

Türkiye’de Covid-19 Salgınına Yönelik Hükümet Politikalarının Eleştirel Analizi için Kavramsal Bir Çerçeve

A Conceptual Framework for Critical Analysis of Governmental Policies towards the Covid-19 Pandemic in Turkey

Sonay BAYRAMOĞLU ÖZUĞURLU¹, Metin ÖZUĞURLU²

Öz

Bu çalışmada, Covid-19 küresel salgını ile mücadelede izlenen kamu politikalarının eleştirel değerlendirmesine dönük kavramsal bir çerçeve önerilmiştir. Bu çabaya feyz veren olgu, Türkiye kamu idaresinin Covid-19 küresel salgını karşısındaki politika tercihleridir. Bu tercih hakkındaki temel önermemiz şöyledir; Türkiye’de Covid-19 küresel salgını karşısında Hükümet klasik bir afet yönetimi pratiği sergilemiş, salgının karakteristiklerini esas alan bir insani kriz yönetimi ortaya koyamamıştır. Afet ve insani kriz yönetimi arasında farklılıkların bulunduğu varsayımına dayanan bu önermeyi araştırılabilir kılmak amacıyla belli sorun alanları formüle edilmiştir. Doğal afetler ve afet yönetimi ile insani krizler ve insani kriz yönetiminin; farklı önceliklere, prosedürlere ve hedeflere sahip oldukları ileri sürülerek, söz konusu farklılıklar şu üç sorun alanı ile tanımlanmıştır: İdari ölçek, risk azaltıcı/önleyici tedbirler ve acil müdahale öncelikleri. Covid-19 salgını da bu üç sorun alanı ile analiz edilerek şu sonuçlara ulaşılmıştır: Salgının yönetsel ölçeği, afet yönetiminde olduğu gibi belli bir coğrafi mekanla sabitlenebilir değildir. İkinci olarak, salgında önleyici tedbirler, virüs varlığının öncesi ve sonrasını birlikte kavrayan bir süreç yönetimi olarak planlanmak durumundadır. Son olarak, salgında acil müdahalenin öncelikli hedefi kategorik olarak tespit edilemez; PCR testi pozitif olanlar kadar pozitif olma olasılığı bulunanları da kavrayan bir acil müdahale yönetimi gerekmektedir. Sonuç olarak, küresel salgına klasik afet yönetimi ile yaklaşan Türk Kamu İdaresi, içinden çıkılmaz ve yönetilemez bir durumla karşı karşıya kalmıştır.

Jel Kodları: I18, R50, Z00

Anahtar Kelimeler: İnsani Kriz, İnsani Kriz Yönetimi, Afet Yönetimi, Kentleşme

Abstract

This study aims to develop a conceptual framework for the critical evaluation of public policies directed at the Covid-19 global epidemic. What gives inspiration to this effort is the policy

¹ Doç. Dr., Ankara Üniversitesi, bayramoglu@ankara.edu.tr, ORCID: 0000-0003-1599-1110

² Prof. Dr., Ankara Üniversitesi, ozugurlu@ankara.edu.tr, ORCID: 0000-0003-4481-1166



Bayramoğlu Özüğurlu, S. & Özüğurlu, M. (2022). Türkiye’de Covid-19 Salgınına Yönelik Hükümet Politikalarının Eleştirel Analizi için Kavramsal Bir Çerçeve. *Fiscaoeconomia*, 6(2), 620-635.
Doi: 10.25295/fsecon.1093200

choices of the Turkish public administration which deploys a classic disaster management practice against the pandemic. This study puts clear-cut differences between the management of natural disasters and of humanitarian crises by looking at their priorities, procedures, and objectives. These differences are categorized under the three main tasks of disaster/crises management as follows: administrative scale, risk mitigation/preventive measures, and priorities of emergency response. This effort seems to be building a conceptual framework for the evaluation of governmental pandemic policies. And then, fundamental characteristics of the Covid-19 pandemic are evaluated by applying this framework and the following results were obtained: The administrative scale of the epidemic cannot be fixed with a certain geographical location, as in disaster management. Secondly, preventive measures in the epidemic have to be planned as process management that comprehends the before and after the presence of the virus. Finally, the primary target of emergency response in the epidemic cannot be determined categorically. As a result, the Turkish Public Administration, which approached the global epidemic with classical disaster management, was faced with a complicated and unmanageable situation.

Jel Codes: I18, R50, Z00

Keywords: Humanitarian crisis, disaster management, urbanization, management of humanitarian crisis.

1. Giriş

Bu çalışmada, Covid-19 küresel salgını ile mücadelede izlenen kamu politikalarının eleştirel değerlendirmesine dönük kavramsal bir çerçeve önerilecektir. Bu yöndeki bir çalışmaya bizleri sevk eden ana etken, Türkiye’deki Covid-19 küresel salgını politika tercihleri olmuştur. Bununla birlikte Türkiye hükümetinin konu hakkındaki politikaları hakkında ayrıntılı bir değerlendirme yapılmayacak, sadece söz konusu değerlendirme için başvurulabilecek bir kavramsal çerçeve önerisi geliştirilecektir. Bu tercihimizin iki nedeni vardır. İlki metodolojiktir; Türkiye ya da başka bir ülke fark etmez, eğer somut bir küresel salgın yönetimi vakası masaya yatırılacak ise bu durumda mevcut kavramsal çerçeve, inceleme nesnesinin somut özelliklerinin belirlenimi altında analiz çerçevesine dönüştürülmek durumundadır. Başka bir anlatımla, kavramsal çerçeve olguya giydirilecek bir kalıp değil, fakat inceleme konusunun karakteristikleri ile yeniden tanımlanacak –adeta- bir heykel kilidir. Bu ise yaygın kullanıma sahip gelişkin bir kavramsal çerçevenin varlığını ön gerektirir. Biz ise henüz tanımlanan bilgi üretim sürecinin başlarındayız; Afet Sosyolojisi ve Afet Yönetimi alanında kayda değer bir bilgi birikimi mevcutsa da, insani kriz alanındaki bilgi birikimi yeni yeni ivmelenmeye başlamıştır. İkinci olarak, Covid-19 küresel salgını; çapı ve etkisi itibarıyla ‘geleneksel olmayan tehditler’ sınıflandırması içinde henüz yeni bir olgu olarak görülebilir.

‘Doğal olmayan afet’ tanımlaması ilk olarak “Doğal Afetler, Doğal Olmayan Afetler: Etkili Önlemler Ekonomisi” başlıklı Dünya Bankası raporu ile ilgili literatürde görünürlük kazanmıştır. Rapor, ihmal ve yönetsel yanlışlıkların doğa olaylarını nasıl büyük afetlere dönüştürdüğünü örnekleyerek, etkili önleyici tedbirlerin iktisadi bakımdan taşıdığı öneme vurgu yapmaktadır. ‘Doğal olmayan’ sıfatı, eleştirel çalışmalarda da kendisine yer bulmuştur. Bunun en yeni örneği 2021 tarihli “Doğal Olmayan Afetler:” adlı kitabı ile Gonzalo Lizarrald’ye aittir. Lizarrald (2021), çalışmasında, sürdürülebilirlik, dayanıklılık ve yenilik gibi soyut kavramlar ile risk altında



Bayramoğlu Özüğurlu, S. & Özüğurlu, M. (2022). Türkiye’de Covid-19 Salgınına Yönelik Hükümet Politikalarının Eleştirel Analizi için Kavramsal Bir Çerçeve. *Fiscaoeconomia*, 6(2), 620-635.

