

Özgün Makale

COVID-19 Merceğinden Habis Sorunlar ve Kamu Yönetimi*

Wicked Problems and Public Administration through the COVID-19 Lens

Özlem Menekşe RUMELİLİ KOÇ¹

Öz

Toplumların yaşamlarında tanımlanmaları ve çözümlenmeleri oldukça karmaşık sorunlar bulunmaktadır. Doğru ya da yanlış olarak nitelendirilebilecek bir çözümü olmayan bu sorunlar, habis olarak tanımlanmaktadır. Kamu yönetimlerine, bu sorunların çözümünde önemli rol düşmektedir. Neoliberal politikalar ekseninde kamu yönetimleri, 1980 sonrasında yeni kamu işletmeciliği ilkeleriyle yeniden yapılanmıştır. Bu yapılanma, devletin kısa dönemli performans, somut çıktı ve kârlılık gibi hedeflerle özel sektör kurallarına göre işletilmesini esas almaktadır. Çalışmada, yeni kamu işletmeciliği ile yapılandırılmış olan kamu yönetimleri, habis sorunların çözümlerine nasıl bir alt yapı hazırlamaktadır sorusunun yanıtı aranmaktadır. Bu sorunun yanıtının aranmasında, 2020 yılında tüm dünyayı etkileyen habis bir sorun olan COVID-19 bir mercek olarak kullanılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Habis sorun, yeni kamu işletmeciliği, kamu yönetimi, COVID-19

Abstract

There are problems in societies, which are complex to identify and solve. These problems, which do not have a right or wrong solution, are defined as wicked. Public administrations play an important role in the solution of these problems. In the axis of neoliberal policies, public administrations were restructured after 1980 with new public management principles. This structuring is based on operating the state in accordance with private sector rules with targets such as short-term performance, concrete output and profitability. In the study, the answer to the question of how the public administrations, which are structured with the new public management, prepares the infrastructure for the solution of wicked problems is searched. COVID-19, a wicked problem affecting the whole world in 2020, is used as a lens to search the answer to this question.

Keywords: Wicked problem, new public management, public management, COVID-19

Giriş

Yaşanan ekonomik krizlere sunulan reçeteler devletleri ve kamu yönetimlerini biçimlendirmektedir. 20. yüzyıla baktığımızda yaşanan iki ekonomik krize, iki farklı ideoloji ile çözüm arandığını görmekteyiz. 1930'larda yaşanan, iki dünya savaşı ve bir büyük buhran kaynaklı ekonomik

* Makale başvuru tarihi: 21.09.2020. Makale kabul tarihi: 05.11.2020.

¹ Dr., Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nda Uzman, ORCID: <https://orcid.org/0000-00016264-6251>



krize keynesyen ideoloji çare olmaya çalışmıştır. Refah devleti olarak tanımlanan bu dönemde devletler, ana aktör olarak konumlanmıştır. 1970'lerde yaşanan aşırı birikim krizinin yarattığı bunalıma ise Neoliberal ideoloji çare aramıştır. Neoliberalizm, ön plana çıkardığı belirli kavramlar üzerinden de 1980 sonrası kamu yönetimini şekillendirmiştir. Hizmetlerin yoğun olarak merkezi yönetim tarafından verildiği geleneksel kamu yönetiminin kurallar, istikrar, sorumluluk, vatandaşlık, kamu yararı gibi kavramları geri plana itilmiştir. Yeni kamu işletmeciliğinin (YKİ) yönetişim, kâr, kamu hizmetinin fiyatı ve müşterisi, şeffaflık, sorumluluk, katılımcılık, hesap verilebilirlik kavramları ön plana çıkmıştır. Uzun dönemli planlamalar yersiz bulunarak kısa zaman dilimlerinde değerlendirmelerin yapıldığı, yoğunlukla kârlılığın ve performansın önemsendiği yeni bir kurgulama ile kamu hizmetlerinin sunumuna başlanmıştır. Piyasa araçlarının daha yaygın kullanımı, özel sektör ilkeleri benimsenmiştir. Bağımsız kurumlar karar süreçlerine dahil edilmiştir. Böylelikle devletler, refah devleti döneminde üstlenmiş oldukları baş rollerinden soyutlanarak düzenleyici olarak konumlanmıştır.

Kamunun özel sektör ilkeleri ile işletildiği bu yapılanmada, kârlı olmayan geri plana itilmektedir. Kısa aralıklı dönemlerde performans gösteremeyecek olan yeğlenmemektedir. Oysa devletlerin çözmesi gereken, kısa sürede ve görel olarak yalın çözümlerle sonuca varılmayacak sorunlar da bulunmaktadır. Teknolojik gelişmelerin etkisiyle, bu tarz sorunlar günden güne sayıca artmaktadır. Bu sorunlar, çözüme ilişkin her çabanın bir atımlık barut, pek çok çabanın sonucunun koca bir hiç olabileceği, çözümün yıllar alabileceği, hatta bir çözüm yöntemi bulunana dek sorunun doğasının anlaşılacağı sorunlardır. Habis sorun olarak adlandırılan bu sorunların çözümlerine, YKİ'nin kârlılık eksenli doğası nasıl bir evren oluşturmaktadır? Çalışmamızın amacı bu sorunun yanıtını aramaktadır.

2020 yılına damgasını vuran yeni koronavirüs hastalığı (COVID-19), aniden beliren bir habis sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Dünya ekonomisinin ana aktörlerinden olan Çin ve Amerika Birleşik Devletleri'ni (ABD) derin biçimde, diğer tüm ülkeleri de çeşitli derecelerde etkilemektedir. Çalışmanın amacı, 1980 sonrasında YKİ yaklaşımları ile kurgulanmış kamu yönetimlerinin habis sorunları nasıl kavrayabileceğini irdelemektir. Bunu yaparken COVID-19 salgını bir mercekle olarak kullanmak hedeflenmiştir. Bu merceğin yaratacağı büyüteç etkisiyle görünümün netleşmesi sağlanacaktır. Yöntem olarak önce habis sorunların kavramsal olarak ele alınması, daha sonra COVID-19 salgını ile mücadele uygulama örnekleri üzerinden kamu yönetimlerinde ele alınışlarının değerlendirilmesi ve YKİ bağlamında yorumlanması benimsenmiştir. YKİ, pek çok açıdan eleştirilere maruz kalan bir yaklaşımdır. YKİ'ye seçenekler önerilmekte ve tartışılmaktadır. Bu seçenekler ve tartışmalar bu çalışmanın kapsamı dışındadır.

Habis Sorunlar ve Kamu Yönetimi

Kamu yönetiminin çözmesi gereken sorunlardan kimileri, habis sorun (*wicked problem*²) olarak tanımlanır. Literatürde ilk kez Ritte ve Webber (1973) tarafından dile getirilen habis sorun kavramı, yıllar içinde pek çok kez ele alınarak tanımlanmıştır. Tanımlar habis sorunların oldukça karmaşık, açık uçlu, çözümü güç, tahmin edilebilir açık çözümleri olmayan, çözüm seçeneklerinin etkisine ilişkin bilginin az olduğu sorunlar olduğunda birleşmektedir. Küresel ısınma, obezite, göç dalgaları, siber saldırılar, uzay kazaları, doğal afetler, salgınlar, terör saldırıları habis sorunların örneklerindedir (McConnell, 2016; Alford ve Head, 2017: 397; Brinkerhoff, 2014). Görülmektedir ki habis sorunlar, kimi zaman sadece bir ülkenin, kimi zaman birkaç ülkenin, kimi zaman tüm ülkelerin sorunu olarak belirmektedir.

² Habis sorunlar için İngilizce literatürde *messy problem*, *ill-structured problem* gibi adlandırmalar bulunsa da bilhassa 2000'lerden sonra sosyal bilimler literatüründe *wicked problem* kullanımı artış göstermiştir (Alford ve Head, 2017: 399). Habis olmayan sorunlar ise *tame* olarak adlandırılmaktadır (Brinkerhoff, 2014: 415)



Tanımlanmasındaki ögeler göz önünde bulundurulduğunda habis sorunların, temel olarak diğer sorunlardan oldukça farklı olduğu söylenebilir. Bunu doğuran ana neden, habis sorunun karmaşık ve benzersiz yapısıdır. Her bir habis sorun, ögelerin etkileşimi, bilginin sınırlılığı ve problemin parçaları arasındaki bağlantılar nedeniyle kendine hastır, biriciktir, tekrar etmez (Brinkerhoff, 2014: 335; Newman ve Head, 2017: 415). Rutin, alışılga gelen, geleneksel teknik ve stratejilerle habis sorunları çözmek olanaklı görünmemektedir (Newman ve Head, 2017: 414). Dolayısıyla habis sorunlar toplumların yaşamında güç dönemlere, bunalımlara bir diğer ifadeyle krizlere neden olur. Krizler tahmin edilemeyen ve beklenmedik olayların kısa zincirinden doğmakla birlikte, zaman içinde dinamik biçimde boy atar (Farazmand, 2007: 149-150). Her sorun çözümünü bekler. Acaba habis sorunlar nasıl çözümlenebilir?

