



3-4 Haziran 2022 **KAMU POLİTİKALARI**
ÇALIŞTAYI
VAN YYÜ/TÜRKİYE
Post Pandemi Döneminde
Yeniden Yapılanma ve
3 Kamu Politikaları

EDİTÖRLER

Prof. Dr. A. Menaf TURAN
Doç. Dr. Yıldız ATMACA
Öğr. Gör. Ali Can GÖZCÜ

GENİŞLETİLMİŞ BİLDİRİ ÖZETLERİ



9. KAMU POLİTİKALARI ÇALIŞTAYI
GENİŞLETİLMİŞ BİLDİRİ ÖZETLERİ KİTABI

e-ISBN:978-975-7616-98-6

3-4 Haziran 2022 / Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi

Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Yayınları



KAMU POLİTİKALARI ÇALIŞTAYI

VAN YÜ./TÜRKİYE
Post Pandemi Döneminde
Yeniden Yapılanma ve
Kamu Politikaları



Program Detayı İçin Okutunuz.

1 HAZİRAN 2022

Online Doktora Öğrencileri Semineri OTURUM BAŞKANI – PROF. DR. GÖKHAN ORHAN

10:00-12:00	Prof. Dr. Hüseyin Gül - "Kamu Politikaları Analizinde Yöntemsel Yaklaşımlar ve Etik" Doç. Dr. Sinan Tankut Gülhan – "Veri Bilimi, Büyük Veri ve Coğrafi Bilgi Sistemleri: Sosyal Bilimlerin Gelecekteki Yönünü Anlamak"
13:30-15:30	Prof. Dr. Savaş Zafer Şahin – "Pratik ve Uygulama Arasında Kamu Politikaları ve Katılımcılık" Doç. Dr. Ebru Ertugal – "Kamu Politikaları ve Toplumsal Cinsiyet Eşitliği"

2 HAZİRAN 2022

10:00 – 17:00	Karşılama ve Otele Giriş
17:00 – 18:30	Akşam Yemeği (OTEL)
19:00 – 19:30	Van Kalesinden Gün Batımı Seyri
20:00 – 20:30	Tayfun Çiftçi - Bir Başka Van Fotoğraf Sergisi (Nav Art Galeri)
20:30 – 21:30	Karşılama Kahvesi / Pandemi Yasakları Sonrası Yüz Yüze Buluşma Sohbeti

3 HAZİRAN 2022

09:30 – 10:00	Kayıt
10:00 – 10:30	Açılış Konuşmaları
10:30 – 12:00	Çerçeve Sunum Prof. Dr. Muhittin ACAR Prof. Dr. Fahrettin ALTUN (Tensipleriyle Katılım Gösterecektir.)

12:00 – 14:30 Öğle Yemeği

1. OTURUM (14:30 – 16:00)

OTURUM BAŞKANI	PROF. DR. SAVAŞ ZAFER ŞAHİN
PROF. DR. ARGUN AKDOĞAN	TÜRKİYE'DE KAMU POLİTİKALARININ TASARIMI: KANUNLAR ÜZERİNDEN BİR ANALİZ
ARAŞ. GÖR. NİYAZİ KARABULUT	COVID-19'UN SOKAK DÜZEYİ BÜROKRATLAR ÜZERİNDEKİ ETKİSİ VE COVID-19 SONRASI TÜRKİYE'DE SOKAK DÜZEYİ BÜROKRASİNİN GELECEĞİ
DOÇ. DR. VEDAT YILMAZ CÜNEYT TELSAÇ	PANDEMİ SÜRECİNDE BÜROKRASİNİN YÜKSELEN DEĞERİ VE KAMU POLİTİKASI

16:00 – 16:15 Kahve Arası

2. OTURUM (16:15 – 17:45)

OTURUM BAŞKANI	PROF. DR. MUHİTTİN ACAR
ARAŞ. GÖR. SEBİHA DÜZ PROF. DR. HÜSEYİN GÜL PROF. DR. HÜSEYİN ÖZGÜR	COVID-19 KÜRESEL SALGINININ KAMU POLİTİKALARI ÇALIŞMA KONULARINA ETKİLERİ
ÖĞR. GÖR. KÜBRA GÜMÜŞ	POST PANDEMİ DÖNEMİNDE SAĞLIK POLİTİKALARI KAPSAMINDA AİLE HEKİMLİĞİ UYGULAMASI: VAN İLİ ÖRNEĞİ
DOÇ. DR. EMİNE ÇELİKSOY AYSENA ALKAN	KORONAVİRÜS PANDEMİSİ SONRASI DÖNEMDE YAŞLILARA YÖNELİK POLİTİKALAR



KAMU POLİTİKALARI ÇALIŞTAYI

VAN YÜ./TÜRKİYE

Post Pandemi Döneminde
Yeniden Yapılanma ve
Kamu Politikaları



Program Detayları İçin Okutunuz.

18:00 – 19:30

Müze Ziyareti

19:30 – 20:00

Kedi Evi Ziyareti

20:00 – 21:30

Akşam Yemeği

4 HAZİRAN 2022

3. OTURUM (09:30 – 10:30)

OTURUM BAŞKANI

PROF. DR. HASAN ENGİN ŞENER

PROF. DR. METE YILDIZ
ARAŞ. GÖR. DR. DİLEK DEDE

KAMU POLİTİKALARINDA METAFOR KULLANIMI: COVID-19 PANDEMİSİNİ SAVAŞ VE
OYUN METAFORLARI ÜZERİNDEN ÇÖZÜMLEMEK

ÖĞR. GÖR. DR. HANDAN BOYALI

DİJİTAL DÖNÜŞÜMÜN PANDEMİ SONRASI KAMU ÖRGÜT POLİTİKALARINDAKİ
SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİ: ÜNİVERSİTELER ÖRNEĞİ

10:30 – 10:45 Kahve Arası

4. OTURUM (10:45 – 11:45)

OTURUM BAŞKANI

PROF. DR. HÜSEYİN GÜL

DR. FERİDA FATMA BİLGİLİ

NEOLİBERAL KENTLEŞME SÜRECİNDE COVID 19 SALGINI SONRASI
YENİ KENTSEL POLİTİKALARIN GEREKLİLİĞİ ÜZERİNE

DOÇ. DR. BERAT AKINCI
DOÇ. DR. AZİZ BELLİ
DOÇ. DR. ABDULLAH AYDIN

COVID-19 PANDEMİSİ SONRASI BÜTÜNLEŞİK KENTSEL POLİTİKA BAĞLAMINDA TÜRK
KAMU YÖNETİMİNİN İNCELENMESİ

11:45 – 13:30 Öğle Yemeği

5. OTURUM (13:30 – 15:00)

OTURUM BAŞKANI

PROF. DR. ARGUN AKDOĞAN

DR. SERKAN GÜNDOĞDU

SURİYE İÇ SAVAŞI NEDENİYLE YAŞANAN GÖÇ NETİCESİNDE TÜRKİYE'NİN DEĞİŞEN
SINIR GÜVENLİĞİ POLİTİKASI

DR. ÖĞR. ÜYESİ HİCRAN HAMZA
ÇELİKAY

TÜRKİYE'NİN GEÇİCİ KORUMA ALTINDAKİ SURİYELİLERE YÖNELİK POLİTİKALARI:
KONTROLLÜ AŞAMADAN ONURLU GERİ DÖNÜŞ AŞAMASINA EVRİLME

CÜNEYT TELSAC
DR. ÖĞR. ÜYESİ BARIŞ KANDEMİR

KAMU POLİTİKASI EKSENİNDE KRİZ YÖNETİMİ VE MİNİMAL DEVLET AÇMAZLARI

15:00 - 15:15

Kahve Arası

15:15 - 15:45

Kapanış ve Değerlendirme Oturumu

15:45 - 17:30

Muradiye Şelalesi

17:30 - 20:00

Balık Bendi (İnci Kefali Göçü Kültür ve Sanat Festivali)

Zernaki Tepe

Çelebibağ Flamingo Alanı

Emrah Selvi Mezarlığı

20:00 – 21:30 Akşam Yemeği

5 HAZİRAN 2022

08:30 – 09:30

Van Kahvaltısı

10:00 – 12:00

Akdamar Adası Gezisi

İÇİNDEKİLER

1.	Sunuş	
2.	Bilim Kurulu	
3.	Düzenleme Kurulu	
4.	Online Doktora Öğrencileri Semineri	
	Prof. Dr. Hüseyin Gül - “Kamu Politikaları Analizinde Yöntemsel Yaklaşımlar ve Etik”	
	Doç. Dr. Sinan Tankut Gülhan – “Veri Bilimi, Büyük Veri ve Coğrafi Bilgi Sistemleri: Sosyal Bilimlerin Gelecekteki Yönünü Anlamak”	
	Prof. Dr. Savaş Zafer Şahin – “Pratik ve Uygulama Arasında Kamu Politikaları ve Katılımcılık”	
	Doç. Dr. Ebru Ertugal – “Kamu Politikaları ve Toplumsal Cinsiyet Eşitliği”	
5.	Prof. Dr. Argun Akdoğan	
	Türkiye’de Kamu Politikalarının Tasarımı: Kanunlar Üzerinden Bir Analiz	1
6.	Araş. Gör. Niyazi Karabulut	
	Covid-19’un Sokak Düzeyi Bürokratlar Üzerindeki Etkisi Ve Covid-19 Sonrası Türkiye’de Sokak Düzeyi Bürokrasinin Geleceği.....	4
7.	Doç. Dr. Vedat Yılmaz - Cüneyt Telsaç	
	Pandemi Sürecinde Bürokrasinin Yükselen Değeri Ve Kamu Politikası	7
8.	Araş. Gör. Sebiha Düz - Prof. Dr. Hüseyin Gül - Prof. Dr. Hüseyin Özgür	
	Covid-19 Küresel Salgınının Kamu Politikaları Çalışma Konularına Etkileri	13
9.	Öğr. Gör. Kübra Gümüş	
	Post Pandemi Döneminde Sağlık Politikaları Kapsamında Aile Hekimliği Uygulaması: Van İli Örneği	15
10.	Doç. Dr. Emine Çeliksoy - Aysena Alkan	
	Koronavirüs Pandemisi Sonrası Dönemde Yaşlılara Yönelik Politikalar	18
11.	Prof. Dr. Mete Yıldız - Araş. Gör. Dr. Dilek Dede	
	Kamu Politikalarında Metafor Kullanımı: Covid-19 Pandemisi’ni Savaş ve Oyun Metaforları Üzerinden Çözümlmek.....	23
12.	Öğr. Gör. Dr. Handan Boyalı	
	Dijital Dönüşümün Pandemi Sonrası Kamu Örgüt Politikalarındaki Sürdürülebilirliği: Üniversiteler Örneği.....	27
13.	Dr. Ferida Fatma Bilgili	
	Neoliberal Kentleşme Sürecinde Covid 19 Salgını Sonrası Yeni Kentsel Politikaların Gerekliliği Üzerine	29

14.	Doç. Dr. Berat Akıncı - Doç. Dr. Aziz Belli - Doç. Dr. Abdullah Aydın	
	Covid-19 Pandemisi Sonrası Bütünleşik Kentsel Politika Bağlamında Türk Kamu Yönetiminin İncelenmesi.....	32
15.	Dr. Serkan Gündoğdu	
	Suriye İç Savaşı Nedeniyle Yaşanan Göç Neticesinde Türkiye'nin Değişen Sınır Güvenliği Politikası	35
16.	Dr. Öğr. Üyesi Hicran Hamza Çelikyay	
	Türkiye'nin Geçici Koruma Altındaki Suriyelilere Yönelik Politikaları: Kontrollü Aşamadan Onurlu Geri Dönüş Aşamasına Evrilme	37
17.	Cüneyt Telsaç - Dr. Öğr. Üyesi Barış Kandemir	
	Kamu Politikası Ekseninde Kriz Yönetimi Ve Minimal Devlet Açmazları	45

SUNUŞ

Kamu Politikaları Analizi Çalışma Grubu tarafından geleneksel olarak düzenlenen Kamu Politikaları Çalıştayları'nın Dokuzuncusu "Post-Pandemi Döneminde Yeniden Yapılanma ve Kamu Politikaları" başlığı ile 3-4 Haziran 2022 tarihlerinde Van'da, Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi'nin ev sahipliğinde gerçekleştirilmiştir. 9. Kamu Politikaları Çalıştayı, Dünya genelinde önemli süreçleri ve yeni politikaları zorunlu kılan COVID-19 küresel pandemisinin sonrasında, COVID-19 sürecinde uygulanan politikaları, yeniden yapılanmayı ve COVID-19 sonrası dönemde kamu politikaları alanında sürdürülecek gelişmeleri çok yönlü olarak tartışmak amacıyla toplanmıştır.

Aralık 2019'da Çin'in Wuhan şehrinde ortaya çıkan COVID-19, Mart 2020'de Dünya Sağlık Örgütü tarafından pandemi olarak ilan edilmiş ve küresel ölçekte bir biyolojik afete dönüşmüştür. Birleşmiş Milletler'in "afet" tanımından yola çıkarak, COVID-19 Pandemisi'ni insanlar için fiziksel, toplumsal ve ekonomik kayıplar doğuran; normal yaşamı ve insan faaliyetlerini kesintiye uğratan; etkilenen toplulukların yerel imkân ve kaynakları kullanarak baş edemediği doğal, teknolojik ve insan kaynaklı olaylardan kaynaklanan bir afet olarak değerlendirmek mümkündür. Söz konusu afet, dünya çapındaki pek çok hükümeti pandemiye karşı maske zorunluluğu ve sosyal mesafe uygulamaları, COVID-19 testi, karantina, filyasyon (bulaşma zincirini takip etme), mobil takip uygulamaları, uzaktan eğitim, uzaktan çalışma, kısmi ve tam kapanma, ülke sınırlarını kapatma, aşılama, aynı ve nakdi sosyal yardımlar, iş güvenliği ve ekonomik teşvikler gibi çok sayıda önlem almaya sevk etmiştir.

Halihazırda ülkeler, bölgeler ve bireyler arasındaki mevcut gelir, imkân ve kaynak eşitsizliklerine ek olarak pandeminin yol açtığı kayıplar ve kesintilerle birlikte alınan kimi önlemler başta sağlık olmak üzere, eğitim, ekonomi, çevre, kentleşme, göç, gıda güvenliği ve kişisel veriler gibi pek çok kamu politikası alanında yeni sorunlar üretmiş ve kamu politikalarını tasarlayan ve uygulayan makamlara söz konusu alanlarda yeniden yapılanma ihtiyacını dayatmaya başlamıştır. Bunun yanında, COVID-19 virüsünün uğradığı mutasyonlar, pandeminin seyirindeki dönemsel dalgalanmalar ve pandeminin ne kadar süreceğine ilişkin belirsizlikler, kamu politikası sürecinde yer alan aktörlerin etkili politika tasarlama, uygulama ve değerlendirme süreçleri yürütmelerine engel olmaktadır.

Pandemiyle birlikte derinleşen mevcut eşitsizlikler ve acil çözüm bekleyen yeni sorunlar, kamu politikalarını tasarlayan ve uygulayan makamları iş birliği ve eşgüdüm içinde, sınırlı politika kümelerinin dışına çıkarak, hızlı ve esnek davranmaya zorlamaktadır. Bu noktada, söz konusu makamların önünde politika kapasitesi, politika repertuarı, kurumlar arası politika farklılıkları, etkililik, katılımcılık, hesap verebilirlik ve hak ve özgürlüklere duyarlılık gibi sorun başlıkları belirlemektedir. Bu kapsamda, Dokuzuncu Kamu Politikaları Çalıştayı'nda Türkiye'de ve diğer ülkelerde COVID-19 Pandemisi sonrasında kendini dayatan yeniden yapılanma ihtiyacı ve bunun yerel, ulusal ve ulusüstü ölçeklerde tasarlanan ve uygulanan kamu politikalarına yansımalarını kamu politikası kuram ve kavramları çerçevesinde ele alan disiplinlerarası bildirilere yer verilmiştir.

Bu anlamda, özgün bildirileri ile Çalıştay'a katkıda bulunan araştırmacı yazarlara, bilim kurulu üyelerine ve süreci başarılı bir şekilde gerçekleştirmemize vesile olan düzenleme kurulu üyelerine teşekkür ederiz.

Kamu politikası literatürüne katkı sunması temennisi ile...

Prof. Dr. A. Menaf TURAN

Doç. Dr. Yıldız ATMACA

Öğr. Gör. Ali Can GÖZCÜ

Bilim Kurulu

- Prof. Dr. A. Argun Akdoğan
- Prof. Dr. A. Menaf Turan
- Prof. Dr. Birgöl Ayman Güler
- Prof. Dr. Can Umut Çiner
- Prof. Dr. Caner Bakır
- Prof. Dr. Elif Erişen
- Prof. Dr. Ferit İzci
- Prof. Dr. Gökhan Orhan
- Prof. Dr. Göktuğ Morçöl
- Prof. Dr. Hasan Engin Şener
- Prof. Dr. Hüseyin Gül
- Prof. Dr. Hüseyin Özgür
- Prof. Dr. Mehmet Zahid Sobacı
- Prof. Dr. Mete Yıldız
- Prof. Dr. Muhammed Şükrü Mollavelioğlu
- Prof. Dr. Muhittin Acar
- Prof. Dr. Murat Önder
- Prof. Dr. Naci Karkın
- Prof. Dr. Nail Öztaş
- Prof. Dr. Özer Köseoğlu
- Prof. Dr. Savaş Zafer Şahin
- Prof. Dr. Songöl Sallan Gül
- Doç. Dr. Ahmet Barbak
- Doç. Dr. Cenay Babaoğlu
- Doç. Dr. Elvettin Akman
- Doç. Dr. Süha Oğuz Albayrak
- Doç. Dr. Hatice Altunok
- Doç. Dr. Mustafa Kemal Bayırbağ
- Doç. Dr. Nilay Yavuz
- Doç. Dr. Ozan Zengin
- Doç. Dr. Ulaş Bayraktar

- Doç. Dr. Vedat Yılmaz
- Doç. Dr. Volkan Göçoğlu
- Doç. Dr. Yıldız Atmaca
- Dr. Öğr. Üyesi Esra Ergüzeloğlu Kilim
- Dr. Öğr. Üyesi Fatma Gül Gedikkaya
- Dr. Öğr. Üyesi Güneş Ertan
- Dr. Öğr. Üyesi H. Serkan Akıllı
- Dr. Öğr. Üyesi Onur Kulaç
- Dr. Öğr. Üyesi Seda Efe

Düzenleme Kurulu

- Prof. Dr. A. Argun Akdoğan
- Prof. Dr. A. Menaf Turan
- Prof. Dr. Can Umut Çiner
- Prof. Dr. Ferit İzci
- Prof. Dr. Fevzi Erdoğan
- Prof. Dr. Gökhan Orhan
- Prof. Dr. Hasan Engin Şener
- Prof. Dr. Mete Yıldız
- Prof. Dr. Muhammed Şükrü Mollavelioğlu
- Prof. Dr. Savaş Zafer Şahin
- Doç. Dr. Vedat Yılmaz
- Doç. Dr. Yıldız Atmaca
- Dr. Öğr. Üyesi Seda Efe
- Dr. Adnan Söylemez
- Dr. İlke Örçen Güler
- Dr. Nuri Mehmetbeyoğlu
- Dr. Sinem Atay
- Öğr. Gör. Ali Can Gözcü
- Arş. Gör. Aygün Karlı
- Arş. Gör. Didem Geylani
- Arş. Gör. Hami Doruk Köse
- Arş. Gör. Mehmet Şerif Yıldız
- Arş. Gör. Niyazi Karabulut

TÜRKİYE'DE KAMU POLİTİKALARININ TASARIMI: KANUNLAR ÜZERİNDEN BİR ANALİZ

A. Argun AKDOĞAN

Prof. Dr., Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi
argun.akdogan@asbu.edu.tr
5327495663

Kamu politikalarının kalite düzeyini ölçmek için geliştirilen ölçekler arasında en çok kullanılanlardan birisi OECD'nin Düzenleyici Politikaya Bakış Raporu'dur. 2012 yılından itibaren her üç yılda bir yayınlanan bu rapor otuz sekiz OECD ülkesini birbirleriyle kıyaslama olanağı sağlamaktadır. 2021 yılında yayınlanan rapor, COVID-19 pandemisinde ülkelerin kamu politikası oluşturma süreçlerini paydaş katılımı, düzenleyici etki analizi ve uygulama sonrası değerlendirme düzeyi olmak üzere üç değişken çerçevesinde ölçmektedir. Türkiye her üç düzeyde de en son sıralarda yer almaktadır (OECD, 2021). Önerilen çalışmada Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde (TBMM) 2022 yılında yasalaşan (uluslararası antlaşmaların onanması hariç) sekiz kanunun komisyon tutanakları, raporları ve kanun teklifleri OECD'nin üç değerlendirme kriteri temelinde incelenerek Türkiye'de kamu politikası tasarım süreci ilgili literatür çerçevesinde değerlendirilecektir. Kamu politikası kuramında politika tasarımı olarak bilinen alt disiplinden yararlanılarak bu kanunların tasarım özellikleri analitik olarak ortaya konularak, iktidarın hangi nedenlerle bu politika tasarımlarını tercih ettiği yine kuramdan yararlanılarak tartışılacaktır.

OECD'nin Türkiye ile ilgili bulguları değerlendirmek için Howlett ve Mukherjee (2021) tarafından geliştirilen kamu politikası tasarlama ölçeği kullanılacaktır. OECD'nin çalışması her bir ülke idarelerinin sunduğu bilgiler çerçevesine hazırlanmaktadır. Kalaycıoğlu (2016), siyasal katılım, siyasal kültür, siyasal sistem vb. değişkenleri kullanarak OECD'nin 2015 Düzenleyici Politikalar ve Yönetişim Göstergelerinde Türkiye'nin hangi nedenlerle alt sıralarda yer aldığını değerlendirdiği çalışmasında OECD'nin kullandığı metodolojiyi eleştirerek "Türkiye'nin hem paydaş katılımında saydamlığa özen gösterdiği hem paydaş katılımında gözetim ve kalite kontrolüne duyarlı" olarak değerlendirilmesine rağmen "siyasal katılma araştırmalarının verilerine baktığımızda bu görüntüyü destekleyen mahiyette hiçbir bulguya" rastlanmadığını vurgulamaktadır. Bu nedenle kamu politikası oluşturulurken ne ölçüde paydaş katılımı sağlandığı, düzenleyici etki analizlerinin yapıp yapılmadığı ve uygulama sonrası değerlendirmenin kanun tekliflerinin görüşülmesi sırasında dile getirilip getirilmediğinin görgül olarak ortaya konması önem taşımaktadır. Önerilen çalışmada 2022 yılında çıkan kanunlar bu üç değişken çerçevesinde incelenecektir. Yapılan ilk incelemede sekiz kanunun altısının daha önceki kanunlarda değişiklik yapan ve birden fazla alanda düzenleme getirdiği gözlemlenmiştir. Komisyon toplantılarına genellikle kanun teklifi ile ilgili kamu kurumları çağrılmakta, dernek ve vakıflar gibi sivil toplum kuruluşları ise nadiren toplantılara katılmaktadırlar. 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçildikten sonra kanun tekliflerinin görüşmelerinde düzenleyici etki analizi yer almamaktadır. Kanun tekliflerinde değişiklik yapılan kanunların daha önceki uygulamalarında ne tür sorunlar ortaya çıktığıyla ilgili sistemli bir performans değerlendirmesi yapılmamaktadır.

OECD'nin Türkiye ile ilgili bu saptamaları genellikle siyaset bilimciler tarafından son yıllarda Türkiye'de demokrasinin gerilemesi, otoriter, popülist ya da neopatrimonyal olarak tanımlanabilecek bir yönetim tarzının hâkim olması ile açıklamaktadırlar. Bu yaklaşıma göre kamu politikalarının güçlü siyasi aktörlerin çıkarları çerçevesinde belirlenmekte ve rasyonel politika tasarımı nadiren görülmektedir. Çıkar grupları arasındaki pazarlıklar, yolsuzluk, kliyentalist ilişkiler, patronaj ya da fırsattan yararlanma gibi unsurlar kamu politikalarının şekillenmesindeki temel unsurlardır.

Kamu politikası kuramında, politika alternatiflerinin sistemik ve analitik bir biçimde gözden geçirilerek etkinlik, etkililik, vb. ölçütler temelinde en optimal politika tasarımının oluşturulduğu varsayılır. Howlett ve Mukherjee'ye göre kamu politikası tasarımı yöntemleri yerine geçme (replacement), yamama (patching), katmanlama (layering), esnetme (stretching) olarak tanımlanmaktadır. Eğitim, sağlık, tarım, vb. politika alanları tarihsel süreç içerisinde geliştiği için bu alanlarda yeni kanunların tamamıyla yeniden tasarlanarak yürürlüğe girmesi nadiren gözlemlenir. Sekiz yasanın içerisinde ikisi (Nükleer Düzenleme Kanunu ve Öğretmenlik Meslek Kanunu) yeni kanun niteliğindedir. Bununla birlikte komisyon tutanakları, muhalefet şerhleri incelendiğinde her iki kanunun da daha önceden çıkartıldığı ancak Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edildiği görülmektedir. Bu özelliği itibari ile esasında her iki kanunun da yeni kanun özelliği taşımamaktadır.

OECD ülkelerinde genel eğilim daha önce uygulamada olan kanunlarda değişiklikler yapılmasıdır. Bu politika tasarımında birinci yöntem var olan düzenlemeleri yeni hedeflere ve değişen durumlara uyum sağlayacak şekilde biçimlendirilmesidir (van der Heijden, 2011). Katmanlama adı verilen bu yaklaşım daha önce var olan düzenlemelere yenilerinin eklenmesini ifade eder. İkinci politika tasarımı yöntemi olan yamamada ise varolan politika unsurları yeniden yapılandırılır. Katmanlamada daha önce varolan ve yeni eklenen politika araçları birbirinden ayırt edilirken yamamada bu katmanlı yapı bulunmaz. Üçüncü politika tasarımı olan esnetmede ise kanunun oluşturulma sürecinde öngörülme alanları içerecek şekilde politika genişletilir. Esnetme ve gerekli özen gösterilmeden yamama girişimlerinin politika hedefleri arasında tutarsızlığa yol açması daha olasıdır (Kern ve Howlett, 2009: 6). Önerilen çalışmanın veri setini oluşturan sekiz kanunun altısı daha önceki kanunlarda değişiklik yapan kanunlardır. Bu bildiri önerisi hazırlanırken bu altı kanunun komisyon tutanakları, komisyon raporları ve kanun teklifleri incelenmediği için bu üç farklı politika tasarımı yaklaşımının ne ölçüde açıklayıcı bu aşamada ortaya konamamaktadır. Bununla birlikte bu araştırma metodolojisi Amerika Birleşik Devletleri, Hollanda, İngiltere, vb. ülkelerdeki kanunlar açısından uygulanmış ve genel geçer sonuçlara ulaşılmıştır.

