

COVID-19 PANDEMİSİNİN KAMU YÖNETİMİNE ETKİLERİ VE BU ETKİLER ÜZERİNE YAPILACAK ÇALIŞMALARLA YÖNELİK GENEL BİR ÇERÇEVE ARAYIŞI

*Prof. Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN**

Toplumların ve bu toplumlara yöneten siyasal-yönetsel örgütlenmeler olarak devletlerin karşılaştıkları büyük çaplı doğal veya insan kaynaklı afetler karşısında neler yapabildikleri ve/veya yapabilecekleri üzerine yapılan teknik veya etik tartışmaların kökeni çok eski zamanlara gitse de, giderek artan ve etkisi küreselleşen afetler (volkan patlamaları, depremler, tsunamiler, kasırgalar, nükleer sızıntılar, kitlesel terör ve göçler, salgın hastalıklar vb.) sebebiyle son zamanlarda bu tür tartışmaların yoğunlaştığı görülmektedir. Ancak, 2020 yılı başlarından itibaren küresel bir pandemiye dönüşen Koronavirüs (Covid-19) salgınıyla birlikte bu alanda bir kırılma yaşandığı; mevcut bilgi birikimi, mevzuat, kurumsal yapı ve uygulama alışkanlıklarıyla kolaylıkla baş edilemeyecek yeni durum karşısında tüm siyasal-yönetsel ve ekonomik-mali örgütlenmelerin (yerel ve bölgesel yönetimler, ulus-devletler, uluslararası birlikler, uluslararası kuruluşlar) konumlarını radikal bir biçimde gözden geçirmek zorunda kaldıkları söylenebilir.

Bir tür deneme niteliğindeki bu çalışmayla, Covid-19 pandemisinin kamu yönetimine etkileri üzerine bazı öngörülerde bulunma ve bazı politika önerileri geliştirme ve daha da önemlisi bu olguyu incelemeyi hedefleyen çalışmalara yön gösterebilecek genel bir çerçeve oluşturma amacı güdülmektedir. Söz konusu çerçevenin, bu önemli ve niteliği gereği son derecede hassas bir alanda çalışma yapacak akademiklere ve bürokrat-tekno-kratlara bazı genel ipuçları sağlama işlevi görebileceği ümit edilmektedir.

* COVID-19 Pandemisinin alamet-i farikası olan bilgi ve iletişim teknolojileri aracılığıyla uzaktan yaptığımız tartışmalarla bu genel çerçevenin çizilmesine katkıda bulunan Anabilim Dalı araştırma görevlileri İrfan Özacit, Merve Akdemir ve Esra Nur Tuğan'a teşekkür ederim.

Covid-19 Pandemisi ve Kamu Yönetimi

Covid-19 pandemisinin doğrudan insanın varlığının (insan yaşamı ve sağlığının) ötesinde insan-dünya ilişkilerinde (doğal afetler, çevre sorunları ve iklim değişikliği), insan-insan ilişkilerinde (mesafeli ve sakıncacı tutum ve davranışlar), insan-toplum ilişkilerinde (dayanışmacı tutum ve davranışlar) ve insan-Devlet ilişkilerinde (sosyal refah devletinin ve kamu yönetimin yeniden hatırlanması) ve devletlerarası ilişkilerde (uluslararası dünya düzeninde) yeniden yapılandırıcı bir etkide bulunabileceği kamuoyunda genel kabul gören bir öngörü olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu kapsamda, Devletin artan, daha doğrusu yeniden ön plana çıkan rolünün uygulayıcısı olarak ulusal kamu yönetimlerinin geçirmekte olduğu veya geçireceği dönüşüm ilginç ve bir o kadar da kritik önem arz eden bir konu olarak gündemdeki yerini almaktadır.

Covid-19 pandemisinin kamu yönetimi üzerinde kısa vadede yarattığı veya orta ve uzun vadede yaratacağı etkilerin, alanda yeni yeni başlayan yazılı¹ ya da video konferanslar üzerinden yapılan sözel tartışmalar ışığında, genellikle şu konularda yoğunlaşmakta olduğu söylenebilir: “Kamu politikalarının oluşturulma ve uygulanma süreçlerinde izlenen yöntemlerde ve aktörlerde değişim; kamu politikalarını uygulayacak mekanizma olarak kamu yönetiminin (merkezi kamu yönetiminin ve yerel yönetimlerin) örgüt yapısında, örgüt kültüründe, çalışma şekil ve alışkanlıklarında, hizmet kapasitesinde, hizmet sunumunda uymaları gereken kurallarda (etkinlik ve etkililik, hız, şeffaflık, hesap verebilirlik, hakkaniyet ve etik davranış vb.) yaşanan değişim. Bu tartışmalar çerçevesinde, Covid-19 pandemisi sebebiyle Devletin (ulusal kamu yönetiminin) hem merkezî yönetim hem de yerinden yönetim kuruluşları (esas itibarıyla de belediyeler) aracılığıyla halka kamu hizmetlerini sunarken ortaya çıkan yeni ve beklenmedik durumların neler olduğu, merkezî ve özellikle de yerel yönetim kuruluşlarının bu yeni durum ya da durumlara nasıl uyum sağlayabildiği, hangi kamu kurum ve kuruluşlarının ve hangi tür kamu hizmetlerinin daha çok ön plana çıktığı, olağanüstü hizmet koşullarında halka adil ve etik bir biçimde hizmet sunabilmenin mümkün olup olmadığı bir ölçüde aydınlığa kavuşturulabilecek ve bu tespitlerden hareketle geleceğe yönelik bazı öngörülerde bulunabilecektir.

