

MERKEZİ ÖRGÜTSEL YAPI VE SALGINLARLA MÜCADELE

Dr. Cavit Işık Yavuz

Tıp Doktoru, Doçent, Hacettepe Üniversitesi Tıp Fakültesi Halk Sağlığı Anabilim Dalı
Türk Tabipleri Birliği COVID-19 İzleme Kurulu Üyesi

Özet

Türkiye küresel olarak ciddi etkiler gösteren SARS-cov-2 pandemisinde altıncı ayını doldurmaktadır. Geçen altı aylık sürede salgının birinci dalgası kontrol altına alınamamış, Ağustos ve Eylül aylarında resmi doğrulanmış vaka ve ölüm sayılarında yeniden bir yükselişe geçilmiştir. Pandemi Hazırlık Planı yakın zamanda güncellenmesine karşılık SARS-cov-2'ye özel bir hazırlık planı ve yanıt strateji dokümanı oluşturulmamış, Pandemi Hazırlık Planı'nda öngörülen salgın yöntemi yapısı bütünüyle hayata geçirilmemiştir. Salgın yönetiminde hazırlık planında ana yapı olan ve Sağlık Bakanlığı'nın başkanlığında çalışması öngörülen Ulusal Koordinasyon Kurulu'nun süreç içerisinde ne denli işlevsel olduğu tartışmalıdır. Buna karşılık İçişleri Bakanlığı'nın süreçteki rolü dikkati çekmektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişle kurulan dokuz kuruldaki biri olan Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu'nun süreçte hiçbir işlevinin olmadığı ve görevleri arasında pandemi hazırlık ve yanıt politikaları vb konuların bulunmadığı izlenmektedir.

SARS-cov-2 pandemisi ile mücadelede üç temel strateji öne çıkmaktadır. Bunlar vaka yönetimi, yayılımın önlenmesi ve kontrol önlemlerinin etkisinin değerlendirilmesidir. Vaka yönetiminde olası ya da kesin tüm vakaları bulmak ve hızla izole etmek, tedavi etmek ve bulaştırıcılıklarını engellemek, yayılımı önlemede etkin bir aktif sürveyans sistemi kurmak, kontrol önlemlerinin değerlendirilmesinde de epidemiyolojik yöntemlerle müdahaleleri değerlendirmek ve iyileştirmek gerekir. Mücadeledeki başarı tüm bu başlıkların bilimsel yöntemlerle ve etkin bir salgın yönetimiyle sürdürülmesindedir.

Salgında merkezi yapının rol ve işlevleri, mevcut sağlık sistemi içerisindeki kurul ve kurumların salgın yönetimindeki konumu ve etkisi ile şekillenmektedir. Bu anlamda bu yapılara dair sürecin gözden geçirilmesinde yarar vardır.

Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu: Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu, Türkiye'nin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişiyle birlikte kuru-

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişle kurulan dokuz kuruldaki biri olan Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu'nun süreçte hiçbir işlevinin olmadığı ve görevleri arasında pandemi hazırlık ve yanıt politikaları konularının bulunmadığı izlenmektedir.

lan dokuz kuruldan biridir. Örgütlenmede Cumhurbaşkanlığı bünyesinde oluşturulan bu dokuz kurul, Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu, Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu, Ekonomi Politikaları Kurulu, Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu, Hukuk Politikaları Kurulu, Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu, Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu, Sosyal Politikalar Kurulu ve Yerel Yönetim Politikaları Kurulu'dur. Bu yeni yapı sağlık kavramının bütünselliği içine ayrılmaz bir yeri olan sosyal politikaları ayrı bir kurulla ele alarak sağlığı ve gıdayı ortaklaştırmıştır.

1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle oluşturulan bu kurullardan Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu'nun görevleri ve yetkileri aşağıdaki başlıklarda sıralanmaktadır. **(Mevzuat Bilgi Sistemi)**

