



Kapadokya Üniversitesi
Lisansüstü Eğitim, Öğretim ve Araştırma Enstitüsü
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

COVID 19 SALGINININ TÜRK KAMU YÖNETİMİNE ETKİSİ VE YANSIMALARI

Bekir ÖZEN

Yüksek Lisans Tezi

Nevşehir, 2023

COVID 19 SALGINININ TÜRK KAMU YÖNETİMİNE ETKİSİ VE
YANSIMALARI

Bekir ÖZEN

Kapadokya Üniversitesi
Lisansüstü Eēitim, ēretim ve Araştırma Enstitüsü
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

Nevşehir, 2023

ÖZET

ÖZEN, Bekir. *Covid-19 Salgınının Türk Kamu Yönetimine Etkisi ve Yansımaları*, Yüksek Lisans Tezi, Nevşehir, 2023.

Dünya Sağlık Örgütü tarafından Covid-19 salgını, resmi olarak bir pandemi salgını ilan edilmiştir. Bulaşıcı hastalıklar, sosyo-politik değişimler ve savaşlar gibi sebeplerden dolayı tarih boyunca siyasetin ve dünya ekonomisinin değişmesine neden olmuştur. 2019 yılında sosyo-ekonomik paniğe ve kitlesel kayıplara yol açarak dünyanın tamamını etkileyen Covid-19 pandemisinin potansiyel kamu yönetimine etkileri analiz edilmiştir. Bu alanda Covid-19 salgını ile birlikte bir kırılma yaşanmıştır. Mevzuat, kurumsal yapı, uygulama ve bilgi birikimi alanında yaşanan aksaklıklardan dolayı ekonomik ve sosyo-politik örgütlenmenin konumları hızlı bir şekilde değişmeye başlamıştır. Bu sebeple bölgesel ve küresel salgınların kamu yönetimine olan etkileri tartışılmaya başlanmıştır. Daha önceden görülen salgın hastalıkları incelemeyi amaçlayan bu araştırma, kamu yönetiminin ekonomi, sağlık ve sosyo-politik gelişmeler üzerindeki bilimsel literatürün incelenmesi sonucunda değerlendirilecektir. Literatüre ek olarak devam eden süreçle ilgili Covid-19'un kamu üzerindeki etkileri ve potansiyel etkilerinin sosyo-politik yansımaları değerlendirilecektir.

Anahtar Sözcükler: Covid-19, Ekonomi, Sağlık, Salgın, Sosyo-Politik, Türk Kamu Yönetim

ABSTRACT

ÖZEN, Bekir. *The Effect and Reflections of The Covid-19 Output on Turkish Public Administration*, Master's Thesis, Nevşehir, 2023.

The Covid-19 outbreak has been officially declared a pandemic by the World Health Organization. Due to reasons such as infectious diseases, socio-political changes and wars, politics and the world economy have changed throughout history. The effects of the Covid-19 pandemic, which affected the whole world by causing socioeconomic panic and mass losses in 2019, on the potential public administration were analyzed. There has been a break in this area with the Covid-19 epidemic. Due to the disruptions experienced in the field of legislation, institutional structure, practice and knowledge, the positions of the economic and socio-political organization have started to change rapidly. For this reason, the effects of regional and global epidemics on public administration have begun to be discussed. This research, which aims to examine previously seen epidemics, will be evaluated as a result of examining the scientific literature on the economy, health and socio-political developments of public administration. In addition to the ongoing process in the literature, the effects of Covid-19 on the public and its socio-political reflections on its potential effects will be evaluated.

Keywords: Covid-19, Economy, Health, Epidemic, Socio-Politics, Turkish Public Administration

İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY.....	i
YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI	ii
ETİK BEYAN	iii
ÖZET.....	iv
ABSTRACT	v
İÇİNDEKİLER.....	vi
TABLolar LİSTESİ.....	x
ŞEKİLLER LİSTESİ	xi
 GİRİŞ	 1
 1. BÖLÜM: TOPLUMSAL DEĞİŞİMLER İLE BİRLİKTE DÖNEMSEL OLARAK ÇIKAN BULAŞICI HASTALIKLAR	 4
1.1. TARİHSEL SÜREÇTE YAŞANAN PANDEMİLER.....	4
1.1.1. Atina Vebası (MÖ 430).....	6
1.1.2. Antonine Vebası (MS 165-180).....	7
1.1.3. Justinian (1.Veba Salgını) Vebası (541-542)	7
1.1.4. Japonya Çiçek Salgını (735-737).....	9
1.1.5. İkinci (Kara Veba) Veba Salgını (1347-1351)	10
1.1.6. Yeni Dünya Çiçek Salgını (1520 ve Sonrası).....	11
1.1.7. İtalya Vebası (1629-1631).....	13
1.1.8. Londra Büyük Vebası (1665)	13
1.1.9. Kolera Pandemileri (1817-1923)	14

1.1.10. Üçüncü Veba Salgını (1855)	16
1.1.11. Ebola.....	16
1.1.12. SARS	18
1.2. SALGIN HASTALIKLARIN İNSAN YAŞAMINA ETKİLERİ	19
1.2.1. Ruh Sağlığına Etkileri	21
1.2.2. Salgınlara Özel Durumlar	22
1.2.3. Salgın Dönemlerinde Ortaya Çıkan Ruhsal Zorluklar	27
1.3. COVID -19 PANDEMİSİNE YAKLAŞIMLAR	30
1.3.1. Çin ve Covid-19 Krizi	30
1.3.2. ABD ve Covid-19 Krizi	31
1.3.3. Türkiye ve Covid-19 Krizi	33
1.3.4. Almanya ve Covid-19 Krizi	34
1.3.5. İtalya ve Covid-19 Krizi.....	35
 2. BÖLÜM: KAMU YÖNETİMİNİN ÇERÇEVESİ.....	37
2.1. KAMU YÖNETİMİNİN TEORİK ÇERÇEVESİ	37
2.1.1. Yönetim ve Kamu Yönetimi Kavramı	41
2.1.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı	45
2.1.3. Yeni Kamu Yönetiminin Temel Unsurları.....	49
2.2. YEREL YÖNETİMLERİN KURUMSAL, YASAL VE TARİHSEL GELİŞİMİ.....	51
2.2.1. Osmanlı Devleti'nde Yerel Yönetimler	51
2.2.1.1. Tanzimattan Önceki Dönem	53
2.2.1.1.1. Kadılık Müessesesi	53
2.2.1.1.2. Vakıf Müessesesi	54
2.2.1.1.3. Mahalle Teşkilatı	55

2.2.1.1.4. Lonca Teşkilatı	55
2.2.1.2. Tanzimat Sonrası Dönem.....	57
2.2.2. Cumhuriyet Dönemi'nde Yerel Yönetimler	58
2.2.2.1. 1921 Anayasası Dönemi	59
2.2.2.2. 1924 Anayasası Dönemi	60
2.2.2.3. 1961 Anayasası Dönemi	60
2.2.2.4. 1982 Anayasası Dönemi	61
2.2.1. Merkezden Yönetim – Yerinden Yönetim	62
2.2.1.1. Merkezden Yönetim	62
2.2.1.2. Yerinden Yönetim	64
2.3. YEREL YÖNETİMLER.....	66
2.3.1. Türkiye’de Yerel Yönetimler	68
2.3.2. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Tarihçesi	68
2.3.3. Türkiye’de Yerel Yönetim Yapısı ve Yasal Çerçeve.....	71
 3. BÖLÜM: SALGININ YOL AÇTIĞI ETKİLER VE SALGINA KARŞI ALINAN ÖNLEMLERİN DURUMU	 73
3.1. KORONAVİRÜS SALGININA KARŞI SİYASAL, YÖNETSEL VE AKADEMİK YAKLAŞIM FARKLIKLARI.....	73
3.1.1. Covid-19 Pandemisinin Kamu Yönetimine Etkileri Sorunu	74
3.1.2. Koronavirüs Salgınının Yöneticilerin Kamusal Karar Almalarına İlişkin Etkileri.....	75
3.1.3. Koronavirüs Salgınının Kamu Hizmetlerinin Sunumuna Göre Davranışlara Etkisi	77
3.1.4. Koronavirüs Salgınının Şehirlere Etkileri	77
3.1.5. Koronavirüs Salgınının Mültecilere Etkileri	78

3.1.6. Koronavirüs Salgınından Dolayı Kamu Hizmetinin Artan Önemi	79
3.2. TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN COVID-19 SÜRECİ VE TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE SALGINA KARŞI ALINAN ÖNLEMLER...	80
3.2.1. Salgın Yıkıcı Etkisi Can Kayıpları	83
3.2.2. Salgının Türkiye Ekonomisi Üzerine Etkileri	83
3.2.3. Krizden Zarar Gören Sektörlere Ekonomik Destek Verme Süreci	85
3.2.4. Sosyal Destek Politikaları.....	86
3.2.5. Koruyucu Maske ve Temel Sağlık Ürünlerinin Temini.....	87
3.2.6. “Biz Bize Yeteriz Türkiye’ m” Kampanyası.....	88
3.2.7. Vefa Destek Uygulaması.....	88
3.3. TÜRKİYE’DE SALGIN DOLAYISIYLA YAPILAN UYGULAMALARIN HUKUKA UYGUNLUĞU	89
3.3.1. Türkiye’de Alınan Tedbirlerin Özgürlük ve Hukuk Açısından Değerlendirilmesi	90
3.3.2. Salgın Dolayısıyla Türkiye’de Alınan Tedbirlerin Mevzuat Açısından İncelenmesi	91
3.3.3. Salgın Nedeniyle Türkiye’de Alınan Önlemlerin Temel Hak ve Hürriyetler Açısından İncelenmesi.....	93
3.3.4. Salgın Sebebiyle Alınan Kararlar Dolayısıyla İdarenin Sorumluluğu	94
SONUÇ	97
KAYNAKÇA	101
EK-1. ORJİNALLİK RAPORU	108

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1. Tarihsel Süreçte Yaşanmış Salgın Hastalıklar	5
Tablo 2. İtalya’da Vebadan Etkilenen Şehirler ve Ölüm Oranları.....	13
Tablo 3. 1665-1666 Büyük Londra Vebası Ölüm Artışı.....	14
Tablo 4. COVID-19 Pandemisinin Bireylerin Tutum ve Davranışlarına Etkisi...	20
Tablo 5. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Yapısal ve İşlevsel Dönüşümlere Etkisi	40
Tablo 6. Kamu Yönetiminde Yönetim Modellerinin Karşılaştırılması	43
Tablo 7. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı ile Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Karşılaştırılması.....	46
Tablo 8. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Temel Karakteristikleri.....	47
Tablo 9. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ile Birlikte Türk Kamu Yönetiminde Görülen Eğilimler	48
Tablo 10. Türleri İtibariyle Mahalli İdarelerin Sayısı (2022).....	72
Tablo 11. Koronavirüs Salgınında Alınan İlk Önlemler	80
Tablo 12. Pandemi Kapsamında Türkiye’de Alınan Tedbirler Kronolojisi ve Alınan Tedbirlerin Yansıması.....	82
Tablo 13. Koronavirüs ile Mücadelede Ekonomi Politikaları.....	86

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1. Atina Vebasından Hastalanan İnsanlar	6
Şekil 2. Justinian Veba Salgınının En Önemli Özelliği Elin Nekroz Olması	8
Şekil 3. Çiçek Hastalığına Yakalanan Bir Kişi	9
Şekil 4. Çiçek Hastalığı Virüsünün Anatomik Görünümü	12
Şekil 5. Kolera Virüsünün Anatomik Görünümü.....	15
Şekil 6. Ebola Virüsü.....	17
Şekil 7. Sars Virüsü	18
Şekil 8. Çin’de Koronavirüs Vaka ve Ölüm Sayısı (11 Ocak-11 Mart).....	31
Şekil 9. ABD’de Koronavirüs Vaka ve Ölüm Sayısı (29 Şubat-29 Nisan)	32
Şekil 10. Türkiye’de Koronavirüs Vaka ve Ölüm Sayısı (17 Mart-17 Mayıs).....	34
Şekil 11. Almanya’da Koronavirüs Vaka ve Ölüm Sayısı (9 Mart-9 Mayıs).....	35
Şekil 12. İtalya’da Koronavirüs Vaka ve Ölüm Sayısı (22 Şubat-22Nisan)	36
Şekil 13. 1960 Sonrası Kamu Yönetiminin Özellikleri	38
Şekil 14. Yerel Yönetimlerin Dönüşüm Kronolojisi	70
Şekil 15. Türkiye’de Covid-19’un Genel Görünümü (10 Mart 2020- 10 Şubat 2021)	83
Şekil 16. Salgın Öncesi ve Sonrası Türkiye’nin Değişen Büyüme Tahminleri % 85	

GİRİŞ

Pandemi 2020 yılından itibaren yaklaşık 2 yıl süreyle küresel bir salgın olarak dünya genelinde etkili olmuştur. Toplumsal yaşamın derinden etkilenmesinin yanında bireyler ile devletler arasındaki ilişkiler de değişime uğramıştır. Devlet otoriteleri tarafından toplum sağlığını korumak ve salgının yayılmasını önlemek için düzenleyici işlemler yürürlüğe konulurken ekonominin durmamasına karşı da belli tedbirler alınmak zorunda kalınmıştır.

Covid-19 pandemisi dünyada tüm devletlerin acil durum senaryolarını uygulamaya koymasına da sebep olmuştur. Devletlerin yönetme kapasiteleri ve geleneklerinin yanı sıra sağlık altyapıları ve teknolojik potansiyelleri bu küresel salgınla mücadelede etkili olmuştur. Ülkeler sokağa çıkma yasağından, ulaşım, esnek çalışma modeline kadar birçok alanda uygulamalar, kısıtlamalar getirmiştir. Mevcut alışkanlıklar, yaşam tarzları başta olmak üzere hayatın her alanını etkileyen Covid-19 salgını; değişimi zorunlu hale getirerek kısa, orta ve uzun vadede yeni yaklaşımların ortaya çıkmasına sebep olacaktır. Pandemi ile mücadelede yaşanan ekonomik kayıpların telafi edilmesine yönelik politikalar geliştirilmiştir. Ülkeler olağanüstü dönemde olağanüstü uygulamalar gerçekleştirmiştir.

Bulaşıcı hastalıklar da sosyo-politik değişimler gibi dünya ekonomisini ve ticaretini tarih boyunca değiştirmişlerdir. Sağlık, ekonomi ve sosyo-politik alanlarda küresel olarak paniğe neden olan Covid-19 salgını, potansiyel kamu yönetimine olan etkilerinin değerlendirilmesi durumunu ortaya çıkarmıştır.

Covid-19 salgınının Türk Kamu Yönetimi üzerinde etkilerinin olacağı doğal bir sonuçtur. Bunun yanı sıra pandeminin getirmiş olduğu dönüşüm, değişim ve gelişmeler kamu yönetimini etkilemiştir. Yeni Kamu Yönetimi düşüncesine değinilmesinin ardından Covid-19 salgınının ülkemizdeki etkilerinden bahsedilerek, Türkiye’de sağlık, ekonomi ve sosyo-politik alanlarda alınan tedbirlerin değerlendirilmesi yapılacaktır. Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışının salgın döneminde değerlendirilmeye alınmasıyla birlikte salgınla mücadele etmek için; mevzuat, kurumsal yapı, uygulama, bilgi birikimi alanındaki eksiklikler dolayısıyla idare tarafından kamu yararı amacı güdülerek alınan

tedbirlerin Türk Kamu Yönetimi üzerinde etkilerinin ne boyutta olduğu çalışmanın önemini ortaya koymaktadır.

Türkiye toprakları üzerinde yönetimin mülki idare sistemine dayanması sürecin etkili ve hızlı bir şekilde yönetilmesinin temelinde bulunmaktadır. Yayımlanan Genelge ve talimatlar 81 il valiliğine ve valilikler üzerinden 922 ilçe kaymakamlığına ulaşarak her il ve ilçenin koşullarına uygun oluşturulan mülki idarenin başkanlık ettiği kurullar tarafından uygulamaya aktarılmıştır. Kamu kurumları, sivil toplum ve özel sektör arasındaki koordinasyon mülki idare amirleri tarafından denetlenmiştir. Bu usul, sürecin hızlı ilerlemesine ve daha iyi sonuç alınmasına katkı sağlamıştır.

T.C. Anayasası madde 56’da halkın sağlığını korumak ve hastalıklarla mücadele etmek devletin temel görevleri arasında sayılmıştır. Türk kamu yönetimi, salgın nedeniyle kamu sağlığını korumak ve kamu yararı amacıyla; İçişleri Bakanlığı Genelgeleri, il ve ilçe idareleri ve kurullar ile birlikte bazı tedbirler almıştır. Alınan bu tedbirler, anayasal güvence altına alınan bazı temel hak ve hürriyetlere sınırlama hatta durdurma getirmiştir. İdare; alınan tedbirler ile kişilerin sokağa çıkma yasağı gibi yaşam şekillerine, iş yerlerinin kapatılması gibi çalışma haklarına ve okulların uzaktan eğitime geçmesiyle eğitim hakları gibi doğal haklarına müdahil olunmuştur. Alınan tedbir ve önlemlerin hukukta etkisini göstereceği açıktır. Türk idaresi temel hak ve hürriyetlere yönelik işlem tesis ederken, olağan ve olağanüstü dönemde kullanabileceği yetkiler farklılık teşkil etmektedir. Salgın döneminde alınan tedbirler olağan dönemde herhangi bir OHAL ilan etmeden alındığından hukukta kanuni dayanaktan yoksun olduğunu savunan bir kesimin olduğu gibi devletin, kamu düzeni için kamu sağlığı amacıyla bu tedbirleri alabileceğini savunan bir kesim de mevcuttur.

Kamu sağlığını korumak için alınan önlemlerin herkese aynı şekilde uygulanmaması eşitsizlik problemini ortaya çıkaracaktır. Maske, sokağa çıkma yasağı, eğitime ara verilmesi ve işyerlerinin kapatılması gibi tedbirler dolayısıyla maddi ve manevi zarara uğrayan bireyler için; idarenin kusursuz sorumluluğundan dolayı kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi gereği tazminat talep etme hakkı doğabilir. İdarenin yaptığı eylem ve işlemlerden dolayı sorumluluğunun olacağı açıktır.

Çalışmanın ilk bölümünde, tarihsel süreçte dünyada yaşanan salgınlara, insan yaşamına etkilerine ve Covid-19 pandemisinin Türkiye ve bazı ülkelere etkileri anlatılmıştır. İkinci bölüm, kamu yönetiminin kavramsal çerçevesine odaklanmıştır. Üçüncü bölümde, Pandeminin Türk Kamu Yönetimine etkileri, yol açtığı uygulamalar ve tedbirlerin hukuk düzenine etkileri çalışmanın konusunu oluşturmaktadır.

Covid-19 pandemisi döneminde Türkiye’de sağlık, ekonomi ve sosyo-politik alanda oluşan etkilerin değerlendirilmesi ve sonuçlarının ortaya çıkarılması, minimal devlet anlayışından uzak olan Geleneksel Kamu Yönetimi düşüncesinin pandemi döneminde Türkiye’ye yansımaları, yeniden değerlendirilmesi ve idare tarafından salgın döneminde alınan tedbirlerin ve önlemlerin hukuka etkisi çalışmanın amacını oluşturmaktadır.

1. BÖLÜM

TOPLUMSAL DEĞİŞİMLER İLE BİRLİKTE DÖNEMSEL OLARAK ÇIKAN BULAŞICI HASTALIKLAR

1.1. TARİHSEL SÜREÇTE YAŞANAN PANDEMİLER

Salgınlara neden olan mikropların varlıkları çok eski tarihlere kadar dayanmaktadır. Veba salgını tarihte kayıtlara geçen ilk salgın olarak bilinmektedir ve yaklaşık 20 yıl sürmüştür. Milattan önce 14. yüzyılda Hitit uygarlığında ortaya çıkmıştır. Hitit uygarlığı döneminde yazılmış olan tabletler aracılığıyla o dönemlerde görülen veba salgını verilerine ulaşılması mümkün olmuştur. Yeryüzünden kolay bir şekilde silinmeyen virüsler etkilerini tüm insanlık tarihi boyunca sürdürmektedir. Bakterilerden 500 kat daha küçük yapılara sahip olan virüsler, insanlığı etkileyen pek çok salgına ve kayıpların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Kendi kendilerine yaşayamayan organizmalardan olan virüsler, bu sebeple yaşamlarını devam ettirebilmeleri için başka bir canlı organizmanın yardımına ihtiyaç duyarlar (Göktürk, 2021: 5).

Salgın hastalık, bir mikroorganizmaya bağlı olarak ortaya çıkan ve etkenin doğrudan veya dolaylı olarak canlıya geçmesi olarak tanımlanabilir (Sağlık Bakanlığı, 2014). Salgın hastalıklar konusunda yayılma durumuna göre farklı tanımlamalar yapılmaktadır. Geniş bir coğrafyaya yayılarak nüfusun yüksek oranını etkileyen salgın hastalık epidemi olarak tanımlanmaktadır. Hastalığın birçok ülkeye veya kıtalara yayılması, hatta tüm dünyaya yayılım göstermesi ise pandemi olarak tanımlanabilir.

İnsanlar tarihin her evresinde birçok salgın hastalık ve doğal afetlerle savaşmıştır ve günümüzde de savaş devam etmektedir. Tarihte yaşanmış gerek bölgesel gerek dünya çapındaki salgın hastalıklar, pandemiler ya da doğal afetler gibi felaketlerle mücadele etmek oldukça zor olmuş hatta birçok insanın ölümüne sebep olmuştur (Tunç ve Atıcı, 2020: 330). Hatta devletler çoğu zaman savaşlardan daha fazla kaybı salgın hastalıklar nedeniyle yaşamışlardır. Ayrıca salgın hastalıklar nüfusun derinden etkilenmesine ve ani ölümlere neden olduğundan tarımsal faaliyetler, üretim faaliyetleri ve ticari hayat

üzerinde olumsuz etkiler meydana getirmiştir (Karakuş, 2018: 38). Her devletin salgın hastalıklardan etkilenmesi aynı derecede olmamıştır. Ancak salgın hastalıkların sosyal, siyasal, ekonomi ve birçok alanda önemli etkiler yarattığı ve devletler üzerinde ileri aşamada yıkıcı etkiler bıraktığı bilinmektedir (Türk vd., 2020: 614).

Tarih boyunca pek çok salgın hastalık yaşanmış ve etkileri her alanda hissedilmiştir. Tarihsel süreçte insanların toplu halde yaşamaya başlaması, kentleşme ve gelişen hayat koşulları ile birlikte salgın hastalıkların etkileri de çeşitlenmiştir. Bunun son örneğini ise Covid-19 salgını ile yaşamaktayız. Çin'in Wuhan şehrinde ortaya çıkan ve tüm dünyayı kısa bir süre içerisinde etkisi altına alan Koronavirüs salgını bütün ekonomileri krize sürüklemiştir. Aşağıda kronolojik sıralamaya göre tarih boyunca görülen önemli salgın hastalıklara yer verilmiştir.

Tablo 1. Tarihsel Süreçte Yaşanmış Salgın Hastalıklar

Salgın	Zaman Dilimi	Tahmini Ölüm Sayısı
Atina Vebası	M.Ö 430	75-100 bin
<u>Antonine</u> Salgını	165-180	5 milyon
<u>Justinian</u> Vebası (1.Veba Salgını)	541-542	30-50 milyon
Japonya Çiçek Salgını	735-737	1 milyon
Kara Veba (2. Veba Salgını)	1347-1351	200 milyon
Yeni Dünya Çiçek Salgını	1520 ve sonrası	56 milyon
İtalya Vebası	1629-1631	1 milyon
Londra Büyük Vebası	1665	100 bin
Kolera <u>Pandemileri</u> (1-6)	1817-1923	1 milyondan fazla
3. Veba Salgını	1855	12 milyon
Sarı Humma Salgını	1800'lerin sonu	100-150 bin
Rus Gribi	1889-1890	1 milyon
İspanyol Gribi	1918-1919	40-50 milyon
Asya Gribi	1957-1958	1,1 milyon
<u>Hong Kong</u> Gribi	1968-1970	1 milyon
HIV/AIDS	1981- günümüz	25-35 milyon
SARS	2002-2003	770
Domuz Gribi	2009-2010	200 bin
Ebola	2014-2016	11 bin
<u>Mers</u>	2015-günümüz	850
Covid-19 Salgını	2019-günümüz	3.018.916 (17.04.2021)

Kaynak: (Kaplıca, 2020)

1.1.1. Atina Vebası (MÖ 430)

Atina vebası ilk kez Peloponez Savaşı sırasında MÖ 430'da Atina şehrinde görülmüştür. Salgın nedeniyle üç yıl gibi kısa bir sürede nüfusun çoğu hastalığa yakalanmış ve yaklaşık 75.000 ile 100.000 kişinin, yani nüfusun %25'inin, ölümüne sebep olmuştur (Turan, 2018, 93-95).

Atina'da ortaya çıkan salgın ile ilgili Thukydides'in Peloponez Savaşı adlı eserinde önemli açıklamalarda bulunulmuştur. Thukydides'in hastalığa bizzat yakalanması sebebiyle semptomlarından ayrıntılı şekilde bahsedilmiştir. Thukydides'in iddialarına göre hastalık insanlarda bir anda ateş ile başlayıp göz yanması, düzensiz nefes alıp verme, dilde kanlanma, ağızda kötü koku ve göğüste ağrı ile devam etmekteydi. Thukydides'in ayrıntılı şekilde belirtilerinden bahsetmesine rağmen vebanın nedeni araştırmacılar arasında tartışma konusu olmuştur. Atina vebasının nedeni olarak bazı yaygın bulaşıcı hastalıklardan bahsedilmiş ancak araştırmacılar arasında kesin bir sonuca bağlanamamıştır. Bahsedilen hastalıklar arasında hıçkırıklı veba, tifo, grip, çiçek hastalığı, tifüs, kızamık gibi bulaşıcı ve ölümcül hastalıklar sayılabilmektedir. Ancak konu hakkında kesin mikrobiyolojik ve paleopatolojik kanıtların olmaması nedeniyle bilimsel bir araştırma yapılamadığından insanların ölümüne sebep olan Atina vebasının gerçek nedeni çözümlenememiştir.



Şekil 1. Atina Vebasından Hastalanan İnsanlar

Kaynak: (Kömürcüoğlu, 2020)

1.1.2. Antonine Vebası (MS 165-180)

Antonine vebası, diğer adı ile Galen vebası MS 165-180 yılları arası yaklaşık beş milyon insanın ölümüne neden olan salgın hastalıktır. Yakın doğuda yaşanan Parth seferi sırasında Roma'ya yayıldığı ve kısa süre içerisinde Atina'ya kadar ilerlediği bilinmektedir. Salgın zamanı Parth seferini yöneten Lucius Verus' un da salgın nedeniyle hayatını kaybettiği söylenmektedir (Ahmadi vd., 2020: 11). Salgın sırasında Roma İmparatorluğu'nun güvenilir hekimlerinden Galen, hastalığın belirtilerini ve insan vücudundaki tahribatını ayrıntılarıyla incelemiştir. Gözlemleri sonucunda hastalığın belirtilerini ateş, ishal, boğazda iltihap ve hastalığın belirmesinden sonra deride görülen kabarıklıklar olarak saptamıştır. Bu saptamaları nedeniyle Antonine vebası Galen salgını olarak da anılmaktadır. Bazı tıp araştırmacıları Galen'in saptamalarına dayanarak bu hastalığı çiçek hastalığı belirtileri olarak yorumlamışlardır (Sayar, 2020: 19-24).

Hastalık kısa süre içerisinde Roma ordusuna ve kent hayatına hızla yayılarak olağanüstü ölümlerin yaşanmasına neden olmuştur. Salgın sonunda özellikle Roma ordusu önemli ölçüde azalmış, bunun meydana getirdiği askeri ihtiyaç barbar halklarına olan bağımlılığı arttırmıştır. Beraberinde üretimde etkin olan kesimlerin ölümüyle iş gücünde meydana gelen azalma üretimi de etkilemiş, İmparatorluk büyük ekonomik krize sürüklenmiştir. Özellikle Roma İmparatorluğu köylülerin iş gücünden faydalanırken salgına bağlı ölümler köylere bağlı vergi mükelleflerinin oranlarında düşüş meydana getirmiştir. Bu demografik düşüş, köylüleri aşırı vergi yükü nedeniyle kırsal kesimden kaçmaya iten bir etken olmuştur. Sonuç olarak hem salgın hastalık hem de aşırı vergi yükü Roma ekonomisinin sarsılmasına neden olmuştur. Ekonomik anlamda bütün önlemler alınsa da Roma İmparatorluğu eski sosyo-ekonomik gücüne tekrar kavuşamamıştır (Karakuş, 2018: 40-41).

1.1.3. Justinian (1.Veba Salgını) Vebası (541-542)

MS 541-542 yılları arasında yaşanan bir veba salgını olarak kabul edilen Justinian vebası ölümcül eski bir bulaşıcı hastalıktır. Bu salgın Roma İmparatorluğu'nu, Konstantinopolis'i, Sasani İmparatorluğu'nu, Akdeniz havzası boyunca yayılarak Avrupa'yı ciddi şekilde etkisi altına almıştır. O dönemki Roma İmparatoru I. Justinianus

döneminde görüldüğü için Justinian vebasası olarak da bilinmektedir. Hastalık, savaş ve ticaretin etkisiyle Roma İmparatorluğu'nda hızla yayılım göstermiştir. Hastalığın Roma İmparatorluğu'nda 8.yüzyılın ortalarına kadar devam ettiği ve antik çağın sonunu şekillendirdiği öne sürülmektedir.

Justinian vebasasının kısa sürede Doğu Roma İmparatorluğu nüfusunun dörtte biri veya yarısının ölümüyle sonuçlandığı söylenmektedir. Nüfusun azalması ise Roma ekonomisini ve ordunun gücünü ciddi şekilde etkilemiştir. Salgın Akdeniz kıyısına doğru yayıldıkça Roma ordusu dış güçlere karşı savunmasız hale gelmiştir. Bizans ordusunun güç kaybetmesi salgının ve ölümün yayılmasıyla yeni gönüllülerin yetiştirilemiyor olmasından kaynaklanıyordu (Türk vd., 2020: 615).

Salgın nedeniyle çiftçilerin ölümü, kalanların ise mahsulle ilgilenememesi tahıl fiyatlarının artmasına sebep olmuştur. Bu nedenle fazla sayıda ölüm, ticaretin olumsuz etkilenmesi ve vergi gelirlerinde azalma meydana getirmiştir (Göktürk, 2023). Aynı zamanda Justinian vebasası nedeniyle nüfusun azalması iş gücü sıkıntısı yaşanmasına ve iş gücü maliyetlerinin artmasına neden olmuştur. Aynı zamanda vergilerin düşmesi daha az çiftçinin daha az üretmesi ve ekilmemiş arazilerin olduğu anlamına gelmekteydi. Pandemi; tarım ve ticaretin bozulmasına, gelirlerin azalmasına, ordu gücünün zayıflamasına sebep olmuştur.



Şekil 2. Justinian Veba Salgınının En Önemli Özelliği Elin Nekroz Olması
Kaynak: ("Justinianus Veba Salgını", 2022)

1.1.4. Japonya Çiçek Salgını (735-737)

Japonya çiçek salgını MS 735'te Tokyo'da görülen bir hastalıktır. Hastalık iki yıl gibi kısa sürede komşu ülkelere yayılarak yaklaşık bir milyon kişinin vefat etmesine sebep olmuştur. Salgına bağlı olarak Japon nüfusunun yüzde 30'unun öldüğü ve ölen kişilerin çoğunun çocuk olması ile birlikte aristokratların ölümü de oldukça yüksek seviyelerdedir (Tavukçu, 2020). Japonya ve Asya ana karası arasındaki ticari bağın artması salgın hastalıkların yayılımını arttırmıştır. Japonya çiçek salgınının ise ülkeye bir Japon balıkçı tarafından taşınmış olabileceği kaydedilmiştir. 736 yılında salgın yayılım hızı artarken bir grup hükümet yetkilisinin Kore yarımadasından geçmesi hastalığın Doğu Japonya'ya yayılmasını etkilemiştir. Mali raporlara göre çiçek hastalığı nedeniyle ölüm oranlarının Japonya nüfusunun %25-35'ini etkilediği belirtilmiştir (Farris, 1995: 65). Özellikle vergi muafiyetlerinin tüm Japonya'ya yayılması salgının ne denli büyük etki yarattığını göstermektedir.

Nüfusu etkileyen diğer bir faktör ise salgın sonrası Japonya'ya Budizm'in yayılmasını desteklemek amacıyla İmparator Shōmu tarafından yaptırılan tapınak vb. inşaat çalışmalarının Kinai bölgesindeki ekolojik dengeyi bozmasıdır (Tavukçu, 2020). Japonya'nın en gelişmiş yerlerinden biri olan Kinai ve çevresinde yapılan çalışmalar ormanları tükettiği için erozyona yol açarak çiftçilerin yeni yerlere göç etmesine neden olmuştur. Ekonomide oluşan bir başka sorun ise salgınla beraber paranın değer kaybetmesi olmuştur. Salgın hastalık sonraki dönemlerde para arzını arttırdığı için paranın değersizleşmesine neden olmuştur (Türk vd., 2020: 616).



Şekil 3. Çiçek Hastalığına Yakalanan Bir Kişi
Kaynak: (Türk vd., 2020, s. 619)

1.1.5. İkinci (Kara Veba) Veba Salgını (1347-1351)

Kara ölüm olarak bilinen ikinci veba salgını 1347’de ortaya çıkan; Avrupa, Asya ve Afrika’daki birçok ülkeye yayılan ve yıkıcı etki yaratan eski bir salgın hastalıktır. Salgın nedeniyle 14. yüzyılda Avrupa nüfusunun dörtte birinin, yani yaklaşık 25 milyon insanın, ölümüne neden olduğu söylenmektedir (Genç, 2011: 125-126). Bu vebaya “*Yersinia pestis*” adlı bakterinin yol açtığı ve bir kemirgenden diğerine taşınan pireler yoluyla geçtiği düşünülmektedir. Hastalığa yakalanan kişilerde kan ve iltihap dolu şişlikler, titreme, ateşlenme ve baş ağrısı gibi belirtiler görülmüştür. Kara veba olarak anılmasının nedeni ise kan ve iltihap dolu koyu renkli şişliklerin oluşmasıdır. Hastalığa yakalanan kişilerin birkaç gün içinde ölmesi nedeniyle bu veba türünün en öldürücü veba olduğu bilinmektedir.

Salgının yaşandığı tarihlerde Avrupa’da meydana gelen nüfus artışı nedeniyle kıtlık yaşanmaktaydı. Henüz kıtlık sorunu çözümlenmemişken veba salgınının yaşanması Avrupa’yı derinden etkilemiştir. Salgın ilk olarak yoksul kesimler arasında görülmüş, kısa sürede yayılmasının ardından üst tabaka kesimlerini de etkilemiştir. Veba, iklim değişikliği ve insan hareketliliği nedenlerine bağlı olarak yayılım göstermiştir. Hastalığın kemirgen hayvanlardan pireler yoluyla insanlara bulaştığı bilinmektedir. Salgın 1348’de İtalya limanlarında ortaya çıkmış ve ticaret gemileri ile Karadeniz limanlarına ulaşmıştır (Genç, 2011: 128). Yavaş yavaş İtalya’ya yayılarak iki yıl gibi kısa sürede İspanya, Fransa, Orta Avrupa, İskandinavya ve İngiltere’ye kadar ulaşmıştır.

Kara veba sonrası sosyal ve ekonomik yapıda büyük etkiler ortaya çıkmıştır. Yaşanan büyük salgının Batı Avrupa ekonomisini temelde iki noktada etkilediği bilinmektedir. Birincisi yüksek nüfus kayıpları nedeniyle yaşanan fiyat artışı; ikincisi ise mal fiyatlarındaki çeşitlilik nedeniyle yaşanan değişikliklerdir. İngiltere ve Fransa ekonomilerinde ürünü toplayacak nüfusun büyük kısmının hayatını kaybetmesi nedeniyle tarım sektöründe çalışacak insan bulunamamıştır. Bunun sonucunda ilerleyen zamanda pazarda ürün kıtlığı yaşanmasından dolayı yüksek fiyat artışları yaşanmıştır. Fransa’da ise bu durum biraz farklılık göstermektedir. Salgının yaşandığı dönemde yaşanan mal fazlalığı sonucunda fakir insanlar zengin gibi yaşamış, toprak sahipleri öldüğü için sahipsiz kalan topraklara fırsatçılar el koymuştur. Fakat bu durum fazla uzun sürmemiştir.

Çünkü salgının da etkisiyle Avrupa’da verimlilik düşmüş ve Avrupa’nın eskisinden daha fakir hale gelmesine neden olmuştur (Gümüş, 2011: 146).

Özellikle çalışma çağındaki nüfusta yaşanan kayıplar iş gücünün azalmasına ve doğal olarak ücretlerin artmasına neden olmuştur. Bu durumda tarım üreticilerinin ve toprak sahibi kişilerin gelirleri düşerken emeğin geliri artmıştır. Faizler de yatırımların azalmasına bağlı olarak düşmüştür. Ölen kişilerin mallarının sağ kalan yakınlarına geçmesi ve ücretlerin artmış olmasının etkisiyle insanların yaşam standartları yükselmiştir. Gelirin artması kentlerde üretilen mallara ve ithal edilen lüks tüketim mallarında talebin artmasına neden olmuştur (Pamuk, 2020).

Veba salgını sonrası Avrupa’nın sosyal ve ekonomik yapısında büyük değişiklikler meydana gelmiştir. Nüfusun büyük bir kısmının ölmesi, altın ve gümüş bolluğundan dolayı enflasyona neden olmuştur. Hatta bu durum İngiltere’de 1370’lerin ortalarına kadar düşmeyen bir enflasyon sorununun yaşanmasına neden olmuştur (Türk vd., 2020: 616).

Veba salgını ayrıca Avrupa’da siyaset ve güç anlamında da etkili sonuçlar meydana getirmiştir. Avrupa orduları salgından fazlasıyla etkilenmiş askeri kapasite azalmıştır. Veba salgını Yüz Yıl Savaşlarını tekrar gün yüzüne çıkarmış hatta hem İngiltere hem de Fransa barış anlaşmasını üç defa yenilemek durumunda kalmışlardır. Bütün bu sonuçlar dâhilinde birtakım tarihçiler Kara Veba salgınının Orta Çağ’ın sonunu getirerek modern çağın başlangıcı kabul edilmesi gerektiğini öne sürmektedir (Özden ve Özmat, 2014: 81).

