

*Research article***Avrupa Birliği'nde kamu harcamaları esnekliğinin konjonktürel açıdan değerlendirilmesi: 1999-2016 dönemi analizi¹**

Tuđay GÜNEL

Research Asst. Dr., Department of Public Finance
Cukurova University, TURKEY
tugaygunel@gmail.com, ORCID 0000-0001-7980-1764Emin Efecan AKTAŞ²Research Asst. Dr., Department of Public Finance
Hatay Mustafa Kemal University, TURKEY
efecanaktas@yahoo.com, ORCID 0000-0001-7751-3275**Received date:** 11.05.2020 **Accepted date:** 11.06.2020**Suggested Citation:** Günel, T., & Aktaş, E. E. (2020). Avrupa Birliği'nde kamu harcamaları esnekliğinin konjonktürel açıdan değerlendirilmesi: 1999-2016 dönemi analizi [Cyclical evaluation of the government expenditure elasticity in the European Union: analysis of the period 1999-2016]. *Journal of Politics, Economy and Management* 3(1), 1-20.**Öz:** Bu çalışmada, Avrupa Birliği'nin en önemli maliye politikası aracı olan kamu harcamalarının 1999-2016 dönemi esas alınarak konjonktürel durumu incelenmektedir. Bu bağlamda, ilk aşama olarak Avrupa Komisyonu yönteminden faydalanılarak her bir Avrupa ülkesi için kamu harcamalarının esnekliği hesaplanmaktadır. Bu itibarla, AMECO'dan (Avrupa Komisyonu Ekonomik ve Mali İşler Genel Müdürlüğü Yıllık Makroekonomik Veritabanı) elde edilen konjonktürel olarak ayarlanmış genel kamu harcamalarının potansiyel GSYİH oranı, genel hükümet cari harcamaları 2010 sabit fiyatları ile potansiyel GSYİH ve GSYİH fiyat deflatörü verileri kullanılarak her ülke ve her yıl için kamu harcamalarının esnekliği hesaplanmaktadır. İkinci aşamada ise hesaplanan esneklik değerlerine göre Avrupa Birliği'nde kamu harcamalarının 1999-2016 dönemi için konjonktürel durumu analiz edilmiştir. Analize göre, özellikle 2008 kriz dönemi öncesinde ve sonrasında Avrupa Birliği'nde kamu harcamalarının konjonktürel durumlarının farklılık gösterdiği sonucuna ulaşılmıştır.**Anahtar Kelimeler:** Avrupa Birliği; kamu harcamaları; kamu harcamaları esnekliği**JEL Sınıflandırması:** E01; E62; H50**Cyclical evaluation of the government expenditure elasticity in the European Union: analysis of the period 1999-2016****Abstract:** This study examines the cyclical situation of government expenditures, which is the most important fiscal policy instrument of the European Union, based on the period 1999-2016. In this context, the elasticity of government expenditures is calculated for each European country as the first step by using the European Commission method. In this respect, the elasticity of government expenditures for each country and each year is calculated using the potential GDP ratio of cyclically adjusted general government expenditures obtained from AMECO (Annual Macroeconomic Database of the European Commission's Directorate-General for Economic and Financial Affairs), general government current expenditures 2010 fixed prices, potential GDP, and GDP price deflator data. In the second phase, the cyclical situation of government expenditures in the European Union for the period of 1999-2016 is analyzed in accordance with the calculated elasticity values.

¹ Bu çalışma, Çukurova Üniversitesi Bilimsel Araştırmalar Birimi tarafından fonlanmıştır [This study was funded by Scientific Research Projects Coordination Unit (BAP) of Cukurova University in Adana, Turkey].

² Correspondence author. Hatay Mustafa Kemal University Tayfur Sökmen Campus Faculty of Economics and Administrative Sciences, Department of Public Finance, Tel: +90 (326) 245 58 45 (18510)

According to the analysis, it is concluded that the cyclical situation of government expenditures differs in the EU especially before and after the 2008 crisis period.

Keywords: European Union; government expenditure; government expenditure elasticity

JEL Classification: E01; E62; H50

1. Giriş

Devletin ekonomideki rolü, politikacılar ve akademik topluluk arasında tekrar eden ve süregelen tartışmalı bir konudur. Devletlerin makroekonomik dinamikler üzerindeki etkisi hakkındaki farklı bakış açıları, görüşler ve/veya teoriler (daha liberal veya daha müdahaleci), devletlerin ekonomik faaliyet üzerindeki harcama etkilerinin analizine olan ihtiyacı beraberinde getirmektedir. Daha liberal bakış açıları, devletin ekonomide daha az müdahaleci bir rol oynadığını iddia etmektedir. Öte yandan, iktisadi faaliyete ilişkin devlet tarafından daha müdahaleci bir politikanın, ekonomik istikrarı hedefleyen, tüm toplumun refahını sağlayan ve iyileştiren politikalar yoluyla daha iyi ekonomik performansı sağlayabileceği de sıklıkla dile getirilmektedir. Bu itibarla, devletin maliye politikası araçları ile ekonomiye müdahale etmek suretiyle ekonomideki rolünün genişlemesine dair görüşler de 20. yüzyılın ilk yarısında hız kazanmıştır. Devletler de üstlenmiş oldukları iktisadi fonksiyon çerçevesinde bu görüşler ile paralel uygulamaları ve müdahaleleri hayata geçirerek iktisadi hayata yön vermektedirler. Bu temelde gerçekleştirilen bir politika, süregelen krizlerden ve ekonomik durgunluklardan ortaya çıkan sonuçların etkili ve verimli bir şekilde değerlendirilmesi ve iktisadi konjonktür ile uyumlu olmasıyla mümkün olmaktadır.

Maliye politikası araçlarından biri olan kamu harcamaları da devletlerin iktisadi konjonktür ile ilişkili gelişmeler karşısında kullandıkları en önemli aygıttır. Belirli oranda bir esnekliğe sahip bir bütçe (çalışma itibarıyla kamu harcamaları politikası), bu fonksiyonu yerine getirmede kullanılmaktadır. Kimi zaman bütçenin gelir, harcama, borçlanma bileşenleri üzerinde yapılan değişiklikler, açık bütçe pahasına ekonomiyi harekete geçirme noktasında önemli rol oynamaktadır. Kimi zaman ise enflasyon ve/veya işsizlik ile mücadele kapsamında yine bu bileşenler ile ekonomiye yön vermek amaçlanmaktadır. Bu sayede, iktisadi konjonktürel etkiler hafifletilmek istenmektedir.

Kamu harcama esnekliği de iktisadi konjonktürel etkilerin yaratabileceği ekonomik istikrarsızlıklarla mücadelede önemli bir araç hâline gelmektedir. Devletlerin, bütçenin harcama kısmında yapabileceği artışlar ve azalışlar ister iradi ister zorunlu olsun konjonktürel etkilere göre değişkenlik göstermektedir. Son yıllarda giderek önem kazanan bir kavram olan mali disiplin çerçevesinde devletler, kamu harcamalarını azaltmaktadırlar ya da ekonomiyi harekete geçirmek için harcamaları arttırmaktadırlar. Bu şekilde uygulanacak bir politikanın verimliliği ve tutarlılığı da kamu harcamalarının esnek olup olmamasına bağlıdır (Dağ, 2017, s. 118). Başka bir deyişle katı ve esnek harcamaların pozisyonlarının bileşimi ile ilişkilidir.

Bu nedenle, bu çalışma, biri gelir esnekliği diğeri kamu harcamalarındaki değişimlerle ilişkilendirilen harcama esnekliği olmak üzere iki ana araştırma merkeziyle ilgilidir. Kamu harcamalarının bileşenleri, etkileri, esnek-katı kamu harcaması ayrımı, konjonktürel ve iradi değişimler olmak üzere kamu harcaması ve maliye politikası ile ilgili temel bilgiler verildikten sonra çalışmanın analiz kısmında, 28 Avrupa Birliği üyesi ülke ve 1999-2016 dönemi için AMECO'dan (Avrupa Komisyonu Ekonomik ve Mali İşler Genel Müdürlüğü Yıllık Makroekonomik Veritabanı) elde edilen veriler ile hesaplanmış olan kamu harcamaları esnekliği ekseninde, üye ülkelerdeki maliye politikalarının ve kamu harcamalarının konjonktürel tepkisi irdelenmektedir. Bu kapsamda, sonuç kısmında bulgulara ilişkin bazı değerlendirmelere de yer verilmektedir. Üye ülkeler için genel kamu harcamaları üzerinden tek tek hesaplanan esneklik değerleri açısından kamu harcamalarının, güncel veriler ve geniş kapsamlı örneklem vasıtasıyla konjonktürel dalgalanmalara seçili dönemde vermiş olduğu tepkinin seyrinin ve maliye politikalarının birlik içerisindeki konjonktürel durumunun analizinin literatüre katkı sunacağı düşünülmektedir.

2. Kamu harcamalarının bileşenleri ve etkileri

Vergiler bireylere mali bir yük oluşturduğu, bireylerin cebindeki parayı azalttığı için vergi miktarının ya da oranının, vergi yükünün hafifletilmesini her mükellef tercih etmektedir. Harcamalar ise yeni, daha iyi, daha kaliteli, çok sayıda hizmet demek olduğu için harcama yapılması da istenmektedir. Bu itibarla, harcama ve vergi (gelir) arasında bir neden-sonuç ilişkisi olduğunu söylemek, birindeki artışın veya azalışın diğerini de arttıracığını veya azaltacağını söylemek gerekmektedir. Önemli olan, bu ilişkinin etkisinin ve yönünün tespitidir. Bu tespit esnasında kamu harcamalarının savunma harcamaları, iktisadi sübvansiyonlar, eğitim harcamaları, sağlık harcamaları, sosyal harcamalar vb. vasıtasıyla üretim, tüketim, gelir dağılımı, istihdam, toplam talep ve fiyatlar genel seviyesi üzerinde birtakım etkileri olduğu da sıklıkla ifade edilmektedir.

Her ülkenin koşullarına göre kamu harcamaları büyük çeşitlilik göstermektedir. Bu açıdan kamu harcamalarını hizmet ölçütlerine göre sınıflandırmak bir bakıma zorunluluktur. Bunu yaparken kamu harcamaları ilgili kamu hizmetleri ve miktarları, ayrı ayrı sıralanmaktadır. Arthur Cecil Pigou tarafından yapılan harcama sınıflandırması ekonomik sınıflandırma olarak literatürdeki yerini almıştır ve sıklıkla kullanılmaktadır. Cari harcamalar ve yatırım harcamalarından oluşan reel harcamalar ile transfer harcamaları, bu sınıflandırmanın iki temelini temsil etmektedir. Öte yandan, kamu harcamalarının iktisadi ve sosyal bazı ölçütlere göre bilimsel sınıflandırmasına başvurulması gerekliliği de sıkça dile getirilmektedir. Nitekim Uluslararası Para Fonu (IMF [International Monetary Fund], 2019) da kamu harcamalarını genel olarak ihtiyari ve ihtiyari olmayan harcamalar olmak üzere sınıflandırmaktadır. Emekli maaşları, mal ve hizmetler için yapılan harcamalar, sübvansiyonlar ve diğer transferler, sermaye harcamaları vb. isteğe bağlı veya ihtiyari harcamaları oluşturmaktadır. Borç geri ödemeleri ve faiz ödemeleri gibi kamu harcamaları ise ihtiyari olmayan harcamalar olarak ifade edilmektedir (IMF, 2019, s. 15-40). Genel devlet politikalarından bağımsız olan ve makroekonomik koşullara bağlı olarak yoğunluğu değişebilen ihtiyari olmayan harcamalar ile diğer ihtiyari harcamalar, kamu harcamalarının özellikle esnek olup olmamasını (esnek ya da katı harcama) belirlemek için önem arz etmektedir. Çalışmanın analiz kısmında ise kamu harcamaları, Avrupa Birliği üyesi ülkeler için toplu bir şekilde, herhangi bir ayırım yapılmaksızın genel kamu harcamaları şeklinde ele alınmaktadır.