- Sağlık sisteminin geliştirilmesi amacıyla politika önerileri geliştirmek, gıda sağlığı ve güvenliği konusunda araştırmalar yapmak, risk analizi yaparak gıda sağlığının korunması için politika önerileri geliştirmek,
- Bitkisel ve hayvansal ürün arzının, ürün kalitesinin artırılmasına yönelik politika önerileri geliştirmek,
- Su kaynaklarının etkin kullanılması, su israfının önlenmesine yönelik araştırmalar yaparak politika önerilerinde bulunmak, Sağlık ve gıdayla ilgili olarak üretim ve tüketim alışkanlıklarını iyileştirmek için araştırmalar yapmak,
- Tarım ve hayvancılıkta yerli gen kaynaklarımızın korunması, ıslahı ve çeşitlendirilmesi için araştırmalar yapmak ve politika önerileri oluşturmak, destekleme politikaları geliştirmek,
- Önleyici sağlık hizmetlerinin artırılarak sağlık hizmeti veren kuruluşların yüklerinin azaltılması ve etkinliklerinin artırılmasına yönelik araştırmalar yapmak ve önerilerde bulunmak,
- Tıbbi teknolojiler ve ilaç sanayinin yerlileştirilmesi için politika önerileri oluşturmak,
- Sağlık hizmetleri ve teknolojilerinde uluslararası gelişmeleri takip ederek, sonuçları raporlamak,
- Toplumda artan hastalıkların önlenmesi ve azaltılmasına yönelik politika önerileri oluşturmak,
- Biyogüvenlik alanında politika ve stratejilerin geliştirilmesini, uygulamanın izlenmesini sağlamak,
- Bağımlılıkla mücadele konusunda politika önerileri ve stratejiler geliştirmek.

Görüldüğü gibi sağlık ve gıda alanlarına ilişkin hibrit denebilecek işlevleri olan bu yapının pandemiye ilişkin ya da sağlık sisteminin bu tür olaylara hazırlık politikalarına ilişkin bir görevi tanımlanmamıştır. Bu durum ülkenin pandemi hazırlık ve yanıt süreci açısından önemlidir.

Pandemi döneminde Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu'nun, 3 Mart 2020 tarihinde Cumhurbaşkanı başkanlığında toplandığı ve toplantıda "Yeni Koronavirüs'e (COVID-19) karşı Türkiye'de uygulanan takip ve yönetim sistemi ile alınan tedbirler ve yürütülen çalışmaların" değerlendirildiği görülmektedir. Bu toplantıya Kurul üyeleri dışında Sağlık Bakanı, İçişleri Bakanı, Millî Eğitim Bakanı, Ticaret Bakanı, Gençlik ve Spor Bakanı, Kültür ve Turizm Bakanı,

Sanayi ve Teknoloji Bakanı, Ulaştırma ve Altyapı Bakanı, Diyanet İşleri Başkanı da katılmıştır. **(Cumhurbaşkanlığı Web Sayfası)**

Mart ayında gerçekleştirilen bir başka toplantı da ‘Koronavirüsle Mücadele Eşgüdüm Toplantısı’ adıyla basına yansıyan toplantıdır. Toplantıya on altı Bakan ve Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu Başkanvekili katılmıştır. **(Sözcü Gazetesi Web Sayfası)**

Merkezi faaliyetler açısından önemli bir çalışma da kamuoyunda “normalleşme” adıyla sunulan yeniden açılma süreci ile ilgili 16 Bakanlık ve Cumhurbaşkanlığı’na bağlı kurumlar tarafından hazırlanan ve basına “salgından sonra Türkiye raporu” adıyla yansıyan rapordur. Rapor kamuya açık olarak yayımlanmamıştır. Rapor’da yer aldığı belirtilen ve 30 Nisan 2020 tarihinde basında yer alan başlıklar dikkat çekicidir **(Hürriyet Gazetesi Web Sayfası)**:

- “Salgında personele psikososyal destek.
- Vefat eden hasta yakınlarına destek.
- İşe devamsızlıklar takip edilecek.
- Riskli bölgeye seyahat edecekler için önlemleri anlatan materyaller dağıtılacak.
- Hijyen kurallarının toplumda alışkanlık haline getirilmesi sağlanacak.
- İşyerlerinde ve yatılı sosyal hizmet kuruluşlarında pandemi planı yapılacaktır.
- Eğitim ve öğretim dönemine ara veren okullar açılmadan önceki dönemde detaylı şekilde temizlik yapılacaktır.
- Sağlık hizmetleri alanında eğitim alan öğrencilerin görevlendirilmesi sağlanacaktır.
- Hayvanlarda pandeminin önlenmesi ile ilgili tedbirler sürdürülecektir.”

