



COVID-19 Sonrası Dönem ve Türkiye’de Yeni Kurumsal Siyaset

Doç. Dr. Abdurrahman Babacan

Doç. Dr. Abdurrahman Babacan

Doç. Dr. Abdurrahman Babacan, Marmara Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü'nde doktora tezini hazırladı. Beş yıl Marmara Üniversitesi Orta Doğu Araştırmaları Enstitüsü'nde araştırma görevlisi olarak çalıştıktan sonra, 2016 yılında İstanbul Medipol Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü'nde öğretim üyesi olarak göreve başladı. 2019 yılında Siyaset Bilimi alanında doçentliğini aldı. Ağırıklı çalışma alanları siyaset felsefesi, Türkiye siyasi hayatı, siyaset teorisi, küresel siyaset ve iktisat felsefesidir.

Assoc. Prof. Abdurrahman Babacan

Assoc. Prof. Abdurrahman Babacan completed his Ph.D. at Department of Political Science and International Relations, Marmara University. After working as research assistant at Marmara University Institute for Middle Eastern Studies for five years, he started to work as faculty member at Istanbul Medipol University Department of Political Science and Public Administration in 2016. In 2019, he became an associate professor in Political Science. His research interests are political philosophy, Turkish politics, political theory, global politics and economic philosophy.

COVID-19 Sonrası Dönem ve Türkiye’de Yeni Kurumsal Siyaset

Doç. Dr. Abdurrahman Babacan

İstanbul Medipol Üniversitesi

ababacan[at]medipol.edu.tr

Özet

Siyasete ve siyasal süreçlere kurumsal zeminde bakmanın önemi, içerik ve form değişimiyle eş zamanlı şekilde derinleşiyor ve yerleşik hâle gelmeye başlıyor. Toplumsal dinamikleri içine alan demokratik norma dayalı bir kurumsal kültüre geçişle birlikte, kurumların da toplumdaki siyasi ve sosyo-ekonomik gücün dağılımına bağlı şekilde ortaya çıktığı yeni bir kurumsal siyaset zemini öne çıkıyor. Merkezi kurumsal aktör olarak devletin geçirdiği yapısal dönüşüm de bu zeminin bir ürünü olarak kabul edilebilir. Daha katılımcı, daha esnek, daha toplumsal-temelli, daha değer-içerikli yeni bir siyaset anlayışını işaret eden bir değişim olgusu yaşanıyor. Türkiye’deki durum ise, bu izahı bağimsız olmayan; ancak özel bağlamın yarattığı münhasır gerçeklerinden de kopuk olamayacak bir yapısal zemini işaret ediyor. “Devletçi merkez” ile “toplumsal merkez” arasındaki tasavvur çatışması üzerinden şekillenmiş bir kurumsal zemin bu. Bu noktada, bir süredir yürütülen siyasetin kurumsal değişim sürecinde, diğer reformların yanı sıra Cumhurbaşkanlığı sisteminin, gerek yürütmenin yapısına dönük zihinsel paradigma değişimi gerekse sistemin kurumsal ve yönetsel bazda duyarlılık, etkinlik ve esneklik temelli işletilmesinin imkânlarının zorlanması anlamında yeni bir faz olduğu söylenebilir. Bu yeni kurumsal siyaset zemininin Türkiye’de COVID-19 sürecinin işaret ettiği izlekte yönetsel süreçteki karşılığı ise üç anahtar kelime ekseninde örgülenen bir modele yaslanıyor: koordinasyon, eşgüdüm, yönetim. Bu bağlamda, bir bütün olarak COVID-19 ve post-COVID-19 döneminin bizlere ne gösterdiğine ilişkin somut pratikte Türkiye, oluşan bu yeni yönetsel modeli kurumsal siyasetinin stratejik izleği olarak belirleyen bir zemine yaslanıyor.

Anahtar Kelimeler

Kurum, devlet, geleneksel siyaset, cumhurbaşkanlığı sistemi, koordinasyon, eşgüdüm, yönetim, COVID-19, yeni kurumsal siyaset

Post-COVID-19 Period and New Institutional Politics in Turkey

Abstract

Politics and political processes on the institutional ground is being deepened simultaneously with the change in the content and form. With the transition to an institutional culture based on a democratic norm that includes social dynamics, a new institutional political ground stands out, in which institutions emerged depending on the distribution of political and socio-economic power in society. The structural transformation of the state as a central institutional actor is, then, a product of this ground. A new phenomenon of change exists, indicating new perception regarding politics with a more participatory, more flexible, more social-based and more value-content. The situation in Turkey, while pointing to the ground not irrelevant from this explanation; however, it points out a structural basis that cannot be disconnected from its exclusive realities, created by its special context. This is an institutional basis shaped by the conflict of envision between the “statist center” and the “societal center”. At this point, it can be said that, in the process of institutional change of politics for a while, along other reforms, the Presidential system is a new phase in terms of a paradigmatic change regarding the mentality of the executive and the possibilities of operating the system based on sensitivity, effectiveness and flexibility on an institutional and administrative basis. This new institutional politics on the grounds of the administrative processes in the trajectory pointed out by the COVID-19 process in Turkey, is leaning to a pattern of interwoven keywords: coordination, governance. In this context, the concrete practice in Turkey, regarding what COVID-19 and post-COVID-19 periods show in total, is leaning on a base that identifies this new administrative model as the strategic path of its institutional politics.

Keywords

Institution, state, conventional politics, presidential system, coordination, governance, COVID-19, new institutional politics

Giriş

2019'dan 2020'ye geçiş kesitindeki kısa bir zaman dilimi, dünyanın yakın geçmişte görmediği sarsıcı bir küresel şokla irkildiği uzun bir dönem olarak hatırlanacak. COVID-19, bu anlamıyla, içerdiği muhtevanın varoluşsal etkileriyle, modern bilimsel dünyanın bambaşka ufuklara yol almayı tartıştığı bir zamanda insanlığın varlık serüveninin tam merkezine oturdu. Küresel siyasetin içine girdiği türbülânstan nasıl çıkacağı, bunun ulusal siyasete; dahası, en genel manada bireysel ve toplumsal hayata yansımalarının neler olabileceği, şimdiden birçok akademik çalışmanın başat konusu halini aldı.

Devletlerin süreç dâhilinde gösterdiği kurumsal yeterlilik/yetersizlikler, küreselleşme pratiğinin ürettiği reel sonuçlar, küresel yönetim olgusunun artıları-eksileri, uluslararası kurumların performans baremi gibi parametreler, dünya toplumları açısından sürecin genel muhasebesini gerekli kılacak önemli çıktılar üretti. Zira bu küresel salgın, insan hayatının temel unsurlarını (sağlık, yoksulluk, sosyal adalet, sosyal politika, iktisadi hayat, değerler, kurumlar) kuşatan bir varlık krizini işaret eden şoklar barındırıyor.

Bu makale, en temelde, COVID-19'un bizlere neyi gösterdiğini soruyor. Bunu yaparken, meselenin Türkiye'ye, orada da kurumsal siyaset mekanizmasının işleyiş biçimine ilişkin bir analiz penceresi açmayı hedefliyor. Makalenin savı, tam bu noktada, bu pencerenin bize kendiliğinden, yeni siyaset zeminindeki perspektiflerin yönünü göstereceği. Makaleyi iki ana çerçevede tasarladık. İlki, teorik/kuramsal tartışmalar ve bunların yol göstericiliğinde, ortaya çıkan pratiklere ilişkin bölüm. Kurumların anlamı, rolü, yenilenmeyi oluşturan dinamikler ve açıklayıcı farklı modellerden yola çıkılarak kurumların şekillenışı, yetersizlikleri ve imkânları tartışılacak. Bu, hem COVID-19 sürecinde şahit olduğumuz kriz durumunun dinamikleri ve sebepleri üzerine düşünmemize olanak tanyacak hem de merkezi kurumsal aktör olarak devletin durduğu zemin üzerinden liberal Batı kurumsal siyasetinin evirildiği yöne ilişkin tespit ve

anlamlandırma imkânını sunacak. İkinci bölüm ise Türkiye örneğinin tartışılacağı bölüm. İlk, Türkiye’de yakın siyasal tarihin tecrübe havuzunda geleneksel/konvansiyonel siyasetin durduğu zeminin bugünkü dinamikler bakımından nereye oturduğu sorgulanacak. Buradan hareketle, ülkede Cumhurbaşkanlığı sistemiyle içerisine girilen anayasal-kurumsal değişimin, siyasetin zemini ne nasıl yansıdığı, COVID-19 sürecinin sunduğu işaret taşlarıyla ele alınacak. Yeni bir siyaset formunu gerek küresel gerek ulusal ölçekte dayatan değişim süreci; yönetim, koordinasyon, eşgüdüm gibi kavramsal bloklar üzerinden, COVID-19 sonrası kurumsal siyasete neler söylüyor? Üzerinde duracağımız son soru bu. Bu sorular bütünü, en temelde, Türkiye’nin kurumsal siyaset anlayışı ve pratikleri bakımından nerede durduğuna yönelik hem bir içgörü hem de gelecek projeksiyonunun nereden tutulabileceğine ilişkin bir öngörü imkânını sağlayacak.

Kavramsal Zemin: Yeni Kurumsal Siyaset

Kurumlar ve Kurumsal Siyaset: Yeni Olan Ne?

Siyaset biliminin kurumsal tartışmalarında farklı açıklayıcı modeller arasında kurumsal siyaset yaklaşımı, içerdiği parametreler bakımından zengin ve ufuk açıcı tartışmaları tetikleyen bir model olarak belirir. Öyle ki, siyaset etme biçimine dönük tek-boyutlu analiz biçiminden çok disiplinler arası bir yaklaşım dâhilinde olguları ele alırken, bu disiplinlerin sağladığı dinamik yapıyı da kendi iç revizyon sürecinde bir kazanıma dönüştürür. Sosyoloji, iktisat, tarih, antropoloji ve yönetim bilimlerine içkin teoriler arasında gidip gelen yapıyla, -çoğunlukla sanıldığı aksine- dinamik bir siyaset perspektifinin oluşumuna da ciddi katkı sağladığı belirtilebilir. Makalenin ana sorusu ekseninde örgülenen teorik çerçeve, bu bakımdan, kurumsal siyaset perspektifine yaslanmayı gerektirirken, kurumsallık anlayışımızın statik bir yerden konumlanmadığını baştan ve özellikle belirtmeliyiz. Aksine kurumsal siyaset derken farklı parametrelerin etkiyerek oluşturduğu dinamik sürecin dışlanmadığı bir yeni anlama biçiminden söz ediyoruz.

20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren eski kurumsal siyaset anlayışının formel sınırlılıklarından sıyrılan ve kurumların önemine vurgu yapan bilimlerin birbirleriyle etkileşimi neticesinde ortaya çıkan yeni kurumsalcılık perspektifi, son dönemde siyasal-sosyal-iktisadi analiz biçimlerinde yaslanılan teorik çerçeve olmaya başladı. Özellikle, “statik bir pozisyonda konumlandırılan devletin ve ona içkin olan kural ve prosedürlerin bağımsız değişken, demokrasilerdeki yönetsel işleyişin ise bağımlı değişken” olarak kabul gördüğü geleneksel nedenselliğin artık işlemeyeceği anlaşıldıktan sonra (Rhodes, 2006, s. 94) yeni kurumsal siyaset anlayışı, ivmesini hızlandırdı. Montesquieu ve Tocqueville gibi düşünürlerin, formel kurumlar anlayışına dayalı bir yaklaşımla izaha giriştikleri kalkınma tezleri, 20. yüzyıldaki iki büyük küresel şok -Büyük Buhran ve İkinci Dünya Savaşı- tarafından tarumar edilirken, yerleşik kurumsal düzenleme ve etkinliklerin meşruiyetleri de ciddi biçimde sorgulanıyordu. Keza bu içsel olarak aynı zamanda Aydınlanma’nın da sorgulanması idi. Zira formel

kurallar üzerinden ortaya konan siyasal kurumsallık-kalkınma ilişkisi, aynı zamanda Aydınlanma zihninin doğrudan bir ürünüdür. Acemoğlu ve Robinson (2004, s. 87) bundan yıllar sonra, siyasal ve iktisadi kurumların *yağmalayıcı* değil *kapsayıcı* olması zaruretiyi ortaya koyarken, bunun başat koşullarından birisinin toplumsal dinamikleri içine alan demokratik norma dayalı bir kurumsal kültüre geçiş olduğunu belirtiyorlardı. Öyle ki kurumlar, ülkedeki/toplumdaki siyasal ve sosyo-ekonomik gücün –ki bu, demokrasinin baremini gösterir– dağılımına bağlı şekilde ortaya çıkar, gelişir veya kötüleşir. Bu bakımdan bakıldığında kurumlar, tarihsel kurumsalcılığın temel dayanağının aksine, bağımsız değişken değil, bilakis bağımlı değişken olarak beliren aygıtlara dönüşür. Yani nedensellik, yön değiştirmiştir:

Formel kurallardan oluşan kurumlar → demokrasilerdeki yönetsel işleyiş



Toplumsal ihtiyaçlar/çıkarlar, sosyal etkileşim, toplumdaki güç dağılımı (demokratik norm) → kurumlar

March ve Olsen (1984, s. 738)'in yeni kurumsal siyaset anlayışına dayalı “kurumsallık” tanımı de bu yeni anlama biçimini ifade ediyor. Yazılı kuralların formalizminden çok daha geniş; yazılı olmayan alışkanlıkları, değer yargılarını ve toplumsal-kurumsal ahlak anlayışını da içerecek biçimde yeniden tanımlanan bir kurum anlayışı, ilgili sistemin siyasasını da köklü biçimde şekillendirecek bir etki alanı anlamına geliyor. Bu, sosyolojik yeni kurumsal siyaset perspektifinin de üzerine vurgu yaptığı bir tanım esasen. Zira davranışsal ve rasyonel tercih teorilerinin siyaseti tanıma biçimindeki *faydacı* ve *bireyci* metodolojisinin, siyasal kurumları ve siyaseti eksik ve yanlış tarif ettiğini iddia ederken siyasal analizde değer merkezli açıklama tarzını siyasetin evrileceği yön olarak işaret ediyor. Sosyolojik kurumsalcılığa göre, çünkü, her iki model de siyasal ideallere zarar vererek kurumların, siyasete dair bir anlam sistemi sağladığı tezini dışlayan bir formalizme yaslanıyor. Bunu ya ampirik/gözlemlenebilir olgulara dayanarak (davranışsal teori) ya da doğrudan iktisadi rasyonel teoriye siyasal alanı endeksleyerek (rasyonel tercih teorisi) gerçekleştiriyorlar. Yani siyasi idealler, analiz dışı kalıyor.