O taktirde, Covid-19 pandemisinin kamu yönetimi üzerinde yarattığı/yaratabileceği etkilerin ve bu etkiler üzerinde yapılabilecek akademik araştırmaların ve bürokratik (reform?) çalışmaların çerçevesini şu şekilde çizebilir ve bu çerçeve içindeki alt konuların kısa içeriklerini belirleyebiliriz:

1. Covid-19 Pandemisinin Kamu Yönetimine Etkileri Sorununun Özü, Muhtemel Kapsam ve Sınırları

Bu grupta ele alınıp tartışılacak temel hususlar şu şekilde sıralanabilir:

¹ Bu konudaki akademik çalışmalara erken bir örnek için bkz. Scott E. Robinson ve Wesley Wehde (2020), “Public Administration in the Time of COVID-19”, Journal of Public Administration Research and Theory, Virtual Issues, PMRA, academic.oup.com.

- Covid-19 pandemisini daha önceki salgın hastalıklardan ve bu pandemiyle mücadelede kullanılan yöntemleri konvansiyonel mücadele yöntemlerinden farklılaş-tıran özelliklerin ve Pandeminin dünya ve ülke çapında yaratabileceği etkilerin sa-dece karar verme pozisyonundaki siyasetçilerce değil uygulamacı kamu yöneticileri tarafından da geniş bir perspektifte algılanması,
- Kamu yöneticileri tarafından insan sağlığının korunması, kamu hizmeti bilinci ve kamu hizmeti sunumundaki temel ilkeler (şeffaflık, hesap verebilirlik, adalet-hakka-niyet ve etik ilkeleri) arasındaki derin felsefi ilişkinin kavranması,
- Kamu yöneticileri bakış açısından Covid-19 Pandemisiyle mücadelede alınan ön-lem ve yaptırımlar ile kamu düzeni ve sağlığının korunması amacı arasındaki hassas dengenin sağlanması,
- Vatandaşların bakış açısından kamu yönetimi tarafından yasaklayıcı ve kısıtlayıcı önlemlerin alınması ve yaptırımların uygulanmasında vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin korunması ile tüm vatandaşların sağlığının korunması arasındaki hassas dengenin sağlanması,
- Covid-19 Pandemisinin yarattığı belirsizlik ortamında kamu yöneticilerinin çö-züm olarak başvurabileceği yaratıcı ve yenilikçi uygulamaların yaratabileceği etki-lerin de belirsizliği.

2. Covid-19 Pandemisinin Kamu Yönetimine Etkilerini Anlamaya, Önlem Almaya ve Önlemleri Uygulamaya Yönelik Akademik Yaklaşım Farklılıkları

Covid-19 Pandemisinin kamu yönetimine etkilerini anlamaya, buna karşı önlemler al-maya ve alınan önlemleri uygulamaya yönelik çabaları inceleme amacı güden akademik yaklaşımlar ya da bakış açıları konunun disiplinlerarası özelliği sebebiyle doğal olarak çe-şitlidir. Bu konuda en fazla göze çarpan yaklaşımlar ve bu yaklaşımların Türkiye'deki erken izleri şunlardır:

- Covid-19 pandemisini ve kamu yönetimi ilişkisini daha çok bir politikası analizi çerçevesinde ele alıp, çok hızlı ilerleyen bu süreçte pandemiye karşı kamu politika-sının oluşturulması ve uygulanmasında rol alan aktörler ile bu politikaların içerdi-ği önlemler (bu aktör ve önlemlerin etki ve başarı düzeyleri) üzerinde yoğunlaşan kamu politikaları analizi yaklaşımı²
- Salgınla mücadele giderek bir afet türü olarak kabul gördüğünden dolayı Co-vid-19 Pandemisini esas itibarıyla afet yönetimi yaklaşımı³ ve hatta onun önemli un-

2 Örn. bkz. Hasan Engin Şener (mod.), Bir Kamu Politikası Sorunu Olarak Koronavirüs Pandemisi Söyleşileri I ve II, <https://www.youtube.com/channel/UC8MdrFm2XEAEzrZ1-pXFAMQ>, (4.05.2020 ve 18.05.2020).

3 Örn. bkz. Zerrin Toprak ve Özlem Çakır, Afetler ve Toplum, <https://www.youtube.com/watch?v=af-nVpGI7c-4>, (29.04.2020). Ancak, afet yönetiminin doğası gereği disiplinlerarası bir niteliğine sahip olduğunun söz konusu akademikler tarafından vurgulandığını da ifade etmek gerekmektedir.

surları olan risk yönetimi (afete hazırlık planları) ve/veya kriz yönetimiyle (acil önlem stratejileri ve paketleri) ilişkilendirerek açıklamaya çalışan yaklaşım⁴ ve hatta bunları kamu politikası analiziyle birleştiren yaklaşım⁵

- Kamu yönetimini bütüncül bir şekilde ele almaktan ziyade uzmanlık alanları gereği ve doğal bir sonucu olarak daha çok kentlere ve kent yönetimlerine odaklanmış olan kent ve bölge plancılarının, mimarların, kent sosyologlarının ve ekonomistlerinin kentsel deneyimlerden yola çıkan, kent planlamasından beslenen ve bir ölçüde futuristik öngörülere de yer verebilen yaklaşımları⁶.

3. Covid-19 Pandemisine Karşı Kamu Yönetimince Önlemlerin Alınması ve Önlemlerin Uygulanmasında Siyasal-Yönetimsel Yaklaşım Farklılıkları

Devletler, Covid-19 pandemisine karşı önlemlerin alınması ve bu önlemlerin uygulanmasında farklı stratejiler benimsemişlerdir. Bir bölümü tamamen kendilerine özgü bir strateji geliştirirken, bir kısmı tamamen politika transferi yoluyla başarılı örnekleri takip etmeye çalışmışlardır. Türkiye gibi kimi ülkeler ise başarılı deneyimlerden ders almakla birlikte kendi stratejilerini geliştirme yoluna gitmiştir.

