

Türkiye’de 2000-2021 Döneminde Kamu Mali Göstergelerinin Performans Analizi

Halil KETE¹

Öz



Makale Türü
Araştırma Makalesi

Başvuru Tarihi
25.01.2023

Kabul Tarihi
10.03.2023

DOI
10.53306/klujeas.1242538

JEL Code
C44, H11, H89

Ekonomilerin yıllar içerisindeki durumunu gözlemleyebilmek için performanslarının doğru bir şekilde analiz edilmesi gerekmektedir. Birden fazla kriter ile yapılan makroekonomik performans analizleri daha geniş bir perspektiften yorum yapma imkânı vermektedir. Bu çalışmanın amacı Türkiye Ekonomisinin kamu mali görünümünün 2000-2021 dönemindeki performansını analiz etmektir. Türkiye'nin makroekonomik performansına yönelik çalışmalar olmasına rağmen, kamu mali performansına yönelik bir çalışmaya rastlanmamıştır. Performans analizinde COPRAS (Complex Proportional Assessment) yöntemi tercih edilmiştir. Türkiye'nin kamu mali performansı yedi kriter ile analiz edilmiştir. Bu kriterler; merkezi yönetim bütçesi net borçlanma gereği/GSYİH, Avrupa Birliği tanımlı genel yönetim borç stoku/GSYİH, faiz dışı denge/GSYİH, faiz harcamaları/konsolide bütçe giderleri, mahalli idareler net borçlanma gereği/GSYİH, dolaylı vergiler/toplam vergi gelirleri, genel bütçe vergi gelirleri tahsilat oranlarıdır. Yapılan performans analizi sonucunda Türkiye'nin 2000-2021 döneminde kamu mali performansının en kötü olduğu yıl 2001 olurken, en yüksek puana sahip yılın 2011 olduğu görülmüştür. Özellikle 2000-2009 dönemindeki performans puanlarının diğer yıllara göre daha düşük olduğu anlaşılmıştır.

Anahtar sözcükler: Kamu Mali Performans, Çok Kriterli Karar Verme, COPRAS.

¹ Dr. Öğr. Üyesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, halil.kete@klu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-0823-7884

Performance Analysis of Public Finance Indicators for the Period 2000-2021 in Turkey

Halil KETE²

Abstract

In order to observe the state of economies over the years, their performance should be analyzed accurately. Macroeconomic performance analyzes with more than one criterion provide the opportunity to comment from a broader perspective. The aim of this study is to analyze the performance of the public finance outlook of the Turkish economy in the 2000-2021 period. Although there are studies on Turkey's macroeconomic performance, no study on public financial performance has been found. The COPRAS (Complex Proportional Assessment) method was preferred for performance analysis. Turkey's public finance performance was analyzed with seven criteria. These criteria are; central government budget net borrowing requirement/GDP, European Union Defined General Government Debt Stock/GDP, Primary Balance/GDP, Interest Expenditures/Consolidated Budget Expenditures, Local Governments Net Borrowing Requirement/GDP, Indirect Taxes/Total Tax Revenues, General Budget Tax Revenue Collection Rates, Education. As a result of the performance analysis, in the 2000-2021 period of Turkey, the public financial performance was the worst in 2001, and the year with the highest score was 2011. It was understood that the performance scores especially in the period of 2000-2009 were lower than the other years.

Key words: Public Finance Performance, Multi-Criteria Decision Making, COPRAS



Article Type

Research Article

Application Date

25.01.2023

Acceptance Date

10.03.2023

DOI

10.53306/klujfeas.1242538

JEL Code

C44, H11, H89

² Asst. Prof., Kırklareli University, Faculty of Economics and Administrative Sciences, Department of Public Finance, halil.kete@klu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-0823-7884

Giriş

Uluslararası ekonomik kuruluşların makroekonomik gelişmişliğe yönelik dikkate aldıkları önemli göstergelerden birisi bir yıl içinde üretilen mal ve hizmetlerin parasal tutarı anlamına gelen Gayri Safi Yurtiçi Hasıla büyüme oranlarıdır. Ancak sadece bu değişkene odaklanmak ekonominin genel durumu hakkında yanıltıcı bilgiler verebilmektedir. Örneğin Covid-19 döneminde Türkiye birçok gelişmiş ülkenin aksine olarak GSYİH oranında daralma yerine büyüme yaşamıştır. Ancak Kete ve Karasaç (2022) Avrupa Birliği ve Türkiye’nin Covid-19 döneminde ekonomik performanslarını, ekonomik büyümenin yanında işsizlik, enflasyon, bütçe dengesi gibi farklı makroekonomik değişkenlerle beraber analiz ettiklerinde Türkiye’nin makroekonomik performansının mevcut ülke grubunda son sırada yer aldığı görülmüştür. Bu noktadan hareketle Türkiye’nin son yıllarda kamu maliyesine ait performansının geniş bir perspektiften ortaya konulması önem arz etmektedir.

Türkiye Ekonomisi, Cumhuriyet’in kuruluşundan günümüze kadar birçok kriz ve olay atlattır. Savaş sonrası kuruluş yılları, ikinci dünya savaşı, çok partili siyasi yaşama giriş, askeri darbeler, muhtıralar, yolsuzluk olayları, siyasi istikrarsızlıklar, işsizlik, cari açık, tasarruf yetersizliği, kamu maliyesine ilişkin birtakım sorunlar uzun yıllar en büyük sosyoekonomik sorunlar arasında yer almıştır. Ekonomik ve siyasi yönden oldukça çalkantılı geçen 1990’lı yıllar, 2000’li yılların başında yaşanan birtakım krizlerin altyapısını oluşturmuştur. Küresel olarak yaşanan ekonomik olaylar da Türkiye Ekonomisi üzerindeki baskının şiddetini arttıran bir başka olgu olmuştur. Türkiye Cumhuriyeti’nin ilk 100 yılında makroekonomik kırılganlığını arttıran önemli bir unsur da kamu maliyesinin sürdürülebilir bir yapıya sahip olamayışdır.

Makroekonomik istikrarsızlıklar uzun süre Türkiye’nin gündemini işgal etmiştir. Tutarsız ve disiplinsiz para politikaları, sürdürülemez mali harcamalar, zayıf mali düzenlemeler, döviz kuru üzerinde tutarsız politikalar 2001 krizine giderken genel zayıflık alanlarıydı. 2001 krizinden çıkışta Türkiye geleneksel kırılganlıkları ile güçlü bir mücadele vermiştir. Para politikasının enflasyon hedeflemesine bağlanması, maliye politikasının sınırlandırılması, kamu borcunun GSYİH’ya oranının azaltılması, bankaların daha güçlü bilançolara sahip olmaları kırılganlığın azaltılmasına oldukça katkıda bulunmuştur. Yaşanan krizler dışa açık bir ekonominin birçok kırılgan alana sahip olduğunu göstermiştir. Türkiye’nin karşılaştığı krizlerde hem özel kesimde hem de kamu kesiminde yüksek tasarruf oranına sahip olması kırılganlığın şiddetini azaltabilecek bir unsurdur. Yurtiçi kamu tasarruf oranlarını artırmanın önemli bir yolu da maliye politikasının sürdürülebilirliğidir. Özellikle kamu tasarruflarında meydana gelebilecek bir artış cari işlemler açığını azaltacak ve daha rekabetçi bir para biriminin sürdürülmesine yardımcı olacaktır (Rodrik, 2012).

Türkiye’de 1980’li yıllarda başlayan liberalizasyon politikalarıyla dışa açılma sürecine girmiş ancak beraberinde birtakım sorunlar yeni krizlerin tetikleyicisi olmuştur. Makroekonomik kırılganlıkların oldukça yüksek olduğu 1990’lı yıllar ve 2000’li yılların başında ekonominin en zayıf yönlerinden birinin kamu mali sektörü olduğu görülmektedir. Kamu maliyesi dengelerinin sürdürülebilir olmaktan çıkışı ülke ekonomisini Cumhuriyet tarihinin en derin krizlerine götürmüştür. 2000 ve 2001 yıllarında yaşanan ekonomik krizler siyaset kesiminde de etkilerini göstermiş ve 2002 yılında erken seçime gidilmiştir. 2002 yılından sonra yaşanan siyasi istikrar ortamından sonra yapılan en büyük reform alanlarından birisi kamu maliyesidir.

Ancak o dönemden günümüze ulusal ve küresel boyutta ekonomi, politika, askeri, sağlık alanlarındaki sorunlar ekonomi üzerinde yeni baskıların oluşmasına neden olmuştur.

