

Covid-19 Krizi Ekseninde Ulusal Kriz Yönetiminde Yeniden Yapılanma* Barış ÖVGÜN¹ , Halil Yasin TAMER²

Özet

Bu çalışma, içerisinde bulunduğumuz Covid-19 salgınının beraberinde getirdiği krizin nasıl yönetilmesi gerektiği ve bu çerçevede nasıl bir kriz yönetimi mekanizması oluşturulmalı sorularına yanıt aramaktadır. Amaç, Covid-19 krizinin kriz yönetiminde yaşadığı koordinasyon eksikliğini gözler önüne sererek etkisiz kriz yönetim mekanizmalarının nasıl etkin hale getirebileceğine ilişkin öneriler geliştirebilmektir. Bu sebeple bu çalışma kapsamında sekiz farklı ülke örneği, Covid-19 kriziyle mücadele politikası bağlamında karşılaştırmalı analize tabi tutulmuştur. Elde edilen bilgiler ışığında, Türkiye özelinde Covid-19 krizi ve sonrasındaki muhtemel krizlere dönük olarak daha hızlı, daha esnek ve daha güçlü kararlar alabilme potansiyeline sahip bir kriz yönetimi ofisinin kurulması önerilmektedir. Bu ofisin nasıl şekilleneceği, yapısal-işlevsel özelliklerinin neler olması gerektiği, devlet kapasitesinin hangi yönlerini geliştirmesi gerektiği ve gelecekteki krizlerle nasıl başa çıkacağına köşe taşlarının reform yaklaşımı ile karşılaştırmalı kamu politikası perspektifinden gerçekleştirilecek analizlerle belirlenmesi bu çalışmanın yöntemini oluşturmaktadır.

Anahtar kelimeler: Covid-19, Kriz Yönetimi, Kamu Yönetimi, Karşılaştırmalı Politika, Kriz Politikası

National Crisis Administration Reform in the Covid-19 Crisis

Abstract

This study seeks answers to the questions of how the crisis brought about by the Covid-19 outbreak should be administrated and what crisis administration mechanism should be created. The aim is to reveal the lack of coordination caused by the Covid-19 crisis. For this reason, eight different country examples were subjected to comparative analysis in the context of the policy to combat the crisis. This study recommend more faster, more flexible and an organization with the potential to get more efficient decisions. The structural-functional features of this organization, which aspects of state capacity to develop and how it will cope with future crises will be analyzed from a comparative policy perspective.

Keywords: COVID-19, Crisis Administration, Public Administration, Comparative Policy, Crisis Policy

1. GİRİŞ

Covid-19 salgını, ilk olarak Çin'in Wuhan kentinde görüldüğü günden bugüne devam etmekte olan küresel bir kriz sürecini ifade etmektedir. Salgının yayılmaya başladığı Ocak 2020'den itibaren birçok ülke tarafından çeşitli politikalar, ekonomik önlem paketleri, toplumsal çözüm arayışları, sokağa çıkma yasakları, karantina uygulamaları gibi önlemler uygulanmaktadır. Fakat bazı devletlerin herhangi bir politika uygulamadığı ya da

uygulamakta geç kaldığı noktaların olması krizin çözülmesine engel olarak sürecin uzamasına sebebiyet vermiştir. Bu durumun temel sebebi, Covid-19 salgınıyla geleceği kestirilmesi zor, planlanması güç ve riskli bir küresel zeminin ortaya çıkmış olmasıdır. Wuhan'da virüsün ilk ilan edildiği günden bugüne, salgının yayılma hızı, ölüm oranları, antijen ve antikör testleri, aşısının ne zaman bulunacağı ve benzeri sağlık alanına dönük soru işaretlerinde yoğunlaşmaların olması salgın krizinin yönetimini de zorlaştırmıştır.

ATIF ÖNERİSİ (APA): Övgün, B., Tamer, H.Y. (2020). Covid-19 Krizi Ekseninde Ulusal Kriz Yönetiminde Yeniden Yapılanma. İzmir İktisat Dergisi. 36(2). 439-459. Doi: 10.24988/ije.202136213

*Bu çalışma, Ankara Üniversitesi "Toplum İçin Bilim COVID19 Araştırma Programı" kapsamında Yürütücü Doç. Dr. Barış Övgün ve Araştırmacı Halil Yasin Tamer tarafından tamamlanan "COVID19-Nasıl Bir Kriz Yönetimi" başlıklı bilimsel araştırma projesinden elde edilen verilerden yararlanılarak hazırlanmıştır.

¹ Doç. Dr., Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, , **EMAIL:** bovgun@gmail.com **ORCID:** 0000-0003-3634-5791

² Doktora Öğrencisi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, **EMAIL:** halilytamer@gmail.com, **ORCID:** 0000-0002-2087-822X

Salgının sağlık alanındaki etkilerinin yanı sıra, sosyal mesafe, karantina, tedarik zincirinde yaşanan aksaklıklar, küresel ve yerel ekonomik etkiler, işsizlik artışı gibi sebepler sosyolojik kaotik ortamın tabandan tavana doğru yayılmasına sebebiyet vermiştir (Baker vd., 2020: 2). Bu koşullar altında, bahsi geçen kriz ortamının yönetiminde sabit ve değişmeyen politikaların uygulanması kriz yönetiminin doğasına aykırıdır. Geçici devlet önlemleri, kısıtlamalar ve halkı bilgilendirme toplantılarının yetersiz kaldığı görülmekte ve politika oluşturucuların kriz yönetiminde “teknik bilgi asimetrisi” ve “teknokراسي ihtiyacı” yaşadıkları görülmektedir. Bu sebeple birçok ülkede oluşturulan kriz yönetimi merkezleri, bilim kurulları, salgınla mücadele enstitüleri ya da benzeri isimlerdeki kurum ya da kuruluşların politika üretimine ve uygulanmasına katkı sağladıkları bir zemin geliştirilmiştir. Covid-19 krizinin yarattığı bu zemin, politika üretim süreçlerinde profesyonelleşmenin, teknokراسinin ve bütünsel karar alma mekanizmasının önemini ortaya koymaktadır.

Bu çalışmada Covid-19 kriziyle mücadele politikaları bağlamında sekiz farklı ülke örneği incelenmiştir. Ülke örneklerinin seçiminde, Covid-19 salgınının birinci dalgasındaki kısa vadeli olarak görülebilecek başarıları ve başarısızlıkları etkili olmuştur. Belirlediğimiz ülke örneklerinin başarısız olarak görülenlerin eksik olduğu ve başarılı olarak görülenlerin de sahip olduğu belirli özellikleri sayesinde krizin etkisinin ülkeler bazında farklılaştığı görülmüştür. Bu sonuca, örnek ülkelerin belli başlı özelliklerinin ulaştırdığı anlaşılmıştır. Bu çalışmayla temel önerimiz, Covid-19 krizini, birçok gelişmiş ülke örneğine kıyasla daha iyi yöneten ülkelerin benimsemiş olduğu merkezi karar alma ve örgütlenme, planlama, koordinasyon, dijitalleşme, veri yönetimi ve halkla ilişkiler kapasitelerine odaklanan yaklaşımın, kriz yönetiminde en ideal yaklaşım olduğudur. Bu anlayışın bir yansıması olarak, kriz yönetimi süreçlerinde devleti, krize uygun bir biçimde planlayıp koordine edebilecek, daha hızlı karar alınmasını sağlayacak, esneklik

imkanı sunacak, dijitalleşmeden, veri yönetiminden ve halkla ilişkilerden daha çok yararlanabilecek ve bu sayede devlet ile politika kapasitesinde artış sağlayacak merkezi bir kamu kurumu önerilmektedir. Bu öneriyi, 2018 yılında geçilen Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemi'nin oluşturduğu merkeziyetçi yapıyla birlikte hayata geçirmenin mümkün olduğu düşünülmektedir. Bu sebeple, bu çalışmayla kriz yönetimi için önerilecek merkezi kamu kurumunun bu sistemin yapısına ve örgütlenme biçimine uygun şekilde tasarlanması gerekmektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemi'nin örgütlenme biçiminde, kriz yönetimiyle uyumlu kamu örgütlenmesi tipi olarak 'ofis' tipi örgütlenme öne çıkmaktadır. Bu çalışmada önerilen Cumhurbaşkanlığı Kriz Yönetimi Ofisi'nin, yapısal-işlevsel özellikleri, potansiyel olarak üreteceği politikalar ve taşra örgütlenme modeli kriz yönetimi konusunda incelenen ülke örneklerinden edinilen bilgiler ışığında tasarlanmıştır.

Bu çalışmanın ilk bölümünde kamu yönetimi alanyazınında detaylı bir biçimde tartışılmamış olmasını bir eksiklik olarak gördüğümüz, kriz ve kriz yönetimi kavramları tanımlanmış ve kavramların kuramsal çerçeveleri belirlenmiştir. Dahası içerisinde bulunduğumuz Covid-19 salgınının neden küresel bir kriz olarak nitelendirilmesi gerektiği vurgulanarak kuramsal aşama tamamlanmıştır. İkinci bölümde ise, Covid-19 salgını sürecinde yoğun eleştirilere maruz kalan başarısız ülke örneklerinin süreci kötü yönetmesine sebep olan unsurlar ve başarılı ülke örneklerinin süreci doğru yönetmesini sağlayan unsurlar, karşılaştırmalı politika analizi yaklaşımıyla incelenmiştir. Çalışmanın üçüncü bölümünde, Covid-19 krizi yönetimine dönük politikalar bağlamında ülke örneklerinin analizinden edinilen bilgiler ışığında Türkiye'de kriz yönetimine ilişkin Cumhurbaşkanlığı Kriz Yönetimi Ofisi'nin kurulması önerilmiş ve önerilen bu ofisin potansiyel yapısal-işlevsel özellikleri belirlenmiştir. Sonuç kısmında ise Covid-19 krizi sürecinin devlet yönetimlerini ve

politikalarını kapasiteleri açısından nasıl şekillendireceğine ilişkin bir içerik analizi yapılarak çalışma tamamlanmıştır.

2. KRİZ, KRİZ YÖNETİMİ VE COVID-19 KRİZİ

Kriz ve kriz yönetimi kavramları sosyal bilimlerde, ani yaşanan bunalım dönemlerini ve bu dönemlerin en az zararlar atlatılmasını sağlayacak yönetim yaklaşımını ifade etmek için kullanılmaktadır. Özellikle alanyazının gelişimi süresince işletme yönetimi ve ekonomi yönetimi alanlarında gelişim gösteren kriz kavramı, soğuk savaş döneminden itibaren küreselleşmenin ve uluslararası ilişkilerin öneminin artmasıyla devlet yönetimleri bağlamında da tartışılmaya başlanmıştır. Öte yandan kamu yönetimi/yönetim bilimi ekseninde ise, hali hazırda mevcut bulunan afet yönetimi kavramı vardır. Fakat işletme yönetimi içerisinde yer alan tartışmaların (crisis management) kamu yönetimine de sirayet etmesiyle birlikte örgütsel kriz yönetimi kavramının anlamı genişletilmiştir. Bu sebeple kamu yönetimi literatüründe kriz kavramı genellikle örgüt içi, örgüt dışı ve örgütler arası krizlerin anlamlandırılmasında kullanılmaktadır. Fakat bu çalışmayla önerdiğimiz yaklaşım (crisis administration), yalnızca örgüt bilimi açısından değil; yönetim bilimi açısından da kriz ve kriz yönetimi kavramlarının çok boyutlu, disiplinler arası ve kapsamı genişletilmiş bir çerçevede incelenmesi gerektiği yönündedir (Yılmaz vd., 2014).

