

## **KÜRESEL SAĞLIK KRİZİNİN EKONOMİYE ETKİLERİ VE MALİ ÖNLEMLER: TÜRKİYE ÜZERİNE BİR İNCELEME**

**Dr. Öğr. Üyesi Nihal KALAYCI OFLAZ<sup>1</sup>**

### **ÖZET**

Covid-19 pandemisi, 2019 yılının sonundan bu yana küresel ekonomiyi olumsuz etkilemeye ve devletler üzerindeki yükü artırmaya devam etmektedir. Bu çalışmada, hükümetlerin açıkladıkları destek paketleri ile maliye politikası tepkilerinin izlenmesi hedeflenmektedir. Bu amaçla pandemi sürecinde ilan edilen destek paketlerine ilişkin bilgilerden yararlanarak, alınan mali tedbirler uluslararası düzeyde karşılaştırılmıştır. Aynı zamanda pandemi sürecinde Türkiye’de mali harcamaların boyutu, maliye politikası hedefleri ve kullanılan maliye politikası araçlarının nelerden oluştuğu analiz edilmiştir. Hem dünya genelinde hem de Türkiye’de alınan mali tedbirlerin analiz edildiği bu çalışmada nitel bir araştırma yürütülmüştür. Çalışmada, pandeminin neden olduğu ekonomik kayıplar ile mücadelede devlet müdahalesinin zaruri olduğu, tüm dünya da olduğu gibi Türkiye’de de pandemi sürecinde ilan edilen mali paketler, vergi ertelemeleri ve desteklerin harcamaları artırarak genel devlet dengesine olumsuz etki ettiği sonucuna ulaşılmıştır. Pandemi ile mücadelede devlet desteği sürecin sonuna kadar devam etmeli, borç yönetimi ve finansman ihtiyacı için yeni gelir olanakları sağlanmalıdır.

**Anahtar Kelimeler:** Küresel Ekonomi, Maliye Politikası, Covid-19.

## **THE EFFECTS OF THE GLOBAL HEALTH CRISIS ON THE ECONOMY AND FINANCIAL MEASURES: A REVIEW ON TURKEY**

### **ABSTRACT**

The Covid-19 Pandemic has continued to negatively affect the global economy and increase the burden on states since the end of 2019. In this study, it is aimed to monitor the fiscal policy responses with the support packages announced by the Governments. For this purpose, the financial measures taken were compared at the international level by making use of the information on the support packages announced during the pandemic process. At the same time, the size of financial expenditures, fiscal policy targets and fiscal policy instruments used in Turkey during the pandemic process were analyzed. A qualitative research was conducted in this study, in which the financial measures taken both in the world and in Turkey were analyzed. In the study, it was concluded that state intervention is essential in the fight against the economic losses caused by the Pandemic, and that the financial packages, tax deferrals and supports announced during the Pandemic process in our country as well as in the whole world have a negative impact on the general government balance by increasing expenditures. State support in the fight against the pandemic should continue until the end of the process, and new income opportunities should be provided for debt management and financing needs.

**Keywords:** Global Economy, Fiscal Policy, Covid-19.

---

<sup>1</sup> İstanbul Medipol Ün., İşletme ve Yönetim Bil. Fak., ORCID: 0000-0002-8252-5868, nkalayci@medipol.edu.tr.  
Araştırma Makalesi/Research Article, Geliş Tarihi/Received:03/06/2021–Kabul Tarihi/Accepted: 08/07/2021

## GİRİŞ

Küreselleşme dünya genelinde yalnızca ticaret hacmi ve sermaye transferini artırmakla kalmamış beraberinde insan hareketliliği de artmıştır. 2019 yılının Aralık ayında Çin'in Wuhan kentinde 41 kişide zatürre benzeri bir hastalık olduğunu duyurması ile başlayan ve dalga dalga tüm dünya ülkelerinde etkileri görülmeye başlayan bu hastalık insan hareketliliğinin bir sonucu olup, Dünya Sağlık Örgütü tarafından 11 Mart 2020 tarihinde pandemi olarak ilan edilmiştir (Atlas Dergisi, 2020). Salgına bağlı olarak vakalar ve vefatlar artmaya devam ederken virüs kaynaklı sağlık krizinin, sonuçları açısından ekonomik, siyasal ve toplumsal açıdan pek çok değişime yol açacağı beklenmektedir. Salgının sonuçlarının ne olacağı henüz tam olarak bilinmemekle birlikte sağlık sistemine yönelik bir kriz olmaktan çok daha ileri bir boyuta ulaşmıştır. Salgın, ekonomik ve ticari ilişkiler, tedarik zinciri, finansal piyasalar ve enerji piyasasına olan etkileri yanında turizm ve taşımacılık gibi ülkelerin dünyaya açılmasını sağlayan sektörleri de olumsuz etkilemektedir.

Salgının neden olduğu olumsuz etkiler ile mücadele etmek için hükümetler ilan ettikleri destek paketleri ile vatandaşlarına ve sektörlerine yönelik destekler sağlamaktadır. İlan edilen destek paketlerinin temelde iki boyutu bulunmaktadır. İlk boyutu; sağlık hizmetlerinin sunumu ve finansmanında devletin düzenleyici rolü gereği pandemiye bağlı olarak sağlık harcamalarında yaşanan artışın ilan edilen destek paketleri ile finanse edilmeye çalışılmasıdır. İkinci boyutu; pandeminin neden olduğu sosyoekonomik etkiler ile mücadele edilmesidir. Bu çalışmada, hükümetlerin açıkladıkları destek paketleri ile maliye politikası tepkilerinin izlenmesi hedeflenmektedir. Bu amaçla maliye politikalarının uluslararası karşılaştırması yapılarak Türkiye'de uygulanan maliye politikasının boyutları analiz edilmiştir. Covid-19 pandemisinin neden olduğu ekonomik gerilemeyi, toplumsal, ekonomik ve siyasi sistemin karşılaştığı zorlukları yönetebilmek için uygulanan ulusal mali politika tepkilerinin uluslararası karşılaştırma yoluyla analiz edildiği çalışmalar incelendiğinde, 170 ülke için yapılan uluslararası karşılaştırmalı bir analizde mali harcamaların boyutu, maliye politikası yanıtlarının türleri ve hedefleri ile uygulanan araçlar olmak üzere mali politika yanıtlarının üç boyutundaki benzerlikler ve farklılıklar değerlendirilmiştir (Chen vd., 2021). Benzer şekilde bu çalışmada pandemi sürecinde Türkiye'deki mali harcamaların boyutu, maliye politikası hedefleri ve kullanılan maliye politikası araçlarının neler olduğu sorgulanmıştır.

Çalışmada kullanılan veriler; IMF, Dünya Bankası, OECD ve Dünya Sağlık Örgütü gibi uluslararası kuruluşlar ile TÜİK, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, İŞKUR ve Sağlık Bakanlığının istatistiklerinden elde edilmiş ve betimsel bir yaklaşım ile analiz edilmiştir. Elde edilen veriler kategorize edilirken, 2018-2021 yıllarına ilişkin veriler gelişmiş ülkeler, gelişmekte olan ülkeler ve düşük gelirli gelişmekte olan ülkeler temel alınarak değerlendirilmiştir. Çalışma üç bölümden oluşmaktadır; ilk bölümünde, literatür taramasına yer verilmiştir. İkinci bölümde, salgının küresel ekonomiye etkileri ve ülkelerin maliye politikası tedbirlerine ilişkin bilgiler yer almaktadır. Üçüncü bölümde, salgının Türkiye ekonomisine etkileri ve Türkiye'de alınan mali önlemlere yer verilmiştir.

Çalışmada diğer çalışmalardan farklı olarak ülkelerin pandemi ile mücadele etmek için uyguladığı mali tedbirlere karşılaştırmalı olarak yer verilerek devlet müdahalesinin rolü ele alınmış ve Türkiye’de pandemi döneminde uygulanan ulusal mali tedbirler değerlendirilmiştir.

## 1. PANDEMİNİN, KÜRESEL EKONOMİYE ETKİLERİ VE MALİYE POLİTİKASI ÖNLEMLERİ

Covid-19 pandemisine bağlı olarak dünya genelinde vaka sayısı, 3.425.017’si ölüm olmak üzere 166 milyon kişiyi geçmiştir (WHO, 2021). Pandeminin neden olduğu sağlık krizi küresel sağlığı olduğu kadar, yaşamı da sosyal, kültürel ve ekonomik yönden zorlaştırmaktadır. Pandeminin ekonomiye olan etkilerini tespit edebilmek için 2019 yılından bu yana ulusal ve uluslararası, teorik ve ampirik pek çok çalışma yayımlanmaktadır. Bu çalışmaların odaklandıkları noktalar; salgının küresel ekonomiye ve sektörlere, para politikasına ve finansal piyasalara, istihdama ve iş hayatını düzenleyen kurallara, üretime ve tedarik zincirine olan etkileri gibi inceleme alanlarını oluşturmaktadır. Salgının küresel düzeyde artışının başladığı dönemde, McKibbin ve Fernando (2020)’nun salgının küresel makroekonomik etkilerine yönelik yedi muhtemel senaryoyu değerlendiği çalışmalarında, nüfus yoğunluğunun yüksek, sağlık sisteminin yetersiz olduğu az gelişmiş ekonomilerin sağlık sistemlerine daha fazla yatırım yapması gerekliliği ifade edilmiştir. Nicola ve ark. (2020), Covid-19 pandemisinin birincil, ikincil ve üçüncül sektörler üzerindeki etkilerini değerlendirdiği çalışmalarında durgunluk ve finansal anlamda yaşanabilecek krizlere karşı özellikle hassas sektörleri desteklemek ve yeniden dengeye ulaşmalarını sağlamak için sosyo-ekonomik kalkınma planlarının uygulanması ve bu kapsamda hükümetlere düşen roller ele alınmıştır. Fernandes (2020)’in çalışmasında, salgının küresel ekonomi üzerinde meydana getireceği resesyona beklentisinin süre ve etkilerinin en aza indirgenmesi olası likidite sorunlarının iyi yönetilmesine, mali anlamda hem bireylerin hem de şirketlerin desteklenerek istihdamın, üretimin ve tüketimin sürdürülebilmesinin sağlanmasına bağlı olduğu ifade edilmiştir. McKee ve Stuckler (2020) çalışmalarında, talebi desteklemek için hükümetlerin uygulanacak mali kurallar ile finansal riske karşı koruma sağlanmasını ve küçük ve orta ölçekli işletmelere bu bağlamda faizsiz kredilerin sağlanması, vergi ödemelerinin ertelenmesi gibi destekler verilmesini önermişlerdir. Casado ve ark. (2020) çalışmalarında pandeminin neden olduğu ekonomik şoka cevaben verilen mali teşviklerin harcama ve ekonomik aktivite üzerindeki etkileri incelenmiştir. Padhan ve Prabheesh (2021)’in pandeminin ekonomik etkileri üzerine yürüttükleri çalışmalarında küresel ekonominin hızlı bir düşüş yaşadığı ve artan ölümler ile birlikte daha da olumsuz bir tablo ile karşılaşılabileceği belirtilirken, pandeminin olumsuz ekonomik etkilerini hafifletmek için parasal, makroihtiyati ve maliye politikaları arasında koordinasyon önerilmektedir. Hürtgen (2021)’in çalışmasında, en büyük beş Avrupa ülkesi için mali alandaki potansiyel düşüş araştırılmış ve kısıtlamalar ile mali teşvik programlarının uygulandığı ilk dalgada ekonomik koşulların kötüleştiği, devlete bağlı mali sınırdaki ani düşüşün, borç / GSYİH oranının ortalama %58,4’ü olduğu bulunmuştur.

Uzun vadede, borçların sürdürülebilirliğinin hükümetlerin transfer ödemelerini azaltmasına, üretim kapasitesini iyileştirmesine ve vergileri artırmalarına bağlı olduğu ifade edilmiştir. Li ve Liyang (2021)'in çalışmalarında 129 gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede dünya pandemik belirsizlik endekslerinden yararlanarak salgına yanıt olarak ülkelerin sağladığı mali desteklerin belirleyicileri araştırılmıştır. Pandemi ile ilgili belirsizliğin yüksek olduğu, toplam nüfusu yüksek olan ve 65 yaş ve üstü nüfusunun yoğunluğu fazla olan ülkelerde daha yüksek mali destek sağlandığı bulunmuştur.

Pandeminin en yoğun hissedildiği ve tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de karantina ve sokağa çıkma yasaklarının uygulandığı ilk dönemlerde yapılan çalışmalar ve yayınlanan raporlar daha çok salgının sosyal hayata ve ekonomiye yönelik ilk etkilerinin neler olacağına yönelik tahminlerden oluşmaktadır. Demiralp (2020)'in çalışmasında, pandeminin Türkiye ekonomisine olan etkisini azaltmanın en iyi yolunun tam karantina uygulaması olduğu belirtilmiştir. Tam karantina uygulamasının ertelendiği her gün için GSYİH'nin %0,4 oranında kayba uğradığını ve maliyetlerin artmasına neden olduğunu belirtmiştir.

