

SAĞLIK KURUMLARINDA BÜROKRASİNİN AZALTILMASI VE İDARİ BASİTLEŞTİRME ÇALIŞMALARININ ÖNEMİ

The Importance Of Reducing Bureaucracy And Administrative Simplification Studies In Health Institutions

Şeyma DÖNMEZ SAĞSÖZ¹

Doç. Dr. Filiz Tufan EMİNİ²

Cite As: Dönmez Sağsöz, Ş. & Emni, F.T. (2021). "Sağlık Kurumlarında Bürokrasinin Azaltılması Ve İdari Basitleştirme Çalışmalarının Önemi", *International Journal of Disciplines Economics & Administrative Sciences Studies*, (e-ISSN:2587-2168), Vol:7, Issue:27; pp:159-166.

ÖZET

Yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte ortaya çıkan halka açıklık ve kamusal hesap verilebilirlik, gittikçe idarenin yükünün artmasına, bürokrasinin derinleşmesine neden olmuş ve bu durum da işlerin aksamasına neden olmuştur. Bununla beraber idarelerde eksiklikler, sorunlar ve işleyişte aksaklık oldukça bürokrasi, "kırtasiyecilik", "idari yükler", "gereksiz maliyetler", "vatandaşın memnuniyetsizliğine yol açan bir mekanizma" şekline dönüşmüştür. Bu yüzden Türkiye'de idarelerdeki usul ve işlemlerin kolaylaştırılması ve Türk Kamu Yönetimini kuvvetlendirmek adına "Bürokrasinin Azaltılması ve İdari Basitleştirme" adı altında bir yönetmelik yayınlanmıştır. Bu yönetmelik kapsamında Sağlık Bakanlığı da birkaç genelge yayınlayarak, sağlık kurumlarında bürokrasinin azaltılması ve idarenin basitleştirilmesi için talimatlar vermiştir. Bu çalışmanın konusu, bahsi geçen bu yönetmeliğin ve Sağlık Bakanlığı tarafından yayınlanan genelgenin ele alınıp, Türkiye'de sağlık sektöründe yaşanan gelişmeler hakkında bilgi verilmesi ve değerlendirme yapılmasıdır.

Anahtar Kelimeler: Bürokrasi, idarenin basitleştirilmesi, bürokrasinin azaltılması, sağlık kurumları.

ABSTRACT

Openness to the public and public accountability that emerged with the new public administration approach gradually increased the burden of the administration and deepened the bureaucracy and this situation caused the delays in business. However, when the deficiencies in the administrations, problems and problems in the operation turned into a form of bureaucracy, "paperwork", "administrative burdens", "unnecessary costs", "a mechanism that causes dissatisfaction of the citizens". Therefore, to facilitate the procedures and processes in order to strengthen the administration in Turkey and the Turkish Government "Bureaucracy Reduction and Administrative Simplification" was published under the name of a regulation. Within the scope of this regulation, the Ministry of Health issued several circulars, giving instructions to reduce bureaucracy and simplify administration in health institutions. The subject of this study is giving information about the developments in the health sector in Turkey within the concept of this regulation.

Key words: Bureaucracy, simplification of administration, reduction of bureaucracy, health institutions.

1. GİRİŞ

Türk Kamu Yönetiminin en önemli sorunlarından olan bürokratik işlemlerin fazlalığı, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında maddi kayıplar ile zaman ve iş gücü kaybına neden olmaktadır. Bu durum ise işlerin verimliliğini azaltmakta dolayısıyla da vatandaş memnuniyetini olumsuz etkilemektedir. Günümüz Yeni Kamu Yönetimi anlayışında hızlilik ve memnuniyet önemli bir ölçüt haline geldiğinden, iş verimliliğinin düşmesi kabul edilemez bir gerçektir.

Max Weber'e göre bürokrasi, en verimli, en etkin işlenen ve en iyi örgütlenme biçimidir. Ama bu tanım, günümüz koşulları karşısında geçerliliğini kaybetmiş durumdadır. Bu sorunun çözümü sürecinde bürokrasiyi tamamen ortadan kaldırmanın imkansızlığı dolayısıyla alternatif çözüm yolları aranmıştır. Bürokrasiyi azaltma ve idari basitleştirme. Bu amaç doğrultusunda birçok çalışmalar gerçekleştirilmiş, bu çalışmalar neticesinde hizmet verilen gerçek ve tüzel kişilere en hızlı, en kaliteli ve en düşük maliyetle hizmet verilmesi ile kamu kurumlarının hızlı karar almada etkin ve verimli, vatandaşa hesap verebilir ve bilgi paylaşımında şeffaf bir yönetim oluşturmaları amaçlanmıştır.