2.1 Kriz Nedir?

Literatürde kriz, daha çok doğal bir afeti veya ekonomi sektöründe yaşanan dalgalanmaları ifade ederken kullanılmaktadır. Doğal afet de deprem, sel gibi doğa olaylarına özgü kullanılmaktayken, ekonomik krizler ise devlet ve toplumu tüm sektörler bağlamında bütüncül olarak değiştirebilen bir yapıya sahip olmayabilmektedir. Oysa kriz, doğa olaylarına ya da ekonomide yaşanan olaylara indirgenemeyecek kadar geniş kapsamlı ve disiplinler arası incelenmesi gereken bir kavramdır. Kriz, insan eliyle olan ya da olmayan

doğal ya da yapay beklenmedik, istenmeyen, ani ve olumsuz olaylar bütünü olarak nitelendirilmektedir (Övgün ve Gül, 2019). İçinde bulunduğumuz Covid-19 salgınının yarattığı etki de bize göstermektedir ki salgın hastalıklar da birer doğal olay olmasa da yarattığı ekonomik ve sosyal tahribattan ve hatta ulusal ve uluslararası güvenliğe verdiği zararlardan dolayı birer yapay kriz halidir. Bu bağlamda kriz kavramının kapsamı genişletilmelidir. Bir başka deyişle herhangi bir olayın ve akabindeki sürecin kriz olarak yorumlanabilmesi için ekonomik ve toplumsal hayatta önemli tehditler oluşturmasıyla beraber maddi-manevi zararlar doğurması gerekmektedir. Bu noktada Covid-19 salgınının ulusal ve küresel ölçekte yarattığı olumsuzluklar kriz olarak kabul edilmeli ve bu yaklaşıma uygun bir çözümleme getirilmelidir. Dahası kriz kavramı, etimolojik Yunanca kökeni itibarıyla “yargılama ve karar verme” kavramlarına atıfta bulunmaktadır. Bu özelliği ile krizin, karar vermek zorunda kalınan an şeklindeki bir yaklaşıma zemin hazırlamış olduğu düşünülmektedir (Benaben vd., 2016). İçerisinde bulunduğumuz ve kriz olarak görülmesi gereken Covid-19 salgınının da karar vermek zorunda bulunan an özelliğine atıfta bulunmak gerekmektedir.

2.2 Kriz Yönetimi (Crisis Administration) Nedir?

Kriz yönetimi, “kriz olarak nitelendirilen durumu ortadan kaldırmak için yapılan planlı, sistematik ve rasyonel bir şekilde uygulanan faaliyetler bütünüdür” (Tüz, 2004: 85 aktaran Filiz, 2007: 18). Kriz yönetimi, asıl olarak ekonomik ve toplumsal sıkıntılarda devletin nasıl konumlanması gerektiğini ve işleyişinde nelerin ön plana çıkacağını gösteren kavramdır. Bu nedenle kriz yönetimi, asıl olarak afet yönetimi ya da kısa vadeli acil durumlar gibi daha dar anlamlarda kullanılmamalıdır. Kriz yönetiminde asıl odaklanması gereken husus, devlet ve politika kapasitesinin kriz yönetimine dönük olarak arttırılmasıdır (Van de Walle ve Brans, 2017). Çünkü çap olarak küçük bir kriz dahi gerekli müdahaleler gerçekleşmezse

gittikçe büyüebilir ve önlenmesi son derece güç olan sosyo-ekonomik sorunları oluşturabilir. Krizlerin engellenmesi Covid-19 krizinde de görüleceği üzere çoğunlukla mümkün olmamaktadır. Ancak bu durum krizlere karşı hiçbir şey yapmadan hazırlıksız kalmak gerektiği anlamına da gelmemelidir. Çünkü krizler çoğunlukla engellenememekle birlikte etkili bir yönetim ile zararsız ya da az bir zararla atlatılabilmektedir. Bu noktada etkili ve etkin bir kriz yönetiminin ön koşulu iyi bir planlama yapmaktır. Krizler gerek devlet gerekse örgüt düzeyinde olsun iç ve dış çevre iyi bir şekilde analiz edilmeli ve olabilecek olumsuz koşullara dönük kapsamlı bir planla hazırlıklı olunmalıdır. Çünkü krizler beraberinde farklı ekonomik ve toplumsal koşullar yaratmaktadır. Bu koşullar kolay kolay değişmeyeceği için örgütlerin bu yeni koşullara göre yapısal ve işlevsel açıdan dönüşüme uğraması ve yeniden yapılanması gerekmektedir.

2.3 Kriz Yönetiminin Aşamaları Nelerdir?

Kriz yönetimi literatüründe kriz yönetiminin safhaları a) Krizden kaçınmak, b) Kriz yönetimi için hazırlık yapmak, c) Krizi tanımak, d) Krizin içeriğini anlamak, e) Krizi çözüme kavuşturmak ve f) Krizden ders almak şeklinde aşamalandırılmaktadır (Yılmaz ve Gül, 2017). Mevcut Covid-19 krizinin henüz çözüme kavuşturulmadığı yani aşısı bulunsa dahi küresel ölçekte vakaların sıfırlanıp, tüm toplumsal ve ekonomik bağlamdaki etkileri sonlanmadan kriz yönetimi sürecinde son aşamaya geçilemeyecektir. Bu sebeple, kriz yönetiminde halen krizin içeriğini anlamak ve krizi çözüme kavuşturmak noktalarında ilerleme kaydedilmesi gerekmektedir. Hatta kriz yönetiminde göz ardı edilen hususlardan birisi de, yukarıdaki sayılan aşamaların yetersizliğidir. Çünkü kriz yönetiminin çok boyutlu doğası gereği, kriz yönetimi aşamalarının her birinde planlama, hazırlık, tanımlama, içeriği anlama ve çözüm noktalarında güncellemelerin sürekli biçimde yapılması gerekmektedir. Bu doğrultuda en ideal çözüm mekanizması, kriz yönetiminde

güncelliği ve sürekliliği hem kriz sürecinde, hem de krizin sonrasında sürdürülebilirlik özelliğine sahip merkezi bir örgütlenmeye sahip olunmasıdır.

2.4 Covid-19 Krizi ve Kriz Yönetimi Yaklaşımı

Kriz kavramının dar kapsamlı tanımı kriz yönetimi konusundaki yaklaşımın da dar kapsamlı olmasına neden olmaktadır. Oysa yukarıda da bahsettiğimiz kavram temelinde kriz yönetimi doğal afetlerden güvenliğe, sağlıktan ekonomiye kadar geniş bir yelpazeye sahip olmalıdır. Kriz yönetimi literatürü açısından oldukça farklı ve yeni olan bu tanımlar elbette karşımıza örgütlenme ve işleyiş bakımından da özgün bir kriz yönetimi yaklaşımı çıkarmaktadır. Çünkü kriz özel bir durumdur ve bu nedenle de riski ve belirsizliği ortadan kaldıran (Fink, 1986) ve özel bir yönetim biçimi ihtiyacı doğuran olaylar zinciridir (Aykaç, 2001). Sayılan bu özelliklerin Covid-19 salgını sürecinde de var olduğu görülmektedir. Dahası salgın süreci, hem yerel, hem ulusal, hem de uluslararası ölçekte çok boyutlu etkilere sahiptir. Bu sebeplerle Covid-19 salgını küresel bir kriz olarak nitelendirilmeli ve sürece uygun bir kriz yönetimi yaklaşımı benimsenmelidir. Covid-19 krizine dönük uygun kriz yönetimi yaklaşımını belirleyebilmek için, başarılı ve başarısız ülke örneklerindeki kriz yönetimi politikalarını incelemek gerekmektedir. Bu çalışmanın ilerleyen bölümlerinde gerekli incelemelere yer verilmiştir.

Sağlık sektöründe başlayıp, tüm sektörlerle hızla yayılan Covid-19 krizi dünyada dengeleri hızla değiştirmektedir. Bu hızlı değişime ayak uydurabilmek için hızlı ve esnek karar alma mekanizmasına sahip merkezi bir kurumun varlığına ihtiyaç olduğu düşünülmektedir. Örneğin; ABD, İngiltere, İtalya, İspanya ve Fransa gibi ülkelerde kriz yönetimi ile ilgili doğrudan merkezi role sahip bir kamu kurumunun bulunmaması bahsi geçen ülkelerin Covid-19 krizi ile mücadelesinde yavaşlığa ve koordinasyon eksikliğine yol açmıştır. Bu sebeple Covid-19 krizi bu ülkelerin

hem yönetimini, hem de toplumunu sosyo-ekonomik açılardan durdurma noktasına getirmiştir. Ülkemizde de kriz yönetimine ilişkin henüz merkezi ve koordinatör role sahip bir kamu kurumunun var olmaması bu krizin aşılmasında bize hız kazandıracak en önemli faktörlerden birinin eksikliğine sebebiyet vermektedir. 2011 yılında Başbakanlık Kriz Yönetimi Merkezi'nin kapatılmasıyla birlikte, kriz yönetimine ilişkin merkezi bir örgütlenme ihtiyacı doğmuştur. Her ne kadar bu açıklık İçişleri Bakanlığı bünyesinde kurulan Güvenlik ve Acil Durumlar Koordinasyon Merkezi (GAMER) vasıtasıyla giderilmeye çalışılsa da devletin zirvesinde herhangi bir kriz yönetimi merkezi kurulmamıştır (Bedük, 2017). Bu sebeplerle oluşturulacak kurumun devletin zirvesinde doğrudan Cumhurbaşkanlığı'na bağlı, daha esnek, daha hızlı karar alabilen ve tüm kamu-özel-sivil toplum kurumlarını ivedilikle harekete geçirebilecek yetkilere sahip olması gerekmektedir. Bu makalede önerdiğimiz kurumsal örgüt yapısıyla, kamu politikası sürecindeki aşamalardan bazıları bypass edilerek politika üreten ve karar alıp yönlendiren bir ofisin oluşturulması önerilmektedir. Bu kurulun Cumhurbaşkanlığı'na bağlanması ile zaman zaman sesleri birbirine karışabilen karar alıcıların tek bir noktada birleşerek yeknesak karar alma organizasyonu haline getirilmesi sağlanacak ve koordinasyondaki zayıflıklar ile yavaş karar alma kusurlarından kurtulmak kolaylaşacaktır.

Yukarıda ifade edilmiş olan kuramsal altyapıdan edinilen bilgiler ışığında bu makale kapsamında yanıt aranan temel sorunsal, 'Covid-19 özelinde kriz nasıl yönetilmelidir?' şeklindedir. Bu sorunun yanıtını başarısız ülke örneklerinin neleri eksik ya da yanlış yaptığını ve başarılı ülke örneklerinin hangi özellikleri ve uyguladıkları politikalar sayesinde başarıyı yakaladıklarını, karşılaştırmalı politika analizi yöntemiyle inceleyerek bulmak mümkündür.

3. COVID-19 KRİZİ YÖNETİMİNDE ÜLKE ÖRNEKLERİ

Bu bölümde sekiz farklı ülke örneği, Covid-19 krizine dönük uyguladıkları ve uygulamadıkları politikalar açısından temel farklılıklara da yer verilerek karşılaştırmalı politika analizi yöntemiyle incelenmiştir. İncelemelerde temel olarak devletlerin Covid-19 kriziyle mücadelede kısa vadede başarı sağlayan ve başarısız olan şekilde bir sınıflandırmasına gidilmiştir. Krizle mücadelede kısa vadeli başarının temel unsurları ise Covid-19 salgınının birinci dalgasına verilen tepki ve süresi, günlük vaka sayılarının kontrol altına alınıp alınmadığı, vaka başına ölüm oranları konularında diğer ülkelere kıyaslanmalarıyla belirlenmiştir. Bu kapsamda ilk olarak gerçekleştirilen literatür taraması ve içerik analizleri vasıtasıyla belirli ülkelerin Covid-19 kriziyle mücadelede küresel ölçekte öne çıktıkları görülmektedir. Krizle mücadelede, nüfus, coğrafi konum ve yüzölçümü gibi doğal unsurların yanı sıra siyasal sistem, bürokrasi ve demokrasi anlayışı gibi kurumsal unsurların da dikkate alınması kriz yönetimi politikalarında konjonktürel etkiye sebep olabilmektedir. Bu sebeple hem doğal, hem de kurumsal unsurlardan arındırılmış yalnızca krizle mücadelede başarı kıstası çerçevesinde inceleme gerçekleştirmek gerekmektedir (Kennedy vd., 2020). Örneğin, Kuzey Avrupa toplumlarının bireyci, özgürlüklerine düşkün ve yüksek demokrasi bilincine sahip oldukları kanıksanmış bir düşünce olsa da İzlanda vatandaşlarının Covid-19 kriziyle mücadelede gözetim toplumuna benzer bir şekilde mobil olarak devlet ve kamu kurumları tarafından takip edilmesi toplumsal bir sorun oluşturmamıştır. Örnekten de anlaşılacağı üzere, Covid-19 kriziyle mücadelede kalıplaşmış önyargılarla konuşma ve yorum yapmak mümkün değildir. Bu sebeple farklı özelliklere sahip ülke örneklerinin seçilmesine özen gösterilmiştir ki kriz yönetiminde farklı açılardan farklı politika uygulamalarının nasıl geliştiğine dair yanıt bulunabilsin. Kriz yönetimi evrensel bir yaklaşımla incelenemeyecek bir konu olmasına karşın,

farklı konjonktürlerden çıkarılabilecek dersler mevcuttur.