Duran ve Acar (2020) çalışmalarında, pandeminin küresel ekonomiye olan etkilerini sektörel bazda ele alarak krizin neden olduğu sosyo-ekonomik sonuçları birlikte değerlendirmiş ve bu dönemde ülkelerin çeşitli alanlarda yerli üretim olanaklarından yararlanmak durumunda kalmalarına vurgu yapmışlardır. Soylu (2020), ihracat ve turizm gelirlerindeki daralmaya vurgu yaparken, bu dönemde uygulanan mali genişleme politikasının kamu harcamalarını ve dolayısıyla kamu borçlarını artırma riskine dikkat çekmiştir. Salgının sektörel etkilerini ele alan bir diğer çalışmada Cinel (2020), salgının küresel ekonomiye olan etkilerini ve özellikle turizm ve hizmet sektörüne olan olumsuz etkilerini değerlendirmiş ve siyasal, sosyal ve ekonomik alanlarda reform ihtiyacının altını çizmiştir. Salgının ekonomiye olan etkilerini kamu harcamalarını finanse eden temel kaynak olan vergi gelirleri için 2007-2019 dönemindeki değişim seyri açısından ele alan Özcan (2020) ise pandeminin etkilerinin yoğun hissedildiği aylardaki vergi gelişmelerini incelemiştir. Çalışmada söz konusu dönemde ani bir vergi düşüşünün olmadığı ve salgının vergi gelirlerine olan net etkilerinin anlaşılabilmesi için alınan önlemlerin sürelerinin tamamlanması gerektiği belirtilmiştir. Pandeminin etkilerine istihdam açısından yaklaşan Bayar, Günçavdı ve Levent (2020:10) ise muhtemel istihdam ve gelir kayıplarını ele aldıkları çalışmalarında varsayılan en olumsuz senaryoda istihdam kayıplarının 3,2 milyona düzeyine, gelir kayıplarının ise en kötü etkilenen sektörlerde %75'e kadar çıktığını belirtmişlerdir. Güngör Göksu (2020:73-95)'nin çalışmasında, küresel salgına yönelik mali önlemler ve bu önlemlerin devlet bütçesi ve borçlanma üzerindeki etkileri ele alınmış olup bütçe açığının kontrol altında tutulabilmesi için acil olmayan giderlerin ötelenmesi, büyük kapsamlı projelerin ertelenmesi gibi düzenlemelerin yanı sıra küresel bir iş birliği mekanizmasının kurulması önerilmiştir.

Salgının birinci yılını doldurmasının ardından yapılan çalışmalar incelendiğinde daha çok uygulanan politikalar, verilen teşvikler ve sektörel etkileri üzerine yoğunlaşarak pandeminin neden olduğu bilançonun yorumlanmaya çalışıldığı ve iyileşme için önerilerde bulunduğu söylenebilir.

Yorulmaz, Kırac ve Aydoğdu (2021)'nin, seçilmiş ölkelerin açıkladıkları ekonomik paketlerini karşılaştırdıkları çalışmalarında, Ölkelerin süreçte uyguladıkları yöntemleri; pandemiye ciddiye alış düzeyleri ve hastalığın ölkedeki şiddeti ile ilişkilendirilmiştir. Sönmüş ve Aydın (2021)'in çalışmalarında, Türkiye ve G-20 ölkelerinin bu süreçteki mali teşviklerini incelemiş ve pandemi sürecinde, hemen hemen tüm ölkelerin yardımları artırmak zorunda kaldığı ve verilen teşviklerin ortalama artış oranının %240 olduğu tespit edilmiştir. Demir ve Esen (2021)'in çalışmalarında, salgının Türkiye ekonomisi üzerine olan olumsuz etkileri değerlendirilerek Türkiye'nin benzeri salgınların neden olabileceği ekonomik etkiler ile mücadele edebilmesi için sanayi 4.0, dijitalleşme, gıda güvenliği, zekât kurumu, sağlık hizmetleri ve esnek çalışma gibi alanlarda dönüşüm ihtiyacına değinilmiştir. Yapılan çalışmaların başlıca ortak noktası hükümetlerin salgınla mücadeledeki rolü, bireysel ve kurumsal kayıpların önüne geçebilmek için verilen destekler ve salgının olumsuz ekonomik etkilerinin nasıl bertaraf edilmesi gerektiğine yönelik önerileri kapsamaktadır.

Maliye politikası, hükümetlerin sağlık, sosyal veya ekonomik aksaklıkları yönetmek için müdahale politikalarını finansal olarak destekleyen araçları içerdiği için pandemi ile mücadelenin önemli bir parçası olmuştur (Park & Maher, 2020). Bu çalışma diğer çalışmalardan farklı olarak, Covid-19 pandemisinin neden olduğu sağlık krizinin ekonomi üzerine olan etkileri ile mücadele için ölkelerin uyguladığı maliye politikası tedbirlerini analiz ederek, Türkiye'de maliye politikası kapsamında pandemi döneminde uygulanan mali araçları incelemeyi amaçlamaktadır. Bu bağlamda, Türkiye'deki mali harcamaların boyutu, maliye politikası hedefleri ve kullanılan maliye politikası araçları değerlendirilmiştir.

Pandeminin yarattığı etkiler ile mücadelenin ekonomi ile ilgili iki boyutu bulunmaktadır. İlk boyutu; pandeminin ilan edilmesi ve küresel olarak ölkelerin sağlık sistemi üzerindeki yükü hafifletmek için verdiği politika tepkileridir. Hemen hemen tüm ölkelerde sağlık hizmetlerinin sunumu ve finansmanında devletin düzenleyici bir rolü bulunduğu için, sağlık harcamalarında yaşanan artış ilan edilen destek paketleri ile finanse edilmeye çalışılmaktadır. İkinci boyutu; pandeminin neden olduğu ekonomik yıkımın iyileştirilmesine yöneliktir. Covid-19 ile ilgili küresel durgunluk ve ekonomik politika tepkileri, yükselen piyasalarda ve gelişmekte olan ekonomilerde borç seviyelerinde artışa neden olmuştur (Nagle & Sugawara, 2021). McKee ve Stuckler (2020:642)'in da ifade ettiği gibi politika ve sağlık her zaman ayrılmaz bir şekilde birbiri ile bağlantılıdır. Bu iki boyutun aşılması hastalığın etkilerinin tamamen ortadan kalkması yanında salgının neden olduğu tahribatın aşılması ve hayatın normal seyrine geri dönüşü için uygulanacak politik tedbirlere de bağlıdır. Salgını kontrol altına almak için uygulanan politikalar ve maliye politikası araçlarına Şekil 1'de yer verilmiştir.



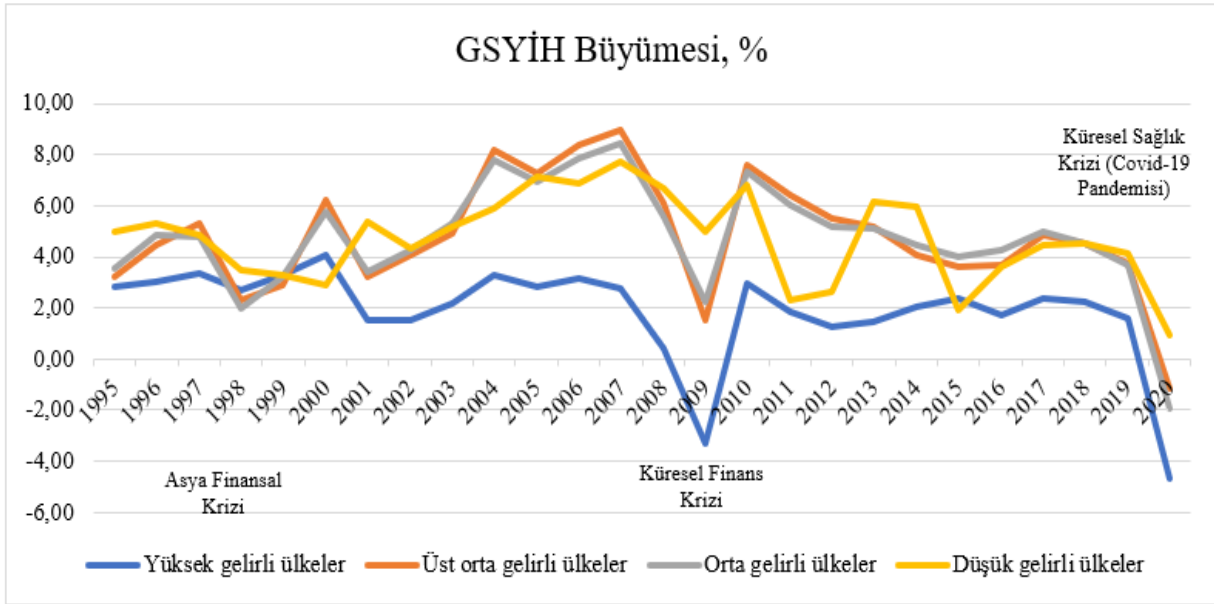
**Şekil 1:** Pandemi Sırasında ve Sonrasında Alınan Mali Tedbirler

**Kaynak:** OECD, 2020a.

Şekle göre; 1. Aşama: Virüsün tespitine anında yanıt olarak ülkeler likidite ve gelir desteği sağlamaya odaklanmıştır. 2. Aşama: Virüsün yayıldığı ülkelerde salgını önleyebilmek için sınırlamalar ve ekonomik faaliyetlerin yavaşlatılmasına yönelik önlemler alınmıştır. Bu amaçla uygulanan tampon etkisi ve kapasiteyi koruma politikası için likidite, ödeme gücü ve gelir desteği sağlanmıştır. 3. Aşama: Sınırlama ve hafifletme aşamasını kısıtlama önlemlerinin kademeli olarak kaldırıldığı geçiş aşaması izlemiştir. Bu aşama ülkede salgının seyrine, sektörlere ve salgının risklerine bağlı olarak daha uzun bir aşamadan oluşmaktadır. Yatırım ve tüketimi desteklemek için mali teşvikin gerekli olabileceği toparlanma ile ilgili olan bu dönemde şirketler ve hane halkı borcunun birikmesi, artan iş kapanmaları, işsizlik ve artan ekonomik belirsizlik gelecekteki yatırım ve tüketimi azaltabilir. 4. Aşama: Daha önceki aşamalarda işletmelere ve hane halkına sağlanan destek önlemlerinden kaynaklanan hükümetler üzerindeki mali yük, ekonomiler normaleştikten sonra, ülkelerin uzun vadeli mali sürdürülebilirliğini yeniden sağlama hedefine dönüşmektedir. Bu aşamada ülkelerin gelirlerini artırmanın yollarını düşünmesi ve kamu yatırımlarını güçlendirmek için kamu yatırımlarını finanse etmesi gerekebilir (OECD, 2020a:10). Bu nedenle pandemi sonrasında borçların yönetimi ve borçların finansmanını sağlayacak gelir olanaklarının yaratılması önem taşımaktadır. Hükümetler, mevcut harcamaları yeniden programlayarak ve ek fonlar ayırarak yeterli bütçe fonları sağlamalı ve bu fonlar için etkili harcama-izleme mekanizmaları oluşturulmalıdır. Kaynakların etkin kullanımı ve hesap verebilirliğin ön planda tutulması da oldukça önemlidir. Bu nedenle doğru raporlama mekanizmalarının oluşturulması ve Covid-19 harcamalarının ayrı bir şekilde takip edilmesi gerekmektedir (Barroy vd., 2020, 5). Şekil-1’de her aşamada devlet müdahalesinin zaruri olduğu görülmektedir. Covid-19 pandemisi sürecinde ulusal mücadele daha da önemli hale gelmiş olup, ulusal politikaların başarılı olabilmesi için devlet müdahalesinin gerekliliği anlaşılmıştır (Çalışkan ve Dayıoğlu Erul, 2021: 49).

### 1.1. Pandeminin Küresel Ekonomiye Etkileri

Salgının küresel olarak yayılması finans ve emtia piyasalarını, küresel ticareti, tedarik zincirlerini, seyahati ve turizmi olumsuz etkilerken, dünya genelinde üretim düşüşüne ve işsizliğin artışına neden olmuştur (World Bank, 2020a:22). *Düzensiz bir dünya: Küresel Hazırlık İzleme Kurulu yıllık raporu* (WHO, 2020:6)'na göre pandemi ile mücadele için küresel olarak yapılan harcamaların finansmanı 11 trilyon ABD dolarının üzerindedir ve her geçen gün artmaya devam etmektedir. Grafik-1'de 1995-2020 arası dönemde yaşanan küresel krizlerin ekonomik büyümeye etkisi izlenebilmektedir.