1.1.6. Yeni Dünya Çiçek Salgını (1520 ve Sonrası)

Yeni Dünya keşfedilmeye başlandığında yani 1492’de, Colomb ve diğer bilim insanları Yeni Dünya’ya yeni yiyecekler, hayvanlar, gelenekler ve fikirler getirmişlerdir. Ancak beraberinde daha önce karşılaşmadıkları, mücadele etmedikleri kızamık ve çiçek hastalığı gibi yeni hastalıkları da getirdiler. Keşif nedeniyle çiçek hastalığı dünyanın her yerine yayılmış ve özellikle Kuzey Amerika’da etkili olmuştur. Kısa sürede hastalığın Kuzey Amerika’da nüfusun üçte birinden fazlasının ölümüne neden olduğu tahmin edilmektedir.

Amerika'nın Avrupalılar tarafından fethi de kızamık ve çiçek hastalığının yayılmasına sebep olmuştur. Kuzey Amerika'da toplulukların küçük ve dağınık halde olması bulaşıcı hastalığın yaygınlaşmasını zorlaştırıyordu. Buna karşılık Meksika ve Peru'da nüfus büyük şehirlerde yoğunlaşsa da bulaşıcı hastalıkla daha önce karşılaşılmamıştı. Bu nedenle Meksika ortaya çıkan bulaşıcı hastalıklarla mücadele konusunda tecrübesizdi. Meksika'da 1519 ile 1620 yılları arasında kızamık, çiçek hastalığı, tifüs ve grip hastalıklarından dolayı nüfusun 28 milyondan 1,6 milyona kadar düştüğü tahmin edilmektedir.

Çiçek hastalığı tarihte çok geniş yayılım göstererek dünyada yaklaşık 500 milyon kişinin ölümüne sebep olmuştur (Türk vd., 2020: 617). Bazı kültürleri yok etmiş olması ve bazı uygarlıkların sonunu getirmesi ne derece etkili olduğunu göstermektedir. Dr. Edward Jenner tarafından 1796 yılında yapılan ilk aşı çalışmaları insanların virüse karşı bağışıklık kazanmasını sağlamıştır (Akdeniz ve Kavukçu, 2016: 12). Milyonlarca insanın ölümüne sebep olan çiçek hastalığı aynı zamanda bir başarı olarak kabul edilmiştir. 8 Mayıs 1980 tarihinde Dünya Sağlık Örgütü hastalığın dünya genelinde ortadan kalktığını ilan etmiştir. Erken teşhis ve tedavi yöntemleri sayesinde tarihte en büyük uluslararası sağlık başarısı kabul edilmiştir (Parıldar, 2020: 24).

Dünya genelinde büyük ölümlere yol açan çiçek hastalığı bulaşıcı olup, ülkemizde sürekli olarak aşılama hizmetlerine 1930 yılında başlanmıştır. Toplamda 1950-1960 yılları arasında 14.431.000 çiçek aşısı yapılmış ve 1957 yılından sonra bir daha çiçek hastalığı görülmemiştir (Nişancı, 2020: 90-91). Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren dünya genelinde büyük bir tehdit olan çiçek hastalığı ile görüldüğü üzere çetin mücadeleler verilmiştir. Yapılan çalışmalar sonucunda dünya genelinde örnek olacak sonuçlar elde edilmiştir.



Şekil 4. Çiçek Hastalığı Virüsünün Anatomik Görünümü
Kaynak: (Göktürk, 2021, s. 12)

1.1.7. İtalya Vebası (1629-1631)

Otuz Yıl Savaşları devam ettiği sırada salgın Fransız ve Alman birlikleri ile 1629'da İtalya'nın Mantu şehrine kadar taşınmıştır. Veba iki yıl içerisinde kırsal alanlara yayılmış Verona, Milan, Venedik ve Floransa gibi şehirleri etkilemiştir (Independent Türkiye, 2022). Salgın kırsal alanları şehirler kadar ciddi şekilde etkilemiştir. Bu nedenle kırsal alandan kente vasıfsız işçi göçü bir süre için kesintiye uğramıştır. Yapılan araştırmalara göre salgının endüstriyi zora sokacak iş gücü kıtlığı yarattığı sonucuna ulaşılmıştır. İtalyan vebası İtalya'nın değişim ve gelişiminin yavaşlamasına neden olan dönemin en ağır ölümcül salgını olmuştur. Aşağıda verilen tabloda İtalya'da vebadan en çok etkilenen şehirler ve ölüm oranları verilmiştir.

Tablo 2. İtalya'da Vebadan Etkilenen Şehirler ve Ölüm Oranları

Kent	1630'da Nüfus	1631'e kadar ölüm tahminleri	Kaybedilen nüfus yüzdesi
Verona	54.000	33.000	%61
Parma	30.000	15.000	%50
Milan	130.000	60.000	%46
Venedik	140.000	46.000	%33
Bolonya	62.000	15.000	%24
Floransa	76.000	9.000	%12

Kaynak: ("1629-1631 İtalyan Vebası",2022)

1.1.8. Londra Büyük Vebası (1665)

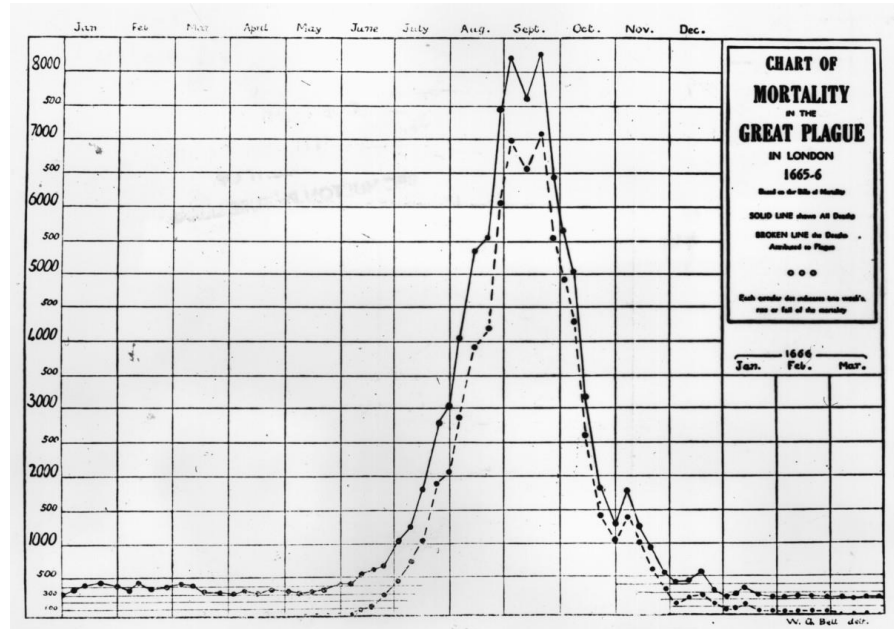
Londra Büyük Vebası İngiltere'de ortaya çıkan son veba salgını olarak bilinmektedir. Yaşanan salgın nedeniyle haftada 7000'i aşan ölüm oranları kaydedilmiştir. Toplamda ise Büyük Londra Vebası nüfusun yaklaşık üçte birinin yani 100.000'in (Clark, 2009: 35) üzerinde kişinin ölümüne neden olmuştur. Büyük Londra vebası olarak bilinen salgın ilk olarak 1665 yılında şehrin batısında yer alan St. Giles-in-the-Field'de ortaya çıkmıştır. St. Giles-in-the-Field fakir insanların yaşadığı ve salgına uygun koşulların olduğu küçük bir köydü. Bölgede hijyen koşullarının olmaması

salgının hızlı şekilde yayılmasına neden olmuştur. Yüksek ölüm oranları ve vebanın iyileştirilmesinin zor olması nedeniyle hasta kişiler evlere kapatılmıştır.

İngiltere'nin her geçen gün artan nüfusu ve hava kirliliği vebanın yayılmasına uygun bir ortam sağlamaktaydı. Halk içinde vebanın kedilerden kaynaklandığı düşüncesi o dönem İngiltere'sinde çok yaygın bir inanıştır.

Tablo 3'te 1665-1666 Büyük Londra Vebası sırasında yaşayan ölümlerdeki artış oranını göstermektedir. Ölüm oranlarındaki artış nedeniyle ölümleri toplu mezarlara kapattıkları kaydedilmiştir.

Tablo 3. 1665-1666 Büyük Londra Vebası Ölüm Artışı



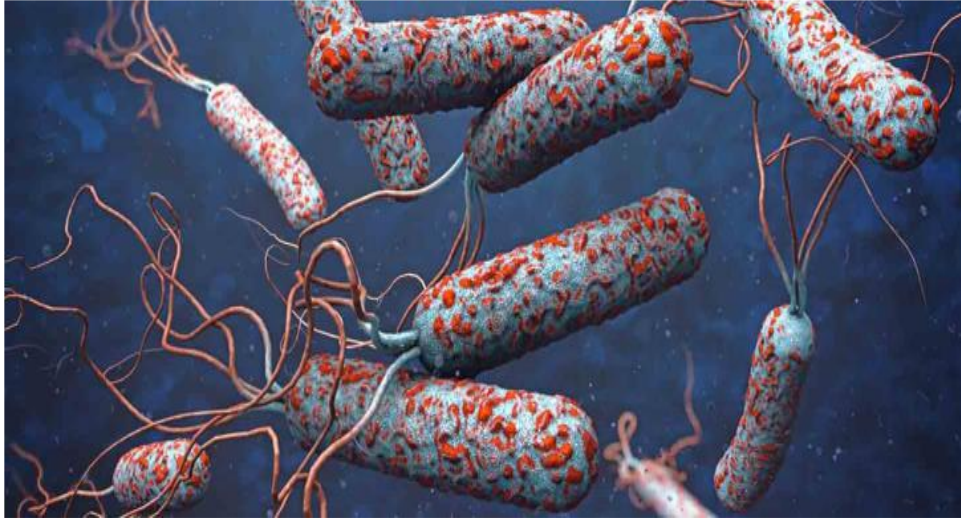
Kaynak: ("History", 2022)

1.1.9. Kolera Pandemileri (1817-1923)

İlk kolera salgını olan Asya Kolera Pandemisi 1817-1824 tarihleri arasında yaşanmıştır. Salgının ilk olarak Hindistan'ın Kalküta şehrinde ortaya çıktığı belirtilmiştir. Hastalığın kutsal kabul edilen Ganj Nehri kıyılarında insanların sağlık koşullarına uygun olmayan bu nehirde suya girmesi nedeniyle ortaya çıktığı bilinmektedir. Salgın 1820 yılına kadar Tayland, Endonezya, Filipinler'e daha sonra 1820'de Çin ve 1822'de Japonya'ya yayılmıştır. Ardından Asya, Türkiye, Suriye ve Rusya'ya kadar ulaşarak

Avrupa topraklarına kadar ilerlemiştir (Tekin, 2021: 337). Yaşanan salgın binlerce insanın ölümüne neden olmuştur.

1829 yılında kolera ikinci kez pandemi olarak görülmüştür. Salgın ilk olarak Asya’da ortaya çıkarak Avrupa, Afrika ve Amerika topraklarına kadar ulaşmıştır (Ayar, 2005: 7). 1829’da başlayarak tüm dünyayı etkisi altına alan kolera pandemisi 1937 yılına kadar devam etmiştir. Üçüncü ve en ölümcül olarak nitelendirilen kolera salgınının Hindistan’da ortaya çıktığı ve 1846-1863 tarihleri arasında yaşandığı bilinmektedir (Globalsecurity, 2022). Salgının Asya, Avrupa, Güney Amerika ve Afrika’nın büyük bir bölümünü tahrip ettiği söylenmektedir. En kötü yıl olarak tabir edilen 1854’te ise kolera pandemisi yalnızca İngiltere’de 23.000 kişinin ölümüne neden olmuştur (Canadian Broadcasting Corporation, 2022).



Şekil 5. Kolera Virüsünün Anatmik Görünümü

Kaynak: (Göktürk, 2021: s. 9)

Kısacası Kolera salgını 19. yüzyılda Hindistan’dan başlayarak tüm dünyaya yayılmıştır. Kaynaklara göre değişiklik göstermekle birlikte geçmişten günümüze altı kolera pandemisinin yaşandığı bilinmektedir. Kolera salgınının değişen zamanlarda ortaya çıkarak altı büyük pandemiye neden olması dünya ülkelerinin ekonomik yönden etkilenmesine de sebep olmuştur. Pandeminin meydana geldiği ülkelerde verimlilik ve iş gücü gibi alanlarda düşüşler yaşandığı söylenmektedir. Kolera salgınının yıkıcı etkiler meydana getirmesi nedeniyle ülkeler; insan sağlığı, hijyen kuralları, çevre temizliği gibi konularda daha bilinçli hareket etmeleri gerektiğini anlamışlardır. Kamusal alanda ise

çevre temizliğine yönelik faaliyetlerde devletlerin daha özenli olmaları gerektiği anlaşılmıştır (Tekin, 2021: 337).

Dünya Sağlık Örgütü'nün verdiği bilgilere göre her yıl dünya çapında 1,3 ile 4,0 milyon kolera vakasına bağlı olarak 21.000 ile 130.000 kişinin öldüğü tahmin edilmektedir (World Health Organization, 2022).

1.1.10. Üçüncü Veba Salgını (1855)

Bubonik yani hıçkırıklı veba salgını olarak da bilinen üçüncü veba salgını Çin'in Yunnan kentinde 1855 yılında ortaya çıkmıştır. Salgın sadece Çin ve Hindistan'da 12 milyondan fazla kişinin ölümüne sebep olmuştur (John Ftirh, 2012: 15). 1900 yıllarında uluslararası ticaret yollarında kullanılan yeni buharlı gemilerdeki taşınan fareler virüsü bütün kıtalara taşımışlardır. Tarih boyunca sayısız veba salgını yaşanmıştır. Veba salgını yalnızca büyük ölümlere neden olmakla kalmamış ekonomik, sosyal, kültürel birçok alanda olumsuz sonuçlar meydana getirmiştir.

1.1.11. Ebola

İlk kez Demokratik Kongo Cumhuriyeti, Ebola Nehri ve Sudan civarında ortaya çıkan Hemorajik ateş virüsü olarak da bilinen virüslerinin sebep olduğu bir hastalık türüdür. Hastalığın ismini bu nehirden aldığı ileri sürülmektedir. Afrika'da uzun bir süre boyunca Ebola, sporadik olarak devam etmiştir. Ancak 2014 yılının Mart ayıyla birlikte bir pandemi salgını olarak yayılmaya devam etmiş ve etkisi giderek artmıştır. 2014 yılının Mart ayında Dünya Sağlık Örgütü; yüksek ölüm, kusma, şiddetli ishal ve ateş oranı ile karakterize edilen bir bulaşıcı hastalık salgını konusunda bilgilendirmiştir. Ebola virüsü hastalığının virüsün türüne bağlı olarak insanları %30-%90 arasında bir ölüm oranı ile karşı karşıya bıraktığı ortaya çıkmıştır (Aydoğan, 2017: 40).

Günümüze gelinceye kadar beş Ebola virüsü türü belirlenmiştir. Zaire Ebola virüsü bu virüs türlerinden ilkidir. EBOV virüsü olarak da bilinen virüs türü %88 ile yüksek bir ölüm oranına sahiptir (Baldwin ve Mauro, 2020: 6-7). EBOV, 1976 yılından bu yana etkileri Orta Afrika'da görülen birçok salgın türünden sorumlu tutulmuştur. Her ne kadar

salgınların geneli zoonotik bir kökene sahip olsa da EBOV salgın türünün belirli bir hayvana bağlanması pek mümkün değildir. Özellikle Afrika'nın batı bölgelerinde görülen Ebola virüsü salgını tarihin en büyük salgın türlerinden biridir. 2015 yılının Kasım ayı itibariyle yaklaşık 15.000 hayatta kalan ile 28.500'den fazla Ebola virüsü vakası olduğu gözlemlenmiştir (EKMUD, 2022).



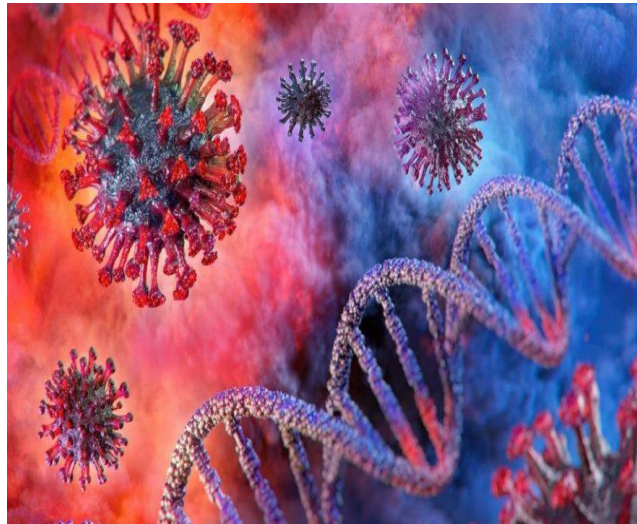
Şekil 6. Ebola Virüsü
Kaynak: (Yanık, 2022: s. 41)

Dünya çapında ebola salgınının giderek artması sonucunda birçok ciddi sonuç ortaya çıkmıştır. 2013 yılının Aralık ayında ilk vaka kayıt altına alınmıştır. Ancak bu vakalarda salgınla ilgili pek belirtiye rastlanmamıştır. Gine'de 2014 yılının sonuna kadar vakaların birçoğu kayıt altına alınmış ve Sierra Leone ve Liberya'nın da sınır bölgelerinde az sayıda vaka görülmüştür. Gine'de Nisan aylarının sonlarına doğru sayılarında azalmaların meydana gelmesi salgının düşüş gösterdiği ve büyük ölçüde tek bir ülkeyle sınırlanabileceği beklentisinin oluşmasına neden olmuştur. Ancak Sierra Leone ve Liberya ülkelerinde Mayıs ayı itibariyle virüsün yeniden artış göstermesi ise oluşan beklentileri boşa çıkarmıştır. Nijerya'da özellikle 6 Ağustos 2014'e kadar en ciddi şekilde etkilenen üç ülkede vaka sayılarında artışların meydana gelmesi doğrulanırken, şüpheli ve muhtemel Ebola virüsü hastalığının vakalarının toplam sayısı 1229'u ölüm olmak üzere 2240'a çıkmıştır. Ölümün vaka sayısına oranı %55'tir (Yanık, 2022: 37). Ebola virüsünün Batı Afrika'da etkisinin en çok görüldüğü beş ülke, Sierra Leone, Nijerya, Senegal, Liberya ve Gine'dir. İlk olarak Gine'de ortaya çıkan ve ardından Sierra Leone ve Liberya gibi ülkelere yayılan Ebola virüsü nedeniyle, son salgının gerçekleştiği

12 Mart 2015 tarihi itibariyle 10.004 ölümün gerçekleştiği 24.350 vaka bildirilmiştir (Yanık, 2022: 37).

1.1.12. SARS

21. yüzyılın ilk dönemlerinde SARS hastalığı, şiddetli akut sendromu olarak bilinen ve dünya genelinde toplum sağlığını tehdit eden yeni ölümcül bir hastalık olarak ortaya çıkmıştır. 2003 yılında SARS hastalığı ilk kez Avrupa, Asya ve Kuzey Amerika'da görülmeye başlanmasıyla birlikte dünya genelinde oldukça etkili olan ilk bulaşıcı ve ağır solunum yolu hastalığı olarak bilinmektedir. 2002 yılının Kasım ayında Çin'in Guangdong Eyaletinde görülmeye başlanan hastalık, Şubat ayının sonlarına doğru ise Hong Kong'a ulaşarak uluslararası hava yolculuğu ile dünyanın pek çok bölgesine yayılım göstermiştir (Orkunoğlu, 2009). Hastalığın yayılma hızı incelendiğinde bu hastalığa neden olan etkenlerin bulaşıcı ve ölümcül oldukları sonuçlarını ortaya koymuştur. 2003 yılının Temmuz ayı itibariyle 774 ölüm sayısı ile 29 bölge ve ülkede 8098 vaka olduğu gözlemlenmiştir (Orkunoğlu, 2009). SARS hastalığına ya da patojen olarak ifade edilen bir koronavirüsün varlığı belirlenmiştir. Yapılan çalışmalar sonucunda dünya genelinde SARS salgınına neden olan koronavirüsün daha önce karakterilize edilen koronavirüsler ile hiçbir ilişkisinin olmadığı sonucuna varılmıştır (Akyol, 2005: 108).



Şekil 7. Sars Virüsü
Kaynak: (Yanık, 2022: s. 44)

1.2. SALGIN HASTALIKLARIN İNSAN YAŞAMINA ETKİLERİ

Salgın, toplumu ve bireyi birçok yönden etkileyen ve bozulmalara neden olan bir olgudur. İnsanlar, bulaşıcı salgının ortaya çıkmasıyla birlikte salgını büyük bir tehdit olarak görmüş, stres ve panik yaşamaya başlamışlardır. Stres, insanları psikolojik açıdan daha çok dibe sürüklemektedir.

İnsanlar salgının etkilerinden dolayı normal zamana göre daha farklı davranışlarda bulunmaya başlamışlardır. Bireylerin Covid-19 salgını gibi etkilerinin tahmin edilemediği durumlarda panik ve korku duygusuyla kaçınma ve korunma davranışlarında bulunması gayet doğal bir durum olarak nitelendirilmektedir. Salgının ne zaman sona ereceğinin bilinmemesi de bireylerin geleceğe yönelik umutlarını zedelemektedir. Kaygı ve korku gibi duyguların tüm topluma yayılmasıyla birlikte toplum içerisinde yalnızlaşmaya başlayan bireylerin güven duygusu da giderek azalmıştır (Furedi, 2014: 13). Bireylerin bu anlamda sağlıkla ilgili korkuları kullanılarak başka yönle çevrilmesi daha kolay olmaktadır. Tarihin her döneminde meydana gelen salgınlara etkisi azalmış olsa da risk devam etmektedir.

Salgın dönemine toplumsal açıdan bakıldığında en büyük risk grubunu oluşturan bireylerin bu süreçte daha da savunmasız oldukları tespit edilmiştir. Savunmasız kalan bireylerin hastalığa yakalanma riski daha fazla olabilmektedir. Pozitif ayrımcılığa ihtiyaç duyan hasta, yaşlı ve engelliler gibi gruplar; sağlıklı kalmak ve var olmak için ihtiyaç duydukları hizmetlere ve kaynaklara öncelikli erişime sahip olmalıdır (Akcan, 2018: 64).

Pandemi zamanında dünya genelinde karantina ve sokağa çıkma kısıtlaması gibi kararların alınması, ilk olarak ekonomik koşulları uygun olmayan bireyleri olumsuz etkilemiştir. Kalabalık aile olması dolayısıyla sıkışık ve dar olan evlerde uzun süre evde kalmış olmak stres, kaygı gibi negatif duyguların çoğalmasına ve depresyona sebep olmuştur. Bu zamanlarda desteğe gereksinim duyan aileler ve bireyler için yardım destek hatları oluşturulmalıdır.

Tablo 4. COVID-19 Pandemisinin Bireylerin Tutum ve Davranışlarına Etkisi

Tutum ve Davranışlar	Çok azaldı		Azaldı		Değişmedi		Arttı		Çok arttı	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Kalabalık ortamda bulunma	442	85,0	63	12,1	10	1,9	2	0,4	3	0,6
Tophu taşımayı tercih etme	460	88,5	33	6,3	25	4,8	1	0,2	1	0,2
Gıda ve temizlik malzemesi depolama	10	1,9	8	1,5	246	47,3	215	41,3	41	7,9
Ellerini sık sık yıkama	0	0,0	3	0,6	48	9,2	240	46,2	229	44,0
Dışarı çıkarken maske ya da eldiven kullanma	4	0,8	1	0,2	74	14,2	266	51,2	175	33,7
Muayene olmak için doktora gitme	257	49,7	111	21,3	127	24,4	20	3,8	5	1,0
Sağlıkla ilgili kaygılar	3	0,6	4	0,8	194	37,3	242	46,5	77	14,8
Hastalık belirtileriyle ilgili şüpheler	11	2,1	8	1,5	223	42,9	235	45,2	43	8,3
Sağlıklı beslenme	0	0,0	5	1,0	219	42,1	236	45,4	60	11,5
Haber takip etme	17	3,3	31	6,0	78	15,0	249	47,9	145	27,9
Sosyal medyayı kullanma	8	1,5	27	5,2	178	34,2	175	33,7	132	25,4
Uyumakta zorlanma	5	1,0	9	1,7	326	62,7	108	20,8	72	13,8
Gelecekle ilgili endişeler	2	0,4	3	0,6	164	31,5	232	44,6	119	22,9
Hedeflerine odaklanma	51	9,8	138	26,5	202	38,8	97	18,7	32	6,2
Hayatın anlamını sorgulama durumu	2	0,4	3	0,6	164	31,5	232	44,6	119	22,9
Modern tıbbın etkisine olan inanç	16	3,1	79	15,2	233	44,8	118	22,7	74	14,2
Devlet kurumlarına olan güven	28	5,4	48	9,2	224	43,1	139	26,7	81	15,6

Kaynak: (Karataş, 2020: s.10)

Sadece bedensel hastalıklara neden olmayan salgınlar, bedensel hastalıkların yanı sıra merkezi sinir sistemine etki ederek nöropsikiyatrik etkilere neden olmaktadır. Pandemi sırasında ayrıca pandemi ile savaşmanın zorluklarından kaynaklanan ruhsal hastalıklar da ortaya çıkabilmektedir (Yıldırım, 2020: 151). Bu faktörlerin ortaya çıkmasına neden olan etkenlerin önceden öngörülmesi, bilinmesi yaşanılacak ruhsal sıkıntıların daha kolay aşılmasını, tükenme ve etkilenmeye bağlı ruhsal sıkıntıların azalmasına neden olmaktadır. Pek çok sıkıntılı sürecin etkili olduğu salgınlar döneminde olumsuz duyguların yoğun olarak yaşanması, var olan ruhsal sıkıntıların artmasına ve daha önceden var olmayan ruhsal sıkıntıların oluşmasına neden olmaktadır. Duygusal durumdan uzak kalma, izolasyon, yalnızlık, endişe, üzüntü, korku, belirsizlik ve belirsizliğe tahammülsüzlük baş etmede zorlanılan duygular arasında sayılabilmektedir.

20. yüzyılın başlarında yaşanan İspanyol gribi ve Orta Çağ'da görülen kolera ve veba gibi büyük salgınların ardından, 2019 yılında, insanlığı etkileyen en büyük salgınlardan biri yaşanmıştır. Salgınlara psikolojik yönleri 20. yüzyılın sonlarına kadar pek bilinmemektedir. Psikiyatri önceki salgınlarda henüz yeni gelişmeye başlayan bir bilim dalı idi. Ortaya çıkan salgın hastalıklar, dünya genelinde ülkelerin salgınlara baş etme konusunda ne kadar hazırlıksız olduklarını gözler önüne sermiştir. Yüzyıllardan beri salgın hastalıklarla karşılaşan toplumlar buna rağmen geçen onca zamanda salgın hastalıklarla baş etme konusunda herhangi bir ilerleme göstermemiştir. Günümüzde de hala salgın hastalıklarla baş etmede en etkili yöntem salgın hastalıklardan uzak durmaktır.

1.2.1. Ruh Sağlığına Etkileri

Çin'de 2019 yılının son dönemlerinde ölümcül etkileri olan bir bulaşıcı hastalıktan bahsedilmiştir. İlk olguların ortaya çıkması ve salgının bildirilmesi ile yavaş yavaş tehlike ortaya çıkmıştır. Bir diğer açıdan salgının geç bildirilmesine yönelik olarak yapılan eleştirilere rağmen 2020 yılının ocak ayı itibariyle salgının etkilerinin öngörülmesi amacıyla çok sayıda bilimsel çalışmalar da yapılmıştır. Geleceği belirsiz olan bir salgın olan Koronavirüs ile ilgili bilim dünyasında olan belirsizliklerden dolayı bilinmezliklerin de artmasına neden olmuştur. Birbirleriyle çelişen açıklamalar yapan Dünya Sağlık Örgütü, ayrıca birbiriyle çelişen önerilerde de bulunmuştur (Tanrıverdi vd, 2021: 247). Acele yayınlanan bazı yayınlar bilimsel dergilerden çıkarılmıştır. Pandeminin nasıl devam edeceği, ona neden olan virüsün doğası, pandeminin ne zaman biteceği, ruh sağlığına etkileri, olası etkileri, tedavileri ve korunma yolları sadece toplum için değil bilim adamları için de belirsizlik yaratmıştır. Dünya genelinde geçmiş zamanlarda görülen salgın hastalıkları bu konuda birtakım öngörülerde bulunulmasına neden oluyordu ancak bu salgın diğer salgınlara göre farklı bir virüsten kaynaklanmaktaydı. Ayrıca çok kısa bir süre içerisinde pandemiye dönüşmüştür.

Salgının ilk dönemlerinde belirsizlik hakimdi. Belirsizlik ortamı hastalıktan dolayı oluşan korkunun daha da artmasına sebep olmaktadır. Pandemilerde hastalanma ve ölüm oranlarının artmasıyla birlikte korku, endişe ve kötü hissetme oranları da beraberinde artış göstermektedir. Riskli grup içerisinde bulunan bireyler, bu süreçte genellikle başkalarından yardım alamayacaklarını düşünür; korku, endişe, suçluluk, üzüntü,

sinirlilik ile beraber genellikle olumsuz bir ruh halinde yer alır. Salgınlarda bu sebepten dolayı ruh sağlığı hizmetleri önem arz etmektedir.

Covid 19 salgını Aralık ayında başladığında tıbbın pek çok alanında olduğu gibi ruh sağlığı alanında da birtakım belirsizlikler yer almaktaydı. Salgının bu türü hiç kimsenin bilmediği ve hazırlıklı olmadığı bir tür salgın hastalıktı. Hatta öyle algılar oluşturulmuştu ki bazı insanlar dünyanın sonunun geldiğini düşünmekteydi. Bir yandan yiyecek depoları boşalırken diğer bir yandan ise hastaneler yetersiz kalmaktaydı. Salgının ilk sürecinde Çin’de panik havası meydana gelmişti. Geçmiş dönemlerde meydana gelen toplumsal travmalara bağlı olarak belirsizliklerden kaynaklanan hurafeler ve felaket senaryoları hızlı yayılım göstermiştir. Her ne kadar ilk zamanlarda büyük bir sorun olarak algılansa da ilerleyen zamanlarda insanların pek çoğu salgın hastalık ile baş edebilmiştir. Salgın sürecinde yalnız olunulmadığının anlaşılması ve doğru bilgi elde edilmesinin kaygıyı azalttığı ve kontrol edilmesinin çok büyük önem arz ettiği fark edilmiştir.

Panik bozukluk veya panik atak yaşama, uykusuzluk, aşırı kontrol davranışları, sağlık kaygısı, alkol ve madde kullanımındaki artış; salgın nedeniyle hissedilen sıkıntıdan ve geleceğe ilişkin belirsizliklerden kaynaklanan ruhsal belirtiler arasında sayılabilir (Yıldırım, 2020: 152-153). Bu dönemde ergenler ve çocuklar agresif davranışlar içerisinde bulunabilirler. Bir süre sonra ise ruhsal belirtilerin ortaya çıkması sonucunda kısır döngüler halinde endişeler ortaya çıkar ve bu doğrultuda toplumlar hem salgın döneminde hem de salgın sonrası dönemde bilgilendirilmelidir.

1.2.2. Salgınlara Özel Durumlar

Belirsizlik- Belirsizliğe Tahammülsüzlük: Yaşanılan belirsizliğin yoğunluğu, salgınları diğer krizlerden ve kitlesel afetlerden ayıran en önemli unsurdur. Örneğin belirsizlikler deprem gibi afetlerden sonra da yaşanmaktadır. Yaraların nasıl sarılacağı, geleceğin nasıl olacağı gibi belirsizlikler depremlerin ardından yaşanması beklenen muhtemel kaygılardır (Yıldırım, 2020: 153). Ancak kısmen de olsa hasar ve olası etkileri tahmin edilebilir. Salgın sürecinde asıl tehlike gelecektir. Pandemi zamanlarında bir zararın meydana geleceği ortadadır. Bilinmeyen ise bu zararın kimi nasıl etkileyeceğidir. İnsanların ruhsal açıdan tedirgin olmalarına neden olan belirsizlik, biyolojik açıdan ise

sonlandırılması ve giderilmesi istenen bir durumdur. Aslında salgın döneminde görülen belirsizlik durumu salgının doğal bir sonucudur. Sürekli belirsizlik hali bir süre sonra ruhsal etkilenmeye ve tükenmeye sebep olmaktadır. Yönetilemeyen bir durum olarak yaşanan belirsizlik ayrıca tahammül edilemeyen bir durumdur.

Hastalık belirtilerinin ortaya çıkıp çıkmayacağı, belirtilerin oluşması durumunda tedavi süresinin ne kadar süreceği, belirtinin olmaması durumunda izolasyonun ne kadar süreceği, tedavi sonrasında bulaştırmıcılığın ne kadar süreceği, ne kadar süre ile hangi tedavinin kullanılacağı, tam olarak iyileşme durumunun gerçekleşip gerçekleşmeyeceği, belirtilerin tedavi sonrasındaki dönemde kalıp kalmayacağı, karantina ya da izolasyondaki sevdikleri için duyulan belirsizlik hissi ve ölüm olasılığının ne kadar olduğu gibi belirsizlik durumlarının yaşanması durumunda kalınmıştır. Belirsizliğin bu açıdan giderilmesi, belirsizlik dönemlerinde ortaya çıkan söylentilerin engellenmesi ve doğru kaynaklardan bilgi edinilerek kişilerin geleceğe ilişkin tahminlerde bulundurulmasının sağlanması amacıyla ruh sağlığı hizmetleri olarak tüm sağlık çalışanları görevlendirilmiştir.

Endişe: İnsanların hayata tutunmasını sağlayan duygulardan birisi de endişedir. Genellikle sağlıklı olan endişe; salgın konusunda önceden tahmin edilemeyen mitlerin, yanlış haberlerin, yanlış bilgilendirilmelerin ve hatta bilimsel yayınların yanlış yapılmasına sebep olmuştur (Güzel vd., 2022: 425). Toplumda bunların varlığı endişelerin artmasına sebep olmuştur. Endişelerin toplumlarda çok daha görünür bir hal almasında bazı yolculuklara izin verilmemesi ve insanların bir araya gelmelerinde kısıtlamalar olması gösterilebilir. Endişe, belirsizliğin olduğu yerde mutlaka olması gereken bir olgudur.

Salgınla karşı karşıya kalan bireyler sadece kendileriyle ilgili değil sevdikleriyle ilgili de endişe hissederler. Bireylerin günlük yaşantısını etkilemediği müddetçe yaşanan endişe genellikle koruyucudur. Lakin endişe önlem alınması konusunda da tedbirli olmaya davet etmektedir. Abartı olarak arabada veya evde yalnızken bile maske takmaya devam etme, ellere sık sık dezenfektan uygulama ve temas etmediği halde birçok kez el yıkama davranışları görülebilir. Endişenin yoğun bir şekilde yaşanması sebebiyle abartılı önlem olabileceği gibi yine gerginlik ve endişeye katlanılamaması gibi herhangi bir önlem alınamaması gibi durumlarla da karşılaşılabilir. Salgın döneminin ilk zamanlarında

çok fazla önlem alınıyorken, ilerleyen zamanlarda ise sıkılmak, bıkmak veya dayanamamak gibi sebeplerle alınan önlemlerin azaldığı veya salgın devam etmesine rağmen hiçbir önlemin alınmadığı gözlemlenmiştir.

Bireylerin yoğun bir şekilde endişe yaşamaları; anksiyete atakları, anksiyetenin artması ve panik ataklar gibi durumlarla karşılaşmalarına neden olabilir. Yaşanılan anksiyeteli dönemler veya panik ataklar esnasında nefes almakta güçlük, nefes darlığı ve terleme gibi belirtiler oluşabilir. Salgın hastalıklar sırasında bu belirtilerin ortaya çıkması anksiyetenin, endişenin ve kaygının çok daha artmasına sebep olmaktadır.

Korku: Evrenin güvenli bir yer olduğu algısını kaybetmek, pandemi sırasında karşılaşılan zorluklardan biridir. İnsanların huzur içinde yaşayabilmesi, dünyanın güvenli bir yer olduğu algısına bağlıdır. Dünyanın her an başına kötü şeylerin gelebileceği tehlikeli bir yer olduğu düşünüldüğünde, bireylerin mutlu ve huzurlu yaşaması oldukça zordur. Pandemiler sırasında dış dünya tehlikeli olarak algılanmakta ve hastalığın diğer bireylere bulaşma olasılığı nedeniyle giderek daha tehlikeli görülmektedir.

Sağlık sisteminin tedavi ihtiyaçlarını karşılayamaması, salgının sonucunun ve seyrinin öngörülemezliği, kişinin kendisi ve sevdikleri için korku ve önemli endişelerin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Pandemilerin olduğu bir dünyada yaşamak, insanları güvende hissettirmez. Kendimizi güvenli ve tehlikeli bir dünyada algılamak, tehlikeli bir psikolojik sıkıntı ortamı yaratır.

İzolasyon ve Kısıtlanma: Bulaşıcı hastalıkların ruh sağlığı üzerindeki etkisindeki en önemli faktörlerden biri izolasyondur. Salgının ilk etapta yok edilmesi için, tedbir olarak bireylerin kendilerini sosyal çevrelerinden ve akrabalarından uzak tutmaları yani fiziksel mesafeyi korumaları çok önemlidir (Mevlana vd, 2021: 161). Fiziksel mesafe ve sosyal mesafenin iki önemli etkisi vardır. Bunlar kaygı ve izolasyondur. Sosyal mesafe önlemleri, duygusal veya fiziksel izolasyonu içerir.

Koruyucu donanımlar, temas engelleyiciler ve çeşitli fiziksel engeller bulunan ayrı odalarda yaşamak fiziksel izolasyon olarak tanımlanmaktadır. Duygusal izolasyon ise aşağıdaki durumlara örnek olarak gösterilebilir: Maske altında yüz ifadelerini okuyamama, sevdiklerinden ayrı kalma, tedavi sürecinde yalnız kalma, sevdiklerinin

ihtiyacına rağmen yanında olamama. Sağlıklı insanlar için izolasyon, stres kaynağı olarak görülen bir yaşamdır. İzolasyonun ve sosyal mesafenin psikolojik etkilerini önlemek için planlamanın başından itibaren belirsizlik ve izolasyon konusunda gerekli önlemler alınmalıdır. Hastalık hakkında düzenli olarak doğru ve güvenilir bilgi paylaşmak, sosyal mesafeyi korurken duygusal ilişkileri desteklemek çok önemlidir.