Araştırma kapsamındaki kanunlar politika tasarımı açısından incelenirken aynı zamanda OECD'nin üç değerlendirme kriteri açısından da değerlendirilecektir. OECD'nin raporlaması üye devletlerin verdiği bilgilere dayanmaktadır. İlk yapılan incelemede komisyon toplantılarında sosyal paydaş katılımının Öğretmen Meslek Kanunu'nda tüm öğretmen sendikalarını kapsayacak şekilde geniş olduğu gözlemlenmekle birlikte muhalefet partileri de dahil hiçbir değişiklik önerisinin kanun tekliflerine yansıtılmadığı görülmüştür. Öte yandan Nükleer Düzenleme Kanunu komisyon görüşmelerinde ilgili kamu idareleri ile organik ilişkisi bulunan iki öğretim üyesi dışında hiçbir sivil toplum temsilcisi çağrılmamıştır. OECD'nin ikinci kriteri olan düzenleyici etki analizi yapılmamasına rağmen Nükleer Düzenleme Kanunu'nu komisyon tutanaklarında güncel defter değeri, iskonto oranı gibi fayda maliyet analizi kavramlarının kullanılmadıkları. Son kriter olan uygulama sonrası değerlendirme düzeyinin de sistemli bir biçimde yapılmamakla birlikte değişiklik yapılan kanunların uygulama sonuçlarının komisyon üyelerince tartışılmaktadır.

Makalede son olarak Howlett ve Mukharjee tarafından oluşturulan politika formülasyon matrisi kullanılarak bu sekiz kanunun politika tasarımının nasıl olduğu açıklanacaktır. İktidarın politika formülasyonunu araçsallığının düşük ya da yüksek ve siyasi iktidarın düzenleme yapılan alanla ilgili bilgisinin düşük ya da yüksek olması politika tasarımının niteliğini belirlemektedir.

OECD'nin Düzenleyici Bakış Raporu'nda ülkelerden gelen bilgiler çerçevesinde yerinde bir araştırma yapmadan belirlediği düzenleme kalitesi ile ilgili üç değişkenin TBMM'de 2022 yılında yasalaşan kanunlar üzerinden politika tasarımı literatürü çerçevesinde tartışılması politika formülasyonunun Türkiye'de bazı siyaset bilimcilerin öne sürdüğü gibi yalnızca çıkar grupları arasındaki pazarlıklar, yolsuzluk, kliyentalist ilişkiler, patronaj ya da fırsattan

yararlanma çerçevesinde şekillenmediğini göstermesi açısından önem taşımaktadır. Kanun tekliflerinin komisyon görüşmelerinde sistemli bir şekilde olmasa da sosyal paydaş görüşü alınmakta, kanunun yürürlüğe girmesi durumunda olası ekonomik ve sosyal etkileri dile getirilmekte ve daha önceden yürürlükte olan kanunların uygulanması sırasında ortaya çıkan sorunlar dile getirilerek değerlendirilmeler yapılmaktadır.

Tablo 1: İncelenecek Olan Kanunlar

Kanun No	Kabul Tarihi	Başlığı
7350	6.01.2022	BAZI KANUNLARDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN
7351	19.01.2022	BİREYSEL EMEKLİLİK TASARRUF VE YATIRIM SİSTEMİ KANUNU İLE BAZI KANUNLARDA VE 375 SAYILI KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMEDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN
7352	20.01.2022	VERGİ USUL KANUNU İLE KURUMLAR VERGİSİ KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN
7354	3.02.2022	ÖĞRETMENLİK MESLEK KANUNU
7381	5.03.2022	NÜKLEER DÜZENLEME KANUNU
7392	24.03.2022	TÜKETİCİNİN KORUNMASI HAKKINDA KANUN İLE KAT MÜLKİYETİ KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN
7393	31.03.2022	MİLLETVEKİLİ SEÇİMİ KANUNU İLE BAZI KANUNLARDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN
7394	8.04.2022	HAZİNEYE AİT TAŞINMAZ MALLARIN DEĞERLENDİRİLMESİ VE KATMA DEĞER VERGİSİ KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASI HAKKINDA KANUN İLE BAZI KANUNLARDA VE KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN

Kaynakça

Howlett, M. and I. Mukherjee (2021), “Policy Formulation Styles: Policy Design and Non-Design”, in Ed. Jale Tosun and Michael Howlett, *Routledge Handbook of Policy Styles*, Routledge: New York, 259-272.

Kalaycıoğlu, E. (2016) Kamu Düzenleme Kalitesi ve Yaşam Düzeyi: Yöntembilimsel Bir Not, https://argudenacademy.org/docs/kamuda-karar-alma-surecleri-2015-raporu/ersin_kalaycioglu_kamu_duzenleme_kalitesi_ve_yasam_duzeyi.pdf

Kern, F. and Howlett, M., (2009) Implementing Transition Management as Policy Reforms: A Case Study of the Dutch Energy Sector, *Policy Science*, 42 (4), 391–408.

OECD (2021), *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>.

Van der Heijden, J. (2011) Institutional Layering: A Review of the Use of the Concept. *Politics*, 31 (1), 9–18.

COVID-19'un Sokak Düzeyi Bürokratlar Üzerindeki Etkisi ve COVID-19 Sonrası Türkiye'de Sokak Düzeyi Bürokrasinin Geleceği

Niyazi KARABULUT

Arş. Gör., Necmettin Erbakan Üniversitesi

karabulutnyz@gmail.com

5308180380

COVID-19 pandemisi örneğinde yaşamış olduğumuz gibi krizler, Türkiye'de ve Dünya genelinde kamu yönetimleri için ciddi problemler arz etmektedir. Krizlerin etkileriyle başa çıkmak için toplum sağlığı ve güvenliğine tehdit oluşturan etkilerin azaltılmasına ve çeşitli sosyal ve ekonomik etkilerin hafifletilmesine öncelik veren çeşitli kamu politikalarının uygulanması gerektiği defalarca tecrübe edilmiştir. Bu tür politikalar, halkla günlük temas yoluyla acil kamu hizmetlerini yerine getiren sokak düzeyi bürokratların (cephedeki bürokratların (Bayırbağ, 2011; Bayırbağ ve Göksel, 2018: 162)) performansına bağlıdır (Dunlop vd., 2020). Genellikle sokak düzeyi bürokratlar (SDB) olarak anılan bu kamu personelleri hakkındaki literatür, olağan dönemlerde bile işlerinin baskı ve düzensizlikle değil, meslek etiği ve fedakarlıkla karakterize edildiğini göstermektedir (Lipsky, 2010). Sokak düzeyindeki işlerde kurallar genellikle kapsamlı olduğundan ve gerçek hayatta karşılaşılan vakalar yorum ve uygulama gerektirdiğinden, SDB'ler yüksek derecede takdir yetkisi kullanmak durumunda kalmaktadırlar. Ayrıca, literatür, aşırı iş yükü ve kıt kaynakların SDB'leri karar almada kilit bir konuma getirdiğini göstermektedir (Lipsky, 2010).

COVID-19 gibi kriz zamanlarında ise koşullar daha karmaşık hale gelmektedir. Zira krizler öncelikle kıt kaynaklar, aşırı talep, öngörülemezlik ve hızlı karar alma ihtiyacı gibi sorunları şiddetlendirmektedir. İkinci olarak, krizler yeni senaryolarla başa çıkmak için mevcut yasal düzenlemelerin ve önceki deneyimlerin sınırlılıklarını daha açık hale getirmek suretiyle hem belirsizliği hem de SDB'lerin sahip olduğu takdir yetkisini artırır (Lotta vd., 2020). Son olarak, krizler, özellikle salgınla/tehlikeyle/ölümle başa çıkmak zorunda kalan SDB'lerin karşılaştığı sorunları ve -hastalığa ve zor çalışma koşullarına maruz kalmaları nedeniyle- risk duygularını artırır (Gofen ve Lotta, 2021). Bu nedenle, COVID-19 kriziyle başa çıkmak SDB'lerin yoğun iş yükünü beraberinde getirirken, aynı zamanda çalışmalarını etkileyen, literatürde halihazırda tanımlanmış koşulları ağırlaştırır veya değiştiren kritik bir durum da yaratmaktadır.

Bu nedenle pandeminin Türkiye'deki SDB'lerin farklı politika sektörlerindeki günlük faaliyetleri üzerindeki etkilerini anlamak gelecek kriz dönemlerine ışık tutacaktır. Bu bağlamda araştırılacak sektörleri seçerken, hem sağlık ve sosyal yardım gibi pandemi ile mücadele için stratejik önemi olan hem de sosyal etkileşimin yeni dinamiklerinden büyük ölçüde etkilenen ancak salgınla doğrudan mücadele ile ilgili olmayan eğitim, kamu güvenliği ve adli hizmetler gibi politika alanları ön plana çıkmaktadır. Bu farklı alanların kendilerine özgü çalışma dinamikleri olmasına rağmen tüm cephe hizmetleri için ortaya çıkan zorlukların bu kriz anında benzer olmasından yola çıkılarak tüm bu alanlara yönelik bir değerlendirme yapmanın mümkün olacağı düşünülmektedir.

Çalışmanın temel sorusu bu kapsamda "COVID-19 pandemisi Sokak Düzeyi Bürokratlar üzerinde ne ölçüde etkili olmuştur?" olarak belirlenmiştir. COVID-19 pandemisinin yarattığı kriz, kamusal hizmetlerin vatandaşlara ulaşmasında yaşanan sorunların analiz edilmesi için önemli bir fırsat sunmaktadır. Zira salgın ya da afet gibi kriz dönemlerinde kamusal hizmetlerin vatandaşlara ulaştırılmasında problem yaşanmaması için gerekli tespitlerin ve planlamaların yapılması kamu politikası süreci açısından önemli bir noktadır. Türkiye'de de bu gibi durumlar için kamu politikaları hazırlanarak gerekli planlamalar yapılmaktadır. Ancak COVID-19 gibi uç bir örnek bu planlamalarda yer alan eksikliklerin görülmesi için ayrıca önemli bir fırsat yaratmıştır. Bu çalışma da bu kapsamda kamusal hizmetlerin aksamaması için

yapılan planlamaların kamusal hizmet sunumunda başrolde oynayan sokak düzeyi bürokratları nasıl etkilediği üzerine yoğunlaşmaktadır.

Takdir edileceği gibi hem acil durumlara yönelik planlamaların hem bu planlamalar dışında kalan olağanüstü düzenlemelerin hem de kriz dönemlerinde yaşanan belirsizliklerin sokak düzeyi bürokratların çalışma düzenlerinde ve dolayısıyla performanslarında yaratacağı etki toplumsal ve kamusal düzenin derinden etkilenmesine yol açacaktır. Bu nedenle bu çalışmanın temel amacı COVID-19 örneğinde karşılaşmış olduğumuz zorlukların kamu politikalarının uygulanmasında baş rolde oynayan sokak düzeyi bürokrasiyi nasıl etkilediği ortaya konularak kriz dönemi sonrası için ve gelecek başka krizler için SDB'lerin iş görme biçimlerinde iyileştirmeler yahut yenilikçi çözümler önermek ve krizin sokak düzeyi bürokratlar üzerindeki olumsuz etkilerinin elimine edilebilmesi ve olumlu etkilerinin devam ettirilebilmesi için bir yol haritası çıkarmaktır.

Pandemi ile birlikte SDB'lerin karşılaştıkları problemlerin ve iş yüklerinin artması normalleşmeyle birlikte oluşan yeni çalışma düzeninde de belirli yeniliklerin yapılmasını zorunlu kılmıştır. Bunlar arasında en önemlisi uzaktan çalışma düzeninin getirdiği teknolojik imkanların kullanımının yaygınlaşması olarak görünmektedir. Uzaktan çalışma düzeninin SDB'leri çalışma düzeni ve kurumsal bağlılık gibi noktalarda nasıl etkilediği ve devam eden süreçteki etkileri bu çalışmanın temel ilgi alanlarından biri olarak öne çıkmaktadır (Arrianty vd., 2021; Sutarto vd., 2021; Livanos ve Ravanos, 2021; Lotta vd., 2020). Bu bağlamda bu çalışma, kamu politikalarının hedef kitleye ulaşımı amacıyla teknoloji ile nasıl bir iş birliği yapılması gerektiğini, özellikle SDB'lerin kamu politikalarının uygulanma sürecinde yaşadığı sorunların çözümü için nasıl bir alt yapı oluşturulması ve ne tür yenilikçi çözümler getirilmesi gerektiğini de incelemeyi ayrıca amaç edinecektir.

Uzaktan çalışma koşulları kamudaki iş görme usulleri açısından hem alışılmadık hem de yeni bir düzen yaratmıştır. Bu düzende rutin işlerine evlerinden devam edebilen, çevrimiçi toplantılar yoluyla karar alabilen, e-imza işlemleri ile işleri yürütebilen kamu görevlilerinin yanı sıra evden çalışma düzeni ile birlikte rutin düzeni değişen, çevrimiçi yürütülemeyecek nitelikte işler için dönüşümlü olarak sahada çalışan ve kararların alınabilmesi için doğrudan halk ile yüz yüze temasta bulunan kamu görevlileri de olmuştur. SDB'ler bahsedilen her iki çalışma düzeninde de yer almışlardır, hatta dönemsel şartlara göre iki çalışma düzeninin karışımı olarak değerlendirilen hibrit sistemde de çalışmışlardır. Bu nedenle SDB'lerin kamu görevlerini yerine getirmelerinde COVID-19 pandemisi önemli bir dönüm noktası olarak değerlendirilmelidir. Bu çalışmanın hedeflerinden birisi de bu dönüm noktasının ve sokak düzeyi bürokrasinin geleceği üzerindeki etkilerinin analiz edilmesidir. Buraya kadar bahsedilen tüm analizlerin farklı kamu politikası kuramlarının yanı sıra yukarıdan aşağı ve aşağıdan yukarı kamu politikası uygulama usullerine de atıfta bulunarak temellendirilmesi ve derinleştirilmesi hedeflenmektedir.

Metodolojik olarak, bu çalışma COVID-19 salgını sırasında Türkiye'deki SDB'lerin yeni çalışma dinamiklerinin etkilerini anlamaya çalışan bir araştırma ile toplanacak olan verilerin keşifsel analizlerine dayanacaktır. Daha önce Lotta vd. (2020) tarafından Brezilya'da gerçekleştirilmiş olan araştırmanın Türkiye'ye uyarlanmasını içerecek olan yöntemsel yaklaşım Türkiye özelindeki dinamiklerin de dahil edilmesi ile yeniden tasarlanacaktır. Pandeminin (Türkiye'de) başlama tarihi olan Mart 2020 ile araştırmanın başlangıç tarihi arasındaki zaman ele alınarak yasal/idari doküman analizleri, farklı kamu sektörlerinin temsilcileri ile yüz yüze mülakatlar ve incelenen sektörlerden SDB'ler ile çevrimiçi anketler yoluyla farklı politikalara ilişkin veriler toplanacaktır (Verilerin toplanması için TÜBİTAK 3005- Sosyal Bilimlerde Yenilikçi Yaklaşımlar desteğinden faydalanmak için proje başvuru formu hazırlanmıştır). Araştırmada bu anlamda Creswell'in (1999) tanımladığı "araştırmaya dayalı karma yöntem deseni" uygulanacaktır. Analiz, pandemide faaliyet gösteren üç SDB kategorisini ele alacaktır:

(1) Doğrudan COVID-19'a karşı mücadelede çalışanlar (sağlık personeli, sosyal hizmetler personeli, güvenlik personeli vb.),

(2) normal çalışma koşullarında devam eden ancak COVID-19'la mücadele ile doğrudan ilgisi olmayan rollerde olanlar (temizlik personeli, ulaştırma personeli, idari personel, yardımcı personel vb.) ve

(3) uzaktan çalışma düzenine geçiş yapan ancak hizmetleri doğrudan halka sunmaya devam eden SDB'ler (eğitim personeli, adli personel, yerel yönetim personeli vb.).

Analizlerin, bu personelin pandemi sırasında farklı deneyimler yaşadıklarını ortaya koyması planlanmaktadır. Kriz dönemi boyunca SDB'lerin günlük iş yüklerini yerine getirme şeklini etkileyen faktörler de göz önünde bulundurulduğunda çalışmanın asıl sorusu olan COVID-19'un SDB'ler üzerindeki etkilerinin de daha net ortaya çıkacağına inanılmaktadır. Bu faktörler ise (Lotta vd., 2020):

(1) Karar alma süreçlerindeki merkezileşme;

(2) Kamu politikalarını formüle etme ve uygulama aşamalarında karşılaşılan yüksek düzeyde belirsizlik ve

(3) Mücadeleyi ve koordinasyonu tehlikeye atan, pandemiyle mücadelede uygulanan eylem biçimleri üzerindeki siyasi çatışma ihtimali.

Bu faktörler, kaliteli kamu hizmetlerinin sağlanmasında en ön cephede çalışan SDB'lerin etkin bir şekilde hareket etme yeteneklerini de baltalamaktadır. Bu bağlamda, çalışmanın amacı da sokak düzeyindeki bürokrasinin COVID-19 salgını sırasında Türkiye'deki kamu politikalarının uygulanmasını nasıl etkilediğini tartışmak ve bu sürecin çelişkilerine ve belirsizliklerine işaret etmektir.

KAYNAKÇA

- Afrianty T.W., Artatanaya I.G. & Burgess J. (2021). "Working from home effectiveness during Covid-19: Evidence from university staff in Indonesia", *Asia Pacific Management Review*, <https://doi.org/10.1016/j.apmr.2021.05.002>
- Bayırbağ M. K. (2011). Türkiye de öğretmenlik Cephedeki bürokratların hikayesi. 12. Ulusal Sosyal Bilimler Kongresi, 13-15 Aralık 2011, Ankara, Türkiye.
- Bayırbağ, M. K., & Göksel, A. (2018). "Kamu yönetimi". *Siyaset Bilimi: Kavramlar, İdeolojiler, Disiplinler*. G. Atılğan, E.A. Aytekin (Eds), Ankara: Yordam Yayınları, ss. 153-169.
- Creswell, J. W. 1999. "Mixed-method research: Introduction and application." *Handbook of educational policy*. Academic Press, 455-472.
- Dunlop, A. et al. (2020). Challenges in maintaining treatment services for people who use drugs during the COVID-19 pandemic. *Harm Reduct Journal*, 17(26). <https://doi.org/10.1186/s12954-020-00370-7>
- Gofen, A. & Lotta, G. (2021). Street-level bureaucrats at the forefront of pandemic response: a comparative perspective street-level. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 1-13. DOI: 10.1080/13876988.2020.1861421.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*. 3. ed. New York: Russell Sage Foundation.
- Livanos, I. & Ravanos, P. (2021). Job loss and COVID-19: do remote work, automation and tasks at work matter?. *Luxembourg: Publications Office of the European Union*. Cedefop working paper, <http://data.europa.eu/doi/10.2801/00455>
- Lotta, G. vd. (2020). "The impact of the Covid-19 pandemic on the performance of street level bureaucrats in Brazil". *Revista Brasileira de Ciência Política, Special Section: Political Science and the Covid-19 Crisis*
- Lotta, G., Coelho, V., Brage, E. (2020). How Covid-19 has affected frontline workers in Brazil: a comparative analysis of nurses and community health workers. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 1-11. DOI 10.1080/13876988.2020.1834857.
- Sutarto, A.P., Wardaningsih, S. & Putri, W.H. (2021). Work from home: Indonesian employees' mental well-being and productivity during the COVID-19 pandemic, *International Journal of Workplace Health Management*, 14(4), 386-408.

PANDEMİ SÜRECİNDE BÜROKRASİNİN YÜKSELEN DEĞERİ VE KAMU POLİTİKASI

PUBLIC POLICY AND THE RISING VALUE OF BUREAUCRACY IN THE PANDEMIC PROCESS

Vedat YILMAZ¹, Cüneyt TELSAC²

^{*1} Doç. Dr. Malatya Turgut Özal Üniversitesi İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, Malatya, Türkiye.

² Doktorant, Yüzüncü Yıl Üniversitesi İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü. Van, Türkiye.

^{*1} ORCID No: <https://orcid.org/0000-0003-4624-9824>

* vedatyilmaz1977@gmail.com, 0505 3852308

² ORCID No: <https://orcid.org/0000-0002-4133-4846>

* cuneyttelsac@gmail.com, 0533 7264514

ÖZET

Kamu politikası genel olarak, bir devlet kurumu veya temsilcileri tarafından ilan edilen belirli bir konuya ilişkin yasalar, düzenleyici önlemler, eylem planları ve finansman önceliklerinden oluşan bir sistem olarak tanımlanabilir (Eryılmaz, 2016: 14-15. Kamu politikaları, toplumda düzenin kurulduğu ve sistemin yönetildiği ana araçlardan biridir. Politika oluşturma, uzun dönemlere yayılan ve birçok ilgi alanı ve katılımcıyı içeren ve zaman içinde değişiklik gösterebilen karmaşık ve devam eden bir süreçtir (Çelik, 2008: 44).

Bir kamu politikası oluşturma eylemi hem yeni alınacak kararları hem de bir sonraki alınacak kararın temelleri açısından emsal oluşturur. Bu kendini tekrarlayan bir döngüdür ve karar alıcıların yeni kararlar alabilmesi için güncelleme yapmaları gerekmektedir. Bu yönüyle toplumsal beklentilere bir cevap niteliği taşıyan kamu politikaları halkın gündemi çok iyi takip edilerek alınmalıdır. Küresel anlamda tüm Dünyanın gündemini iki yıldan fazladır meşgul eden Covid 19 pandemisi; birçok açıdan ülkeleri yönetilmesi hiçte kolay olmayan bir süreç zorlamıştır. Bu süreç her açıdan zor olmakla beraber çözüme ilişkin kamu politikalarına duyulan ihtiyacı da arttırmış bulunmaktadır.

Covid 19 Pandemisi Dünya ölçeğinde eşi benzeri görülmemiş ölçüde büyük bir toplumsal sağlık krizine neden olmuştur. Çok yönlü ve girift sorunlara sebep olan pandemi adeta politika üreticileri için bir kâbusa dönüşmüştür. Dünyanın pek çok ülkesinde kriz bağlamında uygulanması gereken politikalar arzu edilen ölçüde ve zamanında yapılamamıştır. Halk sağlığı düzeyinde acil ve yeterli ölçüde yapılması gerekenler sekteye uğramış ve hedeflenenin çok uzağında kalmıştır. Alınan ulusal ve uluslararası tedbirler son derece yetersiz kalmış ve bu konuda yapılmaya çalışılan iyileştirmeler, toplumsal ihtiyaç ve beklentiler bakımından küresel veya ulusal ölçekte arzulan seviyede olamamıştır.

Ortaya çıkan büyük çaplı sağlık krizine karşı çözüm arayışları hem ulusal hem de uluslararası düzeydeki çabalara yansımıştır. Bu çabalar doğrultusunda özellikle yürütmeye ilişkin ek düzenleyici politikalar alındığını ifade etmek yanlış olmayacaktır. Ortak bir bilgi ağı oluşturmak ve bu bilgileri paylaşım açmanın yansırı birlikte hareket etmeyi sağlayacak yeni kurum/kuruluşlar faaliyete sokulmuştur (Permanand ve Vos, 2010: 136). Öyle ki pandemi sürecinde belirlenen kamu politikaları kadar sahada nasıl uygulandığı da önem kazanmıştır. Kamu politikalarının uygulanmasına ilişkin temel iki varsayım bulunmaktadır. Birinci yöntem göre; belirlenen politikalar yukarıdan aşağıya doğru hiyerarşik bir sıralamayla uygulanır. İkinci

yönteme göre ise; politikaların başarılı olmasını doğrudan etkileyen politika uygulayıcılarından başlayarak yukarı doğru uygulanmasıdır. Pandemi sürecinde kamu politikası hiyerarşisi göz önünde bulundurulduğunda en etkin pozisyonda bulunanların (Doktor, hemşire, uzman, güvenlik görevlileri vb.) aslında uygulayıcılar olduğu ve arzu edilen başarının aslında uygulayıcılara yüksek ölçüde endeksli olduğu ortaya çıkmıştır. Halkla yüz yüze temas eden ve temel yönlendirici konumunda bulunan uygulayıcıların mevcut pozisyonu her bakımdan güçlenmiştir. Temel varsayımda bulunduğumuz alan burasıdır. Güçlü bir kamu politikası aktörü olan bürokrasinin bu durumdan daha güçlenerek çıktığını belirtmek mümkün mü?

Bürokrasinin gelişim göstermesinde, devletin ekonomik hayata girişimci ve düzenleyici olarak girmesi, kamu hizmeti anlayışı ve devletlerin işlevlerindeki artışla bürokratik örgütlerin çoğalması arasındaki paralellik etkili olmuştur. Vatandaş tarafından talep edilen eşitlik ve demokrasi istekleri beraberinde birçok kural ve kurumların oluşturulmasına sebep olmuştur. Gerek bu kural ve kuruluşlar gerekse devletin yeni oluşturduğu hizmet alanları bürokrasinin gelişimine katkıda bulunmuştur (Eryılmaz, 2002: 278; Yılmaz ve Telsaç, 2021:43). Fakat günümüz modern yönetim fikirleri bürokrasinin gelişim nedenlerini adeta ortadan kaldıracak şekildedir. Zira 1970'lerin sonundan itibaren öncüleri batılı ülkeler olmakla beraber dünyadaki birçok ülke, kapsamlı ve anlamlı sayılabilecek değişim sürecine dahil olmuşlardır. Ortaya çıkan değişim rüzgarı kamu yönetiminin; hem makro hem de mikro düzeyde yeniden yapılandığını göstermektedir (Coşkun, 2004: 129). 1980'li yıllarda gündeme gelen yeni kamu yönetimi devletler açısından; süreç esaslı yöntem ve kurallara uygun bir şekilde işleri yürütmek mantığından, performans ölçümünün yapıldığı, kaynakların etkin ve verimli kullanıldığı, sorumluluk üstlenebilme ve hedefe odaklanabilme şeklinde net bir paradigma değişimine sahne olmuştur. Neo-liberal politikaların hakim olduğu bu değişimin, özellikle bürokratik yönetimden işletmeye geçiş esaslı bir reform olduğunu ifade etmek gerekir (Bilgiç, 2011: 100-101).