3. Esnek ve katı harcama

IMF (2019) tarafından ifade edilen ihtiyari ve ihtiyari olmayan harcamalar, karar alıcıların harcamalar üzerinde tasarrufta bulunabilmesi açısından ayrılmaktadır. Bu ayrışma, harcamaların esnek ya da katı olarak tarifini beraberinde getirmektedir. Personel ödemeleri, sosyal güvenlik kurumuna yapılan prim ödemeleri, faiz ödemeleri, bakım onarım giderleri gibi harcamalar, kanuni bir zorunluluğa ilişkin olarak ötelenmesi, iptal edilmesi, azaltılması mümkün olmayan katı harcamalar grubunu oluşturmaktadır. Karar alıcıların iktisadi politikalar bakımından isteğe bağlı olarak kısa vadede müdahalesine imkân tanıyan harcamalar ise IMF tarafından esnek harcamalar olarak adlandırılmaktadır. Yatırım harcamaları, mal ve hizmet alımı için yapılan harcamalar esnek harcamalar grubuna girmektedir. Ekonominin özellikle genişleme dönemlerinde, mali disiplin çerçevesinde, bir başka deyişle konjonktür karşıtı (counter-cyclical) politikaların uygulanması gerekliliği, kamu harcamalarında devletlerin kısıntıya gitmesine sebep olmaktadır. Ancak belirtildiği üzere devletlerin her harcama kalemi için kesinti yapması mümkün olmamaktadır. Bu, esnek/katı harcama ayrımını belirleyen önemli bir faktör olarak ele alınmaktadır. Toplam harcamalar içerisinde yer alan katı harcamaların oranının artması, konjonktürel hareketler karşısında gösterilecek mali tepkinin veya uygulamaya konulacak maliye politikasının olası mali şoklara cevap verme kabiliyetini (etkinlik) güçleştirebilecektir. İşte bu yüzden, katı harcamaları azaltmak mümkün olmamaktadır ve kamu harcamalarındaki artış süreklilik kazanmaktadır. Harcama esnekliğini de olumsuz yönde etkileyen bu durum, pratikte de ülkelerin mali disiplinden çoğu kez taviz vermelerine neden olmaktadır.

Öte yandan harcamalardaki katılık artışı sonucunda mali disiplinden verilen taviz, kamunun borç yükünün artmasına da sebep olmaktadır. Kamu borç stoku artışı, borç sürdürülebilirliğini de olumsuz etkilemektedir ve risk primi ile faiz oranlarını yükseltmektedir. Etkin olmayan bir maliye politikası bu yolla, para politikasının etkinliğini de azaltmaktadır. Mali disiplinin tesis edilmesi noktasında karar

alıcılara da bir esneklik sağlaması öngörülen harcama esnekliği artışı, maliye politikasının toplam talebe dönük ihtiyaçlara yanıt verme kapasitesini yükseltmektedir. Diğer taraftan, harcama katılığına karşın harcama kalemlerinin birinden tasarruf yapılması gerektiğinde, devletlerin sıklıkla taviz verdiği harcama, görece esnek olan yatırım harcamaları olmaktadır. Yatırım harcamalarının azalışı uzun vadede iktisadi büyümeyi yavaşlatan ya da azaltan bir unsurdur (Çebi, 2015, s. 4).

4. Konjonktürel değişimler

Konjonktürel değişimler politikacıların iradesi dışında meydana gelen değişimlerdir. Otomatik istikrarlandırıcılar bunun en tipik örneğini oluşturmaktadır. Vergi ve işsizlik ödemeleri ekonomik dalgalanmalara karşı otomatik istikrarlandırıcılar görevi görmektedir ve bu kalemlerde meydana gelen değişimler politikacıların kontrolü dışında gerçekleştiğinden otomatik istikrarlandırıcılar, maliye politikasının iradi olmayan değişimlerini ifade etmektedir.

Konjonktürel dalgalanma esnasında bütçe açıkları, maliye politikasında herhangi bir değişim olmamasına rağmen otomatik istikrarlandırıcıların sonucu olarak artabilmektedir (Gazidede, 2013, s. 8). Örneğin, ekonomi durgunluk döneminde iken daha az vergi toplanmakta; bu durum özel kesimin gelirlerini destekleyip toplam talepte oluşabilecek azalmayı yavaşlatırken; genişleme döneminde ise daha fazla vergi toplanması, toplam talep üzerinde oluşacak aşırı baskıyı azaltmaktadır. Otomatik istikrarlandırıcıların bir diğer önemli örneği işsizlik ödemeleridir. İşsizlik ödemeleri, durgunluk döneminde toplam talepte oluşabilecek azalmayı hafifletme, genişleme döneminde ise toplam talep üzerinde oluşacak aşırı baskıyı azaltma şeklinde istikrar görevi gören otomatik bir istikrarlandırıcıdır (Altar, Necula ve Bobeica, 2010, s. 80).

5. Konjonktürel olarak ayarlanmış değişimler

Maliye politikasındaki iradi değişimler, konjonktürel dalgalanmalara karşı politikacılar tarafından iradi (isteğe bağlı) bir şekilde alınan önlemleri ifade etmektedir. Bu değişimler, sistematik ve sistematik olmayan şekilde gruplandırılmaktadır. Sistematik değişimler, ekonominin konjonktürel durumuna göre politikacıların kamu harcamalarını ve gelirlerini değiştirmesidir. Bir başka ifade ile bu değişimler, otomatik istikrarlandırıcıların etkisi olmadan yapılan değişimlerdir. Dışsal değişimler ise ekonominin konjonktürel durumuna göre bütçe değişkenlerinde sistematik olmayan rassal değişimleri kapsamaktadır. Bu tür değişimler, dışsal politik süreçlerin veya olağanüstü durumların (savaş harcamaları gibi) sonucunda meydana gelmektedir.

Maliye politikasındaki iradi değişimlerin kaynağı ise seçim konjonktüründen kaynaklanan değişimler ve makroekonomik şoklara yönelik değişimler olmak üzere iki şekilde ayrıma tabi tutulabilmektedir. Bu kapsamda, seçim konjonktüründen kaynaklanan maliye politikasındaki iradi değişimler politik bütçe kavramı çerçevesi içerisinde değerlendirilmektedir. Politik bütçe, fırsatçılık ve iktidardaki partinin tercihleri olmak üzere iki şekilde açıklanmaktadır. Fırsatçılık yaklaşımına göre hükümetler tekrar seçim kazanma şanslarını maksimize etme amacındadır. Dolayısıyla iktidardaki parti, iktidarının devamı için seçim zamanlarında, harcama ve vergilerde yaptıkları değişimler nedeniyle olağan bütçe açıklarından daha fazla bütçe açığına neden olabilmektedir. İktidardaki partinin tercihleri doğrultusunda oluşan iradi değişimler politik bütçenin kapsamında olduğundan bu tür değişimler, konjonktürel ilgisi olmayan değişimler kapsamına girmektedir. Maliye politikasında iradi değişimlerin ikinci kaynağı ise devletlerin makroekonomik şoklara yönelik uyguladıkları politikalarıdır. Örneğin, gelirin yeniden dağılımı ve artan eşitsizlik konusunda duyulan kaygılar veya güvenlik gibi belirli kamu mallarına olan talebin karşılanması, kamu harcamalarını arttırmaktadır (Fatás ve Mihov, 2007, s.47).

Maliye politikasının iradi kısmının etkilerini ortaya koyabilmek için maliye politikasının iradi olmayan (otomatik istikrarlandırıcılar) etkisinin konjonktürel etkilerden arındırılması gerekmektedir. Bir başka ifade ile politikacıların maliye politikasında iradi bir şekilde almış oldukları önlemler sonucu oluşan değişimler ile konjonktürel dalgalanmalara karşı mali değişkenlerin otomatik tepkileri sonucunda oluşan değişimlerin birbirinden ayrıştırılması gerekmektedir. Otomatik istikrarlandırıcıların ayrıştırılması sonucu maliye politikasında geriye kalan değişimler, iradi maliye politikasının bir göstergesi olarak kullanılabilir.

6. Kamu harcamaları esnekliği: Metodoloji

Avrupa Komisyonu yönteminde konjonktürel dalgalanmaların mali dengelere olan etkisi, fiili ve potansiyel çıktı arasındaki sapma ile fiili ve yapısal işsizlik arasındaki göstergeler kullanılarak hesaplanmaktadır. Bu doğrultuda Avrupa Komisyonu yöntemi, üç aşamalı bir hesaplama şeklini gerektirmektedir (Bezdik, Dybczak ve Kreidl, 2003, s. 478). İlk adımda, çeşitli harcamaların ve vergilerin ekonomik dalgalanmalara olan duyarlılığı tahmin edilmektedir. Bazı gelir esneklikleri tahmin edilmeden önce, konjonktürel gelirler ve harcamalar belirlenmektedir. Gelir tarafında; katma değer vergisi, tüketim vergileri, ithalat vergisi, kurumlar vergisi, kişisel gelir vergisi ve sosyal güvenlik katkıları konjonktüre karşı duyarlı olduklarından konjonktürel olarak ayarlanmaktadır. Harcama tarafında ise konjonktüre duyarlı tek kalem olan istihdama yönelik harcamalar konjonktürel olarak ayarlanmaktadır. İkinci adımda ise Cobb-Douglas üretim fonksiyonunun faydalanılarak reel GSYİH'nin konjonktürel hareketlerden ve trendinden ayrıştırılması sonucunda potansiyel çıktı düzeyi bulunmaktadır. Üçüncü adımda ise çıktı açığı ve yukarıda değinilen ilk iki adımdan elde edilen hesaplamalar, gelirlerin konjonktürel bileşenini elde etmek için kullanılmaktadır. Harcama ve gelir esnekliklerinin çıktı açığı tahmini ile birleştirilmesi, bütçenin tam konjonktürel bileşenini vermektedir. Yapısal denge, genel kamu dengesinden harcamaların ve gelirlerin konjonktürel bileşenini çıkararak hesaplanmaktadır.

Çalışmada kamu harcamalarının konjonktürden arındırılmış esnekliği hesaplanmaktadır. Bu anlamda, esnekliği hesaplamak için önce konjonktürel olarak ayarlanmış dengenin (CAB - cyclically adjusted balance) hesaplanması gerekmektedir. CAB, konjonktürel çıktı dalgalanmalarının gelir ve harcama üzerindeki etkisine göre ayarlanmış kamu bütçe dengesini ifade etmektedir. Bir başka ifade ile CAB çıktı açığına (output gap) göre düzeltilmiş toplam kamu gelirleri ve giderleri arasındaki fark demektir. Çıktı açığına göre düzeltme yapılmasının nedeni, çıktı açığının makroekonomide konjonktürün bir göstergesi olarak kullanılmasıdır. Bu bilgiler ışığında, CAB'ı elde etmek için gerekli olan formül aşağıdaki gibidir.

$$\Delta OB = \Delta CB + \Delta CAB - \Delta INT \quad (1)$$

Burada, ΔOB genel dengeyi (toplam gelir - toplam harcama) ifade etmektedir. Genel denge ise üç bileşenden oluşmaktadır.

- 1) ΔCB : konjonktürel dengede meydana gelen değişimler (changes in cyclically balance)
- 2) ΔCAB : konjonktürel olarak ayarlanmış dengede meydana gelen değişimler (changes in cyclically adjusted balance)
- 3) ΔINT : faiz ödemelerinde meydana gelen değişimler (changes in interest payments).

Faiz ödemeleri, konjonktürel olarak ayarlanmış çıktı dalgalanmalarından etkilenmediği için burada denklem dışında tutulmuştur ve denge aşağıdaki gibi yeniden ele alınmıştır.

$$\Delta CAB = \Delta OB - \Delta CB \quad (2)$$

OB (overall balance - genel denge), herhangi bir ayarlama yapılmaksızın toplam harcamalar ve toplam gelirler arasındaki farka eşittir. Dolayısıyla, CAB'nin değeri aynı zamanda CB'nin değerini de göstermektedir. Bu itibarla, konjonktürel olarak ayarlanmış dengeyi bulmak için öncelikle konjonktürün bir göstergesi olan çıktı açığının (output gap) bilinmesi gerekmektedir.

