

## Derleme Makale / Review Article

## Kamu Politikası Değişiminde Çöp Kutusu Modeli: Covid-19 Pandemisi Sürecinde Türkiye Ekonomi Politikası

## The Garbage Can Model in Public Policy Change: Türkiye's Economic Policy During the COVID-19 Pandemic

Hakan UZUN <sup>1</sup> & Abdurrahman OKUR <sup>2</sup>

Geliş/Received: 12/07/2024

Kabul/Accepted: 08/02/2025

## Öz

Çöp Kutusu Modeli, karar alma süreçlerinin düzensiz, rastlantısal ve kaotik olduğunu öne sürmektedir. Model sorunlar, çözümler ve karar alma fırsatlarının rastgele kesişmesiyle politika kararların alındığını varsaymaktadır. Pandemi, dünya genelinde olduğu gibi Türkiye'de de ekonomiyi derinden etkilemiş ve mevcut ekonomi politikalarının hızlı bir şekilde yeniden değerlendirilmesini zorunlu kılmıştır. Bu süreçte Türkiye, ekonomiyi canlandırmak için çeşitli radikal politika değişikliklerine gitmiştir. Hızlı ve acil ekonomik önlemler kapsamında finansal destek paketleri, vergi indirimleri, kredi kolaylıkları ve sektörel teşvikler uygulanmıştır. Bu çalışmada, Covid-19 pandemisi sürecinde Türkiye'nin ekonomi politikası değişimlerini "Çöp Kutusu Modeli" bağlamında incelenmiştir. Makale, bu politika değişikliklerinin Çöp Kutusu Modeli bağlamında nasıl değerlendirilebileceğini ele almakta ve ekonomik karar alma süreçlerinin kriz anlarında nasıl kaotik bir hale geldiğini göstermektedir. Pandeminin getirdiği belirsizlik ortamında, karar alma süreçlerinde ortaya çıkan karmaşıklık ve rastlantısallık, modelin dinamikleriyle uyumlu bir şekilde analiz edilmektedir. Ayrıca, ekonomik toparlanma sürecinde alınan bu hızlı ve radikal kararların uzun vadeli etkileri ve sürdürülebilirlikleri de incelenmektedir. Bu bağlamda makalede, Türkiye'nin pandemi sürecindeki ekonomi politikalarının belirlenmesinde etkili olan faktörleri, karar alıcıların karşılaştığı zorlukları ve bu sürecin kaotik doğası detaylandırılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu politikası, çöp kutusu modeli, COVID-19 pandemisi, Türkiye ekonomi politikası.

## Abstract

The garbage can model posits that decision-making processes are disorganized, random, and chaotic. The model assumes that policy decisions are made through the random intersection of problems, solutions, and decision-making opportunities. The pandemic has profoundly impacted the economy globally, including in Türkiye, necessitating a swift reassessment of existing economic policies. During this process, Türkiye undertook various radical policy changes to revive the economy. Under rapid and urgent economic measures, financial support packages, tax reductions, credit facilities, and sectoral incentives were implemented. This study examines the changes in Türkiye's economic policies during the COVID-19 pandemic within the context of the garbage can model. The article addresses how these policy changes can be evaluated in the context of the garbage can model and demonstrates how economic decision-making processes become chaotic during crises. The complexity and randomness that emerged in decision-making processes amid the uncertainty brought by the pandemic are analyzed in alignment with the dynamics of the model. Additionally, the long-term effects and sustainability of these rapid and radical decisions taken during the economic recovery process are examined. In this context, the article details the factors influencing the determination of Türkiye's economic policies during the pandemic, the challenges faced by decision-makers, and the chaotic nature of this process.

**Keywords:** Public policy, garbage can model, COVID-19 pandemic, Türkiye economic policy.

<sup>1</sup> Dr., Sorumlu Yazar/Corresponding Author, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Ankara, Türkiye. E-posta: dr.uzun.hakan@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-8484-9954>

<sup>2</sup> Dr. Öğretim Üyesi, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Finansal Bilimler Fakültesi, Ankara, Türkiye. E-posta: a.okur@hbv.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0003-2045-7158>

## GİRİŞ

Kamu politikası, belirsizlik ve karmaşıklıkla karakterize edilen dinamik birtakım süreçler içermektedir. Bu süreçler, özellikle beklenmedik kriz dönemlerinde daha da zorlu ve dinamik hale gelmiştir. Covid-19 pandemisi, dünya genelinde olduğu gibi Türkiye’de de ekonomiyi derinden sarsmış ve mevcut ekonomik politikaların hızlı bir şekilde yeniden değerlendirilmesini zorunlu kılmıştır. Bu bağlamda, politika yapıcılar, ekonomik durgunluğu önlemek ve toplumsal refahı korumak amacıyla çeşitli radikal politika değişikliklerine gitmiştir. Pandemi süresince alınan bu kararlar, klasik karar alma modelleriyle açıklanamayacak kadar kaotik ve rastlantısal bir nitelik taşımaktadır.

Bu çalışma, Türkiye'nin Covid-19 pandemisi sürecinde uyguladığı ekonomi politikası değişimlerini, karar alma süreçlerinin düzensiz ve öngörülemez doğasını açıklayan Çöp Kutusu Modeli çerçevesinde ele almaktadır. Çöp Kutusu Modeli, karar alma süreçlerinin belirli bir düzen ve mantık silsilesi içinde değil, aksine çeşitli sorunlar, çözümler ve karar alma fırsatlarının rastgele kesişmesiyle gerçekleştiğini öne sürmektedir. Pandemi sürecinde, Türkiye hükümetin aldığı ekonomik önlemler ve uyguladığı politikalar, bu modelin dinamikleriyle uyumlu bir şekilde incelenebilmektedir.

Türkiye’de pandemi döneminde uygulanan ekonomik politikalar, hızla değişen koşullara adapte olma zorunluluğu ve ani müdahaleler gerektirmiştir. Finansal destek paketleri, vergi indirimleri, kredi kolaylıkları ve sektörel teşvikler gibi çeşitli önlemler, ekonomik durgunluğun etkilerini hafifletmek amacıyla devreye sokulmuştur. Bu politikaların belirlenmesi ve uygulanması sürecinde, karar alıcıların karşılaştığı zorluklar ve sürecin kaotik doğası, Çöp Kutusu Modeli’nin öngördüğü şekilde değerlendirilmelidir.

Bu çalışma, Covid-19 pandemisi sürecindeki Türkiye’deki ekonomik karar alma süreçlerini detaylandırarak, bu süreçlerin nasıl karmaşık ve rastlantısal bir hale geldiğini göstermeyi amaçlamaktadır. Ayrıca, ekonomik toparlanma sürecinde alınan bu hızlı ve radikal kararların uzun vadeli etkileri ve sürdürülebilirlikleri de tartışılacaktır. Bu bağlamda, Türkiye’nin pandemi sürecindeki ekonomi politikalarının belirlenmesinde etkili olan faktörler ve karar alıcıların karşılaştığı zorluklar derinlemesine incelenerek, sürecin kaotik doğası ayrıntılı bir şekilde ele alınacaktır.

### 1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Bu ana bölümde kamu politikası, kamu politikası süreci, politika değişikliği kavramları ile birlikte çöp kutusu modeli ele alınmış olup çalışmanın temel yapısı oluşturulmuştur.

#### 1.1.Kamu Politikası Kavramı

Kamu politikası akademik alanı, ABD’de politika biliminin çok daha eski alanı olan siyasetten ziyade politikaların bilimsel bir analizine doğru bir dönüş olarak ortaya çıkmıştır. Hükümetin büyümesi ve işsizlik, yoksulluk veya konut arzı eksikliği gibi belirli kamu sorunlarını çözme beklentisinin artması, yeni bir yaklaşım olarak kamu politika biliminin ortaya çıkmasına yol açmıştır (Lasswell, 1951: 3-5). Howard Lasswell 1951 yılında, daha iyi politikaların oluşturulması ve daha iyi hükümetlerin ortaya çıkması için sosyal bilimlerin akıllıca kullanımının gerektiğini ifade etmiştir. Örneğin, mühendislerin bilgisi olmadan hiçbir enerji şebekesi çalışmamakta veya güçlü bir para politikası ekonomistlerin tavsiyelerine dayanmalı önermeleri ne kadar doğruysa siyasilerin tüm bürokratik organlarıyla eşgüdüm içinde bilimsel bilgileri kullanarak daha iyi politika yapımının yolunu bulması gerekmektedir. (Deleon, 2006: 9).

Kamu politikası, hükümetler ve diğer siyasi aktörler tarafından alınan kararların bir seti veya çıktısı olarak tanımlanabilir. Politika yapıcılar ve/veya daha geniş kamu tarafından politik alan

olarak tanımlanan bir sorunu veya konuyu etkilemek, değiştirmek veya sınırlandırmak amacıyla oluşturulur. Kamu politikası, bir kararın alınmaması (Dye, 1972: 29) veya kasıtlı bir ihmalin (Klein ve Marmor, 2006: 19) şeklinde de ortaya çıkabilmektedir. II. Dünya Savaşı sonrası dönemde, hükümet müdahalelerinin boyutu ve kapsamı sürekli olarak genişledikçe, stratejik yaklaşımlar kamu politikaları üzerinde yaygınlaşmıştır. Bugün, birçok politika sorunu çözülememiş olsa da, kamu politikalarının problem çözme kapasitesine dair hala yüksek beklentiler bulunmaktadır. Ayrıca, son yıllarda hükümete duyulan güven azalmakta ve problem çözüme giderek özel sektör girişimleri tarafından üstlenilmektedir.

Özellikle gerçek dünya sorunları için politika çözümlerinin pratik uygulaması, kamu politikası ile ilgilenen okulların ve araştırma enstitülerinin kurulmasının itici gücü olarak kabul edilmektedir. Hükümet bürokrasisi doğrudan kendi yapılanmasına 1960'larda politika bilimlerini idari yapılarına entegre etmeye başlamıştır (Deleon, 2006: 12). Hedefleri, açıkça tanımlanmış politika sorunları için objektif ve bilimsel çözümler bulmak olan politika birimleri Türkiye özelinde strateji geliştirme (daha önce araştırma ve planlama) şeklinde varlık kazanmıştır. Her ne kadar kuruluş amaçlarına uygun politikalar üretme konusunda başarı göstergeleri olmasa da genel trendin yakalandığı söylenebilir.

Halkın vatandaş anlamına geldiğini ve modern hükümetinin halkın iradesine hizmet etmek için kurulduğunu varsayıyoruz. Açıklamada kullanılan "halk" kavramı gibi "kamu" kelimesinin kesin tanımının da tam fikir birliğiyle tanımlamak mümkün değildir. Bu nedenle, kamu politikasının tanımlanmasında da çok farklı yazarın çok farklı yaklaşımı bulunmaktadır. Aşağıdaki tabloda tanımların genel bir özeti ve çerçevesi sunulmuştur:

**Tablo 1.** Kamu politikası tanımları

Tanım	Yazar/lar
"Kamu politikası, hükümet içinde kimin neyi elde edeceği konusundaki mücadelenin sonucudur."	Clark Cochran vd., 2010
"En basit ifadeyle kamu politikası, vatandaşların yaşamı üzerinde etkisi olduğundan, doğrudan veya aracılar aracılığıyla hareket eden hükümet faaliyetlerinin toplamıdır."	B. Guy Peters, 2010
"Herhangi bir hükümetin yapmayı veya yapmamayı seçtiği şeydir."	Thomas Dye, 2013
"Hükümetin, hangi düzeyde, hangi biçimde olursa olsun, bir kamu sorunu hakkında ne yapmayı planladığına dair hareketidir."	Thomas Birkland, 2019
"Hükümetin kamu sorunlarına yanıt olarak benimsediği eylem planıdır."	Rinfret, Scheberle ve Pautz, 2019

Kavrama yönelik tek tanım üzerinde anlaşmak mümkün olmasa da literatürde ortak temalar mevcut olduğu görülmektedir. İlk olarak, kamu politikası hükümet (siyasetçiler) tarafından oluşturulmakta olup özel ticari faaliyetler tanımına dahil edilmemektedir. Örneğin, özel kuruluşların sahip olduğu popüler sosyal ağ siteleri, belirli kişilerin (şüpheli teröristler, nefret grupları, suçlular vb.) platformlarını kullanmasını yasaklamayı kendi politikaları haline getirebilir. Bu uygulama hükümetten kaynaklanmadığı için gerçek anlamda bir kamu politikası değildir. Ancak kamu politikası ile özel sektör politikasının kesiştiği durumlar da bulunmaktadır.

İkincisi, kamu politikası doğrudan genel veya belirli bir kesimi ilgilendiren soruna yanıt olarak ortaya çıkmaktadır. Kamu sorunları, hükümetin çözme yetkisine ve yetisine sahip olduğu

sorunlardır. Hükümetin kamusal sorunları çözme yetkisi olsa da, hükümetin uyuşturucu bağımlılığı, yoksulluk veya evsizlik gibi henüz çözemediği birçok sorunla karşı karşıya olduğunu belirtmek önemlidir. Örneğin, Amerika’da karides ağları hükümetin çözebildiği bir soruna örnek teşkil etmektedir. Karides ağları, ağa takılıp boğulan deniz kaplumbağaları için bir tehdit oluşturmuştur. Buna karşılık, ABD Ulusal Deniz Balıkçılığı Servisi, karides avcılarının, kaplumbağaların yakalanmaları halinde kaçmasına olanak tanıyan kaplumbağa dışlayıcı cihazlar kullanmasını şart koşmuştur. Bu kaplumbağa dışlayıcı cihazlar, özellikle bir kamu sorununu çözmek için formüle edilmiş kamu politikasına örnek teşkil etmektedir. Özetle bir hükümet kararının olması kamu politikası olarak kabul edilmektedir.

Kamu politikası etrafımızda her zaman mevcuttur, ancak yasama organları tarafından geliştirilen politikalar birçok farklı biçimde ortaya çıkmaktadır. Bazı politikalar bir malı veya hizmetin dağıtımıyla ilgilenmektedir. Diğerleri belirli gruplar için faydaları yeniden dağıtmayı ve eşitliği teşvik edeyi amaçlamaktadır. Son olarak, bazı politikalar davranışları düzenlemeyi ve yürütme kuruluşlarını oluşturmayı hedeflemektedir. Bunun yanı sıra “devlet aktörleri” terimi oldukça kapsayıcıdır ve devlet adına hareket eden herhangi bir kişiyi/ kuruluşu ifade edebilmektedir. Kamu politikaları genel olarak dört kategoriye ayırabilmektedir. Bunlar dağıtıcı, yeniden dağıtıcı, düzenleyici ve temsilci (Lowi, 1964: 679) politikalarıdır.

Dağıtıcı politikalar, belirli bir mal veya hizmeti geniş bir kitleye dağıtmayı amaçlamaktadır. Örneğin, eğitim, sağlık hizmetleri, altyapı yatırımları gibi kamusal hizmetler dağıtıcı politikalarıdır. Yeniden dağıtıcı politikalar, belirli bir grup veya kesimin sosyo-ekonomik durumunu iyileştirmeyi veya gelir ve fırsat eşitsizliklerini azaltmayı hedeflemektedir. Vergi politikaları, sosyal yardım programları ve eşitlik politikaları yeniden dağıtıcı politikaların örnekleridir. Düzenleyici politikalar, belirli davranışları veya faaliyetleri düzenlemeyi amaçlamaktadır. Çevre koruma, iş güvenliği, tüketici koruması gibi alanlarda düzenlemeler düzenleyici politikaların bir parçasıdır. Temsilci politikalar ise, halkın çıkarlarını temsil etmeyi ve halkın katılımını artırmayı hedeflemektedir. Seçim reformları, katılımcı demokrasi uygulamaları, sivil toplum kuruluşlarının güçlendirilmesi gibi adımlar temsilci politikalarıdır. Bu tür politikalar genellikle bir arada bulunmakta olup karmaşık bir şekilde etkileşim içinde varlıklarını sürdürmektedir. Ayrıca, politika yapım sürecindeki hedefler ve araçlar belirli bir tür politikaya odaklanırken, genellikle birden fazla tür politikanın uygulanması gerekebilmektedir (Collie, 1988: 430). Bugün bile bu sınıflandırma çoğu hükümet politikasını yeterince açıklamaya devam etmektedir.

## **1.2.Klasik Kamu Politikası Oluşturulma Süreci ve Politika Değişikliği**

Kamu politikası, toplumun ihtiyaçlarına yanıt vermek ve kamusal sorunlara çözüm bulmak amacıyla devlet tarafından geliştirilen strateji ve eylemler bütünü olarak tanımlanmaktadır. Klasik kamu politikası oluşturulma süreci, genellikle belirli aşamalardan oluşan sistematik bir yapıya sahip olup en yaygın kullanılan ve incelenen politikası oluşturma yöntemidir. Politika değişikliği ise mevcut kamu politikalarının toplumun değişen ihtiyaçları ve dinamikleri doğrultusunda güncellenmesi veya tamamen yenilenmesi sürecidir. Bu değişiklikler, toplumdaki ekonomik, sosyal ve politik faktörlerin etkisiyle ortaya çıkabilir ve genellikle uzun vadeli bir etki yaratma potansiyeline sahip olduğu kabul edilmektedir. Aşağıdaki bölümlerde öncelikle politika oluşturma süreci ele alınacak ve daha sonra politika değişikliği kavramı incelenecektir.