**Grafik 1:** Covid-19'un Küresel Büyümeye Etkisi

**Kaynak:** World Bank, 2021a, WHO, 2020:18 den yararlanılmıştır.

Küresel maliyetler artarken dünya tarihi açısından değerlendirildiğinde en büyük ekonomik daralmalardan biri deneyimlenmektedir. Küresel düzeyde ekonomik toparlanmanın ne kadar süreceği tahmin edilememekle birlikte *OECD'nin iyileşmenin güçlendirilmesi: Hız İhtiyacı Raporu*<sup>2</sup>(2021a)'nda, aşı üretim ve dağıtımındaki gelişmeler ile ABD uzun vadeli tahvil getirileri ve petrol fiyatlarının pandemi öncesi seviyelerine dönmeleriyle birlikte daha güçlü toparlanma beklentilerinin finans ve emtia piyasalarına da olumlu yansıdığı belirtilmiştir. Aynı raporda virüse karşı uygulanan kontrol önlemlerinin ekonomilerin toparlanma hızlarında farklılıklar olmasına etki ettiği, Çin, Hindistan ve Türkiye gibi bazı büyük gelişmekte olan piyasa ekonomilerinde toparlanmanın nispeten hızlı olduğu, Avustralya, Japonya ve Kore de dahil olmak üzere birçok Asya-Pasifik ekonomisinde çıktı açıklarının nispeten ılımlı kaldığı belirtilmiştir.

<sup>2</sup> Raporun İngilizce adı, OECD Economic Outlook, Interim Report, Strengthening the recovery: The need for speed'dir.

Pandeminin küresel ekonomiye olan etkilerine ilişkin istatistiklere gelişmiş ülkeler, yükselen piyasa ekonomileri ve gelişmekte olan ülkeler için reel GSYİH büyümesi, işsizlik oranı, enflasyon oranı, cari hesap dengesi ve genel devlet net borç verme/borçlanma göstergeleri temel alınarak Tablo-1’de yer verilmiştir.

**Tablo 1: Küresel Ekonomik Göstergeler, (2018-2021)**

Gösterge	Dünya				Gelişmiş Ekonomiler				Gelişmekte Olan Ekonomiler			
	2018	2019	2020	2021*	2018	2019	2020	2021*	2018	2019	2020	2021*
Reel GSYİH büyümesi (Yıllık % değişim)	2,9	2,3	-3,3	6	2,3	1,6	-4,7	5,1	4,5	3,6	-2,2	6,7
Enflasyon oranı, dönem sonu tüketici fiyatları (Yıllık % değişim)	2,4	2,2	1,9	-	1,6	1,5	0,5	1,9	5	5,6	4,4	5
İşsizlik oranı (%)	5,4	5,4	6,5	-	5,1	4,8	6,6	6,2	4,9	4,9	-	-
Cari hesap dengesi (GSYİH'nin %'si)	0,42	0,51	-	-	0,8	0,7	0,5	0,6	-0,1	0,2	-0,1	-0,4
Genel devlet net borç verme /borçlanma (GSYİH'nin %'si)	-2,1	-2,4	-	-	-2,5	-2,9	-11,7	-10,3	-3,7	-4,7	-9,8	-7,7

**Kaynak:** IMF, World Economic Outlook, Nisan - Ekim 2020 ve Nisan 2021, The UNCTAD Handbook of Statistics (2020) raporları ve Dünya Bankası istatistiklerinden yararlanılmıştır.

Dünya Ekonomik Görünüm Raporu (IMF, 2021a)’ndan elde edilen bilgiler çerçevesinde oluşturulan Tablo-1’den reel GSYİH büyümesinin hem gelişmiş ekonomilerde hem de yükselen piyasa ekonomileri ve gelişmekte olan ülkelerde 2020 yılında negatif yönde gerçekleştiği, 2021’de ise toparlanmanın beklendiği görülmektedir. IMF’nin küresel ekonomik görünüm raporuna (2021a) göre küresel olarak 2020 yılında (-3,3%) küçülme gerçekleşirken, 2021 için küresel büyümenin %6, 2022 için %4,4 olarak gerçekleşeceği tahmin edilmektedir. Raporda ayrıca virüsün yeni varyantlarının yaşanmasının büyümeye ilişkin belirsizliği artırdığı vurgulanmaktadır.

Enflasyon oranı değerlendirildiğinde, 2020 yılında enflasyonun tüm ülke gruplarında azalma gösterdiğini söylemek mümkündür. Tüm dünyada uygulanan karantina önlemlerinin hem talep kesiminde hem de üretim yani arz kesiminde daralmalar yaşanmasına neden olması bu durumun temel sebeplerindedir.

İşsizlik oranı, pandemiden dolayı tüm dünya’da olumsuz etkilenen göstergelerden biridir. Küresel işsizlik oranı toplam iş gücünün yüzdesi olarak 2020 yılında 2019 yılına göre artış göstermiştir. Nitekim 2020 yılında gelişmiş ülkelerde de bir önceki yıla göre artış gösterdiği gözlemlenebilmektedir. Gelişmekte olan ekonomiler için 2020 ve 2021 yıllarına ilişkin işsizlik verileri henüz paylaşılmamış olmamasına rağmen dünya ile paralel olarak bu ülkelerde de işsizlik oranının artış göstermesi olasıdır. Pandemi nedeniyle işsizliğe bağlı olarak yaşanan gelir kayıplarını önlemek, likidite yaşanan sorunların aşılabilmesini sağlamak ve düşük gelir gruplarına yönelik sosyal transferlerin gerçekleştirilmesini sağlamak üzere ülkeler öncelik alanlarına göre destek paketleri ilan ederek mali tedbirler almıştır (Eroğlu, 2020:225).



Pandemi nedeniyle küresel işsizlik 2020’de 33 milyon artmış, işsizlik oranı 1,1 puan artışla %6,5’e yükselmiştir. Aynı zamanda 2020’de, 2019’un dördüncü çeyreğine göre küresel çalışma saatlerinin %8,8’i kaybedilmiştir. Bu kayıp 255 milyon tam zamanlı işe eşdeğerdir (ILO, 2021:2-3).

Pandemi sürecinde ülkelerin ilan ettikleri ekonomik destek paketleri ve halen yoğun bir şekilde hem sağlık sistemine, hem de hane halkı ve iş yerlerine verilen destekler ile oluşan ek maliyetler kamu finansman dengesi için yük oluşturmakta ve uygulanan genişletici maliye politikalarının etkisiyle bütçe açıklarının artacağı beklenmektedir (Göze Kaya, 2020:227). Nitekim Tablo-1’de genel devlet net borç verme/borçlanma oranınının 2020 yılında tüm ülke gruplarında arttığı görülmektedir. Genel devlet borçlarına ilişkin istatistiklere ise Tablo-2’de yer verilmiştir.

**Tablo 2:** Genel Devlet Borçları, (GSYİH Yüzdesi)

<b>Brüt Borçlar</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
Dünya	82	82,3	83,7	97,3	98,9
Gelişmiş Ekonomiler	103,1	102,5	103,8	120,1	122,5
Yükselen Piyasa Ekonomileri	50,5	52,4	54,7	64,4	65,1
Düşük Gelirli Gelişmekte Olan Ülkeler	42,2	42,8	44,3	49,5	48,6
<b>Net Borçlar</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
Dünya	67,9	68	68,6	83,2	86,3
Gelişmiş Ekonomiler	75	74,8	75,2	90,8	94,2
Yükselen Piyasa Ekonomileri	36,1	37	38,7	46	47,7
<b>Faiz Gideri</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
Gelişmiş Ekonomiler	2,1	2,1	2,1	2	1,7
Yükselen Piyasa Ekonomileri	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
Düşük Gelirli Gelişmekte Olan Ülkeler	1,5	1,7	1,7	1,9	1,8

**Kaynak:** IMF, 2021b, s.2-4.

IMF’in Mali Gözlem Raporu (2021b:3)’nda da belirtildiği gibi pandemi döneminde yaşanan ekonomik daralma ve artan mali destekler gelişmiş ekonomilerde ortalama devlet brüt borç / GSYİH oranını 2020’de %120’ye yükseltmiştir. Yükselen piyasa ekonomilerinde ise petrol ihracatçısı ülkeler artan sağlık harcamalarını ek tedbirlere gerek kalmaksızın finanse edebilirken, bu ülkeler ve bu ülkelerin dışında kalan ülkelerde yaşanan ekonomik daralmanın ve doğal kaynak gelirlerindeki düşmenin etkisiyle devlet borç oranları %64,4’e yükselmiştir. Düşük gelirli gelişmekte olan ülkelerde kamu borcu 5 puan artarak 2020 sonunda GSYİH’nin %49,5’ine ulaşmıştır (IMF, 2021, s.8). Net borçlar, brüt borçlardaki artışa paralel bir görünüm sergilerken tüm ülke gruplarında faiz giderinin GSYİH içindeki payı yaklaşık %2’dir.

Pandemi ile birlikte genel devlet brüt borçları ve mali dengeye ilişkin tahminler de revize edilmiştir. Covid-19 pandemisinin genel devlet brüt borç ve mali dengeye etkisi ABD doları cinsinden GSYİH'ye göre ağırlıklı ortalamasını içerecek şekilde Tablo-3'te paylaşılmıştır.

**Tablo 3: Covid-19'un Devlet Brüt Borç ve Mali Denge Tahminine Etkisi (\$, GSYİH'nin Ağırlıklı Ortalaması)**

Ülkeler	2019	2020	2021
<b>Gelişmiş Ekonomiler</b>			
Mevcut tahmin: Genel denge	-2,94	-11,68	-10,36
Mevcut tahmin: Brüt borç	103,8	120,14	122,53
Pandemi öncesi tahmin: Genel denge	-2,94	-2,97	-2,9
Pandemi öncesi tahmin: Brüt borç	103,04	103,64	104,05
<b>Gelişmekte Olan Ekonomiler</b>			
Mevcut tahmin: Genel denge	-4,74	-9,83	-7,7
Mevcut tahmin: Brüt borç	54,74	64,35	64,21
Pandemi öncesi tahmin: Genel denge	-4,79	-5,03	-4,95
Pandemi öncesi tahmin: Brüt borç	53,95	56,31	58,2
<b>Düşük Gelirli Gelişmekte Olan Ülkeler</b>			
Mevcut tahmin: Genel denge	-3,94	-5,49	-4,93
Mevcut tahmin: Brüt borç	44,33	49,52	48,63
Pandemi öncesi tahmin: Genel denge	-4,1	-4,05	-3,93
Pandemi öncesi tahmin: Brüt borç	45,01	45,13	45,07

**Kaynak:** IMF, 2021b, s.2-4.

Tablo-3'e göre tüm ülke gruplarında özellikle 2020 yılı için genel mali dengedeki açığın ve brüt borç yükünün pandemi öncesindeki tahminlere göre artış gösterdiği görülmektedir. Bununla birlikte 2019 yılı ile kıyaslandığında da pandemi ile birlikte devletlerin bütçe üzerindeki yükü artış göstermiştir.

## 1.2. Salgına Karşı Uygulanan Küresel Mali Önlemler

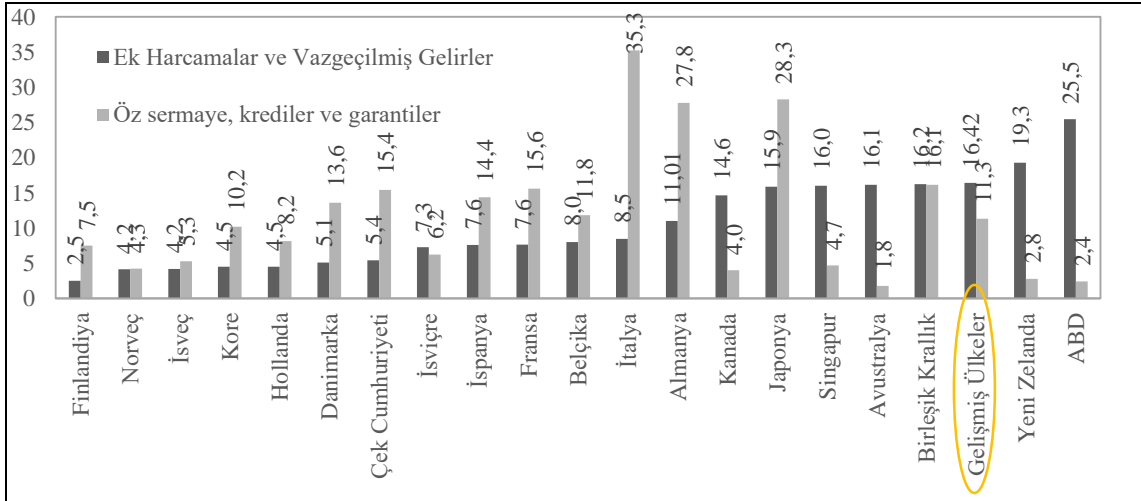
OECD ve IMF gibi Uluslararası kuruluşlar Covid-19 salgını için ülkelerin uyguladığı politik tedbirleri takip etmektedir. Örneğin IMF, salgının tespit edilmesinden sonra 197 ülkede insani ve ekonomik etkileri sınırlamak için alınan temel ekonomik tepkileri izlemeye başlamıştır. Hükümetlerin işletmelere ve hane halklarına mali destek sağlamak amacıyla uyguladığı bu tedbirler; vergi, harcama, sağlık, finans ve para politikalarını birleştiren genel politika paketlerinin ilan edilmesi şeklinde uygulanmaktadır (IMF, 2020c).

