



Fatih Özatay¹

Güven Sak²

COVID-19'un Ekonomik Sonuçlarını Yönetebilmek İçin Ne Yapılabilir?

POLİTİKA NOTU

1. GİRİŞ

1918-1920 İspanyol gribinden bir asır sonra benzer ölçekte bir küresel salgın karşısındayız. Bir yandan hastalıkla mücadele devam ederken, öte yandan küresel salgının iktisadi etkilerini de şimdiden hesap etmeye ve karar alıcıları serbestleştirecek önlem düşünmeye başlamak durumundayız.

Bugün itibariyle hastalığın yayılma hızını yavaşlatmayı ve süreci yönetmekte olanlara zaman kazandırmayı amaçlayan bir tedbir olarak herkese “sosyal mesafe” koymayı öneriyor ilgililer. Böylelikle, COVID-19 salgınına kontrol altına alacak bir aşı bulununcaya kadar hastalığın yayılma hızını yavaşlatmak amaçlanıyor. Sağlık ile ilgili elimizdeki tek tedbir şimdilik bu. Olumsuz ekonomik sonuçlara da bu tedbir neden oluyor.

Sosyal mesafe koyma ile birlikte özellikle hizmet sektöründe bazı işyerleri kapanıyor. Çalışanlar işlerini kaybetme riski ile karşı karşıya kalıyorlar. Aynı zamanda özellikle otel, lokanta, toplu taşıma ve uçakla seyahat sektörleri ile hizmet sektörünün geriye kalanının önemli bir kısmında genel bir talep düşüşü kendiliğinden ortaya çıkıyor. Öte yandan da değer zincirleri içinde karşılıklı yükümlülüklerin yerine getirilememesi riskinin yüksek olduğu açık. Bu ilk tespit.

İkinci nokta ise, sosyal mesafe koyma önleminin neden olduğu bu talep düşüşünün küresel salgınla mücadele amaçlı tedbir seti kapsamında ne kadar süre için geçerli olacağını işletme sahipleri dahil kimse henüz bilmiyor. Geçici bir önlem ama ne zaman sona ereceğini bugünden bilmiyoruz. Dolayısıyla kimse ileriye yönelik plan yapamıyor, dayanma gücü olup olmadığını tam olarak değerlendiremiyor.

¹ https://www.tepav.org.tr/ekibimiz/s/89/Fatih+Ozatay_+Dr.

² https://www.tepav.org.tr/ekibimiz/s/27/Guven+Sak_+Dr.

Üçüncüsü, bu talep düşüşünün tedbir alınmaması halinde, karşılıklı yükümlülüklerin yerine getirilmemesi yoluyla, ekonominin geriye kalanına da sirayet edip, ekonomide derin bir daralmaya ve istihdam kaybına yol açması söz konusu.

Bu notta, yukarıdaki tespitlerden yola çıkarak COVID-19'un iktisadi etkilerini izale etmek için uygulanabilecek bir sıradışı önlem programı tartışılmaktadır.

2. SÜRE MESELESİ

Salgının ne kadar süreceği ve yayılacağı (Pueyo, 2020a ve 2020b), dolayısıyla sosyal mesafe koyma davranışı nedeniyle oluşan iktisadi kaybın boyutu ve karşılıklı yükümlülüklerin ne ölçüde yerine getirilip getirilmeyeceği hakkında önemli bir belirsizlik olduğu açık.

Dünyanın her tarafından gelen haberler, salgının kısa sürede etkisini yitireceği beklentisinin iyimser bir beklenti olabileceğine işaret ediyor. Yine de salgının kısa süreceğini ve sosyal mesafe koyma yaklaşımının bir ay sonra biteceğini düşünelim. Bu süre mart ayının ikinci yarısı ile nisan ayının ilk yarısı arasını kapsasın.