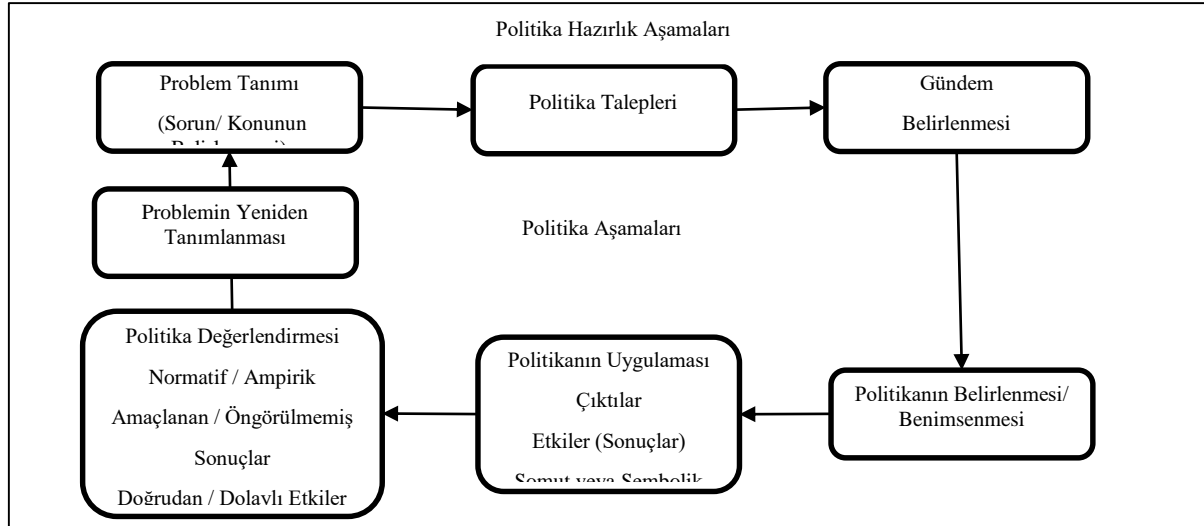
### **1.2.1. Kamu Politikası Süreci**

Yerel veya uluslararası literatürde kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanması süreçlerinin teknik açıdan önemi vurgulanmıştır. Bu yaklaşıma göre, kamu politikası sürekli bir döngü olarak görülmekte ve yönetimin içinden ayrılmayan bir olgu, davranış ve niyet olarak

ele alınmaktadır. Politika kararların uygulanması sorun veya konunun özel koşuluna göre öncesinde veya sonrasında başlanabilmekte ve hükümetin veya bürokrasinin hareketliliğini ya da hareketsizliğini içerebilmektedir (Brewer ve DeLeon, 1983: 160). Kamu politikaları, çeşitli aktörlerin katılımıyla oluşturulan, sonuçları önceden tahmin edilebilir veya edilemez olan çok faktörlü bir kararlar dizisini ifade etmektedir. Genel olarak kamu politikası programlar, kararlar ve etkiler olarak üç aşamalı bir süreç olarak ele alınmaktadır. Bu aşamalar birbiriyle ilişkili olup hükümetin veya bürokrasinin amaçlarına ulaşmak için izlenen yolun değerlendirilmesini içermektedir. Bu süreç literatürde “**Kamu Politikası Süreci**” olarak adlandırılmaktadır (Jann ve Wegrich, 2007: 49).

Kamu politikası süreci bir dizi aşamadan oluşan aşamaları temsil etmektedir. Ancak bu süreç, bazı durumlarda aşamaların atlanması veya geri dönüşlerle düzeltilmesi gibi karmaşıklıklar içerebilmektedir. Bu nedenle kamu politikası süreci bir otomobil montaj hattı gibi düşünmemek gerekmektedir. Çünkü politika oluşturma ve uygulama aşamalarının toplum talepleri veya idarecilerin kararlarıyla hemen gerçekleşmesi mümkün değildir. Dolayısıyla, kamu politikası süreci birbirine geçmiş aşamalardan oluştuğu ve genellikle karmaşık bir yapıya sahip olduğu kabul edilmelidir.

Modern devletlerin ortaya çıkmasıyla birlikte kamu politikası süreci karmaşık, çok aktörlü, düzensiz ve uzlaşmaya dayalı bir yapıya dönüşmüştür. Bu süreç, zamanın ruhu ve uluslararası sistem gibi faktörlerden büyük ölçüde etkilenmektedir. Kamu politikası her zaman bir soruna çözüm bulmak için oluşturulmaz; aksine, bir politika uygulandığında bile yeni sorunlar ortaya çıkabilir ve yeni kararlar alınabilir (Anderson, 1975: 24). Bu süreç, politikanın başlatılması, oluşturulması, yürürlüğe konması ve değerlendirilmesi aşamalarından oluşmakta olup farklı yazarlar bu süreci farklı şekillerde sınıflandırmıştır. Genel olarak politika sürecini aşağıdaki gibi şekillendirmek mümkündür (Cochran vd., 2009: 8-9):



Şekil 1. Kamu Politikası Süreci, Kaynak: Cochran vd, 2009: 8-9.

Kamu politikası süreci, belirli bir konunun veya problematik durumun kamu yönetiminin dikkatine sunulmasıyla başlamaktadır. Hükümet veya kamu yönetimi bu konuda adım attığında, çeşitli alternatif politikalar ve projeler oluşturulmaktadır. Bu oluşturulan politika seçeneklerinden biri resmi olarak yürürlüğe konularak hayata geçirilmektedir. Ancak, bu uygulanan politika kalıcı veya değişmez değildir. Zamanla, politikanın güncellenmesi gerekebilir, farklı politik görüşlere sahip yönetimler gelip geçebilir veya uluslararası sistemde değişiklikler meydana gelebilir. Bu gibi durumlarda, mevcut kamu politikaları gözden geçirilmekte ve bazen önemli, bazen ise daha küçük çaplı değişiklikler yapılmaktadır. Tüm bu

değişiklikler, politika geri bildirimlerinden elde edilen verilere dayanarak şekillenir, yasalasır ve yönetim yaklaşımları yeniden düzenlenir. Aşağıda kısa başlıklar halinde süreç özetlenmiştir:

- **Gündemin Belirlenmesi:** Gündem belirleme, sorunların hükümet tarafından değerlendirilmeye aday olarak nasıl ortaya çıktığını veya ortadan kaybolduğunu açıklamaya çalışmaktadır. Sorunların fark edildiği veya göz ardı edildiği yol ve araçlar, politika yapıcılar tarafından söz konusu sorunlarla ilgilenilip ilgilenilmeyeceğini doğrudan etkilemektedir (Cobb ve Elder, 1972: 12). Dolayısıyla politika gündemi, toplumdaki birçok tartışmalı konuyu kamu görevlilerinden güvenli bir mesafede tutan ve böylece politika oluşturma süreçlerini ve prosedürlerini toplum içindeki çatışmalardan izole eden bir filtre işlevi görmektedir. Politika döngüsünün gündem belirleme aşamasında, bazı endişelerin veya konuların hükümetin girişimine değer bir sorun olarak meşrulaştırılmaktadır. (Baumgartner ve Jones, 2005). Bu tür bir tanınma, herhangi bir hükümet çıktısı garantisi taşımazken, gündem belirlemedeki doğrulama, resmi politika müzakerelerinin gerçekleşmesini sağlamaktadır. Başka bir deyişle, gündem belirleme süreci, belirli politika konularını toplumdaki özel meselelerden, hükümetin halk adına ele alması beklenen kamusal meselelere yükseltmesini sağlamaktadır
- **Politikanın Oluşturması:** Bir sorun hükümetin gündemine girdiğinde politika seçenekleri ve eylem planları dikkate alınmaktadır. Kamu görevlilerinin benimseyecekleri veya reddedecekleri önlemlerin formüle edilmesi, politika döngüsünün bu aşamasındaki faaliyeti içermektedir (Jones, 1984: 38). Politika aktörleri, formülasyon aşamasında bir sorunun çözümüne yönelik seçenekler üzerinde tartışıp müzakere etmektedir (Kingdon, 1984: 12). Formülasyon sırasında, potansiyel çözümler, politika aktörleri arasında en umut verici görünmek için yeterli desteği gösteren ‘*pratik*’ seçeneklerin bir alt kümesine kadar elenmektedir. Dolayısıyla, çeşitli seçeneklerin avantajlarının ve risklerinin değerlendirilmesi politika oluşturmanın özünü oluşturmaktadır. Siyasi müzakere ve manevralar söz konusu müzakerenin önemli bir bölümünü oluşturmaktadır (Jones, 1984: 78). Ayrıca araştırmacılar genellikle seçimler, savaşlar, salgın hastalıklar, doğal afetler veya ekonomik krizler gibi bazı ‘*dışsal tedirginlikleri*’ hızlı politika oluşturma katalizörü olarak tanımlamaktadır.
- **Karar Verme:** Karar verme aşamasında, politika seçenekleri eylem planını belirleme yetkisine sahip olanların onayına sunulmaktadır. Politika kararları genellikle yetkililerin hükümetin önerilen politikaya ilişkin eylemde bulunacağını veya eyleme geçmeyeceğini belirttiği şeklindedir (O’Sullivan ve Down, 2001: 62). Karar verme aşaması genel olarak oluşturulan politika alternatifleri arasından seçim yapılması ve bunların sorun üzerindeki muhtemel etkilerinin tahmin edilmesi adımlarından meydana gelmektedir (Brewer ve DeLeon, 1983: 179). Karar alma siyaseti, politika döngüsünün tek bir aşamasında yer almamaktadır. Bu nedenle, politikaya ilişkin kararların hükümetin resmi (yani yetkili) bir taahhüdünü temsil ettiği, ancak politikadaki kararların bunu temsil etmediği kabul edilerek, politikaya ilişkin karar vermenin politika oluşturmadaki kararlardan ayrılması gerekmektedir. Kamu politikasına ilişkin karar almada uygulanan muhakeme teknik olduğu kadar politik olduğuna dikkat edilmelidir. Politika kararları her zaman yük ve fayda yarattığından, onay veya reddi etkilemek için siyasi seferberlik meydana gelecektir. Politika kararlarının çoğu, yalnızca hükümet içinde kimin karar verebileceğini değil, aynı zamanda bu kararı alırken izlenmesi gereken prosedürleri de belirleyen kurallarla şekillendirilir (Allison ve Halperin, 1972: 48). Karar vericiler, sorunları ve çözümleri yorumlarken belirli geçmişleri, bilgileri ve inançları ortaya koydukları ölçüde benzer otorite pozisyonlarında faaliyet gösteren birden fazla yetkili, ortak sorunları çözmek için farklı kararlar verebilmektedir (Huitt, 1968: 267).

- **Politikanın Uygulanması:** Önerilen bir politika hükümet tarafından onaylandıktan sonra, planlanan eylemin uygulamaya konulması gerekmektedir. Politikayı operasyonel hale getirmek için kullanılan kaynaklar, politika döngüsünün uygulama aşamasında incelenmektedir. Politika kararları genellikle hedefleri ilerletmenin yollarını belirler, ancak sonuç elde etmek için bir süre beklenmelidir (Ginsburg, 1992: 39). Bütçeler finanse edilmeli, personel işe alınmalı ve politika çıktıları sağlamak için prosedürler geliştirilmelidir. Bazen sivil toplum aktörleriyle ortaklaşa çalışsalar da, genellikle bu faaliyetlerden devlet memurları sorumludur (Johansson ve Borell, 1999: 589). Kamu görevlileri tarafından politika onaylandıktan sonra politika evreninden daha fazla aktör devreye girmektedir. (Dye, 2001: 160). Hükümetin çeşitli düzeylerinde çeşitli bürokratik kurumlar genellikle politikanın uygulanmasına katıldıkları için, farklı idari çıkarlar, istekler ve gelenekler uygulama sürecini etkileyecektir (Bardach, 1977: 12). Uygulama genellikle maliyetli ve zaman alıcı olduğundan, sonuçlar, kaynakların akışını sürdürmek için siyasi ve idari aktörler arasında devam eden müzakerelere bağlı olmaktadır (Elmore, 1978: 200). Mali gereklilik, seçilmiş yetkililer, bürokratlar ve diğer alt sistem katılımcılarına, sorun tanımı veya politika döngüsünün önceki aşamalarında ‘kazanamadıkları’ uygun çözümler konusundaki tartışmaları yeniden başlatma fırsatı yaratmaktadır (Nicholson-Crotty, 2005: 349). Kamu desteğindeki değişiklikler aynı zamanda politika uygulamasını da yeniden şekillendirebilir. Pek çok politika, uygulama başladıktan sonra tepkiyle karşı karşıya kalır ve yöneticilerin, siyasi desteği korumak veya yeniden kazanmak için bir kararın ardındaki orijinal niyeti uyarlamalarına izin vermektedir (Hood, 1983: 27). Bu nedenle, bürokratlar böyle bir yetki istese de istemese de, uygulama üzerindeki bürokratik etki dikkate alınmalıdır.
- **Politikanın Değerlendirmesi:** Politika önlemleri uygulamaya koyulduktan sonra birçok hükümet sonuçları anlamaya çalışacaktır. Eş zamanlı olarak, alt sistem aktörleri ve daha geniş anlamda kamuoyundaki bazı kişiler de, bu politikaya olan desteklerini veya muhalefetlerini güçlendirmek için politika etkilerini ölçmek isteyecektir. Bu tür faaliyetler, kamu politikasının etkileri, sonuçları ve sonuçlarına ilişkin tespitlerin geliştirildiği politika döngüsü aşaması olan politika değerlendirmesinin kapsamına girmektedir (Gerston, 1997: 120). Genel olarak politika değerlendirmesi, bir kamu politikasının etkinliğini algılanan niyetler ve sonuçlar açısından ele alınmasıdır. Değerlendirmenin kapsamı hem bunu kimin takip ettiğine hem de onların bunu yapma motivasyonuna bağlıdır. Politikanın altında yatan ilkeler ve değerler konusundaki doğal çatışma göz önüne alındığında, bir politika girişiminin başarısını veya başarısızlığını değerlendirmek oldukça zor olabilmektedir (Bovens ve t’Hart, 1996: 64). Bir politikanın başarısı veya başarısızlığı söz konusu olduğunda birden fazla yol ve model bulunmaktadır. Bazen, onu başlatan hükümet de dahil olmak üzere bir politikayla bağlantılı her şey itibarsızlaşabilir (Mucciaroni, 1990: 39). Değerlendirme genellikle bürokratları ve politikacıları, örneğin periyodik bütçe ve program incelemeleri sırasında resmileştirilmiş bir ortamda politikayı değerlendirmeye çalışması olarak algılanmaktadır. Ancak değerlendirme aynı zamanda düşünce kuruluşları ve çıkar grupları da dahil olmak üzere politika alt sistemlerinin hükümet dışı tüm aktörlerin üyelerini hükümet faaliyetlerine ilişkin bağımsız ve çoğu zaman gayri resmi incelemeler yapma konusunda da görevlendirilebilir. Değerlendirmeler aynı zamanda bir hükümetin seçim zamanındaki politika performansına ilişkin nihai söz hakkı da dahil olmak üzere doğrudan kamu girdisini de içerebilmektedir (Brewer ve DeLeon, 1983: 319-26). Son olarak halkın protestoları da politika değerlendirmesinin bir parçası olabilmektedir. Politika oluşturmanın hem özü hem de süreci hakkındaki protestolar, kamunun bilgiye erişimi gibi idari organizasyonlarda ve prosedürlerde değişiklikleri hızlandırabilir (Snow ve Benford, 1992: 141).

Kamu politikası süreci modeli yaklaşımın en çok kullanılan ve kabul edilen modelidir. Kamu politikasındaki modeller, politika yapım sürecini anlamak ve analiz etmek için geliştirilmiş teorik çerçevelerdir. Bu modeller, politika oluşturma sürecinin farklı aşamalarını ve bu süreçte rol oynayan aktörleri açıklamak amacıyla kullanılır. Başlıca kamu politikası modelleri arasında Rasyonel Model, Artırıcı Model (Incrementalism), Kurumsal Model, Sistem Teorisi ve Elitist Model ve çalışma içinde kullanılan Çöp Kutusu Modeli gibi birçok model bulunmaktadır. Rasyonel Model, politika yapıcıların tüm alternatifleri değerlendirdiği ve en optimal kararı aldığı varsayımına dayanırken Artırıcı Model ise, mevcut politikaların küçük adımlarla değiştirilmesini savunarak gerçek dünyada karar alıcıların sınırlı bilgiye sahip olduğunu kabul etmektedir. Kurumsal Model, politika süreçlerinin kurumsal yapılar ve hukuki çerçeveler tarafından şekillendirildiğini vurgulamaktadır. Sistem Teorisi, politikayı çevresel geri bildirimlerle sürekli olarak etkileşim içinde olan bir sistem olarak ele almaktadır. Elitist Model ise, politikaların toplumsal elitler tarafından belirlendiğini öne sürmektedir. Bu modeller, kamu politikasını anlamada ve geliştirmede farklı bakış açıları sunarak, politika analistlerine ve karar alıcılara yol göstermektedir.