Devletler, izlenecek stratejinin belirlenmesinde iki farklı temel yaklaşımı esas almışlardır:

- *Pragmatik yaklaşımda*, karar alma ve uygulama süreçlerinde adım adım ilerleme (*incremental* veya mehter takımı adımlarıyla ilerleme) tercih edilir ve sürekli olarak politika önlemleri gözden geçirilir; gerektiği takdirde bu önlemler revize edilir. Örneğin Türkiye’de maske dağıtım yöntemleri, okulların yeniden açılma tarihi ve sokağa çıkma yasakları ve yasağa tabi grupların belirlenmesinde bu tür bir yaklaşım sergilenmiştir.
- *İlkesel yaklaşımda* ise, Devlet ilkesel olarak bir politika benimser ve onu takip eder. İsveç ve Hollanda büyük ölçüde karantina yerine sürü bağışıklığı ve vatandaş güven yaklaşımını benimsemiş ülkelerdir. Aslında ABD ve Birleşik Krallık da başlangıçta benzer bir ilkesel yaklaşımla hareket etmiş; ancak vakaların büyük bir hızla kontrolden çıkması karşısında yaklaşımlarında zikzaklar yaşamışlardır.

4 Örn. bkz. Barış Övgün, Kamu Yönetiminde Kriz Yönetimi: Covid-19 Bize Ne Öğretti? Adobe Connect, (7.05.2020).

5 Örn. bkz. Abdulmenaf ve Hicran Hamza Çelikyay (2020), “Türkiye’de covid-19 ile Mücadele: Politikalar ve Aktörler”, Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, 13(1), 1-25.

6 Örn. bkz. Ezgi Çalışkan (mod.), Şehir Konuşmaları Online: Kentleri Dönüştüren Salgınlar I, II, III, IV, Marmara Belediyeler Birliği, youtube.com, (Nisan-Mayıs 2020), Burcu H. Özuduru (2020), Covid-19 ve Şehirler, Ankara: Kent Araştırmaları Enstitüsü-İdeal Kent Yayınları; Hasan Engin Şener ve Savaş Zafer Şahin (mod.), Kentleşme Politikaları Sorunu Olarak Koronavirüs Pandemisi, <https://www.youtube.com/channel/UC8MdrFm2XEAEzrZ1-pXFAMQ>, (7.05.2020).

4. Covid-19 Pandemisinin Kamu Yönetimine Etkisinde Öne Çıkan Sorun Alanları: Tespitler, Öngörüler ve Öneriler

Covid-19 Pandemisi, insanların, toplumların ve onların oluşturdukları siyasal, yönetsel ve ekonomik-mali örgütlenmelerinin geleceği hakkında pek çok ciddi soru işareti doğurmuştur:

- Küreselleşmenin ve (bugün yere göre sığdıramayan) bilgi ve iletişim teknolojilerinin itici gücüyle doğal kaynakların aşırı kullanımı sonucu çevre ve iklim felaketine yol açan kapitalizm nihâî sınırlarına ulaşmış mıdır?
- Yine küreselleşmeyle birlikte revaçta olan ulus-üstü ve çok-uluslu yapılar acaba ulus-devletin pandemiyle mücadeledeki daha etkili rolü karşısında söz konusu popülerliklerini yitirecekler midir?
- Covid-19 pandemisi ile mücadelede Başkanlık tarzı hükümet sistemi parlamenter hükümet sistemine, fakat üniter devlet ve merkezîyetçi yönetim sistemi ise federal devlet ve adem-i merkezîyetçi yönetim sistemine oranla daha hızlı ve etkili hareket imkanı tanımakta mıdır?
- Pandemi insanlara ölümün soğuk nefesini hissettirirken ulus-devlete, özellikle de üniter devlet ve merkezîyetçi yönetim sistemlerine hayat öpücüğü mü vermektedir?
- Kamusal karar alma sürecinde hız ve etkililik demokratik katılım ve etkinlik (maliyet) unsurlarının önüne mi geçmiştir?
- Ulusal kamu yönetimleri bünyesinde bazı bakanlıklar (sağlık, içişleri, çalışma, sosyal yardım bakanlıkları) ilk aşamada daha mı fazla ön plana çıkmışlardır?
- Acaba Covid-19 Pandemisinin yol açacağı ekonomik sıkıntılar sebebiyle orta ve uzun vadede ekonomi, maliye, hazine tipi bakanlıklar mı devreye daha fazla girmek zorunda kalacaklardır?
- Covid-19 pandemisiyle mücadelede ulusal düzeyde bilim kurulları veya koordinatör bilim adamlarının varlığı gibi *ad hoc* yapılanmalar yönetim ilkesinin hayata geçirilmesinde veya bilimin devlet yönetimindeki etkisinin artırılmasında ne kadar etkili olabilirler?
- Covid-19 pandemisi ile mücadelede federal/merkezî yönetim ile yerinden yönetimler (federe-bölgesel yönetimler ve/veya yerel yönetimler) arasında koordinasyon mu yoksa rekabet ve çatışma mı hâkim olmaktadır?
- Yerelde hizmet sunumunda altyapı hizmetleri ile sosyal yardım hizmetleri önceliği konusunda yaklaşım farklılıkları var mıdır?
- Kamu görevlilerinin çalışma usul ve saatlerinde ne tür değişiklikler doğmuş ve bu durum farklı kamu görevlisi kategorilerini (beyaz yakalı büro/ofis çalışanları ile alanda vatandaşa doğrudan hizmet sunanlar) ne şekilde etkilemiştir?

