

Türkiye'de Kamu Harcamalarının Covid-19 Salgını Sürecinde Seyri: Sıçrama Hipotezinin Geçerliliğinin Değerlendirilmesi

The Course of Public Expenditures in Turkey During the Covid-19 Pandemic: Evaluation of the Validity of the Displacement Hypothesis

Hüseyin DİRİCAN¹

Bediha Sultan ZIVALI²

Araştırma Makalesi / *Research Article*

Geliş Tarihi / *Received*: 21.06.2022

Kabul Tarihi / *Accepted*: 09.11.2022

Doi: 10.48146/odusobiad.1133635

Atıf / Citation: Dirican, H., & Zıvalı, B. S., (2023). "Türkiye'de Kamu Harcamalarının Covid-19 Salgını Sürecinde Seyri: Sıçrama Hipotezinin Geçerliliğinin Değerlendirilmesi" ODÜSOBİAD 12(3), 2201-2226 Doi: 10.48146/odusobiad.1133635

Öz

Covid-19 salgını tüm dünyada toplum sağlığını tehdit etmenin ötesine geçmiş, ülkelerin ticari faaliyetlerini yavaşlatmış ve üretim faaliyetlerini neredeyse durma noktasına getirmiştir. Söz konusu salgın ulusal çapta devlet müdahalelerini gerektirmiş, küresel olarak da uluslararası kuruluşlarca önlemler alınmasını gerekli kılmıştır. Alınan önlem ve tedbirler neticesinde kamu harcamalarının düzeyinde önemli artışlar yaşanmıştır. Teoride kamu harcamalarının artışı açıklayan çeşitli yaklaşımlar bulunmaktadır. Söz konusu yaklaşımlardan bir tanesi olan Peacock-Wiseman sıçrama hipotezi, kamu harcamalarının kriz, savaş gibi olağanüstü dönemlerde sıçrayarak arttığını ileri sürmektedir. Bu bağlamda çalışmanın dayanağını, olağanüstü bir dönem olan Covid-19 pandemisi ile kamu harcamaları ilişkisinin değerlendirilmesi oluşturmaktadır. Çalışmanın amacı, Türkiye'de Covid-19 salgın döneminde gerçekleştirilen kamu harcamalarını Analitik Bütçe Sisteminde yer alan Ekonomik Sınıflandırmaya göre tasnif ettikten sonra kamu harcamalarının alt bileşenlerinde meydana gelen sıçrama düzeylerinin belirlenmesidir. Türkiye üzerinde yapılan incelemeler sonucunda, Covid-19 salgını döneminde özellikle sağlık harcamalarının ve transfer harcamalarının sıçrayarak yeni bir seviyeye ulaştığı gözlemlenmiş ve kamu harcamalarındaki bu seyrin Peacock-Wiseman sıçrama hipotezi ile örtüştüğü tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Harcamaları, Sıçrama Hipotezi, Covid-19 Pandemisi, Analitik Bütçe Sınıflandırması, Ekonomik Sınıflandırma.

Abstract

The Covid-19 pandemic has not only put public health at risk throughout the world, but it has also slowed down business operations of countries and brought the industry to a stop. This pandemic required government

¹Sorumlu Yazar: Arş. Gör., Aksaray Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, Aksaray, E-mail: huseyindirican@aksaray.edu.tr, ORCID ID: 0000-0002-6970-5821

²Arş. Gör., Kırşehir Ahi Evran Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, Kırşehir, E-mail: bediha.zivali@ahievran.edu.tr, ORCID ID: 0000-0002-0464-4992



interference, as well as global measures by international organizations. As a result of the actions and measures implemented, the level of public expenditures has increased significantly. There are various approaches in theory to explain the increase in public expenditures. One of these approaches, the Peacock-Wiseman hypothesis, claims that public expenditure increases by leaps and bounds during extraordinary periods like crisis and war. In this context, the basis of the study is the evaluation of the relationship between the Covid-19 pandemic, which is an extraordinary period, and public expenditures. The aim of this study is to detect the jump levels in sub-components of public expenditures after classifying public expenditures in Turkey according to the Analytical Budget System's Economic Classification during the Covid-19 pandemic period. As a result of the studies on Turkey, when public expenditures during the Covid-19 pandemic are examined according to the economic classification, which is the sub-branch of the analytical budget classification, it was observed that personnel expenses, current transfers, capital expenses and liability component have jumped to a new level and when the relationship between these public expenditures and the pandemic period was examined, it was discovered to overlap with the Peacock-Wiseman hypothesis.

Keywords: Public Expenditures, Displacement Hypothesis, Covid-19 Pandemic, Analytical Budget Classification, Economic Classification.

Giriş

Ortaya çıktığı ilk günden itibaren 226 ülkede etkisini gösteren Covid-19 hastalığı, 28 Nisan 2022 tarihi itibarıyla yaklaşık 512 milyon vaka ve 6 milyon 250 bine yakın ölüm oranıyla tüm dünya ülkeleri için ortak bir gündem haline gelmiştir (Worldometer, 2022). İnsanlık tarihi boyunca görülmüş olan en önemli sağlık krizlerinden biri olan bu salgın hem sosyal hem de ekonomik hayatları aşırı yavaşlatmış hatta durma noktasına getirmiştir. Bu çerçevede dünya genelinde 226 ülkenin hemen hepsinde sokağa çıkma yasakları getirilmiş, çoğu işyerinde üretime ara verilmiş, mağazalar, restoranlar, kafeler kapatılmış, işsizlik artmış, arz-talep arasındaki denge bozulmuş, küresel ve ulusal ticari faaliyetler de olumsuz yönde etkilenmişlerdir.

Salgın döneminde toplum üyelerinin durumunun kötüleşmesi sebebiyle kamu gelirlerinde ciddi tahribatlar olmasının yanında kamu harcamalarının da önemli ölçüde artışına ihtiyaç duyulmuştur. Bu durum salgın öncesi dönemde bütçe fazlası veren gelişmiş ülkeler için çok büyük problemlere yol açmasa da gelişmekte olan ve gelişmemiş ülkeleri çok zor durumda bırakmıştır. Covid -19 salgını öncelikli olarak sağlık harcamalarının büyük oranlarda artışına, ardından da salgın sebebiyle geliri düşen ya da işsiz kalan vatandaşlar için transfer harcamalarına ihtiyaç duyulmuştur. Bu sebeple söz konusu dönemde otoriteler üstü bir kurum olan hükümetler tarafından uygulanacak politikalar dikkat çeker hale gelmiş ve sosyal devlet olma anlayışı gereğince toplum üyelerinin ekonomik durumları korunmaya çalışılmıştır.

Literatürde Covid-19 sürecinin kamu harcamaları ile ilişkisini inceleyen az sayıda çalışma bulunmakla birlikte, kamu harcamaları ve alt bileşenlerindeki değişimi detaylı bir şekilde görünür kılmaya çalışmanın özgünlüğünü oluşturmaktadır. Bu çalışmada Covid-19 salgını sürecinde Türkiye'de kamu harcamalarının seyri, uluslararası standartlara (GFS) uygun olarak hazırlanan Analitik Bütçe

Sisteminde Ekonomik Sınıflandırmaya göre incelenmeye çalışılmıştır. Ekonomik sınıflandırmanın baz alınması hem hangi kamu harcaması kaleminin sıçrayışında salgının etkisinin olduğunu belirlenmesi açısından hem de uluslararası çapta karşılaştırabilmeyi kolaylaştırması açısından önem arz etmektedir. Bu bağlamda çalışmada öncelikle, kamu harcamalarının teorik çerçevesi ele alınacak, akabinde kamu harcamalarının artışını açıklayan teorilerden Peacock-Wiseman sıçrama hipotezi hakkında bilgilendirme yapılacaktır. Çalışmanın devamında, Türkiye’de Pandemi sürecinde alınan ve kamu harcamalarının artışında önemli rol oynayan önlemlere değinilecek ve son olarak Pandemi döneminde yapılan kamu harcamaları Peacock-Wiseman sıçrama hipotezi çerçevesinde değerlendirilecektir.

Kamu Harcamalarının Teorik Çerçevesi

Klasik maliye ile modern maliye anlayışlarının temelden ayrıldığı konuların başında kamu harcamaları gelmektedir. Klasik maliye anlayışında kamu harcamalarına büyük önem verilmiş ve maliyenin başlangıç noktası olarak “devlet, önce harcar” ilkesinden yola çıkmıştır. Klasiklere göre, kamu hizmetlerinin görülebilmesi, hatta devletlerin varlıklarını idame ettirebilmeleri için öncelikle zorunlu olan kamu harcamaları belirlenmelidir. Klasikler, kamu harcamalarının içeriğinden ziyade harcamaların toplamı yani hacminin büyüklüğünü önemsemişlerdir (Devrim, 1996; Nadaroğlu, 1996).

Modern maliye anlayışı ise Klasiklerin aksine kamu harcamalarının içeriği ile ilgilenmiş ve bu konuda ayrıntılı analizler yapmıştır. Şöyle ki, modern maliye görüşünün temelinde kamu harcamalarının içeriksel olarak incelenmesi hususu bulunmaktadır. Bu sebeptendir ki kamu harcamaları konusuna klasik maliye anlayışı niceliksel, modern maliye anlayışı niteliksel yaklaşmışlardır (Ataç vd., 2002; Nadaroğlu, 1996).

Özünde her iki sistemde de devletler devamlılığını sağlayabilmek, toplumsal bazı ihtiyaçları karşılayabilmek ve düzenleyici, denetleyici rolünü yerine getirebilmek adına birtakım harcamalar yapmakla yükümlü otoriteler üstü bir kurumdur. Devlet tarafından gerçekleştirilen bu harcamalar kamu harcamalarını oluşturmakta ve bu harcamaların geçmişten günümüze sürekli olarak artma eğilimi içerisinde olduğu ifade edilmektedir.

Kamu Harcamaları ve Teorik Yaklaşımlar

Kamu harcamaları, kamu tüzel kişileri tarafından gerçekleştirilen harcamaları ifade etmektedir (Nadaroğlu, 2000: 130-132). Bir ülkedeki kamu harcamalarının miktarına ve bileşenlerine bakılarak, devletin ekonomik yapısından tercih edilen siyasi, iktisadi ve ideolojik yapıya kadar birçok konu hakkında fikir yürütülebilme mümkündür. Milli gelirlerin önemli bir kısmını teşkil eden kamu harcamaları hakkında çeşitli görüşler bulunmaktadır. Bu görüşlerden bir tanesi, devletler bazı mal ve hizmetleri sunabilmek amacıyla harcama yapmak zorundadır argümanına dayanmaktadır. Devletlerin sunmak zorunda oldukları söz konusu bu mal ve hizmetler ise büyük oranda piyasa ekonomisi tarafından karşılanamayan ya da karşılanması tercih edilmeyen mal ve hizmetlerden oluşmaktadır.