### 1.2.2. Kamu Politikasının Değiştirilmesi

Politika değişikliği, hükümetlerin uyguladığı politikalarda zaman içinde meydana gelen önemli ve kalıcı değişiklikleri ifade etmektedir. Bu değişiklikler, politikaların hedeflerinde, araçlarında, kapsamında veya uygulanma biçiminde ortaya çıkabilmektedir. Söz konusu değişiklikler yeni bilgi, değişen toplumsal ihtiyaçlar ve talepler, siyasi ortamın evrimi, uluslararası baskılar, ekonomik koşullar, olağanüstü (deprem, salgın hastalık, sel felaketi vb.) gelişmeler gibi dinamiklere dayanmaktadır. Bu dinamikler, içsel ve dışsal olmak üzere iki ana grupta incelenebilir (Stewart, Hedge ve Lester, 2008: 145):

• **İçsel Dinamikler:** Genel olarak içsel dinamikler, bir ülkenin içyapısı ve kendi içindeki süreçler tarafından şekillendirilen faktörleri ifade etmektedir. Bu dinamikler, ülkenin politik, ekonomik, sosyal ve kültürel yapısına dair unsurları içermektedir. Aşağıda içsel dinamiklerin başlıca unsurları açıklanmıştır:

➤ **Toplumsal İhtiyaçlar ve Talepler:** Toplumdaki demografik değişiklikler, yaşam standartları, eğitim düzeyi, kültürel değerler ve toplumsal beklentiler gibi faktörler, içsel dinamiklerin önemli bir parçasıdır. Bu dinamikler, hükümetlerin politika oluştururken dikkate aldığı temel unsurlar arasında yer almaktadır.

➤ **Ekonomik Koşullar:** Ülkenin ekonomik yapısı, büyüme hızı, işsizlik oranı, enflasyon, gelir dağılımı gibi ekonomik göstergeler, politika yapıcılar üzerinde doğrudan etki yapmaktadır. Ekonomik krizler veya kalkınma ihtiyaçları, mevcut politikaların gözden geçirilmesine ve yeni politikaların oluşturulmasına yol açabilmektedir.

➤ **Siyasi Faktörler:** Ülkenin siyasi yapısı, iktidardaki partilerin ideolojileri, liderlerin vizyonları ve halkın siyasi eğilimleri, içsel dinamiklerin belirleyici unsurlarıdır. Siyasi istikrar veya istikrarsızlık, kamu politikası değişikliklerinin hızını ve yönünü etkileyebilmektedir.

➤ **Kurumsal Yapılar:** Devletin kurumsal kapasitesi, bürokratik yapı ve kamu yönetimi, içsel dinamikler arasında yer almaktadır. Kurumların etkinliği, kamu politikalarının nasıl uygulanacağını ve değiştirileceğini belirlemektedir.

• **Dışsal Dinamikler:** İçsel dinamiklerden farklı olarak dışsal dinamikler, bir ülkenin dışındaki etkenler tarafından şekillendirilen ve bu ülkenin iç politikalarını etkileyen faktörleri ifade etmektedir. Bu dinamikler, uluslararası ilişkiler, küresel ekonomik sistem ve çevresel faktörleri vb. diğer değişkenleri içermektedir. Aşağıda dışsal dinamiklerin başlıca unsurları



açıklanmıştır:

- **Uluslararası Baskılar ve Taahhütler:** Uluslararası anlaşmalar, diplomatik ilişkiler ve küresel kuruluşların (örneğin Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği vb.) politikaları, ulusal politika yapım süreçleri üzerinde önemli bir etkiye sahiptir. Ülkeler, uluslararası normlara uyum sağlamak için mevcut politikalarını değiştirmek zorunda kalabilmektedir.
- **Küresel Ekonomik Faktörler:** Küresel ticaret, yabancı yatırım akışları, döviz kurları ve uluslararası ekonomik trendler, ülkelerin ekonomik politikalarını doğrudan etkileyen dışsal dinamiklerdendir. Özellikle küresel ekonomik krizler, birçok ülkenin politika değişikliğine gitmesine neden olabilmektedir.
- **Teknolojik Gelişmeler:** Teknolojik ilerlemeler, özellikle bilgi ve iletişim teknolojilerindeki yenilikler, kamu politikalarını şekillendiren önemli bir dışsal faktördür. Yeni teknolojiler, geleneksel politika araçlarını yetersiz hale getirebilmekte ve politika yapımcıların bu değişimlere uyum sağlamasını gerektirebilmektedir.
- **Çevresel ve Küresel Sorunlar:** İklim değişikliği, doğal afetler, salgın hastalıklar gibi küresel çapta etkili olan olaylar, ülkelerin iç politika yapım süreçlerini etkileyebilmektedir. Bu tür olaylar, mevcut politikaların hızla değiştirilmesi veya yenilerinin oluşturulması gerekliliğini doğurabilmektedir.

İçsel ve dışsal dinamikler, birlikte ele alındığında, bir ülkenin politika yapım süreçlerinin ne kadar karmaşık ve çok boyutlu olduğunu gösterir. Bu dinamikler, politika değişikliklerini tetikleyen temel unsurlar olarak, hükümetlerin ve diğer politika yapımcıların kararlarını şekillendirir. Politika değişikliği, yeni bir politikanın uygulamaya konması, mevcut bir politikanın değiştirilmesi veya bir politikanın kaldırılması şeklinde olabilmektedir. Kamu politikasının karmaşıklığı ve toplumda çözüm bekleyen problemlerin çeşitliliği, tek bir politika ile kesin bir çözümün mümkün olmadığına dikkat çekmektedir. Politika sürecinin döngüsel yapısı, politika uygulaması ve değerlendirmesinin ardından karar vericilerin politikayı değiştirme, güncelleme veya iptal etme gibi seçeneklerle karşılaştığını göstermektedir. Bu süreçte, politika değişikliklerinin gerekliliği zamanla ortaya çıkabilir veya sosyo-ekonomik koşulların değişmesiyle belirlenebilir (DeGroff ve Cargo, 2009: 56).

Politikanın değiştirilmesi kararı her zaman zamanında verilmez ve bu süreç, mevcut politikanın başarısız olduğu durumlarda da gerçekleşebilir. Böyle durumlarda hata yaptığını kabul etmek istemeyen hükümetler politikanın yürütülmesine devam edebilir, geri dönücü hareketler bulunmayabilir veya uygulamayı dondurabilir. Politika değişikliği, uzun bir süreç gerektirmekte ve paydaşların katılımını, derinlemesine analizi ve dünya çapında iyi uygulama örneklerinin incelenmesini içermektedir. Bu bağlamda, politika değişiklikleri, toplumun refahını artırma potansiyeline sahip olmasına rağmen, çeşitli aktörlerin beklentileri ve güç dengeleri tarafından etkilenebilmektedir (Tamzok, 2007: 31). Bu nedenle, uygulanan politikaların dikkatlice ele alınması ve sürekli olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Böylece en doğru zamanda politika değişikliklerinin yapılması mümkün olacaktır.

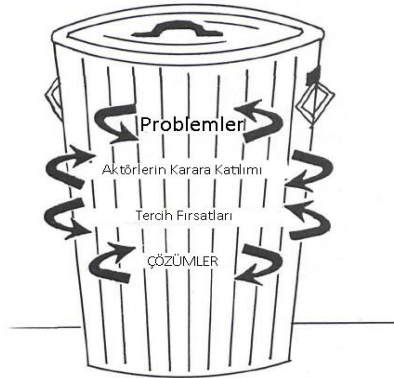
Siyasi eylemleri ve çıktıları birbirine bağlamak, politika döngüsünün birden fazla aşamasında başka türlü keşfedilemeyecek gizli otorite modellerini ortaya çıkarabilir. Uygulamalı problem çözmenin kavramsal mantığı, politika döngüsü modelinde basit ve standartlaştırılmış görünse de, döngünün aşamaları genellikle aceleyle geçilebilmekte veya tamamen göz ardı edilebilmektedir. Sonunda politika üretmek için birbirine bağlanan işlevler, tipik olarak sunulan aşamalardan farklı bir sırayla üstlenilebilir (Timmermans ve Bleiklie, 2001: 317). Sonuç olarak, döngü nadiren standart ilerlemeli çalışmaktadır. Çoğu zaman, politika oluşturmanın, gündem belirlemeden önce gelebileceği gözlemlenmiştir (Kingdon, 2003: 87).

### 1.3.Çöp Kutusu Modeli

Çöp Kutusu Modeli (ÇKM) kamu politikalarına uyarlanan yapısıyla Cohen vd. tarafından 1974 yılında sistematize edilmiştir. Yaklaşımın temel önermesi aşağıdaki gibidir (Cohen vd., 1974: 2-3):

*“Organizasyonlar genellikle net bir şekilde tanımlanmış sorunları çözmek için araçlar olarak görülseler de ( . . . ) aynı zamanda katılımcıların, ne yaptıklarına ve yaparken ne başardıklarına dair bir yorum oluşturmak için kullandıkları prosedür setleri de sunarlar. Bu bakış açısına göre organizasyon, kimi zaman sorun, konu ve duyguların seslendirilebileceği karar durumlarına dayalı çözümler arayan, bazen seçimler koleksiyonundan belirlenmeler yapan, bazı durumlarda çözümlere uygun sorunları tespit etmek isteyen ve kimi zaman da karar vericiler olarak doğrudan kendilerine de iş arayan yapılardır.”*

Karar verme sürecinde ‘çöp kutusu modeli’, alışılmış rasyonel yaklaşımlardan radikal bir sapmanın olduğu varsayımına dayanmaktadır. İyi planlanmış karar alma yerine, bu model karar alma sürecinin irrasyonel ve belirsiz olduğunu varsaymaktadır. Yaklaşım hedefler ve/veya amaçlar üzerinde çatışmaların varlığını kabul etmektedir. Bu durumda, politika oluşturma, hükümetlerin veya politika yapıcılarının çoğunlukla ilişkisiz olan sosyal ve politik ajandalarındaki ‘oyunlar/mücadele’ sonucu ortaya çıkmaktadır. Modele göre, sabit karar uzayında dolaşan dört değişken veya “akış” bulunmaktadır. Bu dört değişken problemler, aktörlerin karara katılımı, tercih fırsatları ve çözümler şeklinde olup aşağıdaki şekilde sunulmuştur (Lester ve Stewart, 2000: 45):

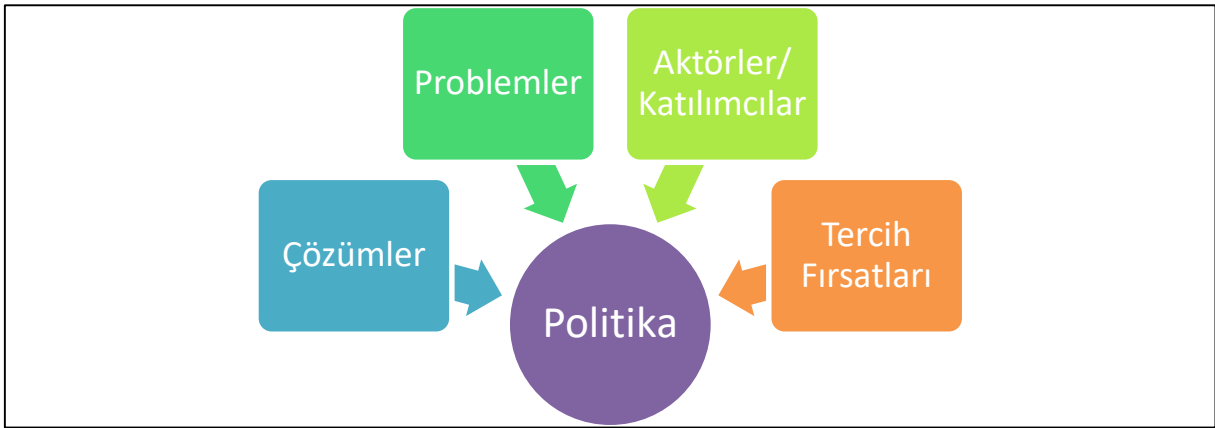


Şekil 2. Çöp Kutusu Modelinin temsili, Kaynak: Cohen vd., 1974: 3-4.

Model örgütsel anarşi (örgütlü) kavramını ve varlığını kabul etmektedir. Örgütsel anarşi, kaos, mücadele (rekabet) ve dinamizmle karakterize edilmektedir. Sorunlar ve çözümler gevşek bir şekilde birbirine bağlanmıştır ve önerilen çözümler politika üretim sürecindeki pazarlık ve iş birliği sırasında değişebilmektedir. Tüm aktörler sürece tam olarak katılamazlar ve zaman veya enerji kısıtlamalarına tabidir. Örgütsel anarşinin davranışsal teorisi, organizasyonları ve/veya karar durumlarını, genellikle sorunlu tercihler, belirsiz teknoloji ve akışkan katılımın üç özelliğiyle karakterize edildiğini vurgulamaktadır. Sorunlu tercihlerde, organizasyonun net bir tercihi veya yönergesi bulunmamakta ve tercihler hem tutarsız hem de belirsizdir. Belirsiz teknolojide veya durumda, organizasyonun süreçleri üyeleri tarafından anlaşılabilir ve çözümler genellikle deneme-yanılma yoluyla bulunmaktadır. Akışkan katılımı, aktörler zaman veya enerji harcama miktarında ve katılım düzeyinde değişiklik gösterebilir. Bu durum organizasyonun sınırlarını ve karar mekanizmasını belirsizleştirir (Cohen vd., 1974: 3-4).

ÇKM içinde değerlendirilen örgütsel anarşi, kurumların veya karar alıcıların karar alma sürecindeki işleyişi daha geniş bir perspektiften ele alırken, çöp kutusu modeli söz konusu örgütsel anarşiler içinde kararların nasıl alındığına odaklanmaktadır. Model, karar alma

sürecine hangi unsurların dahil olduğunu, sonuçların nasıl üretildiğini ve bu etkileşime kimin/neyin erişebileceğini detaylandırmaktadır. ÇKM, organizasyonlardaki dört bağımsız akışın sonuçlarını (problemler, çözümler, aktörler/katılımcılar ve tercih fırsatları) çöp kutusunun içindeki değişkenler olarak modellemektedir. Problemler hem organizasyon içinden hem de dışından insanlarca kaynaklanmakta ve çeşitli nedenlerden dolayı dikkat çekmektedir. Bu problemlerin gerçek, önemli veya önemsiz olması gerekmez, sadece karar vericiler tarafından bu şekilde algılanması yeterlidir. Çözümler, bireylerin veya organizasyonların (karar alıcıların) ürünüdür. Fikirler, faturalar, politikalar ve işletim prosedürleri gibi örnekler verilebilir. Çözümlerin mevcut bir sorunla ilgili olması gerekmez; aktörler, çözümlerin çözebileceği sorunları aktif olarak aramak için üretilen çözümleri kullanmaktadır. Aktörler veya katılımcılar, her zaman alternatif talepleri olduğu için karar alma sürecine aktif olarak dahil olabilir veya olmayabilirler. Ayrıca farklı çözümler için farklı tercih, çıkar veya yaklaşıma sahip olabilirler. Tercih fırsatları ise, organizasyonlar veya hükümetlere farklı kararlar verme şansı sunmaktadır. Söz konusu tercih fırsatlarına politikaların uygulanması, sözleşmelerin imzalanması, çalışanların işe alınması veya işten çıkarılması, para harcanması ve görevlerin atanması gibi örnekler verilebilir. Aşağıda modelin değişkenleri sunulmuştur (Kingdon, 1995: 79):



Şekil 3. Çöp Kutusu Modeli süreci

Çöp kutusu modelinde politika yapıcılar arasında bağlantı ya yok ya da çok az olarak kabul edilmektedir. Çünkü her kamu politikasında (karar alınması) aktörler arasında rekabet (bazı durumlarda iş birliği) ortaya çıkmaktadır. Çöp kutusu modelinin kaotik doğası, problemleri çözmeyi zorlaştırmakta veya modele göre problemler yalnızca tesadüfen çözülmektedir. Çözümler geliştirme doğal olarak elenen alternatif fırsatları da çöp kutusuna atılmasına neden olmaktadır. Birçok problem ve çözüm anlamsız veya düzensiz bir şekilde bir araya getirilmektedir (Cohen vd., 1974: 3-4). Modelin temel varsayımları aşağıda özetlenmiştir (Thissen ve Walker, 2013: 27):

- **Politikalar:** Sorunların, çözümlerin, politikaların/katılımcıların doğru zamanda birleştirilmesi (fırsat penceresi);
- **Politika oluşturma süreci:** ‘düzensiz’ ve ‘değişken’ – ‘kötü başlangıçlarla’ ilerlemekte;
- **Kurumsal (karar verme) ortam:** Parçalanmış, çok sayıda aktör ve geçici ağların bulunduğu, çok az istikrarın olduğu ‘örgütsel anarşi’ varlığı.