Destek paketlerinin kapsamı incelendiğinde; artan sağlık harcamalarının finansemanının sağlanması, hanehalklarına gelir desteği sağlanması, vergi ve katkı payı politikası değişiklikleri, kamu sektörü sübvansiyonları, vergi ve sosyal güvenlik katkı paylarının ertelenmesi gibi uygulamaları içermektedir. Destek paketlerinin ortak noktasının harcama ve gelir önlemleri ile ekonominin dinamizmini kaybetmesini önlemek olduğu söylenebilir.

Bunun yanında krediler ve sağlanan garantiler gibi bütçe kapsamında yer almayan ve likiditeyi destekleyen tedbirlerin de alındığı görülmektedir. Bu çalışmada maliye politikası kapsamındaki tedbirler incelenirken alınan tedbirler ile ilgili; mali harcamaların boyutu, maliye politikası yanıtlarının türleri ve uygulanan araçlar değerlendirilecektir.

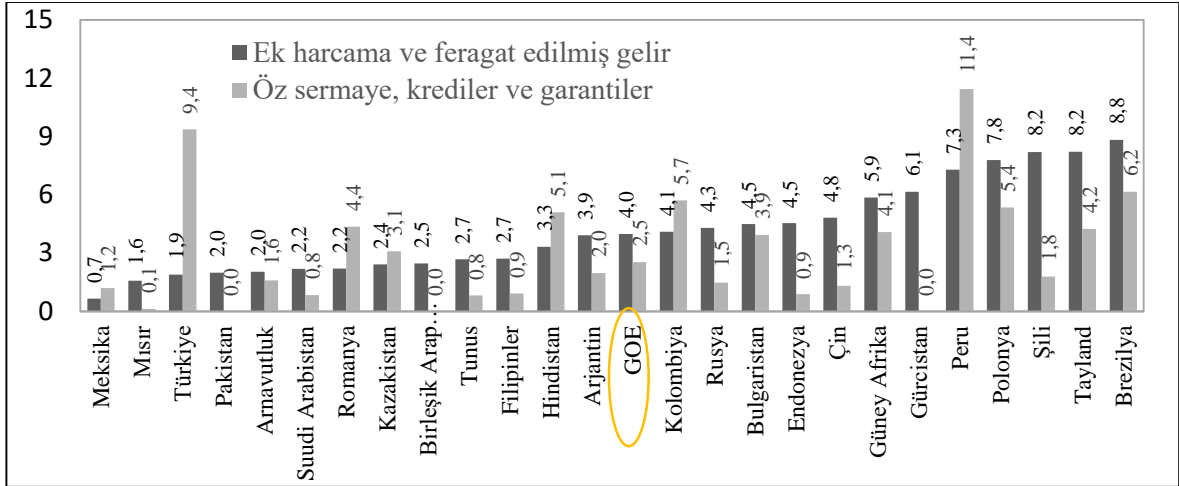
Pandemi dönemde sağlanan destekler için gerçekleştirilen mali harcamaların boyutu, GSYİH'nin yüzdesi olarak ek harcamalar ve feragat edilmiş gelirler (sağlık sektörü için yapılan harcamalar, sağlık sektörü dışındaki sektörler için yapılan harcamalar, hızlandırılmış harcamalar ve ertelenmiş gelirlerden oluşmaktadır) ile likidite desteği göstergeleri (öz sermaye, krediler ve garantiler) açısından da değerlendirilebilir (IMF, 2021c).

Dünya genelinde kişilere ve firmalara verilen bütçesel mali destekler ülkeler arasında büyük farklılıklar göstermektedir. Bu destekler detaylandırıldığında gelişmiş ekonomilerde GSYİH'den pandemi ile mücadele için ek harcamalar ve feragat edilmiş gelirler ile likidite desteği göstergeleri için ayrılan pay Grafik-2'de yer almaktadır.



**Grafik 2:** Covid-19 Krizine Mali Önlemler (GSYİH'nin Yüzdesi), Gelişmiş Ekonomiler  
Kaynak: IMF, 2021c

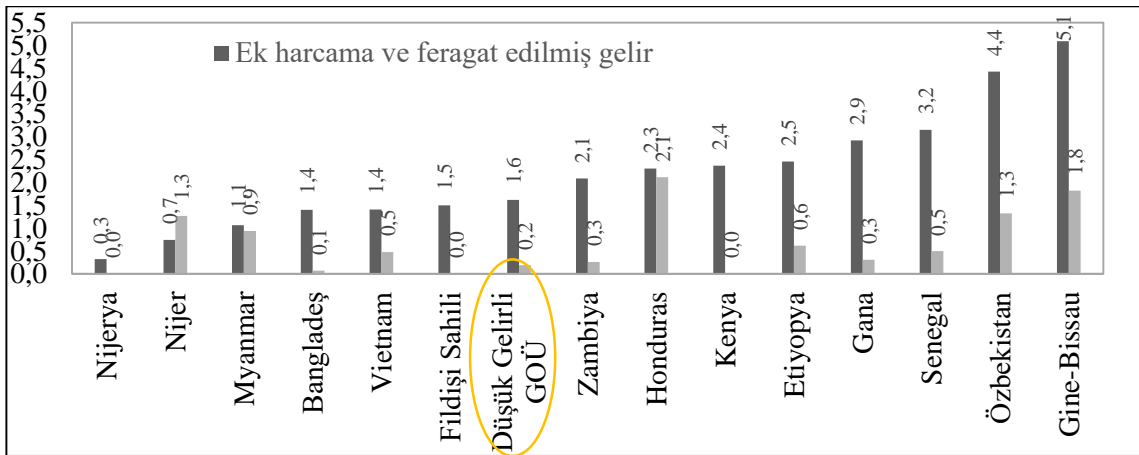
Grafiğe göre gelişmiş ekonomilerde GSYİH'nin ortalama %16,42'sini ek harcama ve feragat edilmiş gelirler oluştururken, %11,3'ünü öz sermaye, krediler ve garantiler oluşturmaktadır. Gelişmiş ekonomilerde; öz sermaye, kredi ve garantiler kapsamında verilen destekler için GSYİH'den en yüksek payı İtalya (%35,3) ayırırken, Japonya (%28,3) ve Almanya'da (%27,8) da bu oran gelişmiş ülkelerin ortalamasından oldukça yüksektir. En düşük payı ise ABD ve Yeni Zelanda ayırmaktadır. Tam tersine ek harcama ve feragat edilmiş gelirlerin oranı ise ABD ve Yeni Zelanda'da diğer ülkelere göre en yüksek payı oluşturmaktadır. Finlandiya ise en düşük payı almaktadır. Gelişmekte olan ekonomilerde GSYİH'den pandemi ile mücadele için ek harcamalar ve feragat edilmiş gelirler ile likidite desteği göstergeleri için ayrılan pay Grafik-3'te ele alınmıştır.



**Grafik-3:** Covid-19 Krizine Mali Önlemler (GSYİH'nin Yüzdesi), Gelişmekte Olan Ekonomiler  
Kaynak: IMF, 2021c.

Gelişmekte olan ülkelerde; GSYİH'nin ortalama %4'ünü ek harcama ve feragat edilmiş gelirler oluştururken, %2,5'ini öz sermaye, krediler ve garantiler oluşturmaktadır. Öz sermaye, kredi ve garantiler kapsamında verilen destekler için GSYİH'den en yüksek payın Peru (%11,4) ve Türkiye'de (%9,4) olduğu görülmektedir. Ek harcama ve feragat edilmiş gelirler açısından Brezilya, Tayland, Şili, Polonya ve Peru gibi ülkelerde gelişmekte olan ülkelerin ortalamasının oldukça üzerinde destek sağlandığı görülmektedir. Bu desteklerin en düşük olduğu ülkeler ise Meksika, Mısır, Türkiye, Pakistan ve Arnavutluk gibi ülkelerdir.

Düşük gelirli ülkelerde GSYİH'den pandemi ile mücadele için ek harcamalar ve feragat edilmiş gelirler ile likidite desteği göstergeleri için ayrılan pay Grafik-4'te ele alınmıştır.



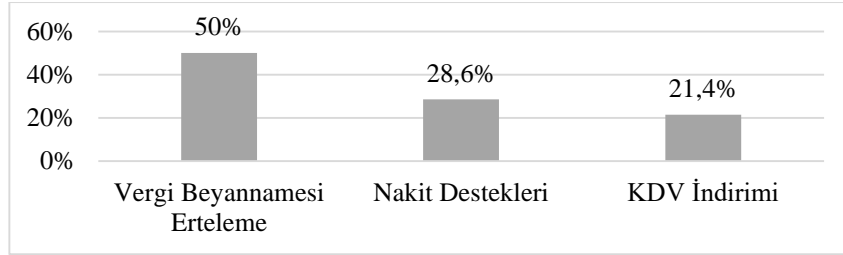
**Grafik-4.:** Covid-19 Krizine Mali Önlemler (GSYİH'nin Yüzdesi), Düşük Gelirli GOÜ  
Kaynak: IMF, 2021c.



Tabloya göre salgından en çok etkilenen alan sağlık sistemi olduğu için sağlık sistemine yönelik önlemlerin tüm ülke gruplarında yoğun bir şekilde uygulandığı söylenebilir. Çin, Hindistan, Rusya ve Gambiya gibi ülkeler bu önlemin istisnasını oluşturmaktadır.

Hanehalklarına gelir desteği sağlanması uygulaması tüm ülke gruplarında uygulanmak ile birlikte gelişmiş ülkelerde ve düşük gelirli gelişmekte olan ülkelerde daha yoğun bir şekilde uygulanmıştır. Sübvansiyonlar, vergi ve katkı paylarının değişimi ile vergi ve sosyal güvenlik katkı paylarının ertelenmesi de yoğun kullanılan önlemlerdir. Krediler ve kredi garantileri ise gelişmiş ülkelerde diğer ülkelere göre daha az tercih edilen bir önlemdir. Düşük gelirli ülkelerde ise vergi ve sosyal güvenlik katkı paylarının ertelenmesi, işletmelere sübvansiyon verilmesi ve kredi garantileri en az tercih edilen destek türlerini oluşturmaktadır.

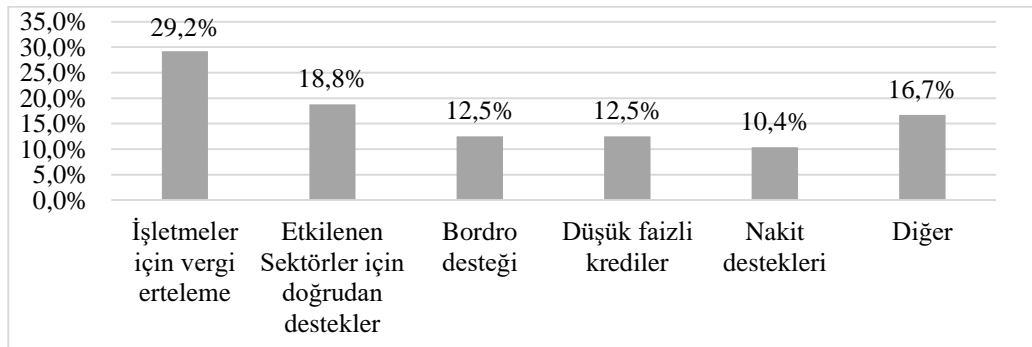
Ülkelerin pandeminin etkilerini hafifletmekte en çok başvurduğu maliye politikası ve finansman unsurları değerlendirildiğinde vatandaşlara ve işletmelere yönelik desteklerin dağılımına Grafik 5 ve 6'da yer verilmiştir.



**Grafik 5:** Maliye Politikası Hedefleri, (Vatandaşa Yönelik Destekler)

**Kaynak:** EY, 2020, s.12.

Vatandaşa yönelik destekler; vergi beyannamesinin ertelenmesi, nakit destekleri ve KDV indirimi şeklinde uygulanırken bu destekler içindeki en büyük ağırlığı vergi beyannamelerinin ertelenmesi (%50) ve nakit destekleri (%29) oluşturmaktadır.



**Grafik 6:** Maliye Politikası Hedefleri, (İşletmelere Yönelik Destekler)

**Kaynak:** EY, 2020, s.12.

İşletmelere yönelik destekler; vergi ertelenmesi, etkilenen sektörlere doğrudan destek sağlanması, düşük faizli krediler verilmesi, nakit destekleri ve diğer desteklerden oluşmaktadır.

İşletmelere yönelik destekler içinde en büyük payı vergi ertelemeleri alırken (%29,2), en düşük payı doğrudan nakit destekleri almaktadır (%10,4).

## 2. TÜRKİYE'DE PANDEMİNİN SEYRİ, EKONOMİYE ETKİLERİ VE DESTEK PAKETLERİ

Pandeminin Türkiye'de ilk tespiti 11 Mart 2020 tarihinde olmuştur (euronews;11.03.2020). Türkiye'de Pandeminin ilanından bu yana 5 milyonun üzerinde Covid-19 vakası, yaklaşık 47.000 ölüm gerçekleşmiştir (SB, 2021). Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye ekonomisi de pandemiden olumsuz etkilenmeye devam etmektedir.