Doi: 10.25295/fsecon.1093200

yaşayan insanların somut deneyimleri arasındaki mesafeye dikkat çekerek, yeniden yapılanma ve risk azaltma çabalarının sosyal eşitsizlikleri nasıl şiddetlendirdiğini örnekleri ile göstermektedir. Bu literatürle paralel şekilde dünyamızın ‘geleneksel olmayan tehditlerle’ karşı karşıya olduğu saptamasına öncülük yapan çalışma, dilimize 2010’da “felaket kapitalizmi” olarak tercüme edilen, Kanadalı yazar ve eylemci Naomi Klein’in 2007 tarihli çalışmasıdır. Afet ya da Felaket Kapitalizmi adlandırması Antony Loewenstein (2015) ve Steve Matthewman (2015) gibi yazarların kapsamlı katkılarıyla yerleşiklik kazanmış durumdadır. Bu katkılarla ‘geleneksel olmayan tehditlerin’ nedensel analizinde kapsamlı bir açıklayıcı çerçevenin varlığından söz etmek mümkündür. Öte yandan bu alandaki eleştirel çalışmaların kadrajına henüz hükümetlerin “kriz yönetimi” politikaları girmiş değildir. Bu durumu Covid-19 küresel salgınında izlenen hükümet politikaları değiştirmeye başlamış gibidir; hükümet politikalarının, doğal afet ve insani kriz yönetimi perspektifinden eleştirel değerlendirmeye artan sayıda tabi tutuldukları görülmektedir. Elinizdeki bu metin de sözü edilen eğilimin bir parçasıdır.

Covid-19 küresel salgınıyla belli bir ülke düzleminde sürdürülen mücadele değerlendirilirken, afet ve insani kriz yönetimine göndermede bulunmak kaçınılmazdır. Bu yaklaşım, Türkiye ile sınırlı olmayacak şekilde, hem insani kriz olgusunun yakıcı bir güncelliğe sahip oluşu, hem de kamu idaresi kapasitesinin büyük ölçüde afet yönetimine dönük oluşundan kaynaklanan paradoks ile ilgilidir. Kuşkusuz doğal addedilen afetlerin yarattığı etkiler kimi durumlarda insani kriz kapsamında ele alınabilir, covid-19 küresel salgını da bu kapsamda değerlendirilebilir; zira burada da bir doğa olayı (hayvanlardaki virüs) , doğal afete dönüşüp (insana bulaşım) küresel çapta insani bir krize yol açmıştır. Yine de böylesi durumlar istisnadır, yaygın olan durum ise şöyle özetlenebilir: Doğal afetler ve afet yönetimi ile insani krizler ve insani kriz yönetimi; farklı öncelikler, prosedürler ve hedeflere sahiptir. Dolayısıyla küresel salgın ile ülkeler düzlemindeki mücadelenin ne ölçüde afet yönetimi ile ne ölçüde de insani kriz yönetimi ile örtüştüğü hususunun tespiti önem taşımaktadır. İkinci olarak küresel salgının özgüllükleri ne ölçüde insani kriz kavrayışımızla örtüşmektedir sorusu da tartışılmalıdır.

Yukarıda formüle edilen iki temel araştırma problemi çerçevesinde bu çalışma covid-19 küresel salgını ile mücadelede hükümetlerin izlediği politikaların eleştirel değerlendirmesi için kavramsal bir çerçeve sunacaktır. Bu maksatla öncelikle doğal afet ve insani kriz yönetiminin belli başlı özellikleri ele alınacaktır. Ardından covid-19 küresel salgının hangi karakteristiklere sahip bir insani kriz olduğu üzerinde durulacaktır ve böylece covid-19 küresel salgını karşısında izlenen kamu politikalarının değerlendirilmesi için de bir referans çerçevesi geliştirilmiş olacaktır.

2. Doğal Afet ve İnsani Kriz Yönetimi: Benzerlikler, Farklılıklar

Bu bölümde doğal afet ve insani kriz yönetimleri arasındaki benzerlik ve farklılıklar şu üç boyut ile sınırlandırılarak tartışılacaktır. Bunlardan ilki doğal afet ve insani krizin gerek gerçekleşme gerekse de yönetim ölçeğidir. Önleyici mahiyetteki tedbirlerin her iki olgu bakımından ne anlama geldiği hususu, karşılaştırmalı analizin ikinci boyutunu teşkil edecektir. Son analiz boyutu da doğal afet ve insani krize yönelik acil müdahalelerle ilgilidir.

Değerlendirmeye geçmeden önce belirtmek gerekir ki, belirli bir afet ve insani kriz türünden ve şiddetinden bağımsız olarak yukarıda özetlenen çerçevede bir değerlendirme yapmanın kısıtları olacaktır. Kuşku yok ki burada en genel hatları üç başlık altında çizilecek olan afet ve



Bayramoğlu Özüğurlu, S. & Özüğurlu, M. (2022). Türkiye’de Covid-19 Salgınına Yönelik Hükümet Politikalarının Eleştirel Analizi için Kavramsal Bir Çerçeve. *Fiscaoeconomia*, 6(2), 620-635.

Doi: 10.25295/fsecon.1093200

insani kriz yönetimi eskizleri, en ufak ayrıntının bile kavranacağı bir tabloya ancak belli bir afet ve insani kriz türü ve şiddeti bağlamına yerleştirildiğinde, dönüşecektir. Öte yandan bu yazının temel konusu, Covid-19 insani krizinin Türkiye’de nasıl yönetildiğini çözümlenmek olduğu için, doğal afet yönetimi ile insani kriz yönetiminin en genel çerçevesi hakkında belli bir bakış açısı geliştirmek anlamlı olacaktır. Zira bu yazının temel iddialarından biri Türkiye’de Covid-19 pandemisine insani kriz yönetimi perspektifi ile değil, afet yönetimi usulleri ile karşılık verildiğidir. O halde doğal afet ve insani kriz yönetimleri için eskiz denemesine geçilebilir.

2.1. Ana Hatlarıyla Doğal Afet ve İnsani Kriz Yönetimi

Öncü sosyal bilim çalışmaları 1950’li yıllara kadar uzanan doğal afetler olgusu hakkında; siyaset bilimi, kamu yönetimi, psikoloji, sosyoloji, antropoloji ve iktisat gibi disiplinlerden beslenerek çok sayıda araştırma yapılmış, alt uzmanlıklar oluşmuş durumdadır. Disipliner uzmanlaşmaları enlemesine keser şekilde yaygın kabul gören yaklaşıma göre doğal afet, jeofizik olaylarla insan etkinliği arasındaki etkileşimin bir sonucudur. Sosyo-ekonomik sistemle etkileşimi olmayan jeofizik olaylar, sadece doğa olaylarıdır, onlardan ‘afet’ şeklinde söz etmek için toplumsallıkla etkileşimi şarttır. Bu etkileşimi, para cinsinden ölçülebilir kriterlerle tanımlamaya çalışanlar da olmuştur. Afeti para cinsinden hesaplarla tanımlayan yaklaşımlara bugünlerde artık itibar edilmese de, afet ve afetzede tanımlarının ‘nötr/nesnel’ olmayıp derin bir politik içerik taşıdıkları, son derece açıktır. Her afet tanımı, kendi içinde; afet öncesi, sırası ve sonrasına dönük kimi öncelikleri barındırır ve bunlar doğrudan doğruya kaynak dağılımı ve toplumsal örgütlenme tarzına yönelik sonuçlara sahiptir. Yaşadığımız dünyaya, içinde doğa olayı ve insan etkinliğinin rol oynadığı potansiyel bir “kesintisiz afet hali” olarak bakabiliriz. Doğal afeti, doğa etkeni dışında, sadece insan eylemi ve toplumsal örgütlenme ile tanımlayanlar da vardır. Buna göre, afet, gündelik yaşamın normal rutininden sapma halidir. Dolayısıyla, ekonomik kayıplara atıf yapılarak afeti tanımlamak eksiktir; bakılması gereken asıl kayıplar, yaşam tarzı öğeleridir. Farklı gelişmişlik ve kültür yapılarına göre, her toplumun tolere edebildiği bir risk (afet) sınırı vardır ve ancak bu sınır aşıldığında olay, bir "alet/felaket" olarak adlandırılır. Bir anlamda doğal afet, öznel ve görelî bir sosyal olaydır. Yaşanan aynı afetin, afetzedelerce neden farklı farklı değerlendirildiği, bu noktaya ilişkilidir. Doğal tehlike ya da risk algısı, kişisel duygu kalıplarına, sosyo-kültürel özelliklere, düşünce, deneyim ve içselleşmiş inanç yapılarına göre farklılaşabilir (Marincioni, 1995) .

