



YEREL YÖNETİMLER VE SAĞLIK HİZMETLERİ

Mehmet KUŞÇU*

Yazının başlığı "Yerel Yönetimler ve Sağlık Hizmetleri" olunca, "Yerel Yönetim" kavramının ayrıntılı açıklanması gereği ön plana çıkıyor.

Anayasa idareyi, "Merkezi" ve "Mahalli" (Yerel) olarak ikiye ayırmış, mahalli idareleri de belediye, il özel idaresi ve köy olarak belirlemiştir. Anayasamıza göre mahalli idareler; "il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri"dir. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenecektir. Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla yine kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde "İDARİ VESAYET" yetkisine sahip bulunmaktadır.

Görüldüğü üzere Anayasa yerel yönetimlerin kuruluş, görev ve yetkilerinin YERİNDEN YÖNETİM ilkesine uygun olarak düzenleneceğini söylemektedir.

Yerinden yönetim denilince neyi anlamak gerekir? Bunun açıklanması önem kazanmaktadır. Yerinden yönetim ülke yönetimine ilişkin görevlerin "yer" bakımından ve "hizmet" bakımından ÖZERK ve seçimle gelen organlar eliyle yerine getirilmesidir.

Ülkemizde bir yanlış anlaşılma, merkezi idarenin sunduğu hizmetleri bölge, il veya ilçe müdürlükleri şeklindeki örgütlenmesi ile yerine getirmesinin yerinden yönetim olarak algılanması, değerlendirilmesidir.

Yerel yönetim, yerinden yönetim, merkezi idarenin taşra örgütlenmesi, hizmet bakımından yine merkezi yönetim tarafından oluşturulan ve ülke ge-

nelinde örgütlenen kamu kurum ve kuruluşları gibi hususlar son yıllarda özellikle "demokratikleşme", mali ve idari anlamda "özerkleştirme" kavramları ile birlikte ciddi bir biçimde tartışma gündemine gelmiş; bu bağlamda gerek merkezi yönetimin ve gerekse yerel yönetimlerin demokratik, özerk ve katılımcılık gibi ilkeler doğrultusunda yeniden yapılandırılmaları gerektiği toplumun büyük bir kesiminde kabul görmüştür.

Özellikle yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmalarını gerekli kılan ve ortak kabul gören nedenler şöyle sıralanabilir:

1) Tüm yetkileri ve kaynak kullanımını kendisinde toplayan merkezi yönetim büyüdükçe etkinliğini, gücünü kaybetmiş, öзде küçülmüştür.

Denetimi ve gözetimi sağlayamayan, vergi toplayamayan, sağlıksız kentleşmeyi önleyemeyen, plan gereklerini yerine getiremeyen ve kaynakları verimli kullanamayan bir merkezi yönetim, devlete olan güvenin sarsılmasına, boş alanların yasadışı, organize güç odaklarınca doldurularak moral-ahlaki değerlerin tahribine neden olmaktadır.

2) Bu nedenle özellikle bizim gibi ülkelerdeki katı, kuralcı, vesayetçi, ülkenin tüm kaynaklarına el koymuş, hantal, bürokratik merkezîyetçi yapının radikal bir biçimde yeniden yapılandırılması gereklidir.

3) Bu çerçevede elde bulunan en önemli enstrüman "yerel yönetimler" ve "yerel demokrasi"dir.

4) İnsanın kendi kaderini belirlemede söz ve karar sahibi olabilmesi, özgür düşünen, düşüncesini açıklayabilen, yönetimde söz ve karar sahibi olabilen "birey" in yaratılması demokratikleşebilmenin en önemli unsurudur.

5) Yapılması gereken öncelikle merkezi yönetimin elinde bulunan görev, yetki ve sorumlulukların, mali kaynakların, demokratik, özerk, katılımcı bir anlayışla yeniden yapılandırılacak yerel yönetimlere devredilmesidir.

* (Sayıştay Uzman Denetçisi) Devlet Bakanı Danışmanı

Yukarıda belirtilen hususlar 3. Beş Yıllık Plan çalışmalarından bu yana yapılan tesbitlerdir. Uluslararası demokratik kuruluşlar da bu hususları çok açık bir biçimde dile getirmektedir. Özellikle 6. Beş Yıllık Kalkınma Planı çalışmaları sonucunda, yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmaları gereği çok açık ve somut bir biçimde ortaya konulmuş ve bir "yerel yönetimler çerçeve yasası" hazırlanması gerektiği vurgulanmıştır.

