

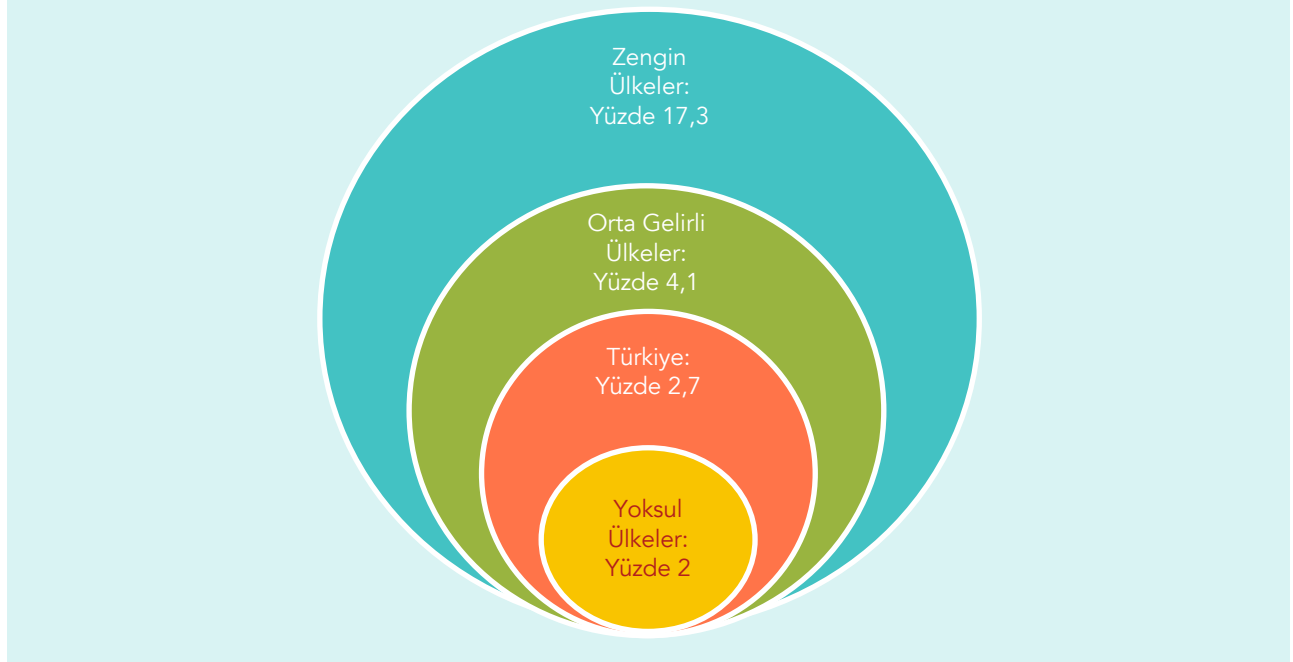
DİSKAR

TÜRKİYE DEVRİMCİ İŞÇİ SENDİKALARI KONFEDERASYONU ARAŞTIRMA MERKEZİ

ARAŞTIRMA BÜLTENİ

Dünyada ve Türkiye’de Covid-19’un Sosyal ve Ekonomik Etkileri İçin Ayrılan Kaynaklar (2)¹ **TÜRKİYE: SALGIN AZAMİ DESTEK ASGARİ!**

Grafik 1: Covid-19 ile Mücadele Kapsamında Ek Harcama ve Dolaylı Gelir Destekleri (GSYH %) (Haziran 2021)



Kaynak: IMF, Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic; and IMF staff estimates. Temmuz 2021. Ülke gruplarına ait liste raporun ekindeki tabloda yer almaktadır.

- ☑ Türkiye, Covid-19 ile mücadeleye oldukça sınırlı kaynak ayıran ülkelerden biri!
- ☑ Türkiye, Covid-19 ile mücadele kapsamında ek harcama ve dolaylı gelir desteği olarak GSYH'nin sadece yüzde 2,7'si kadar nakit destek ayırdı. Bu oran ABD'de yüzde 25,4, Yunanistan'da 21,1 ve Yeni Zelanda'da 19,3.
- ☑ Zengin ülkeler milli gelirlerinin yüzde 17,3'ü kadar ek harcama ve dolaylı gelir desteği ayırırken yoksul ülkeler sadece yüzde 2'si kadar kaynak ayırabildi.