Dünya Bankası'nın Türkiye Ekonomik Görünüm Raporu (2020b:9)'nda Covid-19 salgınının Türkiye ekonomisine olan etkileri beş farklı kanaldan ele alınmıştır. Birincisi; ticaret ve turizmde yaşanan daralmayla Türkiye'deki cari açık 2020'nin 2. çeyreğinde artış göstermiştir. İkincisi; küresel yatırımcının güvenli limanlara yönelmesi dış finansmana aktarılan kaynaklar nedeniyle Türkiye'nin sahip olduğu döviz rezervlerinde düşüşe neden olmuştur. Üçüncüsü; artan dış baskılar ve yurt içinde uygulanan kısıtlamalar yurt içi üretimi sekteye uğratmış ve imalat sanayi bu durumdan olumsuz etkilenmiştir. Dördüncüsü; işgücüne katılımı ve istihdamı sekteye uğratmıştır. Beşincisi ise şirketler üzerinde neden olduğu etkilerdir.

Dünya Bankası'nın Türkiye Ekonomik Görünüm raporu (2021)'nda ise ülkede pandeminin neden olduğu ilk dalganın etkilerinin kısıtlamaların kaldırılmasıyla ekonomik toparlanmayı beslediği, buna rağmen enflasyonun yükselmesi (Mart 2021: %16,2), Türk lirasının değer kaybı ve rezervlerin erimesi gibi risklerin söz konusu olduğu belirtilmiştir. Sermaye çıkışları, düşen ihracat ve artan ithalatla karşı karşıya kalan Merkez Bankası, 2020'nin 2. çeyreğinde Türkiye'nin artan cari açığının çoğunu uluslararası rezervleri kullanarak finanse etmiştir (World Bank, 2021b:ii). Bu doğrultuda Türkiye'nin temel ekonomik göstergelerine Tablo-5'te yer verilmiştir.

**Tablo 5: Temel Ekonomik Göstergeler, (2018-2021)**

Temel Makroekonomik Göstergeler	2018	2019	2020	2021*
Nüfus (Yıl Ortası, Milyon)	81.4	82.6	83.4	84.4
GSYİH (Cari ABD doları, Milyar ABD doları)	797.2	760.8	717.0	720.0
Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (Yıllık değişim %)	2,8	0,9	1,8	5,0
Kişi başına GSYİH (Cari ABD doları)	9.792	9.213	8.599	9.170
TÜFE (Yüzde Olarak Yıllık Ortalama)	16,3	15,2	12,3	15,5
ÜFE	33,64	7,36	25,15	42,89
İşsizlik Oranı (%)	12,3	13,3	12,9	13,5
<b>Para Politikası (Milyar TL)</b>				
Geniş Para Arzı (M3)	1.994.7	2.554.0	3.421.5	-
Kredi Büyümesi	1,0	8,5	37,5	-
Ortalama Fonlama Oranı (yıllık ortalama, %)	17,7	20,7	10,5	-
Brüt Rezervler (Milyar ABD Doları)	93	105,7	93,3	-
Altın Rezervleri	20,1	27,1	43,2	-
*2021 verileri ilk ya da ikinci çeyrek ve projeksiyonlara ilişkin verilerdir.				

**Kaynak:** TÜİK ve IMF, 2021a: s.78 verilerinden yararlanarak hazırlanmıştır.

Tablo 5'te yer alan veriler değerlendirildiğinde Türkiye'de reel GSYİH 2020 yılında koronavirüs pandemisinden kaynaklanan ekonomik daralmaya rağmen yıllık %1,8'lik bir büyüme sağlamıştır. Ekonomideki toparlanma, iç talepteki artıştan ve ikinci ve üçüncü çeyrekte verilen kredilerden kaynaklanmaktadır. Süreçte GSYİH'nin yaklaşık %12'si oranında bir teşvik programı sunulmuştur. Bu program detayları paylaşılacak olmak ile birlikte, kısmi kredi garantileri ve kredi erteleme şeklinde bankacılık sektörü aracılığıyla sağlanmıştır. Kredi büyümesi özellikle 2020 yılında büyük oranda artış göstermiş olup, 2019 yılında 8,5 milyar iken 37,5 milyar TL'ye yükselmiştir. Fiyatlar genel seviyesindeki artış %15,6'ya, işsizlik oranı ise %13,5'e yükselmiştir.

Mali destekler arasında hane halkına sosyal destek ödemeleri, izinli işçilere yardım, vergi ertelemeleri ve firmalar sağlanan destekler yer almaktadır. Bu bağlamda mali hesaplar değerlendirildiğinde, genel devlet dengesindeki açığın artış gösterdiği söylenebilir. Mali gerçekleştirmelere ilişkin bilgilere Tablo-6'da yer verilmiş olup, 2018-2020 yılları arasındaki merkezi yönetim bütçe gerçekleştirmeleri karşılaştırılmıştır.

**Tablo 6: Kamu Kesimi Dengesi, (2018-2020)**

Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri	Milyon TL			GSYH'ya Oran (%)		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
<b>Bütçe Gelirleri</b>	757.996	875.280	1.029.493	20,2	20,3	20,4
<b>Bütçe Giderleri</b>	830.809	1.000.027	1.202.236	22,1	23,1	23,8
<b>Bütçe Dengesi</b>	-72.813	-124.747	-172.743	-1,9	-2,9	-3,4
<b>Faiz Dışı Denge</b>	1.148	-24.808	-38.781	0,0	-0,6	-0,8

**Kaynak:** Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 28.05.2021.

Kamu kesiminde genel bütçe dengesindeki negatif seyrin 2019 ve 2020 yıllarında artış gösterdiği görülmekle birlikte pandemi sürecinde ilan edilen mali paketlerin, vergi ertelemelerinin ve desteklerin harcamaları artırdığı ve genel devlet dengesindeki açığa olumsuz etki ettiği söylenebilir.



**Tablo 7: Mali Harcamaların Boyutu**

Göstergeler	Çizgi Üstü Ölçütler				Likidite Destekleri			
	Ek harcama ve Vazgeçilen Gelirler			Hızlandırılmış harcamalar / ertelenmiş gelir	Alt toplam	Çizginin altında ölçüler: öz sermaye enjeksiyonları, krediler, varlık alımı veya borçlanma	Şarta Bağlı Yükümlülükler	
	Alt toplam	Sağlık sektörü	Sağlık dışı sektörler				Garantiler	Yarı Mali yükümlülükler
Milyon Dolar	14	2	11	10	67	3	46	18
GDP, %	1,9	0,3	1,5	1,4	9,4	0,4	6,4	2,6

Kaynak: OECD, 2021b.

Dünya Bankası'nın Türkiye Ekonomik Görünüm Raporu (2021b:i) 'na göre; mali açıdan, Türkiye'nin Covid-19 teşvik paketi, vergi ertelemeleri ve şarta bağlı yükümlülükler dahil edildiğinde GSYİH'nin yaklaşık %12'sini oluşturmaktadır. Türkiye'de pandemi sürecinde alınan mali önlemlerin detaylarına Tablo-8'de yer verilmiştir.

**Tablo 8: Türkiye'de Uygulanan Mali Önlemler (Maliye Politikası Hedefleri ve Araçlar)**

Genel mali önlemler
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 18 Mart 2020: Ekonomik İstikrar Kalkanı Programı ile düşük gelirli ailelere ve işlerini kaybeden işçilere ek sosyal transferler sağlanacağı duyuruldu. Bu paket ile üretim, ihracat ve istihdamın devamlılığı hedeflenmiştir (OVP, 2021-23:6). Ekonomik İstikrar Kalkanı Paketi, 15,4 milyar dolardı (KPMG,2020).</li> <li>• 17 Nisan 2020: Coronavirüs krizinden etkilenen işletmeleri desteklemek için bir vergi erteleme, çalışma yasası ve sübvansiyon tedbirleri paketi kabul edildi.</li> <li>• 13 Mayıs 2020: Maliye Bakanı, Covid-19 krizine karşı kamu desteklerinin toplam “ekonomik hacminin” 525 milyar TL’ye (GSYİH’nin % 11’i) ve “maddi içeriğinin” 240 milyar TL’ye (GSYİH’nin % 5’i) ulaştığını açıkladı.</li> <li>• 28 Mayıs 2020: Maliye Bakanı, bugüne kadar alınan önlemlerin toplamının (vergi ertelemeleri, kredi ertelemeleri, ek sübvansiyonlu krediler ve nakit transferlerinin toplam nominal değeri) 260 milyar TL olduğunu açıkladı.</li> <li>• 12 Mart 2021: yeni bir Ekonomik Reform Paketi (ERP) başlatıldı. ERP’nin odak noktası, “makroekonomik sistemin kurulması ve sürekliliğidir. (World Bank, Türkiye Ekonomik Görünüm Raporu, 2021b).</li> </ul>
Sağlık sistemi önlemleri
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sağlık Bakanlığı (SB), Covid-19’a karşı ülke çapında bir kamuoyu tepkisi kampanyası başlattı ve hastanelere başvurmadan önce korona ön semptomlarını kontrol etmek için konsültasyonlar için bir çağrı merkezi kurdu, sertifikalı test merkezlerinin ve hızlı teşhis kitlerinin sayısını artırdı günlük test kapasitesini 10.000’in üzerine çıkardı ve 32.000 ek sağlık personeli işe almaya başladı.</li> </ul>

- 6 Nisan 2020: İstanbul'da (biri eski havalimanı tesislerinde) her biri 1.000 yataklı ve 45 günlük hedeflenen tamamlanma süresi olan iki özel Covid-19 hastanesinin inşası duyuruldu.
- 28 Nisan'da, özel sağlık altyapısının genişletilmesinin finanse edilmesine yardımcı olmak için Dünya Bankası'nın Covid-19 Hızlı İzleme Tesisi kapsamında 100 milyon ABD doları tutarında 10 yıllık bir kredi sözleşmesi tamamlandı.

#### **Vergi ve katkı payı değişiklikleri hariç, bireyler ve hanehalkları için gelir destek tedbirleri**

- Aylık asgari emekli maaşları 1.000 TL'den 1.500 TL'ye yükseltildi.
- İhtiyaç sahibi ailelere 2,1 milyar Türk lirası, 2,1 milyon aileye 1.000 Türk lirası tamamlayıcı bütçe ayrıldı,
- Kısa Süreli Çalışma Programının yararlanım koşulları kolaylaştırılmıştır:
  - 600 günlük katkı gereksinimi 450 güne düşürüldü;
  - Son 120 gün için iş sözleşmesi gerekliliği 60 güne indirildi;
  - Başvuru prosedürü daha hafif belgelerle basitleştirildi;
  - Programdan yararlanmak isteyen işverenler için yeni bir "işçi çıkarmama" kriteri eklendi.
- 7 Nisan'da, 18 Mart tedbirlerine uygun olmayan 2,3 milyon haneye (mali maliyeti 2,3 milyar TL) ve vasıfsız işini kaybeden işçilere ek sosyal transferler (1.000 TL) kısa süreli çalışma düzenlemeleri veya işsizlik sigortası açıklandı.
- 17 Nisan'da ücretsiz izin düzenlemelerini yasallaştırdı. Ücretsiz izin verilen işçilere 1.170 TL sabit ödenek tahsis edildi. Buna karşılık, işverenlerin yasanın geçerlilik süresi boyunca (30 Haziran 2020) işçileri işten çıkarması yasaklanmıştır. 29 Haziran'da kanunun geçerlilik süresi bir ay uzatıldı.
- 20 Nisan'dan itibaren, önceki iki programa uygun olmayan ihtiyaç sahibi aileler için hane başına 1.000 TL tutarında üçüncü bir sosyal yardım programı başlatıldı. 12 Mayıs itibarıyla 900.000 aile bu yardımı aldı.
- 23 Temmuz'da hükümet, kısa süreli çalışma düzenlemelerini ve ücretsiz izinlerini bırakan ve normal faaliyete dönen işletmelerin üç ay süreyle işveren ve çalışan sosyal güvenlik priminden muaf tutulacağını duyurdu. Kısa süreli çalışma programı 30/06/2021 tarihine kadar uzatıldı (23/04/2021 tarih ve 31463 sayılı Resmi Gazete).

#### **İşletmelere verilen kamu sektörü sübvansiyonları**

- Teknoparklarda kurulan firmaların iki ay süreyle kiradan muaf tutulması.
- Sağlık çalışanları için dezenfektan, tıbbi maske ve diğer koruyucu malzemeleri üreten firmalara 6 milyon TL hibe.
- Dezenfektanlar, kolonya ve diğer koruma malzemeleri konusunda uzmanlaşmış KOBİ'lere KOSGEB proje hibeleri.
- Salgından ağır şekilde etkilenen ve kamu hizmetlerini yerine getirmeye devam eden Türk Hava Yollarının, "ihtiyaç duyulduğunda" desteklenmesi.
- 17 Nisan 2020'den itibaren, işletmelerin ve belediyelerin devlete ait gayrimenkuller için ödenmesi gereken tüm kiralar üç ay ertelendi.