Dar ve geniş anlamda tanımlanması mümkün bir kavram olan kamu harcamaları, dar anlamda, merkezi yönetimce yerine getirilen hizmetler dolayısıyla bütçe sınırları içerisinde yapılan harcamaları kapsarken

(Akdoğan, 2014: 65) geniş anlamda ise başta devlet olmakla birlikte kamu tüzel kişilerinin ve kamunun devrettiği yetkilere sahip kuruluşlar tarafından yapılan harcamaları kapsamaktadır (Edizdoğan, 2008: 40-41). Hükümetlerin almaları gereken çeşitli gelirlerden vazgeçmeleri ya da sahip oldukları varlıkların amortismanın da bir nevi gider olarak değerlendirilmesi, hükümetlerin parasal nitelikli harcamalarına ilaveten; vergi istisnası ve muafiyeti ile amortisman gibi yaptığı giderler de geniş anlamda kamu harcamalarının kapsamına girmektedir. Buradan hareketle kamu harcamalarının geniş anlamda kapsamına dahil olan kalemler aşağıda verilen görseldeki gibi ifade edilebilir (Pehlivan, 2013: 65):



Görsel 1. Geniş anlamda kamu harcamalarının kapsamı (Pehlivan, 2013: 65)

Kamu hizmetlerinin yerine getirilebilmesi için önceden belirlenmiş olan yasal sürecin takip edilmesi gerekmekte ve bu husus kamu harcamalarının en önemli özellikleri arasında yer almaktadır. Kamu hizmetlerinin yerine getirilebilmesindeki temel amaç ise toplum refahının yükseltilebilmesidir. Dolayısıyla kamu harcamalarının öncelikli amacı toplumsal refahı artırabilmektir. Toplum refahının artırılabilmesi için tam kamusal ve yarı kamusal mal ve hizmetlerin üretimi yeterli olamamakta, bunun yanı sıra toplumda yaşayan bireylere yoksulluk sınırının üzerinde bir gelirin sağlanması da gerekmektedir. Bu nedenle devletler, bireylerin hayat standartlarını yükseltebilmek, ülkenin toplam milli sermayesini adaletli dağıtılabilmek ve toplum üyelerinin geleceklerini güvence altına alabilmek adına bazı girişimlerde bulunmaktadır. Bu girişimler, geçmişten günümüze değişerek artmış ve artmaya da devam etmektedir. Bu husus da kamu harcamalarının gerekliliğini ve artışını açıklamadaki kilit noktayı oluşturmaktadır.

Tarihsel sürece bakıldığında gerek gelişmekte olan gerekse gelişmiş ülkelerde kamu harcamalarının sürekli olarak bir artış eğilimi içerisinde olduğu görülmektedir. Söz konusu artışın nedenlerini açıklayan çeşitli yaklaşımlar bulunmaktadır.

Kamu harcamalarının artışını açıklamaya çalışan ilk yaklaşım Adolph Wagner tarafından 1883 yılında geliştirilmiştir. Wagner kanunu olarak da bilinen yaklaşıma göre kamu harcamalarının artış sebebi, sanayileşme sürecinin akabinde sosyal ve ekonomik ihtiyaçların artmasıdır. Wagner, görüşünü, devlet faaliyetlerinin sürekli olarak artışı şeklinde de ifade etmiştir (Taraktaş, 2018: 103). Wagner'e göre, devlet bir gelişim süreci içerisinde ve bunun bir sonucu olarak da faaliyetleri artmaktadır. Devlet faaliyetlerinin artması ise kamu harcamalarının artmasına neden olmaktadır.

Kamu harcamalarının artışını açıklayan diğer bir yaklaşım Musgrave tarafından geliştirilmiştir. Kamu harcamaları ile ülkelerin kalkınmışlık düzeyleri arasındaki ilişkiye dikkat çeken Musgrave, ekonominin farklı kalkınma düzeylerinde farklı ihtiyaçların oluşacağını ve buna bağlı olarak da kamu harcamalarının artabileceğini ileri sürmüştür (Musgrave, 1969: 69).

Kamu harcamalarının artışını açıklayan yaklaşımlardan bir diğeri Kamu Tercih Teorisidir. Maksimizasyon Teorisi olarak da bilinen yaklaşımın öncüleri arasında; J. Buchanan, D. Black, G. Tullock, W.A. Niskanen ve A. Downs gibi isimler bulunmaktadır. Maksimizasyon Teorisine göre, toplumdaki her kesim rasyonel davranmaktadır. Rasyonel davranışın bir sonucu olarak; seçmenler fayda, politikacılar oy, baskı ve çıkar grupları rant, bürokratlar ise yetki maksimizasyonu çerçevesinde hareket edeceklerdir. Her politik kesimin rasyonel davranışı sonucunda ise kamu harcamaları artacaktır (Yüksel, 2022: 19). Kamu harcamalarının artışını açıklayan yaklaşımlardan bir diğeri ise Peacock-Wiseman sıçrama hipotezidir. İlgili hipotez çalışmanın temel dayanağını oluşturmakla birlikte aşağıda detaylı bir şekilde ele alınmaktadır.

Kamu Harcamalarının Artışını Açıklamaya Yönelik Bir Yaklaşım: Peacock-Wiseman Sıçrama Hipotezi

Tarihsel süreç içerisinde devletlerin toplum hayatı içerisinde üstlendiği fonksiyonlar ve görevler sürekli artış eğilimi göstermiştir. Devletlerin giderek artan görev ve fonksiyonları neticesinde hem ekonomik müdahaleleri hem de kamu harcamaları artış göstermiştir. Kamu harcamalarının hep bir artış trendi içerisinde olması hiç şüphesiz devletin üstlendiği görevlerin ve buna bağlı olarak da kamusal faaliyetlerin artmasından kaynaklanmaktadır.

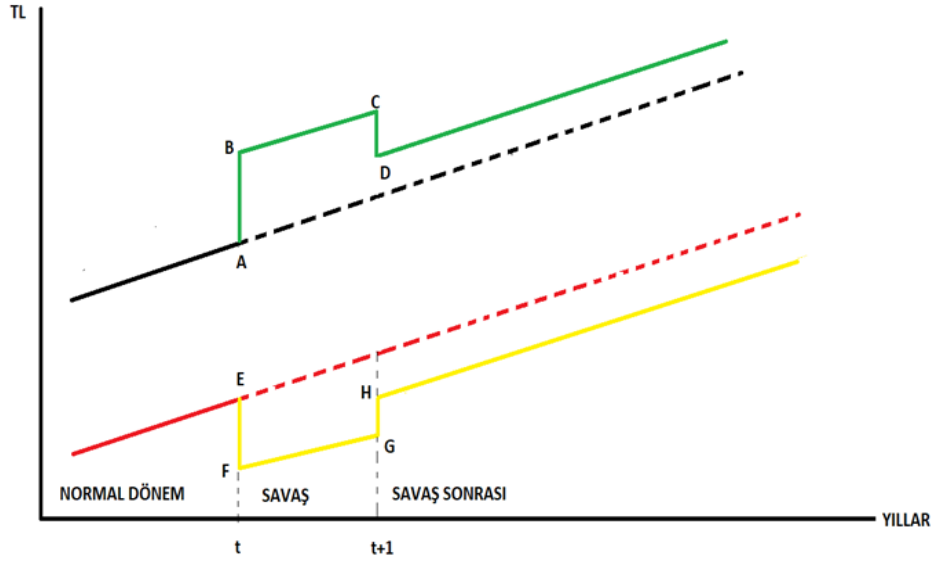
Kamu harcamalarının toplam büyüklüğü, toplam kamu harcamalarının gayri safi milli hasılaya oranlanması suretiyle hesaplanabilmektedir. 20. yüzyılın ilk yarısında dünya genelinde kamu harcamaları milli gelirin yaklaşık %10'unu oluşturmaktaydı. Bu oran 1930'lu yıllar itibarıyla artmaya başlamış ve özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında bazı ülkelerde milli gelirin %50'sini aşmıştır (Pehlivan, 2013: 66-67).

Devlet faaliyetlerinin ve dolayısıyla kamu harcamalarının sürekli artış trendine sahip olması düşüncesini taşıyan teorilerin aksine, kamu harcamalarının olağanüstü dönemlerde arttığını ileri süren



teoriler de bulunmaktadır. Bu teorilerin temelinde İngiltere'deki kamu harcamalarının artışının incelendiği ve Peacock-Wiseman tarafından ileri sürülen Sıçrama Hipotezi teorisi bulunmaktadır. İkili elde ettikleri bulgulardan hareketle, Wagner'in ileri sürdüğü gibi kamu harcamalarındaki artışın varlığını kabul etmekle birlikte, bu artışın yıllar itibariyle sürekli bir artış olmayıp savaş ve ekonomik bunalım gibi olağanüstü dönemlere bağlı olarak bu dönemlerde de sıçrayarak artan bir trende sahip olduğunu vurgulamışlardır (Ay, 2014: 111). Peacock-Wiseman, çalışmalarında kamu harcamalarının savaş, doğal afet gibi sosyal bunalımların yaşandığı dönemlerde zirve yaparak en yüksek seviyelerine ulaştığını saptamışlardır. Öte yandan savaş, darbe, doğal afet ve salgın hastalık gibi olağanüstü dönemin bitmesinin ardından ise kamu harcamalarının milli hasıla içerisindeki büyüklüğünü önemli ölçüde koruduğunu ifade etmişlerdir. İşte, olağanüstü bir dönemde kamu harcamalarının sıçrama yaparak arttığını öne süren iki önemli isim, bu görüşlerine sıçrama hipotezi ismini vermişlerdir (Peacock & Wiseman, 1967: 27).

Peacock- Wiseman sıçrama hipotezinin dayanağı şöyledir; Vergi mükelleflerinin kamusal mallara ve hizmetlere olan talepleri daima katlanmayı kabul ettikleri vergi tazyikinin üzerinde seyretmektedir. Yani toplum kamusal mal ve hizmet talep etmekte fakat bunun finansmanını karşılamakta isteksiz ve yetersiz kalmaktadır. Arada oluşan fark ise kamusal mal ve hizmetlerin arzını zorunlu hale getirmektedir. Bu koşullar altında esas itibariyle devamlılık arz eden bir durumundan bahsedilebilmektedir. Fakat savaş, kriz vb. olağanüstü dönemlerde durum değişecek ve kamunun harcama düzeyinde sıçramalar meydana gelecektir. Çünkü bu gibi olağanüstü şartların geçerli olduğu dönemlerde devletler yeni görevler üstlenecek ve daha fazla harcama yapmak zorunda kalacaklardır. Bu şartlar altında da mükelleflerin vergi tazyiki hakkındaki kanaatleri değişiklik gösterebilecektir. Yeni koşullar altında toplum üyeleri eskisine oranla daha ağır vergi yükünü anlayışla karşılayabilecek hale gelecek ve normal dönemde tepki göstereceği vergi yüküne bu olağanüstü dönemde kabullenecek ya da kayıtsız kalacaklardır (Peacock & Wiseman, 1967: 27). Öte yandan olağanüstü koşullar nedeniyle Peacock ve Wiseman tarafından "değerlendirme etkisi" olarak da adlandırılan sıçrama hipotezi etkisi sonucu toplum üyeleri yeni ihtiyaçlarını fark edecek dolayısıyla daha fazla kamu harcaması arzusuyla daha yüksek vergi yüküne katlanabilecek ve olağanüstü dönem geçtikten sonra da gerek kamu harcamaları gerekse vergiler eski seviyelerine düşmeyecektir (Akbulut, 1993: 247).



Görsel 2. Peacock-Wiseman Sıçrama Hipotezi (Edizdoğan, Gümüş ve Çetinkaya, 2019: 61)

Peacock-Wiseman, İngiltere’de 1890-1950 döneminde yapılan kamu harcamalarını incelemişler (Brochier, Llau & Michalet, 1981: 425) ve toplumsal çalkantıların yaşandığı olağanüstü dönemlerde (savaş, darbe, doğal afetler, salgın hastalıklar gibi) söz konusu harcamaların sıçrama (yer değiştirme) yaptığını, olağanüstü dönemin sona ermesinin ardından da eski düzeyine geri dönmediğini belirtmişlerdir (Eckstein, 1964: 10). Görsel 2’den de görülebileceği üzere t ve t+1 yılları arası savaş dönemi ilan edilmiştir. Söz konusu dönemde zaten artmakta olan kamu harcamaları ani bir sıçrama ile A noktasından B noktasına yer değiştirmiştir. Savaş sonrası dönemde ise kamu harcamalarında bir azalış olmuş fakat bu azalış eski seviyesine incek kadar gerçekleşmemiştir (Akdoğan, 2021: 73).