Bu çalışmanın amacı Türkiye’de 2000 yılı sonrası dönemde kamu mali değişkenlerinde meydana gelen dönüşümlerin performans değerlendirmesini yapmaktır. Bir ekonomide kamu maliyesi alanındaki başarı değerlendirilirken genellikle bütçe açığı veya kamu borç yükü gibi değişkenler ele alınmaktadır. Ancak kamu maliyesine ait farklı değişkenler bir araya getirilerek yapılacak performans analizleri ülkenin yıllar itibariyle mevcut durumu hakkında çok daha sağlıklı bilgiler verebilmektedir. Bu kapsamda çalışmanın giriş bölümünden sonra 2000 sonrası dönemde Türkiye’de kamu maliyesinin genel durumu veriler yardımıyla değerlendirilmiştir. Literatür taraması yapıldıktan sonra metodoloji kısmına geçilmiştir. Çalışmanın amacı ve seçilen COPRAS yöntemi tanıtıldıktan sonra kriterler kategorize edilmiştir. Toplanan veriler CORPAS yöntemine göre beş adımda analiz edildikten sonra Türkiye’nin 2000-2021 dönemi arasındaki yılları performanslarına göre sıralanmıştır. Çalışma sonuç bölümü ile sonlandırılmıştır.

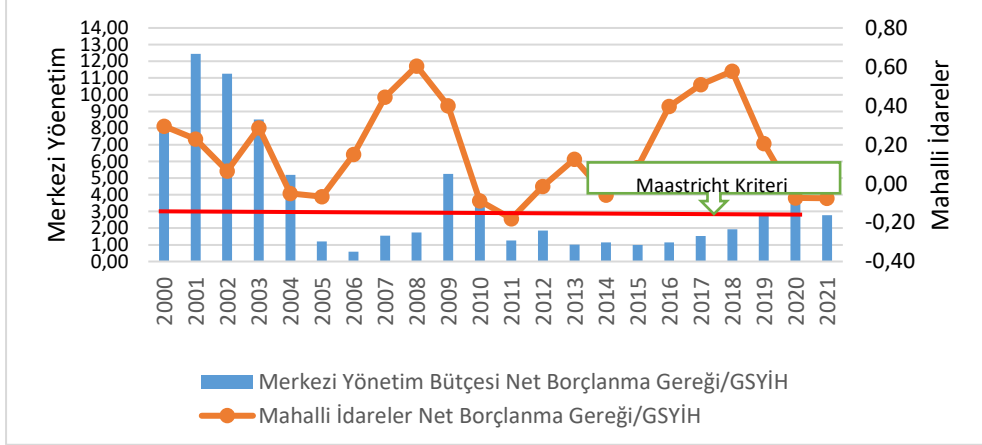
1. 2000 Yılı Sonrasında Türkiye’de Kamu Maliyesinin Genel Görünümü

2000’li yılların başlarında yaşanan ekonomik krizler 1945 sonrası dönemdeki en büyük ekonomik gerilemeyi meydana getirmiştir. Bu krizler büyük boyutlarda istihdam ve çıktı kaybına ve aynı zamanda yoksullukta büyük bir artışa neden olmuştur. Söz konusu krizler 1990’lı yıllardan beri devam eden ekonomik ve siyasi alandaki köklü sorunların varlığını daha net bir şekilde ortaya koymuştur (Öniş, 2003, s. 186). Türkiye’de 2000’li yılların başlarında uygulanan IMF destekli mali önlemler kısa vadede ekonominin daralmasına ve durgunluğun artmasına neden olmuştur. Kamu mali dengelerindeki düzelmeler 2005 yılı itibariyle daha istikrarlı bir yapıya kavuşmaya başlamıştır. Mali disiplinin bir sonucu olarak uygulanan mali politikalar reel ekonomide daralmaya neden olsa da kamu mali dengelerinin daha sürdürülebilir bir yapıya kavuşmasını sağlamıştır (Şimşek, 2006, s. 329). Türkiye Ekonomisinde kamu mali politikalarının 2000 sonrası ana somut hedefi faiz dışı fazla verme olmuştur. Gelirlerin artırılması ve harcamaların daha makul seviyelere çekilmesi için bir dizi önlemler alınmıştır. Bu süreçte gelirlerin artırılması için daha fazla dolaylı vergi toplanmıştır. Kamu harcamalarının azaltılmasını sağlayan temel etken ise faiz ödemelerinin ağırlığının azaltılması olmuştur (Gül, 2013, s. 98). Avrupa Birliği uyum sürecinde Maastricht Kriterleri’nin kamu maliyesine ait iki temel hedefi bütçe açıkları ve genel yönetim borç stokuna aittir. 2000 sonrası dönemde bu mali büyüklükler açısından önemli iyileşmeler yaşanmıştır. Çalışmanın bu bölümünde 2000 yılı sonrasında Türkiye’de kamu mali politikaları farklı kriterler açısından ele alınacaktır.

Bir ülkede bütçe açıklarının oldukça farklı etkileri olabilmektedir. Bütçe açıklarının ilk etkisi ulusal tasarrufları azaltmasıdır. Hükümet bütçe açığı verdiğinde kamu tasarrufu negatif seviyeye geriler ve özel tasarruflarda da daralma meydana gelebilir. Bütçe açıklarının ulusal tasarrufları olumsuz etkilediği bir ortamda yatırımlar ve net ihracat da bu durumdan olumsuz etkilenebilir. Ulusal tasarruflardaki düşüş faiz oranlarını yükseltip kredi arzını daraltabilir. Daha yüksek faiz oranlarıyla karşı karşıya kalan hane halkı ve firmalar, yatırımlarını azaltmayı seçmektedirler (Ball ve Mankiw, 1995). Türkiye Ekonomisi açısından da bütçe açıkları uzun yıllar önemli bir sorun olup, diğer birçok makroekonomik değişkeni olumsuz etkilemiştir.

Şekil 1’de Türkiye’de 2000-2021 yılları arasında merkezi yönetim bütçesinin ve mahalli idarelerin net borçlanma gereğinin GSYİH’ya oranı verilmektedir. Bütçe açıklarının GSYİH’ya oranı Maastricht kriterlerinde %3 olarak belirlenmiştir. Ele alınan dönemde en yüksek açığın 2001 yılında %12,45’lik oranla gerçekleştiği görülmektedir. 90’lı yılların en büyük kamu mali sorunlarından birisi, sürdürülemez boyutlardaki bütçe açıklarıdır. Bu durum 2000’li yılların başında da net bir şekilde görülmektedir. 2005 yılından sonra, 2009 küresel kriz dönemi haricinde, 2019’a kadar Maastricht kriterini sağlayan bir bütçe performansı gösterilmiştir. 2020 yılındaki artışın temel nedeni ise Covid-19 pandemisi dolayısıyla uygulanan genişletici maliye politikaları olduğu düşünülmektedir. Türkiye’de yerel yönetim açıkları da dönem dönem kamu maliyesinde kırılma eğilimi artıran bir unsur olmuştur. Ele alınan dönemde yerel yönetim açıklarında iki büyük tepe noktası 2008 ve 2018 yıllarıdır.

Şekil 1. Merkezi Yönetim Bütçesi ve Mahalli İdarelerin Net Borçlanma Gereği/ GSYİH



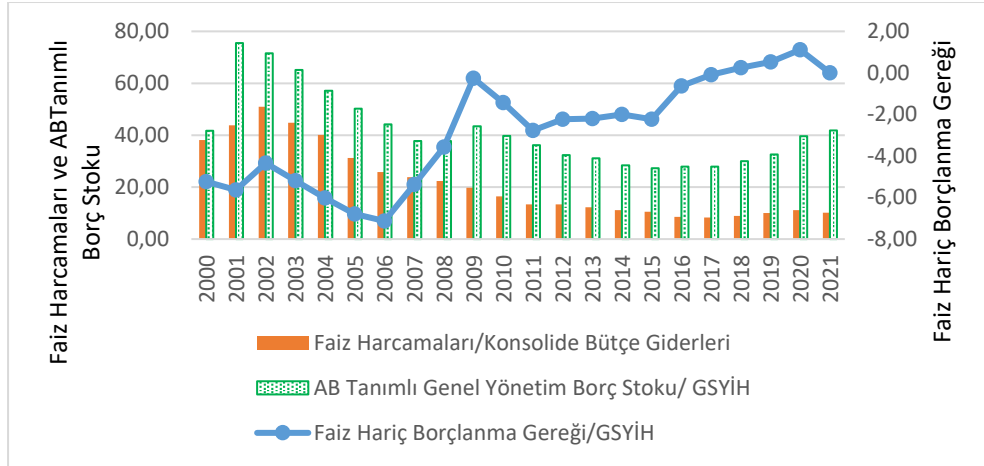
Kaynak: T.C. Cumhurbaşkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2022) verilerinden yararlanılarak yazar tarafından derlenmiştir.

