



SAĞLIK HİZMETLERİNİN SUNUMU: “YEREL YÖNETİMLER” Mİ? “MERKEZİ YÖNETİM” Mİ?

Dr. Bülent KILIÇ*, **

I — GİRİŞ :

Son yıllarda yerel yönetimlerin öneminin arttığı bir gerçek. Bunun kanıtlarından biri olarak da Sayın Murat Karayalçın'ın Ankara Anakent Belediye Başkanı iken SHP Genel Başkanlığına geçişi gösterilebilir. Yerel seçimlerin yaklaştığı şu günlerde özellikle büyük kentlerde belediye başkanlığı adaylığı için yaşanan çekişmelerse diğer kanıtlar. Adayların dilinden düşmeyen sözler olan “**demokratik, katılımcı belediye**”, “**şeffaflık**” gibi daha önce çok duyduğumuz vatlara artık yenileri de eklenmeye başladı: “**Temel sağlık hizmetlerini belediyeler vermelidir**” ya da “**belediyeler hastane ve poliklinikler açmalıdır**”.

Kanımca, sorunu tartışmaya başlamadan önce şu iki soruyu sormalıyız:

— **Belediyeler gerçek anlamda birer yerel yönetim midir?**

— **Belediyeler tam da seçim öncesi sağlık hizmetlerini vermeye neden bu kadar hevesliler?**

Belediyelerin bizim anladığımız içerikte ve toplum katılımının sağlandığı birer yerel yönetim olmadığı açıktır. Osmanlılıktan kalma **padişah-kul** ilişkisi günümüzde ne yazık ki illerde valiler, ilçelerde kaymakamlar tarafından devam ettirilmektedir. Belediye başkanlarının çoğunluğunun da kendi yörelerinde küçük birer padişah gibi davranması, üniformalı zabıta memurlarını hazırolda bekletip özel koruma oluşturmaları demokrasi ve yerel yönetim adına hiç de hoş olmayan görünümüdür.

(*) Gazi Üniversitesi Tıp Fakültesi Halk Sağlığı Anabilim Dalı, Arş. Gör.

(**) Bu yazının hazırlanmasında çok büyük katkıları olan, 20-21 Kasım 1993 tarihlerindeki “Çalışma Ortamı Dergisi Okur Semineri” katılımcılarına ve konunun kafamda şekillenip yazıya dönüşmesinde bana ön ayak olan Doç. Dr. Sayın Gürhan FİŞEK'e teşekkür ederim.

Bu kötü görünümün ötesinde belediyeler vermekle yükümlü oldukları sağlık hizmetlerini acaba ne kadar vermektedirler ki, bir de ek görev istemektedirler?

Bu yazıda yerel yönetimler irdelenirken sistematik bir yaklaşım izlenerek ve önce yerel yönetimlerin anayasal tanımı verilecektir. Daha sonra yasaların belediyelere yüklediği görevler, belediyelerde var olan durum, toplumsal açıdan var olan durum, Sağlık Bakanlığı'nın durumu tartışılacak ve gelecekle ilgili olması gerekenler, varsayımlar ve kestirimlerle yazı sonuçlandırılacaktır.

II — YEREL YÖNETİMLERİN TANIMI :

Türkiye'de yönetim, merkezi ve yerel yönetim olmak üzere ikiye ayrılmıştır. **Merkezi yönetim**, kamu hizmetlerinin tek merkezden yönetilmesine dayanan bir örgütlenme biçimidir. Üstten alta doğru sıralanan hiyerarşik bir düzenleme vardır. Örneğin Sağlık Bakanlığı'nın örgütlenme biçimi bu yönetim biçimine uyar.

Yerel yönetimler ise 1982 anayasasında “il, belediye ya da köy halkının yerel özellikteki ortak gereksinimlerini karşılamak üzere **seçilerek** oluşturulmuş kamu tüzel kişileri” olarak tanımlanmıştır.