Kamu işletmeciliği anlayışı; şirket yönetim tarzının devlete uyarlanması, devletin piyasaya müdahalesinin olabildiğince azaltılması, devletin diğer şirketler gibi serbest piyasada rekabet etmesi ve devletin temel vazifelerini yerine getirmekle yetinerek Neo-liberal yaklaşımların yönetimine uyarlanması şeklinde kendini göstermiştir (Kalfa, 2011:410; Telsaç, 2020: 31). Christopher Hood, 1991 yılında yayınlanan "A Public Management For All Seasons?" (Tüm Sezonlar/Zamanlar İçin Nasıl Bir kamu Yönetimi?) adlı makalesinde kamu yönetimi için ilk kez Yeni Kamu İşletmeciliği (New Public Management, "NPM") kavramını kullanmış ve NPM'nin yükselişini açıklamak bakımından bürokrasiyi doğrudan ilgilendiren dört idari trende dikkat çekmiştir. Bürokrasinin ciddi şekilde mevzi kaybetmesine neden olan unsurları Hood şöyle ifade etmektedir (1991: 3):

- Harcama ve personel bakımından kamusal büyümeyi belirgin şekilde yavaşlatmak veyahut devletin mevcut bürokratik yapısını küçültmek için yapılacak faaliyetler,
- Hizmet sunumunda merkezi yönetiminden çok, yerinden hizmet sunumuna ve özelleştirme veya yarı-özelleştirmeye gidilmesi,
- Kamu hizmetlerinin üretimi ve dağıtımında özellikle bilgi teknolojileri ve otomasyonun tercih edilmesi ve unsurun geliştirilmesi,
- Kamu yönetimi, politika tasarımı, karar stilleri ve devletlerarası işbirliği konularında daha uluslararası bir gündemin oluşturulması, şeklindedir.

Hood'un belirttiği ilk üç unsur doğrudan, dördüncü ise dolaylı olarak bürokrasiyle ilişkilidir. Tartışmanın en sıcak yeri burasıdır... Temel savımız olan pandemi sürecinde bürokrasinin güçlenmesi tezi; bu unsurların zayıflaması veya ortadan kalkmasıyla mümkün olabilecektir. Sonuca ulaşabilmek açısından Pandemi sürecinde oluşan yeni koşulları, Hood tarafından öne sürülen temel NPM savlarıyla kıyaslamamız gerekmektedir. Buna göre:

Sav1: Devletin mevcut yapısının hem harcama hem personel açısından küçültülmesi gerekmektedir.: Katılımcıların

Tartışma: Pandemi koşullarında hemen hemen Dünyanın tüm ülkeleri tarafından yapılan kamusal harcamalar artarak çoğalmıştır. Ortaya çıkan sağlık krizi daha fazla çalışana ihtiyaç duyulmasına neden olmuştur. Özellikle sağlık ve güvenlik sektöründeki görevli ve uzmanların sayısı yetersiz bulunarak acil şekilde arttırılmaya çalışılmıştır.

Sav2: Merkezi yapıların zayıflatılarak çok parçalı hizmet sunumuna gidilmesi ve özelleştirmenin mümkün olan her alanda yapılması önem arz etmektedir.

Tartışma: Pandemi süreci boyunca devletlerin mevcut kurumlara ek, kurum ve kuruluşlar oluşturmaya çalıştığını ve özelleştirmenin aksine kamulaştırma yönünde adımlar attığını belirtmek gerekir. Özellikle temel gıda ve ihtiyaçlara ilişkin tedarik zincirinin pandemi süresince bozulması nedeniyle; devletlerin bu doğrultuda düzenleyici ve doğrudan tedarikçi girişimleri olmuştur. Bu süreçte devletler benzer bir riske karşın stratejik önemdeki ürünler (cerrahi maske, eldiven, alkol vb.) için hem üretici hem de stokçu konumuna geçmiştir.

Sav3: Kamu hizmetlerinin üretimi ve dağıtımını açısından bilgi teknolojileri ve otomasyon sistemleri tercih edilmelidir.

Tartışma: Temelde bürokrasinin hizmet üretimi açısından bilgi teknolojilerini kullanması varlık sebebine ilişkin bir zayıflama oluşturabilir. Fakat pandemi zarfında Devletin sunması gereken hizmet çeşitliliğinde büyük ölçekli değişimler ve çeşitlilikler meydana gelmiştir. Zira buna göre bazı ülkelerde her hafta düzenli şekilde bir veya birkaç kez Covid testi yapılması için sağlık ve güvenlik çalışanları görevlendirilerek ev ev dolaştırılmıştır. Bu uygulamalara ek olarak devletler 65 yaş üstü nüfus ve temaslı kişiler için, su, gıda, ilaç vb. malzemeler dağıtmak zorunda kalmıştır. Bu değişimler bürokrasinin rolüne ilişkin güçlendirici etki sağlamıştır.

Sav4: Kamu politikası ve devletlerarası işbirliği konularında daha uluslararası bir gündem oluşturulmalıdır.

Tartışma: Devletlerin pandemi süresince daha fazla işbirlikleri kurmaya çalıştıkları yadsınamaz. Fakat sahadaki girişimlere rağmen; krizin ilk dönemlerinde durumun farklı bir seyir izlediğini belirtmek gerekir. Örneğin; İtalya'nın Avrupa Birliğinden yardım talebine istinaden Fransa Cumhurbaşkanı Macron'un durumu "savaşta olma hali" olarak niteleyip ret etmesi gelinen aşamanın uluslararası işbirlikleri için çokta müsait olmadığını göstermektedir. Aslında ortaya çıkan durum; sıklıkla tekrarlanan minimal devlet savının kriz dönemlerinde ihtiyaç duyulan temel araç ve malzemeye dahi ulaşamamanın önünde nasıl bir engel oluşturduğunun çarpıcı bir örneğidir. Ayrıca bir başka örnek olan basit solunum maskelerinin olası bir salgında ne kadar önemli olabileceği ve ülkeler açısından beklenmedik çatışma alanları yaratabileceği bu sayede görülmüş oldu. Fakat uluslararası işbirliklerinin istenen seviyede gerçekleşmemesi bürokrasiye ilişkin nasıl bir etki yaratabilir? İki yönlü bir bakış açısı geliştirilebilir. Pozitif açıdan değerlendirmek için; Avrupa'da ortak bir bilgi ağı oluşturmak ve bu bilgileri paylaşma açmanın yansıra birlikte hareket etmeyi sağlayacak yeni kurum/kuruluşların faaliyete sokulması örneği verilebilir (European Council, 2020; Council of the European Union, 2020). Bu bürokrasiyi güçlendirecek ve etki alanını genişletebilecek bir unsurdur. Fakat negatif açıdan bakıldığında ise daha girift bir tabloyla karşılaşmaktayız. Buna göre; uluslararası gündemler oluşturulurken kamu politikası açısından son derece etkin olabilen küresel aktörler devreye girmektedir. Zira

dış paydaşlar ülkelerin kamu politikalarının belirlenmesinde, en az iç paydaşlar kadar etkili bir rol oynayabilmektedir. Özellikle belirtmek gerekir ki küreselleşme süreciyle; dış paydaşların iç politikaları belirleme ağırlığı her alanda artış göstermiştir. Bu durum, özellikle mali/iktisadi kriz ile karşı karşıya kalan ülkeler için daha belirgin bir hal almaktadır (Bayırbağ, 2020:46). Neo-liberal dönemlerin istisnasını oluşturan temel dinamikler ise; ironik bir şekilde yine ekonomik ve toplumsal krizler şeklinde olmaktadır (Ciner, 2020:8). Zira, Covid 19 pandemisi devletlerin birçok alanda Neo-liberal politikalara zıt olan sosyal politikalar (refah devleti unsurları) izlemesi ironiye ilişkin iyi bir örnektir. Fakat genel bir bakış açısıyla küresel aktörlerin kamu yönetimine etkileri çoğunlukla Neo-liberal politikalar ekseninde olmaktadır. (Kandeğer ve Telsaç,2022a:170; Kandeğer ve Telsaç,2022b:547). Yukarıda yapılan kıyaslamaya ilişkin bir değerlendirme yapıldığında liberal politikaların bürokrasiye sıcak bakmadığı çok açıktır.

Tartışmaya NPM ekseninden ayrılarak bürokrasiyi güçlendiren temel etkenleri; pandemi koşullarında oluşan gelişmelerle kıyaslayarak devam etmek ek bakış açıları oluşturmamızı sağlayacaktır. Buna göre (Akman, 2019: 54-56; Eryılmaz, 2002:278-279):

Bilgi ve Uzmanlık: Bürokrasinin en önemli güç kaynaklarından biri, kamu politikalarını oluşturacak siyasilere nazaran daha çok bilgi ve uzmanlığa sahip olmaları durumudur.

Covid 19 pandemisi süresince bürokrasinin bilgi ve uzmanlığına hiç olmadığı büyük ihtiyaç doğmuştur. Gerek sağlık gerek ekonomik konular başta olmak üzere birçok açıdan bürokrasiye bu kadar ihtiyaç duyulduğu dönem yok denecek kadar azdır. Elbette bürokrasinin elinde tuttuğu bilgi ve uzmanlık gücü önemli bir pozisyon sağlamaktadır.

Karar Verme İktidarı: Bürokrasilerin sahip olduğu bir diğer güç; karar verme iktidarındır. Bürokratik yapıların, bir araya gelme, rahat bir şekilde değerlendirme ve kendi aralarında oylama yapabilme benzeri aktivitelerde yok denecek kadar az prosedüre tabi olduklarından yasama organlarına nispeten daha çabuk kararlar alabildiği görülmektedir.

Yaşanan kriz ortamı sayesinde karar verme iktidarının ne kadar önemli olduğunu açık şekilde görme şansımız olmuştur. İhtiyaç doğrultusunda hızlı alınması gereken kararlar geciktiğinde veya alınmadığında istenmeyen sonuçlarla karşılaşmıştır. Bürokrasi bu açıdan hızlı karar alma gücüyle öne çıkmaktadır.

Devamlı ve İstikrarlı Statü: Bürokrasinin güç kaynaklarından olan bir diğer husus devamlılıktır. Siyasi yöneticiler seçimle değişirken memurlar görevlerine devam etmektedirler.

Kriz süresince birçok ülkede sağlık çalışanlarının istifa etmelerinin engellenmesi veya yasaklanması durumu istikrara verilen önemi ortaya koymaktadır. Zira çalışanların sürekliliğine ihtiyaç duyulmuştur. Bürokrasi bu noktada seçimle değişebilen siyasi iktidara kıyasla önemli bir güç elde etmektedir. Pandemi koşulları bu gücü pekiştirmiştir.

Örgüt İdeolojisi: Kurumlar kendi örgüt yapısı içinde oluşturduğu fikir ve öğretilerden güç alır.

Pandemi koşullarında özellikle sağlık ve güvenlik çalışanlarına duyulan saygı ve itibar. Bu prestij yükselmesi örgüt ideolojisini güçlendiren bir durumdur. Güçlenen örgütsel ideoloji bürokrasiye ek güven ve hareket alanı sağlamaktadır.

Özerk Yapılı Örgütler: Mevcut bürokratik oluşumun dışında bazı kurumların siyasetçiler karşısında birtakım özerk yetkilere sahip olabileceği yapılardır.

Bürokrasilerin bazı alanlarda özerk yapılara (Üniversiteler, YÖK, TRT vb.) sahip olması süresince avantaj oluşturmuştur. Örneğin çalışanların işlerine evden devam etmesi veya bazı

sağlık gerekçeli imtiyazlar tanınması mevcut pozisyonlarını; artan iş yükü sebebiyle güçlendirmiştir. Özellikle ertelenen kamu hizmetlerinin birikmesi bürokrasiye ilişkin ek bir bağımlılık sebebi oluşturmuştur. Ayrıca kriz koşullarında hızlı karar alabilmek ve örgütsel iletişimi arttırmak özerklik sayesinde daha kolay olmaktadır.

Kamu politikaları oluşturulurken en önemli iki aktör hükümet ve bürokrasi kanadıdır. Bürokrasi kamu politikalarının oluşturulma, uygulanma ve denetim aşamalarının tamamında yer almaktadır. Modern devletlerde yürütme erkinin siyasi yönü bir tarafa bırakılırsa, yürütme salt kamu yönetimi anlamına gelmektedir (Parlak, 2011: 45). Kamu bürokrasileri alınan hemen hemen tüm kararlar üzerinde etki sahibi olurken bu kararların uygulanması aşamasında da ana politikanın geleceğini etkileyen başat aktör olmaktadır. Uygulama aşamasında kamu çalışanlarının takındığı tavır, karar alınan uygulamaya duydukları inanç ve sergiledikleri performans büyük önem taşımaktadır (Hughes, 2013: 197-198). Pandemi süresince bürokrasinin kamu politikası açısından sahip olduğu rolün önemi artmıştır. Dünyanın bilgi ve uzmanlığa olan ihtiyacı inanılmaz seviyelere çıkararak her bakımından bürokrasinin mevcut pozisyonunun güçlenmesini sağlamıştır.

KAYNAKÇA

- Akman, E. (2019). Kamu Politikası, Nobel Yayın Grubu, ikinci Baskı, Ankara
- Bayırbağ, M. K. (2020). Fırtınanın Gözünde: Zor Zamanlarda Kamu Politikası Analizi. Türkiye’de Kamu Politikaları: Güncel Konular ve Eğilimler içinde (ss. 35-49), Ankara: Ankara Üniversitesi Yayınları, Yayın, (685).
- Bilgiç, V. K. (2011). Küreselleşme Sürecinde Kamu Hizmetlerinde Dönüşüm., B. Parlak. (Editör). Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar, 2. Baskı, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa, ss. 93-116
- Coşkun, R., R. Altunışık, S.Bayraktaroğlu ve E.Yıldırım (2015), Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri, Sakarya Yayıncılık, Sakarya.
- Çelik, Fatma E. (2008). Çalışma Alanı Olarak Kamu Politikası: Tarihsel ve Düşünsel Kökler Üzerine, Amme İdare Dergisi, sayı 3 s, 41-72
- Çiner, C. U. (2020). Kamu Politikaları: Perspektifler, Temalar ve Tezler. Türkiye’de Kamu Politikaları: Güncel Konular ve Eğilimler içinde (ss. 1-34), Ankara: Ankara Üniversitesi Yayınları, Yayın, (685).
- Eryılmaz, B. (2012), Türkiye’ de Bürokrasinin Sorunları., B. Aykaç, Ş. Durgun, H. Yayman. (Editörler). Türkiye’de Kamu Yönetimi, İkinci Baskı. Ankara. Nobel Yayıncılık. s. 207-214
- Eryılmaz, B. (2016), Kamu Yönetimi Düşünceler-Fonksiyonlar-Politikalar, Dokuzuncu Baskı, Umuttepe Yayınları, Kocaeli
- European Council, Council of the European Union. (2020). COVID-19 coronavirus pandemic. Retrieved from <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/coronavirus/>
- European Council. (2020). Special European Council, 17-21 July 2020. Retrieved from <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2020/07/17-21/>
- Hood, C. (1991). A Public Management For All Seasons?, Public Administration, Vol 69, No.1
- Hughes, O.E (2014) Kamu İşletmeciliği ve Yönetimi(Çev. Kalkan, B.,Akın, B., Akın, Ş), 1.Baskı BigBang Yayınları, Ankara.

- Kalfa, C. (2011) Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişimi Ve Kimlik Tartışmaları, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi C.16, S.1 s.403-417.
- Kandeğer, B. ve Telsaç, C. (2022a). Yeni Kamu Yönetimi Düşüncesinin “Ekonomi Politikği”, (Ed. Karabulut, Ş.), Yerelden Globale Tüm Boyutlarıyla Kamu Yönetimi, Gazi Kitapevi.
- Kandeğer, B. ve Telsaç, C. (2022b). “Democracy and Participation” An Imagination Of The Local, 6th International New York Conference On Evolving Trends In Interdisciplinary Research & Practices, New York
- Parlak, B., Doğan, K.C (2016), Kamu Yönetimi ,Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişmesinde Rol Oynayan Kurumsal Yönler Üzerine Bir Giriş 2. Baskı, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa
- Permanand, G. and Vos, E. (2010). EU regulatory agencies and health protection. In E. Mossialos, G. Permanand, R. Baeten and T. K. Hervey (Eds.), Health systems governance in Europe: The role of European Union law and policy (pp. 134-185). United Kingdom: Cambridge University Press
- Telsaç, C. (2020). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Kapsamında Kamu Hizmet Algısının Ölçümü: Van Eğitim ve Araştırma Hastanesi örneği [Unpublished Master’s Dissertation]. Yüzüncü Yıl Üniversitesi.
- Yılmaz, V. & Telsaç, C. (2021). Authority And Bureaucracy From Weber's Perspective. Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, (34), 42-52. DOI: 10.20875/makusobed.903546

Covid-19 Küresel Salgınının Kamu Politikaları Çalışma Konularına Etkileri

Sebiha Düz, Hüseyin Gül ve Hüseyin Özgür

Arş. Gör., Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Süleyman Demirel Üniversitesi, Isparta. E-posta: sebihaduz@gmail.com, ORCID: 0000-0002-1706-6001

Prof. Dr., Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Süleyman Demirel Üniversitesi, Isparta. E-posta: gulhuseyin@yahoo.com, ORCID: 0000-0001-6901-541X.

Prof.Dr., Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Anadolu Üniversitesi, Eskişehir. E-posta: huseyinozgur1@gmail.com, ORCID: 0000-0003-1219-1273

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetiminin kesişen alt alanı ve uygulama odaklı bir disiplin olarak Kamu Politikası çalışmaları, genellikle kısa süre içerisinde çözüm bekleyen, yaygın etkisi bulunan meşru ve kritik kamusal sosyoekonomik konulara ve sorunlara ve çözümlerine eğilir. Bu süreçte kamu politikası çalışmaları, bir sorunu çözmek ya da ihtiyacı gidermek için seçeneklerin (politikalar ve programlar) ortaya konup analiz edilmesini, kamusal aktörlerin ya da onların denetimi ya da gözetimi altındaki diğer aktörlerin geliştirdikleri çözümlerin ve uygulamaların incelenmesini ve değerlendirmesini içerir. Kamu politikasına konu olan sorunlar, geliştirilen çözümler ve uygulamalar toplumdan topluma, hatta aynı toplumda bir hükümetten diğerine ya da bir kurumdan diğerine farklı biçimler alabilir. Ancak halen yaşanan COVID-19 küresel salgını ya da geçmişte yaşanmış 1929 Ekonomik Buhranı, 1973 Petrol Şoku, 2008 Finansal Krizi ile daha genel terör, uluslararası göç, bağımlılık, küresel ısınma ve iklim değişikliği krizleri gibi küresel etkilere sahip sorunlarla karşılaşıldığında aynı konuya odaklanan karşılaştırmalı çalışmaların öne çıktığı görülür. Çünkü sorunlar küresel ölçekte birçok toplumu ciddi biçimde etkilemekte ya da etkileme potansiyeli taşımaktadır. Bu nedenle bu tür küresel sorunlara, dünyadaki birçok toplumda mevcut iktidarlarca ya da kurumlarca ciddiyetle yaklaşılır ve çözümler geliştirilmeye çalışılır. Dolayısıyla, Karşılaştırmalı Kamu Politikası çalışmalarında küresel ölçekte etkilere sahip benzer bir soruna farklı toplumların nasıl çözümler ürettikleri önemli bir konudur. En iyi uygulama örnekleri politika öğrenme ve politika transferi gibi konular öne karşılaştırmalı politika çalışmalarında önemli yer tutmaktadır.

Bu çalışmanın sorunsalı, küresel ölçekte yaygın ve derin etkileri nedeniyle birçok farklı toplumu ve hükümetleri etkileyen ve çözümler aramaya iten COVID-19 küresel salgını gibi sorunların, kamu politikaları üzerine yapılan bilimsel çalışmalarda da artan bir ilgi ile ele alınmadığıdır. Bu çerçevede bildirinin konusu kamu politikası ile ilgili yapılmış olan bilimsel çalışmalardır. Bu çalışmada COVID-19 küresel salgın konusu örneği temel alınarak, 2009-Nisan 2022 döneminde Türkiye’de yayımlanan kamu politikası çalışmalarına bu konunun ne ölçüde yansıtıldığı bibliyometrik bir teknikle literatür taraması ile içerik çözümlemesi yoluyla irdelenmiştir.

Kamu politikası çalışmalarında, kamu politikasına konu olan sorunlar incelenirken çok farklı sorular sorulabilir. Bu sorunların bazı önemlileri şunlardır: (i) Sorunun türü ve temel niteliği (sosyal, çevresel, yönetsel, siyasal, ekonomik, kültürel, yasal, teknolojik ya da eğitim, sağlık, ulaşım, kimlik ya da temel hak ve özgürlüklerle ilgili ...) nedir? (ii) Sorunun toplumları ya da kitleleri etkileme yaygınlığı (ulusüstü, ulusal, ulus-altı, bölgesel, yerel, kentsel, kırsal) ve düzeyi (sayısal büyüklüğü ve derinliği) nedir? (iii) Sorundan etkilenen kitle(ler)in özellikleri (yaşlı, genç, kadın, erkek, çalışan, emekli, engelli, işsiz, yoksul, öğrenci vb.), sayısal büyüklüğü, ekonomik gücü ve örgütlülük düzeyi nedir? (iv) Sorunun kitle üzerinde etkisinin orta çıkış hızı (hemen, yavaş yavaş ya da çok uzun zaman sonra) ya da devam etme süresi (uzun, orta ya da kısa süreli) nedir?

Ancak bildiri, doğrudan sorunların analizini değil, Türkiye’de kamu politikası alanında kabul edilebilecek yapılmış bilimsel çalışmalarda, COVID-19 küresel salgını konusunun (ya da uluslararası

göç gibi yaygın ve etki düzeyi geniş sorunların) ne ölçüde ele alındığını saptamaya dönük bir keşif çalışmasıdır. Bu amaçla, Dergipark / ULAKBİLİM veritabanı üzerinden 2009-2022 yılları arasında kamu politikası alanında yapılmış makale çalışmaları taranmış ve incelenmiştir. Söz konusu kamu politikası temalı çalışmalara ulaşabilmek için öncelikle veritabanı üzerindeki farklı gelişmiş arama seçenekleri kullanılarak optimum veriye ulaşılmıştır. Yapılan aramalar, önce ayrı ayrı anahtar sözcüklerde ve özetlerde “kamu politikası” sözcük grubunun aratılması ile başlatılmıştır. Ardından ise ulaşılan veri havuzunun genişletilebilmesi ve önceki arama sonuçlarındaki çakışmalardan doğabilecek yanlışlıkların önlenmesi adına anahtar sözcüklerinin arasında veya özetinde “kamu politikası” kelime grubunun yer aldığı çalışmalar taranmıştır. Tüm arama sonuçlarının ayrı ayrı kaydedildiği süreçte, buna ek olarak gözden kaçabilecek sonuçları en aza indirmek adına bir önceki arama, çalışmanın kapsamına giren yıllara göre tekrar edilmiştir.

Çalışmada COVID-19 küresel salgınının Türkiye özelinde kamu politikası alanındaki yayınlara ne ölçüde yansıtıldığını saptamak için COVID-19 küresel salgını öncesi ve sonrasını kıyaslamak amaçlanmaktadır. Tamamlanan tarama sonucunda ulaşılan çalışmalar, yayın yıllarına göre 2009-2019 ve 2020-2022 dönemleri olarak iki ayrı gruba ayrılmıştır. Bu iki dönem üzerinde yayın sayıları, yazarların bağlı oldukları kurumları ve uzmanlık alanları ile anahtar sözcükler üzerinden ortak temaları incelenmiştir. Bu incelemede, mevcut çalışma kapsamına dahil edilmesine karar verilen makalelerde, kamu politikası ve çeşitli disiplinlerin ilişkisi; ülke, bölge ve disiplinler düzeyinde kamu politikasına dair inceleme yahut karşılaştırmalar ve politika önerileri; kamu politikası çalışmalarının dönemsel seyri gibi farklı bağlamlarda çalışmalar yayınlandığı saptanmıştır.

Çalışmada kullanılan bibliyometri yönteminin uygulanmasının, dijital veritabanlarının ortaya çıkıp yaygınlaşmaya başlaması sayesinde daha kolay bir hal aldığını ifade etmek mümkündür. Zira bilgiye erişilebilirliğin artması, analog bilginin dijital ortamlara aktarılması aracılığı ile oluşturulan veritabanları ile daha olanaklı hale gelmiştir. Basılı haldeki dergilerin de internet ortamında arşivlenerek kullanıcılara sunulması, aslında basılı yayınlar arasındaki bir arayış ile zahmetli sayılabilecek bir süreç olan makale taramasını kolaylaştırmıştır. Böylelikle bibliyometri yöntemi kullanılarak yapılacak bir çalışma için daha kolay biçimde geniş veri toplamak mümkün olmuştur. Bibliyometri tekniğinin kullanılmasında esas olan spesifik bir soruya odaklanarak yanıt aranması ve bu yapılırken önceden belirlenen dahil etme ve dışlama kriterlerine göre bir araştırma stratejisinin izlenmesidir. Böylece, belirlenen araştırma sorusu ve veritabanı doğrultusunda bulunan bilimsel çalışmalar güvenilir ve geçerli biçimde sınıflandırılıp, ilgili ölçütlere göre elenebilir, incelenip değerlendirilebilir.

KAYNAKÇA

- DYE, T. R. (1987) *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall, Inc.
- GÜL, H. (2015) “Kamu Politikası Analizi, Yöntemleri ve Teknikleri”, *Yasama Dergisi*, 29, s. 5-31.
- GÜL, H. (2018) “Dijitalleşmenin Kamu Yönetimi Ve Politikaları İle Bu Alanlardaki Araştırmalara Etkileri”, *Yasama Dergisi*, 36, 5-26.
- KESER-ASCHEBERGER, F. (2015) “Nitel Politika Analizi”, içinde *Nitel Araştırma Yöntem, Teknik, Analiz ve Yaklaşımları*, Editörler. F. N. SEGGIE ve Y. BAYYURT, s. 323-342, Anı Yayıncılık, Ankara.
- KRAFT, M. E. and S. R. FURLONG (2013) *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives*, 4th Edition, Sage Publications, Los Angeles, California.
- MINTROM, Michael (2012) *Contemporary Policy Analysis*, Oxford University Press, New York.
- MORÇÖL, Göktuğ (2015) *Kamu Politikaları Çözümlemelerinde Yöntem Sorunları*, Açılış Konferansı, VI. Kamu Politikaları Çalıştayı, 16-17-18 Eylül, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Sakarya.
- WEIMER, D. L. and A. R. VINNING (1998) *Policy Analysis: Concepts and Practice*, 3rd Edition, Prentice Hall, New Jersey, Prentice Hall, Inc.

Post Pandemi Döneminde Sağlık Politikaları Kapsamında Aile Hekimliği Uygulaması:

Van İli Örneği

Kübra GÜMÜŞ

Öğretim Görevlisi, Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Erciş Meslek Yüksekokulu, k.koroglu@yyu.edu.tr,
05445687681

İnsanlık tarihinin bilinen hemen hemen her döneminde salgın hastalıklar ortaya çıkmıştır. Bu hastalıkların tedavileri ve korunma yolları uzun zaman bilinmemiştir. İnsanlar salgın hastalıkları yaşadıkları günahların cezaları olduğunu düşünerek Tanrı'nın bir gazabı olarak görmüşler ve çoğu zaman da hastalıklara bir kutsallık atfetmişlerdir.