Biricik olan ve potansiyel çözümleri bulunmayan habis sorunlara bulunan çözümler doğru ya da yanlış olarak değerlendirilemez. Çünkü habis sorunların karmaşık doğası nedeniyle, çözümün tüm olası sonuçlarını görebilmek ve doğruluğunu test edebilmek kolay değildir. Dolayısıyla, mutlak bir çözüm aramak yerine, bu sorunları tanımlamayı ve yönetmeyi benimsemek daha sağlıklı bir yaklaşım olabilir. Sorunun çeşitli açılardan kavranışının ve olası çözümlerinin tartışılabileceği ortamların yaratılabilmesi çözüme katkı sunar. Özetle denebilir ki habis sorunların çözümünde amaç, kesin ve mutlak bir noktaya erişmek yerine ısrarcı ve tutarlı eylem içerisinde olabilmektir. Habis sorunlar ve bu sorunların çözümleri acaba kamu yönetiminde nasıl kavranmaktadır?

Devleti yönetenler, tarih boyunca kriz yönetimindeki yetkinlikleri ile sınanmıştır. Ama görülmektedir ki hiç bir yönetim krizlere bağımsız değildir (Farazmand, 2007: 149). Buna rağmen her yönetimden krizleri çözmesi beklenmiştir. Kriz yönetiminde başarılı olamayan yönetimler değişmiş, bu değişim kimi zaman yönetim rejimini değiştiren devrimlere zemin hazırlamıştır (Farazmand, 2007: 149). Krizler oluşturdukları derin etkiler nedeniyle yönetimlerin gündeminde çözülmesi gereken konular olarak var olmuşlardır³. Habis sorunlar da oluşturdukları krizin derinliği ile orantılı olarak yönetimlerin gündeminde yer almaktadır. Habis sorunun toplumsal yaşama etkisi belirginleştikçe, devletler sorunun çözümüne öncelik tanımaktadır.

Örneğin küresel ısınma, genetiği ile oynanmış gıdalar, obezite birer habis sorun olarak belirlemekle birlikte toplumların günlük yaşamlarında etkileri henüz sarsıcı boyutlara ulaşmamıştır. Gelecekte etkisi daha derin hissedilecek bu sorunlar yanında, çözülmeyi bekleyen ve yaşamakta olan anı zorlayan sorunların sayısı ise hiç de az değildir. Sorunlar yoğun, kaynaklar ise kısıtlıdır. Bu sorun kümesinde, hangi sorunların çözümüne öncelik tanınmaktadır? Çalışmalar politikacıların hemen bir sonraki seçimi düşünerek, kısa sürede sonuçlarını görecekleri sorunları seçme ve çözüme yanlısı olduğuna işaret etmektedir. Kamuoyu da gelecekteki bir olasılık için bugünün kaynaklarının ayrılması konusunda çoğunlukla ısrarcı değildir (Donahue ve O'Keefe, 2007: 77). Seçmenler bu doğrultuda, anın sorunlarının çözümüne ilişkin ısrarlarını, yaşanmış krizlerde yetersiz gördükleri politikacıları seçimlerde cezalandırarak da göstermektedir (Baekkeskov ve Rubin, 2014: 81). Bu değerlendirmelerden yola çıkarak politikacıların, seçmenlerin geçmişe ve ana dönük değerlendirmelerini göz önünde bulundurarak, habis sorunlar toplumsal yaşamda derin etkiler oluşturana dek, çözümünü olabildiğince öteleyebileceği yargısına varılabilir.⁴ Öte yandan kamuoyu ısrarı olmasa bile politikacıların, çözümün belirleyici unsuru olabilmek uğruna, çözüm peşinde koşma konusunda hevesli davranabilecekleri de söylenebilir

³ Roma ve Ahameniş gibi eski ve büyük imparatorlukların bile detaylı ve esnek yapılandırılmış acil durum yönetim sistemleri olduğu görülmektedir (Farazmand, 2007: 151).

⁴ Bu duruma enerji politikaları üzerinden bir örnek verilebilir. Yapılan çalışmalar, enerji kullanımının ekonomik büyümeyle ilişkisini ortaya koymaktadır (Koç, 2020). Ekonomik büyümenin sağlanması uğruna (uzun dönemde hava ve su kirliliği, iklim değişikliği biyoçeşitlilik kaybı yaşanması gibi önemli sonuçlar doğuracak) bilinçsiz enerji tüketimi de günümüz gerçekleri arasında yer almaktadır. Bugünün büyüme kazanımları, yarınlarda sonuç verebilecek oldukça karmaşık ve büyük eylem planlarıyla hayata geçirilebilecek yeşil büyüme çözümlerini geri plana itebilmektedir (Koç, 2019: 8).



(Head, 2008: 107). Fakat bu tarz yaklaşımların ender olduğu, politikacıların habis sorunların kapsamlı problemlerini aşmak yerine bulmacanın oldukça belirgin ve somut parçalarına odaklandıkları görülmektedir (Head, 2008: 107). Habis sorunların çözümüne hangi noktadan başlanması gerektiğinin kestirilememesi, sorunun tanımlanamaması da bu tarz sorunlarla boğuşmak istemeyen politikacıların ellerini güçlendiren birer dayanak olarak belirir (Alfred ve Head, 2017: 309).

Lakin kimi habis sorunlar derin etkilerle gündemde yerini alır. Örneğin büyük çaplı kasırgalar, küresel salgınlar, uzay mekiği kazaları gibi olaylar dünya tarihinde beklenmedik⁵ zamanlarda görülmekte ve anın sorunu olarak acilen çözüm beklemektedir. Bu durumda politikacılar sorunları öteleyememekte gündemlerine almak zorunda kalmaktadır. Politikacıların habis sorunları gündemlerine almasıyla orantılı olarak bu sorunlar kamu yönetiminin de nesnesi olmaktadır. Politikacıların mesafeli durdukları habis sorunlara, acaba literatür nasıl yaklaşmaktadır? Bu çalışma sırasında yapılan taramalarda, literatürde de habis sorunların irdelenmesinin arka planda kalmış olduğu görülmüştür. Uzun da çalışmasında (2020) bu görüşü destekler değerlendirmelerde bulunmaktadır. 1920 ile 1970 yılları arasında literatürün habis sorunlar konusuna eğilmiş olduğunu, sonrasında habis sorunlara ve çözümlerine yeterince ilgi göstermediğini dile getirmektedir (Uzun, 2020). Habis sorunlara ilişkin bu başlık altında yapılan genel bir değerlendirme sonrasında, yeni bir başlık altında habis sorunlara daha yakın bir bakışta bulunalım.

2020 Yılına Damgasını Vuran Habis Sorun: COVID-19

2019 yılının son günlerinde Çin'in Vuhan şehrinde sebebi tanımlanamayan pek çok pnömoni (zatürre) hastası olduğu bildirildiğinde, bunun 2020 yılını kasıp kavuracak bir durumun habercisi olduğu çoğu kimse tarafından pek düşünülmemişti. Hatta dünya bu dönemde, bir başka habis sorun olan Avusturalya⁶ yangınına odaklanmış durumdaydı. 2020 yılının ilk çeyreğinin tamamlandığı gün ise Birleşmiş Milletler (BM) Genel Sekreteri Guterres, *COVID -19 nedeniyle dünyanın 2. Dünya Savaşı'ndan bu yana görülen en zorlu krizle karşı karşıya olduğunu* dile getirmekteydi (Altuğ, 2020a). Kısa sürede etkin tahribat yaratan COVID-19, kendini ilkin sağlık sektöründe bulunalım ile göstermiştir. Salgın nedeniyle tıbbi destek gereksinimi bulunan hastalarının sayısı tüm dünyada sağlık sistemlerinde darboğazlar yaşanmasıyla sonuçlanmıştır.⁷ Fakat salgın yalnızca sağlık sistemlerine etki etmemiş eğitim, tarım, turizm, finans, ulaştırma sektörlerine kadar köklü bir etki yaratmıştır. COVID-19 tüm dünyada sağlık sektörünü doğrudan, diğer tüm politika alanlarını ise dolaylı olarak etkilemiştir. Devletler böylesi derin bir krizi, bu krizdeki rollerini algılayıp hızlıca eyleme geçebilmişler midir? Aldıkları hangi kararlarla salgınla mücadele içinde olmuşlardır? Bu soruların yanıtlarını arayalım.