Bahsi geçen çalışmalar kapsamında Sağlık Bakanlığı da idari işlerin akışını kolaylaştırmak ve uzayıp giden bürokratik işlemleri en aza indirmek adına çalışmalar yapmıştır. 17/10/2008 tarihli ve 27027 sayılı Resmî Gazete ile Sağlık Bakanlığı'na ilişkin bazı yönetmeliklerde değişiklikler yapılmıştır. Bakanlık bu genelge ile; hizmet sunumunda vatandaşın istenilen bilgi ve belgelerin azaltılması, kurum içi veya kurumlar arası

¹ Uzman, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Çanakkale/Türkiye

0000-0002-7899-4223

² Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çanakkale/Türkiye

0000-0002-9040-0811

yazışmaların durumu incelenerek hizmet sunum süresinin kısaltılması, kamu hizmetlerin ölçüsünün belirlenmesi ve vatandaşa bu konuda bilgi verilmesi gibi hususlarda hassasiyet gösterilerek, hizmet sunumun kalitesini arttırmayı amaçlamıştır.

Bu çalışmada öncelikle bürokrasi kavramı ve Türk Kamu yönetimindeki bürokratik sorunlara değinilecek, ardından sağlık kurumlarındaki bürokrasi ve sorunları hakkında bilgi verilecektir. Son olarak Sağlık Bakanlığı tarafından bürokrasi azaltma ve idarenin basitleştirilmesi çalışmaları kapsamında yayınlanan genelgeler ele alınıp bu kapsamda Türkiye'deki sağlık kurumlarında yaşanan bürokrasiyi azaltma faaliyetleri hakkında bilgi verilecek bu sürecin sağlık sistemine olumlu ve olumsuz etkileri hakkında öngörülerde bulunulacaktır.

2. BÜROKRASİ KAVRAMI VE TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE BÜROKRATİK SORUNLAR

Bürokrasi kavramı, uzun yıllar boyunca birçok akademisyen tarafından hakkında görüş sunulan, üzerinde çokça araştırma yapılan bir konu olmasına rağmen, tanımıyla ilgili fikir birliği yapılamamıştır. Bürokrasi, mevcut sorunlarına rağmen, ayakta kalmayı başarmış bir olgudur. Bürokrasi ile ilgili sorunlara değinmeden önce bürokrasi kavramının anlamlarına bakılması yararlı olacaktır.

2.1. Bürokrasinin Tanımı

Bürokrasi kelimesi, anlamı Latince'de "Burra" ve Yunancada bulunan "Kratos" kelimelerin birleşiminden oluşmuştur. "Burra" kelimesi masa örtüsü olarak kullanılan rengi koyu olan "kumaş"; "kratos" da "egemenlik" ve "yönetim" anlamına gelmektedir. Bu kelimelerin birleşimine göre bürokrasi "masaların ya da büroların egemenliği" anlamını taşımakta olup aslında kastedilen kamu çalışanlarının yönetimde artan egemenliğidir (Eryılmaz, 2009: 214).

Bürokrasinin en çok kullanılan tanımlamaları aşağıdaki gibidir (Eryılmaz, 2009: 2015-232; Eryılmaz, 2004: 7, 14-15, 18-19):