¹ Bu araştırmanın ilki DİSK-AR tarafından 5 Şubat 2021 tarihinde "Dünyada ve Türkiye’de Covid-19’un Sosyal ve Ekonomik Etkileri ile Mücadeleye Ayrılan Kaynaklar" adıyla yayımlanmıştır. İlk araştırmaya şu linkten erişilebilir: <http://arastirma.disk.org.tr/?p=4837>

ÖZET

- Covid-19'un görülmeye başladığı **2020 yılı başı ile Haziran 2021 arasında** dünyada ve Türkiye'de Covid-19'un yarattığı kapsamlı ekonomik ve sosyal zorlukları gidermek için çeşitli **ekonomik önlemler** alındı.
- Covid-19'un ekonomik ve sosyal sonuçlarına dönük destek paketleri ve programları iki temel bileşenden oluşuyor. **Birinci bileşen doğrudan vatandaşlara dönük nakit harcama ve dolaylı desteklerden** (hükümet harcamalarında artış ve vergi gelirlerinde azalma/vazgeçilen vergiler), **ikinci bileşen ise işletmelere, şirketlere ve bankalara (sermayeye) sağlanan finansman desteklerinden ve çeşitli mali kolaylıklardan oluşuyor.**
- Covid-19 ile mücadeleye yönelik yapılan harcamalar ve destekler açısından ülkeler arasında **büyük uçurum** var. Zengin ülkeler milli gelirlerine oranla vatandaşlarına daha fazla nakit harcama ve dolaylı gelir desteği sağlarken yoksul ülkelerin desteklerinin milli gelirlerine oranı çok daha sınırlı kalıyor.
- **Zengin ülkeler** gayrisafi yurt içi hasıllarının (GSYH) ortalama **yüzde 17,3'ü** kadar nakit harcama ve dolaylı gelir desteği sağlarken, **orta gelirli ülkeler GSYH'lerinin yüzde 4,1'i ve yoksul ülkeler ise yüzde 2'si** kadar destek sağlayabildi.
- Türkiye'nin **vatandaşlara dönük Covid-19 harcamaları**, sağlık harcaması, nakit harcama ve dolaylı gelir desteği dahil GSYH'sinin yüzde 2,7'si düzeyinde gerçekleşti. Bu oran **Yunanistan'da yüzde 21,1 ve Yeni Zelanda'da yüzde 19,3** olarak gerçekleşti.
- 10,7 milyon nüfusa sahip **Yunanistan toplam 38,9 milyar dolar**, 4,9 milyon nüfusa sahip **Yeni Zelanda 40,4 milyar dolar** nakit harcama ve dolaylı gelir desteği sağlarken 84 milyon nüfusa sahip **Türkiye yalnızca 19 milyar dolar** tutarında ek harcama ve dolaylı gelir desteği sağladı.
- Türkiye tarafından sağlanan nakit gelir desteğinin büyük bölümü **İşsizlik Sigortası Fonu, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu** ile **"Biz Bize Yeteriz Türkiye'm"** isimli kampanyadan karşılandı. Dolayısıyla doğrudan hükümet destekleri çok sınırlı düzeyde kaldı.
- Türkiye'de Covid-19'un sosyal ve ekonomik etkileriyle ilgili toplam ekonomik ve mali desteklerin çok büyük bölümü **(yüzde 78'i) vatandaşa değil işletmeler, şirketler ve bankalara sağlanan kolaylıklardan oluşuyor.**
- Covid-19'un ekonomik ve sosyal etkilerine karşı, zengin 10 G20 ülkesi 8,3 trilyon dolar, orta gelirli 10 G20 ülkesi 1,3 trilyon dolar, yüksek gelirli diğer 26 ülke 666 milyar dolar, orta gelirli 82 ülke 317 milyar dolar ve yoksul 59 ülke ise 49 milyar dolar ek nakit harcama ve dolaylı destek sağladı.
- **Covid-19'a yönelik 10,4 trilyon dolarlık küresel ek harcama ve dolaylı gelir destekleri içinde Türkiye'nin payı binde 2 (19 milyar dolar) civarında kaldı.**