Karantina: Pandemi döneminde en yoğun olarak yaşanan izolasyon türüdür. Birkaç nedenden dolayı Covid-19 pandemi döneminde çeşitli karantinalar uygulanmıştır. İlk olarak yurt dışından gelenler önlem amacıyla 14 gün boyunca karantinaya alınmışlardır. Karantinaya alınan bireylerin %40'ında psikolojik sorunların yaşandığı görülmüştür (Yıldırım, 2020: 156). Bu dönemdeki uygulamaların bireye göre farklılıklar göstermesi, karantinaya alınan bireylere ek bilgiler verilmemesi ve uygun yaşam ortamlarının sağlanmaması ruhsal zorluklara sebep olmuştur.

Temas durumu veya hastalık tanısı ile uygulanan kısıtlama bir diğer karantina türüdür. Covid-19 semptomları olan kişilerle temastan kaynaklanan hastalık belirtilerine yönelik karantina uygulamaları, fiziksel ve sosyal izolasyonun türüne göre değişiklik göstermektedir. Virüse yakalanma korkusu, şiddetli duygusal sıkıntı, karamsarlık vb. bir virüsten veya hastalıktan ölme korkusu ciddi zihinsel sağlık sorunlarına yol açabilir. Bazı uygulamalar kamu tesislerinde veya özel evlerde yapılacak olsa da, hastanelerde temas amaçlı kullanılan karantina uygulamaları sürdürülecektir. Her iki yöntem de insanlar için zihinsel olarak çok zorlayıcıdır. İzolasyonun tam anlamıyla sağlandığı durumlarda ise evde yaşlıların, çocukların ve bağışıklık sistemi baskılanmış kişilerin olması ayrıca zorlukların yaşanmasına sebep olmuştur.

Hastalık belirtileri olup da hastanede tedavi gören bireylerin iyileşmelerinin ardından bulaşma riski olabileceğinden karantinada tutulmaya devam edilmesi de ayrıca bir diğer karantina türüdür. Hastanede uzun süre yatarak tedavileri tamamlanmasının ardından izolasyon süresinin devam etmesi, izolasyonun tamamlanmasının ardından yaşanacakların tahmin edilememesi, tedavi sürecinin bir türlü tamamlanamaması; karantina döneminde karşılaşılan ek sıkıntılar olarak ifade edilmektedir.

Bir diğer salgın türü olan SARS salgınında da aynı hastalığı bulunan bir bireyle temas halinde olan bireylerin akut stres bozukluğunun görülmesindeki en önemli nedenin

izolasyon olduğu sonucuna varılmıştır. Karantina sonrası dönemde karantinaya alınan sağlık çalışanları; karantinaya alınmayan sağlık çalışanlarına göre uykusuzluk, huzursuzluk, daha yüksek düzeyde tükenmişlik belirtileri, kararsızlık, konsantrasyon bozuklukları, çevresindeki insanlara uzak hissetme, iş performanslarında düşüşler, çalışma hayatlarıyla ilgili isteksizlik ve istifayı düşünme, ateşli hastalarla ilgilenirken daha fazla kaygı duyma gibi belirtiler göstermektedir (Mevlana vd, 2021: 162). Yapılan çalışmaların devamında ise hastane çalışmalarında bu belirtilerin ilerleyen yıllarda da devam ettiği görölmektedir. SARS virüsü bulaşmış kişiyle temas etmesinden dolayı karantinaya alınan bireylerde üzüntü, korku, sinirlilik ve suçluluk hissi karantina süreci boyunca sıklıkla görölen duygulardır. Karantinada bulunanlarda kalabalıktan kaçınma gibi davranışlarda değışikliklerin göröldüğü ve bireylerin bir kısmının uzun süre boyunca normal yaşamlarına geri dönemedikleri görölmektedir.

Damgalanma: Salgın hastalıklardan hastalığa yakalanma olasılığı en yüksek olanlar tıp mesleğinin damgalanmasına yol açmıştır. Covid-19 salgınının ilk aşamalarında Çin'e ve toplumuna karşı damgalama, ayrımcı davranış ve söylemler görölmüştür. Risk altındaki yolcular, gençler, hastalar, sağlık çalışanları ve hasta aileleri de dahil olmak üzere birçok insan hedef alınmıştır. Hastalığın ilk günlerinden itibaren farklı etnik grupların salgından etkilenip etkilenmediğı konusunda medyada söylemler yayınlandı. Damgalanmanın en zor yanı, bireylerin ait oldukları gruplar tarafından artık kabul görmemeleridir.

Yalnızlık, salgın döneminde oldukça yoğun bir şekilde hissedilen ve mücadele edilmesi güç bir duygu iken bunun üstüne damgalanmanın da eklenmesiyle birlikte hissedilen yalnızlık duygusuna bir de yalnız bırakılma duygusu eklenmektedir. Sosyal içe çekilme bu durumun sonucu olarak çaresizlik, umutsuzluk, karamsarlık ve suçluluk gibi duygular ön plana çıkabilmektedir. Aynı toplum içerisinde yaşayanlar bu düşüncelerin yanı sıra damgalanmalarda yaşananlardan kendilerini sorumlu tutabilmektedir. Bunun sonucunda ise ruhsal bozuklukların ortaya çıkmasına sebep olabilecek sıkıntılar yaşanabilmektedir. Ayrımcılıktan korku duyan insanlar hastalık için gereken önlemlerin alınmasından uzak durmaktadırlar. Hiç tedavi olmadıkları gibi bazen de tedavileri geciktirebilirler.

1.2.3. Salgın Dönemlerinde Ortaya Çıkan Ruhsal Zorluklar

Normal-patolojik ayrım: Salgınlar risk, öngörülemezlik ve belirsizlik içerdiğinden; bazı psikolojik semptomların ortaya çıkması, önlem alma süreci olduğu için sağlıklı bir yanıt olarak kabul edilir. Sağlıklı reaksiyonların salgın sırasında, hastalık semptomlarının nerede başlayıp nerede bittiğini söylemek çok zor olabilir. Duruma bağlı olarak, bir hastalığın belirtisi olarak kabul edilebilirken, diğerleri sağlıklı bir yanıt olarak kabul edilebilir. Genel ruhsal durum, bireyin içinde bulunduğu koşullar bağlamında ayrıntılı olarak değerlendirilmelidir. Karantinaya alınanlar, evde yalnız yaşayanlar, sürekli ellerini yıkayanlar ve maske takanlar için bu bir ruhsal bozukluk belirtisi olabilir.

Bir salgın sırasında her türlü ruh sağlığı sorunu ortaya çıkabilir. Salgınlar stresör olarak kabul edilir. Covid-19 sürecinde karşılaşılan en yaygın ruh sağlığı sorunları arasında kaygı, depresyon, umutsuzluk, deliryum, çaresizlik, travma sonrası stres bozukluğu, akut stres bozukluğu, bilişsel bozukluk, alkol ve madde kullanımı vb. sayılabilir (Yıldırım, 2020: s. 157-158).

Sağlık Kaygısı: Bulaşıcı bir hastalık sırasındaki sağlık kaygılarına genellikle hastalık nedeniyle ortaya çıkan normal kaygılar denir. Hemen hemen herkes ölümcül bir hastalığa yakalanabilir. Hastalıklarla ilgili belirsizlik sağlık kaygısını da artırmaktadır. Beklenmedik durumun, sağlık kaygılarına yol açtığı ve bunun salgınla mücadelede zorluklar yarattığını söylemek daha doğru olacaktır. Sağlık kaygısı ile ilişkili psikolojik belirtiler yönetilemiyorsa bu genellikle psikolojik destek için yeterli bir neden olarak kabul edilir (Doğanyigit vd., 2022: 356).

Bulaştırma korkusu: Başkalarına bulaştırma korkusu, salgın hastalıklar sırasında belirli bir sağlık kaygısı biçimidir. Hastalığı sadece kendilerine değil sevdiklerine ve yakınlarına da bulaştırma korkusu insanlar açısından stres kaynağıdır. Bu nedenle, bulaşma korkusunun değerlendirilmesi önemlidir. Bir salgın sırasında sağlık kaygısının boyutlarını değerlendirirken; insanların kendilerinin hastalanma korkuları olduğu gibi, başkalarına bulaştırma korkuları da kendi değerlerine göre değerlendirilmelidir.

Depresyon: Bireylerin kendisini huzurlu ve mutlu hissetmesi, kısmen de olsa yaşadığı olaylarda kontrol mekanizmasının kendi elinde olduğu hissi, depresyon

gelişimini engelleyen faktörlerdendir. Her an hastalığın bulaşabileceği ve tehlikenin oluşabileceği duygusu salgınlar döneminde hissedilen huzuru engellemektedir. Ayrıca ne yapılırsa yapılsın yeterince önlem alınması durumunda bile hastalığın bulaşabilmesi bireylerin olayları kontrol edemeyebileceği durumu depresyonun gelişmesine neden olmaktadır. Başka zamanlarda ilgi gösterdikleri etkinliklere karşılık ilgilerin azalması, depresif duygu durumu veya depresif üzüntü, dikkat, enerji, uyku, iştah sorunları, intihar riski, suçluluk ve umutsuzluk gibi bir takım bulgu ile birlikte görülmektedir (Çakır Kardeş, 2020: 162-164).

Bireyler bunların dışında karantina ve ani izolasyon ile karşılaştıklarında öfke, korku ve depresyon tepkisi gösterebilirler. İnsanlar için karantina, insan davranışları üzerinde travmatik bir olaya yol açabilir. Salgın sürecinde, sevdiği bir yakınının kaybını yaşama gibi travma olarak algılanabilecek olaylar depresyon gelişimine sebep olabilir. Hastalık ile mücadele etmede yetersizlik duygusu ve umutsuzluk da depresyon gelişmesine neden olabilmektedir. Sevdiklerinin acı çekmesi karşısında onlara yardım edememek durumu daha da zorlaştırmaktadır. Cenaze definlerinin salgın hastalıktan dolayı belli birtakım kurallara bağlı olarak gerçekleştirilmesi hatta cenaze törenlerine katılamama sevdiklerine karşı son görevini tam anlamıyla yerine getiremeyen bireylerde yetersizlik duygusuna sebep olmaktadır.

Panik Atak: Salgınlar sırasında anksiyete bozuklukları oranlarında artışlar meydana gelebilir. İnsanlar panik durumlarında bedensel bir veya birkaç belirtin ardından kendilerine daha kötü bir şeyler olacak endişesine bürünürler. Pandemi dönemlerinde bireyin salgına yakalandığı ve salgını çok kötü şartlarda geçireceği endişesi kolaylıkla ortaya çıkabilmektedir. Endişelerin en büyüğü bireyin kendisinin veya sevdiklerinin başlarına kötü bir şeyler geleceğine dairdir (Yıldırım, 2020: 161).

Depresyon gibi panik atak da karantina ve yardım alamama dahil olmak üzere bireylerin öteden beri alışlagelmiş yaşam standartlarının aniden kötüleşmesine karşı geliştirdiği bir tepkidir. Panik atakların artmasına ilaçların yan etkileri sebep olabilir.

Obsesif Kompulsif Bozukluklar: Pandemi dönemlerinde hastalığın bulaşabileceği düşüncesi en büyük kaygılardan biridir. Kıyafet, yiyecek veya ellerin kirlendiğine ilişkin düşünceler sıklıkla gözlemlenen olaylardır. Bireyler ellerini dezenfekte ettiğinde veya

yıkadığında tam temizlenmediğine dair kötü bir düşünceye kapılarak tekrardan yıkama davranışlarında bulunabilirler. Ayrıca bu davranışlara mutsuzluk ve uykusuzluk gibi semptomlar eklenebilir.

Travma Sonrası Stres Bozuklukları: Salgının kitlesel bir travmatik olay mı, psikolojik sorun mu yoksa bulaşıcı bir hastalık mı olduğu sorusu derinlemesine araştırılması gereken bir durumdur. Kitlesel travmalar genellikle tek seferde yaşanılıp biten olaylar olarak tanımlanmaktadır. Ancak uzun süren işkenceler, savaş ve tutsaklık gibi kısa sürede sona ermeyen travmatik olaylardan da bahsedilebilir. Pandemiler de travmatik yaşantılar olarak değerlendirilebilir. Hastalık döneminde ölümcül sonuçlar gibi travmatik algıları içeriyor olması, sevdiklerini kaybetme riski, bu süreci yalnız yaşıyor olmak veya sevdiklerini kaybetmiş olmak gibi pek çok travma yaşanılabilir.

Deliryum: Yaşlılık döneminde veya salgın döneminde salgın sebebiyle çevreden ayrıştırılmaya bağlı olarak deliryum ihtimali ortaya çıkabilir. Özellikle yaşlılarda sosyal desteğin azalmasıyla birlikte mevcut tedavilerin aksaması, sosyal desteğin azalması, durumu tetiklemektedir. Duyusal yoksunluk ve bireylerin yönelimini sağlayan, güvence olarak görülen ve destek sunan iletişimin ve sosyal ilişkilerin kısıtlanması da deliryuma yatkınlığı arttırmaktadır. Deliryum, akut beyin yetmezliği olarak da bilinmesiyle birlikte ruhsal yapı işlevlerinin azalmasıdır (Yıldırım, 2020: 162-163). Kısa süre içerisinde davranışsal uygunsuzluklar ve dikkat yetersizliği gösterebilir. Algısal değişiklikler, halüsinasyon gibi belirtiler görülebilir. Bilişsel ve işlevsel düzelmeyi kötüleştiren deliryum, yaşam kalitesinin de azalmasına neden olur. Hatalar için kalıcı bir psikiyatrik hizmet gereksinimi ortaya çıkarabilir.

Alkol Kullanımı: Bireyler zor durumda olduklarını düşündüklerinde zaafıları ortaya daha kolay çıkabilmektedir. Büyük travmatik olaylardan sonra ilaç, sigara, alkol ve madde kullanımında artışlar görülmektedir. Pandemi sosyal iletişimin azalmasına ve bireylerin zorlandığı alanlarda davranışlarının güçleşmesine neden olur. Farkında olmadan bireylerin ne yapıp yapmaması gerektiğini söyleyen, kontrol eden, sosyal normlara ve kurallara uyma etkisi strese sokabilmektedir. İnsanların uzun süre izolasyonda kalması salgın dönemlerinde toplumları en çok etkileyen olgudur. Bireylerin izolasyonda kalması onları sosyal ve bedensel aktivitelerden alıkoyarak temin edilmesi

durumunda alkol ve madde kullanımı için gereken ortamı sağlamaktadır. Pandemi döneminde bireylerin karşı karşıya kaldığı bir diğer etki ise pandeminin ölümcül etkileri olmasından dolayı ortaya çıkan kaygılardan dolayı madde ve alkol kullanımının artması durumudur. Bununla birlikte bağımlılık poliniklerine başvuru açısından herhangi bir yoğunluk olduğu gözlemlenmemektedir (Semerci, 2022: 348).

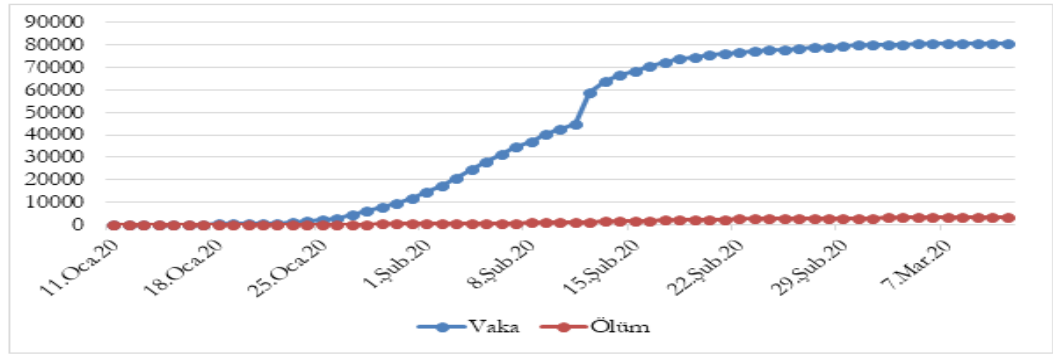
1.3. COVID -19 PANDEMİSİNE YAKLAŞIMLAR

Aynı krizi yaşamamıza rağmen, her ülke krize farklı tepki vermiştir. Çalışma kapsamında İtalya, Almanya, Türkiye, Amerika Birleşik Devletleri ve Çin'in Koronavirüs salgınına ilişkin aldığı önlem ve tedbirler kriz yönetimleri ve yaklaşımlarına değinilecektir.

1.3.1. Çin ve Covid-19 Krizi

Çin, Koronavirüs pandemisini ilk yaşayan ülke olmuştur. 2019 yılının sonlarında, virüsün ilk vakası Çin'in Wuhan kentinde ortaya çıkmıştır. Çin, ilk başlarda hastalığı saklama yoluna gitmiş ve semptomları olanların zatürre olduğunu dünya kamuoyuna açıklamıştır. Daha sonra bu hastalığın zatürreden daha farklı bir hastalık olduğu ortaya çıkmıştır. Amerika Birleşik Devleti yetkilileri virüsün, Wuhan şehrindeki bir balık pazarından kaynaklanmış olabileceğini duyurdu ve Çinli yetkililer, bu pazarı kapatmışlardır. Kapatma kararının ardından yeni tedbirler alınarak 3 Ocak'tan itibaren Wuhan'dan seyahat eden yolcular tıbbi muayeneye tabi tutuldular. 7 Ocak 2020'de söz konusu virüsün zatürreye neden olan bir virüs değil yeni bir virüs olduğu, bu virüsün doğrudan solunum yollarını etkileyen 2019-nCoV olduğu açıklandıktan sonra ilk ölüm 11 Ocak 2020'de Çin'de meydana gelmiştir (Akar, 2021: 248-249).

Mart ayından itibaren Çin'de sokağa çıkma kısıtlamaları kademeli olarak hafifletildi. Bu doğrultuda her haneden bir kişinin dışarı çıkmasına izin verildi, toplu taşıma faaliyete geçti, alışveriş merkezleri açıldı. Son derece sıkışık bir ülke olan Çin'de normalleşme prosedürlerinin ardından maskeler ve mesafe kuralları sıkı bir şekilde uygulandı.



Şekil 8. Çin’de Koronavirüs Vaka ve Ölüm Sayısı (11 Ocak-11 Mart)

Kaynak: (Akar, 2021: s. 249)

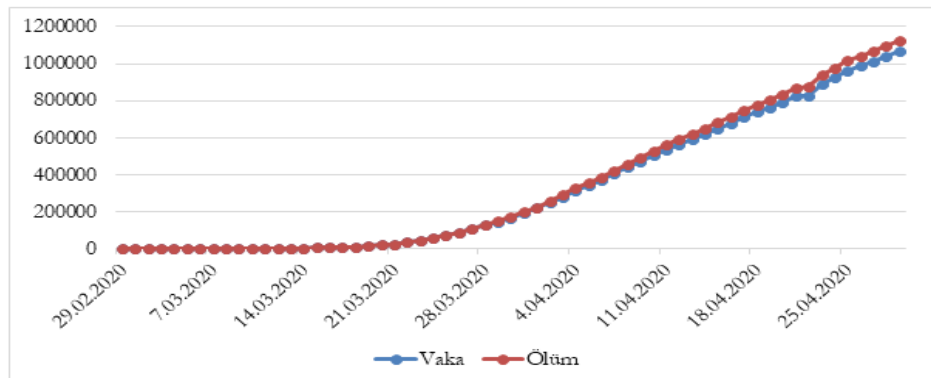
Çin hükümetinin pandemi ile mücadeledeki başarısındaki kilit faktör gerçekçi yaklaşımı ve salgına karşı hızlı tepki vermesi olmuştur. Proaktif bir yaklaşım, krizleri önlemede en etkili yaklaşım olarak kabul edilir ancak bu yaklaşım tüm krizleri önleyemez. Alınan kararların tamamını reaktif kriz yaklaşımı olarak değerlendirmek gerekir.

1.3.2. ABD ve Covid-19 Krizi

Amerika Birleşik Devletleri pandeminin ilk başlarında ciddi bir yaklaşım sergilemeyerek bunu bir siyasi propaganda yapmıştır. Başkan Trump, salgının demokratlar tarafından kendisine zarar vermek için uydurulduğunu söylemiştir. Ancak mart ayı sonlarında resmi verilere göre 80 binden fazla kişinin salgına yakalandığını ve 2 bin 800 kişinin de yaşamını yitirdiğini bildirmiştir (Akar, 2021: 250). Ülke genelinde vaka ve ölüm sayılarının artmasıyla birlikte Koronavirüsün ne kadar tehlikeli olduğunu hissetmeye başlayan Trump, eylemlerinde ve söylemlerinde köklü değişiklikler yapmak zorunda kalmıştır. Salgına karşı verilen mücadeleyi bu kez bir savaş olarak değerlendiren Trump, salgının gelişinin ülke yönetimi tarafından çok önceden haber alınmasına rağmen zamanında gerekli önlemlerin alınmaması vaka ve ölüm oranlarında ABD’nin ilk sıraya yükselmesine neden olmuştur.

ABD Başkanı Trump, halkın sağlığından ziyade kendi seçim çalışmalarına öncelik vererek halk sağlığını her ne kadar ikinci plana atsa da ülke genelinde ölüm sayılarının artışıyla birlikte önlemler almıştır.

Çin’de ilk vakanın görülmesinden çok sonra, vakaların artmasıyla birlikte ekonomiye salgından daha çok önem vermek isteyen ABD yönetimi tarafından birtakım önlemler alınmıştır. Çin’de bulunan yabancıların ülkeye girişinin engellenmesine dair önergeyi Trump, 31 Ocak 2020’de kabul etmiştir (BBC, 2020). ABD Dışişleri Bakanı’nın Çin’e seyahat uyarısı yaptıktan sonra Çin ile ABD arasındaki uçuşlar iptal edilmiştir. Avrupa ve İran’dan gelenler için de ilerleyen dönemlerde önlemler alınmaya başlanmış, Güney Kore ve İtalya’dan gelenler için zorunlu sağlık taramaları yapılmıştır. Bu önlemlere ek olarak ülke ekonomisinin teşvik edilmesi adına teşvik paketleri açıklanmıştır. Tüm Amerikalılar için açıklanan ilk teşvik paketinde genişletilmiş işsizlik sigortası, gıda güvenliği ve ücretli izin gibi önlemler alınmıştır (Önder, 2022: 72).



Şekil 9. ABD’de Koronavirüs Vaka ve Ölüm Sayısı (29 Şubat-29 Nisan)
Kaynak: (Akar, 2021: s. 250)

Mart ayının sonuna gelindiğinde ülke içinde eğlence mekanlarının ve okulların kapatılması gibi sıkı tedbirler uygulamaya konulmuştur. Birçok eyalette sokağa çıkma yasakları getirilmiştir. Ancak ülke genelinde ölüm ve vaka oranlarında salgınla mücadelede alınan önlemlerin pek de etkili olmadığı görülmüştür. İlk vakanın tespit edilmesinin ardından iki ay sonra önlemler alınmaya başlanması bu durumun en önemli nedenidir. Önlem almada geç kalan ve ekonomiye öncelik veren ABD yönetimi, bunun sonucunda sağlık hizmetlerine daha büyük bir yükün yüklenmesine sebep olmuştur.

Ülke genelinde özel sağlık sigortaları ve özel hastaneler üzerine kurulmuş olan bir sistem bulunmakla birlikte ülke nüfusu içerisinde bir kesimin sağlık sigortası bulunmamaktadır. ABD, bu kriz döneminde sağlık hizmetlerinden sigortasız olanlar için sadece Koronavirüs testini ücretsiz hale getirmesine rağmen testi pozitif çıkan bireyler sigortasız olduklarından dolayı sağlık hizmetlerinden mahrum kalmışlardır. Eyaletlerin

bazıları sigortasız bireylere sağlık hizmetine ulaşma noktasında kolaylıklar sağlasa da bu politika ülke geneline sirayet etmemiştir (Uğurlu ve Arslan, 2020: 23).

ABD'nin salgın döneminde başarısız olmasıyla ilgili olarak birçok sebep sayılabilir ancak en önemlisi Trump'ın zamanında salgının farkına varamaması ve gerekli önlemleri almaması gösterilebilir. Ayrıca ülke nüfusuna göre Amerikan sağlık sistemindeki eksiklikler ve yeterli testin yapılamaması da bu dönemde başarısız olunmasına sebep olmuştur. Siyasi ve ekonomik kaygılar sonucunda sağlık sistemindeki adaletsizlikler ve önlemlerin geç alınması dünyanın en büyük ekonomisine sahip ABD'nin salgın döneminde başarısız olmasına neden olmuştur.

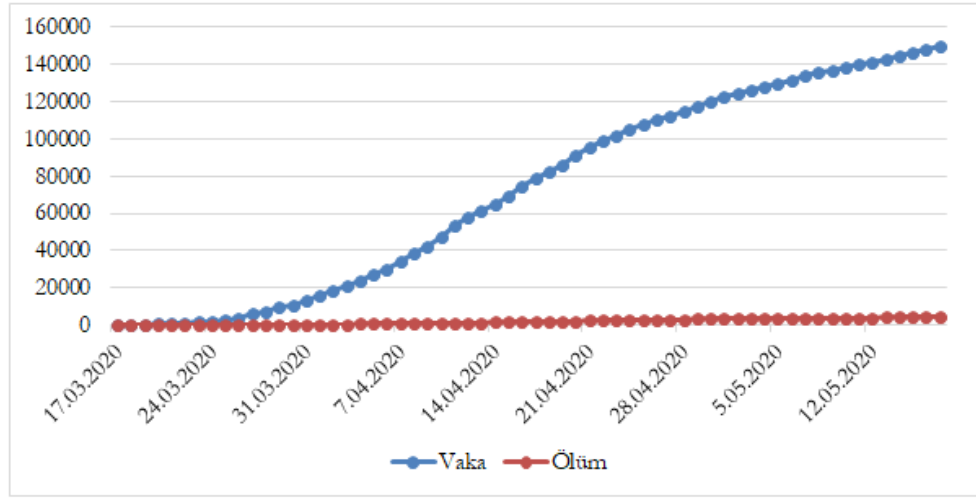
1.3.3. Türkiye ve Covid-19 Krizi

Türkiye, Dünya Sağlık Örgütü'nün Covid-19'u pandemi olarak ilan etmesinden çok daha önce Sağlık Bakanlığı bünyesinde Koronavirüse karşı operasyon merkezini oluşturmuş, 10 Ocak'ta ise hükümete öneri sunmakla yol gösterici Bilim Kurulunu oluşturmuştur. Sağlık Bakanlığı tarafından ilk pandemi rehberi hazırlanarak Rusya, Çin ve ABD gibi ülkelere gelen yolcuların 20 Ocak'ta ateşlerinin ölçülmesi kararlaştırılmıştır (Akar, 2021: 251).

Salgınla alakalı olarak Sağlık Bakanı Fahrettin Koca tarafından yapılan açıklamada (Sağlık Bakanlığı,2020), Dünya Sağlık Örgütü'nün şu an ülkemiz için termal kamerayı önemsemediğini ancak bu bağlamda termal kamera başta olmak üzere bütün hazırlıkların yapıldığını belirtmiştir. Ülkemiz için herhangi bir tehlikenin olmadığını ve tedbirli olunması gerektiğini de sözlerine eklemiştir. Fahrettin Koca yapmış olduğu bu açıklama ile birlikte her türlü riske karşılık ülkemizin her türlü tedbiri aldığını tüm kamuoyu ile paylaşmıştır. Bu söylem karşısında salgına karşı mücadelesini proaktif bir yaklaşımla gerçekleştirdiğini söylemek mümkün olacaktır.

Ülkemizde ilk vakanın tespit edilmesinin ardından üniversiteler ve okullarda eğitim ve öğretime ara verilmesi gibi bazı tedbirler uygulamaya konulmuştur. İlerleyen zamanda ise eğitimin her kademesine uzaktan eğitimle devam edilmesi kararlaştırılmıştır. Yine alınan önlemler doğrultusunda 30 büyükşehirde ve vaka sayısının çok olduğu Zonguldak'ta hafta sonları sokağa çıkma kısıtlamaları getirilmiştir. Koronavirüsten

kaynaklanan ilk ölüm haberi ülkemizde 17 Mart 2020’de gelmiştir (Kasapoğlu Turhan, 2020, 553). İlerleyen zamanlarda vaka ve ölüm sayılarında artışlar yaşanmasıyla birlikte özel hastaneler ve devlet hastaneleri pandemi hastanesi ilan edilmiştir. İnsanların sabit kalmaları sağlanarak ülke geneline salgının yayılması engellenmiştir.



Şekil 4. Türkiye’de Koronavirüs Vaka ve Ölüm Sayısı (17 Mart-17 Mayıs)

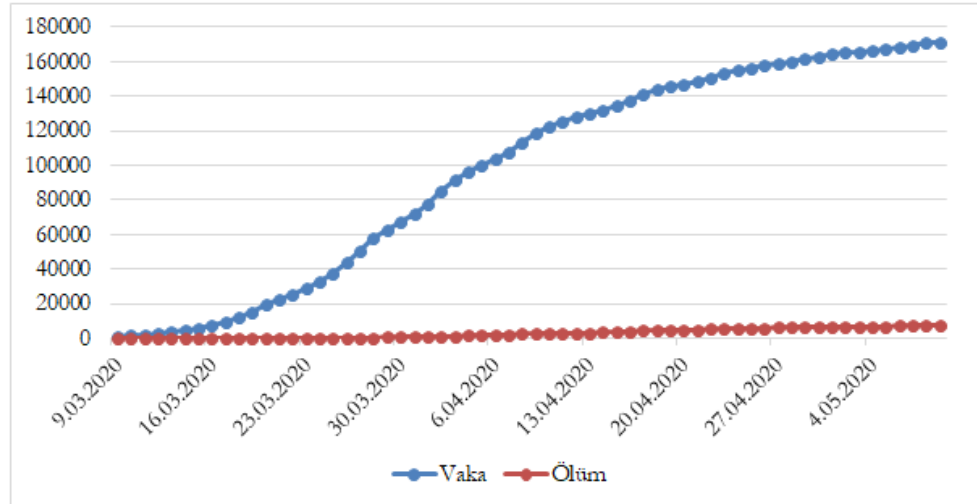
Kaynak: (Akar, 2021: s. 252)

1.3.4. Almanya ve Covid-19 Krizi

İlk vakanın Münih’te görülmesinin ardından Almanya’da yetkililer tarafından Koronavirüs testi pozitif çıkan kişiler ve temaslıları yakın takipte tutularak virüsün yayılımı kontrol altına alınmaya çalışılmıştır. Etkin bir şekilde bu kişilere karşı yürütülen filyasyon çalışmalarına karşın, ülke çapında ilk vakanın görüldüğü tarihte herhangi bir önlem alınmamış hayat normal şekilde devam etmiştir. 15 Şubat’ta 300 kişinin katılmış (Akar, 2021: 253) olduğu karnavalın ardından Covid 19 vakalarında ülke genelinde artışlar meydana gelmiştir. Almanya’da bu karnaval pandeminin başlangıcı olarak kabul edilmektedir.

Yapılan karnaval kutlamalarının ardından Koronavirüs vakalarında iki hafta sonra artış meydana gelmiştir. Almanya genelinde 22 Mart tarihinde ülke genelinde sosyal mesafenin korunması, restoranların kapatılması ve sokağa çıkma kısıtlamasına yönelik ilk önlemler alınmıştır. Almanya genelinde bu tarihte vaka sayısı 24 bin 873’e

yükselmiştir (Akar, 2021: 253). Özet olarak Koronavirüs pandemisinin yayılmaya başladığı ilk dönemlerde Almanya’da salgının çok ciddiye alınmadığı ve bazı önlemlerin uygulanmasında ise geç kalındığı görülmektedir. Koronavirüs salgınına geç tepki veren Almanya, salgının yavaşlatılması için elzem önlemlerin geç almasına rağmen güçlü sağlık sisteminin varlığı sayesinde ilk şoku atlatıp salgını kontrol altına almayı başarmıştır (Hüsmenoğlu ve Yılmaz Kuşaklı, 2021: 158).



Şekil 11. Almanya’da Koronavirüs Vaka ve Ölüm Sayısı (9 Mart-9 Mayıs)
Kaynak: (Akar, 2021: s. 253)

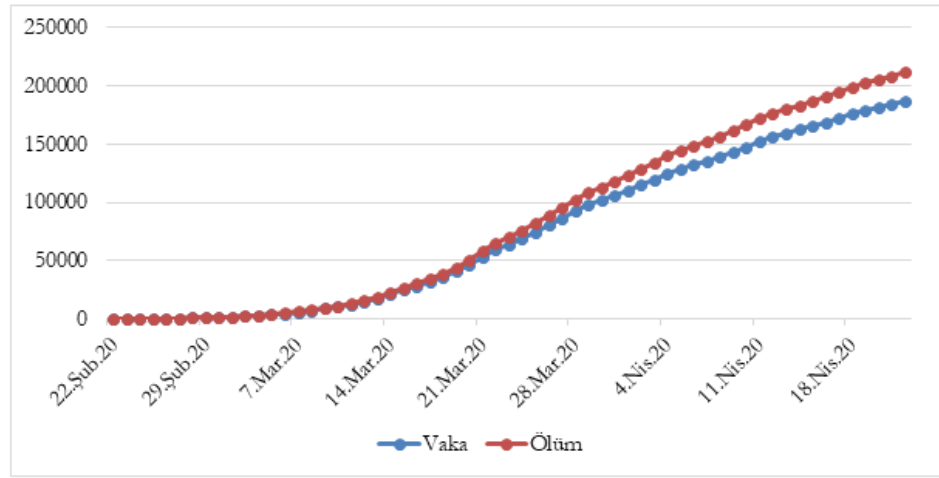
1.3.5. İtalya ve Covid-19 Krizi

Avrupa’da Koronavirüs salgınından ilk etkilenen ülke İtalya olmuştur. İtalya’da önlemlerin geç alınması ve turistlerin rağbet ettiği bir ülke olmasından dolayı Avrupa’da pandeminin merkezi olmuştur. İtalyanlar hastalığı çok ciddiye almamış ve hükümetin uyarılarına rağmen normal hayatlarına devam etmişlerdir.

İlk ölüm vakasının gerçekleşmiş olduğu 22 Şubat 2020’de İtalyan hükümeti ülke geneli harici sadece vakaların çok görüldüğü 11 bölgeyi çok riskli tabir edilen kırmızı bölge olarak ilan ederek okulları tatil edilmesi ve sokağa çıkma kısıtlaması uygulamalarına gitmiştir (Telli ve Altun, 2021: 95). Ancak alınan önlemlere rağmen İtalya, Avrupa ülkeleri içerisinde vaka sayılarının en hızlı tırmandığı ülke olmuştur. Çin dışında salgının bu kadar uzaklara yayılmasının sebebi nüfus yapısına, kültürel yapısına,

İtalyan hükümetinin kriz yönetimindeki başarısızlığına ve sağlık sistemindeki yetersizliklere bağlanmaktadır.

9 Mart 2020 tarihine gelindiğinde ise; sağlık ve iş nedenleri dışında tüm seyahatler yasaklanmış, ülke genelinde karantina ilan edilmiş, tüm spor etkinlikleri durdurulmuştur. Ayrıca kafe ve restoranların çalışma saatleri 06-18 olarak düzenlenmiş, cenaze törenleri ve dini törenler askıya alınmış, kayak tesisleri, havuz, spor salonu, müze, gece kulübü, sinema ve tiyatrolar kapatılmıştır (Akar, 2021: 254).



Şekil 12. İtalya’da Koronavirüs Vaka ve Ölüm Sayısı (22 Şubat-22Nisan)

Kaynak: (Akar, 2021: s. 254)

Devletlerin yönetme kapasitelerinin yanı sıra sağlık altyapıları salgınla mücadelede etkili olmuştur. Covid-19, tarihsel süreçte ortaya çıkan salgınlardan farklı olarak hızlı bir şekilde yayılım gösterip tüm dünyayı etkisi altına almıştır. Gelişmiş ülke olarak sayabileceğimiz; ABD, Almanya, İtalya, Çin, vb. ülkeler diğer ülkelere karşı üstün olmalarına rağmen salgınla mücadelede diğer ülkelere kıyasla büyük bir fark yaratamamıştır. Gittikçe daha çok küreselleşen dünyamızda salgınların yaşanacağı açık olmakla birlikte bu salgınların şiddetini onlarla mücadele eden ülkelerin karar mekanizmaları belirleyecektir.

2. BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNİN ÇERÇEVESİ

2.1. KAMU YÖNETİMİNİN TEORİK ÇERÇEVESİ

Yeni Kamu Yönetimi terimi, geleneksel kamu yönetimi anlayışının doğasında var olan verimsizliklerin üstesinden gelmeyi amaçlayan geniş bir teknik perspektifi ve yelpazeyi kapsamaktadır. Yeni Kamu Yönetimi anlayışı 1980’lerde yayılmaya başlamış ve dünya genelinde 1990’lı yıllarda yoğun bir şekilde uygulanmaya başlanmıştır. Bu yeni anlayış ilk defa Margaret Thatcher döneminde İngiltere’de ortaya çıkmıştır (Erol, 2021: 51-52). Bu yönde uygulanmaya çalışılan politikaların benzerine o dönemde Ronald Reagan yönetimindeki ABD’de rastlanmıştır. Bu anlayış ülkemizde, zihniyet dönüşümü ve bir başlangıç noktası anlamında; özelleştirme, özel sektörün teşvik edilmesi ve bürokrasinin azaltılması gibi örneklerde görülmüştür.

Thatcher Dönemi ile birlikte yeni sağ akımının da etkisiyle muhafazakâr hükümetler, kamu yönetiminin yapısı, işleyişi ve hizmet yönetimine getirmiş oldukları eleştiriler, yönetim anlayışının değiştirilmesi ve kamu alanının küçültülmesinde önemli etken olmuştur. Küreselleşmeyle birlikte ulusal işletmelerin hem uluslararası hem de ulusal rekabet düzeylerini koruma düşüncesiyle otoritesini sağlama düşüncesi, kalitede yenilik sağlamaları, müşteri taleplerine odaklanmaları ve hiyerarşik yapıları esnetmeleri gibi etkenler de Yeni Kamu Yönetimi anlayışının gelişim sürecinde önemli bir yere sahiptir.

Yeni Kamu Yönetimi anlayışının hem getirmek istediği yenilikleri hem de temel felsefesini anlamak için ortaya çıktığı dönem ile birlikte ele alınması gerekmektedir. 1929 yılında yaşanan Büyük Buhran Ekonomik Krizi ve II. Dünya Savaşı’nın ardından refah devlet anlayışı ve Keynesyen politikalarının benimsenmesiyle birlikte her alanda devletin yükü artmıştır. Devletin artan bu yüküyle birlikte dünya genelinde 1970’li yıllarda petrol krizinin yaşanmasının sonucunda ekonomik sıkıntılar devletlerin oldukça zor duruma düşmesine sebep olmuş ve devletlerin üzerinde kambur gibi bulunan yüklerin hafifletilmesi için daraltılması veya küçültülmesi gerektiği ifade edilmektedir.