- ✓ İlk anlamı, örgütlerdeki olumsuzlukları ve otoritenin kötüye kullanılmasını anlatmaktadır. Bu anlamı ile bürokrasi aşağılayıcı bir kavram olarak tanımlanırken "sorumluluktan kaçma", "yetki devretmekte isteksizlik", "otoriteye aşırı bağlılık" gibi olumsuzluklar bürokrasiye örnek gösterilmektedir. Söz konusu negatif davranışlar "Bürokrasi Hastalığı" olarak adlandırılmaktadır.
- ✓ İkinci anlamında Weber'in bürokrasi kavramı esas alınmıştır. Bu anlamda bürokrasi; örgüt içi iş bölümü ve uzmanlaşmayı, hiyerarşik düzeni, en verimli örgütlenmeyi, planlar kapsamında çok çeşitli ve çok büyük grupların disiplinli bir şekilde yönetilmesini sağlayan bir olgudur.
- ✓ Üçüncü anlamı ise, memurların yönetimi olarak isimlendirilen, atama yoluyla göreve gelen memurların oluşturduğu yönetim biçimi olarak tanımlanır. Bu tanımlamayı diğerlerinden ayıran en önemli özelliği "atama"dır. Bu tanım otoritenin başında siyasilerin değil de memurların olması durumunu ifade eder ve memurların da seçim ile değil de atama ile göreve gelmesi gerektiğini ileri sürer.
- ✓ Dördüncü anlamında bürokrasi, daha geniş bir kapsamda ele alınarak, kavram özel sektör dışında kalan kamu alanının da tanımlanması için kullanılmıştır. Bu tanımlamada bürokrasi, kamu kurum ve kuruluşlarındaki idari işleri ve görevleri yerine getirmek için kurulan örgütlerin bütününe verilen isimdir. Özel sektör bu tanımlamanın dışında tutulmuştur.
- ✓ Beşinci ve son anlamında ise bürokrasi devlet ve kamu olarak sınırlandırılmayıp, her alanda görülen bir yapı olarak ele alınmıştır. Buna göre bürokrasinin, çok büyük yapıları örgütlerle ilişkili olduğu savunulmuştur. Bu tanım daha çok modern toplumun ihtiyaçları gereği ortaya çıkan bürokrasi yaklaşımıdır.

Görüldüğü üzere, bürokrasinin tam olarak tanımını yapmak mümkün değildir. Verilen tanımların birçoğu, birbirlerine bir yönden benzemiş olmalarına rağmen, her biri bürokrasinin farklı bir yönüne vurgu yapmıştır. Bununla birlikte hiyerarşi, verimsizlik uzmanlaşma, örgüt, standartlaşma, teşkilat gibi terimler tanımlarda sürekli olarak geçen hususlardır (Akçakaya, 2016: 674). Tüm bu anlatılanları bir tanımda toplamak gerekirse bürokrasi; "kamu ve özel kesimde belli büyüklüğe ulaşmış kurumların rasyonel örgütlenme ve yönetim biçimidir." (Dursun, 2012: 134).

2.2. Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Sorunlar

Türk bürokrasisi Osmanlı yönetim geleneğinin izlerini taşıdığından dolayı kendine özgü birtakım özellikleri bulunmaktadır. Bu yüzden literatürdeki bürokrasi kuramları ile Türk bürokrasisini açıklamak mümkün

değildir. Bundan dolayı Türk Bürokrasinin sorunları da kendine özgüdür ve ülkenin güncel ekonomik, siyasal, kültürel ve teknolojik koşullarını ele almadan açıklama yapılamamalıdır. Türk bürokrasinin sorunları örgütsel ve işlevsel olarak iki şekilde incelenebilir.

2.2.1. Örgütsel Sorunlar

Türk bürokrasinin örgütsel sorunlarından ilk olan “merkeziyetçilik”; Türkiye’nin Tanzimat’tan bugüne en belirgin sorunudur. Merkeziyetçilik, ülkenin tüm kamusal kaynaklarının ve yetkinin başkentte bulunan örgütleri tarafından kullanılmasıdır. Merkeziyetçilik, iki farklı şekilde ortaya çıkmaktadır. Bunlardan birincisi coğrafi merkeziyetçiliktir. Coğrafi merkeziyetçilik, merkezi yönetimin yerel yönetimlerin ve taşra kuruluşlarının karar alma ve bu kararları uygulama yetkisini sınırlandırmasıdır. İkinci ise örgütsel merkeziyetçiliktir. Örgütsel merkeziyetçilik, herhangi bir kurumda karar alma mekanizmasının ve alınan kararların uygulama yetkisinin en üst organda olması durumudur (Eryılmaz, 2009: 248).

Türkiye’de merkeziyetçiliğin bürokrasiye olumsuz etkilerinin başında, hizmetlerin sunumunda gecikme yaşanması gelmektedir. Ayrıca kamusal kaynakların bir merkezde toplanması ve diğer bölgelere buradan tahsis edilmesi, maliyet hesaplarına gerçekçi bir biçimde yansımamaktadır. Bundan dolayı kamuda tam anlamıyla bir “maliyet- fayda”, “maliyet-etkinlik” analizi yapılamamaktadır. Sadece verilen hizmet yerine getirilmiş olmaktadır (Gökçe ve Şahin, 2002: 11).