3.1 Covid-19 Kriziyle Mücadelede Başarısız Ülke Örnekleri

Bu bölümde ilk olarak Avrupa kıtasından başarısız ülke örnekleri olan İngiltere ve İtalya incelenmiştir. Daha sonra Kuzey ve Güney Amerika'dan örnekler olan ABD ve Brezilya incelenerek alt bölüm sonlandırılmıştır.

Avrupa kıtasından ülke örnekleri:

İngiltere ve İtalya, Çin'den sonra Covid-19 salgınının Asya kıtasından Avrupa kıtasına geçtiği ve bu kıtada daha hızlı bir şekilde yayıldığı bir süreç yaşamıştır. Özellikle salgının ilk olarak İtalya'yı vurmuş olması ve İtalyan hükümetinin karar almakta gecikmesi krizin başlangıcının oldukça sert geçmesine yol açmıştır. O süreçte Çin haricinde herhangi bir veri kaynağı olmayan bu salgının seyrinin nasıl ilerlediği, bulaşma hızı, etkisi, ölüm oranları gibi verilerin hiçbirinin net olmaması İtalya'yı felakete sürüklemiştir. İtalya'nın ardından Avrupa kıtasında, Fransa ve İspanya ile birlikte salgından en çok etkilenen ülke İngiltere olmuştur. İngiltere, salgının başlangıç aşamasında seçtiği 'sürü bağışıklığı (herd immunity)' politikasıyla uzun süre gündemde kalmış ve diğer kıta ülkelerinden farklılaşmıştır. Ayrıca, siyasal, yönetsel ve toplumsal zemini sebebiyle kıta Avrupası ülkelerinden farklılaşan İngiltere'nin, krizle mücadele konusundaki etkisizliği yoğun tartışmalara konu olmuştur (Yamey ve Wenham, 2020).

İngiltere

Brexit sürecinde olan ve Avrupa Birliği ile bağlarını yavaş yavaş koparmaya başlayan İngiltere'de Covid-19 salgını öncesi ekonomik ve politik göstergeler olumsuz seyretmiştir. Yaşanan sosyo-ekonomik çatışma döneminin üzerine Covid-19 krizinin eklenmesiyle Ada ülkesi bir yönetim krizi süreci içerisine de girmiştir. Brexit'in yarattığı ekonomik daralma süreci sebebiyle hükümet tarafından benimsenmiş olan kemer sıkma politikasından halk sağlığı alanının da etkilenmiş olması

Covid-19 salgınıyla farklı bir boyuta taşınmıştır. Tıbbi ekipman, hastane kapasiteleri ve sağlık çalışanı eksikliklerinin olağanüstü düzeyde yükselmiş olması İngiliz hükümetinin salgının başlangıcında zayıf sağlık sistemiyle gündeme gelmesine yol açmıştır (Yamey ve Wenham, 2020).

İngiliz hükümetinin salgının başlangıç aşamasında "sürü bağışıklığı (herd immunity)" politikasını belirlemesi tartışmalara yol açmıştır. Bu politikanın, sağlık sisteminin yetersizliği ve ölüm oranlarının durdurulamaz yükselişi nedeniyle başarısız olması sonucu politika değişikliğine gidilmiştir. Ancak, kısa bir süreliğine de olsa uygulanan yanlış politikanın maliyeti oldukça fazla olmuştur. Dahası bu politikanın gündeme gelişinden itibaren İngiliz bilim insanları tarafından şiddetle karşı çıktığı ve eleştirildiği göz önünde bulundurulduğunda bilimin reddinin temel politika yanlısı olduğu çıkarımında bulunmak mümkündür (The Guardian, 2020).

Toplumsal ve yönetsel 'davranışsal kriz uyumu' yaklaşımının yaygınlaştırılmamış olması sebebiyle salgının yayılımı hız kazanmıştır (Sibony, 2020: 351). 'Keep calm and carry on (Sakin ol ve devam et)' mottosuna sahip İngiliz devlet ve toplum geleneğinin, politika üretiminde ve karar alınmasında yavaşlığa sebebiyet vermesi dikkat çekicidir. İngiliz hükümeti tarafından yapılan açıklamalarla panik ortamı engellenmeye çalışılırken kriz yönetimde yavaşlığa ve dolayısıyla başarısızlığa düşülmemesi gerekmektedir (Hunter, 2020).

Fayda-maliyet analizine uygun düzeyde yeterli veriye sahip olunmadan, kriz yönetimi süreçlerinde doğrudan düşük maliyet odaklı tercih yapılmamalıdır. Politika üretiminde kanıt ve veri odaklı olmak, davranışsal yaklaşımdan önce gelmelidir (Sibony, 2020: 355). Aksi takdirde beklenen maliyetin çok üzerinde bir zarar ortaya çıkabilmektedir. Bu durum İngiliz devletinin veri yönetişimi kapasitesindeki zafiyetin varlığına işaret etmektedir. İngiltere'nin Covid-19 kriziyle mücadelesindeki başarısızlığından çıkarılması

gereken temel sonuç, bir politika uygulanmadan detaylı incelenmesi, veri yönetişimi mekanizmalarından yararlanılması, davranışsal değil; bilimsel ve veri odaklı bir politika üretim sisteminin oluşturulması ve fayda-maliyet analizinin doğru yapılması gerektiğidir.

İtalya

Yaşlı bir nüfus ortalamasına sahip Avrupa ülkesi olan İtalya Covid-19 salgınının Çin'den sonra kapsamlı şekilde yayıldığı ilk ülkelerden biridir. İtalya'nın Covid-19 ile ilgili kapsamlı verilere sahip olmaması kriz sürecinin başlangıcında bir şok aşamasının yaşanmasına sebep olmuştur.

İtalya'da krizin iyi yönetilememesindeki sebeplerden biri de yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasındaki anlaşmazlıklardır. Salgının geniş çaplı bir şekilde yayıldığı Kuzey İtalya'daki Lombardia bölgesinde sokağa çıkma kısıtlaması getirilmesine karşın, güneyde herhangi bir sınırlandırmanın uzun süre getirilmemesi önemli bir sorun yaratmıştır. Bunun yanı sıra, yerel yönetimlerin, merkezi hükümete veri aktarımında eksiklikler olduğu ve politikalar arasında uyumsuzluk yaşandığı belirtilmiştir. Kuzey İtalya'da yaşayanların Güney'e doğru geçici bir göç dalgası yaratmasına karşın bu durumun engellenmemesi ve salgının Güney İtalya'da da yayılmaya başlaması salgın krizini derinleştirmiştir (Pisano vd., 2020).

İtalya Başbakanı Conte'nin iddialarına göre, Covid-19 kriziyle mücadelede başarısızlığın temel kaynaklarından bir diğeri de Avrupa Birliği'nin (AB) etkisizliği ve İtalya'yı krizle mücadelede yalnız bırakmasıdır. Dahası Conte'ye göre, vatandaşların özgürlüklerini kısıtlamak demokrasi ruhuna aykırı bir seçenek olarak görülmüş ve krizden ders çıkarılmadığı izlenimi yaratılmıştır (BBC, 2020). 25 Temmuz 2020 itibariyle 35.000'den (ourworldindata.org, 2020) fazla kişinin Covid-19 virüsü sebebiyle hayatını kaybettiği İtalya'nın bu sonuca karşın bireysel özgürlüklerin kısıtlanabilirliği konusunda krizden halenders çıkarmamış olduğu

göstererek, demokrasi ve kamu yararı arasındaki ilişkinin negatif boyutu hakkında tartışmalara yol açmaktadır. AB'nin etkisizliğine dönük açıklamaların temelindeyse, kriz yönetimindeki başarısızlığın sebebini bölgeselleşmeyle ve küreselleşmeyle ilişkilendirmek yatmaktadır (Oikonomou, 2020). Bu durum beraberinde küreselleşmenin çöküşüne dönük tartışmalar da yaratmıştır. Covid-19 krizi sonrası ulus-devletlerin kendi kendine yetebilme özelliklerinde artış sağlamaya dönük yatırımların yapılması beklenmektedir (Soner, 2020).

Covid-19 salgınının Çin'den sonra kapsamlı bir şekilde vurduğu ilk ülke olmasının yarattığı zemin İtalya'nın hazırlıksız yakalanmasına yol açmıştır. Krizin vurduğu ilk ülke olmanın veri açısından bir eksiklik yaratması da kriz yönetiminde veri biliminden faydalanan politika üretiminin önemini ortaya çıkartmıştır. Dahası, kısmi, parçalı ve yamalı politikalardan uzak durarak, ülkenin genelini kapsayıcı-bütünleşik ve merkezi bir karar mekanizması oluşturulmalıdır (Pisano vd., 2020).

Veri toplama ve analiz konusunda devletin kapasitesindeki eksiklik, kriz yönetiminde aksaklıklara yol açmaktadır. Örneğin, anormal enfeksiyon yükselişlerinin anbean kaydedilememesi ve ilgili verilerin yöneticiler tarafından takip edilememesi İtalyan hükümetinin veri yönetişimi kapasitesinde zafiyetlere yol açmıştır (Pisano vd., 2020). Politika üreticiler ve sağlık yöneticileri, yalnızca doğru analiz düzeyine uygun iyi verilere, daha hızlı bir şekilde sahip olarak hangi politikaların işe yarayıp, hangilerinin işe yaramadığı konusunda uygun çıkarımlar yapabilirler. Dolayısıyla, kriz yönetiminde veri yönetişiminin ve analiz edilen verilerin politika öğrenmesinde kullanımına da önem verilmelidir.

Amerika kıtasından ülke örnekleri:

ABD ve Brezilya; Küresel çapta Covid-19 kriziyle mücadelede başarısız olarak görülen ülkelerdendir. Başarısızlıklarının temel sebebi, krizin yaygınlaşmaya başladığı dönemlerde krizin yok sayılması ve reddidir. Örneğin

ABD’de vakaların sayısının üç haneye ulaştığı anda bile Beyaz Saray’dan Covid-19 salgını için yapılan “gripten farkı olmayan hastalık” açıklamasının gelmesi krizin başlangıçta reddedildiğinin bir göstergesidir. Brezilya’da ise devlet başkanı Bolsanora tarafından Covid-19’un bir sorun yaratmayacağı ve maske takılmasına gerek olmadığı yönündeki açıklamaları tartışma konusudur (Global Times, 2020). Ağustos 2020 itibariyle Covid-19 vaka sayısında küresel ‘liderliği’ eline alan bu iki ülkenin liderleri Trump ve Bolsanora, salgının başlangıcında maske takılmasına karşı olduklarını belirtmesine karşın son yaşanan dramatik artışlar karşısında her ikisinin de maske takan görüntülerinin ortaya çıkması kriz yönetiminde halkla ilişkilerdeki zafiyetin bir göstergesidir. Kriz süreçlerinde devletin zirvesinin, halkla ilişkiler bağlamındaki önemi haizdir. Kamuoyu için talimatların ya da bilginin nereden geldiği çok önemlidir. Kamuoyu genellikle dikkatini tek bir merkeze yoğunlaştırmak ister ve o kaynaktan gelen her şeye daha çok saygı gösterir. Kriz dönemlerinde gerekli açıklamaları her zaman en üst düzey yöneticiler (Cumhurbaşkanı, Başkan veya Kral-Kraliçe vb.) yapmalıdır (Regester, 1995: 261). Bu sebeplerle, devletin zirvesinden gelecek olumlu ya da olumsuz her bir ifade ve görüşün halk nezdinde bir karşılığı oluşacak ve krizin halk üzerindeki etkisini bu karşılık belirleyecektir. Bu sebeple liderlerin, kriz süreçlerin halkla ilişki kapasitesinin önemi artmaktadır.