49. ve 50. Koalisyon hükümetlerince bu doğrultuda çalışmalar yapıldığı ve sözü edilen "çerçeve yasa"nın şekillendirilmeye çalışıldığı gerek basına yansıyan bilgilerden ve gerekse yetkililerin yaptıkları açıklamalardan anlaşılmaktadır.

Bu bilgiler ışığında, "geliştirilen yeni yerel yönetim anlayışı nedir ve neleri getiriyor?" sorusuna verilebilecek yanıtlar şunlar olabilir:

1) Yeni yerel yönetim anlayışının temel yaklaşımı, "kamu hizmetlerinin halka en yakın yönetim birimlerince yerine getirilmesi" ilkesidir.

2) Bu ilke çerçevesinde, ulusal birlik ve bütünlük açısından merkezi yönetimce yürütülmesinde zorunluluk bulunan adalet, genel güvenlik, millî savunma ve dış politika hizmetleri dışında kalan hizmetlerin yerel yönetimlerce yerine getirilmesi benimsenmektedir.

3) Merkezi yönetim; eğitim, sağlık, konut, çevre gibi sektörler başta olmak üzere diğer sektörler için ulusal ilke ve politikaları belirleyecek, makro ve bölgesel planlamaları yapacak, hantallıktan uzaklaştığı ölçüde etkin ve işlevsel olacaktır.

4) Bu gün için mevzuattaki merkezi-yerel yönetimlerin görevleri içiçe geçmiş durumdadır. Gerek belediye, gerekse il özel idarelerine yasalarla her alanda her konuda hizmet sunabilme yetkisi verilmiş; ancak teşkilat yasaları ile aynı yetkiler merkezi yönetime de sağlanmıştır. Bu ikili durum zaman içinde kaynakları kullanmayı elden bırakmak istemeyen merkezi yönetimi iyice şişirmiştir.

5) Planlı, dengeli, eşitlikçi gelişmeyi sağlamak için uzak, çok dağınık görülen merkezi yönetim, bu yetkilerini, görevlerini ve bunlarla uyumlu kaynakları yerel yönetimlere devretmek durumundadır.

6) Yerel demokrasinin, dengeli gelişmenin, kaynakların bölgelere nesnel ölçütlere göre adaletli dağıtılmasının sağlanması ile bugünkü yapısal bozukluğun düzelmesi, demokratik bilincin gelişmesi çok ciddi bir otokontrol ve halk denetiminin yerleşmesi mümkün olabilecektir.

Sonuç olarak;

— Yerel hizmetlerin yerel yönetimlerce yerine getirilmesi,

— Yerel yönetimlerin bu hizmetlerle orantılı olarak kaynak kullanması,

— Bu çerçevede idari ve mali özerkliğe kavuşturulmaları,

— Merkezi yönetimin idarenin bütünlüğü açısından yerel yönetimlerde yalnızca hukuka uygunluk denetimi yapabilmemesi,

— Oluşturulacak "planlama bölgeleri" içindeki yerel yönetim birimlerinin işbirliğinin ve böylece plan bütünlüğünün sağlanması,

— Halkın yerel hizmetlerle ilgili kararların alınması, uygulanması ve denetlenmesi süreçlerine katılımı,

— Kamu çalışanlarının yerel yönetim meclislerine seçilebilmeleri,

— Merkezi yönetim birimlerinin görevlerine ilişkin mevzuatın bu anlamda yapılacak düzenlemelerle bu işbölümüne uygun hale getirilmesi,

— Hizmetlerin en uç yerleşim yerlerine kadar etkin bir şekilde götürülebilmesi için il genel meclislerinin yeniden düzenlenmesi, ilçe meclislerinin oluşturulması, bu kapsamda köy yönetimlerinin bir meclis işlevselliğine kavuşturulmaları, hedeflenmektedir.

Tüm bu tartışmalar içinde en önemli konulardan birisini yerel yönetimler meclislerinin konumu oluşturmaktadır.

Yeni yerel yönetim anlayışının unsurları demokratiklik, idari-mali özerklik ve katılımcılık ilkeleri olduğuna göre bunların yaşama geçirilmesi önem arz etmektedir.