Türk bürokrasinin örgütsel sorunlarından ikincisi “örgütsel büyüme”dir. Örgütsel büyüme, kamu kurum ve kuruluşların bütçe, araç-gereç, personel ve hizmet birimleri bakımından her geçen gün daha da gelişmesidir. Ülkemizde de kamu yönetimi sürekli genişlemektedir. Kamu kurum ve kuruluşların sayısı artmakta, bununla birlikte mevcut kamu kurumlarının fonksiyonları belirsizleşmektedir. Bunun sonucu olarak da kurumların birbirleri ile koordinasyonu zayıflamaktadır. Ülkemizde kamu yararı, yerindelik tespiti ve fayda-maliyet analizi yapılmadan bazen ideolojik bazen de bürokratlara koltuk oluşturmak için birçok başkanlık, genel müdürlük, daire başkanlığı kurulmaktadır (Gökçe ve Şahin, 2002: 12).

Türk bürokrasinin üçüncü örgütsel sorunu “yönetimde gizlilik ve dışa kapalılık” tır. Türk kamu bürokrasi, yapısı ve işleyişi yönünden “gizlilik” ve “resmi sır” esasını baz alarak örgütlenmiştir. Yönetimde gizliliğin olmasının en önemli nedeni, yöneticilerin ve memurların, vatandaşların ve kamuoyunun eleştirilerine karşı kendilerini korumak istemeleridir (Eryılmaz, 2009: 250). Gizlilik devlet yönetiminde bazı hassas alanlarda elbette uygulanmalıdır. Fakat bunun gibi durumlarda gizliliğin sınırlarının belirlenmiş olması gerekmektedir. Bunun haricinde gizliliğin nasıl uygulanacağı konusunda yönetimdeki kişilerin karar vermesi, bürokrasi karşısındaki halkı güçsüz duruma düşürmektedir (Akçakaya, 2016: 686).

Türk bürokrasinin dördüncü sorunu “yönetimde tutuculuk ve değişime ayak uyduramama” durumudur. Türkiye’de, yöneticilerin ve memurların, işleyişte sürekli olarak kaçındıkları nokta, eski uygulamalara sıkı sıkıya bağlı olmalarıdır. Bürokrasi zaten kendi içinde değişmeye kapalıdır. Dışarıdan gelecek değişimi ya da değiştirme girişimlerini çeşitli yöntemlerle engellemeye çalışmaktadır. Ayrıca “tutuculuğun” bir diğer sebebi de kamu personelinin başarıdan ziyade kıdem esas olarak yükselmesi, bu yüzden üst düzeye gelecek olan yöneticinin yaşça büyük ve değişen günümüz şartlarına uyum sağlayamayan kişilerden oluşmuş olmasıdır (Eryılmaz, 2009: 251).

2.2.2. İşlemsel Sorunlar

Vatandaşların bürokrasi ile yaşadıkları sıkıntılar daha çok işlemsel sorunlardır. Her kuruluş, kendi amaçlarını gerçekleştirmek adına, kurallar koyar ve bu kurallara uygun işlemler yapar. Kurumların belirledikleri kurallar ve usuller çerçevesinde yürüttükleri hizmetler, bürokratik işlemleri oluşturur. Fakat bu işlemler, iç içe geçmiş kurallara ve usulüne uygun olarak yürütüldüğünde, vatandaş rahatsız etmekte hem kaynakların hem de emeklerin savurganlığına yol açmaktadır.

Bürokrasinin işlemsel sorunların ilki “kuralcılık ve sorumluluktan kaçma”dır. Her örgüt, işlemlerini ve çalışmalarını örgüt içinde geçerli olan yazılı kurallara göre yürütmektedir. Ayrıca örgüt üyelerinden de örgütün amaçlarının gerçekleştirilmesi doğrultusunda davranmaları beklenir (Yılmaz ve Kılavuz, 2002: 2). Fakat bu durum örgüt bünyesinde kendine özgü bazı sorunları meydana getirebilir. Kuralcılık, yasaların ayrıntılı biçimde düzenlemesi sonucu yöneticilerin karmaşık bir durumla karşılaştıklarında inisiyatif kullanmamaları durumudur. Kuralcılıkta kurallar ayrıntılıdır. Bu rağmen işi yürüten personele inisiyatif hakkı verilmemiştir. Kuralcılıkta yöneticiler, çalışanlarını kendi iradelerine tabi tutmak istemektedirler. Konunun bir başka yönü ise kamu çalışanlarının, vatandaşların gözetiminden uzaklaştırarak, onların zarar görmelerini engelleme isteğidir (Eryılmaz, 2009: 252).