- Vatandaşlarla birebir irtibat kuran ve yüzyüze hizmet sunan kamu görevlileri (örn. sağlık çalışanları, kolluk güçleri ve belediye ulaşım görevlileri) ve özel sektör çalışanları (örn. banka ve market çalışanları, taksi şoförleri) ne ölçüde *covid-free* hizmet sunabilmekte ve kendilerini de ne ölçüde koruyabilmektedirler? Olağanüstü koşullar altında çalışan bu görevliler hizmet sunumunda ne tür yenilikçi ve yaratıcı çözümler geliştirmektedirler?
- Başta kentsel yoksullar, işsizler ve göçmenler olmak üzere toplumdaki dezavantajlı gruplar (örn. yaşlılar, kadınlar, engelliler, özel eğitime muhtaç çocuklar) ne ölçüde ekonomik ve sosyo-psikolojik destek alabilmektedirler?
- Vatandaşlar her türlü dezenformasyona karşı ne ölçüde korunabilmektedirler?

Yukarıda sıralanmaya çalışılan ve her biri başlı başına bir araştırma konusu olabilecek sorunların ışığı altında Covid-19 pandemisinin kamu yönetimine etkisinde öne çıkan sorun alanları ile ilgili tespitler ve öngörüler ile önerileri şu şekilde özetlemek mümkündür:

4.1. Covid-19 Pandemisinin kamusal karar alma (kamu politikası oluşturma) ve uygulama süreçlerine etkisi: Otoriterlik ve merkezîyetçilik karşısında yönetim ve adem-i merkezîyetçilik?

Kamu politikalarının oluşturulması sürecinde rol alan aktörler demokratik bir siyasal sistemde esas itibarıyla seçimle gelen siyasetçiler olmakla birlikte siyaset-yönetim işlevlerinin tam anlamıyla birbirinin içine geçmesi (bürokratların ve hatta danışmanların uzmanlık bilgileriyle sürece katılmaları) sebebiyle bu ayrımın özellikle bu tür kriz ortamlarında daha da belirsizleştiği görülmektedir. Ancak, yine Covid-19 pandemisinin kamu politikalarının oluşturulma sürecine etkisinin daha çok artan merkezîleşme olduğu, nihai kamu politikası kararlarının dar bir siyasî-bürokratik kadroyla alındığı söylenebilir. Bu durum Türkiye de dâhil olmak üzere özellikle üniter ve merkezîyetçi pek çok ülkede demokrasi ve otoriterlik tartışmalarını beraberinde getirmiştir. Pandemi karşısında hızlı karar alma ihtiyacı doğal olarak karar alma sürecinin merkezîleşmesine yol açmıştır. Parlamento, bakanlar kurulu, yerel yönetim meclisleri gibi müzakerenin ağır bastığı yapılar yerine devlet başkanı, vali ve belediye başkanı gibi tekil makamların öne çıktığı görülmektedir. Her ne kadar karar alıcıların Pandeminin beraberinde getirdiği belirsizlik ortamında bilimsel açıdan daha "doğru" olabilecek kararların alınması ve/veya doğabilecek beklenmedik sorumlulukların paylaşılması açısından Türkiye'deki Bilim Kurulu veya illerdeki pandemi kurulları gibi yönetim yöntemlerine başvurmaları karar alma sisteminin merkezîleşmesi karşısında dengeleyici bir unsur olabilir. Ancak, pek çok ülkede karar alıcıların pandemiyle mücadele dışındaki alanlarda bu tür yönetim yöntemlerine pek de başvurmadıkları da görülmektedir.

Kamu hizmetlerinin halka sunumunda federal yönetim ile federe yönetimler (ve yerel yönetimler); merkezî yönetim (ve varsa taşra teşkilatı) ile yerel yönetimlerin görev payla-

şımı ülkeden ülkeye değişmekle birlikte pandemiyle mücadele sürecinde ülke düzeyinde koordinasyonun sağlanması açısından federal ve merkezî yönetimlerin önemi artmış; federal devletlerde federal yönetim ile federe yönetimler (örn. ABD), üniter devletlerde merkezî yönetim ile yerel yönetimler arasında (örn. Birleşik Krallık) zaman zaman ciddi rekabet ve çatışmalar ortaya çıkmıştır. Türkiye gibi üniter olduğu kadar merkezîleşmiş özel- liği ağır basan ülkelerde ise koordinasyon işlevi daha sorunsuz atlatılmıştır. Türkiye’de de merkezî yönetim kuruluşlarının sağlık hizmeti ve diğer acil hizmet sunumları ve zorunlu ihtiyaç maddelerinin dağıtımı ve denetimi görevlerindeki artış; özel sektörün ilk aşamada geri plana düşmesi; belediyeler dahil gönüllü yardım faaliyetleri organizasyonu ve uygulamalarında başlangıçta getirilen kimi kısıtlamalar söz konusu merkezileşmenin göstergeleridir. Merkezîleşmenin sembol kuruluşlarından İçişleri Bakanlığının bu süreçte terörle mücadele ve göçmenlerle ilgili işlemler dışındaki görevlerinin (faaliyet ve sokağa çıkma yasakları ve izinlerini düzenleyen genelgelerin hazırlanması, yasakları ihlâl edenlere idarî cezaların uygulanması, oluşabilecek toplu eylem ve yağma gibi toplumsal olaylara karşı önlemlerin alınması, vb.) ön plana çıkması ve adeta İçişleri Bakanlığının geçmişte Başkanlığın kimi işlevlerini fiilen üstlenmiş olması yine bu kapsamda değerlendirilmelidir.