Yıllık katma değer (GSYH'nin) yaklaşık yüzde 22'si ilk çeyrekte, yüzde 24,5'i de ikinci çeyrekte yaratılıyor. İlk iki çeyrekte yaratılan katma değer aylara eşit dağıldığını varsayalım. Bu durumda sözünü ettiğimiz dönem çok kabaca yıllık GSYH'nin yüzde 7,8'nin yaratıldığı dönem. Bu dönemde GSYH'nin yüzde 10 azalması halinde GSYH'nin yüzde 0,8'i kadar, yüzde 20 azalması halinde ise GSYH'nin 1,6'sı kadar bir kayıp söz konusu olacak. Bu bir aylık dönem dışında kalan dönemde GSYH bir önceki yıla kıyasla yüzde 5,5 artacak olursa yıllık büyüme oranları şöyle oluyor: Yüzde 10'luk kayıpta 4,3, yüzde 20'lik kayıpta 3,5 ve yüzde 66'luk kayıpta 0.

Bu çok kaba hesaplamalardan çıkan ilk sonuç şu: Bir aylık bir ekonomik etkilenme döneminde bile büyüme oranına etki azımsanacak gibi değil. Yine de iyimser varsayımı sürdürürelim ve bir aylık dönemde yüzde 10'luk bir GSYH kaybının yaşanacağını ve yılın geriye kalanında ekonomimizin yüzde 5,5 oranında büyüyeceğini düşünelim. Dolayısıyla, yıllık büyüme oranımız yüzde 5,5 yerine 4,3 oluyor. Bu durumda COVID-19 salgınının ekonomik etkilerine karşı ülkemizde açıklanan önlemlerin, işsizlik yardımları boyutu bir tarafa bırakılırsa yeterli olacağını düşünebiliriz. Bu süreçte işsiz kalanları da dikkate alacak ek önlemlerin devreye girmesi halinde önemli bir ekonomik tahribatın yaşanmayacağını varsayabiliriz. Hatta aynı iyimser yorumu bir aylığına yüzde 20'lik GSYH kaybının yaşanacağı senaryo için de yapabiliriz.

Yukarıdaki kaba hesaplamada dikkate almadığımız, sosyal mesafe koyma süresinin uzaması halinde düşünülmesi gereken bir nokta var: Sürenin uzaması halinde her bir aylık (haftalık) dönemde oluşacak GSYH kaybının bir "çarpan" etkisi söz konusu. Farklı bir ifadeyle, bir önceki dönemde yaşanan gelir kayıpları nedeniyle bir dönem sonrasında daha fazla gelir kayıpları yaşanması söz konusu olacak.

Bu noktada ortaya çıkan soru açık: Peki, ya sosyal mesafe koyma süresi daha uzun ve bu sürenin her bir aylık dönemine karşı gelen GSYH kaybı daha fazla olursa?

3. DEVLETİN “SON KERTEDE ALICI” OLMASI

Hadisenin boyutu nedeniyle, meseleye, değer zincirlerini gözetmeden genel olarak maliye politikasını kullanarak destek vermek ve aynı zamanda para politikasını klasik kriz önlemleri çerçevesinde uygulamak –likidite desteğinin artırılması ve ucuzlatılması- çerçevesinden çıkarak bakmakta sayısız yarar var. Meseleyi, belli bir hedefe yönelik olarak mali destek verilebilir mi ve bunu finanse etmek için parasal genişlemeye gidilebilir mi diye düşünmek gerekiyor.

Öncelikle bunun sürekli değil, geçici bir süre için sistemi işletmek, iflasları ve işsizlik artışını önlemek amaçlı olduğunu unutmamak gerekiyor. İkincisi, bu tedbirin küresel salgınla mücadele stratejisinin olumsuz iktisadi etkisini izale etme amaçlı olduğunun altını çizmek gerekiyor. Üçüncüsü, bu öneriyi uygulamaya aktarmak kolay değil, bu konuda bir an önce sağlıklı bir tartışma açarak akıllı bir planlama süreci başlatmak gerekiyor.