İkinci işlemsel sorun “yönetimde siyasallaşma”dır. Yönetimde siyasallaşma, özellikle gelişmekte olan ülkelerde yaygındır ve bu da yönetimdeki yozlaşmanın önemli göstergelerindendir. Yönetimde siyasallaşma, göreve gelecek kamu görevlilerine yapılan atamalarda belirgin olarak siyasal faktörlerin rol oynamasıdır (Eryılmaz, 2009: 253). Siyasal iktidarların bazı bürokratik pozisyonlara, geliştirdikleri politikaları ve çalışmalarını uygulaması için kendi görüşlerinden kişileri getirmeleri normal olarak karşılanabilir. Siyasal iktidarın başarılı olması için böyle bir olanağa ihtiyacı vardır, ancak, bu uygulamada ölçünün dozunun kaçırılmaması gerekir (Gökçe ve Şahin, 2002: 17).

Üçüncü işlemsel sorun “aracılar yoluyla işlemleri yürütme” dir. Normal bir vatandaş, kamu bürokrasisi karşısında kendini güçsüz hissettiğinde, işlerinin daha hızlı ve etkin ilerlemesi adına aracılara başvurabilir. Vatandaşların aracılara başvurmalarının başka bir nedeni kamu bürokrasisinin karmaşık ve kurallar çerçevesinin geniş olmasıdır. Kamu yönetiminde aracılara başvurulması yaygındır. Nedeni ise, iş ve işlemlerde vatandaşa yeterli bilgi verilmemesi, işlemler sırasında kolaylık gösterilmemesi, işlem sürecini ve işlem belgelerini ayrıntılı olarak açıklayacak personelin bulunmaması ya da bulunan personelin ilgisizliğidir (Eryılmaz, 2009: 254-255). Bu gibi durumlarda aracılık yapan kimselerin en başında siyasal isimler gelmektedir. Aracılar yoluyla işlem yürütme, her iki taraf açısından da olumlu sonuçlar doğurur. Vatandaş işini halletmiş olur, siyasiler de vatandaşlarının beğenisini ve desteğini kazanır (Yılmaz ve Kılavuz, 2002: 12).

Son ve en önemli işlemsel sorun “yolsuzluk”tur. Yolsuzluk, kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan personelin, belli bir çıkar karşılığı ile yasalara ve kurallara aykırı davranmasıdır (Akçakaya, 2016: 689). Yolsuzluk, bir bürokrasi hastalığıdır ve bürokrasisinin verimliliğini olumsuz yönde etkileyen bir durumdur. Yolsuzluk ile maddi veya manevi çıkarlarının peşine düşen kamu görevlileri, yaptıkları usulsüzlüklerle işleyen bir sistemi yozlaşmaya doğru götürmektedirler. Türkiye’de, yolsuzluğun önüne geçmek ya da en aza indirmek adına bir takım yasal düzenlemeler yapılmıştır. Ancak yasalar da yolsuzlukların önlenmesinde yetersiz kalmaktadır. Bu konunun daha çok etik boyutu ile ele alınarak, toplumsal, ekonomik, siyasal ve kültürel açılardan da incelenmesi, yolsuzluğun azaltılması noktasında faydalı olacaktır (Yılmaz ve Kılavuz, 2002: 21-22). Yolsuzluk, kamu kurumlarında karşımıza rüşvet, zimmet, irtikap ve kayırmacılık olarak çıkmaktadır.

3. SAĞLIK KURUMLARI VE SAĞLIK HİZMETLERİ

World Health Organization (Dünya Sağlık Örgütü) sağlık kavramını şu şekilde tanımlamaktadır: “kişinin bedenlen ruhen ve sosyal yönden tam bir iyilik içerisinde olması (WHO, 1981).” “İnsan Hakları Evrensel Bildirisi” de sağlığa verdiği önemi anlatırken “Herkesin, kendisinin ve ailesinin sağlığı ve iyi yaşamaları için yeterli yaşama standartlarına hakkı vardır; bu hak, beslenme, giyim, konut, tıbbi bakım ile gerekli toplumsal hizmetleri ve işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, yaşlılık ya da kendi denetiminden dışındaki koşullardan kaynaklanan başka geçimini sağlayamama durumlarında güvenlik hakkını da kapsar.” ifadesini kullanmaktadır (www.tb.org.tr). “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası”nda da (18.10.1982 tarihli ve 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası) sağlığın her Türk vatandaşının vazgeçilemez bir hakkı olduğu belirtilmiş ve bu hakkın devletin güvence çatısı altında olduğu vurgulanmıştır.