Bütün yerel yönetimlerin görevleri “**yerinden yönetim**” ilkesine uygun olarak düzenlenmiştir. Buna göre yönetime ilişkin belli görevler özerk organlar aracılığıyla yerine getirilir. Yerinden yönetim iki şekilde uygulanır:

a) Yer bakımından yerinden yönetim:

Aynı yörede yaşayanların ortak yerel gereksinimlerini karşılamaya yöneliktir. Bu yönetim birimlerinin organları seçimle belirlenir. Bu bağlamda anayasada belirtilen birimler:

- 1) İl Özel İdareleri
- 2) Belediyeler
- 3) Köylerdir.

Ayrı bir tüzel kişiliği bulunmamakla beraber "mahalle"ler de bazı yönleriyle yerel yönetim özelliği taşırlar.

b) Hizmet bakımından yerinden yönetim:

Belirli kamu hizmetlerini yürütmekle yükümlü tüzel kişiliğe sahip kamu kurumları bu gruba girer. Bu kurumlara belli bir sınırlama getirilmediği için yaşama ve yürütme organları bu tip kamu kurumları yaratmada geniş yetkilere sahiptir. Bu yönetim birimlerinin organları **atama** ile iş başına gelirler. Örnek olarak Devlet Hava Meydanları İşletmesi, Türkiye Radyo Televizyon Kurumu, Emekli Sandığı gibi kurumlar verilebilir.

Görüldüğü gibi Türkiye'de merkezîyetçilik ve yerel yönetim birbirine karıştırılmış durumdadır, (bilinçli olarak oluşturulan bu karmaşa il özel idareler/vali ilişkisinde çok açık biçimde ortaya çıkacak). Tüm bu karmaşanın ötesinde anayasaya eklenen bazı tanımlarla yerel yönetimlerin bir yönden de elleri ayakları bağlanmış durumdadır. "**İdari Vesayet**" adı verilen tanıma göre; yerel yönetim organlarının bazı işlemleri merkezi hükümet tarafından denetlendikten sonra yürürlüğe girer. Bu maddenin gerekçeleri ise kamu hizmetlerinin görülmesi, yönetimin bütünlüğü, kamu görevlerinde birliğin sağlanması gibi yüce gerekçelerdir. Böylece merkezi yönetim İçişleri Bakanlığı aracılığıyla belediye başkanını görevden alabilecek bir konuma getirilmiştir. Merkezi yönetimin bu sınırları belirlenemeyen "müdahale" yetkisinin en güzel örneği geçmişte yaşanan Çanakkale Belediye Başkanı'nın görevden alınış biçimidir.

III — ORGANLARI SEÇİMLE BELİRLENEN YEREL YÖNETİMLER

İl Özel İdaresi : İl sınırları içinde yaşayan halkın yerel nitelikteki kamu hizmetlerini yerine getirmek için oluşturulmuş yerel yönetimlerdir. Ayrı gelir kaynakları ve bütçesi vardır. Genel bütçeden ve vergilerden pay alır. Üç yasal organı vardır:

Vali : Yürütme organıdır ve İl genel meclisinin başkanıdır.

İl Genel Meclisi : Yerel seçimlerde siyasi partilerin aldıkları oylara göre belirlenir. Üyeler her ilçenin nüfusuna göre ağırlıklı olarak oluşturulmuştur. İl genel meclisi yılda bir kez toplanır. Bütçenin belirlenmesi, onaylanması ve benzeri karar ve denetimle ilgili işleri yapar.

İl Daimi Encümeni : İl genel meclisinden seçilen dört üyeden oluşur ve gene vali başkanlığında toplanır. Burası da bir karar ve denetim organıdır. İl genel meclisine göre daha sık toplanan ve daha hızlı karar alınabilmesini sağlayan bir organdır.