Oysa siyasal kurumlarla ilgili normatif kurallar, siyasal hayatın işleyişi ve siyasal aktörlerin perspektifleri ve davranışları üzerinde dönüştürücü etkiler yaratabilecek kurallardır. İşte “yeni siyaset” denilen olgu, ifade ve etkinlik gücünü bu norm ve anlam dünyasından alır. Kurumlar da bu zeminden yükselerek bu yeni siyaset zemininde yeni işlevler üstlenirler. Zira bir yandan kendi içinde değer barındıran, toplumsal ihtiyaç ve baskıların ürünü olarak ortaya çıkan (Selznick, 1957, s. 5); ve istikrar, değer ve davranış kalıplarıyla şekillenmiş kuralları ihtiva eden (Huntington, 1968, s. 12) yapılar olarak siyaseti dönüştürürlerken, bir yandan da kendi birikimleri üzerinde değişebilen (Sojin ve Huber, 2013, s. 261) dinamik ve fonksiyonel organizmalardır. Weber (1978, s. 41) bu fonksiyonelliği, sosyal ilişkileri düzene koyan, davranışlardaki farklılığı

azaltarak kişisel çıkarlardan müteşekkil muhtemel meşgaleleri sınırlandıran ve bunları ortak iyiye yönlendiren bir zeminden üzerinden tarif ediyor. Ki bu, bir yönüyle kurumların, bahsini ettiğimiz, siyasete değer ve anlam dünyası yaratması işleviyle örtüşen bir açıklama biçimidir.

Kurumların, sosyal etkileşim ve tarihsel hadiselerin ya da birikimlerin bir ürünü olduğu savına, Moore (1966, s. 67-68)'un, kurumlar ve siyasal gelişmenin üç farklı neticesi olarak İngiltere (demokrasi), Almanya (faşizm) ve Rusya (komünizm) örneklerini kıyasladığı yaklaşımında daha somut bakmak mümkün olabilir. Zira bu ülkelerde söz konusu siyasal sistem tiplerinin ortaya çıkış dinamiklerinin, dönemin koşulları bağlamında güçlü bir orta sınıfın varlığı ya da etkinlik düzeyine ve tarımsal iktisadi ilişkilerin organizasyon biçimine bağlı olarak gelişen siyasal kurumsallaşmadan kaynaklandığı görülüyor. Easton (1957, s. 383) da paralel şekilde siyasal sistemi toplumun bir alt sistemi olarak tanımlarken, kültürel ve sosyo-ekonomik dinamiklerin kurumlar-sosyal aktörler etkileşimini belirleyen faktörler olmaları itibarıyla esasen siyasal sistemin belirleyici unsurları olduklarını belirtir. Yakın dönem dünya tarihinin bizlere gösterdiği gibi siyasal ve iktisadi kurumsal yapılar, makro düzeyde ortaya çıkan birtakım sosyo-ekonomik ve siyasal süreçler eliyle değişmektedir. Büyük Buhran gibi bir iktisadi çöküşle gelen yeni yoksulluk biçimlerinin ülkelerdeki siyasi yapıları kökten sarsması, ya da İkinci Dünya Savaşı sonrası düzenin tahayyüllerinin parçalandığı dönemde refah devletinin yerini parasalcı ekonomi-politik sosyal tasavvura bırakması durumlarında görüldüğü üzere (Peters, Pierre ve King, 2005, s. 129).

1980'den sonraki küresel dönüşümden nasibini alan ulusal siyaset, siyasal kurumların doğuşu, değişimi ve siyasal-sosyal-iktisadi aktörlerle ilişkisini artık formelin yanı sıra informel konvansiyonlara ve yasalın yanı sıra kültürel faktörlere dikkat çekerek revize etti. Örneğin söz konusu tarihsel dilimde Türkiye'de Özal dönemi yönetim perspektifinin bürokrasi kurumuyla olan ilişkisi, bu yönüyle, Özal'ın şahsına münhasır özelliklerinin yanı sıra bu yapısal-teorik boyutla da oldukça ilişkili. Yani kurumlar ile aktörler ve olgular arasında yeniden bir tarif söz konusu iken, kurumların değişime dirençleri de yeniden ele alınıyor. Mesela Dünya Bankası'nın 1980 sonrası söylem tonunu kurumsal gelişim/dönüşüm ve iyi yönetişime kaydırması bu açıdan dikkate değer. Ya da Montesquieu'nun *Kanunların Ruhu Üzerine*'de İngiliz siyasal sisteminin üzerine bastığı ve yükseldiği 'kuvvetler ayrılığı' nosyonunun, çok daha dinamik bir kurumsal değişim perspektifiyle yeniden ele alınmasını getiren farklı bir anlama biçimi bu. (Kalkan, 2015).

Değişim konusuna çok statik bir pozisyondan bakan; değişimi, nadiren görülebilen, görüldüğünde ise etkisinin çok sınırlı olacağı bir olgu mesabesinde gören tarihsel kurumsalcılığın tezleri, bugün aynı teorik çerçeve içerisinde dahi itibarını yitirmiş durumda. Hele ki herhangi bir siyasal sisteme sürekli farklı girdilerin o sistemi dönüştüreceği savını ortaya koyan sistem teorisinin ve bunun bir adım ötesinde değişimin, mümkünün ötesinde zaruri olduğunu belirten modernleşme teorisinin (Lipset, 1967) öngörülerine bakılırsa, kurum-

sal siyasetteki değişim olgusunun artık ciddi biçimde dönüştüğünü söylemek abartılı bir çıkarım olmaz. Bu yönüyle kurumsal dönüşümler, en temelde, Hall (1993, s. 288)'ün ifadesiyle, devlet ile toplum arasında karşılıklı etkileşimin ürünüdür; ki bu, bağlam-içi bir dönüşüm anlamına gelir. Kurumların bütünüyle alaşağı olarak yerini yepyeni bir kurumsal zemine bırakması ise -ki bir bağlam değişimidir bu-, dışsal şokların (afetler, savaşlar, ekonomik kriz, salgınlar, kıtlık vb.) ardından gerçekleşir (March ve Olsen, 1984, s. 643). Bu yönüyle dünya ve ulusal ölçekte özellikle Türkiye, bir süredir devlet, kurumlar ve ona içkin formel kurallara ilişkin bağlam-içi değişimin yansımaları yaşarken, bir taraftan da bağlam değişimi olgusunun yaratacağı dramatik dönüşümleri, COVID-19 sonrası dönemde karşılamaya hazırlanıyor.

Burada yapılması gereken, yeni kurumsal siyaset anlayışının gereklerinin spesifik konulara uyarlanması. Esasen bir yönüyle bu pratiğin ve icra biçiminin Türkiye'nin son yıllarda karşılaştığı derin sosyolojik-siyasal-iktisadi meydan okumalarla sınındığını görmekteyiz. Türkiye, yaklaşık 8 yıllık sığınmacı deneyiminde bu icra biçimine yaslanıldığının somut unsurlarını bu süreçte tecrübe etti. Yine deprem gibi büyük doğal afetlerin ardından kurumsal siyasetin imkânlarının mobilize edilmesi ve dinamik biçimde işletilmesi de yeni kurumsallık anlayışındaki zemine içkin sonuçlar üretti. Son olarak COVID-19 süreci ise tezahürlerin daha derinden, aynı zamanda bu kez sistemik bakımdan da sınındığı bir pratikler bütünü olarak yeni kurumsal anlayış ve siyaset etme biçimini test sahasına çıkardı. Bu hususların detaylı tartışması Türkiye bahsinin tartışılacağı bölüme bırakılacak; şimdilik bu kadarıyla yetinelim.

COVID-19 ve Merkezî Kurumsal Aktör: Devlet

Toplumların, büyük istikrarsızlık ve güvensizlik durumlarında gücün merkezi olan devlete sığınmaları olağan ve akılcı bulunur; zira bu tarz kriz dönemlerinden çıkışın yolu, güvenilir bilgiye ve kamu kurumlarına güvenden geçer. Ne var ki COVID-19 küresel salgınıyla bir yandan -doğal olarak- daha içe kapanmacı bir dinamik gelişirken, aynı anda süreçteki yetersizlikleri ve insan hayatını kurtarmadaki büyük zafiyetleri dolayısıyla devletler/hükümetler, kitlesel hoşnutsuzluk ve öfkenin başat muhatabı haline geldi. Peki, sosyal varoluş zemininde bu tarz küresel şoklara ilişkin durumlarda devlet denilen kurumun rolünü nasıl anlamak gerekiyor?

Dünyadaki Sosyal Durum Hakkında BM Raporu, yayımlanmaya başladığı 1952 tarihinden bu yana periyodik olarak küresel ölçekteki durumun fotoğrafını çekerek devletler ve devlet üstü kurumsal yapılara tavsiyelerde bulunur. Çeşitli dönemlerdeki trendlere ilişkin bu raporlar, belirli bir tarihsel dilimin hâkim siyasasını gösteren nitelikte dokümanlardır. İşte, refah devletinin dağılarak yerini yeni bir sosyo-ekonomik ve siyasal tasavvur biçimine bıraktığı 1980'li yılların başında yayımlanan raporun (1982) önsözündeki vurgu da yeni bir söylemin ortaya çıktığına işaret etmekteydi:

“Yakın dönemin ekonomik başarısızlıkları yalnızca umulları suya düşürmekle kalmadı aynı zamanda sosyo-ekonomik değişimin yöneticisi olarak ulus-devletin

rolünün sınırlarını da açığa çıkardı. Özellikle hükümetlerin aynı anda bir ulus ve kalıcı bir ekonomi inşa etmek gibi çetin bir görevle hâlâ karşı karşıya bulunduğu yerlerde, çeşitli biçimlerde sosyal ve politik istikrarsızlıklar ortaya çıktı. Bu aynı zamanda özel ve kamusal davranışlarda bir yozlaşma biçimini aldı. Bireyleri birbirine bağlayan çeşitli otorite biçimlerinin ve kabul görmüş değerlerin zayıflaması aşama aşama hem daha büyük bireysel özgürlük hem de daha kırılğan bir toplum yarattı.” (UN, 1982, s. 1-2)

Yine, müteakip dönemde 1985’te yayımlanan BM raporunda yer alan ana vurgu, kurumsal siyasetin gelişim çizgisindeki genel eğilimi ve yeni dinamiğin uygulamadaki yansımalarını anlatıyordu:

“Son yıllarda kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde özel sektörün potansiyel rolüne –yangın, polis koruması, gündüz bakımı sağlanması, huzurevi olanağı, ambulans hizmetleri, ve hatta özel kişilere ait hapisanelerin inşaat ve idaresi- ilişkin yeniden bir ilgi doğmuştur. ABD bu tür hizmetlere diğer ülkelerden daha fazla başvurmaktadır. Yalnızca 1980’de yerel düzeyde ve eyalet düzeyinde 66,8 milyar dolar harcanmıştır.” (UN, 1985, s. 93-94)

Refah devletinin, refahın üç temel boyutu olarak tasnif edildiği şekliyle temel sorumluluk alanları; sağlık, eğitim ve gıda olarak tarif edilmektedir. Sağlık, bu noktada, yeterli ve eşit erişimli sağlık hizmetlerinin vatandaşlara sunulabilmesi, kamu sağlığı önlemleri ve sosyal güvenlik mekanizmasıyla örtülen bir ağ olarak temayüz eder. Mishra (1990, s. 19)’nın tabiriyle, “güvenlik ağı” hizmetlerinin toplumsal olarak sağlanması işlevi, devlet kurumunun sorumluluğundadır. Buna paralel, henüz kuruluş yıllarında Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ) oldukça geniş bir tanım getirerek sağlığı, “yalnızca hastalığın yokluğu değil; fiziksel, mental ve toplumsal tam refah durumu” olarak tanımlamıştı (UN, 1952, s. 22). Dolayısıyla devlet kurumu, sosyal varoluşun birçok alanında boy gösterme pratiği içerisine giriyordu. Öyle ki refah devleti döneminde merkez devletler ve birçok yarı-çevre devlet egemenlik alanlarını daha önceden devlet-dışı olarak tanımlanan sosyal faaliyet alanlarına doğru istikrarlı şekilde genişletmekteydi. Kamu girişimlerinin sürekli artan ivmesi, makroekonomik yönetim, uzman kurumlar aracılığıyla ekonomik ve sosyal faaliyetlerin düzenlenmesi, toplumsal felaketlerin önünün alınmasını hedefleyen toplumsal mühendislik ve devletin refah teminatının garantörlüğüne soyunduğu bir işlev tarzı (King, 1983, s. 8-9) ile devlet, sorumluluklarının sınırlarını aşamalı şekilde esnetiyordu. Kriz de burada baş gösterdi. 1973 petrol ve borç krizleriyle birleşen küresel ekonomik konjonktürde devletlerin başvurduğu kamusal harcamaların artan yükü bütçeleri zorluyor ve iktisadi düşüş kaçınılmazlaşıyordu.