Bununla birlikte, pek çok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de belediyelerin Pandemiyle mücadele sürecinde halka en yakın hizmet kuruluşları olarak alınan kararların alanda uygulanmasında etkili bir rol üstlendiği görülmektedir. Kentlerin tüm ortak yaşam alanlarının temizlenmesi ve dezenfektasyonu, toplu ulaşım ile çarşı ve pazarlardaki faaliyetlerin sosyal mesafe kurallarına ve sokağa çıkma yasaklarına uygun bir şekilde düzenlenmesi, ihtiyaç sahibi ailelere gıda ve temizlik malzemesi yardımı, vefa sosyal destek gruplarının faaliyetlerine destek verilmesi bunlar arasında sayılabilir⁷. Sürecin başında siyasal iktidar ve ana muhalefet partisi belediyeleri arasından bağış alınması ve yardım toplanması konusunda yaşanan gerginlik dışında hemen tüm belediyelerin bu süreçte aktif rol aldıkları, merkezî yönetim ve onun taşradaki ajanlarıyla işbirliği içerisinde başarılı hizmetler sundukları, Türkiye Belediyeler Birliği’nin pandemiyle mücadelede uluslararası yerel yönetim kuruluşları, farklı ülkelerin belediyeleri ve Türk belediyeleri arasındaki deneyim paylaşımlarına destek verdikleri yetkili ağızlarca ifade edilmiştir.⁸ Bir genelgeyle kurulmuş olmalarına rağmen *ad hoc* sivil bir inisiyatif gibi davranan vefa sosyal destek gruplarının varlığı ve faaliyetleri de merkezileşme yönündeki eğilimleri kısmen azaltan faktörler arasında sayılabilir.

7 Bkz. <https://www.tbb.gov.tr/basin-ve-yayin/covid-19/belediyelerimizden-covid-19-haberleri/>, (22.05.2020).

8 Bkz. Cumhurbaşkanı Başkanışmanı ve Cumhurbaşkanlığı Yerel Yönetimler Politikaları Kurulu Üyesi Oktay Saral ile Söyleşi, Oğuzhan Erdoğan (mod.), *Kent Söyleşileri: Covid-19 ve Yerel Yönetimler*, Instagram, (11.05.2020); ve Türkiye Belediyeler Birliği Başkanı ve Gaziantep Belediye Başkanı Fatma Şahin’in Covid-19 Salgını ile ilgili olarak yaptığı konuşmalar, <https://www.tbb.gov.tr/basin-ve-yayin/haberler/>, (Nisan-Mayıs 2020). Her iki siyasal-yönetsel figür de, T.C. Cumhurbaşkanı Sayın Recep Tayyip Erdoğan’ın liderliğinde tüm kamu kurum kuruluşlarının bir ahenk içinde COVID-19 Pandemisiyle mücadele ettiklerini ve Türkiye’nin bu mücadeledeki başarısının başka ülkeler tarafında da dikkatle takip edildiğini vurgulamaktadırlar.

4.2. Covid-19 Pandemisinin kamu hizmetlerinin sunum şekillerine ve kamu görevlilerinin çalışma usullerine ve davranış kalıplarına etkisi

Covid-19 Pandemisi kamu hizmetlerinin geleneksel sunum şekillerini (büro/ofis, banko, gişe vb.) ve kamu kurum kuruluşlarının standart hafta içi çalışma saatlerini büyük ölçüde anlamsız geçersiz kılmış; daha önce insan kaynakları ve çalışma ilişkileri teorisi ve derslerinde tartışılan ve ancak bazı özel sektör (ağırlıklı olarak bilgisayar yazılım sektörü) firmalarında bilgi ve iletişim teknolojileri sayesinde kullanılan evden çalışma (*home-office*), dönüşümlü çalışma ve esnek çalışma saatleri rutin uygulamalar halini almıştır. Ancak, uzmanlık tarzı hizmet sunan kamu görevlileri (ağırlıklı beyaz yakalı ofis çalışanları) dışında kalan ve vatandaşla birebir irtibat kuran, onlara yüzyüze hizmet sunan (sokak düzeyi/*street level*) kamu görevlileri (örn. sağlık çalışanları, kolluk güçleri ve belediye ulaşım görevlileri) ise biraz da kendi kurumlarının veya amirleriyle birlikte kendilerinin geliştirdikleri bir takım esnek, yenilikçi ve yaratıcı hizmet sunma yöntemleriyle halka her zamandan sıcak ve yardımcı bir tutum ve davranış içerisine girmiştir. Atlı ve motosikletli polislerinin, belediye temizlik işçilerinin, belediye bandolarının, kamu görevlilerinin de içinde yer aldığı vefa sosyal destek gruplarının vb. halkın Covid-19 Pandemisi travmasını atlama yönünde özellikle Nisan ve Mayıs aylarında Türkiye’de yaşanan bayramlarda ve özel günlerde gösterdiği yaratıcı çabalar dikkate değerdir.

4.3. Covid-19 Pandemisinin kentlere etkileri: Kentlerin ve kent yönetiminin dönüşümü ve kentsel dönüşümün geleceği

Tarih boyunca doğal afetlerin (örn. veba ve kolera salgınları, depremler ve yangınlar) kentlerin dönüşümünde önemli rol oynadıkları ve insanoğlunun ancak 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren kentlerde modern anlamda su ve kanalizasyon sistemlerini geliştirmek suretiyle salgın hastalıklarla daha kolay mücadele edebildikleri bilinmektedir⁹. Başka bir deyişle, kentlerin hafızasında zaten salgın hastalıklar ve bunlarla mücadele vardır. Ancak, Covid-19 pandemisi küreselleşmenin de etkisiyle tek tek veya bir ülke ya da kıtadaki kentleri değil tüm dünya kentlerini etkisi altına aldığı için pandeminin kentlere (kentlerin mimarisine, ulaşım modellerine, kent halkının yaşam biçimine) ve kent yönetimine olan etkileri çok fazla ve çok boyutludur.