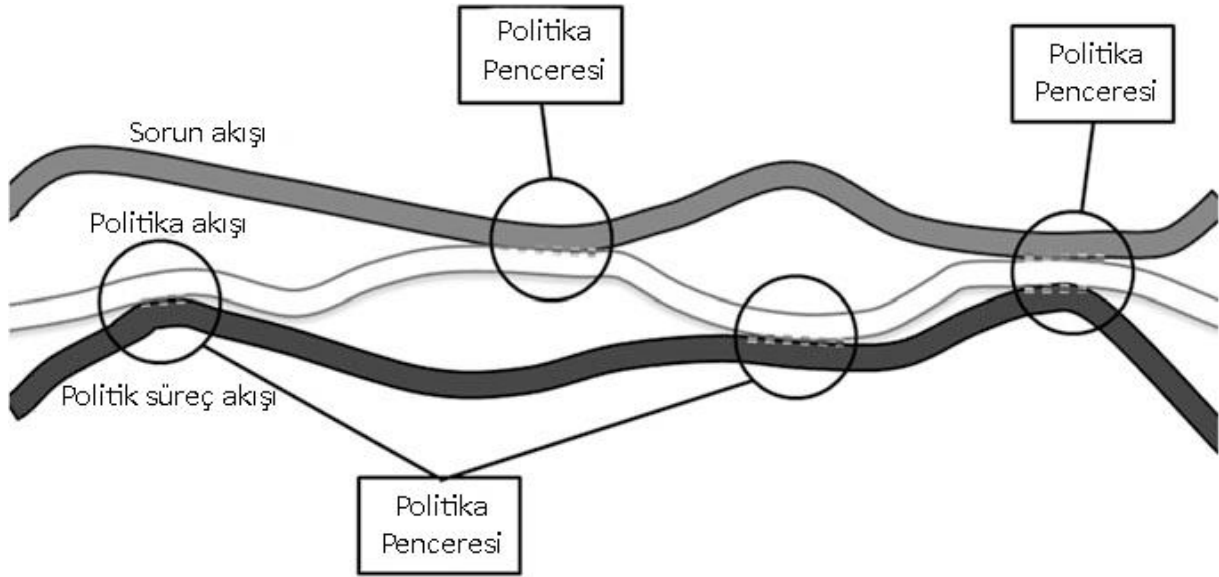
Karar vermenin zorlu karakteristik özelliklerine vurgu yapmak için Cohen vd. (1972) ‘çöp kutusu’ modelinde kavramsallaştırmıştır. Bir karar durumu, katılımcıların her türlü sorunu ve çözümü içine koyduğu bir çöp kutusu gibidir. Karar verme sürecinin sonucu, bir çöp kutusunun o andaki içeriğine, diğer çöp kutularının bulunup bulunmadığına ve çöp kutusunun boşaltılma

hızına bağlıdır. Çöp kutusu modeli ilk olarak üniversite ve hastane gibi mesleki kuruluşlarda karar almayı anlamak için geliştirilmiş ve kullanılmıştır. Ancak model genel olarak “*örgütsel (örgütlü) anarşilere*”, yani açık bir hedef ve değerler hiyerarşisinin (veya paylaşılmadığı) olmadığı, rutin prosedürlerin bulunmadığı ve karar alma sürecine katılımın düzenlenmediği karmaşık durumlara uygulanmaktadır. Yaklaşımın ana fikri, politika oluşturmadaki problem formülasyonu, çözüm tasarımı, katılım ve karar alma gibi önemli faaliyetlerin birbirinden bağımsız olarak gelişmesidir. Modelin karar alma yapısına göre genişletilmiş şekli aşağıda sunulmuştur (Powell ve DiMaggio 1991: 54):



Şekil 4. Çöp Kutusu Modeli, Kaynak: Powell ve DiMaggio 1991: 54.

Bazı değişikliklerle Kingdon (1995) çöp kutusu modelini kamu karar alma süreçlerine (kamu politikası alanı) uygulamıştır. Yazar sorunlar, politikalar ve siyasi olaylar şeklinde üç akım/akış belirlemiştir. Kingdon, çöp kutusu modelindeki katılımcıları siyasi olaylarla değiştirerek, siyasi faktörleri modeline dahil etmiştir. Örneğin siyasi olaylar, bazı sorunların ve çözümlerin kazanmasına ve diğerlerinin siyasetçi lehine kaybetmesine neden olan hükümet veya siyasi iklimdeki değişiklik olarak kabul edilmektedir. Resmi veya gayri resmi diğer aktörler ayrı bir ‘akış’ olarak görülmemekte; aktörler söz konusu akışların içinde ve arasında rol almaktadır. Bu nedenle -sorunlar ve çözümler aktörlerde bağımsız görülememekte olup aktörler sürekli olarak kamu politikasına etki etmeye çalışmaktadır. Modeldeki diğer önemli yeni unsurlardan biri ‘*politika penceresi*’ metaforudur (Kingdon, 1995: 79). Üç akışı birleştirme (yani bir araya getirme) fırsatı olduğunda aşağıdaki şekilde özetlenen politika penceresi oluşmaktadır (Pauli, 2001: 19):



Şekil 5. Akışlar modeli, Kaynak: Pauli, 2001: 19.

Politika penceresi sürece (politika oluşturma sürecine) dahil olmaya imkan sağlamakta olup söz konusu pencere olmadan, sorun ne kadar acil olursa olsun hiçbir politikaya karar verilmeyecektir. Şekilden anlaşıldığı üzere politika penceresi geçici olup akışların herhangi birindeki gelişmelere bağlı olarak açılabilir veya kapanabilir. Örneğin, hükümette değişiklikler olmuş olabilir, bazı aktörler süreci terk etmiş olabilir, sorunların önemi değişmiş olabilir veya yeni teknolojiler ortaya çıkmış olabilir. Politika pencereleri tesadüfen görünebilir veya kaybolabilir ve bazen politika girişimcileri tarafından yaratılmaktadır. Bunlar sorunlara çözüm arayan veya çözümle eşleşen sorunları arayan aktörlerdir. Veya sorun-çözüm birleşimi için siyasi destek arıyor olabilirler (Kingdon, 1995: 82).

ÇKM perspektifindeki politika başarısızlığı veya başarısı, sorun, çözüm ve siyasi olay akışının, favori kombinasyonların oluşturulabileceği ve etkili politikaların ortaya çıkabileceğine dayanmaktadır. Politika başarı ve başarısızlığa ilişkin açıklamalar mantıksızlığın, dinamiklerin ve tesadüflerin yanı sıra girişimcilik ve politik becerilerin rolünü de vurgulamaktadır. Model, çok aktörlü problem çözmenin değişken doğasını kavrama olasılıklarının sınırlı olduğunu öne sürmektedir.

ÇKM, kamu politikası oluşturma sürecinin istikrarsız ve değişken olduğunu göstermektedir. Pek çok durumda neden güzel fikirlerin ve iyi çözümlerin hiçbir zaman işe yaramadığını açıklamaktadır. Ayrıca neden '*pek de iyi olmayan fikirlerin*' bazen finanse edildiği, mükemmel araştırma raporlarının neden derin bir çekmeceye kaybolabileceğini ve diğer araştırma veya raporların neden medyada veya siyasi arenada beklenmedik düzeyde ilgi çekebildiği açıklamaktadır. Pek çok rasyonel politika analisti için bu tür olaylar anlaşılmamaktadır. Politika analistleri kendi rollerini oynayabilir, fırsatlar yaratabilir ve yakalayabilir ancak politika oluşturma sürecini kontrol edemez veya rasyonelleştiremezler (Peters, 2004: 61).

ÇKM'ne göre karar alma sürecinin temel bir özelliği sıklıkla gereksiz çözümlerin konuşulması ve uygulanmasıdır. Fikirlerin serbest bir şekilde tartışıldığı veya kararların baskın bir otorite/kşi tarafından verildiği durumlarda çözüm bazen sorunun daha da büyümesine, çözümsüz kalmasına veya gözden düşmesine neden olabilmektedir. Bu durumlarda organizasyonel çöp olarak bilinen durumlar ortaya çıkmakta ve çözüm mantıksal problem/çözüm karar yapısını kullanmak yerine yeni bir problem yaratmaktadır.

ÇKM'nin tasvir ettiği politika oluşturma tarzı karmaşaya veya anarşiye dayanmaktadır. Başka bir deyişle model, kurumsal yapının parçalı ve geçirgen olduğu, katılımın çoğulcu ve değişken

olduğu ve koalisyonların çoğunlukla geçici ve kaypak olduğu karar alma sürecini tasvir etmede işe yaramaktadır. Bunun tersine, politika oluşturma sürecindeki aktör sayısının sınırlı olduğu ve aktörlerin oldukça yapılandırılmış ve öngörülebilir olduğu, daha merkezi ve entegre kurumlar arasında model tam karşılık sunamayabilir (Mucciaroni, 1999: 466). Yine de modelin irrasyonel karar alma tarzına yaptığı vurgunun pek çok örneğini özellikle günümüz dünyasında ve tarihte görmek mümkündür (Hood, 1983: 32).

## 2. COVID-19 PANDEMİSİ VE ETKİLERİ

Bu ana bölümde 2019 yılının sonlarına doğru Çin'in Wuhan şehrinde ortaya çıkan ve hızla dünyaya yayılarak pandemiye dönüşen Covid-19 (Coronavirus hastalığı-2019/ SARS-CoV-2) salgınının Türkiye ekonomisine etkileri incelenmiştir.

### 2.1.COVID-19 Pandemisi

31 Aralık 2019'da, Çin'in Hubei Eyaleti, Vuhan Şehri'nde, zatüre kümelenmesi gözlemlenmiştir. 7 Ocak 2020'de ise bu kümelenmenin insanlarda yeni bir koronavirüs tespit edildiği belirtilmiş ve bu yeni virüs COVID-19 olarak adlandırılmıştır. Türkiye'deki ilk COVID-19 vakası ise 11 Mart 2020'de açıklanmış ve Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ) aynı tarihte bu salgını pandemi olarak ilan etmiştir (Baker vd., 2020: 7).

COVID-19, damlacık yoluyla hızla insanlar arasında bulaşmaktadır. Ayrıca, hastaların öksürmesi, hapşırması gibi salgıların diğer kişilerin ellerine temas etmesi ve ardından bu ellerin ağız, burun veya göz mukozasına temas etmesiyle de bulaşabilmektedir. COVID-19'un bulaşıcı olduğu süre, semptomların başlamasından önceki 1-2 gün olarak düşünülmektedir. Bu nedenle, bulaşıcılığın önlenmesinde sosyal izolasyon, kişisel koruyucu ekipman kullanımı (maske, eldiven vb.) ve sosyal mesafenin korunması (en az 1 metre) gibi tedbirler oldukça önemlidir (Fernandes, 2020: 10).

Toplu yaşam alanlarında insan hareketlerinin yeniden düzenlenmesi için alınan önlemler incelendiğinde, şehirlerde zorunlu değişiklikler yapıldığı görülmektedir. Çünkü şehirlerde artan nüfus yoğunluğu, yakın temas, yüksek hareketlilik ve toplu taşıma araçları gibi faktörler, enfeksiyonun hızla yayılmasına katkıda bulunmuştur. Çin'de yapılan çalışmalarda, okulların kapatılması, insanların evlerinde kalması ve toplu yaşam alanlarının kullanımının kısıtlanması gibi önlemlerin COVID-19 vakalarını azaltmada en etkili yaklaşım olduğu belirtilmektedir (Ludvigson vd., 20208).

Pandemi, dünya genelinde milyonlarca insanın ölümüne ve sosyal ve ekonomik hayatın büyük ölçüde bozulmasına neden olmuştur. Hastanelerin kapasiteleri aşılmış, sağlık çalışanları yorgun düşmüş, birçok ülke karantina ve sokağa çıkma yasakları gibi önlemler uygulamak zorunda kalmıştır. Pandemi sürecinde bilim insanları, virüse karşı aşı geliştirmek için hızlı bir şekilde çalışmalara başlamıştır. 2020 sonlarında ilk aşılarda kullanıma sunulmuş ve aşılama programları dünya çapında hızla uygulanmıştır. Ayrıca, başlangıçtaki virüsün ardından, daha bulaşıcı ve dirençli yeni varyantlar ortaya çıkmış olup söz konusu durum, pandeminin seyrinin değişmesine ve aşılarda etkinliğinin azalmasına neden olmuştur. Aşağıda COVID-19 pandemisinin kısaca gelişim ve etkisinin azalışı süreci açıklanmıştır (Songur, 2021: 194-195):

- **Aralık 2019 - Ocak 2020:** Çin'in Wuhan şehrinde bir grup insanın solunum yolu enfeksiyonu belirtileri göstermeye başlamasıyla ortaya çıkan bir virüs tespit edilmiştir. Daha sonra bu virüsün, SARS-CoV-2 olarak adlandırılan yeni bir koronavirüs olduğu belirlenmiştir.
- **Ocak 2020:** Wuhan'daki balık ve vahşi hayvan pazarının virüsün kaynağı olduğu düşünülmüş ve pazar kapatılmıştır. Ancak, virüs hızla yayılmış ve Çin'in diğer bölgelerine ve dünyanın diğer ülkelerine yayılmıştır.

- **Mart 2020:** Dünya Sağlık Örgütü (WHO), COVID-19'u küresel bir pandemi olarak ilan etmiştir. Çok sayıda ülke sınırlarını kapatmaya, seyahat kısıtlamaları ve karantina önlemleri almaya başlamıştır.
- **Nisan - Temmuz 2020:** Birçok ülke, virüsün yayılmasını kontrol altına almak için sıkı önlemler almıştır. Bunlar arasında sokağa çıkma yasakları, işletmelerin kapatılması, okulların ve kamu etkinliklerinin durdurulması ve maske takma zorunluluğu gibi tedbirler yer almıştır.
- **Ağustos - Aralık 2020:** Bazı ülkeler, vakaların azalmasıyla kısıtlamaları kademeli olarak gevşetmeye başlamıştır. Ancak, kış mevsimiyle birlikte birçok ülkede vaka sayıları tekrar artmıştır.
- **2021:** Aşı geliştirme çalışmaları hız kazanmış ve birçok ülke COVID-19'a karşı aşılama başlanmıştır. Ancak, aşı dağıtımını ve aşılama oranları ülkeden ülkeye büyük farklılıklar göstermiştir.
- **2022:** Pandeminin etkisi devam etmiş ve bazı bölgelerde virüsün yeni varyantları ortaya çıkmıştır. Bu nedenle, birçok ülke önlemler almaya devam etmiştir.

Birçok ülkede endemik olan ve sürekli mutasyona uğrayan COVID-19, özellikle 65 yaş üstü kişiler ve bağışıklık sistemi baskılanmış kişiler arasında günümüzde dahi yıllık ölüm nedenlerinden biri olmaya devam etmektedir. Virüs, dünya çapında yaklaşık 7 milyon insanın ölümüne neden olmuştur. Ekonomik, politik ve psikolojik olarak ağır bir darbe alan ülkeler özellikle sosyal kapanmalar ve aşı süreçleriyle ilgili güven bunalımları yaşamıştır (Ozili ve Arun, 2020: 9).

Pandeminin seyirindeki değişiklikler ve tedbirler, bilim insanlarının ve sağlık uzmanlarının sürekli izlediği bir konu haline gelmiştir. Salgın, sağlık sistemlerinin güçlendirilmesi gerekliliğini vurgulamıştır. Daha sağlam ve erişilebilir sağlık altyapıları oluşturulması ve küresel işbirliği sağlanması önem kazanmıştır. Salgın, uzaktan çalışma ve dijital iletişim teknolojilerine olan bağımlılığı artırmış olup söz konusu trendin gelecekte de devam etmesi beklenmektedir. Salgın, toplumsal sosyal eşitsizlikleri derinleştirmiş ve savunmasız grupları daha da hassas bir konuma sokmuştur. Gelecekte, sosyal adaletin ve eşitlikçi politikaların daha fazla önem kazanması beklenmektedir.