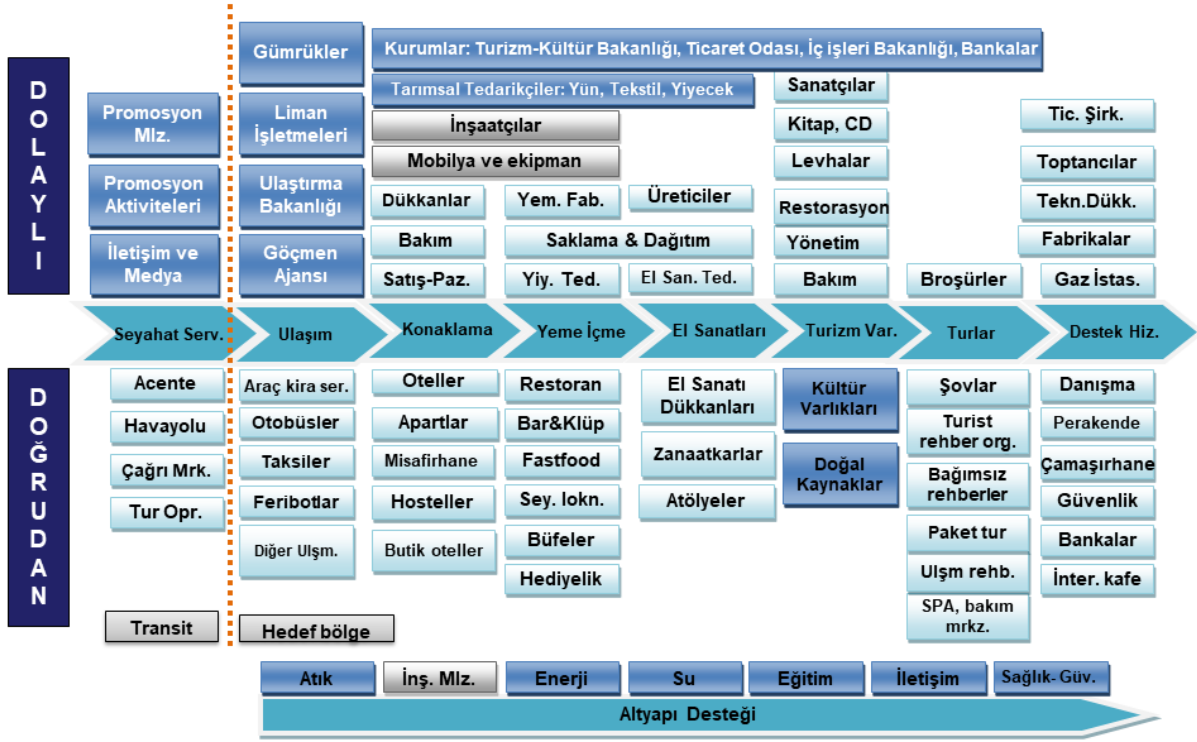
Sosyal mesafe koyma süresi içinde, iktisadi işleyiş büyük bir kırılmaya uğramadan, kimse işini kaybetmeden, ödemeler sistemi aksamadan, işletmelerin hayatiyetlerini koruyarak işlerini devam ettirilebilmesi için sıra dışı bir tedbir düşünmek gerekiyor. Bu tedbir, David (2004)'ün önerdiği “devletin temel risk yöneticisi” rolüne uygun bir tedbir olmalı.

Devletin COVID-19 kaynaklı genel talep düşüşünü engellemek üzere “son kertede alıcı” (buyer of last resort) olarak alım garantileri ile geçici bir süre için devreye girmesi üzerine bir çerçeve Saez ve Zucman (2020) tarafından yakınlarda ortaya konuldu. Buradaki temel fikir karşı karşıya olduğumuz büyük probleme son derece uygun: Uçaklarda boş koltukların sayısı artıyorsa, devlet boş koltukları kendisi satın alıyor. Böylelikle, değer zincirinin tamamının herhangi bir kırılmaya neden olmadan işletilmesini, hava taşımacılığındaki krizin bu sektöre girdi sağlayan ya da onun hizmetlerinden yararlanan diğer sektörlerle sıçramamasını ve oradan da istihdam kaybına yol açarak daha derin bir talep düşüşüne yol açmamasını sağlıyor. Eğer özellikle hizmetler sektöründe talep düşüşü kaynaklı daralma milli gelirin yüzde 20'si ise, devlet bu kadar alım garantisi ile devreye giriyor.