Bu kapsamda, alan ve nüfus olarak büyüyen ve giderek karmaşıklaşan kentlerin Pandeminin yayılmasındaki katalizör etkisinden, Pandeminin kentlerin yeniden şekillenmesine yapacağı katkılara kadar çok boyutlu ve disiplinlerarası bir yaklaşımla sorunun irdelenmesi gerekmektedir. Kent mimarisinin (kamusal alanların, konutların, ulaşım ağ ve araçlarının) ciddi bir değişimi söz konusudur. Çok geniş kalabalıkları barındırabilen geleneksel (meydanlar, arenalar, stadyumlar, hipodromlar, sosyal ve kültürel merkezler vb.) kamusal alanlar ve yeni nesil kamusal alanlar (AVM’ler) yerine daha ufak boyutlu ve yeşille barışık alanlar ve tesisler; bitişik düzen, çok katlı, dar ve bahçesiz, terassız, balkonsuz konutlar

⁹ Bkz. Burcu H. Özuduru (2020), *Covid-19 ve Şehirler*, Ankara: Kent Araştırmaları Enstitüsü-İdeal Kent Yayınları, ss. 7-9).

yerine müstakil bahçeli evler veya en azından daha az katlı ve çevresiyle daha barışık konutlar; havalandırma sorunlarının yaşandığı toplu taşıma araçları (uçak, tren, otobüs, metro vb.) yerine bireysel taşımacılık (otomobil, motorsiklet, bisiklet vb.); yine havalandırma sorunları yerine kitlesel alışveriş mekanları yerine cadde üstü veya mahalle arası dükkanlar, çalışılan mekana yakın bölgelere taşınma, mahalle ve komşuluk ilişkilerinin yeniden hatırlanması gibi çözüm yolları her türlü getiri ve götürüsü ile giderek daha fazla tartışılmaktadır¹⁰. Aslında bu tür tartışmalar bizi Arthur C. Clarke'ın yarım yüzyıl önceki öngörüsüne ne kadar da yaklaştığımızı göstermektedir. Clarke'ın 1964 yılındaki öngörüsüne göre, bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişimi ile kentler geleneksel anlamda insanların farklı sebeplerle biraraya geldiği yer olmaktan çıkacak, insanlar işlerine ulaşmak için yolculuk yapmak yerine iletişim kuracaklar, şehirleri yok olacak; onun yerine tüm dünyanın devasa bir banliyöye (*suburb*) dönüşecektir¹¹.

Dünyanın her köşesinde Covid-19 pandemisi sürecinde büyük baskılar altında kalan kent yönetimleri ve özellikle metropol kentlerin belediyeleri bir takım yenilikçi ve yaratıcı çözümler arayışı içerisine girmişlerdir. Türkiye'deki belediyeler ve özellikle büyükşehir belediyeleri de Pandemiyle mücadele için bu tür girişimlerde (maskematik ve hizmet sunan birimler için sıramatik uygulamaları, bisiklet yollarının yenilenmesi, bazı yolların trafiğe kapatılması, kaldırımların genişletilmesi, kamusal alanların temizlenmesi ve dezenfektasyonu, sosyal yardımlar, gıda yardımları vb.) değişik şekil ve ölçülerde bulunmuşlardır¹². Pandeminin etkileri beklenenden daha uzun sürecek olursa, Pandemiyle kısa vadede mücadelede olumlu etkileri olabilecek bu tür önlemlerden, yukarıda ifade edilen daha geniş kapsamlı ve daha uzun vadeli önlemlere geçiş yaşanabilir. O takdirde, Türkiye gibi kentsel dönüşümün çeşitli ekonomik ve sosyal sorunlarla birlikte yürüdüğü¹³ ülkelerde, T.C. Cumhurbaşkanı Sayın Recep Tayyip Erdoğan'ın da nihayetinde şikayetçi olup, müdahale etme durumunda kaldığı TOKİ tarzı dikey ve tekdüze mimariden, daha yatay ve doğal çevre ve milli kültürle barışık bir mimariye geçiş önem kazanmaktadır.

Covid-19 pandemisi ve benzer sorunlarla uzun vadede başarılı bir mücadele ancak kentsel dönüşüm de dâhil olmak üzere kent halkını karar alma süreçlerine daha etkili bir şekilde dahil eden katılımcı ve demokratik kent yönetimi modeli sayesinde olacaktır.

10 Örn. bkz. Ezgi Çalışkan (mod.), Şehir Konuşmaları Online: Kentleri Dönüştüren Salgınlar I, II, III, IV, Marmara Belediyeler Birliği, youtube.com, (Nisan-Mayıs 2020); ve Hasan Engin Şener ve Savaş Zafer Şahin (mod.), *Kentleşme Politikaları Sorunu Olarak Koronavirus Pandemisi*, <https://www.youtube.com/channel/UC8MdrFm2XEAEzrZ1-pXFAMQ>, (7.05.2020)

11 A.C. Clarke, 1964, *Arthur C. Clarke Talks About One of His Predictions for Future Technology*, BBC Horizon-1964, <https://www.youtube.com/watch?v=wC3E2qTCIY8>, (29.04.2020).

12 Bkz. <https://www.tbb.gov.tr/basin-ve-yayin/covid-19/belediyelerimizden-covid-19-haberleri/>, (22.05.2020).

13 Uğur Ömürgönülşen ve Uğur Sadioğlu (Proje Yür.), (2018), *Kentsel Dönüşüm Projelerinin Hazırlığında ve Uygulamasında Sosyal Boyutun Güçlendirilmesi Projesi*, Ankara: T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı- T.C. Kalkınma Bakanlığı.