Görsel 2’ye göre, t ve t+1 yılları arasındaki savaş döneminde kamu harcamalarının aksine, özel sektörün yapmış olduğu harcamalarda düşüş olduğu gözlenmektedir. Savaşın bitmesi ile özel sektör harcamaları da kamu harcamaları gibi eski seviyesine dönememekte ve sıçrama gösterdiği yerden itibaren kamu harcamaları için azalarak özel kesim harcamaları için nispeten artarak yeniden yerleşmektedir. Buna bağlı olarak devletler tarafından olağanüstü dönemlerde artan kamu harcamalarının finansmanı için vergi sisteminde mevcut olan vergilerin bazılarının oranı yükseltilmekte ya da yeni vergiler yürürlüğe konulmaktadır. Yürürlüğe konulan yeni ek vergileri ödemeye toplum üyeleri olağanüstü dönemde alıştığı için bu vergiler olağanüstü dönem geçse bile devletler tarafından toplamaya devam edilmektedir. Başka bir ifadeyle, olağanüstü dönem için getirilen vergiler artık vergi sistemlerinin kalıcı bir parçası haline gelmiş olmaktadır (Demir, 2021: 114).

Peacock- Wiseman Sıçrama Hipotezine Ait Literatür Taraması

Sıçrama hipotezi literatürü incelendiğinde uluslararası ve ulusal birçok çalışma bulunmaktadır. Bu çalışmaların özünü olağanüstü dönemde kamu harcamalarında meydana gelen ani sıçramaların ölçülmesi oluşturmaktadır.



Birleşik Krallığa ait kamu harcamalarını 1890-1960 dönemi için inceleyen Peacock-Wiseman, söz konusu süreç içerisinde gerçekleşen I. ve II. Dünya Savaşı dönemlerinde kamu harcamalarının sıçramalı bir şekilde artış gösterdiğini tespit etmiştir (Peacock & Wiseman, 1961).

Amerika Birleşik Devletleri, Kanada, Birleşik Krallık, İsveç ve Almanya'da kamu harcamalarında meydana gelen artışların sıçrama tezi ile ilişkisini inceleyen başka bir araştırmada; I. ve II. Dünya Savaşları ile 1929 Büyük Ekonomik Buhranın kamu harcamalarının sıçrayarak artış göstermesinde etkili olduğu sonucuna ulaşılmıştır (Gupta, 1967).

Goffman ve Mahar (1971) altı Karayip ülkesi üzerinde yaptıkları incelemelerde kamu harcamalarının sıçramalı olarak artışına kaynaklık eden nedenlerin demokrasi ve kalkınma olduğunu üzerine yoğunlaşmışlar. Çalışma sonucunda ise teorinin temelinde bulunan, arzu edilen harcama düzeyi ile katlanılabilir vergi oranı gibi göstergelerin demokratik ülkelerde geçerli olduğunu kanıtlamışlardır.

Peacock ve Wiseman sıçrama hipotezine eleştirel yaklaşan başka bir çalışmada, kamu harcamalarının sadece savaş dönemlerinde değil soğuk savaş dönemlerinde de artış eğilimi sergileyeceği ve süper güç olarak adlandırılan ülkelerin yanı sıra Kanada gibi süper güç olarak adlandırılmayan ülkelerde de görüleceğini belirtmiştir (Bird, 1972).

Nagarjan (1979), Hindistan merkezi kamu harcamalarını kullanarak -1962 krizini dikkate alıp- ampirik bir çalışma gerçekleştirmiştir. Çalışmada yapılan testler sonucunda küçük nitelikteki sosyal çalkantılarında da kamu harcamalarında sıçramaya neden olabileceğine ulaşılmıştır.

İsveç ve Birleşik Krallıktaki kamu harcamaları seyrinin incelendiği diğer bir çalışmada zaman serisi üzerine odaklanılmıştır. İki ülkedeki 1922-1987 dönemindeki kamu harcamaları, fiyatlar ve gayri safi yurtiçi hasıla verileri ile oluşturulan modelin sonucunda, iki ülkenin II. Dünya Savaşında farklı tutum sergilemelerine rağmen savaşın yarattığı etkilerin benzerlik gösterdiği tespit edilmiştir (Henrekson, 1990).

Henry ve Olekalns (2010), 1836-1995 dönemi için Peacock-Wiseman sıçrama tezinin geçerliliğini Birleşik Krallık için test etmişler. Yapılan çoklu yapısal kırılma testi sonucunda, 1915 ve 1941 savaş yıllarında yapısal kırılmalar tespit etmişlerdir.

Nijerya'da 1961-2009 döneminde kamu harcamalarının; siyasi istikrarsızlık, büyüme ve harcamaların merkezileşmesi ile ilişkisini inceleyen modelin sonucunda, kamu harcamaları açısından, harcamaların merkezileşmesi ve siyasi istikrarsızlığın etkisinin büyümeden daha fazla olduğu tespit edilmiştir. Bu ise Leviathan teorisi ve Peacock-Wiseman sıçrama tezinin kamu harcamalarının artışını açıklamada Wagner Kanunu'na göre daha etkili olduğunu göstermektedir (Efobi & Osabuohien, 2012).

Magazzino, Giolli ve Mele (2015), 1980-2013 dönemi için Wagner Kanunu'nun geçerliliğini Peacock-Wiseman modeli çerçevesinde analizini Avrupa Birliği ülkeleri -Hırvatistan hariç- üzerinde gerçekleştirmiştir. Yapılan testler sonucunda, büyüme ve kamu harcamaları arasındaki nedensellik üç ülke için karşılıklı olduğu tespit edilmiştir. Sekiz ülkede Wagner Kanunu'nu destekler nitelikte

sonuçlara ulaşılmışken dört ülkede Keynesyen hipotez desteklenmiştir. On iki ülkede ise nedenselliğe rastlanmamıştır.

Söz konusu bu analizlere Türkiye perspektifinden bakıldığında Akbulut 1993 yılında yaptığı çalışmasında 1972-1980 darbe dönemleri için 1963-1990 yılları arasındaki kamu harcamalarının gelişimini incelemiş ve Peacock-Wiseman sıçrama tezini destekler nitelikte sonuçlara ulaşmıştır (Akbulut, 1993: 255).

Özsağır, 2013 yılında yaptığı çalışmasında 1923-2012 yıllarını esas almış Türkiye’de askeri darbe dönemlerinde ekonomik performansın ne derece etkilendiği ortaya koymaya çalışmıştır ve ülkede yaşanan askeri darbelerin ülke ekonomisinin performansını olumsuz yönde etkilediğini ortaya koymuştur (Özsağır, 2013: 771).

Ünsal, 2016 yılındaki çalışmasında 1999 Marmara Depremi’nin vergi politikalarına olan etkisini Peacock-Wiseman Sıçrama Tezini esas alarak teorik bir yorum yapmış ve özel iletişim vergisinin (ÖTV) Peacock-Wiseman tarafından iddia edilen sıçrama tezine paralel sonuçlar doğurduğunu vurgulamıştır (Ünsal, 2016: 18).

Akalın, 2017 yılında yaptığı çalışmasında 1981-2015 yılları için Türkiye ekonomisi açısından Peacock-Wiseman Sıçrama Hipotezinin uygunluğunu test etmiştir. Söz konusu çalışma 1993 ve 1999 yıllarında kırılmalı dönemler tespit etmiş ve sıçrama hipotezine paralel şekilde sonuçlar elde etmiştir (Akalın, 2017: 99).

Kutbay ve Gerede, 2019 yılında yaptıkları çalışmalarında 1924-2016 yılları arasında Türkiye’de yaşanan darbe dönemleri neticesinde kamu harcamalarındaki yaşanan artışın sıçrama tezi ile uyumluluğunu test etmişlerdir. Söz konusu çalışma neticesinde hem kamu harcamalarının hem de vergi gelirlerinin darbe ve savaş dönemlerinde arttığını, bir daha ise eski düzeyine dönmediğini elde etmişler ve buradan hareketle sıçrama hipotezinin geçerliliğini teyit etmişlerdir (Kutbay & Gerede, 2019: 1986).

Buhur, 2020 yılında yaptığı çalışmasında Türkiye’de pandemi dönemi boyunca devletin rolünün ne derece önemli olduğu ve pandemi sürecinin iktisadi ve mali etkilerini ele almış ve salgın döneminde alınan mali ve iktisadi tedbirlerin yeterli ölçüde etkili olmadığı sonucuna varmıştır (Buhur, 2020: 1920).

Demir, 2021 yılında yaptığı çalışmasında Türkiye’de 1929-2021 yılları arasında yaşanan ekonomik, siyasal, sosyal ve askeri kriz dönemlerini incelemiştir. Çalışmanın sonucunda kamu harcamalarının arttığını ve Peacock-Wiseman Sıçrama Hipotezinin Türkiye ölçeğinde geçerli olduğunu gözlemlemiştir (Demir, 2021: 110).

Güneş ve Arslan da 2021 yılında yaptıkları çalışma ile 2015-2020 yılları arasında yapısal kırılma tespit etmişler ve bu dönem 15 Temmuz darbe girişiminin, döviz krizinin ve özellikle Covid-19 pandemisinin yaşandığı dönem olmuştur. Dolayısıyla Covid-19 pandemi sürecinin de bir olağanüstü dönem olup kamu harcamalarında artışa sebep olması dolayısıyla sıçrama hipotezi analizlerine uygun düşeceği gözlemlenebilmektedir (Güneş & Arslan, 2021: 242).



Türkiye'de Covid-19 Salgınına Yönelik Alınan Ekonomik Tedbirler

Covid-19 salgını için son yüzyılda insan sağlığını tehlikeye atan en büyük salgın denilmekte ve her alanı olumsuz etkilediği gibi ekonomik etkilerinin de oldukça yıpratıcı olduğu vurgulanmaktadır. Hatta öyle ki salgının ekonomik etkilerinin 1929 Büyük Buhranından daha yıkıcı olabileceği ileri sürülmektedir. Covid-19 küresel zararının ekonomideki etkisi 2008-2009 küresel mali krizinin etkisini de aşmış durumdadır ve salgının küresel bir durgunluğa yol açması söz konusudur (IMF, 2020: 12). Bu büyük ekonomik yıkım devlet müdahalesi gerektirmekte ve krizden çıkışta başarının, her ülkenin uyguladığı ulusal politikalara bağlı olduğunu göstermekle birlikte ulus devletlerin önemini ortaya çıkarmaktadır.

Sıçrama hipotezi bağlamında Covid-19 küresel salgını gibi olağanüstü dönemlerde kamu harcamalarında bir artış meydana gelmektedir. Burada önemli olan husus devletin artan bu kamu harcamalarını nasıl finanse edeceği. Hükümetler bu artışın finansmanı için para basmakta, borç almakta, vergileri artırmakta ya da yeni vergiler koyma yoluna gitmektedirler. Covid-19 salgın döneminde de durum böyle gerçekleşmiş ve kamu harcamalarındaki artışı finanse edebilmek için bir yandan yeni vergiler hayata geçirilmiş bir yandan da var olan bazı vergilerin oranlarında artışa gidilmiştir.

Salgının küresel boyutlu olduğu anlaşıldığı andan itibaren neredeyse tüm dünya ülkelerinde benzer uygulamalar göze çarpmıştır. Ülkeler, salgının ve ölüm oranlarının azalabilmesi için öncelikle tüketicilerin eğilimlerinin yüksek olduğu mağazaların, restoranların, kafelerin ve hizmet sektörüne yönelik işyerlerinin kapatılması kararlarını uygulamaya başlamışlardır. Bu uygulamaları; sokağa çıkma yasağı, eğitime ara verilmesi, daha sonra online eğitim ile devam edilmesi gibi otoriter yasaklar takip etmiştir. Buradan hareketle, olağanüstü kriz dönemlerinde gerek krizden çıkabilmek gerekse kriz dönemindeki maliyetlerin finansmanı hususunda devlet müdahalelerinin büyük öneme sahip olduğunu söyleyebilmek mümkündür (Çalışkan & Erul, 2021: 52).