Peki, bu fikir nasıl uygulamaya aktarılabilir?

Hizmetler sektörünün sosyal mesafe koyma tedbiri nedeniyle en çok olumsuz etkilenecek sektörlerden biri olduğunu artık biliyoruz. Hizmetler sektörüne bir değer zinciri yaklaşımı içinde bakıldığında buradaki talep daralmasının yalnızca bu sektördeki faaliyet hacmini değil, pek çok sektördeki faaliyet hacmini de olumsuz etkileyeceğini görmek mümkün. Örnek olarak turizm sektörünü ele alalım. Bu sektörün değer zinciri Çizim 1'de bulunuyor. Ulaştırmadan gıdaya, tarımdan sanayiye pek çok sektör var değer zinciri içinde.

Turizm değer zinciri



Çizim 1. Bir örnek olarak turizm değer zinciri

Dolayısıyla, mesela turizm sektörünün otel işletmeciliği kısmında normal şartlarda dolu olması gereken odalara verilecek bir alım garantisi aslında bu değer zincirinin bütününün işleyişine imkân sağlayabilir. Peki, bu alım garantisi nasıl verilebilir ve kaynağı nereden gelebilir?

Genel talep düşüşünü telafi etmek üzere ihtiyaç duyanlara alım garantisi olarak milli gelirin yüzde 10'u kadar bir kaynak aktarıldığını düşünelim. Bunu finanse etmek üzere Hazine ve Maliye Bakanlığı GSYH'nin yüzde 10'u kadar Devlet İç Borçlanma Senedi (DİBS) ihraç edebilir. Böylece DİBS stoku bu kadar artar. Bu DİBS'ler Merkez Bankası'na –yasasında geçici bir değişiklik yapılarak- satılabilir. Böylece Merkez Bankası bilançosu büyür ve Hazine ve Maliye Bakanlığı Merkez Bankası'na belli bir vadede borçlu kalır. Hazine ve Maliye Bakanlığı Merkez Bankası'ndan elde ettiği parasal kaynağı genel talep düşüşü nedeniyle zor durumdaki nihai mal ve hizmet üreticisi şirketlere aktarır. Bu aktarım tüm bankalar ya da yalnızca kamu bankaları ya da Türkiye Kalkınma Bankası eliyle yapılabilir. Şirketlere ürettikleri mal ve hizmete olan talepteki düşüşün büyüklüğü dikkate alınarak, alım garantisi verilir. Alım garantisi ile birlikte şirketlerin hayatiyeti için en önemli problem olan COVID-19 kaynaklı belirsizlik bir ölçüde ortadan kalkar.

Peki, kamu kaynağı şirketlere nasıl aktarılmalıdır? Eğer bütün şirketlerin mallarına alım garantisi verilirse, GSYH'nin bir kaç katı büyüklüğünde yönetilmesi imkansız bir büyüklük ortaya çıkar. Temel ilke şöyle düşünülebilir:

- a. Alım garantisi değer zincirinin nihai aşamasındaki şirketler için verilmelidir.
- b. Bu garantinin verilmesi bazı koşullara bağlanmalıdır: Şirketler normal faaliyetlerini sürdürmeli ya da 'sürdürüyor gibi' davranmalıdır. Farklı bir ifadeyle, istihdamlarını azaltmamaları ve tedarikçilerine ödemelerini yapmaları şartı getirilir. Çalışanların ücretleri ile çek ve/veya senet ödemelerini aksatmamak esastır.
- c. Stoklanabilir mal üretenlerin faaliyetlerini sürdürmeleri ve mal üretmeye devam etmeleri esastır.
- d. Stoklanamaz hizmet üretenlerin desteklenmesi daha problemlidir. Burada normal zamanlardaki faaliyet hacmi ile mevcut durumdaki faaliyet hacmi arasındaki farka odaklanmak gerekebilir. Saez ve Rocman (2020) örneğindeki uçaklardaki boş koltuk sayısı gibi. Bu fark için, 'sürdürüyor gibi' yaklaşımı benimsenmelidir. Farklı bir ifadeyle, çalışanlarına ve tedarikçilerine zaten yapmaları gereken ödemelerini aksatmadan yapmaları esastır.