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin kurulmasıyla ortaya çıkan yeni yapılar ve kurumların pandemi sürecindeki işlevi, mevzuat ve salgın yönetimindeki yeri ve etkisi ile ilgili sistematik bir değerlendirmeye gereksinim vardır.

Merkezi yapının üst düzeyinde yapılan bu toplantılar ve rapor yanında Pandemi Hazırlık Planı’nda yer alan önemli yapı Ulusal Koordinasyon Kurulu’dur. Bu yapı 2019 yılında güncellenen Pandemi Hazırlık Planı’nda pandemi yönetiminin kilit yapısı olarak dikkat çekmektedir. Bu yapının pandemi sürecindeki etkisi ve işlevi konusunda bir değerlendirme yapmak zordur.

Kurul’un süreç boyunca düzenli toplanıp toplanmadığı hakkında net bilgiler yoktur. Sağlık Bakanlığı resmi twitter hesabından paylaştığı kadarıyla 21 Nisan, 20 Mayıs ve 2 Haziran’da toplanmıştır. **(Sağlık Bakanlığı Twitter Hesabı, 21 Nisan 20 Mayıs, 2 Haziran Tarihli Mesajları)**

Ulusal Koordinasyon Kurulu, Sağlık Bakanlığı birimleri dışında dokuz Bakanlık temsilcisinden (Adalet, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler, Gençlik ve Spor, Hazine ve Maliye Bakanlığı, İçişleri, Millî Eğitim, Millî Savunma, Tarım ve Orman, Ulaştırma ve Altyapı) ve Afet ve Acil Durum Yönetimi

Başkanlığı, Diyanet İşleri Başkanlığı, Türk Kızılayı, Yükseköğretim Kurumu, Ulusal Pandemi Danışma Kurulu yemincilerinden, “gerekli durumlarda” ilgili Bakanlıkların temsilcileri, gönüllü kuruluşlar ve meslek örgütlerinin temsilcileri ile uluslararası kuruluşların temsilcilerinden oluşmaktadır. Bu Kurul’un Pandemi Hazırlık Planı’na göre pandeminin çok erken döneminde alarm aşamasında göreve çağırılması öngörülmüştür. **(Halk Sağlığı Genel Müdürlüğü, 2019)** Bu aşama, ülkede vaka olmasa da DSÖ’nün bir bölgesinde ya da bir ülkede vakaların bulunduğu ve etkenle ilgili olarak insandan insana bulaşın başladığı durumları kapsamaktadır. Bu açıdan da değerlendirildiğinde bu aşamanın Ocak ayında ortaya çıktığı rahatlıkla söylenebilir. Ocak ayının ilk haftasında yeni bir koronavirüs tanımlanarak paylaşılmış ve 13 Ocak’ta Çin dışında ilk vaka tespit edilmiştir. Ulusal Koordinasyon Kurulu’nun bu aşamada faaliyete geçtiğine ilişkin bir bilgi yoktur. Dolayısıyla Türkiye’nin pandemiye adapte edilen bir salgın strateji ve hazırlık planı olmadığı gibi mevcut pandemi hazırlık planının da ne ölçüde uygulandığı tartışılır bir durumdadır. Bu Kurul “pandemi sırasında Bakanlıklar / Kurumlar arası koordinasyonu sağlamak amacı ile” oluşturulmuştur ve “Sağlık Bakanlığı bünyesinde, Sağlık Bakanı ya da yetkilendireceği Bakan Yardımcısı başkanlığında” kurulmaktadır. Dolayısıyla Bakanlıklar arasındaki koordinasyonun Sağlık Bakanlığı tarafından organize edilmesi ve yönetilmesini öngören bir yapı vardır. Ancak uygulamada faaliyetler bu şekilde yürütülmemiştir. Etkin ve çok erken aşamadan itibaren aktifleşmesi bu planlanan Kurul’un süreçteki etkisi olduğunu söylemek güçtür.