Bir bütün olarak bakıldığında, afet çalışmaları başlıca iki alanda; riskin azaltılması ve kriz/afet yönetimi, alanlarında yoğunlaşmıştır. Riskin azaltılması konusu, afet öncesi ve sonrası olmak üzere iki ana başlık altında çalışılmaktadır. Sorun çözücü/politika yönelimli bu çalışmaların son yıllardaki evrimi içinde disiplinler ve kültürler arası kıyaslamalı çalışmalar ön plana çıkmıştır. Afet yönetiminin esaslarına bakıldığında ise ilk göze çarpan husus, doğal afet olgusunu, gerçekleştiği mekânın coğrafi sınırları içinde kavrayan bir kamu yönetimi yaklaşımının mevcut olduğudur. Afet bölgesinin olduğu kadar, afetzedelerin de derecelendirilmiş tanımı, afet yönetiminin kanıksanmış prosedürü olarak görülebilir. Her ne kadar afet yeri ve afetzede tanımı teknik bir hesaplama gibi görünse de, afetle mücadelenin mali bilançosunu doğrudan belirleyen etkisi ile müdahalelere son derece açık bir idari işlem olduğu belirtilmelidir. Kamuoyunda “yaraların sarılması” ve “normalleşme süreci” olarak anılan afet sonrası işlemler de afet yönetiminin kapsamı içindedir. Afet yönetimi bakımından burada amaç, afet öncesinin



Bayramoğlu Özüğurlu, S. & Özüğurlu, M. (2022). Türkiye’de Covid-19 Salgınına Yönelik Hükümet Politikalarının Eleştirel Analizi için Kavramsal Bir Çerçeve. *Fiscaoeconomia*, 6(2), 620-635.

Doi: 10.25295/fsecon.1093200

rutinleşmiş gündelik yaşamını yeniden tesis edebilmektir. “Normalleşmenin” derecesi, afet öncesinin rutinine ne ölçüde dönüldüğü ile ilgilidir.

Oysa insani krizler, gerçekleştiği zaman ve mekanın sınırlarını aşan etkileri ile ayırt edici bir özelliğe sahiptir. İnsani Krizler Çağı başlıklı çalışmasında Raimo Vayrynen (1996), 20 yüzyıl gibi 'aşırılıklar çağı', 'topyekûn savaşlar ve soykırımlar çağı' olarak da bilinen bir çağı değil de, içinde bulunduğumuz 21. yüzyılı, “insani krizler çağı” olarak adlandırır. Ne savaşlar, ne eşitsizlik ve sömürü üzerine kurulu dünya ekonomisi ne de kıtlıklar ve hastalıklar yenidir. Yeni olan husus, bütün bu fenalıkların önceki yüzyılda olduğu gibi devlet eliyle ve devletlerarası çatışmalar yoluyla değil fakat devlet örgütlenmesinin çökmesi sebebiyle yaşanıyor olmasıyla ilgilidir. Dünyanın hem ulus altı hem de ulusötesi nitelikte yeni bir iç çatışma çağına girdiği yönündeki görüşleri ve bulguları hatırlamak da bu noktada tamamlayıcı olacaktır. Paul Rogers (2016) “Düzensiz Savaş” kitabında, çatışmalar çağına girdiğimiz konusunda uyarılarını yaptıktan sonra buna neden olan iki eğilime dikkat çeker: eşitsiz büyüme ve neoliberali sistemin işleyişi nedeniyle dünya halkının çoğunluğunun artan marjinalleşmesidir. İkincisi ise iklim değişikliğinin yol açacağı gıda arzı sorunlarıdır. Yeni bir iç çatışma çağına işaret eden bulgular ise 2020 yılında yayımlanan Palik ve arkadaşlarının araştırmasında kaydedilir: Küresel çatışma eğilimlerini inceleyen Julia Palik ve arkadaşlarına (2020) göre devletlerarası çatışmaların yerini devlet içindeki iç çatışmalar almıştır. Araştırma, 1946 ile 1989 yılları arasında iç çatışmaların en yüksek seviyeye 1989’de ulaştığını ve 2014’ten itibaren uluslararasılaşan iç çatışmaların sayısında önemli bir artış olduğunu kaydetmektedir (Palik vd., 2020). Bulgular, iç çatışmalar nedeniyle, afet ve insani kriz yönetimlerinde devlet örgütlenmesini bekleyen tahribatları işaret etmektedir.

Afet ve insani kriz yönetimi örnek olaylarının metodolojik incelemesi yapıldığında, afet/risk tanımı ile coğrafi kapsam tayinin, dolayısıyla risk yönetiminin sorumluluk alanının belirlenmesinin başat bir önem taşıdığı görülür. Bir kez yönetsel kapsam belirlendikten sonra afet/insani kriz yönetimi iki boyutlu bir çalışma sürdürür. Bunlardan ilki mevcut afetin/krizin etki alanını sınırlandırmak maksadıyla önleyici tedbirlere başvurulmasıdır; önleyicilik, afet/risk yönetiminin kilit işlevlerinden biridir ve her afet/insani kriz yönetimi, bu işlev çerçevesinde bir muhasebeye de girer. Afet/kriz yönetiminin ikinci boyutu acil müdahale gibi ikinci kilit işlevle ilgilidir. Acil müdahale planlaması, en acil işlemlerden yeniden normalleşmeyi sağlayıcı işlemlere uzanan bir skalaya sahiptir. Bu çerçevede, afet/risk yönetimi örnek olaylarının metodolojik değerlendirmesi perspektifi ile doğal afet ve insani kriz yönetimi; idari ölçek, risk azaltıcı/önleyici tedbirler ve acil öncelikler gibi üç temel sorun alanı çerçevesinde, en genel esasları itibarıyla kıyaslanabilir. Bu perspektif çerçevesinde doğal afet ve insani kriz yönetimi; idari ölçek, risk azaltıcı/önleyici tedbirler ve acil öncelikler gibi üç temel sorun alanı çerçevesinde, en genel esasları itibarıyla kıyaslanabilir.

Ölçek sorunu: Doğal afeti, meydana geldiği ve etkilediği coğrafi sınır içinde kavrayan afet yönetimi, kaçınılmaz olarak ulus-devlet ölçeği içinde afet bölgesi ile sınırlı bir düzenleyici çerçeveye ve idari işleyişe sahiptir. Öte yandan son yıllarda afet yönetimi alanında, uluslararası yardım kuruluşlarının yanısıra, yardım çalışmalarını uluslararası alana yayan güçlü hükümet-dışı örgütler de ortaya çıkmıştır. Birleşmiş Milletlerin koruması altındaki bu örgütlerin çok-uluslu şirket bağışlarıyla desteklenen faaliyetleri; temel gerekçesini hem afete kaynaklık eden



Bayramoğlu Özuğurlu, S. & Özuğurlu, M. (2022). Türkiye’de Covid-19 Salgınına Yönelik Hükümet Politikalarının Eleştirel Analizi için Kavramsal Bir Çerçeve. *Fiscaoeconomia*, 6(2), 620-635.