- 17 Nisan 2020'den itibaren, tarım kooperatiflerinin kamu kuruluşlarına olan borç ödemeleri bir yıllığına ertelendi.

#### **Cari mali yıl içinde vergi ve sosyal güvenlik katkı paylarının ertelenmesi ve harcamaların öne çıkarılması**

- Nisan, mayıs ve haziran perakende ticaret (alışveriş merkezleri dahil), demir-çelik, otomotiv, lojistik ve ulaşım, sinema, tiyatro, konaklama, yiyecek-ıçecek, tekstil ve konfeksiyonda KDV ve sosyal güvenlik primleri altı ay ertelendi (2 milyon üzerinde vergi mükellefi için 54 milyar lira ertelendi).
- Turizm sektöründe konaklama vergisi Kasım ayına kadar uygulanmadı. Yurt içi hava taşımacılığında KDV oranı nisan, mayıs ve haziran aylarında % 18'den % 1'e düşürüldü.
- Kişisel gelir vergisi beyannamelerinin son dosyalama ve ödeme tarihleri uzatıldı. Koronavirüs salgınından doğrudan etkilenen mükellefler, Vergi Usul Kanunu'nun mücbir sebep hükümlerinden yararlandı. 65 yaş üstü vatandaşlar ve kronik hastalığı olanlar için sokağa çıkma yasağı kısıtlamaları nedeniyle, sokağa çıkma yasağı süresi bu vergi mükellefleri için mücbir sebep olarak kabul edildi.

#### **İşletmelere kamu sektörü kredileri veya sermaye enjeksiyonları**

- Yavaşlama döneminde ihracatçılara kapasiteyi sürdürmeleri için stok finansmanı desteği sağlanması.
- Üç kamu bankası (Ziraat, Halkbank ve Vakıf) tüm firmalara mevcut istihdam seviyelerini korumak şartıyla, 25.000 TL limitinin altında, 36 ay vadeli, 6 ay ödemesiz ve % 7,5 faiz sübvansiyonlu işletme kredisi sunulması kararlaştırıldı.
- Krizden zarar gören esnaf ve sanatkârların kamu bankalarına anapara ve faiz ödemeleri üç ay ertelenmesi.
- Kamu bankaları esnaf için 36 aya varan vade ve % 4,5 faiz oranı ile yeni kredi imkânının sağlanması.
- Tüm esnaf ve küçük tüccarlar için 25.000 TL limitin altında "zanaat ve ticaret kredi kartı" verilmesi.
- 3 kamu bankası, uygun kredilerin faiz ve borç ödemelerini en az 3 ay erteledi.
- Maaşlarını kamu bankalarından ödeyen ve istihdam seviyelerini koruyan işletmelere ek likidite (3 aya kadar personel giderleri) sağlanması.
- KOSGEB'in KOBİ destek sözleşmelerinin talep üzerine 4 ay daha uzatılması.
- 31 Mart'ta, ihracatçılara ödenmemiş "ihracat reeskont kredilerinin" (Merkez Bankası tarafından finanse edilen) geri ödemesi için 90 günlük bir uzatma verildi ve kısa vadeli olarak 120 ila 240 gün arasında uzatılan ek kredilere erişim sağlandı. Krediler ve uzun vadeli krediler için ise 720 güne kadar.
- 17 Nisan 2020'den itibaren, Türk Egemen Varlık Fonlarının özel şirketlerin öz sermayesine yatırım yapma yasal kapasitesi güçlendirildi. Amaç, stratejik çıkarlara sahip özel firmaların ulusal mülkiyetini ve kontrolünü korumaktır.
- 28 Nisan'da mayıs ve haziran aylarında vadesi dolan 6 milyar TL civarında devlet destekli tarım kredilerinin geri ödemesi faizsiz olarak 6 ay ertelendi.
- 8 Mayıs'ta, büyük ölçüde Pandemi krizi ile bağlantılı kredi programlarında yer alan üç devlet bankası Ziraat Bankası, Halkbank ve Vakıfbank'a 20 milyar TL yeni sermaye enjekte edileceği açıklandı.
- 7 Mayıs'ta Türk Eximbank, ihracatçıların kalan stoklarının finanse edilmesine yardımcı olmak için bir yıl vadeli ek bir kredi programı başlattı.

Halkbank, daha önce imtiyazlı sözleşmeli krediler için küçük esnaf ve sanatkârların vadesi geçmiş tüm sermaye ve faiz geri ödemelerini 23 Temmuz'da ücretsiz olarak ve üç ay süreyle erteledi.

#### Devletin kredi garantileri, özel borçlulara sağlanan faydalar

- Kredi Garanti Fonu, KOBİ kredilerine ilişkin limitini 3,8 milyar ABD dolarından 7,7 milyar ABD dolarına yükseltti. Böylece 850 bin ek kredi başvurusu kolaylaştırıldı.
- Odalar ve Borsalar Birliği, KOBİ'lere bankalar aracılığıyla finansal destek sağlayacağını duyurdu. Paket 50 milyar TL (7,7 milyar USD) ile 100 milyar TL (15,4 milyar USD) arasındadır.

**Kaynak:** OECD, 2021b'den yararlanarak oluşturulmuştur.

Tablo-7 ve Tablo-8 birlikte değerlendirildiğinde, Türkiye'de sağlanan mali desteklerin büyük ölçüde bankacılık sektörü aracılığıyla sağlandığı ve bütçede doğrudan mali maliyetler olarak değil, gelecekte hükümete karşı şartlı yükümlülükler şeklinde gerçekleştirildiği görülmektedir. Mali harcamalarla desteklenen başlıca kalemler; izinli çalışanlara ve ücretsiz izinli çalışanlara yapılan ödemeler, hanelere ek toplu sosyal destek ve işsizlik yardımlarından oluşmaktadır. Uygulanan kısıtlamalar ile ekonomik faaliyetler yavaşladığı için firmaların maliyet yükünü azaltmak adına çeşitli vergi ve ödemelerin ertelendiği görülmektedir. Bu dönemde sağlık harcamaları da artış göstermiştir. Tablo-9'da sağlık harcamaları istatistiklere yer verilmiştir.

**Tablo 9: Kamu Kesimi Sosyal Harcama İstatistikleri (Sağlık Harcamaları)**

SAĞLIK HARCAMALARI	2018	2019	2020 (1)	2021 (2)
(Cari Fiyatlarla, Milyon TL)	134.182	164.480	202.075	238.195
(GSYH'ye Oran, %)	3,6	3,8	4,2	4,2
(1) Gerçekleşme Tahmini, (2) Program				

**Kaynak:** T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Kamu Kesimi Sosyal Harcama İstatistikleri, (2018-2021).

Henüz 2020 yılına ilişkin sağlık harcamaları verileri açıklanmamakla birlikte, kamu kesimi sağlık harcamalarının GSYİH'ye olan oranının %4,2 ve 202.075 milyon TL olarak gerçekleşeceği tahmin edilmektedir. Verilere göre, 2018-2021 yılları için sağlık harcamalarının GSYİH'ye olan oranı 3,6 ile 4,2 arasında değişmektedir. Pandemi ile artan sağlık harcamalarına paralel olarak sosyal güvenlik giderleri de artış göstermiştir. Sosyal Güvenlik Kurumunun gelir gider dengesine Tablo-10'da yer verilmiştir.

**Tablo 10: SGK Gelir-Gider Dengesi, (Bin TL)**

GELİR / GİDER	2018	2019	2020	2021			
				Ocak	Şubat	Toplam	Bütçe
<b>I-Gelirler</b>	369.211.250	424.228.310	472.625.908	45.809	37.863	83.672	534.629
-Prim Gelirleri	255.619.125	293.828.025	323.181.066	30.965.752	27.319.210	58.284.961	
<b>II-Giderler</b>	384.962	464.173	540.095	51.408	48.184	99.592	604.193
<b>III- Açık</b>	-15.751	-39.945	-67.469	-5.599	-10.321	-15.920	-69.564
<b>Açık Finansmanı</b>	16.261	41.481	71.980	0	10.094	10.094	69.564
<b>Bütçe Transferleri</b>	150.530.375	196.797.506	248.846.194			40.889.974	

**Kaynak:** SGK Aylık İstatistik Bilgileri, (2018-2021).

2018-2020 yılları arasında Sosyal Güvenlik Kurumunun gelirlerinde artış söz konusu olmakla birlikte, pandemi ile birlikte giderleri de artış göstermiştir. Gelir-gider dengesi açığı giderek artış göstermektedir. Bununla birlikte bütçe transferleri de artış göstermiş durumdadır. Pandeminin etkisini çözümlenebilmek için 2018-2021 döneminde Sosyal Güvenlik Kurumu bütçesindeki açıklar Tablo-11’de detaylandırılmıştır.

**Tablo 11: Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesi Açıkları ve Gelirlerin Giderleri Karşılama Oranı**

Yıl	Açık	Toplam Gelirlerin Toplam Giderleri Karşılama Oranı (%)
2018	-15.750.645	95,9
2019	-39.944.593	91,4
2020	-67.469.343	87,5
2021 (Ocak-Şubat)	<b>-15.919.791</b>	84,0

**Kaynak:** SGK Aylık İstatistik Bilgileri, (2018-2021).

Pandeminin etkileri Türkiye’de 2020 yılı Mart ayında başlamıştır. Sosyal Güvenlik Kurumunun gelir ve giderleri arasında dengesizlik bulunduğu görülmekte fakat yüzdesel olarak değerlendirildiğinde 2020 yılında 2019 yılına göre bütçe açığının %69 oranında artış gösterdiği görülmektedir. 2019 yılında pandemi ile ilişkilendirilemeyecek %153 oranında bir artış söz konusudur. 2021 yılında ise Ocak ve Şubat ayına ilişkin veriler ilan edilmiş olmasına rağmen gelir-gider dengesi 15.919.791 TL açık vermiş durumdadır. Toplam gelirlerin toplam giderleri karşılama oranı ise 2019 yılından bu yana düşüş göstermektedir. Bu bağlamda, mali paketler kapsamında uygulanan prim ertelemeleri yanında sağlık giderlerindeki artışın gelir gider dengesini olumsuz etkilediği görülmektedir.

Çalışmanın bu bölümünde mali paketler ile bireyler ve hane halkı için sağlanan gelir destek tedbirleri kapsamında kısa çalışma ödemeleri ve nakdi ücret desteği ödemelerine ilişkin bilgilere yer verilecektir. Öncelikle Tablo-12’de işsizlik sigortası fonu gelir gider dengesi sunulmuştur.

**Tablo 12: İşsizlik Sigortası Fonu Gelir ve Gider Tablosu**

(Bin TL)	2018	2019	2020	2021 Ocak-Mart	2021 Mart
<b>TOPLAM GELİR</b>	<b>34.628.529</b>	<b>40.365.368</b>	<b>38.270.443</b>	<b>10.880.401</b>	<b>3.386.549</b>
İşçi ve İşveren Primi (%1 işçi, %2 İşveren)	13.877.888	16.547.023	16.225.243	5.576.476	1.682.181
Devlet Katkısı	4.625.963	5.515.674	5.408.411	1.858.825	560.727
Faiz Gelirleri	15.108.359	16.832.038	15.749.723	3.128.831	1.044.907
Diğer Gelirler	1.016.320	1.470.633	887.066	316.269	98.734
<b>TOPLAM GİDER</b>	<b>23.705.145</b>	<b>36.467.481</b>	<b>66.599.185</b>	<b>19.405.023</b>	<b>6.864.711</b>
İşsizlik Ödeneği	5.865.518	10.006.403	8.384.775	1.060.602	439.358
Kısa Çalışma Ödeneği	843	192.432	27.395.624	7.672.325	2.966.772
Nakdi Ücret Desteği	-	-	6.536.049	2.736.865	990.319
Yarım Çalışma Ödeneği	24.811	30.724	27.448	6.274	2.662
Ücret Garanti Fonu Ödemesi	81.027	156.954	48.665	11.787	5.300
Aktif İş Gücü Programları	4.904.236	6.579.273	2.955.297	1.286.842	469.805
İşbaşı Eğitim Programları	1.851.971	3.039.028	2.690.180	908.366	306.745
Teşvik ve Destek Ödemeleri	10.709.430	16.058.120	18.088.597	5.582.813	1.640.106
Diğer Giderler	267.308	404.546	472.548	139.149	43.645
<b>MENKUL KIYMET VE NAKİT FON VARLIĞI</b>	<b>127.643.906</b>	<b>131.541.793</b>	<b>103.213.050</b>	<b>94.688.429</b>	<b>94.688.429</b>

**Kaynak:** Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü İşsizlik Sigortası Fonu Bülteni, Mart 2021.

Pandemi nedeniyle 2020 yılında işçi ve işveren prim gelirlerinde azalma yaşanmış, faiz gelirleri ve diğer gelirler de düşmüştür. Giderler tarafında ise kısa çalışma ödeneği, nakdi ücret desteği ve teşvik ve destek ödemeleri gibi gider kalemlerinde yaşanan artış nedeniyle bir önceki yılın giderlerinin yaklaşık 1,8 katı artış göstermiştir.