4. KOBİ'LERİ NE YAPMALI? TİCARİ KREDİLERE ODAKLANILMASI

Nihai mal ve hizmet üreticilerine getirilen kamu alım garantisinin "yapılabilirliği" ve sağlıklı çalışması öncelikle 'b, c ve d' şıklarındaki koşulların yerine getirilmesini sağlayıcı önlemleri devletin almasına bağlıdır. Bunun ayrıntılı bir planlama gerektirdiği açıktır. Kısa zamanda böyle akıllı bir planlamanın bir an önce yapılması ve takibi önem taşımaktadır.

Bu durumda, özellikle mikro işletmeler ve KOBİ'ler düşünüldüğünde sistem içindeki ticari kredilerin işleyişine odaklanılabilir. Açıktır ki, Türkiye ekonomisinin işleyişinde çek ve senet uygulamasının yaygınlığı ticari kredilerin iktisadi işleyişin finansmanında halen yoğun bir rol oynamasından kaynaklanmaktadır.

Şematik olarak bakıldığında, büyük ve finansmana erişimi olan firmalar faaliyetlerini yerli ve yabancı banka kredileri ya da kendi kaynakları ile finanse ederken, mikro işletmeler ve KOBİ'ler ise finansmana erişim kısıtları nedeniyle faaliyetlerini daha çok büyük şirketlerin sağladığı ticari krediler ile sürdürmektedirler. Burada ticari krediden kasıt, malı teslim ettikten sonra ödemenin nakit olarak alınmaması ve ödeme aracı olarak çek ve/veya senedin kabul edilmesidir. Örneğin, büyük şirket bayisine malı teslim etmekte ama nakit ödeme yerine ödemeyi bayiden aldığı çek ve/veya senet vasıtasıyla belli bir vadeye yaymayı kabul etmektedir. "Vadeli çek uygulaması"nın varlık nedeni finansmana erişim problemi yaşayan firmaları yüzdürmek ve iktisadi işleyiş canlandırmaktır. Anılan tutar şirket bilançosunda ticari kredi olarak belirmektedir. Şirketin kullandığı ticari kredi tutarı artarsa, bilançosunun aktifinde "alacaklar" kalemi de büyümektedir. Ancak büyük şirkette kendi tedarik zinciri içinde yer alan küçük şirketlerden ticari kredi kullanabilmektedir.

Şirketlerin COVID-19 kaynaklı mal ve hizmet talebi düşüşü nedeniyle azalan kaynak girişinin çek ve/veya senet ödemelerini ötelemesine yönelik bir adımdan kaçınmak için kamu, örneğin, alım garantisi verdiği nihai mal ve hizmet üreticisi firmaların çek ve/veya senet ödemelerini düzenli olarak yapmaya devam etmelerini isteyebilir. Bu durumda, kamu alım garantisinin değer zinciri boyunca işlerliğini sağlamak için bir adım atılmış olacaktır.

Ticari kredilere odaklanmanın avantajı, değer zinciri yaklaşımını koruyarak küçük işletmeleri de içerecek uygulanabilir bir modele zemin hazırlamasıdır.