Doi: 10.25295/fsecon.1093200

kimi nedenlerin küresel karakterinden, hem de yıkıcılığı yüksek afetlerin yönetiminde tekil devlet kapasitelerinin yetersizliğinden almaktadır. Bu eğilim, doğa olaylarının insani felaket etkisi yarattığı durumlarda çok daha güçlenmektedir. Bu yöndeki gelişmeleri, doğal afetlerin gerçekleşme sıklığını ve etkisini arttıran küresel ısınma ve ekolojik tahribatın kaçınılmaz etkileri şeklinde görmek mümkündür. İnsani krizlerde yönetim ölçeği, insani krizlerin tanımı gereği, ulus devlet kapasitesinin ötesinde yer almaktadır. Zira farklı biçimleri ile insani krizleri ortaklaştıran yön, ulus-devlet kapasitesinin çökmesi ya da işlevsizleşmesi hususudur. Tam da bu nedenle, insani kriz yönetimleri, egemenlik yetkisinin nasıl kullanılacağı gibi bir boyuta da kaçınılmaz olarak sahip olmaktadır. Başta Birleşmiş Milletler olmak üzere ulus-üstü küresel ve bölgesel birliklerde insani kriz yönetimine ilişkin hem hukuksal çerçeve hem de kurumsal işleyiş bakımından kayda değer adımlar atılmıştır; insani kriz olgusunun dinamik yapısı, her iki alanda yeni adımların atılmasını gündemde tutmaktadır.

Önleyici tedbirler sorunu: Afet yönetimi içinde afet risklerini azaltmaya dönük afet öncesi önlemler başlığı, yıllar içinde artan önemine ters orantılı bir şekilde, kamu politikaları içindeki yerini ya tümüyle kaybetmiş ya da geri planda kalmıştır. Su, hava, tarım-gıda, kent, konut, kıyı, orman vb. varlıklar ve alanlar, kırk yıllık neoliberal dönem boyunca, piyasa gereklerine tabi varlıklar haline getirilmişlerdir. Bu listedekilerin müşterekçe paylaşılan varlıklar olmaktan derece derece çıkartılmış olması (ya da metalaştırılması) afet risklerini önleyici mahiyetteki idari tedbirler alanını son derece daraltmıştır. Sözü edilen varlıkların para ile erişilebilir hale gelmeleri, afet öncesi önlemlerle düşük riskli hale getirilen yaşam alanlarının da parayla satın alınabilmeleri demektir ki bu yaşam standartlarının afet riski bakımından da farklılaşması anlamına gelir. Yaşam standartı farklılığının yaşama/ hayatta kalma güvencesindeki farklılaşmalar düzeyine eriştiği bir toplum, yurttaşlık hukukunun fiilen sonlandırıldığı bir toplum demektir.

İnsani krizlerde önleyici tedbirler başlığı daha çok risk azaltıcı mahiyetteki çabalara referans yapar ki bu da kriz öncesine değil krizin yol açtığı risklere yönelik müdahaleleri kapsar. İnsani krizlere yönelik önleyici tedbirler, tabi ki geliştirilebilir. Ne var ki bunun da öncelikle uluslararası bir ölçeğe sahip olup, ülkeler ve bölgeler arası eşitsizliklerin giderilmesini gerektireceği açıktır. Oysa içinde yer aldığımız ve “İnsani Krizler Çağı” olarak 21. yüzyılın ilk çeyreği, yukarıda sözü edilen neoliberal kapitalizm tarafından şekillendirilmiştir (Vayrynen, 1996: s.5).

Acil müdahale sorunu: Afet ve sonrasına yönelik acil müdahale, afet krizi yönetiminin ön planda yer alan ve teknik bakımdan en gelişmiş yanını ifade eder. Acil müdahalenin kapsamını üç başlık altında özetlemek mümkündür: İlk olarak afetten etkilenenlerin kendi içinde derecelendirilmiş envanteri çıkartılır. Burada özellikle afetzede tanımı ve afetten etkilenme düzeyine göre afetzedelerin iç farklılaşması kilit önemdedir, zira bu işlem, acil ihtiyaçları karşılamak maksadıyla kaynakların hangi önceliklerle ve hangi miktarlarda kullanılacağını belirler. Afet yönetiminin bir diğer başlığı, acil ihtiyaçları karşılamak maksadıyla koordineli bir seferberliğe başlanması ve sürdürülmesi ile ilgilidir. Son olarak da yaşamın (yeniden) normalleşmesine dönük hazırlıklar gerçekleştirilir.

İnsani krizlerde acil müdahale sorunu, birbiriyle etkileşime giren bir dizi faktörün belirlenimi altında olacağı için, doğal afetlerde olduğu gibi genel bir acil müdahale şablonu çizmek zordur.



Bayramoğlu Özuğurlu, S. & Özuğurlu, M. (2022). Türkiye’de Covid-19 Salgınına Yönelik Hükümet Politikalarının Eleştirel Analizi için Kavramsal Bir Çerçeve. *Fiscaoeconomia*, 6(2), 620-635.

Doi: 10.25295/fsecon.1093200

Yine de doğal afetlerden farklı olarak insani krizlerde acil müdahale, insani krizin etkilerini mümkün merteye kontrol altına alarak sınırlandırmak gibi bir amaca sahiptir.

Burada sözü edilen sorun alanlarının afet ve kriz türlerine göre daha somut bir tanıma kavuşacakları açıktır. Afet ve krizlerin doğadan mı (kasırgalar, depremler), teknolojiden mi (nükleer ve maden kazaları), ekonomiden mi (kıtlık ve ormansızlaşma) yoksa siyasetten mi (savaş ve insan hakları ihlalleri) kaynaklandığı hususu, afet ve kriz yönetiminin somut ajandası bakımından son derece önemlidir. 1990’lı yıllardan bu yana tekrarlanma aralıkları sıklaşan afet ve insani krizlerde gözlemlendiği gibi doğal ve insani risk kaynakları arasındaki ayrımlar, insan faktörünün karmaşık müdahaleleri ile gittikçe belirsizleşmekte ve her ikisi arasında güçlü etkileşim kanalları ortaya çıkmaktadır. Afet ve kriz yönetimi bakımından doğal afet ve insani risk kaynakları arasındaki karmaşık etkileşimlerin ortaya çıkardığı sonuçlardan biri, insani kriz yönetiminin, doğal afet yönetimini de içerecek şekilde, genelleşmeye başlamış olmasıdır. Tam da bu nedenle insani kriz olgusuna ve insani kriz yönetimine biraz daha yakından bakmak, anlamlı olacaktır.

2.2. İnsani Krizlerin Yükselişi

Bulaşıcı salgın hastalıklar, savaşlar, iç savaşlar, açlık, kuraklık, deprem, sel, yangın gibi afetlerin yarattığı insani krizlerin etkileri elbette kriz türüne göre farklılaşmaktadır. Doğal afetler; can kaybı, altyapı sistemlerinin tahrip olması, konutların oturulamaz hale gelmesi, afet nedeniyle ortaya çıkan hastalıklar ve tarihsel mirasın yok olması gibi etkilere yol açarken, savaş nedeniyle yer değiştiren insanların sığındıkları ülkelere çok yönlü etkileri söz konusu olmaktadır.

Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği’nin 2019 *Global Trends* raporuna göre 2019 yılı sonunda dünyada zulüm, çatışma, şiddet, insan hakları ihlalleri gibi nedenlerle 79,5 milyon insan zorla göç ettirilmiştir. Göçe zorlanan insan sayısı çarpıcı bir biçimde yıldan yıla artarak devam etmektedir. 2018 yılında zorla göç ettirilen insan sayısı 70 milyon iken sadece bir yıl içerisinde bu sayı 10 milyon artmıştır (UNHCR, 2019). Oransal olarak bakıldığında, insani krizler nedeniyle yer değiştirenlerin yüzde 60’ı, yeni yaşam alanları olarak kentlere yönelmektedir (UNHCR, 2017).