Devlet, refahın artması parolasıyla çıktığı yolda ciddi bir iktisadi kriz ve bunun sonucu olarak artan işsizlik ve yoksullaşmanın toplumda yarattığı hoşnutsuzluklarla yüzleşmeye başlıyordu. Refah ve eşitliği geliştirmede başarısızdı ve bu fiili durum, bir yandan sosyal çatlaklara ve toplum-içi bölünmelere; diğer taraftan ise tepkisel toplumsal hareketlerin ortaya çıkışına zemin sağlıyordu. Toplum-içi bölünme; göçmen karşıtlığı, ırkçılık politikaları ve toplumsal adaletsizliğin

yarattığı derin kırılma olarak temayüz etti. Tepkisel toplumsal hareketlerin ortaya çıkışı ise, eşitsizlik ve yoksulluk temalarında vücut buldu. ABD’de ortaya çıkan “refah hakları hareketi” örneğın, Afro-Amerikalılar’ın beyazlara kıyasla yüzde 50 oranında daha az *Medicaid*¹ yardımı almaları ve Medicaid’in potansiyel olarak bu yardımı alabilecek yoksulların yüzde 40’ını kapsamaması (Hollingsworth, Hage ve Hanneman, 1990, s. 160) durumuna tepki olarak doğan bir hareketti. Ki sonrasında bu hareket, yapısal işsizliği ve Afro-Amerikalılar’ın kuzey şehirlerdeki yoksulluğunu protesto eden Afro-Amerikalılar hareketi’ne dâhil oldu (Piven ve Cloward, 1977, s. 331). Sonuç, gelişen tepkisel hareketlenmeler karşısında refahın artırılması politikasına yeniden başvurulması ve kuzey şehirlerde yoksul insanlara kişiselleştirilmiş sağlık hizmeti sunmaya dönük “toplum sağlık merkezleri” kurulması oldu (Ehrenreich, 1978, s. 66). Fakat bu adımların neticesinde bütçedeki açık büyüdükçe, dip dalgalardaki tepki yüzeye ulaştı ve refah devleti için artık geri döndürülemez yol başlamıştı.

Buradaki temel husus, sistem karşıtı bu toplumsal protesto dalgasının, İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra görece depolitize hale gelmiş konular olan sağlık hizmeti, yoksulluk ve refah konularının yeniden siyasallaşmasına hazırladığı zemindi. Bir kurum olarak devletin işlevi ve sorumluluk çerçevesi bundan böyle sosyal zeminden siyasal mecraya (devlet-piyasa çatışmasının siyasallaşması suretiyle) çekilmiş oluyordu. Bu da orta vadede, kurumsal siyaset icrası bakımından devletin statik bir formalizme çekilerek icraî esnekliğinin minimize olması anlamına gelecekti. Nitekim orta değil kısa vadede durum, bundan da ötesi oldu: modern dünya sisteminin başından beri sürekli merkezde ve zirvede olan kurum olarak devlet, ilk defa pasif konuma çekilerek derin bir mevzi kaybı yaşadı. Devlet-piyasa çatışmasının siyasal arka planı bir yana; buradaki sorun devletin, sahip olduğu yapısal imkânları verimsiz, statik ve katı bir bürokratism ile kullanmaya olan eğilimidir. Çöküş de buradan doğdu zaten. Refah karşıtı hareketler ile önce ABD’de ardından Avrupa’da güçlü biçimde yeni bir sosyo-ekonomik siyasa talebi ortaya çıktı. Öyle ki ne İsvetç’in sosyal-demokrat korporatizmi ne Fransa’da Mitterand’ın sosyalist hükümeti bu talebin etkinliğini ve gücünü kırabilecek vizyona ve güce sahip değildi. Bu süreçte beraber, refahın sağlanmasında diğer finans kaynaklarının (akrabalık-ailevi ilişkiler ağı, dini kurumlar, hayırsever organizasyonlar ve hükümet-dışı kurumlar) rolü siyasal sahnede kısmen görünür olsa da kurumsal siyaset icrasında tamamlayıcı olmaktan öteye gidemeyen bu kurumların işlev ve etki alanları oldukça sınırlı kaldı.

Kurumsal siyasetin geçirdiği bu politik devinim süreci, esasen Batı ülkelerinde demokratik kurumlara olan inancı da erozyona uğratan negatif bir dışallaştırıcı etki yarattı. Demokratik kurumların bu yetersizliği, kimilerine göre aşılmakta olan bir dönemin işareti idi: yani, post-demokrasi dönemi. Zira demokratik kurumlar, toplumsal gruplar ve refah devletinin sosyal politikaları temelinde anlam ve işlev kazanmış olan oluşumlar olarak addedilirken gelen bu çöküş, demokrasi zemininden güç bulan kurumsal siyasete olan inancın sorgulanmasına neden oldu. Üstelik yeni dönemin kurumlarının da kitlesel

¹ Sınırlı imkânlarla sahip toplumsal kesimlere, sağlık ihtiyaçlarının karşılanması için sunulan federal ve eyalet destek programı.

sorunların çözümündeki yetersizlikleriyle yüzleşen Batı toplumlarının liberal demokratik kurumlara ve demokratik kurumsal siyasete ilişkin inançları artık oldukça aşınmıştı. Zira bireyi esas alan demokrasi anlayışının kitlesel sorunların çözümünde yetersiz kalışı net biçimde görülüyordu. Ve toplumsal nitelikli bakış açıları yeni bir yönetim modeliyle yoğrulduğu bir dizi öneriden bahsedilmeye başlanmıştı. Buna göre, oy verme ve temsil ilişkisine dayanan pasif vatandaşlık rolünün artık değişmesi gerektiğine ve kitlesel taleplerin toplumun daha çok dâhil olacağı bir karar alma mekanizması üzerinden ele alınmasına dönük bir modele olan ihtiyaç dillendiriliyordu. Bu meyanda vatandaşlık kavramının kazandığı yeni anlam biçimi, yalnızca siyasi karar alma sürecine katılma hakkı değil; aynı zamanda toplumun genel refahını paylaşma hakkını da içerecek şekilde genişliyordu (Ambrosius ve Hubbard, 1989, s. 127). Yani sorun devlet ile piyasa arasındaki siyasal çatışma sorununun ötesine taşınmıştı artık. BM'nin 1985'teki Dünyadaki Sosyal Durum Raporu'nda yer verdiğimiz trend analizinden 90'lı yılların sonları itibariyle bu noktaya gelinmiş olması, piyasa bireyciliğinin kitlesel büyük sorunların üstesinden gelmedeki yapısal sınırlılıklarına işaret ediyordu esasen. Yani kamu girişimlerinin özel kurumlara devri ile, refah devletinin yaşadığı yetersizliklerin üstesinden gelineceğini düşünmek, Batı liberal demokrasileri açısından büyük bir illüzyonu yaşamak ve yaşıtmaktı.²

Ne var ki Fukuyama (2006, s. 98) tarihin sonu tezinden yıllar sonra liberal demokrasinin zaferinin neden tamamlanamadığı sorusuna, Batı-dışı toplumlarda devlet kapasitesinin yetersizliği nedeniyle güçlü kurumsal altyapının sağlanamaması üzerinden, “zayıf/başarısız devlet”³ kavramsallaştırmasına atıfta bulunarak cevap veriyordu. Oysa buradaki sorun Batı-dışı toplumlarla ilgili bir krizden öte, bizzat Batı demokrasilerinin ve Batı kurumlarının yaşadığı realiteye ilişkindi. Nitekim son dönemde yapılan bazı nicel çalışmalar gösteriyor ki Batı liberal demokrasilerinde (İngiltere, ABD, Hollanda, Almanya, İspanya, Fransa, Avustralya, Yeni Zelanda) gençliğin demokratik değerlere bakışında ve kitlesel sorunların çözümüne dönük kurumsal-siyasal liderliğin etkinliğine olan inanç düzeyinde ciddi bir düşüş trendi söz konusu (Foa ve Munk, 2017, s. 6-7; aktaran Alkan, 2019). Moffitt (2017), Kuzey Avrupa'da klasik liberal değerlere bağlı, ancak yeni konularda (göç, mülteciler, İslamofobi, AB ideali) içe kapanmacı ve popülist bir eğilimin başgösterdiğini belirtiyor. Bu anlamda Avrupa'da 2000 sonrası aşırı sağ partilerin ortalama olarak oylarını yüzde 8'den yüzde 12,5'e yükseltmeleri (Akkerman vd., 2016; aktaran Alkan, 2019), siyasetin yeni izleğine ilişkin yol gösterici işaretler sunuyor. Öyle ki bu aşırı sağ partilerin ilk öne çıkan ortak özellikleri, klasik anlamda faşist olmaktan çok, popülist tepkilerden alan bulmaları, sosyal sorunlara ve kurumsal yetersizliklere vurgu yapmaları, sıradan Avrupalının sosyal sorunlarını esas almaları ve sosyal korumacı politikaları önceleyen öneriler geliştirmeleridir (Alkan, 2019). COVID-19 ile açığa çıkan realitenin, söz konusu siyasetin biçiminin işaret ettikleriyle gösterdiği benzerlik düzeyi özellikle vurguya değer.

² Türkiye bahsinin tartışılacağı bölümde detaylı şekilde analiz edeceğimiz üzere; Türkiye burada, kurumsal siyasetin aktörleri ve onların ürettiği politika fonksiyonlarını çeşitlendirdiği ve bunlar arasında bir koordinasyon ve yönetim modeli ortaya koyduğu için, karşılaşılan krizler karşısında sonuçlar anlamında daha farklı bir patika çizildi.

³ Bu kavram, en temelde, ülkenin içinde bulunduğu ve karşı karşıya kaldığı sosyal, iktisadi, siyasal kriz ve durumlarla mücadelede yeterli olmayan devletler için kullanılır.

O halde yeniden refah devletine mi dönülmüyor? Ya da dönülmeli mi? Öncelikle söylenmesi gereken, büyük çaplı sorunlar (yoksulluk, şiddet, terör, ekolojik bozulma gibi) karşısında donanımlı çok az hükümetin var olduğu. Birçoğu derin kriz içinde. Sürekli değişim geçiren bir dünyada oluşan sorunların çözümlerine yönelik siyaset yapma kabiliyetleri, ortaya çıkan yeni küresel dinamiklerin de etkisiyle⁴ oldukça daralmış durumda. Yani devletler hâlâ küresel arenada temel kurumsal aktör olsalar da artık tek kurum değiller (Evans, 1997, s. 65). Sosyal teoride “şebeke modeli” diye adlandırılan bir ağ sisteminin, kendi kurumsal yapılarını etkilediği bir yeni zeminde icra faaliyetlerini sürdürmek durumundalar. Yani dünya küresel ölçekte; iş dünyası, sivil örgütler, mikro-etnik gruplar ve hatta suç kartellerinin etkileyebildiği bir siyaset pratiğini yaşıyor. Oysa hükümetler, kurumsal yapıları itibarıyla hiyerarşiktir ve yeni ağ ilişkilerine yapısal uyumları oldukça zordur. Bugün gelinen nokta ise, hükümet-dışı yapıların -ki bazısı pozitif, bazısı negatif etki yaratan yapılar- hem sayı hem etkinlik düzeyi bakımından güçlerinin zirvesini yaşamalarıdır. Özeldir ise STK’ların, özellikle tematik olmak üzere, küresel ve ulusal düzlemde kurumsal siyasete dâhil olma güçleri arttı ve artık resmi karar alma süreçlerine nüfuz edebiliyorlar. Öyle ki küresel ölçekte konuşacak olursak STK’lar, -IMF ve Dünya Bankası hariç- bütün BM sisteminden daha fazla resmi kalkınma yardımı sağlıyor; pek çok ülkede bocalayan hükümetlerin idare edemediği hizmetleri; kentsel ve kırsal kalkınma, eğitim, sağlık ve sosyal destek hizmetlerini tedarik ediyorlar (Rosenau, 2008, s. 274). O halde çözümün refah devletine geri dönüşten geçip geçmediği yönündeki soru, artık çok geçerli bir soru da olmayacak. Zira mutlak belirlenmişliklere verilecek tek ve mutlak bir cevabımız bulunmuyor artık. Üzerine bastığımız yeni kurumsal siyaset zemini, birçok unsurun bir arada ve eşgüdümlü bir model içerisinde siyaset ürettiği ve bunu pratize ettiği bir tasavvuru gerekli kılıyor. Ki bunu Türkiye bahsinde, COVID-19 sürecinin göstergeleri dâhilinde spesifik bazı örnekler üzerinden anlatmaya çalışacağız.