Habis sorunların yönetiminde en önemli donanımlardan biri, gelişmeleri algılayabilme yeteneğinin gelişkinliğidir. Olağandışı bir şeyin gelişmekte olduğu zayıf sinyallerden ne kadar

⁵ 2003 yılında Colombia uzay mekiği iniş sırasında düşmüştür. ABD, iniş sırasında gerçekleşen ilk, tüm uzay yolculuğu tarihinde ise 42 yıl sonra ikinci kez uzay mekiği kazası ile karşı karşıya kalmıştır. Uzay mekiğinin enkazının geniş bir alana yayıldığı kasırgaların yaşanabildiği Teksas'daki bir resmi görevlinin "planlarımızı kasırgaların olabileceğini göz önünde bulundurarak hazırlasak da en çığır rüyalarımızda bile böyle bir kaza ile karşılaşabileceğimizi düşünmezdik" sözleri, tüm olasılıklar hesaba katılsa bile her zaman çok umulmadık yıkımlarla karşı karşıya kalılabileceğine ilişkin kurulmuş önemli cümlelerden biri olarak gösterilebilir (Donahue ve Sean, 2007: 77). Mürettebatın yerinin bulunması ve kurtarılması, kilometrelerce yayılmış olan 200.000 poundluk mekik enkazının toplanması, bölgedeki vatandaşların olası etkilerden korunması, vatandaşlardan bu konuda gelen binlerce aramanın cevaplanması, kazanın nedeninin açığa çıkarılması pek çok kurumun beraberce çözmesi gereken biricik bir sorun olarak belirmiştir. Binlerce insanın yürüttüğü 100 günlük yoğun bir çalışmada 2,28 milyon hektar alanda yapılan arama çalışmalarında enkazın 84 bin parçasına ulaşılmış, çalışmalarda 245 milyon dolardan fazla harcama yapılmıştır (Donahue ve Sean, 2007: 78)

⁶ 2019 Haziran ayında küresel ısınma nedeniyle yaşanan aşırı sıcaklar, Avusturalya'da aylarca süren ve büyük zarar yaratan yangınların başlamasına sebep olmuştur. Yangınlar 240 gün gibi uzun bir süre boyunca sürmüştür.

⁷ Türkiye'de kamuda ve özel sektörde sağlık çalışanlarının üç ay boyunca istifa etmesine izin verilmemesi, bu darboğazın aşılmasına ilişkin alınan önlemlere örneklerden biridir (ntv.com.tr, 2020).

erken saptanabilir, durumun fotoğrafı ne kadar doğru açıdan ve net çekilebilirse sorunun çözümlü için o kadar üstünlük elde edilir. Durumun doğru fotoğrafının oluşturulabilmesi içinse önemli bilgilerin elde edilmesi, çözümlenmesi ve paylaşılması sağlanmalıdır. Elde edilen verilerin yorumlanması, sonrasında kritik kararların alınması gerekir. Kararların uygulanması ise eşgüdüm içinde ve etkin bir biçimde gerçekleştirilmelidir. Bu etkileşim, ulus içinde ve dışında konuyla ilgili öğelerle zamanında ve etkili bir iletişimle sağlanmalıdır (Boin ve Lodge, 2016: 291).

Küresel salgınlar, sınır ötesi işbirliği ve Dünya Sağlık Örgütü⁸ (DSÖ) gibi uluslararası kuruluşların yardım ve eşgüdümünü gerektirir (Gao ve Jianxing, 2020: 180). Salgının verdiği sinyallerin erken yakalanabilmesinde, DSÖ gibi kuruluşların eşgüdümü ve ülkelerin işbirliği değerli katkı sunar. COVID-19'un 2019 yılının son günlerinde ve 2020 yılının ilk aylarında verdiği sinyalleri, ülkelerin yeterince algılamadıkları söylenebilir. DSÖ'nün *koronavirüsün yayılım hızından ve etkisinden derin endişe duyduklarını dile getirip, virüse karşı yeterince harekete geçilmediğini* vurgulayarak (Altuğ, 2020b) 11 Mart'ta pandemi⁹ ilanı, bu saptamayı destekler niteliktedir. DSÖ her ne kadar erken davranmadıkları için ülkeleri eleştirse de, bu geç kalışta örgütün etkisinin olduğuna yönelik önermeler de bulunmaktadır. Kimi ülkeler bu nedenle örgütü eleştirmektedir.¹⁰ DSÖ'nün eleştirildiği ana konu virüsün, kaynağı Çin'de hapsedilmesinde başarısız kalmasıdır. DSÖ salgının başlangıcında, Çin ile diğer ülkelerin irtibatında bir sorun olmadığı konusunda uzun müddet ısrarcı davranmıştır. Öyle ki, 31 Ocak'taki *Çin ile sınırlarınızı kapatmayın* çağrısını 3 Şubat'taki *Çin'e karşı ticaret ve seyahat kısıtlamalarına karşı oldukları* vurgusu ile desteklemiştir. Uluslararası pandemi uzmanları, DSÖ'nün 30 Ocak'ta küresel acil durum ilan edildiğinde, Çin'in dış dünya ile sınırlarını kapatmasını istemiş olması halinde salgının dünyaya yayılmamış olacağını öne sürmektedir (Altuğ, 2020a). Bu dönemde tavırları ile suçlanan sadece DSÖ olmamış, Çin de süreçte bilgi sakladığı, bilgileri geç paylaştığı için suçlanmıştır (Altuğ, 2020a). Tüm bu yaşananlar, virüsün ilk döneminde yaymakta olduğu sinyalin gücünü daha da zayıflatarak, kimi ülkelerin önlem almakta gecikmesine yol açmış olabilir.

Kamu yönetiminde, sıra dışı olaylara müdahale genellikle acil durum, afet ve kriz yönetimi ile ele alınmaktadır (Zhang ve ark., 2018: 371). Kriz yönetiminde kırılganlık, risk algısı, uyum kapasitesi değerlendirmesi önem kazanır. Yaşanan krize uyum sağlama yeteneğinin gelişkinliği krizle başa çıkma başarısını belirler. Uyum kapasitesi, kriz boyunca mevcut yapıyı korumaya çalışırken olağan dışılığın yarattığı olumsuz etkileri emebilme ve aynı zamanda yenilenecek krizden çıkma kapasitesi olarak ifade edilebilir (Zhang ve ark., 2018: 373). Bu kapasitenin artırılmasında, uzmanlar önemli bir unsur olarak sürece dahil edilir.

Tarihin çeşitli dönemlerinde yönetimde olanlar, uzmanların tavsiyelerine gereksinim duymuştur (Oppenheimer ve ark., 2019: 7). Fakat günümüzde bütçelerde bilime ilişkin kalemlerin kısıldığı¹¹, bilim insanlarının düzenleyici kararlar üzerindeki etkilerini yitirdiği, kamuoyuna görüş bildirmemeleri yönünde baskılarla karşı karşıya kaldıkları örnekler de görülmektedir (Plummer ve Davenport, 2020). Bu örneklerle, olağan akışta bilimin ve bilim insanlarının politikacılar için geri planda tutulabilecek öğeler olabileceği görülmektedir. Kriz zamanlarında ise karar alma süreçlerinde, uzmanlardan oluşan komiteler bir zorunluluk olarak belirir (Hart ve Rosenthal,

⁸ 19. yüzyılda bulaşıcı hastalıklar nedeniyle Avrupa'da binlerce kişi ölmüştür. Bulaşıcı hastalıkların yayılımının uluslararası önlemlerle azaltılabileceğinden hareketle, sağlık alanında uluslararası işbirliği hedeflenmiştir. Bu doğrultuda uluslararası sağlık konularında yönlendirmelerde bulunarak eşgüdümü sağlayacak bir otorite olması hedefiyle Dünya Sağlık Örgütü tasarlanmıştır (Samancı, 2016).

⁹ Pandemi, *bölgeler ve gruplar üstü, dünyayı saran salgın* anlamına gelmektedir (Altuğ, 2020b).