Bugünkü mevzuatımızdaki kısıtlar nedeniyle yerel yönetim meclisleri halkın tam anlamıyla temsiline, katılımına ve denetimine açık değildir.

İnsan haklarına saygılı, demokratik ve katılımçı yerel yönetim anlayışı;

— Meclislerin halkın oylarıyla seçilmiş insanlardan oluşmasını,

— Herkesin, (özellik arzeden durumlar dışında kamu görevlilerinin de) seçilebilme hakkının bulunmasını,

— Atamayla ya da korparatif bir anlayışla meclis oluşumunun dışlanması,

— Halkın doğrudan soru sorma-yanıt alma, denetleme işlevini yerine getirebilmesini olanaklı kılacak, açıklık-sadelik-şeffaflık ilkelerinin uygulanmasını,

— Yerel hizmetlerin planlanmasında halkın gereksinimlerinin, önceliklerinin, taleplerinin değerlendirilmesini,

— Demokrasinin beşiği olarak kabul edilen yerel yönetimlerin, insanı yerel demokrasinin temel belirleyicisi olarak görmesini, içermektedir.

Bu anlayışın yaşama geçirilmesiyle oluşacak yeni demokratik, idari-mali özerk, katılımcı yerel yönetim birimleri (il yerel yönetimleri, belediyeler, ilçe yerel yönetimleri - köyler) halkın öncelikli talepleri olan konut, çevre, sağlık, eğitim gibi temel hizmetlerin sunumunda en yüksek verimin alındığı, kaynakların verimli kullanıldığı yönetimler olacaktır.

Bu çerçevede sağlık hizmetlerinin yerel yönetimlere devredilmesi konusu da ilgili çevrelerde tartışılmaya başlanmış bulunmaktadır.

Şu ana kadar görülen odur ki sağlıkçılar, sağlık hizmetlerinin yerel yönetimlere devredilmesi konusuna her ölçekte (su, kanalizasyon, çöp vb. gibi konular dışında) kuşkuyla ve isteksizlikle yanaşmakta, merkezi çözümlere, özellikle "224 Sayılı Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Hakkında Kanun" a bu yönü ile sahip çıkmakta ve iyileştirmelerin de yine merkezi otorite tarafından yapılmasını, bütçeden kaynak ayrılması suretiyle finanse edilmesini savunur görünmektedirler. Bu noktada ilginçtir merkezi yönetimin yaklaşımı da bu doğrultudadır. Merkezi yönetimin yaklaşımını anlamak zor değildir. Ülke genelinde toplanan kaynakların çok büyük bir bölümünü kendi inisiyatifi doğrultusunda kullanan merkezi yönetim, sağlık politikalarının oluşturulması dahil en küçük ölçekli kararların alınmasına, bir sağlık evi yapılması kararından, sağlık personeli atamalarına, yerel sağlık gereksinimleri konusundaki kararların alınmasına varıncaya değin, varolan yetkilerini hiçbir kurumla veya yerel inisiyatiflerle paylaşma eğiliminde görülmemektedir. Böyle olunca da sağlığa ayrılan yetersiz kaynakların rasyonel kullanılmadığı, hizmet öncelikleri dahil tüm kararların politik inisiyatiflere göre belirlendiği sağlıksız bir yapı devam edip gitmektedir.

224 Sayılı Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Hakkında Kanun bilindiği üzere İngiltere Ulusal Sağlık Sistemi ile benzeşmekte ve özellikle iki noktada çok olumlu görülerek savunulmaktadır.

Bu iki nokta da;

- 1) Sağlık harcamalarını en aza indirmesi,
- 2) Eşitsizlikleri giderici, bütüncül ve iyi yöntem olması hususlarıdır.

Anılan yasanın temel esprisi; sağlık evi, sağlık ocağı, sağlık merkezleri ile hastaneler, çeşitli koruyucu hekimlik kuruluşları, sağlık hizmeti özellik arzeden yerler için kurulacak sağlık kurumları, sağlık müdürlükleri, bölge hastaneleri, bölge laboratuvarları, sağlık personeli yetiştiren eğitim müesseseleri, Sağlık Bakanlığı merkez teşkilatı ve diğer bakanlık ve kurumlarda Sağlık Bakanlığı ile işbirliği yapmak üzere kurulmuş olan dairelerden oluşan bir yapı içerisinde sağlık hizmeti verilmesidir.