ABD

ABD’deki ilk vaka, Covid-19 salgınının Çin’de başladığı ilan edildikten yaklaşık üç hafta sonra 20 Ocak 2020’de görülmüştür (Shkurti-Özdemir, 2020: 1). Genel sağlık sigortası sisteminin olmaması ve sağlık sisteminin özel sektördeki piyasa rekabetçiliği tarafından suistimal edilmiş olması ABD’nin kriz yönetiminde sağlık sektöründeki bir eksiklik olarak görülmektedir. ABD tarihinde daha önce kapsamlı bir salgın ve sağlık sistemi krizinin yaşanmamış olması da bu krize olan hazırlık boyutundaki eksikliği derinleştirmiştir

(Nowroozpoor vd., 2020). Sağlık hizmetlerinin aşırı pahalı olması ve bu durumun yarattığı halk sağlığı alanındaki adaletsizlik de yine ABD’nin sağlık sektöründeki eksikliklerden bir diğeridir (Dorn vd., 2020).

Kasım 2020’de yapılması planlanan ABD başkanlık seçimlerinin iç siyasete olan etkisiyle Trump yönetiminin seçim yatırımı perspektifinden Covid-19 krizini yönetmeye çalışmasının yarattığı olumsuz sonuçlar kriz yönetiminde şart olan birlik ruhunun önünde engel teşkil etmektedir (Shkurti-Özdemir, 2020: 6). Bu durum sebebiyle eyalet yönetimleriyle, federal yönetim arasındaki uyumsuzlukların kamuoyuna kadar yansımış olduğu ve bu durumun yarattığı dağınık politikaların, kriz yönetiminde zafiyete yol açtığı düşünülmektedir (Yamey ve Wenham, 2020).

Küresel çapta yaşanan krizler çok boyutlu etkileriyle birlikte, ‘küresel süper güç’ olarak görülen devletlerin bile yönetemeyebildiği süreçler ortaya çıkarabilmektedir. Covid-19 krizinin yarattığı küresel ortam ile birlikte ABD’nin küresel güç olma pozisyonunun etkisizleşebileceği öne sürülmektedir (Shkurti-Özdemir, 2020). Yeni normal’e uyan ve Covid-19 salgını ile mücadelede başarılı olan ülkelerin küresel ya da bölgesel güç olma potansiyelleri, krizi yönetemeyen gelişmiş ülkelere daha yüksek olacaktır.

2019 yılında hazırlanan Küresel Sağlık Güvenliği İndeksi’ne göre, ABD’nin olası bir salgına 195 ülke içerisinde en hazır sağlık sistemine sahip olduğu öne sürülmüştür (www.ghsindex.org, 2019). Ancak bugünün rakamlarına bakıldığında bahsi geçen liderliğin herhangi anlam ifade etmediği açıkça görülmektedir. Dahası, küresel güç olarak nitelendirilen, dünyanın bir numaralı ekonomisine ve teknoloji gücüne sahip olan ülkenin böylesi bir salgın krizi durumunda tam tersine kriz yönetiminde en başarısız ülke konumuna geldiğini öne sürmek mümkündür. Özetle kriz yönetiminde önemli olan, yönetimin özkaynaklarının hangi düzeyde olduğu değil, özkaynaklarını kriz anlarında nasıl kullandığı

ve karar verme yeteneğine özkaynaklarının ne ölçüde katkı sağladığıdır.

Brezilya

Latin Amerika'nın en kalabalık ve yüz ölçümü bakımından en büyük ülkesi olan Brezilya'daki ilk Covid-19 vakası 26 Şubat 2020'de Sao Paulo'da görülmüştür. Virüs, süreç içinde yayılımını hızla sürdürmüştür (Oliveira vd., 2020). Fakat Covid-19 salgınının yayılmaya başlamasına karşın Brezilya Federal Hükümeti tarafından tatmin edici önlemler ve politikalar uygulanmamıştır.

Başkan Bolsonaro ve hükümeti başlangıçta Covid-19 salgınına reddetmiştir. Dahası Başkan Bolsonaro, önlem alınmasına ihtiyaç duyulmadığını öne sürerek Covid-19'un varlığını ve bilimi reddetmiş olması kriz yönetiminin oluşturulamamasına sebep olmuştur (Global Times, 2020).

Sosyo-ekonomik adaletsizliğin çarpıcı boyutlarda olması ve sosyal politikaların yetersizliği de Brezilya'nın kriz yönetiminde başarısızlığına zemin hazırlayan faktörlerden biridir. Örneğin, ülkede özellikle Rio de Janeiro ve Sao Paulo gibi büyük kentlerde yoğunlaşan yaklaşık 13 milyon kişinin favelalarda, düşük hijyen koşullarında ve oda başına minimum üç kişilik yerlerde yaşıyor olması salgının yayılım hızını artırmıştır (The Lancet, 2020).

Federal merkezi hükümet ile eyalet yönetimleri arasındaki koordinasyonun ve veri akışının sağlanamamış olması krizi büyüten gelişmelerden biridir (Global Times, 2020). Ayrıca merkezi hükümetin, eyalet valilerinin aldığı önlemleri dahi engellemeye dönük söylemlerde bulunması dikkat çekicidir. Bu durum, vatandaşların kafa karışıklığı yaşayarak kriz yönetiminde çok başlılığın meydana gelmesiyle halkla ilişkiler bağlamında bir eksikliğe yol açmıştır (Rafael vd., 2020). 16 Nisan 2020'de Başkan Bolsonaro'nun krize dönük önlemlere karşı olmasını halka açık bir televizyon programında eleştiren Sağlık Bakanı L. H. Mandetta'nın görevden alınmasıyla salgın,

mevcut yönetim krizinden politik krize doğru evrilmiştir (The Lancet, 2020).

Brezilya merkezi hükümeti tarafından krizin, başlangıçta reddedilmiş olması kriz yönetimindeki en büyük olumsuz maliyetlerden birini oluşturmuştur. Krizin yanı sıra, bilim insanlarının ve uzmanların da krizin varlığına dönük uyarılarının politika üreticiler tarafından dikkate alınmamış olması geri dönüşü olmayan sonuçları doğurabilmektedir. Kriz süreçlerinde, politika üretiminin kriz yönetimine yaklaşımına uygun çerçevede oluşturulabilmesi için teknokrasiden faydalanılması gerekmektedir. Devlet Başkanı Bolsonaro'nun Covid-19 salgınına dönük önlemlere karşı olması ve halkı da bu yönde yönlendirmeye çalışması ile eyalet valileri ve belediye başkanlarının ürettiği önlem politikalarına karşı söylemler üretmesiyle yaşanan kutuplaşma ortamıdır (The Lancet, 2020). Kriz yönetiminde kutuplaştırmaktan kaçınılmalı ve birlik mesajları verilerek halkla ilişkilerde tek yönden koordinasyona zemin hazırlanmalıdır.

Özellikle ABD ve Brezilya örneklerinden de anlaşılacağı üzere kriz süreçlerinin, hükümetler tarafından iç siyaset malzemesi yapılmaması gerekmektedir. Kriz yönetiminde kutuplaşma yerine bütünleşme kamu yararı gözetilerek sağlanmalıdır.

Tablo 1' de özetlendiği üzere, Covid-19 kriziyle mücadelede ülkelerin başarısız olmasının birçok farklı sebebi mevcuttur. Ancak dört ülke örneğinin de kriz yönetimi açısından ortak bir özelliğe sahip olmaları dikkat çekicidir. Bu ortak özellik, dört ülkede de merkezi, koordinasyon görevine sahip ve kalıcı bir kriz yönetimi kurumunun var olmamasıdır. Özetle, kriz yönetiminde başarısızlığın birçok sebebi olabileceği gibi, bu sebeplerin temelinde krizin yapısına uygun kriz tanımı, kriz yönetimi yaklaşımı ve kriz yönetimi kurumunun mevcut olması noktalarındaki eksikliğin olduğu anlaşılmaktadır.

Tablo 1. Covid-19 Kriziyle Mücadelede Başarısız Ülke Örneklerinin Temel Yanlıları ve Eksiklikleri

Ülke Örnekleri		Politika Üretimi Açısından Yanlılar	Devlet Kapasitesi Açısından Eksiklikler
<i>Avrupa Kıtası</i>	İngiltere	Fayda-maliyet analizinin krize uygun şekilde tasarlanmaması	Kemer sıkma politikaları sebebiyle yaşanan küçülme, Teknokrasiden geç faydalanılması, kriz yönetimi merkezinin krize uygun koordinasyon özelliğine sahip olmaması
	İtalya	Dışa bağımlı (AB odaklı) politika üretilmesi ve parçalı-yerelleşmiş politika üretim mekanizması	Veri yönetimi, halkla ilişkiler, dijitalleşme kapasitelerinin düşük olması ve kriz yönetimi merkezinin olmaması
<i>Amerika Kıtası</i>	ABD	Sağlık sisteminin tamamen özelleştirilmiş olması, İç siyasetteki çekişmeler ve politika öğrenmesi yaklaşımının özkaynaklar mevcut olmasına rağmen kullanılmaması	Özkaynakların krize uygun bir şekilde koordine edilmemesi
	Brezilya	Kutuplaşmaya, politik krizlere ve merkez-yerel ayrışmasına zemin hazırlanması	Siyaset ve yönetim kapasitelerinde krizler, Sosyal gelir adaletsizliği, Teknokrasiden faydalanılmaması, kriz yönetimi merkezinin olmaması

3.2. Covid-19 Kriziyle Mücadelede Başarılı Ülke Örnekleri

Asya kıtasından ülke örnekleri:

Güney Kore ve Vietnam; Covid-19 salgınının dünyaya yayıldığı Çin'e çok yakın coğrafyalarda olan Güney Kore ve Vietnam'ın, salgının merkezine coğrafi yakınlıklarına rağmen salgınla mücadele politikalarıyla birinci dalgayı kontrol altına aldıkları görülmektedir. Bu iki ülkenin seçilmesinin temel sebepleri, her iki ülkenin Asya tipi kolektivizm anlayışlarının yanı sıra başarılı sayılabilecek diğer Asya ülkelerinden siyasal, yönetsel, kültürel, toplumsal ve ekonomik açıdan farklılaşmış olmalarıdır. Örneğin, birçok kaynağa göre Covid-19 kriziyle başarılı bir şekilde mücadele etmiş olan Tayvan, Singapur ve Hong Kong gibi ülkeler, şehir devletleri olması, gözetim açısından yoğunlaşmanın yüksek olması ve uluslararası hukuki statülerinde (Singapur hariç) sorunlar olması sebepleriyle incelemeye alınmamıştır. Güney Kore'nin krizle mücadele politikasının güçlü devlet kontrolüne karşın, şeffaf ve demokratik bir yol izlemesi sebebiyle (Shaw vd., 2020: 7), öte yandan sosyalist bir devlet olan Vietnam'la birlikte iki farklı Asya tipi merkezîyetçi devletin seçilmesi uygun görülmüştür.

Güney Kore

Üniter bir Doğu Asya ülkesi olan Güney Kore'de ilk Covid-19 vakası, 20 Ocak 2020'de görülmüştür. İlk vaka görüldükten iki gün sonra, ülkenin SARS ve MERS deneyimlerinde kurulmuş olan Acil Durum Müdahale Komitesi toplanmış ve halk bilgilendirilmiştir. Ayrıca 2015 yılında yaşanmış olan MERS salgınından sonra hükümetin, sağlık alanında birçok reform yapmış olması, Güney Kore'nin Covid-19 krizine karşı başarı şansını artırmıştır (Kim vd., 2020).

Güney Kore, geçmişteki salgın ve benzeri krizlerde yaşanan deneyimlerinden gerekli dersleri çıkarıp, bu sonuçları topluma mal edebildiği için vatandaşlarında 'olgun yurttaşlık bilinci (Mature Civic Awareness)' oluşmasını sağlamıştır. Bu kavram, vatandaşların halk sağlığı mantığını kanıksamış, kolektif bir disipline sahip ve toplum olarak hareket edebilmesini ifade etmektedir. Bu toplumsal bilinç sayesinde sosyal mesafe, maske takılması ve sık sık ellerin yıkanması gibi basit kurallara riayet hızla oluştuğu görülmüştür. Dahası mobil takip sistemlerine de sürekli olarak uyulması, bireysel bazı özgürlüklerden halk sağlığı adına feragat edilebilmesi, Doğu Asya kolektivizminde normal karşılanmaktadır (ANKUZEM, 2020).