Dünya genelinde birçok ülkede salgınla birlikte baş gösteren kriz için mali destek planları açıklanmış, ekonomik önlemler kapsamında; vergi oranlarında değişim, vergi borçlarının ertelenmesi, küçük ve orta ölçekli işletmelerin borçlarının ertelenmesi, kredi alamayan işletmelere kredi desteği sağlanması, gelirleri düşük olan kesime yönelik yardımlarda bulunmak, çalışan kesime yönelik istihdam önlemleri gibi düzenlemeler üzerinde yoğunlaşmıştır. Türkiye'de de ekonomik önlemler kapsamında bazı düzenlemelere yer verilmiş ve genel itibarıyla uygulanan politikalar diğer ülkelerde uygulananlarla benzerlik göstermiştir.

Kamu gelirleri ile kamu harcamalarının takip edildiği kaynak, ülkelerin bütçeleri olduğu için salgın döneminde hemen tüm dünya ülkeleri bütçelerinde harcama- gelir makasını daraltmaya çalışmışlardır. Türkiye'de uygulanan bütçe sistemi Performans esaslı program bütçe sistemidir ve burada analitik bütçe sınıflandırması; program, finansman, kurumsal ve ekonomik olmak üzere dört düzeylidir (Cumhurbaşkanlığı Strateji Bütçe Başkanlığı, 2020a: 15). Çalışmada, Covid-19 pandemisi kapsamında

alınan ekonomik tedbirlerin kamu harcamalarının seyrinde meydana getireceği değişimin rahat tespit edebilmesi amacıyla ekonomik sınıflandırma tercih edilmiş ve değerlendirmeler bu hususta yapılmıştır.

Ekonomik sınıflandırmada amaç, devletin görevlerini yerine getirirken yürüttüğü faaliyetlerin piyasalar, milli ekonomi ve gelir dağılımı üzerindeki etkilerini değerlendirebilmektir. Ekonomik sınıflandırma; gelirlerin, giderlerin (harcama ve borç verme) ve finansmanın (gider-gelir farkı) sınıflandırması olmak üzere üç kısımdan oluşmaktadır (Cumhurbaşkanlığı Strateji Bütçe Başkanlığı, 2020a: 25). Çalışmada, kamu harcamaları üzerinden değerlendirmeler yapılacağı için ekonomik sınıflandırmanın alt kısımlarından birisi olan “giderlerin sınıflandırılması -harcama-” ele alınacaktır.

Covid-19 salgını dünya genelinde ülke ekonomileri üzerinde birçok olumsuzluğa sebebiyet vermiş ve ne kadar süreyle daha vermeye devam edeceği henüz öngörülememektedir. Ülkeler, söz konusu olumsuzluğun etkilerini azaltabilmek adına çeşitli önlemler almaktadır. Türkiye’de de bu bağlamda ‘Ekonomik İstikrar Kalkanı’ adı altında 100 Milyar Türk lirası büyüklüğünde bir mali teşvik paketi yürürlüğe konulmuştur. Söz konusu teşvik paketi kapsamında uygulanan önlemlerin bazıları şu şekildedir (Türkiye Cumhuriyeti Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2020):

- Kovid-19 pandemisi kapsamında alınan önlemlerden etkilendiği için nakit akışı bozulan firmalara ait kredilere ait anapara ve faiz ödemelerinin asgari olarak 3 ay ötelenmesi ve gerektiğinde bu firmalara ilave finansman desteğinin sağlanması,
- İhracatta yaşanan geçici yavaşlama sürecinde kapasite kullanım oranlarının korunmasına yönelik olarak ihracatçılara stok finansman desteğinin verilmesi,
- Kredi Garanti Fonu’na ait limitin 25 milyardan 50 milyara çıkartılması ve kredilerde önceliğin pandemiden olumsuz etkilendiği için nakit ihtiyacı oluşan ve teminat açığı bulunan firmalara ve küçük ve orta büyüklükteki işletmelere (KOBİ) verilmesi,
- Ayrım yapılmaksızın sigortalı işçi istihdam eden işyerleri için asgari ücret desteğinin devam ettirilmesi,
- Kısa çalışma ödeneğinin devreye konulması ve ilgili ödenekten yararlanabilmek için gerekli olan sürecin kolaylaştırılarak hızlandırılması,
- En düşük emekli maaşının 1500 liraya yükseltilmesi,
- Aile, Çalışma ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından belirlenen kriterler dâhilinde ihtiyaç sahibi ailelere yapılması planlanan nakdi yardımlar için 2 milyar lira ek kaynak ayrılması,
- Kısa çalışma ödeneğinden yararlanamayan ve ücretsiz izne ayrılan işçiler ile işsizlik ödeneğinden yararlanamayan işçilere yönelik nakdi ücret desteği verilmesi.

Söz konusu istikrar paketi gösteriyor ki, olağanüstü bir dönem olan salgın sürecinde Türkiye’de kamu harcamaları yeni ihtiyaçlar doğrultusunda ciddi oranda artış yaşayarak yeni bir seviyeye sıçramıştır. Türkiye’nin de aralarında bulunduğu diğer devletler, yeni duruma adapte olabilmek ve toplum üyelerini



en az etkileyecek şekilde çalışmalar yapmak durumunda kalmıştır. Dolayısıyla mevcut şartlar yeni düzenlemeleri, yeni düzenlemeler de kamu harcamalarının artışı gerektirmiştir.

Sıçrama Hipotezinin Covid-19 Pandemi Döneminde Türkiye’de Geçerliliğinin İncelenmesi

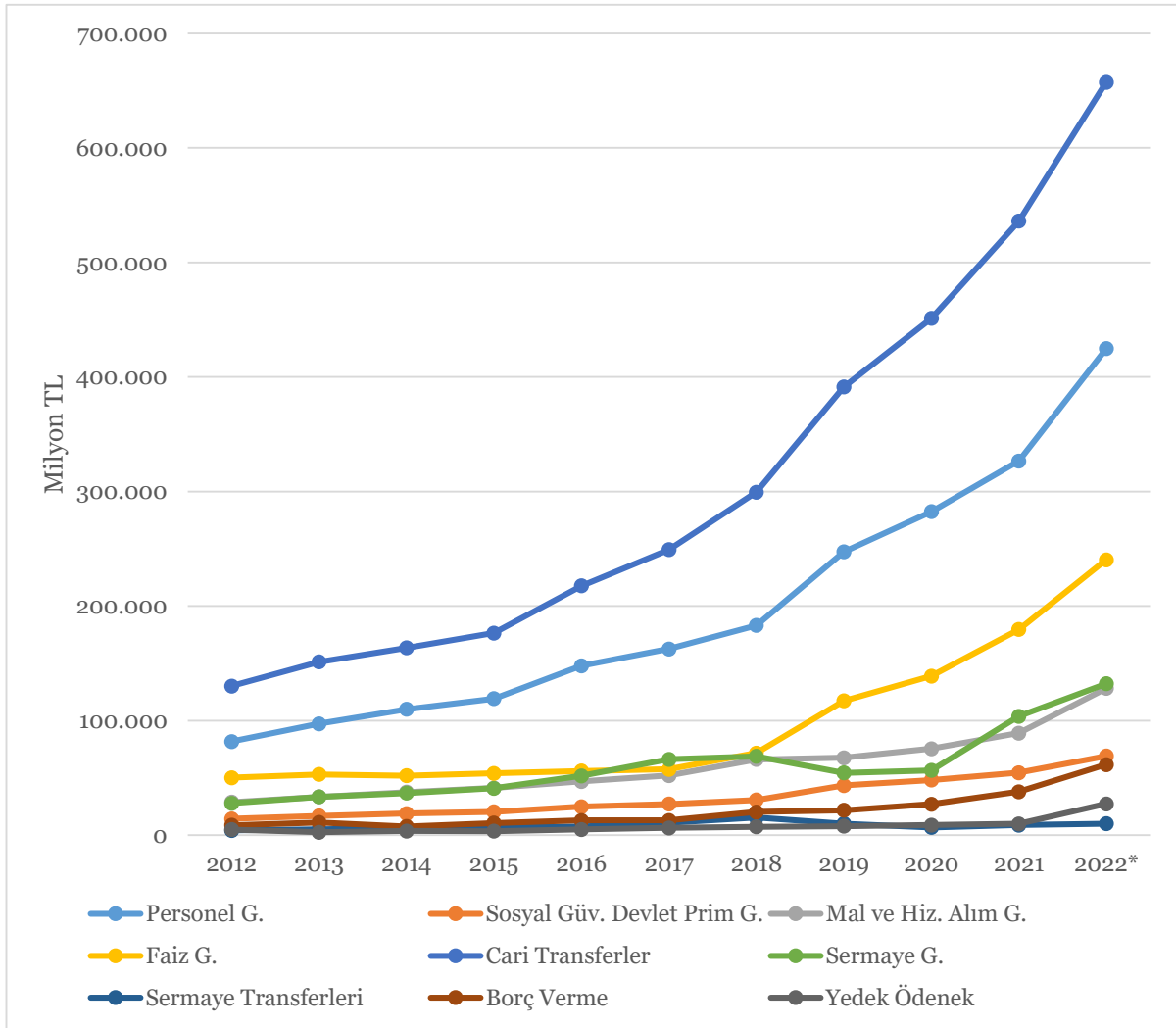
Doğal afetler, ekonomik krizler ve salgın hastalıklar gibi olağanüstü durumlarda hükümetlere yüklenen görevler artmaktadır. Covid-19 salgın döneminde de süreç böyle ilerlemiş, ülkelerin sağlık sistemleri büyük zarar görmüş, sağlık alanına yapılan harcamalar artmış ve hem ülke ekonomileri hem de küresel ekonomi krize sürüklenmiştir. Ticari hayatın işleyişinde, insanlar sadece zorunlu olan ihtiyaçlarını gidermeye çalışmışlardır. Hükümetler de bir yandan toplum üyelerinin sağlığını korumaya yönelik önlemler almaya diğer yandan da durma noktasına gelen ekonomik faaliyetlerini canlandırmaya yönelik tedbirleri hayata geçirmeye çalışmışlardır.

Yukarıda da belirtildiği gibi bu çalışmada Türkiye’de kamu harcamalarının salgın dönemindeki seyri incelenirken merkezi yönetim bütçe giderlerinin ekonomik tasnifine bakılmakta, bu durumda yapılan harcamaları kalem kalem görmek daha kolay ve anlaşılır olmaktadır. Kamu harcamalarının ekonomik tasnifi kapsamında Türkiye’de merkezi yönetim bütçesi giderleri dokuz bileşenden oluşmaktadır.