“Tıbbın Babası” olarak da bilinen Antik çağın ünlü hekimi Hipokrat, MÖ 412’de gripi tanımlamıştır. O kendisinden önceki dönemde uygulanan geleneksel dini yöntemlerin tam tersine, akla ve tecrübeye dayalı tıp anlayışını ortaya koymuştur. Ona göre, tıp ilahi bir sanattı ve hekimler tanrıların yardımını görmekte ve doğanın gücünden yararlanmaktaydı.

Eski Çağ’dan günümüze kadar endemik, epidemik ve pandemik nitelikte çok sayıda salgın hastalık yaşanmış ve bu salgınlarda milyonlarca insan hayatını kaybetmiştir. Veba, sıtma, kolera, sarıhumma, çiçek, grip, verem, tifo, tifüs ve frengi hastalıkları kitlesel ölümlere yol açan önemli salgın hastalıklardandır. Ancak bunlar dünyanın büyük kısmını etkileyecek boyutlara ulaşmamıştır. Bilindiği kadarıyla dünyada şu ana dek üç veba, yedi kolera ve bugünlerde yaşadığımız salgınla birlikte 10’dan fazla grip pandemisi yaşamıştır.

Bununla birlikte tarihte ilk influenza pandemisi 1580’de kaydedilmiştir. O tarihten itibaren her 10-30 yıl arasında bir influenza epidemisi veya pandemisi görülmüştür. Tarihte bilinen viral pandemilerinden bazıları, Rus Gribi, İspanyol Gribi, Asya Gribi, Hong Kong Gribi, Domuz Gribi, Çiçek hastalığı, Kızamık AIDS, Koronavirüslerdir. Son yıllarda epidemik veya pandemi oluşturmuş olan koronavirus türleri ise Şiddetli Akut Solunum Sendromu (SARS), Orta Doğu Solunum Sendromu (MERS) ve COVID-19’dur.

COVID-19 günümüzde dünya genelinde oluşturduğu salgınla çok büyük halk sağlığı sorunlarına yol açmakla birlikte pek çok alanda değişik toplumsal sorunlara da sebep olmuştur. Çin, 31 Aralık 2019’da Hubey eyaletine bağlı Wuhan kentinde kaynağı bilinmeyen solunum yolu rahatsızlığı vakalarını Dünya Sağlık Örgütü’ne (DSÖ) bildirmiştir. DSÖ; 7 Ocak 2020 de hastalık etkeninin yeni bir koronavirus olduğunu açıklamış ve 2019-nCoV diye ilk isimlendirmesini yapmıştır. 9 Ocak 2020 de Çin bilim adamları virüsü tanımlamıştır. Virüs daha sonra SARS-CoV2, hastalık COVID-19 olarak isimlendirilmiştir. 11 Ocak’ta Çin’de hastalık salgına dönüşmüş ve ilk vefat bildirilmiştir. DSÖ bu salgını 30 Ocak 2020’de Uluslararası Halk Sağlığı Acil Durum ilan etmiştir. Daha sonra hastalık iki ay gibi kısa bir sürede tüm dünyaya yayılmış, 11 Mart 2020’de DSÖ durumu pandemi olarak ilan etmiştir. Virüsün insanlar arasında damlacık yoluyla, temasla ve bazı durumlarda da (aerosol oluşturan işlemlerde) hava yoluyla bulaştığı anlaşılmıştır. Aile içi bulaşmalar yanında, toplu yerlerden, sosyal ilişkilerle bulaşma ve sağlık personelinde bulaşma önemli bulaşma yollarıdır.

Türkiye’de Sağlık Bakanlığı, bu salgın için çok erken dönemde çalışmalara başlamış, 10 Ocak 2020’de DSÖ’nün pandemi ilanından iki ay önce bilim kurulunu kurarak düzenli şekilde çalışmasını sağlamıştır. Türkiye’de grip nedeniyle her yıl güncellenen ulusal pandemi planının iller düzeyinde gerekli hazırlık yapılarak güncellenmiş olması salgın hazırlığında başarının temel taşlarından biri olmuştur. Alınan tedbirlerle salgının ülkemize nispeten geç gelmesi sağlanmış, etkin filyasyonla vaka tespiti, başarılı bir hastane yönetimiyle kaliteli sağlık hizmeti sunularak hastanelerde yığılmalar önlenmiş, etkin ve erken tedavi ile vaka ölüm hızı düşük ülkeler arasında yer alma başarısı gösterilmiştir. Sonuç olarak Türkiye başarılı bir sağlık hizmeti sunmuştur.

Kişilerin yaşam kalitesinin maksimizasyonu ve kişilere yüksek düzey sağlık hizmeti sunma sağlık sisteminin temel amacıdır. Sağlık hizmetlerinin dışsal özellikleri sağlık hizmetleri sunumunda devletin temel sorumlulukları üstlenmesini gerektirmektedir. COVID-19 pandemisi döneminde sağlığın bir kamu hizmeti olarak ele alınıp, kapsayıcılık, hakkaniyet ve dayanışma ilkeleri üzerine kurulu felsefi

bakış açısıyla hizmet sunumunun önemi açık bir şekilde ortaya çıkmıştır. Dinamik bir yapıya sahip olan sağlık sistemi pandemi sürecinde çok daha hızlı bir değişim ve gelişim süreci yaşamıştır. Pandemi döneminde hizmet sunumunda yaşanan olumlu ve olumsuz durumların değerlendirilerek hizmetleri değişen koşullara adapte etmek ve sorunların çözümünde örgütsel ve bütüncül bir yaklaşım sergilemek önemlidir. Toplumsal açıdan bakıldığında bulaşıcı hastalıklarda kitleleri tedavi etmek, hastalığın oluşumunu önlemekten çok daha zor ve maliyetlidir. Sağlık sistemi içerisinde koruyucu sağlık hizmetlerine ve birinci basamak hizmet yapılanmasının ne kadar önemli olduğu bu süreçte daha iyi anlaşılmıştır.

Birinci basamak sağlık hizmetleri bireyin sağlık sistemine giriş kapısını ifade etmektedir. Birinci basamak sağlık hizmetlerinin ilk başvuru yeri olarak kullanılması maliyetlerin düşürülmesi, kişilerin daha kısa zamanda uygun tedaviye ulaşması, doğru yere sevk edilmesi, acil servislerin ve ikinci ve üçüncü basamak sağlık hizmetlerinin daha verimli kullanılması gibi katkılar sağlamaktadır.

Sağlıkta Dönüşüm Programı ile gündeme gelen aile hekimliği uygulaması ile ülkemizde birinci basamak sistemi yeniden yapılandırılmış ve 2011 yılında ülke geneline yaygınlaştırılmıştır. Aile Hekimliği Uygulama Yönetmeliği'ne göre aile hekimleri "kişiye yönelik koruyucu sağlık hizmetleri ile birinci basamak teşhis, tedavi ve rehabilite edici sağlık hizmetlerini, kapsamlı ve devamlı olarak belirli bir mekânda sunan; gerektiği ölçüde gezici sağlık hizmeti yapan" hekimler olarak tanımlanmaktadır.

Ülkemizde birinci basamak hizmetlere erişilebilirlik açısından ciddi sorunlar olmamasına rağmen Sağlık Bakanlığı Sağlıkta Dönüşüm Programı içinde yer alan sevk zincirini henüz hayata geçiremediğinden, aile hekimliği uygulamasının 2. ve 3. basamaktaki yığılmaya çözüm olabileceği, kaynak ve zaman kaybının önlenebileceği düşüncesi hala gerçekleştirilememiştir. Herhangi bir sağlık sorunu olduğunda kişilerin birinci basamağı tercih etmeleri açısından aile hekimliği öncesinde ve sonrasında çok büyük bir fark olmadığı çalışmalarla gösterilmiştir.

Çalışmalarda aile hekimliği uygulamasından memnuniyet oranının zaman içinde arttığı gösterilmesine rağmen başvuru durumunun hala istenilen seviyede olmadığı ortaya koyulmuştur. Birçok çalışmada kişiler aile hekimliğini ilk başvuru yeri olarak tercih etmediklerini, %10-15'i aile hekimine hiç gitmediğini, daha çok reçete tekrarı için aile hekimine başvurduklarını ve aile hekimlerini kendilerinin seçmediğini belirtmişlerdir. Bu sistemde bireye yönelik koruyucu sağlık hizmetlerinin ikinci plana atıldığı ve işlevsizleştiği de iddia edilmektedir. Bu durum temel sağlık göstergelerinde arzulanan iyileşmenin gerçekleştirilmesinde olumsuz rol oynamaktadır.

Sağlık sorunlarında birinci basamağın öncelikle tercih edilmemesi, sorunların ikinci veya üçüncü basamağa götürülmesi, bu basamakların iş yükünü ve maliyetini artırmaktadır.

Sağlıkta Dönüşüm Programının en önemli bileşenlerinden olan aile hekimliği sistemi, etkili ve kademeli sevk zincirinin işler hale getirilememesi sebebiyle kişilerin ilk başvuru yeri olmaktan çıkmıştır. COVID-19 pandemisi döneminde birinci basamağa alışan, hastaneden uzaklaşan toplumsal algı sevk zincirinin bu dönemde getirilmesi açısından bir şanstır. Uygun ortam değerlendirilerek sevk zinciri uygulaması başlatılmalıdır.

Birinci basamak sağlık hizmetlerinin personeli nitelik ve nicelik açısından desteklenmelidir. Aile sağlığı merkezlerinde aile hekimi uzmanı sayısının artırılmasına yönelik girişimlerde bulunulmalıdır. Ayrıca aile sağlığı elemanı olarak tanımlanan personele yönelik yükseköğretim/fakülte açılmalı ve bu alanda personel yetiştirilmelidir. Mevcut aile sağlığı elemanı olarak çalışan personele standart bir hizmet içi eğitim verilmelidir.

Aile hekimlerinin sistemin uygulanması ile ilgili görüşlerinin planlayıcı ve uygulayıcısı konumunda olan paydaşlarla ortak bir zeminde tartışılması ve sorunlara eşgüdüm içerisinde çözümler getirilmesi gerekmektedir.

Aile hekimlikleri Van ili özelinde incelendiğinde;

Aile Hekimi Sayısı: 362

Aile Sağlığı Eleman Sayısı: 300

Aile Hekimliği Birim Sayısı: 368

Aile Hekimliğine Kaydı Olan Toplam Kişi Sayısı: 1.141.015

Aile Hekimliğine Kaydı Olmayan Toplam Kişi Sayısı: 681

Aile Hekimi Başına Düşen Ortalama Nüfus: 3152

Kişi Başı Aile Hekimine Ortalama Başvuru Sayısı: %2.59

Aile hekimliklerinden Van Halk Sağlığı Laboratuvarına gelen kan numune sayıları şoyledir:

2020 Yılı

Gelen Hasta Sayısı: 131.404

Çalışılan Test Sayısı: 1.980.205

2021 Yılı

Gelen Hasta Sayısı: 174.047

Çalışılan Test Sayısı: 2.665.538

2022 Yılı (İlk 3 Ay)

Gelen Hasta Sayısı: 66.952

Çalışılan Test Sayısı: 998.627

Bu çalışma ile Covid-19 salgınının bir sağlık politikası olan aile hekimlikleri üzerindeki etkileri ele alınacaktır. Bu çerçevede post pandemi döneminde aile hekimliklerinin öneminin daha da artacağı, hastaların ilk başvuru yeri olacağı, etkili ve kademeli sevk zinciri ile daha etkin hale geleceği savı ortaya konulacaktır. Bu bağlamda Van ili özelinde, Van İl Sağlık Müdürlüğü'nden alınan aile hekimlikleri ile ilgili bazı sayısal veriler yıllara göre kıyaslanarak savın mahiyeti açıklanacaktır. Van ili özelinde aile hekimlikleri ile ilgili ulaşılan sayısal veriler ışığında pandemi sonrası için genel bir değerlendirme yapılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Politikası, Covid 19, Pandemi, Aile Hekimliği

Post-Pandemi Sürecine Etkileri Bağlamında Vefa Sosyal Destek Grupları

Emine ÇELİKSOY ve Aysena ALKAN

Doç.Dr. Çankırı Karatekin Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, eceliksoy@karatekin.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0001-8175-8611>.

Yüksek Lisans Mezunu, Çankırı Karatekin Üniversitesi, SBE, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi A.B.D., alkanaysena@gmail.com <https://orcid.org/0000-0002-5416-9747>.

Yaşlılık kavramı ya da insanın yaşlanması yeni olmamakla birlikte yaşlı nüfusun oranının toplam nüfus oranı içinde artmasıyla birlikte çeşitli problemler yaşanması sonucunda kamu yönetimleri açısından da önemli bir kavram olarak incelenmeye başlanmıştır. Yaşlı nüfusunun hızla arttığı ülkelerde kamu yönetimlerinden yaşlılara yönelik yeni sosyal ve ekonomik politikalar ile hizmetler bekler hale geldiler. Dünyada yaşanan dönüşüm, sağlık sistemlerinin değişen yapısı, sosyal ve kültürel hayatta meydana gelen değişimler sosyal hizmetleri daha özeldir yaşlılara ilişkin sosyal hizmetleri de dönüştürmüştür. Dünyada çeşitli ülkelerde yaşlılıkla ilgili çalışmalar 21. yüzyıldan itibaren devletlerin gündemine gelmiştir. 65 yaş üstü nüfusun toplam nüfus içindeki oranı 2000'li yıllarda yüzde 6,9 iken bu oranın bu artış sabit kalırsa 2025 yılında %10,4'e, 2050 yılında %19,3'e ulaşacağı tahmin edilmektedir. Yakın gelecekte Asya kıtası da yaşlı nüfusun toplam nüfus oranındaki oranının gitgide artışı sorunu ile karşı karşıya kalacaktır (<https://data.tuik.gov.tr/>, Erişim Tarihi: 07.05.2022). Gelecek 20-25 yıllık süreçte birçok devlet yaşlı nüfusun toplam nüfus içinde artması sorunu ile karşılaşacaktır. Literatürde 65 yaş üstü bireyler yaşlı olarak kabul edilmekle birlikte bu sayının nasıl ortaya çıktığı, hangi ölçümler sonucunda 65 yaşın bulunduğu, dünyanın farklı çevresel etkenlere, gelişmişlik düzeyine sahip olan ülkelerde yaşayan insanların yaşlılığı için kullanılabildiğine dair bir uzlaşıya rastlanılmamıştır. Nüfusun yaşlanması beraberinde yaşlı nüfusun bağımlılık oranını da artıracaktır. Bu bağımlılık oranının sağlık, sosyal güvenlik, güvenlik boyutları başta olmak üzere sosyal, kültürel ve ekonomik birçok boyutu bulunmaktadır. Bu bağlamda toplum nüfusu içinde artan bu oranın ciddi boyutlardan etkileyeceği şimdiden düşünülüp bugüne ve geleceğe dair kamu politikaları oluşturulmaya çalışılmalıdır. Dünya Sağlık Örgütü'nde yaşlılığı bireyin dünyaya gelişinden itibaren yıllar geçmesine bağlı olarak meydana gelen anatomik ve fizyolojik işlev farklılaşması dolayısıyla kendi yaşamını bağımsız sürdürme kabiliyetini kaybedip bağımlı bir yaşama geçmesi olarak tanımlamaktadır. Türkiye, dünyanın sanayileşmiş devletlerine kıyasla yaşlı nüfusun toplam nüfus içindeki oranının artması sorunuyla daha geç karşılaşmıştır. Ancak Türkiye'de de nüfus yaşlanmaktadır. Yaşlı nüfusun tüm gereksinimlerinin aile içinde çözülmesi de gitgide daha zorlaşmaktadır. Geleneksel kalabalık ailelerin yerini çekirdek

ailelerin alması da bu süreçte etkenlerdendir. Sanayileşmiş devletlerde yaşlılara yönelik yapılan kamu politikaları ile uygulanan hizmetler belli bir sistem dahilinde sürdürülmektedir. Bu ülkelerin bu sorunla daha erken karşılaşmaları ve ekonomik durumlarının daha iyi bir boyutta olması yaşlılarının bakımı ve rehabilitasyonuna ilişkin politika ile uygulamaları tamamlanmıştır. Türkiye’de hem yaşlı nüfus artışının diğer gelişmiş ülkelere kıyasla daha yeni tarihlerde gerçekleşmesi hem de ülkenin ekonomik düzeyinin diğer sanayileşmiş ülkelerle aynı düzeyde olmamasından kaynaklanan politika eksiklikleri bulunmaktadır. Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK)’nce hazırlanan “İstatistiklerle Yaşlılar 2021 Raporu”na (TÜİK, 2021) göre, 65 yaş ve üzerindeki nüfus 2016 senesinde 6 milyon 651 bin 503 kişi idi. Bu sayı yüzde 24 artıp 2021 senesinde 8 milyon 245 bin 124 kişi olarak kayıtlara geçmiştir. Yaşlı nüfusun toplam nüfus içindeki oranı ise 2016 senesinde yüzde 8,3’ten 2021 senesine kadar artmış göstermiş ve yüzde 9,7’ye yükselmiştir (<https://data.tuik.gov.tr/>, Erişim Tarihi: 07.05.2022). Nüfus artışı bu şartlarda devam ederse yaşlı nüfus oranının toplam nüfus içindeki oranının 2025 senesinde yüzde 11,0, 2030 senesinde yüzde 12,9, 2040 senesinde yüzde 16,3, 2060 senesinde yüzde 22,6 ve 2080 senesinde yüzde 25,6 olacağı öngörülmektedir (<https://data.tuik.gov.tr/>, Erişim Tarihi: 07.05.2022). Dünyada yaşlı nüfusun toplam nüfus içindeki oranının yüzde 10’un üzerinde olması nüfus yaşlanması göstergelerinden sayılmaktadır. Türkiye’de yaşlı nüfusun oranının diğer yaş gruplarının oranlarına kıyasla daha hızlı arttığına ilişkin veriler bulunmaktadır. Son yıllarda yapılan çalışmalarda genç ve çocuk nüfusu oranının azaldığı da görülmektedir (<https://data.tuik.gov.tr/>, Erişim Tarihi: 07.05.2022). Yaşlı bağımlılık oranı çalışma yaşamı içinde yer alabilecek yüz kişi başına düşen yaşlı sayısını ifade etmektedir. Bu oran 2016 senesinde yüzde 12,3’ükten 2021 senesinde yüzde 14,3 ‘e yükselmiştir. Nüfus artışının bu şartlarda devam etmesi halinde bu oranın Türkiye için 2025 senesinde yüzde 16,4, 2030 senesinde yüzde 19,6, 2040 senesinde yüzde 25,3, 2060 senesinde yüzde 37,5 olması öngörülmektedir. Nüfus ölçümleri değerlendirildiğinde 2021 senesinde en yüksek yaşlı nüfus oranına sahip ilk üç devlet yüzde 34,3 oranı ile Monako, yüzde 28,8 oranı ile Japonya, yüzde 22,8 oranı ile İtalya’dır. Türkiye, değerlendirmeye alınan 167 devlet içinde yaşlı nüfus oranının toplam nüfus oranındaki yeri açısından 68. sırada yer almaktadır. COVID-19 pandemisi veya koronavirüs pandemisi, 17 Kasım 2019 tarihinde [Cin](#)’in [Vuhan](#) kentinde ortaya çıkan virüs salgınıdır. Bu tarihten sonra dalga dalga yayılarak tüm dünyayı etkisi altına almıştır. Bu tarihten itibaren hastalığın yayılımının önlenmesi için çeşitli devletler çeşitli tedbirler almıştır. Türkiye’de de koronavirüs pandemisi devletin çeşitli tedbirler almasına yol açmıştır. Bu tedbirlerden önemli bir tanesi de ciddi risk gruplarından birini oluşturan 65 yaş üstü bireylere yönelik alınan tedbirlerdir. İçişleri Bakanlığı 21 Mart 2020 tarihinde 81 il

valiliğine bir genelge göndererek 65 yaş ve üstü vatandaşlar ile kronik hastalığı bulunan bireylerin ikametlerinden dışarı çıkmalarını sınırlandırmıştır. Devletin bu kararı almasının nedenini Türkiye Cumhuriyeti Devleti 1982 Anayasası'nın 61. Maddesidir. Bu maddeye göre devlet yaşlıları korumakla mükelleftir (Türkiye Cumhuriyeti Devleti 1982 Anayasası, m. 61). 81 il valiliğine gönderilen genelgede yalnız yaşayan veya ihtiyaçlarını temin edecek yakını bulunmayan 65 yaş üstü yaşlılar ile kronik rahatsızlığı bulunan bireylerin ihtiyaçlarının karşılanması, bu şahısların herhangi bir mağduriyete uğramamaları amacıyla ülkenin her yerinde vali/kaymakamların başkanlığında "65 yaş üstü Vefa Sosyal Destek Grubu" oluşturulacağı yer almıştır. Bu genelge kapsamında yer alan yaşlı veya kronik rahatsızlığı bulunan bireyler için 112,155,156 numaralarının ihtiyaçlarını bildirmek için kullanabilecekleri, bu aramaların cevaplanması ile talep edilen ihtiyaçların giderilmesi için öncelikle kolluk görevlilerinden yeterli kamu görevlisi ile araç- gereç görevlendirileceği ifade edilmektedir (65 Yaş ve Üstü ile Kronik Rahatsızlığı Olanlara Sokağa Çıkma Yasağı Genelgesi, 2020). İçişleri Bakanlığı salgının ilk günlerinde 81 il valiliğine gönderdiği bu genelgede yaşlı ve kronik rahatsızlığı bulunan vatandaşlarının psikolojik ve sosyal açıdan ihtiyaçlarını gidermeye yönelik bir çaba göstermiştir. Genelgede alınan kararları değerlendirdiğimizde devletin Anayasa ile kendisine verilen sosyal devlet olma ilkesi kapsamında hareket ettiği görülmektedir. Koronavirüs pandemisi bağlamında dezavantajlı gruplar içinde yer alan yaşlılar ile kronik hastalığı bulunan bireylere karşı korumacı bir anlayış içerisinde olduğu görülmektedir. Bu bireylerin herhangi bir mağduriyet yaşamamaları için oluşturulacak vefa sosyal destek gruplarının oluşturulması da bu bireylere karşı sorumluluk hissedildiği ve alındığını göstermektedir. Bu vefa sosyal destek gruplarının bizzat kaymakamlar/ valiler sorumluluğunda tutulması bu gruplara verilen önemi ifade etmektedir. Yine telefonla arayıp ulaşabilecekleri ve kendilerine ihtiyaçlarını temin edecek kamu görevlilerinin olması da bu bakımdan önemlidir. Bu süreçte vatandaşların büyük bir çoğunluğunun vefa sosyal destek gruplarına olumlu yaklaştığı bilinmektedir. Aynı zamanda yaşlı ve kronik rahatsızlığı olan bireylere diğer kişilerin de ihtiyaçlarını gidermeleri için yardım ettikleri bilinmektedir. Evden çıkışı kısıtlanan yaşlı bireyler ile kronik rahatsızlığı bulunan bireyler için bu süreçte devletin izlediği politika ile gösterdiği tutumun toplumun büyük bir çoğunluğu tarafından kabul gördüğü söylenebilir. Birçok sivil toplum örgütünün ve gönüllü kamu çalışanlarının da bu süreçte vefa sosyal destek grubu çalışmalarında yer aldıkları bilinmektedir. Bu dönemde yaşlıların sağlık bakım ihtiyaçları da ikametlerinde giderilmekteydi. Bu dönemde çeşitli kamu kurumları özellikle evden çıkışı kısıtlanan yaşlılara yönelik hizmetler üstlenmişlerdir. e-Devlet şifresi pandemi öncesinde PTT'ye doğrudan gidip ilk giriş için alınmakta iken koronavirüs pandemisi döneminde değişiklik

yapılmıştır. 65 yaş üstünde olan ve daha önce e-Devlet Şifresi almamış yaşlı vatandaşlar için” www.turkiye.gov.tr “adresinden beyan edecekleri adreslerine ücretsiz e-Devlet Kapısı Şifresi gönderimi talebinde bulunulabilmeleri mümkün olmuş ve yine başvurularının durumu bu bağlantı üzerinden takip edilebilir hale getirilmiştir. Yerel yönetimlerde bu kapsamda evinde interneti bulunmayan ya da akıllı cihazı bulunmayan/ bu cihazları kullanmayı bilmeyen vatandaşların evlerine gidip kapılarında yanlarında belediyeye ait olan internet bağlantısı olan akıllı cihazlar ile e-Devlet şifresi almışlar ve yine bu şahıslar için HES (Hayat Eve Sığar) kodu üretmişlerdir. 02.03.2022 tarihi itibariyle HES kodu uygulaması ve uçak, otobüs, tiyatro, sinema, sağlık kuruluşları ile okulların kapalı alanları hariç maske takma zorunluluğu kaldırıldı. Birçok tedbir aşılarda yaygınlaşmasıyla önemli ölçüde hafifletildi. Koronavirüs pandemisi ile birlikte alınan tedbirler yaşlıların yaşadıkları sorunların daha da görünür hale gelmesine yol açmıştır. Yalnızlığın bu süreçte daha da artması ve sosyal izolasyon sürecinin artması yaşlıların depresyon, anksiyete, obezite, ciddi rahatsızlıkların geç teşhis edilmesi, var olan kronik rahatsızlıkların daha da artması gibi psikolojik ve fiziksel sağlık problemlerine sebep olmuştur. Pandemi sürecinde alınan tedbirler büyük ölçüde esnetilmekle birlikte bu dönem sebebiyle yaşlıların yaşadığı problemler hali hazırda çözülmeye muhtaçtır. Pandemi tedbirlerinin önemli ölçüde hafifletildiği bu günlerde yaşlıların sosyal, ekonomik, psikolojik, fizyolojik ihtiyaçlarını da dikkate alan kamu politikalarının neler olduğu değerlendirilmesi, kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulamaya geçilmesi gerekmektedir. Bu çalışmada bu yeni dönemde sosyal hizmet kapsamında yaşlılara yönelik uygulanabilecek kamu politikalarının neler olduğu araştırılacaktır. Çalışmada nicel ve nitel yöntemler birlikte kullanılacaktır. İçişleri Bakanlığı ile diğer bakanlıklar ve kamu kurumları tarafından açıklanan resmi rakamlar kullanılarak il bazında, farklı dönemlere ait veriler karşılaştırılmalı olarak tablollaştırılıp analiz edilecektir. Bununla birlikte ikincil kaynaklardan da elde edilen sayısal veriler çalışmada kullanılarak çeşitli analizler yapılacaktır. Pandemi sürecinde ve post pandemi sürecinde yaşlılara yönelik sosyal hizmetlere ilişkin uluslararası ve ulusal literatür taranıp karşılaştırmalar yapılacaktır.

Kaynakça

İstatistiklerle Yaşlılar 2019 (18 Mart 2020),
<https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Istatistiklerle-Yaslilar-2019>, Erişim Tarihi:
07.05.2022.

İstatistiklerle Yaşlılar 2021 (18 Mart 2021),
<https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Istatistiklerle-Yaslilar-2021>, Erişim Tarihi:
07.05.2022.