Tüm bu açıklamalardan hareketle çalışmada, öncelikle çıktı açığı (output gap) Hodrick-Presscot yöntemi ile hesaplanmıştır. Çıktı açığı hesaplandıktan sonra, çalışmanın 1 ve 2 no'lu denklemleri aracılığı ile sırasıyla çıktı açığına göre konjonktürel olarak ayarlanmış kamu gelirleri (denklem 3), konjonktürel olarak ayarlanmış kamu harcamaları (denklem 4) hesaplanmıştır. Böylelikle nihayetinde 5 no'lu denklemde gösterilen konjonktürel olarak ayarlanmış kamu bütçe dengesi elde edilmiştir.

Yukarıdaki açıklamalardan hareketle konjonktürel olarak ayarlanmış kamu gelirleri,

$$T^P / T_i = (Y^P / Y)^{\varepsilon_{ti,y}} \quad (3)$$

şeklinde hesaplanmaktadır. Burada T^P , konjonktürel olarak ayarlanmış bütçe gelirini, T_i , her bir vergi türüne ilişkin fiili gelir miktarını; Y^P , potansiyel çıktı seviyesini; Y , gerçekleşen çıktı seviyesini $\varepsilon_{ti,y}$, çıktı açığına bağlı bütçe gelir esnekliğini ifade etmektedir. Konjonktürel olarak ayarlanmış harcama ise;

$$G^P / G_i = (U^P / U)^{\varepsilon_{gi,u}} \quad (4)$$

şeklinde hesaplanmaktadır. Burada; U^P , yapısal işsizlik düzeyini, U ise fiili işsizlik düzeyini; G^P , konjonktürel olarak ayarlanmış kamu harcama toplamını; G_i ise her bir kamu harcaması türüne ilişkin fiili harcama miktarını ve $\varepsilon_{gi,u}$, işsizlik açığına (unemployment gap) bağlı bütçe harcama esnekliğini göstermektedir. Denklem (3) ve (4)'ten hareketle konjonktürel olarak ayarlanmış denge şu şekilde ifade edilebilir.

$$[(\sum_{i=1}^n T_i (Y^P / Y)^{\varepsilon_{ti,y}}) - G_i (U^P / U)^{\varepsilon_{gi,u}} / G^P] \quad (5)$$

Denklem (5)'ten de anlaşılacağı üzere konjonktürel olarak ayarlanmış dengenin hesaplanabilmesi için aynı zamanda çıktı açığı ile gelirlerin ve harcamaların çıktı açığı esnekliklerinin de bilinmesi gerekmektedir. Çıktı açığı, gerçekleşen ve potansiyel çıktı arasındaki fark ($Y - Y^P$) olup aynı zamanda konjonktür dalgalanmasının bir ölçümü olma niteliğini de taşımaktadır (Koirala, 2015, s. 41).

7. Kamu harcama esnekliğinin hesaplanması

Kamu harcamalarının esnekliğinin ölçülmesinde ise ilk aşama olarak Avrupa Komisyonu yönteminden faydalanılarak her bir Avrupa ülkesi için kamu harcamalarının esnekliği (η_G) hesaplanmaktadır. Bu bağlamda esnekliğin hesaplanmasında, AMECO'dan elde edilen konjonktürel olarak ayarlanmış genel kamu harcamalarının potansiyel GSYİH oranı (G_N^P / Y_N^P), genel hükümet cari harcamaları G_N , 2010 sabit fiyatları ile potansiyel GSYİH (Y_R^P) ve GSYİH fiyat deflatörü verileri kullanılarak her ülke ve her yıl için kamu harcamalarının esnekliği aşağıdaki gibi hesaplanmaktadır.

Avrupa Birliği ülkelerinin yıllık harcama esnekliklerinin elde edilmesinde, Avrupa Komisyonu'nun kullandığı yaklaşımdan yararlanılmıştır. Ayrıntıları Mourre, Astarita ve Princen (2014) tarafından açıklanan bu yaklaşım ile Avrupa Komisyonu'nun AMECO veri tabanında yer alan zaman serileri kullanılarak harcama esnekliği (η_G), aşağıdaki şekilde iki aşamada türetilerek elde edilmiştir. İlk aşamada, AMECO veri tabanında yer alan serilerle potansiyel reel kamu harcamalarının, gerçekleşen reel kamu harcamasına oranı elde edilmiştir (Mourre vd., 2014, s. 9):

$$\begin{aligned} & \left(\left[\frac{G_N^P}{Y_N^P} \times 100 \right] / \frac{Y_R^P}{Y_R^P} \right) \times \left(\frac{G_N}{P} \right) \\ &= \left[\frac{G_N^P}{\left[\frac{Y_N^P}{Y_R^P} \times 100 \right]} \right] / \left(\frac{G_N}{P} \right) \\ &= \left(\frac{G_N^P}{P^P} \right) / \left(\frac{G_N}{P} \right) \\ &= \frac{G_R^P}{G_R} \end{aligned} \quad (6)$$

G_N^P / Y_N^P : Potansiyel GSYİH'ye göre devresellikten arındırılmış faiz dışı genel kamu harcamaları (Cari fiyatlarla potansiyel GSYİH'ye oranı, %) (UUTGBP)

Y_R^P : Potansiyel GSYİH (2010 fiyatlarıyla) (OVGDGP)

G_N : Faiz dışı genel kamu harcamaları (Cari, yerel para birimi) (UUTGI)

P: GSYİH Deflatörü (Yerel para birimi, 2010=100) (PVGDP)

İkinci aşamada ise, AMECO veri tabanından alınan çıktı açığı oranı (ζ_A) serisi ile reel potansiyel GSYİH'nin gerçekleşen reel GSYİH'ye oranı bulunmuştur:

$$\zeta_A = \left(\frac{Y_R - Y_R^P}{Y_R^P} \right) \times 100 \text{ ise } \left[\frac{1}{1 + \zeta_A / 100} \right] = \frac{Y_R^P}{Y_R} \quad (7)$$

$$\left(\frac{Y_R - Y_R^P}{Y_R^P} \right) / Y_R^P: \text{Çıktı Açığı (Gerçekleşen ve potansiyel GSYİH farkının potansiyel GSYİH'ye oranı (\%)) 2010 fiyatlarıyla) (AVGDGP)} \quad (8)$$

Her iki aşamadan elde edilen bilgiler ve Mourre vd. (2014) tarafından kullanılan tanımdan yararlanılarak harcama esnekliği (η_G) elde edilmiştir (Mourre vd., 2014, s. 9):

$$\begin{aligned} \left(\frac{G^P}{G}\right) &= \left(\frac{Y^P}{Y}\right)^{\eta_G} \\ \ln\left(\frac{G^P}{G}\right) &= \eta_G \times \ln\left(\frac{Y^P}{Y}\right) \\ \eta_G &= \left[\frac{\ln\left(\frac{G^P}{G}\right)}{\ln\left(\frac{Y^P}{Y}\right)} \right] \end{aligned} \quad (9)$$

Hesaplanan kamu harcamalarının esnekliklerinin aldıkları değerler iktisadi olarak yorumlanabilmektedir. Bu bağlamda, esnekliklere göre maliye politikasının konjonktürel tepkisi belirlenebilmektedir. Bu kapsamda, Tablo 1’de kamu harcamalarının esnekliklerinin almış olduğu değerlere göre maliye politikasının konjonktürel durumu gösterilmektedir. Tablodan da anlaşılacağı üzere, esnekliklere göre maliye politikalarının konjonktürel hareketlerinin belirlenebilmesi için öncelikli olarak hesaplanan kamu harcaması esnekliğinin sıfırdan büyük ya da küçük olup olmamasına bakılmaktadır. Bu bağlamda, hesaplanan kamu harcaması esneklik değerlerinin sıfırdan büyük olması hâlinde, o ülkede uygulanan maliye politikalarının konjonktür yanlısı (pro-cyclical); esneklik değerinin sıfırdan küçük olması hâlinde konjonktür karşıtı (counter-cyclical); sıfıra eşit olması hâlinde de konjonktürden bağımsız (acyclical) olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

Tablo 1. Kamu Harcaması Esnekliği ve Konjonktürel Durum

Kamu Harcaması Esnekliği	Konjonktürel Tepki
Esneklik < 0	Konjonktür karşıtı maliye politikası
Esneklik > 0	Konjonktür yanlısı maliye politikası
Esneklik = 0	Konjonktürden bağımsız maliye politikası

Kaynak: Yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

Maliye politikalarının konjonktürel durumunun güçlülüğü ise kamu harcama esnekliklerinin birden büyük veya küçük olup olmamasına göre değişmektedir. Bu bağlamda, kamu harcama esnekliğinin birden büyük olması hâli, çıktı dalgalanmalarına karşı maliye politikasının oransal olarak daha fazla tepki verdiği anlamına gelmektedir. Bir başka ifade ile kamu harcamalarının esnekliğinin birden büyük olması, konjonktürel dalgalanmalara karşı oransal olarak kamu harcamalarının daha fazla arttırıldığı anlamına gelmektedir.

Konjonktür karşıtı maliye politikasında genişleme dönemlerinde harcamalar kısılıp vergi oranları arttırılırken, durgunluk dönemlerinde ise tam tersi bir politika izlenmektedir. Böylece genişleme döneminde daraltıcı, durgunluk dönemlerinde ise genişletici maliye politikası izlenerek konjonktürel dalgalanmalara istikrar kazandırılmaya çalışılmaktadır. Konjonktür yanlısı maliye politikasında ise genişleme dönemlerinde harcamalar arttırılırken, vergi oranları düşürülmektedir. Durgunluk dönemlerinde ise genişleme dönemi politikalarının tersi izlenmektedir. Konjonktürden bağımsız maliye politikasında ise harcamalar ve vergi oranları ekonomik konjonktür boyunca sabit tutulmaktadır. Bu politikanın amacı konjonktürel dalgalanmayı ne azaltmak ne arttırmaktır (Mesea, 2013, s. 645).

Maliye politikasının konjonktüreliliği hakkındaki teorik ve ampirik literatür, temel olarak kamu harcamalarının konjonktürel hareketler üzerindeki tepkisinin simetrik olduğunu varsayan, kamu harcamaları yanlısı veya karşıtlığı ile ilgili konulara odaklanmaktadır. Bununla birlikte, son zamanlarda yapılan bazı araştırmalar, kamu harcamalarının durgunluklarda olduğu gibi genişleme dönemlerinde de aynı şekilde davranmayabileceğini belirtmektedir. Daha spesifik olarak, kamu harcamalarının iyi ve kötü zamanlara göre asimetrik tepki verebileceği tespit edilmektedir. (Çulha, 2016, s. 4). Literatür kısmında bu kapsamda, detaylı çalışmalara yer verilmektedir.

8. Literatür incelemesi

Kamu maliyesi literatüründe ortak bir yönelim, mali kapasiteye sahip olan ve vatandaşlarına bir dizi kamu hizmeti sunmayı taahhüt eden modern devletin ortaya çıkmasıdır (Atkinson ve Stiglitz, 1980, s. 13; Lindert, 1994a, s. 1-2; Lindert, 1996b, s. 1-2; 2004a, s. 1-3; 2004b, s. 2-3). Gerçekten de devletlerin büyümesi, özellikle, geçtiğimiz yüzyıl boyunca kamu gelirlerinin milli gelire göre hacmi ve boyutu, çok sayıda çalışma ile belgelenmektedir ve tartışılmaktadır (Holsey ve Borchering, 1997, s. 563; Tanzi ve Schuknecht, 2000, s. 32). Diğer pek çok çalışma ve görüşler arasında, özellikle Wagner'in yasası, ekonomi büyüme yaşarken görece devlet büyüklüğünün de arttığını belirtmektedir.