Kamu borcu anlamında bir hükümetin sürdürülebilir bir yapıya sahip olabilmesi onun ödeme gücüne göre değişmektedir. Bir hükümetin ödeme gücüne sahip sayılabilmesi için, gelecekte belirli kamu mallarını, hizmetlerini ve transferleri sağlamaya devam etme zımni taahhüdü de dahil olmak üzere mevcut ve gelecekteki mali yükümlülükleri yerine getirmesi beklenmektedir. Ödeme gücü dolayısıyla devlet ödemelerinin bugünkü değerinin, gelirlerin bugünkü değerini veya eşdeğer olarak, faiz dışı harcamalar hariç gelecekteki gelirlerin bugünkü değerini aşmaması gerekir. Kamu borçlarının sürdürülebilirliğine yönelik somut değerlendirmeler borcun GSYİH’ya oranının orta vadeli analizine dayanmaktadır. Özellikle, borç oranındaki düşüş eğilimi, hükümet politikalarının sürdürülebilirliği tehlikeye atma ihtimalinin düşük olduğuna işaret eder (Celasun, Debrun ve Ostry, 2007).

Şekil 2’de Türkiye’de 2000-2021 döneminde faiz dışı borçlanma gereğinin GSYİH’ya oranı, faiz ödemelerinin konsolide bütçe giderleri içindeki oranı ve Avrupa Birliği tanımlı genel yönetim borç stokunun GSYİH’ya oranına yer verilmiştir. Şekilde sol sütun faiz ödemelerinin konsolide bütçe içindeki payı ile AB tanımlı genel yönetim borç stokunu gösterirken, sağ sütun faiz dışı borçlanma gereğini ifade etmektedir. Mali disiplinin sağlanması açısından önemli bir hedef

de bütçe giderlerinden faiz ödemeleri çıkarıldıktan sonra borçlanma gereğinin olmamasıdır. Bu durum faiz dışı fazla, birincil fazla, faiz dışı denge gibi çeşitli şekillerde ifade edilebilmektedir (Yılmaz, 2016, s.341.). Türkiye’de 2000-2008 arasında faiz dışı borçlanma gereği olmayıp, fazla verebilmiştir. 2009 küresel kriz döneminde bu denge bozulmuştur. 2017 yılına kadar az da olsa faiz dışı fazla hedefine ulaşılabilmiştir. Ancak 2018 sonrası faiz dışı borçlanma gereği verilerinde yaşanan bozulma toparlanamamıştır. Bütçe ile ilgili analizlerde önemli bir gösterge de bütçe giderlerinin ne kadarının faiz ödemelerine ayrıldığıdır. 2000-2021 yılları arasında faiz ödemeleri noktasında en başarısız yıl 2002 yılıdır. 2002’de konsolide bütçe giderlerinin %50,96’sı faiz ödemelerine ayrılmıştır. Bu durum bütçe dengesini sürdürülebilir olmaktan çıkarmıştır. Ancak bu konuda ilerleyen yıllarda oldukça başarılı bir performans gösterilmiştir. 2002 yılından 2018 yılına kadar istisnasız her yıl faiz ödemelerinin konsolide bütçe giderleri içerisindeki payı düşmüştür. 2019 yılında bir önceki yıla göre %1’lik artışla %9,9 olarak gerçekleşmiştir. Maastricht kriterlerinden birisi de genel yönetim borç stokunun GSYİH’ya oranının %60’ı geçmemesidir. Bu oran 2001 yılında %75,5 ile zirveye ulaşmıştır. 2018 yılına kadar, küresel kriz dönemindeki artış hariç, düşme eğiliminde olan bu oran 2018’ten sonra yükselmiş 2021’de %41,8 dolaylarında gerçekleşmiştir.

Şekil 2. Faiz Hariç Borçlanma Gereği, Faiz Harcamaları ve AB Tanımlı Genel Yönetim Borç Stoku

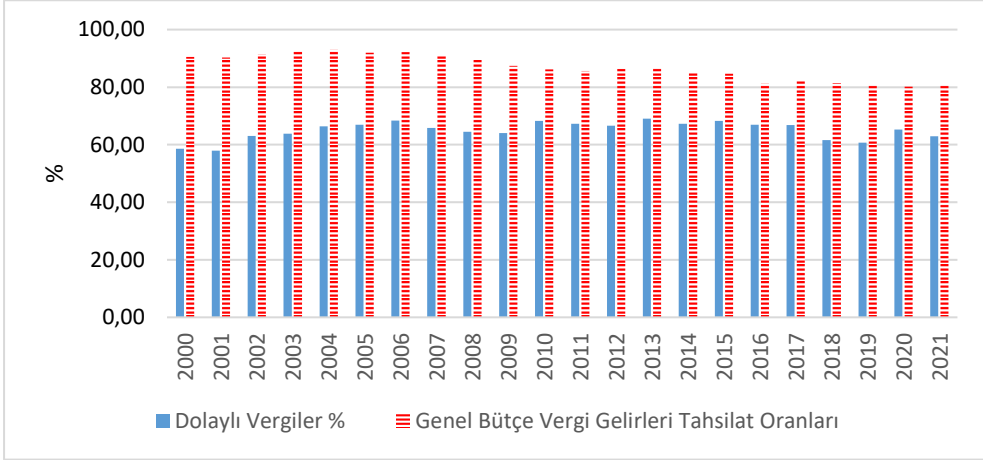


Kaynak: T.C. Cumhurbaşkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2022) verilerinden yararlanılarak yazar tarafından derlenmiştir.

Şekil 3’te 2000-2021 yılları arasında toplam vergi gelirleri içinde dolaylı vergilerin oranı ve genel bütçe vergi gelirlerinin tahsilat oranları verilmiştir. Bir ülkenin kamu mali sisteminde adaleti sağlamada vergi dağılımının önemi büyüktür. Objektif bir şekilde toplanan ve mükelleflerin kişisel özelliklerini dikkate almayan dolaylı vergilerin tahsilatı kolaydır. Ancak vergi adaletini bozucu etkileri vardır. Türkiye’de ele alınan dönemde 2000-2001 yılları haricinde dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı %60’ın altına inmemiştir. Bu oran yıllar içinde genel olarak stabil bir seyir izlemiştir. Kısa vadeli politikalarla bu sorunun giderilmesi mümkün değildir. Ancak uzun vadeli yapısal reformlarla vergi sisteminde daha adil

bir yapı elde edilebilir. Vergi idaresinin başarısını gösteren önemli bir veri de, tahakkuk eden vergilerin ne kadarının tahsil edildiğidir. Türkiye’de 2007 yılına kadar %90’ların üzerinde olan tahsilat oranları bu yıldan sonra düşüş eğilimine girmiştir. 2020 yılında %80 oranı ile en düşük seviyesine ulaşmıştır. Covid-19 pandemisinin bunda etkisi olduğu söylenebilir.

Şekil 3. Toplam Vergi Gelirleri İçindeki Dolaylı Vergilerin Oranı ile Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilat Oranları



Kaynak: T.C. Cumhurbaşkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2022., Gelir İdaresi Başkanlığı, 2022 verilerinden yazar tarafından derlenmiştir.

Türkiye’de kamu maliyesinin 2000 sonrası genel seyrine bakıldığında bazı verilerde stabil bir durum söz konusuken, birtakım veriler daha değişken bir seyir izlemektedir. 2000 ve 2001 krizlerinden sonra bir takım yapısal reformlar uygulamaya konulmuştur. Bunun en belirgin faydaları bütçe açıkları ve kamu borç stoklarında görülmüştür. Ancak kamu mali performansına ayrı ayrı bakmak yerine bir bütün olarak değerlendirme yapmak daha sağlıklı analiz yapma imkânı sunmaktadır.

2. Literatür Taraması

Ülkelerin ekonomik performansları tek bir kriter üzerinden değil de birkaç kriter ile yapılmak isteniyorsa çeşitli yöntemler mevcuttur. Birden fazla kriterin beraber değerlendirilmesi ile elde edilecek analizler daha geniş bir bakış açısı sağlamaktadır. Bu şekilde performans analizi yapıp bir puan sıralaması yapan teknikler çok kriterli karar verme yöntemleri olarak adlandırılır. Çalışmanın bu bölümünde iktisadi ve mali göstergeler çerçevesinde yapılan çok kriterli karar verme yöntemleri (ÇKKV) analizi örnekleri ele alınacaktır.