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu’nda yer alan ”genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz ile zorlayıcı sebeplerle işyerindeki haftalık çalışma sürelerinin geçici olarak önemli ölçüde azaltılması veya işyerinde faaliyetin tamamen veya kısmen geçici olarak durdurulması hallerinde çalışılmayan süreler için çalışanlara üç ayı geçmemek üzere Kısa Çalışma Ödeneği ödenmektedir” ibaresince, kısa süreli çalışma programı en son 30/06/2021 tarihine kadar uzatılmıştır (23/04/2021 tarih ve 31463 sayılı Resmi Gazete). 2018-2021 yılları arasında kısa çalışmaya ilişkin ödemelere Tablo-13’te yer verilmiştir.

**Tablo 13: Kısa Çalışma Ödemeleri**

Aylar	2018		2019		2020		2021	
	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (Bin TL)	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (Bin TL)	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (Bin TL)	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (Bin TL)
Ocak	6	13	26.562	18.800	24.847	23.210	1.401.567	2.191.200
Şubat	1	2	36.139	24.598	17.862	12.096	1.329.490	2.114.750
Mart	0	0	35.850	27.966	96.636	32.232	1.139.743	1.750.260
Nisan	17	61	23.259	20.946	3.243.126	5.100.339		
Mayıs	20	47	11.964	10.273	3.282.817	5.560.422		
Haziran	1	1	9.638	7.435	2.486.854	3.375.844		
Temmuz	32	89	6.328	5.987	1.774.865	2.640.433		
Ağustos	0	0	9.687	9.704	1.302.755	2.042.091		
Eylül	143	331	10.839	11.728	1.051.710	1.616.172		
Ekim	4	12	16.236	15.125	967.563	1.491.834		
Kasım	43	116	16.219	13.041	1.015.981	1.534.725		
Aralık	4.123	2.400	24.405	16.206	1.386.424	2.135.956		
<b>Toplam</b>	<b>4.390</b>	<b>3.071</b>	<b>227.126</b>	<b>181.809</b>	<b>16.651.440</b>	<b>25.565.354</b>	<b>3.870.800</b>	<b>6.056.210</b>

**Kaynak:** Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü İşsizlik Sigortası Fonu Bülteni, Mart 2021.

Tablo incelendiğinde 2018 yılının Aralık ayından bu yana kısa çalışma ödemelerinin arttığı görülmektedir. 2018 ve 2019 yılındaki artışın sebebi, 09.11.2018 tarihinde Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkındaki Yönetmelikte değişiklik yapılması ve zorlayıcı sebep tanımının “Dışsal Etkilerden Kaynaklanan Dönemsel Durumları” da kapsayacak şekilde genişletilmesidir. Böylece, 20.11.2018 tarihinde alınan kararla “Dışsal Etkilerden Kaynaklanan Dönemsel Durumlar” gerekçesi ile kısa çalışma uygulaması başlatılmıştır (Mevzuat Sirküleri, 2019). 2020 yılı Mart ayından bu yana kaydedilen artışın nedeni ise pandemi sürecinde kısa çalışma ödemelerinden yararlanan kişi sayısındaki artıştır. Pandemi sürecinde sağlanan nakdi ücret desteği ödemelerine ilişkin verilere ise Tablo-14’te yer verilmiştir.

**Tablo 14: Nakdi Ücret Desteği Ödemeleri**

Aylar	2020		2021	
	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (Bin TL)	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (Bin TL)
<b>Ocak</b>			859.894	1.057.550
<b>Şubat</b>			751.441	998.296
<b>Mart</b>			723.008	959.409
<b>Nisan</b>	880.088	441.907		
<b>Mayıs</b>	1.204.110	1.267.828		
<b>Haziran</b>	1.235.859	1.130.612		
<b>Temmuz</b>	812.643	784.494		
<b>Ağustos</b>	736.815	788.910		
<b>Eylül</b>	669.167	708.565		
<b>Ekim</b>	604.254	629.937		
<b>Kasım</b>	698.753	726.094		
<b>Aralık</b>	701.411	747.316		
<b>Toplam</b>		<b>7.225.663</b>		<b>3.015.255</b>

**Kaynak:** Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü İşsizlik Sigortası Fonu Bülteni, Mart 2021.

2020 yılı Nisan-2021 yılı Mart ayı dönemi arasında sağlanan destekler incelendiğinde 2.548.335 kişi nakdi ücret desteği almaya hak kazanmıştır. Bu kapsamda hak eden kişilere toplam 10.240.917.966 TL ödeme yapılmıştır (Türkiye İş Kurumu İşsizlik Sigortası Fonu Bülteni, 2021:3).

## SONUÇ

Covid-19 pandemisinin neden olduğu ekonomik kayıpları önlemek için ilan edilen destek paketlerinin ele alındığı bu çalışmada pandeminin bir sağlık krizi haline gelişinin küresel ve ulusal ekonomi üzerinde neden olduğu etkiler değerlendirilmiştir. Pandemi ile mücadele için küresel olarak yapılan harcamaların finansmanı 11 trilyon ABD dolarının üzerinde olup, bu rakam her geçen gün artış göstermektedir. Aşı ve aşılanma ile ilgili gelişmeler, ülkelerin pandemi nedeniyle uygulanan kısıtlama tedbirlerini kademeli olarak gevşetmesi gibi nedenlerle küresel ekonomi için olumlu gelişmeler yaşanmaya başlamış olsa da pandeminin neden olduğu ekonomik tahribatın toparlanmasının ne kadar süreceği bilinmemektedir.



Ülkelere göre farklılık sergilemekle birlikte, pandeminin başından bu yana ilan edilen ekonomik destek paketleri ile sağlık sistemi, hane halkı ve iş dünyasına harcama ve gelir destekleri verilmeye devam etmektedir. Destek paketlerinin finansmanı ise kamu bütçesi üzerinde ek maliyetlere neden olarak kamu finansman dengesini olumsuz etkilemektedir. Bu çalışmada destek paketleri kapsamında alınan mali önlemler incelenmiştir. Tedbirler incelenirken; mali harcamaların boyutu, maliye politikası yanıtlarının türleri ve uygulanan araçlar değerlendirilmeye çalışılmıştır. Mali harcamaların boyutu, GSYİH'nin yüzdesi olarak ek harcamalar ve feragat edilmiş gelirler (sağlık sektörü için yapılan harcamalar, sağlık sektörü dışındaki sektörler için yapılan harcamalar, hızlandırılmış harcamalar ve ertelenmiş gelirlerden oluşmaktadır) ile likidite desteği göstergeleri (öz sermaye, krediler ve garantiler) açısından ele alınmıştır. Bu kapsamda gelişmiş ekonomilerde; destek paketlerinin boyutu incelendiğinde ek harcama ve feragat edilmiş gelirler GSYİH'nin ortalama %16,42'si oranındayken, öz sermaye, krediler ve garantilerin %11,3'ünü oluşturmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde; GSYİH'nin ortalama %4'ünü ek harcama ve feragat edilmiş gelirler, %2,5'ini öz sermaye, krediler ve garantiler oluşturmaktadır. Düşük gelirli ülkelerde ise GSYİH'nin ortalama %1,6'sını ek harcama ve feragat edilmiş gelirler oluştururken, %0,2'sini öz sermaye, krediler ve garantileri içeren likidite destekleri oluşturmaktadır. Mali tedbirlerin düşük gelirli gelişmekte olan ülkeler ve yükselen piyasalarda GSYİH'ye olan oranı, gelişmiş ekonomilere göre oldukça düşüktür. Likidite destekleri ise gelişmiş ülkeler de gelişmekte olan ve düşük gelirli ülkelere göre daha fazladır. Türkiye'de verilen destekler harcama ve feragat edilen gelirler açısından gelişmekte olan ekonomilerin ortalamasının altında yer alırken, öz sermaye, krediler ve garantiler açısından ortalamanın oldukça üstünde yer almaktadır. Bu süreçte bankacılık kesiminden yararlanılarak kısmi kredi garantileri ve kredi erteleme gibi uygulamalara olanak tanınması nedeniyle, kredi kullanımı yaygınlaşmıştır. Kredi sağlanması ya da borç ertelemelerinden ziyade, pandemi sürecinde üretimin yavaşladığı ya da durduğu sektörlerde verilen teşviklerin en azından belirli bir oranda geri ödemesiz olması, borç yükünün neden olacağı yıkıcı harcamaları önleyebilmek için oldukça önemlidir.

Teşvik paketlerinin kapsamı incelendiğinde, hanehalklarına gelir desteği sağlanması uygulamasının tüm ülke gruplarında uygulanmak ile birlikte gelişmiş ülkelerde ve düşük gelirli gelişmekte olan ülkelere daha yoğun bir şekilde uygulandığı görülmüştür. Sübvansiyonlar, vergi ve katkı paylarının değişimi ile vergi ve sosyal güvenlik katkı paylarının ertelenmesi de yoğun kullanılan önlemlerdir. Krediler ve kredi garantileri, gelişmiş ülkelere göre daha az tercih edilen bir önlemdir. Düşük gelirli ülkelere ise vergi ve sosyal güvenlik katkı paylarının ertelenmesi, işletmelere sübvansiyon verilmesi ve kredi garantileri en az tercih edilen destek türlerini oluşturmaktadır. Sağlık sistemine yönelik önlemlerin ise tüm ülke gruplarında yoğun bir şekilde uygulandığı görülmüştür.

Türkiye’de pandemi sürecinde ilan edilen mali teşvik paketinde yer alan başlıca kalemlerin; izinli çalışanlara ve ücretsiz izinli çalışanlara yapılan ödemeler, hanelere ek toplu sosyal destek ve işsizlik yardımları, kısa çalışma ödeneği, bazı işletmelere verilen sübvansiyonlar ve borç ertelemeleri, vergi ve sosyal güvenlik katkı paylarının ertelenmesi vb. uygulamalardan oluştuğu görülmektedir. Vergi ve sosyal güvenlik payı ödemesi ertelemeleri ticaret, demir-çelik, otomotiv, lojistik ve ulaşım, sinema, tiyatro, konaklama, yiyecek-içecek, tekstil ve konfeksiyon gibi sektörleri kapsamakta olup, bu sektörlerin dışındaki sektörlerle de yaygınlaştırılması gerekmektedir.

Mali destek paketlerini oluşturan harcamalar kapsamında sağlık harcamaları, sosyal güvenlik harcamaları, işsizlik sigortası fonu giderleri, kısa çalışma ödenekleri ve nakdi ücret desteği ödemelerine ilişkin veriler de incelenmiştir. Türkiye’de henüz 2020 yılına ilişkin sağlık harcamaları istatistikleri yayımlanmamış olmasına rağmen kamu kesimi sağlık harcamalarının GSYİH’ye olan oranının %4,2 ve 202.075 milyon TL olarak gerçekleşeceği tahmin edilmektedir. Pandemi ile artan sağlık harcamalarına paralel olarak sosyal güvenlik giderleri de artış göstermiştir. Kısa çalışma ödeneği ve nakdi ücret desteği ödemelerinde yaşanan artış ise İŞKUR’un gelir gider dengesini de olumsuz etkilemiştir. Bu olumsuzluklar yanında 2020 yılında pandemi nedeniyle işten çıkarmanın yasaklanması işsizlik oranının bir önceki yıla göre azalmasına katkı sağlamıştır. Normalleşme sürecine geçilmesi ile birlikte bu durumun suistimal edilmesini önleyecek tedbirlerin alınması gerekmektedir.

Pandemi sırasında ve sonrasında alınan mali tedbirlerin aşamaları değerlendirildiğinde, dünya genelinde olduğu gibi Türkiye’de de benzer süreçlerin takip edildiği görülmüştür. En son yaşanan 2008 finansal krizinde olduğu gibi genişletici maliye politikası uygulamaları bu dönemde de yoğun bir şekilde uygulanmış olup, pandemi döneminin her aşaması için ekonomik kayıplar ile mücadelede devlet müdahalesinin zaruri olduğu görülmüştür. Bu nedenle pandemi ile mücadelede devlet desteğinin sürecin sonuna kadar devam etmesi oldukça önemli olup, devlet sürecin yönetiminde ana aktör olarak yer almalıdır. Pandemi sonrasında ise kamu borçlarının yönetimi ve finansmanını sağlayacak gelir olanaklarının yaratılması önem taşımaktadır. Kamusal gelirlerin artışı sağlayacak projelerin hayata geçirilmesi, verimsiz kamu projelerinin ötelenmesi, kaynak israfına neden olan kamusal harcamaların önlenmesi gerekmektedir. Finansman olanaklarının sağlanmasının bu çalışmanın kapsamında değerlendirilmesinin güçlüğünden dolayı, gelecek çalışmalarda pandeminin finansmanı ve yeni gelir alanları sağlamaya yönelik yöntemlerin değerlendirilmesi yararlı olacaktır.