¹⁰ DSÖ, ABD, Japonya ve Tayvan başta olmak üzere kimi ülkelerin eleştirisine hedef olmuş; geç ve çelişkili kararlar almakla suçlanmıştır (Altuğ, 2020a). Çin'le temasın kesilmesi konusunda uyarılarında geç kalmakla eleştirilen DSÖ, maske konusunda da çelişkili yaklaşım sergilemiştir. 30 Mart'ta, kişilerin maskelerin doğru kullanılmaması halinde kendilerini enfekte edebileceği kaygısını taşıyan DSÖ (www.dw.com, 2020), "*hasta değilseniz maske takmayın*" uyarısında bulunmaktaydı. 4 Mayıs'ta maskenin virüsten korunmada ne derece etkin olduğunun bilinmediğine dair vurgu yapan örgüt (Çetin, 2020), 9 Haziran'da ise maske önerisini değiştirerek kamusal alanda sağlıklı kişilerin de maske kullanımını tavsiye etti (www.trthaber.com, 2020).

¹¹ ABD Başkanı Trump 2021 bütçesinde de bilime ayrılan payı düşürmüştür (Mervis ve Malakoff, 2020).



1993: 226; Qi ve ark., 2020: 143). Bu komiteler hem halkın hem de siyasilerin bilimsel ve teknik sorunları anlama konusundaki gereksiniminin bir uzantısıdır. Siyasiler kararlarını gerekçelendirme ve meşrulaştırma için bilimsel verilerden¹² ve uzmanlık komitelerinden yararlanır (Weible ve ark., 2020: 231). Uzmanlar, tavsiyede bulunarak karar alma süreçlerinin niteliğine katkı sunmanın yanında, kriz yönetiminin nasıl bir tonda yapılacağını da belirler (Baekkeskov, 2016: 302).

Çin'in koronavirüse gösterdiği ilk reflexlerden biri, bir uzman grubunu Wuhan'a yönlendirmek olmuştur.¹³ İlerleyen günlerde ikinci uzman grubu da çalışmalara dahil olmuştur. Uzmanlar yaptıkları çalışmalar sonrasında koronavirüsün insandan insana bulaşma olasılığının çok düşük olduğunu öne sürmüştür. Olay sayılarının artmasının ardından Wuhan'a gönderilen üçünü uzman grubu ise 18 Ocak tarihinde, virüsün insandan insana bulaşabilir olduğunu kanıtlamıştır. Uzmanların bu açıklamasından iki gün sonra Çin başbakanı virüsün ayrıntılı tanımlanmasını, salgının gelişimini önlemek için kaynakların harekete geçirilmesine yönelik çalışmaların yapılmasını istemiştir. Böylelikle Çin'de ilk etkin kararlar alınmıştır (Qi ve ark., 2020: 147). Koronavirüsün ortaya çıkmasından 18 Ocak'a kadar geçen sürenin uzunluğu tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Neden bu kadar uzun sürede doğru verinin elde edilemediği sorgulanmıştır. Salgının ilk evrelerinde yerel yönetimlerin açık ve serbest bilgi akışına engel olduğu, hatta Çin Hastalık Kontrol ve Önleme Merkezi'ne sağlanan bilgileri kasıtlı olarak engelledikleri, bu nedenle önlemlerin alınmasında geç kalındığını öne sürülmüştür (Gao ve Jianxing, 2020:183; www.ft.com, 2020). Vuhan belediye başkanı Zhou Xianwang, CCTV'ye verdiği röportajda *salgının açıklanması zamanında değildi* sözleri ile bu suçlamayı kabul etmektedir (Gao ve Jianxing, 2020: 187).

Çin olayın ilk anından itibaren uzmanlarla sürece müdahale etmiş olmasına rağmen neden salgının seyrini dizginleyecek kararlar alınabilmesinde gecikilmiş olabilir? Bu sorunun yanıtı, uzmanların kararlarını etkileyen unsurlarla ilişkilidir. Olağan problemlerle, habis problemlerin çözümlerinin algılanışları arasında derin bir boşluk olduğu görülmektedir. Geleneksel yaklaşımlardan farklı olarak habis sorunların çözümü, olmayacak olanın olabileceğini düşünen, olanaksızlıkları okuyabilen, bilgiyi çok derin yorumlayıp yorumladıklarını hızla kararlara dökebilen tavır, tutum ve yönetim algılayışını gerektirir (Farazmand, 2007: 156). COVID-19 da bir habis sorun olmayı hak edecek kadar karmaşık yapısıyla belirlediğinde, uzmanların risk algıları, salt uzmanlık bilgilerine ve deneyimlerine dayanmamalıdır. Uzmanların siyah kuğu¹⁴ olaylarına karşı reflexlerinin keskinliği de, sorunun çözümünde önem kazanmaktadır. Uzmanlar kararlarını alırken deneyimlerinin oluşturmuş olduğu kalıplaşmış, siyah kuğuya odaklanmaya kapalı düşünce sistemlerinden etkilenebilirler. Diğer iki etki ise politik ya da alınan kararların kamuoyunda oluşturacağı etkidir. Bunlara ek olarak konunun belirsizliği de kararlar üzerinde etki yaratır. Çin örneğinde, uzmanların kalıplaşmış düşünce yapısı, kapalı ve katı hiyerarşik yapı¹⁵ ve koronavirüsün belirsizliği uzmanların kararlarında hatalara alt yapı hazırlamıştır (Qi ve ark., 2020: 150-153).

Salgın sürecinde tüm ülkelerde uzmanlar çözüme katkı sunmuştur. Uzmanlardan alınan tavsiyelerle, ülkeler pek çok farklı politika geliştirerek soruna çözüm aramışlardır. Öte yandan, sorun tek olsa da ülkelerin bir birine bezemeyen uygulamaları olduğu da görülmektedir.¹⁶ Pek çok

¹² Örneğin Almanya şansöyresi Merkel, paylaştığı verinin derin bir araştırmaya dayandığı vurgusunda bulunmaktadır (Miller, 2020).

¹³ Türkiye örneğine bakıldığında, 10 Ocak'ta Koronavirüs Bilim Kurulu'nun kurulmuş olduğu görülmektedir.

¹⁴ Nassim Nicholas Taleb beklenmedik olağandışı olayları "siyah kuğu" olarak değerlendirdiği bir teorem geliştirmiştir.

¹⁵ Katı hiyerarşik yapının etkisinin en çarpıcı örneği, salgın ilk duyuranlardan doktor Li Wenliang'ın yaşadıklarıdır. WeChat hesabında hastalık hakkında ailesini ve arkadaşlarını uyarmasından bir süre sonra Kamu Güvenliği Departmanı, doktoru toplum düzenini bozan iddialarda bulunmakla suçlamıştır. Ve "bu kanunsuz davranışlarında ısrarcı olmasının yaptırımlarla sonuçlanacağını" bildirmişlerdir. Çin medyasının bu yaşananları hızla tüm ülkeye yaymasını da politik etkiyi yoğunlaştırmak amaçlı yorumlayan çalışmalar bulunmaktadır (Qi ve ark., 2020: 149-150).

¹⁶ 2009 H1N1 domuz gribi salgınında, Hollanda ve Danimarka sağlık bakanları uzmanlardan oluşan birer komiteden tavsiye kararları alarak süreci yürütmüşlerdir. Fakat aşılardan siparişlerinin verilmesi konusunda iki benzer ülkenin uygulamaları ayrılmıştır. Hollanda sağlık bakanı aşı siparişlerini parlamentonun onayı olmadan verebilirken Danimarka sağlık bakanı parlamento finans komitesinin onayını almak durumunda kalmıştır (Baekkeskov, 2016: 305).

açından benzer ülkelerin bile habis sorunların çözümünde farklı yaklaşımlar benimsediği görülmektedir (Baekkeskov, 2016; EC, 2010:107). Ülkelerin farklı farklı politikalar uygulayarak salgınla mücadelesi şaşırtıcı değildir. Çünkü toplumsal değerler ve öncelikler doğrultusunda alınan ya da alınmayan kararlarla kamu politikaları biçimlenir (Weible ve ark., 2020: 227). Ülkelerin aldığı politika kararları kurumsal, kültürel, ekonomik, siyasal yapıları ile şekillenmiştir. Habis sorunlara ilişkin politika üretmede belki de en önemli sorun toplumsal önceliğin belirlenmesi olmuş; virüsün ve yaratabileceği etkilerin belirsizliği öncelikleri bulanıklaştırmıştır.