Küçülmeye gidilen alanlarda kamu faaliyetlerinin ve örgütlerinin özel işletme anlayışıyla yeniden yapılandırılması gerektiği ifade edilmiş ve devletin genel olarak asli görevlerinin dışında kalan diğer alanlardan çekilmesi, faaliyetlerde bulunduğu alanlarda ise hangi hizmeti veya malı ne kadar üreteceği, bunlardan kimlerin yararlanacağı ve standardının nasıl olacağını, karlılık, verimlilik ve rekabet ilkeleri doğrultusunda piyasa mekanizmaları tarafından belirlenmesi gerektiğini belirtmiştir. Temel hizmetlerden ayrıca yeterli şekilde yararlanamayan bireyler için Keynesçi devlet anlayışından vazgeçilmesi, refah devlet anlayışından kopuş, piyasaya dayalı devlet anlayışıyla hareket edilmesi ve bunlara yönelik transfer ve sosyal güvenlik harcamalarının azaltılması istenmiştir.

1980'li yıllardan itibaren idari yapılar, geçmişten farklı olarak hem pratikte hem de literatürde ortak kabul edilen uygulamalara, prosedürlere ve kurallara konu olmuştur. Gerçekleşen değişimlerin varlığına dair ortak bir görüş olsa da, boyutları ve yapısı itibariyle tarihsel yönetim süreci içinde önemli ölçüde değişen bu durumu tanımlamak için hangi terminolojinin kullanılması gerektiği konusunda ortak bir görüş bulunmaktadır. 1980'lerden bu yana idari süreç literatürde çeşitli terimlerle anlatılmaktadır. Bazıları bu dönemi geleneksel yönetimin yanı sıra idari reform ve kalkınma kavramı doğrultusunda tanımlamaya çalışırken, diğerleri bir önceki dönemin koşullarını öne çıkarmak için yeni bir isim vermeye çalışmışlardır. Değişimin önemi, yeniden yapılanma, liderlik değişimi, ulusal reform ve modern yönetim gibi terimlerle vurgulanmaktadır (Çiftçi, 2018: 5).

Dönem	Hakim Söylemin Özellikleri
1960'ların ortası-1970'lerin sonu	Akılcı hiyerarşik planlama ve fayda maliyeti analizi. Bilim ve Uzmanlık ilerlemeyi sağlayacak.
1970'lerin sonu-1990'ların Sonu	Yeni Kamu Yönetimi. Verimliliği arttırmak için iş teknikleri. Çok çeşitli problemlere çözüm olarak "daha iyi yönetim" in yükselişi.
1990'ların sonundan-2010	Baskın model yok. Yönetişim, ağlar, ortaklıklar, katılma, şeffaflık ve güven gibi çeşitli anahtar kavramlar.

Şekil 13. 1960 Sonrası Kamu Yönetiminin Özellikleri

Kaynak: (Çiftçi, 2019: s. 27)

Özel sektör yönetim anlayışı ve geleneksel kamu yönetimi anlayışı arasında Yeni Kamu Yönetimi anlayışı yer almaktadır. George Frederickson yapmış olduğu çalışmada (Erol, 2021: 53-54) bu anlayışın geliştirilmesi ve daha iyi anlaşılması için dört aşama üzerinde durmuştur. Öne sürmüş olduğu bu dört aşama: dağıtım aşaması, birleştirme aşaması, sınır değişimi aşaması ve sosyo-duygusal aşamadır. Ayrıntılı olarak bu aşamalar incelendiğinde Yeni Kamu Yönetimi anlayışı daha iyi anlaşılacaktır:

Dağıtım Aşaması: Dağıtım düzenleriyle yeni kamu yönetim anlayışı yakından ilgilenmektedir. Öncelik olarak kamu yararına sağlamış olduğu faydalar açısından bu ilgi, hizmet ve ürünlerin dışarıda bulunan belirli kişi kategorilerine dağılımını içermektedir. Dağıtım aşamalarının sonuçlarının görülmesi açısından kullanılan en önemli teknik yararlık-maliyet analizidir. Böylece bireyler için kamu programlarında yararlanma şekillerinin ölçülmesi amaçlanmaktadır. Alan, makam, insan gücü, para ve öncelikler için verilen kurum içi yarış önem arz etmektedir.

Birleştirici Aşaması: Kamu kurumlarında çalışanların koordine edilmesinde yetki hiyerarşileri önemli araçlardır. Resmi hiyerarşi, süreklilik ve daimilik arz eden bir kurumun en kolay ve açık bir şekilde tespit edilebilecek yönüdür. Fakat hiyerarşinin amaca zarar veren yönü de bulunmaktadır. Yeni Kamu Yönetimi anlayışında ise daha az yapısal, daha az otoriter ve daha az resmi birleştirici teknik bulunmaktadır. Yeni anlayışa göre alt ve üst yöneticiler arasında denge kurulması istenmektedir.

Sınır Değişimi Aşaması: Bu aşama, kamu kurumlarının grupları ve kamu kurumları ile müşteriler arasındaki genel ilişkiyi ifade etmektedir. Kamu kurumları kendilerini ekonomik, sosyal ve siyasal yarış ortamlarında bulmaktadır.

Sosyo-Duygusal Aşama: Birbirinden farklı olarak nitelendirilen hem grupsal hem de bireysel özellikler taşıyan Yeni Kamu Yönetimi anlayışının kullanmış olduğu sosyo-duygusal eğitim teknikleri yönetimdeki değişiklikler açısından önem arz etmektedir. Kullanılan bu teknikler, bireylerin heyecanının ve çatışmalarının tolere edilmesini, belirli şartlar altında büyük riskler alınmasını ve bir kimsenin otoriteye olan bağlılığını azaltılmasını sağlamaktadır.

Tablo 5. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Yapısal ve İşlevsel Dönüşümlere Etkisi

Etki Alanı	İçerik
Yerel Yönetim Sistemlerine Etkisi	Yeni Kamu Yönetimi anlayışı, ülkelerin yerel yönetim sistemini de önemli ölçüde etkilemiştir. Kimi ülkelerde yerel yönetim sayısı azalırken, kimi ülkelerde güçlendirmeye çalışılmış, kimi ülkelerde ise yeni yönetim birimleri kurulmuştur. Örneğin; Almanya, İngiltere ve Avusturya’da yerel yönetim sayısı azaltılmış ve birçok yerel yönetim birimi de birleştirilmiştir. İsveç, Almanya ve Fransa gibi ülkelerde yerel yönetimler güçlendirilmiştir. Fransa, İspanya, Portekiz ve Belçika’da “Bölge Yönetimleri” adı altında, Türkiye’de ise “Büyükşehir Belediyeleri” adı altında yeni yerel yönetim birimleri oluşturulmuştur.
Kurumsal Yönetim Uygulanma Etkisi	Yeni Kamu Yönetimi anlayışı çerçevesinde işletme yönetiminde ve yönetim biliminde geliştirilen yeni teknik ve yöntemler yerel yönetim birimlerinde de uygulanmaya başlanmıştır. Örneğin; proje örgütleri, matriks örgütler, toplam kalite yönetimi ve düzenleyici kurumlar gibi yeni örgütlenme modelleri ve uygulamalar yerel yönetim birimlerine aktarılmaya başlanmıştır
Mali Yönetim Düşüncesine Etkisi	Yeni Kamu Yönetimi anlayışı, ilk önce “kaynakları iyi kullanma” düşüncesini kabul ettirmiştir. Daha sonra ise “yeni kaynak yaratma” düşüncesini yerel yönetim pratiğine girmesini sağlamıştır. Bu yeni düşünceyle birlikte birçok yerel yönetimde destek ve yardımcı niteliği taşıyan hizmetlerin önemli bir bölümü özel kesime ihale edilerek beşeri, teknik ve mali kaynak tasarrufu sağlanmıştır.
Yönetime Katılan Açısından Etkisi	Geleneksel kamu yönetimi anlayışında, vatandaşların yönetim sürecine katılması referandumlar, seçimler ve toplantılar gibi uygulamalar kapsamında ve sınırlı bir şekilde gerçekleştirilmekteydi. Yeni Kamu Yönetimi anlayışında ise “yerinden yönetim” kavramının genişletilmesiyle birlikte alternatif hizmet uygulamaları da gelişme göstermiştir. Örneğin; kent konseyleri, sivil inisiyatifler, yurttaş girişimleri ve çeşitli türlerdeki uygulamaların yerel yönetim birimleri tarafından dikkate alınmasıyla, yönetime katılım çeşitleri ve süreçlerin etkinliği artmıştır.
Alternatif Hizmet Sunum Biçimlerine Etkisi	Geleneksel kamu yönetimi anlayışında, yerel hizmetler ya merkezi yönetimler tarafından ya da doğrudan yerel yönetim birimleri tarafından yerine getirilmekteydi. Yeni Kamu Yönetimi anlayışında ise yerel hizmetler doğrudan yerel yönetim birimleri tarafından yerine getirilebileceği gibi, bu hizmetin mevzuatından ve niteliklerinden kaynaklanan bazı sebeplerden dolayı iktisadi teşebbüsler, özel sektör birimleri ya da sivil toplum kuruluşları tarafından da yerine getirilebilmektedir. Geleneksel anlayışta doğrudan hizmet arzı, emanet ve imtiyaz gibi yönetimler yağın bir şekilde kullanılırken, yeni anlayışta bu yönetimlere alternatif olarak; imtiyaz, ihale, yap-işlet-devret, yönetim sözleşmesi, hizmet sözleşmesi, kiralama gibi yeni yöntemler kullanılmaya başlanmıştır.
Yönetim-Birey İlişkisi Etkisi	Yeni Kamu Yönetim anlayışı, yönetim ve birey ilişkisi üzerinde önemle durmaktadır. Yeni anlayış, bireyleri yalnızca oturup hizmet bekleyen ya da dar anlamda “kullanıcı” algılayışının öncesinde, önemli bir unsur olarak yönetim mekanizmasıyla bütünleştirme amacındadır. Bu yüzden yeni yönetim anlayışı, bireyleri “halk” ya da “müşteri” olmanın da ötesinde “paydaş” olarak görmektedir.

Kaynak: (Erol, 2021: s. 159)

Yeni Kamu Yönetimi anlayışı, yalnızca yönetim tarzından bir değişiklik meselesi olmayıp aynı zamanda kamu sektöründe yeni bir yaklaşımın paradigma değişikliği olarak kabul edilmektedir. Bu yeni paradigma, geleneksel yönetimin hem temel yapısına hem kültürüne hem de doğasına meydan okumaktadır. Hiyerarşik bürokrasiden ziyade süreçlerden daha çok sonuçlara odaklanmayı, müşterilere yanıt vermeyi, piyasanın üstünlüğünü, kamu yönetiminden daha çok işletme yönetimine odaklanmayı, ekonomiklik, etkililik ve verimlilik ilkeleri üzerinde yoğunlaşmayı ve kaçınmaktan daha çok inisiyatif almayı savunmaktadır. Yeni Kamu Yönetimi anlayışı, her ne kadar teorik zenginlikten ziyade uygulama alanında daha zengin bir gelişme gösterse de kendi içinde teorik temellerinin de bütüncül ve tutarlı bir görüntü sergilediği belirtilebilir. Günümüzde yeniden incelendiğinde bu yeni yönetim tekniklerinin ve anlayışının toplumsal aşama ve modern teknolojik yapıyla esnek bir nitelikte ve uyum içinde olduğu gözlemlenmektedir.

2.1.1. Yönetim ve Kamu Yönetimi Kavramı

Yönetim, gelecekteki faaliyetlerin belirlenmesi amacıyla sonuçların değerlendirildiği ve önceden belirlenen amaçlara ulaşılması için kaynakların organize edildiği bir süreçtir. Geçmişten günümüze değin bu süreç incelendiğinde devletlerin başarılı olmasındaki en önemli etkidir. Bireylerin genel olarak bir arada yaşamalarının doğal bir sonucu yönetim kavramı olarak ifade edilmektedir. Çünkü bireyler, sosyal bir varlıktır. Bireyler yaşamlarını sürdürebilmeleri için diğer bireylerin varlıklarına gereksinim duymaktadır.

Aristo tarafından yalnız yaşayan kişinin ya hayvan ya da tanrı olabileceği ifade edilmiştir. Nitekim insanlar ve psikopatlardan kaçınlar bile var olmak ve var oluşlarını ifade etmeleri için varlıklarının devam ettirilmesini sağlayan bir topluma ve kendilerini destekleyen bir yönetim ve teşkilatlanma yapısına gereksinim duymaktadır (Yenisu vd., 2019: 515). Yönetim sürecinin dolayısıyla, bireylerin kendi başlarına yaptıklarıyla değil, birden fazla kişinin bir araya gelmesi sonucunda yerine getirildiği ifade edilmektedir.

Yönetim olgusu, büyük ve küçük tüm gruplarda mevcuttur. Yönetime bütüncül olarak bakıldığında, toplumda bir arada bulunan bireylerin yönetim ve onun bazı sorunları

ile iç içe olduğu unutulmamalıdır. Hem resmi kuruluşlarda hem de gayri resmi topluluklarda, istenen hedeflere ulaşmak için başkalarını etkilemek veya çalışmak için üstlenilen faaliyetlerin toplamı olarak ifade edilir. Devlet, en küçük toplumsal birim olarak aileden siyasal otorite olarak devlete doğru büyüyen, çeşitli düzeylerde yürütülen faaliyetler bütünü oluşturur. En geniş anlamıyla yönetim, ortak bir amaca ulaşmak için birlikte çalışan bir grup insanın eylemleridir.

Yönetimin bazı özellikleri:

- Belirli bir amacı gerçekleştirmeye dönük bir faaliyetlerin bütününe denir.
- İnsanlara hitap eden bir faaliyet olmakla birlikte insanı temel alır.
- Sorumluluk ve yetki yönetimde önemli bir faaliyettir.
- Başka bir faaliyeti uzmanlaşma ve iş bölümü üzerinedir.
- Düzenli bir faaliyet olmakla birlikte hiyerarşik bir düzende ortaya çıkar.
- Bir topluluk faaliyeti olarak önümüze çıkar.

Bireylerin kendilerini toplum olarak algılamaya başladıklarından ve toplum olarak yaşamaya başladıklarından beri yöneten-yönetilen ilişkisine ve örgüte ihtiyaç duymaktadır. İlkel toplumlarda görülen toplum içi ilişkilere dayanan devlet öncesi ilkel yönetim tecrübeleri günümüzde modern devletlerin temelini oluşturmaktadır.

Siyasal ve ekonomik ilişkilerin ve toplumsal ilişkilerin yoğunluk ve hacim bakımından giderek karmaşık bir hal aldığı günümüzde kamu ve devlet örgütleri giderek daha teknik ve karmaşık bir hal almıştır. Kamu yönetimi ile ilgili faaliyetlerin teknik ve karmaşık bir özellik göstermesi ve çoğalması kavramın çeşitli tanımlamalarını beraberinde getirmektedir. Kavramın bu nedenle tam olarak algılanabilmesi için çeşitli tanımlamalarının yapılması gerekmektedir. Wilson'a göre kamu yönetimi, amacı kamu hizmetini halkın zevk ve isteklerine göre olabildiğince verimli bir şekilde yürütmek olan kamu hizmetinin operasyonel veya pratik yönüdür (Erzurum, 2021: 7). Diğer bir deyişle kamu yönetimi, kamu yönetiminin yürütülmesi için gerekli olan grup veya bireysel çabaların senkronizasyonu olarak tanımlanabilir.

Kamu yönetiminin işlevsel ve yapısal olmak üzere iki yönü vardır. İşlevsel kamu yönetimi, kamu düzeni ve ahlakına ilişkin genel kuralların ve ilkelerin hayata geçirilmesi sürecidir. Bu süreç aracılığıyla, genel veya kapsayıcı kurallar, bireysel olayları çözmek için belirli kararlara dönüştürülür. Geniş anlamda kamu yönetimi, yürütme organının siyasi ortamında yer almaktadır. Bu açıdan kamu yönetimi, kamu politikasını tanımlama ve uygulama sürecidir. Yapısal kamu yönetimi, devletin örgütsel kavramını ele alır. Tüm devletler, kurallar veya yasalar tarafından belirlenen yükümlülükleri yerine getirmek için ulusal ve yerel düzeyde çeşitli kuruluşlara güvenir. Bahsedilen kamu kurumları devletin yapısal bir boyutunu oluşturmaktadır. Bu örgütlerin görevi, anayasa ve kanunla belirlenen görevleri yerine getirmektir. Bu noktada yönetim, bir siyasi kurumun yürütme organıdır.

Devlet ve toplum düzeylerinin varlığı ve devamlılığı, öncelikle kamu yönetiminin kesintisiz sürekliliğine bağlıdır. Demokrasilerde iktidar seçimlerle göreve gelir. Kamu yönetimi, kamu bürokrasisi ile mal ve hizmet sunduğu halk arasındaki ilişkiyi anlamayı ve geliştirmeyi amaçlayan bir disiplindir. Kamu yönetiminin temel amacı, kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde sunulabilmesi için mevcut kaynakların olabildiğince etkin kullanılmasını sağlamak, diğer bir deyişle bireylerin talep ettiği kamu hizmetlerini sağlamaktır (Aydın, 2013: 4).

Kamu yönetimi, kamu politikasının planlanması, düzenlenmesi, yönlendirilmesi, koordine edilmesi ve izlenmesi eylem ve süreçlerinde yönetici olarak hareket edenlerin işidir. Toplum sürekli olarak bir gelişim ve değişim döngüsü içindedir. Toplumun istek ve ihtiyaçlarını karşılamak için idari işlevleri yerine getiren kurumların kendileri de sürekli değişmekte ve yenilenmektedir. Bu değişim ve gelişmelere paralel olarak kamu yönetiminin tanımında da farklılıklar bulunmaktadır.

Tablo 6. Kamu Yönetiminde Yönetim Modellerinin Karşılaştırılması

Kriter	Bürokratik model	Yeni Kamu Yönetimi	Yönetişim
Yönetim Metodu	Hiyerarşi	Piyasa, eşitlik	Örtümcek ağı
Normatif Taban	İdare hukuku	Sözleşmeler	Anlaşmalar
Yönetim Stili	Bürokratik İdare	İşletmecî yönetim	Ortaklık- danışmanlık
İlişkilerin Özelliği	Baskı ve itaat	Rekabet ve işbirliği	Eşitlik ve karşılıklı bağımlılık
Faaliyetlerin Amacı	Düzenin sağlamlaştırılması	Değişimi teşvik etmek	Sosyal güven inşa etmek
Faaliyetlerin Yönelimi	Süreçler	Sonuçlar	İhtiyaçlar
Devlet Örgütlenmesi	Tek merkezli sistemler	Özerk Sistemler	Sivil toplum

Kaynak: (Akyol, 2017: s. 20)

Kamu yönetiminin etkinliğinin ve verimliliğinin artırılması için özel sektörün uygulama ve ilkelerinin kamu sektörüne uygulanması gerektiği fikri doğmuş, bunun sonucunda Yeni Kamu Yönetimi anlayışını ortaya çıkarmıştır. Değişen ve küreselleşen dünyanın getirdiği sorunlara çözüm bulamayan klasik kamu yönetimi anlayışı, bilgi çağının sorunlarına ve gelişmelerine çözüm bulmak için benimsenmiş yeni bir anlayış ve yönetim biçimi olan yeni bir yönetim anlayışına yerini bırakmıştır. Yeni Kamu Yönetimi kısaca üç madde şeklinde açıklanabilir: piyasa mekanizmaları, yönetim teknolojisinin kamu yönetimine uygulanması ve minimal devlet. Bu doğrultuda vatandaşlar müşteri olarak benimsenmiş, elde edilen sonuçlar için hesap verebilirlik ön plana çıkmıştır. Hizmet sunumunda kamu ve özel kuruluşlar arasındaki rekabet teşvik edilmiş ve merkezi olmayan bir yönetim anlayışı benimsenmiştir. Yeni Kamu Yönetimi bürokratik yönetim yöntemlerinden kaynaklanan sorunları çözmek için yeni mekanizmalar oluştururken yerel koşulları ve ulusal farklılıkları dikkate almaktır. Yeni Kamu Yönetimi 10 temel ilkedен oluşmaktadır (Tunçer, 2013: 287-288):

- Rekabet ortamının hizmet vericiler arasında sağlanması,
- Bürokrasiden topluma doğru kontrolün kaydırılması,
- Kurumlarda performanslarının ölçülerek çıktılara önem verilmesi,
- Misyonların ve amaçların yönlendirilmesi,
- Müşteri kavramının hizmetten yararlananlar olarak tanınarak onlara seçim hakkı verilmesi
- Problemlerin çözümünde reaktif yerine proaktif bir anlayışın sergilenmesi,
- Enerjinin para kazanmak içinde kullanılması,
- Yönetiminde katılımın artırılması ve otoritenin merkezden uzaklaştırılması,
- Piyasa mekanizmalarının bürokratik mekanizmaların yerine kullanılması,
- Toplumun problemlerinin çözülmesi için yalnızca kamu hizmetinin değil tüm sektörlerin harekete geçirilmesidir.

Kamu yönetimi, devlet faaliyetlerinin gerçekleştirilmesinde uygulanan bir sanattır. Kabul edilen tanımdan hareketle kamu yönetiminin hem bir etkinlik yönetimi olayı hem de bir entelektüel araştırma alanı olduğu belirtilmektedir. Geleneksel kamu yönetimi, risk almaktan kaçınan, prosedüre öncelik tanıyan, yetkileri kendinde toplamaya odaklanan ve kendini yönetime aday katı ve otoriter bir yönetimi sembolize eder. Ayrıca, karar almaların üst yöneticiler tarafından yapılarak katılımcılığın en az olduğu, yukarıdan aşağıya bir yönetim anlayışı içerisinde personel katılımının sınırlı olduğu verimliliğin ve yeniliğin yeterince takip edilmeyen bir yaklaşım olarak kabul edilmektedir (Yeyrek, 2014: 5).

2.1.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı

20. yüzyılın son dönemlerinde bürokraside toplumun müşteri odaklılık, yönetim ve şeffaflık gibi liberal demokratik yönelimlerle güçlenmesi sonucunda refah devlet anlayışı tartışılır bir hale gelmiştir. Bu durumun en önemli nedeni ise geleneksel kamu yönetiminin etkilerinin sert bir şekilde gösterildiği güncel gelişmelere karşılık olarak gerekli tepkiyi verememiş ve yaşanan değişimler karşısında daha etkin, demokratik, daha esnek ve verimli bir yönetim anlayışına geçişi sağlayamamış olması gösterilebilir (Erzurum, 2021: 22).

Yeni Kamu Yönetimi anlayışı, geleneksel yönetim anlayışına 1980’lerde alternatif olarak ortaya çıkmış ve idari, sosyal ve ekonomik sistemlerin yapısındaki ve faaliyetlerindeki değişikliklere giderek daha fazla hakim olmuştur. Yeni anlayışların ortaya çıkmasında yönetim anlayışındaki değişiklikler, uluslararası rekabet, küreselleşme, teknolojik değişim, önceden var olan bürokrasi algıları, ekonomide oluşan krizler, artan verimsizlik önemli bir etken olmuştur.

Keynesyen ekonomi politikası, 1929’daki Büyük Buhran’ın yarattığı ekonomik krizle birlikte devletlerin ekonomi politikalarında kendine yer bulmuştur. Artan devlet faaliyeti, bütçeden fahiş kamu harcamalarına neden olmuştur. Devletlerin sosyal ve ekonomik alanda artan rolü ve bu alanlar üzerindeki kontrolü 1973 petrol krizine kadar devam etmiştir. Kriz sonucunda devletler Keynesyen ekonomi politikalarını tekrar gözden geçirmeye başladılar. Kamu harcamalarını ön planda tutan devletler vergi

gelirlerini artırma yoluna giderek ekonomik krizle birlikte müdahaleci yaklaşımından minimalist devlet yaklaşımına geçmişlerdir. Yeni Kamu Yönetişim Yaklaşımı olarak adlandırılan bu anlayış, 1980'li yılların başından itibaren gündemde ve dünyanın birçok ülkesinde hakim olmaya başlamıştır. Ülkemizde Turgut Özal'ın izlediği politikaların bir sonucu olarak uygulanmıştır. Bu anlayış, devletin yalnızca sunabileceği hizmetlerden sorumlu olduğunu, bunun dışında diğer hizmetlerin özel sektöre sunulduğunu varsayar. Bu, verimliliği ve üretkenliği sağlamak içindir (Yılmaz, 2021: 75-76).

Tablo 7. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı ile Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Karşılaştırılması

	Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı	Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı
Yapı	• Merkeziyetçi • Hizmet Devleti • Büyük Ölçekli Yapı • Geniş Merkez • Katı Örgüt Yapısı • Katı Hiyerarşi • Bürokrasi Yönelimli • Yönetim (Administration) • Örgüt Merkezli • Kurallara Bağlı Yakından Kontrol • Sevk ve İdare • Bürokrat Tipi Yönetici • Az Yetkili Yönetici • Yetkiyi Toplayan • Üst Yöneticiye Bağlı Değerlendirme • Gizlilik • Hizmetlerde Nicelik • Kapalı Enformasyon Kanalları • Risk Almakta İsteksiz • Girdi ve Süreç Odaklı • Sabit Ücret • Birey Yönelimli	• Adem-i Merkeziyetçi • Minimal Devlet • Küçük Ölçekli Yapı • Dar Merkez-Geniş Çevre • Esnek Örgüt Yapısı • Yumuşak Hiyerarşi • Piyasa Yönelimli • İşletme (Management) • Müşteri-Vatandaş Merkezli • Vizyon Sahibi ve Esnek • Performans Hedefli Denetim • Yönetişim • Girişimci Yönetici • Yetkilendirilmiş Yönetici • Yetkiyi Paylayan • Çok Yönlü Değerlendirme • Şeffaflık • Hizmetlerde Kalite • Açık Enformasyon Kanalları • Risk Almakta İstekli • Çıktı ve Sonuç Odaklı • Performansa Bağlı Ücret • Ekip Yönelimli
Roller İlkeler Politikalar		

Kaynak: (Erol, 2021: s. 83)

Yeni Kamu Yönetimi dört farklı özellik temelinde değerlendirilebilir. Birincisi yeni yönetim anlayışının Max Weber'in bürokratik model öğrenme anlayışına karşıdır. Günümüzün değişen ortamında, bu model evrak işi ve verimsizlik kaynağıdır. Yeni Kamu Yönetiminde daha dar bir merkeze ve esnek hiyerarşilere sahip olması gerektiğini, yerinden yönetimde personele daha fazla sorumluluk verilmesi gerektiğini ve kamu organizasyon yapılarının optimal boyutta olması gerektiğini savunmuştur (Yılmaz, 2021: 76).

Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımının ikinci bir özelliği, devletlerin faaliyet alanlarını sınırlama ihtiyacıdır. Aslında bu anlayış minimal devlet kavramını desteklemektedir. Devlete piyasası mekanizmalarının kullanımı önerilmiştir. Devletin faaliyet alanının daralması sonucunda faaliyet ve bütçe bakımından küçülmüştür. Devletin müdahale alanı

daraldıkça, devleti özel sektöre bağımlı kılmakta ve bunun sonucunda kamu hizmetlerinin özelleştirilmesine yol açmaktadır.

Yeni yönetimin üçüncü özelliği, sadece siyasi liderlere değil, halka karşı sorumluluk hissetmesidir. Yöneticiler bu anlayışa dayalı kurallara göre hareket ederler ancak sorumluluklarını yerine getirmekten çok yaptıkları işin sonuçları için sorumluluk alırlar. Ayrıca, kamu politikası idare tarafından belirlenir, ancak karar alma tüm paydaşların katılımı ile yapılır. Bu nedenle prosedürler ve kurallar yerini sonuç odaklı ve performans odaklı hale getirmiştir. Karlılık, etkinlik ve verimlilik, yönetim sürecine rehberlik eden temel ilkeleri oluşturur.

Dördüncü ve son özellik ise özel sektör yönetim tarzının getirilmesidir. Bu şekilde devletin girişimci ruha sahip olması amaçlanır. Sonuç olarak bürokrasiye dayalı akılcılık anlayışının yerine toplum ve piyasa merkezli yeni bir akılcılık anlayışı ortaya çıkacaktır.

Yeni Kamu Yönetimi anlayışının sahip olduğu temel ilke ve özellikler incelendiğinde, kamu yönetiminde oldukça geniş kapsamlı bir paradigma değişimi yaşanmaktadır. Bu anlayışın genel olarak karakteristik özellikleri aşağıdaki tabloda belirtilmiştir.

Tablo 8. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Temel Karakteristikleri

Özelleştirme	Performans için hesap verilebilirlik	Performans ölçümü	Personel yönetimi (teşvikler)
Yerinden yönetim	Performans denetimi	Değişen yönetim tarzı	Kullanıcı ücretlendirme
Müşteri eksenli (tek noktadan alışveriş, durum yönetimi)	Bütçe kesintileri	Sözleşme	Siyaset ve yönetimin ayrılması
Stratejik planlama ve yönetim	Harcama belgeleri	Yönetimde özgürlük (esneklik)	Gelişmiş finansal yönetim
Tedarik ve üretimin ayrılması	Rekabet	Geliştirilmiş muhasebe	Bilgi teknolojisinin daha fazla kullanımı

Kaynak: (Erol, 2021: s. 60)

21. yüzyılda yaşanan değişimler devlet kavramını tartışmalı hale getirmiştir. Küresel ekonomik krizlerin etkisi, teknolojinin ve ekonominin hızla gelişmesi, her ülkede kamu politikalarında değişiklikler yapmaya zorlamaktadır. Bilişim teknolojilerinin hızlı gelişimi ve küreselleşmesi, sadece sosyal yapılarda değişimleri zorunlu kılmakla

kalmamakta, aynı zamanda insanların ihtiyaçlarını farklılaştırmaktadır. Bu farklılıkların sonucunda hizmetlere uygun yeni örgütler ortaya çıkmaktadır (Aydın, 2013: 7).

Tablo 9. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ile Birlikte Türk Kamu Yönetiminde Görülen Eğilimler

Eğitim	İçerik
Devletin rolü ve işlevlerinin yeniden tamamlanması	Devletin küçültülmesi, ekonomik nitelikli girişimler ve sosyal hizmetler dahil olmak üzere faaliyet alanının daraltılması, devletin rolünün ve işlevlerinin yeniden tanımlanması söz konusudur.
Özelleştirme	1994 yılında “Özelleştirme İdaresi Başkanlığı” kurulmuş ve özellikle 2003 yılından bu yana özelleştirme uygulaması giderek hız kazanmıştır. Kamu kuruluşlarının özele devredilmesi yoluyla kamunun küçültülmesi sağlanmakta ve kamu hizmet ve faaliyetlerine mümkün olduğunca özel sektörün katılımı da sağlanmaya çalışılmaktadır.
Yerelleşme	İl özel idareleri, belediyeler ve büyükşehir belediyeleri ile ilgili kanunlar yerel yönetimler adına olumlu bir şekilde yenilenmiştir. Bunun yanı sıra, yerel yönetim birliklerine yönelik ilk defa bir çatı kanun çıkarılmıştır. Böylece merkezi yönetimden yerel yönetimlere önemli ölçüde hem yetki hem de kaynak aktarılmıştır.
Bağımsız Düzenleyici Kurumlar	Bağımsız düzenleyici kurumlar, örgütsel yapı olarak bakanlıklardan ayrılmış, kanunla kendilerine verilen yetki ve sorumluluklarına sahip ne doğrudan seçilmişler tarafından ne de seçimle iş başına gelen görevliler tarafından yönetilmeyen yapılardır. Liberal politikalar devletin piyasadaki ekonomik gücünü bir yandan azaltırken, diğer yandan da düzenleyici gücünü artırmıştır.
Kamu Örgütlerinin İşletme Gibi Çalışması	Bürokratik modelden “Post-bürokratik” modele geçiş ve kamu örgütlerinin verimlilik, etkinlik ve tasarruf ilkelerine göre çalışması ve bir takım işletme yönetim tekniklerinin kamu yönetiminde uygulanması, bu eğilimin en önemli göstergelerindendir.
Örgütsel Yapılanmanın Yeniden Düzenlenmesi	Forint bürokratik yapıdan daha esnek ve daha küçük post-forint yapıya doğru bir evrimle söz konusudur. Hantal ve büyük örgütlerin, daha esnek, daha küçük ve daha hareketli küçük örgütlere bölünmek suretiyle daha hızlı hareket etmeleri amaçlanmıştır. Ayrıca matriks yapılanmalar ve proje bazında örgütlenerek çalışan yapılandırmalara doğru bir anlayış benimsenmiştir. Bağımsız düzenleyici kurumlar, Gelir idaresi Başkanlığı ve Afet ve Acil Durum Yönetici Başkanlığı, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı gibi kurumların yapıları buna örnek verilebilir.

Kaynak: (Erol, 2021: s. 115)

Kamu harcamalarında ve sosyal hizmetlerde hızlı ve istikrarlı bir artış batılı refah devletlerini mali bir krizle karşı karşıya bırakmıştır. Bu yüzden devletler daha etkili kurum ve mekanizmaları içeren yönetim yapıları geliştirmeye heveslidir. 1980'lerde ve 1990'larda, özellikle Batılı devletlerin kamu yönetim anlayışlarında büyük değişiklikler meydana gelmiştir. Geleneksel, bürokratik, katı ve hiyerarşik yaklaşımdan daha esnek bir anlayışı temsil eden yeni bir yönetime geçiş yaşanmıştır. Bu değişim, liderlik tarzında basit bir değişiklik olarak değil, 20. yüzyıl boyunca kamu sektörüne hakim olan geleneksel kamu yönetimi yaklaşımlarından Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımlarına kayması şeklinde görülmektedir.

2.1.3. Yeni Kamu Yönetiminin Temel Unsurları

Yeni Kamu Yönetimi anlayışı, siyasetten ziyade yönetimin verimlilik anlayışı ve performans değerlendirme ile kamu yönetiminin kullanıcı öder kuralını temel alarak sonuca yönelik amaçların belirlenmesi, müşteri yönelimli hizmet sunumu, rekabetin arttırılmaya çalışılması, kamu yönetiminden ziyade işletme yönetiminin çıkarılmaya çalışılmasına odaklanılması, etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik gibi kavramlar üzerine odaklanılmasını sağlayarak kamu yönetimi adına yeni değerlerin kazanılması sağlanmıştır. Her ne kadar Yeni Kamu Yönetimi anlayışı çeşitli kurumlardan besleniyor olsa da Yeni Kamu Yönetiminin esasen kuramlardan daha çok uygulamalar tarafından biçimlendirildiği kabul edilmektedir. Kamu yönetimi alanında 1980'li yıllarda reform programlarındaki ortak noktalar ve benzerlik uygulamaya konulması birçok bilim insanının dikkatini çekmiştir (Erzurum, 2021: 31).

Kamu yönetimi disiplini, devletin yasama, yürütme ve yargı organı tarafından belirlenmiş olan üst düzey ve politikalara uygun olarak kamu faaliyetlerinin nasıl etkin ve verimli sunulabileceği ile ilgili pratik bilgi ve kuramlardan oluşmaktadır. Tarihsel süreçte bu disiplinin önemli derecede birçok unsurdan etkilendiği söylenebilir. Siyasal ekonomi bu etkenlerin başında gelmektedir. Ayrıca hukuk ve hukuk ile ilgili kavramlar, devlet memurluğu, genel yönetim, bilim ve töre unsurları, mühendislik ve bilim ile siyasal ve insancıl ilişkiler etkilendiği unsurlar arasında yer almaktadır. Her dönemde bu unsurlar kamu yönetimlerini etkilemiş ve bu alanın karmaşık bir hal almasında etkin rol oynamışlardır.

Kamu yönetimi önceden belirlenen hukuk kuralları çerçevesinde yönerge ve ilkelere göre hareket etmelidir. Kamu yönetiminin unsurları: Kamu görevlileri, mali kaynak, kamu hukuku, kamu politikası, örgüt ve insandır. İnsan ve vatandaş, birinci unsurdur. En önemli unsur olan vatandaş; çeşitli siyasi liderler, tüketici grupları, baskı grupları ve yasama organı üyelerinden oluşmaktadır. Kamu kuruluşları kamu yönetiminin ikinci unsurdur. Bu kuruluşlar ise tüzel kişiliği olan veya tüzel kişiliği olmayan kuruluşlar olmak üzere iki gruba ayrılmaktadır. Tüzel kişiliği olan kamu kuruluşları, kanunla veya kanunun verdiği açık yetkiye dayanan yönetsel kararlar ile kurulmaktadır (Erol, 2021: 21-22). Tüzel kişiliği bulunmayan kamu kuruluşları ise kendi görev alanlarına giren alanlarda devlet tüzel kişiliklerini temsil ederler ve tüzel kişiliği olan kamu kuruluşlarına göre daha sınırlı yetkilere sahiptir. Kamu kuruluşları görev ve niteliklerine göre yerel ve merkezi yönetim olarak sınıflandırılmaktadır.

Kamu yönetiminin üçünü unsuru kamu politikasıdır. Hükümet eylemlerinin içerisinde bulunduğu genel çerçeve kamu politikası olarak ifade edilmektedir. Kamu politikası genel olarak, hükümetin bir eylemi yapmayı veya yapmamayı seçmesidir. Bir problemin çözülmesi için hükümetin harekete geçmesi veya harekete geçmemesi kararıdır. Kamu politikası, belirli bir alanda bir dizi ilgili işi yönlendiren eylem planıdır. Hükümetlere bu eylem planları rehberlik etme görevini vermekle birlikte, bireylere de hesap verilebilirliği sağlamaktadır. Kamu görevlileri ve devlet organları tarafından oluşturulan kamu politikaları, bireylerle ilgili sorunların çözümünde bir alternatif seçenek sunmaktadır. Medya, sivil toplum ve kamuoyu kamu politikalarının oluşum aşamasında önemli rol oynamaktadır. Kamu hukuku ise, kamu yönetiminin dördüncü unsurudur. Vatandaşlar ile devlet arasındaki ilişkileri düzenleyen, kamu kurumlarının hem kendi aralarındaki hem de birbirleriyle olan uyumsuzlukları çözebilen bir hukuk dalına gereksinim duyulmaktadır. Genel olarak kamu hukuku; devletin örgütlenmesini, oluşumunu, faaliyetlerini ve görevlerini sağlamak üzere devlet tarafından konulan emredilmiş kuralların toplamıdır. Bu doğrultuda kamu yönetimi vatandaşlar ile olan ilişkilerin düzenlenmesi ve kendi faaliyetlerin yapılabilmesi için bir norm düzenine gereksinim duymaktadır. Genelde bu norm düzeni, her ne kadar kamu hukukuna dayansa da idarenin bazı durumlarda özel hukuka dayalı faaliyetlerde bulunması şeklinde söz konusu olabilmektedir.