Güney Kore vatandaşlarının teknoloji kullanımının çok yüksek olması ve olgun yurttaşlık bilinci sayesinde mobil uygulamalar ve vatandaş takip sistemlerinin yoğun olarak kullanılabilmesi sağlanmıştır (McClelland ve Abraham, 2020). Ayrıca Güney Kore’de internetin, yüksek hızlarda erişime açık olması, vatandaşların halk sağlığını korumak için kişisel verilerini devletle paylaşmakta herhangi bir çekincesi olmaması gibi özellikler sayesinde ‘dijital sürü bağışıklığı’ kazanımı kolaylaşmıştır. Dijital Sürü Bağışıklığı (Digital Herd Immunity), toplumun fiilen enfeksiyonu geçirip bağışıklık kazanması yerine mobil takip sistemleri sayesinde enfeksiyondan korunmasını dijital sistemlerle toplumsal bağışıklığın sağlanmasını ifade etmektedir (Bulchandani vd., 2020). Güney Kore’nin yukarıda sayılan özelliklerinin yanı sıra, devlet ve bürokrasi açısından merkezi bir örgütlenmeye sahip olması kriz yönetiminde çok başlılığı azaltmış, parçalı yapılanmaya fırsat vermemiş ve bütünleşik bir kriz yönetimi mekanizması oluşturulmasını kolaylaştırmıştır (Shaw vd., 2020).

Vietnam

Vietnam, Güneydoğu Asya’da yer alan sosyalist bir devlettir. Çin’le sınır komşusu olunması sebebiyle, salgının henüz başlangıç aşamasında önlemlerin alınması gerektiği gündeme gelmiştir. Bu sebeple Vietnam Sağlık Bakanlığı tarafından yayımlanan bir genelge ile Çin’de görülen bir hastalığın yayılmaya başladığı halka ilan edilmiştir. Bahsi geçen ilk uyarının 9 Ocak 2020’de, yani herhangi bir Covid-19 vakası görülmesinden iki hafta önce yapılması bu ülkenin Covid-19 kriziyle mücadelede hızı verdiği önemi göstermektedir. Çin’den sonra ilk Covid-19 vakası görülen ülkelerden birisi olan Vietnam’da ilk vaka, 23 Ocak 2020’de tespit edilmiştir (Pollack vd., 2020). İlk vaka görüldükten hemen sonra 24 Ocak’ta “Acil Durum Salgını Önleme Merkezi” hükümet tarafından kurulmuştur (Trevisan vd., 2020).

Vietnam’da Covid-19 krizine dönük olarak 30 Ocak’ta Ulusal Yönlendirme Komitesi (National Steering Committee) başbakan yardımcısının ve sağlık bakanı yardımcısının idaresinde

kurulmuştur. Ayrıca bu komitenin altında dört alt komite daha oluşturulmuştur. Bu alt komiteler; 1) Gözetim (surveillance) komitesi, 2) Tedavi (treatment), 3) İletişim (communication) ve 4) Faaliyet (operation) komiteleridir. Dahası merkezi komitenin, ulusal çaptaki tüm bakanlık ve mülki idarelerde de yerel örgütlenmesi kurulmuştur (Pollack vd., 2020). Bu örgütlenmenin temel amacı, merkezi hükümetin kriz yönetimine dönük politikalarının hızlı bir şekilde uygulanmasını merkezden yerele doğru bir akışla sağlamaktır. Kriz yönetiminde başarı için, politika üretiminde ve uygulanmasında bütünleşik ağ-bağ yapının oluşturulması elzemdir.

Vietnam’da krizle başa çıkmak için iki temel strateji uygulanmıştır: ‘Üçlü koruma; tespit et, önceden önlem al ve planla’ stratejisidir. Bu stratejinin temelinde, krizin hızlı bir şekilde tespit edilmesi, önlem hazırlıklarının yapılması ve kriz sürecinin planlanması yer almaktadır. Stratejilerden diğeryse, ‘Yerinde dört faaliyet; yerinde kaynak sağla, yerinde liderlik et, yerinde tesis et, yerinde lojistik destek sağla’ stratejisidir. Bu stratejiyle, yönetime veri akışının sağlanması, kriz noktasında liderliğin sağlanması, kriz noktasında faaliyette bulunulması ve kriz noktasına dönük tedarik sürecine destek sağlanması amaçlanmaktadır. Bu stratejilerle Ulusal Yönlendirme Komitesi’nin amaçlarının gerçekleştirilmesi sağlanacaktır. Ayrıca komitenin ve alt örgütlenmelerinin, Vietnam Salgın Kontrol Merkezleriyle ulusal ve yerel ölçekte eşgüdümle çalışılması salgının negatif etkilerini azaltmıştır (Trevisan vd., 2020).

Akıllı şehir Hanoi’deki NCOVI ve Vietnam Hükümeti tarafından halka sunulan Bluezone isimli mobil uygulamaların yaygın şekilde kullanımının sağlanması dijitalleşme kapasitesinin artırılmasına dönük dikkat çekici bir örnektir (Trevisan vd., 2020).

Vietnam’ın sosyalist bir devlet yönetimi olması, merkezi planlama ve merkezîyetçi örgütlenme yapısına sahip olması kriz yönetiminde bütünleşik koordinasyonu kolaylaştırmıştır (Pollack vd., 2020: 1). Vietnam’ın kriz yönetimi

politikası, herhangi bir kriz durumunda hızlı ve istikrarlı bir şekilde merkezîyetçi karar almanın, dijitalleşme kapasitesiyle de desteklenerek, düşük maliyetli bir politika olsa bile başarılı olmasının mümkün olduğunu göstermektedir (Trevisan vd., 2020). Bu sebeple Vietnam'ın kriz yönetiminde fayda-maliyet analizini uygun bir şekilde geliştirdiği görülmektedir.

Avrupa kıtasından ülke örnekleri:

Almanya ve İzlanda dışında salgının Çin'den sonraki ikinci merkez üssü olan Avrupa'da birçok güçlü ülkenin tutuk politika kapasitelerini aşamadığı görülmüştür. Örneğin, İngiltere, İtalya, İspanya ve Fransa'nın salgına dönük önlem almakta geciktiği yoğun şekilde tartışılmış (Anderson vd., 2020) ve politika üretimindeki başarısızlıklar Avrupa Birliği'nin (AB) dağılabileceğine dönük iddialara zemin hazırlamıştır (Oikonomou, 2020). Bu koşullarda salgınla mücadelede birçok Avrupa ülkesi özkaynaklarına yönelmiş ve AB odaklı politika beklentilerinden uzaklaşıp çoğunlukla içe dönük önlemlerle hareket etmeye çalışmıştır. AB'nin yaşadığı bu sarsıntı salgından ilk etkilenen İtalya'yı harekete geçirmiş ve AB'den ayrılma sinyalleri Almanya'dan hiçbir destek gelmediği iddiaları eşliğinde gelmiştir. Fakat Almanya ve Avrupa Komisyonu bu iddiaları kısa bir süre sonra yalanlayarak Alman ekonomisinin, AB'ye Covid-19 kriziyle mücadelede kullanılmak üzere bir yardım paketi hazırladığını öne sürmüştür (EC, 2020). Bu durum, Almanya'nın Covid-19 kriziyle mücadelede hem iç savaşı, hem de AB cephesindeki ekonomik savaşı kazanmaya çalıştığını göstermekte ve çok boyutlu kriz yönetiminde etkin bir politika izlediklerini göstermektedir. Almanya'nın yanı sıra, Covid-19 kriziyle mücadelede kısa vadede başarılı olan bir diğer Avrupa ülkesi ise İzlanda'dır. İzlanda'nın örnek ülke olarak seçilmesinin temelinde, güçlü ekonomik altyapı, nüfus gücü, yönetsel ve siyasal kapasite gibi unsurlar olmadan da krizle mücadelede başarılı olmanın mümkün olduğunu kanıtlamış olması yatmaktadır. AB'ye üyeliği bulunmayan

İzlanda'nın yüksek dijitalleşme kapasitesi ve kolektivist bir toplum yapısına sahip olması Avrupa'nın genel toplum yapısına karşı istisnai bir görünüm sergilemektedir. Bu özellikleriyle İzlanda'nın, Covid-19 krizinin ilk dalgasını başarıyla kontrol altına aldığı öne sürülebilir.

Almanya

AB'nin en güçlü ülkelerinden biri olan Almanya'da 17 Ocak 2020'de, yani ülkede ilk Covid-19 vakasının görülmesinden on gün önce, Berlin'deki Charite Hastanesi'nden bir ekip tarafından Covid-19 tanı testi geliştirilmiştir. 27 Ocak'ta Almanya'da ilk Covid-19 vakası tespit edilmiştir. Ülke içinde test geliştirilmiş olması sebebiyle çok sayıda ve kısa sürede test uygulamanın mümkün olması Almanya'nın krizin halk sağlığı boyutunu yönetmesinde kolaylık sağlamıştır. 27 Şubat'ta ise kriz yönetiminde merkezileşmeyi sağlamak için Ulusal Kriz Takımı kurulmuştur (Wieler vd., 2020: 9).

1.000 kişi başına düşen hasta yatağı sayısı bakımından nispeten yüksek kapasiteye sahip olması ve özellikle diğer Batı Avrupa ülkelerine (Ör; Fransa, İtalya, İspanya ve Birleşik Krallık) kıyasla oldukça yüksek bir orana sahip olması Almanya'nın sağlık sisteminin gelişmişliği hakkında bilgi vermektedir. 2014 yılı verilerine göre, Almanya'da 1.000 kişi başına 8.3 yoğun bakım ünitesi mevcuttur (data.worldbank.org, 2020). Bu durum kriz yönetiminde başarı için, özellikle kriz için önemli olan sektörlerde güçlü olmanın önemine işaret etmektedir.

Almanya'nın Covid-19 krizine karşı dijitalleşme kapasitesinde de artışa gittiği görülmektedir. Örneğin, 7 Nisan'da Robert Koch Enstitüsü tarafından geliştirilen ve veri takibi sağlayan akıllı saatler, vaka şüphesi görülen her vatandaşa ücretsiz olarak dağıtılmıştır (Wieler vd., 2020: 10). Dijitalleşmenin ve GPS bazlı mobil uygulamalarıyla takip sistemlerini yoğun bir şekilde kullanan politikanın uygulanmış olması Almanya'yı, tıpkı diğer ülke örnekleri gibi dijitalleşme kapasitesi bağlamında öne çıkartmaktadır (McClelland ve Abraham, 2020: 4).

İzlanda

Kuzeybatı Avrupa'da bir ada ülkesi olan İzlanda'da, 31 Ocak 2020'de Covid-19 salgını Dünya Sağlık Örgütü tarafından duyurulduktan yalnızca bir gün sonra Ulusal Kriz Koordinasyon Merkezi kurulmuştur. İzlanda'daki ilk Covid-19 vakası 28 Şubat'ta görülmüştür (www.covid.is, 2020). Henüz ilk vaka görülmeden neredeyse bir ay önce kriz yönetimine dönük koordinasyon merkezinin kurulmuş olmasıyla, ön planlama ve koordinasyon yapısının belirlenmiş olması, İzlanda'nın başarısının temelini oluşturmaktadır.

İzlanda'nın Ulusal Kriz Koordinasyon Merkezi tarafından açılan web sayfasıyla, 3vatandaşa Covid-19 salgınıyla ilgili veriler anbean paylaşılmış ve hükümetin krize dönük her bir politikası gün-gün ayrılarak halka iletilmiştir. Kriz yönetiminde şeffaflık sayesinde İzlanda devleti ile toplumu arasında güven ve uyum

dengesi sağlanmıştır. Etkin ve tutarlı halkla ilişkiler yaklaşımı sayesinde, yalnızca politika üretiminde değil; belirlenen politikaların toplum tarafından benimsenmesi ve devlet-toplum koordinasyonunun sağlanması kolaylaşmıştır.