COVID-19 salgını ile mücadelede salgını baskılama ve sürü bağışıklığı kazanılması seçenekleri üzerinde durulmuştur. Her iki seçeneğinde başka başka maliyeti, faydaları, olumsuz yanları, sosyal, ekonomik, kültürel yansımaları olmuştur. Örneğin İngiltere¹⁷ sürü bağışıklığı kazanılmasını ilk yöntem olarak belirlemiştir. Vaka sayısının hızla artması sonrasında ise, önlemlerin artırılması ve sürü bağışıklığının terk edilmesi yönünde hareket edilmiştir (www.milliyet.com.tr, 2020). Çin bu süreçte uyguladığı çok katı karantina önlemleriyle dünya kamuoyunun ilgisini çekmiştir. İsveç ise çok gevşek karantina önlemleri uygulamayı tercih etmesiyle gündemde olmuştur (BBC, 2020c). Güney Kore, diğer ülkelere göre oldukça yüksek hızla seyreden yayılımı, hastalığa yakalananların telefonlarına yüklediği bir uygulamayla hasta kişilerle etkileşimde olanları belirleyerek ve çok yüksek sayıda test uygulayarak kırmayı başarmasıyla dikkat çekmiştir (Bicker, 2020).

Ülkeler tarafından en çok uygulanan politika, ev dışında bulunma ve seyahat etme özgürlüklerinin kısıtlanması¹⁸ olmuştur.¹⁹ Çoğu ülke sınırlarını kapatmış, ülke sınırları içinde seyahat sınırlaması getirmiştir.²⁰ COVID-19 sürecinde, dünya nüfusunun üçte biri²¹ (okulların kapatılmasından, sokağa çıkma yasaklarına geniş bir yelpazede yer alan) sosyal kısıtlamalara maruz kalmıştır (Weible ve ark., 2020: 227). Normalleşme olarak da adlandırılan kısıtların kaldırılması konusunda da ülkeler farklı takvimler izlemişlerdir. Salgınından en kötü etkilenen 45 ülkeden 10'unda, normalleşme sonrası tekrar vaka artışları görülmeye başlamıştır. Normalleşme sürecinde, önlemler ne kadar sıkı uygulanırsa vaka sayılarının da o kadar düşük olduğu görülmüştür (Gutiérrez ve Kirk, 2020). Önlemler sıkı uygulandıkça ekonomik darboğaz artarak, kârlılık ve performans düşmüştür. Bu nedenle, bir an önce ekonomik çarkları döndürecek çözümler de yeğlenmiştir.

Salgının başlangıcında COVID-19'a ilişkin neredeyse hiçbir bilgiye sahip olmayan ülkeler, uyguladıkları politikalar sonucunda konuya ilişkin bilgi dağarcıklarını da artırmıştır. Fakat pek çok ülkenin, pek çok farklı politika uygulaması ve araştırma sonuçlarından üreyen veriler bilgi çeşitliliğini de beraberinde getirmiştir. Antwerp liman yönetiminin COVID-19 ile nasıl başa çıktığının irdelendiği bir çalışma, liman yönetiminin politikalarını oluştururken ve operasyonlarını gerçekleştirirken bilgi edinme, edinilen bilgiyi bütünleştirme, dağıtma ve yorumlamada bilgi

17 COVID-19 sürecinde dünya çapında pek çok ünlü isim ve lider de hastalığa yakalanmıştır. İngiltere'de Prens Charles ve John-son da bu isimler arasındadır.

18 Türkiye'de temel hak ve özgürlükler anayasada güvence altına alınmıştır. COVID-19 salgınında olağanüstü hâl uygulaması olmadan getirilen sokağa çıkma yasaklarının hukuki açıdan tartışmaları da yapılmaktadır. Uygulamaların daha sağlam bir yasal zemine dayanması gerekliliğini savunan hukukçular bulunmaktadır (Güler, 2020).

19 Avrupa Hastalıkların Önlenmesi ve Kontrol Merkezi Direktörü Dr. Andrea Ammon, ülkelerin uyguladıkları sosyal mesafe önlemleri ve evde kalma politikaları sonucunda 20 Nisan - 4 Mayıs döneminde virüsün bulaşma oranının yüzde 45 düştüğünü vurgulamaktadır (Çetin, 2020). Ammon aynı zamanda, koruyucu önlemler almadan kısıtlamaların kaldırılması durumunda ikinci dalga riskinin oldukça yüksek olduğunu da ifade etmektedir (Gutiérrez ve Kirk, 2020). Bu durum, aşı bulunana ya da virüs etkisini yitirene dek kısıtların sürmesine zemin hazırlamaktadır.

20 Seyahat kısıtlarının alınmasının zamanlaması farklı ülkelerde farklı zamanlarda gerçekleşmiştir. İtalya'nın mart ayında vaka sayılarındaki artışta Çin'den sonra ikinci en hızlı ülke olmasının nedenlerinden birinin, Çin vatandaşlarının ülkeye girişini engelleyememesi olduğu öne sürülmektedir. İtalya, Çin uçuşlarını ancak 30 Şubat itibarıyla pek çok ülkeden sonra durdurmuştur (Guida, 2020).

21 Avrupa Birliği üyesi ülkeler birlik üyeliğinin en dezavantajlı zamanlarından birini pandemi nedeniyle yaşamış olabilirler. Uluslararası turizme en fazla katkı sunan ülkelerden biri Çin'dir. Çin vatandaşları, Avrupa Birliği üyesi ülkelere giriş yasağını Schengen vizesiyle (Çin'e seyahat yasağı uygulamayan Avrupa Birliği ülkeler üzerinden geçişle) aşmışlardır (Guida, 2020).



yokluğu kadar bilgi çeşitliliğinin de işleri zorlaştırdığı vurgulamaktadır (Oord ve ark., 2020: 19). Bu değerlendirme habis sorunların karmaşık yapısını bir kez daha gözler önüne sermektedir.

Sıra dışı olaylar, sadece standart yordamları yürüterek aşılamaz. Beklenmedik biçimde ve büyük bir hızla oluşan koşullara uyum için dinamik süreçler devreye alınır. Örgütler ve yetkililer arasında daha yoğun iletişim ve etkileşim tetiklenirken, ortaklaşa eylem zorunluluk olur (Kapucu, 2005: 38). Hatta daha önce uygulanmamış yöntemler hızla devreye alınır.²² İnsanların birbirinden olabildiğince ayrık olmasını gerektiren bu salgın, daha önce görülmemiş biçimde ve büyük bir hızla, kamu sektörünün hizmet verme biçimlerini ve hizmet mekânları dönüştürmüştür. Temel kamu görevlerinin yerine getirilmesi yeni yöntem ve araçlarla gerçekleştirilirken, kamu çalışanları bu yeni duruma uyum sağlamaya çalışmıştır. Kimi ülkeler bu duruma diğerlerine oranla daha hızlı uyum sağlayabilmiştir. Slovenya bu ülkelerden biri olarak gösterilebilir. Öyle ki ülkede salgın sona ermeden, salgın sonrasında kamu yönetimini dijital yetkinliklerle nasıl daha gelişkin kılabileceğine ilişkin çalışmalara başlanmıştır (OECD, 2020: 5). Salgın öncesinde belirli alanlarda kendilerini geliştirmiş olan ülkelerin çözüm üretmede zorlanmadığı da görülmüştür. Örneğin Estonya uzaktan eğitime kriz öncesi dönemde yatırım yapan ülkelerden biri olarak kriz sürecine uzaktan eğitimi yetkin biçimde sunabilmiştir (OECD, 2020:3; www.cedefop.europa.eu, 2020).

YKİ İlkeleriyle Yapılandırılan Bünyenin Habis Sorun Bağışıklığı Tartışması

Önceki başlıklar altında habis sorunların yapıları değerlendirilmiş, COVID-19 merceğinde ülke uygulamaları ele alınmıştır. Çalışmanın bu başlığı altında YKİ'nin habis sorunların çözümüne ilişkin nasıl bir evren sunabileceğini tartışacaktır. YKİ ile yapılandırılmış kamu yönetimi bünyelerinin, habis sorunlara karşı bağışıklığının ne derecede olduğu irdelenecektir.

Kamu yöneticilerinin habis sorunların çözümüne yönelik alacakları kararlar ile habis sorunların çözümüne alan açan düşünce sistemlerinin varlığı ve politikacıların bu yöndeki ısrarcı ve tutarlı tavırları arasında kuvvetli bir bağ bulunmaktadır (Guida, 2020). Görülmektedir ki politikacılar, karmaşık doğaları nedeniyle habis sorunları çözmekten kaçınma eğilimindedir. Bu nedenle habis sorunlar çözülmesi gereken sorunlar kümesinde geri plana itilebilmekte, hak ettiği ilgiyi görmemektedir.