Kamu yönetiminin beşinci unsuru mali kaynaktır. Kamu yönetiminin yapacağı faaliyetlerin belirleyici unsuru olarak mali kaynaklar karşımıza çıkmaktadır. Hizmetlerin düzeyi ve miktarı, eldeki mali kaynaklar ile bağlantılıdır. Kamu yöneticilerinin bu nedenle eldeki kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanılması ve eldeki kaynakların arttırılması sorunuyla ilgilenmesiyle birlikte bu konuda gerekli tedbirleri de almaları gerekmektedir. Kamu görevlileri ise kamu yönetiminin altıncı unsurunu oluşturmaktadır. Kamu yönetiminin insan unsuruna, yani kamu personeline kamu görevlileri adı verilmektedir. Kamu hizmeti görevlileri ifadesi 1961 ve 1982 Anayasalarında kamu görevlileri anlamında kullanılmaktadır. Hem geniş hem de dar anlamda kamu görevlisi ifadesi kullanılabilir. Kamu görevlileri geniş anlamda, hukuksal durumları birbirinden farklı olan ve kamu alanında görev yapan tüm görevlileri kapsamaktadır. Dar anlamda ise Anayasasının 128. maddesinde belirtildiği üzere devletin hem diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre sorumlu tutuldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği sürekli ve asli görevleri yürüten kişilerdir. Bu tanım Kamu İktisadi Teşebbüslerini de kapsamaktadır (Erol, 2021: 23).

İçsel olarak kamu yönetimi, oluşturulan kurallar düzeni, profesyonelleşmeyi ve uzmanlaşmayı içerisinde barındıran bireysel yeterlilikler, itaate dayalı resmi otorite, görev farklılığı, iş bölümü ve uzmanlaşmaya göre gruplandırma, kural ve kayıtlar yoluyla sağlanan devamlılık, hiyerarşik koordinasyon, özel ve belirli örgütsel teknolojiye ilişkin ilerlemeler ve resmi örgütlenme gibi temel özellikleri taşımaktadır.

2.2. YEREL YÖNETİMLERİN KURUMSAL, YASAL VE TARİHSEL GELİŞİMİ

Ülkemizde yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi, Osmanlı Devleti Dönemi ve Cumhuriyet Dönemi olmak üzere iki grupta sınıflandırılmıştır. Aşağıda bu başlıklar ayrıntılı bir şekilde incelenmiştir.

2.2.1. Osmanlı Devleti'nde Yerel Yönetimler

Avrupa'da sosyo-ekonomik gelişmelerin yaşanması yerel yönetimlerin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. 19. yüzyılda ülkenin dış dünyaya açılması ve kentlerin

büyümesi ile beraber Osmanlı Devleti'nde yerel yönetimler ortaya çıkmıştır. Osmanlı Devleti'nde 1854 yılından ilk belediyelerin kurulmasına kadar devletteki yerel hizmetler mahalleler, köyler, vakıflar, lonca sistemi ve kadı aracılığıyla yerine getirilmekteydi (Doğan, 2021: 13). İdari yapı bu dönemde ise taşra ve merkez teşkilatı olmak üzere iki gruptan meydana gelmekteydi. Osmanlı Devleti'nde ilk belediye kuruluncaya kadar yerel hizmetlerin sunumunun sağlanması için ayrı bir birimin kurulmasına karar verilmiştir. Osmanlı Devleti'nde Tanzimat dönemine kadar İslam hukukunun egemen olmasından dolayı devletin iç faaliyetleri ve iç organizasyonu ile ilgili yeterli seviyede düzenlemeler yapılmamıştır. Osmanlı Devleti'nde Tanzimat döneminden önce yerel yönetimlerin faaliyetleri merkezden atanan kadı aracılığıyla gerçekleştirilmiştir. Kentte güvenliği sağlayan imamlar ve polis şefi olan subaşı, kadılara yardım etmektedir. Belediye hizmetleri konusunda kadılara yardımcı olan görevli ise günümüzde belediye zabıtasının üstlendiği ölçü ve tartı aletlerini denetlemek gibi görevleri yerine getiren muhtesiptir.

Hizmet sunumunda Osmanlı Devleti'nde önemli bir yeri olan bir diğer kurumda sultan, ailesi ve diğer zenginlerin bağış yapmaları amacıyla kurulan vakıflardır. Bu dönemde su ve kanalizasyon hizmetleri, sosyal yardım hizmetleri; köprü, hamam, camiler, yurtlar, sağlık merkezleri, hastaneler, kütüphaneler ve okulların inşası gibi bayındırlık hizmetlerinin ve işlerinin büyük bir bölümü vakıflar vasıtasıyla yerine getirilmekteydi (Doğan, 2021: 13-14). Osmanlı Devleti'nde önemli olan kurumlardan bir diğeri ise hem idari hem de dini özelliğe sahip olan mahalle teşkilatı bir kasabanın ya da kentin belirli sınırlar ile ayrıldığı, geleneklere ve ortak inançlara sahip bireyleri bir araya getiren en küçük yerleşim yeridir. Mahallelerin yönetimi ise mahkemenin karşısında mahallenin haklarının savunulması ve vergilerin toplanması gibi görev ve sorumlulukları bulunan imamlar tarafından sağlanmaktadır. Kamusal hizmet sunum sürecinde Osmanlı Devleti'nde görev yapan bir diğer kurum ise esnaf topluluğu olan ve hiyerarşik bir yapıya sahip olan lonca teşkilatıdır. Loncalar; lonca üyeleri arasındaki uyuşmazlıkların çözülmesi, vatandaş ile devlet arasındaki uyumun sağlanması, devletin emirlerinin vatandaşla ulaştırılması ve vatandaşların mesleki faaliyetlerinin organize edilmesi gibi görevleri yerine getirmektedir.

2.2.1.1. Tanzimattan Önceki Dönem

Tanzimat öncesi dönemde Osmanlı İmparatorluğu'nda çeşitli idari değişiklikler olmuştur. Ancak bu düzenlemeler yerel yönetimin önemini vurgulamamıştır. Alınan önlemler, içinde bulunduğumuz dönemin gerekliliklerini oluşturmaktadır. Ancak bu gelişmeler yerel yönetimin ortaya çıkmasında önemli bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Yerel yönetim, Avrupa'da uzun bir tarihsel gelişime sahip olmasına rağmen, Batı'nın yerel yönetim anlayışı, toprak sistemine dayalı merkezi bir yönetim sisteminin olduğu Osmanlı İmparatorluğu'nda bir asır sonra 19.yüzyılda ortaya çıkmıştır. Osmanlı yönetiminin klasik döneminde vergilerin toplanması ve vergi konularının belirlenmesi gibi konularda merkezin yetkililerine yardımcı olmak şeklinde olmuştur. 19.yüzyıla kadar Osmanlı İmparatorluğu'nun yönetilenler açısından yönetime katılma adını bir istekleri olmamıştır. Yerel hizmetlerin sunumunda taşra halkının rolü, hizmetlerin sistematik bir şekilde sunulmadığını göstermektedir. Bu, yerel yönetim sisteminin başlangıcı değil merkezi yönetimin düzenlediği ve istediği yoldur. Bu tür hizmetler merkezi hükümetin kontrolü altındadır ve yerel yönetimlerle bağlantı kurmayı çok zorlaştırmaktadır.

Yerel hizmetler Tanzimat öncesi dönemde genel olarak mahalle ve lonca teşkilatları ile kadılık ve vakıf müesseseleri tarafından yerine getirilmiştir.

2.2.1.1.1. Kadılık Müessesesi

Tanzimat öncesi Osmanlı İmparatorluğu'nda belediye hizmetleri kadılar tarafından yerine getirilmiştir. Kadılık modern anlamda yerel yönetim müessesesi olmamasına rağmen ortak paydaşlar olan mahalle teşkilatı, loncalar ve vakıflar ile birlikte yerel hizmetler Kadılık tarafından yerine getirilmiştir. Kadının yargı ve yönetim alanını ifade eden kazalar, ayrıca Osmanlı temel mülki idare birimidir. Kadının atanmasını merkez gerçekleştirmekte olup adli ve idari yetkisinin yanında belediye yetkisi de mevcut geniş yetkilere sahip olan bir devlet memurudur. Kadı; mülki amir, belediye başkanı ve de hâkim olarak görev yapmıştır. Kadılar, mahkemelerden aldığı harçların dışında merkezi idareden başka bir maaş almamışlardır. Yanlarında bulunan mübaşir, kâtip vb. gibi görevlilerin maaşları kadılar tarafından karşılanmıştır.

Vakıfların denetlenmesi görevi de kadılar tarafından yerine getirilmiştir. Kadılara yardımcı olan ve bu süreçte kadınların bu görevleri yerine getirmesinde onlara yardımcı olan mimarbaşı, subaşı gibi başka görevliler ve kurumlar olmuştur. Yine kadınların bölgelerdeki davalara bakmak, esnafı teftiş etmek gibi görevleri bulunmaktaydı.

Subaşı, kadıya bağlı kişilerden biri olmakla birlikte kadıya karşı şehrin güvenliğinden sorumlu tutulmaktaydı. Kadının yardımcısı naib ise kadının ulaşamadığı yerlerde kadı adına hüküm verebilmektedir. Şehrin imar düzeninin denetlenmesi konusunda kadının başyardımcısı konumunda ise mimarbaşısı sorumlu tutulmuştur. Semtlerden bir alt kademedede bulunan mahallelerde ise, kadınların görevlerinin yerine getirilmesinde mahalle imamları görevli olmuştur. Belediye alanında kadının yetkilerinin kullanılmasında muhtesip adı verilen bir yardımcı bulunmaktaydı. Muhtesip; belediye müeyyidelerinin uygulanmasında, temizliğin kontrol edilmesi gibi uygulamalarda kadının başyardımcısıdır (Akyol, 2012: 23-24).

2.2.1.1.2. Vakıf Müessesesi

Vakıf, kişinin ekonomik, sosyal ve dini bir amaca hizmet etme düşüncesinden doğan ve özel mülkiyetten kurtulma düşüncesiyle taşınır ve taşınmaz mallara yatırım yaparak toplumun ihtiyaçlarına hizmet eden kuruluştur. Menfaat sağlamak için yapılan işlemlerin hiçbirinde zorlama olmamıştır. Bu kişilerin kendi özgür iradeleri ile eyleme geçirdikleri tavır, vakfın ortaya çıkmasına neden olmuştur. İlerleyen yıllarda vakıf, ekonomik ve sosyal hayatın en önemli kurumlarından biri haline gelmiştir. Osmanlı İmparatorluğu zamanında İslami vakıf en olgun hale gelmiştir. Güçlü bir geleneğe sahip olan Osmanlı İmparatorluğu da vakıf geleneğini devralarak devam ettirmiştir. Osmanlılar bu mirası ekonomik, sosyal ve siyasi ihtiyaçları ile mali imkanlarına göre geliştirmiş, kendi uygulamalarına ve kurumlarına dönüştürmüştür. Ancak Osmanlılar vakıflarını düzenlerken daha önce Anadolu'da yaşamış olan Müslüman Türkleri model olarak kullanmışlardır.

Vakıflar sadece dini bir temele dayanılarak kullanılmamış, kamusal iş ve projelerin gerçekleştirilmesinin de temel aracı olmuştur. Vakıf kurumunun başarısının altında yatan unsur, bir yandan kamusal hizmetlerin yürütülmesine imkân sağlayan bir diğer yandan

ise insanların kişisel kaygılarına cevap veren bir düzenlemenin aynı kurum aracılığıyla gerçekleştirilmesidir. Osmanlı Devleti'nde vakıflar bu bakımdan, önemli bir müessese haline gelerek toplumsal hayatta etkili bir rol almışlardır. Osmanlı kentlerinin düzen ve kontrolünün sağlanmasında ana unsurlardan birinin vakıflar olduğu sonucu ortaya çıkabilir (Teber, 2002: 205).

2.2.1.1.3. Mahalle Teşkilatı

Osmanlı Devleti zamanındaki geleneklerden gelen ve Cumhuriyet döneminde de günümüzde hala devam eden Osmanlı Devleti'nin idari yönetiminde en önemli kurumlardan biri mahalle teşkilatlarıdır. Mahalleler aynı zamanda kültürel ve sosyal özellikleri de barındırmaktadır. Osmanlı şehirlerinin en temel ve çekirdek birimleri olan mahallelerin en önemli özelliklerinden biri; aynı gelenek, görenek ve inanca sahip insanların bir araya gelmesi sonucu meydana gelmiş olmalarıdır (Düzbakar, 2003: 99). Yakınlığı nedeniyle, genellikle dini yapıların etrafında toplanma şeklinde yapıldığı gibi, zanaatkarların bir arada yaşama isteğinden doğmuştur. Topluma uyum sağlamak için dürüstlük ve güvenilirlik gibi nitelikler gereklidir, mahallede yaşayan topluluk yeni ikamet kabul edebilmeyi bu iki şarta bağlamıştır. Osmanlı döneminde mahalle yerleşiminin daha zor koşullarda gerçekleştiği anlaşılmaktadır.

Osmanlı Devleti döneminde mahalleler sadece mali, idari ve halkın bir arada yaşamak için oluşturdukları bir yer olarak kalmamış, kendi örgütlenmelerini de gerçekleştirmişlerdir. İmamlar ve İslami yetkililer en önde olmak üzere Osmanlı'da mahallenin idaresinden sorumlu kişiler yer almaktadır. İmamlar bunun yanı sıra mahkeme önünde mahallenin savunulması ve vergilerin toplanması gibi görevleri bulunmaktaydı. Görevlerinden dolayı imamlar hükümetten maaş almamışlardı. Cenaze ücretleri ve görevlerinden dolayı hizmetlerinden aldıkları ücretlerle geçimlerini sağlamışlardır.

2.2.1.1.4. Lonca Teşkilatı

Osmanlı Devleti'nde yerel kamu hizmeti özelliği taşıyan işler lonca teşkilatları sayesinde yürütülmüştür. Loncalar, mesleki dayanışma şeklinde oluşan bir sivil toplum

örgütüdür. Esnaf, lonca teşkilatı sayesinde idare söz sahibi hakkını elde etmiştir. Loncaların yönetiminde ise esnaf kethüdası veya esnaf şeyhi bulunmaktaydı ve bu yöneticiler doğrudan esnaf tarafından seçilmekteydi. Loncaların sivil toplum kuruluşları olarak değerlendirilmelerinin sebebi bu teşkilatın üyelerinin mesleki faaliyetlerinin düzenlenmesi aşamasında halkın çıkarlarının da göz önünde bulundurulmasından ibarettir:

- Üretimde uygulanacak kuralların bu teşkilatlar tarafından belirlenmesi,
- Adaletli bir şekilde hammaddelerin temin ve dağıtımının yapılması,
- Terk-i Edeb edenlerin cezalandırılması,
- Esnaflık ruhsatı almadan satış yapılmasının engellenmesidir.

Disiplinin sağlanması için loncalar tarafından verilen cezalar ise aşağıda şu şekilde verilmiştir (Yazıcı vd., 2018: 74-175):

Öğüt Verme: Esnaf ahlakına aykırı davranışta bulunan vatandaşların lonca teşkilatına çağrılarak öğüt verilmesidir.

Cereme: Mübadele ya da satışlarda ayıplı mal satanlar, usule aykırı davrananlar, haksız kazancı iade etmesinin yanı sıra maddi tazminat ödemesidir.

Dükkân Kapatma: Bilerek ve uyarılara rağmen ayıplı mal satanlar lonca kararı sonucunda üç günü geçmeyecek şekilde dükkân kapama cezası verilmesidir.

Dayak Cezası: Direnen ve kurallara uymayan esnafın falaka değnekleriyle cezalandırılmasıdır.

Sosyal ve Ekonomik Dışlama: Esnaf sandıklarından yararlanılmamasıyla birlikte haklarından mahrum edilmesi ve lonca dışındaymış gibi muamele görmesidir. Kusur suçunda ısrarlı olan ve ıslah olmayan esnafa uygulanmıştır.

Esnaf Teşkilatından Çıkarma: Hile ve geleneklere aykırılığı alışkanlık haline getiren, adam öldüren ve hırsızlık gibi ağır suç işleyenlerin loncalardan kovulmasıdır.

Loncalar, arşılar sayesinde belediye hizmetlerinin bir kısmını yerine getirirken aynı zamanda iktisadi hayatı da ellerinde bulundurmuşlardır. arşı yollarının aydınlatılması, temizlenmesi, yapılması, personelin eğitilmesi, su ihtiyaçlarının karşılanması ve malların kalitesinin sağlanması gibi görevleri bir araya gelerek çözüme kavuşturmuşlardır. Loncaların gerçekleştirmiş oldukları bu hizmetlerin giderleri, sosyal dayanışma işlevine sahip olan ve kendi içerisinde oluşturmuş oldukları Avarız Sandıklarından karşılanmıştır.

Loncalar, merkezi yönetim ile esnaf arasında bir köprü vazifesi görerek aynı zamanda eleman yetiştirme, ustalık belgesi verme, işçileri koruma, en ucuz yollarla üretimin tüketiciye ulaştırılmasını sağlama, üretim kalitesinin artırılması gibi görevler üstlenmişlerdir.

Osmanlı Devleti'nde özetle Tanzimat dönemine kadar şehirler, mahalleler, loncalar, vakıflar ve kadıların ortak ihtiyaçlarının karşılandığı yerleşim yerleri olmuşlardır. Ancak söz konusu kuruluşların ayrı karar organları, personelleri ve bütçeleri olmamasından dolayı yerel yönetimlere temel sayılabilecek gelişmeler Tanzimat sonrasındaki dönemde gerçekleşmiştir.

2.2.1.2. Tanzimat Sonrası Dönem

Osmanlı Devleti'nde yaşanan olumsuz gelişmeler daha belirgin hale geldiğinden hâlihazırdaki durum değişmek zorunda kalmıştır. Yerel yönetimlerin temeli bu dönemde atılmıştır. 19.yüzyıl Türkiye için tam bir reform ve dönüşüm dönemi olduğu için, askeri alanda 18. ve 19.yüzyılda başlayan yenilik çabaları, 19. yüzyıldan itibaren sosyal, idari ve mali alanlarda gerçekleştirilmiştir. Osmanlı Devleti, Rusya ile çatışma ve rekabet halindeyken, askeri alandaki başarısızlıklarını telafi etmek için ağırlıklı olarak askeri alanda yenilikler yapmaya başlamıştır. Batı ülkelerinden askeri uzmanlar getirtilerek bazı düzenlemeler yapılmış ve düzenleme yapılmadan mevcut sistemin sürdürülmesinin mümkün olmayacağı sonucuna varılmıştır.

II. Mahmut'un tahta geçmesinin ardından reformlar daha çok yapılmaya başlanarak yerel yönetimlerin oluşumuna katkı sağlamıştır. İdari modernizasyon ve düzenleme için fon sağlanması bir öncelik olduğundan, reformların uygulanması daha da elzem hale

gelmektedir. Mali sistemin bozulması, Osmanlı İmparatorluğu'nun çöküşünün ana nedenlerinden biridir. İltizam sistemiyle vergilerin idaresinde, toplanmasında ve değerlendirilmesinde ciddi sorunlar yaşandığı gibi farklı yeni sorunların ortaya çıkmasına da zemin yaratmıştır. Tanzimat özellikle iltizam sisteminin yerini alacak bir vergi sistemini de beraberinde getirmiştir. Osmanlı hükümeti bu amaçla vali düzeyinde yetkilendirdiği muhassılları taşraya göndererek taşrada muhassıllık meclislerini oluşturulmuştur (Akyol, 2012: 31).

Muhassılların görevi mali düzenlemelere önyak olmak ve iltizam sistemini sona erdirmektir. Bu meclisler, vergilerin ulusal şartlara göre önceden belirlenmesi, dağıtılması ve toplanması gereken yerel yönetimlerin ilk örneğidir. Ülkemizde belediyeçiliğin temeli olarak kabul edilmektedir. Osmanlı İmparatorluğu'nun köklü ulusal gelenekleri, 1840'lardan itibaren güçlü, verimli ve tutarlı bir yerel yönetim sistemi yaratılmasına etken olmuştur.

2.2.2. Cumhuriyet Dönemi'nde Yerel Yönetimler

İhtiyaç, karşılanması kişiye göre farklılık göstereceğinden tatmin duygusu da kişiye göre farklılık göstermektedir. İnsanların bir arada yaşamasından dolayı ihtiyaç duyulan hizmetler yerel yönetimler tarafından yerine getirilir. Bunun sebepleri arasında coğrafi olarak imkansızlık sebebiyle insanların ihtiyaçlarının tek bir merkezden görülmesi olanaksızdır. Merkezi idare tüm yetkileri yerel yönetime bırakmadan üzerinde vesayet yetkisi kullanarak sadece en iyi şekilde yapacakları düşündükleri hizmetleri bırakması yerelde hizmet bekleyen insanların ihtiyaçlarını en iyi şekilde karşılayacaktır.

1923 yılında devletin kritik ve zor bir dönemden geçtiği dönemlerde Cumhuriyet kurulmuştur. Kaynakların bu dönemde yetersiz olması kaynakların kullanılmasında etkililik kavramını ortaya çıkarmıştır. Ayrıca, Türkiye'ye dışarıdan yapılan baskılar merkezi hükümetin güçlendirilmesini zorunlu hale getirmiştir. Diğer yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin güçlü idari vesayeti ülkemizde 1980'li yıllara kadar devam ettiğinden ülkemizde belediyeler merkezi yönetimin daha geniş bir kolu haline gelmiştir.

1876 Anayasası ile 1921 Anayasası arasında yerel yönetimler konusunda anayasalarda farklılıklar bulunmaktadır. Yerel yönetimlere 1921 Anayasasında tüzel

kişiliğin yanında özerk ve demokratik bir kimlik tanınmıştır (1921 Anayasası, 1921: madde 11). 1921 Anayasası ile birlikte meclislere kendi başkanlarının seçilmesi hakkı tanınmış, seçilmiş olan başkana da meclis idare kurulu ile birlikte yürütme görevi de verilmiştir (1921 Anayasası, 1921: madde 13). Cumhuriyet'in ilan edilmesiyle birlikte 1921 Anayasasında bazı düzenlemeler yapılmıştır. Yerel yönetimlerin yetki alanı kısıtlanarak 1921 Anayasasında merkeziyetçi bir yönetim anlayışı benimsenmiştir.

1580 sayılı Belediye Kanunu (Belediye Kanunu, 1930: madde 15) ile yerel yönetimlerin 1930 yılından itibaren süregelen görev alanı daha da genişletilmiştir. 1580 sayılı Belediye Kanunu ile birlikte belediyelere sosyal yardım hizmetlerinden sağlığa, barınmaktan asfalt yapmaya kadar birçok görev ve sorumluluk verilmiştir. Bu duruma örnek olarak, belediyelerin 1951 yılına kadar kent içindeki trafik düzenlemelerinden plaka, trafik tescili ve ehliyet veremeye kadar her alanda tek yetkili olması gösterilebilir (Doğan, 2021: s. 18). Osmanlı Devleti'nin katı merkeziyetçi yapısına rağmen belediyelere geniş yetki alanı vermesi, yerel yönetimler için ilerici ve olumlu bir gelişmedir. Ancak belediyelere böyle geniş yetki alanı verilmesi ilerleyen yıllarda kısıtlanmıştır. Bu kanunla birlikte yetki genişliği konusunda zaman zaman sınırların dışına çıkmış, kanunda belediyeler görev alanlarında sayılmasalar bile görev eğer yasa ile başka bir kuruma verilmemişse faaliyetlerini sürdürmeye devam etmişlerdir.

2.2.2.1. 1921 Anayasası Dönemi

Türkiye Büyük Millet Meclisi, milli mücadele döneminde 1921 tarihinde Teşkilatı Esasiye Kanununu (1921 Anayasası, 1921) hazırlayarak uygulamaya koymuştur. Osmanlının daha katı ve merkeziyetçi yönetiminden yerelleşmeye önem veren 1921 Anayasası, yerel yönetimlerin Cumhuriyet dönemi içerisinde gelişmesinde katkı sağlamıştır. Güçler birliği ilkesini ve meclis hükümeti sistemini benimsenerek, yerinden yönetim anlayışının hayata geçirilmesini amaçlamıştır. Bu anayasa döneminde yerel yönetim vurgusu, adem-i merkeziyet prensibi ve halkın yönetime katılması önemli gelişmeler olarak karşımıza çıkmaktadır. Aynı zamanda tek partili dönem olması nedeniyle demokrasi kurumlarının görülmesi pek mümkün olmamaktadır.

Savaş ortamında olağanüstü koşullarda hazırlanan 1921 Anayasasında yönetimlerle ilgili kısa ve öz ifadelerle bahsedilmiştir. 1921 Anayasası yerel yönetimlere ayrı bir tüzel kişilik vermeyip sadece bucaklara ve illere özerk bir bağımsızlık tanımıştır (1921 Anayasası, 1921: madde: 11,16). Kazalar, yalnızca bir mülki idari birim olarak düzenlenmelerine rağmen vilayet ve nahiyele aynı zamanda tüzel kişiliğe haiz mülki idari birim olarak tanzim edilmiştir (Yeyrek, 2014: 29). Bütün yöneticileri halk tarafından seçilen nahiyelede buna rağmen merkezi idare tarafından yürütülmesi gereken bazı görevleri de yürütmesinden dolayı merkezi idarenin bir bölümü olarak kabul edilmektedir.

2.2.2.2. 1924 Anayasası Dönemi

Cumhuriyet'in ilan edildiği ve olağanüstü bir dönemde çıkarılan 1921 Anayasası, devletin ihtiyaçlarına istenilen düzeyde cevap verememiştir. 1921 Anayasası üzerinde bazı düzenlemeler yapılarak 1924 Anayasası çıkarılmıştır (1924 Anayasası, 1924). Hazırlanan bu anayasa ile birlikte modernleşme projesi ve demokratik bir devlet kurma doğrultusunda yapılan ve yapılması muhtemel olan reformların çerçevesi belirlenmiştir. Bu anayasada yerel yönetim ve merkezi yönetim yapısı oluşturulmak istenmiştir. Yerel yönetimler ile merkezi yönetimler arasında mesul olunan sorumluluklar ve görevler tam belirtilmemiş sadece ilkeler ve tüzel kişiliklere değinilmiştir. Bu yüzden merkezi idareye daha çok bağımsızlık ve hareket özgürlüğü sağlamıştır (Yeyrek, 2014: 31). 1876 Anayasasında olduğu gibi yetki genişliği ilkesini kabul ederek 1924 Anayasasının 91. maddesine göre yetki genişliği ve görev ayrımı benimsenmiştir (1924 Anayasası, 1924: madde: 91).

2.2.2.3. 1961 Anayasası Dönemi

Daha önce ki anayasaların aksine 1961 Anayasası'nda yerel yönetimler ile alakalı ayrıntılı düzenlemelere gidilmiştir. Bu sayede bağımsız bir yerel yönetim sisteminin oluşturulmasına zemin hazırlamıştır. Ülkemizde ki 1961 Anayasasından sonraki ilk 20 yıla bakıldığında yerel yönetimler ve demokrasi konusunda büyük atılımlar olduğunu görmek mümkündür.

1961 Anayasası'nın, 112. maddesinde, "İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine dayanır." ifadesi ile idarenin nasıl örgütlenmesi gerektiği hususunu kanunla güvence altına almıştır. Gerekçeye bakacak olursak merkezden yönetim ile idari merkeziyeti, yerinden yönetim ilkesiyle de âdemi merkeziyetin ifade edildiği görülür.

Merkezi idare tarafından belediye başkanları belirlenirken artık yerel yönetici adaylarının kişisel özellikleri ile seçildiği döneme girilmiştir. Sonuç olarak, Türkiye'de yönetim idari örgütlenme olarak en ayrıntılı düzenleme 1961 Anayasası'nda yapılmıştır.

2.2.2.4. 1982 Anayasası Dönemi

Devletin daha da güçlendirilmesi ve merkeziyetçi yapıyı meydana getirmek 1982 Anayasasında hedeflenmiştir. 1982 Anayasası'nda merkezi idareleri ve yerel yönetimler yer almaktadır (1982 Anayasası, 1982: madde 123-127). Merkezi idareyi düzenleyen hükümlerin kısa olmasına rağmen yerel yönetimleri düzenleyen maddeler ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Vesayete ilişkin hükümler açık bir şekilde düzenlenmesine rağmen vesayet yetkisinin kullanılmasında aşırılığa ilişkin düzenlemelere yer verildiği için tartışmalara neden olmuştur. 1982 Anayasası'nda yerel yönetimler 123. ve 127. maddelerde düzenlenmiştir. 123. maddede: "İdarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu" ve "İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır." ifadeleri hüküm altına alınmıştır. 127. maddede ise "İl, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisidir." şeklinde yerel yönetimlerin tanımı yapılmıştır. Yerinden yönetime oldukça önem verilen bu anayasa da, ayrıca ağır vesayet hükümlerin de olduğu görülmektedir.

1961 Anayasası ile 1982 Anayasası karşılaştırıldığında yerel yönetim alanındaki farklılıklar maddeler halinde özetlenmiştir (Genç, 2015: 273-275):

- 1961 Anayasası'na göre halk, 1982 Anayasası'na göre ise kanunda gösterilen seçmenler tarafından karar organları seçim ile göreve getirilir.

- 1961 Anayasası'nda yer almamasına rağmen 1982 Anayasası'nda yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleriyle yetkilerin yasa ile birlikte ancak yerinden yönetim ilkesine uygun olacak şekilde olacağı hüküm altına alınmıştır.
- 1961 Anayasası'nda yönetim organları genel karar organı olarak ifade edilmesine rağmen, 1982 Anayasası'nda karar organı olarak ifade edilmiştir.
- 1961 Anayasası'nda idari vesayet ile ilgili olarak herhangi bir hüküm bulunmaz iken 1982 Anayasası'nda merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisi açık bir şekilde düzenlenmiştir.
- 1961 Anayasası'nda büyük yerleşim yerleri için herhangi bir düzenleme bulunmaz iken 1982 Anayasası'nda, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim şekillerinin oluşturulabileceği hüküm altına alınmıştır.

1982 Anayasası'nın getirmiş olduğu en önemli yeniliklerden biri hiç şüphesiz, büyük yerleşim alanları için özel yönetim usullerinin oluşturulmasına imkân tanınmasıdır.

2.2.1. Merkezden Yönetim – Yerinden Yönetim

2.2.1.1. Merkezden Yönetim

Kamu hizmetlerinin sunumunda birlik, beraberlik ve düzenin sağlanması amacıyla aynı türdeki kamu hizmetlerinin devletin hiyerarşik yapısı dahilinde örgütler tarafından gerçekleştirilmesidir. Merkezden yönetim; siyasi olarak, bir ülkedeki yürütme erkinin ve yasama organının tek olmasını ifade etmekte ve üniter devlet olgusuna vurgu yapmaktadır. İdari olarak ise, kamu politikalarının merkezi idare tarafından belirlenmesi ve merkezden karar alınmasıdır. İdari merkeziyetçilik merkezin hiyerarşik yetkisi altında yer alan birimleri kontrol ederek geniş yetkiler verilmesine engel olmuştur.

Merkezden yönetim ilkesinin genel özellikleri aşağıda yer verilmiştir (Bozatay ve Kızılkaya, 2016: 611-612):

- Kamu hizmetlerinin sunumunda konularına göre devlet, bakanlıklar biçiminde örgütlenmiştir.
- Kamu hizmetlerinin ifa edilebilmesi için gerekli olan gelir ve giderler merkezde toplanarak yeknesaklık sağlanmıştır.
- Karar almanın sorumluluğu ve yetkisi merkezdedir.
- Hiyerarşik şekilde bir düzen olduğu için başkent teşkilatı ve taşra teşkilatı şeklinde sınıflandırma yapılmasına rağmen devlet bütünlüğü sağlanmıştır.

Merkezi yönetimin diğer yandan birtakım sınırları bulunmaktadır. Günümüzde nüfusun artmasıyla vatandaş sayısı çoğalan modern bir devletin ancak merkezden yönetilebileceği fikri doğru değildir. Örnek vermek gerekirse modern bir devlette tüm operasyonlar ve hizmetler eğer merkezden yönetilirse, bunun sonucu bürokratik kargaşaya ve ölçek ekonominin göz ardı edilmesine sebep olur. Kamu hizmetlerinin faydalı, etkin ve verimli bir şekilde sunulması için merkezden yerel yönetimlere yetki devri yapılması gerekir. Halkın yönetime katılımını, meşruiyetini, yanıt verebilirliğini ve özgürlüğünü sağlamak hizmetlerin yürütümünde etkililiği artırır.

Merkezden yönetim ilkesinin yararları:

- Hizmetlerin daha az harcama ile gerçekleştirilmesi,
- Bölgeler arasında eşitliğin sağlanması,
- Kamu görevlilerin yerel baskılara maruz kalmaması,
- Mali denetimin kolay yapılması,
- Güçlü bir devletin oluşturulmasıdır.

Merkezi yönetimin sakıncaları:

- Kamu hizmetlerine katılım konusunda halkın ilgisinin azalması,
- Kamu hizmetlerinde bazı gecikmelerin yaşanması, kırtasiyecilik, kaynakların israf edilmesi,

- Hizmet yükünün artmasıyla birlikte temel hizmetlerin dahi verilememeye başlanmasıdır.

Vatandaşların ihtiyaçlarının karşılanması için merkezi hükümetlerin yerine getirmesi gereken kamusal hizmetlerin tamamının sorumluluğu ile görevlendirmiş olduğu devletler merkezi devletlerdir. Her ne kadar küçük devletlerde bu sistem verimli bir şekilde uygulanabiliyor olmasına rağmen, büyük devletlerin görev alanı da geniş olmasından dolayı hizmet sunum sürecini verimsiz hale getirme riski taşımaktadır. Yerel yönetimlerin bu nedenle varlığı sürecinin desteklenmesi amacıyla büyük önem taşımaktadır. Merkezi yönetimlerin yararları arasında eşitliğin daha kolay sağlanması, devlet yönetiminin güçlü olması, yerel işlerde kamu çalışanlarının çıkar sağlayamamaları, mali denetimlerin daha rahat yapılması ve hizmetlerin daha planlı bir şekilde yapılmasıdır. Ancak bu yararlar karşılık olarak sistemin ve demokrasinin zayıflaması, yerel ihtiyaçların göz ardı edilmesi ve bürokratik iş yükünün artması gibi riskler taşıması, merkezileşmenin ve ademi merkeziyetçiliğin bir arada kullanılmasını gerektirmektedir. Çünkü birinin güçlü yönleri bir diğerrinin zayıf yönleridir ve bu kavramlar birbirlerini tamamlayıcı niteliktedir (Doğan, 2021: 7-8).

Tüm dünyada artık merkezi idareler mahalli idarelere daha geniş yetkiler aktarmaya başlamışlardır. Ülkelerin gelişmişlik düzeyine doğru orantılı olarak Ortadoğu ve Güneydoğu Asya ülkelerinde halen merkezi yönetim uygulaması söz konusudur. Merkezi yönetim uygulamaları az gelişmiş ülkelerde devam ederken, mahalli idarelere yetkilerin gelişmiş ülkelerde gittikçe aktarıldığı görülmektedir. Türkiye’de ise merkeziyetçi bir geleneğe sahip olduğundan etkileri devam etmekle birlikte son yıllarda mahalli idarelerin güçlendirilmesine ilişkin düzenlemeler yapılmaktadır.

2.2.1.2. Yerinden Yönetim

Merkezden ayrı bir şekilde kamu hizmetlerinin sunumu oluşturulduğu yerdeki kamu tüzel kişiliklerince yerinden yönetilerek çözülmesi olarak ifade edilmektedir. Yerinde örgütlenerek bu hizmetin yönetimi de sağlanmaktadır. Devlet hizmetlerinin daha etkin ve verimli hale getirilmesi amacıyla kendisinin vermiş olduğu bazı kamusal

hizmetleri bağımsız başka kuruluşların vermesi sağlanabilir. Bu kuruluşların malları, bütçeleri ve örgüt yapısı ayrı olup tüzel kişiliğe sahiptirler.

Yerinden yönetim kuruluşlarının özerk olmaları bağımsız oldukları anlamına gelmemekle birlikte bu kuruluşların mali ve yönetim alanında özerk olduğu söylenebilir. Ancak her ne kadar bu konuda özgür davranabilecek durumda olsalar da genel yönetim tarafından birliğin bozulmaması için denetime tabi tutulmaktadır. Merkezden yapılan bu denetime idari vesayet adı verilmektedir. Belirli nitelikteki işlem ve kararlar idari vesayet ile birlikte denetlenmekte, her karar ve işlemin denetlenmesi pek mümkün görülmemektedir. İdari vesayetin bu doğrultuda sınırları belli olan bir denetim şekli olduğu görülmektedir. Çünkü yerinden yönetim kuruluşlarında idari vesayette denetim yapılacak alanlar ve işlemler yasalar ile birlikte belirlenmiştir (Doğan, 2021: 8).

Yerinden yönetimin yararlı yönleri aşağıda belirtilmiştir (Bozatay ve Kızılkaya, 2016: 614):

- Kırtasiyeciliğin ve bürokrasinin azaltılması,
- Demokratik esaslara en uygun yönetim olması,
- İhtiyaçlara daha uygun bir şekilde hizmetlerin yerine getirilmesi,

Yerinden yönetimin sakıncaları ise (Bozatay ve Kızılkaya, 2016: 614):

- Eşitsizliklerin bölgeler arasında artması ihtimali,
- Partizanca uygulamalar,
- Milli birliğin bozulma ihtimali,
- Yerinden yönetim kuruluşlarının yeterli mali imkanlara sahip olmamasından dolayı hizmetlerin yürütülmesinde problemler yaşanabilmesi ihtimali,
- Mali denetimlerinde yaşanan güçlüklerdir.

Yerinden yönetimi idari ve siyasi olarak ele almak mümkündür. Siyasi yerinden yönetim, siyasi mekanizmaların mahalli idarelerle paylaşılmasıdır. İdari yerinden

yönetim ise, yerel nitelikli kamu hizmetlerinin merkezi idarenin hiyerarşik denetimi altındaki kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesidir (Akyol, 2012: 13).