Bu alanda öncü çalışmalardan biri *Kentsel Sorunlar İçin Küresel İttifak Grubu* (Global Alliance for Urban Crises) olarak adını duyuran bir grup kent uzmanı tarafından yapılmıştır. 2016 yılında bir araya gelen grup, insani krizlerin kentsel altyapı, yerel yönetim, piyasa ve toplum açısından etkilerini ortaya koymuş ve kentlerde insani krizlere müdahale sürecinde insani yardım kuruluşlarının yerel yönetimler ve yerel yöneticilerle işbirliğinin önemini vurgulamışlardır (Global Alliance for Urban Crises, 2019). Grup, insani krizlere müdahale eden aktörlerin kısa ve uzun vadede etkinliklerini inceledikten sonra şu sonuca ulaşmıştır: Yerinden edilmiş nüfuslara yapılan insani kriz müdahalelerinde yerel yönetimlerin insani kriz yönetiminde belirleyici bir rolü bulunmaktadır. Buna karşılık, uluslararası yardım kuruluşlarının yönettiği süreçlerde, müdahalenin ilk dönemlerinde etkili ve katılımı yüksek bir müdahale gerçekleşmektedir; ancak bu ideal müdahale süreci kısa sürmektedir ve bu kuruluşlar, faaliyetlerini sivil toplum kuruluşlarına veya yerel yöneticilere devretmektedir. Sivil toplum kuruluşları başlangıçta daha etkili olsa da uluslararası yardım kuruluşları ve yerinden edilmiş insanlar bütünleştikçe daha az talep görmeye başlarlar ve etkileri azalır. Buna karşılık uzun



Bayramoğlu Özüğurlu, S. & Özüğurlu, M. (2022). Türkiye’de Covid-19 Salgınına Yönelik Hükümet Politikalarının Eleştirel Analizi için Kavramsal Bir Çerçeve. *Fiscaoeconomia*, 6(2), 620-635.

Doi: 10.25295/fsecon.1093200

vadede yerel yönetimler, kent yöneticileri olarak kamu hizmetlerinin sunumundan sorumludurlar ve uzun vadede insani kriz yönetiminde daha etkilidirler.

İnsani krizlerin yarattığı tahribatın çapını anlayabilmek için, küresel düzeyde meydana gelen krizlerden etkilenen insanların demografik özelliklerine bakılabilir. Tahmin edileceği gibi insani krizlerden doğrudan etkilenen nüfusun önemli bir bölümü kadın ve çocuklardır. Birleşmiş Milletler verilerine göre yerinden edilenlerin üçte ikisini kadın ve çocuklar oluşturmaktadır. Bu grupta yer alanların üçte birinin üreme çağında, beşte birinin ise hamile olduğu kaydedilmektedir.³ Birleşmiş Milletler’in 2016 yılında yaptığı bir hesaplama göre, çoğunluğu silahlı çatışmaların sürdüğü 37 ülkede 87,6 milyon insana insani yardım yapılmış; 60 milyon insan (yarısı çocuk olmak üzere) evlerinden uzaklaşmak zorunda kalmışlar (OCHA, 2016).

İnsani krizlere yol açan şiddetli iç savaşların tetiklediği göçlerin kaynağının daha çok Afrika ve Ortadoğu çıkışlı olduğu, afet kaynaklı göçlerin ise Asya çıkışlı olduğu tespit edilmektedir. 2020 yılı itibarıyla, Kamerun, Mozambik, Nijerya, Somali, Burkina Faso, Kongo Demokratik Cumhuriyeti ve Suriye, savaş nedeniyle her geçen yıl daha fazla zorunlu göçe yol açan bölgelerin başında gelmektedir. Evlerinden kaçmak zorunda kalan nüfusun üçte ikisi başka ülkelere gitmektedir. 2019 yılında en çok Afganistan, Mynanmar, Güney Sudan, Suriye’den kaçış yaşamıştır (UNCHR, 2019).

Ülkeler arasındaki çok motifli nüfus hareketlerinin varış noktalarında genellikle kentler yer almaktadır. Kamp ve çadır kentlerle sembolize edilen bu yeni nüfus kategorisi, metropol şehirlerin çeperlerinde, hüsrana uğramış bir yaşam alanını işaret etmektedir (Agier, 2002: 335). Dolayısıyla da insani kriz yönetimi konusu kent yönetimlerinin de ayrılmaz bir parçası haline gelmektedir. Bu nesnel ihtiyacın kent yönetimlerince hangi ölçüde karşılanabildiği hususu tartışmalıdır. Genel bir eğilim olarak son onlu yıllarda yerel idareler güçlendirilmiş olsalar da buradaki yetki paylaşımı, her bir ülkenin kendi iç ilişkilerinin tanzimine ilişkindir. Oysa uluslararası bir göç akımının hedefi olduğunda, kaçınılmaz olarak merkezi idare devreye girmektedir. Dolayısıyla merkezi idare ve kent yönetimleri, insani krizlerin etkilerine karşı birlikte hareket etmek durumundadır. COVID 19 küresel salgını merkezi ve yerel idare eşgüdümünün ne kadar yaşamsal olduğunu gözler önüne sermiştir. Ne var ki bu salgın, uluslararası göçlere neden olan felakıtları ortadan kaldırmamış, tersine liste başı olarak girdiği yerde; savaş, kuraklık, açlık, deprem, çevre felaketleri gibi felakıtları daha da yoğunlaştırmıştır. Tam da bu nedenle insani krizlerin bugün küresel ölçekte ulaştığı düzey, genel olarak insanlığın geleceğine dair ciddi sinyaller vermektedir. Konunun fiziki, sosyal, iktisadi, siyasal, kültürel ve coğrafi boyutlarıyla incelenmesi bir zorunluluk haline gelmiştir.

İnsani krizler, aşağıdaki tabloda görüleceği gibi; afet ve çatışma, nüfus hareketleri ve hastalık olarak üç grup altında sınıflandırılmaktadır.

³ BM İnsani yardım koordinasyon ofisinin hazırlamış olduğu 2016 raporunda insani yardıma ihtiyacı olan 125,3 milyon insanın var olduğu bildirilmektedir. Halen 87,6 milyon insan yardım almaktadır. Covid 19 salgını ile birlikte insani kriz içinde bulunan yardım bekleyen sayısı 236 milyona ulaşmış, bunlardan 98 milyonu yardım alabilmiştir (OCHA, 2021).



Bayramoğlu Özüğurlu, S. & Özüğurlu, M. (2022). Türkiye’de Covid-19 Salgınına Yönelik Hükümet Politikalarının Eleştirel Analizi için Kavramsal Bir Çerçeve. *Fiscaoeconomia*, 6(2), 620-635.
Doi: 10.25295/fsecon.1093200

Tablo 1: İnsani Kriz Türlerinin Kriz Yönetimine Olası Etkileri

Krizin Türü	Su şebekesine ve sağlık altyapısına etkisi	Kriz verilen tepkinin stratejik amacı	Kimlerle ortak çalışılabilir?
Afet ve çatışma	Su ve sağlık altyapı sistemlerinin bir kısmı veya tümü tahrip edilebilir. Su pompalama sistemi bozulabilir. Su baskınlarında su kirlenebilir veya suya erişim engellenebilir.	Afetten etkilenenlerin temel ihtiyaçlarını karşılama: Hızlı bir biçimde su ve sağlık hizmetlerinin sağlanması; barınma gibi altyapı sistemini yeniden kurmaya yönelik düzenlemelere gidilmesi gerekir.	Kısa dönemde konut sektörü; orta vadede yerel hizmet tedarikçileri.
Nüfus hareketleri	Yer değiştiren nüfusa bağlı olarak hizmet taleplerinde artış meydana gelir.	Su, sağlık ve hijyen hizmetlerinin desteklenmesi ve insanların refahına yönelik önlem alınması gerekir.	Altyapının geliştirilmesi ve hizmet kapasitesinin artırılması için yerel hizmet tedarikçileri ve diğer ilgililer.
Hastalık	Topyekûn bir etkiye sahiptir.	Su, sağlık ve hijyen ile ilgili hastalıkların yayılmasının engellenmesi gerekir.	Yüksek riskli yerlerde, temiz su ve sağlık hizmeti desteği sağlayacak ve hijyen koşullarını iyileştirecek nitelikli personel ve kurumlar.