Eleren ve Karagül (2008) Türkiye’nin 1986-2006 yılları arasındaki ekonomik performansını TOPSIS yöntemi ile değerlendirmişlerdir. Analizlerinde iktisadi büyüme, cari işlemler bilançosu, faiz oranları, işsizlik oranı, bütçe açıkları, enflasyon, kamu borçları olmak üzere yedi adet kriter kullanmışlardır. 21 yıllık performans analizinde en iyi yıllar; 1986, 1990 ve 1987 yılları olarak bulunurken, en kötü yıllar ise; 1999, 2001, 2006 ve 2000 yılları olmuştur.

Al ve Demirel (2022) 2002-2019 döneminde Türkiye'nin makroekonomik performansını TOPSIS yöntemi ile değerlendirmişlerdir. Analizlerinde toplam dört kriter kullanmışlardır. Bu kriterler; ekonomik büyüme, enflasyon, cari denge ve işsizliktir. Çalışmanın sonuçlarına göre ele alınan dönemde en iyi makroekonomik performansa sahip dönem 2002-2005 yılları iken, en kötü performansa sahip dönem 2008-2009 yıllarıdır. Yıl bazında en yüksek puana sahip yıl 2002 iken en kötü puana sahip yıl 2008 olmuştur.

Doğan (2022) Türkiye'nin makroekonomik performansını 2010-2020 dönemi için ARAS yöntemi ile ele almıştır. Performans analizinde kriter olarak GSYİH büyüme oranı, kişi başına düşen GSYİH, faiz oranı, doğrudan yabancı yatırımlar, ihracat-ithalat oranı, enflasyon ve işsizlik oranları kullanılmıştır. Yapılan analizler sonucunda ele alınan dönemde en iyi skora sahip yıllar 2012, 2015 ve 2013 olmuştur. En kötü performans puanına sahip yıl ise 2020 yılı olmuştur.

Literatürde Türkiye'nin ekonomik performansını yıllar itibariyle çok kriterli karar verme yöntemleri ile değerlendiren oldukça sınırlı sayıda çalışma bulunmaktadır. Yıllar itibariyle kamu maliyesi performansını ÇKKV yöntemleri ile analiz eden çalışmaya rastlanmamıştır. Yıllar itibariyle yapılan makroekonomik performans analizlerinde veri zarflama analizi de kullanılan teknikler arasındadır. ÇKKV yöntemleri kullanılarak belli bir ülke veya dönemin seçilen ülke grupları ile performans sıralama analizlerine daha çok rastlanmaktadır. Çalışmanın bu kısmında ÇKKV yöntemlerinin kullanılma alanlarının daha iyi kavranabilmesi adına çeşitli çalışmalara örnek verilecektir.

Öksüzkaya ve Yaşar (2022) Türkiye ve AB ülkelerinin 2016-2020 yılları arasındaki makroekonomik performansını COPRAS ve ARAS yöntemlerini kullanarak analiz etmişlerdir. Analizlerinde performans kriteri olarak kişi başına düşen GSYİH, ihracat ve ithalat oranları, yatırım oranı, işsizlik oranı ve enflasyon kullanılmıştır. Analiz sonuçlarına göre hem COPRAS hem de ARAS yönteminde 2016-2020 döneminde en iyi performansa sahip ülke Lüksemburg ve İrlanda'dır. ARAS yöntemine göre ele alınan dönemde Türkiye sondan 4. sırada yer alırken, COPRAS yönteminde sonuncu olmuştur.

Chattopadhyay ve Bose (2015) reel GSYİH büyüme oranı, kişi başına düşen reel GSYİH, işsizlik oranı, kamu bütçe dengesi, cari işlemler dengesi ve enflasyon oranı kriterlerini kullanarak TOPSIS yöntemi yardımıyla geniş bir ülke grubunun (48 ülke) makroekonomik performans analizini yapmışlardır. Analizlerinde dönem olarak 2000-2012 yılları değerlendirilmiştir. Yapılan analizde Türkiye 2000-2003 yılları arasında son sırada yer alırken, diğer yıllarda daha üst sıralara yükselebilmektedir. 2000-2002 yılları arasında Lüksemburg, 2003-2012 yılları arasında da Singapur ilk sırada yer almıştır.

Şanlısoy ve Çetin (2016) TOPSIS yöntemini kullanarak 1950-2015 döneminde Türkiye Ekonomisinde hükümetlerin ekonomik performansının analizini yapmışlardır. Büyüme, işsizlik, enflasyon, faiz oranı, dış borç stoku, cari açık oranı, kamu bütçe açığı kriter olarak kullanılmıştır. Analiz sonuçlarına göre koalisyon hükümetleri daha düşük ekonomik performans sergilerken, ekonominin dışa açılma dönemi en yüksek skorun elde edildiği yıllardır.

Kete ve Karasaç (2022) Avrupa Birliği ve Türkiye’nin bulunduğu 28 ülkenin Covid-19 pandemisinin yaşandığı ilk yıl olan 2020’deki makroekonomik performanslarını COPRAS yöntemi ile değerlendirmişlerdir. Analizlerinde kriter olarak GSYİH büyüme oranı, kişi başına düşen GSYİH, cari denge, bütçe dengesi, işsizlik, AB tanımlı genel yönetim borç stoku ve enflasyon oranını kullanmışlardır. Yapılan analiz sonuçlarına göre pandemi döneminde ekonomik performansı en yüksek ülkeler Slovenya, Danimarka ve Almanya iken, en kötü performansa sahip ülkeler Türkiye, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi ve Yunanistan olmuştur.

Makroekonomik performans analizini gerek Türkiye açısından gerekse çeşitli ülke grupları açısından değerlendirirken çok kriterli karar verme yöntemlerini kullanan oldukça çalışma bulunmaktadır. Türkiye özelinde yıllar itibarıyla makroekonomik performans analizini çok kriterli karar verme yöntemleri ile yapan sınırlı sayıda çalışma bulunmaktadır. Türkiye’nin kamu mali performansını yıllar itibarıyla ÇKKV yöntemleri ile değerlendiren çalışmaya rastlanmamıştır. Yapılan makroekonomik analizlerde kullanılan bütçe dengesi ve kamu borç stoku kamu maliyesine yönelik kriterler olsa da ülke ekonomisinin kamu mali performansını bir bütün olarak değerlendirebilmek için daha farklı kriterlere ihtiyaç duyulmaktadır.

3. Metodoloji

3.1. Çalışmanın Amacı ve Yöntemi

Bu çalışmanın amacı 2000-2021 yılları arasında Türkiye Ekonomisinin kamu maliyesine ilişkin performansını analiz etmektir. Sosyoekonomik anlamda yapılan performans analizleri gerek araştırmacılara gerekse politika yapıcılara gelecek projeksiyonlarının oluşturulması açısından önemli bilgiler sunmaktadır. Literatürde Türkiye’nin kamu mali performansına yönelik ÇKKV yöntemi ile bir analizin bulunmaması çalışmanın temel çıkış noktalarından birini oluşturmaktadır. Kamu mali performansının analizinde Complex Proportional Assessment (COPRAS) yöntemi tercih edilmiştir.

Complex Proportional Assessment (COPRAS) yöntemi Vilnius Gediminas Teknik Üniversitesi araştırmacıları Zavadskas, Kaklauskas ve Sarka tarafından 1994 yılında geliştirilmiştir. Bu yöntem kriter değerlerinin hem maksimize edilmesi hem de minimize edilmesinin çok kriterli değerlendirilmesi için kullanılır. Bu yöntemde, kriterleri maksimize etme ve minimuma indirmenin değerlendirme sonucuna etkisi ayrı ayrı ele alınır. COPRAS yöntemi birçok ekonomik, yönetsel ve yapısal sorunlara yönelik çözüm üreten popüler bir araçtır. (Zavadskas vd., 1994; Zavadskas vd., 2007; Podvezko, 2011).

