

Bilgi Notu: ABD’de COVID-19 ve Küçük İşletmelere Yönelik Alınan Ekonomik Önlemler

Hazırlayan: Nazlı Azergün

Nazlı Azergün, 2016 yılında Boğaziçi Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler bölümünden lisans derecesini almıştır. 2017-2019 yılları arasında Fulbright Türkiye bursuyla Kaliforniya Üniversitesi Santa Barbara kampüsünde Küresel Çalışmalar alanında yüksek lisans öğrenimi görmüştür. Yüksek lisans kapsamında gelir paylaşımı yapan kooperatiflerde saha çalışması yürütmüş ve tezini bu yapılar özelinde alternatif ekonomik sistemler üzerine yazmıştır. 2019 sonbaharından beri Virginia Üniversitesi'nde Ekonomik Antropoloji dalında doktora öğrenimi görmekte ve öğretim ve araştırma asistanı olarak çalışmaktadır. İlgilendiği konular arasında finans etiği ve sürdürülebilir finans yer almaktadır. Halihazırda COVID-19 salgınının ABD'deki küçük işletmelere etkisini inceleyen bir araştırmada görev almaktadır. 2015-2016 döneminde GIF'in Young Scholars Programı'na katılmış, hemen ardından bir yıl süreyle GIF'te yarı zamanlı çalışmıştır.

ABD’de ilk olarak 21 Ocak 2020’de Seattle’da ortaya çıkan ve kısa süre içerisinde hızla artan COVID-19 vakaları, ABD Başkanı Donald Trump’ı çeşitli sosyal mesafelenme önlemleri almaya yöneltmiştir. 16 Mart tarihinde açıklanan önlemler kapsamında çeşitli kamusal etkinlikler durduruldu ve zaruri olmayan iş yerleri faaliyetlerini durdurmaya veya yeniden yapılandırmaya yönlendirilmiştir. Alınan önlemler, ülke çapında birçok küçük işletmenin faaliyetlerini geçici olarak durdurmasına ve yoğun işten çıkarmalara sebep olmuştur. USA Today gazetesinin 29 Nisan’da açıkladığı verilere göre, sosyal mesafe önlemlerinin açıklandığı 16 Mart’tan 16 Nisan’a kadar olan sürede Amerika’daki iş gücünün %14’ü işsizlik ödeneğine başvurmuştur.¹ Artan işsizlik, kapanan işyerleri ve ekonomik resesyon tehlikesi Amerikan Kongresi’ni, iki parti tarafından da desteklenen bir ekonomik önlem paketi oluşturmaya yönlendirmiştir. 27 Mart 2020 tarihinde Başkan Trump, çeşitli iş kollarına 2 trilyon dolarlık devlet desteği vaat eden Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act (CARES Act)’i imzalamış ve böylelikle ABD tarihindeki en büyük devlet desteği paketi yürürlüğe girmiştir. CARES Act kapsamında Küçük İşletmeler Yönetimi (SBA) aracılığıyla dağıtılmak üzere küçük işletmelere 376 milyar dolarlık devlet desteği ayrılmıştır.

Yeni yasa kapsamında oluşturulan Paycheck Protection Program (PPP) ve halihazırda var olan ve yasayla kapsamı genişletilen Economic Injury Disaster Loan (EIDL) aracılığıyla SBA, onaylı özel bankalarla diğer finans kuruluşları ve küçük işletmeler arasında bir fon köprüsü kurmayı hedeflemiştir. COVID-19’un yarattığı ekonomik sıkıntının büyüklüğü sebebiyle SBA, tarihinde ilk kez kendi küçük işletme tanımına kâr amacı gütmeyen kuruluşları da dahil etmiştir. PPP, SBA garantisi altında bulunan ve belli koşullar altında geri ödeme gerektirmeyen bir kredi programıyken EIDL ise düşük faizli ve geri ödenebilir bir acil durum ödeneğidir. PPP kapsamında küçük işletmeler ve kâr amacı gütmeyen kuruluşlar aylık bordro maliyetlerinin 2,5 katına veya 10 milyon dolara kadar kredi alabileceklerdir. 30 Haziran 2020 tarihine kadar bu kredinin en az yüzde 75’inin bordro maliyetlerine harcanması durumundaysa bahsedilen kurumlar ödeme affından faydalanabilecektir. Affedilmeyen kredi miktarı yüzde 1 faizle 2 yıl içerisinde geri ödenecektir. Düşük faizli bir kredi programı olan EIDL ise COVID-19 kapsamında küçük işletmelere ve kâr amacı gütmeyen kuruluşlara 2 milyon dolara kadar ödenek