2 Nisan'da halka sunulan Rakning C-19 App(Covid-19 takip uygulaması) ile vatandaşların mobil kapsamda anbean takip edilmesi, GPS-konum takibi, temas takibi, izolasyon takibi, filyasyon takibi ve 14 günlük sistematik karantina takibi gibi uygulamaları içermektedir ve halkın %40'ına uygulanmıştır (www.covid.is, 2020).Kamu-özel ortaklığında kurulmuş bir şirket olan Biopharma-deCODE Genetics, nüfusun %22,6'sını asemptomatik ya da semptomatik olarak ayırt etmeden düzenli olarak test etmiştir. Bu oranla birlikte İzlanda, nüfus başına test oranı en yüksek olan ülke konumundadır (ourworldindata.org, 2020).

Tablo 2. Covid-19 Kriziyle Mücadelede Başarılı Ülke Örneklerinin Özellikleri

Ülke Örnekleri	Başarılı Politikalar	Devlet Kapasitelerindeki Farklar
Asya Kıtası	Güney Kore Önceki salgın krizi deneyimlerinden edinilen bilgilere uygun politikalar uygulanması, dijital sürü bağımsızlığı politikası ve test-takip yoğun mücadele politikası	Daha önceki krizler döneminde kurulmuş acil durum müdahale komitesinin mevcut olması (MERS deneyimi), Mevcut dijitalleşme kapasitesinin kriz yönetimine uygun olarak şekillendirilmesi ve olgun yurttaşlık bilinci
	Vietnam İlk vaka görüldükten hemen sonra kriz yönetimi merkezinin kurulmuş olması, Fayda-maliyet analizinin kriz yönetimine uygun tasarlanması ve merkezden yerele politika ağ-bağ yapısının kurulmuş olması	Merkeziyetçi yapı, kolektivizm, veri yönetişimi, akıllı şehir Hanoi ile dijitalleşme kapasitesinde artış sağlanması
Avrupa Kıtası	Almanya Test-takip yoğun mücadele politikası ve Ulusal kriz takımının kriz yönetiminde koordinasyon için kurulmuş olması	Sağlık sisteminin sektörel avantaj sağlaması, bilimsel altyapının güçlü olması ve dijitalleşme kapasitesinde artış sağlanması
	İzlanda Kriz henüz başlamadan kriz koordinasyon merkezinin kurulması ve devlet-toplum uyumundan yararlanarak yüksek test oranına erişilmesi	Kolektivizm, Halkla ilişkiler ve dijitalleşme kapasitelerinde artış sağlanması

Kaynak: Bu tablo yazarlar tarafından hazırlanmıştır.

³ İlgili web sayfası için bkz. <https://www.covid.is/english>

İzlanda hükümeti, salgının henüz başlangıcında kurduğu Ulusal Kriz Koordinasyon Merkezi'yle kriz yönetiminde uygulanması gereken temel politikayı uygulamış ve Covid-19 kriziyle mücadelede başarıyı yakalamasına yol açan, dijitalleşme ve halkla ilişkiler kapasitesini artırma politikalarına zemin hazırlamıştır. Dahası, devlet ile toplum arasında oluşan güven ve uyum sayesinde, vatandaşlar Avrupa'daki diğer ülkelerin aksine Covid-19 takip uygulamasını daha hızlı şekilde kabul etmiş ve kişisel verilerin korunması hususunda herhangi bir sorun yaşanmamıştır. Bu durum, kriz dönemlerinde devlet-toplum birliğinin önemini ortaya koymaktadır.

Yukarıdaki Tablo 2'yi incelediğimizde karşımıza çıkan sonuç, kriz süreçlerinde kriz yönetimi mekanizmasının oluşumunun temelini devlet içerisinde kurulacak (ya da kurulmuş olan) kriz yönetimi merkezi oluşturmaktadır. Dört farklı ülke örneği de incelendiğinde, her birinin kendine has kriz yönetimi merkezlerine sahip olduğu görülmektedir. Özellikle Güney Kore'nin krizin öncesinde dahi böylesi bir kuruma sahip olması kriz yönetimi açısından büyük bir avantaj sağlamıştır. Bu sebeple krizi doğru yönetmenin birinci adımı ulusal kriz yönetiminde yeniden yapılanmanın ivedilikle gerçekleşmesi ve merkezi bir kriz yönetimi kurumunun kurulmasıdır.

4. TÜRKİYE'DE ULUSAL KRİZ YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA: CUMHURBAŞKANLIĞI KRİZ YÖNETİMİ OFİSİ

Covid-19 kriziyle mücadelede başarısız ülke örneklerinde var olmayan, geç kurulan ya da krize uygun yapılanmamış olan kriz merkezlerinden bahsedilmiştir. Öte yandan, başarılı ülke örneklerinde ise krizden önce kurulmuş olan ya da kriz başladığı anda kurulmuş olan kriz merkezleri mevcuttur. Covid-19 kriziyle mücadelede politikalarına ve devlet kapasitelerine değinilen ülke

örneklerinden çıkarılması gereken temel sonuç, kriz yönetiminde yeniden yapılanmaya ve dolayısıyla bir koordinasyon merkezine olan ihtiyaçtır. Bu ihtiyacın giderilmesi için uygulanması gereken birincil politika, kriz yönetiminde yeniden yapılanmayı krize uygun bir yaklaşımla sağlamaktır. Bu amaçla ilk olarak, merkezi bir kriz yönetimi kurumunun kurulması ülkemizin krizle mücadelesinde vazgeçilmez bir öneme sahiptir. 2011 yılına dek ülkemizde kriz yönetimine dönük usul ve esaslar 1996 tarihli 8716 sayılı Bakanlar Kurulu kararı olan, 'Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği'⁴ doğrultusunda yürütülmüştür. Ancak bu yönetmeliğin ve kurumun, 2011 yılında yürürlüğe giren 1377 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe giren 'Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezleri Yönetmeliği'⁵ ile kaldırılması kararlaştırılmıştır (Bedük, 2017: 28). Böylelikle ülkemizin kriz yönetimi açısından bir koordinasyon kurumu eksikliği doğmuştur.

Anayasanın 123. maddesinde yer alan 'idarenin bütünlüğü' ilkesi, örgütlenmede ve uygulamada birliği, bütünlüğü ve uyumu sağlama amacına yöneliktir. Ancak, kriz, afet ve acil durum yönetimlerinde hem mevzuat açısından, hem kuruluş açısından, hem de uygulama açısından bir bütünlük mevcut değildir (Filiz, 2007: 78). Her ne kadar, kapatılan Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi (BKYM) yerine, İçişleri Bakanlığı bünyesinde Güvenlik ve Acil Durum Koordinasyon Merkezi Başkanlığı (GAMER) kurulmuş olsa da, diğer taraftan Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) da İçişleri Bakanlığı'na bağlansa da, her iki yapılanmanın idarede bütünlüğü sağlayamadığı görülmektedir. Örneğin, GAMER'in, kapatılan eski BKYM'nin tam olarak özelliklerine sahip olmadığı BKYM'nin yönetmeliği ile GAMER'in yönetmeliği karşılaştırmalı metin analizi yöntemiyle incelenince görülmüştür. Fakat öte yandan GAMER'in, AFAD'la ortak özelliklere sahip

⁴İlgili yönetmelik için bkz. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/3.5.968716.pdf>

⁵ İlgili yönetmelik için bkz. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/3.5.20111377.pdf>

olduğu anlaşılmıştır. Örneğin, AFAD'ın 2019-2023 yılları için belirlediği misyon, "Afet ve acil durumlara ilişkin süreçlerin etkin yönetimi için gerekli çalışmaları yürütmek, ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak ve bu alanda politikalar üretmek" şeklindedir (afad.gov.tr, 2019).

Benzer şekilde GAMER, "Acil durumlarda güvenlik hizmetlerinin etkin biçimde yürütülmesi amacıyla koordinasyon sağlanmasıdır" misyonuna sahiptir (icisleri.gov.tr, 2020). Her iki misyonda da geçen 'acil durum' kavramının tanımı bütünlük açısından önem kazanmaktadır. AFAD'ın ve GAMER'in ilgili yönetmeliklerine göre acil durum, "Toplumun tamamının veya belli kesimlerinin normal hayat ve faaliyetlerini durduran veya kesintiye uğratan ve acil müdahaleyi gerektiren olayları ve bu olayların oluşturduğu kriz halini" ifade etmektedir (resmigazete.gov.tr, 2011; resmigazete.gov.tr, 2019). Sonuç olarak aynı tanımı içeren ve benzer özellikleri bulunan iki farklı kurum ve iki farklı yönetmelik ortaya çıkmıştır. İki kurum arasındaki temel fark, AFAD'ın doğal afet ve sivil savunma odaklıyken, GAMER'in güvenlik ve kolluk hizmetleri odaklı olmalarıdır. Bu durum her iki kurumun da, kriz yönetimi alanının farklı alt dallarında uzmanlaştığını ve kapsam açısından yetersiz kaldığını göstermektedir. Fakat 2011 yılında yürürlükten kaldırılan BKYM'nin emsali olarak görülebilecek herhangi bir merkezi örgütün var olmamasının kriz yönetiminde koordinasyon bağlamında zafiyete yol açtığı öne sürülebilir. BKYM'nin kriz yönetimi yaklaşımını kriz hali kavramının tanımında görmek mümkündür. BKYM yönetmeliğine göre kriz hali;

Devletin ve milletin bölünmez bütünlüğü ile milli hedef ve menfaatlerine yönelik hasmane tutum ve davranışların, Anayasa ile kurulan hür demokrasi düzenini veya hak ve hürriyetlerini ortadan kaldırmaya yönelik şiddet hareketlerinin, tabi afetlerin, tehlikeli ve salgın hastalıkların, büyük yangınların, radyasyon ve hava kirliliği gibi önemli nitelikteki kimyasal ve teknolojik olayların,

ağır ekonomik bunalımların ve iltica ve büyük nüfus hareketlerinin ayrı ayrı veya birlikte vuku bulduğu halleri ifade etmektedir (mevzuat.gov.tr, 1997: 3344).

Yukarıdaki kapsamlı tanımdan da anlaşılacağı üzere, kapatılan BKYM'nin bu makalede ortaya koyduğumuz kriz ve kriz yönetimi kavramlarının kapsamıyla benzer niteliklere sahip olduğu görülmektedir. Öte yandan BKYM'nin kapatılmasıyla doğan boşluğu tamamlayacağı öne sürülen AFAD ve GAMER'in yönergelerinde BKYM'nin yönergelerinin aksine, salgın hastalıklar ifadesi mevcut değildir. AFAD ve GAMER'in yönergelerinde böyle bir ifadenin mevcut olmaması sebebiyle Covid-19 salgınında mevzuata dönük bir kriz yönetimi boşluğu doğmuştur. Dahası, kriz ve afet yönetimleri birçok hizmet bakanlığının da alanına giren hususlar olması sebebiyle AFAD ve GAMER'in İçişleri Bakanlığı'na bağlı kurumlar olması koordinasyon açısından sorun oluşturma riski taşımaktadır. Bu gelişmeler sonucunda oluşan mevzuat ve idari bütünlük boşluğunu gideren, kamu düzeni ve güvenliğini etkileyen her türlü tehdit ve soruna süratle karşılık veren, çok boyutlu ve bütünlük yönetim anlayışıyla koordine edilen bir kuruma ihtiyaç olduğu anlaşılmaktadır. Bu kurumun bilgi üreten, veri oluşturan, analiz gerçekleştiren, kamu-özel-sivil toplumdaki tüm kurum, kuruluş ve uzmanlarla işbirliğini artıran, vatandaş odaklı, mevcut veya potansiyel zararların giderilmesi için kriz yönetimi yaklaşımına uygun bir yapıda oluşturulması gerekmektedir (Şitoğlu, 2017: 42).