4.4. Covid-19 Pandemisinin göçmenlere etkileri: Göçmenlere yönelik hizmetlerin durumu ve geleceği

Covid-19 Pandemisinin toplumda herkesi eşitlediği görüşü kamouyunda genel kabul görmekle birlikte, toplumdaki dezavantajlı grupları daha da kırılgan hâle getirdiği bir gerçektir. Bu noktada toplumun en kırılgan gruplarından birisi de olan, uluslararası göçle zorunlu olarak Türkiye’de bulunan ve çoğunluğu Suriyelilerden oluşan ve ağırlıklı olarak büyük kentlerde yaşayan göçmenlerdir.

Türkiye’de kentsel kamusal hizmet sunumunda belediyeler, hemşehrlik kavramına başvurarak vatandaş ve göçmen arasında ayırım yapmadan, belediye sınırları içerisinde yaşayan herkese bu hizmetleri sunmaktadır. Bu durum kentsel kamusal hizmetlerin doğası gereği normaldir. Buna karşılık Pandemi ile ilgili bilgilendirme çalışmalarının göçmenlerin anadil durumlarının özellikle dikkate alınarak sunulması virüsün yayılımını azaltması bakımından önemlidir. Nitekim, anadillerinde paylaşım yapılmaması nedeniyle göçmenlerin Covid-19 teşhisi ve ölüm oranının arttığı Hollanda ve İsveç gibi örnekler, Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin bu konuda herkesin anlayabileceği şekilde bilgilendirme yapmasının önemini göstermektedir.

Bir diğer önemli fakat kamuoyunun dikkatini pek de çekmeyen husus ise sürekli hizmet almayı bekleyen göçmenlerin belli noktalarda inisiyatif olarak Pandemiyle mücadelede kamu kurum ve kuruluşlarına destek olabilecekleridir. Örneğin Gaziantep’te, Suriye’den göç eden doktorlar, Pandemi ile mücadele konusunda kamu kurum ve kuruluşlarına destek olmak isteklerini bildirerek kentte ateş ölçümleri yapılmasına yardımcı olmuşlardır¹⁴. Bu tür işbirlikleri, salgın gibi olağanüstü koşullarda toplumdaki insan gücünün doğru kullanılabilmesi ve kentlerdeki farklı sosyo-ekonomik ve etnik-dinî gruplar arasındaki dayanışmanın artırılabilmesi açısından iyi değerlendirilmelidir.

4.5. Covid-19 Pandemisi ve kamu hizmetiğinin artan önemi

Covid-19 Pandemisi gibi içten içe gelişen ve bir anda tüm dünyayı kasıp kavuran ve bir süre daha etkili olacağı tahmin edilen kriz (*the creeping crisis*) dönemlerinde, etik dışı davranışlar için elverişli bir ortam oluşmaktadır. Dolayısıyla kamu yönetimlerinin bu süreçte şeffaf ve hesap verebilir davranmaları daha da önemli hâle gelmektedir. Özellikle, ilaç ve tıbbî malzemelerin temin edilmesi sürecinin etik dışı davranışlar açısından oldukça hassas bir alan oluşturduğu söylenebilir.¹⁵ Bu noktada Birleşmiş Milletler, hastalıkla mücadele sürecinde hem ulusal hem de uluslararası ölçekte toplumlar ve hükümetler arasındaki işbirliği ve güven ortamının sağlanması konusuna dikkat çekmektedir.¹⁶

14 Bkz. <https://www.milliyet.com.tr/gundem/turkiyedeki-suriyeli-doktorlar-corona-virus-icin-sahaya-indi-6173602>

15 Elig Gürkaynak Attorneys at Law (2020), "White Collar Irregularities: Connection between the Fight against Corruption and Fight against Covid-19", *Legal Insights Quarterly, Covid-19 Related Special Issue*, April, İstanbul, <https://www.gurkaynak.av.tr/legal-insights-quarterly>, 31-33.

16 Undp.org (2020) , <https://www.tr.undp.org/content/turkey/tr/home/coronavirus.html>

Pandemi ile mücadelede pek çok faktör etkili olmakla beraber devlet ile vatandaşları arasındaki güven bağının da bu sürece etkisi oldukça kritiktir. Vatandaşlara sorumluluk sahibi ve etik bireyler olarak saygı göstermek, hem vatandaşların birbirleri arasındaki hem de vatandaşlar ile devlet arasındaki karşılıklı güven ortamını sağlamanın önemli bir yoludur¹⁷ İskandinav ülkelerinde devletin sosyal mesafeye uyulması çağrısına vatandaşların yüksek katılım ve hassasiyetle cevap vermesi bu bağlamda değerlendirilmektedir.

Vatandaşlar ile hükümetler, vatandaşlar ile merkezi yönetim arasındaki güven bağı kadar vatandaşla yerel yönetimler arasındaki güven bağı da böylesine kriz dönemlerinde önem taşımaktadır. Türkiye dahil pek çok ülkede Pandemi ile birlikte yerel yönetimlerin özellikle de belediyelerin, vatandaşların temel ihtiyaçlarının karşılanması konusunda aktif rol üstlenerek hizmetlerini artırdığı ve çeşitlendirdiği dikkat çekmektedir. Belediye hizmetlerindeki bu yoğunluk ve çeşitlilikle birlikte sadece yeni hizmet alanları doğmuş olmakla kalmamakta, hem de pandemi sürecinde hem de süreç sonrasında oluşacak yeni normalde etik karneleri zaten pek de iyi olmayan belediyelerin etik hizmet sunumu konusu daha da önem kazanmaktadır.

Değerlendirme ve Beklentiler

II. Dünya Savaşı'ndan bu yana tüm dünyayı aynı anda etkileyen ilk ortak gündem maddesi olan Covid-19 Pandemisi, uluslar ve hatta ulus-üstü yapılanmalar için adeta bir sınava dönüşmüştür. Vatandaşlara da önemli sorumlulukların düştüğü bu süreçte siyasetçilerin ve bürokratların krizi yönetmedeki başarıları ve başarısızlıkları da gündemin ilk sıralarındaki yerini korumaktadır.