Habis sorunların geri planda kalarak gereken ilgiyi görmemesi, 1980 sonrasında neoliberal politikalarının arka plan oluşturduğu yapıda, çok da şaşırtıcı değildir. Kamu yönetiminin (yeni liberal politikalarla) kamu işletmeciliğine doğru kayan ekseni, habis sorunların çok uğraşılmasına rağmen çözüme ilişkin sonuç elde edilmeme olasılığını içeren yörüngesi ile örtüşmemektedir. Geleneksel kamu yönetiminde *aynı sayıda girdi ile en fazla çıktıyı almak* olarak tanımlanan verimlilik YKİ kapsamında *daha az girdiyle daha çok çıktıyı almak* olarak kurgulanmaktadır. Kısa zaman dilimlerinde performans ölçümleri ile verimlilik değerlendirilmektedir. Bütçeleme somut çıktı ve performans odaklı gerçekleştirilmektedir. Öte yandan, 1980 sonrasında *birçok şeyin gösterildiği için ve görüldüğü kadarıyla var olduğu* (Gürbilek, 1992) bir toplum inşa edilmiştir. YKİ'nin kısa süreli ölçümlerinde, habis sorunların çözüm çabaları bir çıktı veremeyecek, görünür olamayacaktır. Düşük performanslı, verimsiz olarak değerlendirilecektir. Tüm bunlara ek olarak YKİ'nin kamu hizmetini fiyatlandırmaya yönelik tavrı, habis sorunların çözümüne

²² 11 Eylül saldırıları sonrasında yaşananlar bu durumun en canlı örneklerinden biridir. Terör saldırısı dünya çapında bir şok yaratmıştır. Yeni bir saldırı kaygısı altında, kurtarma ve hayata normale döndürme çalışmaları yürütülmüştür. Bu süreçte, NewYork belediye başkanının diğer kurumlarla işbirliği içinde yürüttüğü çalışmaları kayda değerdir. Her sabah erken saatlerde üst düzey dijital olanaklarla gerçekleştirilen eşgüdüm toplantıları, iletişimin ve geri bildirim sağlandığı yeni bir yaklaşım olarak bu dönemde devreye alınmıştır (Cohen ve ark., 2002: 29).

ilişkin maliyet belirsizliğinde, fiyatlandırma yapmakta zorlanacaktır. Ölçülemeyen için bir fiyat oluşamayacaktır. YKİ kavramları ile değerlendirildiğinde habis sorunlar, etkileri içinde bulunan zamanı sarsmıyorsa, vakit harcama değer bulunmayabilir. Bu da habis sorunun çözümünün ötelenmesi sonucunu doğurabilir.

COVID-19 tüm dünyayı deyim yerindeyse kasıp kavururken çözümü öteleme, soruna kayıtsız kalma politikacılar için bir seçenek olamamıştır. Tüm dünyada politikacılar ve bürokratlar, sorunun çözümü için hızla eyleme geçmek zorunda kalmışlardır. Şimdi, COVID-19 etkileri üzerinden habis sorunları ve YKİ bünyesinde çözümlenmelerini irdeleyelim. Bu irdelemeye yaparken YKİ'nin geleneksel kamu yönetiminin hantal olduğu eleştirisini, katılımcılık ve demokrasi vurgusunu, kamu hizmetlerinin piyasa araçlarının kullanımı ile verilmesi gerekliliği gibi ana önerilerini arka plan alalım.

Geleneksel kamu yönetimi, hantal bürokratik yapıya sahip oluşuyla çokça eleştirilmektedir. Bu durum kamunun işletmeci bir yaklaşımla hizmet vermesi gerekliliğine bir kanıt olarak da sunulmaktadır. COVID-19 sürecinde kamu bürokrasisinin iddia edildiği gibi hantal olmadığı ve risini sunan gelişmeler yaşanmıştır. Virüsün yayılımını durdurabilmek için kamuda uzaktan ya da esnek çalışma modeli devreye alınmıştır. Hantal bir yapının gerçekleştiremeyeceği kadar kısa bir sürede, hizmet verme biçimlerinin ve mekânlarının dönüştürmüş olduğu görülmektedir. Normalleşme adımlarının hızlandırılması da kamu sektöründe bürokratik yapının aksamaya kaynaklı olmamıştır. Ekonomik çarkların döndürülebilmesi nedeniyle hızlı normalleşme adımları atılmıştır.

YKİ'nin ana yaklaşımlarından biri yönetsel sorumlulukların ademimerkezileşmesidir. COVID-19 sürecinde yaşananlar merkezîyet/ademimerkezîyet tartışmalarına önemli veri sağlayacak niteliktedir. Habis sorunların çözümünde daha çok ögeyi kapsayabilen geniş bir bakış açısı ile risk hesaplama, kaynakların zamanında ve doğru aktarımı önem kazanmaktadır (Comfort, 2002: 106). Daha geniş bakış açısı ve kaynak planlama merkezi yönetimin, ademimerkezi yönetime göre üstün olabileceği unsurlardır. ABD'de federal devletlerin farklı eğilimlere sahip olduğu ve ulusal bir tavır gerçekleştirilmediği için, COVID-19'in çok başarısız yönetildiği dile getirilmektedir. Federal yapıya sahip bir başka ülke olan Almanya'nın başarısı ise ulusal bir politika izleyebilmiş olmasına da bağlanmaktadır (Roberts, 2020: 604; Kettl, 2020: 600). Bu iki ülke örneğinden, merkezîleşen bakış açısının ve karar alma mekanizmalarının habis sorunların çözümünde katkı sunacağı sonucuna varılabilir. Fakat bu sonuç üzerinde daha fazla çalışılmaya, daha derin bir irdelemede bulunmaya, daha fazla örneklem ile beslenmeye muhtaç bir tez olarak sunulabilir.

Neoliberalizm de katılımcılığı ve demokrasiyi artırma hedefini, yapılandırmalarına dayanak kılar. Karar süreçlerinin ademimerkezileşmesini katılımcılık için katkı veren unsur olarak sunar. Buna ek olarak liberal bakış bireyi eksen almasıyla bilinir. Bireysel özgürlükler üzerine şekillenir. Süreç, bu anlamda neoliberal düşüncenin maskesini düşürmüş görünmektedir. Yaşanan kısıtlar bireysel hak ve özgürlükleri, katılımcılığı göz ardı eden uygulamalardır. Amaç halk sağlığının güvence altına alınması olduğunda alınan önlemler, boyutları ne olursa olsun mübah mıdır? Kişi mahremiyeti ne noktada başlamakta ve bitmektedir? Can havliyle bu soru çok gündeme alınmamış olsa da, kısıtlama ve takip uygulamalarının izlerinin uzun dönem tartışmalarında sürülebileceği şüphe götürmez.

Devletin asli fonksiyonlarına dönmesi, pek çok alandan elini çekmesi gerekliliği neoliberal ideolojinin sıkça yinelediği bir söylemdir. Fakat kamu örgütlerinin, COVID-19 sürecini omuzlayan örgütler olduğu görülmüştür. Çalışmanın ele almış olduğu politika uygulamaları, habis sorunların aşılmasında kamunun ve kamu çalışanlarının ne derece etkin ve ağırlıklı yeri oldu-



ğunun altını da çizmektedir. Devletler başta sağlık sektörünün aksamadan işlemlerini sağlayacak önlemler alınması olmak üzere ekonomik olarak daha önce görülmemiş teşvikler, yardım fonları tasarlamak,²³ işsizlikteki ani ve büyük artışlarla başa çıkmak için yeni yöntemler bulmak için çabalamışlardır (OECD, 2020: 3, BBC, 2020a). Uzmanlar alınan tüm önlemlere rağmen dünya ekonomisinin COVID-19 öncesi hâline gelmesinin yaklaşık iki yılı bulacağını, salgının yaklaşık 2,7 milyar işçiyi etkileyeceği öngörülmektedir. Dünya ekonomik sisteminin yoğun biçimde birbirine bağlanmış olması da ekonomik sorunun aşılmasını zorlaştıracaktır.²⁴ Bunun yanı sıra doğan ekonomik sonuçların, kişilerin ve malların seyahatindeki kısıtların da yoksulluğu artırdığı belirtilmektedir (www.reuters.com, 2020; ILO, 2020).

Ekonomik yaşamdaki etkileri ilk etapta görülebilmekle birlikte, salgının kademe kademe görülecek domino etkileri de olması olasıdır. Domino etkisine ilk örnek eğitim başlığında verilebilir. Eğitime ulaşım olanakları, kamu yönetimlerinin hâlihazırda çözmesi gereken bir sorundur. Uzaktan eğitimle, bu sorun daha da derinleşmiştir. Dünyadaki 71 ülkedeki nüfusun yarıdan azı internet erişim olanaklarına sahiptir. Bu eşitsizliğe rağmen internet üzerinden sunulan uzaktan eğitimin, uzun vadede eğitim krizini derinleştirecek etkiler oluşturacağını bugünden kestirmek çok da zor değildir (www.unicef.org, 2020). Salgın sürecinde evde kalmanın yarattığı psikolojik ve fizyolojik etkiler, dezenfekte işlemleri için kullanılan kimyasal maddelerin doğuracağı sağlık sorunları, salgının yayılmasını engellemek için kullanılan maske, tek kullanımlık plastik atıklarının geri dönüşümü gibi sorunlar da salgın sonrası kamu yönetimlerinin ele alması gereken pek çok sorundan kimisi olacaktır.