Bu sebeplerle, her iki kurumun mevzuat yönünden birliği sağlanmalı ve çatı olarak belirlenmiş olan İçişleri Bakanlığı'nın da üzerinde, doğrudan Cumhurbaşkanlığı'na bağlı bir koordinasyon kurumu kurulması gerekmektedir. Bu makalede önerdiğimiz koordinasyon kurumu 'Cumhurbaşkanlığı Kriz Yönetimi Ofisi (CBKYO)'dir. CBKYO, hem anayasadaki idarenin bütünlüğü ilkesiyle uyumlu, hem doğrudan devletin zirvesinde temsil edileceği için politika üretimi açısından

kolaylık sağlayacak, hem de bakanlıklar üstü bir kurum olması sebebiyle tüm hizmet bakanlıklarından destek alıp, onları koordine edebilecek yetkiye ve veri akışına sahip olacaktır. Dahası CBKYO sayesinde 2011 yılında kapatılan BKYM'nin güncellenmiş ve Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemi'ne (CHS) uygun bir yapıda yeniden kurulumu sağlanacaktır. Bu uygun yapılanmanın da CHS'deki ofis tipi örgüt modeliyle sağlanacağı öngörülmektedir. Kriz yönetimi koordinasyon kurumunun Cumhurbaşkanlığı Ofisi biçimselliğinde örgütlenmesi gerektiğinin temel sebepleri şunlardır;

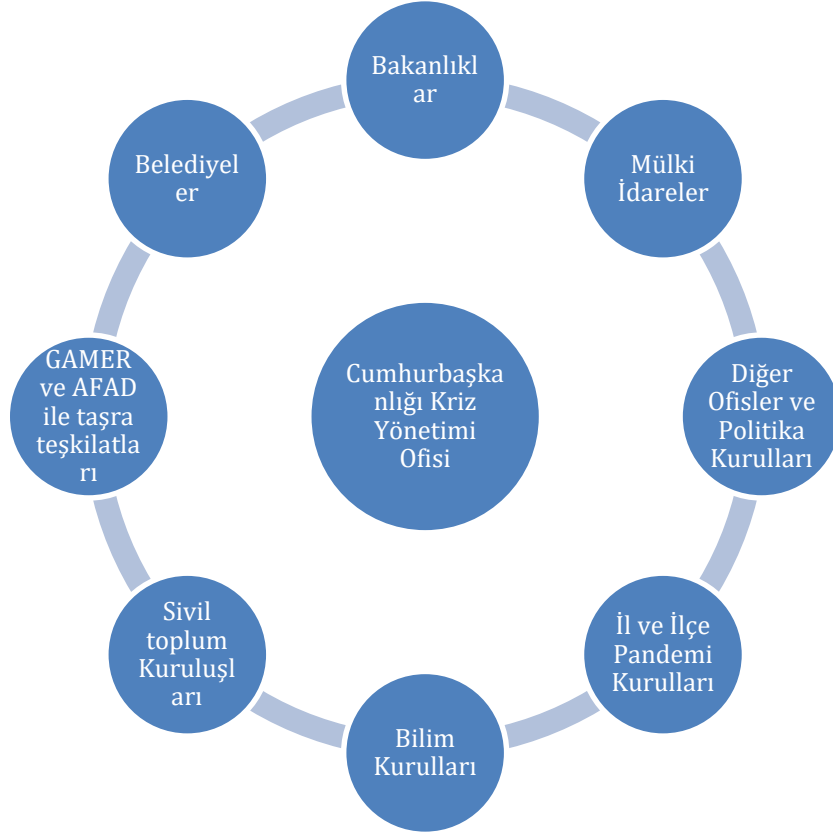
1. Cumhurbaşkanlığı Ofisleri, politika kurullarından farklı olarak, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğine sahip, idari ve mali özerkliğe sahip kurumlardır (Turan, 2018: 74). Bu özellikleriyle Ofis tipi yapılanma hem yasal, hem idari, hem mali, hem de koordinasyon açısından güçlü bir kriz yönetimi yapısına uygundur.
2. Ofisler doğrudan Cumhurbaşkanlığına bağlı olduğu için devletin zirvesinin de etkin bir şekilde temsili mevcuttur (Örselli vd., 2018 aktaran Akman, 2019: 45).
3. Ofisler politika üretiminde önemli bir yere sahiptir. Örneğin, tasarladıkları politikaları Cumhurbaşkanlığı kararnamesi veya kanun teklifi ile yürürlüğe sokabilmektedir (Akman, 2019: 42).
4. Başkanlık sistemiyle yönetilen bazı ülkelerde ofislerin, politikaların uygulanmasında koordinasyon ve değerlendirme görevlerine de sahip olduğu bilinmektedir. Bu sebeple politika üretimi için veri toplanması, verilerin analiz edilmesi ve politika üretiminin sağlanması görevlerinden sonra da ofisin aktif görevi koordinasyon ve değerlendirmeye devam etmektedir (Akman, 2019: 47-48). Bu sayede, gerek kriz öncesindeki hazırlığın planlanması, gerek kriz sürecinde koordinasyonun

sağlanması, gerekse de kriz sonrası değerlendirmelerin yapılması için ideal bir yapılanmaya uygundur.

5. CB Ofislerinin diğer kamu kurum ve kuruluşlarından bilgi isteme hakkı mevcuttur. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 531. maddesindeki; "Ofisler, görev alanlarıyla ilgili araştırma ve inceleme ve diğer çalışmaları yapabilmek için gerekli olan bilgi ve belgeyi kamu kurum ve kuruluşlarından isteyebilir. Ofisin her türlü personeli, bu yoldan sağlanan bilgilerden sır mahiyetinde olanları açıklayamaz, kendilerinin veya başkalarının menfaatine kullanamaz." (mevzuat.gov.tr, 2018) ifadesinden de anlaşılacağı üzere CB Ofisleri yetkileri sayesinde kriz yönetiminde veri yönetimi ve politika öğrenmesi kapasitelerinin artırılmasına uygun bir yapıya sahiptir.

Yukarıda sayılan özellikleriyle ülkemizde kurulmasını önerdiğimiz kriz yönetimi merkezinin Cumhurbaşkanlığı Ofisleri yapısına uygun olduğu görülmektedir. Ancak her ne kadar mevcut sistem, merkezîyetçi yapıyla tartışma konusu yapılmış olsa da, kriz süreçlerinde merkezden alınan kararların hız kazandırdığı ve taşradaki uygulayıcılarına dönük bir politika ağ-bağ yapısının kurulmasını kolaylaştırdığı da düşünülmektedir. Bu sebeple Cumhurbaşkanlığı Kriz Yönetimi Ofisi'nin (CBKYO) mevcut kriz dönemi için taşra örgütlenmesinde politika ağ-bağ yapısını oluşturmak için birçok kamu, özel ve sivil toplum kurum ya da kuruluşlarının desteğine ihtiyaç duymaktadır. CBKYO'nun taşra teşkilatı, GAMER ve AFAD'ın İl ve İlçe Koordinasyon merkezleri, İl ve İlçe Pandemi kurulları, Covid-19 krizine dönük politikaların uygulanacağı alanlarda faaliyet gösteren hizmet bakanlıklarının taşra teşkilatları, sivil toplum kuruluşları, alanın uzmanlarınca oluşturulan bilim kurulları ve belediyelerin oluşturduğu paydaşların mülki idare amirlerinin yönetiminde toplanarak il ve ilçe kriz kurulları

oluşturmasıyla meydana gelmesi önerilmektedir.



Şekil 1. Cumhurbaşkanlığı Kriz Yönetimi Ofisi'nin Diğer Kurumlarla İlişkisi

CBKYO'nun yukarıdaki şekilde gösterilen yapısal-ilişkisel özellikleriyle Covid-19 ve gelecekteki potansiyel krizlere dönük bir örgütlenme biçimi oluşturulmalıdır. Covid-19 kriziyle mücadelede etkin rol üstlenmiş olan bilim kurulları, il ve ilçe pandemi kurullarının krizin konteksine göre dönüşüm geçirmesi gerekmektedir. Bu sebeple oluşturulacak yeni yapılanmada, il ve ilçe kriz kurulları şeklinde bir taşra örgütlenmesine ihtiyaç olduğu düşünülmektedir. Bu kurulların kriz dönemlerine dönük faaliyet alanlarında CBKYO'nun koordinasyonunda politikalar uygulaması gerekmektedir. Kriz yönetimi yeniden yapılanmanın ilk aşaması bu şekildedir. Ancak kriz süreçlerinde yalnızca merkezi ve politika ağ-bağ yapısının oluşturulması ülke örneklerinden de anlaşılacağı üzere yeterli değildir. Bu sebeple, kriz yönetimi yaklaşımında devlet ve politika kapasitesinde reform vasıtasıyla yeniden

yapılanmanın tamamlanacağı düşünülmektedir.

5. SONUÇ: KRİZ YÖNETİMİNDE DEVLET KAPASİTESİ ODAKLI REFORM POLİTİKASI

Kriz yönetimi süreçlerinde merkezi kurum kurulduktan sonra kamu politikalarının belirlenmesinde etkin rol oynayan faktörlerin etki düzeylerine göre tasarlanması gerekmektedir. Bunu sağlamanın yoluyla devlet ve politika kapasitesini artırmakla mümkün kılınabilir (Van de Walle ve Brans, 2017). Devlet ve politika kapasitesi, devletin politika üretimi, uygulanması ve sonuç alma başarısını ifade etmektedir. Devlet kapasitesinin temel bileşenlerini dört başlıkta toplamak mümkündür: a) Yönetimsel kapasite, b) Siyasi kapasite, c) Mali kapasite, d) Sektörel kapasiteler (Sağlık, Ekonomi, Eğitim vb.) (Yıldız ve Uzun, 2020: 11-12). Fakat Covid-19 krizinin etkisiyle, devlet kapasitesinin farklı

boyutlarının önemini ortaya çıktığı ve onların da geliştirilmesi gerektiği anlaşılmıştır.

Bahsi geçen boyutlardan ilki Dijitalleşme kapasitesidir. Bu kavramla devletin Covid-19 kriziyle dijital çağın gerektirdiği biçimde mücadelede edip edemediği, örneğin uzaktan eğitime hazırlık düzeyi ile mobil takip sistemlerinin yaygın biçimde uygulayıp uygulamadığı ve dijitalleşmenin temel unsurlarını hangi düzeylerde kullanabildiği ifade edilmektedir. Devlet kapasitesinin diğer bir bileşeni ise Halkla ilişkiler kapasitesidir. Devletin kamuoyunu kriz süreçlerinde doğru noktalara yönlendirmesi, krizin etkilerinin minimize edilebilmesi için gereken toplumsal bilinci oluşturabilmesi, sosyal medya ve genel medya vasıtasıyla krize dönük bilgilendirmelerin yapılmasına dönük yeteneği anlatılmak istenmektedir. İçerisinde bulunduğumuz dijital çağın devlet kapasitesine eklediği bir diğer bileşen ise Veri Yönetimi kapasitesidir. Veri yönetimi, devlet yönetiminde hem dışsal, hem içsel, hem de kurumsal verilerin önem kazandığı bir yaklaşıma denk gelmektedir. Krizle mücadelede oluşturulması gereken temel kaynaklardan birisi de ulusal büyük veri kapasitesinin artırılması ve bu verilerin işlenmesi, analizi ve kullanımında veri yönetimi yaklaşımından yararlanılmasıdır. Politika öğrenmesi kapasitesine göre ise kriz yönetiminde uygulanan politikalar devamlı güncellenmeli ve 'politika öğrenmesi' yaklaşımı benimsenmelidir (Athey ve Wager, 2017). Çeşitli ülke, bölge veya yerel yönetim örneklerinden çıkarılan bilgilerle, tecrübe kaynaklı edinilmiş olan verilerin, politika güncellemelerinde veri yönetimi ve dijitalleşmeyle birlikte kullanılması gerekmektedir. Örneğin, politika öğrenmesi kapasitesinin artırılmasında tıpkı makine öğrenmesi yaklaşımında olduğu gibi, mevcut politikaların üretiminde ve uygulanmasında veri biliminden destek alınmasıyla planlanmış teknokratik başarı şansını artırması mümkündür. Bu durum, devlet ve politika kapasitesinde, bilimin ve teknokrasinin önemini de ortaya koymaktadır. Etkin bir kriz

yönetimi planı için gereken temel unsurlardan bir diğeri de, bilim ve teknokrasî odaklı yaklaşımın politika üretiminde ve uygulama aşamalarında yaygınlaştırılmasıyla sağlanabilir. Ülkemizde ve diğer birçok ülkede Covid-19 salgını için kurulan bilim kurullarının krizle mücadele politikalarındaki etkin rolünün getirdiği başarı yadsınamayacak kadar önemlidir. Dahası bilimi reddeden yaklaşıma sahip devlet yöneticilerine sahip ülke örneklerinin de kriz yönetiminde başarısız oldukları görülmüştür. Bu sebeple krizle mücadelede etkinliğin devlet ve politika kapasiteleriyle etkileşim halinde olan bilimselliğin de yoğunlaştırılması kriz yönetiminde başarıyı artıracaktır. Covid-19 krizi ve gelecekteki potansiyel krizlere önlem almak için teknokrasiden yararlanılması, farklı disiplinlerin uzmanlık alanlarından yararlanılması ve ülkeler arasındaki teknik bilgi paylaşımını güçlendirmek gerekmektedir.