Dünyada Covid-19 Desteklerinin Türleri ve Kapsamı

2020 yılı başından başlayarak tüm dünyaya yayılan ve insanların yalnız sağlığını ve yaşamını değil gelirini ve işini de tehdit eden Covid-19 salgını 2021'de de çeşitli varyantlarıyla devam ediyor. Covid-19 salgını büyük istihdam kayıplarına, ücretlerde azalmalara yol açıyor, yoksulluğu ve eşitsizliği derinleştiriyor. Covid-19'un ekonomik ve sosyal etkilerine karşı tüm dünyada hükümetler çeşitli **ekonomik ve sosyal destek programları** uyguladılar. Çeşitli ülkelerde Covid-19'un ekonomik ve sosyal etkilerine karşı alınan önlemleri derleyen ve Uluslararası Para Fonu (IMF) tarafından düzenli olarak yayımlanan veri setinden² yararlanılarak hazırlanan bu raporda dünyada ve Türkiye'de hükümetlerin Covid-19 için ayırdığı kaynaklar ve önlemler karşılaştırmalı olarak ele alınmaktadır.

Covid-19 Desteklerinin Türleri

1) Nakit Harcama, Gelir Destekleri ve Vazgeçilen Hükümet Gelirleri

Vatandaşlara dönük önlemler

1-a) Covid-19 İçin Sağlık Harcamaları

1-b) Sağlık Hariç Nakit Harcamalar ve Vazgeçilen Vergi ile Diğer Gelirler

2) Mali Kolaylıklar ve Destekler

İşletmelere, şirketlere ve bankalara yönelik finansal destekler ve çeşitli kolaylıklar

Covid-19'un ekonomik ve sosyal sonuçlarına dönük destek paketleri ve programları iki temel bileşenden oluşuyor. **Birinci bileşen doğrudan vatandaşlara dönük nakit harcama ve dolaylı destekler** (hükümet harcamalarında artış ve vergi gelirlerinde azalma/vazgeçilen vergiler), **ikinci bileşen ise işletmelere, şirketlere ve bankalara (sermayeye) sağlanan finansman desteklerinden ve çeşitli mali kolaylıklardan** oluşuyor. Nakit harcama ve dolaylı destekler **sağlık dahil ve sağlık hariç** harcamalar olmak üzere iki kategoride ele alınıyor.

Covid-19 salgınının yarattığı iş ve gelir kayıplarından **düşük ücretle çalışan işçiler, yarı zamanlı, kayıt dışı çalışanlar ile mülteciler, kadınlar ve gençlerin** daha yoğun biçimde etkilendiği biliniyor. Covid-19'un sosyal ve ekonomik etkilerine yönelik nakit harcama ve dolaylı destekler yoksulluğun ve gelir eşitsizliğinin azaltılmasında en önemli sosyal politika araçları olarak öne çıkıyor. Bu nedenle hükümetlerin destek paketlerinin dağılımı büyük önem taşıyor.

Covid-19 ile Mücadelede Derin Bir Küresel Eşitsizlik Var

Bu rapor salgının başından Haziran 2021 dönemine kadar Covid-19 salgınının etkilerine yönelik hükümetlerin duyurduğu veya aldığı temel ekonomik mali önlemleri ele alıyor. Çalışma, 20 G20 yüksek ve orta gelirli ülkesi ile 26 G20 dışında kalan yüksek gelirli ülke, 82 G20 dışı orta gelirli ülke ve 59 düşük gelirli ülke olmak üzere **toplam 187 ülkeyi kapsıyor**.

² IMF, Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic, Temmuz 2021. <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19> (Erişim: 2 Ağustos 2021). IMF veri tabanı salgının başlangıcından Haziran 2021'e kadar olan dönemi kapsıyor.

IMF veri setine göre hükümetler, Covid-19 kapsamında 2020 başından beri küresel olarak toplam **10,4 trilyon ABD doları** nakit harcama ve dolaylı gelir desteği sağladı. Bu tutarın ülke gruplarına göre dağılımına bakıldığında yüksek gelirli ülkeler ile yoksul ülkeler arasında büyük bir uçurum olduğu görülüyor.

Yüksek gelirli 10 G20 ülkesi 8,3 trilyon dolar, orta gelirli 10 G20 ülkesi 1,3 trilyon dolar, yüksek gelirli diğer 26 ülke 666 milyar dolar, orta gelirli diğer 82 ülke 317 milyar dolar ve yoksul 59 ülke ise 49 milyar dolar ek nakit harcama ve dolaylı destek sağladı (Tablo 1).