Sağlık hizmeti, bir kişinin bedensel ve ruhsal olarak tıp biliminin onayı alınmış ölçütler kapsamındaki bütünlüğü ve uyumunu sağlayan hizmetlerden bahseder. Sağlık hizmeti kapsamına, hastalığın tanısı ve tedavisi ile sağlıkla ilgili tüm iyileştirme hizmetleri, hasta bakımı gibi hizmetler girmektedir. Kişilerin sağlıklarını korumak ve sağlıklarını daha iyi duruma getirmek, hastalığa neden olan kısıtları tümüyle yok etmek ya da azaltmak, hasta kişilere olanaklar dahilinde hızlı olmak şartıyla tanı koymak ve bu tanıya ilişkin tedaviye başlamak, sakat kalmalarını önlemek, sakatlanan kişilerin ise sosyalleşmeleri için tıbbi hizmet sunmak ve böylece kişilerin daha huzurlu ve kaliteli bir hayat yaşamalarını sağlamak amacı çerçevesinde sunulan hizmetlerin tamamı “sağlık hizmetleri” olarak tanımlanmaktadır (Ertaş, 2014: 6).

Sağlık hizmetlerinin amacı; her vatandaşın sağlıklı olması için gerekli olan tüm önlemleri ve tedbirleri almak ve hasta olan vatandaşların ise iyileşmesini sağlamaktır. Bu bağlamda sağlık çalışanları; hastaya sunulan hizmetlerinin hızlandırmak, ulaşılabilir olmak, tıbbi etik ve kurallara uyumlu bir şekilde hizmet vermek ve bu hizmetleri sunarken hastaya tüm alternatifleri söyleyip bilgilendirmek, hakkaniyetli ve adil davranmak, güler yüz göstermek ve aynı zamanda hastalarla sağlıklı iletişim kurup tüm hastalara gereksinim duydukları hizmetleri en iyi şekilde sunmakla yükümlüdür (Aslan, 2020: 6).

Ayrıca sağlık hizmetleri, toplumdaki tüm bireylere, ihtiyaçları olan sağlık hizmetlerini; eşitlik ilkesi ve hakkaniyet çerçevesinde, vatandaşların tüm ihtiyaç ve beklentilerine karşılama elverişli, ucuz ama kaliteli,

her kesimin ulaşabileceği, yararlanabilme durumu yüksek, her bölgede yeterli, etkili, bilimsel yönetim prensipleri kapsamında yönetilen, sosyoekonomik gruplar arasındaki sağlık seviyesi farklılıklarını azaltma amacı güden, çağdaş yaşamın ihtiyaçlarına uyumlu, hasta hakları konusunda saygın bir politika benimseyen, bireyleri, aileleri ve toplumu bilinçlendirmek amacıyla bilgilendirme toplantıları ve sunumları yapan, toplum sağlığının korunması ve daha da geliştirilerek sürdürülmesini hedefleyen coğrafi olarak, sosyal ve maddi imkanlarla sınırlanmayan ve iyi çalışan yapılar içinde sunmayı amaçlar (Sargutan, 2005: 403).

Vatandaşa sağlık hizmeti sunan kuruluşlara “sağlık kuruluşları” denilmektedir. Sağlıkla ilgili hizmet sunumları yapan kurum türlerinin önünde hastane türleri bulunmaktadır. Hastaneler, kamu ve özel hastane şeklinde iki sınıfta incelenmektedir.

4. SAĞLIK KURUMLARINDA BÜROKRASI VE SORUNLARI

Sağlık ve sağlık hizmetlerinin sunumu, bireylerin yaşamının sürdürülmesinde, yaşam kalitesinin artırılmasında ve korunmasında önemli yer tutmaktadır. Bu bağlamda sağlık hizmetlerinin kalitesi ve düzeyi, ülkelerin gelişmişlik düzeyinin belirtisi olarak kabul edilmektedir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasa’sının 56. maddesine göre, Sağlık Bakanlığı, ülkenin sınırları içindeki her vatandaşın sağlıklı bir şekilde yaşayabilmesini ve sağlık hizmetlerinden eşit ve en hızlı bir biçimde yararlanabilmesini sağlamakla görevlidir. Sağlık Bakanlığı bu görevi yerine getirirken, merkez ve taşra örgütlerinden yararlanmaktadır. Sağlık Bakanlığının illerdeki örgütlenmesi il sağlık müdürlüğü şeklindedir. İl çapında sağlık hizmetleri bir bütündür ve tüm kamu hizmetlerinin başında vali olduğu için, il içindeki sağlık örgütlenmesinin başında da vali vardır. İldeki bütün sağlık kuruluşları sağlık müdürlüklerine bağlı olarak görevlerini ifa ederler. Bakanlık ile taşradaki birimlerle aradaki iletişim valilikler aracılığı ile gerçekleşmektedir.