5. ARTAN İŞSİZLERE VE KAPANAN KÜÇÜK ŞİRKETLERE NE YAPMALI?

Kısa bir süre içinde özellikle hizmetler sektöründe pek çok işletmenin kapandığı ya da faaliyet biçimini değiştirmeye çalıştığı görülmektedir. Türkiye'de halen bu süreç sonucunda işsiz kalacak olan herkesi kapsayacak bir sosyal korunma ağı yoktur. Kısa çalışma ödeneğinin kapsamını ve uygulamasını genişletmek için atılacağı açıklanan adımlar, tartışmaya başlamak için iyi niyetli bir başlangıç noktası olabilir. Unutulmamalıdır ki, kısa çalışma ödeneğinden bir iş akdi ile bir işletmede halen çalışmakta olan 4a sigortalılar yararlanabilecektir. İşsizler, ücretsiz izine çıkartılanlar, kayıtlı olmayan çalışanlar kapsamın doğrudan dışındadır. Mevcut durumda yaklaşık 12 milyon sigortalının yalnızca küçük bir bölümünün 600 günlük prim ödeme yükümlülüğü benzeri şartlara uyum sağlayabileceğini de dikkate almak gerekir. Özellikle hizmetler sektöründeki devir hızı dikkate alındığında daha ayrıntılı bir düzenlemeye ihtiyaç olduğu açıktır. Ayrıca faaliyet biçimini değiştirmek isteyen, dijitalleşmeye yönelecek KOBİ'lere imkan sağlamak için bir ulusal mekanizma da bulunmamaktadır. Bu çerçevede, işsiz kalan çalışanlara ve ilk anda kapanan şirketlere de destek verilmesi halinde mümkün olduğunca geniş bir kesimi kapsayacak bir sıradışı ekonomik önlem paketi ortaya çıkmış olacaktır. Bu çerçevede, devletin, işsiz kalanların normal zamanlarda elde ettikleri ücret gelirlerinin ve kapanan işyerlerinin sermaye kazançlarının önemli bir kısmını üstlenmesi gerekebilecektir.

İşsizlik Fonu'nun işlevi bu çerçevede gelir transferi sağlamak üzere genişletilebilir. Yeni yapılacak ödemeler için gereken kaynak yine devlet tarafından İşsizlik Fonu'na aktarılabilir. Gerekli kaynağı yaratmak için, bu çalışmada önerilen "Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın DİBS ihracı – Merkez Bankası'nın DiBS'leri satın alarak geçici parasal genişlemeye gitmesi" operasyonu bu amaçla genişletilebilir.

SONUÇ

Açıktır ki, COVID-19 küresel salgınının yol açacağı derin iktisadi daralmayı, kamunun düşen talebi doğrudan karşılama amaçlı kapsamlı müdahalesi olmadan, piyasa mekanizmasına dayalı kısmi önlemlerle izale edebilmek mümkün değildir. Firmaların yükümlülüklerini sonu belirsiz bir dönem için tatil etmelerini engellemek ve onları kendi değer zincirleri içinde işler halde tutmak kamu müdahalesinin temel hedefi olmalıdır.

Önemli nokta şudur: İlk kez karşılaştığımız, alışık olmadığımız bir süreci yönetirken, alışılmadık tedbirleri düşünmek durumundayız. Böyle bir küresel hadise karşısında iki tür tutum takınılabılır: İlki, aynı zelzele gibi hadisenin tamamlanmasını beklemek ve ondan sonra iktisadi hayatın yeniden canlandırılmasına odaklanmaktır. İkincisi ise, küresel salgının devam etmekte olduğunu hep akılda tutarak, olası iktisadi etkilerini bir an önce izale etmeye yönelmek, hiç bir şey olmamış gibi işletmelerin bu dönemi faaliyet halinde geçirmelerini temin etmektir. Ne zaman biteceği belli olmayan bir küresel salgının aynı zelzele gibi olup bitmesini beklemek ekonomi açısından onarılması güç bir hasara neden olabilir. Yok olan her işletme kendisiyle birlikte değer zinciri içindeki bir çok işletmeyi daha götürecektir. Bu nedenle, bir değer zinciri yaklaşımı içinde tüm işletmeleri işler halde tutacak bir çözüme odaklanmak gerekir.