2.3. YEREL YÖNETİMLER

Demokrasilerde yerel yönetimler, seçmenlerin yönetimde söz hakkı olması için katıldıkları ilk aşamadır. Yerel yönetimler kamu hizmetlerini ifa ederken kendi tercihleri doğrultusunda yön verebilmektedir. Bunun sonucunda demokrasi gereği yerindelik ilkesi ve yerinden yönetim ilkeleri karşımıza çıkmaktadır (Aktalay, 2010: 110). Toplumların kendilerine özgü siyasal, kültürel, teknolojik ve ekonomik gelişmişlikleri ve yerel ihtiyaçları karşılama biçimlerinden etkilenmektedir.

Yerel yönetimler, etkin bir şekilde yöre halkının ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan, yerel halkın kendi seçtiği organlar tarafından yönetilen, yerel topluluğa kamu hizmeti sağlayan, siyasal, toplumsal ve yönetsel kurumlardır. Yerel yönetimler, merkezi yönetiminin sakıncalarının giderilmesi amacıyla oluşturulan ve günlük hayatta halkın ihtiyaçlarının daha gerçekçi bir şekilde karşılanması amacıyla oluşturulan bir kurumdur. Literatürde yerel yönetimler ile ilgili yapılan tanımlamada, yerel bir topluluğun ortak ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla oluşturulan, özerk ve demokratik bir yönetim kademesi, doğrudan karar organlarını halkın seçtiği bir kamusal örgütlenme olarak ifade edilmektedir.

Yerel yönetim, bir bölgede yaşayan vatandaşların, toplulukların ortak ihtiyaçları ile ilgili olarak yerel kamu işlerini düzenleme yetkisinin yerel yönetimlere bırakılmasıdır. Yerel yönetimler ekonomik zenginlik ve refahtan ve topluluklarından sorumludur.

Yerel yönetimlerin nitelikleri aşağıdaki şekilde sıralanmıştır (Semiz, 2011: 5-6):

- Vergilendirme yetkilerinin olması,
- Yerel seçime dayandırılması,
- Kuruldukları bölgeden kimliklerini almaları,
- Çok taraflı ilişkileri olan kuruluşlar olmaları,

- Yerel halka karşı sorumlu tutulması,
- Kanunla kuruluyor olmasıdır.

Yönetim biliminin vazgeçilmez bir parçası olan yerel yönetimlerde merkezi devlet bu kurumlara yönelik politikaları ile birlikte yerel yönetimlerin rollerini, yapılarını ve fonksiyonlarını tamamiyle değiştirebilirler. Demokratik yerel yönetimler, yerel demokrasi ve yerel yönetimlerde yeniden yapılanma gibi isimlerle yürütülen bu tartışmaların odak noktasını, merkezin karşısında yerel yönetimin güçlendirmesini oluşturmaktadır. Kamu yönetiminde verimliliğin ve etkinliğin temel ilkesi vatandaşa hizmetlerin en yakın birimler tarafından yerine getirilmesi; yerel yönetimlerin temel ilkesi ise seçimle görevlendirilen organlar tarafından hizmetlerin özerk kuruluşlarca yürütülmesi şeklinde ifade edilmektedir.

Yerel yönetimlerin ortaya çıkma nedenleri iki farklı başlık altında incelenmektedir. Bu başlıklardan ilki çoğulculuk ve demokrasi ile ilişkilidir. Demokrasi yerel yönetimler açısından değerlendirildiğinde yerel halkın kendi kendini yönetme isteği şeklinde ifade edilmektedir. Yönetim aşamalarında bazı problemlerin ortaya çıkması durumunda merkezi yönetime her seferinde ulaşmak pek mümkün gözükmediğinden, yerelle merkez arasında iletişim ağının oluşturulması sağlanarak daha hızlı bir şekilde sorunların çözülmesini sağlayacak bir mekanizmaya ihtiyaç duyulmuştur. Bu başlıklardan ikincisi ise, vatandaşların bilinçlendirilmesi konusunda yerel yönetimlerin üstlenmiş olduğu roldür. Ülkedeki uygulamaları vatandaşların yönlendirme isteği duyulmakta ve yerel yönetimler aracılığıyla bu isteği merkezi yönetime iletmeyi amaçlamaktadır. Yerel yönetimlerin ayrıca seçilmişlerden oluşması bu kurumların halka yakın olmasını sağlamakta, mevcut gereksinim ve ihtiyaçların çözüm süreci ve tespit edilmesi hızlanmaktadır. Yerel yönetimlerin varlığı, merkezi yönetime gerek kalmadan problemlerin çözülmesini sağlayacağından merkezi yönetimin yükünü azaltılmasını sağlamaktadır. Aynı zamanda hizmetlerden memnuniyetsizlik duyulması durumunda yerel yönetimlere olumsuz tepkilerin yönelmesi merkezi yönetimin daha az yıpranmasını sağlamaktadır (Doğan, 2021: 10).

Yerel yönetimler, yerel topluluktaki bireylerin ortak ihtiyaçlarını karşılayan, yerel halkın kendi seçmiş olduğu organlar tarafından yönetilen ve kamu mal ve hizmetlerini

sağlayan kurumlardır. Yapılan tanımlamalardan üç amacın gerçekleştirilmek istenildiği sonucuna ulaşılabilir. Birincisi etkinliktir. İkincisi demokrasinin gerçekleştirilmesi isteğidir. Üçüncüsü ise bireylerin temel haklarını kullanmasına imkân verilmesidir.

2.3.1. Türkiye’de Yerel Yönetimler

Yerel yönetimler, karar organları halk tarafından göreve getirilen, örgütlü, görev ve yetkileri kanunla belirlenen ve bütçeleri olan kamu tüzel kişileri olarak tanımlanabilir. (Erol, 2021: 117-118). Yerel yönetimler, vatandaşların yönetim süreçlerine katılmasına ve yerel demokrasinin gelişimine ciddi derecede katkı sağlamaktadır. Yerel yönetimler, bir yandan artan küresel rekabette etkin hizmet sağlayabilme noktasında ön plana çıkarken bir diğer yandan ise artan demokratikleşme eğilimlerinin karşılanması noktasında ön plana çıkmaktadır. Yerel yönetimler, ulus-devlet anlayışının tartışıldığı bir dönemde yeni beklentilerin eklendiği alternatif hizmet birimleri olarak görülmüştür. 1980’li yıllardan itibaren yerel yönetimlerde önemli bir dönüşüm ve değişim görülmüştür. Dünya genelinde yerel yönetimler alanında yaşanan bu dönüşüm ve değişim sürecinden Türk yerel yönetimleri de etkilenmiş ve bu alanda ciddi adımlar atılmıştır.

2.3.2. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Tarihçesi

Yönetim sistemlerinin tamamı incelendiğinde bu yönetim yapılarının ortaya çıkmalarını sağlayan birtakım gerekçeler ve tarihi gelişmeler söz konusudur. Yerel yönetimlerde yerel yönetim sistemlerinde olduğu gibi Avrupa etkisiyle değişim ve dönüşüm hareketleri yaşanmıştır. Yerel yönetimler; Avrupa’da idari, sosyal, siyasi ve hukuki bir kurum olarak orta çağların bir ürünüdür. Yerel yönetim yapılarının tarihsel gelişim süreçleri incelendiğinde Türk devletleri geleneğindeki yerel yönetim anlayışları ile Avrupa ülkelerinin yerel yönetim anlayışları arasında farklılıklar bulunmaktadır.

Yerel yönetim anlayışının Avrupa demokrasilerinde Türk devlet yapısındaki yerel yönetim anlayışından üstün ve farklı bir statüde olmasının en önemli sebebi yerel yönetim anlayışına yaklaşım şeklidir. Tıpkı bir demokrasi okulu gibi yerel yönetimlerin görülmesi ve yerel demokrasinin bütün önceliklerin başında gelmesi ve önemsenmesi Avrupa yerel yönetim sisteminin en belirgin özelliğidir. Avrupa yerel yönetim sistemlerinin tarihsel

süreci incelendiğinde bir sivil toplum kuruluşu olarak yerel yönetimler ifade edilmiştir. Yerel yönetime batı toplumları bu şekilde değer verirken doğu toplumları merkezi idarenin yekpareliği üzerinde durmuştur. Doğu toplumlarından olan Rusya ve Osmanlıda Koruyucu ve Her Şeye Mutlak Devlet anlayışı merkezi otoritenin tartışmasız mutlak bir güce sahip olması sonucunu ortaya çıkarmıştır. Doğu toplumlarında ve az gelişmiş toplumlarda bu nedenle yerel yönetimler mali, yönetsel ve siyasal açıdan güçsüz kuruluşlar niteliğindedir.

Yerel yönetim örgütlenmeleri Avrupa demokrasilerinde ortaya çıkma şekli ile halk tarafından merkezi idareye girişilen muhalefet anlayışının bir ürünü iken, tam tersi bir şekilde Türk devlet geleneğinde yerel yönetim modeli tepeden inmeci bir reform anlayışı ile halk tabanının isteği olmaksızın yönetici kesiminin isteği üzerine zoraki bir şekilde kazandırılmaya çalışılmıştır. Ülkemizde bu doğrultuda yerel yönetim birimleri batıdaki örnekleri ile karşılaştırıldığında ideal düzenine kavuşmadığı ve oldukça geç kalındığı belirtilmektedir.

Türk devlet geleneğinde devlet yapıları incelendiğinde Osmanlı Devleti'ne kadar yerel yönetim anlayışını benimseyen herhangi bir Türk devletinin bulunmadığı görülmektedir. Osmanlı Devleti'nin yönetim anlayışı incelendiğinde ise klasik dönemde ve modern dönemde yerel yönetim anlayışının birbirinden farklı olduğu görülmektedir. Bu bakımdan Osmanlı politik anlayışı mutlakiyete Batı'da muhalefet ile özdeşleştirilen yerel yönetimleri kabul etmeyerek Tanzimat dönemine kadar batı tipi bir yerel yönetim modeline ihtiyaç duyulmamıştır (Akyol, 2017, 37). Batılı, çağdaş ve modern anlamda ülkemizde yerel yönetim birimlerinin ortaya çıkışı Tanzimat dönemine denk gelmektedir ancak Batı'da olduğu gibi Tanzimat'tan önce yerel yönetimlerin bulunmaması yerel hizmetlerin yerine getirilmediğini göstermemektedir.

Tanzimat döneminden sonra ortaya çıkan yerel yönetimler, asıl geçerliliğine Cumhuriyet zamanında erişmişlerdir. Yerel yönetimlerin artan ihtiyaçlar sebebiyle beklentileri karşılayamadığı için reformlar ile düzenlemeler sürekli yapılmaktadır.

1980	24 Ocak Kararları
1984	2983 Sayılı “Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun”
1994	4046 Sayılı “Özelleştirme Kanunu”
1994	Özelleştirme İdaresi Başkanlığı’nın Kuruluşu
2002	Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı
2003	4982 Sayılı “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu”
2003	Yeniden Yapılanma Projesi
2003	5018 Sayılı “Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu”
2003-2004	Yerel Yönetim Kanunları
2004	“Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”
2004	5070 Sayılı “Elektronik İmza Kanunu”
2005	5449 Sayılı “Kalkınma Ajanslarının Hizmetlerine İlişkin Kanun”
2006	e-Devlet Kapısı

Şekil 15. Yerel Yönetimlerin Dönüşüm Kronolojisi

Kaynak: (Çiftçi, 2018: s. 67)

Osmanlı’ya gelindiğinde ise yerel yönetimler, nüfusun artıp kentlerin büyümesi sonucu dış dünyaya açılmasıyla azınlıkların istekleri sonucunda olmuştur. Osmanlı Devleti merkezi idarenin gözetimi altında ve idaresinde bir yerel yönetim anlayışına sahiptir. Türk belediyeciliğinin öncüsü Altıncı Belediye-i Daire teşebbüsünde daha çok bayındırlık işleri ağır basmaktadır. Altıncı Belediye Dairesi, büyükşehir belediyesi Şehremanetinin bir şubesi olarak kurulmasına rağmen bu kurum ile ilişkilendirilmeyip doğrudan Hükümet ile ilişkilendirilerek merkezi idareye bağlanmış ve yerel yönetim anlayışından uzaklaşmıştır (Bozatay ve Kızılkaya, 2016: 616).

Cumhuriyet döneminde dahi yerel yönetimlerin mali ve idari açıdan özgür bırakılması konusunda çekimser davranılmıştır. Yerel yönetimler noktasında 1921

Anayasası hariç diğer tüm anayasalarda yerel yönetimlerde merkeziyetçi bir anlayış benimsenmiştir.

Yerel yönetimler, birtakım yerel hizmetlerin yürütülmesi ve belli ihtiyaçların karşılanması için ortaya çıkmışlardır. Kendi toplumsal şartlarımızın ortaya çıkarttığı bir kurum olmamasının yanı sıra, ülkemizde yüzyılları aşan bir yerel yönetim geleneğinin varlığından söz edilmektedir. Ülkemizde yerel yönetimler 19. yüzyılın ürünüdür. Yerel hizmetler Tanzimat öncesi dönemde mahalle ve lonca teşkilatı, vakıf müessesesi ve kadılık tarafından yerine getirilmiştir (Akyol, 2012: 21). Bu dönemde yaşanan gelişmeler yerel yönetimlerin varlığına dair bir kanıt niteliğinde değildir. Asıl gelişmelerin Tanzimat sonrası dönemde yaşanması gibi ülkemizde de yerel yönetimlerin temelleri bu dönemde atılmıştır. Günümüz yerel yönetim sisteminin temelleri Tanzimat döneminde atılmıştır. Mahalli idarelerin dolayısıyla Türkiye tarihinde zengin bir geçmişe ve geleneğe sahip olduğunu söylemek mümkün değildir.

2.3.3. Türkiye’de Yerel Yönetim Yapısı ve Yasal Çerçeve

Yerel yönetimlerin amacı yerel nitelikteki hizmetleri daha başarılı bir şekilde ve daha iyi belirleyebilecekleri bir şekilde yerel gereksinim duyulan yörelere hizmet götürebilmeleridir. Belediye idareleri, köy idareleri ve il özel idareleri üçlüsü üzerine kurulmuş olan Türk yerel yönetim sistemi çok farklı büyüklükteki ve sayıdaki birimlerden oluşmasıyla birlikte kanunlarla kendilerine verilecek yönetsel yeterliliğe ve güce sahip değillerdir. Yerel yönetim kuruluşları ifade edilirken ve belirlenirken mahalle yönetiminin bazı kaynaklarda yerel yönetim kuruluşu sayılıp sayılamayacakları konusunda tartışmalar bulunmaktadır. Mahalle yönetimleri kendilerine ait çalışanı ve bütçesi olmaması ve kamu tüzel kişiliklerinin de olmaması sebebiyle mahalli idare birimleri arasında kabul edilmemektedir.

Yerel yönetimler Anayasanın 127. maddesinde; köy, belediye ve il olmak üzere kabul edilmektedir. Mahalli idareler ile kapsamlı değişiklikler ve düzenlemeler özellikle son 10 yılda yapılmıştır. Bunun sebebinin istikrar olduğu söylenebilir.

Tablo 10. Türleri İtibariyle Mahalli İdarelerin Sayısı (2022)

Türü	İl Özel İdaresi	Büyükşehir Belediyesi	İlçe	Mahalle	Köy	Toplam
Sayısı	51	30	922	32202	18290	51495

Kaynak: (İçişleri Bakanlığı, 2022)

İdari reform ile en rahat değişim örgütsel yapı ve görevlerde olur. Örgütsel yapı ve görev değişiklikleri ile asıl anlatılmak istenen durum; örgütlerin genişletilmesi, birleştirilmesi, kaldırılması, içyapısında değişime gidilmesi, küçültülmesi, yeni birimler eklenmesi, yeni örgütler kurulması ve örgütler arası görev paylaşımlardaki değişimlerdir. Araştırmacılar tarafından bu tür değişikliklerde karşılaşılan sorunlar ve güçlükler ile ilgili yapılan tespitler aşağıda verilmiştir (Bozatay ve Kızılkaya, 2016: 619):

- Bürokratları yetiştiren eğitim kurumlarının örgütsel yapıları, çıkar sağlamaya elverişli olmasından dolayı çıkar gruplarının hedefinde olup rasyonelliği zedeleyerek değişiklikleri saptırmasıdır.
- Örgütlerin yapılarındaki değişimlerin biçimsel olmasıdır.
- Kaldırılması gereken birçok örgütün siyasi nedenlerle kaldırılamayıp onların statülerinde değişiklikler yapıp veya yeni örgüt kurarak gereksiz bir şekilde örgütün genişletilmesidir. Bu durumda örgütler arasında çıkar çatışmasına yol açmasıdır.

Yerel yönetimlerden yeterli katkı alınmadan ve merkeziyetçi anlayışla gerçekleştirilen reformlar tartışmalara sebep olmaktadır. Literatürde yer alan kaynaklara göre son birkaç yüzyılda Türkiye tarihi reform sorunları ile karşı karşıya kalmaktadır. Islahat Fermanı'ndan ve layihalarından 1961 Anayasası'na kadar olan bütün belgelerde Türk toplumunun reforma tabi tutulma istekliliği görülmektedir. Bu reformlar, reform felsefesinden uzak ve sosyal alana ineksizin yapıldığı için hepsinde başarı sağlanamamıştır.

3. BÖLÜM

SALGININ YOL AÇTIĞI ETKİLER VE SALGINA KARŞI ALINAN ÖNLEMLERİN DURUMU

3.1. KORONAVİRÜS SALGININA KARŞI SİYASAL, YÖNETSEL VE AKADEMİK YAKLAŞIM FARKLIKLARI

Siyasal ve yönetsel olarak, pandemi ile mücadelede devletler farklı önlemler alarak farklı stratejiler uygulamışlardır. Yaşanılan yerin özelliklerine ve gelişmişliklerine göre devletler kendilerine has stratejiler uyguladıkları gibi başarılı olan çevresindeki ve dünyadaki diğer stratejileri de kendilerine transfer ederek kamu politikası olarak uygulamışlardır. İçerisinde Türkiye'nin de olduğu bazı devletler ise geçmişteki başarılı tecrübelerinden yola çıkarak kendi stratejileri geliştirerek uygulamışlardır.

Pandemi ile mücadele etmek için iki farklı temel yaklaşım mevcuttur (Ömürgönülşen, 2020: 344):

- İlkel yaklaşım, bir nevi sürü bağışıklığını benimsemiştir. Toplumdan ziyade bireye duyulan güven duygusu ön plana çıkmaktadır. Örnek olarak, İngiltere ve Hollanda'yı verebiliriz. Bir politika belirlenir ve hiç sapmadan o politikayı takip etmek amaçlanır.
- Pragmatik yaklaşım, bir politikanın belirlenip ona koşulsuz bağlı kalmaktan ziyade gerek uygulamada gerekse karar almada aşama aşama ilerlenir. Uygulanan politika sürekli gözden geçirilerek gerektiğinde revize edilir. Örneğin, okulların açılma ve kapanma tarihi, maske dağıtım, mesai saatleri düzenlenmesi gibi.

Çin'de ortaya çıkarak tüm dünyayı etkisi altına alan Covid-19 salgınının kamu yönetimine olan etkileri ve salgını önlemek için alınan önlemler doğal olarak çeşitlilik göstermektedir. Konuyla ilgili olarak en çok dikkat çeken akademik yaklaşımlar ve bu yaklaşımların ülkemizdeki erken izleri aşağıda şu şekilde verilmiştir (Ömürgönülşen, 2020: 343-344):

- Bir bütün olarak ele almaktan öte salgının belirli bir bölgesinde etkisinin daha hissedilebilir olduğundan daha çok şehirlere odaklanmış ve uzmanlık gerektiren mimarların, plancıların ve şehir yönetiminin öngörülerini içeren ve şehir planlamasından beslenen yaklaşım,
- Kamu politikası analizi de diyebileceğimiz kamu yönetimi ile salgının arasında var olan ilişkiyi daha çok bir politika analizi şeklinde değerlendirip, salgınla karışık kamu politikalarının oluşturulmasında ve uygulanmasında rol alan etkenler ile bu politikaların içermiş olduğu önlemlere ilişkin yaklaşım,
- Günümüzde salgınlar da artık bir afet türü kabul edildiğinden, salgını afet yönetimi yaklaşımı ve kriz yönetimi ya da risk yönetimi ile ilişkilendirilerek açıklamaya çalışan yaklaşımlardır.

Her ülkede olduğu gibi ülkemizde de salgınla mücadele için birtakım tedbirler alınmıştır. Ülkemizin aynı zamanda gerek geçmiş salgınlar gerekse kuş gribi gibi sıkça yaşanan depremler gibi doğal afetlerin ardından edinmiş olduğu kriz yönetimi deneyimleri de bu süreçte etkili olmuştur. Aynı zamanda 2011 yılında başlayan Suriye iç savaşı sebebiyle ülkemize Suriyeli göçmenlerin göç etmesiyle yanlarında getirdikleri, ülkemizde bir süredir görülmeyen salgın hastalıklara karşı mücadelelerde Türk sağlık sisteminin kriz ve salgınla mücadele kapasitesini geliştirici yönde etkileri bulunmaktadır (Yıldız ve Uzun, 2020: 33-34).

Ülkemizin Covid-19 salgınına karşı almış olduğu tedbirler incelendiğinde radikal kararların alınması yerine tedbirlerin adım adım alındığı pragmatik bir karar verme yönteminin alındığı görülmektedir.

3.1.1. Covid-19 Pandemisinin Kamu Yönetimine Etkileri Sorunu

Covid-19 salgınının insana doğrudan etki etmesinin yanında insanın çevresiyle ve devletiyle olan ilişkilerini yeniden yapılandırmıştır. Ayrıca, devletlerarası ilişkilerin de etkilendiği hususunu göz ardı etmemek gerekir. Devletin rolünün artmasına sebep olmakla dolayısıyla bu süreçte kamu yönetiminin değişimi önem arz etmektedir.

Koronavirüs salgını ile mücadelede kamu politikalarının uygulayıcısı devlet olduğundan dolayısıyla virüsün kısa, orta ve uzun vadede kamu yönetimi üzerinde onun çalışma şeklinde, örgüt yapısında, kültüründe ve hizmet kapasitesinde etkileri olması doğaldır. Beklenmedik ve olağandışı ortaya çıkan Koronavirüs salgını dolayısıyla merkezi ve yerel yönetimlerin hizmet alanlara eşit bir şekilde hizmet verebilmesi önem arz etmektedir. Ayrıca, bazı kamu hizmetleri durumdan ötürü merkezi idare ve yerel idarelerin uyumlu çalışmasından ötürü daha çok ön plana çıkabilmektedir.

Konuyla ilgili olarak ele alınabilecek hususlar aşağıda verilmiştir:

- Yöneticilerin, kamu hizmeti sunma bilinci içerisinde olması ve bunu insan sağlığını koruma amacı için yapması,
- Yöneticilerin salgın nedeniyle aldıkları önlem ve yaptırımların aşırıya kaçmadan kamu düzeni ve sağlığına ilişkin olması,
- Salgınla mücadelede kullanılan yöntemlerin, dünya genelinde yaratacağı etkiler nedeniyle sadece siyasi erk tarafından değil kamu yöneticileri tarafından da göz önünde bulundurularak uygulamaya konulması,
- Virüs ile mücadele için alınan ve uygulamaya konulan kararların, bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin korunması ile tüm bireylerin sağlığının korunması arasındaki hassas dengenin gözetilmesi,
- Salgın dolayısıyla oluşan belirsizlik ortamında yöneticilerin, salgınla mücadele için uygulayacağı ve daha önce uygulanmamış olan yenilikçi uygulamaların sonuçlarının da belirsiz olmasıdır.

3.1.2. Koronavirüs Salgınının Yöneticilerin Kamusal Karar Almalarına İlişkin Etkileri

Covid-19 salgını gibi olağanüstü dönemlerde kamu politikaları, merkezileşmenin de etkisiyle birlikte dar bir siyasi kadro tarafından alınabilmektedir. Demokratik ülkelerde seçimle iş başına gelen kamu yöneticileri sebebiyle yöneticiler ve siyasetçiler iç içe geçmiş durumdadır. Bu durum olağanüstü dönemlerde daha da belirsiz ve karmaşık

olabilmektedir. Ülkemizde de görüldüğü üzere merkeziyetçi birçok ülkede otoriterlik ve demokrasi çatışmalarını da beraberinde getirmiştir. Hızlı karar alma ihtiyacı nedeni ile salgınla mücadele karşısında karar alma sürecinin merkezileşmesine neden olmuştur. Mahalli idare meclisleri, parlamento gibi müzakere ile karar alınan yapıların yerine vali, belediye başkanı ve Cumhurbaşkanı gibi tekli makamlar yöneticilik özelliği sebebiyle ön plana çıktığı görülmektedir. Ancak, yöneticilerin salgınla mücadelede aldıkları kararları bilimsel açıdan doğru olması ve sorumluluğu tek başlarına almak istememelerinden dolayı danışma meclisi konumunda ve tavsiye verici nitelikte kararlar alan pandemi kurulları veya Bilim Kurulu gibi dengeleyici mekanizmalara ihtiyaç duyulmuştur. Bu yönetimin daha çok merkezileşmesine engel olmuştur. Merkezileşmenin yoğun olduğu bazı ülkelerde ise yine de bu kurullara ihtiyaç duyulmadan kararlar alınmaya devam edilmiştir.

Pandemi ile mücadelede ülke genelinde koordinasyona ihtiyaç duyulduğundan merkezi yönetimlerin önemi giderek artmıştır. Vatandaşlara kamu hizmetlerinin sunumunda mahalli idareler ile merkezi yönetimlerin görev ve yetki paylaşımı ülkeden ülkeye farklılık gösterebilmektedir. Bunun sonucunda merkezi idareler ve yerel idareler arasında kimi zaman ciddi çatışmalar yaşansa da rekabet ortamı, kamu hizmetinin kalitesinin ve etkinliğinin artmasını sağlamıştır. Türkiye’de merkeziyetçi bir yapı olduğundan dolayı koordinasyon süreci daha da önem arz etmektedir. Türkiye’de sağlık hizmetleri sunumu ve zorunlu ihtiyaç maddelerinin dağıtımını merkezi idare tarafından gerçekleştirildiğinden, özel sektörün geri planda kalmasına neden olmakla birlikte, gönüllü yardım faaliyetlerinde artış yaşanması merkezileşmeyi artırmıştır. En ön plana çıkan kurum ise asıl göreve iç asayiş ve düzeni sağlamakla görevli diyebileceğimiz İçişleri Bakanlığının çoğu bakanlığın görevlerini üstlenmesi ve salgınla en aktif şekilde mücadele etmesidir.

Bir mahalli idare kuruluşu olan belediyelerin halkın en yakınındaki ve ulaşabilmesi en yakın kurum olmasından dolayı salgınla mücadelede önemli mücadeleler üstlenmişlerdir. Bunlar arasında zabıta marifetiyle vefa sosyal destek gruplarına destek vermek, mali olarak ihtiyaç sahibi ailelere yardımında bulunmak, toplu ulaşım ve kent çarşısının faaliyetlerin sokağa çıkma kısıtlamalarına uygun bir şekilde düzenlemek, yerleşim yerlerindeki tüm ortak yaşam alanlarını dezenfekte etmek ve temizlemek

sayılabilir (Ömürgönülşen, 2020, 347). Ülkemizde salgınla mücadele döneminde hemen hemen tüm belediyelerin aktif bir şekilde sorumluluk aldıkları, merkezi yönetim ile iş birliği yaparak hizmetler sundukları görülmüştür.

3.1.3. Koronavirüs Salgınının Kamu Hizmetlerinin Sunumuna Göre Davranışlara Etkisi

Covid-19 salgını kamu kurumlarındaki kamu hizmeti sunum biçimleri ve normal haftalık çalışma saatleri gibi gelenekselleşen kuralların bütünüyle değişmesine neden olmuştur. Sadece üniversitelerde okutulan derslerde esnek çalışma ve dönüşümlü çalışma gibi uygulamaların özel sektörden ziyade kamu sektöründe de uygulanmasına neden olmuştur. Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki ilerleme sayesinde evden çalışma standartlaşmıştır. Ülkemizde nisan ve mayıs aylarında özellikle özel gün ve bayramlarda toplumun salgın mevsimini atlatmasına yardımcı olmak için motosiklet ve atlı polis, şehir bandoları, şehir temizlikçileri ve memurların da aralarında bulunduğu vefa sosyal destek toplulukları gösterdikleri cefakâr çalışmalar sayesinde salgınla mücadelede önemli rol üstlenmişlerdir.

3.1.4. Koronavirüs Salgınının Şehirlere Etkileri

Tarihi bir bütün olarak ele aldığımızda doğal afetlerin şehirleri yeniden dizayn etmekte önemli bir etken olduğu söylenebilir. Salgınlar da artık bir afet sayıldığı için şehirler su ve kanalizasyon sistemlerini 19. yüzyıldan itibaren yeniden tasarlayarak salgınların etkilerini azaltmışlardır. Globalleşme ile birlikte Covid-19 salgınının sadece belli bir bölgedeki şehri değil tüm dünyayı etkisi altına aldığından salgının kentlere olan etkisi çok boyutludur.

Kalabalıklaşan ve giderek daha karmaşık olduğundan dolayı yönetilmesi daha zor bir hal alan şehirlerin salgının yayılmasını azaltmak için şehir mimarisinde önemli değişiklikler yapması gerekmektedir. Kalabalıkların olmazsa olması geniş kamusal alan yerine daha ufak boyutlu ve yeşille barışık alanlar; çok katlı, bitişik düzen, bahçesiz ve balkonsuz evler yerine müstakil, bahçeli ve balkonlu evler; yine AVM'ler yerine hava sirkülasyonunun sağlandığı mahalle dükkânları, çalışılan iş yerinin yakınına taşınma,

daha fazla tartışılmaktadır. Bu tartışmalardan geçmiş dönemlerde araştırmacıların yapmış oldukları öngörülere ne kadar yaklaşıldığı sonucuna varılmaktadır. 1964 yılında dönemin araştırmacılarından olan Clarke'a göre bilimin, iletişim ve bilgi teknolojilerinin gelişmesiyle birlikte şehirler farklı nedenlerle bireylerin bir araya geldikleri yer olmaktan çıkarak, çalıştıkları yere kendi işlerine ulaşmak için yolculuk yaptıkları ve zamanın çoğunu yolda geçirecekleri bir yere dönüşecektir (Balçık vd., 202: 1086-1087).

Covid-19 pandemisi sürecinde dünyada şehir yöneticileri büyük baskılara maruz kaldıklarından dolayı büyük şehirlerin yerel idareleri yaratıcı ve yenilikçi çözümler üretmek zorunda kalmışlardır. Ülkemizdeki belediyeler de virüs ile mücadele kapsamında bazı yenilikçi çözümler üretmişlerdir. Bunlara örnek verecek olursak; bisiklet yollarının yenilenmesi, kaldırımların genişletilmesi, kamusal alanların temizlenmesi ve sosyal yardımlardır. Beklenenden daha uzun bir şekilde pandeminin devam etmesi durumunda salgınla mücadelede olumlu etkileri olabilecek bu tarzdaki tedbirlerden, uzun vadede daha fazla etkileri olabilecek tedbirlere geçişler yaşanabilir. Ülkemiz gibi kentsel dönüşümün sosyal ve ekonomik sorunlarla birlikte yürütüldüğü ülkelerde, TOKİ tarzı tekdüze ve dikey mimari türünden daha yatay ve milli kültür ve doğal çevreyle iç içe bir mimariye geçiş önem kazanmaktadır.

Uzun vadede salgınlar ve olağanüstü durumlar ile mücadele edilmesi şehirde yaşayan halkın kendilerini ilgilendiren kamusal politikaların karar alma süreçlerine katılması ve demokratik bir yönetim ile başarıya daha kolay ulaşılabilir.

3.1.5. Koronavirüs Salgınının Mültecilere Etkileri

Covid-19 salgınının herkesi eşit olarak etkileyeceği düşüncesi genel kanı görmekle birlikte bazı dezavantajlı grupları daha çok etkilemiştir. Toplumda yer alan en dezavantajlı gruplardan birisi de göç etmeye zorunlu tutulan ve birçoğu Suriyelilerden oluşan, genel olarak büyük kentlerde yaşayan göçmen topluluklarıdır.

Kamusal hizmetlerin sunumunda ülkemizde hemşerilik olgusuna başvuran belediyeler; göçmenle vatandaş arasında herhangi bir ayırım yapmadan, belediye sınırları içerisinde yaşayan herkese bu hizmetlerin sunulmasını sağlamıştır (Bozdağ, 2021: 703). Kentsel kamusal hizmetlerin doğası gereği bu durum oldukça normal

karşılanmaktadır. Buna karşılık salgın dönemiyle ilgili olarak bilgilendirme çalışmalarının göçmenlerin anadil durumlarının özellikle dikkate alınması virüsün yaygınlaşmasının azaltılması açısından oldukça önem arz etmektedir.

Kamuoyunda çok gündeme gelmese de hizmet almayı bekleyen göçmenlerin belli durumlarda salgınla mücadelede kamu kurum ve kuruluşlarına destek olabilmektedir. Örneğin Suriye'den göç eden doktorlar, salgınla mücadelede halka ateş ölçümlerinin yapılması konusunda destek vermişlerdir. Salgın gibi olağanüstü durumlarda yapılan bu tarz işbirlikleri insan gücünün farklı kullanılabilmesi ve kentlerdeki farklı etnik gruplar ile sosyo-ekonomik gruplar arasındaki dayanışmanın artırılması açısından iyi değerlendirilmesi gerekmektedir.

3.1.6. Koronavirüs Salgınından Dolayı Kamu Hizmetinin Artan Önemi

Tüm dünyayı etkisi altına alan Covid-19 pandemisi gibi içeriden gelişen ve devam edeceği düşünülen kriz dönemleri, etik dışı davranışlar için elverişli bir dönemdir. Kamu yönetiminin hesap verilebilir, denetlenebilir ve şeffaf olması gerekir. Etik dışı davranışlar açısından ilaç ve tıbbi malzeme satın alma süreci oldukça önemlidir. Birleşmiş Milletler, hem ulusal hem de uluslararası düzeyde hastalıklarla mücadelede hükümetler ve toplumlar arasında güven ve sağduyu ortamının sağlanması konusuna önem vermektedir (Ömürgönülşen, 2020: 350).

Salgınla mücadelede güven faktörü devletle vatandaşlar arasında kritik bir öneme sahiptir. Vatandaşlara, vatandaş olduklarından dolayı saygı duymak, vatandaşlar arasında ve vatandaşlar ile devlet arasındaki karşılıklı güveni sağlamak içindir. Kriz zamanlarında vatandaşlar ile hükümet arasındaki ve vatandaşlar ile devlet arasındaki güven, vatandaşlar ve belediyeler arasındaki güven kadar önemlidir.

Türkiye başta olmak üzere birçok ülkede yerel yönetimlerin, özellikle belediyelerin, vatandaşlarının temel ihtiyaçlarının karşılanmasında aktif rol oynayarak hizmetlerini yaygınlaştırdığını ve çeşitlendirdiğini belirtmekte fayda vardır. Böylesine yoğun ve çeşitli yerel yönetim hizmetleriyle birlikte, yalnızca yeni hizmet alanları ortaya çıkmakla kalmamış, aynı zamanda yerel yönetimlerin etik hizmet sunum sorunu da çözülmüştür.

3.2. TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN COVID-19 SÜRECİ VE TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE SALGINA KARŞI ALINAN ÖNLEMLER

Pandemi ortaya çıktıktan sonra dünyada en erken tedbir alan ülkelerden biri Türkiye olmuştur. Türkiye’de bu doğrultuda ilk vaka 11 Mart 2020 tarihinde gerçekleşmiştir (Sağlık Bakanlığı, 2021). 11 Mart 2020’de Sağlık Bakanı Fahrettin Koca’nın Avrupa’dan ülkemize giriş yapan bir hastada Koronavirüs testinin pozitif çıktığını açıklaması üzerine Cumhurbaşkanı başkanlığında yapılan toplantıda alınan bir dizi karar kamuoyu ile paylaşılmıştır. Bu doğrultuda hastalığın ülke genelinde yayılmasının önlenmesi adına alınan ilk tedbirlere tabloda yer verilmiştir.

Tablo 11. Koronavirüs Salgınında Alınan İlk Önlemler

Önlemler	Uygulamalar
Sağlık Önlemleri	Hastanelerde gerekli önlemler alınmış, referans hastaneleri belirlenmiştir. Termal kameralar aracılığıyla yapılan ateş taramaları genişletilmiştir. Hastanelere ziyaretçi kısıtlaması getirildiği ve mesai saatleri içerisinde hastanelerde ziyaretçi kabul edilmeyeceği duyurulmuştur. Aile ve çalışma Bakanlığı ile görüşülerek risk grubunda yer alan yaşlıların rapor süresi dolduğunda hastaneye başvurmadan ilacını doğrudan alabilmesi sağlanmıştır. ALO 184 hattında Koronavirüs özel danışma hattı kurulmuştur. Sağlık Bakanlığı tarafından COVID-19 Rehberi hazırlanmıştır. Tıbbi maskelerde ve solunum cihazlarında ilave gümrük vergisi kaldırılmıştır. 32 bin yeni sağlık personeli istihdam edilmiştir. Umre dönüşlerinde “14 gün” uygulamasına dikkat edilmesi hususunda kamuoyu bilgilendirilmiştir.
Lojistik Önlemler	Öncelikle hastalığın görüldüğü ülkelerden gelenler havalimanlarında termal kameralar aracılığıyla test edilmeye başlanmıştır. Koronavirüsün İran’da da görülmesi üzerine 23 Şubat’ta Türkiye ile İran arasındaki hudut kapıları kapatılmıştır. Daha sonraki aşamalarda kademeli olarak sınır kapılarında gerekli önlemler alınmıştır.
Kişiler Arası Fiziksel Mesafe Önlemleri	İlkokul, ortaokul ve liseler 16 Mart’tan itibaren bir hafta tatil edilmiş ve 23 Mart itibariyle uzaktan eğitim başlamıştır. Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan hamileler, yasal süt izni kullananlar, engelliler ile yönetici olmayan 60 yaş ve üzerindeki kişilerin 16 Mart’tan itibaren on iki gün idari izinli sayılacağı açıklanmıştır. Bakanlıklar ve kamu kurumları kendi tedbirlerini açıklamıştır. Mart ve Nisan aylarında ulusal ve uluslararası bilimsel açık ya da kapalı toplantı ve konferans etkinlikler geçici süreyle ertelenmiştir.

Kaynak: (Yıldız ve Uzun, 2020: s. 35)

Aşamalı olarak toplumda virüsün yayılmasının engellenmesi ve azaltılması amacıyla ülke genelinde yerel önlemler alınarak uygulanmaya başlanmıştır. Alınan

tedbirlerin hayatın toplumsal katmanlarda normal akışını kısıtlamış olsa da sosyal ve ekonomik haklara zarar verilmeden yürütülmüştür.