Tablo 1: Dünyada Covid-19 ile Mücadele Kapsamında Yapılan Nakit Harcamaların ve Dolaylı Gelir Desteklerinin Dağılımı (Haziran 2021)

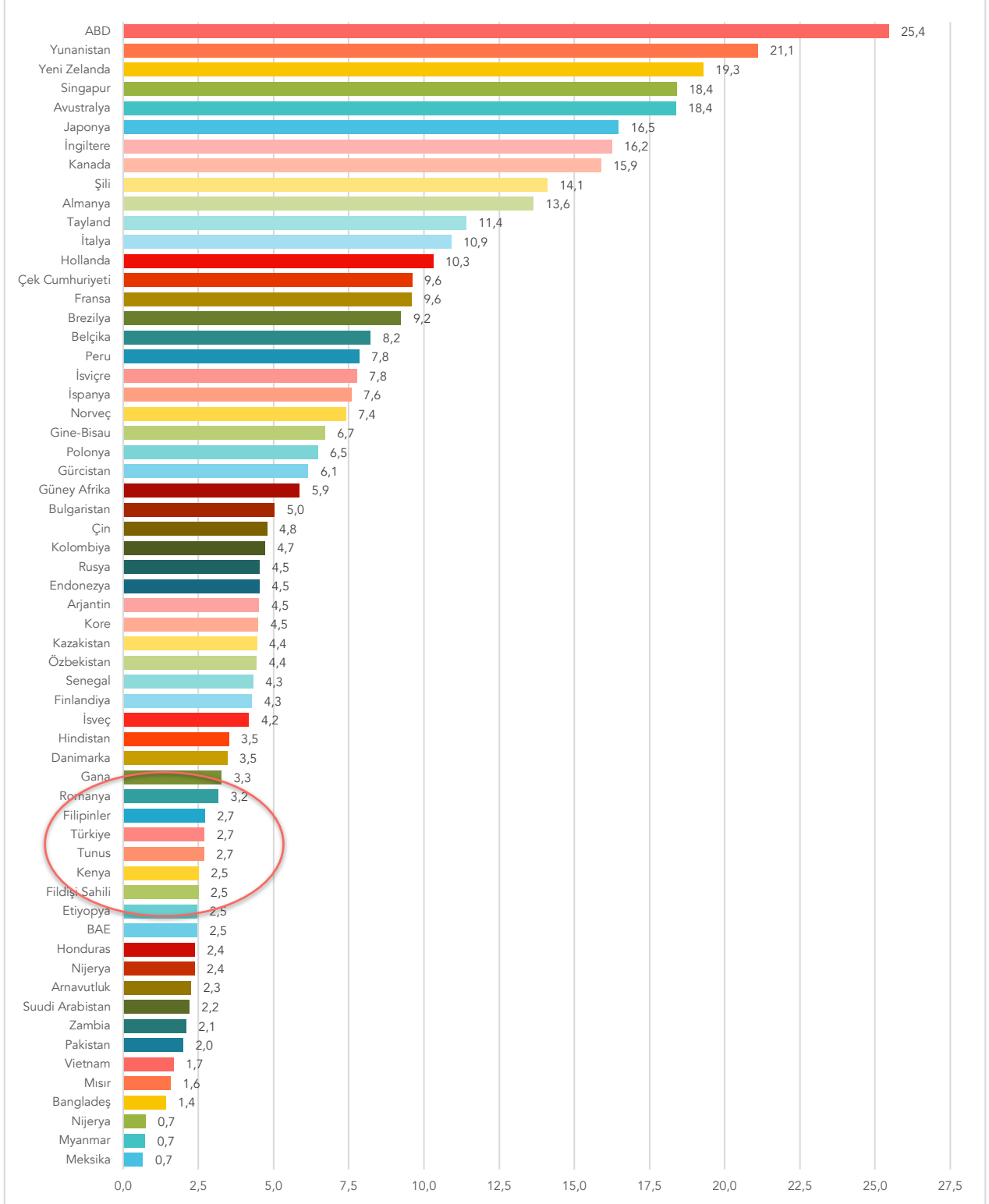
Ülkeler ve Ülke Grupları	Milyar ABD doları	Ülke ve ülke gruplarının payı (yüzde)
Yüksek Gelirli G20 Ülkeleri (10 Ülke)	8.257,0	79,3
ABD	5.328,3	51,2
Japonya	830,7	8
Almanya	519,3	5
İngiltere	440,1	4,2
Kanada	261,1	2,5
Avustralya	249,7	2,4
Fransa	251,9	2,4
İtalya	205,4	2
İspanya	97	0,9
Kore	73,5	0,7
Orta Gelirli G20 Ülkeleri (10 Ülke)	1.127,9	10,8
Çin	710,6	6,8
Brezilya	132,5	1,3
Hindistan	93,3	0,9
Rusya	67,1	0,6
Endonezya	48	0,5
Türkiye	19	0,2
Güney Afrika	17,7	0,2
Arjantin	17,3	0,2
Meksika	7	0,1
Suudi Arabistan	15,4	0,1
Yüksek Gelirli Diğer Ülkeler (26 ülke)	666,2	6,4
Orta Gelirli Diğer Ülkeler (82 ülke)	317	3
Yoksul Ülkeler (59 ülke)	48,5	0,5
Toplam (187 ülke)	10.416,6	100