18/10/1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası,
<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2709.pdf>, Erişim Tarihi: 07.05.2022.

65 Yaş ve Üstü ile Kronik Rahatsızlığı Olanlara Sokağa Çıkma Yasağı Genelgesi (21 Mart 2020), <https://www.icisleri.gov.tr/65-yas-ve-ustu-ile-kronik-rahatsizligi-olanlara-sokaga-cikma-yasagi-genelgesi>, Erişim Tarihi: 07.05.2022.

KAMU POLİTİKALARINDA METAFOR KULLANIMI: COVID-19 PANDEMİSİ'Nİ SAVAŞ VE OYUN METAFORLARI ÜZERİNDEN ÇÖZÜMLEMEK

Mete YILDIZ ve Dilek DEDE

Prof. Dr., Hacettepe Üniversitesi, İİBF, myildiz@hacettepe.edu.tr, (+ 90) 312 2978725

Araş. Gör. Dr., İstanbul Üniversitesi, SBF, dilekdede@istanbul.edu.tr (+90) 212 4400000

Genişletilmiş Bildiri Özeti

COVID-19'un Dünya Sağlık Örgütü (WHO) tarafından 11 Mart 2020'de pandemi özellikleri taşıdığı duyurulması (WHO, 2020) sonrasında, COVID-19 Pandemisi birçok ülkenin gündeminde bir sorun alanı olarak ilk sırada yer almaya başlamıştır. Bilindiği üzere Pandemi tüm ülkeleri aynı zaman diliminde etkilememiş, ilk çıkış yeri itibarıyla Aralık-2019'da Çin'in Wuhan şehrinde, Ocak 2020'den itibaren özellikle Şubat-Mart aylarında Avrupa ülkelerinde ve müteakiben tüm dünyada yayılım göstermiştir (WHO, 2020). Söz konusu süreçte Türkiye'de ve dünyanın tamamında; “siyasal liderler, sağlık örgütleri, kamu kurumları, medya gibi sayısız aktör gerek salgının durumu ve yayılma hızının azaltılması hakkında vatandaşların bilgilendirilmesi, gerekse salgının önlenmesi için alınması zorunlu tedbirler kapsamında söylemlerde bulunmaktadır. Söz konusu söylemlerin içeriğine bakıldığında, salgın hakkındaki söylemlerin çoğunluğunda mecazi, sembolik ya da diğer bir ifadeyle metaforik ifadeler yer aldığı görülmektedir” (Olza et. al., 2021: p. 98).

Metafor kullanımı hem gündelik hayatta ifade, düşünce ve eylem biçimi olarak (Morgan, 1986: p. 3); hem de akademik araştırmalarda kavramsal ve güçlü kavramsal araçlar olarak, insanın düşünce sistemi içinde “olgular ve anlamların belirlenmesi” için önemli bir unsur oluştururlar. Metafor kullanımı anlamların yorumlanmasına ve anlam dünyalarının anlaşılmasına (Morgan 1986: p. 12) imkân sağlar. Morgan (1980: p. 610)'a göre metaforlar “gerçekliğin” temsilcisi olarak değil, gerçekliğin nasıl algılandığıyla ilgili bir araç sunar. Metaforik kavramsallaştırma süreci sembolik anlatımın temel bir türü olarak insanların yaşamlarında deneyimlerini ve bilgilerini biçimlendirme yollarıyla ilgilidir. Morgan (1986: p. 322) örgütsel yaşamı değerlendirmek için metafor kullanımı ile ilgili iki aşamalı bir yaklaşımdan bahseder. İlk olarak, mevcut durumun “kilit boyutlarını” ortaya koymak ve açıklamak için kullanılan farklı metaforlarla “teşhis edici durum okumaları” (diagnostic reading of situation) yapmaktır. İkinci aşama ise “farklı yorumların anlamlarını eleştirel değerlendirmeye” (making a critical evaluation of the significance of the different interpretations) tabi tutmaktır.

Metaforik analizler, dil aracılığıyla zihinsel modellerin sistematik ve bilimsel açıdan analizi olarak tanımlanır. Kavramlar bireylerin belli “fenomenler” hakkındaki konuşmalarında örüntüler olarak biçimlenir. Bu kavramlar sadece algıları yapılandırmakla kalmaz, aynı zamanda gelecekteki eylemleri de etkiler. Dolayısıyla, insanlar metaforları eylemlerinin anlamlarını inşa etmek için kullanırlar (Lakoff & Johnson, 1980). İnsanlar ait oldukları fiziksel ve kültürel çevrelerin etkisi altında, (Hogler et al., 2008) “uygulama ve eylemlerin işlemselleştirilmesi” ve anlamların ortaya çıkarılması için; durumsal bağlam ve toplumsal inşa sürecinde ise ortaya çıkan anlamların paylaşımı için anlam inşa sürecinde yaratıcı araçlar olarak metaforlardan yararlanır (Jacobs & Heracleous, 2006). Metafor kullanımının temelinde bir şeyi başka bir şey ile anlamlandırmak ve deneyimlemek amaçları yer almaktadır (Lakoff & Johnson, 1980).

Kamu politikaları alanında metafor kullanımına bakıldığında “metaforlar, vatandaşların siyasal dünyayı nasıl anlamlandırdığı ve yaşamın hem politik dünyasında hem de diğer alanlarında

nasıl karar alındığı ile ilgili analogi yaparak oluşturulan bir akıl yürütme biçimini temsil eden keşfedici araçlardır (heuristic device)” (Bougher, 2012: p. 146) demek mümkündür.

Hoppe (2019), insanın düşünme ve söyleminin metaforik doğası gereği, tek bir doğru metaforunun mümkün olmadığını vurgular ve metaforik çoğulculuğun gerekliliğine işaret eder. Böylece kamu politikası yapımında “önemli ve zengin bir alan” olarak tek bir kavramsal harita bütün bir nesneyi açıklamakta yeterli bir akıl yürütme işlevini gerçekleştiremez (Howlett, McConnell & Perl, 2016). Bununla birlikte saat kadranına benzer bir şekilde döngüsel, sistematik ve basamak basamak ilerleyen Harold Lasswell’in “Politika Döngüsü” Yaklaşımı (Stages Heuristic/Policy Cycle Approach) kamu politikası analizinde yaygın bir şekilde analitik bir çerçeve olarak kullanılmaktadır. Bu yaklaşım “politika yapım sürecinin karmaşıklığını basitleştirmek için ortaya koyulmuş (Hoppe, 2019); bu modelden hareketle son dönemde birçok metaforun kullanıldığı gözlenmiştir (Hoppe, 2019; Bhuiyan & Farazmand, 2020).

Bu çalışmanın amacı, özel olarak COVID-19 Pandemisi’nde kullanılan metaforları, genelde kamu politikaları alanında metafor kullanımı ile bağlantılı olarak açıklamaktır. COVID-19 Pandemisi’nde kullanılan metaforlar incelendiğinde, yaygın olarak “savaş metaforları”nın (Saeed, 2020; Semino, 2021; Daiute, 2021; Olza et. al., 2021) tercih edildiği gözlenmektedir. Alan-yazında metafor sınıflandırmasıyla ilgili olarak Kovecses’in (2010: p. 294) Savaş metaforları ile oyun metaforları arasında kazanma ile ilgili olarak ortak anlam taşıdığı ifade edilmektedir

Buna göre; **“i- İçsel ayrıma dayalı karşılaştırma (set-internal comparisons):** Belli bir imge grubu içinde metaforlar ve alt metaforlar arasındaki farklara odaklanır. **ii- Meta-metaforlar:** Belli bir metafor kümesi, metafor grubunun tümünü açıklamak için kullanılır. **iii- Dışsal ayrıma dayalı karşılaştırma (set-external comparisons):** Belli bir metafor kümesi diğer imgelerle incelenmekte ve mukayase edilmektedir.” (Örtenblad, Putnam & Trehan, 2016 p. 880).

Bu bilgiler ışığında bu çalışmada amaca yönelik örnekleme yöntemi (Neuman, 2010: p. 322-324; Krippendorff, 2004: p. 119-120) kullanılarak seçilen metaforlar, meta-metafor kategorisi ile analiz edilmiştir. Yöntem olarak içerik analizi kullanılmıştır (Krippendorff, 2004). Bu kapsamda, COVID-19 Pandemi sürecinde yaygın olarak kullanılan “savaş metaforları” ve “oyun metaforları” Google arama motoru kullanılarak tespit edilmiştir. Söz konusu metaforların retorik olarak devlet başkanları, sağlık bakanları, politikacılar ve uzmanlar (Sağlık çalışanları, sosyologlar) gibi çeşitli aktörler tarafından dile getirilmiş olması ve COVID-19 Pandemisi hakkında bilgilendirici özelliğe sahip olması dikkate alınmıştır. Metaforların seçiminde alan yazın taramasında COVID-19 Pandemisi ile ilgili metaforların yaygın olarak “savaş metaforları olması” ve Kovecses' in (2010: p. 294) “Savaş metaforları ile oyun metaforları arasında kazanma ile ilgili olarak ortak anlam vardır” yargısı belirleyici olmuştur. Çalışmanın örnekleme elemanları metaforlardır. “Örnekleme eleman sayısının çokluğu değil, belirlenen metaforlar ile ilgili derin bir anlayış kazanmak” (Neuman, 2010: p. 324) için amaçsal örnekleme tekniği kullanılmış ve toplam altı metafor belirlenmiştir.

Belirlenen metaforlar şunlardır: 1- Beyaz giyimli ordu 2- Silah olarak yüz maskesi 3- Düşman 4- Son anda zafer kazanmak 5- Yarış metaforu ve 6- Futbol takımı metaforu. Metaforlar belirlendikten sonra tespit edilen metaforların söz konusu aktörler tarafından dile getirildiği dünya basınından gazete haberleri (The Guardian, BBC, New York Times, Phnompenhpost,

Northwest Arkansas Democrat Gazette) tespit edilmiştir. Dolayısıyla, önce metaforlar tespit edilmiş, daha sonra söz konusu metaforları ele alan aktörler ve gazete haberleri belirlenmiştir.

Bu çalışmada COVID-19 Pandemisi'nde kullanılan savaş ve oyun metaforlarından amaçsal örnekleme yöntemi ile seçilen metaforların “meta-metafor” kategorisi ile kamu politikaları alanı bağlamında incelenmesi durumunda COVID-19 Pandemisi'ne ilişkin söylemler hakkında derin bir anlayış ve iç görü kazanılabileceği iddia edilmektedir.

Bu bağlamda, çalışma üç bölümden oluşmaktadır: İlk olarak, kamu politikaları alanında metafor kullanımı ile ilgili alan yazını özetlenmiştir. İkinci bölümde, COVID-19 Pandemisi hakkında bilgilendirici özelliğe sahip “savaş metaforları” ve “oyun metaforları” arasından gazete haberlerinden seçilen toplam altı adet metaforun kullanımına ilişkin görüşler incelenmiştir. Sonuç ve değerlendirme bölümünde ise, COVID-19 Pandemisi'ni anlatmak için kullanılan “savaş metaforları”na ve “oyun metaforları”na yönelik görüşler, kamu politikaları alanında metafor kullanımı bağlamında değerlendirilmiştir.

REFERANSLAR

Bhuiyan, S., & Farazmand, A. (2020). Society and public policy in the Middle East and North Africa. *International Journal of Public Administration*, 43(5), 373-377.

Bougher, L. D. (2012). The case for metaphor in political reasoning and cognition. *Political Psychology*, 33(1), 145-163.

Daiute, C. (2021). Narrating crisis from war zones to disease zones. *Journal of Humanistic Psychology*, 61(2), 219-230.

Hogler, R., Gross, M. A., Hartman, J. L., & Cunliffe, A. L. (2008). Meaning in organizational communication: Why metaphor is the cake, not the icing. *Management Communication Quarterly*, 21(3), 393-412.

Hoppe, R. (2019). Policy, governing and politicality. *European Policy Analysis*, 5(2), 150-169.

Howlett, M. J., Allan McConnell, and Anthony Perl. 2016. Moving Policy Theory Forward: Connecting Multiple Stream and Advocacy Coalition Frameworks to Policy Cycle Models of Analysis. *Australian Journal of Public Administration* 76 (1), 65–79.

Jacobs, C. D., & Heracleous, L. T. (2006). Constructing Shared Understanding: The Role of Embodied Metaphors in Organization Development. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 42(2), 207–226. <https://doi.org/10.1177/0021886305284895>

Kovecses, Z. (2010). *Metaphor: A practical introduction*. Oxford University Press.

Krippendorff, K. (2004). *Content analysis: An introduction to its methodology*. Sage publications.

Lakoff, G. and M. Johnson (1980), *Metaphors We live by*, Chicago: Chicago University Press.

Morgan, G. (1980). Paradigms, metaphors and puzzle solving in organization theory. *Administrative Science Quarterly*, 25, 605-622.

Morgan, G. (1986). *Images of Organization*. Beverly Hills, CA: Sage.

Neuman, W.L. (2010). *Toplumsal Araştırma Yöntemleri: Nitel ve Nicel Yaklaşımlar*. (S. Özge, Çev). Yayınodası. 4.Basım. İstanbul

Olza, I., Koller, V., Ibarretxe-Antuñano, I., Pérez-Sobrino, P., & Semino, E. (2021). The# ReframeCovid initiative: From Twitter to society via metaphor. *Metaphor and the Social World*, 11(1), 98-120.

Örtenblad, A., Putnam, L. L., & Trehan, K. (2016). Beyond Morgan's eight metaphors: Adding to and developing organization theory. *Human Relations*, 69(4), 875-889.

Saeed, F., Mihan, R., Mousavi, S. Z., Reniers, R. L., Bateni, F. S., Alikhani, R., & Mousavi, S. B. (2020). A narrative review of stigma related to infectious disease outbreaks: What can be learned in the face of the Covid-19 pandemic?. *Frontiers in psychiatry*, 1369.

Semino, E. (2021). "Not soldiers but fire-fighters"—Metaphors and Covid-19. *Health Communication*, 36(1), 50-58.

WHO, (April 27, 2020). WHO Timeline- COVID-19. 17 Mart 2022, <https://www.who.int/news/item/27-04-2020-who-timeline---covid-19> .

DİJİTAL DÖNÜŞÜMÜN PANDEMİ SONRASI KAMU ÖRGÜT POLİTİKALARINDAKİ SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİ: ÜNİVERSİTELER ÖRNEĞİ

Handan BOYALI

Öğretim Görevlisi, Dr., Munzur Üniversitesi, handanboyali@munzur.edu.tr

Geçmişten günümüze kadar dünyada birçok salgınla mücadele edilmiş, savaşlar yaşanmış ve ekonomik krizler atlatılmıştır. Fakat günümüzde yaşanan Covid-19 süreci dünyada şimdiye kadar gerçekleşen bütün krizlerden farklı olmuştur. Küresel çapta ülkelerin karantina ve kapanma sürecine girdiği bir dönemi ifade eden Covid-19, yalnızca insanların sağlığını etkilemekle sınırlı kalmamıştır. Aynı zamanda ülkelerin ekonomisinden eğitimine, sosyal hayatından ticaretine, örgütlerin çalışma yöntemlerine kadar hayatın her alanında büyük etkiler göstermiş ve değişiklikleri gündeme getirmiştir. Salgın özelliği gösteren ve tüm dünyayı etkisi altına alan bu hastalık, bir yandan dünya düzeninde değişimlere neden olmuş, öte yandan yeni uygulama ve anlayışları da zorunlu kılmıştır.

Covid-19 ile birlikte insanlar arasındaki temas en aza indirilerek sosyal mesafe hususu giderek önem kazanmıştır. Buna bağlı olarak günümüz salgın koşullarında gerçekleşecek her türlü iletişimin dijital hale getirilmesi zorunluluk olmuş ve dünya genelinde çevrimiçi hizmetlere verilen önem ciddi boyutlarda artmıştır. Özellikle bilgi iletişim teknolojilerine bağlı bir şekilde gelişim gösteren internet ortamı dünyada birçok alanda dijital dönüşümün yaşanmasını hızlandırmıştır. Pandemi ise bu sürece ivme kazandırmıştır. Dijital teknoloji, pandemi sürecinde virüse karşı mücadele etme, yeni yaşam tarzlarımızı, eğitim ve çalışma zorunluluğumuzu, sağlık gerekliliklerini destekleme konusundaki ortak çabamızın önemli bir bileşeni haline gelmiştir. Bu sebeple, pandemi sürecinde temasların azaltılması amacıyla çoğu sektör ve faaliyet sahalarındaki geleneksel usuller bırakılmak durumunda kalmıştır. Bu süreçte dijitalleşme ile birlikte yaşamın sürdürülebilmesi için yeni yöntemler geliştirilmiştir. Dijital dönüşümün gerçek anlamda oluşabilmesi için ise sürece stratejik bir akılla başlanması, içte ve dışta sürekli evrilerek uyum sağlayan dijital çözümlerin üretilmesi gerekmektedir.

Ayrıca bu süreçte insanların yoğun bir şekilde interneti kullanmaları, kamu örgütlerinin de dijitalleşme süreçlerini daha hızlı uygulamaları gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Pandemi sürecinde yaşanan dijitalleşme ile birlikte gerek devlet kurumlarında gerekse özel işletmelerde insanların birbirlerinden uzak tutulması ve salgının yayılımını önlemek amacıyla uzaktan çalışma olgusu ve esnek çalışma modelleri gibi bazı politikalar uygulamaya geçirilmiştir. Kamuda kurullarla sınırları belli olan çalışma hayatı pandemi koşulları çerçevesinde yeniden belirlenmiş, daha geniş kapsamlı ve esnek bir yapıya kavuşturulmuştur. Böylece insanlar çalışma hayatlarını evlerinde izole bir şekilde sürdürmüşlerdir. Kamusal hizmetlerin mümkün olduğunca evden dijital ortama taşınmasının politik olarak desteklenmesi ve bu yapısal dönüşümün zorunluluk niteliği taşıdığı düşüncesinin yaygınlaşması dijitalleşmenin önemini daha da artırmıştır.

Çin’de ortaya çıkan ve küresel boyutta büyük etkileri olan Covid-19 pandemisi örgütsel yapılar ve uyguladıkları politikalar üzerinde de değişimi beraberinde getirmiştir. Yine pandemi koşullarında halka kamu hizmeti sunma noktasında gerek merkezi gerekse yerel yönetimlerin muhtemel yeni durumlara uyum sağlaması büyük önem taşımaktadır. Pandemi kaynaklanan siyasi, ekonomik ve toplumsal sorunlara karşı merkezi ve yerel yönetimler farklı politikaları uygulamaya sokmuşlardır. Kamu yönetimlerinin uzunca bir zamandır hedeflediği dijitalleşme, pandemi süreciyle birlikte daha hızlı ilerlemiştir. Hayata geçirilen kamu politikaları sayesinde dijital dönüşümün hızlı bir şekilde yürütülmesi amaçlanmıştır.

Covid-19 süresince kamu örgütleri tarafından sunulan hizmetlerin olabildiğince uzaktan gerçekleştirilmesi için gerekli uygulamalara yer verilmiştir. Bu uygulamalar sayesinde vatandaşlar gereksinim duydukları hizmetleri ilgili birimlere gitmeden ve hizmetlerde herhangi

bir eksiklik ya da aksaklık yaşamadan sağlamışlardır. Bunlar içerisinde sağlık hizmetleri politikaları ön sırayı almaktadır. Sağlık çalışanlarından oluşan ekipler vatandaşların evlerine kadar tedavi ve ilaç hizmetleri vermişlerdir. Ayrıca pandemi süresi boyunca evlerinde uzun süre boyunca evlerinde kalmaları zorunlu tutulan yaşlıların ve ihtiyaç sahibi kimselerin zorunlu temel ihtiyaçları da kamu çalışanları ve kamu kurumları tarafından oluşturulmuş gönüllü ekipler tarafından evlerine kadara ulaştırılmıştır.

Buna benzer ciddi bir şekilde pandemi süreci ile eğitim alanında uygulanan birçok politikada değişimler yaşanmıştır. Salgın süresinde üniversiteler açısından da bir dönüşüm yaşandığı görülmektedir. Bu dönemde pek çok ülkede eğitime ara verilmiş ve uzaktan eğitim sürecine adım atılmıştır. Dolayısıyla uzaktan öğretime ilişkin bilgiler güncellenmiş, yeni yöntemler ile süreçler deneyimlenmiştir. Bu dönemde yaşanan dönüşümle uzaktan öğretim, elektronik öğrenme ve dijitalleşme süreçlerine hemen hemen bir şekilde herkes dahil olmuştur. Türkiye'deki yükseköğretim sistemini de önemli ölçüde dönüştürerek dijitalleşme noktasında kazanım yaşatmıştır. Bu süreçte üniversiteler hem e-öğrenme kapasitesini hem de dijital becerilerini çok kısa bir zaman içerisinde hızlıca artırmıştır. Yani Covid-19 üniversiteler için dijital dönüşüm fırsatı sağlamıştır. Bununla birlikte üniversitelerin kapatılıp uzaktan eğitim ile sürecin devam ettirilmesi beraberinde birçok sorunu da ortaya çıkarmıştır.

Covid-19 pandemi sürecinin ortaya çıkardığı koşullarda Türkiye'de devletin etkin bir şekilde rol aldığını, politika yapımında ve alınan kararların uygulamaya geçirilmesinde de yine devletin merkezi bir konumda olduğu görülmektedir. Özellikle sağlık ve sosyal politika alanlarındaki politikaların devreye sokulması, bu dönemde minimal devlet anlayışından ziyade daha çok sosyal devlet anlayışına doğru bir eğilimin hakim olduğunun göstergesi olarak kabul edilebilir.

Türkiye'de de devlet Covid-19 pandemisinden kaynaklanan sorunlar ile mücadele edebilmek amacıyla farklı kesimlere yönelik çeşitli politikaları hayata geçirmiştir. Pandeminin sona ermesiyle birlikte bazı alışkanlıklarımız artık eskisi gibi olmayacak ve hayatlarımız, iş yapma şekillerimiz farklılaşmış olacaktır. Yani dijitalleşme hayatın sürdürülebilirliği için önemini her daim koruyacaktır. Bu sebeple pandemi sonrasında ortaya çıkabilecek etkilerin de iyi bir şekilde analiz edilmesi gerekmektedir.

Bu çalışma ile Covid-19 salgınının kamu politikalarındaki etkileri ele alınmış, Türkiye'nin dijitalleşme süreci değerlendirilmiştir. Bu çerçevede dijital dönüşümün Türkiye'de kamu politikalarının gelecekteki uygulamalarında yeri ve sürdürülebilirliği hakkında fikir ve öneriler sunulmaktadır. Özellikle üniversiteleri pandemi sürecinin nasıl etkilediği irdelenmiş ve pandemi sürecinden kaynaklanan sorunların çözümü için uygulamaya konulan politikalar değerlendirilmiştir. Dijitalleşmenin toplum hayatında maksimum düzeyde yer edebilmesi noktasında fırsat olarak sayılabilecek bu politikaların sürdürülebilirliği ele alınacaktır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Politikaları, Covid 19, Dijital Dönüşüm, Üniversitelerde Dijitalleşme.

NEOLİBERAL KENTLEŞME SÜRECİNDE COVID 19 SALGINI SONRASI YENİ KENTSEL POLİTİKALARIN GEREKLİLİĞİ ÜZERİNE

Dr. Feride Fatma BİLGİLİ

*İnönü Üniversitesi İİBF
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü
Kentleşme ve Çevre Sorunları ABD
Orcid: 0000-0002-5589-5126*

Genişletilmiş Özet

Kentler yalnızca yoğunluklu insan topluluklarının yaşadığı yerler olmanın ötesinde ekonomik ve toplumsal yapı tarafından biçimlendirilen ilişkiler bütünüdür. Tarih boyunca kentler sürekli bir devinim içerisinde olmuşlardır. Artı ürünün elde edilmesi ve yerleşik yaşama geçilmesiyle oluşan kentler daha sonraki süreçlerde yaşanan ekonomik ve toplumsal yapı dönüşümlerinden etkilenerek her defasında yeni bir form kazanmıştır. İlk ve Orta çağın kendine özgü kentleri 18. Yüzyılda kapitalizmin bir ekonomik sistem olarak ortaya çıkmasının ardından farklı bir boyut ve içeriğe bürünmüştür. Kapitalizm dünya tarihinde bir ekonomik sistem olarak ortaya çıkmasından itibaren ekonomik ve toplumsal yapıları etkilediği gibi kentlerde de köklü dönüşümlere yol açmıştır. Kapitalizmin gelişim aşamalarından birini oluşturan Sanayi Devrimi ise günümüzün karmaşık yapıları kentlerinin temelini atmıştır. Sanayi Devriminin ardından yoğun bir kentleşme süreci başlamış ve kentlerde nüfus hızlı bir biçimde artmaya başlamıştır. Sanayi kenti artık anlam, içerik ve yoğunluk olarak önceki dönemin kentlerinden hayli farklı bir boyut kazanmıştı. Kentlerde hızla artmaya başlayan nüfus çarpık kentleşme, hava kirliliği, salgın hastalıklar gibi birçok kentsel ve çevresel sorunu da beraberinde getirmişti.

Tarihsel süreçte kentlerin girdiği son dönemeç ise Neo-liberal kentleşme olmuştur. Kapitalizmin girdiği üretim krizinden çıkış yolu olarak uygulamaya koyduğu neo-liberal politikalar her alanda olduğu gibi kentsel mekânda da köklü değişimlere neden olmuştur. 1970'lerden itibaren dünya çapında hız kazanan neo-liberal politikalarla ekonomide serbestleşme, özelleştirme, azaltılan sosyal harcamalar, artan yoksulluk ve işsizlik olguları kentteki toplumsal kesimleri derinden etkilemiştir. Bu süreçte kapitalist kentleşme dinamikleri kent mekanını bir yatırım aracı haline getirerek kar odaklı bir dönüşüm sürecine sokmuştur. Kentler, paydaşlarına kentsel kamusal hizmetlerin üst düzeyde sağlandığı yerler olma amacının ötesinde birer yatırım aracı olarak algılanmaya başlamıştır. Geliştirilen kentsel stratejilerde kamu yararı ve kamusal planlamadan ziyade kar odaklı hedefler gözetilmeye başlanmıştır.