¹ <https://www.usatoday.com/in-depth/news/nation/2020/04/21/coronavirus-updates-how-covid-19-unfolded-u-s-timeline/2990956001/>.

sunmaktadır. Ödeneklerin 10 bin dolara kadar olan kısmı hibe olarak kabul edilmektedir. Yasa çerçevesinde, devlet, SBA aracılığıyla kredi garantörü rolünü üstlenirken bankalara başvuruları kabul etme, değerlendirme ve ödemeleri gerçekleştirme yetkisi verilmiştir.

Nakit sıkıntısı çeken küçük işletmelere kısa süreli hızlı para akışı sağlama umuduyla oluşturulan veya kapsamı genişletilen bu programlar 3 Nisan 2020 tarihinde başvurulara açılmıştır. Ancak, gerek SBA altyapısının yetersizliği gerekse kredi veren bankaların adaletsiz uygulamaları neticesinde henüz birçok küçük işletme başvurularını sonuçlandıramamışken 16 Nisan’da ayrılan ödenek tamamen tüketilmiştir. 13 günlük süreçte 4975 finans kuruluşu toplam 1 milyon 661 bin 367 kredi başvurusunu onaylamış; dağıtılan kredi toplamı ise 342 milyar 277 milyon 999 bin 103 doları bulmuştur. Dağıtılan kredilerin sayıca yüzde 74’ü 150 bin doların altında kalırken 1 milyon doları geçen kredilerin sayısı yüzde 4 oranını bulmuştur. Kredi programlarından en çok yararlanan sektörler ise inşaat, bilim ve teknik, üretim, sağlık ve sosyal destek, konaklama ve yemek servisi ve perakende satış olmuştur.² CARES Act’in hedefi küçük işletmeleri ayakta tutarak Amerikan ekonomisini salgın sürecinden mümkün olan en az hasarla çıkarmak olsa da yasaya ve programlara dair bazı eksiklikler küçük işletmelerin bu programdan yeteri kadar yararlanmasına engel olmuş ve bu sebeple yasa eleştirilerin hedefi haline gelmiştir. Bu eksiklikleri temelde altyapı eksiklikleri ve erişim adaletsizlikleri olarak ikiye ayırabiliriz.

Altyapı eksiklikleri

ABD hükümetinin COVID-19 kapsamında aldığı ekonomik önlemlere yöneltilen en büyük eleştirilerden biri yasanın ve getirdiği ekonomik önlem paketinin eksiklikleri ve yetersizlikleri olmuştur. Örneğin, yasada belirtilen 500 kişi altında çalışana sahip olma şartı, şube başına olacak şekilde dile getirilmiştir. Bu da birden fazla şubesi bulunan ve aslında başka kaynaklardan da sermaye bulabilecek büyük firmaların da küçük işletmelere ayrılan fonlardan faydalanabileceği anlamına gelmektedir. Bunun en göze çarpan örneği ise geçtiğimiz haftalarda 10 milyon dolarlık PPP kredisi alan ancak gelen tepkiler sonucu aldığı ödemeyi iade eden fastfood zinciri Shake Shack olmuştur. Bunun dışında, ödeme affı şartları ve zaman çizelgesi de hükümetin salgının ve getirdiği krizin sekiz hafta içerisinde ek bir yatırım gerekmeksizin çözüleceği varsayımıyla hareket ettiğini göstermektedir. Ancak ABD eyaletlerinin ekonomiyi açma planlarına rağmen 30 Haziran’a kadar büyük çaplı bir normalleşme olmayacağı öngörülmektedir. Ek olarak, normal çalışma düzenine geri dönülse bile sosyal mesafe kapsamında gerçekleştirilmesi gereken yapısal ve operasyonel düzenlemeler (örneğin, restoranların masa düzenlerinin sosyal mesafe kuralına göre değiştirilmesi, bozulabilecek envanterlerin yenilenmesi vb.) PPP kredisi almış ve bunu yalnızca bordro masraflarına harcayabilecek olan kurumların önünde büyük bir engel oluşturmaktadır. Daha makro ölçekte ise, birçok dernek, lobi grubu ve küçük işletme sahipleri düzenlemenin özel bankalar aracılığıyla gerçekleştirilmesine karşı çıkmaktadır. Örneğin, küçük işletmelerin lobi faaliyetlerine aracı bir dernek olan Main Street Alliance’in basın sözcüsü Sarah Crozier’in belirttiği gibi, *“özel bankaların özerk olarak dağıttığı bir ekonomik destek yapısı halihazırda banka müşterisi olan ve çoğunlukla başka kanallardan kredi alabilme ihtimali yüksek olan halka açık şirketlere adaletsiz bir avantaj sağlayabilmektedir.”* Crozier aynı zamanda Danimarka, İrlanda ve

² 16 Nisan 2020 tarihli SBA sunumu.