Salgın sürecinde en az Sağlık Bakanlığı kadar aktif bir diğer Bakanlık da İçişleri Bakanlığı’dır. İçişleri Bakanlığı salgın süresince genelgelerıyla salgın önlemlerini yönlendiren bir pozisyonda olmuştur. Gece

yarısına doğru ilan edilen sokağa çıkma kısıtlaması, önce ilan edilen sonra kaldırılan kısıtlamalar vb birçok konu çokça tartışılmıştır. 10 Nisan günü uygulamanın başlama saatinden bir saat 45 dakika önce ilan edilen sokağa çıkma yasağı bu konuda en çok tartışılan başlık olmuştur. İçişleri Bakanlığı tarafından 10 Nisan günü saat 22.15’te Valiliklere bir genelge gönderilerek “10.04.2020 tarihi saat 24:00 ile 12.04.2020 tarihi saat 24:00 arasında” Büyükşehir statüsündeki 30 ilde ve Zonguldak’ta sokağa çıkma yasağı ilan edilmiştir. **(İçişleri Bakanlığı Web Sayfası-a; İçişleri Bakanlığı Web Sayfası-b)**

Süreçte İçişleri Bakanlığı’nın rolüne ilişkin bazı başlıklar aşağıdaki gibi özetlenebilir:

- Tedbir ve kısıtlama ile ilgili düzenlemeler
- Vakaların izolasyon kurallarına uyumunun denetlenmesi



Ocak ayının ilk haftasında yeni bir koronavirüs tanımlanarak paylaşılmış ve 13 Ocak’ta Çin dışında ilk vaka tespit edilmiştir. Ulusal Koordinasyon Kurulu’nun bu aşamada faaliyete geçtiğine ilişkin bir bilgi yoktur. Dolayısıyla Türkiye’nin pandemiye adapte edilen bir salgın strateji ve hazırlık planı olmadığı gibi mevcut pandemi hazırlık planının da ne ölçüde uygulandığı tartışılır bir durumdadır.

- Salgın Denetim Merkezleri oluşturarak evde izolasyona alınan hastaların özellikle ilk yedi gün içerisinde uyum açısından denetlenmesi
- İl ve ilçelere “hastalık belirtisi gösteren kişiler ile temaslı oldukları kişilerin numunelerinin evlerinde alınmasına, izolasyon süreçlerinin evlerinde izlenmesine, tedavilerinin evlerinde yapılmasına” dair ek bir genelge ile talimat verilmesi
- İllerde vali yardımcısı ve ilçelerde kaymakamlar başkanlığında **Filyasyon Çalışmaları Takip Kurulları** oluşturulması (bu kurulların her gün saat 16:00’da sağlık, kolluk ve uygun görülen diğer birim temsilcileriyle bir araya gelmesi öngörülmüştür)
- **Koronavirüs İl Denetim Uygulaması Modeli oluşturulması ve pilot uygulamanın Kırklareli’de yapılması**
- Denetim ve tedbirlerin genişletilmesi talimatları verilmesi
- Art arda yapılan üç denetim sonucunda belirtilen kurallara uyduğu tespit edilen işyerlerine, şehir içi toplu taşıma araçları ve ticari taksilere **Güvenli Alan** logosu verilmesi

Görüldüğü gibi Pandemi Hazırlık Planı’nda koordinasyon rolü Sağlık Bakanlığı başkanlığında Ulusal Koordinasyon Kurulu olarak planlanmışken SARS-cov-2 salgınında bu rol İçişleri Bakanlığı tarafından sürdürülmektedir.

Salgın yönetiminde merkezi yapı ve salgın yönetiminin durumuna ilişkin aşağıdaki saptamalar yapılabilir (**TTB, 2020a; TTB, 2020b; WHO, 2020**):

1. DSÖ tarafından İnfluenza Pandemi Hazırlık Planları esas alınarak hazırlanan ve 3 Şubat 2020’de yayımlanan, ülkelere de böylesi bir çaba için yol gösterici olan COVID-19’a yönelik “Stratejik Hazırlık ve Yanıt Planı” benzeri bir hazırlık ve planın ülkemizde yürütülmediği dikkat çekmektedir.
2. Bu dokümanda salgına verilecek yanıtta ulusal stratejilerin içermesi gereken başlıkların hemen hepsinde ülkemizde sorun ve sıkıntılar olduğu görülmektedir. Bu başlıklar ve sorunlar;
 - a. *Pandemiye Verilecek Yanıtın Ulusal Düzeyde Koordinasyonu*: İnfluenza Hazırlık Planı’nda tasarlanan Ulusal Koordinasyon Kurulu’nun süreçteki etkisi tartışmalıdır. İçişleri Bakanlığı’nın bazı kararları Bakanlıklar arası iletişim ve koordinasyon sorunları olduğunu düşündürmüştür. “Bilim Kurulu” olarak adlandırılan ve İnfluenza Hazırlık Planı’nda Ulusal Danışma Kurulu olarak geçen yapı süreçte önemli bir işlev ve rol üstlenmesine karşılık İnfluenza Hazırlık Planı’nda getirilen öneriler doğrultusunda bir işleyiş sağlanamamıştır. İllerde İl Pandemi Kurulları’nın işlevselliği tartışmalıdır. Yasal olarak “tavsiye” niteliğinde kararlar alan bu kurulların salgın yönetiminde ne denli etkin olduğu bilinmemektedir.