Kentleri birer tüketim nesnesi haline dönüştüren kapitalizm ve neo-liberal uygulamalar kentler üzerinde yıkıcı etkileri de beraberinde getirmiştir. Kentler üzerinden kâr etmeyi önceleyen politikalar, kentleri betonlaşma, hızlı kentleşme, hava kirliliği, atık sorunu, doğal kaynakların kontrolsüz tüketimi, yeşil alanların yetersizliği gibi birçok soruna yol açmaktadır. Kentlerde ortaya çıkan tüm bu kentsel ve çevresel sorunlar artık doğaya ve insan sağlığına büyük zararlar vermeye başlamıştır. Kentte yaşayan insanlarda solunum rahatsızlıkları, kanser, hormonal bozukluklar, stres vb. gibi sağlık sorunlarını yaygınlık kazanmıştır. Tüm bunlara ek olarak günümüz kentlerinde salgın hastalıklar son dönemlerde oldukça sık rastlanır bir durum haline gelmiştir. Tarih boyunca her dönemde görülebilen salgınlar artık son yüzyılda tüm dünyayı etkileyen boyutlara ulaşmıştır. 21. Yüzyılın ilk çeyreğinde SARS-cov, MERS-cov,

Domuz gribi, İspanyol gribi salgın hastalıklar kitlesel ölümcül sonuçlar doğurmuştur. Artık küresel bir boyut kazanmaya başlayan salgınların en sonuncusu ise 2019 yılının Aralık ayında Çin'in Wuhan kentinde ortaya çıkan COVID-19 salgın hastalığıdır. Ortaya çıktıktan çok kısa bir süre sonra tüm dünya ülkelerine yayılan COVID-19 salgını milyonlarca insanın ölümüne neden olmuştur. Hızlı yayılım göstermesi ve tüm dünya ülkelerini tehdit etmesi nedeniyle Dünya Sağlık Örgütü DSÖ (World Health Organization-WHO) küresel pandemi olarak kabul etmiştir.

Son yüzyılda görülen salgın hastalıkların en önemli özelliği kentsel alanlarda büyük bir hızla yayılıyor oluşudur. Nisan 2022 itibariyle yaklaşık 6,5 milyon insanın ölümüne neden olan virüs dünya üzerinde 510 milyon insanı bulaş yoluyla enfekte etmiştir (WHO). Yapılan araştırmalara göre virüsün yayılım hızı kentsel alanlarda daha yüksek seyretmektedir. Günümüz kentlerinde görülen fazla nüfus, plansız yerleşme, dikey mimari, yetersiz altyapı hizmetleri, çevresel faktörler, yetersiz yeşil/açık alanlar, kentsel hizmetlere erişimde yaşanan eşitsizlikler gibi nedenler virüsün yayılım hızını artırmaktadır. Ayrıca COVID-19 pandemisi döneminde uygulanan kısıtlamalardan daha çok kentlerde yaşayanlar olumsuz etkilenmiştir. Kamusal alanların kullanımına getirilen sınırlamalar ve dışarı çıkma yasakları nedeniyle insanlar günlerce konutlarından çıkamamışlardır. Bu noktada kentlerde ortak kullanım alanlarının kamu yararını önceleyen biçimde planlanması kentsel politikaların amaçları arasında görülmelidir.

Görüldüğü gibi günümüz kenti sahip olduğu koşullar nedeniyle birçok sorun barındırmaktadır. Kentlerde ortaya çıkan kentsel ve çevresel sorunların da tetiklediği salgın hastalıklar geleceğin kentlerini tehdit eden bir risk unsuru olmaya devam edecek gibi görünmektedir. Bu bağlamda kentlerin ve kentsel politikaların önemi bir kez daha ortaya çıkmaktadır. Salgın sonrası dönemde her akanda olduğu gibi kentsel politika alanında da yeniden bir yapılanmaya ihtiyaç vardır. Salgın hastalıkların kentleri tehdit eden yeni risk faktörü olacağı gerçeğinden hareketle kentsel politikaların salgınları önleyecek ve salgın ortaya çıktığında ise yayılım hızını düşürecek biçimde dönüştürülmesi gerekliliği önem kazanmaktadır.

COVID-19 salgınına tüm dünyanın hazırlıksız yakalandığı bir gerçeklik olarak önümüzde durmaktadır. Pandeminin seyrine bağlı olarak çoğu zaman ülke kamu yönetimlerinde hızlı ve acele kararlar alınmak zorunda kalınmıştır. Bu kararlar çoğu kez etkililik ve verimlilikten uzak kararlar olmuşlardır. Artık sıklıkla karşılaşılabilecek bir sorun gibi görünen salgınlara, çevresel krizlere ve afetlere karşı merkezi ve yerel yönetimler gerekli önlemleri almak zorundadırlar. Salgın ve kriz durumlarında halka en yakın birimler olan yerel yönetimler insanı, kenti ve çevreyi korumayı hedefleyen kentsel politikalara yönelmelidir. Salgın hastalık ve çevresel felaket gerçeği göz önünde bulundurularak kentsel mekanlar kapitalist sistemin çıkarları yönünde değil kamu yararını ve kent halkının sağlığını korumaya yönelik olarak tasarlanmalıdır. Kentsel politikalar tüm toplum kesimlerinin kentsel kamusal hizmetlere eşit biçimde erişimine olanak sağlayacak biçimde sosyal adalet ve eşitlikçi bir yaklaşımla belirlenmelidir. Kapalı ortak kullanım mekanlardan ziyade kentlerde yeşil alanların oranı artırılmalı ve hızlı yapılaşmanın önü kesilmelidir. Altyapı ve ulaşım sistemleri salgın hastalıkların yayılmasını önleyecek biçimde güçlendirilmelidir. Kent planlamasında ve kent tasarımında tek tip modelin yerine alternatif modeller ortaya konulmalıdır. Kamusal alanlar tek merkezlilik yerine çok merkezli şekilde inşaa edilmelidir. Metropol bir yaşam tarzı yerine daha minimal yaşam alanları tasarlanmalıdır. Kentsel teması en aza indirecek biçimde geniş ve rahat mekân tasarımlarına öncelik verilmelidir. Kentte kişi başına düşen yeşil alan, kentsel donatı ve

rekreasyon alanları dengeli biçimde dağıtılmalıdır. Ayrıca halkın ihtiyaçlarına duyarlı ve yönetim odaklı politikalara ağırlık verilmelidir. Vurgulanması gereken diğer önemli bir nokta ise alt gelir grubunun yaşadığı bölgelerin yaşam koşulları iyileştirilmeli ve kentsel hizmetlere toplumun diğer kesimleriyle eşit biçimde erişimleri sağlanmalıdır. Hasta, yaşlı ve engelli gibi dezavantajlı kesimlere yönelik düzenlemeler yapılmalıdır. Doğal kaynaklara ve çevreye daha az zarar veren dirençli ve sağlıklı kentler oluşturacak kentsel politikalar oluşturulması COVID-19 sonrası yeniden yapılanma döneminin özelliği olmalıdır.

Bu çalışmada kapitalizmin ve neo-liberal politikaların kentsel mekânı yatırım aracı olarak gören kentsel politikalarının insan sağlığına, kente ve çevreye zarar verdiği, çevresel krizleri ve salgınları tetiklediği varsayımından hareketle bu durumun önüne geçmek için kentsel politikaların kapitalizmin çıkarlarını değil kent sağlığını korumayı hedefleyecek biçimde yeniden yapılandırılması gerektiğini vurgulamaya çalışmaktadır. Neo-liberal kentleşme, salgınlar ve kentsel politikalar konusunda literatür taraması yapılan bu çalışmada politika yapıcılara COVID-19 sonrası dönem için kentsel politika önerilerinde bulunulmakta ve kentsel politikalarda yeniden yapılanmanın önemi vurgulanmaktadır.

COVID-19 PANDEMİSİ SONRASI BÜTÜNLEŞİK KENTSEL POLİTİKA BAĞLAMINDA TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN İNCELENMESİ

Doç. Dr. Berat AKINCI

Doç. Dr. Aziz BELLİ

Doç. Dr. Abdullah AYDIN

Covid-19 olarak ilan edilen Koronavirüs pandemisi ilk olarak Çin Halk Cumhuriyeti'nin Vuhan kentinde ortaya çıkmış ve daha sonra tüm dünyaya yayılmıştır. Yaklaşık iki yıl boyunca etkisi ve yaygınlığı ile her alanda varlığını derinden hissettiren Covid-19 pandemisi, kamu yönetimi alanında da birçok değişimin özellikle de kamu yönetiminin elektronik bağlamda hızlı gelişimine altlık oluşturmuştur. E-devlet ve benzer uygulamalardaki değişikliklerle sınırlı kalmayan bu değişim ve dönüşüm sürecinde bütünleşik politikanın önemi biraz daha fazla anlaşılmaya başlanmıştır. Özellikle Bakanlıkların birbirinden habersiz düzenlemeleri uygulama sürecinde ve hizmet sunumunda etkinlik ve verimliliği olumsuz etkilemektedir. Her alanda bütünleşik politika geliştirmenin zorluğu kaçınılmazdır. Ancak bazı alanlarda politikaların bütünleşik hale gelmesi bir zorunluluktur. Nitekim Covid-19 öncesi ve sonrasında kamu politikaları üzerinde doğrudan ve dolaylı etkisi olan ve bunlardan etkilenen alanların başında kentsel politika gelmektedir. Bunun en önemli sebebi nüfusun çoğunluğunun artık kentlerde yaşamaya başlaması ve hızlı nüfus artışının getirdiği sorunların diğer politika alanları etkilemesi ve bunlardan etkilenmesidir.

Kentleşme sürecinin sağlıklı bir şekilde yürütülememesi özellikle 1950 sonrası sanayileşmeye dayanmayan daha çok tarım sektöründe karşılaşılan sorunlara dayalı olarak zorunlu bir göç gibi ortaya çıkan kırdan kentte göç neticesinde ortaya çıkmıştır. Her dönemde bu alanla ilgili hükümet politikaları ve kalkınma planlarında hükümler yer almasında rağmen kentleşme ve kentleşmenin ortaya çıkardığı sorunlara çözüm bulunamamıştır. Örneğin kentleşmenin ortaya çıkardığı en önemli sorunlardan birisi konut ihtiyacının karşılanamaması ve bunun bir sonucu olarak gecekonduların ortaya çıkmasıdır. Gecekonduların tek başına Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın bir sorunu gibi algılanırsa çözüme de eksik yaklaşım olur. Gecekonduların nedeni hızlı, aşırı veya sahte kentleşmedir. Gecekonduların sonucu ise etkin ve verimli sunulamayan kamu hizmetleri, sunulamayan hizmetler neticesinde ortaya çıkan hastalıklı alanlar ve bunların yaydığı sorunlar tek başına bir bakanlığın sorunu olamaz. Sorun tek bir bakanlık tarafından ortaya çıkmıyorsa çözümünde tek bir bakanlıktan beklenmesi uygun değildir. Bunun için bu sorunun neden ve sonucu içinde yer

alan tüm bakanlıkların bütünleşik bir politika geliştirmesi gerekmektedir. Nitekim Covid-19 bütünleşik olmayan politikaların başarı şansının düşük olduğunu net bir şekilde göstermiştir.

Kentleşme dar anlamda bir nüfus hareketi gibi algılanabilir ancak geniş anlamda nüfusun kırdan kentte göç etmesi ve kentsel nüfusun artması değildir. Bunun yanında kentle ilişkin tutum ve davranış geliştirilmesi olarak nitelendirilen kentleşme olgusu da kentleşme sürecinin bir parçasıdır. Ayrıca kentleşme olgusu ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel bir bakış açısının ürünüdür. Tüm bu alanlarda ortaya çıkan ve sonuçları hem ekonomiyi hem de toplumsal alanda ortaya çıkan sorunları ilgilendirmesi bütünleşik bir politika geliştirmeye olan ihtiyacı gösterir. Ancak Türk Kamu Yönetimine kentsel politika alanında bütünleşik bir politika geliştirildiği düşünülmemektedir. Bu kapsamda araştırmanın amacı Covid-19 pandemisi öncesi ve sonrasında Türk Kamu Yönetiminde bütünleşik bir kentsel politika geliştirilip geliştirilmediğini ortaya koymaktır. Eğer bütünleşik bir politika geliştirilmemiş ise bunun nasıl geliştirilebileceği ve ortaya çıkabilecek sorunlara ilişkin çözüm önerileri geliştirmek araştırmanın alt bir amacıdır. Bu amacı gerçekleştirebilmek için öncelikle çalışmanın anahtar kavramları olan politika, bütünleşik politika, kentsel politika, Türk Kamu Yönetiminin örgütsel yapısı gibi temel konular yerli ve yabancı kaynaklardan elde edilen birincil ve ikincil verilerden faydalanılarak oluşturulacaktır. Bu alanda literatür taraması yapılırken belgesel tarama modeli kullanılacak ve kum saati örneğindeki gibi literatür tarama süreci gerçekleşecek ve elde edilen veriler ile mevcut durum ortaya konulacaktır. Türk Kamu Yönetiminde bütünleşik bir kentsel politika gelişip gelişmediğini incelemek üzere Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı ve Bakanlıkların stratejik planları içerik analizi metodu ile incelenecektir. İçerik analizi sürecinde Maxqda programından faydalanılacaktır. Öncelikle bakanlıklar için oluşturulan temel ve alt kodların stratejik planlarda yer alıp almadığı belirlenecek daha sonra yer alan kodlar ve alt kodların nerelerde geçtiği belirlenecektir. Bunun neticesinde bütünleşik kentsel politika uygulamalarının olup olmadığı görülmüş olacaktır. Bununla birlikte yasal mevzuat incelenerek kentsel politika alanında hangi bakanlıkların görevli olduğu belirlenecek ve bu görevlerinin ne kadarını stratejik planlarına aktardıkları ortaya konulacaktır. Çalışmanın beklenen sonuç Covid-19 pandemisi öncesi ve sonrasında Türk Kamu Yönetiminde bütünleşik bir kentsel politika geliştirilmediğidir. Beklenen bir diğer sonuç ise bütünleşik kentsel politika alanında ortaya çıkan eksikliklerin neler olduğunun ortaya konulmasıdır. Bununla birlikte covid-19 sürecinin bütünleşik kentsel politika alanına etkisinin olup olmadığı da ortaya konulacaktır. Araştırma iki temel bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde kavramsal çerçeve ortaya konulacak olup ikinci bölümde bakanlıkların stratejik planlarının içerik analizi yapılarak elde edilen

bulgular değerlendirilecektir. Çalışma sonuç ve tartışma bölümü ile tamamlanacaktır. Her bilimsel araştırmada olduğu gibi bu araştırmanında temel sınırlılığı konudur. Kamu yönetiminin diğer politika alanlarında bütünleşik politikanın geliştirilip geliştirilmediği incelenebilir. Ancak bu çalışma kentsel politika ile sınırlı kalmıştır. Diğer bir sınırlılık ise zamandır. Çalışma Covid 19 pandemi öncesi beş yıl ve sonrasında günümüze kadar olan zaman ile sınırlıdır.

Anahtar Kavramlar: Politika, Bütünleşik Politika, Stratejik Plan, Kentsel Politika, Türk Kamu Yönetimi.

SURİYE İÇ SAVAŞI NEDENİYLE YAŞANAN GÖÇ NETİCESİNDE TÜRKİYE’NİN DEĞİŞEN SINIR GÜVENLİĞİ POLİTİKASI

Dr. Serkan GÜNDOĞDU

Dr. Öğr. Üyesi, Munzur Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü, sgundogdu@munzur.edu.tr

Tunus’ta 2010 yılı aralık ayında ekonomik sorunlar nedeniyle kendini yakan bir üniversite öğrencisinin yönetime karşı başlattığı protesto, hızlı bir şekilde Tunus’la birlikte neredeyse tüm Arap ülkelerine yayılmaya başlamıştır. Tunus’tan sonra Mısır, Libya, Lübnan, Bahreyn, Cezayir, Yemen, Umman, Irak, Moritanya, Suudi Arabistan, Ürdün, Fas’ta da halk ayaklanmaları baş göstermiştir. Arap baharı olarak adlandırılan bu protestolar şiddetli çatışmalara neden olmuş, buna bağlı olarak hızlı ve köklü değişimler yaşanmış, birçok ülkede rejim ve yönetim değişikliğine varana kadar ciddi sonuçlar doğurmuştur.

Arap baharının etkisinin görüldüğü ülkelere biri de Suriye olmuştur. Yönetim karşıtı gençlerin duvara yazdığı eleştiriler neticesinde tutuklanarak işkenceye maruz kalmaları, halk tarafından büyük tepkiyle karşılanmıştır. Halkı sokağa döken bu olay, kısa sürede tüm ülkeye yayılmıştır. Yapılan bu protestolara güvenlik güçleri sert karşılık vererek bastırmaya çalışmıştır. Gün geçtikçe şiddeti artan çatışmalar neticesinde binlerce sivil insan hayatını kaybetmiş ve protestolar bir iç savaşa dönüşmüştür.

Diğer Arap ülkelerinin aksine Suriye’deki olaylar çok daha uzun süreli ve farklı bir boyutta devam etmiştir. Suriye’nin Ortadoğu’daki önemi, bölgedeki komşu ülkeler ve uluslararası aktörlerin tutumları çatışmaların ve kaotik sürecin seyrine ciddi etkileri olmuştur. Suriye’deki yaşanan bu olaylardan en çok etkilenen ülke, yine yoğun göç hareketlerinde etkilenmiş olduğu Türkiye olmuştur. Protestoların yaşandığı ilk dönemlerde ihtiyatlı bir politika izleyen Türkiye, ilerleyen süreçte sivil halka yapılan orantısız müdahaleye sessiz kalmayarak Esad yönetimine karşı tavır sergilemiştir. Bu tepkiler iş savaşının şiddetlenmesine bağlı olarak büyükelçiliğin Şam’dan çekilmesine sonrasında ise Esad yönetimine muhalif olan güçlere, Suriye ulusal konseyine askeri ve lojistik desteğe kadar devam etmiştir.

2011 yılından beri devam eden iç savaştan etkilenen insanlar güvenli gördükleri komşu ülkelere göç etmek zorunda kalmışlardır. Gerek akrabalık bağları gerekse tarihi köken nedeniyle en çok Türkiye tercih edilmiştir. Bu nedenle en fazla oranda sığınmacıya kapılarını açan ülke Türkiye olmuştur. Yaşanan savaşın ilk dönemlerinde açık kapı politikası izleyen Türkiye, iç savaş mağduru yaklaşık 3 milyon Suriyeliye kucak açmıştır. Ancak bu yoğun göç hareketi zamanla Türkiye’nin sınır güvenliğini ciddi şekilde etkilemeye başlamıştır. Devletler açısından büyük önem ve anlam ifade eden sınır ve güvenliği, bir bakıma bağımsızlığın ve egemenliğin simgesidir. Bu bakımdan özellikle sınır bölgelerinin büyük bir kısmının ve yerleşim yerlerinin Türkiye’nin güvenliğini ve egemenliğini tehdit eden PYD/YPG ve IŞİD terör unsurlarının ele geçirmesi, Türkiye’yi endişelendiren önemli bir sorun haline gelmiştir. İş savaşının boyut değiştirerek uluslararası aktörlerin de dahil olduğu bir savaşa dönüşmesi, Türkiye’nin güvenlik endişelerini derinleştirmiştir. Gerek en uzun kara sınırı olması gerekse güvenlik riskleri bakımından diğer ülkelere nazaran daha çok risk taşıması ulusal güvenlik ve sınır güvenliği politikalarında ciddi değişikliklere gitmesine neden olmuştur. Öncelikli olarak sınır güvenliğini tehdit eden terör örgütlerinin hakimiyetindeki bölgelerde olan sınır kapılarını kapatmış, tampon bölge oluşturulmasını talep etmiş, Suriye sınırındaki askeri varlığını arttırarak, zaman zaman sınır ötesi hareketlerinde olduğu sert, geniş ve yeni güvenlik tedbirleri almıştır. Bunu yaparken ulusal ve uluslararası politika oluşturma gayreti göstermiş, terör örgütleriyle mücadele konusunda kararlı ve istikrarlı bir strateji takip edilmiştir. Uluslararası aktörlerle birliktelik içerisinde askeri ve siyasi mücadele etmek için her türlü eylem planında aktif roller üstlenmiştir. Irak’a müdahaleyle başlayıp henüz bitmemiş olan Ortadoğu’daki hareketlilik bölgesel güvenlik sorununu farklı boyutlarıyla hep canlı tutmuştur. Suriye’deki yaşanan iş savaş ve buna bağlı

nedenlerden dolayı meydana gelen değişimler sınır güvenliği politikasının da değişmesine neden olmuştur. Sürdürülebilir ve uzun ömürlü bir sınır güvenliğinin sağlana bilmesi için, bu değişimlere uyum sağlayacak mekanizmaların ve sistemin oluşturulması, ekonomik ve teknolojik alt yapının tesis edilmesi bir zorunluluk olmaktadır. Bu bağlamda jeopolitik önemle birlikte değerlendirilecek olursak, Türkiye'nin bölge ülkelerine kıyasla etkili bir sınır güvenliği yapısı tesis etmelidir. Özellikle jeopolitik tehditlerin varlığı bunu bir zorunluluk haline getirmektedir.

Türkiye ile Suriye kara sınırının bir hayli uzun olması, sınırın her iki tarafında akrabalık bağlarının kurulmuş olması, kaçakçılık gibi nedenlerle dönem dönem sınır güvenliği bakımından ihlaller söz konusu olmuştur. Bu durum iki ülke ilişkilerinin zaman zaman gerilmesine neden olmaktadır. Bunun için iki ülke tarafından ciddi önemler alınsa da ilişkileri iyi olduğu dönemlerde tolere edilen bir konu olmuştur. Ancak ilişkilerin sekteye uğradığı Hatay sorunu, terör örgütlerine olan destek, su sorunu gibi konuların gündem olduğu dönemlerde tarafların sınır güvenliği politikaları daha sert ve hassas olmuştur. 1990'lı yıllara kadar sınır güvenliği politikalarını yalnızca milli egemenliği ve bağımsızlığı koruma zeminine oturtmuşken, sonraki yıllarda jeopolitik bir kavram olarak sınır güvenliği daha aktif bir unsur haline getirmiştir. Bu bakımdan TSK, Türkiye'nin sınır güvenliğine hiçbir ülkeyle mukayese kabul etmeyecek bir önem atfederek iç ve dış güvenlik için olmazsa olmaz bir önem tayin etmiştir. 2000'li yıllarla birlikte dış politikada jeopolitik konumun öneminden ziyade ulusal ve bölgesel çıkarların, sınır güvenliğinin tesisi için imkanlar arayışı içinde olmuş, bunu yumuşak güç politikalarıyla sağlama yoluna gitmiştir.

Bu çalışmada Arap baharının ana hatlarıyla Arap ülkelerindeki etkisi incelenmiş, baharın Suriye'de neden olduğu unsurlar etraflı bir şekilde ele alınmıştır. Bu çerçevede, yaşanan iç savaştan kaynaklı meydana gelen göç hareketleri nedeniyle Türkiye'nin sınır güvenliği politikaları ve bu politikalarındaki değişimler açıklanmaya çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Arap Baharı, Suriye, Göç, Sınır Güvenlik Politikaları.

TÜRKİYE'NİN GEÇİCİ KORUMA ALTINDAKİ SURİYELİLERE YÖNELİK POLİTİKALARI:

KONTROLLÜ AŞAMADAN ONURLU GERİ DÖNÜŞ AŞAMASINA EVRİLME

Hicran Hamza Çelikyay

Dr. Öğr. Üyesi, Düzce Üniversitesi Akçakoca Bey SBF, hicrancelikyay@yahoo.com,
05356624569

ÖZET

Göç hareketliliğinin insanlık tarihinden beri dünyanın içinde bulunduğu durumu çeşitli yönleriyle şekillendiren önemli bir olgu olduğu bilinmektedir. Kimi zaman savaş ve iç karışıklıkların yaşandığı dönemlerde, kimi zaman ekonomik hedefler doğrultusunda, kimi zaman da doğal afetlerin tetiklediği etkiler sebebiyle insanlar gönüllü veya zorunlu olarak buldukları yerlerden ayrılmaktadır.

18. ve 19. yüzyıllarda ekonomileri sadece ticarete bağımlı olan devletler görülürken, yirminci ve yirmi birinci yüzyıllarda bir şekilde “göç devletlerinin” ortaya çıkışı gözlemlenmiştir. Devletler küresel rekabet avantajı ve ekonomik güç dengelerini korumak için uluslararası göç olgusuna ekonomik sitemleri ve toplumsal kabulleriyle açık politikalar izlerken uluslararası hareketlilik ile gelen güvenlik ve politik riskleri de karşılamak durumunda kalmışlardır. Kaçınılmaz olarak devletler bu hassas dengeyi kurmakla karşı karşıyadır (Hollifield, 2004: 886).

Devletlerin geliştirdikleri ulusal politikalar göçmen, mülteci, sığınmacı kabulünde ve sonrasında topluma uyum ve entegrasyon aşamaları için de belirleyici bir etken olmakla birlikte bu politikalara paralel bir şekilde sürdürülen dış politikalar ve oluşan dinamikler, devletler arası ilişkileri hem ekonomik hem de güvenlik dengelerini etkilemektedir (ORSAM, 2012:8). Geçmiş dönemlerde kitlesel göçler ülkelerin kalkınması önünde bir engel olarak görülürken, günümüzde uluslararası göç, artık çok yüksek kalkınma seviyelerinde bile devam eden küreselleşmenin bir yönü olarak kabul edilmektedir. Göçmenlerin ve göçün kalkınma üzerindeki güçlü ve olumlu etkilerinin gelişmesi politika yapıcılarının eylemlerinde ve beklentilerinde esnek olmalarına bağlanmaktadır (Newland, 2011). Göç ile gelen değişimler ve göçmenlerin durumları yerleştikleri ülkeler kadar menşei ülkelerini de ilgilendirmekte ve bu ülkeler arasındaki etkileşimi şekillendirip kalıcı izler bırakmaktadır (www.goc.gov.tr).

Weiner (1993) ve Huntington (1996), belirli bir düzlemde yönetilemeyen göç politikalarının, ulus devletler için bir güvenlik tehdidi olabileceğini ve bölgeler arasında çatışmalara yol açabileceğini belirtirler (Hollifield, 2004: 887). Papademetriou ve Sumption (2011:1), sosyal programlar için kamu bütçesinin denkleştirilmesini, uzun vadeli ekonomik ve demografik problemleri, kısa vadede karşılaşılabilecek belirsizlikleri ve göç sonrası ülkenin faydasının en üst seviyeye çıkarılması için izlenecek stratejilerin belirsizliği gibi etkenleri göç politika yapıcılarının önündeki zorluklar olarak sıralamışlardır.

Türkiye, coğrafi, stratejik, kültürel ve siyasî konumu nedeniyle, tarih içinde önemli göç akınlarıyla karşı karşıya kalmıştır. Türkiye'nin artan ekonomik gücü göç hareketleri için bir çekim unsuru oluştururken, yer aldığı coğrafi bölgede devam eden siyasî istikrarsızlıklar, Türkiye'ye yönelik göçü teşvik eden bir diğer unsur olarak görülmektedir. Son döneme kadar göç hareketleri açısından Türkiye daha çok "geçiş ülkesi" konumunda iken, artan ekonomik gücü ve istikrarıyla giderek bir "hedef ülke" olarak görüldüğü ve bu bağlamda ülkeye göçün artarak devam ettiği de bir gerçektir (mevzuat.tbmm.gov.tr).