Kaynak: IMF, Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic; and IMF staff estimates. Temmuz 2021.

ABD tek başına tüm Covid-19 ek harcama ve nakit desteklerinin yüzde 51'ini sağlarken, yoksul 59 ülke toplam harcamaların sadece binde 5'ini gerçekleştirebildi. Türkiye

tarafından sağlanan nakit destekler ise 19 milyar dolar civarında kaldı (Tablo 1). Türkiye'nin yaptığı nakit harcama ve dolaylı destek miktarı küresel düzeyde harcanan tutarın sadece binde 1,8'i düzeyinde kaldı.

Grafik 2: Seçilmiş Ülkelerde Covid-19 ile Mücadelede Ek Harcama ve Dolaylı Gelir Destekleri (GSYH %)



Kaynak: IMF, Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic; and IMF staff estimates. Temmuz 2021.

Zengin ülkeler gayrisafi yurt içi hasıllarının ortalama **yüzde 17,3'ü** kadar nakit harcama ve dolaylı gelir desteği sağlarken, **orta gelirli ülkeler yüzde 4,1** ve **yoksul ülkeler ise yüzde 2 kadar destek sağlayabildi**. Türkiye'nin sağladığı desteğin 2020 yılı GSYH'ye oranı ise yüzde 2,7'dir (Grafik 1).

Covid-19 döneminde nakit harcama ve dolaylı gelir desteklerinin en fazla olduğu ülke ABD oldu. ABD, GSYH'sinin dörtte birini bunun için ayırdı. ABD'yi ikinci sırada yüzde 21,1 ile Yunanistan ve üçüncü olarak ise yüzde 19,3 ile Yeni Zelanda takip ediyor (Grafik 2). **10,7 milyon nüfusa sahip Yunanistan** toplam 38,9 milyar dolar, **4,9 milyon nüfusa sahip Yeni Zelanda** 40,4 milyar dolar nakit harcama ve dolaylı gelir desteği sağlamışken **84 milyon nüfusa sahip Türkiye** yalnızca 19 milyar dolar tutarında destek sağladı.

Seçilmiş ülkeler içerisinde Covid-19 döneminde en az nakit harcama ve dolaylı gelir desteği sağlayan ülkeler Meksika, Myanmar ve Nijerya oldu (yüzde 0,7). Bangladeş (yüzde 1,4), Mısır (yüzde 1,6) ve Vietnam (yüzde 1,7) GSYH'sinin yüzde 2'sinden daha az nakit harcama yaptı. Türkiye, seçilmiş ülkeler içinde oldukça düşük nakit harcama ve gelir desteği sağlayan ülkeler arasında yer alıyor (Grafik 2).

Türkiye Düşük Destek Sağlayan Ülkeler Arasında

Türkiye'nin Covid-19 ile mücadeleye ayırdığı **toplam nakit harcama ve dolaylı gelir desteği GSYH'nin yüzde 2,7'si** ve **sağlık alanında GSYH'nin yüzde 0,4'ü** kadar nakit harcama yaptığı görülüyor. Tablo 2'de görüldüğü gibi, Türkiye tarafından yapılan harcamaların çok önemli bir bölümü hükümet kaynakları dışından karşılandı.