Birleşik Krallık gibi ülkelerdeki doğrudan devlet desteği uygulamalarını örnek vererek ABD hükümetinin bankaları aracı olarak kullanmaksızın kredi aktarımı yapmasının daha doğru olacağını belirtmiştir.³

Yasa metnindeki bu ve benzeri eksiklikler yasanın uygulanmasında sorunlar yaşanmasına sebep olmaktadır. Yasa geçtikten sadece bir hafta sonra kredi başvurularının alınmaya başlanması hem SBA'nın hem de özel bankaların bu süreçte nispeten hazırlıksız girmesine sebep olmuştur. Bankaları ve müşterileri bir araya getiren bir platform görevi gören SBA'nın altyapısı artan kredi başvurusu hacmi karşısında yetersiz kalmış ve gerekli yönetmeliklerle başvurulara dair ayrıntılar netleştirilmemişken bankalara yetki verilmesine sebep olmuştur. Bu durum da bankalar ve müşterileri için çeşitli aksaklıklar yaratmıştır. Bunların arasında başvuruların geç açılması, başvuruların halihazırda banka kontrollerini geçmiş iş yerleriyle sınırlandırılması veya eksik başvuruların düzeltilmelerine zaman tanınmadan reddedilmesi yer almaktadır. Bahsedilen sebeplerden dolayı geleneksel bankalardan ödeme temin edemeyen küçük işletme sahipleri Bank of America, JPMorgan Chase, U.S. Bank ve Wells Fargo gibi kuruluşları dava etmiş olsa da federal mahkeme bankaların davranışının var olan özen yükümlülüğü (due diligence) normlarına uygun olduğunu belirtmiştir. Bu sırada bazı küçük işletme sahipleriye krediye daha ulaşılabilir addettikleri Fintech kuruluşları aracılığıyla başvurmak istemiştir. Ancak SBA'nın Fintech kuruluşlarına geç onay vermesi nedeniyle birçok küçük işletme sahibi ya herhangi bir kredi başvurusunda bulunamamış ya da ancak fonlar tükendikten sonra başvurabilmiştir. Bazı Fintech kuruluşları SBA onayının eninde sonunda alınacağı varsayımıyla hareket edip resmi bir onay gelmeden başvuru toplamaya başlamış ve halihazırdaki Fintech kuruluşlarının talancı borç verme ve dolandırıcılık faaliyetlerine daha açık olduğu tartışmalarının yoğunlaşmasına sebep olmuştur. Son olarak, işsizlik ödeneğine yapılan 600 dolarlık federal katkı PPP ve EIDL programlarının çalışabilirliğini tehlikeye atmıştır. PPP ödeneğini çalışanlarını bordroda tutmak için harcaması gereken iş yerleri, çalışanlarını işe geri almada zorluk çekmektedir. Muhasebe ve bordro uzmanı Kevin Wilson'ın belirttiği üzere, birçok küçük işletme çalışanın maaşı, artırılan işsizlik ödeneğinin çok aşağısında kalmaktadır. İşe geri alınmanın alınan aylık ödemenin hemen hemen yarıya düşeceği anlamına geldiği bu durumda birçok çalışan işe geri dönmeyi istememektedir.⁴ Bu durum bordrolu çalışan sayısına bağlanan bir af şartnamesinde PPP desteğini alabilen işletmeleri de zora sokmaktadır. Bu veriler ışığında yasa metnindeki eksikliklerin ve uygulamadaki aksaklıkların ekonomik önlem paketinin faydalarına gölge düşürdüğü söylenebilir.