Türkiye’de Kurumsal Siyaset ve Gelişim Çizgisi

Geleneksel/Konvansiyonel Siyaset Nerede Duruyor?

Türkiye’deki siyasi geleneği anlamak için sağ-sol ya da iktidar partisi-muhalefet partisi yaklaşımının daha ötesine geçmek gerekir. Daha derin bir sorgulama anlamına gelecek bu yaklaşımda, en temelde “devletçi merkez” ile “toplumsal merkez” olarak nitelenebilecek derin bir ayrışmanın var olduğu söylenebilir. Geç Osmanlı modernleşme döneminden başlayarak Cumhuriyet’in kuruluşuna uzanan bir çizgide, iki farklı siyasi kültürün iki ayrı hat oluşturduğu ve bir tür “oligarşi-demokrasi gerilimi”ni resmeden bir manzaraya sahibiz. Modern Cumhuriyet, kurumsal açıdan Osmanlı bürokrasisinin ardılı olan kadrolar tarafından şekillenen ve söz konusu modernleşme zemininin inşacı ve koruyucusu olma misyonunu üzerine alan seçkin bir sivil-asker bürokrasi yapısı tarafından domine edildi. Ortaya çıkan kurumsal manzara ise; toplumu dönüştürmeyi hedeflemiş bürokrasi, aydınlar ve akademisyenlerden müteşek-

⁴ Yeni teknolojiler, örneğin, çok güçlü bir küreselleştirme unsuru olsalar da giderek daha çok, parçalanmış kimlik ile çıkarmı birleşmesini sağlayarak, siyasi ve toplumsal çözülmeyi teşvik edecek bir etki de yaratabiliyorlar.

kil jakoben bir siyasal tasavvur ile toplumsal talep ve hassasiyetler odaklı ve devletin işlevinin bu talepleri karşılayacak şekilde dizayn edilmesi gerektiğini savunan temsilî organlardan oluşan siyasal tasavvur arasındaki gerilim oldu.

Siyasi dağılım bakımından Birinci Meclis ile 8 Nisan 1923 seçimleriyle oluşan İkinci Meclis arasındaki dramatik fark, inşa olunmaya/derinleşmeye başlayan bürokratik vesayet in de habercisi idi. Zira Birinci Meclis'in kompozisyonu; aydın ve bürokrat kesim ile farklı toplumsal kesimlerin temsilcilerinin bir arada olduğu bir bileşimi resmederken, İkinci Meclis kompozisyonu, birinci Meclis üyelerinin yüzde 70'inin yer almadığı⁵ ve bu yeni meclisteki üyelerin yüzde 58'inin bir kamu görevinden gelen kişilerden oluştuğu bir manzara sunuyordu (Yücekök, 1983, s. 163-167; aktaran Alkan, 2019). Karpat'a göre Meclis'in 1 Nisan 1923'te feshedilerek 8 Nisan'daki seçime gidilmesi açık bir tasfiye idi:

“Yunanlılara karşı kazanılan zafer ve Lozan Anlaşması'nda tasdik edilecek olan uluslararası tanınma vaadi, Birinci Grup'ta toplanan modernist-pozitivistlerin iktidarı tamamen ele geçirmesini ve 'İkinci Grubu' oluşturan demokratları tasfiye etmesini mümkün kıldı.” (Karpat, 2017, s. 128).

Yine, Birinci Grup'un önemli isimlerinden Ali Fuat Cebesoy da yaşanan süreci, İkinci Grup'un tasfiyesine giden yolda anayasal çoğunluğun sağlanmadığı bir zeminde gerçekleştirilen adım olarak tarif ediyor:

“Büyük Millet Meclisi'nin 1 Nisan 1923 tarihli Pazar günkü fevkalâde içtimamında Aydın Mebusu Esat Bey'le yüz yirmi arkadaşının intihabın yenilenmesi hakkındaki kanun teklifinin müstaceliyetle intacı istenmişti. Bu teklifi yalnız Birinci Grup azası ile Ankara'da bulunan vekiller imzalamışlardı.” (Cebesoy, 2007, s. 363)

Öyle ki Meclis'te önemli bir ağırlığı olan İkinci Grup, fesih kararının Teşkilât-ı Esasiye'ye aykırı olduğunu beyan ve ilan ederek seçimleri protesto etme kararı almıştı. Tunçay (1981, s. 50) da bu seçim kararının anayasa (1921 - Teşkilât-ı Esasiye) gereğince üçte iki çoğunlukla alınması gerekirken basit çoğunlukla kaldırılmış olmasının anayasal hukuka aykırılığının altını özellikle çiziyor.

Söz konusu bu tarihsel zemin bir hukuki meşruiyet problemine işaret ederken bir taraftan da bunun siyasal bağlama dönük yansımalarına bakmak gerek. Zira Türkiye'de bir sivil-asker bürokrasi temelli yönetim anlayışı ve pratiğinin öncülleri bu dönemde inşa edilirken, çok partili hayata geçişle birlikte ardına gerçekleştirilen askeri darbeler ve oluşan ara rejimlerin ürünü olan darbe anayasaları, ülkede bir tür kurumsal oligarşi yarattı. Nitekim 27 Mayıs'ın zeminini oluşturan taşlar, asker-sivil bürokrasisi, aydınlar ve akademisyenlerce döşenmişti. 1961 Anayasası, 71-73 değişiklikleri ve 1982 Anayasası hep, oluşturulan ara rejimlerce, dar bir kadronun siyasal tasavvurunu yansıtan kurumsal yapılar olarak ortaya çıktı.

⁵ Konuya ilişkin detaylı veri ve yetkin bir analiz için bkz: Demirel, A. (2017).

Kurumsal siyasetin meşru olan temsilî organlarının hükümet etme gücünün sınırlanmasına dönük hemen bütün mekanizma ve kurumsal-yapısal blokajlar, 1961 ve 1982 Anayasaları'nın temel ruhunu oluşturuyordu. Zira siyaset alanının daraltılarak devletçi bürokrasinin vesayetinin egemen kılınmasına dönük kurumsal inşalardan Milli Güvenlik Kurulu ve Anayasa Mahkemesi 1961 Anayasası'nın, Askeri Yargıtay 1971 değişikliklerinin, Cumhurbaşkanlığı kurumunun vesayetçi bir yapıdan yeniden tesisi ise 1982 Anayasası'nın ürünü idi.

Türkiye'deki kurumsal siyasetin durduğu bu konvansiyonel zemin, netice itibariyle, Cumhuriyet tarihi boyunca ülke açısından büyük yönetsel kriz ve istikrarsızlıklara ve vesayetçi kurumların gölgesinde, etkin bir yürütme ve yönetim icrasının inşa edilememesine neden olan başat faktör oldu.

Cumhurbaşkanlığı Sistemi ve Siyasetin Kurumsal Değişimi

Yukarıdaki tartışma bağlamında, Türkiye'deki geleneksel gerilim hattının yönetsel süreçlere ve kurumsal siyasete olan negatif etkisini açıklarken, meselenin salt bir parlamentarizm-başkanlık-yarı başkanlık modelleri arasında yapılacak teknik bir tercih üzerinden açıklanamayacak bir durum olduğunu belirtmek gerek. Zira asli belirleyici unsur gerek teorik literatürün içerdiği tartışmalar gerekse kurumsal boyuttaki değişim ve icra edilen pratiklerin, üzerine yaslandığı anlam dünyası ve siyasa tasavvurudur. Ancak aynı zeminde görülmesi gereken bir husus da bu tasavvurdan mühlhem kurumsal siyaset parametrelerinin aldığı dizayn şeklinin, siyaset icrasına ve pratiğine olan doğrudan etkisidir. Bu bakımdan, yukarıda tartışılan geleneksel siyaset zeminini hesaba katmamazlık yapmadan, Türkiye'deki sistem tartışmalarını bu kurumsal çerçeveden değerlendirmek gerekir.

Yürütmenin yapısına dönük bir paradigma değişiminin, bu yönüyle, esaslı etkilere sebep olabileceği bir siyasal kültüre sahip olduğumuzu öncelikle belirtmeliyiz. Öyle ki, teknik boyutu ilgilendiren hususların dahi, çarpan etkisiyle dramatik farklılaşmalar oluşturabileceklerini; fakat yine, iyi yapılandırılmış bir sistemde dahi yönetsel sürece dair duyarlılık düzeyinin gelişmediği durumlarda kurumsal siyasetin işlemediğini gözlemlemek mümkün. Yukarıda tartışılan konvansiyonel zeminden bağımsız bir kurumsal siyaset analizinin mümkün olmadığını düşünmekle birlikte, işleyişe ilişkin siyasetin alanının nasıl ve ne şekilde genişletilebileceğine odaklanmak, aynı zamanda bu konvansiyonel zeminin iç yapısında da bir paradigma değişimini getirecektir. Bu bakımdan, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi etrafında yapılan tartışmaların yönünü biraz daha, bir sistemin kurumsal ve yönetsel bazda duyarlılık, etkinlik ve esneklik temelli işletilmesinin imkânlarına çevirmek gerek.

Gerek merkezi yönetim gerek yerel yönetimlerin münferit ve eşgüdüm halinde çalışabilecekleri bir kurumsal modelde; idari vesayet değil, iş birliğinin, yerinde ve uygun yetki dağılımının ve politika geliştirme ve uygulama takip süreçlerinde koordinasyonun rolüne dönük artan vurgular, o sistemin yönetsel başarısını doğurur.

Cumhurbaşkanlığı sisteminin, merkezi yönetim yapılanmasına ilişkin; farklı ve mikro komularda doğrudan başkanlığa bağlı bağımsız ve/ya yarı resmi tüzel kuruluş yapıları, bakanlıkların doğrudan icra yetkisinin yanı sıra politika kurulları, başkanlık ofisleri ve tematik yapılandırılan konseyler aracılığıyla etkinlik, koordinasyon ve esneklik temelli yürütme yapılanmasını öngören bir model olarak tasarlandığı görülüyor. Zira salt siyasal sahanın ya da kurumsal bürokrasinin temsilcileri ve icracıları değil, farklı düzey ve yetkilerde sivil alana uzanan esnek bir yapılanma dâhilinde sivil toplum temsilcileri, akademisyenler, farklı alanlara ilişkin uzmanlar ve özel komite temsilcilerinin karar alma süreçlerine nüfuz edebilecekleri bir kurumsal yapılanma modeli bu. Yine, hizmet alanının gerektirdiği işlevsel örgütlenme ve kamu kurumları arasında yatay düzlemdeki iş birliği modeli, kurumsal siyaset niteliğinin de büyük ölçüde farklılaşması anlamına gelecek bir başka parametre.

Sistemin diğer sacayağında yer alan yerel yönetimlere ilişkin kurumsal yapıda, sistemin temel mantığını, kamu hizmetlerinin etkili şekilde sağlanması ve gerek hız gerek etkinlik kriterleri bakımından yerel yönetim-merkezi yönetim koordinasyonunun sağlıklı işletilmesi oluşturuyor. Bu sistemsel işleyiş ise, yapısal olarak yerel yönetimlerin idari ve mali bakımdan güçlendirilmesi zarureti doğuruyor. Zira kamu hizmetlerinin yerindeliği, etkinliği ve hızı bu temel koşul üzerinden sağlanabilecek bir şey. Ayrıca yerel yönetimler bünyesinde oluşturulabilecek tematik alt komisyon ve birimler aracılığıyla kamu hizmetleri tedariki ve kamusal duyarlılıkların tespit ve takibi belirli bir sistem dâhilinde yürütülebilecek.