Ülkemiz, içerisinde bulunduğu Covid-19 küresel kriziyle mücadelenin ilk dalgasını kısa vadeli de olsa başarıyla atlattır. Salgının özellikle sağlık ve ekonomi özelinde yaklaşmakta olan ikinci dalgasını beklediğimiz şu günlerde kriz yönetiminde yeniden yapılanma, ülkemizin geleceği açısından büyük önem taşımaktadır. Dahası, uzun yıllardır beklenen Büyük İstanbul Depremi, olası büyük çaplı siber saldırılar, Covid-19 sonrası daha derinden beklenen uluslararası finansal krizler ve benzeri potansiyel krizlerin henüz ortaya çıkmadan, krizlere hazırlıklı olunabilmesi için ülkemizde kalıcı ve sürekli bir kriz yönetimi ofisinin kurulması gerekmektedir. Ayrıca, geleceğimizin en büyük kriz olacağı düşünülen küresel ısınmaya ve enerji krizlerine dönük master planın oluşturulması da bu ofisin temel görevlerinden olmalıdır. Son olarak Covid-19 süreciyle önemi daha da artan mobil teknolojiler, yapay zeka, büyük veri uygulamaları ve benzeri dijital çağ unsurlarının krizlere karşı nasıl geliştirilmesi ve politika öğrenmesinde bunların nasıl kullanılması gerektiğine ilişkin bir planlama yapılmalıdır. Bu planın, başta Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi olmak üzere ilgili diğer

paydaşları da içerisine alan bir yapılanmayla planlanması gerekmektedir. Çünkü Covid-19 kriziyle dünya, geleceğe daha hızlı adımlarla

yaklaşmaktadır. Etkin bir kriz yönetimi ancak geleceğin bugünden çıkarılan dersler ışığında planlanmasıyla oluşturulabilir.

KAYNAKÇA

Akman, Elvettin (2019). "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Aktörleri", *PARADOKS Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi*, 15 (1): 35-54.

Anderson, M., Mckeeve, M. ve Abel-Smith, E. M. B. (2020). "Covid-19 weaknesses in European response to outbreaks", *The BMJ Editorials*, <https://www.bmj.com/content/bmj/368/bmj.m1075.full.pdf> (Erişim Tarihi: 28.07.2020).

ANKUZEM (2020). "Success of Korea on Covid-19 Pandemic Prof. Dr. Chong-jin OH and Prof. Dr. M. Ertan GÖKMEN", *ANKUZEM Webinar Series*, <https://www.youtube.com/watch?v=3034ViVtX08> (Erişim Tarihi: 13.07.2020).

Athey, S. ve Wager, S. (2017). "Efficient policy learning", *arXivpreprint*, arXiv: 1702.02896.

Aykaç, Burhan (2001). "Kamu Yönetiminde Kriz ve Kriz Yönetimi", *G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi*, 2/2001: 123-132.

BBC (2020). "Coronavirus: EU could fail over outbreak, warns Italy's Giuseppe Conte", <https://www.bbc.com/news/world-europe-52224838> (Erişim Tarihi: 24.07.2020).

Bedük, Saffet Arıkan (2017). "Güvenlik ve Acil Durumlarda Koordinasyon", *İdarecinin Sesi Dergisi*, Sayı: 179, Eylül-Ekim 2017.

Bulchandani, V. B., Shivam, S., Moudgalyave, S. ve Sondhi, S. L. (2020). "Digital Herd Immunity and COVID-19", *arXivpreprint*, arXiv:2004.07237.

Dorn, A. v., Cooney, R. E. ve Sabin, M. L. (2020). "COVID-19 exacerbating inequalities in the US", *Lancet* (London, England), 395 (10232), 1243-1244. doi:10.1016/S0140-6736(20)30893-X

EC- European Commission (2020). "State aid: Commission approves German guarantee

measure to further support economy in coronavirus outbreak", 24 March 2020, Brussels, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_517 (Erişim Tarihi: 25.07.2020).

Filiz, E. (2007). *Türk Kamu Yönetiminde Kriz Yönetimi*, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa.

Fink, S. (1986). *Crisis management: Planning for the inevitable*, American Management Association, New York.

Global Times (2020). *US, Brazil most 'failed' COVID-19 States*, <https://www.globaltimes.cn/content/1192770.shtml>, (Erişim Tarihi: 26.07.2020).

https://data.worldbank.org/indicator/SH.ME.D.BEDS.ZS?locations=DE&most_recent_value_desc=true (Erişim Tarihi: 21.07.2020).

<https://www.afad.gov.tr/vizyon-ve-misyon> (Erişim Tarihi: 07.08.2020).

<https://www.covid.is/data> (Erişim Tarihi: 05.08.2020).

<https://www.ghsindex.org/> (Erişim Tarihi: 26.07.2020).

<https://www.icisleri.gov.tr/gamer/misyon-vizyon> (Erişim Tarihi: 07.08.2020).

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/3.5.968716.pdf> (Erişim Tarihi: 07.08.2020).

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/3.5.20111377.pdf> (Erişim Tarihi: 07.08.2020).

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.1.pdf> (Erişim Tarihi: 08.08.2020).

<https://ourworldindata.org/coronavirus> (Erişim Tarihi: 05.08.2020).

<https://ourworldindata.org/coronavirus-testing> (Erişim Tarihi: 05.08.2020).

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/06/20090617-1.htm> (Erişim Tarihi: 07.08.2020).

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/10/20191024-17.htm> (Erişim Tarihi: 07.08.2020).

Hunter, D. J. (2020). "Covid-19 and the Stiff Upper Lip – The Pandemic Response in the United Kingdom", *N ENG J MED*, 382 (16), e31, April 2020.

İmga, O. ve Ayhan, U. (2020). "Kovid-19 Salgını ve Sonrası Devlet, Demokrasi ve Güvenlik".*Polis Akademisi Yayınları: 93*, Rapor No: 38, Mayıs 2020, Ankara.

Kennedy, D., Ritchie, H., Bausch, D., Roser, M. ve Seale, A. (2020). "How Experts Use Data to Identify Emerging Covid-19 Success Stories", *Exemplars in Global Health*, <https://www.exemplars.health/emerging-topics/epidemic-preparedness-and-response/covid-19/finding-covid-19-success-stories>, (Erişim Tarihi: 26.07.2020).

Kim, J., An, J. A. ve Oh, S. J. J. (2020). "Emerging Covid-19 Success Story: South Korea Learned The Lessons of MERS", *Exemplars in Global Health*, <https://ourworldindata.org/covid-exemplar-south-korea> (Erişim Tarihi: 23.07.2020).

McClelland, A. ve Abraham, J. (2020). "Essential Actions to "Box In" The Virus", *Exemplars in Global Health*, <https://www.exemplars.health/emerging-topics/epidemic-preparedness-and-response/covid-19/covid-19-essential-actions> (Erişim Tarihi: 26.07.2020).

Nowroozpoor, A., Choo, E. K. ve Faust, J. S. (2020). "Why the United States failed to contain COVID-19", *JACEP OPEN*, DOI: 10.1002/emp2.12155.

Oikonomou, A. (2020). "Europe: Time for Political Action – or the Risk of Disintegration", *Institut Montaigne*, 24 March 2020, <https://www.institutmontaigne.org/en/blog/europe-time-political-action-or-risk-disintegration> (Erişim Tarihi: 28.07.2020).

Oliveira, W. K. D., Duarte, E., França, G. V. A. D. ve Garcia, L. P. (2020). "How Brazil can holdback COVID-19", *Epidemiol. Serv.Saude*, 29 (2):e2020044, 2020.

Övgün, Barış ve Gül, Hasan (2019). "Kriz Yönetiminde Reform", *Resilience*, 3(2), 173-181.

Pisano, G. P., Sadun, R. ve Zanini, M. (2020). "Lessons from Italy's Response to Coronavirus", *Harvard Business Review*, <https://hbr.org/2020/03/lessons-from-italys-response-to-coronavirus> (Erişim Tarihi: 20.07.2020).

Pollack, T., Thwaites, G., Rabaa, M., Choisy, M., Doorn, R. v., Luong, D. H., Tan, D. Q., Quang, T. D., Dinh, P. C., Nghia, N. D., Tu, T. A., Quang, L. N., Khanh, N. C., Anh, D. D., Duong, T. N., Le, S. M. ve Quang, T. P. (2020). "Emerging Covid-19 Success Story: Vietnam's Commitment to Containment", *Exemplars in Global Health*, <https://ourworldindata.org/covid-exemplar-vietnam> (Erişim Tarihi: 23.07.2020).

Rafael, R. d. M. R., Neto, M., Carvalho, M. B. d., David, H. M. S. L., Acioli, S. ve Faria, M. G. d. A. (2020). "Epidemiology, public policies and Covid-19 pandemics in Brazil: what can we expect?", *Revenferm UERJ*, Rio de Janeiro, 2020, 28: e49570.

Regester, M. (1995). "Crisis management", *The Practice of Public Relations*, Butterworth-Heinemann Oxford, 1995, 157-162.

Shaw, R., Kim, Y. K. ve Hua, J. (2020). "Governance, technology and citizen behavior in pandemic: Lessons from COVID-19 in East Asia", *Progress in Disaster Science*, 6 (2020), 10090.

Shkurti-Özdemir, G. (2020). "Corona virus and the United States: How a Super power Failed", *SETA Perspective*, April 2020, Number 58.

Sibony, A. L. (2020). "The UK COVID-19 Response: A Behavioural Irony?", *European Journal of Risk Regulation*, 11 (2), s. 350-357.

Soner, B. A. (2020). "Kovid-19 Salgını ve Sonrası Uluslararası Siyasette Süreklilik ve

Değişmeler”, *Polis Akademisi Yayınları: 92*, Rapor No: 37, Mayıs 2020, Ankara.

Değerlendirmeler”, *Polis Akademisi Yayınları: 91*, Rapor No: 36, Nisan 2020, Ankara.

Şitoğlu, İ. (2017). “Güvenlik ve Koordinasyon”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Sayı: 179, Eylül-Ekim 2017.

T.C. İçişleri Bakanlığı (2017). *Güvenlik ve Acil Durumlar Koordinasyon Merkezi Yönergesi*, Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı Güvenlik ve Acil Durumlar Koordinasyon Merkezi.

The Guardian (2020). “Epidemiologist Britain herd immunity coronavirus (COVID-19)”, <https://www.theguardian.com/business/2020/jul/07/uk-jobless-rate-coronavirus-oecd-unemployment> (Erişim Tarihi: 26.07.2020).

The Lancet (2020). “COVID-19 in Brazil: “So what?””, *Lancet (London, England)*, 395.10235 (2020): 1461.

Trevisan, M., Le, L. C. ve Le, A. V. (2020). “The Covid-19 Pandemic: A View From Vietnam”, *AJPH*, August 2020, 110 (8): 1152-1153.

Turan, A. Menaf (2018). “Türkiye’nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, *Social Sciences Research Journal*, Vol. 7, Issue 3, 42-91.

Wieler, L., Rexroth, U. ve Gottschalk, R. (2020). “Emerging Covid-19 Success Story: Germany’s Strong Enabling Environment”, *Exemplars in Global Health*, <https://ourworldindata.org/covid-exemplar-germany> (Erişim Tarihi: 21.07.2020).

Yamey, G. ve Wenham, C. (2020). “The U.S. and U.K. Were the Two Best Prepared Nations to Tackle a Pandemic—What Went Wrong?”, *TIME Magazine*, <https://time.com/5861697/us-uk-failed-coronavirus-response/> (Erişim Tarihi: 23.07.2020).

Yılmaz, A., Bozkurt, Y. ve Akdeniz, U. B. (2014). Kurumsal Yapı ve İşleyişiyle ABD’de Kriz Yönetimi, *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 14(1), 59-72.

Yılmaz, M. L. (2020). “Kovid-19 Salgını ve Sonrası Ekonomi Boyutu ile İlgili