Görüldüğü gibi sağlık hizmetlerinde işlevsel bağımlılık fazladır. İşlevsel bağımlılık bir kişinin ya da bir birimin işini en hızlı şekilde yapabilmesi için; farklı kişi, kişiler ya da birimlerin hizmetlerine ihtiyaç duyması durumudur (Özdemir, 2019: 27). Teknolojinin gelişmesiyle birlikte sağlık hizmeti sunumunda uzmanlık gerektiren işler de artmıştır. Yapılacak işler kollara ayrılmış, birimler ise fazlaşmıştır. Birimlerin fazla olması ise, hizmeti alan vatandaşa hem zaman kaybı yaratmakta hem de zaten sağlık sorunu olan vatandaşın işini güçleştirmektedir. Görevli personelin ise üstündeki idari yükler artarken, kuruma gereksiz maliyetler yüklenmektedir.

Sağlık hizmetlerinin sunumu zordur. Sağlık hizmetini alan vatandaşın hizmet sunumu sırasında ve hizmet sunumu sonrasında hizmeti veren kişilerin hem teknik becerilerini hem de uzmanlık becerilerini kritik etmeleri de oldukça güçtür. Bu yüzden, sağlık bakım hizmetlerinde teknik ve uzmanlık, daha çok sağlık bakım personelinin bilgisi dahilindedir ve bu bilgiler toplum tarafından bilinmemektedir. Farklı bir ifadeyle, sağlık hizmeti sunumu esnasında hasta, yeterli bilgiye sahip olmayabileceği için, teknik açıdan hangi tedavinin kendisine uygun olacağını bilmeyebilir veya kendisi hakkında kararlara katılacak durumda olamayabilir (Yerebakan, 2000).

Sağlık hizmetlerinin sunumunda kurumsal olarak yetersizliğinin temel sebepleri, sağlık hizmetleri yönetiminin çok fazla merkezîyetçi olması, yönetimden sorumlu kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonun yetersizliği, kaliteli yönetici yetiştirme eğitimlerinin uygulanmaması ve sağlık hizmetlerinin yönetimi süresince bilgi desteğinden tam olarak yararlanılamamasıdır. Mevzuat açısından bakıldığında, Sağlık Bakanlığının halen kuruluş kanununun bulunmadığı görülmektedir. Sağlık Bakanlığının sorumluluk ve işlevlerinin “13.12.1983 tarihli ve 181 sayılı Sağlık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” uyarınca yerine getirmesi, yürürlükteki diğer düzenlemelerin 1930’lu yıllarda düzenlenmiş kanunlar olması ve bu yasal düzenlemelerinde günümüz koşullarına göre yetersiz ve karmaşık durumda olması da sorunlar arasındadır. Sağlık Bakanlığı daha çok merkez örgütlenmesinde bünyesine personel atama ile nakilleriyle uğraşmaktadır. Bu durum da bakanlığın temel işlevlerin ifa etmesini engellemektedir. Bir de Bakanlığın sağlık hizmetleri sunumundaki finansman alt yapısı, planlama ve denetimde de yetersiz kalmaktadır (Erençin ve Yolcu, 2008: 123).

5. SAĞLIK HİZMETİ SUNUMUNDA BÜROKRASİNİN AZALTILMASI VE İŞLEMLERİ BASİTLEŞTİRME ÇALIŞMALARI

Bürokrasi, otoritenin hiyerarşisine ve karşılıklı iş bölümüne dayanan bir örgütlenme biçimidir. Bürokrasi, bazı kesimlerce eleştirilmesine rağmen kendisine alternatif bir örgütlenme biçimi bulunmamasından dolayı, çok uzun yıllardır dünyada hâkim bir örgütlenme biçimi olmuştur. İlk ortaya çıktığı zamanlarda örgütlenme

sorununun çözümlenmesini sağlamış olsa da zaman içerisinde bu durum değişen şartlar karşısında bürokrasiye karşı olumsuz düşüncelerin oluşmasına neden olmuştur. İsmiyle özdeşleşen Max Weber'in teorisince bürokrasi, rasyonel, en verimli, işleyiş açısından en iyi olan ve en üstün örgütlenme biçimidir. Buna rağmen bürokrasinin sebep olduğu sorunlar bürokratik bir örgütlenme şeklinin sorgulanmasına neden olmuştur. Günümüze gelinceye kadar birçok düşünür tarafından eleştirilmiş olmasına rağmen bürokrasinin yerini doldurabilecek başka bir örgütlenme biçimi de bulunamamıştır. Bu nedenle bu sahada yapılan çalışmalar bürokrasiyi tamamen ortadan kaldırmaktan ziyade, bürokrasiyi işleyişte azaltarak olumsuz taraflarını ortadan kaldırmayı amaçlamıştır (Taş vd., 2017a: 2371-2372).