COPRAS metodu yardımıyla performans analizi yapmanın toplamda 5 aşaması bulunmaktadır. Aşağıda bu işlem adımları detaylı bir şekilde ele alınacaktır (Zavadskas vd., 1994; Zavadskas vd., 2007; Zavadskas vd., 2009);

1. Karar matrisinin oluşturulması

COPRAS metodunda ilk olarak “I” numaralı denklem kullanılarak karar matrisi meydana getirilir. Karar matrisinde satırlar; performansı puanlanmak istenen seçenekleri, sütunlar; karar verirken kullanılacak kriterleri ifade etmektedir. Örneğin X_{ij} matrisinde “i”

performansı puanlanmak istenen seçenekleri, “j” karar vericinin kullanacağı kriterleri ifade etmektedir. Buna göre X_{ij} “i” yılının “j” kriterine göre performans puanını ifade etmektedir.

$$[X_{ij}] = \begin{bmatrix} x_{11} & x_{12} & \dots & x_{1j} & \dots & x_{1n} \\ x_{21} & x_{22} & \dots & x_{2j} & \dots & x_{2n} \\ \dots & \dots & \dots & \dots & \dots & \dots \\ x_{i1} & x_{i2} & \dots & x_{ij} & \dots & x_{in} \\ \dots & \dots & \dots & \dots & \dots & \dots \\ \dots & \dots & \dots & \dots & \dots & \dots \\ x_{m1} & x_{m2} & \dots & x_{mj} & \dots & x_{mn} \end{bmatrix} \quad (I)$$

2. Birinci adımda oluşturulan karar matrisinin normalleştirilmesi

“I” numaralı denklem yardımıyla karar matrisi oluşturulduktan sonra “II” numaralı denklem kullanılarak matristeki kriterler normalize edilir. Kriterlerin normalize edilmesi farklı büyüklükleri birbiri ile kıyaslama imkânı sağlayacaktır.

$$d_{ij} = \frac{x_{ij}}{\sum_{i=1}^m x_{ij}} \quad j=1,2,\dots, n \quad (II)$$

3. Faydalı ve Faydasız Kriterlerin Belirlenip Toplanması

Karar matrisini normalize ettikten sonra “III” ve “IV” numaralı denklemler yardımıyla ölçütlerin toplamları hesaplanır. S_{-i} ölçütleri minimize ederek, S_{+i} ölçütleri maksimize ederek tanımlanır. Karar matrisinde S_{-i} yönlü ölçütler küçük oldukları oranda performansa katkıda bulunurken, S_{+i} yönlü ölçütler büyük oldukları ölçüde performansa katkıda bulunmaktadır. S_{+i} ölçütleri “faydalı kriter” olarak adlandırılırken S_{-i} ölçütleri “faydasız kriter” olarak adlandırılmaktadır. Karar matrisi normalize edildikten sonra “faydalı kriterler” “III” numaralı denklem yardımıyla, “faydasız kriterler” “IV” numaralı denklem yardımıyla hesaplanırlar.

$$S_{+i} = \sum_{j=1}^o d_{ij} \quad (\text{Faydalı Kriterler}) \quad (III)$$

$$S_{-i} = \sum_{j=o+1}^n d_{ij} \quad (\text{Faydasız Kriterler}) \quad (IV)$$

4. Göreceli Önem Değerlerinin Hesaplanması

Dördüncü adımda her bir yıla ait göreceli önem değerleri hesaplanır. Faydalı ve faydasız kriterlere ait önem değerlerinin hesaplanmasında “V” numaralı denklemden faydalanılır.

$$Q_i = S_{+i} + \frac{\sum_{i=1}^m S_{-i}}{\left(S_{-i} * \sum_{i=1}^m \frac{1}{S_{-i}}\right)} \quad (V)$$

5. Performans Skorlarının Elde Edilmesi

Faydalı ve faydasız kriterlere ait göreceli önem değerleri hesaplandıktan sonra performans skorları “VI” numaralı denklem yardımıyla elde edilir.

$$T_i = \left(\frac{Q_i}{Q_{max}}\right) * 100 \quad (VI)$$

3.2. Veri Setinin Tanıtılması

Türkiye Ekonomisi 2000’li yıllara çok zor şartlar altına girmiştir. 2000 ve 2001 yıllarında yaşanan iki büyük krizden çıkarılan dersler büyük yapısal reformların bir kısmının yapılmasına neden olmuştur. 1990’lı yıllarda makroekonomik kırılganlıkların ve 2000 sonrası dönemde de büyük reformların önemli bir alanı maliye politikaları olmuştur. Kamu maliyesi alanında yapılan politika ve reformların bir bütün olarak değerlendirilebilmesi için farklı kriterlere beraber bakmak daha kapsayıcı bilgiler sunabilecektir.

Bu çalışmada Türkiye’de 2000-2021 yılları arasında kamu maliyesine ait performans analizi yapılırken yedi adet kriter kullanılmıştır. Bu kriterler merkezi yönetim net borçlanma gereği, AB tanımlı genel yönetim borç stoku, faiz dışı denge, faiz harcamaları, mahalli idareler net borçlanma gereği, dolaylı vergilerin toplan oranı, genel bütçe vergi gelirlerinin tahsilat oranlarıdır.

Tablo 1. Veri Setinin Kapsamı

Kriter Adı	Kodu	Faydalı-Faydasız Ayrımı	Tanımı	Veri Kaynağı
<i>Merkezi Yönetim Bütçesi Net Borçlanma Gereği/GSYİH</i>	FZ1	Faydasız Yönlü Kriter	Merkezi yönetim bütçesi gelir ve giderleri arasındaki genel açığı göstermektedir. Bu değer GSYİH’ya bölünmesiyle elde edilir.	T.C. Cumhurbaşkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2022.
<i>AB Tanımlı Genel Yönetim Borç Stoku/GSYH</i>	FZ2	Faydasız Yönlü Kriter	Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin yurtiçi ve yurtdışı piyasalardan aldıkları borçların Avrupa Ulusal ve Bölgesel Hesaplar Sistemine göre hesaplanmış karşılıklarıdır.	T.C. Cumhurbaşkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2022. T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2022.
<i>Faiz Dışı Denge/ GSYİH</i>	FZ3	Faydasız Yönlü Kriter	Merkezi yönetim bütçe gelir ve giderlerinden faiz harcamaları hariç tutulduğunda ortaya çıkan dengeyi gösterir.	T.C. Cumhurbaşkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2022. T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2022.
<i>Faiz Harcamaları/Konsolide Bütçe Giderleri</i>	FZ4	Faydasız Yönlü Kriter	Konsolide bütçe giderlerinin ne kadarının faiz ödemelerine ayrıldığını gösteren değerdir.	T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2022.
<i>Mahalli İdareler Net Borçlanma Gereği/GSYİH</i>	FZ5	Faydasız Yönlü Kriter	Yerel yönetim bütçelerinin gelir ve giderleri arasındaki	T.C. Cumhurbaşkanlığı,

			farın GSYİH'ya oranını göstermektedir.	Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2022.
<i>Dolaylı Vergiler %</i>	FZ6	Faydasız Yönlü Kriter	Toplam vergi gelirlerinin ne kadarının dolaylı vergilerden oluştuğunu gösteren orandır.	T.C. Cumhurbaşkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2022. Gelir İdaresi Başkanlığı (2022).
<i>Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilat Oranları (Toplam Tahsilat/ Toplam Tahakkuk)</i>	F1	Faydalı Yönlü Kriter	Genel bütçe vergi gelirlerinin tahakkuk eden kısmının ne kadarının tahsil edilebildiğini gösteren değerdir.	Gelir İdaresi Başkanlığı (2022).

Tablo 1 Türkiye'nin 2000-2021 yılları arasında kamu mali performansını analiz ederken kullanılacak faydalı ve faydasız kriterlerin adlarını ve diğer bilgilerini içermektedir.

4. Türkiye'nin Kamu Mali Performansının COPRAS Yöntemi ile Analizi

Tablo 1'de veri setinin kapsamı tanımlanmış, ayrıca kullanılacak kriterlerin faydalı ve faydasız yönlü olduğu tanımlanmıştır. Genel bütçe vergi gelirlerinin tahsilat oranları (F1) faydalı kriter olup, bunun yüksek olması ait olduğu yılın performans skorunu artıracaktır. Bu iki kriter haricindeki diğer altı kriter (FZ1, FZ2, FZ3, FZ4, FZ5, FZ6) faydasız yönlü olup, bunların olabildiğince düşük değerlere sahip olması istenmektedir. Çalışmanın bu bölümünde COPRAS yöntemi tanıtılırken verilen denklemler yardımıyla performans analizi yapılacaktır.

Öncelikle "I" numaralı denklem yardımıyla karar matrisi oluşturulur.