Geniş tarihsel açıklamaların bir ölçüde bu ortak büyüme modelini doğruladığı öne sürülmektedir (Lindert, 2004c, s. 2; 2004d, s. 3). Ki bu koşullar, ampirik analizlere dayanan sayısız deneysel testlere de tabi tutulmuştur. Esasen bugüne kadarki çok geniş literatür belirsiz sonuçlar ortaya çıkarmaktadır. Genel olarak, bulgular kapsanan süreye, ülke örneklerine ve çalışmalarda kullanılan model tanımlamalarına bağlı gibi görünmektedir (Durevall ve Henrekson, 2011, s. 711). Özellikle bazı çalışmalar, uzun süre boyunca kamu sektörünün görece büyüklüğünün artmadığı veya artışın önem arz etmediği sonucuna varmıştır. Bu literatürde büyük ölçüde, milli gelirin ve devletin büyüklüğünün birlikte evrimine yönelik standart panel veri analizleri veya eşbütünleşme teknikleri kullanılmaktadır (Easterly ve Rebelo, 1993, s. 417; Blanchard ve Perotti, 2002, s. 1329; Hercowitz ve Strawczynski, 2004, s. 359; Akitoby, Clements, Gupta ve Inchauste, 2006, s. 908-909; Shelton, 2007, s. 2230).

Genel olarak ilgili literatürdeki esas zorluk, milli gelirdeki ülke içi değişikliklerin kamu harcamaları üzerindeki nedensel etkilerinin nasıl belirleneceğidir. Kamu harcamalarının kendisinin milli gelir üzerinde bir etkisi varsa, gelir ve kamu harcamaları arasında kısmi bir korelasyon, milli gelirdeki değişikliklerin devletin görece büyüklüğü üzerindeki nedensel etkisini tanımlamamaktadır (Bruckner, Chong ve Gradstein, 2011, s. 3). Kamu harcamalarının esnekliğini tahmin etmede bir diğer önemli zorluk, milli gelirdeki geçici değişikliklerin etkilerinin kalıcı değişikliklerin etkilerinden nasıl ayırt edileceğidir. Bu, özellikle ülke içi bir varyasyon kullanıldığında karşılaşılan bir konudur; çünkü bu durumda gelir ve kamu harcamaları arasındaki kısmi korelasyon, gelirdeki kalıcı ve geçici değişikliklerin bir bileşimini yansıtmaktadır (Bruckner vd., 2011, s. 3-4). Ancak bu çalışma, buraya kadarki literatürün büyük oranda ilişkili olduğu harcama-büyüme (gelir artışı) ve/veya makroekonomik bileşenler ile olan bağıntısı ekseninde bir çalışma değildir.

Çalışmaya benzer bir literatür, erken dönem çalışmaları kapsamakta olup maliye politikalarının konjonktürel durumunun güçlülüğü, Wagner Kanunu çerçevesinde test edilmektedir. Japonya, İsveç, ABD, İngiltere, Tayvan, Almanya, Karayipler başta olmak üzere pek çok ülke için yapılan çok sayıda analizlerde, harcama esnekliğinin birden büyük olduğu; yani kamu harcamalarının konjonktürel dalgalanmalar karşısında oransal olarak daha fazla arttırıldığı tespit edilmiştir (Martin ve Lewis, 1956; Williamson, 1961; Hook, 1962; Emi, 1963; Veverka, 1963; Andic ve Veverka, 1964; Thorn, 1967; Goffman ve Mahar, 1968; Gupta, 1968; Pryor, 1968; Lall, 1969; Musgrave, 1969; Henning ve Tussing, 1974; Wagner ve Weber, 1977; Pluta, 1979).

Gavin ve Perotti (1997), sanayi ülkelerinde asimetrik kamu harcamalarına dair kanıtlar sunmaktadır. Özellikle, kamu tüketimlerinin ve transferlerinin durgunluk dönemlerinde belirgin bir konjonktürel karşıtlık (counter-cyclical) sergilediğini ve sanayi ekonomilerindeki gelir dengesinden ziyade kamu harcamalarının, mali dengenin asimetrik davranışını belirlediği sonucuna varmaktadırlar. Gavin ve Perotti (1997) ayrıca, Latin Amerika ülkelerinde kamu harcamalarında asimetrik davranışla ilgili bazı kanıtlar bulmuşlardır. Bulguları, kamu harcamalarının gelişmiş ekonomilerde olduğu gibi konjonktür karşıtı (counter-cyclical) olmaktan ziyade, kötü zamanlarda daha konjonktür yanlısı (pro-cyclical) olma eğiliminde olduğunu göstermektedir (Gavin ve Perotti, 1997, s. 55-56). Bu çalışma için de geçerli olacağı öngörülen ayrı bir literatür, kamu harcamalarının esnekliğini kısa vadeli bir perspektiften ele almaktadır. Hareket noktası, kamu harcamalarının konjonktürel dalgalanmalar boyunca döngüsellidir (konjonktür yanlısı, karşıtı vb. olma durumu). Bu literatür, tipik olarak gelişmekte olan ekonomiler arasında harcamaları, pro-cyclical (konjoktür yanlısı) olarak ifade etmektedir ve gelişmiş ülkeler arasındaki konjoktürel davranış açısından bulgular biraz daha belirsizdir (Lane, 2003, s. 2673; Talvi ve Végh, 2005, s. 156; Ilzetzki ve Végh, 2008 s. 26). Örneğin, Lane (2003), gelişmiş ülkelerde mevcut kamu harcamalarının ılımlı bir şekilde konjonktür karşıtı (counter-cyclical)

olduğunu, kamu yatırım harcamalarının ise konjonktür yanlısı (pro-cyclical) olduğunu tespit etmektedir. Ayrıca, mevcut kamu harcamalarının konjonktür karşıtlığının, devletin transfer ve/veya borç faizi ödemelerinin davranışından kaynaklandığını; cari harcamaların kamu tüketim bileşeninin ise konjonktür yanlısı olduğunu ifade etmektedir (Lane, 2003, s. 2670-2673). Genel olarak bu çalışmaların bulguları, kamu harcamalarının kısa vadede bile kalıcı gelir değişikliklerine olumlu bir yanıt verdiğini göstermektedir; bu da, kamu harcamalarının kısa vadeli tepkilerini incelerken geçiciliği (oynaklığı) milli gelirdeki kalıcı değişikliklerden ayırmanın çok önemli olduğunu göstermektedir.

Akitoby, Clements, Gupta ve Inchauste (2004), çalışmalarında 1970-2002 dönemi için 51 ülkedeki çıktıya göre kamu harcamalarının kısa ve uzun dönemli konjonktürel hareketlerini incelemektedir. Lane (2003) tarafından kullanılan metodolojinin yer aldığı çalışmada, harcama bileşenleri olarak güç dağılımı endeksi, çıktı oynaklığı, satın alma gücü paritesi (PPP) bazında kişi başına GSYİH, ticari oynaklık standart sapması, kamu kesimi büyüklüğü ve finansal risk verileri kullanılmaktadır (Akitoby vd., 2004, s. 7-11). Kısa vadede, kamu harcamalarının ana bileşenlerinin, örnek ülkelerin yaklaşık yarısında çıktı (üretim) ile arttığını ve harcama kategorileri ile ülkeler arasında bazı farklılıklar olduğunu tespit etmektedirler. Ayrıca, ülkelerin çoğunda en az bir harcama toplamı için kamu harcamaları ve çıktıları (Wagner Yasası'na uygun olarak) arasında uzun vadeli bir ilişki olduğunu belirtmektedirler. Kısa vadede, güç dağılımının ve devlet büyüklüğünün, kamu harcamalarının çıktıya verdiği olumlu konjonktürel tepkiyi tipik olarak azalttığını iddia etmektedirler. Çıktı oynaklığının ve finansal riskin ise kamu harcamalarının konjonktür yanlısı (pro-cyclical) tepkisine katkıda bulunduğunu açıklamaktadırlar (Akitoby vd., 2004, s. 19). 16 OECD ülkesi örneğinde Balassone ve Francese (2004b) ve 14 Avrupa Birliği ülkesinde Balassone ve Francese (2004a), maliye politikasının olumlu ve olumsuz konjonktürel koşullara tepkisinde önemli bir asimetri olduğuna dair kanıtlar bulmuştur. Bütçe dengelerinin durgunluk sırasında kötüleştiğini ve genişlemeler sırasında yeterince iyileşmediğini, bu sebeple kamu borcunun biriktiğini tespit etmişlerdir (Balassone ve Francese, 2004a, s. 6; Balassone ve Francese, 2004b, s. 863).

Hercowitz ve Strawczynski (2004), çalışmalarında “asimetrik kamu harcaması” veya “konjonktürel kilitlenme”³ olarak tanımladığı kavram ile kamu harcamalarının GSYİH'ye oranının kötü zamanlarda artma ve iyi dönemlerde sadece kısmen azalma eğilimi gösterdiğini belirtmektedir. 22 OECD ülkesinden oluşan bir panel kullanan Hercowitz ve Strawczynski (2004), harcamaların GSYİH'ye oranındaki uzun süren artışın kısmen asimetrik mali davranış nedeniyle konjonktürel olarak yukarı doğru (pro-cyclical) açıklanabileceğini iddia etmektedir (Hercowitz ve Strawczynski, 2004, s. 359-361). Kaminsky, Reinhart ve Végh (2004), kamu harcamalarının iyi zamanlarda kötü zamanlardan çok daha fazla artış eğiliminde olduğu gelişmekte olan ülkelerde, asimetrik kamu harcamalarına dair kanıtlar sunmaktadır (Kaminsky vd., 2004, s. 76). Manasse (2006), politika yapımcıların konjonktürel hareketlere tepkilerinin ekonominin durumuna bağlı olarak değiştiğini savunmaktadır. Daha spesifik olarak çalışmanın bulguları, maliye politikasının gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin her iki grubu için kötü zamanlarda büyük ölçüde konjonktürden bağımsız ve iyi zamanlarda konjonktür yanlısı olma eğiliminde olduğunu göstermektedir (Manasse, 2006, s. 1). Lee ve Sung (2007), hem OECD'de hem de OECD üyesi olmayan ülkelerde kamu harcamalarında asimetri olduğuna dair kanıtlar bulmaktadır. Bulguları, maliye politikasının durgunluk döneminde güçlü bir genişleyici pozisyon aldığını, ancak genişleme dönemlerinde yeterince daraltılmadığını göstermektedir (Lee ve Sung, 2007, s. 457-458).

Arpaia ve Turrini (2008), Avrupa Birliği ülkelerindeki kamu harcamaları ile potansiyel çıktıları arasındaki uzun ve kısa vadeli ilişkiyi karma (toplanmış) ortalama grup tahmini ile analiz etmektedir. 1970-2003 dönemi ve Avrupa Birliği üyesi 15 ülke için potansiyel çıktı ile konjonktürel olarak ayarlanmış (düzeltilmiş) faiz dışı harcama arasındaki uzun dönemli esnekliğin, birlik ortalamasına yakın olduğu sonucuna ulaşmışlardır. Bununla birlikte, uzun dönem esnekliğinin önemli ölçüde azaldığı ve birliğe yeni üye olan ülkelere, hızlı yaşlanan ülkelere, düşük borçlu ülkelere ve kamu harcamalarının kontrolüne ilişkin zayıf kurallara sahip olan ülkelere esnekliğin birlik ortalamasından önemli ölçüde daha yüksek olduğu tespitinde bulunmuşlardır. Bulgularına göre, kamu harcamalarının uzun vadeli

³ Konjonktürel kilitlenme (Çulha, 2016) esas olarak, ekonomik durgunluklar sırasındaki konjonktürel harcama politikaları ile ilişkilidir. Devletlerin vergi gelirlerinin bol olduğu ekonomik genişlemeler sırasında harcama yapamaması ve bunun da zaman içinde daha yüksek kamu harcamalarına yol açması olarak ifade edilmektedir.

ilişkiye göre uyarlanmasının ortalama hızı üç yıldır, ancak ülkeler arasında önemli farklılıklar vardır. Anglo-Sakson ve İskandinav ülkelerinin genel olarak daha hızlı bir uyum süreci sergilediğini, Güney Avrupa ülkelerinde uyumun bir şekilde daha yavaş gözüktüğünü ifade etmektedirler (Arpaia ve Turrini, 2008, s. 1).