IMF veri setinde Türkiye'nin Covid-19'a yönelik yaptığı ek harcamalar, **nakdi yardım ve asgari emekli aylığına ilişkin tamamlayıcı ödemeler** (22,5 milyar TL), **işsizlik ödeneği** (5,9 milyar TL), **kısa çalışma ödeneği** (33,2 milyar TL), **çalışanlara nakdi ücret desteği** (11,4 milyar TL), **normalleştirme desteği** (4,5 milyar TL), **sosyal destek programı** (8,8 milyar TL) ve **esnaf desteği** (4,6 milyar TL) olmak üzere **90,9 milyar TL** olarak yer alıyor.

Ayrıca yeme-içme, sinema, tiyatro, müze ve konaklama; işyeri kiralama hizmetleri, yolcu taşımacılığı, küçük ev aletlerinin bakım ve onarımı, düğün ve evlilik organizasyonları, konut bakım, onarım, boya ve temizlik; havayolu ile yolcu taşımacılığı ve eğitim-öğretim hizmetlerinde **düşürülen KDV oranları ile düşürülen işyeri kira stopajı** da **26,2 milyar TL** tutarında vazgeçilen gelir olarak dolaylı destekler arasında yer almıştır (Tablo 2).

Türkiye'nin Covid-19 ile mücadele için vatandaşlarına yönelik yaptığı sağlık dışı nakit harcamalar ve dolaylı gelir destekleri toplamı 16,7 milyar ABD doları (**116,9 milyar TL**) tutarında ve **GSYH'nin yüzde 2,3'ü** olarak hesaplandı.

Türkiye'nin sağlık alanında yaptığı nakit harcamalar üniversite hastaneleri ve kurumlarının ilaç, aşı ve tıbbi malzeme harcamaları, koruyucu ekipman ve diğer ihtiyaçlar, Sağlık Uygulama Tebliği (SUT) harcamaları ve sağlık çalışanları için performans ödemeleri olarak belirtilmiştir (18,6 milyar TL).

Tablo 2: Türkiye'nin Covid-19 Harcamaları ve Dolaylı Gelir Desteklerinin Bileşimi

Harcama ve Destek Türü	Tutar (Milyar TL)	Açıklama
1-Covid-19 Sağlık Harcamaları	18,6	Kamu hastanelerinde Covid-19 için tedavi ve ilaç gideri ile sağlık çalışanlarına ek ödemeler
2-Doğrudan nakit destekler toplamı	90,9	Vazgeçilen gelirler ve sağlık harcamaları hariç
(2-a) Nakdi yardım ve asgari emekli aylık desteği	22,5	1.500 TL altındaki emekli aylık ve gelirlerinin 1.500 TL'ye tamamlanması
(2-b) İşsizlik ödeneği	5,9	İşsizlik Sigortası Fonundan (işçilere)
(2-c) Kısa çalışma ödeneği	33,2	İşsizlik Sigortası Fonundan (işçilere)
(2-d) Nakdi ücret desteği	11,4	İşsizlik Sigortası Fonundan (işçilere)
(2-e) Normalleştirme desteği	4,5	İşsizlik Sigortası Fonundan (işverenlere)
(2-f) Sosyal destek programı	8,8	Aile başına 1.000 TL. 2 milyar TL "Biz Bize Yeteriz Türkiye'm" kampanyasından, geri kalan miktar Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu'ndan (kısmen bütçeden)
(2-g) Esnaf desteği	4,6	Ocak 2021'de başladı
3-Vazgeçilen hükümet gelirleri	26,2	Çeşitli KDV ve stopaj indirimleri
İşsizlik Sigortası Fonu ödemeleri toplamı (2 a-g)	55	Doğrudan nakit desteklerin yüzde 61'i
Sağlık dışı harcama ve gelir destekleri toplamı	116,9	GSYH'nin yüzde 2,3'ü
Toplam	135,7	GSYH'nin yüzde 2,7'si

Kaynak: IMF veri tabanında yer alan verilerden DİSK-AR tarafından hesaplanmış ve tablolaştırılmıştır.