Kamu harcamalarının ekonomik sınıflandırmaya göre yapılan tasnifindeki (i) personel giderleri, kamu personeli ve kamu personeli olmayıp mevzuatı gereğince ilgili kişilere bordroya dayalı olarak yapılan ödemelerden (er-erbaş harçlıkları, öğrenci harçlıkları vb.) oluşmaktadır. (ii) Sosyal Güvenlik devlet prim giderleri, devletin işveren vasfıyla Sosyal Güvenlik Kurumuna ödemekle yükümlü olduğu sigorta primlerini içermektedir. (iii) Mal ve hizmet alım giderleri, devletin karşılığında mal ve hizmet aldığı faturalı ödemelerinden oluşmaktadır. (iv) Faiz giderleri, devlet borçlarına ilişkin faiz ödemelerinden oluşmaktadır. Bu bağlamda borç olarak alınan paraya ait anaparanın geri ödemesi ve borçlanma dolayısıyla ödenen komisyon ve ihraç giderleri faiz giderleri içerisinde yer almamaktadır. (v) Cari transferler, cari nitelikli mal ve hizmet alımını finanse etmek amacıyla yapılan ve sermaye birikimini hedeflemeyen ödemelerdir. (vi) Sermaye giderleri, normal ömrü bir yılı aşan mal ve hizmet alımları ile sabit sermaye ve gayri maddi aktiflerin edinimleri için yapılan, bütçe hazırlama rehberinde ve bütçe kanunlarında belirlenen asgari değeri aşan ödemelerden oluşmaktadır. (vii) Sermaye transferleri, sermaye birikimini amaçlayan ve sermaye nitelikli mal ve hizmetlerin finansmanı amacıyla bütçe dışına yapılan karşılıksız ödemeleri göstermektedir. (viii) Borç verme, bir mali hak üzerine veya devletin mülkiyetindeki hisse (sermaye) katılımına sebep olan ödemelerdir. Devletin vermiş olduğu krediler ve alınan hisseler borç verme kapsamında değerlendirilmektedir. (ix) Yedek ödenek, başlangıçta bütçede öngörülemeyen hizmetlerin karşılıkları olarak ya da yapılan tahminlerin yıl içerisindeki gelişmelerin sonucunda gerçekleşmemesi olasılığına karşılık hizmetlerin aksamaması için ihtiyat amacıyla ayrılan ödeneklerden oluşmaktadır (Cumhurbaşkanlığı Strateji Bütçe Başkanlığı, 2020a: 28-33).

Kamu harcamaları normal artış seyrinin dışında olağanüstü dönemlerde daha fazla hatta sıçrayarak artacağı teorisinden yola çıkılarak olağanüstü dönem olan Covid-19 küresel salgın sürecinde de kamu

harcamalarının normal seyrinin dışına çıkarak sıçrayarak artması beklenmekte ve Görsel 3'te salgın öncesi dönemi de içeren son 10 yılın incelenmesi bakımından 2012 yılından başlayarak kamu harcamalarının 2022 yılına kadarki seyri ortaya konulmuştur. Görsel 3'te de görülebileceği üzere bütçenin "cari transferler" kalemi, özellikle göze çarpmaktadır. Çünkü tek başına cari transferler diğer harcamalardan oldukça fazladır ve bütçenin yaklaşık %40'ını kapsar hale gelmiştir. Sadece bir yılda 3,7 puanlık bir artış gösteren cari transfer harcamaları, devlet bütçesinin de neredeyse %80'ini temsil etmektedir (Cumhurbaşkanlığı Strateji Bütçe Başkanlığı, 2020b: 16). Bütçenin ağırlıklı bölümünü oluşturan cari transfer harcamalarının ağırlıklı payının ise "Hazine yardımları" ile bunun da en önemli alt kalemi olan Sağlık, Emeklilik ve Sosyal Yardım Giderleri olduğu göz önüne alındığında yıllık değişimin büyüklüğü, Covid-19 salgın dönemiyle örtüşmekte ve bu dönemdeki hızlı artışı açıklamaktadır.



Görsel 3. Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri (Ekonomik Sınıflandırma) 2012-2022 (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2022, sbb.gov.tr)



Görsel 3 incelendiğinde, Analitik Bütçe Sisteminde ekonomik sınıflandırmanın en önemli bileşenini cari transferlerin oluşturduğu açık bir şekilde görülebilmektedir. Cari transferlerin hazine yardımları, hane halkına yapılan transferler, tarımsal destekleme, sosyal amaçlı transferler gibi çeşitli alt bileşenleri bulunmaktadır. Covid-19 salgın döneminin getirdiği kapanma, kısıtlama gibi tedbirlerin neden olduğu işsizlik, gelir düşüklüğü, geçim sıkıntısı gibi sorunlar ekonomik birimlerin neredeyse tamamını olumsuz etkilemiştir. Türkiye'de Covid-19 salgın süreci 2020 Mart ayında başlamıştır ve bu tarihten sonra cari transferler kaleminde önemli artışlar kaydedilmiştir. Burada amaç cari transferler vasıtasıyla Covid-19 salgının neden olduğu ekonomik sorunları hafifletebilmek ve ekonominin işleyişini sürdürebilme.

Salgın döneminde cari transfer harcamalarındaki sıçrayışın en önemli kalemlerini sağlık, emeklilik, sosyal yardım giderleri ile hane halkı ve işletmelere yapılan transferler oluşturmuştur. Bu dönemde kısa çalışma ödeneğinin verilmesi, nakdi ücret ve asgari ücret desteğinin yapılması, Kredi Garanti Fonu Desteğinin verilmesi, ihtiyaç sahibi 2 milyon 111 bin aileye biner TL nakdi yardım yapılması (T.C., Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2020: 25), gelir düzeyi 5 bin TL'nin altında olan 6 milyon kişiye 40 milyar TL değerinde finansman sağlanması ve işsiz kalıp yardım talebinde bulunan 5.5 milyon aileye biner TL yardım yapılması ekonomik bütçe sınıflandırmasındaki 05 kodlu Cari Transferler harcamalarının sıçrayışına sebebiyet vermiştir.

Bilindiği üzere Peacock-Wiseman sıçrama hipotezinde 60 yıllık veriler incelenmiştir. Konuya Türkiye özelinde bakıldığında da son 60 yıllık periyotta birçok ekonomik ve sosyal krizin yaşandığı bilinmektedir. Ancak çalışma kapsamında kamu harcamalarındaki artış üzerinde Covid-19 pandemisinin etkilerinin görülmesi amaçlandığından Tablo 1'de incelenen kamu harcamalarının yaklaşık değerleri ve yüzde değişimleri son 10 yıllık periyodu içerecek şekilde düzenlenmiştir. Aşağıda yer alan Tablo 1 incelendiğinde cari transfer harcamaları, salgın yılı olan 2020'den 2021'e geçişte %18,8'lik bir artış sergilemiş ve 536 milyar TL'lere ulaşmıştır. 2022 yılında salgının biteceği düşüncesiyle %22,6 oranında artacağı tahmin edilen cari transfer harcamalarının salgın dönemi bitmediği göz önüne alındığında daha da fazla gerçekleşeceği tahmin edilmektedir.

Tablo 1. Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri -Milyar TL (Ekonomik Sınıflandırma) 2012-2022 (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2022, sbb.gov.tr)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022*
01 Personel Giderleri**	81	97	109	119	147	162	183	247	282	326	424*
% Değişim		%19	%13	%8	%24	%10	%12	%35	%14	%15	%30

02 Sos. Güv. Dev. Prim Gid.**	14	16	18	20	24	27	30	43	48	54	69*
% Değişim		%17	%12	%7	%22	%9	%13	%40	%10	%13	%26
03 Mal ve Hiz. Al. Gid.**	28	33	37	41	46	52	66	67	75	89	128*
% Değişim		%15	%12	%9	%13	%11	%26	%2	%11	%17	%43
04 Faiz Giderleri**	50	53	52	54	56	57	71	117	138	179	240*
% Değişim		%5	-%1	%3	%3	%2	%24	%63	%18	%29	%33
05 Cari Trans.**	130	151	163	176	217	249	299	391	451	536	657*
% Değişim		%16	%8	%7	%23	%14	%20	%30	%15	%18	%22
06 Sermaye Giderleri**	27	33	36	40	51	66	68	54	56	103	132*
% Değişim		%19	%9	%11	%26	%27	%3	-%20	%3	%83	%27
07 Sermaye Trans.**	4	5	6	6	7	10	15	10	6	8	10*
% Değişim		%20	%27	%4	%10	%44	%40	-%34	-%32	%29	%14
08 Borç Verme**	8	11	7	10	12	12	20	21	27	37	61*
% Değişim		%28	-%31	%37	%22	%0	%56	%7	%24	%40	%62
09 Yedek ödenekler*	4	2	3	3	4	6	7	7	8	9	27*
% Değişim		-%46	%38	%0	%39	%29	%13	%7	%11	%12	%177



Top. Kamu Har.**	350	404	436	472	570	645	762	960	1.095	1.346	1.750*
% Değişim		%15	%8	%8	%20	%13	%18	%25	%13	%22	%30

*Gerçekleşme tahmini

** Yaklaşık sayı değerleri

Ekonomik tasnif kapsamında yer alan diğer sekiz alt başlığın da neredeyse tamamında Covid-19 salgını ile bir sıçrama kaydedilmiş ve harcamalar Peacock- Wiseman tezine uygun biçimde artış sergilemişlerdir. Tablo 1, Covid-19 salgın dönemi başlamadan önce ve salgın döneminde ekonomik tasnife göre kamu harcamalarının miktarlarını cari rakamlar cinsinden göstermektedir. Tablo incelendiğinde, Covid-19 salgını ortaya çıktığı yıldan sonraki dönemde (2020-Mart) kamu harcamalarındaki en büyük değişimin %83 ile sermaye giderlerinde meydana geldiğini gözlemleyebilmek mümkündür. Bunu %40,2 ile borç verme ve %29,4 ile sermaye transferleri takip etmektedir. 2020 yılının Ocak-Haziran dönemine ait olan 32 milyar 642 milyon TL olan sermaye giderleri, 2021 yılının aynı döneminde %6,5 oranında artmış ve 34 milyar 751 milyon TL olarak gerçekleşmiştir (Cumhurbaşkanlığı Strateji Bütçe Başkanlığı, 2021: 25). Tüm yıla bakıldığında 2020 yılında 56 milyar 607 milyon TL olan sermaye giderleri, 2021 yılına gelindiğinde %83,2 oranında artarak 103 milyar 733 milyon TL seviyelerine sıçrayış göstermiştir. Pandemi döneminde sermaye giderlerinin en büyük kısmını gayrimenkul sermaye üretim giderleri oluşturmuştur (T.C., Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2021).

Sermaye giderleri, "Gayrimenkulün kurum tarafından üretilmesi durumunda oluşan örneğin kurumun ihtiyacı olan bir hizmet binasının, gerekli malzemeler piyasadan temin edilerek ve kurum personelinin teknik bilgisinden ve işgücünden, kurumun iş makinelerinin kapasitesinden faydalanmak suretiyle inşa edilmesi durumunda üretim sürecinde kullanılan hammaddeler, ara mallar, bu malların taşıma giderleri, üretim sürecinde kullanılan enerji bedelleri ve mamul malların alım giderleri ile projelerin fizibilitesi ve kontrollüğü için müşavir firma ve kişilere yapılan ödemeler ile gayrimenkul üretiminin üçüncü şahıslara ihale suretiyle yapılan işler için müteahhide yapılacak ödemelerden" oluşmaktadır (Cumhurbaşkanlığı Strateji Bütçe Başkanlığı, 2015-2017).