Erişim adaletsizlikleri

Yukarıda bahsedilen altyapı eksikliklerine özel bankaların kredi dağıtımındaki özerk rolü eklenince PPP ve EIDL yardım paketlerine erişimde büyük adaletsizliklerin olduğu görülmektedir. Devlet garantisinin evrakta sahtecilik ve dolandırıcılık durumlarında geçerli olmaması bankaları halihazırda aktif kredi ilişkisi içinde bulunduğu müşterileri önceliklendirmeye yöneltmiştir. Bu durum da halihazırda finans kuruluşlarına erişimi sınırlı olan azınlıkların hükümetin yardım paketinden de mahrum bırakılmasına ve bu yardım paketinin beyaz, üst sınıf ve sermaye akışı hususunda avantajlı konumdaki işletmelerle sınırlı kalmasına sebep olmuştur. Müşteri ayrımcılığı sebebiyle tepki gören geleneksel bankalardan biri olan Bank of America, sadece halihazırda müşterisi olan işletmelerin

³ Virginia Üniversitesine bağlı "Small Business Resiliency Project" kapsamında gerçekleştirdiğim mülakattan alınmıştır.

⁴ Virginia Üniversitesine bağlı "Small Business Resiliency Project" kapsamında gerçekleştirdiğim mülakattan alınmıştır.

başvurularının kabul edilmesi uygulamasını geri çekmiştir. Kurumsal işletmelere şahsi işletmelere göre daha hızlı kredi verdiği gerekçesiyle eleştirilen JPMorgan Chase ise bu durumun bilinçli bir şekilde yapılan bir ayrımcılık olmadığını, kurumsal ve şahıs işletmeleri arasındaki sayısal farklılıklar nedeniyle böyle bir durumun ortaya çıktığını belirtmiştir. Bankaların bu hamlelerinin, kötü etkilenen kamuoyu imajlarını kurtarma çabası olduğu belirtilmektedir. Ayrıca, bankaların gerçekten küçük işletme sayılamayacak halka açık zincir şirketlere kredi vermesi de bu yardım paketinin ABD'nin ırksal ve sınıfsal ayrışmalara göre şekillenmiş adaletsiz finansal sisteminin sadece bir örneği olabileceği savını desteklemektedir.

Yukarıda da kısaca bahsedildiği üzere, bu ekonomik destek programının en büyük problemi, fonlardan şahıs şirketleri yerine sermaye erişimi daha fazla olan kurumsal şirketlerin faydalanmasıdır. Financial Times'ın 22 Nisan'da yayımladığı Due Diligence bülteninin verilerine göre, toplam 300 milyon doları bulan PPP ödeneği en az 83 tane halka açık şirket arasında dağıtılmıştır.⁵ PPP desteği alan ve kâğıt üzerinde küçük işletme sayılsa da aslında kurumsal ve büyük bir yapıya sahip şirketlerden bazıları ve aldıkları kredi miktarları şu şekildedir: fastfood zincirleri Shake Shack (10 milyon dolar), Sweetgreen (10 milyon dolar) ve Potbelly (10 milyon dolar), restoran zincirleri Ruth's Chris (20 milyon dolar) ve Kura Sushi (6 milyon dolar), basketbol takımı LA Lakers (4,6 milyon dolar). Var olan veriler şirket başına ortalama 4 milyon dolarlık bir ödeneğin dağıtıldığına işaret ederken bu şirketlerin toplam sermayelerinin 9 milyar doların üzerinde olması ortada haklı bir ihtiyaç olup olmadığı konusunda soru işaretleri yaratmaktadır. Toplam sermaye miktarı her zaman kullanıma hazır likidite anlamına gelmemektedir. Ancak, söz konusu şirketlerden bazılarının gelen tepkiler üzerine PPP ödeneğini geri verip hisse satışı yöntemiyle para akışı sağlaması, bu şirketlerin devlet desteği aracılığıyla kolay ve hızlı nakit yaratımını erişimde hakkaniyet ilkesinin üstünde konumlandığını göstermiştir. Bu da halihazırda gelişmekte olan paydaş kapitalizmi tartışmalarının gerçekçiliğine ve samimiyetine gölge düşürmektedir.