Leigh ve Stehn (2009), G7 ülkelerini analiz ederken maliye politikasının, kötü zamanlarda iyi zamanlardaki daraltmadan (sıkılaştırmadan) daha kolay bir hafifletme eğilimine maruz kaldığını savunmaktadır (Leigh ve Stehn, 2009, s. 1). Bruckner vd. (2011), 1960-2007 dönemi ve 180'den fazla ülke için kamu harcamalarının milli gelirle ilgili esnekliğini, panel veri yöntemini kullanarak tahmin etmişlerdir. Çalışmalarında ülke ve zamana göre belirlenmiş etkileri ayırtmışlardır. Bunu yaparken milli geliri, petrol fiyatı şoklarındaki kalıcı ülke içi değişikliklere uyarlamışlardır. Kamu harcamalarının gelir esnekliğini, ülkelerin sürekli gelirinin ülke içi varyasyonunun dışsal bir kaynağı olarak uluslararası petrol fiyatındaki değişimi ile tahmin ettikleri çalışmalarında, 0.25-0.50 arasındaki kısa dönem esneklik katsayılarına ulaşmışlardır ve bu sonuçların Wagner Kanunu'nun geçerli olmadığını gösterdiğini belirtmişlerdir. Ayrıca, kamu harcamalarının gelir esnekliği ile olan ilişkilerini araştırdıkları çalışmalarında bulgularının; demokrasinin, eşitsizliğin veya dışa açıklığın daha büyük bir esneklikle ilişkili olduğu şeklindeki görüşleri desteklemediğini de tespit etmişlerdir (Bruckner vd., 2011, s. 22-23).

Szarowská (2012), çalışmasında, 1995-2009 dönemi için beş Avrupa Birliği üyesindeki (Çekya, Macaristan, Bulgaristan, Slovakya, Romanya) konjonktürel durum, kamu harcamaları ile çıktıları arasındaki ilişki üzerine ampirik kanıtlar sunmaktadır. Johansen eşbütünleşme testi ve hata düzeltme modelini kullandığı çalışmasında COFOG⁴ uluslararası standardına uygun olarak kamu harcamalarıyla ilgili yıllık verileri analiz etmektedir. Bulgular, kamu harcama fonksiyonlarının çoğu ülkede (örnek olayların % 91'i) pro-cyclical (konjonktür yanlısı) olduğunu doğrulamaktadır. Kamu harcamaları ve çıktıları her ülkede on harcama fonksiyonundan en az dördü için eşbütünleşiktir. (Çek Cumhuriyeti ve Macaristan'da dört, Bulgaristan'da beş, Slovakya'da yedi ve Romanya'da sekiz harcama fonksiyonu için) Bunun, kamu harcamaları ve çıktıları arasında uzun vadeli bir ilişki içerdiği anlamına geldiği belirtilmektedir. Uzun dönem esneklik katsayılarının ortalama değeri, tüm harcama fonksiyonları için 1.72, toplam kamu harcamaları için 1.16'dır. Öte yandan, harcama ve çıktı arasındaki kısa dönemli ilişki hakkındaki sonuçların, nispeten düşük istatistiksel anlamlılık nedeniyle açık olmadığını tespit etmiştir (Szarowská, 2012, s. 188). Yılmaz (2012), Türkiye'de kamu harcamalarının esnekliğini, 2002-2012 dönemi için çalışmasında tahlil etmektedir. GSYİH artış oranı ile kamu harcamaları artış oranı arasındaki ilişki incelenmektedir. Kamu harcamalarının, ekonomideki hacmi ve istikrarı sağlayıcı rolü analiz edilmektedir. Genel devlet, merkezi yönetim, yerel yönetim, sosyal güvenlik kurumu ve döner sermayeli işletme ile fon harcamaları için analiz yapılmıştır. Bulguları; genel devlet ve merkezi yönetim harcamalarının kriz dönemlerinde esnek hâle geldiğini, bu harcamaların konjonktürel yükselme dönemlerinde inelastik olduğunu, döner sermaye harcamaları ile Sosyal Güvenlik Kurumu harcamalarının seçili dönem boyunca, yerel yönetim harcamalarının ise 2008 yılına kadar esnek olduğunu göstermektedir (Yılmaz, 2012, s. 30).

Price, Dang ve Guillemette (2014), Avrupa Birliği ülkeleri için çıktı açığına ilişkin olarak kamu gelir ve gider kalemlerinin esnekliğini tahmin etmektedir. Çalışmada esneklikler, Avrupa Birliği mali gözetim sürecinin bir parçası olarak Avrupa Komisyonu tarafından, çıktı açığına göre bütçe dengesinin yarı esnekliğini GSYİH'nin yüzdesi olarak hesaplamak için kullanılmaktadır. Konjonktürel olarak ayarlanmış bütçe dengesini hesaplamak için Avrupa Birliği metodolojisinin kullanıldığı çalışmada, harcamalar bakımından işsizlik/çıktı açığı esnekliği ampirik olarak tahmin edilmektedir. İşsizlikle ilgili harcamalar ve işsizlik arasında birim esneklik olduğu varsayılmaktadır ve bunun çıktı açığına göre işsizlik harcamalarının esnekliğinin işsizlik/çıktı açığı esnekliği ile aynı olduğu anlamına geldiği belirtilmektedir. Tahmini esnekliklerin ortalaması yaklaşık 0.80'dir, ülke tahminleri çoğunlukla 0.60 civarında yoğunlaşmaktadır (Price vd., 2014, s. 21-23). Araştırmacılar daha sonra 34 OECD üyesi ülke ve Letonya için benzer yöntemle tahminlerini güncellemişlerdir. İşsizlikle ilgili harcamaların konjonktürel olduğu düşünüldüğünde, İspanya ve İrlanda hariç olmak üzere, kamunun mevcut birincil harcamalarının çıktı açığına göre esnekliği aynı kalmaktadır (Price, Dang ve Botev, 2015, s. 23-24).

⁴ COFOG (Classification of the Functions of Government) devletin işlevlerinin sınıflandırılması anlamına gelmektedir. Birleşmiş Milletler İstatistik Bölümü tarafından tanımlanan bir sınıflandırmadır.

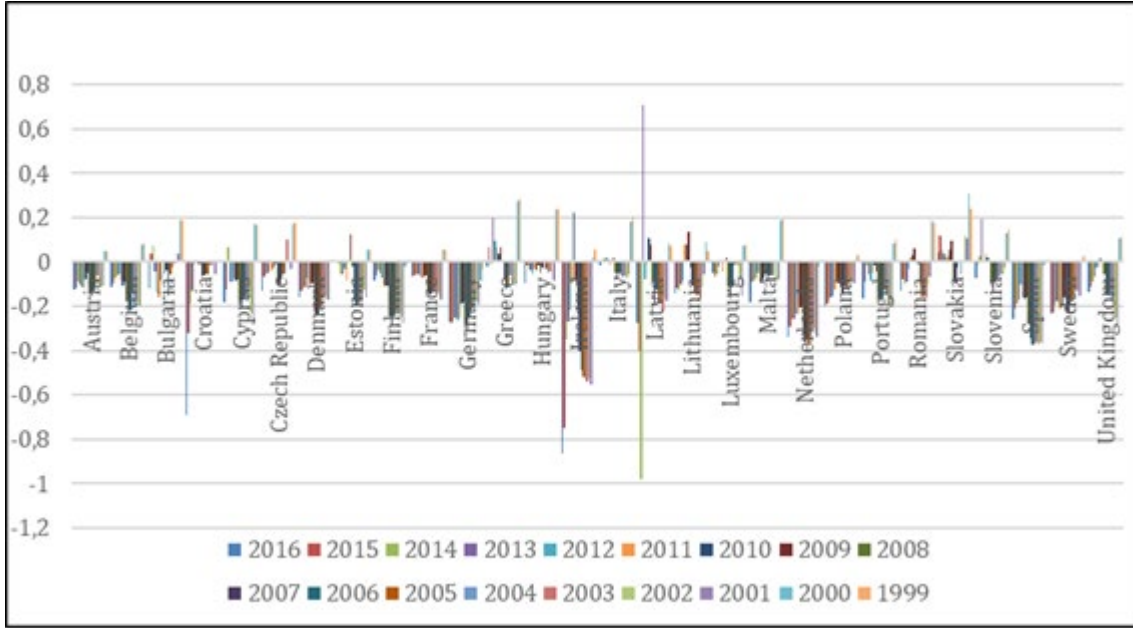
Çebi (2015), çalışmasında, Türkiye’de kamu harcama esnekliğinin çerçevesini tespit etmeyi amaçlamıştır. 2006-2014 dönemi için bütçe harcamalarının yapısını, esnek ve katı harcama ayrımında incelemiştir. Faiz ödemeleri katı bir harcama kalemi olarak nitelendirilebileceği için seçili dönem boyunca faiz ödemelerinin azalmasının, bütçe harcama katılığını da azaltacağı sonucuna ulaşmıştır. Faiz dışı harcamalar içerisinde ise katı harcamaların, seçili dönem boyunca toplam harcamalar içerisindeki payının arttığını belirtmektedir (Çebi, 2015, s. 12-13). Çulha (2016), kamu harcamalarının konjonktür hareketlerine yanıt verebilirliğini incelemektedir ve 1981-2014 döneminde 22 adet gelişmiş ve 20 adet gelişmekte olan ülke için panel verileri kullanarak bir asimetrik kamu harcamaları endeksi ortaya koymaktadır. Tüm veriler IMF’nin Dünya Ekonomik Görünümü (WEO) veri tabanından alınmıştır. Bağımlı değişken, enflasyondan arındırılmış GSYİH deflatörü tarafından logaritmik farkları alınarak elde edilen toplam kamu harcamalarıdır. Bunun, kamu harcamalarındaki reel artışı temsil ettiği belirtilmektedir. Konjonktür hareketleri göstergesi olarak çıktı açığı, reel GSYİH'nin logaritmasını trend ve konjonktürel bileşenlere ayırmak için Hodrick-Prescott (HP) filtresi uygulanarak her ülke için ayrı ayrı tahmin edilmektedir. Borç stoku, genel kamu brüt finansal borçlarının nominal değeri ile ölçülmektedir ve nominal GSYİH oranı olarak tanımlanmaktadır. Devletin büyüklüğü, toplam kamu harcamalarının GSYİH'ye oranı olarak tanımlanmaktadır ve kişi başına reel GSYİH, değişken kişi başına sabit ulusal para birimi cinsinden GSYİH'nin logaritması olarak hesaplanmaktadır (Çulha, 2016, s. 1-7). Ampirik bulguları, kamu harcamalarının gelişmekte olan ülkelerde konjonktür yanlısı (procyclical), gelişmiş ekonomilerde konjonktürden bağımsız (acyclical) olduğunu göstermektedir. Buna ek olarak, kamu harcamalarının gelişmiş ülkelerdeki kötü zamanlarda konjonktür karşıtı (counter-cyclical) bir şekilde, gelişmekte olan ülkelerdeki iyi zamanlarda ise güçlü bir şekilde konjonktür yanlısı (procyclical) tepki verdiği bulunmuştur. Sonuçlar ayrıca, gelişmekte olan ülkeler için asimetrik kamu harcamaları endeksinin gelişmiş ülkelere göre daha yüksek olduğunu göstermektedir (Çulha, 2016, s. 18-19).

Türkiye için Dağ (2017) tarafından yapılan çalışmada, bütçe harcamalarının esnekliği 2002-2017 dönemi için değerlendirilmektedir. Türkiye’de kamu harcamalarının esnekliğini belirleyen unsurlara yer verilerek harcama esnekliğinin zaman içerisindeki seyrine dair tespitlerde bulunulmuştur. Seçili dönem için toplam harcamalar içerisinde esnek harcamaların arttığı ve bunun nedeninin toplam harcamalar içerisindeki faiz ödemelerinin oranının azalmasından olduğu belirtilmektedir. Öte yandan, faiz dışı toplam harcamalar içerisindeki cari transferler ve personel giderleri gibi katı harcamaların azalmaması neticesinde, bütçe harcama katılığının arttığı da tespit edilmektedir (Dağ, 2017, s. 129).

Bu çalışmalara benzer diğer çalışmalar ise şöyle sıralanabilir: Forni ve Momigliano (2004); Jaimovich ve Panizza (2007); Beetsma ve Giuliadori (2008); Calderón ve Schmidt-Hebbel (2008); Golinelli ve Momigliano (2008, 2009); Granado, Gupta ve Hajdenberg (2013). Bu açıklamalardan hareketle bu makalede amacımız, ülke veya ülke grupları özelinde yapılan ve harcamaların büyüme veya makroekonomik bileşenler ile ilişkisini muhteva eden diğer çalışmalardan farklı olarak 1999-2016 dönemi ve 28 Avrupa Birliği üyesi her bir ülke ve her yıl için kamu harcama esnekliğinin hesaplanması neticesinde, birlik içerisindeki kamu harcamalarının konjonktürel seyrini analiz etmektir.