Tablo 2. Türkiye'nin 2000-2021 Döneminde Kamu Mali Performansına Yönelik Karar Matrisi

Kriter	Merkezi Yönetim Bütçesi Net Borçlanma Gereği/GSYİH	Avrupa Birliği Tanımlı Genel Yönetim Borç Stoku/GSYİH	Faiz Dışı Denge/ GSYİH	Faiz Harcamaları/ Konsolide Bütçe Giderleri	Mahalli İdareler Net Borçlanma Gereği/ GSYİH	Dolaylı Vergiler %	Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilat Oranları
<i>Yıl</i>	FZ1	FZ2	FZ3	FZ4	FZ5	FZ6	F1
2000	8,00	41,7	4,4	38,17	0,29	58,60	90,5
2001	12,45	75,5	5,2	43,76	0,23	57,98	90,3
2002	11,25	71,5	3,3	50,96	0,06	63,00	91,4
2003	8,51	65,2	4	44,84	0,29	63,86	92,5
2004	5,20	57,2	4,9	40,06	-0,05	66,39	93,0
2005	1,19	50,2	6	31,27	-0,07	66,95	92,0
2006	0,58	44,2	5,4	25,80	0,15	68,42	92,2
2007	1,54	37,8	3,9	23,89	0,45	65,80	91,1
2008	1,74	37,7	3,3	22,31	0,60	64,52	89,7
2009	5,24	43,4	0,0	19,83	0,40	64,03	87,4
2010	3,43	39,7	0,7	16,41	-0,09	68,22	86,2

2011	1,27	36,1	1,7	13,42	-0,18	67,30	85,6
2012	1,86	32,4	1,2	13,38	-0,01	66,55	86,4
2013	1,02	31,1	1,7	12,24	0,13	69,10	86,8
2014	1,14	28,4	1,3	11,12	-0,06	67,32	85,2
2015	1,00	27,3	1,3	10,47	0,08	68,23	84,7
2016	1,14	27,9	0,8	8,60	0,40	66,98	81,2
2017	1,52	27,9	0,3	8,36	0,51	66,80	82,3
2018	1,94	30,1	0,0	8,90	0,58	61,55	81,4
2019	2,89	32,6	-0,6	9,99	0,21	60,67	81,0
2020	3,47	39,7	-0,8	11,13	-0,07	65,30	80,1
2021	2,78	41,8	-0,3	10,11	-0,07	62,95	80,7

“I” numaralı denklem yardımıyla Tablo 2’de gösterilen karar matrisi elde edilir. Bu işlemden sonra karar matrisinin normalize edilmesi gerekmektedir. Karar matrisini normalize edebilmek için “II” numaralı denklem kullanılır.

Tablo 3. Normalize Karar Matrisi

	FZ1	FZ2	FZ3	FZ4	FZ5	FZ6	F1
2000	0,10107944	0,04535385	0,09191515	0,08035633	0,07808241	0,04096482	0,04733877
2001	0,1572602	0,08212536	0,108627	0,0921245	0,06071052	0,04052928	0,04723416
2002	0,14209947	0,07777166	0,06893636	0,10727069	0,01709947	0,04403971	0,04780954
2003	0,10753298	0,07086927	0,08355923	0,09438772	0,07615272	0,04463994	0,04838493
2004	0,06565261	0,06216675	0,10236005	0,08432133	-0,0134042	0,04640917	0,04864647
2005	0,01506811	0,05459432	0,12533884	0,06581721	-0,0174868	0,04680431	0,04812339
2006	0,00736799	0,04810048	0,11280496	0,05431741	0,03974489	0,04782705	0,04822801
2007	0,01950142	0,04106726	0,08246829	0,05029062	0,11805959	0,04599701	0,04765262
2008	0,02195443	0,0410556	0,06922437	0,04697349	0,1603232	0,04510094	0,04689991
2009	0,06620964	0,04724341	0,00091344	0,04175321	0,10630338	0,0447622	0,04571722
2010	0,04335027	0,04318653	0,01470126	0,03453981	-0,0231746	0,04768623	0,04508429
2011	0,01598542	0,0392754	0,03635217	0,02825725	-0,0476359	0,04704521	0,04477568
2012	0,02348693	0,03523205	0,02510278	0,02816291	-0,0036952	0,04652191	0,04519414
2013	0,01284251	0,03378744	0,03602272	0,0257757	0,0333289	0,04830558	0,04540337
2014	0,01436244	0,0309257	0,02769335	0,02341373	-0,0153587	0,04706232	0,04456645
2015	0,01263745	0,02972177	0,02619426	0,02203734	0,02208398	0,0476961	0,04430033
2016	0,01439183	0,03036588	0,01615681	0,01810927	0,10506949	0,04682171	0,04247412
2017	0,0192553	0,03038984	0,00595453	0,01760079	0,13500781	0,04669575	0,04304951
2018	0,02446419	0,03269974	0,00074806	0,01873973	0,15341587	0,04302397	0,04259027

2019	0,03653823	0,03547665	-0,012019	0,02103715	0,0547056	0,04241202	0,04239057
2020	0,04385217	0,04312468	-0,0171023	0,02342674	-0,0195148	0,04564675	0,04190903
2021	0,03510698	0,04546637	-0,0059524	0,02128708	-0,0198175	0,04400802	0,04222721

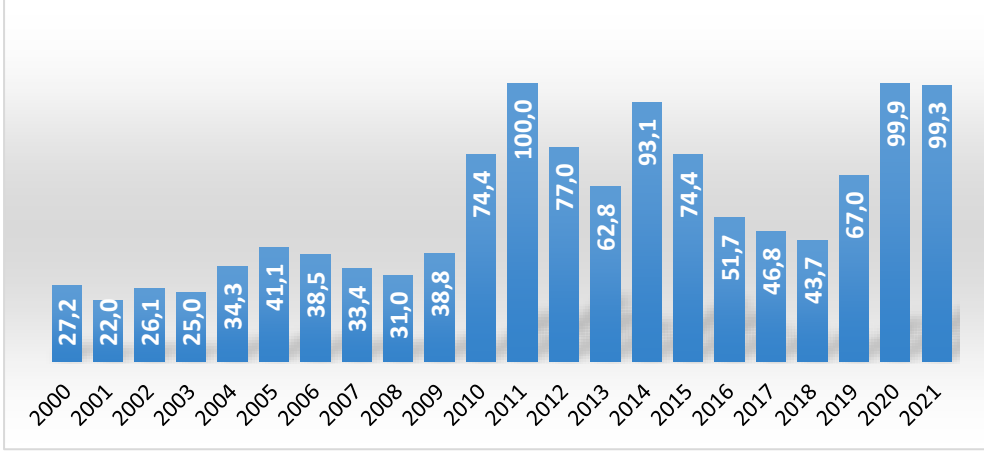
“II” numaralı denklem kullanılarak Tablo 2’deki normalize edilmiş karar matrisi oluşturulur. Normalize karar matrisi oluşturulduktan sonra “III, IV, V” numaralı denklemler yardımıyla performans skorlarına ulaşılmaya çalışılır.

Tablo 4. COPRAS Uygulama Sonuçları

	S_{+i}	S_{-i}	Q_i	T_i
2000	0,047338771	0,437752011	1387,539618	0,272488809
2001	0,047234155	0,541376848	1121,959886	0,220333538
2002	0,047809544	0,457217358	1328,469675	0,260888493
2003	0,048384932	0,477141858	1272,99798	0,24999481
2004	0,048646472	0,347505684	1747,869081	0,343251291
2005	0,048123392	0,29013596	2093,471962	0,411121726
2006	0,048228008	0,310162787	1958,302279	0,384576735
2007	0,047652619	0,357384179	1699,556392	0,333763513
2008	0,046899907	0,384632046	1579,160083	0,310119758
2009	0,045717222	0,307185279	1977,280881	0,388303805
2010	0,045084295	0,160289472	3789,299154	0,744152888
2011	0,044775678	0,119279503	5092,097622	1
2012	0,045194142	0,154811347	3923,385084	0,770485049
2013	0,045403374	0,190062849	3195,712201	0,627582666
2014	0,044566445	0,128098861	4741,519458	0,931152505
2015	0,044300327	0,160370897	3787,374462	0,743774912
2016	0,042474124	0,230914986	2630,350476	0,51655539
2017	0,043049512	0,254904032	2382,812483	0,467943205
2018	0,042590267	0,273091551	2224,122876	0,436779308
2019	0,042390569	0,178150656	3409,390129	0,669545319
2020	0,041909029	0,119433277	5085,53862	0,998711925
2021	0,042227214	0,12009856	5057,367929	0,993179688

Normalize karar matrisine “III, IV ve V” numaralı denklemler uygulandıktan sonra S_{+i} , S_{-i} , Q_i , T_i değerlerini gösteren Tablo 4 elde edilir. Her yıla ait puan skorları ise aşağıdaki şekil 5’te gösterilmektedir.

Şekil 5. Yıllara Ait Kamu Mali Performans Skorları



Şekil 5’te Türkiye’nin 2000-2021 yılları arasındaki kamu performansına yönelik yapılan COPRAS analizi sonucunda elde edilen yıllara ait skorlar yer almaktadır. 21 yıllık ele alınan dönemde 2011 yılı 100 tam skoru alırken, 2001 yılı 22 puan ile en düşük skora sahip yıl olmuştur.