## 2.2.Pandeminin Dünya Ekonomisine Etkileri

Covid-19 pandemisi, 21. yüzyılın en büyük küresel sağlık krizlerinden biri olarak tarihteki yerini almıştır. Ancak, pandemi sadece bir sağlık sorunu olarak değil, aynı zamanda dünya ekonomileri üzerinde derin ve karmaşık etkilere sahip olmuştur. Aşağıda pandeminin dünya ekonomisine etkileri özetlenmiştir (Eroğlu, 2020: 219; Turan ve Çelikyay, 2020: 13):

- **Küresel Ekonomik Durgunluk:** Covid-19 pandemisi, dünya genelinde ekonomik durgunluğa neden olmuştur. Salgın, ülkelerin üretim ve tüketim faaliyetlerini olumsuz etkilemiş, ekonomileri durma noktasına getirmiş ve kapanmalar ile sosyal mesafe önlemleri nedeniyle etkileri uzun yıllara yayılan sektörel etkiler ortaya çıkmıştır. Fabrikaların kapanması, seyahat kısıtlamaları ve sokağa çıkma yasakları gibi önlemler, küresel ticareti ve tedarik zincirlerini bozmuş ve birçok ülkenin ekonomik büyümesini sert bir şekilde etkilenmiştir. Dünya Ekonomik Forumu'na göre, COVID-19 nedeniyle 2020 yılında küresel ekonomi %3,3 daralmıştır. Bu durum, Büyük Buhran'dan sonraki en büyük yıllık daralmadır.
- **Uluslararası Ticaret:** Birçok ülke, salgının yayılmasını kontrol altına almak için gümrük kısıtlamaları ve ticari engeller getirmiştir. Bu durum, uluslararası ticareti daha da

zorlaştırmıştır. Salgın, tüketicilerin alışveriş alışkanlıklarında değişikliklere yol açarak bazı sektörlerde talebin artmasına ve bazılarında ise düşmesine neden olmuştur. Örneğin, tıbbi malzemeler ve ev elektroniği gibi ürünlere olan talep artarken, turizm ve seyahat gibi sektörlerde talep önemli ölçüde azalmıştır. Uluslararası ticaret hacmi pandemiden önemli ölçüde etkilenmiştir. Dünya Ticaret Örgütü (WTO) verilerine göre, 2020 yılında küresel mal ticareti %8,5 düşmüştür.

- **İşsizlik Oranlarının Artışı:** Salgın, birçok sektörde işsizlik oranlarının artmasına neden olmuştur. Özellikle turizm, hizmetler ve perakende gibi sektörlerde iş kayıpları önemli ölçüde artmıştır. İşletmelerin kapanması ve faaliyetlerini sürdürebilmek için işçi çıkarmaları, milyonlarca insanın gelirsiz kalmasına yol açmıştır. Uluslararası Çalışma Örgütü'ne (ILO) göre, 2020 yılında küresel işsizlik oranı %6,5'ten %7,2'ye yükselmiştir. Bu durum, yaklaşık 255 milyon insanın işini kaybetmesine yol açmıştır. COVID-19'un işsizlik üzerindeki etkileri hala devam etmektedir. ILO'ya göre, 2024 yılında küresel işsizlik oranının %7,1 olması ve 230 milyon insanın hala işsiz kalması beklenmektedir.
- **Mali Destek Paketleri ve Ekonomik Canlandırma Çabaları:** Birçok ülke, Covid-19'un ekonomik etkileriyle mücadele etmek için kapsamlı mali destek paketleri açıklamıştır. Bu paketler, işletmeleri desteklemek, işsizlik yardımı sağlamak ve ekonomiyi canlandırmak için tasarlanmıştır. Merkez bankaları da faiz oranlarını düşürerek likiditeyi artırmaya çalışmıştır. Bu çabalar küresel anlamda enflasyon oranlarının bozulmasına neden olmuştur.
- **Dijital Dönüşüm ve Uzaktan Çalışma Trendi:** Covid-19 pandemisi, dijital dönüşümü hızlandırmış ve uzaktan çalışma modelini yaygınlaştırmıştır. Birçok şirket, çalışanlarını evden çalışmaya geçirerek iş sürekliliğini sağlamaya çalışmıştır. Bu durum, teknoloji şirketlerinin ve uzaktan iletişim araçlarının talebinde artışa yol açmıştır. Ayrıca, salgın, çevrimiçi alışverişe olan talebi önemli ölçüde artırmıştır. Bu durum, e-ticaret platformlarının ve diğer çevrimiçi satış kanallarının kullanımında hızlı bir artışa yol açmıştır.
- **Sosyal Eşitsizliklerin Derinleşmesi:** Covid-19 salgını, sosyal eşitsizlikleri derinleştirmiştir. Düşük gelirli gruplar ve dezavantajlı topluluklar, salgından daha fazla etkilenmiş olup işsizlik, sağlık hizmetlerine erişim ve eğitim gibi alanlarda eşitsizlikler artmıştır. Yoksullar ve azınlıklar gibi dezavantajlı gruplar, genellikle salgının en şiddetli etkilerinden korunmak için gerekli olan sağlık hizmetlerine erişimde daha fazla zorluk çekmektedirler. Sosyal eşitsizliklerin derinleşmesi sorunu ele alınmazsa, bu durum dünya çapında siyasi ve sosyal istikrarsızlık için ciddi bir tehdit oluşturmaya devam edecektir.

Covid-19 pandemisi, dünya ekonomisini derinden etkileyen karmaşık bir kriz olarak ortaya çıkmıştır. Ekonomik durgunluk, işsizlik, mali destek önlemleri, dijital dönüşüm ve sosyal eşitsizlikler gibi bir dizi faktör, pandeminin ekonomik etkilerini şekillendirmiştir. Ancak, krizi aynı zamanda özellikle ekonomi alanında küresel iş birliği ve dayanışma gerektiren bir fırsat olarak değerlendirmekte mümkündür.

### 2.3.Pandeminin Türkiye Ekonomisine Etkisi

Covid-19 salgının neden olduğu seyahat kısıtlamaları, sokağa çıkm yasakları, ücretsiz izinler ve çalışma saatlerindeki düzenlemeler gibi önlemlerle birlikte aile gelirlerindeki azalma, salgının psikolojik etkileri ve arz kısıtlamaları talebi ve doğrudan ekonomileri etkilemiştir. Talep ve arz daralmaları dünya çapında milli gelir düşüşlerini tetiklemiş olup uluslararası kuruluşlar, Büyük Buhran'dan bu yana en ciddi ekonomik krizi yaşanacağı konusunda uyarılarda bulunmuştur (Deloitte, 2020).



Salgının etkileri Türkiye’de 2020 Mart ortasından itibaren çeşitli ekonomik faaliyetleri, yani dış ticareti, turizmi ve yerel talebi olumsuz yönde etkilemeye başlamıştır. Bu etkiler Nisan ayında daha da derinleşmiş ve ekonominin geneline yayılmıştır. 2020 yılı ikinci çeyrekte Türkiye’de büyümenin yavaşladığı gözlemlenmiştir. Salgın önlemleri kapsamında alışveriş merkezleri ile hizmet sektöründeki işletmeler (kafe, berber, kuaför vb.) tamamen kapatılmış ve restoranlar gibi işletmelerde faaliyetler kısıtlanmıştır. Tekstil ve hazır giyim gibi sektörlerde, otomotiv endüstrisindeki birçok işletme iç ve dış talebin azalması nedeniyle üretimi durdurmuştur. Aşağıda özetle Covid-19 pandemisinin Türkiye ekonomisine olan etkilerini sunulmuştur (Cangöz, 2020; Çalışkan ve Erul, 2021: 41; Sönmezler ve Gündüz, 2021: 55):

- **Ekonomik Durgunluk ve Büyüme Düşüşü:** Covid-19 salgını, Türkiye ekonomisinde genel bir durgunluğa neden olmuştur. Ülke genelinde alınan kısıtlamalar, üretim faaliyetlerini ve tüketimi olumsuz etkilemiş olup özellikle turizm, otomotiv ve ihracata dayalı sektörlerde büyük daralma yaşanmıştır. Türkiye’nin 2020 yılındaki reel GSYİH büyüme oranı, pandeminin etkisiyle negatif bir seviyeye dönmüştür. Türkiye ekonomisi 2020 yılında %3,3 küçüldü olup söz konusu daralma son 29 yılın en büyük küçülmesi olarak kayıtlara geçmiştir.
- **İşsizlik Oranlarının Artışı:** Salgın, Türkiye’de işsizlik oranlarının artmasına yol açmıştır. Özellikle turizm, restoranlar, konaklama ve perakende gibi sektörlerde iş kayıpları önemli ölçüde artmıştır. Kısa çalışma ödeneği gibi devlet destekleri, işsizlik etkilerini hafifletmeye çalışmış, ancak bu sektörlerdeki işsizlik sorunu pandemi sürecinde tam anlamıyla çözülememiştir. İşsizlik oranı 2020 yılında %16,8’e yükselerek son 27 yılın en yüksek seviyesine ulaşmıştır.
- **Enflasyon Artışı:** COVID-19 salgını, Türkiye’nin enflasyon görünümünü derinden etkilemiştir. Talep ve arz yönündeki değişiklikler, para politikası adımları, döviz kurlarındaki dalgalanmalar, enerji ve gıda fiyatlarındaki artışlar gibi faktörler, enflasyon üzerinde belirgin izler bırakmıştır. Enflasyon 2020 yılında %14,6’ya yükselerek son 24 yılın en yüksek seviyesine ulaşmış olup 2021 yılında enflasyon %36,1’e ve 2022 yılında ise %73,5’e yükselmiştir.
- **Uluslararası Ticaret ve Dış Ekonomik İlişkiler:** Türkiye’nin uluslararası ticareti de Covid-19 salgınından doğrudan etkilenmiştir. Hem ihracat hem de ithalat hacimlerinde düşüşler yaşanmış olup uluslararası seyahat kısıtlamaları ve turizmdeki daralma, döviz gelirlerinde azalmaya neden olmuştur. Bu durum cari açığı oldukça yükseltmiştir. Cari açık 2020 yılında 34,9 milyar dolara yükselmiştir.
- **Diğer Sektörlerdeki Etkiler:** Covid-19 pandemisi, sağlık sektörü ve e-ticaret gibi bazı sektörlerde ise büyümeye neden olmuştur. Sağlık harcamaları artarken, e-ticaret ve online perakende işletmeleri talepte bir artış yaşanmıştır. Ancak, bunun yanında, birçok küçük işletme ve esnaf pandemi nedeniyle zor durumda kalmıştır.

Covid-19 pandemisi, Türkiye ekonomisini diğer dünya ülkelerinde olduğu gibi derinden etkileyen bir kriz olarak ortaya çıkmıştır. Ekonomik durgunluk, işsizlik, ekonomik destek önlemleri, sektörel farklılıklar ve uluslararası ticaret gibi bir dizi faktör, pandeminin Türkiye ekonomisine olan etkilerini şekillendirmiştir.

### 3. PANDEMİ SÜRECİNDE TÜRKİYE’NİN EKONOMİ POLİTİKASI

Bu ana bölümde Covid-19 pandemisi sürecinde uygulanan ekonomi politikaları incelenmiş ve ekonomi politikalarının sonuçları çöp kutusu modeli çerçevesinde değerlendirilmiştir. Ekonomi politikalarının genel olarak para ve maliye politikaları olarak sınıflandırılmasından yola çıkılarak inceleme ve değerlendirmede söz konusu sınıflandırmadan yararlanılmıştır.

### 3.1.Uygulanan Politikalar

COVID-19 pandemisi, Türkiye ekonomisi üzerinde derin ve uzun döneme yayılı etkiler ortaya çıkarmıştır. Salgının başlamasıyla birlikte, Türkiye hükümeti tarafından alınan tedbirler kapsamında sokağa çıkma kısıtlamaları, işletmelerin kapatılması ve seyahat kısıtlamaları gibi önlemler hayata geçirilmiştir. Bir önceki bölümde açıklanan önlemler, ekonomik faaliyetlerde ciddi düşüşlere neden olmuş, işsizlik oranları ile birlikte enflasyon yükselmiş ve pek çok ekonomik göstergede bozulmalar yaşanmıştır (Muratoğlu, 2020: 342).

Türkiye hükümeti, Covid-19 salgınının ekonomik etkilerini hafifletmek için çeşitli ekonomi politikası önlemleri almıştır. Genel olarak uygulanan politikaları para politikası ve maliye politikası şeklinde iki ana çerçeveye ayırmak mümkündür. Maliye politikası öncelikle Hazine ve Maliye Bakanlığı yetkisinde olup para politikası doğrudan Merkez Bankası sorumluluğundadır. Türkiye açısından her iki politikanın da hükümet (cumhurbaşkanı) tarafından şekillendirildiğini söylemek mümkündür. Uygulana maliye politikalarını mali destek paketleri, kredi kolaylıkları, vergi erteleme ve indirimleri gibi tedbirler olarak özetlemek mümkündür. Para politikası örnekleri ise Merkez Bankası'nın faiz indirimleri ve likidite artırıcı önlemler gibi sınıflandırılabilir. Ayrıca, Hükümet, sağlık sektörüne ve sosyal yardımlara da ek kaynaklar sağlamıştır (Eryüzlü, 2020: 13).

Türkiye'nin Covid-19 sürecinde benimsediği politikalar, diğer dünya ülkeleri gibi, pandeminin beklenmedik bir şekilde ortaya çıkmasıyla hazırlıksız yakalanılmıştır. Ekonomik rahatlamayı sağlamak amacıyla hızlı bir şekilde uygulanan tedbirlerle ekonomiye can suyu verilmeye çalışılmıştır. Sağlık önlemlerine öncelik verilmiş olup, Covid-19'un sağlık, sosyal ve ekonomik açıdan çok yönlü bir mücadele gerektiren bir süreç olduğu kabul edilmiştir. Sağlık devamlılığının sürdürülmesi, virüsün yayılmasının önlenmesiyle mümkündür. Bu kapsamda, sosyal hayatta mesafe korunması ve sosyal izolasyon, şu anda en etkili önlemler arasında yer almaktadır.

Ekonomik açıdan, pandemi sürecinin olumsuz etkilerini azaltmak için para politikaları kullanılmış, ardından maliye politikalarına geçilmiştir. Nisan ayında doğrudan gelir aktarım mekanizmalarıyla başlayan süreç, Mayıs ayında kredi faizlerinde yapılan indirimlerle devam etmiştir. Hizmet sektöründe çalışanlar, Covid-19 sürecinde en çok etkilenen grup olmuştur. Türkiye'de alınan tedbirler genel olarak aşağıda özetlenmiştir (Duran ve Acar, 2020: 57).

**Tablo 2.** Türkiye'de alınan tedbirler

Parasal Önlemler	Mali Önlemler
19 Mart 2020 tarihinde yapılması planlanan TCMB'nin Para Politikası Kurulu (PPK) toplantısı, 17 Mart 2020 tarihinde yapılarak politika faizinde 100 baz puan indirime gidilmiştir.	Kredi Garanti Fonu (KGF) limiti 25 milyar liradan 50 milyar liraya çıkarılmış ve böylece teminat sorunu nedeniyle kredi alamayan firmaların banka kredilerine erişiminin önu açılmıştır.
Türk lirası cinsinden kredi kartı işlemlerinde uygulanacak aylık azami akdi faiz oranı ve yabancı para cinsinden kredi kartı işlemlerinde uygulanacak aylık azami gecikme faiz oranları indirilmiştir.	İşveren tarafından ücretsiz izne ayrılan çalışanlar ile 15 Mart 2020 tarihinden sonra iş sözleşmesi sona erdirilen ancak işsizlik sigortasından yararlanamayanlara 3 aylığına günlük 39,24 TL ödenmiştir.
1 hafta vadeli repo ihalelerine ilave olarak ihtiyaç duyulması halinde piyasalara 91 gün vadeye kadar repo ihaleleri yoluyla likidite sağlanması kararlaştırılmıştır.	Salgının istihdama olan zararlarını en aza indirmek için firmalara "İşe Devam Kredi Desteği" verilerek, çalışan sayısında azalmanın önüne geçilmeye çalışılmıştır.