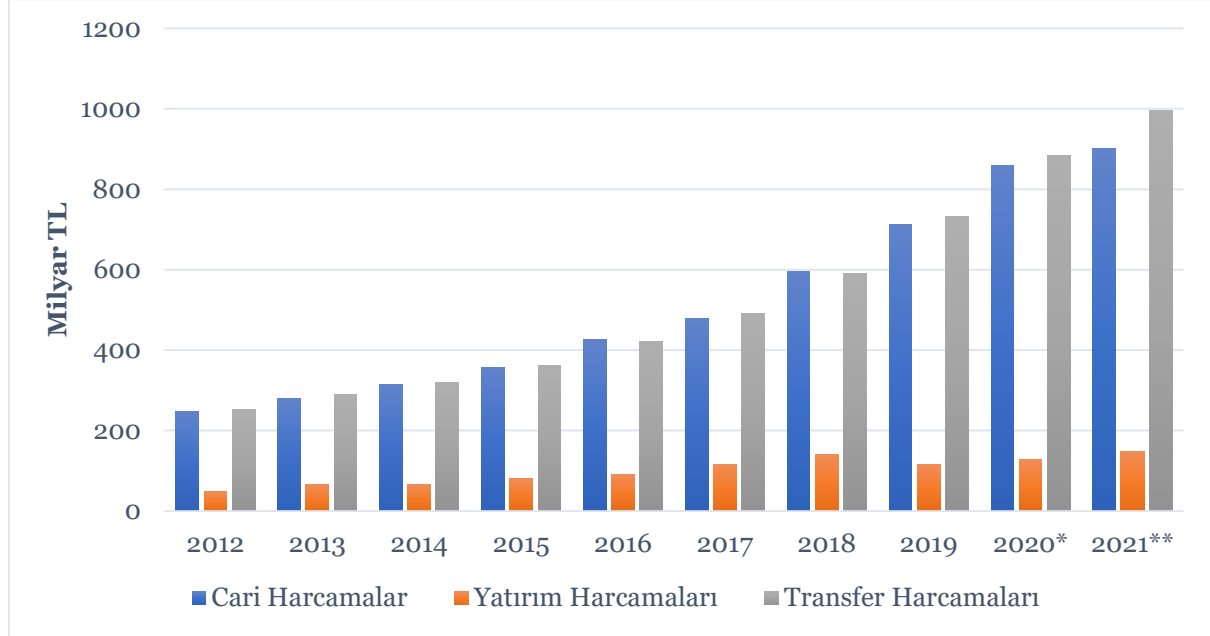
Söz konusu kamu gideri kalemi, pandemi döneminde yapılan şehir hastaneleri ve mevcut olan hastanelere yapılan yatırımlar dolayısıyla sıçrayarak artış göstermiştir. Sağlık kurumlarına; sağlık ürünleri ile sağlık hizmetleri satın alma amacıyla başvurulmakla birlikte, 2020'de en büyük pay %49,4 ile hastanelere ait olmuştur (Türkiye İstatistik kurumu, 2020). Salgın seviyesinin artması yeni yatak alanlarına, yeni sağlık cihazlarına ve hatta yeni hastanelere gereksinim doğurmuştur. Salgın döneminde gayrimenkul sermaye üretim giderleri yeni hastanelere ihtiyaç ve neticesinde yeni şehir hastanelerinin inşa edilmesi ile sıçrayarak artış göstermiştir.

Ekonomik sınıflandırmada Covid-19 salgın dönemi olan 2020-2021 arasında ciddi oranda sıçrayarak artış gösteren bir diğer kalem bütçede 08 kodu ile yer alan borç vermedir. 2020 yılında 27 milyar 087 milyon TL seviyesinde seyreden borç verme gider kalemi 2021 yılına gelindiğinde %40,2 oranında sıçrayış göstererek 37 milyar 983 milyon TL seviyelerine ulaşmıştır. Salgın sürecinde hane halkına ve iş yerlerine kredi imkânı sağlanmıştır. Bu durum ekonomik sınıflandırmadaki bütçede hane halkına borç verme niteliğinde değerlendirilecektir ve bu hususta herhangi bir ödeme gerçekleştirildiğinde bu bölüme gider olarak yazılacaktır. Örneğin, konsolide bütçede yer alan bir kurumun bütçesinden, depremde etkilenen toplum üyelerine konut yapabilmeleri için karşılıklı olarak (kredi olarak ve ileri bir tarihte tahsil edilmek üzere) bir ödeme yapıldığında verilen bu kredi, borç verme kalemine gider kaydedilmektedir (Cumhurbaşkanlığı Strateji Bütçe Başkanlığı, 2015-2017). Kamu giderlerinden borç vermedeki bu artış oranı Covid-19 salgın dönemiyle ilişkilendirildiğinde Kredi Garanti Fonu, İşe Devam Destek Kredisi, TOBB Nefes Kredisi gibi durumu salgın sebebiyle kötüleşen bütün işletmelere, küçük ve orta ölçekli işletmelere ve kredi alamayanlara yönelik uygulanan destek politikalarının ilgili kalemi sıçrayarak artışa sürüklediğini gözlemleyebilmek mümkündür.

Sermaye transferleri, bütçedeki en dar gider kalemini oluşturmakla birlikte, bütçe giderleri içerisindeki payı ortalama %1-3 aralığında gerçekleşmiştir. Ancak önceki dönemlerden farklı olarak 2021 yılının Mayıs ayında bu kalemden bir sıçrayış yaşanmıştır. 2021 yılının ilk çeyreğinde 2020 yılı ilk çeyreğine göre %46 artmış olan sermaye transferleri, 2021 yılının Mayıs ayında ise 2020 Mayıs ayına göre %151 oranında sıçrayarak artış sergilemiştir. Söz konusu gider kaleminin bütçe ödeneklerine göre gerçekleşme oranı 2020 yılında %8,3 iken 2021 yılında %16 olarak kaydedilmiştir (Yılmaz, 2021). Sermaye Transferleri, “Bütçe dışına sermaye birikimi amaçlayan veya sermaye nitelikli mal ve hizmetlerin finansmanı amacıyla yapılan karşılıksız ödemelerdir” (Cumhurbaşkanlığı Strateji Bütçe Başkanlığı, 2015-2017). Söz konusu sermaye transferleri, yurtiçine ve yurtdışına gerçekleştirilmektedir. Yurtiçi sermaye transferleri; öncelikli olarak kamu ekonomik birimlerine -Genel/Özel Bütçeli İdareler, Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar, SGK, Yerel Yönetimler, KİT, Fonlar, Döner Sermaye, kamu bankaları- yöneliktir. Söz konusu ekonomik birimlerin dışında kalan diğer kamu kurumları ile, özel teşebbüslere, vakıf üniversitelerine, hane halklarına ve Sivil Toplum Kuruluşlarına, gerçekleştirilen sermaye transferleri de mevcuttur. Yurtdışı sermaye transferleri ise KKTC ve diğer ülkeler gibi dış ülkelere, uluslararası kurum ve kuruluşlara ya da yurtdışında yer alan eğitim kurumlarına sermaye birikimi amacıyla ya da sermaye nitelikli mal ve hizmetlerin finansmanı için karşılıksız olarak aktarılmaktadır. Öte yandan Covid-19 salgını ile mücadele edebilmek amacıyla Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu’na yapılan transferler de kurum bütçelerinde yerini almaktadır. Salgın sebebiyle söz konusu kuruma yapılacak olan ödemelerin payının artma eğiliminde olduğu göz önüne alındığında ve dolayısıyla sermaye transferleri giderinin artışını bu sebeple anlamlandırabilmek mümkün olmaktadır (Yılmaz, 2021).

Ayrıca Covid-19 salgını nedeniyle Ticaret Bakanlığı tarafından verilen hibeler de yine sermaye transferleri kalemine girmektedir. Ticaret Bakanlığı, esnaf, sanatkâr ve gerçek kişi tacirlere Covid-19 salgını sebebiyle Mayıs 2021 tarihinde 3998 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı gereğince verilecek hibe

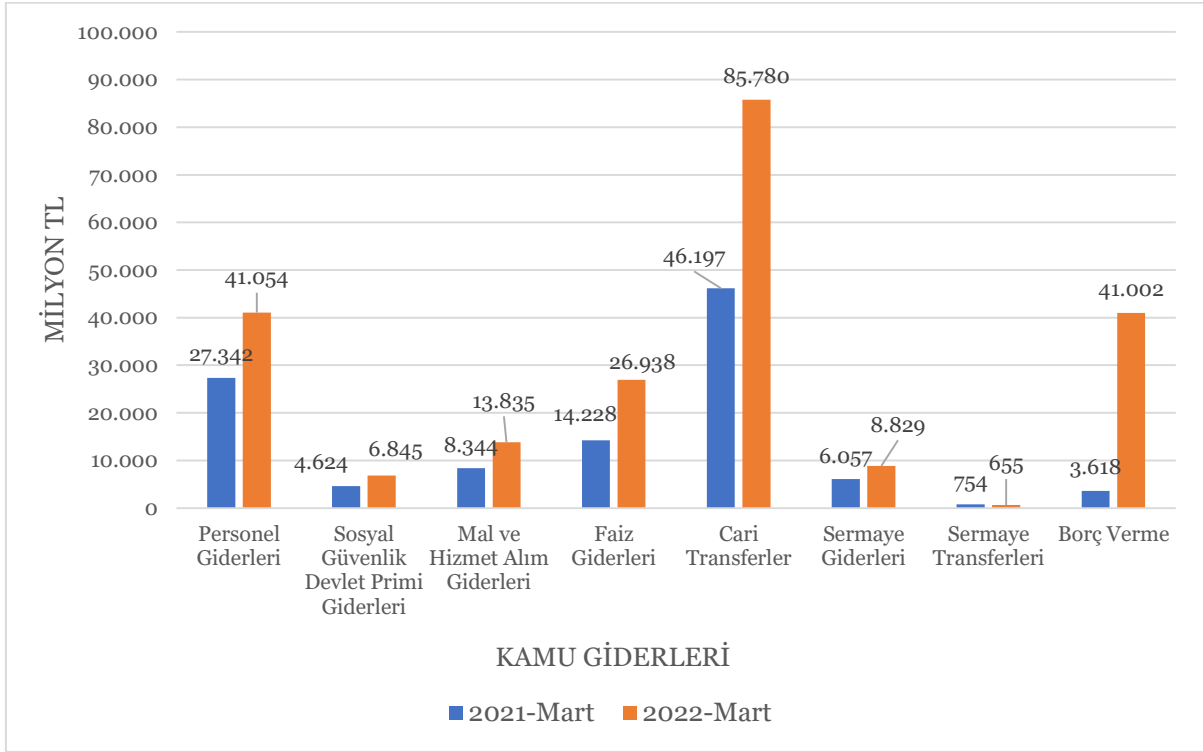
desteğini açıklamıştır. Söz konusu yılda 188 bin 194 kişiye 5 bin TL ve 843 bin 683 kişiye 3 bin TL, toplamda ise 1 milyon 31 bin 877 kişiye 3 milyar 472 milyon hibe desteği sağlanmıştır (Ticaret Bakanlığı, 2021).



*Gerçekleşme Tahmini **Program

Görsel 4. Genel Devlet Harcamaları -Milyar TL- (Ekonomik Sınıflandırma) 2012-2021 (Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2022)

Görsel 4, ekonomik tasnif kapsamında 2012-2021 yılları arasındaki genel devlet harcamalarını göstermektedir. Ekonomik tasnif kapsamında pandemi ile birlikte kamu harcamalarında özellikle transfer harcamalarında önemli artışların yaşandığını gözlemleyebilmek mümkündür. Bilindiği üzere transfer harcamaları, karşılığında bir mal veya hizmet alınmayan, karşılıksız olarak yapılan ödemelerdir. Transfer harcamalarının nihai amacı, ekonomik birimler arasındaki gelir dağılımındaki adaletsizliğin iyileştirilebilmesidir. Bu amaçla Covid-19 salgını döneminde de toplumun ihtiyaç sahiplerine yapılan karşılıksız yardımlar transfer harcamalarının artışında büyük rol oynamıştır. Transfer harcamalarındaki artışa benzer bir durum cari harcamalarda da görülmektedir. Bu dönemde sadece yatırım harcamaları ortalama bir seyir izlemiştir. Bunun nedeni ise olağanüstü kriz dönemlerinde devletlerin harcamalarını azaltabileceği ve ekonomik birimlerin ise bu duruma tepki göstermeyeceği bir harcama türü olmasıdır. Ancak bu durağan seyrin yatırım harcamalarının uzun dönemde ekonominin üretimi üzerinde yaratabileceği olumsuz etki göz önünde bulundurulmalıdır.