12 Mart 2020 tarihinde ilk olarak eğitim ve öğretime ara verilerek uzaktan eğitim modeline geçilmiştir. Ayrıca 17 Mart 2020’de alınan ilk önlemlerden biri Asya ve Avrupa kıtalarına seyahat kısıtlaması getirilmesidir. Türkiye’de belirtilen ölümlerle ilgili olarak Koronavirüsün 65 yaş ve üzerindeki kişiler üzerindeki etkilerinin daha fazla olduğunun tespit edilmesinin ardından 22 Mart 2020 tarihinde kronik hastalığı olan ve 65 yaş üzerindeki kişilere sokağa çıkma kısıtlaması getirilmiştir (Göktürk, 2021: 50). Bu dönemde virüsün bireylerin solunum yollarında tahribat yapması dolayısıyla solunum cihazına olan gereksinim artmış ve 20 Nisan 2020 tarihinde solunum cihazı üretilmesine ilişkin çalışmalar başlamıştır. Böylece seri üretim hattından ilk milli ve yerli solunum cihazı çıkmaya başlamıştır (Anadolu Ajansı, 2020).

Türkiye’de Koronavirüsün ortaya çıkmasının ardından gençlerin bulaştırma risklerinin yüksek olması nedeniyle 20 yaş ve altı gençlere 3 Nisan 2020 tarihi itibarıyla sokağa çıkma kısıtlaması getirilmiştir. Bu tedbir 1 Haziran 2020 itibarıyla 18 yaş ve altı olarak güncellenmiştir (Göktürk, 2021: 50). 11 Nisan 2020 itibarıyla ise Koronavirüsün yayılımının engellenmesi amacıyla büyükşehirlerde ve büyükşehir olmadığı halde Zonguldak’ta hafta sonları sokağa çıkma kısıtlaması getirilmiştir. Diyanet işleri, salgının yayılmasının engellenmesi adına namazların camilerde kılınmasını yasaklamış, kamu işletmelerinde çalışanlar için esnek çalışma saatleri uygulamasına geçilmiştir. Alınan önlemler birtakım ekonomik sorunlara yol açmış ve ekonomide daralmalara neden olmuştur.

Sağlık Bakanlığı çatısı altında henüz ülkemizde Koronavirüs vakalarına rastlanmadan önce Bilim Kurulu oluşturulmuştur. İlk Koronavirüs vakasının 11 Mart’ta tespit edilmesinin ardından Cumhurbaşkanlığı başkanlığında 12 Mart’ta yapılan toplantı sonucunda 16 Mart itibarıyla tüm üniversitelerin üç hafta, okulların ise bir hafta süreyle tatil edilmesi kararlaştırılmıştır. Ardından ise 31 Mayıs’a kadar kademeli olarak okulların tatil süresi uzatılmıştır (Yıldız ve Uzun, 2020: 34).

Kamu kurum ve kuruluşlarında esnek çalışma saatlerine geçilmesi ve sokağa çıkma kısıtlamaları gibi önlem alınmış ve 1 Haziran 2021’e kadar uygulanmaya devam

edilmiştir. 1 Haziran itibarıyla normalleşme süreci başlamıştır (Yıldız ve Uzun, 2020: 34).

Salgınla Mücadele için Türkiye sırasıyla birtakım önlemler almıştır. Bu önlemler bunları uygulayan siyasi mekanizmaların Sağlık Bakanlığı bünyesinde oluşturulan Bilim Kurulu ile istişare edilerek uygulamaya konması sonucu bilimsellikten uzak kararların alınmasının önüne geçilmek istenmiştir. Tabloda, pandemi kapsamında Türkiye'de Alınan Tedbirler Kronolojik olarak bir arada verilmiştir.

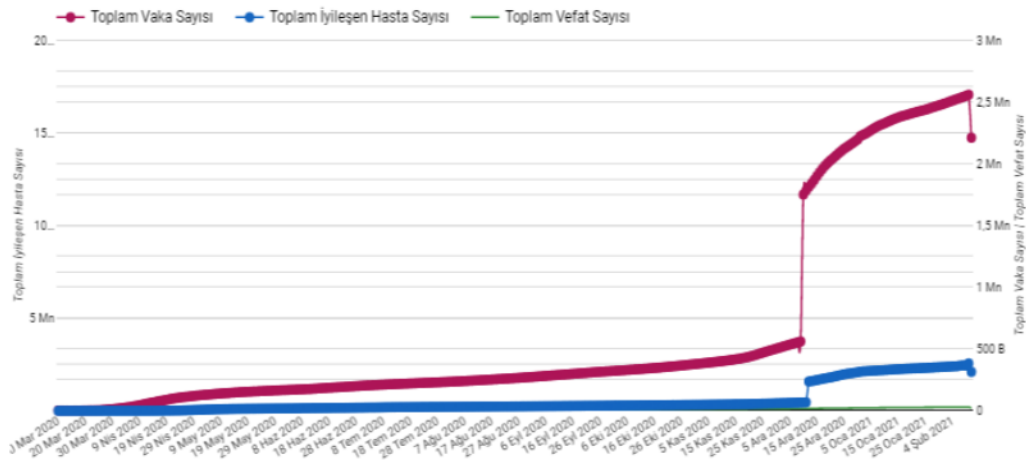
Tablo 12. Pandemi Kapsamında Türkiye'de Alınan Tedbirler Kronolojisi ve Alınan Tedbirlerin Yansıması

Önemli Olaylar-Düzenlemelerin Kronolojik Listesi
31.12.2019: Çin'de İlk Vaka tespit edildi.
10.01.2020: Sağlık Bakanlığınca Koronavirüs Bilim Kurulu'nun kurulması kararı alındı.
11.01.2020: Çin'de ilk ölüm gerçekleşti.
14.01.2020: İlk 2019-n Cov Hastalığı Rehberi hazırlandı.
22.01.2020: Çin'deki bir hava yolu firması tarafından yapılan Wuhan-İstanbul uçuşları durduruldu.
04.02.2020: Öncelikle hastalığın görüldüğü ülkelerden gelenler, havalimanında termal kameralar aracılığıyla test edilmeye başlandı.
05.02.2020: Çin'den gelen tüm uçuşlar durduruldu.
23.02.2020: Türkiye ile İran arasındaki kara hudut kapıları kapatıldı.
29.02.2020: Türkiye ile İtalya, Türkiye ile Güney Kore, Türkiye ile Irak arasında gidiş-geliş tüm yolcu uçuşları tedbiren durduruldu.
11.03.2020: İlk Vaka görüldü.
12.03.2020: Okulların tatil edilmesi kararlaştırıldı.
13.03.2020: Kamuya açık toplu etkinliklerin kısıtlanması kararı alındı.
15.03.2020: Kapsamlı seyahat ve ulaşım kısıtlamaları, insanların toplu bulunduğu mekanların geçici olarak kapatılması, umreden son katile gelmesi ve yurtlarda gözlem altına alınması.
16.03.2020: Cuma namazı ve vakit namazların cemaat ile kılınmasına ara verildi. Estetik ameliyathanelerin ve diş hekimliği uygulamalarının ertelenmesi kararı alındı.
17.03.2020: Uçuşa kapanan ülke sayısı 20'ye yükseldi.
19.03.2020: Futbol, basketbol, hentbol, voleybol ligleri ertelendi. Covid-19 testi yapan merkez sayısı 18'e yükseldi.
21.03.2020: Covid-19 testi yapan merkez sayısı 73'e yükseldi (44 ilde). Uçuşa kapanan ülke sayısı 68'e yükseldi. Lokantalara sadece paket servisi sınırlandırması getirildi.
22.03.2020: Kamuda esnek çalışmaya geçildi.
24.03.2020: Toplu taşıma araçlarının kapasitesi % 50 'ye düşürüldü. Yolcular arası sosyal mesafe kuralı getirildi.
27.03.2020: Pazar yerlerinde zaruri ihtiyaç olmayan malzemelerin satışı yasaklandı. Tezgahlar arasında 3 metre mesafe getirildi.
28.03.2020: Şehirlerarası otobüs-uçak yolculukları izne tabi edildi. Yurt dışına uçuşlar durduruldu.
31.03.2020: Covid-19 testi yapan merkez sayısı 75'e yükseldi.
01.04.2020: Pazar yerleri ile ilgili ek genelge yayınlandı. Giriş-çıkışlar denetlenmesi kararlaştırıldı.
04.04.2020: 20 yaş altı vatandaşlara sokağa çıkma yasağı getirildi. 30 büyükşehir ve Zonguldak iline giriş-çıkış yasağı getirildi. Toplu çalışılan yerler, market ve pazarlarda maske takmak zorunlu hale getirildi.
05.04.2020: 20-65 yaş arası vatandaşlara ücretsiz maske dağıtımına başlandı.
09.04.2020: Çevre ve Şehircilik Bakanlığının aldığı karar ile maske ve eldivenler ayrı bir atık kutusunda toplanıp, 72 saat sonra belediye ekiplerine teslim edilmesine karar verildi.

Kaynak: (TÜBA, 2020)

3.2.1. Salgın Yıkıcı Etkisi Can Kayıpları

Türkiye’de ilk Covid vakası 11 Mart 2020 tarihinde görülürken, ilk can kaybı ise 17 Mart 2020 tarihinde görülmüştür. (Yılmaz, 2021: 79-80). Koronavirüsten kaynaklanan vaka ve ölüm sayıları ülkemizde ciddi boyutlara ulaşmıştır. Sağlık Bakanlığı tarafından 10 Şubat 2021 tarihinde yayımlanan verilere göre toplamda 31.029.363 test yapılmış, 2.556.837 vaka tespit edilmiş, 27.093 ölüm gerçekleşmiş ve 2.445.285 hasta ise sağlığına kavuşmuştur (Sağlık Bakanlığı, 2021). Aşağıda verilen grafikte 10 Mart 2020 ile 10 Şubat 2021 tarihleri arasında olan dönemde toplam iyileşen hasta sayısı, toplam vefat sayısı ve toplam vaka sayısının görünümüne yer verilmiştir. Grafikte, 10 Aralık 2020 tarihi itibarıyla hasta sayısı yerine vaka sayısı verilerinin kullanmaya başlanmasıyla toplam vaka sayılarında gözle görülür bir artış meydana gelmiştir.



Şekil 16. Türkiye’de Covid-19’un Genel Görünümü (10 Mart 2020- 10 Şubat 2021)

Kaynak: (Yılmaz, 2021: s. 80)

3.2.2. Salgının Türkiye Ekonomisi Üzerine Etkileri

Ülkemize her ne kadar Koronavirüs Pandemisi Amerika ve Avrupa ülkelerine göre daha geç geçmiş olsa da ilk vakanın açıklanmasından bugüne kadar vaka sayılarında hızlı artış olduğu görülmektedir. İlk vakanın tespit edilmesinin ardından alınan önlemlerle birlikte ülke içerisinde yayılması engellenmeye çalışılmıştır. Toplumlar arasındaki etkileşimi hiç şüphesiz azaltmaya yönelik olan bu önlemler, bir domino etkisi yaratarak

hizmet sektörü başta olmak üzere ekonomideki birçok sektörü etkilemiştir. Güçlü bir ekonomi ülkelerin salgınlarla mücadelede ellerindeki en önemli silah olabilmektedir.

Koronavirüs salgınının ekonomi üzerindeki etkilerini anlamak için 2019 yılının ekonomik görünümü oldukça önemlidir. Özellikle istihdam ve ihracat verileri, ekonomik büyüme, kriz öncesi ve sonrası dönemde yaşanacakların öngörülmesi ekonomik yapıyı oluşturmaktadır. Koronavirüs salgın dönemi ile birlikte dünya genelindeki ekonomi açısından küçülme yönünde veriler değişkenlik gösterirken, ülkemiz ekonomisinin durumu da göz önünde bulundurularak salgın için ayrılan bütçe, yapılan harcamalar, finansal piyasaların dalgalı seyretmesi ülkemiz için küresel krizin ne derinlikte ve yönde olacağı tartışmalarını da beraberinde getirmektedir.

Salgının önlenmesi amacıyla alınan önlemlerin ve yapılan yatırımların bütçeye getirmiş olduğu ek maliyetlerle birlikte, istihdam ve büyüme artışının sağlanması amacıyla ayrılan kaynakların etkilenme düzeyleri, küresel piyasalarda yukarı yönlü ve dalgalı hareketler küresel piyasalarda ülkemiz için yapılan ekonomik büyüme tahminlerinin revize edilmesiyle sonuçlanmıştır (Balcı ve Çetin, 2020: 50-51).

Türkiye açısından henüz pandeminin yükünü ve bu yükün maliyetlerini net olarak tahmin etmek mümkün olmadığından varılacak noktanın da net olarak öngörülmesi mümkün değildir. Tamamıyla ekonomik faaliyetlerin durmaması ülke ekonomisi açısından bir avantaj sağlamakla birlikte, kısmen yavaşlaması da GSYİH açısından değerlendirildiğinde, ilgili dönem için belirli oranda azalmanın kaçınılmaz olduğu belirtilmektedir. Özellikle üretim faaliyetlerinin devam ettirilmesi adına atılan adımlar, üreticinin desteklenmesi üzerine alınan kararlar bu noktada önem teşkil etmektedir.

Fernando ve McKibbin (2020), yapmış oldukları çalışmada Türkiye'nin yaratmış olduğu şokun şiddetinin düşük olması sebebiyle 33 milyar dolarlık bir kayba uğrayacağı; şokun şiddetinin orta düzeyde olması sebebiyle 75 milyar dolarlık zarara uğrayacağı, şokun şiddetini yüksek düzeyde olması sebebiyle ise 130 milyar dolarlık bir zarara uğrayacağı belirtilmiştir. Ayrıca yapılan çalışmada, salgının neden olduğu şokun devamlılık arz etmesi ve düşük şiddetli olması durumunda ülkemiz ekonomisinin 30 milyar dolarlık bir kayba uğrayacağı söz konusudur (Tunalı, 2020: 31).

Kurum	Salgın Öncesi	Salgın Sonrası	Fark
	Dönem	Dönem	
<i>İMF</i>	3,0	-5,0	8,0
<i>Dünya Bankası</i>	3,5	0,5	3,0
<i>EIU</i>	3,8	-3,5	7,3
<i>Ortalama</i>	3,4	-2,7	6,1
<i>Deloitte Türkiye</i>	3,5	-1,9	5,4

Şekil 17. Salgın Öncesi Ve Sonrası Türkiye'nin Değişen Büyüme Tahminleri %
Kaynak: (Göktürk, 2021: s. 51)

2 Mart'ta OECD (2020) tarafından yayımlanan raporda, 2019 yılının Ocak ayında ülkemiz için yapılan ekonomik büyüme tahminleri güncellenmiş ve bu dönemde yapılan tahminlere göre ekonomik büyümenin %,3 oranında azalarak 2020 yılında %2,7 olarak gerçekleşeceği belirtilmiştir (Tunalı, 2020: 31). Fakat OECD tarafından yapılan bu değerlendirmelerin henüz ülkemize Koronavirüs pandemisinin gelmediği bir dönemde yapıldığı ve bu doğrultuda pandeminin etkilerinin yansıtmadığını belirtmek gerekmektedir.

3.2.3. Krizden Zarar Gören Sektörlere Ekonomik Destek Verme Süreci

Ülkemizde pandemi sebebiyle alınan tedbirler dolayısıyla mali açıdan zararlara uğrayan işletmeler başta olmak üzere birçok sektör ve kuruma destek paketi açıklanarak ekonomik anlamda yardım edilmiştir. 100 milyar Türk lirası tutarındaki Ekonomik İstikrar Kalkanı Paketi 18 Mart 2020 tarihinde açıklanarak, işsiz kalan kişilere geçici olarak ekonomik destek verilmesi, özel sektör borçlarının ertelenmesi, yaşlılar ve dar gelir grupları gibi dezavantajlı grupların temel gereksinimlerinin karşılanması gibi önlemler alınmıştır (Sertkaya ve Baş, 2021: 151). Ekonomik destek paketi ile bu doğrultuda, çalışandan emekliye ve esnaftan işverene kadar toplumun tüm kesimini kapsaması amaçlanmıştır. Aynı zamanda ekonomik destek paketinde farklı meslek gruplarına yönelik olarak çeşitli destek açıklamalarında bulunarak paket genişletilmiştir.

Tablo 13. Koronavirüs ile Mücadelede Ekonomi Politikaları

POLİTİKALAR	UYGULAMALAR
Üretimi Destekleme Politikaları	Piyasaya üç aylık dönemde 50 milyar liralık ek likidite sağlanmıştır. Kredi Garanti Fonu'nun limiti iki katına çıkarılmıştır. İhracattaki geçici yavaşlama sürecinde kapasite kullanım oranlarının korunması amacıyla ihracatçıya stok finansmanı desteği verilmiştir. KOBİ'lere yönelik devlet destekli alacak sigortası 25 milyon liradan 125 milyon liraya çıkarılmıştır.
Vatandaş Destek Politikaları	İşsiz kalanlara ve yardım talebinde bulunanlara 5,5 milyon aileye 1.000 TL yardım desteği açıklanmıştır. Geliri 5 bin liranın altında olan 6,7 milyon vatandaşıma 40 milyar lira finansman desteği verilmiştir. Mart-Haziran arasında 3 milyondan fazla kişi kısa çalışma ödeneğinden yararlanmıştır. Ücretsiz izne ayrılanlara ise 1.170 lira nakdi destek sağlanmıştır. Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının belirlediği kriterlere göre ihtiyaç sahibi ailelere yapılacak nakdi yardımlar için ilave 2 milyar liralık bir kaynak ayrılacağı açıklanmıştır. Gecikmeye giren kredilerin takip süresi 90 günden 180 güne çıkarılmıştır. Kamu bankaları vasıtasıyla 10 bin TL'ye kadar 6 ay geri ödemesiz ve 36 ay vadeli olarak Bireysel Temel İhtiyaç Destek Kredisi sağlanmıştır. Kamu bankaları normalleşme sürecine geçiş ve sosyal hayatın canlandırılması için "Konut Kredisi", "Taşıt Kredisi". "Sosyal Destek" ve "Tatil Destek" olmak üzere dört yeni kredi paketi hayata geçirilmiştir. Birimci el / sıfır veya ikinci el konut alımlarında düşük faiz oranı ve 12 aya kadar ödemesiz dönemi olan 15 yıla kadar vade ile finansman imkânı sunulmuştur. Yaklaşık 450 bin esnafa 8,4 milyar liralık finansman desteği yapılmıştır. 120 bin firmaya 108 milyar lira finansman desteği ayrılmıştır. Kamu bankaları aylık 5 bin liranın altında geliri olan tüm vatandaşlar için temel ihtiyaç desteği paketini devreye almıştır.
İstihdam Destekleme Politikaları	İşten çıkarmalar üç ay süreyle kısıtlanarak istihdam koruma altına alınmıştır. 20 bin yeni öğretmen ataması yapılmıştır. İstihdamda sürekliliği temin etmek amacıyla iki aylık telafi çalışma süresi dört aya çıkarılmıştır.
Finansal Yükümlülüklerin Ertelenmesi	Tüm esnafların anapara ve faiz ödemeleri ertelenmiştir. Konaklama vergisi Kasım'a kadar ertelenmiştir. Gecikmeye giren kredilerin takip süresi 90 günden 180 güne çıkarılmıştır. Nakit akışı bozulan firmaların bankalara olan kredi anapara ve faiz ödemeleri üç ay ertelenmiştir.
Sektörel Teşvik Politikaları	Salgından en çok etkilenen perakende, AVM, otomotiv ve lojistik gibi öncelikli sektörler için muhtasar, KDV ve SGK primi ödemeleri altı ay ertelenmiştir. 197 bin işletmeye 154 milyar TL finansman tahsisi yapılmıştır. Halkbank aracılığıyla 1 milyon 300 bin çiftçiye 27 milyar lira destek sağlanmıştır. İç hava yolu taşımacılığında 3 ay süreyle KDV oranı yüzde 18'den yüzde 1'e düşmüştür. Konut sektörüne yönelik kredilendirme desteği verilmiştir.

Kaynak: (Yıldız ve Uzun, 2020: s. 36-37)

3.2.4. Sosyal Destek Politikaları

İnsanların toplu olarak birlikte oldukları alanlar salgının yayılımını hızlandıracığı için alışveriş merkezleri başta olmak üzere, berber, lokanta, kafe gibi tüm yerlere salgın

önlemleri kapsamında birtakım kısıtlamalar getirilmiştir. Geri ödemesiz olacak şekilde ilk etapta gelir testiyle tespit edilen yaklaşık 2 bin ihtiyaç sahibi aileye maddi olarak bir zorluk çekilmemesi için 1000 lira sosyal yardım paketi açıklanmıştır. Emekli maaşları ise en düşüğü 1500 lira olmak üzere güncellenmiştir (Çimen, 2021: 28). Ayrıca, bayram ikramiyelerinin öne çekilmesi, emeklilerin maaşlarının evlerine teslim edilmesi gibi uygulamalara gidilmiştir. Pandemi ile mücadele için alınan tedbirler kapsamında mali olarak olumsuz etkilenen bireyleri desteklemek için Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığınca "Pandemi Sosyal Destek Başvuruları" alınarak bir sosyal destek paketi sağlanmıştır. Başvurular e-Devlet üzerinden yapılmış olup birinci ve ikinci faz sonucunda yaklaşık 4 milyon vatandaşa yardım edilmiştir (Çimen, 2021: 30).

3.2.5. Koruyucu Maske ve Temel Sağlık Ürünlerinin Temini

Sağlık Bakanlığı bünyesinde oluşturulan ve salgınla mücadele için bilimsel tavsiyelerde bulunan Bilim Kurulu Covid-19 salgınının yayılma ortamının arttığı ve insanların toplu olarak bulunduğu yerlerde maske takılması gerektiğini belirtmiştir (İçişleri Bakanlığı, 2020). Bu kapsamda; pazar, market ve toplu taşıma araçları gibi kalabalık ortamlarda maske takılması kararlaştırılmıştır. Virüsün maske kullanımı ile birlikte öksürük ve hava yoluyla yayılma zincirinin kırılması amaçlanmıştır.

Dünya genelinde salgının hızlı bir şekilde yayılması eldiven ve maske gibi koruyucu ekipmanların temin edilmesinde bazı sorunların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Fırsatçılar tarafından maskeler stoklanarak piyasaya müdahale edilmiştir. Maske stoku birçok ülkede olmadığı için var olan maskelerin de yüksek fiyatlardan karaborsada satıldığı görülmüştür. Piyasaya müdahil olunarak tavan fiyat uygulamasına geçilmiş maskeler tanesi 1 liradan satılmıştır. Aynı zamanda toplumun her kesiminde maskelerin ücretsiz bir şekilde kullanılması için seferberlik başlatılmıştır. Sağlık Bakanlığı ve Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığının birlikte hareket etmesi sonucunda tekstil firmaları yeni bir sistem kurmuşlar ve çok kısa süre içerisinde çok yüksek oranlarda başvurular olmuştur. Ücretsiz bir şekilde maske almak isteyenler e-Devlet kapısı üzerinden başvurularını yapmışlardır. 20-65 yaş arasındaki bireylere bu doğrultuda 10 gün içerisinde beş maske verileceği belirtilmiştir (Budak ve Korkmaz, 2020: 73). Ücretsiz bir şekilde maske dağıtılması, eş zamanlı bir şekilde eczanelerle yapılmaya çalışılmıştır.

Maske dağılımına ilave olarak salgınla mücadelede kritik bir öneme sahip solunum cihazları üretimleri ile ilgili de bazı çalışmalar yapılmaktadır.

3.2.6. “Biz Bize Yeteriz Türkiye’ım” Kampanyası

Kampanya ile amaçlanan pandemiden dolayı mali açıdan sarsılan dar gelirli vatandaşlarımızın dayanışma içerisinde desteklenmesidir. 30 Mart’ta Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan tarafından açıklanan Biz Bize Yeteriz Kampanyası (Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı, 2020) toplum ileri gelenleri tarafından yoğun destek görmüştür. Kampanyaya bağış için SMS yardımları oluşturulmuş ve banka hesap numaraları oluşturulmuştur. Siyasetçilerden, kamu ve özel sektörlerde çalışan üst düzey yöneticilerden ve özel şirketlerden kampanyaya büyük destekler gelmiştir. Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı tarafından oluşturulan biz bize yeteriz isimli internet sitesinden kampanya ile ilgili toplanan bağış miktarı, kampanya bağışı hesap numaraları ve en yüksek bağış miktarı açıklanarak şeffaflık amaç edinilmiştir.

9 Haziran 2020 itibariyle kampanyada toplanan bağış miktarı 2 milyar lira olmuştur. Bu kampanya sivil toplumu ve toplumun çeşitli kesimlerini harekete geçirerek kriz anlarında dayanışma ruhunun meydana gelmesine vesile olmuştur (Yıldız ve Uzun, 2020: 39).

3.2.7. Vefa Destek Uygulaması

21 Mart 2020 tarihinde İçişleri Bakanlığı Genelgesi ile 81 ilde kolluk personeli başta olmak üzere, AFAD, zabıta gibi kamu çalışanlarından oluşturulan Vefa Sosyal Destek Grupları oluşturulmuştur (İçişleri Bakanlığı Genelgesi, 2020). Bu gruplar ile sokağa çıkmaları kısıtlanan kronik rahatsızlığı bulunan ve 65 yaş üzeri vatandaşların her türlü ihtiyaçları karşılanmıştır. 112, 155, 156 gibi numaralardan vatandaşlar bu gruplara ulaşarak ihtiyaçlarını temin etmişlerdir. Bu gruplar, kişilerin maaşını evine teslim etmiş, seyahat izni taleplerini karşılamış ve evlere ziyarette bulunmuşlardır (Bilge, 2020: 109).

3.3. TÜRKİYE’DE SALGIN DOLAYISIYLA YAPILAN UYGULAMALARIN HUKUKA UYGUNLUĞU

Çin’de ortaya çıkan ve tüm dünyayı etkisi altına alan salgın ile mücadele etmek için ülkeler bazı tedbirler almak zorunda kalmışlardır. Ülkelerin bu tedbirleri alırken bireylerin temel hak ve hürriyetlerine müdahale etmeden kanunlar çerçevesinde alması esastır. Ancak, salgın gibi olağanüstü dönemlerde bireyleri korumak için yetkili idare acele tedbirler alabilmekte bunun sonucunda ise bazen hukukun dışına çıkabilmektedir. İdari işlemlerin hukuka uygun olması için yetki, şekil, sebep, konu ve amaç bakımından tüm unsurları bir arada bulundurması gerekir. İdarenin kanuniliği ilkesi gereğince idari işlemlere yetkisizlik asıldır. İdarenin salgın ile mücadele için aldıkları kararlardaki amaç unsuru, kamu yararadır. Aynı zamanda idare, işlemde bulunurken doğru mevzuata dayanmalıdır, yoksa yaptığı işlem sebep unsuru bakımından sakat olur (Günday, 2013: 154).

Devletler, kamu düzenini sağlayabilmesi için yargı kararı beklemeden yaptırımlar uygulamaya yetkilidir. İdare her ne kadar yaptırım uygulama yetkisiyle donatılmışsa da bu yetkiyi kullanabilmesi için açık bir yasal düzenlemeye gereksinim duyar (Evren, 2011: 968).

Hukukun ilkeleri arasında yer alan kanunilik ilkesine göre kanunsuz suç ve caza olmaz. Türk Ceza Kanunu madde 2’de yer alan “Kanunun açıkça suç saymadığı bir fiil için kimseye ceza verilemez ve güvenlik tedbiri uygulanamaz. Kanunda yazılı cezalardan ve güvenlik tedbirlerinden başka bir ceza ve güvenlik tedbirine hükümlenemez” hükmünde görüldüğü üzere idarenin keyfi hareket etmesi engellenmiştir. Türkiye’de idare, kanunilik ilkesi gereği yaptırım uygulamak için Kabahatler Kanunu’nu dayanak olarak kullanmaktadır. Kabahatler Kanunu'nun 4. maddesinde "Hangi fiillerin kabahat oluşturduğu, kanunda açıkça tanımlanabileceği gibi; kanunun kapsam ve koşulları bakımından belirlediği çerçeve hükmün içeriği, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabilir” denmektedir. Hangi davranışların kabahat oluşturacağı yasama organınca belirlenebileceği gibi bu belirleme düzenleyici işlemlerle de yapılabilir. İdarenin bu yetkisi asli nitelikte olmamakla birlikte bu yetki yasama organına aittir. Görüldüğü üzere kanuni bir düzenleme ile bu yetki idareye de verilmiştir.

3.3.1. Türkiye’de Alınan Tedbirlerin Özgürlük ve Hukuk Açısından Değerlendirilmesi

Salgının Çin’de ortaya çıkması ve sonrasında Dünya Sağlık Örgütü tarafından pandemi olarak ilan edilmesiyle birlikte Türkiye de diğer ülkeler gibi salgının etkisini azaltmak için bazı tedbirler almıştır. Alınan bu tedbirler kişilerin; çalışma ve mülkiyet, kişi özgürlüğü ve güvenliği, ibadet, eğitim ve öğrenim hakkı, seyahat hakkı gibi bazı temel hak ve hürriyetlerini durdurmuş, sınırlandırmış veyahut tamamen ortadan kaldırmıştır. Bunları yaparken İçişler Bakanlığı Genelgeleri kullanılmıştır (İçişleri Bakanlığı Genelgesi, 2020). T.C. Anayasası’na göre; Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir (T.C. Anayasası, 1982: madde 13). Oysaki İçişleri Bakanlığı’nın Genelgeleriyle valiliklere, kaymakamlıklara ve Hıfzıssıhha Kurullarına talimat verilerek temel hak ve özgürlükleri sınırlandıran veya durduran kararlar alınmıştır (T.C Mersin Valiliği, 2021). Örneğin; kişilerin belli bir il sınırından başka bir il sınırına gitmeleri yasaklanarak seyahat özgürlüğü durdurulmuştur.

İdare düzenleyici işlemlerle suç yaratamaz, Kabahatler Kanunu'nun 1. maddesinde yer alan toplum düzeni, genel ahlak, genel sağlık, çevre ve ekonomik düzeni korumak amacıyla Çerçeve Kanun belirlendikten sonra içerik düzenleyici işlemlerle belirlenebilir. Burada idareye geniş bir takdir yetkisi verilmiş olması yadsınamaz bir gerçektir.

Yukarıda açıklanan sebeplerden dolayı İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan Genelgeler, temel hak ve özgürlükleri sınırlandıracak veya durduracaksa müdahale için kanunun açıkça yetki vermesi gerekir. Ayrıca, genelgeler kamuoyunu ilgilendiren düzenleyici bir idari işlem olduklarından mütevellit Resmi Gazete ’de yayımlanması lazımdır (3011 Sayılı Kanun, 1984: madde 1). Eğer yayımlanmazsa genelgeler şekli açıdan idari işlemde sakatlık oluşturur. Düzenleyici işlemlere karşı dava açmak isteyen vatandaşlar için dava açma süresi Resmi Gazete ‘de yayımlandıktan sonra başlayacağı için yayımlanmamış bir düzenleyici işlem olan genelgelere karşı dava açma süresinin ne zaman başlayacağı belirsizlik oluşturmaktadır. İçişleri Bakanlığının veyahut valiliklerin

kendi internet sitelerinde genelgelerin yayımlanması dava sürelerini başlatması açısından sakatlık oluşturur.

İdarenin salgınla mücadele için kamu yararı gözeterek tesis edeceği işlemlerde hukuka uygun davranabilmesi için OHAL ilan edilmesi seçenekler arasındayken Türkiye’de OHAL uygulamasına gidilmemiştir. Oysaki T.C. Anayasası’nın 119. maddesinde tehlikeli salgın hastalık dolayısıyla Cumhurbaşkanı’nın takdirinde olmak kaydıyla OHAL ilan edilebilir. Böylelikle T.C. Anayasası’nın 15. maddesinde yer alan hükümlere göre temel hak ve hürriyetler kısmen veya tamamen durumun gerektirdiği ölçüde sınırlandırma ve durdurma imkânı olacağından hukuka aykırılıktan uzaklaşmış olunacaktır. OHAL ilan edilmese dahi yasama organı tarafından mevzuat düzenlemesine gidilerek salgın nedeni ile idare tarafından alınan tedbirler yasal dayanağa kavuşturulabilir.

3.3.2. Salgın Dolayısıyla Türkiye’de Alınan Tedbirlerin Mevzuat Açısından İncelenmesi

Türkiye’de İçişleri Bakanlığı Genelgeleriyle; valiliklere, kaymakamlıklara ve Hıfzıssıhha Kurullarına yetki vererek, salgınla mücadele için tüm bireyleri ve ülkeyi ilgilendiren kararlar alınmasını sağlamıştır. İdare alınan tedbirler için bu yetkililere ve kurullara dayanak olarak Umumi Hıfzıssıhha Kanunu’nu (Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, 1930) ve İl İdaresi Kanunu’nu (İl İdaresi Kanunu, 1949) göstermiştir.

Türkiye’de Umumi Hıfzıssıhha Kanunu’nun ilgili maddelerine dayanılarak (Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, 1930: madde 72) İçişleri Bakanlığı Genelgesiyle (İçişleri Bakanlığı Genelgesi, 2020) temel hak ve hürriyetlere müdahale edilmiş ve sokağa çıkma yasağı getirilmiştir. Umumi Hıfzıssıhha Kanunu’nun 27. maddesinde, her il ve ilçede Umumi Hıfzıssıhha Kurulları illerde ve ilçelerde, sağlığın düzelmesine yönelik tedbirleri alabilir. Umumi Hıfzıssıhha Kanunu’nun 28. maddesinde, vali ve kaymakamın kurullara başkanlık edeceği hükmü vardır. Umumi Hıfzıssıhha Kanunu’nun 57. maddesinde ise belirtilen hastalıkların ortaya çıkması durumunda alınacak tedbirler düzenlenmekle birlikte bu hastalıklar arasında Covid-19 sayılmamıştır. Umumi Hıfzıssıhha Kanunu madde 72’de sadece hasta olan veya şüphelenilen kişilerin belli bir süre ikametgâhlarında

veya belirli bölgelere girişlerini engelleyebiliyorken, bu maddeye dayanılarak ülkenin veya il ve ilçenin tümünde sokağa çıkma yasağı ilan edilmesi kanuni dayanaktan yoksun olduğu değerlendirilmektedir.

Umumi Hıfzıssıhha Kanunu alınacak tedbirler konusunda Sağlık Bakanlığını yetkili idare olarak belirtmiştir (Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, 1930: madde 64). Ayrıca ülkede yaşanan bir salgın hastalık ile mücadele devletin görevleri arasında olduğunu belirtmektedir (Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, 1930: madde 1). Bu maddelerden anlaşılacağı üzere Türkiye’de yaşanan herhangi bir salgın ile mücadelede tek yetkili bakanlık Sağlık Bakanlığı olduğu için mücadelenin onun yönlendirmesiyle diğer bakanlıklar tarafından yapılacağı açıktır. Buna rağmen sokağa çıkma yasağı İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan genelgeler ile halka duyurulmuştur.

İçişleri Bakanlığının Genelgelerinin salgın döneminde dayandığı bir diğer kanun ise İl İdaresi Kanunu’dur (İl İdaresi Kanunu, 1949). Yalnız burada dikkat edilmesi gereken bu kanun yetkiyi vali ve kaymakamlara verdiği gibi adında da anlaşılacağı üzere belli bir bölge için il, ilçe için yetki tanımlaması yapmıştır. İllerde ilgili kanunun 11. maddesi gereğince valiler, ilçelerde ise 32. maddesi gereğince kaymakamlar huzuru, güvenliği ve kamu düzenini sağlamak için gerekli tedbirleri alır. Tedbirler kamu düzenini sağlamak için sadece belirli kişilerin belirli yerlere girmesini, toplanmasını ve dolaşmasını engellemek için Valiler tarafından alınır. Genel sağlığı da kamu düzeni geçen her hükmün içine katmak, zaten belirsiz olan bir kavramı daha belirsiz hale getirip idarenin tek bir kanun hükmüyle birçok konuda yetkilendirilmesi sonucunu doğurur (Erkal, 2021: 71). Örneğin; bu kanuna dayanılarak sokağa çıkma yasağı gibi temel bir hakkı tamamen durduran bir kararın alınması sakıncalıdır. İl İdaresi Kanunu’nun yukarıda açıklanan ilgili maddelerinde açıkça sokağa çıkma yasağı ilan edebilme yetkisi tanınmamıştır. İdarenin yetkisiz olması asıl olduğundan belirsiz bir durumda kişi lehine temel hak ve özgürlüğü kazandıracığı açıktır.

3.3.3. Salgın Nedeniyle Türkiye’de Alınan Önlemlerin Temel Hak ve Hürriyetler Açısından İncelenmesi

Temel hak ve hürriyetler, yasama ve yürütme organlarının tasarrufu ile kolayca kaldırılamayan ve hukuk tarafından güvence altına alınan hak ve hürriyetlerdir (Uygun, 1992: 5). Temel hak ve hürriyetler, Anayasa maddeleri ile güvenceye alınmış olan haklardır.

Salgınla mücadele etmek için Türkiye kişilerin; seyahat, çalışma, ibadet ve eğitim gibi bazı temel hak ve hürriyetleri sınırlandırmış hatta durdurmuştur. Burada önemli olan husus, temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılıp veya durdurulurken Anayasa’ya uygun yapılması gerekliliğidir. T.C. Anayasası 13. maddesi olağan dönemde sınırlamayı, temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasa’nın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabileceğini hüküm altına almıştır. Madde hükümlerinden de anlaşılacağı üzere sınırlandırılacak hak ve hürriyet için Anayasa’nın o hak ile ilgili maddesinde özel bir sınırlamanın olması gerekir. Ayrıca sınırlandırırken hakkın özüne dokunmadan, ölçülü bir şekilde o hak ve hürriyeti tamamen durduracak şekilde sınırlandırılmamalıdır. Örneğin, T.C. Anayasası madde 28’e göre, basın hürriyeti milli güvenlik, kamu düzeni ve kamu güvenliği sebeplerine bağlı olarak sınırlandırılabilirken genel sağlık nedeni ile sınırlandırılmaz. Aynı şekilde T.C. Anayasası madde 23’e göre seyahat özgürlüğü genel sağlık nedeni ile sınırlandırılmaz. Sokağa çıkma kısıtlamaları olağan dönemde seyahat özgürlüğünü genel sağlık nedeni ile sınırlandırdığından hukuka aykırılık oluşturur. T.C. Anayasası 15.maddesi temel hak ve hürriyetleri, savaş, seferberlik veya olağanüstü hallerde, milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler ihlal edilmemek kaydıyla, durumun gerektirdiği ölçüde temel hak ve hürriyetlerin kullanılması kısmen veya tamamen durdurmayı hüküm altına alır. Madde hükümlerinden anlaşılacağı üzere hakkın ve hürriyetin kullanımını durdurmak için savaş ortamının olması veya OHAL ilan edilmesi gerekir.