Alkan (2018), bu noktada, sistemin işleyebilmesi ve yürütmenin etkinliğinin sağlanabilmesi için yürütme alanına giren konularda Cumhurbaşkanlığı kararname yetkisinin bu sistemin tabii ve olması gereken bir sonucu olduğunu vurgulayarak bu sistem ile, siyasal süreçlerin yeni sistemin kurumsal formülasyonları üzerinden yürüyeceğini belirtir. Kurumsalcı teorinin bize söylediği gibi: kurumsallık, bireysel çıkarları aşacak şekilde normların, kuralların ve değerlerin varlığı ile ilişkilidir ve bizatihi gücünü yaşanan gerçeklikten alırken süreç boyunca siyasi hayat içinde gelişip kök salmakta; davranış biçimlerini, tercihleri etkilemekte, hatta bizatihi kendisi bir değere dönüşmektedir.

COVID-19 ve Türkiye’de Yeni Kurumsal Siyaset Parametreleri: Koordinasyon, Eşgüdüm, Yönetişim

Geçilen süreçlerin ardından geldiğimiz noktada bizi yeni bir siyaset zemini karşılamış oluyor. Gerek tasavvurlarda gerekse kurumsal yapıların değişim perspektifi ve bunun yansıması olarak pratiklerde Türkiye bir süredir yeni bir siyasal süreç işletmekte. Buchanan (1962)’ın tabiriyle, yönlendirilmeye çalışılan şey tercihlerin mantığı değil, tercihlerin içinde şekillendiği kurumsal yapı. Bu ise önümüze yeni bir siyaseti koyuyor. Aslında en temelde etrafında dönüp durduğumuz mesele, kurumsallaştırılan iktidar sisteminin toplumsal niteliğini kavramsallaştırmak. Aynı alanda dolaşırken karşımıza çıkan ve bu meseleye ilişkin bir başka soru da şu: kurumlar üzerinden yürüten “sosyolojik ağ” işliyor mu, çözültüyor mu? Ve bunu nasıl anlamlandırmak gerekiyor?

Küreselleşme trendinin yarattığı durumlar ülke ve toplumlar açısından yeni siyasal, sosyal ve iktisadi gerçekliklerle baş etme zarureti doğuruyor. Bu görece karmaşık ve derin olgularla baş edebilmede, siyaset kurumunun stratejisi de dönüşüyor. Çok-aktörlü bir yönetim mekanizmasına duyulan ihtiyaç da olguların yapısındaki karmaşıklık ile uyumlu biçimde gelişmekte. Fenger ve Bekkers (2007, s. 15-16)'in belirttiği gibi, kamu hizmetlerinde artık daha esnek ve dinamik işleyecek bir merkezi devlet bürokrasisinin yardımcı aktörleri olarak yerel yönetimler, özel sektör ve onun yan organizasyonları, sivil toplum, yarı kamu tüzel kişiliğine sahip kurumlar ve kalkınma ajanslarının artan işlevleriyle yoğrulan bir dönemi yaşıyoruz. Bu, aşamalı şekilde ilerleyen bir süreç. Temel mantığını koordinasyon ve eşgüdümün oluşturduğu bu süreç, sosyal iş birliğinin ortaya çıkabilmesi için bireysel tercihlerin ve bunların ardındaki güdülerin belirli kurallar seti tarafından işbirliğine yönlendirilerek toplumsal ilişkilerde bir denge durumunun yaratılması hedefine dayanıyor. Kurumsallık anlayış ve pratikleri de strateji ve yapılanmalarını bu hedef doğrultusunda revize ediyor, yeniden yapılandırıyor.

Örneğin Türkiye'de son yıllarda sığınmacı meselesinin idaresi ve doğal afetlerin sonrasının yönetilme süreçlerinde görülen ortak yön, AFAD gibi kamu tüzel kişiliğini haiz bir kurumun işlevsel kullanımı ile, özel hukuk hükümlerine tabi kamu yararına çalışan tüzel kişiliğe sahip bir dernek olan Kızılay'ın her vakada aktif şekilde rol alması ve çeşitli alanlarda çalışan STK'ların ve özel sektör kuruluşlarının süreçlere dâhil edilmesi olmuştur. Sosyal iş birliğinin kurumsal altyapısının tesisine işaret edilen bu yeni yönetim modeli, Türkiye'nin kriz yönetimlerinde giderek daha da uzmanlaşmaya başladığı bir zeminde ilerliyor. Bu ise, yönetim ve onun kural sistemleri olarak tanımlanan bir dizi ilkeye bağlı şekilde işliyor. Toplumsal işlevlerin, çok çeşitli kurumlar tarafından münferit ya da eşgüdümlü şekilde yürütülen süreçlerini ifade eden bir model bu. Hükmetme ve anayasal düzenleme gibi imtiyazlar yoluyla itaati sağlayan yönetimlerin aksine yönetişimin kural sistemlerinin etkinliği, geleneksel norm ve alışkanlıklardan, informel sözleşmelerden, ortak dayanak noktalarından ve insanları talimatlara uymaya davet eden uygulamalardan türer.

Türkiye'deki kamu yönetim mekanizması ve kurumsal siyaset zemininin, bu doğrultuda bir yeniden biçimlenme sürecine girdiği görülüyor. Bir taraftan merkezi yönetim yapılanmasının içeriğinde bir iç dönüşüm sağlanırken bir yandan da merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri masadadır. Merkezi yönetimde kurumlar arasında yetki ve sorumluluk senkronizasyonunun iyileştirilerek işler hale gelmesi ve katılım ve yönetim süreçlerinin derinleştirilmesi suretiyle yönetimde etkinlik ve demokratik hesap verebilirlik düzeylerinin artması doğrultusunda bir kurumsal değişim perspektifi söz konusu. Yani yukarıda da tarifini yaptığımız üzere; merkezi yönetim, yerel yönetimler, STK'lar, özel sektör ve yan kuruluşları, kâr amacı gütmeyen kurumların ortaklığında geniş bir aktörler yelpazesinin dâhil olduğu bir yönetim modeli tarafından inşa edilen bir kurumsal altyapı tesisi bu (Eryılmaz, 2012, s. 43). Bunu sahada pratiğe dökülecek olan ise en temelde insan ve onun zihniyet adaptasyonu olduğu düşünülürse meselenin diğer tarafında, mevzuata ilişkin bir günde-

minimizin de olması kaçınılmaz bir durum. Yani mevzuata katı bir formalizm üzerinden bakan bir perspektifin ürettiği tabii pratik, sorumluluktan kaçma, inisiyatif almama, değişime adaptasyonda zorluk, verimli ve etkin yönetimin önünü tıkama, hız ve etkinlik açısından problem şeklinde tezahür eden bir icraî manzara olacaktır. Sistemin kurumsal altyapısı bir taraftan yeniden inşa edilmeye çalışılırken, meselenin zihniyetini dolayısıyla da ruhunu oluşturan bu hususun, belki de süreçte karşılaşılabilecek en ciddi yapısal bariyer olacağını öngörmek gerek. Ki Türkiye'nin, yukarıda anlatılan geleneksel/konvansiyonel siyaset zemininin dayandığı bürokrasi geleneği, öncelikle buradan türeyen bir realiteyi karşımıza çıkarıyor.

Meselenin diğer ayağında ise bahsini ettiğimiz gibi, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkisinin yönü ve derinliği bulunuyor. Türkiye'de kamu hizmetlerinde yerel yönetimlerin doğrudan yetkili kılındığı alan sayısı 11, merkezi yönetimin tam yetkili olduğu alan sayısı 23; ortak yetki kullanılan alan sayısı ise 15'tir. Mali bakımdan da yerel yönetimlerin hizmet üretimi içindeki payı yüzde 15'tir (Toksöz vd., 2009; aktaran Alkan, 2019). Yerel yönetimler, toplumla etkileşim düzeyinin yaratılmasında daha fonksiyonel ve yapısal bakımdan daha avantajlı yönetsel birimler olarak kabul görür.

Nitekim küresel düzlemde 1980'lerden bu yana uluslararası kalkınma ajansları hükümetlere, efektif bir kalkınma stratejisi sunma bakımından yerel ile işbirliğini özellikle teşvik etmekte. Yönetişimde etkinlik ve verimliliğin sağlanması için kamu yönetim kurumlarına bakışta revizyon gerekliliği, 1985'te kabul edilen Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Tüzüğü'nün de üzerinde önemle durduğu bir vurgu (Commission of the European Communities, 2001). Zira demokratik kurumsallık, karar alma ve uygulamada farklı birimlerle eşgüdüm halinde çalışma düzeyiyle sağlamlaştırılan ve ilerletilen bir olgudur (Wickwar, 1970, s. 74). Bu da, Hill (1974, s. 22)'in tarifıyla, siyasi sürece katılımın daha yoğun olduğu bir siyasi kurumsallık anlayışıyla mümkün olabilir. Yerel dinamikler ile demokrasi ilişkisi, Locke, Hume ve Mill gibi Anglo-Sakson düşünürlerin de vurgu yaptıkları bir husustur. Hayek (2011, s. 196) de bu anlamda, demokratik bir toplum için, özel sektörden sonra en önemli unsurun yerel dinamikler olduğunu ifade eder. Richards (1983, s. 167) ise demokrasi teorisinin gerektirdiği üzere, toplumun ve bireylerin sosyal ve iktisadi ihtiyaçlarının yerel ile eşgüdümlü şekilde yürütüldüğünde doğru sonuçları verebileceğini belirtir. Bunun, insan-odaklı bir değersel anlayış ile bütünleşmesi ise, ülkelerin ve kültürlerin kendi özgün siyaset biçimlerini yaratmalarını sağlar. Böylesi bir harmonizasyon ve entegre/kompakt uygulama formu, post-endüstriyel toplumun ürettiği yeni kriz ve yoksulluk biçimleriyle mücadele edebilmek için artık kaçınılmazlaşmıştır.

Bu entegre formun bir diğer bileşeni ise sivil toplumdur. Kurumsal siyaset biçiminin yeni kavramsal çerçevesinde yeni roller ve sorumluluklar üstlenen sivil toplum için artık çok daha geniş bir tanımlama biçimi kullanılmakta: gönüllü kuruluşlar, düşünce kuruluşları, sosyal hareketler, vatandaş girişimleri, sendikalar, birlikler, odalar ve insan hakları kurumlarından oluşan geniş bir

yelpazede, sosyal hizmet tedariki, sağlık, gençlik, eğitim, çevre, engelliler ve kalkınma gibi temel yaşamsal alanlara entegre olan bir kurumsal yapı. Siyasal felsefede Aristo'dan bu yana doğal hukuk ile yürüyen devlet geleneğinde sivil toplum kavramının, esasen devlet ile birbirinin yerine geçecek şekilde kullanıldığını görüyoruz. Zira sivil toplum, bireylerin kamusal alanda hak sahibi olmalarını ifade eden bir kavramsallaştırmadır ve 18. yüzyıl sosyal sözleşme teorilerinin de inşacıdır. Nitekim Locke ve Hobbes devleti ve sivil toplumu, “doğa durumu”na alternatif olarak konumlandırıyor. Belki bir istisna ile: Locke bir adım ileri giderek devlet-sivil toplum ilişkisini kesin şekilde koparmasa da buna bir kurallar/ilkelere manzumesi sunuyor. Edwards (2008, s. 47) sivil topluma, ekonomik, sosyal ve siyasal üç temel işlev biçerken, Van Tuijl (2016, s. 3) bunu, siyasal bir toplumda devlete ve piyasa aktörlerine karşı önemli bir dengeleyici unsur olarak demokrasi ve sosyal adaletin genişlemesine sunduğu katkı ve dayanışma, güven, iş birliği, hoşgörü ve sosyal sermaye gibi pozitif değerlerin taşıyıcılığı rolü üzerinden detaylandırıyor.

Demokratik bir kültürde gerçekten de, devlet ile sivil toplumun karşılıklı etkileşim içinde, birbirini güçlendiren bir işleyişe sahip olması gerekiyor; ve bunları birbirine zıt kavramlar olarak görmenin devri de artık kapanıyor. Zira krizlerin etkisini azaltıcı bir dinamığa ancak bu yoldan ulaşılabilceğine ilişkin farkındalık gittikçe artıyor. Bu ise, en temelde, bireyler arasında ve bireyler ile kurumlar arasındaki ilişkinin güven-temelli olmasını zorunlu kılıyor (O'Neill, 2002, s. 65). Bu eğilim kendisini son dönemde özellikle sosyal politikanın değişen karakterinde göstermekte. Tarihsel olarak yoksulluk ve insani krizler karşısındaki en güçlü aktör olan devletin son yıllarda içine girdiği yapısal dönüşümle beraber, sosyal politikalar giderek artan biçimde yerel yönetimler, sivil ve dini kuruluşlarla eşgüdümlü bir form üzerinden icra edilmeye başlandı (Marshall, 1965, s. 48). Bu bakımdan refah devletinin küllerinden doğuşundan ziyade, yeni yönelim ve yaklaşımlar tarafından domine edilen bir siyaset formu öne çıkıyor. Bu yeni bağlamda sosyal politika uygulamalarının bir kısmı, sivil toplum ve yerel birimlere havale ediliyor. Böylelikle hibrit bir avantajlar demeti karşımıza çıkıyor: hantallık, verimsizlik ve bürokratinin girdabında kaybolmadan, sivil toplumun esnekliği ile devletin tarihsel tecrübe ve altyapı gücünü birleştiren bir sinerji yaratmak. Bu aynı zamanda sivil toplumun bir bileşeni olarak sosyal sermaye kavramının işlevselliğini de artıran ve yeniden içeriklendiren bir süreç. Güçlü, çeşitlendirilmiş ve kalitesi artmış bir sosyal sermaye, sosyal ve insani krizlere karşı mücadelede sivil toplumun önemini açığa çıkarıyor. Tersinden, böylesi bir sivil toplum yapısının olmadığı ve dolayısıyla toplumda yatay güven ve dayanışma ağlarının (Fukuyama, 2001, s. 87) inşa edilemediği ülkelerde, sosyal sermaye üzerinde devletlerin negatif etkiler oluşturabilmesi çok daha mümkün hale geliyor. Ve bu da insani ve sosyal krizlerde ilgili toplumu kendi kaderleriyle baş başa bırakıyor.