Kaynak: Brown, Donald, C. Boano, V. Johnson, J. Vivekananda, J. *Urban Crises and Humanitarian Responses: A Literature Review*, April 2015, The Bartlette Development Planning Unit. (Aktaran Bayramoğlu Özüğurlu, 2015: 6).

Tüm ülkeyi etkisi altına alan bir insani kriz söz konusu olduğunda, halkın kendi gündelik yaşamına tekrar dönebilmesi, ülkenin ekonomik seviyesi ve kamu yönetiminin idari yapısına ve kapasitesine bağlıdır. İnsanların güvenliğinin sağlanamadığı durumlarda ekonomik çöktürlere, siyasi çöktürlere de eşlik edebilir. İnsani krizlerin yol açtığı sorunlardan bir diğeri gıda güvenliğidir; bu ise açlık ve salgın hastalıklar gibi sorunların baş göstermesi anlamına gelir. İnsanlar, şiddet ve kitlesel cinayetler gibi doğrudan yaşam hakkını tehdit eden durumlara da karşılaşabilirler. İnsani krizler, insanların eğitim ve sağlık hizmetine erişimini de büyük ölçüde ortadan kaldıran sonuçlara yol açar.

Üçüncü bin yılın ilk çeyreği sonlanırken insani krizlerin, geleneksel doğal afetleri de bünyesine katarak genelleştirdiği ve yaşam formlarının önemli bir bölümünü, varlıkları itibarı ile de tehdit eder hale geldiği görülmektedir. Söz konusu tehdidin ne kadar yakın ve gerçek olduğunun anlaşılmasında Covid-19 küresel salgını, yol açtığı çok yönlü felaketlerle, uyarıcı bir etkiye sahip olmuş mudur? Küresel salgınla mücadelede uygulanan politikalara bakıldığında, en azından politika yapıcılarının düzleminde bu soruya olumlu bir yanıt vermek mümkün görünmemektedir.



Bayramoğlu Özüğurlu, S. & Özüğurlu, M. (2022). Türkiye’de Covid-19 Salgınına Yönelik Hükümet Politikalarının Eleştirel Analizi için Kavramsal Bir Çerçeve. *Fiscaoeconomia*, 6(2), 620-635.
Doi: 10.25295/fsecon.1093200

Bu karamsar değerlendirmenin dayanakları için, Covid-19 küresel salgınına karşı uygulanan kamu politikalarının burada formüle edilen sorun alanları temelindeki değerlendirmesi fikir verecektir.

3. Covid-19’la Mücadele Politikalarının Değerlendirilmesi için Bir Analiz Çerçevesi

Önceki bölümlerde doğal afet ve insani kriz yönetimi arasında kayda değer farklılıklar olduğu vurgulanmıştı. Bu perspektifle bakıldığında Türkiye’de Covid-19 küresel salgını ile mücadele politikaları hakkında şu genel değerlendirme rahatlıkla yapılabilir: Türkiye’de Hükümet Covid-19 küresel salgını, başından itibaren özgün bir insani kriz olarak değil, herhangi bir doğal afet gibi kavramıştır. Bu değerlendirmenin kavramsal çerçevesini bu çalışmada geliştirilen ve afet ile insani kriz arasındaki farklılıkları tanımlayan üç sorun alanı ekseninde geliştirmek anlamlı olacaktır.

Salgının ölçeği mekandan bağımsızdır: Hükümet tarafından bir doğal afet gibi kavranan Covid-19’un Türkiye sınırları dışında ortaya çıkmış olması, dışımızdaki bir felaketin uzaktan izlenmesi gibi bir tutuma yol açmıştır. Oysa virütik bir vakia, Dünya Sağlık Örgütü tarafından küresel bir salgın olarak ilan edildiğinde, vakianın ortaya çıktığı yerle coğrafi mesafe, kriz yönetimi bakımından anlamsızlaşmış olmalıydı. Türkiye, kendi egemenlik sahasındaki her türlü giriş-çıkışı salgınla mücadele önceliğine tabi kılmalıydı. Oysa ülkeyi sevk ve idare edenler, felaketin ölçeğini meydana geldiği coğrafi alanla sınırlayan doğal afet yönetimi refleksi sergileyerek salgınla mücadelede kontrolü daha baştan kaybetmiş oldular.

Salgında önleyici tedbirler, neden (virüs) ile birlikte çok yönlü etkilerini de kavrayan bir süreç yönetimini gerektirir: “Maske - mesafe” ikilisi, ülkemizde idarenin salgınla mücadelede seferber ettiği önleyici tedbirlerin simgesi olmuştur. Doğal afet yönetiminin önleyici tedbirlere bakışı, afet öncesine yönelik işlemlerle ilgilidir. Oysa küresel salgın gibi bir insani kriz söz konusu olduğunda, önleyici tedbirlerin, virüs varlığının öncesi ve sonrasını birlikte kavrayan bir süreç yönetimi olarak planlanması gerektiği açıktır. Karantina ve kapatma gibi doğrudan virüse yönelik önleyici tedbirlerin etkinliği, söz konusu tedbirlerin çok yönlü etkilerini de dikkate alan bir kriz yönetimi perspektifi gerektirir ki bu hususta Türkiye’de salgın yönetimi önemli zaaf lar sergilemiştir. Uygulamaya konan önleyici tedbirlerin, gerek nitelikleri gerekse de zamanlamaları bakımından amaca dönük etkilere sahip olduklarını söylemek güçtür.

Salgında acil müdahalenin öncelikli hedefi kategorik olarak tespit edilemez; pcr testi pozitif olanlar kadar pozitif olma olasılığı bulunanlar da kavranmak durumundadır: Doğal afetle mücadelede afeti yaşayan ve yaşamayan arasında kategorik ayırım yapılarak, afetzedelerin kendi içindeki derecelendirilmesine gidilir. Oysa virütik bir küresel salgının gerektirdiği insani kriz yönetiminde, virüs taşıyan ve taşımayan arasında ilki gibi kategorik bir ayrıma gidilemez; burada “afetzede” (Covid-19 hastası) olma olasılığı, gerçek ve yakın bir olasılık olarak hemen herkesin yanı başındadır. Zira küresel salgında afet bir “an”, bir “kesit” değil, zaman ve mekanı kaplayan bir süreç olarak gerçekleşmektedir. Covid-19 salgınında idarenin, küresel salgının karakterine uygun bir mücadele stratejisi uygulaması için pcr veya antijen testini bedelsiz ve yaygın ulaşılabilir bir sağlık hizmeti olarak topluma sunmasının önemi ortaya çıkmaktadır. İngiltere’de pilot bir çalışmada, hızlı testlerin erken uygulanmasının, Covid-19 nedeniyle hastane başvuranların sayısında yüzde 32 oranında bir düşüş sağladığı ve hastaneler üzerindeki baskıyı azalttığı tespit edilmiştir (Green vd, 2021).



Bayramoğlu Özüğurlu, S. & Özüğurlu, M. (2022). Türkiye’de Covid-19 Salgınına Yönelik Hükümet Politikalarının Eleştirel Analizi için Kavramsal Bir Çerçeve. *Fiscaoeconomia*, 6(2), 620-635.
Doi: 10.25295/fsecon.1093200

Covid-19 küresel salgını söz konusu edildiğinde afet yönetimi ile belirgin bir farklılık da “yeni normal” ya da “normalleşme” adı verilen süreçlerle ilgilidir; herhangi bir afet sonrasında yeniden inşa edilmesi için çaba gösterilen verili ilişki biçimlerimiz ve alışkanlıklarımız ya da kısaca normalimiz, küresel salgının bizzat yayılma kanaludur. Salgından etkilenenlerin akışkanlığına, bireysel, toplumsal ve kurumsal habitusun tehdit haline gelmesi de eklendiğinde, ortaya çıkan tablo, küresel salgına klasik afet yönetimi ile yaklaşan Türk Kamu İdaresi bakımından içinden çıkılmaz ve yönetilemez bir durum söz konusu olmuştur.