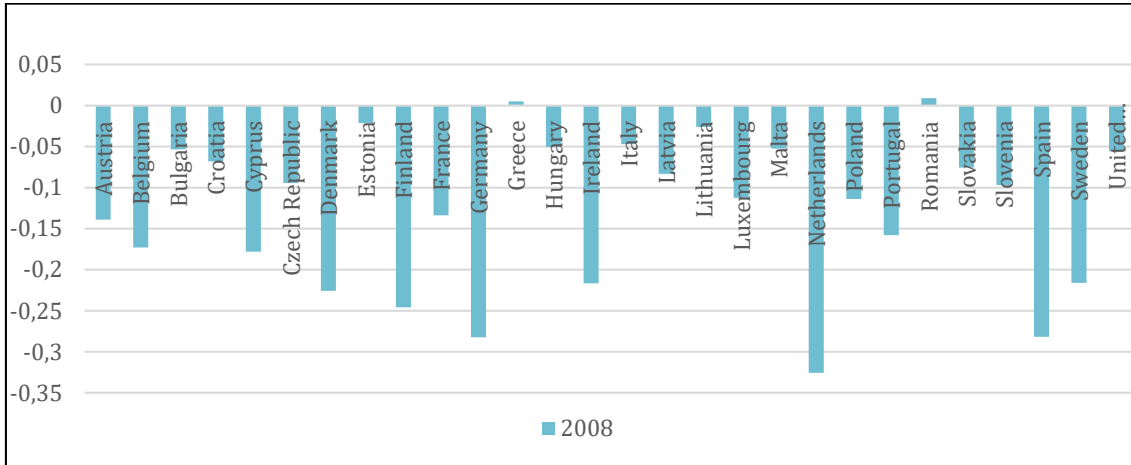
9. Avrupa Birliği ülkelerinde kamu harcamalarının esnekliğinin konjonktürel seyri ve analizi

Şekil 1’de 1999-2016 dönemi itibarıyla çalışmada yer alan 28 Avrupa Birliği üyesi ülkenin esneklik dağılımları yer almaktadır. Şekil 1’den de görülebildiği üzere, 1999, 2000 ve 2009 yıllarında bazı ülkelerin kamu harcaması esneklik değerleri sıfırın üstünde yer alırken genel itibarıyla 1999-2016 döneminde birçok ülkenin kamu harcaması esneklikleri sıfırın altında yer almaktadır.

Şekil 1. Avrupa Birliği'nde kamu harcamaları esneklik değerleri

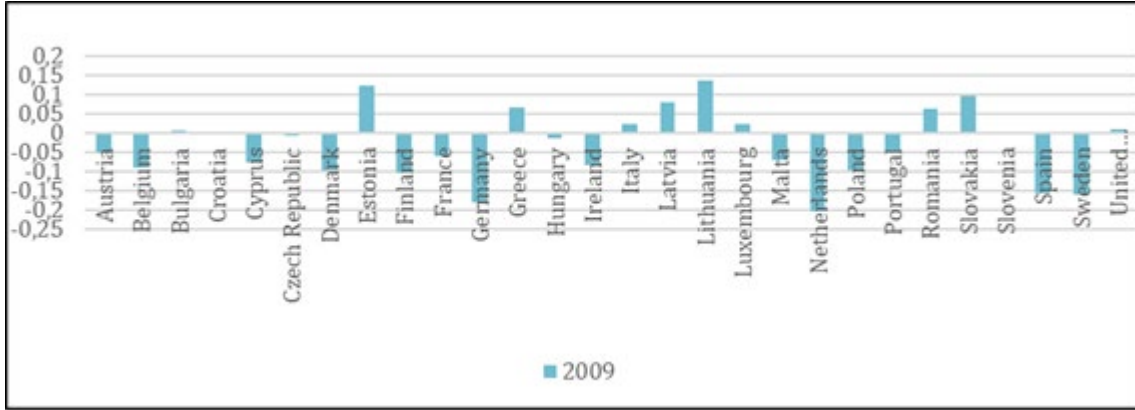
Kaynak: Yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

Buna göre Şekil 1'den hareketle ilgili dönemde söz konusu ülkelerde, çoğunlukla konjktür karşıtı maliye politikası uygulandığı, bazı ülkelerde ise özellikle 1999, 2000 ve 2009 yıllarında esneklik değerleri sıfırın üstünde olduğu için konjktür yanlısı maliye politikalarının uygulandığı görülmektedir. Bu ülkeler Slovakya, Güney Kıbrıs, Macaristan, Slovenya, Litvanya, Letonya, Malta, Romanya, Bulgaristan ve Çekya'dır. Çalışmanın seçili dönemi itibariyle söz konusu Balkan ve eski SSCB ülkelerinin oluşturduğu ülkeler grubunun, Avrupa Birliği'ne sonradan üye olduğu göz önüne alındığında, analizin seçili dönem içerisinde anlam oluşturacağı düşünülen 2008 küresel krizi öncesi ve sonrası şeklinde iki aşamada yapılması daha açıklayıcı olmaktadır. Şekil 2 ve Şekil 3'te sırasıyla, 2008 küresel krizi ve onun etkilerinin görüldüğü 2009 yıllarının esneklik dağılımları görülmektedir. Şekil 2'de 2008 küresel krizinde, Avrupa Birliği üyesi ülkelerin kamu harcaması esneklik değerlerinin Romanya ve Yunanistan dışında sıfırın altında olduğu görülmektedir. Nitekim 2008 krizi öncesi harcama esneklikleri incelendiğinde, özellikle Avusturya, Belçika, Danimarka, Almanya, Hollanda, İngiltere, İsveç, İtalya, İspanya, Finlandiya, Fransa, Lüksemburg gibi erken dönem birlik üyelerinin kriz öncesi dönemde harcama esnekliklerinin daha yüksek bir seviyede sıfırın altında olduğu görülmektedir. Dolayısıyla 2008 küresel krizinde söz konusu ülkelerde konjktür karşıtı maliye politikasının uygulandığı görülmektedir. Belçika, Danimarka, Finlandiya, Almanya, İrlanda, Hollanda, İspanya, İsveç olmak üzere Kuzey ve merkez Avrupa ile İskandinav ülkelerinin ağırlıkta olduğu ülkelerin harcama esnekliklerinin diğer ülkelere kıyasla daha yüksek oranda sıfırın altında kalmasının, bu ülkelerde uygulanan konjktür karşıtı maliye politikalarının konjktürel duruma daha tepkisel davranmasıyla ilişkili olduğu düşünülebilir. Yani, 2008 küresel krizi etkisiyle ülkeler ve/veya politika yapımcılar, krizin yaratmış olduğu ekonomik daralmaya, harcamaları daha yüksek oranda arttırarak ve/veya vergileri de daha fazla kısararak tepki vermektedirler ve krizin yaratabileceği olumsuz etkileri bertaraf etmeye çalışmaktadırlar. 2008 küresel krizinin etkilerinin bir sonraki yıl da görüleceği (gecikme etkisi) savından hareketle Şekil 3'te, 2009 yılının esneklik değerlerinin dağılımı paylaşılmaktadır.

Şekil 2. 2008 Yılında Avrupa Birliği'nde kamu harcamalarının esneklik değerleri

Kaynak: Yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

Şekil 3'ten görüldüğü üzere, 2008 krizinin etkileri 2009 yılında görülmeye başlamıştır. Estonya, İtalya, Letonya, Litvanya, Lüksemburg ve Slovakya krizin etkilerinin görülmeye başlamasıyla birlikte bir önceki dönemlerde uygulamış oldukları konjonktür karşıtı maliye politikasını terk ederek konjonktür yanlısı maliye politikası uygulamasına geçmişlerdir. Bu ülkeler, krizin ekonomiyi daraltıcı etkilerini, vergi oranlarını arttırıp harcamaları kısarak bertaraf etmeye çalışmışlardır. Bulgaristan, Macaristan, Çekya, Slovenya ve İngiltere ise 2009 yılında konjonktürden bağımsız maliye politikası uygulamasına yakın bir politika izlemişlerdir. Söz konusu ülkeler, krizin daraltıcı etkilerini harcamaları ve vergi oranlarını azaltmadan ve arttırmadan gidermeye çalışmışlardır. Nihayet, Şekil 1'den de görüleceği üzere, 2016 yılına gelindiğinde ise Yunanistan hariç tüm ülkeler, seçili dönemin birçok evresinde olduğu gibi konjonktür karşıtı politika izlemişlerdir. Yunanistan, 2008-2016 arası her dönemde konjonktür yanlısı politika izlemiştir. Yunanistan'daki durumun ülkede 2010 yılından itibaren yaşanmaya başlanan borç krizi, kemer sıkma politikaları ve kurtarma paketleri ile ilgisi olduğu söylenebilir. Genel olarak Avrupa Birliği ülkelerinin kriz öncesi ve kriz sonrası (geçici etkilerin ortadan kalkmasını takiben) konjonktür karşıtı politika izledikleri dikkate alındığında, ülkelerin iktisadi olarak herhangi bir sorunla karşılaştıkları zaman (savaş, ekonomik, kriz, doğal afet vb.) maliye politikası aracılığıyla konjonktürel tepkiyi regüle ederek konjonktür yanlısı veya konjonktürden bağımsız politika uygulamasına geçtikleri, olağan dönemlerde ise konjonktür karşıtı politika izledikleri görülmektedir. Çalışma, kamu harcamalarını esas almaktadır. Bu sebeple, kamu harcamalarının bazı dönemlerde konjonktür karşıtı (counter-cyclical) bir şekilde, bazı zamanlarda ve ülkelerde ise güçlü bir şekilde konjonktür yanlısı (pro-cyclical) tepki verdiğinin ifade edildiği Gavin ve Perotti (1997), Hercowitz ve Strawczynski (2004), Kaminsky vd. (2004), Manasse (2006), Ilzetzki ve Végh (2008), Çulha (2016)'nın bulgularıyla çalışmanın benzerlik gösterdiği söylenebilir. Bulgaristan, Malta, Çekya, Estonya, Yunanistan, Macaristan, Romanya, Slovakya, Slovenya, Letonya gibi sonradan birlik üyesi olan ülkelerde seçili dönemde, kamu harcamalarının, gelişmiş ve erken dönem birlik üyelerine kıyasla daha asimetric olduğu da söylenebilir. Şekil 1'den de görülebileceği üzere, bu ülkeler özellikle, hem kriz esnasında ve 2009'da hem birliğe üyelik sonrasında önceden uygulamış oldukları konjonktür yanlısı politikaları terk edip konjonktür karşıtı politika uygulamasına geçmişlerdir. Bu durum, birliğe sonradan üye olan ülkelerin, üyelik sonrası birlik müktesebatı ile uyumlu politika izlemesine bağlı gibi görünmektedir. Temel olarak Avrupa Birliği ülkeleri ekonomilerinin, reel büyüme oranının üzerinde çıktı üreten gelişmiş ekonomiler olduğu düşünüldüğünde, birliğe sonradan üye olan ve daha çok gelişmekte olan ülkelerin, kamu harcamalarındaki orantısız artış ile diğer üye ülkelere yakınsama, iktisadi büyüme ve kalkınma yaratma çabaları, konjonktürel tepkilerini değiştirebilmektedir.