O halde COVID-19, bu parametre ve analizler ışığında bize ne söylüyor? Öncelikle bu küresel salgın, krizle mücadelede etkili faktör olarak rejim tiplerini değil, devlet kapasitesi, güven ve iyi yönetişimi işaret etti. Toplumlardaki genel eğilim, tabii olarak, kendilerini yaşamsal koşullar itibarıyla güvencede

tutabilecek bir devlet mekanizmasına yaslanma dürtüsündeki yükseliş oluyor. Burada ise ülkeler için, kamu sağlığı sisteminin etkinliği ve kurumsal altyapısının sağlık düzeyinin önemi açığa çıktı. Stiglitz (2020)'in dediği gibi: “Bir doğal afet ya da salgınla karşılaştığımızda, yeniden hükümete/devlete döneriz; çünkü biliriz ki bu tür olaylar, kolektif bir aksiyonu gerektirir.”

COVID-19 küresel salgını aynı zamanda bir ülkede siyasi kurumların güçlendirilmesi gerektiğine ilişkin doğrudan ve dolaylı bir ders de sundu. Doğrudan dersler, zaten farklı ülkelerden gelen şok edici manzaralardan çıkarılabiliyor. Dolaylı ders ise, böyle yaşamsal krizlerde ülkelerin liderlerinin de enfekte olabileceklerini yeniden hatırlamamız. Tıpkı 1918 İspanyol Gribi salgınında ya da tarihteki büyük salgınlarda olduğu gibi. Ülkedeki siyasal kurumsallığın derecesi, son tahlilde o ülkedeki durumu belirler ve siyasi riskler ya büyür yahut absorbe edilir. Siyasal ve iktisadi kurumsallığın düzeyinin düşük olduğu ülkeler için böyle yaşamsal kriz dönemleri, ilgili ülkede bir liderlik krizinin yanı sıra siyasi-iktisadi elitlere bağlı olan siyasal yapının bir anda tersyüz olması sonucu büyük sosyal, iktisadi ve siyasal çöküşle neticelenebilir. Bu bakımdan devlet yapılanmasının kurumsal gücünü, etkin yönetim ve koruyucu ekonomik ve sosyal politikalar ile tamamlayan bir kurumsal sistemin her ülke ve toplum açısından önemi net şekilde anlaşılmış oldu.

Bu çerçevede halk sağlığı, temel hizmetler gibi sosyal politikalara içkin unsurlar ve iktisadi koruma politikalarının tamamlayıcı bir diğer parametresi ise güvenlik/asayiş perspektifinin öne çıkması oldu. Zira herhangi bir tarihsel sistemin işleyebilmesi, belirli bir minimal asayişe -can ve mal emniyetine- dayanır. Güvenlik derecesi yüksek değilse üretim sistemi çalışmaz ve mal tedarik, dağıtım zinciri işlemez, her türden politik-kültürel kurumun çalışması zorlaşır. Devlete olan güvenin çökmesinin muhtemel zararı bu bakımdan dramatik olabilir.

Kamusal iletişimin sağlıklı ve şeffaf şekilde işletilmesi, meselenin diğer önemli boyutu. Bu ise kurumsal altyapı ve etkinlikten geçiyor. Kamunun düzenli ve şeffaf bilgilendirilmesi, aynı zamanda toplumsal düzeyde kırılmanın artmasını da engelleyecek ve topluma güven aşılıyarak maddi, sosyal ve mental açıdan ayakta kalınmasını sağlayacak kritik bir parametredir. Aksi halde, küresel düzeyde Çin ile alakalı bazı endişe ve tereddütlerde görüldüğü gibi, insanların mental bakımdan geleceğe ilişkin kaygılarının bir türlü giderilemediği toplumsal bir paranoya ve afazi hali yaşanabilir.

Bir diğer başlık, ülkelerin sahip oldukları milli kapasiteler. Yani, farklı alanlarda insan yaşamının kolaylaşmasına hizmet edecek bir yatırım stratejisinin milli bir zemine dayanmasındaki anlam, ülkeler arası sınırların kapatıldığı ve ulusların kendi kaderleriyle baş başa kaldığı küresel bir salgında ortaya çıktı.

Özetle görülen şey çok açık: böylesi derin kriz dönemlerinde, ilgili ülke özelinde, farklı alt unsurlardan (halk sağlığı, gıda, ulaşım, enerji, güvenlik, kamusal iletişim, mental yönetim, iktisadi destek, tedarik zinciri vd.) oluşan eko-siste-

min sağlıklı, etkin ve koordineli çalışmasının sağlanmasıdır esas olan. İşte bu etkin ve koordineli çalışma mekânı, ülkenin kurumsal siyaset gücünün bir ölçütü ve fonksiyonudur. Zira bu süreçte görüldü ki, siyaset etme biçiminin yapısı da hayli değişiyor. Öyle ki bir ülkenin geleceğine ilişkin temel, yaşamsal ve sosyo-iktisadi kararlar, salt bir siyasetçi-bürokrat zeminine değil, aynı zamanda özel-teknik bilgi sistemlerine ve kurumsal aktörlerine bırakılıyor. Bu, teknik uzmanlık ve bilimsel bilginin ön aldığı yeni bir siyaset tarzına da işaret ediyor. Örneğin İngiltere’de sürecin başında izlenen politik-temelli salgın stratejisi, bir bilimsel kuruluş ya da akademik mercinin (King’s College) raporu doğrultusunda hükümette tavır değişikliğine neden olacak bir etki gücüne sahip olabiliyor.

Türkiye, bu salgın sürecinde yukarıda çerçevesi çizilen; koordinasyon, eşgüdüm ve yönetimden oluşan yeni yönetimsel modeli, kurumsal siyasetinin temel stratejik izleği olarak belirleyen bir zemine yaslanıyordu. Bu yönüyle esasen, bu kurumsal siyaset modelinin öncül tecrübesini özellikle 2016’dan sonraki dönem itibarıyla sığınmacı meselesinin yönetilme ve doğal afetler (özellikle 2020’nin hemen başında yaşanan Elâzığ depreminde görüldüğü üzere⁶) sonrası sürecin idare biçiminde göstermişti. Teorik çerçevesi makalenin bu kısmının girişinde detaylı yapıldığı üzere bu, hibrit bir kurumsal siyaset modeli. Ki bu, kalkınmanın yeni modeli olabilir. COVID-19’un yaşamsal tehdit boyutuyla mukabele stratejisinde, entegre bir kamu aktivitesi biçimi göze çarpmakta. Sağlık, sosyal güvenlik sistemi, eğitim (öğretmenler, üniversiteler, meslek liseleri), bilim ve teknoloji ar-ge birimleri (merkez, enstitü), yerel yönetimler, yarı-kamu tüzel kişilikleri, -ilgili alanlarda faaliyet gösteren- özel sektör kuruluşları, sosyal destek birimleri, çevre koruma birimleri, diyanet görevlileri, tarım sektörü, TSK, iç güvenlik birimleri, savunma sanayi, iletişim kanalları, ulaşım ve tedarik kurumları, enerji kuruluşları, odalar, sendikalar, kredi ve yurtlar kurumu, gençlik merkezleri, huzur ve bakımevleri, ve sivil toplum kuruluşlarının paydaşı olduğu entegre bir kurumsal kamu politikasını gözlemledik süreç dâhilinde. Zira kamu politikası sadece refah hizmetlerine indirgenemeyecek bir olgu. Yukarıda bahsi edilen yaşamsal, sosyal ve iktisadi ihtiyaçların/gereklerin, paydaş kurumlar eliyle tedariklerine dönük amaçları arasında bir tutarlılık inşa eden bir mekanizma olarak düşünülebilir bu model sayesinde.

Daha somut konuşacak olursak Türkiye, sağlık altyapı ve hizmetleri kapasitesindeki yatırımların, kamu-özel sektör iş birliğine dayalı bir modelde işletilebilen sistemi ve kurumlar arası eşgüdüm-koordinasyon modeliyle, bu süreçte kurumsal yapılanmaya ilişkin önemli bir yol çizmiş oldu. Sağlık Bakanlığı, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, TÜBİTAK, TÜSEB, özel sektör ve STK’lar arası koordinasyon modeli, örneğin, yerli solunum cihazı üretimi ve tedarikinde ve aşı geliştirme çalışmalarında kriz sürecinde sonuç alıcı ve teşvik edici bir dinamik yarattı. Yine koruyucu ekipman üretiminde benzer bir model işletilerek, meslek liseleri, belediyeler, Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK) ve özel sektör firma-

⁶ Elâzığ depreminde kurumsal koordinasyon İçişleri Bakanlığı uhdesinde idi. Buna ilişkin detaylı bilgi için bkz: <https://www.icisleri.gov.tr/elazig-depremi-sonrasi-yapilan-tum-yardimlar>

larının eşgüdümünde hızlı ve efektif sonuçlar üretilen bir üretim ve tedarik çıktısı sağlanmış oldu. Bu üretim süreçleri ise, Savunma Sanayii Başkanlığı, sağlık sektörü paydaşı kamu-özel kurumlar, Bilim ve Teknoloji Bakanlığı ve ilgili STK'ların eşgüdümünde yerli üretim imkânlarının geliştirilmesi eliyle mümkün olabildi. Bu yönüyle de yukarıda bahsi edilen, yatırım stratejisinin milli zemindeki gücünün gelecekte kazanacağı önem anlamında COVID-19 sonrası dünyanın gireceği rotaya dair Türkiye'de yürütülen kurumsal siyaset izleği, önemli bir model sunmuş oldu.

Kamusal istişare, iletişim ve bilgi paylaşımındaki şeffaflık da bahse değer önemli bir başka konu. Sağlık Bakanlığı bünyesindeki Halk Sağlığı Genel Müdürlüğü uhdesinde, 2009'daki influenza pandemisinin ürettiği veriler ve dersler ışığında 2019'da kurulan, farklı alanlarda uzman tıp doktoru 33 akademisyenin dâhil olduğu *Pandemik İnfluenza Ulusal Hazırlık Planı* tesis edildi. Söz konusu plan; hasta yönetimindeki eksikliklerin giderilmesi, teknik ve insan kapasitelerinin artırılması, mali-finansal kaynakların iyileştirilmesi, organizasyonel birimlerin oluşturulması ve kamusal iletişim stratejisinin iyileştirilmesi amaçlarına dönük bir kurumsal sistem olarak temayüz etti. Öyle ki bu yapının plan çalışmalarına katılan kurumlar; Halk Sağlığı Genel Müdürlüğü, Kamu Hastaneleri Genel Müdürlüğü, Acil Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Türkiye Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, Sağlık Bilgi Sistemleri Genel Müdürlüğü, Sağlığın Geliştirilmesi Genel Müdürlüğü, Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü, bazı büyükşehirlerin il sağlık müdürlükleri, Adalet Bakanlığı, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Gençlik ve Spor Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, Diyanet İşleri Başkanlığı, Türk Kızılayı ve Yükseköğretim Kurulu idi (Sağlık Bakanlığı Halk Sağlığı Genel Müdürlüğü, 2019). Nitekim COVID-19'un henüz Türkiye sınırlarından içeri girmesinden iki ay önce 10 Ocak 2020'de 38 bilim insanından müteşekkil danışma kurulu hüviyetinde, önleyici, koruyucu, teşhis ve tedavi süreçleri, kamu sağlığı ve iletişimine ilişkin tüm süreçlerin istişarî bakımdan yürütülmesinden sorumlu Koronavirüs Bilim Kurulu ihdas edildi. Bu sürecin bu şekilde yürütülmesi, esasen yukarıda izahını yapmış olduğumuz bilgi-merkezli ve teknik uzmanlık temelli bir yönetim stratejisinin pratiği olarak tezahür eden bir olgu. Yine Sağlık Bakanlığı'nın anlık, şeffaf ve varyasyonlu iletişim, bilgilendirme ve uyarı stratejileri de kamusal iletişimi güçlendiren uygulamalar çok önemli işlevsel bir uygulama biçimi oldu.