Görüldüğü gibi merkezi yönetimin temsilcisi olan vali, seçimle belirlenen organların başkanı ve alınan kararları uygulatan yürütme organıdır. Valinin bütün ağırlığıyla ve keyfiyetiyle olayları yönlendirebilecek bir konumda olması il özel idarelerinin bir yerel yönetim olarak nitelenebilmesini olanaklı kılmaktadır.

Belediye : Tüzel kişilik taşıyan, kendi kendini yönetme yetkisi bulunan, kent ağırlıklı siyasal birimlerdir. Nüfusu 2000'i aşan yerlerde kurulabilirler. Belediyelerin üç yasal organı vardır:

Belediye Başkanı : Yürütme organıdır.

Belediye Meclisi : Yerel seçimlerde verilen oylarla belirlenir. Yılda üç kez toplanır, zabıta yönetmeliği, vergilerin, harçların miktarı ve benzeri kararları alan bir karar ve denetim organıdır.

Belediye Encümeni : Belediye meclisinden seçilen bazı üyeler ve belediyenin hizmet birimlerinden bazı yöneticilerle oluşturulur. Daha sık toplanan, kapatma ve ceza verme gibi bazı kararları daha hızlı alan bir karar organıdır.

Türkiye'de nüfusu 50.000 ve üzerinde olan yerlerde 134 büyük belediye (toplam 25 milyona hizmet veriyor); nüfusu 10.000-50.000 arasında olan yerlerde 346 orta büyüklükte belediye (toplam 7 milyona hizmet götürüyor); nüfusu 10.000'in altında olan yerlerde 1967 küçük belediye (toplam 12 milyon kişiye hizmet götürüyor) vardır. Böylece 1992 rakamlarına göre Türkiye'de 2447 belediye yaklaşık 45 milyona (Ülkenin %80'i) hizmet götürmektedir.

Yazıda yerel yönetim yerine sık sık belediye sözcüğü kullanılacaktır. Bunun nedeni sağlık hizmetlerine belediyelerin daha istemli olması ve belediyelerin şu anda ülkemizdeki en işler konumunda olan yerel yönetimler olmasıdır.

Köy : En küçük yerel yönetim birimi ve yönetsel bölünmenin en alt basamağıdır. Nüfusu 2000'i aşmayan, orta malların yanısıra taşınır/taşınmaz mallara sahip olan, Köy Kanunu ile kendisine verilmiş işleri seçilmiş karar organlarıyla yerine getiren ve tüzel kişiliği olan yerel yönetim birimleridir. Türkiye'ye yaklaşık 35.000 köy vardır (13 milyon kişi). Köylerin yasal organları ise muhtar, ihtiyar meclisi ve köy derneğidir.

IV — BELEDİYELERE SAĞLIKLA İLGİLİ GÖREVLER YÜKLEYEN YASALAR :

Belediyelere sağlıkla ilgili yükümlülükler getiren başlıca iki yasa vardır. Bunlar 1930 yılında çıkartılan "Belediye Yasası" ve "Umumi Hıfzıssıhha Kanunu"-dur. Bu yasaların dışında Çevre Yasası, Gecekondu Yasası, Hayvan Sağlığı ve Zabıtası Yasası, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik, Sular Hakkında Yasa, Karayolları Trafik Yasası belediyelere çeşitli yükümlülükler getirmektedir. (yasalarla ilgili tarih ve sayılar için lütfen kaynakçaya bakınız.)

V — BELEDİYELERİN VERMEKLE YÜKÜMLÜ OLDUKLARI SAĞLIK HİZMETLERİ :

Yukarda sayılan yasalar belediyelere o kadar büyük yükümlülükler getirmektedir ki hepsini yazmaya kalksak sayfalar tutar. Bu nedenle bu hizmetler belli başlıklar altında sınıflandırılarak ve en önemlilerini içerecek şekilde aşağıda verilmiştir:

- * Temiz, sağlıklı içme suyu sağlamak,
- * Çöpleri toplamak,
- * Kanalizasyon yapmak,
- * Yolları temizlemek,
- * Umuma açık yerleri temiz tutmak (park, bahçe vb.),
- * Mezarlıkları düzenlemek, ölü defin ruhsatı vermek,
- * Hal ve pazar yerleri kurmak,
- * İşyeri denetimleri yapmak (portör muayeneleri vs.),
- * Mezbaha kurmak, sağlıklı et kesimini sağlamak
- * Konutlar için oturma izni vermek,
- * İşyerleri için açılma izni vermek,
- * Hayvan ölülerini zararsızlaştırmak, gömmek
- * Ulaşım araçlarında ve yollarda acil sağlık hizmetlerini vermek,
- * Dinlenme yerleri, parklar, sosyal tesisler, kütüphane açmak,
- * Fakir kişilere sağlık hizmeti vermek,
- * İhtiyarlara ve çocuklara sağlık hizmeti vermek,
- * Acil tedavi hizmetleri vermek,
- * Sağlıkla ilgili verileri toplamak, değerlendirmek,
- * Halka sağlık eğitimi vermek,

Görüldüğü gibi yasal düzenlemeler bir yandan yerel yönetimlere her görevi ve yükümlülüğü vermiş, bir yandan da aynı yetkileri teşkilat yasaları çıkararak merkezi yönetime vermiş. Yasalarla oluşturulan bu ikili tanımlamalar ve karmaşa ortamı kafaları daha da bulundurmaktadır.

VI — BELEDİYELERDE VAR OLAN DURUM :

Bu kadar görevi olan belediyeler acaba bu hizmetlerin ne kadarını vermektedirler? Belediyelerin var olan durumu kısaca şöyle:

A — Denetim Görevlerinde Var Olan Durum:

İşyeri denetimleri, portör muayeneleri, su örneği alıp inceleme gibi denetimler yapılması gerekenin yarısı düzeyinde bile gerçekleştirilememektedir. Örneğin Çankaya İlçesindeki 20.000 işyerinin yılda 80.000 kez denetlenmesi gerekirken, denetim sayısı yılda 6.000'dir. Portör muayenesinin yılda yüzbin kişiye yapılması gerekirken 31.000 kişiye yapılmıştır. Su örneği alıp incelemek her gün onbin kişiye bir örnek düşecek şekilde günde 75 örnek olması gerekirken, bir yılda 50 örnek bakılmıştır. Örnekleri çoğaltmak olanaklı. Gerekçesi, nedenleri tartışılır olmakla beraber kesin olan şey belediyelerin denetim görevlerini tam olarak yerine getiremedikleridir.

B — Örgütlenmelerinde Var Olan Durum:

Belediyelerin sağlıkla ilgili birimlerinde de bir örgütlenme yetersizliği vardır. Örneğin sağlıkla ilgili denetimler için bir sağlık zabıtası ayrılmamıştır. Sağlıkla ilgili kayıtların, istatistikleri değerlendirildiği birim yoktur; su, klorlama, örnek alma, değerlendirme birimleri yeterli değildir. Bunun yanısıra birden çok birimde benzer hizmetler verilmekte, yetki ve görev geçişmeleri yaşanmaktadır. Genel olarak örgütlenmede yük belediye başkanlarına çok büyük görevler getirirken, belediye başkan yardımcılarının sorumlulukları ve görevleri yetersiz kalmaktadır.

C — Politika Belirlemede Var Olan Durum:

Belediyelerin geleceğe ilişkin politikaları bilimsel olarak ve bilinçli şekilde oluşturulmamaktadır. Yönetimde bilimsel kurallara uyulmamakta, koordinasyon yetersizlikleri yaşanmaktadır. Siyasal birimler olmasına rağmen hedef ve amaçları da çok belirsizdir.