Şekil 3. 2009 yılında Avrupa Birliği'nde kamu harcamalarının esneklik değerleri

Kaynak: Yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

Özellikle kriz öncesi ve krizin etkilerinin geçmeye başladığı 2009 yılı sonrasında, çoğunluğu gelişmiş ekonomiler olan erken dönem birlik üyeleri, durgunluk dönemlerinde harcamaları arttırıyor gibi görünmektedir, bu da kamu harcamalarının kriz gibi kötü zamanlarda gelişmiş ekonomilerde, ekonomik dengelenmedeki aktif rolünü hatırlatmaktadır. Çalışmanın beşinci bölümünde maliye politikasındaki iradi değişimlerin kaynaklarından biri olarak devletlerin makroekonomik şoklara yönelik uyguladıkları politikalar olduğundan bahsedilmektedir. Avrupa Birliği içerisindeki gelişmiş ekonomilerdeki kamu harcamalarının söz konusu konjonktürel davranışı, gelişmiş ekonomilerdeki kapsamlı sosyal güvenlik sistemleri aracılığıyla istihdama dönük önemli otomatik istikrarlandırıcıları yansıtarak, makroekonomik oynaklığa karşı kamu harcamalarına sigorta rolü yüklemektedir. Diğer taraftan, borç verenler özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki mali ödeme gücü hakkında, kamu harcamalarının ve bütçe açıklarının genişlediği dönemde endişe duymaktadır. Bu nedenle, literatür bölümünde de tartışıldığı gibi (Gavin ve Perotti, 1997; Lane, 2003; Talvi ve Végh, 2005; Kaminsky vd., 2004) Estonya, Yunanistan, İtalya, Letonya, Litvanya, Lüksemburg, Romanya, Slovakya, Bulgaristan, Hırvatistan, Macaristan, Çekya, Slovenya gibi ülkelerdeki kriz sonrası olası harcama kısıtlamaları (konjonktür karşıtı politikadan konjonktür yanlısı politikaya geçiş ile uygulanması muhtemel) ile konjonktürden bağımsız maliye politikası uygulamasının, gelişmekte olan ülkelerdeki devletleri durgunluklarda harcamaları kısmak ve gelirlerin bol olduğu ve uluslararası piyasalardan fon elde etme kabiliyetinin arttığı genişleme dönemlerinde harcamaları daha da arttırmak niyetinde oldukları şeklindeki görüşlerle uyumlu olduğu görülmektedir.

10. Sonuç ve değerlendirme

Maliye politikasının en önemli araçlarından biri olan kamu harcamaları iktisadi konjonktürel etkileri yönlendirmede de oldukça etkilidir. Ekonominin konjonktürel durumuna karşı verilen tepkiler ise iradi ve iradi olmayan şekilde ikiye ayrılmaktadır. İradi olarak verilen tepkilerin en önemli özelliği, devletlerin ekonominin konjonktürel durumuna karşı maliye politikalarında kendi kararlarına göre yaptıkları değişimleri ihtiva etmesidir. Bu amaçla yapılacak olan iradi maliye politikasının en önemli iki aracı kamu harcamaları ve vergi politikalarıdır. Devletler, ekonominin daralma ve genişleme dönemlerinde kamu harcamaları ve vergi politikalarının bileşiminde, kendi kararları doğrultusunda konjonktürel durumun olumsuz etkilerini hafifletmek veya bu etkileri elimine etmek amacı ile değişikliklere giderler. Bir başka ifade ile maliye politikasındaki iradi değişimler, konjonktürel dalgalanmalara karşı politikacılar tarafından iradi bir şekilde alınan önlemleri ifade etmektedir. Ekonominin konjonktürel durumuna karşı geliştirilen bir başka değişim ise politikacıların iradesi dışında meydana gelen değişimlerdir. Otomatik istikrarlandırıcılar bunun en tipik örneğini oluşturmaktadır. Vergi ve işsizlik ödemeleri ekonomik dalgalanmalara karşı otomatik istikrarlandırıcılar görevi görmektedir ve bunlar maliye politikasının iradi olmayan değişimlerini ifade etmektedir. Otomatik istikrarlandırıcılarda meydana gelebilecek değişimler, politikacıların isteği dışında gerçekleştiği için iradi olmayan değişim olarak adlandırılmaktadır.

Bu çalışmada, Avrupa Birliği'nin en önemli maliye politikası aracı olan kamu harcamalarının, 1999-2016 dönemi esas alınarak konjonktürel durum karşısında nasıl kullanıldığı incelenmektedir. Kamu harcamalarının konjonktürel durum karşısında nasıl kullanıldığının incelenmesi için kamu harcamalarının esneklik değerlerinin belirlenmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, ilk aşama olarak Avrupa Komisyonu yönteminden faydalanılarak her bir Avrupa ülkesi için kamu harcamalarının esneklik değerleri hesaplanmaktadır. Buna göre kamu harcaması esnekliğinin sıfırdan büyük ya da küçük olup olmaması, kamu harcamaları açısından ülkelerde uygulanan maliye politikasının niteliğini de değiştirmektedir. Kamu harcaması esneklik değerlerinin sıfırdan büyük olması hâlinde, o ülkede uygulanan maliye politikalarının konjonktür yanlısı (pro-cyclical); esneklik değerinin sıfırdan küçük olması hâlinde konjonktür karşıtı (counter-cyclical); sıfıra eşit olması hâlinde de konjonktürden bağımsız (acyclical) olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

Avrupa Birliği'nin 1996-2016 dönemi baz alındığında hesaplanan kamu harcamaları esneklik değerlerinin çoğunlukla sıfırın altında olduğu görülmektedir. Yani, Avrupa Birliği'nde ağırlıklı olarak konjonktür karşıtı bir maliye politikasının uygulandığı söylenebilir. Bununla birlikte 1999, 2000, 2008 ve 2009 yıllarında kamu harcamalarının konjonktür yanlısı olarak uygulandığı tespit edilmiştir. Özellikle konjonktür yanlısı politikaların baskısı, 2008 küresel krizi ve krizden sonraki yıl 2009'da gecikme etkisi ile daha hissedilir boyutta gerçekleşmiştir. 2008 kamu harcaması esneklik değerlerine göre Romanya ve Yunanistan'da konjonktür yanlısı politikalar daha yüksek seviyede uygulanmıştır. Romanya ve Yunanistan dışında ise kamu harcama esneklik değerleri sıfırın altındadır. Dolayısıyla 2008 küresel krizinde diğer söz konusu ülkelerde konjonktür karşıtı maliye politikasının uygulandığı görülmektedir. Krizin etkilerinin sürdüğü 2009 yılında ise Romanya ve Yunanistan ile birlikte Estonya, Letonya, Litvanya, Lüksemburg ve Slovakya gibi birliğe sonradan üye olan ülkeler ile İtalya'da krizin etkilerinin görülmeye başlamasıyla birlikte, önceki dönemlerde uygulanan konjonktür karşıtı maliye politikası terk edilerek konjonktür yanlısı maliye politikası uygulamasına geçilmiştir. Bulgaristan, Macaristan, Çekya, Slovenya ve İngiltere ise konjonktürden bağımsız maliye politikası uygulamasına yakın bir politika izlemişlerdir. Kısacası çalışmada incelenen dönem değerlendirildiğinde, Avrupa Birliği ülkelerinde konjonktürel durumlar karşısında kamu harcamaları konjonktür yanlısı, konjonktür karşıtı ve nispeten daha az olmak üzere konjonktürden bağımsız olarak üç şekilde uygulanmıştır.

Harcamalar ile ilişkili olarak genel bir değerlendirme yapılması da gerekmektedir. İhtiyari harcamaların durgunluk dönemlerinde bazı ülkelerde artması söz konusu olabilir; ancak, bu yeni veya ek harcamalar daha sonra yerleşik hâle gelebilir ve bu nedenle genişleme dönemlerinde bu harcamalar azalmayabilir. Öte yandan, özellikle erken dönem birlik üyesi gelişmiş ülkelerde, konjonktürel davranış ile ilişkili olarak otomatik istikrarlandırıcılar için ihtiyari harcamanın ikame edilmesi, olağan zamanlarda makroekonomik şoklar için negatif bir durumken olağanüstü zamanlarda (kriz, savaş, doğal afet vb.) pozitif bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu durum, otomatik istikrarlandırıcıların kendilerinin simetrik olup olmamasına bağlıdır. İster asimetri ister politik ekonomi nedenlerinden kaynaklansın, konjonktürel koşulları değerlendirmede karar alıcıların her zaman dikkatli davranması gerekmektedir. Öyle ki, daha önceki bölümde belirtildiği üzere otomatik istikrarlandırıcı görevi gören vergi ve işsizlik ödemeleri bu kararlardan olumsuz etkilenebilir. Maliye politikası araçlarından biri olan harcama da bu bozulmadan etkilenebilir.

Sadece harcama kanalı ile temsil edilen ve gelir tarafına uygulanmayan seçili dönemde, krizden sonra özellikle bazı ülkeler tarafından uygulanan konjonktür yanlısı bir politikanın bazen önemli sonuçları olabilir. Şöyle ki, önceden belirlenmiş bir harcama artış hızı veya konjonktürel olarak ayarlanmış bir kamu harcama politikası, gelire ilişkili vergi ve işsizlik ödemeleri gibi otomatik istikrarlandırıcıları dengede tutarken, kamu harcamalarının iyi dönemlerde artma eğilimini azaltabilir. Öte yandan resmi olarak bir kurala dâhil edilmiş olsun olmasın, Avrupa Birliği gibi farklı dinamikleri ve kaynakları olan ülkelere oluşan bir örgütün genel harcama hedeflemesinin, artan sayıda (birliğe üye olan veya olması muhtemel ülkeler) ülkenin mali pozisyonlarının bileşimi çerçevesinde değişiklik gösterebileceği göz ardı edilmemelidir. Örneğin, bazı ülkeler, genişleme dönemlerinde, harcama prosedürlerine bağlı kalsa bile vergileri azaltmayı veya vergi ile ilişkili harcamaları arttırmayı tercih edebilir. Bu, harcama limitlerinin gelir politikasına ilişkin hükümlerden ayrı olarak ayarlanamayacağını göstermektedir. Bir başka deyişle, harcama hedeflemesi kendi başına bütçe açıklarına karşı yapısal iyileşmeyi sağlamamaktadır. Sabit bir harcama büyüme oranı, gelirler harcama ile aynı değerde

artmıyorsa, mali dengenin kademeli olarak bozulmasına sebep olabilir. Dolayısıyla bütçe dengesi açısından mali bir çapa esastır. Her ne kadar çalışma, bütçe dengesi ve/veya istikrarı ve gelir ile ilişkili olmasa da, gelecek çalışmaların bu hususları da göz önüne alarak gerçekleştirilmesi önem arz etmektedir.

Kaynakça

- Akitoby, B., Clements, B., Gupta, S., ve Inchauste G. (2004). *The cyclical and long-term behavior of government expenditures in developing countries* (No. 04/202). IMF (International Monetary Fund) Working Paper, 1-23.
- Akitoby, B., Clements, B., Gupta S., ve Inchauste, G. (2006). Public spending, voracity, and Wagner's law in developing countries. *European Journal of Political Economy*, 22(4), 908-924.
- Altar, M., Necula, C., ve Bobeica, G. (2010). Estimating the cyclically adjusted budget balance for the Romanian economy. A robust approach. *Romanian Journal of Economic Forecasting*, 13(2), 79-99.
- Andic S., ve Veverka, J. (1964). The growth of government expenditure in Germany since the unification. *Finanzarchiv*, 23(2), 169-278.
- Arpaia, A., ve Turrini, A. (2008). *Government expenditure and economic growth in the EU: Long-run tendencies and short-term adjustment* (No. 300). European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs Economic Papers, 1-50.
- Atkinson, A.B., ve Stiglitz, J.E. (1980). *Lectures on Public Economics*. New York: McGraw-Hill.
- Balassone, F., ve Francese, M. (2004a). *Cyclical asymmetry in fiscal policy and the treaty of Maastricht* (No. 531). Bank of Italy Economic Research Department Economic Working Papers, 6-25.
- Balassone, F., ve Francese, M. (2004b). *Cyclical asymmetry in fiscal variables* (No. 531). Bank of Italy Economic Research Department Economic Working Papers, 845-867.
- Beetsma, R., ve Giuliodori, M. (2008). *Fiscal adjustment to cyclical developments in the OECD: An empirical analysis based on real-time data* (No. 6692). CEPR (Centre for Economic Policy Research) Discussion Paper Series, 1-16.
- Bezdek, V., Dybczak, K., ve Kreidl, A. (2003). Cyclically adjusted fiscal balance: OECD and ESCB methods. *Czech Journal of Economics and Finance (Finance a uver)*, 53(11-12), 477-509.
- Blanchard, O., ve Perotti, R. (2002). An empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output. *Quarterly Journal of Economics*, 117(4), 1329-1368.
- Bruckner, M., Chong, A., ve Gradstein, M. (2011). *Estimating income elasticity of government expenditures: Evidence from oil price shocks* (No. 8563). World Bank Centre for Economic Policy Research (CEPR) Discussion Paper Series, 1-36.
- Calderón, C., ve Schmidt-Hebbel, K. (2008). *Business cycles and fiscal policies: The role of institutions and financial markets* (No. 481). Central Bank of Chile Working Papers, 1-37.
- Çebi, C. (2015). *Bütçe harcama katılığı* (No. 1523). Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Ekonomi Notları, 1-13.
- Çulha, A.A. (2016). *Asymmetric government expenditure: A comparison of advanced and developing countries* (No. 16/17). Central Bank of the Republic of Turkey Working Papers, 1-28.
- Dağ, M. (2017). *Türkiye'de bütçe harcamalarının esnekliğinin değerlendirilmesi: Dönemsel bir analiz*. M. Aydın, N. Ş. Pınarcıoğlu ve Ö. Uğurlu (Ed.) Current Debates in Public Finance Public Administration & Environmental Studies (s. 117-130) içinde. İstanbul: IJOPEC Publication.