Bunun yanı sıra, Sağlık Bakanlığı bünyesinde kamu ve özel sektörün sağlık turizmine yönelik faaliyetlerini koordine etmek, uluslararası sağlık hizmetlerine ilişkin politika ve stratejiler konusunda Bakanlığa önerilerde bulunmak üzere geçtiğimiz yıl kurulan Uluslararası Sağlık Hizmetleri A.Ş. (USHAS), bu süreçte ülke içinde ve dışında malzeme tedariki noktasında etkin rol oynadı. Bir diğer koordinasyon örneği ise, özel hastanelerin pandemi döneminde etkin rol alması ve Sağlık Bakanlığı ile eşgüdüm içerisinde maddi kayırdan öte kamu sağlığına dönük kamusal politikanın icracı aktörlerinden biri olarak işlev görmeleri oldu.

Bu süreçteki yeni ve ufuk açan bir uygulama formu, sokağa çıkma kısıtlaması bulunan 65 yaş ve üstü ile kronik rahatsızlığı bulunanların ihtiyaçlarını karşılamak için kamu-sivil-özel alanların farklı kurum ve birimlerinden kişilerden, valilikler ve kaymakamlar koordinesinde oluşturulan *Vefa Sosyal Destek Grupları* oldu. Polis, jandarma, bekçi, AFAD yetkilileri, Kızılay yetkilileri, belediye çalışanları, öğretmen, imam ve sivil toplum temsilcilerinden oluşan bu gruplar, toplum-içi sosyolojik ağın tesisi, güçlendirilmesi ve sosyal iş birliğinin sağlıklı şekilde işletilebilmesi adına önemli bir kurumsal koordinasyon örneği ve vizyonu sundu. Bu yönüyle de, teorik çerçevesi yukarıda çizilen yönetim modelinin çok somut bir örneği oldu. İçişleri Bakanlığı verileri, 22 Mart 2020’de faaliyetlerine başlayan Vefa Sosyal Destek Grupları’na, 22 Mart-13 Mayıs tarihlerinde toplamda 7 milyon 132 bin 453 aramanın gerçekleştirildiğini ve 6 milyon 649 bin 461 insanın ihtiyacının bu sosyal destek grupları tarafından karşılandığını açıkladı (İçişleri Bakanlığı, 14 Mayıs 2020).

Kurumsal koordinasyonun bir diğer önemli ayağını, Dışişleri Bakanlığının koordinasyonuyla yurtdışından getirilen Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarının, Gençlik ve Spor Bakanlığı bünyesindeki Kredi ve Yurtlar Kurumu yurtlarında karantinaya alınmaları oldu. Gençlik ve Spor Bakanı Mehmet Muharrem Kasapoğlu’nun açıkladığı verilere göre, karantina başlangıcından bugüne kadar 76 ildeki yurtlarda toplam 77.441 vatandaş misafir edildi. Yine Bakanlığa bağlı öğrenci yurtlarında şu an sağlık çalışanları ve Adalet Bakanlığı personeli ile *Sosyal İzolasyon ve Gözlem Merkezi* olarak belirlenen yurtlardaki İl Sağlık Müdürlüklerince getirilen hastalar misafir edilmekte. Açıklanan verilere göre, 20 ilde Sosyal İzolasyon ve Gözlem Merkezi olarak belirlenen 29 yurt müdürlüğünde 1294 vatandaş bulunuyor (Ahaber, 23 Mayıs 2020).

Süreç dâhilindeki bir başka başlık ise, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’na bağlı ve özel olmak üzere huzur ve bakımevlerine dönük özel ilgi oldu. Nitekim Batı ülkelerindeki yaşlı nüfus ve sosyal koruyucu politikaların etkisizliği ile gelen dramatik ölüm rakamlarına bakıldığında Türkiye’nin buraya ilişkin daha sağlam bir kurumsal altyapı ve yönetsel sürece sahip olduğu bu süreçte görülmüş oldu. Zira Türkiye genelinde 27.500 yaşlının hizmet aldığı resmi ve özel 426 huzurevinin tamamında koronavirüse karşı sistematik bir tedbir ve koruma politikası izlendi (Anadolu Ajansı, 8 Mayıs 2020). Bunun yanı sıra Sosyal Güvenlik Kurumu, Sağlık Bakanlığı ve konu dâhilindeki STK’ların iş birliği ve eşgüdümüyle; gelir güvencesinin sağlanmasına dönük adımlar, iş yaşamında güvenlik ve sağlığın korunmasına dönük politikalar ve çocuk bakım kuruluşlarında önleyici tedbirler (Toklucu ve Baygeldi, 2020), koordineli biçimde uygulamaya sokuldu.

Bu süreçteki, tüm kurumsal sistemin işleyişinin yanı sıra sosyal dayanışma ve iş birliğinin başat birleştirici ögesi –diğer süreçlerde olduğu gibi- sivil toplum oldu. Çalışma pratiklerinden ötürü hedef kitleleriyle yakın ilişkileri olan, dolayısıyla ihtiyaçları ayrıntılarıyla bilip takip eden yapılar olarak STK’lar’ın süreçteki aktif rolleri, konuyu bir yandan bütüncül şekilde ele alabilmeye olanak sağlarken, bir yandan da bahsini ettiğimiz üzere, etkin bir kamu-sivil toplum

iş birliğinin sahadaki pratiği oldu. STK'lar, bilgide şeffaflık ve yerindelikten yerel dayanışma ağlarına, sosyal ve teknolojik girişimlerden dezavantajlı gruplar için özel birleşmelere kadar çok çeşitli bir yelpazede işlevsellik arz eden yapılar olarak belirdi. Örneğin *Moleküler Biyoloji Derneği*, bir haftada 50 bin ve üzeri testin yapılması için laboratuvarlarında gerekli cihazların tedarikinde bulunduğunu duyurarak 'korona acil eylem ekibi' kurdu. Virüs bağlamında dezavantajlı grupların (sağlıkçılar, çalışanlar, yaşlılar, mülteciler, cezaevlerindeki tutuklular) tespiti ve spesifik politika önermesi için geçici birleşmeler ihdas edildi. İHH ve gençlik birimi, münferit kurumsal yardım organizasyonunun haricinde, ki kendi verilerine göre süreç dâhilinde iki ayda 312.716 kişinin faydalandığı büyük hacimli yardım seferberliği yürüttü (İHH, 2020), ayrıca Türkiye genelinde tüm teşkilatlarında Vefa Sosyal Destek Grupları ile eşgüdümlü hareket ederek sahada tespit ve yardım çalışmalarının koordinasyonunda aktif rol aldı. Yine bu süreçte özel amaç için kurulan *Derin Yoksulluk Ağı*, İstanbul'da işsiz kalan, güvencesiz olan, artık sokakta çalışmayan aileler için destekçi bulup bunu organize eden bir yapı. İnovatif ve bilimsel alanda; *Coronathon Türkiye İnisyatifi* isimli bir oluşum -ki paydaşları arasında Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Türkiye Bilişim Vakfı, TOBB, Boğaziçi, ODTÜ ve İTÜ bulunuyor- Türkiye'nin bu salgın sürecinde ve bundan sonraki teknolojik ve inovatif izleşimine ilişkin koordinasyon modeli içeren bir yapı olarak kuruldu.

Türkiye'nin kamu diplomasisi ve dış politikasındaki yumuşak güç unsuru olarak işlev göre görece genç kamu kuruluşlarının da Dışişleri Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığı ile koordinasyon geliştirerek pandemi sürecindeki yönetime dahil olduğunu da ayrıca vurgulamak gerek. Bu bağlamda Yurtdışı Türkler ve Akrabalar Topluluğu Başkanlığı (YTB)'nin başlattığı *Diaspora COVID-19 Destek ve İşbirliği Programı* ile yurtdışındaki Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları ve STK'lar aracılığıyla ihtiyaç sahiplerine dönük yardım organizasyonu ve sağlık çalışanları için sağlık ekipmanı üretimi gerçekleştirildi (YTB, 2020). Esnek kamu yapılanmasına bir örnek olan söz konusu kurumlar, bu bağlamda, ağır ve hantal bürokrasi yükünü omuzlarında hissetmeden, yerinde ve etkin bir yönetim icrası sunuyor.

Yönetişim modelinin son ayağında yerel yönetimler bulunmaktadır. Teorik çerçevesini detaylı anlattığımız yerel yönetimlerin kamusal politikadaki aktif rol ve pozisyonlarını, bu süreç üzerinden değerlendirdiğimizde karşımıza bazı önemli örnekler çıkıyor. Bu kapsamda, bazı belediyelerde bir yandan ihtiyaç sahibi vatandaşlara koordineli şekilde destek olmaya çalışılırken, bir yandan da 'evde kal' önerisine uyanlara yönelik online sosyal faaliyetler düzenleniyor. Bazı belediyeler, bünyesindeki Tıp Merkezi'nde oluşturulan kriz masası çalışmalarını bilgilendirme, tedbir ve koruyucu faaliyetlerini, kamu ve sivil kuruluşlarla iş birliği içerisinde yürütüyor. Yine; bünyelerinde bulunan mesleki kurslarda sağlık çalışanları için maske ve kişisel koruyucu ekipmanlarının üretiminden, ilgili şehirdeki pandemi hastanesinde çalışanların konaklama yerlerine ulaşımı, konaklama, yeme, içme, kişisel çamaşır yıkama ve hijyen malzemelerinin teminine kadar önemli ve akut kamusal hizmetlerde ön sırayı alıyorlar. Yanı sıra, gençlik merkezlerindeki faaliyetlerini mental ve psikosos-

yal destek programlarına çevirmek suretiyle kamusal destek politikasının bir başka önemli ayağını oluşturuyorlar (Marmara Belediyeler Birliği, 2020). Yani belediyelerin sahadaki uygulamaları, yerel düzlemde sosyal hizmet politikalarında efektif ve sonuç alıcı pratikler üretmek ve koordinasyon ve ortaklık mekanizması üzerinden yürüten kurumsal siyaset anlayışının somut pratiklerini sunmak bakımından dikkate değer örnekler içeriyor.

Burada, spesifik bir kurumsal modelden de bahsetmek gerek. Sultanbeyli Belediyesi bünyesinde, proje partner kurumları olarak Sultanbeyli Kaymakamlığı, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ve bölgede aktif çalışan STK'ların iş birliğinde, 2014 yılında sığınmacı konusunun kamusal politika bakımından rahatlatılması amacına dönük olarak *Mülteciler Derneği* kuruldu. Derneğin, farklı alanlara ilişkin faaliyet gösteren özel sektör kuruluşları, diğer STK'lar ve kamu kurumlarıyla eşgüdümlü çalışma prensibi, sahada da çok etkin ve efektif sonuçlar almasını getiren bir unsur oldu. Öyle ki barınma, sağlık, sosyal hizmet, eğitim, kültür, hukuk ve istihdam alanlarında her biri farklı uzmanlık ve ağ gerektiren alanlarda farklı kuruluşlar arasında yatay bir ağ inşa ederek, kurumsal koordinasyon merkezi hüviyetinde çalışan bir yapı bu. Bugün 12 ayrı birimi, binlerce gönüllüsü ve öğretmen, çevirmen, eğitmen, doktor, sağlık ve sosyal destek uzmanı, avukat, ekonomist, psikolog ve sosyologlardan müteşekkil 155 profesyonel çalışanı olan çok boyutlu bir sivil merkeze dönüşmüş durumda (*Mülteciler Derneği*, 2020). Burada görülmesi gereken, böylesi bir kurumsal yapılanma modelinin, teorik bakımdan analizde izah edildiği gibi; hibrit bir avantajlar demeti sunan bir model olarak belirmesi. Yani bir yandan verimsizlik ve bürokratizme düşmeden, sivil toplumun esnekliği ile devletin altyapısal gücünü birleştiren bir sinerji ve dinamizmin yaratıldığı yeni tür bir kurumsal siyaset modeli bu. Ki Türkiye'nin bu spesifik model bağlamında olduğu gibi yakın dönem kurumsal siyaset tecrübesi, ilkin sığınmacılar konusunda, ardından da doğal afet dönemlerindeki yönetsel süreçlerde kendisini göstermekte ve gittikçe kurumsallaşmaktadır.