Böylece Türkiye'nin sağlık alanı ile sağlık dışı alanda yaptığı nakit harcama ve dolaylı gelir desteği toplamı 19,4 milyar ABD doları (135,7 milyar TL) ve 2020 yılı GSYH'nin yüzde 2,7'si olarak gerçekleşti.

Covid-19 ile mücadelede Türkiye tarafından yapılan nakit harcamalar ve dolaylı gelir desteklerinin önemli bir bölümü bilindiği gibi İşsizlik Sigortası Fonu'ndan karşılandı. Öte yandan azımsanmayacak bir bölümü ise Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu ile "Biz Bize Yeteriz Türkiye'm" isimli bağış kampanyasından yapıldı. Dolayısıyla Türkiye tarafından yapılan nakit harcamalar ve dolaylı gelir desteklerinin büyük bölümünün doğrudan bütçeden/Hazine'den yapılmadığı görülüyor.

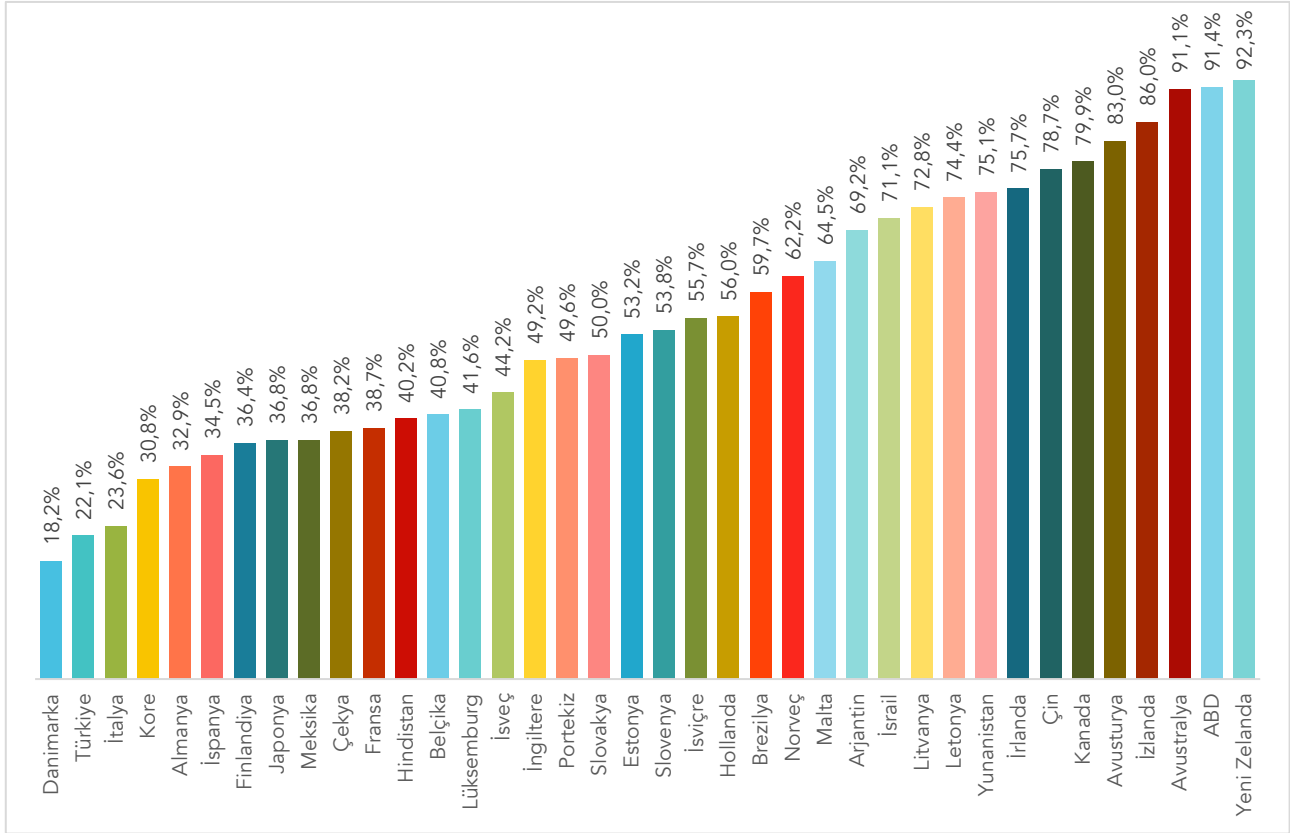
Türkiye'de Vatandaş Destekleri Az, Şirket ve Banka Destekleri Yüksek!