Yukarıda 3, 4 ve 5. bölümlerde incelenen sistemi bir bütün olarak düşünmek gerekmektedir. Bu sistemin çalışması için gereken kaynak Merkez Bankası'nın parasal genişlemeye gitmesi ile sağlanacaktır. Elbette, bunun ekonomimize ilişkin risk algılamasını artırma tehlikesi taşıdığı bilincindeyiz. Ancak tüm dünyanın sıradışı önlemler aldığı bir dönem

yaşamaktayız. Parasal genişlemeye gitmemiz de sıra dışı bir önlem olarak anlatılmalı ve belli bir süre sonra bir plan dahilinde geri alınacağı açıklanmalıdır.

Burada unutulmaması gereken bir nokta 2001 krizinden hemen sonra ağırlıklı olarak kamu bankalarını ayağa kaldırma operasyonu nedeniyle Hazine'nin bu bankalara verdiği DİBS'lerin, Merkez Bankası'nca paraya çevrildiği ve sistemde önemli bir parasal genişleme yaşandığı gerçeğidir. O dönemde, parasal genişleme güvenilir bir ekonomik programın bir parçası olarak ortaya çıktığı için herhangi bir güven sorunu ortaya çıkmamıştır. O deneyimden alınacak ders, sıradışı duruma karşı uygulanacak ekonomik programının da güven sorunu oluşturmayacak şekilde tasarlanabileceği ve uygulanabileceği gerçeğidir.

Uygulanacak sıradışı ekonomik önlem programının adil olma özelliği de dikkate alınmalıdır. Bu çerçevede burada önerilen sistem şirketlere verilecek destekleri istihdamı koruma ön koşuluna bağlamaktadır. Kapanan işyerlerinde çalışan ve dolayısıyla işsiz kalanlar için ise gelir desteği sağlamaktadır.

Öte yandan, COVID-19 salgını nedeniyle sosyal mesafe koyma önlemlerinin daha da yaygınlaşması ve özellikle stoklanabilir mal üreten kurumların çalışanları için de geçerli olması halinde farklı bir yaklaşım gerekecektir. Bu aşamada artık temel ilke ekonomik faaliyet hacminin mümkün olduğunca korunmasından çok katma değeri üretenlerin hayatlarını idame ettirebilmelerinin sağlanması olacaktır. Devletin belli bir süreliğine işgücü ödemelerinin ve küçük ve orta ölçekli işletmelerin sermaye kazancının belli bir kısmını üstlenmesi gerekecektir. Yukarıda önerilen diğer önlemlerin önemli bir kısmı bu durumda da uygulanabilir. Ancak böyle bir duruma karşı ne yapılabileceğine ilişkin ayrı bir çalışma ve uygulama programı gerektiği de açıktır.

Bu tartışma notu kavramsal bir çerçeve çizmektedir. Uygulama için daha ayrıntılı bir çalışmanın kısa sürede yapılması gerekmektedir. Önemli nokta şudur: Küresel salgının olası iktisadi etkilerini hızla yönetebilmek için bir tedbir seti geliştirmek, küresel salgına karşı doğru tedbirlerin alınmasını kolaylaştıracaktır.

KAYNAKA

Moss, D. (2004). When All Else Fails: Government as the Ultimate Risk Manager, Harvard University Press.

Pueyo, T. (2020a) "Coronavirus: Why You Must Act Now"

<https://medium.com/@tomaspueyo/coronavirus-act-today-or-people-will-die-f4d3d9cd99ca>

Pueyo, T. (2020b) "The Hammer and the Dance: What the Next 18 Months Look Like, if the Leaders Buy Us Time" <https://medium.com/@tomaspueyo/coronavirus-the-hammer-and-the-dance-be9337092b56>

Saez, E ve G. Rocman (2020) "Keeping Business Alive: Government as Buyer of Last Resort, Econfib Research Brief,

March. (<https://econfib.org/wpcontent/uploads/2020/03/20.Keeping-Business-Alive.pdf>)