Çalışma, COVID-19 merceği ile daha habis sorunları yakınsak biçimde ele almıştır. COVID-19 ve daha başka pek çok habis sorun, kamu yönetimlerinde ele alınmayı beklemektedir. Buna paralel olarak, teknolojik gelişmelerin doğurduğu yenilikler ve etkiler, bambaşka bir yüzyılın kamu yönetimlerini beklediğini işaret etmektedir. Uzay çalışmaları, büyük veri, yapay zekâ, gen mühendisliği gibi yeni gelişmelerin yarattığı habis sorunlar yeni yüzyılın gerçekleridir. Kamu yönetimlerinin bu sorunların sınırları ve hatta gezegeni aşan etkisi üzerine daha fazla eğilip yeni kurgular inşa etmesi artık bir gereklilik olmuştur (Boin ve Lodge, 2016: 290). Tek tek örgütleri, örgütlerin kısa dönem ölçümlerinde daha kârlı ve performanslı çalışmasını hedefleyen bilincin, habis sorunların doğasını kavramakta çaresiz kalacağı söylenebilir. Bütünleşik bakış açısının ve çalışma biçimlerinin içselleştirildiği, uzmanlaşma ve uzmanlara daha çok alan açan yeni bir kurgu ile kamu yönetimlerinin biçimlendirilmesi, habis sorunları aşmak için izlenmesi gerekli yol olarak belirmektedir. Devlet örgütlenmesinde hâlihazırda kullanılan hizmete özgülenmiş özerk örgütler bulunmaktadır (Rumelili Koç, 2019: 4). Benzer biçimde habis sorunlar için oluşturulacak özerk örgütler de kendi bünyeleri içerisinde sorunlara çare arayabilir. Özerk yapıdaki örgütlerde uzmanlar sadece tavsiye kararları değil, uzmanlıklarından doğan özerk kararlar alarak da çözüme katkı sunabilir.

Sonuç

Habis sorunların doğasının oldukça karmaşık olduğu görülmektedir. Bu sorunları çözmek için teknolojik olarak pek çok yatırım, yoğun ve nitelikli insan gücü, uzun dönemli planlama, sonuca ulaşmayacağı olasılık dahilinde olsa bile çözüme ilişkin denemelerin gerçekleştirilmesi gerekir.

²³ Avrupa Birliği liderleri uzun ve tartışmalı bir müzakere süreci sonunda, COVID-19 salgının Avrupa ekonomisinde yarattığı etkiyi gidermek üzere 750 milyar Euro büyüklüğünde bir kurtarma paketi planı üzerinde uzlaşmaya varmışlardır. Belçika Başbakanı, "Avrupa Birliği şimdiye dek gelecek için hiç böylesi büyük bir yatırım yapmamıştı," sözleriyle miktarın büyüklüğünün altını çizmiştir (BBC, 2020a).

²⁴ Suudi Arabistan 2020 yılında hacı kabul etmeyeceğini açıklamıştır. Geçtiğimiz yıl yaklaşık 2 milyon hacı Suudi Arabistan'ı ziyaret etmiştir. Bu durumdan Suudi Arabistan'daki pek çok sektör etkilenmektedir. Fakat küresel yapı nedeniyle etki sadece bu ülkeyle sınırlı kalmamaktadır. Hac ibadetinin son günü kesilen kurbanların tedarikçisi Bangladeş, en çok hacı adayını gönderen Pakistan da ekonomik olarak büyük etki görecek ülkeler arasında yer almaktadır (BBC, 2020b).

Mutlak sonuca ulaşmaktan çok, tutarlı eylem içinde kalarak sorun yönetimi gerçekleştirilmelidir. Çözüm, belirsizliklerle zincirlenmiştir. Bu özellikleriyle habis sorunlar, munis sorunlardan ayrışır. Özel sektör kuralları ve işletmeci düşünce sistemi ile habis sorunların çözümlerinin yapılabirlik değerlendirilmesi oldukça düşük görünmektedir. Bu nedenle karar alıcıların habis sorunları dışladıkları, göz ardı ettikleri, öteledikleri özetle benimsemek istemedikleri görülmektedir. Tüm bunlara ek olarak YKİ'nin piyasa kuralları ve özel sektör ilkeleriyle bezenmiş bünyesi, habis sorunların çözümü için sağlıklı bir yapı oluşturmamaktadır.

Lakin kimi habis sorunlar görmezden gelinemeyecek, ötelenemeyecek kadar etkili biçimde toplumların yaşamında yer tutar. Karar alıcıların bu sorunlara kayıtsız kalması olanaksızlaşır. Böyle bir etkiye sahip bir habis sorun olan COVID-19'un ülkelerce nasıl ele alındığı çalışmamızda değerlendirilmiştir. Sürecin hızlı biçimde ve pek çok karar alarak yönetildiği görülmektedir. Oluşan yıkımın büyüklüğü nedeniyle hızlı davranılması gerekse de soruna ilişkin asıl yorumlama, virüs etkisini yitirip toplumlar soluklanılabildiğinde yapılabilecektir. Sorunun asıl nedenlerine odaklanma ve sorunun yarattığı yıkım, acil baskı ortadan kalkıp ortam yumuşadığında gündeme gelecektir. Bu dönemde kamu yönetimleri (düşünsel, kurumsal, sosyal ve örgütsel yapılarını; ilkelerini, değerlerini, süreçlerini, etkileşim ve ilişki içerisinde buldukları öğeleri içeren) mevcut yapılarını, COVID-19 deneyimi ile irdeleyecektir. Bu çalışma ve akademik alanda yapılacak benzeri çalışmalar da bu irdelemeye önemli veri sağlayacaktır.

Çeşitli açılardan salgınla mücadele politikalarını örneklediğimiz ülkelerde, salgının önemli sosyal ve ekonomik etkileri görülmektedir. COVID-19 süreci hâlen devam etmektedir. Bu nedenle genellemelerde bulunmak, büyük ve kesin sonuçlar çıkarmak için çok erken olduğu kuşku götürmez bir gerçektir. Fakat salgın bittiğinde, pek çok şeyin eskisi gibi olamayacağı da bugünden görülmektedir. Kamu yönetimi dilinin ve uygulamalarının da bu değişimden etkilenmesi beklendir. Nasıl ki 1930'larda yaşanan ekonomik darboğaz keynesyen, 1970'lerde yaşanan ekonomik darboğaz ise neoliberal ekonomi politikalarını doğurduysa, COVID-19 salgınının oluşturduğu ekonomik yıkımın da önemli gelişmelere gebe olduğu söylenebilir. COVID-19 döneminde dünyanın iddia edildiği gibi küresel bir köy değil, ulusal çıkarların ve salgınların kolayca sınırlar çizebildiği bir gezegen olduğu görülmüştür. Yaşananların çeşitli birliklerin sorgulanmasına, ulus-devlet kavramının tekrar değerlendirilmesine ve belki de güçlenmesine yol açması olasıdır dahilindedir. Bambaşka bir dünya ve bu dünyada kamu yönetimlerinin çok farklı biçimlenmesi söz konusu olabilir.

Kaynaklar

Alford, J. ve Head, B. W. (2017). Wicked and less wicked problems: A typology and a contingency framework. *Policy and Society*, 36 (3), 397-413.

Altuğ, B. (2020a). *Dünya Sağlık Örgütü'nün Covid-19 kronolojisi: Çelişkiler, soru işaretleri, kaos ve ABD faktörü*. <https://www.aa.com.tr/tr/analiz/dunya-saglik-orgutunun-kovid-19-kronolojisi-celiskiler-soru-isaretleri-kaos-ve-abd-faktoru/1809458> (19.07.2020)

Altuğ, B. (2020b). <https://www.aa.com.tr/tr/koronavirus/dunya-saglik-orgutu-yeni-tip-koronavirusu-kuresel-salgin-ilan-etti/1762600> (25.06.2020)

Baekkeskov, E. (2016). Same threat, different responses: Experts steering politicians and stakeholders in 2009 H1N1 vaccination policy-making. *Public Administration*, 94 (2), 299-315.

Baekkeskov, E. ve Rubin, O. (2014). Why pandemic response is unique: Powerful experts and hands-off political leaders. *Disaster Prevention and Management*, 23 (1), 81-93.