Türkiye Covid-19 ile mücadele ederken OHAL ilan etmeden OHAL Kanunu’nu (Olağanüstü Hal Kanunu, 1983) uygulamıştır. İdarenin aldığı kararlar aslında fiilen OHAL’i uygularken resmiyetteki mevzuatı İl idaresi Kanunu ve Umumi Hıfzıssıhha Kanunu olmuştur (Doru, 2020: 783). Bu da hukuken aykırı bir durum

oluşturabilmektedir. Salgın hastalık nedeniyle OHAL ilan etme yetkisi Cumhurbaşkanı'nın takdirine bırakılan bir yetkidir. (T.C. Anayasası,1982: madde 119). Virüs ile mücadele için OHAL döneminde Cumhurbaşkanı kararnameleri ile temel hak ve özgürlüklere ilişkin OHAL Kanunu'na bağlı olarak düzenleme ve hüküm koyabilmektedir.

OHAL ilan edilmiş olması idarenin, her temel hak ve hürriyete dilediği gibi müdahale etmesi anlamını taşımamalıdır. Örneğin, OHAL ilan edilmiş olsa dahi Türkiye'de salgın nedeni ile sokağa çıkma yasağı ilan edilmesinin mevzuatta yeri yoktur. OHAL Kanunu madde 9'a göre, salgın hastalıklar karşısında idarenin alabileceği tedbirleri hüküm altına sınırlı bir şekilde almıştır. Bu hükümler altında sokağa çıkma yasağı bulunmamaktadır. Ayrıca OHAL Kanunu madde 11'e göre, sadece genel güvenlik, asayiş ve kamu düzenini korumak, şiddet olaylarının yaygınlaşmasını önlemek amacıyla sokağa çıkmanın yasaklanması düzenlenmiştir. Tüm hükümler birlikte değerlendirildiğinde olağan zaman dışında OHAL döneminde bile sokağa çıkma yasağının şiddet olayları sebebi haricinde uygulanmasının imkânı yoktur. Yalnızca OHAL Kanunu'nda yasama organının yapacağı değişiklikle uygulanması mümkündür.

Türkiye'de OHAL ilan edilmemesine rağmen İçişleri Bakanlığı Genelgesiyle (İçişleri Bakanlığı Genelgesi, 2020) Umumi Hıfzıssıhha Kurulları ile sokağa çıkma yasağı getirilmiştir. İçişleri Bakanlığının bu yetkisi olağan dönemde olmadığı gibi olağanüstü dönemde de yoktur. OHAL Kanunu madde 14'e göre, sokağa çıkma yasağı ilan etme yetkisi bölge valisine ve il valisine verilmiştir. Ülke genelinde sokağa çıkma yasağının İçişleri Bakanlığınca ilan edilmesi hukuka uygunluk açısından uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

3.3.4. Salgın Sebebiyle Alınan Kararlar Dolayısıyla İdarenin Sorumluluğu

Türkiye'de idare; salgın süresince salgının yayılımını azaltmak için sokağa çıkma yasakları, bazı işletmelerin faaliyetlerini sınırlama gibi bazı önlemler almıştır. Bu önlemler sonucunda bazı kişiler ve işletmeler yasaklara daha çok maruz kaldıkları için zarara uğradıkları açıktır. 1982 Anayasası'nın 125. maddesinde "İdare kendi eylem ve

işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür”. İdarenin sorumluluğu, idarenin işlem ve eylemleri verdiği zararın karşılamasıdır.

İdarenin hizmet kusuru ve kusursuz sorumluluk olmak üzere iki tür sorumluluğu vardır. Bir olayda idarenin sorumluluğu belirlenirken öncelikle o olayda idarenin kusurunun olup olmadığı irdelenir; eğer kusuru yoksa o zaman kusursuz sorumluluk ilkelerine göre bir değerlendirme yapılır. Hizmet kusuru irdelenirken de hizmetin iyi veya kötü mü işlediği; zamanında mı yoksa geç mi işlediği yahut hiç mi işlemediğine bakılır. (Doru, 2020: 797). Eğer salgın nedeniyle idare hiçbir önlem almasaydı hizmet hiç işlemediği için idare hizmet kusuru bakımından sorumlu olacaktır veya salgın dolayısıyla hastalanan kişilere sağlık hizmetini yeteri kadar verilememesi durumunda hizmet kötü işlediğinden sorumluluk doğacaktır. İdare kamu yararı gözeterek yaptığı eylem ve işlemler sonucunda oluşabilecek zararlar bazı kişiler üzerinde kalıyorsa bu zararları kusursuz sorumluluktan dolayı kamu külfetleri karşısındaki eşitlik ilkesine göre tazmin etmekle yükümlüdür.

Kişiler, idareye karşı salgınla mücadelede alınan önlemlerin olağan dönemde alınan olağanüstü önlemler olduğunu, hukuken aykırı olduğunu ve bu önlemlerin sadece OHAL döneminde alınabileceğini savunarak idari işlem ve eylemler nedeniyle uğradıkları zararın tazminini isteyebilirler. Ayrıca alınan önlemler nedeniyle katlanılan zararların toplumdaki herkese eşit bir şekilde yansımadığını savunarak kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi gereği idareyi sorumlu tutabilirler. Örneğin, İçişleri Bakanlığı Genelgesiyle (İçişleri Bakanlığı Genelgesi, 2020) alışveriş merkezlerindeki yemek yerleri ve bazı işletmeler kapatılırken alışveriş merkezi dışındaki işletmelerin açık kalmasından dolayı uğradıkları zararın tazminini isteyebilirler. Bir diğer örnek ise, İçişleri Bakanlığının Genelgesiyle (İçişleri Bakanlığı Genelgesi, 2020) 65 yaş üstü kişilerin sokağa çıkması yasaklanmasıdır. Bu karar ile birlikte her ne kadar 65 yaş üstü kişiler evde kalsa bile aynı evde yaşı 65 yaşından küçük olan ve sokağa çıkma kısıtlamasından muaf olan aile bireyleriyle temas halinde olduklarından hastalığa yakalanmalarını engellememiştir. İdarenin sadece 65 yaş üstü kişilere sokağa çıkma yasağı getirmesi yönündeki takdir yetkisinin kullanımı hukuka aykırılık oluşturulabilmektedir.

Salgının öğrenilmesinden sonra idarece birtakım tedbirler ivedilikle alındığı için hizmetin ifasında geç kaldığı iddiayla hizmet kusuruna gidilemeyecekken, tedbirler

alınmaya başlandıktan sonra her bir işlem ve karar özelinde bunların gereği gibi yerine getirilip getirilmediği noktasında idarenin hizmet kusuruna gidilebileceğini; bunun dışında bazı uyuşmazlıklar açısından ise kusursuz sorumluluk bahsinde kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesinin uygulama alanı bulabileceğini söyleyebiliriz (Doru, 2020: 801).

SONUÇ

Çin’de başlayıp tüm dünyayı etkisi altına alan Covid-19 salgını insanların hayatını kaybetmesine neden olmuştur. Covid-19 salgını, çalışmamızda değinilen tarihsel süreçte ortaya çıkan pandemilerden farklı olarak bölgesel bir etki göstermeyip küreselleşmenin de etkisiyle hızlı bir şekilde yayılım gösterip; gelişmiş ve gelişmemiş ülkelerde olmak üzere tüm dünyayı etkisi altına almıştır. Her ülke salgınla mücadele proaktif ve reaktif olmak üzere kendine has bir mücadele yöntemi geliştirmiştir. Gittikçe daha çok küreselleşen ve dijitalleşen çağımızda pandemilerin yaşanacağı açık olmakla birlikte bu pandemilerin şiddetini onlarla mücadele eden ve sağlık araçlarını kullanan ülkelerin karar mekanizmaları belirleyecektir.

Gelişmiş ülke kategorisine sokabileceğimiz İngiltere, İspanya vb. ülkeler bile her ne kadar ekonomi, askeri, teknoloji ve sağlık gibi alanlarda diğer ülkelere karşı üstün olmalarına rağmen salgınla mücadelede diğer ülkelere kıyasla büyük bir fark yaratamamıştır. Fransa gibi gelişmiş ülkelerin çoğunda salgınla mücadele için alınan önlemlere karşı çıkmış ve sokakta protestolar düzenlenmiştir. Salgınla mücadelede dünyanın ortak bir akıl içerisinde hareket etmesinin mücadeleye olumlu katkı sağlayacağı açıktır.

Türkiye, salgınla mücadelede başarılı bir performans sergilemiştir. Bunun en büyük sebeplerinden biri kuşkusuz sağlık sistemini etkin bir şekilde yöneterek, hızlı karar alma mekanizmaları ve proaktif bir yaklaşımla, Sağlık Bakanlığının salgınla mücadele için aldığı kararların mülki idare birimlerinde görev yapan mülki idare amirleri tarafından titizlikle uygulanmasıdır. Sağlık hizmetlerinin iyi planlanmasının yanında sağlık personelinin üstün gayretleri ve salgının ilk çıktığı günden itibaren oluşturulan kurul ve komisyonlar salgının yayılımını engellemiştir.

Devletler petrol krizinden sonra uyguladıkları Keynesyen Ekonomi modelini bırakarak yeni bir kamu yönetimi politikası benimsemişlerdir. Bu yönetim şekli; Max Weber’in bürokratik modelini bırakıp, devletin faaliyet alanını sınırlandırarak minimal bir devlet anlayışı ortaya koymuş, iş yönetimi, sonuç ve performans odaklı yönetim ilkelerini benimsemiştir. Minimal bir devlet anlayışı sosyal devlet anlayışını zedelemiştir. Yeni Kamu Yönetimi evrensel bir değer olmamakla birlikte etkinlikleri dönemine göre ele

alınıp sorgulanmalıdır. 2019 yılında ortaya çıkan ve tüm dünyada etkisini gösteren Covid-19 salgınında görüldüğü üzere; aynı zamanda aynı anda aynı kamu yönetimi politikasını uygulaması mümkün değildir.

Salgınla birlikte ülkeler, özellikle ekonomi ve sağlık alanlarında hızlı bazı önlemler aldılar. Böyle olağanüstü dönemlerde görüldüğü üzere, geleneksel kamu yönetiminin etkisini yitirdiğini savunmak gereksizdir. Ülkemizde ilk olarak 11 Mart 2020 tarihinde tespit edilen Covid-19 vakasının ardından başta sağlık sektöründe olmak üzere birçok sektörde önlemler alınmış ve bu önlemler çok kısa bir sürede hayata geçirilmiştir. Üretim ve istihdam faaliyetlerini desteklemek, ihtiyaç sahiplerine destekte bulunmak gibi ekonomi alanında da gerekli önlemler alınmıştır. Ülkemizle ilgili olarak, salgın hastalıklar gibi istisnai durumlarda devlet, minimal devlet anlayışından uzaklaşmaktadır. Bunun bir örneği, özellikle iş ve sağlık alanlarında devletin doğrudan müdahalesidir. Devletler, salgından sonra tekrardan Yeni Kamu Yönetimi anlayışını tercih edebilir.

Türk Kamu Yönetimi; iyi bir kriz yönetimi, plana uygun ve katı hareketten ziyade meydana gelen olaylara göre şekil alan esnek hareket alanı, toplumun her kesimini kapsayan sağlık hizmetleri, temassız ödeme, sanat ve spor alanında alınan önlemler, uzaktan eğitim, ekonomi paketleri, sosyal hayat düzenlemeleri, ulaşımdaki düzenlemeler, teşvikler, dini hizmetler konusunda alınan tedbirler ve vefa sosyal destek grupları sayesinde salgınla mücadelede başarı sağlamıştır.

T.C Anayasası madde 13'te temel hak ve hürriyetlerin ancak kanunla sınırlandırılabilceği hükmü varken, salgın ile mücadele için Türkiye, İçişleri Bakanlığının Genelgeleri kullanılmıştır. Tedbirler genelgeler ile halka duyurulmuş olup, toplumu ilgilendiren düzenleyici bir işlem olmasına rağmen Resmi Gazete 'de yayımlanmamıştır. Kararların uygulanmasındaki dayanak ise, İl İdaresi Kanunu ve Umumi Hıfzıssıhha Kanunu olmuştur. Ancak, düzenleyici işlemlere karşı dava açma süresi Resmi Gazete 'de yayımlandıktan sonra başlayacağından Resmi Gazete 'de yayımlanmayan bir düzenleyici işleme karşı zarar görenlerin dava açma süresinin ne zaman başlayacağı probleminin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Ayrıca, Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'nda salgın ve hastalıklarla mücadelede koordinatör bakanlığın Sağlık Bakanlığı olarak hüküm içermesine rağmen salgının İçişleri Bakanlığı

koordinasyonunda yönetilmesi yetkili idare ve hukuk açısından aykırılık ortaya çıkarmaktadır.

İdare, hızla yayılan salgın dolayısıyla bazı temel hak ve hürriyetleri kamu yararı amacı güderek genel sağlık sebebiyle sınırlamış hatta durdurmuştur. Salgın ile mücadele için idare tarafından alınan önlemler, hukuk sınırları içerisinde kalmalı ve idareye kanun tarafından açıkça yetki verilmelidir. Kamu yararı olması kararların hukuk sınırları içerisinde kaldığı anlamı taşımaz. Anayasada temel hak ve hürriyetler sadece anayasada belirtilen sebeplere bağlı olarak sınırlandırılabilir. Sokağa çıkma yasağını ele alırsak, T.C. Anayasası madde 23’de yerleşme ve seyahat özgürlüğünü kısıtlamak için özel sınırlama sebepleri arasında genel sağlık nedeni ile sınırlama olmadığından bu hakkın bu sebeple sınırlandırılması anayasa hükümlerine aykırıdır. Temel hak ve hürriyetleri sınırlama sebepleri arasında açıkça salgına yer verilmese de Türkiye’de sokağa çıkma yasağı gibi birçok uygulama kişilerin haklarını sınırlamakla kalmamış, durdurmuştur. Salgının yayılımını engellemek için idarenin aldığı tedbirle, OHAL uygulaması yetkileridir. OHAL ilan edilmeyip sanki OHAL uygulaması varmışçasına idarenin karar alması idari işlemleri sakat kılar. Oysaki T.C. Anayasası madde 119’da tehlikeli salgın hastalık varlığı OHAL ilan etme sebepleri arasında sayılmaktadır. Türkiye’de OHAL ile birlikte idarenin yetkileri artırıldığından, OHAL’in ilan edilmesindeki nedenden daha farklı konularda idarenin istediği düzenlemelerin yapılacağı korkusu, geçmişte OHAL uygulamalarının yarattığı problemler yüzünden OHAL ilan edilme yoluna gidilmemiştir. Alınan tedbirler olağan dönemde hatta genelge ile alındığından hukuki sorumluluk doğuracağı açıktır.

Genel bir değerlendirme yapacak olursak; sosyal devlet anlayışından uzaklaşmanın bir sonucu olarak, ülkelerin ve Türkiye’nin daha önce öngöremediği olağanüstü dönemlerde birtakım sorunlarla karşılaşması doğaldır. Bu sorunlarla karşılaşmamak için bazı kritik önem arz eden alanlara kamu desteklerinin artması gerekir. Özel kesim odaklı bir yapılaşmanın ve desteklemenin ne denli büyük bir problem oluşturabileceği özellikle sağlık sektöründe çok net bir şekilde görülmüştür. Yeni Kamu Yönetimi’nin getirmiş olduğu olabildiğince az müdahaleci ve minimal devlet anlayışından Türkiye pandemi zamanında uzaklaşarak; vatandaşların refahı için sosyal, sağlık ve ekonomi alanında doğrudan kararlar alarak uygulamaya koymuştur. Alınan tedbir ve önlemler ile alakalı olarak, temel hak ve hürriyetlerin özel sınırlama sebepleri arasına kanun koyucunun

salgını koyması, eskiyen Umumi Hıfzıssıhha Kanunu’nu güncellemesi veyahut salgınlar ile alakalı yeni bir kanun yapması gibi faaliyetlerle idarenin kararlarının hukuk sınırları içerisinde kalması sağlanmalıdır. Kanun koyucunun duruma uygun yeni bir kanun çıkarmaması veya yasal düzenlemeye gitmemesi mecburen mevcut kanunların idare tarafından uygulanmasına yol açmıştır. Kararların yasal bir dayanağının olması bireyler tarafından hukuka güveni sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

- Ahmadi, A. A., Şirin, H. ve Ergüder, T. (2020). “Dünyada Salgın Tarihçesi”, *Turkey Health Literacy Journal*, 1(2), 9-19.
- Akar, F. (2021).” Kriz Yönetiminde Proaktif ve Reaktif Yaklaşım: Covid-19 Kriz Üzerine Bir Değerlendirme”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2021, 1(45), 244-259.
- Akbaş, H. B., Bozkurt, S. ve Yazıcı, K. (2018). “Osmanlı Devleti’nde Lonca Teşkilatı Yapısı ve Yönetim Düşüncesi ile Karşılaştırılması”, *Muhasebe ve Finans Tarihi Araştırmaları Dergisi*, İşletme Tarihi Özel Sayısı, 165-202.
- Akcan, G. (2018). “Travma Sonrası Büyüme: Bir Gözden Geçirme”, *Bartın Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi*, 3(3), 61-70.
- Akdeniz, M. ve Kavukçu, E. (2016). “Aşılama ve Aşıların Tarihçesi”, *Klinik Tıp Aile Hekimliği Dergisi*, 8(2), 11-28.
- Aktalay, A. (2010). *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim Arasındaki Denetim İlişkisi*, Yayınlanmış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir.
- Akyol, A. D (2005). “Şiddetli Akut Solunum Yetmezliği Sendromu (Sars) ve Korunma Önlemleri”, *Ege Üniversitesi Hemşirelik Yüksek Okulu Dergisi*, 21(2), 107-123.
- Akyol, İ. T. (2012). *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkış Sürecinin Günümüz Yerel Yönetim Sistemi Üzerine Etkileri*, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Gaziosmanpaşa Üniversitesi, Tokat.
- Akyol, M. (2017). *Türkiye’de Yerel Yönetimlere Yönetişimin Eklenmesi: Yerel Yönetişim*, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Dumlupınar Üniversitesi, Kütahya.
- Anadolu Ajansı. (2020). *Bakan Varank yerli solunum cihazı teslimatında konuştu: İnşallah Mayıs sonuna kadar beş bin cihaz üretilmiş olacak.*
<https://www.aa.com.tr/tr/ekonomi/bakan-varank-yerli-solunum-cihaz-teslimatinda-konustu-insallah-mayis-sonuna-kadar-bes-bin-cihaz-uretilmis-olacak/1811431>
 (07.09.2022)
- Ayar, M. (2005). *Osmanlı Devletinde Kolera Salgını İstanbul Örneği (1892-1895)*, Yayınlanmış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi, İstanbul.
- Aydın, A. (2013). *Yeni Bir Kamu Hizmeti Sunma Hizmeti Olarak M-Devlet: Kamu Yönetimi Alanında Uygulama Alanları ve Etkinliği*, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, Kahramanmaraş.
- Balcı, Y. ve Çetin, G. (2020). Covid-19 Pandemi Sürecinin Türkiye’de İstihdama Etkileri Ve Kamu Açısından Alınması Gereken Tedbirler, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 19(37), 40-58.
- Balçık, S., Kılınç, C., Karaoğlu, G. ve Yamaçlı, R. (2021). “Covid-19 Salgınının Kentsel Yaşama Etkileri: Türkiye Örneği”, *Mimarlık ve Yaşam Dergisi*, 6(3), 1081-1095.

- Baldwin, R., ve Weder di Mauro, B. (2020). *Economics in the Time of COVID-19*, London: CEPR Press.
- BBC. (2020). *Koronavirüs (Covid-19): Trump, virüsle mücadele kapsamında Avrupa'dan ABD'ye seyahatleri 30 gün askıya aldı.* <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-51846880> (05.09.2022)
- Belediye Kanunu. (1930). *T.C. Resmi Gazete*, 1474, 14.4.1930.
- Bilge, M. (2020). "Türkiye'de Covid-19 Pandemi Sürecinde Dezavantajlı Bireylere Yönelik Uygulamaların İncelenmesi: "Vefa Sosyal Destek Grubu" Örneği (Derleme)", *Tıbbi Sosyal Hizmet Dergisi*, 1(16), 101-114.
- Bozatay, Ş. A. ve Kızılkaya, K. (2016). "Merkezden Yönetim-Yerinden Yönetim Tartışmalarının Odağında Bir Düzenleme: 6360 Sayılı Yasa Hakkındaki Değerlendirmeler", *Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 6(1), 609-637.
- Bozdağ, F. (2021). "Covid-19'un Suriyeli Mülteciler Üzerindeki Etkileri", *Iğdır Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 1(25), 701-722.
- Budak, F. Ve Korkmaz, Ş. (2020). "Covid-19 Pandemi Sürecine Yönelik Genel Bir Değerlendirme: Türkiye Örneği", *Sosyal Araştırmalar ve Yönetim Dergisi*, 1(1), 62-79.
- Canadian Broadcasting Corporation, (2022). *The Cholera Epidemic of 1832.* <https://www.cbc.ca/history/EPISCONTENTSE1EP7CH1PA5LE.html> (20.09.2022)
- Clark, Peter. (2009), *European Cities and Towns 400-2000*, New York: Oxford University Press.
- Çakır Kardeş, V. (2020), "Pandemi Süreci ve Sonrası Ruhsal ve Davranışsal Değerlendirme", *Türkiye Diyabet ve Obezite Dergisi*, 1(2), 160-169.
- Çiftçi, L. (2018). *1980 Sonrası Kamu Yönetiminde Dönüşüm ve Millî Eğitim Bakanlığı Reform Çabaları*, Yayınlanmış Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi, Ankara.
- Çimen, H. (2021). "Dünyayı Sarsan Pandemi (Covid-19) Sürecinde Türkiye'de Sosyal Yardımların Önemi Yeniden Düşünmek", *Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 22(2), 15-38.
- Doğan, Ş. (2021). *Yerel Yönetimlerde Yenilikçilik Kavramına Yönelik Nitel Bir Araştırma: Akıllı Şehircilik Örneği*, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, İnönü Üniversitesi, Malatya.
- Doğanyığıt, P.B. ve Keçeligil, H.T. (2022), "Covid-19 Pandemi Sürecinde Bireylerin Sağlık Kaygılarının Siberkondri Üzerindeki Etkisi", *Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sağlık Bilimleri Dergisi*, 9(3), 355-362.
- Doru, S. R. (2020). "COVID-19 (Koronavirüs) Salgını Sürecinde Yapılan İdari Muamelelerin Hukuka Uygunluğu ve İdarenin Sorumluluğu Meselesi", *İstanbul Hukuk Mecmuası*, 78(2), 769-807.
- Düzbakar, Ö. (2003). "Osmanlı Döneminde Mahalle ve İşlevleri", *U.Ü. Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 4(5), 97-108.
- EKMUD, (2022). *Ebola Salgını.* <https://www.ekmud.org.tr/haber/776-ebola-salgini> (12.06.2022)

- Erkal, A. (2021). "Koronavirüs (Covid-19) Tedbirlerinin Hukukiliği Sorunu Ve Alman Hukukundaki Durum", *S.D.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi*, 11(2),59-95.
- Erol, V. (2021). *Türkiye’de Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ile Birlikte Yerel Yönetimlerin Dönüşümü: Fransa ve İngiltere Örneklerinin Etkisi*, Yayınlanmış Doktora Tezi, Dumlupınar Üniversitesi, Kütahya.
- Erzurum, D. (2021). *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk Kamu Yönetimi Reform Politikası Üzerine Yansımaları*, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Ankara.
- Evren, Ç.C. (2011). "Kabahatlerde Kanunilik İlkesi", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası Dergisi*, 69(1), 967-1002.
- Farris, W. W. (1995). *Population, Disease, and Land in Early Japan, 645–900*, Cambridge: Harvard University Asia Center.
- Frith, J. (2012). Veba Tarihi – Bölüm 1. Üç Büyük Pandemi, *Journal of Military and Veterans' Health*, 20(1), 11-16.
- Furedi, F. (2014). *Korku Kültürü: Risk Almanın Riskleri (2.B)*, İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Genç, E. (2015). "Demokratikleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler", *Akademik İncelemeler Dergisi*, 10(1), 267-290.
- Genç, Ö. (2011). "Kara Ölüm: 1348 Veba Salgını ve Ortaçağ Avrupa’sına Etkileri", *Tarih Okulu*, 1(10), 123-150.
- Globalsecurity, (2022). *Weapons of Mass Destruction*.
https://www.globalsecurity.org/wmd/intro /bio_cholera.htm/
(20.09.2022)
- Göktürk, İ. (2021). *Tarihsel Süreçte Önemli Salgın Hastalıklar ve Covid-19’un Sektörel Açısından Ekonomik Etkileri*, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi, Van.
- Göktürk, A. (2023). *Justinianus Vebası: Tarihteki İlk Veba Salgını*.
<https://ungo.com.tr/2023/03/ilk-veba-salgini/>
(20.03.2023)
- Gümüş, T. T. (2011). "Avrupa’da Kara Ölüm ve Dönem Kronikleri", *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 20(1), 139-164.
- Günday, M. (2013). *İdare Hukuku*, (10.B), Ankara: İmaj Yayınları.
- Güzel, Ş. ve Özen Yağcı M. (2022). "Salgın Hastalık Döneminde Nomofobi ve Kaygı Düzeyinin İncelenmesi", *Ekev Akademi Dergisi*, 26(90), 421-439.
- Hüsmenoğlu, M. ve Yılmaz Kuşaklı, B. (2021). "Almanya Sağlık Sistemi COVID-19 Pandemisi Durum Analizi", *Sağlık Akademisyenleri Dergisi*, 8(2), 156-162.
- Indepented Türkiye, (2022). İtalya'yı cehenneme çeviren hastalık: Bubonik veba.
<https://www.indyturk.com/node/129051/ya%C5%9Fam/italyay%C4%B1-cehenneme-%C3%A7eviren-hastal%C4%B1k-bubonik-veba>
(06.05.2022)
- İçişleri Bakanlığı. (2020). *81 İl Valiliği'ne Koronavirüs Tedbirleri Konulu Ek Genelge Gönderildi*.
<https://www.icisleri.gov.tr/81-il-valiligine-koronavirus-tedbirleri-konulu-ek-genelge-gonderildi-08-09-20>
(15.11.2022)

- İçişleri Bakanlığı. (2020). *65 Yaş ve Üstü ile Kronik Rahatsızlığı Olanlara Sokağa Çıkma Yasağı Genelgesi*.
<https://www.icisleri.gov.tr/65-yas-ve-ustu-ile-kronik-rahatsizligi-olanlara-sokaga-cikma-yasagi-genelgesi>
 (20.12.2022)
- İçişleri Bakanlığı. (2022). *Türkiye Mülki İdare Bölümleri Envanteri*.
<https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>
 (01.12.2022)
- İl İdaresi Kanunu. (1949). *T.C. Resmi Gazete*, 7236, 18.06.1949
- Justinianus Veba Salgını. (2020, Nisan 21). *Wikipedia*.
https://tr.wikipedia.org/wiki/Justinianus_Veba_Salgını
 (21.04.2022)
- Kabahatler Kanunu. (2005). *T.C Resmi Gazete*, 25772, 31.03.2005
- Kaplıca, K. (2020). *Tarihte Büyük Salgınlar*.
<https://www.dogrulukpayi.com/bulten/tarihteki-buyuk-salginlar>.
 (05.04.2022)
- Karakuş, O. S. (2018). “Doğu'dan Gelen Ölüm: Antoninus Vebası”, *Toplumsal Tarih*, 1(296), 38-41.
- Karataş, Z. (2020). “Covid-19 Pandemisinin Toplumsal Etkileri, Değişim ve Güçlenme”, *Türkiye Sosyal Hizmet Araştırmaları Dergisi*, 4(1), 3-15.
- Kasapoğlu Turhan, M. (2020). ” Covid-19 Pandemisinde İlan Edilen Sokağa Çıkma Yasaklarının İdare Hukuku Yönüyle Değerlendirilmesi”, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 11(2), 550-566.
- Kömürcüoğlu, Ş. (2020). *Atina Vebası ve Hastalanan Ritüel*.
<https://tyap.net/avh>
 (12.04.2022)
- McKibbin, W., Fernando, R. (2020). *The global macroeconomic impacts of COVID-19: seven scenarios*, Centre for Applied Macroeconomic Analysis (CAMA).
https://cama.crawford.anu.edu.au/sites/default/files/publication/cama_crawford_anu_edu_au/202003/19_2020_mckibbin_fernando_0.pdf
 (10.10.2022)
- Mevlana, C. A ve Karaaziz, M. (2021), “Sosyal İzolasyon, Karantina ve Psikolojik Etkileri”, *YDÜ Mimarlık Fakültesi Dergisi*, 3(2), 158 – 170.
- Nişancı, D. (2020). ”Salgın Hastalıklar ve Salgın Hastalıklar Özelinde Sağlık Hakkına Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin Bakış Açısı ile Ulusal Mevzuatın Covid-19 Özelinde Değerlendirilmesi”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 33(150), 85-122.
- Olağanüstü Hal Kanunu. (1983). *T.C. Resmi Gazete*, 18204, 27.10.1984
- Orkunoğlu, I. F. (2009). *Domuz Gribi Ekonomisinin Türkiye’ye Maliyeti*, *Mevzuat*.
<https://www.mevzuatdergisi.com/2009/12a/02.htm>
 (08.09.2022)

- Ömürgönülşen, U. (2020). “Covid-19 Pandemisinin Kamu Yönetimine Etkileri ve Bu Etkiler Üzerine Yapılacak Çalışmalara Yönelik Genel Bir Çerçeve Arayışı”, *Türk Akademisi Siyasi Sosyal Stratejik Araştırmalar Vakfı Türkiz Dergisi*, 11(55), 341-352.
- Önder, S. (2022). “Donald Trump’ın Küresel Siyaset Ve Dış Politika Anlayışının Covid-19 Pandemi Sürecine Yansımaları”, *Journal of Political Administrative and Local Studies*, 5(1), 66-80.
- Özden, K. ve Özmat, M. (2014). “Salgın ve Kent: 1347 Veba Salgınının Avrupa’da Sosyal, Politik ve Ekonomik Sonuçları”, *İdealkent*, 5(12), 60-87.
- Pamuk, Ş. (2020). *Tarihte Küresel Salgınlar ve İktisadi Sonuçları*, Sarkaç.
<https://sarkac.org/2020/04/tarihte-kuresel-salginlar-ve-iktisadi-sonuclari/>
(30.04.2022)
- Parıldar, H. (2020). “Tarihte Bulaşıcı Hastalık Salgınları”, *Tepecik Eğitim ve Araştırma Hastanesi Dergisi*, 30(Ek Sayı), 19-26.
- Resmi Gazete'de Yayımlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanun. (1984). *T.C Resmi Gazete*, 18418, 01.06.1984
- Sağlık Bakanlığı, (2014). *Ulusal Mikrobiyoloji Standartları bulaşıcı Hastalıklar Laboratuvar Tanı Rehberi*.
https://hsgm.saglik.gov.tr/depo/birimler/Mikrobiyoloji_Referans_Laboratuvarlari_ve_Biyolojik_Urunler_DB/rehberler/UMS_LabTaniRehberi_Cilt_1.pdf
(10.04.2021)
- Sağlık Bakanlığı, (2020). *Bakan Koca, AA Editör Masası’na Konuk Oldu*.
<https://www.saglik.gov.tr/TR,62442/bakan-koca-aa-editor-masasina-konuk-oldu.html>
(29.04.2021)
- Sağlık Bakanlığı. (2021, n.d.). *Türkiye Covid-19 Tablosu*.
<https://covid19.saglik.gov.tr/>
(11.02.2021)
- Sağlık Bakanlığı. (2021). *Bakan Koca, Türkiye’nin Kovid-19’la 1 Yıllık Mücadele Sürecini Değerlendirdi*.
<https://www.saglik.gov.tr/TR,80604/bakan-koca-turkiyenin-kovid-19la-1-yillik-mucadele-surecini-degerlendirdi.html>
(08.08.2021)
- Sayar, M. H. (2020). “Marcus Aurelius ve Lucius Verus Dönemlerinde MS 165-180 Yılları Arasında Görülen Büyük Salgın”, *Tarih Dergisi*, 71(1), 15-28.
- Semerci, M. (2022). “COVID-19 Salgını Sürecinde Alkol ve Madde Bağımlılarının”, *Bağımlılık Dergisi*, 23(3), 338-350.
- Semiz, H. (2011). *Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Merkezi Yönetim ile Yere Yönetimler Arasındaki İş birliği Sorununa Yönelik Nitel Bir Araştırma*, Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi, Kocaeli.
- Sertkaya, B. ve Baş, S. (2021), “COVID-19 Salgınının Türkiye Ekonomisi Üzerine Etkileri: Riskler ve Olası Senaryolar”, *Dicle Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 11(21), s.147-167.

- T.C. Mersin Valiliği. (2021). *2021 Yılı Koronavirüs Genelgeleri*
<http://www.mersin.gov.tr/korona2021>
 (29.04.2022)
- Tanrıverdi, Ö. Ve Tanrıverdi S. (2021). "Covid -19' Un Sağlık Çalışanlarının Ruh Sağlığına Etkisi ve Ruhsal Travmaların Önlenmesi", *Sağlık Akademisyenleri Dergisi*, 8(3), 245-248.
- Tavukçu, S. (2020). *Salgın Hastalıkların Tetiklediği Dünya Tarihindeki Güç ve Düzen Değişiklikleri. Stratejik Düşünce Enstitüsü.*
<https://www.sde.org.tr/sinan-tavukcu/genel/salgın-hastalıkların-tetikledigi-dunya-tarihindeki-guc-ve-duzen-degisiklikleri-kose-yazisi-16688>
 (20.04.2022)
- Tekin, A. (2021). "Tarihten Günümüze Epidemiler, Pandemiler ve Ekonomik Sonuçları", *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2(40), 330-355.
- Telli, S.G. ve Altun, D. (2021), "Coronavirus (Covid-19) Pandemisi Döneminde Çevrimiçi Öğrenme", *Üniversite Araştırmaları Dergisi*, 4(2), 90-107.
- Tunalı, Ç. B. (2020). Covid-19 Pandemisinin Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkisi. *İstanbul Üniversitesi Yayınevi*, Yayın no: 5264, 25-34.
- Tunç, A. ve Atıcı, F. Z. (2020). "Dünyada ve Türkiye’de Pandemilerle Mücadele: Risk ve Kriz Yönetimi Bağlamında Bir Değerlendirme", *Çanakkale On sekiz Mart Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 5(2), 329-362.
- Tunçer, P. (2013). "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Yerel Yönetimlerde Performans Yönetimi", *Türk İdare Dergisi*, 85(477), 285-302.
- Turan, O. (2018). "Thukydides’in Aktarımına Göre Atina Salgınının Gerçek Etkileri", *Tarih ve Gelecek Dergisi*, 4(2), 89-108.
- TÜBA. (2020). *Covid-19 Pandemi Değerlendirme Raporu.*
<https://www.tuba.gov.tr/files/images/2020/kovidraporu/Covid-19%20Raporu-Final+.pdf>
 (29.04.2022)
- Türk Ceza Kanunu. (2004). *T.C. Resmi Gazete*, 25611, 12.10.2004
- Türk, A., Bingöl, B. A. ve Ak, Rengin. (2020). "Tarihsel Süreçte Yaşanan Pandemilerin Ekonomik ve Sosyal Etkileri", *Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 19(COVID-19 Special Issue), 1(214), 612-632.
- Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı. (2020). *Türkiye, Avrupa ve Amerika'ya kıyasla bu hastalığın yayılmasının üstesinden gelmeye en yakın ülkelerden biridir.*
<https://www.tccb.gov.tr/haberler/410/118079/-turkiye-avrupa-ve-amerika-ya-kiyasla-bu-hastaligin-yayilmasinin-ustesinden-gelmeye-en-yakin-ulkelerden-biridir->
 (28.09.2022)
- Umumi Hıfzıssıhha Kanunu. (1930). *T.C. Resmi Gazete*, 1489, 24.04.1930
- Uğurlu, H. Ve Arslan H. (2020). "Amerika Birleşik Devletleri Sağlık Sistemi İle Türkiye Sağlık Sisteminin Karşılaştırılması", *Ahi Evran Akademisi*, 1(2), 15-31.
- Uygun, O. (1992). *1982 Anayasasında Temel Hak ve Özgürlüklerin Temel Rejimi*, İstanbul: Kazancı Yayınları.
- Uzun, M. M. ve Yıldız, M. (2020). Koronavirüsle Mücadelede Kriz Yönetimi ve Kamu Politikası Yapımı, Seta Rapor No: 165, 7-68.

- World Health Organization, (2022). *Cholera*.
<https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/cholera>
 (20.09.2022)
- Yanık, K. (2022). *Küresel Salgın Sürecinde Seçilmiş Finansal Varlıklar Arasındaki Dinamik Bağlantılık İlişkisi: Covid-19 Örneği*, Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi, Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, Burdur.
- Yenisu E. , Şahin, F. Ve Öztekkeli, H. (2019). “Yönetim Düşüncesinin Evriminde Sistem Kuramının Etkileri:Kavramsal Bir Çözümleme”, *Akademi Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(18), 514-527.
- Yeyrek, M. (2014). *Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar Bağlamında Yerel Yönetimler*, Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Gelişim Üniversitesi, İstanbul.
- Yıldırım, M. H. (2020). *Covid-19 Pandemisinin Ruh Sağlığına Etkileri*, *Solunum Dergisi*.
<https://www.solunum.org.tr/TusadData/Book/881/131020201683-bolum12.pdf>.
 (29.04.2021)
- Yılmaz, M. (2021). “Yeni Kamu Yönetimi Açısından Türkiye’de Kovid-19’u Değerlendirilmesi”, *Artuklu Kaime Uluslararası İktisadi ve İdari Araştırmalar Dergisi*, 4(1), 73-87.
- 1921 Anayasası. (1921). *T.C. Resmi Gazete*, 85, 20.01.1921
- 1924 Anayasası. (1924). *T.C. Resmi Gazete*, 491, 20.04.1924
- 1961 Anayasası. (1961). *T.C. Resmi Gazete*,334, 09.07.1961
- 1982 Anayasası. (1982). *T.C. Resmi Gazete*,17863, 09.11.1982