D — Personellerinin Var Olan Durumu :

Sağlık hizmetleriyle ilgili yetişmiş ve nitelikli personelleri çok azdır. Bunun yerine gereksiz ve niteliksiz personelle kadrolar doldurulmuştur. Personelle ilgili bir hizmet içi eğitim programı, personelle güdüleyebilecek bir politika yoktur. Var olan kadrolarda sık sık değişiklikler ve kaydırmalar yaşanmaktadır. Özellikle işçi kadrosu çok değişkendir.

E — Finansman ve Araç Gereçte Var Olan Durumu :

Hem finansmanda hem de diğer olanaklarda ye-

tersizlikler vardır. Var olan olanaklar da maliyet etkinlik hesaplamaları yapılmadan kullanıldığı için akılcı davranılamamaktadır.

VII — TOPLUMSAL AÇIDAN VAR OLAN DURUM :

Belediyelerin içinde bulunduğu bu yetersizlikler bir anlamda da toplumdan kaynaklanmaktadır. Toplumun yerel yönetimlere katkı ve katılımında ciddi yetersizlikler vardır. Bu durum şöyle özetlenebilir:

a) Toplumsal örgütlenmelere bireylerin aktif katılımı yetersizdir. Bireylerin örgütlenme bilinçine erişmiş küçük bir kısmı ise bunu toplumsal yaşama müdahaleye dönüştürememektedir.

b) Toplumdaki dayanışma duygusu, bireylerdeki öz sorumluluk duygusu özellikle son onbeş yılda uygulanan politikalarla daha da azaltılmıştır. Toplumda köşe dönme tutkusu, rüşvet olağan şeyler olarak görülmeye başlanmış, bir anlamda da insanlar buna zorlanmıştır.

c) Daha da önemlisi bireyler yerel yönetimlere ve toplumsal örgütlere seçtiklerine destek olmamakta, yönlendirmemektedirler. Seçilenler bu görevde yalnız kalmakta, kendi bildiklerini yapmakta ve denetlenmemektedirler.

VIII — MERKEZİ YÖNETİM AÇISINDAN VAR OLAN DURUM :

Sağlık hizmetlerini vermekle yükümlü olan merkezi yönetim, yani Sağlık Bakanlığı görevlerini yerine getirmemektedir. Bu durum çok açıktır ve belediyeler bu gerekçe ile sağlık hizmetlerini istediklerini söylemektedirler. Sağlık Bakanlığının bilinçli olarak nitelikli sağlık hizmeti üretmemesi özellikle kentlerde belli çıkar çevrelerine büyük kazanımlar sağlamaktadır. Özel Semt Poliklinikleri bunun bir örneğidir. Aynı durum belediyelere de kötü örnek olmakta onlar da poliklinik ve hastanecilik hizmetlerine soyunmaktadır.

IX — SONUÇ :

Yerel yönetimlerin böylesi bir anlayışla temel sağlık hizmetlerini vermesi sağlıkta zaten var olan eşitsizlikleri daha da artıracaktır. Bu nedenle sağlık hizmetlerinin sunumu Sağlık Bakanlığınca devam ettirilmeli fakat merkezi yönetimden, var olan sağlık hizmetlerinin sosyalleştirilmesi yasasını tüm kurum ve kuruluşlarıyla işletmesi istenmelidir. Sağlık Bakanlığı topluma nitelikli birinci basamak sağlık hizmetlerini Sağlık Ocakları eliyle vermelidir.

X — SON SÖZ : GELECEKLE İLGİLİ VARSAYIMLAR, KESTİRİMLER :

Her ne kadar var olan koşullarda merkezi yönetimi yerel yönetimlere yeğlesem de gelecekte olması

gereken (doğal olarak) merkezi yönetimlerin aşılmasıdır. Aşırı bürokratik, hantal işleyen yönetimler hiç bir zaman savunulamaz. Ancak sorun bugünkü yerel yönetimlerden kaynaklanmaktadır. Olması gereken yerel yönetimler asla şu an gözlediğimiz yerel yönetimler değildir. Gerçek yerel yönetimler toplum katılımının sağlandığı yönetimlerdir. Toplumun genelde her alanda, özeldense sağlıkla ilgili kararların alınmasında, planlamada, yönetmede görev almayı benimsemesi ve söz sahibi olması gerekmektedir. Bireylerin örgütlü olarak bu çalışmalara katılması, katkıda bulunması ve olayı benimsemesi gerekmektedir.