Anılan yasada sosyalleştirme işlerini planlamak ve yürütmek üzere kurulan "özel daire", yine çalışmaların yürütülmesi değerlendirilmesi ve Sağlık Bakanlığı'na tavsiyelerde bulunmak üzere tam bir "korparatif" anlayışla oluşturulan "Genel Kurul" ve halkla ilişkiyi sağlamak üzere sağlık ocaklarında, sağlık merkezlerinde ve illerde oluşturulacak "sağlık kurulları", sosyalleştirmenin planlanmasından uygulanmasına, sonuçlarının tartışılıp değerlendirilmesine kadar olan süreçte işlev görececek kuruluşlar olarak öngörülmüştür.

Yasada bir çok husus bütüncül bir anlayışla düzenlenmeye çalışılmış, 30. maddenin (d) bendinde, işçi sigortaları kurumuna ait sağlık tesislerinin, binaların, tıbbi malzeme, eşya ve ilaçların da Sağlık Bakanlığı'na devredileceği hükmü dahi yer almıştır.

Yine yasanın 33. maddesinde belediyelerden sözedilmekte, sağlık hizmetlerinin sosyalleştirdiği bölgelerde su, kanalizasyon, mezba, temizlik işleri, umumi yerlerin, taşıtların ve meskenlerin teftişi, haşarat ve gıda kontrolü, mezarlıklar gibi çevre sağlığı hizmetlerinin belediyeler tarafından yürütüleceği, bu işlerin denetimlerinin hükümet tabipleri ve sağlık ocakları hekimleri tarafından yapılacağı belirtilmektedir.

1961 yılından bu yana anılan yasanın başarılı olup olmadığını söyleyebilmek, bazı araştırmaları, değerlendirmeleri gerekli kılmakla birlikte, temel yaklaşımına tamamiyle karşı çıkmaksızın:

a) İngiltere Ulusal Sağlık Sistemi (NHS) ile benzeşen bu sistemin, İngiltere'ye oranla, demokrasi geleneği, demokratik ortak yaşama bilinci, okur yazarlık oranı, milli gelir, sağlığa ayrılacak pay, ortalama yaşama süresi, kişi başına düşen sağlık personeli, bebek ölüm oranı gibi ulusal göstergelerin çok düşük olduğu, nesnel gerçeklerinin benzemediği, coğrafyasının çok farklılık arzettiği ülkemizde başarılı olamadığı,

b) Öncelikle demokrasi bilinci gelişmemiş, düşünen, düşüncesini açıklayan, örgütlenme ve yönetime katılma, denetleme gibi gelişmenin temeli olan kavramları yaşama geçirmede hem öznel ve hem de

nesnel gerçekler nedeniyle başarılı olamamış bir toplumsal yapıda tamamen merkezi otoritenin inisiyatifine bırakılan çözümlerlerin başarıya ulaşma şansının zayıf olduğu,

c) İngiltere Ulusal Sağlık Sisteminin tamamen dışlamadığı yerel yönetimlere sistem içinde gerekli inisiyatif ve sorumlulukların verilmediği, belediyelerin esasen varlık nedenleri olan yol, su, kanalizasyon, çöp gibi klasik görevlerinin sayılmasıyla yetinilmek suretiyle, belediye ve il özel idareleri kanunlarında sayılan düşkünler evi ve eczane açmadan hastane kurmaya kadar varolan görevlerinin sistemle bütünleştirilmediği ve böylece halkın yerel örgütlerinin devre dışı bırakıldığı,

d) Plansız, programsız bir biçimde politik inisiyatiflere göre oluşturulan merkezi yönetim kararları ile sağlık evinden hastaneye, tıp fakültesinden sağlık personelinin ülke genelindeki nitel ve nicel dağılımına varıncaya değin her alandaki eşitsiz gelişmenin önlenemediği,

e) Yasada belirtilen ve bugün sağlık sistemimizin içinde bir "yara" olarak sürekli kanayan SSK tarafından sunulan sağlık hizmetleri sorununun neredeyse tamamen çözümsüz bir noktaya getirildiği, hususları rahatlıkla söylenebilmektedir.