Türkiye, Cumhuriyet kurulmasıyla ilk önceleri Osmanlı coğrafyası topraklarında kalan soydaşlarının göçleriyle karşılaşmıştır. Kitlesel göç hareketleri Cumhuriyet'in kuruluş süreci ve sonrasında da devam etmiş, bu yıllardan itibaren gerek düzenli gerekse düzensiz göç alan bir ülke haline gelmiştir. Türkiye, geçmişte göç veren ve transit ülke pozisyonunda yer alırken, son dönemde hedef ve transit ülke olma durumunda olmuştur. 1930'lu yıllardan itibaren ulus-devlet inşası gereği homojen bir toplum oluşturma niyeti taşıyan Türkiye, ülkeye yerleştirdiği göçmenlerde Türk soyuna ve kültürüne yakınlığı ön planda tutmuştur. Sınırları dışında kalmış soydaşlarına kapılarını açma ve onlara özel statü tanıma politikaları geliştirmiştir. 1950'li yıllardan itibaren, özellikle Kuzey-Batı Avrupa ülkelerine “emek göçü” vermiştir. 2000'li yıllara kadar göç politikalarında kapsamlı ve bütüncül yaklaşım sergilenememiştir. Özellikle 2011 yılı ve sonrasında kitlesel göç hareketiyle karşılaşan Türkiye, insani nedenleri göz önüne alarak “Açık Kapı” politikasıyla sınırlarını açmış ve yasal mevzuatını bu yönde geliştirmiştir. En son 2018 yılında çıkarılan Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı ile yabancıların toplumsal uyumunu destekleyen stratejiler geliştirilmiştir.

Farklı kaynaklar incelendiğinde, Türkiye'nin göç dönemleri için aşağıdaki aşamaların ifade edildiği görülmektedir (ORSAM, 2012: 15), (İçduygu vd., 2014: 53), (Goularas ve Sunata, 2015:16) ve (Güder, 2016:131):

- a) Ulus Devlet İnşa Dönemi (1923- 1950). Erken Cumhuriyet dönemi
- b) Avrupa Emek Göçü (1950-1980): Ulus-devlet inşasının yerleşik hale geldiği dönem ve Türkiye'den giden farklı göç çeşitleri
- c) Küresel Eğilimler Dönemi (1980 Sonrası): Ulus-devlet inşasının “küresel” olarak belirginleştiği dönem
- d) Transit Ülke Olmanın Belirginleştiği Dönem (1990 Sonrası): Türkiye'ye gelen ve Türkiye'den geçmek üzere gelenler
- e) Suriye Krizi Dönemi (2011 Sonrası): Suriye iç savaşından kaçan Suriyelilerin oluşturduğu dönem

Tarihsel süreç içerisinde birçok ülke mülteciler ve yerinden edilenler konularında insan haklarını önceleyen uluslararası anlaşmalar imzalamışlardır. Ancak, iç karışıklıklar veya çeşitli krizler sonucu ani şekilde ortaya çıkan kitlesel göçler karşısında kendi iç dinamiklerini harekete geçirir ve farklı yaklaşımlar sergilerler. İç hukuklarında yeni düzenlemelere gider ve göç politikalarını gözden geçirirler. 2011 Suriye krizi sonrası karşılaşılan kitlesel göç hareketine karşı Türkiye, göç mevzuatında ve göç politikalarında düzenlemeler gerçekleştirmiştir. Türkiye, önceleri “Açık Kapı” politikası izlemiş, sonrasında uzun bir süre “kontrollü döneme” geçmiştir. Son dönemde ise ciddi bir kırılma noktası ile “onurlu geri dönüş” prosedürlerinin uygulamaya geçirileceği belirtilmiştir¹. Türkiye, son dönemlerde transit ülke olmasının yanı sıra göç alan bir ülke haline gelmiştir. 2011 yılı sonrası izlediği “Açık Kapı” politikası nedeniyle Suriye sınırında karşılaştığı kitle göçüyle hem yasal mevzuatı hem de kurumsal yapısında önemli değişikliklere gitmiştir. Türkiye plansız bir şekilde kitle göçüyle karşılaşmış, kapılarını açtığı sığınmacılara güvenli alanlarda yaşamlarını ikame ettirmeleri yönünde yeni politikalar geliştirmiştir. 2013 yılında çıkarılan 6458 sayılı Kanun ile birlikte 2022 yılına kadar “kontrollü aşama” dönemi geçirilmiştir. 2022 Nisan ayı itibariyle, ciddi bir kırılma noktası ile “onurlu geri dönüş” söylemleri ile göç politikalarının yeni bir döneme evrileceği öngörülmektedir. *Bu çalışmada Türkiye'nin Suriyelilere yönelik politikaları kamu politikası yaklaşımları çerçevesinde analiz edilecektir. Bu yaklaşımlardan yola çıkılarak öncelikle*

¹ Cumhurbaşkanı Erdoğan: “Suriyelilerin onurlu dönüşleri için çabalyoruz”, 19.04.2022, www.hurriyet.com.tr

mevcut durum analizi yapılacak, politika sürecindeki kırılma noktaları tespit edilecek ve tematik dönemlere ayrılacak, her bir dönemi etkileyen iç ve dış dinamikler ve bunların etki düzeyleri ile politika değişiklikleri arasındaki ilişkiler ikincil veriler yardımıyla değerlendirilecektir.

Suriyeli göçü ile başlayan süreç de aşağıdaki başlıklar halinde kategorize edilebilir.

1. Krize Doğru Suriye ile İlişkiler: 2009-2011 Dönemi

1 Mayıs 2009 tarihinde Dışişleri Bakanı olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi dışından atanan Ahmet Davutoğlu, “*Köprü'nün tek işlevi entite arasında irtibat kurmak ve bir tarafı diğer tarafa taşımaktan ibarettir, kendi bağımsız varlığı olan bir aktör olarak algılanmaz. Bu tanımlamanın benimsenmesi, Batı'nın değerlerini empoze etmeye çalışan bir Batılı, Doğu'nun olumsuz görülen unsurlarını taşıyan bir Doğulu olarak görülmemize yol açtı*” söylemiyle Türkiye dış politika stratejisini “köprü ülke” den “merkez ülke” ye evrilme yönünde çizmeyi öncelediğini ifade etmiştir (Zengin, 2010). İzlenen politika, Türkiye'nin tarihi arka planını kullanarak, çevreyle entegre ve aktif bir politika izleyerek, tek yere endeksli olmamak olarak belirlenmişti. Temel amaç, Türkiye'yi “merkez ülke” konumuna ulaştırmaktı (Bildirici, 2009).

Bu politikalar izinde Orta Doğu'da barış ve istikrarın hakim olabilmesine katkıda bulunabilmek için tüm bölge ülkeleriyle diyalog kanallarının açık tutulmasına ve karşılıklı görüş alışverişine önem verilmekteydi. Türkiye, bölgedeki sorunların yine bölge ülkeleri tarafından çözülmesi gerektiği yönünde politika izlemekteydi. Bu anlayışla, Suriye'nin bölge dinamiklerinden soyutlandırılması yerine, diyalog yoluyla bölge barış ve istikrarına katkı sağlamaya teşvik edilmesi yönündeki çabaların altı çizilmekteydi.

Türkiye, bölgesel barış ve istikrarın tesisi ve korunması çerçevesinde 2009 tarihinde Bağdat'ta meydana gelen bombalı saldırılardan sonra Suriye ve Irak arasındaki gerginliğin kontrol altına alınmasında önemli rol üstlenmiştir. Türkiye-Suriye ilişkileri 2009 yılında da gelişme seyrini sürdürmüştür. Karşılıklı olarak gerçekleştirilen üst düzey ziyaretler ilişkilerin gelişiminde önemli rol oynamıştır. Aynı yıl Suriye ile “Türkiye Cumhuriyeti Hükûmeti ile Suriye Arap Cumhuriyeti Hükûmeti Arasında Vizenin Kaldırılmasına Dair Anlaşma” imzalanmıştır. Suriye ile uzun vadeli stratejik ortaklık ilişkisi kurulması öngörülmüş, böylelikle bölgenin barış, güvenlik ve istikrar ile sürdürülebilir ekonomik kalkınma sürecine katkıda bulunulması hedeflenmiştir.

2011 yılı Mart ayında Suriye'de ortaya çıkan iç karışıklıklar ve kriz ortamı ile iki ülke ilişkilerinde kırılma yaşanmıştır. Türkiye, Suriye krizi esnasında bir ülkenin dış politikasının salt çıkar odaklı değil; insancıl ve etik ilkelere bağlı olması gerektiği ilkesiyle sınırlarında “açık kapı” politikası izlemiştir. Binlerce mağdur Suriye vatandaşı, zulüm ve işkenceden kaçarak Türkiye'ye sığınmış, ilk etapta BM Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin onayladığı yüksek standartlı kamplara yerleştirilmişlerdir (Davutoğlu, 2009:135-136).

2. Tehlikeli Bir Bölgede Güvenli Bir Sığınak ve Geçici Koruma Statüsü: 2011-2018 Dönemi

Türkiye, konumu itibarıyla istikrarsız bir bölgede mültecilere güvenli bir liman sunmaktadır. Yakın ülkelerdeki karışıklık, ülkeye Suriye, Afganistan, İran, Irak ve hatta Somali'den büyük göçlere yol açmaktadır. Türkiye, mültecileri, haklarını ve devletlerin onlara karşı yükümlülüklerini tanımlayan Mültecilerin Statüsüne İlişkin 1951 Sözleşmesi'nin ilk imzacılarından biridir. Ancak, imzacı ülkelerin çoğundan farklı olarak Türkiye, mülteci

statüsüne göre yalnızca Avrupa ülkelerinden gelen bireyler için coğrafi bir sınırlama uygulamaktadır. Dolayısıyla, “Avrupa dışındaki ülkelere gelen sığınmacıların başka bir yere yerleştirilmeleri veya menşe ülkelerine geri gönderilmeleri önceden kabul edilmiş bir beklentidir”. Bu nedenle Suriyeli mülteciler, mevcut acil insani yardım gerekçesiyle geçici koruma statüsünde tanımlanmıştır (Kilberg, 2014).

2011 yılında başlayan Suriye iç savaşı sonrası Türkiye, bu bölgeden yoğun olarak kitle göçüyle karşı karşıya kalmıştır. Bu yıl ve sonrasında yapılan düzenlemeler, sığınmacıların yasal haklarını ve hukuki durumlarını açıklığa kavuşturma amacını taşımaktadır. Suriyelilere, Nisan 2012 tarihinden itibaren İçişleri Bakanlığı 1994 Yönetmeliği'ne dayanarak dünyanın farklı coğrafyalarında yaşanan benzer krizler sonrası oluşturulan “geçici koruma statüsü” tanınmıştır. Bu durum, asgari uluslararası standartların ön gördüğü, açık kapı politikası, geri dönmeye zorlamama, bireysel statü belirlemenin yapılmaması, kamplarda barınma ve diğer temel hizmetlerin sunumu gibi ilkeleri kapsamaktadır (Öner, Ihlamur, 2014: 44).

Krizin büyümesi ve Suriye'den göçlerin giderek artması üzerine 2005 Yılında “İltica Göç Ulusal Eylem Planı” çıkarılmıştır. 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu 11.04.2013 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Kanun'un gerekçelerinde 1950'de kabul edilen 5682 Sayılı Pasaport Kanunu ile 5683 sayılı Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun'un güncel sorunlar ve gelişmeler karşısında yetersiz kaldığı vurgulanmaktadır. Uluslararası koruma alanında kanun düzeyinde temel bir düzenlemenin bulunmadığı, uygulamaların idarî düzenlemeler doğrultusunda yürütüldüğü belirtilmektedir. Ayrıca, göç alanında uzmanlaşmış bir kamu kurumunun bulunmadığı da gerekçe olarak yer almıştır. Göç yönetiminin etkin bir şekilde dünya örneklerini de göz önüne alınarak yapılması gerekliliği ve bu nedenle yetkin bir kurumsal yapılanmaya ihtiyaç duyulduğu belirtilmektedir. Kanunun gerekçesinde Avrupa Birliği müzakere sürecine de vurgu yapılmaktadır. Buna göre, Türkiye'nin AB'ye tam üyeliği gerçekleşene kadar, uluslararası koruma sisteminin AB müktesebatı ve uygulamalarına paralellik sağlaması gerekmektedir.

Diğer yandan, Avrupa Birliği, bu dönemde AB göç ve iltica politikası geliştirmede farklı bir kırılma noktasına gelmiştir. AB politika yapıcıları, Avrupa'nın güney sınırlarında acil müdahale gerektiren sığınmacı krizlerinin yaşandığını, Suriye iç krizinin milyonlarca insanı yerinden ettiğini ve Akdeniz üzerinden mülteci akınının beklendiğinin altını çizmiştir. Haziran 2014'te Avrupa Konseyi, bu kısa vadeli baskılarla mücadele ederken bir yandan da uzun vadeli hedef ve eylem önceliği belirlemek üzere karar almıştır (Kilberg, 2014).

Kanun, sığınma konusunu ele alan mevzuattaki ilk yasa ve aynı zamanda yasal, düzensiz ve sığınmacı göçünün yönetiminden göçmen entegrasyon politikalarına ve programlarına uzanan ve bir göçmenlik sisteminin oluşturulmasını hedefleyen ilk kapsamlı yasa olarak görülmektedir. Yasa, göç yönetimine kapsamlı bir yaklaşım getirirken aşırı bürokrasinin önünü keserek etkin bir göç politikasının çerçevesi çizmeyi amaçlamaktadır (Kilberg, 2014).

Kanunun amacı birinci, maddede ise, “yabancıların Türkiye'ye girişleri, Türkiye'de kalışları ve Türkiye'den çıkışları ile Türkiye'den koruma talep eden yabancılara sağlanacak korumanın kapsamına ve uygulanmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemek” şeklinde ifade edilmektedir (6458 Sayılı Kanun, Madde 1). Kanunda, Sığınmacı, Mülteci, Şartlı Mülteci, Geçici koruma, Vatansız ve Yabancı gibi belli başlı tanımlamalar, Türkiye'ye giriş ve sınır dışı hükümleri, vize işlemleri ve ikamet ile ilgili hükümler, kabul ve barınma merkezleri ile geri gönderme merkezleri, uluslararası koruma ve türleri gibi konular işlenmektedir. Bunun yanı sıra Kanun, uyum, entegrasyon, göç politikaları ve bu politikaların uygulanması, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü ile Göç Politikaları Kurulu yapılanmasını içermektedir (6458 Sayılı Kanun, 2013).

Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda (2007-2013), Güvenlik Hizmetlerinin Etkinleştirilmesi başlığı altında "Yasadışı göç ve iltica hareketleriyle etkili bir mücadele amacıyla müstakil bir Göç ve İltica Teşkilatı kurulacak ve sınırlarda barınma ve geri gönderme merkezlerinin yapılması ile ilgili yasal ve kurumsal düzenlemeler yapılacaktır" denilerek göç ve iltica alanında hukukî ve kurumsal düzenlemelerin yapılması önerilmektedir (Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2007: 98). İlgili hedef, kanunun gerekçesinde de yer almaktadır. Dolayısıyla, yapılacak bu kanuni düzenleme kalkınma planında yer alan hedeflerin de gerçekleşmesi yönünde bir adım olmuştur.

Kanun'da göç yönetiminin ayrılmaz bir bileşeni olan uyum konusu da düzenlenmiştir. Böylelikle, uyum konusu ilk kez mevzuata girmiştir Kanun, bu yönüyle de önemli bir boşluğu doldurmaktadır. Sadece ülkeye girişler yönetilmemekte, aynı zamanda uluslararası koruma statüsü elde edenlere de eğitim, çalışma, sosyal yardım ve sağlık imkânları sağlanması hususları düzenlenmektedir. Yabancıların ve toplumun bilinçli ve düzenli bir şekilde birlikte yaşamalarını mümkün kılacak ve kolaylaştıracak esnek bir yapı öngörülmektedir. Bu doğrultuda yapılacak uygulamalar ile uluslararası standartlara ve AB müktesebatına uyumlu göç sisteminin hayata geçirilmesi, düzensiz göçle mücadele edilirken aynı zamanda düzenli göçte bürokratik işlemlerin azaltılması, hukukî, idarî ve fizikî alt yapıya uygun etkin ve yönetilebilir bir göç sisteminin kurulması hedeflenmektedir (www.mevzuat.tbmm.gov.tr).

Kanunun 91. maddesinde ülkeye toplu olarak gelen sığınmacılar için 'geçici koruma' sağlanacağı özellikle ifade edilmiştir. Böylece sayıları gittikçe artan Suriyeli sığınmacıların hukuki statüleri daha açık bir şekilde ortaya konularak onlar için izlenecek politikaların dayanağı oluşturulmuştur. Kanun'un bu hükmüne dayanılarak çıkarılan 2014 yılında çıkarılan Geçici Koruma Yönetmeliği ise Türkiye'de geçici koruma statüsüne yönelik esas düzenlemeyi oluşturmuştur.

Göçmenler için 'şartlı mülteci' ve 'ikincil koruma' şeklinde iki yeni statü tanımlaması yapılmış ve haklar sağlanmıştır. Buna göre, Avrupa dışından gelen göçmenlere 'şartlı mülteci' statüsü sağlanmakta ve diğer bir ülkeye yerleşene kadar Türkiye'de ikametlerine izin verilmektedir. Durumları bu iki statüye uymayanlar ise "ikincil koruma statüsü" ile ülkede kalacaklardır. İkincil koruma statüsü, uluslararası veya ülke genelindeki silahlı çatışma durumlarında, ayırım gözetmeyen şiddet hareketleri nedeniyle şahsına yönelik ciddi tehditle karşılaşacak, ikamet ülkesinin korumasından yararlanamayan veya söz konusu tehdit nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancı ya da vatansız kişilere verilmektedir (6458 Sayılı Kanun, 2013: Madde 63). Bu statü, Kanun ile gelen yeni bir tanımlamadır.

Yasayla getirilen önemli bir değişiklik, yeni oluşturulan Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM) bünyesinde göç politikası geliştirmenin merkezileştirilmesidir. GİGM'nün oluşturulmasından önce, göç konularının çoğu ikincil mevzuat ve düzenlemeler yoluyla ele alınmaktaydı. Müdürlüğün yapısından, özellikle iki gruba büyük önem verildiği açıktır: düzensiz göçmenler ve sığınmacılar.

Yasa, düzensiz göçmenler ve diğer vatandaş olmayanlar için tutarlı ve insani muamele sağlamak için belirli sınır dışı prosedürleri getirmiştir. Bunlar, geri gönderme merkezlerinde tutukluluğun altı ayla (veya iş birliği yapılmaması durumunda bir yıla kadar) sınırlandırılmasını, kendi parasını karşılayamayanlara adli yardım sağlanmasını ve sınır dışı edilme kararlarına itiraz etme hakkıyla ilgili açık prosedürleri içermektedir. Ayrıca, GİGM'ne kamu düzenini, güvenliğini veya sağlığını koruma gerekçesiyle yabancıların girişini engellemesi yetkisi verilmiştir.

Göçmenleri Avrupa ülkelerinden gelen kişilerle sınırlamasına rağmen yasa koruma kapsamını genişletmiştir. Uluslararası koruma arayan sığınmacılar için fiziksel altyapının yanı sıra yeni bir politika çerçevesi oluşturulmuştur. Yabancılar üç kategoriye ayrılmaktadır: mülteciler, şartlı mülteciler (üçüncü bir ülkeye yerleştirilmesi amaçlanan) ve ikincil koruma altındaki kişiler. Bu son kategori, önceki iki kategoriden herhangi birine uymayan, ancak menşe ülkelerinde risklerle karşı karşıya kalanlar içindir.

Yasa, oturma izni alma tür ve yöntemlerinde değişiklik yapmıştır. Yeni yasa kısa süreli, uzun süreli, aile, öğrenci, insani ve insan ticareti mağdurları için altı tür oturma izni tanımlamaktadır. Yeni yasaya göre, Türkiye'de önemli bir kesinti olmaksızın sekiz yıl ikamet eden (bir yıl içinde altı ayı veya beş yıllık bir dönemde bir yılı yurt dışında geçirmek olarak tanımlanan) yabancılar daimi ikamet izni başvurusunda bulunabilecekler, altı yıl kesintisiz olarak çalışmış olan yabancılar da oturma izni işlevi de gören süresiz çalışma izni alabilecekler.

İkincil koruma statüsü, mülteci statüsüne hak kazanmamış olanları sadece misafir olarak sınıflandıran önceki politikalardan farklı bir yöne evrilmeyi göstermektedir. BM Mülteciler Yüksek Komiserliği (UNHCR) tarafından mülteci olarak sınıflandırılan Suriyelilerin çoğu, yeni yasada oluşturulan “ikincil geçici koruma” statüsü ile tanımlanmaktadır.

Göç kontrolü ve sığınmacılara daha fazla odaklanmanın ötesinde, yasa, göçmen entegrasyon (uyum) politikaları hakkında veri toplama ve bilgiyi artırma yollarına değinmektedir. Kanun ayrıca, daha önce belirli bir düzende yapılmayan vatandaş olmayanların kişisel verilerinin GİGM tarafından toplanmasını da zorunlu kılmaktadır.

3. Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı ve Uygulaması ve Yeni Bir Kırılma Noktası: 2018 Sonrası Dönem

2018 yılı, Türkiye açısından göçmenlerle ilgili uyum çalışmalarının başladığı yıl olarak kabul edilmektedir. Zorunlu bir şekilde gelen kitlesel göçlerle geri dönüşlerin uzaması ve “misafirlerin” geçici barınma merkezleri veya kamplardan ziyade ülke genelinde kentlerde yaşamayı sürdürmeyi tercih etmeleri toplumsal uyum konusunu gündeme getirmiştir.

Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü koordinesinde hazırlanmıştır. Planın, etkin bir uyum politikasının temellerini oluşturmak için ilgili kamu kurumları, yerel yönetimler, uluslararası kuruluşlar, sivil toplum kuruluşlarının ve ülkede yaşayan yabancıların görüşleri alınarak hazırlandığı ifade edilmektedir (GİGM, 2018: 9). Plan, uyuma yönelik faaliyetlerin yol haritasının çıkarılması ve önceliklerin belirlenmesi yönünde oluşturulmuştur.

Planda Türkiye'nin merhamet toplumu olma özelliğine vurgu yapılarak asırlar boyu farklı kültür ve medeniyetten insana hoşgörülle yaklaştığı belirtilmektedir. Plan, göçmenlerin tüm işlerini insan hakları yaklaşımı temelinde toplumsal uyumu tesis edecek şekilde düzenleyecek, insan odaklı, şeffaf ve hak temelli göç yönetimi doğrultusunda toplumsal uyumun varlığını sürdürecektir (www.goc.gov.tr, 2018: 12-15). Planın hazırlanma aşamasında uzmanlar, üst düzey kamu yetkilileri, taşra teşkilatları, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, uluslararası kuruluşların yanı sıra göçmen toplulukları da yer almıştır.

Ancak tam da bu süreçte 2022 yılı başlarında Türkiye'de seçim sürecine doğru gidilirken ve ekonomik sorunlar da baş göstermeye başlayınca genelde göçmen/sığınmacı meselesi özelde

ise Suriyelilere yönelik geri gönderme tartışmalarının yoğunlaştığı ve yeni politika arayışlarına kapı açıldığı bir aşamaya geçilmiştir.

KAYNAKÇA

Bildirici, F. (2009). Annesini 4 yaşında kaybetmiş bir çocuk İstanbul Erkek Lisesi'nin sessiz öğrencisi, <http://hurarsiv.hurriyet.com.tr/goster/ShowNew.aspx?id=11565280>.

Cenevre Sözleşmesi, (1951). UNHCR Refugee Agency, Refugee Convention <https://www.unhcr.org/1951-refugee-convention.html>

Davutoğlu, A. (2009). AK Parti Siyaset Akademisi (2009). 2010 Yılına Girenken Dış Politikamız, AK Parti Siyaset Akademisi Ders Notları, ss. 103-184.

Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007). <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Dokuzuncu-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-2007-2013%E2%80%8B.pdf>

Goularas, G. B. ve Sunata, U. (2015) Türk Dış Politikasında Göç ve Mülteci Rejimi, Hacettepe Üniversitesi İletişim Fakültesi Kültürel Çalışmalar Dergisi 2015, 2(1): 12-40 ISSN: 2148-970X. DOI: <https://doi.org/10.17572/mj2015.1.1240>

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, GİGM. www.goc.gov.tr

GİGM (2018). Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı (2018-2023), <https://www.goc.gov.tr/kurumlar/goc.gov.tr/Yayinlar/UYUM-STRATEJI/Uyum-Strateji-Belgesi-ve-Ulusal-Eylem-Plani.pdf>

Güder, M., (2016). Türkiye'deki Dış Göç Olgusuna Sosyo Ekonomik Bir Yaklaşım ve Avrupa Birliği ile Geri Kabul Antlaşması'nın Olası Etkileri, Sosyo Ekonomi, Vol 24 (30), 129-137.

Hollifield, J. F. (2004). "The Emerging Migration State", International Migration Review, fMR Volume 38 Number 3 (Fall 2004): pp. 885-912.

Kilberg, R. (2014). Turkey's Evolving Migration Identity, Report Migration Policy Institute (MPI), <https://www.migrationpolicy.org/article/turkeys-evolving-migration-identity>

Mevzuat Bilgi Sistemi, www.mevzuat.gov.tr

Newland, K. (2011). Migration and Development Policy: What Have We Learned?, Report Migration Policy Institute (MPI), <https://www.migrationpolicy.org/research/migration-and-development-policy-what-have-we-learned>

ORSAM, (2012). "Küresel Göç ve Avrupa Birliği ile Türkiye'nin Göç Politikalarının Gelişimi", Rapor No:22, 2012.

Öner İhlamur, S. G. (2014). "Türkiye'nin Suriyeli mültecilere yönelik politikası", Ortadoğu Analiz 6 (61), 42-45

Papademetriou, D. G. ve Sumption, M. (2011). Shared Challenges and Opportunities for EU and U.S. Immigration Policymakers, Report Migration Policy Institute (MPI), <https://www.migrationpolicy.org/research/eui-shared-challenges-opportunities-eu-us-immigration-policymakers>

TBMM, Türkiye Büyük Millet Meclisi, www.tbmm.gov.tr

Zengin, G. (2010). Hoca Türk Dış Politikası'nda "Davutoğlu Etkisi" İnkılap Yayınevi, İstanbul.

6458 Sayılı Kanun (2013). Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, www.mevzuat.gov.tr

Hürriyet Gazetesi Web Sitesi,

<http://hurarsiv.hurriyet.com.tr/goster/ShowNew.aspx?id=11565280>

KAMU POLİTİKASI EKSENİNDE KRİZ YÖNETİMİ VE MİNİMAL DEVLET
AÇMAZLARI

CRISIS MANAGEMENT AND MINIMUM STATE INSUFFICIENCIES IN THE AXIS OF
PUBLIC POLICY

Cüneyt TELSAC¹

Barış KANDEĞER²

¹Doktorant, Yüzüncü Yıl Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi, Van, Türkiye.