Bankalara yönelik Açık Piyasa İşlemleri (APİ) çerçevesinde tanınan likidite olanaklarına ilişkin limitler yükseltilmiştir.	İç havayolu taşımacılığında KDV oranlarının 3 aylığına %18'den %1'e indirilmesi kararlaştırılmıştır.
Reel kredi büyüme koşullarını sağlayan bankalara yönelik yabancı para zorunlu karşılık oranlarında 500 baz puanlık bir indirim yapılmıştır.	Nakit akışı bozulan firmalar için borç ertelemeleri ve gerekli olduğu takdirde ilave finansman desteği sağlanması yönünde karar alınmıştır.
Mevcut reeskont kredisi azami vadeleri, 20 Mart 2020 tarihi itibarıyla, kısa vadeli kullanımlarda 240 güne, daha uzun vadeli kullanımlar için ise 720 güne çıkartılmıştır.	En düşük emekli maaşı 1500 TL'ye yükseltilmiş ve emeklilere bayram ikramiyesi 2020 yılının nisan ayı başında ödenmiştir.
17 Nisan 2020 tarihinde bankalara tanınan TCMB'ye doğrudan DİBS satım imkânına ilişkin limitler, repo işlem limitlerinden bağımsız bir şekilde uygulanarak bankalara repo işlem limitlerine eşit büyüklükte DİBS satım limiti tanımlanacağı ilan edilmiştir.	Covid-19 önlemleri sebebiyle firmaların (nisan, mayıs, haziran) temerrüde düşmesi halinde kredi sicillerine "mücbir sebep" notunun düşülmesi yönünde karar alınmış ve bununla firmaların kredibilitelerinin korunması hedeflenmiştir.
TCMB bünyesinde gerçekleştirilen TL ve döviz işlemleri çerçevesinde varlığa dayalı menkul kıymet ile ipotek/varlık teminatlı menkul kıymetler teminat havuzuna dahil edilmiştir.	Ekonomik istikrar kalkını paketi çerçevesinde ihtiyaç sahibi kesimlere yönelik Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından ilave 2 milyar liralık bir kaynak aktarımı yapılmıştır.
1, 3 ve 6 ay vadeli olarak geleneksel yöntemle gerçekleştirilen ABD doları karşılığı swap ihalelerinin yanında, Euro ve altın karşılığı swap ihalelerine de geçilmiştir.	Kısa çalışma ödeneği çerçevesinde çalışan kesime yönelik 3 aylığına geçici gelir desteği sağlanması yönünde karar alınmıştır.
TCMB, döviz karşılığı Türk Lirası swap piyasasında geleneksel yöntemle gerçekleştirilen swap ihalelerinin limitlerini %20'den %30'a yükseltmiştir.	Aylık geliri 5 bin TL'nin altında olan vatandaşların kamu bankalarından 10.000 TL'ye kadar düşük maliyetli kredi kullanmasının önü açılmıştır.
TCMB, APİ portföyü doğrudan alım işlemlerinin önden yüklemeli olarak gerçekleştirilebileceğini belirtmiş ve gerekli olduğu takdirde söz konusu limitlerin piyasa koşullarına göre güncellenebileceğini duyurmuştur.	Hazine ve Maliye Bakanlığı, belediyelerin aylık vergi ödemelerinde borçlanma karşılık yapılan kesintilerini 3 (nisan-mayıs-haziran) ay süreyle ertelemiş ve bu şekilde belediyelere 3 milyar TL'lik kaynak sağlanacağını ilan etmiştir.
Geçici olarak piyasa yapıcı bankalara, İşsizlik Sigortası Fonu'ndan satın aldıkları DİBS'leri, TCMB tarafından belirlenen koşullar ve tutarlar dahilinde TCMB'ye satma imkânı ya da APİ çerçevesinde tanınan likidite imkânını belirli oranlar dahilinde artırma olanakları verilmiştir.	Covid-19 salgınından en çok etkilenen sektörlerin KDV tevkifatı ile SGK primlerinin nisan, mayıs ve haziran ayı ödemelerinde 6 ay süreyle ertelemeye gidilmiştir.
2020 yılı için APİ portföyü nominal büyüklüğünün TCMB analitik bilanço aktif toplamına oranının azami büyüklüğü %5'ten %10'a yükseltilmiştir.	İhracatçı kesime stok finansman desteği verilmiş ve reeskont kredilerinin geri ödemelerinin 90 gün uzatılması yönünde karar alınmıştır.
Bu parasal önlemlerle birlikte TCMB, kamu bankaları ve diğer düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar ekonomik faaliyetlerin devamını sağlamak için salgın boyunca ek tedbir almaya devam etmişlerdir.	Bu mali önlemlerle birlikte daha birçok düzenleyici kurum ve kuruluş, ekonomik faaliyetlerin devamını sağlamak için çok sayıda finansmana erişim kolaylığı sağlanmasına yönelik karar almıştır.

Kaynak: Duran ve Acar, 2020: 57.

Pandemi dönemi, Türkiye ekonomisi ve para politikası için oldukça çalkantılı bir dönem olmuştur. Bu dönemde küresel ve ulusal ekonomide yaşanan gelişmeler, para politikası uygulamalarını doğrudan etkilemiştir. COVID-19 salgını, küresel tedarik zincirinde aksamalar, jeopolitik riskler ve emtia fiyatlarındaki dalgalanmalar gibi faktörler, Türkiye'nin enflasyon ve döviz kuru gibi makro göstergelerini önemli ölçüde etkilemiştir. Bu bağlamda, Merkez Bankası (TCMB) enflasyonu kontrol altına almak ve ekonomik istikrarı korumak için çeşitli para politikası araçlarını kullanmıştır. Aşağıda politikaların genel özeti sunulmuştur (Adıgüzel, 2020: 199; Açıköz ve Günay, 2020: 524-526):

- **Faiz Oranları:** Faiz oranları, para politikasının en temel araçlarından biridir. TCMB, 2020 yılında COVID-19 salgınının etkileriyle başa çıkmak için politika faizini düşürmüştür. Politika faizi 2020 yılı başında %11.50 iken yıl sonunda %8.50'ye kadar gerilemiştir. Bu faiz indirimleri, kredilerin ucuzlamasını ve ekonomiyi canlandırmayı amaçlamıştır. Ancak, 2021 yılında artan enflasyon nedeniyle faiz oranları kademeli olarak yükseltilmeye başlanmıştır. Artan enflasyona karşı mücadelede TCMB, 2021 yılı boyunca politika faizini kademeli olarak yükselterek yıl sonunda %19'a kadar çıkarmıştır.
- **Rezerv Gereksinim Oranları:** Rezerv gereksinim oranları, bankaların TCMB'ye yatırmak zorunda olduğu asgari para miktarını belirlemektedir. TCMB, bankaların likiditesini yönetmek ve para arzını kontrol altına almak için rezerv gereksinim oranlarında değişikliklere gitmiştir. 2020 yılında TCMB, COVID-19 salgınının etkilerini hafifletmek için rezerv gereksinim oranlarını düşürmüştür. Bu sayede bankalara daha fazla likidite sağlanmış ve kredi verme kapasiteleri artırılmıştır. Ancak, 2021 yılında artan enflasyona karşı mücadelede TCMB, rezerv gereksinim oranlarını kademeli olarak yükseltmeye başlamıştır.
- **Yatırımcı Döviz Alım Satım İşlemleri:** Döviz kurlarındaki aşırı dalgalanmalar, enflasyonu ve finansal istikrarı olumsuz etkileyebilmektedir. Bu nedenle TCMB, döviz kurlarındaki aşırı dalgalanmaları önlemek için yatırımcı döviz alım satım işlemlerine yönelik düzenlemeler yapmıştır. Bu kapsamda, 2020 yılında getirilen bazı döviz işlemleri vergileri 2021 yılında kaldırılmıştır. Ancak, 2022 yılında döviz kurlarındaki aşırı dalgalanmalar tekrar artınca TCMB, yatırımcı döviz alım satım işlemlerine yönelik bazı kısıtlamalar getirmiştir. Bu kısıtlamalar kapsamında, döviz mevduatlarının vadesi uzatılmış ve döviz satın alma işlemleri için bazı sınırlamalar getirilmiştir.
- **Likidite Sağlama:** TCMB, bankalara likidite desteği sağlamak için çeşitli araçlar kullanmaktadır. Bu araçlar arasında repo işlemleri, açık pazar işlemleri ve tahvil ihraçları yer almaktadır. TCMB, 2020 yılında COVID-19 salgınının etkileriyle başa çıkmak için bankalara likidite desteğinde bulunmuştur. Bu kapsamda, repo işlemleri için faiz oranları düşürülmüş ve açık pazar işlemleri ile tahvil ihraçları yoluyla bankalara likidite sağlanmıştır.

Türkiye'nin Covid-19 sürecinde para politikalarına ilişkin benimsediği yaklaşım, diğer ülkelerde olduğu gibi, pandeminin ekonomik etkilerini hafifletme amacını taşımaktadır. Bu bağlamda, öncelikle Merkez Bankası tarafından alınan para politikası önlemleriyle, finansal piyasaların, kredi kanalının ve işletmelerin nakit akışının sürdürülebilirliğinin sağlanması amaçlanmıştır. 17 Mart 2020 tarihinde yapılan Para Politikası Kurulu toplantısında, politika faiz oranı %9,75 seviyelerine düşürülerek ekonomiye likidite sağlanması hedeflenmiştir (Adıgüzel, 2020: 201).

Aynı şekilde, Merkez Bankası tarafından 17 Mart 2020 tarihinde yapılan basın toplantısında, küresel belirsizliklerin Türkiye ekonomisi üzerindeki olası etkilerini azaltmak amacıyla çeşitli önlemler alınmıştır. Bu önlemler arasında bankalara Türk lirası ve yabancı para likidite

yönetiminde esneklik sağlanması, reel sektöre kredi akışının devamını sağlamak için likidite imkanı tanınması ve ihracatçı firmaların nakit akışının desteklenmesine yönelik reeskont kredi düzenlemeleri bulunmaktadır (Demir, 2020).

Maliye politikaları bağlamında, Covid-19 salgınının talep ve arz üzerindeki etkileri dikkate alınarak zorlu bir ekonomik döneme girilmiştir. Bu çerçevede, Türkiye, salgının ekonomik etkilerini azaltmak ve ekonomiye, piyasaya, üretime ve istihdama yönelik olumsuz etkilerini en aza indirmek amacıyla “*Ekonomik İstikrar Kalkanı*” adlı bir paket oluşturmuştur. Bu paket, 18 Mart 2020 tarihinde devreye alınarak 100 milyar liralık bir kaynak setini içermektedir. Paketin içeriği çeşitli maddelerden oluşmakta olup, genel olarak ekonomiyi desteklemeye, piyasayı güçlendirmeye, üretimi teşvik etmeye ve istihdamı korumaya yönelik önlemleri içermektedir (Demir, 2020).

Ekonomik İstikrar Kalkanı, pandemi sürecinde ekonomik faaliyetlerin durma noktasına gelmesi nedeniyle ortaya çıkan gelir kaybını ve işsizliği minimize etmeyi hedeflemiştir. Programın ana hedefleri istihdamın korunması, KOBİ’ler ve büyük işletmeler için finansal destek verilmesi, ihtiyaç sahibi ailelere nakit yardımlar ve sosyal güvenlik katkıları ile işletmelerin nakit akışlarını rahatlatmak için vergi ödemelerinin ertelenmesi şeklindedir. Uygulanan politika paketleri ise aşağıdaki gibidir (Açıkgöz ve Günay, 2020: 524-526):

- **Kısa Çalışma Ödeneği:** İşletmelerin, faaliyetlerini kısmen veya tamamen durdurmaları halinde çalışanlarına ödenek sağlanması.
- **Nakit Yardımları ve Sosyal Yardımlar:** Geliri azalan veya tamamen kaybolan vatandaşlara yönelik doğrudan nakit desteği ve sosyal yardım paketleri.
- **Kredi Garanti Fonu (KGF) Destekleri:** İşletmelere düşük faizli kredi imkânları sunarak likidite sıkışıklığının giderilmesi.
- **Vergi ve Prim Ertelemeleri:** İşletmelerin ödemekle yükümlü oldukları vergi ve sosyal güvenlik primlerinin ertelenmesi veya taksitlendirilmesi.
- **İhracat ve Turizm Destekleri:** Pandemiden en çok etkilenen sektörlerden biri olan turizm ve ihracatçı firmalar için özel destek paketleri.

COVID-19 salgını, Türkiye ekonomisi üzerinde önemli etkiler yarattı ve hükümet, çeşitli ekonomi politikası önlemleri alarak bu etkileri hafifletmeye çalıştı. Salgının etkilerinin sürmesi ve belirsizliklerin devam etmesi nedeniyle, ekonomi politikalarının etkinliği ve sürdürülebilirliği önemli bir sorun olarak önümüzde durmaktadır. Aşağıdaki bölümde ise uygulanan politikaların kısa ve uzun vade etkileri incelenmiştir.

### 3.2.Politika Sonuçlarının Çöp Kutusu Modeli Çerçevesinde Değerlendirilmesi

Çöp Kutusu Modeli, belirsizlik ve karmaşıklığın hakim olduğu durumlarda karar alma süreçlerini anlamada kritik bir öneme sahiptir. Covid-19 pandemisi süresince uygulanan para ve maliye politikalarını söz konusu model çerçevesinde değerlendirmek, politika belirleme sürecindeki rastlantısallığın ve düzensizliğin daha iyi anlaşılmasına yardımcı olmaktadır. Bu değerlendirme, modelin dört ana bileşeni olan sorunlar, çözümler, katılımcılar ve seçim fırsatları üzerinden yapılabilmektedir (OECD, 2020). Aşağıda bileşenler çerçevesinde değerlendirme yapılmıştır:

- **Sorunlar/Problemler:** Pandemi, küresel ekonomilerde olduğu gibi Türkiye ekonomisinde de ani durgunluğa, işsizlikte artışa ve sağlık sistemlerinin yük altında kalmasına neden olmuştur. Bu sorunlar, hükümetlerin ve merkez bankalarının acil müdahalelerde bulunmasını gerektiren hayati sorunlar olarak öne çıkmıştır. Pandemi sürecinde belirginleşen bazı ‘*temel sorunlar*’ şunlardır:

- *Ekonomik Durgunluk:* Kapanmalar ve kısıtlamalar nedeniyle üretim ve hizmet sektörlerinde ciddi daralmalar yaşandı. Bu, Türkiye ekonomisini ciddi bir resesyona sürükledi.
- *İşsizlik:* Birçok işletmenin kapanması veya faaliyetlerini durdurması, işsizliğin hızla artmasına neden oldu. Özellikle hizmet sektöründe çalışan milyonlarca insan işsiz kaldı.
- *Sağlık Sistemlerinin Çöküş Riski:* Sağlık sistemleri, Covid-19 hastalarının akımı nedeniyle kapasite sınırlarına ulaştı. Bu durum, tıbbi malzeme ve personel eksikliklerine yol açtı.
- *Gelir Kaybı ve Yoksulluk:* İşsizlik ve ekonomik durgunluk nedeniyle bireylerin gelirlerinde önemli düşüşler yaşandı, bu da yoksulluğu artırdı.

Bu sorunlar, Türkiye hükümeti ve TCMB tarafından hızlı ve etkili çözümler gerektiren acil durumlar olarak belirlenmiştir. Halkın politika beklentileriyle diğer ülke uygulamaları sorunlara karşı proaktif hareketi zorunlu kılmıştır.

- **Çözümler:** Pandemi sürecinde, daha önce denenmemiş veya alışılmadık ölçeklerde para ve maliye politikası çözümleri ortaya atılmıştır. Bu çözümler, genellikle hızlı bir şekilde oluşturulmuş ve uygulamaya konmuştur. ÇKM'ne göre bu çözümler, sorunlar ortaya çıktığında veya fırsatlar belirdiğinde rasgele bir şekilde kullanıma girebilmektedir. Ayrıca politikaların zamanlaması ve uygulama uzunluğu da son derecede önemlidir. Pandemi sürecinde öne çıkan bazı 'çözümler' şunlardır:
  - *Büyük Ölçekli Teşvik Paketleri:* Birçok ülke gibi Türkiye'de ekonomik durgunluğu önlemek ve tüketici harcamalarını artırmak amacıyla büyük ölçekli mali teşvik paketleri açıkladı. Örneğin, ABD'nin CARES Act, Avrupa Birliği'nin Next Generation EU fonu gibi teşvikler Türkiye özelinde Ekonomik İstikrar Kalkanı şeklinde uygulanmıştır. Tüm bu paket ve teşviklerle ekonomilere büyük miktarda kaynak enjekte edilmiştir.
  - *Faiz Oranlarının Düşürülmesi:* Diğer dünya merkez bankaları gibi TCMB da kredi maliyetlerini azaltmak ve yatırımları teşvik etmek amacıyla faiz oranlarını hızla düşürmüştür. Örneğin, ABD Merkez Bankası (FED), faiz oranlarını sıfıra yakın seviyelere çekmiştir. TCMB Para Politikası Kurulu, 17 Mart 2020'de yapılan toplantıda, finansal piyasaların, kredi kanalının ve işletmelerin nakit akışının sorunsuz bir şekilde devam etmesini sağlamak amacıyla, politika faiz oranını başlangıçta 100 baz puan indirerek %9,75'e çekmiştir. 22 Nisan 2020'de alınan kararla politika faizi %8,75'e düşürülmüş, 21 Mayıs 2020'de ise bu oran %8,25 olarak belirlenmiştir. 2021 ve 2022 yıllarında ise politika faizi değiştirilmemiş ve %14 seviyesinde tutulmuştur.
  - *Doğrudan Nakit Transferleri:* Birçok ülke gibi pandemi başladıktan sonra Türkiye hükümeti, vatandaşlarına doğrudan nakit yardımı yaparak harcamaları teşvik etmeye ve yoksulluğu azaltmaya çalışmıştır. ABD'nin 1,200 dolarlık doğrudan ödemeleri buna örnek olarak verilebilir. Türkiye'de ise geçici iş kaybı veya gelir durumu düşük olan hanelere doğrudan gelir desteği sağlanmıştır.
  - *Vergi İndirimleri ve Ertelemeleri:* Pandemi nedeniyle iş yerlerinin kapanması ve işsizliğin artması sonucunda vergi indirimleri ve ertelemeler yoluyla işletmelere ve bireylere destek sağlamıştır.