Doğal olarak savunmamız gereken; toplum katılımının sağlandığı, gerçek yerel yönetimlerdir. Bu yerel yönetimlere de salt sağlık hizmetlerinin devredilmesi değil diğer yerel özellikteki hizmetlerin de devredilmesi gerekir. Bu durumda örneğin sağlık hizmetlerinde Sağlık Bakanlığı ulusal politikaları belirleyen, personel eğitimini sağlayan, yerel yönetimlere her türlü olanağı (personel, araç, gereç, bina vb.) devreden bir konumda olacaktır. Merkezi yönetim özellikle bütçeden, vergilerden yönetimlere kaynak aktarımında bulunacaktır. Böylece yerel yönetimlerin finans ve personel açığı aşılabilecektir.

Toplum katılımının sağlandığı, demokrat ve eşitlikçi yerel yönetimler gelecekte görmek istediğimiz yerel yönetimlerdir ve inanıyorum ki "gelecek de bir gün gelecek"tir.

KAYNAKLAR

1. Belediye Yasası, Kanun No: 1580; Yayın Tarihi; 3 Nisan 1930
2. Çevre Yasası, Kanun No: 1872; Yayın Tarihi: 1983
3. Disk-Genel İş "Bitmeyen Sorunlarıyla Belediyeler", Ankara, 1993
4. Eren, N. "Köy, İlçe ve İllerde Sağlık Yönetimi ve Mevzuatı" Beta Yayınevi, İstanbul, 1984
5. Gecekondu Yasası, Kanun No: 775; Yayın tarihi: 20 Temmuz 1966
6. Gönül, U. "Köy, İlçe ve İllerde Sağlık Yönetimi ve Mevzuatı" Beta Yayınevi, İstanbul, 1984
7. Gürses, C. "Çağdaş Belediyeler ve Sağlık Hizmetleri" Kırşehir Belediye Yayınları No: 1, Kırşehir, 1992
8. Hayvan Sağlığı ve Zabıtası Yasası, Kanun No: 3285; Yayın Tarihi: 8.05.1986
9. İl Özel İdaresi Kanunu, Kanun Yayın Tarihi: 1913
10. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik, 14 Haziran 1989 tarih ve 3572 sayılı
11. Kılıç, B.; "Okur Toplu Çalışım: Yerel Yönetimler ve Sağlık"; Çalışma Ortamı; 1993; 11(2):41-2
12. Köy Kanunu, Kanun No: 442; Yayın tarihi: 18 Mart 1924
13. Kuşçu, M.; "Yerel Yönetimler ve Sağlık Hizmetleri Üzerine" Çalışma Ortamı; 1993; 11(2):26-31.
14. Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Hakkında Kanun, Kanun No: 224 Yayın Tarihi: 12 Ocak 1961
15. Sular Hakkında Yasa; Kanun No: 831; Yayın Tarihi: 1926
16. TC Anayasası 127. Madde; Yayın Tarihi: 1982
17. Umumi Hıfzıssıhha Kanunu; Kanun No: 1593; Yayın Tarihi: 24 Nisan 1930
18. Varol, N. "Anahtar İnsanlar, İhtisaslaşmış Zabıta" Çalışma Ortamı; 1993; 11(2):31-2
19. Yaşamış, F.D. "Temel Sağlık Hizmetleri Yerel Yönetimlere Devredilmelidir"; Çalışma Ortamı; 1993; 11(2):35-8
20. Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması İlişkin Kanun Tasarısı; Yasa Tasarısı Taslağı; Ankara, 1993