¹ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-4133-4846>

¹cuneyttelsac@gmail.com, 05337264514

²Dr. Öğr. Üyesi, Yüzüncü Yıl Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi, Van, Türkiye.

²ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9996-3813>.

²baris_kandeger@hotmail.com, 05059390175

ÖZET

Küresel ısınmanın gölgesinde her gün yeni bir afet ile karşılaşan dünyamız, bunlara ek olarak, Covid 19 pandemisiyle de yüzleşmek zorunda kalmıştır. Yarattığı etki ve sonuçları itibariyle dünyanın daha önce hiç karşılaşmadığı türden bir kriz ve panik ortamına sebep olmuştur. Ortaya çıkan salgın sadece enfekte olan kişiyi değil başta yakın çevresi ve yaşadığı kent olmak üzere bütün ülkeyi saran bir kaosa dönmüştür. Herhangi bir hastalığın lokal bir coğrafyada belirmesi ve o bölgede yaşayan insanları etkilemesine; salgın, ortaya çıkan salgının kontrol edilemeyip ülkeye yayılmasına; epidemi, ve yayılan hastalığın birden fazla ülkede yaygınlaşmasına ise; pandemi şeklinde bir tanım yapılmaktadır. Covid 19'un gerçek bir pandemi olduğu açıktır. Pandemiler birer kriz durumudur ve ortaya çıktıklarında acil, kararlı ve sürdürülebilir kamu politikalarına ihtiyaç duymaktadır.

Kamu politikası genel olarak, bir devlet kurumu veya temsilcileri tarafından ilan edilen belirli bir konuya ilişkin yasalar, düzenleyici önlemler, eylem planları ve finansman önceliklerinden oluşan bir sistem olarak tanımlanabilir (Dye, 1972: 2-3). Kamu politikaları, toplumda düzenin kurulduğu ve sistemin yönetildiği ana araçlardan biridir (Anderson, 1994: 19). Politika oluşturma, uzun dönemlere yayılan ve birçok ilgi alanı ve katılımcıyı içeren ve zaman içinde değişiklik gösterebilen karmaşık ve devam eden bir süreçtir. Kamu politikaları belirlenirken; temel amaç kamu yararı göz önünde bulundurularak hareket etmektir. Kamu politikasının sadece bir karar alma olayı değil daha büyük bir bütünün parçası ve aynı zamanda birçok aşamayı içeren bir süreç olduğu varsayımından yola çıkarak ortaya konacak Covid 19 ve diğer krizlere ilişkin politikaların temel argümanı kriz yönetimi etrafında şekillenmek durumundadır. Aynı zamanda oluşturulacak kamu politikaları kriz kapsamında ortaya çıkan toplumsal ihtiyaç ve gereksinimleri karşılayabilecek yapıda olmalıdır ve bu doğrultudaki beklentilere cevap vermelidir. Peki, kriz yönetimi açısından ne yapılmalıdır?

Yukarıda yer alan sorunun çok kolay bir cevabı bulunmamakla beraber uygulamada çeşitli zorluklar olduğunu belirtmek gerekir. Kriz yönetiminin (Crisis Management, CM) temel gereklilikleri, ekonomiye dönük neoliberal politikalar etrafında gelişen yeni kamu işletmeciliği (New Public Management, NPM) ve vazgeçilmez savı olan “minimal devlet” anlayışı açısından ne kadar uygulanabilir durumdadır? Burası tartışmanın en sıcak yeridir... Yeni kamu işletmeciliğinin dayattığı minimal devlet ve görünmez el esasları devletin temel görevlerinin yerine getirilmesinin önünde bir engel oluşturmakta mıdır? Bu sorunun cevabına ilişkin; Kriz

kavramını; kamu politikası perspektifinden değerlendirerek, kriz yönetimi süreci ve yeni kamu işletmeciliği temel savlarını karşılaştırmak gerekmektedir. Buna göre:

1. **(CM): Krize ilişkin emareler:** Kriz durumları henüz tüm şiddetiyle belirginleşmeden önce organizasyonlara/örgütlere ipucu niteliğinde öncül sinyaller verir. Henüz gerçekleşmeden önce oluşan emareler gelmekte olan krizin nasıl bir yapıda olduğuyula ilgili öncül ipuçlarını içermesinden dolayı oldukça kıymetlidir. Bu aşamada krizin öncül emarelerinin doğru değerlendirilip anlamlandırılabilmesi bakımından sitemli, deneyimli ve gerekli donanıma sahip bir ekibe ihtiyaç vardır (Davies ve Walters, 1998: 6).

(NPM): Kriz yönetim sürecinin birinci maddesine ilişkin NPM görüşleri;

- Yönetim açısından odağın girdi ve süreç mantığından koparak üretim ve sonuç odaklı bir değişime gitmesi gerekmektedir (Hughes, 2014: 167).
- Var olan kısıtlı kaynakların kullanım ve dağıtımında olabildiğince tutumlu ve disiplinli davranılmalı, buna ek olarak etkinlik ve verimliliğe daha fazla dikkat edilmelidir (Osborne ve Gaebler 1992:15).
- Devletin görev alanının başta ekonomik faaliyetler olmak üzere küçültülmeye gidilmesi gerekmektedir (Ateş, 2011: 188).
- Kamu sektörünün küçültülmesi ve bu yapıların işletmelere benzeyen bir yapıya dönüştürülerek kamu sektöründeki etkinlik ve verimin yükseltilmesi için; tasarrufa gidilmesi gerekmektedir (Genç, 2010: 147).

Kamu Politikası Süreci (Soru Odaklı): Bu aşama kamu politikası sürecinde Politika Gündemi, Kara Kutu (gündem üretiminin kurumsal alanı) ve Politika Paketi bileşenlerine denk gelmektedir (Usta, 2013:87). Ayrıca bu aşamaya kamu politikasında siyasa oluşturma süreci üzerinden de bakılabilir. Buna göre “ex-ante” yani olaydan önce yapılan (uygulama öncesi) değerlendirme; alternatif siyasa tercihleri açısından analitik olarak daha saydam, daha öngörülebilir ve siyasi olarak daha tartışılabilir olanın seçilmesi için uygun zemin oluşturmayı sağlamaktadır (Demir, 2011:116).

Tartışma: Krizin öngörülebilmesine ilişkin temel gereklilik bu alanda yapılması gereken yatırımların yeterliliğine ihtiyaç duymaktadır. Bu yatırımlar bazen kriz ortamı yokken etkisiz, gereksiz veya masraflı bulunabilmektedir. Oysaki bu alanda yapılan yatırımların gerçek etki ve verimlilikleri; kriz ortamında anlaşılmaktadır. Temelde NPM'nin bu alanda yapılması gereken yatırımlara kriz ortamı yokken sıcak bakmadığı çok açıktır. Fakat bu tür kurumlara krizden önce ihtiyaç olduğu daha da açıktır.

2. **(CM): Krize hazırlık ve engelleme safhası:** Öncül sinyalleri takip eden uzman bir ekip ve sistemler, işler hale geldikten sonra diğer aşama olan krize hazırlık ve engelleme safhasına geçilmektedir (Coombs, 2015: 9).

(NPM): Kriz yönetim sürecinin ikinci maddesine ilişkin NPM görüşleri;

- Askeri tarzda büyük yapıları organizasyonlardan kaçınılmalı ve daha önce rüştünü ispatlamış özel sektör yönetim araçlarının kullanılması gerekmektedir (Hood, 1991: 5).
- Aşırı büyüyen ve hantallaşan devletin çoğu gereksiz kuruluşları özelleştirilmeli ve piyasayla bütünleşmelidir (Tortop, vd., 2016: 365).

- Faaliyet alanları bakımından devletin küçültülmesi ve özellikle ekonomik alandan çıkartılması gerekmektedir (İzci, vd., 2020:72).
- Büyük, hantal ve katı hiyerarşik bürokrasiler yerine; zarif, düz ve otonom örgütlenme yapısına gidilmesi elzemdir (Bilgiç, 2011: 97).

Kamu Politikası Süreci (Soru Odaklı): Bu kademe kamu politikası sürecinde; Politika Paketi ve politika paketinin yasal metinlere ve kural setlerine dönüştürülmesi aşamasına tekabül etmektedir (Yıldız ve Sobacı, 2013: 54-55). Buna göre; kamu politikaları hedefli bir yaklaşım sonucunda ortaya çıkmaktadır. Zira belirsiz ve tesadüfi kararlar değildir (Babaoğlu, 2017:513).

Tartışma: Bazı büyük ölçekli kamu kurumlarının küçültülmesi her durumda avantaj yaratmamaktadır. Özellikle afet, felaket, göç ve kriz durumlarında bu tür kamusal kurumların sahip oldukları araç, nitelikli iş gücü ve eğitimli personel sayesinde krizler daha kolay yönetilebilmektedir.

Özelleştirme için ayrıca başlık oluşturmak gerekir. Özelleştirmenin temelinde yıkıcı politikalar içerebileceğini ve az gelişmiş ülkelere; kamunun nasıl daha iyi yönetilebileceğine ilişkin reçete edilen bu tavsiyenin, aslında zayıf bir dayanağı olduğunu belirtmek yanlış olmayacaktır. Zira kamu politikası bir bütündür. Buna göre; planlama, program ve projelerin birlikte ele alınması ve sosyal devletçi unsurların ön plana çıkarılması gerekmektedir (Çiner, 2020:15). Dolayısıyla stratejik önemi bulunan kurumların özelleştirilmesi her zaman doğru sonuçlar üretmeyebilir. Bunun yansısı kriz dönemleri göz önüne alındığında stratejik kurumların merkezi idarenin otoritesi altında olmasının büyük avantaj sağlayacağı göz ardı edilmemelidir.

3. **(CM): Oluşan zararların sınırlandırılması:** Geline aşamada öncü emareler iyi takip edilememiş veya krizin ortaya çıkması tüm çabalara rağmen engellenememiştir. Ortaya çıkan bazı etkenler kriz tehdidinin iyiden iyiye somutlaşmasına yol açmaktadır. Bu durumda örgütün en az zararlı mevcut sorundan kurtulabilmesi için, krizin etkilerinin daha da büyük boyutlara varmasını engellemek gerekmektedir (Fitzpatrick, 1995: 33).

NPM: Kriz yönetim sürecinin üçüncü maddesine ilişkin NPM görüşleri;

- Piyasa mekanizmalarına öncelik vermek için merkezin gücü zayıflatılmalıdır. Devlet yerelleşmelidir (Üstüner, 2012: 396).
- Kamusal hizmetlerin verilmesinde, piyasa mekanizmalarından daha fazla faydalanılması önemlidir (Eryılmaz, 2016: 98).
- Sözleşme ve sözleşme benzeri yapıların; hiyerarşik ilişkilerin yerine tercih edilmesi gerekmektedir ve müşteri odaklı düşünülmelidir (Christensen, 2012:4).
- Çıktılara ve çalışanların performanslarının artırılması önem vermek önceliklidir (Yayman, 2016: 238).

Kamu Politikası Süreci (Soru Odaklı): Bu aşama kamu politikası sürecinde oldukça kritik bir yer olan Politika Uygulama Sürecine tekabül etmektedir. Buna göre belirlenen politikaların hayata geçirilmesi için sektörel politika uygulayıcıları (kamu sektörü, özel sektör) belirlenmektedir. Bunun yansısı sorun algısı ve analizi açısından Politika Mobilizasyonu da ayrıca önem kazanmaktadır (Yıldız ve Sobacı, 2013: 57).

Tartışma: Krizler etkileri ve yarattığı büyük panik ortamı sebebiyle merkezi kararların alınmasını zorunlu kılabilir. Zayıf bir merkezin kriz karşısında çaresiz kalmaması olanaksızdır. Her koşulda yerelleşme ve merkezin zayıflatılması mesajı veren NPM kriz durumlarında en son tercih edilecek yönetim şeklidir. Yerelleşme

politikaları kriz ortamında ihtiyaç duyulan merkezi idareye ilişkin boşluklar oluşturmaktadır. Bu boşluklar alınması gereken acil ve tutarlı kamu politikaları ve mobilizasyon açısından zafiyet oluşturmaktadır. Piyasa mekanizmalarının birincil önceliği; kamu yararı oluşturmak değildir. Temel motivasyonu kazanç elde etmek olan piyasa mekanizmalarının kriz ortamında beklenen hizmetlerin sunulması açısından istenen düzeyde olmaları olanaksızdır. Krizler yaşanırken vatandaşlara müşteri gözüyle bakılması veya özel sektör uygulamalarının kriz süresince de uygulanmaya devam edilmesi açık bir yönetim felaketine sebep olabilir. Kriz dönemlerinde piyasa mekanizmalarının tercih edilmesi çok yanlış sonuçlar doğurabilir. Sözleşme esaslı yürütülen kamu hizmetlerinin kapsamı doğal olarak sözleşmeye ilişkin belirtilen unsurlarla sınırlı olmaktadır. Oysaki kriz süreçlerinde sözleşmede belirtilmeyen fakat acil bir şekilde uygulanması gereken pek çok husus ortaya çıkmaktadır. Kriz yönetimi bir süreçtir sadece çıktılarla ilgilenmek son derece yetersiz bir bakış açısıdır. Kriz dönemlerinde hiyerarşik yapının bozulması bir dezavantajdır. Yönetilebilirliği güçleştiren bir olgudur.

4. **(CM): İyileşme ve normale dönüş:** Kriz kaynaklı oluşan zararın en aza indirgenmesi ve krizin atlatılmasından sonra organizasyonun/örgütün bir an önce normal işleyişine dönmesi önemli bir aşamayı oluşturmaktadır. Kriz dönemlerinde örgütsel sistemde ciddi sorunlar oraya çıkabilmektedir (Haşit, 2019: 40).

NPM: Kriz yönetim sürecinin dördüncü maddesine ilişkin NPM görüşleri;

- Tek elden yönetilen merkeziyetçi yapılardan uzak durulmalı, merkezi olmayan bütçeler üzerinde yoğunlaşmalı ve faaliyet gösterilmelidir. Sözleşmeli hizmet alımının getireceği avantajlarından yararlanılmalıdır. İşletme temelli düşünülmelidir (Diefenbach, 2009: 894).
- Var olan kısıtlı kaynakların kullanım ve dağıtımında olabildiğince tutumlu ve disiplinli davranılmalı, buna ek olarak etkinlik ve verimliliğe daha fazla dikkat edilmelidir (Kalfa, 2011:410).
- Devlet kurum ve kuruluşları özel sektörde kullanılan yöntemleri uygulayarak çözüm sunulmalıdır (Çevik, 2013: 64; Telsaç, 2020: 10).

Kamu Politikası Süreci (Soru Odaklı): Bu aşama kamu politikası sürecinde bir üst maddeyle benzer şekilde Politika Uygulama Sürecine ve aynı zamanda Politika Mobilizasyonuna denk gelmektedir. Bu süreçte kurumsal kültür, eşgüdüm (uygulayıcılar arasında uyum) ve örgütsel yapı önem kazanmaktadır. Bu anlamda politika analizi yapabilme kapasitesi ve sorun algısı önem kazanmaktadır (Yıldız ve Sobacı, 2013: 57).

Tartışma: Çok parçalı bir karar verme modeli uygulama açısından eşgüdüm sorunlarına sebep olur ve klasik yönetim yapılarına göre daha karmaşık bir ortam yaratır (Bayırbağ, 2020:42). Oysaki kriz yönetimi açısından güçlü bir karar mekanizması son derece önemlidir (Bakır, 2020:431). Kaynakların kullanımı ve dağıtımı konusunda NPM'nin aşırı etkinlik ve verimlilik vurgusu yapması bu kavramların adeta içini boşaltmaktadır. Kriz ortamında oluşan yaralarının sarılması aşamasında merkezi yönetimlerin düşüneceği son şey işletme esaslarıdır. Öncelikli olarak tüm iktisadi imkanlar seferber edilerek krizin etkileri azaltılmaya ve vatandaşın yaraları sarılmaya çalışılmalıdır. Özel sektör yöntem ve uygulamalarının normale dönüş açısından istenen faydayı sağlamayacağı çok açıktır. Özel sektörün iktisadi toparlanmaya ilişkin savları, kriz süreç ve sonrasında yıpranan ve devletin şefkatine ihtiyaç duyan vatandaşlar

açısından gerek duyulan ilgiye cevap vermekten çok uzaktır. Zira devlet için her koşulda temel hareket noktası kamu yararadır. Devlet kamu yararını öncelemek ve kamu değeri oluşturmak zorundadır.

5. (CM): **Sonuçların değerlendirilmesi ve öğrenme:** Kriz yönetim sürecinin son basamağında öğrenme ve değerlendirme aşamaları bulunmaktadır. Kriz dönemlerinde; krizlerden hangi derslerin çıkarıldığını ve gelecekte bu tecrübelerin nasıl kullanılabileceğini, kriz süresince kullanılan kriz yönetim stratejilerinin etkinliğini, başka hangi alanlarda daha iyi bir kriz yönetim stratejisine ihtiyaç duyabileceğini sorgulayan bu aşamada amaç; alınan karar ve tedbirlerin değerlendirilerek daha sonra karşılaşılabilecek krizlerle daha iyi mücadele etmeyi ve elde edilen tecrübeyi sahaya aktarmayı hedeflemektedir (Mitroff, vd., 1987:284).

NPM: Kriz yönetim sürecinin beşinci maddesine ilişkin NPM görüşleri;

- Devlet kamusal hizmetlerin finansmanını sağlarken kazanç sağlayacak şekilde benzeri özel sektör uygulamalarına göre hareket etmeli ve piyasa ekonomisinin argümanlarını devreye sokmalıdır (Christensen ve Lenreid, 2012: 19).

Kamu Politikası Süreci (Soru Odaklı): Kamu politikası sürecinin son basamağı; kısmen Yeni Sorular (eski politikaların yarattığı beklentiler), Politika Sonuçları ve Politika Çıktıları neticesinde oluşan değerlendirme sürecine tekabül etmektedir. Buna göre politika başarısızlıkları, dışsal etkiler, oluşan sonuçlara ilişkin politika etki analizleri ve izleme/denetleme safhaları yer almaktadır (Hüseyin, 2015: 18).

Tartışma: Döngü maalesef değişmemektedir. NPM'nin devlet için çizdiği işletme perspektifi yaşanan krizlerden sonra dahi vatandaş eksenli olmaktan ziyade piyasa eksenli olmaktadır. Krizler atlatıldıktan sonra hiçbir şey olmamış gibi ekonomi açısından tekrar liberal politikalara hızlı ve keskin bir dönüş yapılmaktadır. Yani piyasa mekanizmaları devreye sokulmaktadır. Devlet devretmemesi gereken bazı temel görevleri özel sektör eliyle yapmaya devam etmektedir. Devletin temel vazife alanlarına minimal devlet olgusuyla yaklaşmakta ve ortaya kriz dönemlerinde yetersiz kalan kurumlar ve girişimler çıkmaktadır. Oysaki kamu politikası açısından krizin sonuçlarına ilişkin doğru yapılan etki analizleri daha farklı sonuçlar üretebilecektir (Kandeger ve Telsaç,2022a:170; Kandeger ve Telsaç,2022b:547).

Kamu yönetiminin üstlenmesi gereken kamusal nitelikli görevlerin, sözleşmecilik esasıyla özel sektöre yaptırılması; kriz sürecinde öncelikli hedef olması gereken kamu yararı amacına uygun değildir. Performansa dayalı personel rejimi; çalışanların kriz anında en çok ihtiyaç duydukları motivasyonu kırarak, görevlerin özensiz ve amaçtan yoksun bir biçimde yürütülmesine sebep olmaktadır. Özelleştirilen bazı kurumlar (özellikle küresel şirketlerin eline geçen) kriz anında stratejik açıklara neden olmakta ve piyasa mekanizmalarına (taşeron firmalar, küresel aktörler vb.) olan bağıllık çözüme ilişkin sınırlar oluşturmaktadır.

Temel olarak devletin sınırlandırılması, kamu hizmetlerinin parçalanması, geri çekilmesi ya da seyreltilmesi tartışmalarının dayanak noktası, hem kuramsal hem de pratik açıdan Neoliberal politikalara dayanmaktadır (Çiner, 20208). Fakat liberal politikalar ekseninde şekillenen NPM kriz yönetimine ilişkin ne tür çözümler sunmaktadır? Tartışmanın odağı burasıdır. Kamu sektörünün bir işletme gibi yönetilmesi devletin varlık koşulunu zayıflatmaktadır. Devletin temel amacı kamu yararı olmalıdır. Kriz süreçlerine ilişkin üretilen kamu politikaları; vatandaşların beklentileri ve ihtiyaçları doğrultusunda oluşturularak sahadaki uygulanma

şekline ve/veya uygulayıcılara da ayrıca özen gösterilmelidir. Zira kriz anında bize en az “dümen tutan el kadar kürek çeken elde” gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Anderson, J. E. (1994). *Public Policymaking*, Houghton Mifflin Company, Seventh Edition, Boston.
- Ateş, H. (2011). Yeni Kamu İşletmeciliği Bağlamında Hesapverebilirlik., B. Parlak. (Editör). *Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar*, 2. Baskı, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa, ss. 181-224.
- Babaoğlu, C. (2017). Kamu Politikası Analizine Yönelik Kavramsal ve Kuramsal Bir Çerçeve. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 15(30), 511-532.
- Bayırbağ, M. K. (2020). Fırtınanın Gözünde: Zor Zamanlarda Kamu Politikası Analizi. *Türkiye’de Kamu Politikaları: Güncel Konular ve Eğilimler içinde* (ss. 35-49), Ankara: Ankara Üniversitesi Yayınları, Yayın, (685).
- Bakır, C. (2020). The Turkish state’s responses to existential COVID-19 crisis. *Policy and Society*, 39(3), 424-441.
- Bilgiç, V. K. (2011). Küreselleşme Sürecinde Kamu Hizmetlerinde Dönüşüm., B. Parlak. (Editör). *Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar*, 2. Baskı, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa, ss. 93-116.
- Christensen, T. & Legreid, P. (2012). A Transformative Perspective on Administrative Reforms, T. Christensen and P. Legreid (editors), *New Public Management*, England, Ashgate, 13-39.
- Christensen, T. (2012). Post-NPM and Changing Public Governance. *Journal of Political Science and Economics*, (1), 1-11.
- Çiner, C. U. (2020). Kamu Politikaları: Perspektifler, Temalar ve Tezler. *Türkiye’de Kamu Politikaları: Güncel Konular ve Eğilimler içinde* (ss. 1-34), Ankara: Ankara Üniversitesi Yayınları, Yayın, (685).
- Coombs, T. (2015). *Ongoing Crisis Communication: Planning, Managing, and Responding*, Sage Publications, 4. Edition, University of Central Florida.
- Çevik, H.H.(2013) *Kamu Yönetimi*, (editör: SÖZEN, S). Anadolu Üniversitesi Açık öğretim yayınları, Web-Ofset, 1. Baskı, Eskişehir.
- Davies, H. ve Walters, M. (1998), Bütün krizler afet olmak zorunda mı? Risk ve risk azaltma, *Mülk Yönetimi* , 16 (1), 5-9. <https://doi.org/10.1108/02637479810202883>
- Demir, F. (2011). Kamu Politikası ve Politika Analizi Çalışmalarının Teorik Çerçevesi. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (30), 107-120.
- Diefenbach, T. (2009). New Public Management in Public Sector Organizations: The Dark Sides Of Managerialistic Enlightenment. *Public Administration*, 87(4), 892–909.
- Dye, T. R. (1987). *Understanding Public Policy*. 8th Edition, Prentice Hall Int, London.
- Eryılmaz, B. (2016). *Kamu Yönetimi Düşünceler-Fonksiyonlar-Politikalar*, 9. Baskı, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Fitzpatrick, K. R. (1995). “Ten Guidelines for Reducing Legal Risks in Crisis Management, *Public Relations Quarterly*, Rhinebeck 40 (2).

- Genç, N. (2010) Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı, Türk İdare Dergisi, Sayı: 466, İçişleri Bakanlığı, Ankara
- Hüseyin, G. Ü. L. (2015). Kamu politikası analizi, yöntemleri ve teknikleri. Yasama Dergisi, (29), 5-31.
- Haşit, G. (2019). Kriz Kavramı ve İşletmeler Açısından Kriz Yaratan Faktörler. Kriz İletişimi ve Yönetimi. (Ed. G. Haşit), Anadolu Üniversitesi Yayınları. Eskişehir.
- Hood, C. (1991). A Public Management For All Seasons?, Public Administration, Vol 69, No.1.
- Hughes, O.E (2014) Kamu İşletmeciliği ve Yönetimi(Çev. Kalkan, B., Akın, B., Akın, Ş), 1.Baskı BigBang Yayınları, Ankara.
- İzci, F., Atmaca, Y. & Telsaç, C. (2020). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Kapsamında Kamu Hizmet Algısının Ölçümü: Van Eğitim ve Araştırma Hastanesi. Akademik İzdüşüm Dergisi,5(2): 70-88
- Kalfa, C. (2011) Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişimi Ve Kimlik Tartışmaları, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi C.16, S.1 s.403-417.
- Kandegir, B. ve Telsaç, C. (2022a). Yeni Kamu Yönetimi Düşüncesinin “Ekonomi Politikası”, (Ed. Karabulut, Ş.), Yerelden Globale Tüm Boyutlarıyla Kamu Yönetimi, Gazi Kitabevi.
- Kandegir, B. ve Telsaç, C. (2022b). “Democracy and Participation” An Imagination Of The Local, 6th International New York Conference On Evolving Trends In Interdisciplinary Research & Practices, New York.
- Mitroff, I, (1988). Crisis Management: Cutting Through the Confusion, Sloan Management Review, 29 (2), pp. 15-20.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit is Transforming Government, Reading Mass. Adison Wesley Public Comp.
- Telsaç, C. (2020). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Kapsamında Kamu Hizmet Algısının Ölçümü: Van Eğitim ve Araştırma Hastanesi örneği [Unpublished Master’s Dissertation]. Yüzüncü Yıl Üniversitesi.
- Tortop, N., İsbir, E.G., Aykaç, B., Yayman, H., Özer, M.A. (2016) Yönetim Bilimi, Nobel Yayınları, 10. Basım, Ankara
- USTA, A. (2013). Kamu Politikaları Analizine Kuramsal Bir Bakış. YASAMA DERGİSİ, (24), 78-102.
- Üstüner, Y. (2012), Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu., B. Aykaç, Ş. Durgun, H. Yayman. (Editörler). Türkiye’de Kamu Yönetimi, İkinci Baskı. Ankara. Nobel Yayıncılık. ss: 387-404
- Yayman, H.(2016), Türkiye’de Devlet Reformu ve Başkanlık Sistemi, Doğan Yayıncılık, 2. Baskı, İstanbul
- Yıldız, M., & Sobacı, M. Z. (2013). Kamu politikası kuram ve uygulama. Ankara: Adres Yayınları.