4. Sonuç

Bu çalışmanın temel bir önermesi mevcuttur. Şöyle ki; Türkiye’de Covid-19 küresel salgını karşısında Hükümet klasik bir afet yönetimi pratiği sergilemiş, salgının karakteristiklerini esas alan bir insani kriz yönetimi ortaya koyamamıştır. Afet ve insani kriz yönetimi arasında farklılıkların bulunduğu varsayımına dayanan bu önermeyi araştırılabilir kılmak maksadıyla belli sorun alanları formüle edilmiştir. Doğal afetler ve insani krizler ile afet ve insani kriz yönetimleri; gerçekleşme ölçekleri, önleyici tedbirleri ve acil müdahaleleri itibarıyla üç başlıkta karşılaştırmalı bir analize tabi tutulmuştur.

21. yüzyılın ilk çeyreği itibarıyla şunu belirtmek gerekir ki insani krizler, geleneksel doğal afetleri de bünyesine katarak genelleşmiş bulunmaktadır. İnsan türünü ve tüm yaşam formlarını tehdit eden gelişmeler “doğal olmayan tehditler” adlandırılmasıyla alan-yazında ifadesini bulurken, sözü edilen tehdidin ne kadar yakın ve gerçek olduğu hususu, Covid-19 küresel salgını ile de belirginlik kazanmıştır. Bu değerlendirmenin politika yapıcılar bakımından henüz erken olduğu, küresel salgınla mücadelede uyguladıkları politikalara bakıldığında görölmektedir.

Covid-19 küresel salgınında toplumun devletten beklentisi, müşterek ihtiyaçların -ki salgın söz konusu olduğunda onlar aynı zamanda şahsi ihtiyaçlardır- karşılanması ve yaşam güvencesinin (can güvenliğinden fazla bir şey) sağlanmasıdır. Müşterek ihtiyaçlar eşitlikçi kamu politikalarına, yaşam güvencesi ise özgürlükçü kamu politikalarına göndermede bulunur. Türkiye gibi birçok ülkede ise devletler, salgını gerekçe göstererek, baskıcı karakterini güçlendirme arayışlarına girmişlerdir. Tüm nüfusun yaşamını güvenceye alacak politikaları, güvenlikçi politikalar şeklinde değerlendirmek büyük bir yönetim zaafı ve meşruiyet kaybıdır.

Salgınlar tarihinin (Snowden, 2019) gösterdiği bir hakikat vardır: Salgınlarda şahsi olanla müşterek olan, bireysel olanla toplumsal olan, yerel olanla evrensel olan, nesnel olarak iç içe geçer. Bu bakımdan kendinden önceki salgınlara benzerlik gösteren Covid-19, gerçekleştiği bağlam bakımından önemli bir farklılık taşır: Sözü edilen nesnellik, bugün sanal küresel ilişki ağları kanalıyla muazzam bir öznel deneyim aktarımıyla beslenmektedir. Bu durumun insanlarda yaratacağı bilinç sıçramalarının etkilerini kestirmek şimdiden mümkün değildir.

İnsani kriz anlarına müdahalede izlenecek politikaların değerlendirilmesi için kavramsal bir çerçeve öneren çalışmamız, kaçınılmaz olarak salgının nedenlerini değil sonuçlarını esas alan bir çizgiye sahiptir. 16 Mayıs 2020 günü dünyanın 600 kadar üniversitesinden 3 bin kadar akademisyenin imzaladıkları “Covid 19 krizinden çıkış manifestosu” ise nedenlerle mücadele perspektifi ile kaleme alınmıştır. Bu satırların yazarlarının da altına imza atacağı Manifestoda



Bayramoğlu Özuğurlu, S. & Özuğurlu, M. (2022). Türkiye’de Covid-19 Salgınına Yönelik Hükümet Politikalarının Eleştirel Analizi için Kavramsal Bir Çerçeve. *Fiscaoeconomia*, 6(2), 620-635.
Doi: 10.25295/fsecon.1093200

özetle, insan onuruna yaraşır tam istihdam, emeğin meta biçiminden çıkarılması, üretenlerin yönetime katılması ve çevreye duyarlılık geliştirilmesi vurgulanmaktadır.

Kaynakça

- Agier, M. (2002). Between War and City: Towards an Urban Anthropology of Refugee Camps. (Çev. Nice, R., & Wacquant, L.) *Ethnography*, 3(3), 317–341.
- Bayramoğlu Özuğurlu, S. (2015). İnsani Krizlerin Kent Yaşamına Etkileri. İnsani Kriz ve Kent Sağlığı Nevzat Eren Ulusal Halk Sağlığı Sempozyumu Bildiriler Kitabı. *Ankara Tabip Odası Yay.* (5-12).
- Brown, D., Boano, C., Johnson, C., Vivekananda, J. & Walker, J. (2015). *Urban Crises and Humanitarian Responses: A Literature Review*. The Bartlett Development Planning Unit. <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/development/case-studies/2015/apr/1-urban-crisis-and-humanitarian-responses-literature-review>. Son erişim tarihi. 24.03.2022.
- Global Alliances For Urban Crisis. (2019). *Urban Profiling for Better Responses to Humanitarian Crises*. <http://urbancrises.org>. Son erişim tarihi. 20.03.2022.
- Green, M. A., García-Fiñana, M., Barr, B., Burnside, G., Cheyne, C. P., Hughes, D., Ashton, M., Sheard, S., Buchan, I. E. (2021) Evaluating Social and Spatial Inequalities of Large Scale Rapid Lateral Flow SARS-Cov-2 Antigen Testing in COVID-19 Management: An Observational Study of Liverpool, UK (November 2020 To January 2021). *The Lancet Regional Health- Europe*, 6(2021).
- Klein, N. (2010). *Şok Doktrini: Felaket Kapitalizminin Yükselişi*, (Çeviren. Selim Özgül). İstanbul: Agora Yayınları.
- Loewenstein, A. (2015). *Disaster capitalism: Making a Killing out of Catastrophe*. London: Verso.
- Matthewman, S. (2015). *Disasters, Risks and Revelation: Making Sense of Our Times*. New York: Palgrave Macmillan.
- OCHA. (2016). Annual Report. <https://interactive.unocha.org>. Son erişim tarihi: 22.03.2022.
- OCHA. (2021). Global Humanitarian Overview 2021. <https://www.unocha.org>. Son erişim. 22.03.2022
- OECD. (2014). Focus on Inequality and Growth. Paris (<http://www.oecd.org/social/Focus-Inequality-and-Growth-2014.pdf>). Son erişim tarihi. 20.03.2022.
- Palik J., Rustad, S. A. & Methi, F. (2020). Conflict Trends: A Global Overview, 1946-2019. *PRIO Paper*. Oslo: PRIO.
- Rogers, P. (2016). *Irregular War: ISIS and the New Threat from the Margins*. I. B. Tauris.
- Snowden, F. M. (2019). *Epidemics and Society: From the Black Death to the Present*. Yale University Press.
- UNHCR. (2017). Global Trends: Forced Displacement in 2017. <https://www.unhcr.org>. Son erişim 24.03.2022.



Bayramoğlu Özuğurlu, S. & Özuğurlu, M. (2022). Türkiye’de Covid-19 Salgınına Yönelik Hükümet Politikalarının Eleştirel Analizi için Kavramsal Bir Çerçeve. *Fiscaoeconomia*, 6(2), 620-635.
Doi: 10.25295/fsecon.1093200

UNHCR. (2019). Global Report 2019. <https://reporting.unhcr.org>. Son erişim tarihi.24.03.2022.