Görsel 5. Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Bütçe Giderleri Gerçekleşmelerinin Kıyaslaması (Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2022)

Görsel 5'ten de gözlemlenebileceği üzere henüz ilk çeyreği yaşanan 2022 yılının mart ayı verilerine ekonomik bütçe sınıflandırması bazında bakıldığında bütçe giderlerinin öne çıkan kalemleri hemen hemen her yıl olduğu gibi cari transferler, personel giderleri ve borç faiz giderleridir. Covid-19 salgın sürecinin bitmesi ya da bitmeye yanaşması tahmini nedeniyle kamu harcamalarının söz konusu kalemleri daha düşük tahmin edilmekteydi. Fakat salgın süreci bitmemiş ve yıkıcı ekonomik, sosyal, siyasi etkileriyle halen devam etmektedir. Bu sebeple ekonomik bütçe sınıflandırması kapsamındaki kalemlerin hemen hepsinde geçen yıl aynı döneme göre sıçrayarak artış gözlemlenmektedir. Sağlık personeli istihdamındaki artış personel giderlerini ve maaş artırımları sosyal güvenlik giderlerini, hastaneler için gerekli olan mamul mal alımı mal ve hizmet alım giderini, vatandaşlara ve işletmelere yapılan sosyal amaçlı harcamalar cari transferleri, yeni hastanelerin yapılması, işletilmesi, açılması sermaye giderlerini, ilaç ve tıbbi malzeme alımı ve karşılıksız verilen hibeler sermaye transferlerini ve son olarak işsiz kalanlara, kredi alamayanlara, salgın sebebiyle geriye doğru büyüyen işletmelere sağlanan krediler borç verme harcamalarını sıçrayarak artırmaktadır.

Sonuç

Devletin devlet olma gereklerinden kaynaklanan bir takım kamu harcamaları hem çeşit hem de miktar olarak tarihsel süreç içerisinde hep artma eğiliminde olmuştur. Türkiye özelinde de durum böyle gerçekleşmiş ve kamu harcamaları artış seyrini istikrarla koruyarak devam ettirmiştir. Fakat bazı olağanüstü durum ve krizler dolayısıyla kamu harcamaları her yıl arttığı seviyelerde değil farklı



oranlarda sıçrayış sergileyebilmektedir. Peacock-Wiseman bu durumu 60 yıllık veri setiyle analiz etmiş ve kriz dönemlerinde kamu harcamalarının sıçrayarak arttığını vurgulamıştır. Çalışmada 2012-2022 yılları arasında Türkiye’de kamu harcamalarının artış trendine yer verilmiş ve özellikle Covid-19 salgını dönemindeki artış seviyesine dikkat çekilmek istenmiştir. Belli seviyelerde artış sergileyen kamu harcamaları kalemlerinden bazılarının Covid-19 salgını neticesinde ciddi oranlarda artış sergileyip yeni seviyelerine ulaştığı tespit edilmiştir. Veri setinin 2012-2022 yılları arası ile sınırlı tutulmasının amacı diğer krizlerin etkisinden sıyrılmış bir kamu harcamaları grubunun sadece Covid-19 pandemisi ile sıçrayışını analiz edebilmektir.

2019 yılının sonunda Çin’de ortaya çıkan Covid-19 salgını dünya ülkeleri için olağanüstü bir dönemi ifade etmekle birlikte, salgının öngörülememesi neticesinde küresel boyutlarda maddi ve manevi zararlar oluşmuştur. Salgın döneminde hükümetler, toplum sağlığını ve ülke ekonomisini koruyabilmek adına çeşitli önlemler ve tedbirler almışlardır. Alınan tedbir ve önlemler sonucunda hükümetlerin yaptığı harcamalarda artışlar yaşanmıştır. Peacock-Wiseman’ın sıçrama hipotezi tam bu çerçevede oluşturulmuş, olağanüstü dönemlerin kamu harcamalarındaki artışını açıklamaya çalışmıştır. Bu kapsamda bu çalışmada Covid-19 salgının olağanüstü bir dönem olmasından yola çıkılmış ve bu dönemde kamu harcamalarının sıçrayarak artışının seyri incelenmeye çalışılmıştır. Bu hususta bütçe giderleri, yani kamu harcamaları, uluslararası standartlara (GFS) uygun olarak hazırlanan Analitik Bütçe Sınıflandırmasındaki “Ekonomik Sınıflandırma” baz alınarak değerlendirilmeye çalışılmıştır. Ekonomik sınıflandırmanın baz alınması hem hangi kamu harcaması kaleminin sıçrayışında salgının etkisinin olduğunun daha anlaşılır olması açısından hem de uluslararası çapta karşılaştırılabilmeyi kolaylaştırması açısından önem arz etmektedir.

Çalışmada görülüyor ki, 01 kodlu Personel Giderleri ve 02 kodlu Sosyal Güvenlik Devlet Primi Giderleri salgın dönemi olmayan 2019 yılına kıyasla ciddi oranda sıçrayarak artmıştır. Bunun sebebi salgınla mücadele edebilmek amacıyla yeni sağlık personeli istihdamına başlanılmış olması ve sağlık çalışanlarının bu zor dönemleri için performans ödemelerinin üç ay gibi bir süreyle en üst seviyeden yapılmış olmasıdır. Öte yandan ekonomik sınıflandırmaya tabi tutulan bütçenin en önemli kalemi hemen her yıl olduğu gibi 05 kodlu cari transfer harcamalarında kaydedilmiştir. Söz konusu kamu giderinin salgın yıllarında sıçrayarak artışının sebebini çalışamayanlara ve salgın nedeniyle işsiz kalanlara yönelik verilen kısa çalışma ödenekleri, nakdi ücret destekleri ve sigortalı işçi çalıştıranlara ayırım yapmaksızın verilen asgari ücret desteği uygulamaları oluşturmaktadır. Dolayısıyla tahmin edilebileceği üzere salgın döneminde cari transfer harcamalarındaki sıçrayışın en önemli kalemlerini sağlık, emeklilik, sosyal yardım giderleri ile hane halkı ve işletmelere yapılan transferler oluşturmuştur. Söz konusu olağanüstü dönemde sermaye giderleri ve sermaye transferleri harcamaları da sıçrayarak artış sergileyen kalemler arasındadır. 06 kodlu sermaye giderleri kalemini salgın döneminde etkileyen harcama yeni şehir hastanelerinin açılması ve dolayısıyla bu hastaneler için yapılan ödemeler oluşturmaktadır. 07 kodlu sermaye transferleri harcamalarının sıçrayarak artışını açıklayan kamu

harcamaları ise, Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu'na yapılan transferler ve Ticaret Bakanlığı tarafından esnaf, sanatkâr ve gerçek kişi tacirlere verilen hibelerden oluşmaktadır.

Ekonomik sınıflandırmada Covid-19 salgın dönemi olan 2020-2021 arasında ciddi oranda sıçrayarak artış gösteren bir diğer kalem bütçede 08 kodu ile yer alan borç vermedir. Salgın sürecinden olumsuz etkilenen hane halkına ve iş yerlerine kredi imkânı sağlanmıştır. Bu durum ekonomik sınıflandırmadaki bütçede hane halkına borç verme niteliğinde değerlendirilmektedir. Kamu giderlerinden borç vermedeki artış oranı Covid-19 salgın dönemiyle ilişkilendirildiğinde Kredi Garanti Fonu, İşe Devam Destek Kredisi, TOBB Nefes Kredisi gibi durumu salgın sebebiyle kötüleşen bütün işletmelere, küçük ve orta ölçekli işletmelere ve kredi alamayanlara yönelik uygulanan destek politikalarından kaynaklandığı gözlemlenebilmektedir.

Sonuç olarak, Covid-19 salgını döneminde özellikle sağlık harcamaları ve transferler sıçrayarak yeni bir seviyeye ulaşmıştır. Salgın döneminde kamu harcamalarının bu seyri Peacock-Wiseman sıçrama hipotezi ile örtüşmekteyken söz konusu bu tez ile paralel ilerleyen bir diğer nokta da vergi gelirlerinde azalmanın yaşanacağıdır ki bu husus da salgın dönemindeki kamu gelirlerinin azalması sonucuyla uyumaktadır. Dolayısıyla kamu gelirleri azalırken kamu harcamalarının artmasına olan ihtiyaç artmaktadır. Aradaki makasın kontrolsüz şekilde açılması devlet ekonomilerini istenmeyen sonuçlara sürükleyecek ve salgın dönemi geçse de küresel ekonomiyi dahi zor bir süreç karşılayacaktır. Bu dönemde Peacock-Wiseman'ın savunduğu gibi yeni vergilere ve mevcut olan vergilerin oranlarının artırılmasına daha az tepki verileceği göz önüne alındığında vergi-harcama makasının çok fazla açılmamasının sağlanması gerekmektedir. Fakat salgın nedeniyle durumu kötüleşen toplum üyelerinin yeni vergilere veya oranı yükselen vergilere daha az tepki gösterecek olmaları ödeyebilecekleri anlamına da gelmemektedir. Bu sebeple toplum üyelerinin ekonomik durumlarını ve zorluklarını göz önünde bulundurmak yine sosyal devlet olmanın en önemli gerekliliklerinden olacaktır. Peacock-Wiseman sıçrama tezine göre hem bu dönemde konulan yeni vergiler/oranı artan vergiler hem de yeni yerine sıçrayan kamu harcamaları artış seyrini olağanüstü dönem bitse dahi yeni seviyesinde devam ettirecektir. Bu sebeple de hükümetlerin ve toplum üyelerinin bu yeni alışkanlıkları benimseyecekleri göz ardı edilmemelidir.

Yazar Katkıları

Çalışmaya 1. Yazar: %50, 2. Yazar: %50 oranında katkı sağlamıştır.

Çıkar Çatışması Beyanı

“Türkiye’de Kamu Harcamalarının Covid-19 Salgını Sürecinde Seyri: Sıçrama Hipotezinin Geçerliliğinin Değerlendirilmesi” başlıklı makalemiz ile ilgili herhangi bir kurum, kuruluş, kişi ile mali çıkar çatışması yoktur ve yazarlar arasında da herhangi bir çıkar çatışması bulunmamaktadır.



Kaynakça

- Akalın, U.S. (2017). *Kamu Harcamaları ve Ekonomik Krizler: Peacock ve Wiseman Sıçrama Tezi Çerçevesinde Türkiye Örneği* (Tez No: 456665), Yüksek Lisans Tezi, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi.
- Akbulut, E.Y. (1993). Harcamaların Sıçramalı Artışı Tezi: Askeri Darbelerin Kamu Harcamalarının Artış Trendi Üzerindeki Etkileri, *İstanbul Üniversitesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları Dergisi*, 35, 245- 259.
- Akdoğan, A. (2014). *Kamu Maliyesi*, 16. Baskı, Ankara: Gazi Kitabevi.
- Akdoğan, A. (2021). *Kamu Maliyesi*, 22. Baskı, Ankara: Gazi Kitapevi.
- Ay, H. (2014). *Kamu Maliyesi*, 2. Baskı, Ankara: Nobel Yayın.
- Ataç, B., Ataç, E. ve Büyükerşen, Y. (2002). *Kamu Maliyesi*, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayınları.
- Bird, R. M. (1972). The Displacement Effect: A Critical Note, *Finanzarchiv / Public Finance Analysis*, 30(3), 454-463.
- Brochier, H., Llau, P. & Michalet, C. A. (1981). *Maliye Ekonomisi*, (çev. Adnan Erdaş), Ankara: Maliye ve Vergi Hukuku Enstitüsü Yayınları.
- Buhur, S. (2020). Koronavirüs Sürecinde Devletin Mali ve İktisadi Rolünün Değerlendirilmesi, *Mali Hukuk Dergisi*, 16(187), 1895-1924.
- Cumhurbaşkanlığı Strateji Bütçe Başkanlığı (2015). *Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber 2015-2017*. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/04/Ekorehber_2015-2017.pdf
- Cumhurbaşkanlığı Strateji Bütçe Başkanlığı (2020a). *Bütçe Çağrısı ve Bütçe Hazırlama Rehberleri*. <https://www.sbb.gov.tr/butce-cagrisi-ve-butce-hazirlama-rehberleri/#1602231559823-39ea23ea-5f9e>
- Cumhurbaşkanlığı Strateji Bütçe Başkanlığı (2020b). *Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporları*. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/10/MYB_Gerceklesmeleri-ve-Bekelntiler-Raporu_2020.pdf
- Cumhurbaşkanlığı Strateji Bütçe Başkanlığı (2021). *Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporu*. <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/07/MYB-Gerceklesmeleri-Ve-Bekelntiler-Raporu-2021.pdf>
- Cumhurbaşkanlığı Strateji Bütçe Başkanlığı (2022). *Merkezi Yönetim Bütçe Kanunları*. <https://www.sbb.gov.tr/merkezi-yonetim-butce-kanunlari/#1550658802053-28e1db68-a098>