CARES Act'te ara raunt

Yukarıda bahsedilen ve Amerikan kamuoyunda büyük yankı bulan eksiklikler ve aksaklıklar yasa koyucularını CARES Act'e ek bir düzenleme getirmeye yöneltti. İlk parti ödeneğin bitmesinden 8 gün sonra, Başkan Trump'ın 24 Nisan 2020'de onayladığı ara bir düzenlemeyle 320 milyar dolarlık kısmı PPP'ye ve 60 milyar dolarlık kısmı EIDL'a ayrılmak üzere ek bir ödenek çıkarıldı. Toplumun finansal sistemden yeterince faydalanamayan kesimlerine eşitlik sağlamak adına, yeni ödeneğin 30 milyar dolarlık kısmı küçük ölçekli "community bank"lere ayrılmıştır. Bu küçük ölçekli bankalar kurumsal ve halka açık şirketlere de hizmet verebiliyor, ancak yasa metnine getirilen bu düzenleme finansal hayatta ötekileştirilmiş kesimlerin devlet desteğinden faydalanması yolunda önemli bir adım oluşturmaktadır. Yasa metnine getirilen güncellemelere ek olarak uygulama yönetmeliklerine getirilen yenilikler de erişim adaletsizliklerinin düzeltilmeye çalışıldığına işaret etmektedir. Örneğin, SBA, 26 Nisan 2020'de yayımladığı yeni kılavuzda dikkate değer bir pazar değeri olan halka açık şirketlerin PPP başvurusunda bulunmasının iyi niyet ilkesinin ihlali olduğunu belirtmiştir. Buna ek olarak, aynı kılavuzda faaliyetleri temelde yatırıma ve spekülasyona dayandığı gerekçesiyle serbest yatırım fonlarının ve özel sermaye

⁵ Associated Press'in aynı gün yayınladığı haber metni ise 94 halka açık şirketin PPP desteği aldığını belirtmektedir. Bu yardımdan faydalanan bazı şirketlerin pazar değerlerinin 100 milyon doları geçtiği belirtilmiştir. Kaynak: <https://apnews.com/6c5942eec36cc43b25ad5df5afebcbfd>.

şirketlerinin de PPP ve EIDL fonlarına başvurmasının doğru olmayacağı belirtilmiştir. SBA, bir önceki rauntta PPP ve EIDL'e başvurmuş ve kredi almış büyük şirketlerin fonları 7 Mayıs 2020 tarihine kadar iade etmesi durumunda iyi niyetle hareket etmiş kabul edileceklerini ve haklarında işlem başlatılmayacağını belirtmiştir. Başvuru kabulü kapsamında alınan ve erişim adaletini sağlamaya yönelik bazı önlemler de dikkat çekmektedir. 29 Nisan'da büyük bankaların SBA portalına erişimi sekiz saatliğine durdurulmuş, böylelikle küçük ölçekli finans kuruluşlarının devlet desteğine daha adaletli ulaşması hedeflenmiştir.

SBA aracılığıyla dağıtılan kredilere ek olarak Amerikan Merkez Bankası da yeni bir geri ödenebilir kredi programı oluşturmuştur. "The Main Street Lending Program," SBA aracılığıyla dağıtılan PPP ve EIDL fonlarından faydalanamayan ve sermaye akışı için başka bir imkânı bulunmayan küçük ve orta boyutlu işletmelere destek sağlamayı hedeflemektedir. Merkez Bankası tarafından yönetilecek bu programda yürütmeyi yine özel bankalar üstlenecektir. 1930'lu yıllardan beri ilk kez doğrudan kredi veren Amerikan Merkez Bankası, bu programla PPP ve EIDL fonlarıyla birlikte salgının ekonomik etkisini azaltmayı hedeflemektedir. Tüm bunların ötesinde, devlet desteğinin ve Merkez Bankasının yetersiz, özel bankaların ise adaletsiz bulunması toplumsal ekonomik dayanışma hareketlerini de güçlendirmiştir. Örneğin, Ceniath, Candide Group, Money in Motion gibi aile şirketleri özellikle kırsal alanlardaki finansal gelişim kurumlarına en az 10 milyon dolarlık faizsiz kredi imkânı sağlamaktadır. Aile şirketleri tarafından sağlanan finansal desteğin yanı sıra, küçük işletme sahipleri arasında da dayanışma örnekleri gözlemlenmektedir. Çoğunlukla sosyal medya üzerinden örgütlenen küçük işletme sahipleri, mahalle pop-up sergilerinde, işletmeler arası takas oluşumlarında veya toplu kira müzakerelerinde bir araya gelmekte ve salgının ekonomik etkisini kendi elleriyle azaltmak için çaba sarf etmektedir. Amerikan Kongresi'nin ikinci bir CARES Act'i müzakere ettiği bu günlerde alınan önlemlerin ve toplumsal dayanışma örneklerinin salgının ekonomik etkisini kontrol etmede yeterli olup olmayacağını ise zaman gösterecektir.