Vayrynen, R. (1996). The Age of Humanitarian Emergencies. Research for Action 1996/25. UNU-WIDER.

Etik Beyanı: Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazarlar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde *Fiscaoeconomia* Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarlarına aittir.

Ethics Statement: The authors declare that ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In case of detection of a contrary situation, *Fiscaoeconomia* has no responsibility and all responsibility belongs to the authors of the study.



Bayramoğlu Özuğurlu, S. & Özuğurlu, M. (2022). Türkiye’de Covid-19 Salgınına Yönelik Hükümet Politikalarının Eleştirel Analizi için Kavramsal Bir Çerçeve. *Fiscaoeconomia*, 6(2), 620-635.
Doi: 10.25295/fsecon.1093200

A Conceptual Framework for Critical Analysis of Policies for the Covid-19 Outbreak in Turkey

Sonay BAYRAMOĞLU ÖZUĞURLU & Metin ÖZUĞURLU

Extendent Abstract

This study aims to develop a conceptual framework for the critical evaluation of public policies directed at the COVID-19 global epidemic. What gives inspiration to this effort is the policy choices of the Turkish public administration which deploys a classic disaster management practice against the pandemic. This study puts clear-cut differences between the management of natural disasters and of humanitarian crises by looking at their priorities, procedures, and objectives. These differences are categorized under the three main tasks of disaster/crises management as follows: administrative scale, risk mitigation/preventive measures, and priorities of emergency response. This effort seems to be building a conceptual framework for the evaluation of governmental pandemic policies. And then, fundamental characteristics of the Covid-19 pandemic are evaluated by applying this framework and the following results were obtained: The administrative scale of the epidemic cannot be fixed with a certain geographical location, as in disaster management. Secondly, preventive measures in the epidemic have to be planned as process management that comprehends the before and after the presence of the virus. Finally, the primary target of emergency response in the epidemic cannot be determined categorically. As a result, the Turkish Public Administration, which approached the global epidemic with classical disaster management, was faced with a complicated and unmanageable situation.

Certain problem areas have been developed to make this proposition researchable, which assumes that there are differences between disaster and humanitarian crisis management. Natural disasters and humanitarian crises and disaster and humanitarian crisis management; have been subjected to a comparative analysis under three headings in terms of realization scales, preventive measures and emergency interventions. The conceptual framework proposal for critical analysis has been developed around two questions: The first is related to the question of how much of the fight against the global epidemic at the level of countries coincides with disaster management and humanitarian crisis management. Second is the question of how far the specifics of the COVID-19 pandemic align our understanding of the humanitarian crisis. The study, which deals with the phenomenon of disaster and humanitarian crisis separately, shared the determination that while the first quarter of the 21st century is ending, humanitarian crises have become generalized by incorporating traditional natural disasters and have become threatening an important part of life forms in terms of their existence. The COVID-19 epidemic, which was added to the list of disasters of the 21st century, which is the subject of the naming of "non-traditional threats," has also proved how close and real the mentioned threat is. The policy followed by the Turkish Government toward the COVID-19 epidemic was evaluated from the perspective of humanitarian crisis management and the following conclusions were reached: First, the administrative scale of the fight against the COVID-19 pandemic has become spatially independent; however, the government has understood the administrative scale as a natural disaster and has not been able to subordinate all kinds of entry and exit to its own sovereignty



Bayramoğlu Özuğurlu, S. & Özuğurlu, M. (2022). Türkiye’de Covid-19 Salgınına Yönelik Hükümet Politikalarının Eleştirel Analizi için Kavramsal Bir Çerçeve. *Fiscaoeconomia*, 6(2), 620-635.
Doi: 10.25295/fsecon.1093200

area to the priority of combating the epidemic by monitoring the existence of the epidemic outside the borders of Turkey for a long time. Secondly, the issue of preventive measures in the COVID-19 epidemic required a process management that comprehends the multifaceted effects of the epidemic (virus) as well as its cause. Since the government approaches the issue of preventive measures as in natural disaster management, it has considered the issue to be related to the pre-disaster procedures. However, when it comes to a humanitarian crisis such as a global epidemic, preventive measures should be planned as a process management that comprehends the pre- and post-virus existence together. The effectiveness of preventive measures against the virus, such as quarantine and shutdown, requires a crisis management perspective that also considers the multifaceted effects of these measures. Third, the primary target of emergency response in the COVID-19 outbreak cannot be determined categorically. Those who have a positive PCR test as well as those who are probably positive need to be grasped by emergency management. Here, the possibility of being a “disaster victim” (covid 19 patient) is close to everyone as a real and close possibility. Because, in the global epidemic, the threat does not occur as a "moment" or a "section," but as a process that covers time and space. The administration in Turkey has not implemented a fighting strategy in line with this character of the global epidemic. The fact that the PCR test has not been offered to the public as widely and freely accessible health service is the most well-known proof of this determination.

When it comes to the COVID-19 global epidemic, a significant difference from disaster management is related to the processes called "new normal" or "normalization"; Our given relationship patterns and habits, or in short, our normality, which tried to be rebuilt after any disaster, are the channel of the spread of the global epidemic itself. When the individual, social and institutional habitus has become a threat to the fluidity of those affected by the epidemic, the resulting picture has become an inextricable and unmanageable situation for the Turkish Public Administration, which approaches the global epidemic with classical disaster management. The main proposition of this study is as follows; despite the COVID-19 global epidemic in Turkey, the Government has exhibited a classic disaster management practice and failed to put forward a humanitarian crisis management based on the characteristics of the epidemic. Certain problem areas have been developed to make this proposition researchable, which assumes that there are differences between disaster and humanitarian crisis management. Natural disasters and humanitarian crises and disaster and humanitarian crisis management; have been subjected to a comparative analysis under three headings in terms of realization scales, preventive measures and emergency interventions. Note that as of the first quarter of the 21st century, humanitarian crises have become generalized by including traditional natural disasters. While the developments that threaten the human species and all life forms are expressed in the literature with the name "unnatural threats," the issue of how close and real the mentioned threat is, has also become clear with the COVID-19 global epidemic. It is seen that this evaluation is still early for policy makers, when the policies they implement in the fight against the global epidemic are examined. In the COVID-19 global epidemic, the expectation of the society from the state is to meet the common needs, which are also personal needs in the case of the epidemic, and to provide life security (something more than life security). Common needs refer to egalitarian public policies, while the security



Bayramoğlu Özuğurlu, S. & Özuğurlu, M. (2022). Türkiye’de Covid-19 Salgınına Yönelik Hükümet Politikalarının Eleştirel Analizi için Kavramsal Bir Çerçeve. *Fiscaeconomia*, 6(2), 620-635.
Doi: 10.25295/fsecon.1093200

of life refers to liberal public policies. In many countries such as Turkey, states have sought to strengthen their oppressive character, citing the epidemic as a reason. It is a great weakness of administration and loss of legitimacy to evaluate policies that will secure the life of the entire population as security policies. There is a truth shown by the history of epidemics: In epidemics, the personal and the common, the individual and the social, the local and the global are objectively intertwined. In this respect, COVID-19, which is similar to previous epidemics, has an important difference in terms of the context in which it occurred:

The enormous subjective experience transfer created by global networks of relations feeds the objectivity mentioned today. It is impossible to predict the effects of the consciousness leap that this situation will create in humans. Our study, which proposes a conceptual framework for evaluating the policies to be followed in responding to humanitarian crisis moments, inevitably has a line based on the consequences of the epidemic, not its causes. The “Exit from the Covid 19 crisis” manifesto, signed by about 3 thousand academicians from 600 universities around the world on May 16, 2020, was written with the perspective of fighting against causes. In the Manifesto, which will be signed by the authors of these lines, it is emphasized that full employment worthy of human dignity, removal of labor from the form of commodities, the participation of producers in management and development of environmental awareness is emphasized.