- Durevall, D., ve Henrekson, M. (2011). The futile quest for a grand explanation of long-run government expenditure. *Journal of Public Economics*, 95(7-8), 708-722.
- Easterly, W., ve Rebelo, S. (1993) Fiscal policy and economic growth: An empirical investigation. *Journal of Monetary Economics*, 32(1993) 417-458.
- Emi, K. (1963). *Government fiscal activity and economic growth in Japan, 1868-1960*. Hutchinson: Kinokuniya Bookstore Co.
- Fatás, A., ve Mihov, I. (2007). *Fiscal discipline, volatility and growth*. G. E. Perry, L. Sérven and R. Suescún (Eds.) *Fiscal Policy Stabilization and Growth: Prudence or Abstinence* (s. 43-74) içinde. Washington D.C: The World Bank.
- Forni, L., ve Momigliano, S. (2004). Cyclical sensitivity of fiscal policies based on real-time data. *Applied Economics Quarterly* 50(3), 299-326.
- Gavin, M., ve Perotti, R. (1997). *Fiscal policy in Latin America*. B. S. Bernanke and J. Rotemberg (Eds.) NBER Macroeconomics Annual içinde (s. 1-72). Cambridge: MIT Press.
- Gazidede, A. (2013). *Cyclically adjusted budget balance an alternative approach in estimating the fiscal position for Albania* (No. 10(49)2013). Bank of Albania Working Papers, 1-52.
- Goffman, I.J., ve Mahar, D.J. (1968) The growth of public expenditures in selected nations: Six Caribbean countries, *Public Finance*, 26(1), 57-74.
- Golinelli, R., ve Momigliano, S. (2008). *The cyclical response of fiscal policies in the euro area: Why do results of empirical research differ so strongly* (No. 654). Bank of Italy Economic Research Department Economic Working Papers, 1-43.
- Golinelli, R., ve Momigliano, S. (2009). *The cyclical reaction of fiscal policies in the euro area: The role of modelling choices and data vintages*. *Fiscal Studies*, 30(1), 39-72.
- Granado, J.A., Gupta, S., ve Hajdenberg, A. (2013). Is social spending procyclical? Evidence for developing countries. *World Development*, 42(C), 16-27.
- Gupta, S.P. (1968). Public expenditure and economic development: A cross-section analysis. *Finanzarchiv*, 28(1), 26-41.
- Henning J.A., ve Tussing, A.D. (1974). Income Elasticity of the Demand for Public Expenditures in the United States. *Public Finance*, 29(3-4), 325-341.
- Hercowitz, Z., ve Strawczynski, M. (2004). Cyclical ratcheting in government spending: Evidence from the OECD. *Review of Economics and Statistics*, 86(1), 353-361.
- Holsey, C.M., ve Borchering, T.E. (1997). *Why does government's share grow? An assessment of the recent literature on the US*. D. C. Mueller (Ed.) *Perspectives on Public Choice: A Handbook* (562-591) içinde. New York: Cambridge University Press.
- Hook, E. (1962). The expansion of the public sector - A study of the development of public expenditures in Sweden during the years 1912-1958. *Public Finance*, 17(3), 289-312.
- Ilzetzki, E., ve Végh, C.A. (2008). *Pro-cyclical fiscal policy in developing countries: Truth or fiction?* NBER National Bureau of Economic Research) Working Papers (No.14191). 1-31.
- IMF [International Monetary Fund] (2019). *Turkey: 2019 article IV consultation* (No. 395). IMF Country Report, 1-64.
- Jaimovich, D., ve Panizza, U. (2007). *Procyclicality or reverse causality?* (No. 599). Inter-American Development Bank Research Department Working Paper, 1-29.
- Kaminsky, G.L., Reinhart C.M., ve Végh, C.A. (2004). *When it rains, it pours: Procyclical capital flows and macroeconomic policies*. (No. 10780). NBER (National Bureau of Economic Research) Working Paper Series, 11-82.

- Koirala, T.P. (2015). Cyclicity in the fiscal policy of Nepal. *NRB Economic Review*, 27(1), 37-48.
- Lall, S. (1969). A note on government expenditures in developing countries. *Economic Journal*, 79(314), 413-417.
- Lane, P.R. (2003). The cyclical behavior of fiscal policy: Evidence from the OECD. *Journal of Public Economics*, 87(12), 2661-2675.
- Lee, Y., ve Sung, T. (2007). Fiscal policy, business cycles and economic stabilisation: Evidence from industrialised and developing countries. *Fiscal Studies*, 28(4), 437-462.
- Leigh, D., ve Stehn, S.J. (2009). *Fiscal and monetary policy during downturns: Evidence from the G7* (No. 09/50). IMF (International Monetary Fund) Working Paper, 1-19.
- Lindert, P. H. (1994a). The rise of social spending, 1880–1930. *Explorations in Economic History*, 31(1), 1-34.
- Lindert, P.H. (1996b). What limits social spending?. *Explorations in Economic History*, 33(1), 1-34.
- Lindert, P.H. (2004c). *Growing public: Volume 1, The story: Social spending and economic growth since the eighteenth century*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Lindert, P.H. (2004d). *Growing public: Volume 2, Further evidence: Social spending and economic since the eighteenth century*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Manasse, P. (2006). *Procyclical fiscal policy: Shocks, rules, and institutions - A view from MARS* (No. 06/27). IMF (International Monetary Fund) Working Paper, 1-39.
- Martin, A. ve Lewis, W.A. (1956). Patterns of government revenue and expenditure. *The Manchester School*, 24(3), 203-244.
- Mesea, O.E. (2013). The analysis on the cyclical behaviour of fiscal policy in the EU member states. *Procedia Economics and Finance*, 6(2), 645-653.
- Mourre, G., Astarita, C., ve Princen, S. (2014). *Adjusting the budget balance for the business cycle: the EU methodology* (No. 536). European Economy Economic Papers, 1-38.
- Musgrave, R.A. (1969). *Fiscal Systems*. New Haven: Yale University Press.
- Pluta, J.E. (1979). Wagner's law, public sector patterns, and growth of public enterprises in Taiwan. *Public Finance Quarterly*, 7(1), 25-46.
- Price, R.W.R., Dang, T-T., ve Guillemette, Y. (2014). *New tax and expenditure elasticity estimates for EU budget surveillance* (No. 1174). OECD Economic Department Working Papers, 1-51.
- Price, R.W.R., Dang, T-T., ve Botev, J. (2015). *Adjusting fiscal balances for the business cycle: New tax and expenditure elasticity estimates for EU budget surveillance* (No. 1275). OECD Economic Department Working Papers, 1-58.
- Pryor, F.L. (1968). *Public Expenditure in Communist and Capitalist Nations*. London: George Allen and Unwin.
- Shelton, C.A., (2007). The size and composition of government expenditure. *Journal of Public Economics*, 91(11-12), 2230-2260.
- Szarowská, I. (2012). The cyclicity of government expenditure and Wagner's law - Case of Czech Republic, Slovakia, Hungary, Bulgaria and Romania. *Scientific Papers of the University of Pardubice Series D, Faculty of Economics and Administration*, 24(1), 188-198.
- Talvi, E., ve Végh, C.A. (2005). Tax base variability and pro-cyclical fiscal policy in developing countries. *Journal of Development Economics*, 78(1), 156-190.
- Tanzi, V., ve Schuknecht, L. (2000). *Public spending in the 20th century*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Thorn, R.S. (1967). The evolution of public finance during economic development. *The Manchester School*, 35(1) s. 19-53.
- Veverka, J. (1963). The growth of government expenditure in the United Kingdom since 1790. *Scottish Journal of Political Economy*, 10(1), 111-127.
- Wagner, R.E., ve Weber, W.E. (1977). Wagner's law, fiscal institutions, and the economic growth of government. *National Tax Journal*, 30(1), 59-68.
- Williamson, J.G. (1961). Public expenditure and revenue: An international comparison. *The Manchester School*, 29(1), 43-56.
- Yılmaz, G.A. (2012). Türkiye'de kamu harcamaları esnekliği: 2000 sonrası dönem tahlili. *Maliye Çalışmaları Dergisi*, 57(1) 29-8.

Extended Abstract

Different perspectives, opinions, and/or theories (more liberal or more interventionist) about the impact of governments on macroeconomic dynamics imply the need for analysis of states' expenditure effects on economic activity. More liberal perspectives claim that the state plays a less intrusive role in the economy. Governments dominate economic life by implementing parallel practices and interventions in the framework of the economic function they have undertaken. Government expenditure, which is one of the fiscal policy instruments, is the most essential device used by the governments in the face of the economic conjuncture related developments. Government expenditure elasticity has also become a significant tool in the fight against economic instability, which can be caused by economic cyclical effects. On the other hand, cyclical waves/fluctuations are called changes that occur under coercion of politicians. Automatic stabilizers are the most typical example of this. Voluntary changes in fiscal policy mean voluntary measures taken by politicians against cyclical fluctuations. The non-voluntary effect of the fiscal policy should be decomposed from the cyclical effects in order to reveal the effects of the voluntary part of the fiscal policy.

In the analysis part of the study, the cyclical response of fiscal policies and government expenditures is analyzed as the centerline of the government expenditure calculated by three steps with the data obtained from AMECO for the period 1999-2016 and 28 European Union states. The literature review is included before the analysis in this context. The values of the calculated government expenditure elasticity can be interpreted economically. If the calculated government expenditure elasticity value is greater than zero, fiscal policies implemented in a country are pro-cyclical; if the elasticity value is less than zero, that means counter-cyclical fiscal policies; if it is equal to zero, it is concluded that fiscal policies are acyclical. Government expenditure is reduced and tax rates are increased during periods of expansion, while the opposite is followed during periods of recession with a counter-cyclical fiscal policy. Government expenditure is increased during the expansion periods, while tax rates are reduced; during the recession periods, the opposite of the expansion period policies is followed with a pro-cyclical fiscal policy. Government expenditure and taxes are neither increased nor reduced during the acyclical fiscal period.

Findings change before and after the 2008 crisis. Counter-cyclical fiscal policy is mostly implemented in the countries for the period 1999-2016. Pro-cyclical fiscal policies have been implemented since the elasticity values were above zero in 1999, 2000, and 2009 in some countries. Figure 2 and Figure 3 represent the elasticity ratios of the 2008 global crisis and its effects in 2009. In some periods and countries, it is concluded that government expenditure responds counter-cyclical, and in some times and countries, it is strongly pro-cyclical. The fact that a pro-cyclical policy, which represented by only expenditure channel and not applied to the income side, especially implemented by some countries after the crisis in the selected period may sometimes have notable outcomes. For instance, some governments may prefer to reduce taxes or increase tax-related expenditures during their expansion period, even if they abide by expenditure procedures. This indicates that expenditure limits

cannot be adjusted separately from the rulings relating to income policy. Policymakers should be watchful always in evaluating cyclical facts whether it is due to the asymmetry or political economy.