Sonuç

Ülkelerin makroekonomik başarıları ele alınırken tek bir değişken değil de birden fazla değişken ile analiz yapmak, daha geniş bir bakış açısı sunmaktadır. Literatürde bu şekilde yapılmış oldukça kapsamlı çalışmalar bulunmaktadır. Birden fazla kritere bir bütün olarak bakıp, performans analizi yapmanın işlevsel bir metodu çok kriterli karar verme yöntemleridir. Bu yöntemler farklı kriterleri aynı analiz içine dahil edip geniş bir perspektiften durum değerlendirmesi yapmaya imkân tanımaktadır. Türkiye’de yapılan ekonomik performans analizlerine ek olarak kamu mali göstergelerine yönelik performans analizi yapılmamış olması bu çalışmanın temel çıkış noktası olup, literatüre katkı sunmakla beraber, yeni çalışmalara ışık tutması beklenmektedir.

Türkiye Ekonomisinde 2000’li yıllar gerek öncesindeki ekonomik krizlerle gerekse sonrasında yaşanan kriz ve reformlarla önemli bir dönüşüm dönemidir. 1990’lı yıllarda yaşanan bir takım kronik sorunlar ulusal ve küresel gelişmelerin etkileriyle büyük krizlerin tetikleyicisi olmuştur. 2000 sonrası dönemde kamu mali yönetiminde bir dizi önlemler zaman içinde iyileşmeleri sağlamıştır. Türkiye’de kamu maliyesine yönelik başarı kriteri olarak genellikle bütçe açıkları ve kamu kesimi borç yükü kavramları kullanılmaktadır. Ancak bu değişkenler kamu mali performansı hakkında önemli bilgiler sunmakla beraber bir bütün olarak geniş bir bakış açısı sunamayabilir. Bundan dolayı çalışmada yapılan performans analizinde merkezi yönetim net borçlanma gereği, AB tanımlı genel yönetim borç stoku, faiz dışı denge, faiz harcamaları, mahalli idareler net borçlanma gereği, dolaylı vergilerin toplan oranı, genel bütçe vergi gelirlerinin tahsilat oranları değişkenleri kullanılmıştır. Analizde ele alınan bu değişkenlerin her biri bir ülkedeki maliye politikalarının orta ve uzun vadede başarısı hakkında oldukça geniş bilgiler sunmaktadır.

Türkiye'nin 2000-2021 yılları arasındaki kamu mali performansı çok kriterli karar verme yöntemlerinden birisi olan COPRAS yöntemi ile analiz edilmiştir. Analizde yedi adet mali performans kriteri kullanılmıştır. Yapılan analiz sonucunda yıllara ait performans skorları 100 puan üzerinden değerlendirilmiştir. En kötü skora sahip yıllar sırasıyla; 2001, 2003 ve 2002 yıllarıdır. En iyi skora sahip yıllar ise 2011, 2020 ve 2021 yıllarıdır. Yıllar itibariyle ele alınan performans skorlarının stabil olarak ilerlemediği dönemler arası sert dalgalanmalar gösterdiği görülmüştür. Örneğin 2000-2009 dönemindeki skorlar 22-41,1 arasında değişirken, 2010-2015 dönemi 62,8-100 puanlarına sahip olmuştur. 2016-2019 dönemi 43,7-67 puanları alırken, 2020 ve 2021 yılları tam puana yakın değerler almışlardır.

Yıllar itibariyle kamu maliyesi değişkenlerine bakıldığında merkezi yönetim net borçlanma gereğinin GSYİH'ya oranının, AB tanımlı genel yönetim borç stokunun GSYİH'ya oranının, bütçeden faiz ödemelerine ayrılan payın sürdürülebilir seviyelere geldiği, ancak Covid-19 pandemisi ile birlikte bir miktar yükseldiği görülmüştür. Faiz dışı dengede ise daha istikrarsız bir durum söz konusudur. Bu durum maliye politikası üzerinde baskı oluşturabilmektedir. Yerel yönetimlerin borçlanma gereği de istikrarsız bir şekilde ilerlemiştir. Vergi adaleti açısından önemli bir değişken olan dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı adaletten uzak bir büyüklükte olmakla beraber en istikrarlı ilerleyen değişkenler arasındadır. Bunun temel nedeni bir ekonomide vergi sistemi içindeki dolaylı-dolaysız vergi yapısının değiştirilmesi uzun yıllar alacak ve kararlı bir yönetim anlayışı ile mümkündür. Dolaylı vergilerin bu boyutu vergi adaleti açısından oldukça eleştirilen durumlar arasındadır. Genel bütçe vergi gelirlerinin tahsilat oranları daha stabil ilerlemekle beraber yıllar içerisinde düşme eğilimindedir. Bir ülkede vergi sisteminden temel olarak beklenen işlev kamu harcamalarına yetecek miktarda vergi toplanabilmesidir. Bütçe açıklarının artma eğiliminde olduğu bir ekonomide tahakkuk eden vergilerin tahsilat oranlarının düşme eğiliminde olması hızlı bir şekilde çözüm üretilmesi gereken ciddi bir mali sorundur.

Bu sonuçlar ışığında Türkiye'de kamu maliyesi değişkenlerinde stabil bir durumun sağlandığı söylenebilir. Ancak bazı değişkenlerde düzeltilmelerin gerçekleşmemesi, bazılarında da bozulmaların devam etmesi kamu maliyesinin sürdürülebilirliğine önümüzdeki yıllarda zarar verebilecek unsurlar arasındadır. 90'lı yıllardan sonra özellikle faiz dışı denge hedefi Türkiye'de kamu maliyesinin en önemli amaçları arasında olmuştur. Bu değişkenin daha sürdürülebilir seviyelere getirilmesi önem arz etmektedir. AB tanımlı genel yönetim borç stokunun son yıllarda artış eğiliminde olması bu konuda hızla önlem alınmasını gerektirdiğini göstermektedir. Vergi tahsilat oranlarının düşmesi ise özellikle vergisel ödevlerini zamanında ve tam olarak yerine getiren vergi mükelleflerinin davranışlarını olumsuz etkileyebilmektedir. Bu sorunla mücadelede vergi denetiminin nitelik ve niceliğinin artırılması gerekmektedir. Türkiye'de kamu maliyesinde yaşanan sorunların bir kısmı ulusal ve küresel olarak önlenemeyen gelişmelerle ilgili olmakla birlikte bir kısmı da ihtiyari maliye politikaları ile yakından ilişkilidir. Maliye politikaları tasarlanırken bir taraftan şoklara karşı hızla yanıt verebilecek şekilde oluşturulmalı, diğer taraftan popülist uygulamaların önüne geçebilecek şekilde çeşitli mali kurullarla sınırlandırılması düşünülmelidir. Bu durum Türkiye'de maliye politikalarının sürdürülebilirliğine katkıda bulunabilecektir.

COPRAS yöntemi ile Türkiye’nin 2000-2021 döneminde kamu mali performansı yedi kriterle ele alınmıştır. Bundan sonra yapılacak çalışmalarda TOPSIS, ARAS, VIKOR gibi farklı çok kriterli karar verme yöntemlerinin kullanılması, analizde kullanılan değişken sayısının artırılması ve dönemin farklılaştırılması yeni bulgular ortaya koyup politika yapıcılar için yol gösterici olabilecektir.

“Türkiye’de 2000-2021 Döneminde Kamu Mali Göstergelerinin Performans Analizi” Başlıklı Makalenin Araştırma ve Etik Beyanı Bilgileri

	Bu çalışma “Araştırma ve Yayın Etiği” değerlerine uygun olarak hazırlanmış ve intihal kontrol programında kontrol edilmiştir. Çalışmanın tüm sorumluluğu yazar(lar)a aittir.
Bilgilendirme	Bulunmamaktadır.
Yazar Çıkar Çatışması Beyanı	Bulunmamaktadır.
Yazar Katkı Oranı Beyanı	“Türkiye’de 2000-2021 Döneminde Kamu Mali Göstergelerinin Performans Analiz”i başlıklı çalışmayı şahsım olarak tek başıma hazırladığımı beyan ederim.
Teşekkür	Bulunmamaktadır.
Etik Kurul Onay Belgesi	Etik Kurul onayı alınmasına gerek yoktur.
Ölçek İzni	Ölçek izni alınmasına gerek yoktur.