Pandemi döneminde Türkiye'nin uyguladığı bu çözümler, kısa vadede ekonomik durgunluğun etkilerini hafifletmeyi hedeflemiştir. Bu çözümler, acil sorunları gidermek ve ekonomik durgunluğu önlemek amacıyla hızla hayata geçirilmiştir. Ancak, bu önlemler aynı zamanda enflasyon oranlarının hızla yükselmesine, bütçe açığının artmasına ve kamu borcunun

yükselmeye neden olmuştur. Uzun vadede ekonomik dengelerin korunması için mali disiplinin sağlanması ve yapısal reformların hayata geçirilmesi gerekmektedir.

- **Katılımcılar/ Aktörler:** Karar alma sürecinde, hükümet yetkilileri, sağlık otoriteleri, ekonomik danışmanlar, merkez bankaları ve uluslararası kuruluşlar gibi çok sayıda farklı aktör yer almıştır. ÇKM'ne göre katılımcılar, karar alma süreçlerine düzensiz ve rastlantısal bir şekilde dahil olurlar. Pandemi sürecinde öne çıkan '*katılımcılar*' ve rolleri şunlardır:
  - *Hükümet Yetkilileri:* Türkiye özelinde Cumhurbaşkanlığı, Hazine ve Maliye Bakanı, Sağlık Bakanı ve diğer ilgili bakanlıklar gibi hükümet organları, politika belirlemede öncü rol oynamıştır. Ekonomik teşvik paketlerinin hazırlanması ve uygulanmasında söz konusu aktörler aktif olarak yer aldılar. Ancak asıl karar vericinin özellikle 2018 yılından sonra Cumhurbaşkanlığı makamı olduğu gözden kaçırılmamalıdır.
  - *Merkez Bankası:* TCMB, para politikalarının belirlenmesinde ve uygulanmasında hükümet ile birlikte kilit rol oynamıştır. Faiz oranlarının düşürülmesi, varlık alımları ve kredi garantileri gibi önlemlerle finansal piyasaların istikrarını sağlamaya çalışılmıştır.
  - *Sağlık Otoriteleri:* Sağlık alanı idarecileri ve karar vericileri, pandemiyle mücadele stratejilerinin belirlenmesinde ve uygulanmasında salgın sürecinde önemli bir rol oynamıştır. Karantina önlemleri, aşı geliştirme çalışmaları ve sağlık sisteminin desteklenmesi gibi konularda karar verici konumda olan idareciler Cumhurbaşkanlığı makamıyla oldukça yakın çalışmıştır.
  - *Uluslararası Kuruluşlar:* IMF, Avrupa Birliği, Dünya Bankası ve OECD gibi uluslararası kuruluşlar, pandemi sürecinde küresel iş birliğini teşvik etmek ve finansal destek sağlamak amacıyla çeşitli programlar geliştirmiştir.

Katılımcıların veya aktörlerin farklı öncelikleri ve bakış açıları, karar alma sürecinin karmaşıklığını ve öngörülemezliğini artırmıştır. Bunun yanı sıra Cumhurbaşkanlığı makamında yoğunlaşan kamusal karar alma gücü politikaların zamanlaması, süresi ve yapılması konusunda tartışmalara ve eleştirilere neden olmuştur.

- **Tercih Fırsatları:** Pandemi sürecinde, kararların alınması için çok sayıda fırsat doğmuştur. Çöp Kutusu Modeli'ne göre seçim fırsatları, karar alma sürecinin gerçekleştiği zaman ve mekanları ifade etmektedir. Pandemi sırasında öne çıkan seçim fırsatları şunlardır:
  - *Ekonomik Dalgalanma:* Ekonomik büyüme oranları, işsizlik verileri, tüketici güven endeksleri gibi ekonomik göstergelerin dalgalanması, yeni politika önlemlerinin alınması için veri setleri oluşturmuştur.
  - *Vaka Sayılarındaki Artışlar:* Covid-19 vaka sayılarındaki artışlar ve hastane kapasitesinin zorlanması, acil sağlık politikalarının ve ekonomik destek önlemlerinin alınmasını zorunlu kılmıştır.
  - *Uluslararası Gelişmeler:* Diğer ülkelerdeki başarılı politika örnekleri ve uluslararası iş birliği fırsatları, politika yapımcıların yeni çözümler geliştirmesi için ilham kaynağı olmuştur.
  - *Siyasi ve Sosyal Olaylar:* Seçimler, gösteriler ve halkın tepkileri gibi siyasi ve sosyal olaylar, Türk hükümetinin politika belirleme süreçlerinde dikkate aldığı önemli faktörler olmuştur.

Bu fırsatlar, karar alma süreçlerinde rastlantısal ve düzensiz bir şekilde ortaya çıkarak, politika belirleme sürecinin dinamiklerini şekillendirmiştir. ÇKM’nde tercih/seçim fırsatları, sorunlar, çözümler ve katılımcıların bir araya geldiği anlar olarak tanımlanır. Türkiye’de pandemi sürecinde sağlık politikalarının belirlenmesi, ekonomik destek paketlerinin onaylanması, aşı dağıtım stratejilerinin belirlenmesi gibi birçok seçim fırsatı ortaya çıkmıştır. Bu fırsatlar, karar alıcıların farklı unsurları bir araya getirerek politika geliştirmesine olanak tanımıştır.

### 3.3.Politikaların Sonuçları

ÇKM çerçevesinde, pandemi süresince uygulanan politikaların belirlenmesinde yukarıda belirtilen unsurların rastgele etkileşimi önemli bir rol oynamıştır. Sorunların aciliyeti, çözümlerin hızlı bir şekilde oluşturulması, katılımcıların çeşitliliği ve seçim fırsatlarının fazlalığı, politika belirleme sürecinin düzensiz ve karmaşık olmasına neden olmuştur. Modelin öngördüğü gibi, pandemi sürecinde karar alma süreçleri, öngörülemeyen ve plansız olayların bir araya gelmesiyle şekillenmiştir.

Covid-19 pandemisi, dünya genelinde olduğu gibi Türkiye’de de ekonomik faaliyetleri ciddi şekilde etkilemiş, hükümetler ve merkez bankaları çeşitli parasal önlemler almak zorunda kalmıştır. Türkiye’de uygulanan parasal önlemler, ekonomiyi canlandırmayı hedeflese de çeşitli olumsuz sonuçlara yol açmıştır. Aşağıda, Türkiye’de Covid-19 sürecinde uygulanan para ve maliye politikalarının sonuçları detaylı bir şekilde alınmıştır (Soyyigit ve Eren, 2021: 15; Şahin, 2020: 266-267; Taşkın ve Akıncı, 2021: 751):

- **Enflasyonun Yükselmesi:** Pandemi sürecinde Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB), ekonomiyi desteklemek amacıyla faiz oranlarını düşürmüştür. Faiz oranlarının düşürülmesi, kredi maliyetlerini azaltarak tüketim ve yatırım harcamalarını artırmayı hedeflemiştir. Ancak bu politika, talep tarafını canlandırırken, arz tarafında yaşanan kısıtlar ve döviz kurlarındaki yükselişle birlikte enflasyonu artırmıştır. 2020 yılı sonrasında enflasyon oranları çift hanelere çıkmış ve temel tüketim mallarının fiyatları hızla artmıştır.
- **Döviz Kurlarında Dalgalanma:** Faiz oranlarının düşürülmesi, yabancı yatırımcıların Türkiye’ye olan güvenini sarsmış ve sermaye çıkışlarına neden olmuştur. Ayrıca, TL’nin değer kaybı, döviz kurlarının hızla yükselmesine yol açmıştır. Döviz kurlarındaki bu dalgalanma, özellikle ithalata dayalı sektörlerde maliyetlerin artmasına ve fiyatların yükselmesine neden olmuştur. Bu durum, enflasyonist baskıları daha da artırmış ve ekonomik belirsizliği tetiklemiştir.
- **Cari Açığın Artması:** Covid-19 sürecinde uygulanan genişletici para politikaları, iç talebi canlandırırken, ithalatı da artırmıştır. Türkiye’nin döviz rezervlerinin azalması ve TL’nin değer kaybetmesi, cari açığın artmasına neden olmuştur. 2020 ve 2021 yıllarında Türkiye’nin cari açığı önemli ölçüde artmış, bu da dış finansman ihtiyacını ve kırılganlıkları artırmıştır.
- **Finansal İstikrarın Zedelenmesi:** Uygulanan parasal genişleme politikaları, kısa vadede ekonomik aktiviteyi desteklemiş olsa da uzun vadede finansal istikrar üzerinde olumsuz etkiler yaratmıştır. Bankaların kredi portföyleri genişlerken, kredi riskleri artmış ve bankacılık sektöründeki riskler büyümüştür. Ayrıca, yüksek enflasyon ve döviz kuru dalgalanmaları, finansal piyasaların istikrarını bozmuştur.
- **Gelir Dağılımındaki Adaletsizliklerin Derinleşmesi:** Parasal önlemler ve düşük faiz politikaları, varlık fiyatlarının artmasına neden olmuş, özellikle gayrimenkul ve hisse senedi gibi varlıklara sahip olan kesimlerin servetlerini artırmıştır. Ancak, düşük gelirli kesimler bu süreçten olumsuz etkilenmiş, gıda ve temel ihtiyaç maddelerinin fiyatlarındaki



artış, yaşam maliyetlerini artırmıştır. Bu durum, gelir dağılımındaki adaletsizlikleri daha da derinleştirmiştir.

- **Vergi Gelirlerindeki Düşüş:** Pandemi sürecinde ekonominin durgunlaşması ve vergi indirimleri, vergi gelirlerinde ciddi düşüslere neden olmuştur. Vergi gelirlerindeki bu düşüş, kamu harcamalarının finansmanında zorluklar yaratmış ve bütçe açıklarının artmasına katkıda bulunmuştur. Bu durum, maliye politikasının sürdürülebilirliğini tehlikeye atmıştır.
- **Kamu Borcunun Artması:** Pandemi sürecinde uygulanan mali önlemler, bütçe açıklarının ve dolayısıyla kamu borcunun artmasına neden olmuştur. Türkiye’de kamu borcu, pandemi öncesine göre önemli ölçüde yükselmiş ve bu durum, kamu maliyesi üzerindeki baskıları artırmıştır. Artan kamu borcu, gelecekte daha yüksek vergi yükleri ve kamu harcamalarının kısılması gibi mali disiplin önlemlerini gerektirebilir.
- **Bütçe Açıklarının Artması:** Pandemiyle mücadele kapsamında alınan mali önlemler, bütçe açıklarının genişlemesine yol açmıştır. Vergi gelirlerindeki düşüş ve artan kamu harcamaları, bütçe açığını önemli ölçüde artırmıştır. Bu durum, Türkiye’nin mali sürdürülebilirliği konusunda endişelere neden olmuş ve ülkenin kredi notunu olumsuz yönde etkilemiştir.
- **Sürdürülebilir Olmayan Harcama Artışları:** Pandemi döneminde yapılan kamu harcamaları, genellikle kısa vadeli çözümler üretmiştir. Uzun vadeli yapısal reformlar yerine, geçici teşvik paketleri ve nakit transferleri ile sorunlar giderilmeye çalışılmıştır. Bu tür harcamalar, ekonomik büyümenin sürdürülebilirliği konusunda sorunlar yaratmış ve kamu maliyesi üzerindeki baskıları artırmıştır.

Covid-19 pandemisi sürecinde Türkiye’de uygulanan parasal önlemler, ekonomiyi kısa vadede canlandırmayı hedeflemiş olsa da uzun vadede enflasyonun yükselmesi, döviz kurlarında dalgalanma, cari açığın artması, finansal istikrarın zedelenmesi ve gelir dağılımındaki adaletsizliklerin derinleşmesi gibi olumsuz sonuçlara yol açmıştır. Bu süreçte alınan kararlar, ekonomik kırılğanlıkları artırmış ve kalıcı çözümler üretmek yerine kısa vadeli çözümlerle yetinilmiştir.

Uygulanan politikalara bakıldığında ise genel olarak çöp kutusu modeline benzer bir yapının ortaya çıktığı görülmektedir. Bunun yanı sıra özellikle karar verme gücünün merkezde toplanması fırsatların değerlendirilmesi sürecinde aksamalara neden olmuştur. Modelin politika penceresi yaklaşımı kapsamındaki birleşmeler değerlendirildiğinde politikaların birdenbire ortaya çıkmış olup hem zamanlamasında sorunlar ortaya çıkmış hem de etkileri istenen seviyelerde olmamıştır. Ayrıca enflasyon, bütçe açıkları ve döviz kuru dalgalanmalarında politikaların nispeten olumsuz etkileri ortaya çıkmıştır. Politikalar kötü sonuçlardan önce iyi sonuçlar doğurmuş ama zamanla kötü sonuçlar zamanla iyi sonuçların önüne geçmiştir.

Türkiye’nin pandemi dönemi ekonomi politikası, hızlı ve esnek bir yaklaşım gerektiren koşullar altında şekillendiği için ÇKM ile uyumlu birçok yön taşımaktadır. Ancak, modelin doğası gereği, bazı uzun vadeli planlama ve koordinasyon sorunları da ortaya çıktığının da kabul edilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, pandemi gibi belirsiz ve ani gelişen krizlerde Çöp Kutusu Modeli’nin sağladığı esneklik önemli avantajlar sunsa da, bu modelin başta kapsamlı planlama eksikliği ile koordinasyon ve tutarlılık sorunları çerçevesindeki zayıf yönleri göz önünde bulundurularak daha bütüncül ve sürdürülebilir politikaların geliştirilmesi gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

#### 4. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

COVID-19 pandemisi, küresel ölçekte ekonomileri ve kamu politikalarını derinden etkileyen olağanüstü bir dönem olarak tarihe geçmiştir. Türkiye'nin bu süreçte uyguladığı ekonomi politikaları, "Çöp Kutusu Modeli" çerçevesinde incelendiğinde, politika değişimlerinin belirsizlik ve karmaşa ortamında nasıl gerçekleştiği daha iyi anlaşılabilir. Çöp Kutusu Modeli, karar alma sürecinde sorunlar, çözümler, karar vericiler ve fırsatların rastgele etkileşimini vurgulamaktadır. Pandemi döneminde Türkiye'nin ekonomi politikası, bu modelin ilkelerine göre şekillenmiştir.

Pandemi sürecinde alınan parasal ve mali önlemler, ekonomik faaliyeti canlandırmak, istihdamı korumak ve finansal istikrarı sağlamak için hızlı ve esnek kararlar gerektirmiştir. TCMB'nin faiz indirimleri ve likidite sağlama adımları, piyasalarda güven tesis etmeyi ve kredi akışını sürdürmeyi amaçlamıştır. Bu önlemler, ekonomik durgunluğun derinleşmesini engellemede önemli rol oynamıştır. Ancak, bu süreçte yapılan faiz indirimlerinin enflasyon ve döviz kuru üzerindeki etkileri uzun dönemli olmuştur.

Hükümetin mali politikaları da benzer şekilde hızlı ve genişletici bir yapıda gerçekleşmiştir. Genel anlamda Ekonomik İstikrar Kalkanı olarak adlandırılan paket, vergi ertelemeleri, kısa çalışma ödeneği ve kredi garanti programlarıyla desteklenerek firmaların ve bireylerin mali yüklerini hafifletmeyi hedeflemiştir. Bu politikaların kısa vadede ekonomiye sağladığı destek önemli olsa da, uzun vadede kamu maliyesinin sürdürülebilirliği açısından bazı sistematik riskler ortaya çıkarmıştır.

Pandemi dönemi, karar alıcıların belirsizlik ve acil ihtiyaçlar karşısında hızlı çözüm üretmesini zorunlu kılmıştır. Süreç içinde Çöp Kutusu Modeli bağlamında, sorunlar ve çözümler anlık olarak eşleşmiş ve kararlar genellikle anlık fırsatlar ve mevcut kaynaklarla göre nelirlenmiştir. Bu durum, karar alma sürecinin rastgeleliği ve belirsizliğini gözler önüne sermiştir. Aynı zamanda, pandemi gibi beklenmedik krizlerin, mevcut politika araçlarının ve yapıların hızlı adaptasyonunu gerektirdiği de ortaya çıkmıştır.

Türkiye'nin pandemi sürecindeki ekonomi politikaları, kısa vadeli çözümlerin etkinliğini ve uzun vadeli stratejik planlamanın önemini vurgulayan bir deneyim sunmuştur. Ülke pandemiye oldukça hazırlıksız yakalanmış ve hükümet gerek politikaların zamanlanmasında, süresinde ve kapsamında bir takım sorunlarla karşılaşmıştır. Politika yapıcılar, acil durumlarda hızlı hareket etmenin yanı sıra, uzun vadeli ekonomik ve sosyal etkileri de göz önünde bulundurmada zorunda kalmıştır. Bu süreçte elde edilen tecrübeler, gelecekte benzer krizlerle başa çıkmada değerli dersler sunmaktadır.