Bicker, L. (2020). *Coronavirus: How South Korea 'crushed' the curve*. <https://www.bbc.com/news/av/world-asia-52584494/coronavirus-how-south-korea-crushed-the-curve> (23.06.2020).



Boin, A. ve Lodge, M. (2016). Designing resilient institutions for transboundary crisis management: A time for public administration. *Public Administration*, 94 (2), 289-298.

Brinkerhoff, D. W. (2014). State fragility and failure as wicked problems: Beyond naming and taming. *Third World Quarterly*, 35 (2), 333-344.

Cohen, S., Eimicke, W. ve Horan, J. (2002). Catastrophe and the public service: A case study of the government response to the destruction of the World Trade Center. *Public Administration Review*, 62 (4), 24-32.

Comfort, L. K. (2002). Rethinking security: Organizational fragility in extreme events. *Public Administration Review*, 62 (4), 98-107.

Çetin, Ş. (2020). *Avrupa Hastalık Kontrol Merkezi: Maske sadece ilave koruma aracı olabilir*. <https://www.aa.com.tr/tr/koronavirus/avrupa-hastalik-kontrol-merkezi-maske-sadece-ilave-koruma-araci-olabilir/1828244> (26.06.2020).

Donahue, A. K. ve O'Keefe, S. (2007). Universal lessons from unique events: Perspectives from Columbia and Katrina. *Public Administration Review*, 67 (1), 77-81.

EC (2010). *Assessment report on EU-wide pandemic vaccine strategies*. https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/communicable_diseases/docs/assessment_vaccine_en.pdf (22.06.2020)

Farazmand, A. (2007). Learning from the Katrina crisis: A global and international perspective with implications for future crisis management. *Public Administration Review*, 67 (1), 149-159.

Gao, X. ve Jianxing, J. (2020). Public governance mechanism in the prevention and control of the COVID-19: information, decision-making and execution. *Journal of Chinese Governance*, 5(2), 178-197.

Guida, M. (2020). *İtalya'da koronavirüs travması*. <https://www.aa.com.tr/tr/analiz/italya-da-koronavirus-travmasi/1767496> (25.06.2020).

Gutiérrez, P. ve Kirk, A. (2020). <https://www.theguardian.com/world/ng-interactive/2020/jun/25/revealed-data-shows-10-countries-risking-coronavirus-second-wave-as-lockdown-relaxed> (06 26, 2020).

Güler, B. (2020). İdarenin Covid-19 pandemisine ilişkin sokağa çıkma yasağı kararlarının kanuni idare ilkesi kapsamında değerlendirilmesi. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 38 (2), 180-201.

Hart, P., Uriel, R., Alexander, K. (2020). Crisis decision making: The Centralization Thesis revisited. *Administration & Society*, 25(1), 12-44.

Head, B. W. (2008). Wicked Problems in Public Policy. *Public Policy*, 3 (2), 101 – 118.

Head, B. W. (2018). Forty years of wicked problems literature: forging closer links to policy studies. *Policy and Society*, 38 (2), 180-197.

ILO (2020). COVID-19: Job creation through employment-intensive public works programmes, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_743537.pdf (05.05.2020).

Kapucu, N. (2005). Interorganizational coordination in dynamic context: Networks in emergency response management. *Connections*, 26, 33-48.

Kettl, D. F. (2020). States Divided: The Implications of American Federalism for COVID-19. *Public Administration Review*, 80(4), 595-602.

Koç, Ü. (2019). Green growth and Turkey. *Proceedings of the International Conference on Technology and Science Volume 2*, 770-778.



Koç, Ü. (2020). Sektörel enerji tüketimi ve ekonomik büyüme. *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi*, 55 (1), 508-521.

McConnell, A. (2016). Reappraising wicked problems: Wicked policy vs. simple politics. *66th Annual International Conference 21-23 March 2016* (s. 1-16). Brighton: Political Studies Association (PSA).

Mervis, J. ve Malakoff, D. (2020). <https://www.sciencemag.org/news/2020/02/trump-s-2021-budget-drowns-science-agencies-red-ink-again> (23.06.2020)

Miller, S. (2020). <https://www.theatlantic.com/international/archive/2020/04/angela-merkel-germany-coronavirus-pandemic/610225/> (30.06.2020).

Gürbilek, N. (1992). *Vitrinde yaşamak 1980'lerin kültürel iklimi*. İstanbul: Metis Yayınları.

Newman, J. ve Head, B. W. (2017). Wicked tendencies in policy problems: Rethinking the distinction between social and technical problems. *Policy and Society*, 36 (3), 414-429.

OECD (2020). Public management and the coronavirus (Covid-19) pandemic: Emerging responses and initial recommendations, [https://www.oecd.org/governance/budgeting/PEM-Responses-to-Coronavirus-\(Covid-19\).pdf](https://www.oecd.org/governance/budgeting/PEM-Responses-to-Coronavirus-(Covid-19).pdf) (21.07.2020).

Oord, V., ve ark. (2020). Network of networks: Preliminary lessons from the Antwerp Port Authority on crisis management and network governance to deal with the COVID-19 pandemic. *Public Administration Review*, 80 (5), 880-894.

Oppenheimer, M., ve ark. (2019). *Discerning experts: The practices of scientific assessment for environmental policy*. Chicago: University of Chicago Press.

Plumer, B. ve Davenport, C. (2019). *Science under attack: How Trump is sidelining researchers and their work*. <https://www.nytimes.com/2019/12/28/climate/trump-administration-war-on-science.html> (23.06.2020)

Qi, Y., Du, C. D., Liu, T., & Dong, X. Z. (2020). Experts' conservative judgment and containment of COVID-19 in early outbreak. *Journal of Chinese Governance*, 5 (2), 1-1.

Rumelili Koç, M. Ö. (2019). Merkez Bankacılığı hizmetinin özerkliği bağlamında Merkez Bankaları. *Memleket Siyaset Yönetim*, 14 (31), 1-28.

Roberts, A. (2020). The third and fatal shock: How pandemic killed the Millennial Paradigm. *Public Administration Review*, 80 (4), 603-609.

Samancı, U. (2016). Uluslararası Sağlık Tüzüğü (2005) ve hukuki niteliği. *D.E.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi*, 16 (2), 113-169.

Uzun, A. (2020). Bir araştırma nesnesi olarak habis sorunlar ve kamu yönetimi disiplini. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 15 (2), 663-676.

Weible, C. M., ve ark. (2020). COVID 19 and the policy sciences: initial reactions and perspectives. *Policy Sciences*, 53, 225-241.

Zhang, F., Welch, E. W., Qing, M. (2018). Public organization adaptation to extreme events: Mediating role of risk perception. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(3), 371-387.

Diğer Kaynaklar

<https://www.unicef.org/turkey/bas%C4%B1n-b%C3%BCltenleri/unicef-uyar%C4%B1yor-covid-19-salg%C4%B1n%C4%B1-s%C4%B1ras%C4%B1nda-uzaktan-e%C4%9Fitime-eri%C5%9Fimde-e%C5%9Fitsizlik> (21.07.2020).

<https://www.ft.com/content/3da73290-5067-11ea-8841-482eed0038b1> (20.07.2020).



<https://www.milliyet.com.tr/dunya/suru-bagisikligi-derken-virus-johnsoni-davurdu-6175764> (22.06.2020).

<https://www.reuters.com/article/us-usa-fed-mester/feds-mester-says-it-could-take-two-years-for-economy-to-return-to-pre-covid-levels-idUSKBN23P37J> (18.06.2020).

<https://www.dw.com/tr/ds%C3%B6-hasta-de%C4%9Filseniz-maske-takmay%C4%B1n/a-52960468> (26.06.2020).

<https://www.cedefop.europa.eu/en/news-and-press/news/estonia-responses-covid-19-outbreak> (21.07.2020).

<https://www.ntv.com.tr/saglik/kamu-ve-ozel-tum-saglik-calisanlarina-istifa-kisitlamasi,cAroEEv5xE-yrUwSCwnZ6A> (17.07.2020).

<https://www.trthaber.com/haber/dunya/dsoden-hukumetlere-tavsiye-halka-acik-alanlarda-maske-takilsin-490265.html> <https://www.trthaber.com/haber/dunya/dsoden-hukumetlere-tavsiye-halka-acik-alanlarda-maske-takilsin-490265.html> (29.07.2020).

www.bbc.com. (2020a). <https://www.bbc.com/news/world-europe-53481542> (06 21, 2020).

www.bbc.com. (2020b). <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-53442394> (07 17, 2020).

www.bbc.com. (2020c). <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-52767844> (18.06.2020).