Bu süreçte öne çıkabilecek hususları şu şekilde özetleyebiliriz:

- Afet, kriz ve acil durum hallerinde ulusal ve hatta yerel düzeyde liderliğin ve siyasal kararlılığın önemi anlaşılmış olduğundan bu özellikler gelecekte de önemli siyasal-yönetimsel değerler olarak karşımıza çıkacaktır.
- Seçilmiş ve atanmış kamu yöneticilerinin (Kraliçe, Cumhurbaşkanı, Sağlık Bakanı, Bilim Kurulu Üyeleri, Valiler ve Belediye Başkanları) halkı alinan önlemlere riayet etmeye davet konusunda ikna edicilik düzeyleri¹⁸ de başarı ya da başarısızlıkta belirleyici olacaktır.
- Bir ülke içindeki farklı iyi uygulamalar başka il veya kentler için örnek oluşturabilecek; ulusal veya bölgesel/yerel düzeyde başarı kazanan çözümler başka uluslara da örnek olabilecektir. Pandemiyle mücadelede neden bazı ülkelerde (örn. Çin, Tayvan, Güney Kore, İzlanda, Yeni Zelanda, Türkiye) diğerlerine (örn. ABD, Birleşik Krallık,

17 Lars Trägårdh ve Umur Kırımlı, "Why Might Sweden's Covid-19 Policy Work? Trust Between Citizens and State", *The Guardian*, (21 April 2020), <https://www.theguardian.com/world/commentisfree/2020/apr/21/sweden-covid-19-policy-trust-citizens-state>

18 bkz. Zerrin Toprak Karaman (2019) "Risk Toplumunda Afetlerde Erken Uyarı, Mukavemetli Toplum ve Kamu Yönetiminin İkna Kapasitesi", *Bitlis Eren Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 8(1), 185-212.

İtalya, Fransa, İspanya, Rusya, Brezilya) göre daha fazla başarı sağlandığı uzun uzun tartışılacaktır. Bu noktada genelde kamu yönetimlerinin özelde ise halka en yakın yönetim birimi olan yerel yönetimlerin faaliyetleri kelimenin gerçek anlamıyla hayati önem taşımaktadır. Merkezî ve yerel yönetimler arasında bir çatışmadan ziyade tatlı bir rekabeti de içeren işbirliğinin önemi daha da belirginleşecektir.

- Ulusal kamu yönetimleri, ulusüstü yapılanmalar ve her türlü uluslararası kuruluşlar COVID-19 Pandemisinden ders çıkararak karar alma ve onları uygulama kapasitelerini yeniden gözden geçireceklerdir. Pandeminin yol açtığı sağlık sorunlarının yanısıra ortaya çıkan ekonomik ve hatta sosyal ve psikolojik etkilerin¹⁹ dikkatle incelenmesi ve bunlara yönelik acil önlemlerin alınması gerekecektir. Pandemi, insanlık tarihi boyunca bilimsel bilginin ve bilimsel yaklaşımın önemini bir kez daha yeni kuşaklara aktarma fırsatını doğurmuştur.
- Covid-19 Pandemisinin etkilerinin uzun sürmesi halinde kentlerin dokusunda, ekonomik faaliyetlerin icrasında, insanların çalışma, seyahat ve dinlenme alışkanlıklarında, aile ve sosyal ilişkilerinde yukarıda bazı örnekleri verilerek tartışılan kalıcı değişiklikler meydana gelebilecektir. Bu değişiklikler karşısında merkezi ve yerel yönetimlerin süratle gereken önlemleri (örn. başta imar ve planlama olmak üzere kent yönetimlerinin yetkilerinde, akıllı kent altyapısıyla kentlerin bağımsızlık-dirençlilik-dayanıklılık düzeylerinde, başta çalışma usul ve saatlerinde ve kılık ve kıyafetlerde olmak üzere kamu personel rejiminde, başta etik kamu hizmeti anlayışı olmak üzere kamu yönetimi ikliminde) alması gerekecektir.
- Tüm bu önlemlerin katılımcı ve demokratik siyasal ve yönetsel sistem idealinden ödün veilmeden yapılması gerekecektir. Nasıl II. Dünya Savaşı sonrasında devletin sosyal ve ekonomik hayata müdahalesi demokratik ilkeler çerçevesinde yapılabilmiş ise şimdi de bu tür müdahalelerin otoriteryanizm, aşırı müdahalecilik ve merkezizetçilik batağına düşülmeden yapılmasını beklemek doğaldır.

Yukarıda ayrı alanlar hâlinde ifade edilmeye çalışılan konular, sorular, öngörüler ve öneriler hep birlikte ele alınıp, iç bağlantıları kurulduğu takdirde, doğal ve insan yapısı afet, kriz ve acil durumların kamu yönetimi üzerindeki etkileri hakkında çalışma yürütenler için genel bir çerçeve çizmeye yardımcı olacaktır. Kamu yönetiminin salgın hastalıklar dâhil her türden afet ve acil durumlarla mücadele konusundaki zenginliğini sergileyen bu çalışma, bu alanda kamu politikalarının oluşturulması, ilgili kurumsal ve teknik altyapı ile mevzuatın gözden geçirilmesi ve söz konusu politikaların uygulanması üzerine çalışma yapmayı düşünenlere yeni bir yol gösterme ve ivme kazandırma ümidini taşımaktadır.

19 Coşun Taştan (Haz.) (2020), covid-19 Salgını ve Sonrası: Psikolojik ve Sosyaolojik Değerlendirmeler, Ankara: Polis Akademisi Yayınları.