Toplumun sıkça tekrarladığı bir konu vardır. Yasalar ne kadar olumlu ve eksiksiz yapılırsa yapılsın hüner uygulayıcıdır. Kötü uygulayıcının elinde en iyi düzenlenmenin kötüye, iyi uygulayıcı elinde kötü bir düzenlemenin iyiye dönüştüğü çok görülmüştür. Bu nedenle yukarıdaki tespitler 224 sayılı Yasanın sonuçlarıdır diyebilmek elbette olanaklı değildir.

Gerek merkezi yönetimlerin (özellikle 1980-1990) izlediği sosyo-ekonomik politikalar, toplumsal örgütlenmenin dağıtılması, yok edilmesi ve gerekse ülkenin nesnel gerçeklikleri ancak bugünkü tabloyu oluşturabilmiştir.

Burada vurgulanması gereken en önemli husus, yerel süreçler (seçim-seçilme-politik-sosyal-ekonomik) ülkedeki genel süreçten daha farklı işlemekte, halka dönük oluşumların yerel düzeyde gelişmesi, iyileştirilmesi, yerel dinamiklerin doğrudan etkileme güçleri nedeniyle süreci hızlandırmaktadır. Bu nedenle yerel inisiyatifleri dışlayan yaklaşımlar, yerel yönetimlerin demokratik, özerk, katılımcı bir biçimde yeniden yapılandırılmalarını önleyen merkezci politikalar günümüzdeki çözümsüzlüklerin kaynağını oluşturmaktadır.

Bugünden başlamak üzere yeni yerel yönetim anlayışı çerçevesinde sağlık hizmetlerinin ne kadarının, nasıl, hangi çözümlerle yerel yönetimlere devre-

dilmesi gerektiği tartışılmaya başlanmalı, ayrıntıya varıncaya değin çözümler üretilmelidir.

Genel yaklaşımın öncelikle;

- Genel çevre sağlığı hizmetlerinin,
- Kişilere dönük koruyucu sağlık hizmetlerinin,
- Süreç içinde sağlık evi sağlık ocağı hizmetlerinin,

yerel yönetimlere devrinin mümkün olabileceği şekilde oluşturulmuş gözlenmektedir.

Bunlar yapılırken;

- Devredilen hizmetlerle orantılı olarak yerel yönetimlere genel bütçeden ödenek aktarılması,
- Her türlü araç-gereç ve personelin devredilmesi,
- Mevcut eşitsizlikleri giderecek bir yaklaşımın benimsenmesi,

— Yerel kaynakların harekete geçirilmesi ve yerel yönetimlerin gelirlerinin yeniden düzenlenmesi ile artacak gelirlerden sağlık hizmetlerine daha fazla kaynak aktarılmasının sağlanması hedeflenmelidir.

Süreç içerisinde merkezi yönetim yalnızca;

- Ulusal sağlık politikaları ve hizmet standartlarını belirlemek,
- Aşağıdan yukarıya doğru gelen veriler ışığında ulusal sağlık planlarının gerçekleştirilmesi,

— Sağlık personeli yetiştirilmesi, (tıp fakülteleri diğer eğitim kurumları) sevk ve idaresinin yönetilmesi,

gibi işlevlerle yetkili kılınabilir.

Yıllık sağlık programlarının merkezi yönetimce belirlenen ulusal ilke ve standartlara uygun olarak yerel yönetimlerce yapılması ve bunların belirlenmesinde yerel halkın istem ve önceliklerinin belirleyici olması, politik inisiyatiflerin etkinliğinin kırılması uygun olacaktır.

Bütün bu açıklamalar ışığında bu yazının son sözü olarak;

Dağınık, karmaşık bir ulusal sağlık sistemsizliği yerine; bütüncül, merkezi-yerel yönetim dengesinin sağlandığı; genel bütçeden aktarılacak kaynaklar ile yerel kaynakların birleştirilerek verimli kullanıldığı; köy-ilçe-il-bölge ölçeğinde yatay-dikey etkileşim ağı ile oluşturulacak demokratik, özerk, katılımcı bir yapı içinde başta sağlık, eğitim, konut, çevre olmak üzere en temel hizmetleri çözmeye yönelik bir sistem düşünülmesi ve bunun ayrıntısına varıncaya değin tartışmaya açılmasının sorumluluğunun taşınması gerektiğini vurgulamak isterim.