Sonuç

Siyasete ve siyasal süreçlere kurumsal zeminde bakmanın önemi, içerik ve form değişimiyle eşanlı şekilde derinleşiyor ve yerleşik hâle gelmeye başlıyor. Bu dönüşümün yönü ise, siyasal ve iktisadi süreçlerin formel kurumsal anlayışa dayalı perspektifinin ve yerleşik kurumsal düzenleme ve etkinliklerin meşruiyetlerinin artık çökmesi şeklinde tezahür ediyor. Bu, yerini, toplumsal dinamikleri içine alan demokratik norma dayalı bir kurumsal kültüre geçişin aldığı, kurumların da toplumdaki siyasi ve sosyo-ekonomik gücün dağılımına bağlı şekilde ortaya çıktığı yeni bir kurumsal siyaset zeminidir. Bu da demokratik siyasetin içinde yerleşip kök salabileceği bir zemin olarak telakki ediliyor. Beraberinde yönetsel açıdan da siyaset etme anlayışı, formalizme dayalı bir yapılanmadan çok, yazılı olmayan alışkanlıkları, değer yargılarını ve toplumsal-kurumsal ahlak anlayışını da içerecek biçimde yeniden tanımlanan bir kurum perspektifi ile yenileniyor. Yeni tez, kurumların siyasete dair bir anlam sistemi sağladığı tezi. Yeni zeminde; kurumsal dönüşümler, devlet ile toplumun karşılıklı etkileşiminin bir ürünü olarak tanımlanıyor ve kurumsal

iç dönüşüm süreci bu zeminden işliyor. Üstelik bunlardan bağımsız dışsal bir şokun (afetler, savaşlar, ekonomik kriz, salgınlar, kıtlık vb.) kurumsal siyasetin bu kez paradigmasını büsbütün değiştirebileceği bir zemin bu.

Bu bağlamda, merkezi kurumsal aktör olarak devletin geçirdiği yapısal dönüşüm de bu zeminin bir ürünü esasen. Refah devletinin başarısızlığıyla ortaya çıkan toplumsal hareketlenmeler, bir kurum olarak devletin işlevi ve sorumluluk çerçevesini sosyal zeminden siyasal zemine kaydırды. Bu da kurumsal siyaset icrası bakımından devletin, statik bir formalizme çekilerek icraî esnekliğinin minimize olması anlamına gelecekti. Siyasal süreçlerin arasında sıkışıp kalan devlet kurumu ve geniş manada kurumsal siyasetin geçirdiği bu politik devinim süreci, esasen Batı ülkelerinde demokratik kurumlara olan inancı da erozyona uğratan bir etki yarattı. Zira yeni dönemin kurumlarının kitlesel sorunların çözümündeki yetersizlikleriyle yüzleşen Batı toplumlarının liberal demokratik kurumlara ve demokratik kurumsal siyasete ilişkin inançları oldukça aşındı.

Bu süreç ise, esasen, kurumsal değişim olgusunu dayatan ve icbar eden bir dinamik yarattı. Daha katılımcı, daha esnek, daha toplumsal-temelli, daha değer-içerikli yeni bir siyaset anlayışını işaret eden bir değişim olgusu. Bunun yönetsel sürece yansımaları ise, çok-aktörlü bir yönetim yapılanması içerisinde, ağ sistemi diye de tarif edilebilecek, hükümet-dışı yapıların yönetsel süreçlere etkilerinin oldukça artmasıdır.

Türkiye’deki durum ise, yukarıdaki izahtan bağımsız olmayan; ancak özel bağlamının yarattığı münhasır gerçeklerinden de kopuk olamayacak bir yapısal zemini işaret ediyor. Esasen bu, geleneksel/konvansiyonel siyaset zemininin dönüşerek, yerini yeni bir siyaset zeminine bırakması arasında oluşan siyasal kesitin yarattığı gerilimdir. Yani, “devletçi merkez” ile “toplumsal merkez” arasındaki tasavvur çatışması üzerinden şekillenmiş bir kurumsal zeminden bahsediyoruz. Zira Türkiye’de sivil-asker bürokrasi temelli yönetim anlayışı ve pratiği ile bir tür kurumsal oligarşinin hâkim olduğu bir geleneksel siyaset zemini söz konusudur. Çok partili hayata geçişle birlikte ardı ardına gerçekleştirilen askeri darbeler ve oluşan ara rejimlerin ürünü olan darbe anayasaları eliyle kuvvetlendirilen kurumsal yapı, yine devletçi bürokrasinin vesayeti idi. Bu noktada, bir süredir yürütülen siyasetin kurumsal değişim sürecinde, diğer reformların yanı sıra Cumhurbaşkanlığı sisteminin, gerek yürütmenin yapısına dönük zihinsel paradigma değişimi gerekse sistemin kurumsal ve yönetsel bazda duyarlılık, etkinlik ve esneklik temelli işletilmesinin imkânlarının zorlanması anlamında yeni bir faz olduğu söylenebilir. Nitekim merkezi yapılanma modeli ve merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkisine dair kurumsal modelinin buna uygun yönde tasarlandığını belirtmek mümkündür.

Bu yeni kurumsal siyaset zemininin Türkiye’de COVID-19 sürecinin işaret ettiği izlekte yönetsel süreçteki karşılığı ise üç anahtar kelime ekseninde ör-gülenen bir modele yaslanıyor: koordinasyon, esgüdüm, yönetim. Yani en temelde burada, kurumlar üzerinden işleyen sosyolojik ağın parametrelerine ve bunun siyasal dönüşüme dair anlamına bakmak gerek. Kamu politikasında

artık daha esnek ve dinamik işleyecek bir merkezi devlet bürokrasisi ve kurumlar arası koordinasyon ve bunun partner aktörleri olarak yerel yönetimler, özel sektör ve onun yan kurumları, sivil toplum, yarı kamu tüzel kişiliğine sahip kurumlar ve kalkınma ajanslarının artan işlevleriyle yoğrulmuş bir eşgüdüm ve yönetim döneminde yaşıyoruz. Türkiye bu yeni kurumsal siyaset zemininin öncül deneyimini, son on yılda yaşamakta olduğu sığınmacı meselesinin yönetimi sürecinde ve son dönemde deprem sonrası sürecin idaresinde test etme ve derinleştirip kurumsallaştırma zeminini buldu. Bu bağlamda, bir bütün olarak COVID-19 ve post-COVID-19 döneminin bizlere ne gösterdiğine ilişkin somut pratikte Türkiye, yukarıda çerçevesi çizilen; koordinasyon, eşgüdüm ve yönetimden oluşan yeni yönetsel modeli kurumsal siyasetinin temel stratejik izleği olarak belirleyen bir zemine yaslanmıştı.

Kaynakça

- Acemoğlu, D. ve Robinson, J. (2004). Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth. *NBER Working Paper Series*. No. 10481.
- Ahaber (2020). Erişim: <https://www.ahaber.com.tr/gundem/2020/05/23/genclik-ve-spor-bakani-kasapoglu-yurtlarda-misafir-edilen-vatandaslarin-sayisini-acikladi>
- Alkan, H. (2018). *Kurumsal Yaklaşım Işığında Yeni Siyasetin Analizi: Cumhurbaşkanlığı Sistemi*. Ankara: Liberte Yayınları.
- Alkan, H. (2019). *Geleceğin Türkiyesinde Yönetim*. İlke Yayınları.
- Ambrosius, G. ve Hubbard, W. (1989). *A Social and Economic History of Twentieth-Century Europe*. Cambridge, MA: Harvard University Press
- Anadolu Ajansı (2020). Erişim: <https://www.aa.com.tr/tr/koronavirus/koronaviruse-karsi-siki-onlemlerle-korunan-huzurevi-kapilarini-aaya-acti/1833391>
- Buchanan, J. ve Tullock, G. (1962). *Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. University of Michigan Press.
- Cebesoy, A. F. (2007). *Siyasi Hatıralar*. İstanbul: Temel Yayınları.
- Commission of the European Communities. (2001). European Governance: A White Paper. Erişim: http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf
- Crouch, C. (2016). *Post-demokrasi*. Ankara: Dost Yayınları.
- Demirel, A. (2017). *Birinci Meclis'te Muhalefet: İkinci Grup*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Easton, D. (1957). An Approach to the Analysis of Political Systems. *World Politics*, 9(3): 383-400
- Edwards, M. (2008). *Civil Society*. Cambridge: Polity Press.
- Ehrenreich, J. (1978). *The Cultural Crisis of Modern Medicine*. New York: Monthly Review Press.
- Eryılmaz, B. (2012). *Kamu Yönetimi*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Evans, P. (1997). The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization. *World Politics*, 50 (Oct.): 62-87
- Fenger, M. ve Bekkers, V. (2007). The Governance Concept in Public Administration. Victor Bekkers (ed.). *Governance and the Democratic Deficit: Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices* içinde. Hampshire: Ashgate
- Fukuyama, F. (2001). Social Capital, Civil Society and Development. *Third World Quarterly*, 22(1), 7-20
- Fukuyama, F. (2006). *Nation-Building*. Johns Hopkins University Press.
- Hall, P. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296

- Hayek, F. (2011). *The Constitution of Liberty*. The University of Chicago Press.
- Hill, D. M. (1974). *Democratic Theory and Local Government*. London: Allen & Unwin.
- Hollingsworth, J., Hage, J. ve Hanneman, R. (1990). *State Intervention in Medical Care: Consequences for Britain, France, Sweden, and the United States, 1890-1970*. NY: Cornell University Press.
- Huntington, Samuel P. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- İçişleri Bakanlığı (2020). Erişim: <https://www.icisleri.gov.tr/vcfa-sosyal-destek-gruplari-6649461-haneyec-ulasti>
- İHH (2020). Erişim: <https://www.ihh.org.tr/oradaydik/korona>
- Kalkan, B. (2015). Yeni Kurumsal Siyaset. *Gaziantep University Journal of Social Sciences*, 14(3), 559-583.
- Karpat, K. (2017). *Türk Demokrasi Tarihi*. İstanbul: Timaş Yayınları.
- King, A. (1983). The Political Consequences of the Welfare State. S. Spiro ve E. Yuchtman-Yaar (ed.). *Evaluating the Welfare State* içinde (ss. 7-25). New York: Academic Press.
- Lipset, S. M. ve Rokkan, S. (1967). Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments. S. M. Lipset ve S. Rokkan (ed.). *Party Systems and Voter Alignments* içinde (ss. 1-64). New York: Macmillan.
- Marmara Belediyeler Birliği (2020). Erişim: <http://marmara.gov.tr/covid19>
- Marshall, T. H. (1965). *Class, Citizenship and Social Development*. New York: Anchor Books.
- Mishra, R. (1990). *The Welfare State in Capitalist Society: Policies of Retrenchment and Maintenance in Europe, North America, and Australia*. Toronto: University of Toronto Press .
- Moffitt, B. (2017). Liberal Illiberalism? The Reshaping of the Contemporary Populist Radical Right in Northern Europe. *Politics and Governance*, 5(4), 112-122
- Moore, B. (1966). *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Beacon Press.
- Mülteciler Derneği (2020). Erişim: <https://multeciler.org.tr/>
- O'Neill, O. (2002), *A Question of Trust*. Cambridge University Press.
- Peters, G., Pierre J. ve King, D. S. (2005). The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism. *The Journal of Politics*, 67(4), 1275-1300
- Piven, F. ve Cloward, R. (1977). *Poor People's Movements –Why They Succeed, How They Fail*. New York: Pantheon.
- Rhodes, R. A. W. (2006). *Old Institutionalisms*. Sarah A. Binder, R. A. W. Rhodes, ve Bert A. Rockman (ed.). *The Oxford Handbook of Political Institutions*.
- Richards, P. G. (1983). *Reformed Local Government System*. London: Allen & Unwin.
- Rosenau, J. N. (2008). Yeni Bir Küresel Düzendeki Yönetişim. Çev. Ali Rıza Güngen. David Held ve Anthony McGrew (ed.). *Küresel Dönüşümler* içinde (ss. 269-281). Ankara: Phoenix Yayınları.
- Sağlık Bakanlığı Halk Sağlığı Genel Müdürlüğü (2019). Erişim: https://www.grip.gov.tr/depo/saglik-calisanlari/ulusal_pandemi_plani.pdf
- Selznick, P. (1957). *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*. Berkeley: University of California Press.
- Soin, K. ve Huber, C. (2013). The Sedimentation of an Institution: Changing Governance in U.K. Financial Services. *Journal of Management Inquiry*, 22(3), 260-280.
- Stiglitz, J. (2020). Plagued by Trumpism, *Social Europe*.
- Toklucu, D. ve Baygeldi, M. R. (2020). 5 Soru: Koronavirüs Salgınının Ardından Sosyal Politikalar Alanında Neler Yapıldı? *SETAV*. Erişim: <https://www.setav.org/5-soru-koronavirus-salgini-nin-ardindan-sosyal-politikalar-alaninda-neler-yapildi/>
- Tunçay, M. (1981). *Tek Parti Yönetimi*. Ankara: Yurt Yayınları
- UN (1952). *Preliminary Report on the World Social Situation*. New York: UN Dept. of Social Affairs.

UN (1982). *Report on the World Social Situation*. New York: UN Publications.

UN (1985). *Report on the World Social Situation*. New York: UN Publications.

Van Tuijl, P. (2016). Civil Society and the Power to Build Peaceful and Inclusiveness Societies. D. Cortright, M. Greenberg ve L. Stone (ed.). *Civil Society, Peace and Power* içinde. New York: Rowman & Littlefield.

Weber, M. (1978). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Berkeley: University of California Press.

Wickwar, H. (1970). *The Political Theory of Local Government*. University of South Carolina Press.

YTB (2020). Erişim: <https://www.ytb.gov.tr/haberler/ytbden-yurt-disinda-kovid-19la-mucadele-ye-destek>