**KAYNAKLAR**

- Atlas Dergisi (2020), Covid 19 Salgını Kronolojisi, <https://www.atlasdergisi.com/gundem/covid-19-salgini-kronolojisi.html>, 17.11.2020.
- BARROY, H., Wang, D., Pescetto, C. & Kutzin, J. (2020). How to budget for COVID-19 response? A rapid scan of budgetary mechanisms in highly affected countries, [https://cdn.who.int/media/docs/default-source/infographics-pdf/health-financing/how-to-budget-for-covid-19-english.pdf?sfvrsn=b653f4ac\\_2&download=true](https://cdn.who.int/media/docs/default-source/infographics-pdf/health-financing/how-to-budget-for-covid-19-english.pdf?sfvrsn=b653f4ac_2&download=true), (26.05.2021).
- BAYAR, A. A., Günçavdı, Ö. V & Levent, H. (2020). COVID-19 Salgınının Türkiye’de Gelir Dağılımına Etkisi ve Mevcut Politika Seçenekleri, İstanbul Politik Araştırmalar Enstitüsü Politika Raporu, [https://d4b693e1-c592-4336-bc6a-36c134d6fb5e.filesusr.com/ugd/c80586\\_60d5c23e00664d9dbb95b3c43f2a52d7.pdf](https://d4b693e1-c592-4336-bc6a-36c134d6fb5e.filesusr.com/ugd/c80586_60d5c23e00664d9dbb95b3c43f2a52d7.pdf). (30.01.2021).
- CHEN, C., Shi, Y., Zhang, P. & Ding, C. (2021). A Cross-Country Comparison of Fiscal Policy Responses to the COVID-19 Global Pandemic, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 23:2, 262-273, DOI: 10.1080/13876988.2021.1878885.
- CASADO, M. G., Glennon, B., Lane, J., McQuown, D., Rich, D., & Weinberg, B. A. (2020). The Effect of Fiscal Stimulus: Evidence from COVID-19. *National Bureau of Economic Research*, DOI: 10.3386/w27576.
- CİNEL, E. A. (2020). Covid-19’un Küresel Makroekonomik Etkileri ve Beklentiler. *Politik Ekonomik Kuram*, 4(1), 124-140. DOI: <https://doi.org/10.30586/pek.748538>.
- ÇALIŞKAN, A., & Erul, R. D. (2021). Koronavirüs Krizinden Çıkışta Türkiye’de Alınan Ekonomik Önlemler ve Kamu Politikalarının Önemi. *Vergi Raporu*, <https://www.vergiraporu.com.tr/upImage/org/RANADAYIOGLU7b7e4.PDF>. (21.05.2021).
- DEMİR, O. & Esen, A. (2021). Covid 19’un Yıkıcı Ekonomik Etkileri ve Türkiye Ekonomisinde Dönüşüm İhtiyacı. *JOEEP: Journal of Emerging Economies and Policy*, 6 (1), 88-105. <https://dergipark.org.tr/en/pub/joeep/issue/60112/815324>.
- DEMİRALP, S. (2020). Economic costs increase as the full lockdown is delayed, *Yetkin Report*, <https://yetkinreport.com/en/2020/04/16/economic-costs-increase-as-the-full-lockdown-is-delayed/>, (11.02.2021).
- DURAN, M. S., & Acar, M. (2020). Bir Virüsün Dünyaya Ettikleri: Covid-19 Pandemisinin Makroekonomik Etkileri. *International Journal of Social and Economic Sciences*, 10(1), 54-67. <http://ijses.org/index.php/ijses/article/view/262/256>.
- EROĞLU, E., & Maraş (2019), G. Mali Alan ve Mali Sürdürülebilirlik İlişkisinin Düşük ve Yüksek Gelirli Gelişmekte Olan Ülkeler Açısından Değerlendirilmesi. *Maliye Dergisi*, Ocak-Haziran 2019; 176:172-200.
- Euronews, Sağlık Bakanı Koca: Türkiye’de ilk koronavirüs (Covid-19) vakası tespit edildi. (11.03.2020). <https://tr.euronews.com/2020/03/10/sagl-k-bakan-koca-koronavirus-covid-19-salg-n-ile-ilgili-ac-klama-yap-yor> (01.05.2021).
- EY (2020). Hükümetlerin Büyük Sınavı:19 Ülkede COVID-19 Destek Paketleri, Ankara. [https://www.ey.com/tr\\_tr/covid-19/yayinlar-ve-raporlar/19-ulkede-covid-19-destek-paketleri](https://www.ey.com/tr_tr/covid-19/yayinlar-ve-raporlar/19-ulkede-covid-19-destek-paketleri). (12.05.2021).

- FERNANDES, N. (2020). Economic Effects of Coronavirus Outbreak (COVID-19) on the World Economy (March 22, 2020). IESE Business School Working Paper No. WP-1240-E, DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3557504>.
- GÜNGÖR, G. (2020). Covid-19: Küresel Pandeminin Ekonomik ve Mali Etkileri, İçinde “Küresel Salgına Yönelik Alınan Mali Önlemlerin Bütçe ve Borçlanma Üzerine Etkileri”, Ed. Harun Kılıçaslan, Gazi Kitabevi, 1. Baskı, Ankara.
- GÖZE KAYA, D. (2020). Koronavirüs Pandemisinin Küresel Ekonomideki İzleri: Kamu Finansal Dengesi, Ticaret Hacmi, Enflasyon, İşsizlik ve Ekonomik Büyüme. *Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 7(5), 221-237. <http://www.dergipark.org.tr/tr/pub/asead/issue/54658/738539>.
- HURTGEN, P. (2021). Fiscal space in the COVID-19 pandemic. *Applied Economics*, 1-16. DOI: 10.1080/00036846.2021.1904121.
- ILO (2021). ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Seventh edition Updated estimates and analysis, (25.01.2021). [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_767028.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_767028.pdf). (03.06.2021).
- IMF (2020a), World Economic Outlook Reports, April 2020. <https://www.imf.org/external/datamapper/datasets/WEO>.
- IMF (2020b). World Economic Outlook, October 2020. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020>.
- IMF (2020c), Policy Responses to COVID-19, <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#A>.
- IMF (2021a), World Economic Outlook Reports, April 2020. <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/world-economic-outlook-databases#sort=%40imfdate%20descending>.
- IMF (2021b). Fiscal Monitor: A Fair Shot. Washington, April. <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2021/03/29/fiscal-monitor-april-2021#Full%20Report>.
- IMF (2021c) Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic; and IMF staff estimates. March 17, 2021.
- KPMG (2020). Turkey Government and institution measures in response to COVID-19. <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/04/turkey-government-and-institution-measures-in-response-to-covid.html>, 28.11.2020.
- LI, S-K. & Liang, X. (2021). Determinants of the Fiscal Support of Governments in Response to the COVID-19 Pandemic. *Front. Public Health*, 8:637557. DOI: 10.3389/fpubh.2020.637557.
- MCKIBBIN, W. J. & Fernando, R. (2020), The Global Macroeconomic Impacts of COVID-19: Seven Scenarios (March 2, 2020). CAMA Working Paper No. 19/2020, DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3547729>.
- MCKEE, M. & Stuckler, D. (2020). If the world fails to protect the economy COVID-19 will damage health not just now but also in the future. *Nat Med* 26, 640–642. DOI: <https://doi.org/10.1038/s41591-020-0863-y>.

- Mevzuat Sirküleri. (2019). Kısa Çalışma Ödeneği Başvuru Süresi Uzatıldı, 28.06.2019/121-1, <https://www.turmobil.org.tr/ebulten/mevzuatsirkuleri/2019/121-2019.pdf>, (29.05.2021).
- NICOLA, M., Alsafi, Z., Sohrabi, C., Kerwan, A., Al-Jabir, A., Iosifidis, C. & Agha, R. (2020). The socio-economic implications of the coronavirus pandemic (COVID-19): A review. *International journal of surgery (London, England)*, 78, 185. DOI: 10.1016/j.ijsu.2020.04.018.
- OECD (2020a), Tax and Fiscal Policy in Response to the Coronavirus Crisis: Strengthening Confidence and Resilience. [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128\\_128575-o6raktc0aa&title=Tax-and-Fiscal-Policy-in-Response-to-the-Coronavirus-Crisis](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128_128575-o6raktc0aa&title=Tax-and-Fiscal-Policy-in-Response-to-the-Coronavirus-Crisis). 19.01.2021.
- OECD (2021a), OECD Economic Outlook, Interim Report, Strengthening the recovery: The need for speed, March 2021, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/34bfd999-en>. (20.04.2021).
- OECD (2021b), Tackling Coronavirus (Covid-19): Contributing to a global effort, <https://www.oecd.org/coronavirus/country-policy-tracker/>, (01.05.2021).
- Orta Vadeli Program (2021-2023), Yeni Ekonomi Programı, <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2020/10/Yeni-Ekonomi-Program%C4%B1-2021-2023-2.pdf>.
- ÖZCAN, Y. (2020). Covid-19 Salgınının Vergi Gelirlerine Etkisi. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 19 (37) Özel Ek, 342-354. <http://hdl.handle.net/11467/4267>.
- PADHAN, R., & Prabheesh, K. P. (2021). The economics of COVID-19 pandemic: A survey. *Economic analysis and policy*, 70, 220-237. DOI:<https://doi.org/10.1016/j.eap.2021.02.012>.
- PARK, S. & Maher, C. S. (2020). Government Financial Management and the Coronavirus Pandemic: A Comparative Look at South Korea and the United States, *The American Review of Public Administration*, Vol 50, 6-7, p.590-597, DOI: <https://doi.org/10.1177/0275074020941720>.
- Sağlık Bakanlığı, COVID-19 Bilgilendirme Platformu, <https://covid19.saglik.gov.tr/TR-66935/genel-koronavirus-tablosu.html>, 26.05.2021.
- Sosyal Güvenlik Kurumu (2018-2021), Aylık İstatistik Bilgileri, [http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik\\_istatistik\\_bilgileri](http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik_istatistik_bilgileri), (30.05.2021).
- SOYLU, Ö. B. (2020). Türkiye Ekonomisinde Covid-19'un Sektörel Etkileri. *Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 7(6), 169-185. <https://dergipark.org.tr/en/pub/asead/issue/55211/750273>.
- SÖNMÜŞ, A. & Aydın, K. (2021). Türkiye'de ve G-20 Ülkelerinde Covid-19 Sürecinde Devletlerin Politikaları. *Al Farabi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 6 (1), 90-95. <https://dergipark.org.tr/en/pub/farabi/issue/61241/906227>.
- NAGLE, P. & Sugawara, N. (2021). What the pandemic means for government debt, in five charts, <https://blogs.worldbank.org/opendata/what-pandemic-means-government-debt-five-charts>, 26.05.2021.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2021), <https://www.sbb.gov.tr/kamu-kesimi-genel-dengesi/>, (28.05.2021).

- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, (2018-2021), <https://www.sbb.gov.tr/temel-ekonomik-gostergeler/#1594716589132-d3a64e97-2238>. (28.05.2021).
- The UNCTAD (2020). Handbook of Statistics, United Nations Publications, ISBN: 978-92-1-112997-7, [https://unctad.org/system/files/official-document/tdstat45\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/tdstat45_en.pdf), (25.05.2021).
- Türkiye İstatistik Kurumu, İstihdam ve İşsizlik, Enflasyon ve Fiyat İstatistikleri, <https://www.tuik.gov.tr/>, (20.05.2021).
- Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü İşsizlik Sigortası Fonu Bülteni Mart 2021. [https://media.iskur.gov.tr/45001/03\\_mart-2021-bulten.pdf](https://media.iskur.gov.tr/45001/03_mart-2021-bulten.pdf), (29.05.2021).
- YORULMAZ, M , Aydoğdu, A. & Kıracı, R. (2021). Covid-19'a Karşı Alınan Ekonomik Önlemlerin Büyüklüklerinin Değerlendirilmesi: Amerika, Almanya, İngiltere, İtalya ve Türkiye Örneği. International Anatolia Academic Online Journal Health Sciences, 7 (1), 161-175. <https://dergipark.org.tr/en/pub/iaaojh/issue/57725/814133>.
- WHO (2020). A world in disorder: Global Preparedness Monitoring Board annual report. Geneva: World Health Organization. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO. (28.05.2021).
- WHO (2021), WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard, <https://covid19.who.int/table>, 17.05.2021.
- World Bank (2020a). Global Economic Prospects, June 2020. Washington, DC: World Bank. Doi:10.1596/978-1-4648-1553-9.
- World Bank. (2020b). Turkey Economic Monitor, August 2020. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34318/Turkey-Economic-Monitor-Adjusting-the-Sails.pdf?sequence=6&isAllowed=y>. 20.05.2021.
- World Bank. (2021a). GDP growth (annual %) data, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2020&start=1995>. (06.07.2021).
- World Bank. (2021b). Turkey Economic Monitor, April 2021: Navigating the Waves. World Bank, Washington, DC. World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35497> License: CC BY 3.0 IGO. 23/04/2021 tarih ve 31463 sayılı Resmi Gazete.