Pandemi Hazırlık Planı’nda koordinasyon rolü Sağlık Bakanlığı başkanlığında Ulusal Koordinasyon Kurulu olarak planlanmışken SARS-CoV-2 salgınında bu rol İçişleri Bakanlığı tarafından sürdürülmektedir.

- b. *Toplumda Etkilenen ve Risk Altındaki Toplulukların Katılımını ve Harekete Geçmesini Sağlayarak Virüsün Yayılımını Sınırlandırma*: Ülkemizde salgının başından bu yana toplum katılımı ile ilgili mekanizmalar işletilmemiş ve bu amaçla bir niyet ortaya konulmamıştır. Toplumsal uyumun düşüklüğü salgın yönetiminde önemli sorunlar ortaya çıkarmış ve bu uyumun özellikle yeniden açılma dönemi öncesinde artırılmasına dair kamu kurumları yetersiz kalmıştır.
- c. *Sporadik Vakaları Kontrol Altına Alma ve Virüsün Bulaşıcılığını Yavaşlatmak İçin Halk Sağlığı Önlemlerinin Uygulanması*: Türkiye birinci salgın dalgasını kontrol altına alamadığı gibi salgın ülke genelinde artışa geçmiştir. Bu açıdan bulaşıcılığı kontrol altına alacak halk sağlığı önlemleri yetersiz kalmıştır.
- d. *COVID-19 İle İlişkili Mortalitenin Azaltılması, Sağlık Hizmetlerinin Sürdürülmesi ve Sağlık Çalışanlarının Korunması İçin Sağlık Sisteminin Hazırlanması*: Günlük doğrulanmış ölüm sayıları ne yazık ki haftada yüzün altına inememiş ve yaz aylarında artış göstermiştir. Sağlık Bakanlığı'nın haftalık durum raporlarına göre 24-30 Ağustos tarihleri arasında haftalık doğrulanmış ölüm sayısı 205'tir ve günlük ölüm sayıları giderek artış göstermektedir. **(Sağlık Bakanlığı COVID-19 Haftalık Durum Raporu 24/08/2020 – 30/08/2020)** Eylül ayının ilk yarısındaki günlük ölüm sayıları Mayıs ayının ilk yarısındaki günlük ölüm sayılarına ulaşmıştır. Salgında geriye gidilmekte, sağlık sistemi zorlanmaya başlamakta ve durum kötüleşmektedir.
- e. *Temel Kamu Fonksiyonlarının ve Hizmetlerinin Sürekliliğini Sağlamak İçin "Beklenmedik Durum Planlaması" Yapılması*: Türkiye'nin bu konuda bir hazırlığı olup olmadığı bilinmemektedir. Ancak salgının seyri beklendik bir şekilde bu konuda (beklenmedik durum planlaması) ciddi bir ihtiyaç ortaya çıkacağını göstermektedir.

SARS cov-2 pandemisi ile mücadelede üç temel strateji öne çıkmaktadır. Bunlar vaka yönetimi, yayılımın önlenmesi ve kontrol önlemlerinin etkisinin değerlendirilmesidir. Vaka yönetiminde olası ya da kesin tüm vakaları bulmak ve hızla izole etmek, tedavi etmek ve bulaştırıcılıklarını engellemek, yayılımı önlemede etkin bir aktif sürveyans sistemi kurmak, kontrol önlemlerinin değerlendirilmesinde de epidemiyolojik yöntemlerle müdahaleleri değerlendirmek ve iyileştirmek gerekir. Mücadeledeki başarı tüm bu başlıkların bilimsel yöntemlerle ve etkin bir salgın yönetimiyle sürdürülmesindedir.