Covid-19 döneminde yapılan nakit harcamaların ve dolaylı gelir desteklerinin tüm ekonomik ve mali desteklere oranı kaynakların vatandaşlara ve çalışanlara mı yoksa sermayeye mi daha çok aktarıldığını görebilmek açısından son derece önemlidir. Covid-19 döneminde yapılan nakit harcama ve dolaylı gelir desteklerinin toplam ekonomik göstergelere oranı ülkelere göre büyük farklılık gösteriyor.

Yeni Zelanda tüm ekonomik desteklerin yüzde 92,3'ünü vatandaşlara ve çalışanlara yönelik ek harcama ve nakdi destek gerçekleştirdi. Yüzde 91,4 ile ABD ve yüzde 91,1 ile Avustralya, Yeni Zelanda'dan sonra vatandaşlarına en fazla nakit harcama ve dolaylı gelir desteği sağlayan iki ülke oldu (Grafik 3).

Türkiye'de Covid-19 salgınında yapılan toplam ekonomik ve mali desteklerin ve kolaylıkların yüzde 78'i şirketlere, işletmelere ve bankalara (sermayeye) sağlandı. Tüm desteklerin sadece yaklaşık beşte biri (yüzde 22) vatandaşlara ve çalışanlara yönelik ek harcama ve gelir desteği olarak gerçekleşti. (Grafik 3).

Grafik 3: Seçilmiş Ülkelerde Covid-19 İçin Yapılan Nakit Harcama ve Dolaylı Gelir Desteklerinin Toplam Ekonomik Desteklere Oranı (Yüzde)



Kaynak: IMF, Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic; and IMF staff estimates. Temmuz 2021.

Ek Tablo: Seçilmiş Ülke ve Ülke Grupları Listesi

Ülke Grubu	Ülke	Ek Harcamalar ve Vazgeçilen Gelirlerin GSYH'ye Oranı (Yüzde)
Zengin Ülkeler (Advanced Economies)	ABD	25,4
	Yeni Zelanda	19,3
	Singapur	18,4
	Avustralya	18,4
	Grup Ortalaması	17,31
	Japonya	16,5
	İngiltere	16,2
	Kanada	15,9
	Almanya	13,64
	İtalya	10,9
	Hollanda	10,3
	Çek Cumhuriyeti	9,6
	Fransa	9,6
	Belçika	8,2
	İsviçre	7,8
	İspanya	7,6
	Norveç	7,4
	Kore	4,5
	Finlandiya	4,3
	İsveç	4,2
Denmark	3,5	
Orta Gelirli Ülkeler (Emerging Market Economies)	Şili	14,1
	Tayland	11,4
	Brezilya	9,2
	Peru	7,8
	Polonya	6,5
	Gürcistan	6,1
	Güney Afrika	5,9
	Bulgaristan	5,0
	Çin	4,8
	Kolombiya	4,7
	Rusya	4,5
	Endonezya	4,5

	Arjantin	4,5
	Kazakistan	4,4
	Grup Ortalaması	4,1
	Hindistan	3,5
	Romanya	3,2
	Filipinler	2,7
	Türkiye	2,7
	Tunus	2,7
	Birleşik Arap Emirlikleri	2,5
	Arnavutluk	2,3
	Suudi Arabistan	2,2
	Pakistan	2,0
	Mısır	1,6
	Meksika	0,7
Yoksul Ülkeler (Low Income Developing Countries)	Gine-Bissau	6,7
	Özbekistan	4,4
	Senegal	4,3
	Gana	3,3
	Kenya	2,5
	Fildişi Kıyısı	2,5
	Etiyopya	2,5
	Honduras	2,4
	Nijerya	2,4
	Zambiya	2,1
	Grup Ortalaması	2,0
	Vietnam	1,7
	Bangladeş	1,4
	Nijer	0,7
	Myanmar	0,7

Kaynak: IMF, Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic; and IMF staff estimates. Temmuz 2021.

Not: Gruplandırma ve ülke seçimleri IMF tarafından yapılmıştır. Ülke gruplarının Türkçe karşılığı DiSK-AR tarafından kullanılmıştır.