Kaynakça

- Al İ., Demirel, S. K. (2022). Türkiye'nin Makroekonomik Performansının TOPSIS Yöntemiyle Değerlendirilmesi: 2002-2019 DÖNEMİ. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 9(1), 202-222.
- Ball, L. M., & Mankiw, N. G. (1995). What Do Budget Deficits Do? *NBER WORKING PAPER SERIES*, Working Paper 5263.
- Celasun, O., Ostry, J. D., & Debrun, X. (2006). Primary Surplus Behavior And Risks To Fiscal Sustainability In Emerging Market Countries: A “fan-chart” Approach. *IMF Staff Papers*, 53(3), 401-425.
- Chattopadhyay, S., & Bose, S. (2015). Global Macroeconomic Performance: A Comparative Study Based On Composite Scores. *Journal of Reviews on Global Economics*, 4, 51-68.
- Doğan, H. (2022). Türkiye’nin Makroekonomik Performansının 2010-2020 Yılları İçin CRITIC Temelli ARAS Yöntemi İle Değerlendirilmesi. *Asya Studies*, 6(19), 189-202.

- Eleren, A., & Karagül, M. (2008). 1986-2006 Türkiye Ekonomisinin Performans Değerlendirmesi. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 15(1), 1-14.
- Gelir İdaresi Başkanlığı (2022). Bütçe Gelirleri (1923-2021), https://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/user_upload/VI/GBG1.htm
- Gül, Z. B. (2013). Türkiye’de 2000 Sonrası Dönemde Kamu Maliyesi Uygulamalarının Bölüşüm Etkilerinin Sosyal Hesaplar Matrisi (SHM) ile Analizi. *Akdeniz İİBF Dergisi*, 13(26), 77-102.
- Kete, H. & Karasaç, F. (2022). Covid-19 Sürecinde Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye’nin Ekonomik Performanslarının COPRAS Yöntemi ile Değerlendirilmesi. *Journal of Economic Policy Researches*, 9(2), 373-395.
- Öksüzkaya, M., & Yaşar, Z. R. (2022). Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye’nin 2016–2020 Yılları Arası Makroekonomik Performansının ARAS ve COPRAS Yöntemleri ile Karşılaştırılması. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 24(1), 171-198.
- Öniş, Z. (2003). “The Broader Ramifications of Turkey’s Financial Crises” The Turkish economy in crisis (Ed) Öniş, Z., Rubin, B. FRANK CASS, London.
- Podvezko, V. (2011). The Comparative Analysis Of Mcda Methods Saw And Copras. *Engineering Economics*, 22(2), 134-146.
- Rodrik, D. (2012). The Turkish Economy After The Global Financial Crisis. *Ekonomi-tek*, 1(1), 41-61.
- Şanlısoy, S., & Çetin, M. (2016). Türkiye Ekonomisinde Hükümetlerin Ekonomik Performanslarının TOPSIS Yöntemi ile Ölçülmesi. *Sosyoekonomi*, 24(28), 65-84.
- Şimşek, A. (2006). Kamu Mali Dengesinin Sağlanmasında Maliye Politikasının Rolü: 2000 Sonrası Türkiye Deneyimi. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8(3).
- T.C. Cumhurbaşkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, (2022). <https://www.sbb.gov.tr/yillar-bazinda-genel-devlet-istatistikleri/>
- Yılmaz, B. E. (2016). *Maliye*, 2. Basım, İstanbul: Der Yayınları.
- Zavadskas, E. K., Kaklauskas A., Sarka, Vaidotas (1994), The new method of multicriteria complex proportional assessment of projects, *Technological and Economic Development Of Economy* 1(3), 131-139.
- Zavadskas, E. K., Kaklauskas, A., Peldschus, F., ve Turskis, Z. (2007). Multi-Attribute Assessment Of Road Design Solutions By Using The COPRAS Method. *The Baltic Journal of Road and Bridge Engineering*, 2(4), 195-203.
- Zavadskas, E. K., Kaklauskas, A., Turskis, Z., & Tamošaitienė, J. (2009). Multi-Attribute Decision-Making Model By Applying Grey Numbers. *Informatica*, 20(2), 305-320.

Performance Analysis of Public Finance Indicators for the Period 2000-2021 in Turkey

Halil KETE

Extended Abstract

The aim of this study is to evaluate the performance of the transformations in public finance variables in the post-2000 period in Turkey. When evaluating the success in the field of public finance in an economy, variables such as the budget deficit or the public debt burden are generally considered. However, performance analyzes to be made by bringing together different variables of public finance can give more enlightening information about the current situation of the country over the years.

The Turkish economy has survived many crises and events since the establishment of the Republic. The 1990s, which were quite turbulent economically and politically, formed the infrastructure of some crises in the early 2000s. Global economic events have also been another phenomenon that increased the severity of the pressure on the Turkish economy. Another important factor that increased the macroeconomic fragility of the Republic of Turkey in the first 100 years was the inability of the public finances to have a sustainable structure.

With the liberalization policies that started in the 1980s, Turkey entered the process of integration with international markets, but some problems along with it became the trigger of new crises. In the 1990s and early 2000s, when macroeconomic fragilities were quite high, one of the weakest aspects of the economy was the public finance sector. The economic crises experienced in 2000 and 2001 also showed their effects in the political sector and early elections were held in 2002. One of the biggest reform areas after the political stability environment experienced after 2002 is public finance. However, since then, national and global economic, political, military and public health problems have caused new pressures on the economy.

The ratio of budget deficits to GDP is determined as 3% in the Maastricht criteria. It is observed that the highest deficit in the 2000-2021 period in Turkey was realized in 2001 with a rate of 12.45%. After 2005, except for the 2009 global crisis period, a budget performance below the Maastricht criterion was shown until 2019. The main reason for the increase in 2020 is thought to be the expansionary fiscal policies implemented due to the Covid-19 pandemic.

Another important goal in terms of ensuring fiscal discipline is that there is no borrowing requirement after interest payments are subtracted from budget expenditures. Between 2000 and 2008, Turkey had a primary surplus. During the 2009 global crisis, this balance was disrupted. Until 2017, the primary surplus target was achieved, albeit slightly. However, the deterioration in primary surplus data after 2018 could not be recovered. The most unsuccessful year in terms of interest payments between 2000-2021 was 2002. In 2002, 50.96 percent of the consolidated budget expenditures were allocated to interest payments. This situation made the budget balance unsustainable. However, in the following years, a very successful performance has been shown in this regard. From 2002 to 2018, the share of interest payments in consolidated budget expenditures decreased every year without exception. One of the Maastricht criteria is that the ratio of general government debt stock to GDP should not exceed 60 percent. This rate reached its peak in 2001 with 75.5%. This rate, which had a decreasing trend until 2018, except for the increase during the global crisis, increased after 2018 and was around 41.8% in 2021.

Indirect taxes that are collected objectively and do not take into account the personal characteristics of taxpayers are easy to collect. However, it has distorting effects on tax justice. Except for the years 2000-2001 in Turkey, the share of indirect taxes in total tax revenues did not fall below 60%. An important data showing the success of the tax administration is how much of the accrued taxes are collected. The collection rates, which were over 90% until 2007 in Turkey, entered a downward trend after this year. In 2020, 80% reached its lowest level. Education and health expenditures are expenditure items with high positive externalities, especially in the development processes of developing economies such as Turkey. They are characterized as efficient public expenditures in the long run. Social protection expenditures, on the other hand, are a constitutional obligation as a requirement of being a social state. In terms of the period covered in Turkey, education, health and social protection expenditures, which were higher in the early 2000s, have followed a more stable course in recent years.

Performance analyzes in socioeconomic terms provide important information to both researchers and policy makers in terms of creating future projections. The absence of an analysis of Turkey's public financial performance with the MCDM method in the literature constitutes one of the main starting points of the study. The Complex Proportional Assessment (COPRAS) method was preferred in the analysis of public financial performance.

In this study, 8 criteria were used while performing the performance analysis of public finance in Turkey between the years 2000-2021. These criteria are; central government budget net borrowing requirement/GDP, European Union Defined General Government Debt Stock/GDP, Primary Balance/GDP, Interest Expenditures/Consolidated Budget Expenditures, Local Governments Net Borrowing Requirement/GDP, Indirect Taxes/Total Tax Revenues, General Budget Tax Revenue Collection Rates, Education, Health and Social Protection Expenditures/GDP.

Turkey's public finance performance between the years 2000-2021 was analyzed with the COPRAS method, which is one of the multi-criteria decision-making methods. Eight fiscal performance criteria were used in the analysis. As a result of the analysis, the performance

scores of the years were evaluated over 100 points. The years with the worst scores were 2001, 2003 and 2002, respectively. The years with the best scores are 2011, 2020 and 2021. It has been observed that the performance scores taken over the years do not progress stably and show sharp fluctuations between the periods. For example, while the scores in the 2000-2009 period varied between 22-41.1, the 2010-2015 period had 62.8-100 points. While the 2016-2019 period received 43.7-67 points, the years 2020 and 2021 received values close to full points.