- Çalışkan, A. & Dayıoğlu Erul, R. (2021). Koronavirüs Krizinden Çıkışta Türkiye’de Alınan Ekonomik Önlemler ve Kamu Politikalarının Önemi, *Vergi Sorunları Dergisi*, 256, 35-58.
- Demir, F. (2021). Peacock-Wiseman Sıçrama Tezi ve Türkiye Örneği, *Vergi Sorunları Dergisi*, 390, 110-125.
- Devrim, F. (1996). *Kamu Maliyesine Giriş*, İzmir: Anadolu Matbaacılık.
- Eckstein, O. (1964). *Public finance* (Foundations of modern economics series), New Jersey: Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs.
- Edizdoğan, N. (2008). *Kamu Maliyesi*, 10. Baskı, Bursa: Ekin Yayınevi.
- Edizdoğan, N., Gümüş, E. & Çetinkaya, Ö. (2019). *Kamu Maliyesi*, 10. Baskı, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Efobi, U., & Osabuohien, S. (2012). Government Expenditure in Nigeria: An Examination of Tri-Theoretical Mantras, *Journal of Economic and Social Research*, 14(2), 27-52.
- Goffman, I. J. & Mahar D. J. (1971). The Growth of Public Expenditures in selected Developing Countries: Six Carribean Countries, 1940-65, *Public Finance*, 26(1) 57-74.
- Gupta, S.P. (1969). Public Expenditure and Economic Growth: A Time-Series Analysis, *Public Finance*, 28(1), 26-41.
- Güneş, H. & Arslan, A. (2021). Olağanüstü Dönemlerde Türkiye’de Sıçrama Tezinin Geçerliliği: Ekonometrik Bir Analiz, *Social Science Development Journal*, 6(23), 230-245.
- Hazine ve Maliye Bakanlığı (2021). *Ocak 2021 Sermaye Giderleri*. <https://www.hmb.gov.tr/ocak-2021-sermaye-giderleri>.
- Hazine ve Maliye Bakanlığı (2022). *Aylık Bütçe Gerçekleşme Raporu*. https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2022/04/Butce-Gerceklesme-Raporu-2022Mart_.pdf
- Henrekson M. (1990). Peacock and Wiseman's Displacement Effect: A Reappraisal and a New Test, *European Journal of Political Economy*, 6(3), 245-260.
- Henry O. & Olekalns N. (2010). Peacock and Wiseman's displacement hypothesis: Some New Long-Run Evidence For The UK, *Applied Economics*, 42(11), 1455-1460.
- International Monetary Fund (2020). *World Economic Outlook: The Great Lockdown*. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>
- Kutbay, H. & Gerede, C. (2019). Sıçrama Tezinin Türkiye’de Geçerliliği: Darbeler Bakımından Bir Analiz. *Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 8(2), 1975-1990. ,



- Magazzino, C., Giolli, L., & Mele, M. (2015). Wagner's Law and Peacock and Wiseman's Displacement Effect In European Union Countries: A Panel Data Study, *International Journal of Economics and Financial Issues*, 5(3), 812-819.
- Musgrave, R. A. (1969). *Fiscal Systems*. Connecticut: Yale University Press.
- Nadaroğlu, H. (1996). *Kamu Maliyesi Teorisi*, 9. Baskı, İstanbul: Beta Basım Yayın.
- Nadaroğlu, H. (2000). *Kamu Maliyesi Teorisi*, 11. Baskı, İstanbul: Beta Basım Yayın.
- Nagarajan P. (1979). Econometric Testing of the 'Displacement Effect' Associated With A 'Non Global' Social Disturbance in India, *Public Finance*, 34(1), 100-113.
- Özsağır, A. (2013). Askeri Darbe ve Müdahalelerin Ekonomik Performans Üzerine Etkisi: Türkiye Örneği, *Gaziantep University Journal of Social Sciences*, 12(4), 759-773.
- Peacock, A. T. & Wiseman, J. (1961). *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, No: 1, London: Princeton University Press.
- Pehlivan, O. (2013). *Kamu Maliyesi*, Trabzon: Celepler Matbaacılık.
- Taraktaş, A. (2018). Kamu Harcamaları. (Ed. Ş. Tosunoğlu ve Y.T. Ergül) *Kamu Maliyesi içinde* (s.103-112). Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Ticaret Bakanlığı (2021). *Hibe Desteği Ödemelerine İlişkin Basın Açıklaması*. <https://ticaret.gov.tr/haberler/hibe-destegi-odemelerine-iliskin-basin-aciklamasi#:~:text=Hibe%20deste%C4%9Fine%20ba%C5%9Fvuran%20esnaf%C4%B1m%C4%B1za%20oyar%C4%B1ndan,bildirdi%C4%9Fi%20banka%20hesaplar%C4%B1na%20oyat%C4%B1r%C4%B1lmaya%20ba%C5%9Flanacakt%C4%B1r>
- Türkiye İstatistik Kurumu (2020). *Sağlık Harcamaları İstatistikleri*. <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Sağlık-Harcamaları-Istatistikleri-2020-37192>.
- Türkiye Cumhuriyeti Hazine ve Maliye Bakanlığı (2020). *Covid-19 Ekonomik İstikrar Kalkanı Paketi*. <https://www.isim.org.tr/content/upload/attached-files/covid-19-ekonomik-istikra-20200414170956.PDF>
- Türkiye İhracatçılar Meclisi (2020). *14 Nisan 2020 İtibariyle Covid-19 ile Mücadele için Ülkemizde Alınan Tedbirler*. https://www.tim.org.tr/files/downloads/Koronavirus_Dosyasi/TIM_Ekonomik_Is_tikrar_Kalkan%C4%B1_Tedbirleri_14.04.2020.pdf
- Ünsal, H. (2016). Doğal Afetlere Yönelik Vergi Politikaları ve Türkiye Uygulamalarının İncelenmesi, *İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 3(2), 1-23.

World Bank Group (2020, Haziran). Global Economic Prospects. *A World Bank Group Flagship Report*. <https://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/978-1-4648-1553-9>, <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1553-9>.

Worldometer (2022). *Reported Cases and Deaths*. <https://www.worldometers.info/coronavirus/>

Yılmaz, B.E. (2021). *Bütçe Giderlerinden "Sermaye Transferleri" Hangi Kurumlara Gidiyor?*, [https://vergiyalgi.net/butce-giderlerinden-sermaye-transferleri-hangi-kurumlara-gidiyor#:~:text=Bu%20transferler%20yurti%C3%A7ine%20ve%20yurtd%C4%B1nC5%9F%C4%B1na,Fonlar%2C%20okamu%20bankalar%C4%B1\)%20y%C3%B6neliktir](https://vergiyalgi.net/butce-giderlerinden-sermaye-transferleri-hangi-kurumlara-gidiyor#:~:text=Bu%20transferler%20yurti%C3%A7ine%20ve%20yurtd%C4%B1nC5%9F%C4%B1na,Fonlar%2C%20okamu%20bankalar%C4%B1)%20y%C3%B6neliktir)

Yüksel, C. (2022). *Kamu Maliyesi, Özel Ders Notları*. http://www.cihanyuksel.org/uls410_ders_notu.pdf

Extended Abstract

The COVID-19 pandemic, which emerged in China at the end of 2019, expresses an extraordinary period for the countries of the world, and material and moral damages have occurred on a global scale as a result of the unpredictability of the pandemic. In the pandemic period, governments have taken various measures and precautions in order to protect public health and the country's economy. As a result of the measures and precautions taken, there has been an increase in the expenditures made by the governments. Peacock-Wiseman's displacement hypothesis was formed within this framework, and it tried to explain the increase in public expenditures during extraordinary periods. In this context, this study is based on the fact that the COVID-19 pandemic was an extraordinary period, and the course of the jumping increase in public expenditures in this period was tried to be examined. In this regard, budget expenditures, i.e., public expenditures, were evaluated based on the "Economic Classification" in the Analytical Budget Classification prepared in accordance with international standards (GFS). Taking the economic classification as a basis is important both in terms of being more understandable which public expenditure item has an impact on the jump, and in facilitating international comparison.

The increasing trend of public expenditures in Turkey between 2012-2022 was included in the study, and it was aimed to draw attention to the level of increase especially in the COVID-19 pandemic. It was determined that some of the public expenditure items that have increased at certain levels increased significantly as a result of the COVID-19 pandemic and reached new levels. The aim of keeping the data set limited to between 2012-2022 was to analyze the jump of a public expenditure group only with the COVID-19 pandemic, which was freed from the effects of other crises.

The study showed that Personnel Expenses coded 01 and Social Security State Premium Expenses coded 02 increased significantly by jumping compared to 2019, which was not a pandemic period. The reason for this is that new health personnel were recruited in order to combat the epidemic and performance payments for these difficult periods of health workers were made at the highest level for a period of three months. On the other hand, the most important item of the budget, which was subjected to economic classification, was recorded in current transfer expenditures with the code 05, as is the case almost every year. The reasons for the jumping increase in the said public expenditure during the pandemic years include the short-time working allowances for those who



could not work and those who were unemployed due to the epidemic, cash wage supports, and the minimum wage support applications given without discrimination to those who employed insured workers. Therefore, as can be expected, the most important items of the jump in current transfer expenditures during the epidemic period were composed of health, retirement, social aid expenditures, and transfers to households and businesses. In the aforementioned extraordinary period, capital expenditures and capital transfers expenditures were also among the items that displayed a jumping increase. The expenditure affecting the capital expenditure item coded 06 in the epidemic period was the opening of new city hospitals and therefore the payments made for these hospitals. The public expenditures that explain the increase in the expenditures of capital transfers coded 07 consist of transfers to the Turkish Medicines and Medical Devices Agency and grants given by the Ministry of Trade to tradesmen, artisans, and real person traders.

Another item in the economic classification that increased significantly between 2020-2021, which is the COVID-19 pandemic period, was lending, which is included in the budget with the code 08. Credit facilities were provided to households and businesses which were adversely affected by the pandemic process. This situation is considered as lending to households in the budget in the economic classification. When the increase in lending from public expenses is associated with the COVID-19 pandemic period, it can be observed that it is due to the support policies applied to all enterprises such as the Credit Guarantee Fund, Work Continuation Support Loan, TOBB Breath Loan, small and medium-sized enterprises and those who cannot get credit.

As a result, especially in the COVID-19 pandemic, health expenditures and transfers reached a new level by jumping. While this course of public expenditures in the pandemic period coincides with the Peacock-Wiseman displacement hypothesis, another point that progresses in parallel with this thesis is that there will be a decrease in tax revenues, which is in line with the result of the decrease in public revenues in the pandemic period. Therefore, while public revenues decrease, the need for an increase in public expenditures increases. The uncontrolled opening of the gap will lead governments to undesirable results and will cause the global economy to go through a difficult period even though the pandemic period has passed.