Pandemi süreci ve sonrası dönemde, ekonomi politikalarının sürdürülebilirliği ve etkinliği konusunda dikkat edilmesi gereken bazı temel hususlar bulunmaktadır. İlk olarak, yüksek enflasyon ve döviz kuru dalgalanmalarının kontrol altına alınması gerekmektedir. İkinci olarak, kamu maliyesinin sürdürülebilirliği için mali disiplinin sağlanması ve bütçe açıklarının kontrol altında tutulması önemlidir. Üçüncü olarak, işgücü piyasalarının esnekliğinin artırılması ve yeni istihdam olanaklarının yaratılması, ekonomik toparlanma sürecinde kritik rol oynayacaktır.

Covid-19 pandemisi, küresel ekonomi ve sağlık sistemleri üzerinde derin etkiler bırakan bir kriz olmuştur. Bu kriz döneminde uygulanan para ve maliye politikaları, Çöp Kutusu Modeli çerçevesinde değerlendirildiğinde, karar alma süreçlerinin karmaşıklığı ve düzensizliği açıkça görülmektedir. Hükümetler ve merkez bankaları, acil sorunlara hızlı çözümler üretmek zorunda kalmış ve bu süreçte birçok farklı aktörün rastlantısal etkileşimi sonucunda politikalar

belirlenmiştir. Bu durum, Çöp Kutusu Modeli'nin karar alma süreçlerindeki düzensizlik ve rastlantısallık teorisini destekler niteliktedir.

Sonuç olarak, COVID-19 pandemisi sürecinde Türkiye'nin ekonomi politikaları, Çöp Kutusu Modeli'nin dinamiklerini yansıtan bir dizi hızlı ve esnek karar alma süreçleri ile şekillenmiştir. Bu süreç, politika yapıcılar için önemli dersler ve tecrübeler barındırmaktadır. Gelecekte, benzer krizler karşısında daha hazırlıklı ve dirençli bir ekonomik yapı inşa etmek için stratejik planlamaların ve sürdürülebilir politikaların önemi bir kez daha ortaya çıkmıştır. Bu doğrultuda, politika değişimlerinin hem kısa vadeli etkileri hem de uzun vadeli sonuçları dikkatle değerlendirilmelidir.

### **Etik Kurul Onayı**

Bu araştırmanın kavramsal çerçevesinin hazırlanması, verilerin toplanması, verilerin analizi ve yorumlanması aşamalarının tamamında etik kurallara uygun hareket edilmiştir. Karşılaşılabilecek tüm etik ihlallerde ANKAD Dergisi Yayın Kurulunun hiçbir sorumluluğu bulunmamaktadır. Bu çalışmanın ANKAD Dergisi dışında herhangi bir akademik yayın ortamına değerlendirme için gönderilmemiş olduğunu taahhüt ederiz. Yapılan bu çalışmada "Yükseköğretim Kurumları Bilimsel Araştırma ve Yayın Etiği Yönergesi" kapsamında uyulması belirtilen tüm kurallara uyulmuştur. Yönergenin ikinci bölümü olan "Bilimsel Araştırma ve Yayın Etiğine Aykırı Eylemler" başlığı altında belirtilen eylemlerden hiçbiri gerçekleştirilmemiştir.

### **KAYNAKÇA**

- Açıkgöz, Ö. & Günay, A. (2020). The early impact of the covid-19 pandemic on the global and Turkish economy. *Turkish Journal Of Medical Sciences*, 50(SI-1), 520-526.
- Adıgüzel, M. (2020). Covid-19 pandemisinin Türkiye ekonomisine etkilerinin makroekonomik analizi. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 19(37), 191-221.
- Allison, G. & Morton H. H. (1972). Bureaucratic politics: A paradigm and some policy implications, *World Politics*, 24, 40-79.
- Anderson, J. E. (1975). *Public Policy-Making*. Praeger Publishers Inc. Santa Barbara, California, USA.
- Baker, S. R., Bloom, N., Davis, S. J. & Terry, S. J. (2020). *Covid-Induced economic uncertainty* (No. w26983). National Bureau of Economic Research.
- Bardach, E. (1977). *The implementation game: What happens after a bill becomes a law*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Bovens, M. & Paul t'H. (1995). Frame multiplicity and policy fiascoes: limits to explanation, *Knowledge and Policy*, 8(4), 61-83.
- Brewer, G. D. & Peter D. (1983). *The foundations of policy analysis*. Homewood, New Jersey, Dorsey.
- Cangöz, M. C. (2020), *Merkezi yönetim bütçesinin görünümü: COVID-19 etkisi, 2020 ve sonrasına bakış*, değerlendirme notu. TEPAV, 08.03.2023 tarihinde [merkezi\\_yonetim\\_butcesinin\\_gorunumu\\_covid19\\_etkisi\\_2020\\_ve\\_sonrasina\\_bakis.pdf](https://www.tepav.org.tr/merkezi-yonetim-butcesinin-gorunumu-covid19-etkisi-2020-ve-sonrasina-bakis.pdf) adresinden alınmıştır.
- Cochran, C. E., Mayer, L. C., Carr, T., Cayer, N. J., McKenzie, M. & Peck, L. (2009). *American public policy: an introduction*. Boston: Wadsworth Cengage Learning.

- Collie, M. (1988). The legislature and distributive policy making in formal perspective. *Legislative Studies Quarterly*, 13(4), 427-458.
- Çalışkan, A. & Erul, R. D. (2021). Koronavirüs krizinden çıkışta Türkiye’de alınan ekonomik önlemler ve kamu politikalarının önemi, *Vergi Raporu*, 256, 35-58.
- DeGroff, A. & Cargo, M. (2009). *Policy implementation: Implications for evaluation*. J. M. Ottoson ve P. H. (Edt.) içinde, Knowledge Utilization, Diffusion, Implementation, Transfer, and Translation: New Directions for Evaluation (124: 47–60.). United States: New Directions for Evaluation.
- Deleon, P. (2006). *The historical roots of the field*. In: Moran, M., Rein, M., Goodin, R.E. (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford University Press, United States.
- Deloitte (2020). *Covid-19 salgınının elektrik talebine olan etkisi ile Türkiye 2020 büyüme beklentilerinin incelenmesi*, 10.04.2024 tarihinde <https://www2.deloitte.com/tr/tr/pages/energy-and-resources/articles/covid-19-un-turkiye-elektrik-talebi-ve-gsyh-uzerine-etkisi.html> adresinden alındı.
- Demir, İ. (2020). Kovid-19 (Koronavirüs) salgınının ekonomik etkileri. *ULİSA12*, 1, 7-16. 11.04.2024 tarihinde <https://aybu.edu.tr/yulisa/tr/sayfa/1402/UL%C4%B0SA-12> adresinden alındı.
- Duran, M. S. & Acar, M. (2020). Bir virüsün dünyaya ettikleri: Covid-19 pandemisinin makroekonomik etkileri. *International Journal of Social and Economic Sciences*, 10(1), 54-67.
- Dye, T. R. (2001). *Top-Down policymaking*. New York, NY: Chatham House. Eisner, Marc.
- Elmore, R. F. (1978). *Organizational Models of Social Program Implementation, Public Policy*. 26(2), 185-228.
- Eroğlu, E. (2020). COVID-19’un ekonomik etkilerinin ve pandemiyle mücadele sürecinde alınan ekonomik tedbirlerin değerlendirilmesi, *International Journal of Public Finance*, 5(2), 211-236.
- Eryüzlü, H. (2020). Covid-19 ekonomik etkileri ve tedbirler: Türkiye’de “Helikopter Para” uygulaması. *Ekonomi Maliye İşletme Dergisi*, 3(1), 10-19.
- Fernandes, N. (2020). *Economic effects of coronavirus outbreak (COVID-19) on the World economy*. Available at SSRN 3557504.
- Gerston, L. N. (1997). *Public policy making: Process and principles*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Ginsburg, N. (1992). *Divisions of welfare: A critical introduction to comparative social policy*. London: Sage.
- Hood, C. (1983). *The tools of government*. Chatham, New Jersey, Chatham House.
- Huitt, R. K. (1968). *Political feasibility*, in Austin Ranney, ed., *Political Science and Public Policy*. Chicago, IL: Markham Publishing, 263-76.
- Jann, W. & Kai W. (2007). *Theories of the policy cycle*. In Frank Fischer, Gerald J. Miller and Mara S. Sidney (eds), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*, 43–62. Boca Raton, FL: CRC Press.

- Johansson, R. & Klas B. (1999). Central steering and local networks: Old-Age care in Sweden, *Public Administration*, 77(3), 585-98.
- Jones, C. O. (1984). *An introduction to the study of public policy*, 3rd edn. Monterey, CA: Brooks/Cole Publishing.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives and public policies*. Boston, MA: Little, Brown.
- Kingdon J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policy*, 2nd edn. Longman, New York.
- Kingdon, J. (2003). *Agendas, alternatives, and public policies*. New York, NY: Longman.
- Lasswell, H. D. (1951). *The policy orientation*. in: Lerner, D., Lasswell, H.D. (Eds.), *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*. Stanford University Press, Palo Alto, California.
- Lester, J. P. & Joseph S. Jr. (2000). *Public policy: An evolutionary approach*, Belmont: Wadsworth.
- Lowi, T. (1964). American business, public policy, case-studies. *World Politics*, 16(4), 677-715.
- Ludvigson, S. C., Ma, S. & Ng, S. (2020). *Covid-19 and the Macroeconomic effects of costly disasters (No. w26987)*. National Bureau of Economic Research.
- Michael D. C. & James G. M. (1974). *Leadership and ambiguity: The American college president: A general report for the carnegie commission on higher education*, McGraw-Hill, New York, 1974.
- Mucciaroni, G. (1990). *The political failure of employment policy, 1945-1982*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Muratoğlu, D. G. (2020). *Türk lirasının değer kaybetmesi ve düşük döviz rezervleri üzerine bir değerlendirme*, Disiplinler arası Politika Vizyonu ve Stratejiler (Edt: İbrahim Demir).
- Nicholson-Crotty, S. (2005). Bureaucratic competition in the policy process, *Policy Studies Journal* 33(3), 341-61.
- O'Sullivan, D. & Barry D. (2001). Policy decision-making models in practice: A case study of the Western Australian "Sentencing Acts", *Policy Studies Journal*, 29(1), 56-70.
- OECD. (2020). Covid-19 and fiscal policy in OECD countries. 10.04.2024 tarihinde [https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-and-fiscal-policy-in-response-to-the-coronavirus-crisis-strengthening-confidence-and-resilience\\_60f640a8-en](https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-and-fiscal-policy-in-response-to-the-coronavirus-crisis-strengthening-confidence-and-resilience_60f640a8-en) adresinden alınmıştır.
- Ozili, P. & Arun, T. (2020). Spillover of COVID-19: impact on the global economy. *SSRN Electronic Journal*, 1-27.
- Pauli D. (2001) *Ambigüiteit in het spel. De casus PolyVinylChloride*. PhD thesis, Eburon, Delft.
- Peters, B. G. (2004). *American public policy: Promise and performance*, 11th Ed., New Jersey: Chatam House.
- Powell W. D. & DiMaggio P. J. (1991). *The new institutionalism in organizational analysis*. University of Chicago Press, Chicago.

- Snow, D. A. & Robert D. B. (1992). *Master frames and cycles of protest*, in A.D. Morris and C.M. Mueller, eds, *Frontiers in Social Movement Theory*. New Haven, CT: Yale University Press, pp. 133-55.
- Songur, M. (2021). *Covid-19 genel salgın sürecinin türkiye finans piyasalarına etkileri*. İçinde H. Ç. Bal (Edt.), *Covid-19 Genel Salgın Sürecinin Sosyoekonomik Etkileri* (s. 194-195). Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Soyyığıt, S. & Eren, E. (2021). Covid-19 kapsamında piyasa ve devlet ilişkisine ilişkin bir değerlendirme: Yükselen devlet kapitalizmi mi? *Seventh International Conference on Economics*. Türkiye Ekonomi Kurumu.
- Sönmezler, G. & Gündüz, İ. O. (2021). Covid-19 pandemi sürecinin BİST-30 hisse senetlerine etkilerinin karışıklık matrisi ile analizi. *Maliye ve Finans Yazıları*, (Özel Sayı 2), 51-70.
- Stewart, J., Hedge, D. M. & Lester, J. P. (2008). *Public policy: An evolutionary approach*. Boston: Wadsworth.
- Şahin, H. (2020). *2000'li yıllarda Türkiye ekonomisi: tarihsel gelişimi-bugünkü durumu*. Türkiye Ekonomisi (s. 266-267). Bursa: Ezgi Kitabevi.
- Tamzok, N. (2007). *Kamu politikası analizi: Elektrik enerjisi sektörü*. Yayımlanmamış doktora tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Taşkın, E. & Akıncı, S. (2021). Covid-19 küresel salgınının uluslararası ticarete etkileri. *Alanya Akademik Bakış Dergisi*, 5(2), s. 749-771.
- Thissen, W. & Walker, W. (2013). *Public policy analysis: New developments*. (International Series in Operations Research & Management Science). Springer.
- Timmermans, A. (2001). Arenas as institutional sites for policymaking: Patterns and effects in comparative perspective. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 3, 311–337.
- Turan, A. & Çelikyay, H. H. (2020). Türkiye’de Kovid-19 ile mücadele: Politikalar ve aktörler, *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 3 (1), 1-25.

*Derleme Makale / Review Article*

**The Garbage Can Model in Public Policy Change: Türkiye's Economic Policy During the COVID-19 Pandemic**

*Kamu Politikası Değişiminde Çöp Kutusu Modeli: Covid-19 Pandemisi Sürecinde Türkiye Ekonomi Politikası*

**Hakan UZUN & Abdurrahman OKUR**

**EXTENDED ABSTRACT**

**Introduction**

The COVID-19 pandemic has had a profound impact on global economies, necessitating swift and often unprecedented changes in public policy. This study explores the application of the garbage can model in understanding the shifts in Türkiye's economic policy during the COVID-19 crisis. The garbage can model, initially proposed by Cohen, March, and Olsen in 1972, provides a framework for analyzing decision-making processes in organizations characterized by ambiguity, fluid participation, and problematic preferences. This model is particularly relevant in the context of the pandemic, where the need for rapid policy responses has often led to chaotic and seemingly unstructured decision-making.

**Methods**

This research employs a qualitative methodology, utilizing document analysis and expert interviews to examine Türkiye's economic policy decisions during the COVID-19 pandemic. Key policy documents, government announcements, and economic data from March 2020 to December 2021 were analyzed to identify the main policy changes and the context in which they were made. Additionally, information was collected from the opinions of policymakers, economists, and public administration experts regarding the decision-making processes and the challenges encountered during this period. The garbage can model's components—problems, solutions, participants, and choice opportunities—were used as analytical lenses to dissect and interpret the data.

**Findings**

The analysis revealed that Türkiye's economic policy during the pandemic was marked by a high degree of complexity and uncertainty, consistent with the characteristics of the garbage can model. Key findings include:

- **Problems:** The pandemic introduced multifaceted economic challenges, including unemployment, business closures, and supply chain disruptions.
- **Solutions:** A variety of policy measures were proposed and implemented, such as financial aid packages, tax deferrals, and interest rate adjustments.

- **Participants:** The decision-making process involved multiple actors, including government officials, economic advisors, and industry representatives, whose participation varied over time.
- **Choice Opportunities:** Critical decisions were often made during crises or under significant time pressure, leading to a mix of well-considered policies and ad-hoc measures.

When examining the implemented policies, it becomes evident that they largely resemble the structure of the garbage can model. Additionally, the centralization of decision-making power caused disruptions in the process of seizing opportunities. When evaluating the convergence within the policy window approach of the model, it was found that policies emerged suddenly, leading to timing issues and their effects not reaching the desired levels. Furthermore, the policies had relatively negative impacts on inflation, budget deficits, and exchange rate fluctuations. Initially, the policies produced good results, but over time, the negative outcomes overshadowed the positive ones.

### **Discussion and Conclusion**

The study demonstrates that the garbage can model is a valuable tool for understanding the dynamics of public policy changes during crises. In Türkiye's case, the economic policy responses to COVID-19 reflected the model's elements of ambiguity and fluidity. The chaotic environment necessitated rapid decision-making, often with incomplete information and conflicting objectives. This led to a patchwork of policies, some of which were effective, while others faced implementation challenges or unintended consequences. The findings highlight the importance of flexibility and adaptability in policymaking, especially in times of unprecedented crises.

The COVID-19 pandemic has underscored the need for robust and agile policy frameworks to address sudden and complex challenges. The application of the garbage can model to Türkiye's economic policy during the pandemic provides valuable insights into the nature of decision-making under extreme uncertainty. By understanding the interplay of problems, solutions, participants, and choice opportunities, policymakers can better navigate future crises and improve the resilience of economic policies.