Bürokratik işlemlerin fazlalığı meselesi hemen hemen bütün kurum ve kuruluşlarda önemli sorunlardan biridir. Bürokratik iş ve işlemler nedeniyle zaman kaybının yanında maddi açıdan da kayıplar yaşanmaktadır. Bu durum, verilen hizmetin kalitesini azaltmakta, vatandaşın da memnuniyetini düşürmektedir. Günümüzde Yeni Türk Kamu Yönetimi anlayışı çerçevesinde, kamu hizmetlerinin sunumunda hızlilik ve verimlilik önemli bir kriter durumuna gelmiştir. Çünkü yeni kamu yönetimi anlayışına göre kamu hizmeti sunumundan faydalanan kişiler "müşteri" olarak görülmektedir. Bu nedenle kamu hizmetlerinin sunumunda vatandaşın memnuniyeti tüm dünya genelinde önemli bir ölçüt haline gelmiştir. İşte bu noktada bürokratik iş ve işlemlerin fazlalığı, kamu hizmetlerinin verimliliğini ve kalitesini düşürmektedir. Tüm dünyada kamu hizmeti sunumunda da etkili olan bu sorun, Türk Kamu Yönetiminde de var olmaya başlamış ve bürokrasinin aza indirgenmesi için çözüm yolları aranmasına yol açmıştır (Taş vd., 2017b: 2303-2304).

İşte bu bağlamda, kamu kurum ve kuruluşlarda bürokrasi sorununun önüne geçmek, kamu yönetiminin geliştirilmesini sağlamak, idari usul ve işlemlerin kolaylaştırılması ve sadeleştirilmesini sağlamak için "Bürokrasinin Azaltılması ve İdari Basitleştirme" çalışmaları yürütülmüş ve "Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı" tarafından konuyla ilgili çalışmalar yapılmıştır.

Bahsi geçen çalışmanın kapsamına, herhangi bir kamu kurumunca verilen belgenin ya da edinilen bilginin başka kamu kurumlarınca da talep edinilmemesi, alınan belgeler ve bilgiler konusunda tüm kamu kurumları arasında bilgi paylaşımı yapılması ve bu bilgi paylaşımının da internet üzerinden sunulması girmektedir.

"Bürokrasinin Azaltılması Projesi" kapsamında ise "bürokrasinin azaltılması ve idari basitleştirme çalışması ile kamu hizmetlerinin hizmet alanlara en yakın birimlerde verilmesi, işlemlerin ilk başvuru yapılan yerde tamamlanması, usullerin sadeleştirilmesi, bürokratik kademelerin azaltılması, gereksiz bilgi ve belge istenmesinin önüne geçilmesi" hedeflenmiştir. Bu çalışmalarda, kamu kurumları hizmet sunumunda; üst kademe yöneticilerin kendi iradesiyle alt kademe yöneticilere yetki vermesi, hizmet sunumunda istenilen belgelerin ve bilgilerin azaltılması, kurumlar arası ve kurum içi yazışmaların yeniden düzenlenerek hizmetlerin sunumunun kısaltılması, kamu hizmet ölçütlerinin tespitinin yapılarak vatandaşlara duyurulması gibi konular üzerinde durulmuştur (www.saglikaktuel.com). Bu amaç çerçevesinde yapılan tüm çalışmaların kalıcı olması ve tüm kamu kurumları bir düzen çerçevesinde yürütülebilmesi için hazırlanmış olan "Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uygulanacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik" Bakanlar Kurulu'nca 29.06.2009 tarihinde kabul edilmiş ve 31.07.2009 tarihinde 27305 sayı ile Resmî Gazetede yayımlanmıştır.

Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilen bu yönetmelik, Sağlık Bakanlığı bünyesinde bürokrasinin azaltılması ve idari işleyişin basitleştirilmesi konularına dayanak olarak konulmuş ve bu düzenleme ile kamu hizmetlerinin daha kolay erişebilir, daha kaliteli, etkin ve verimli, ekonomik olarak sunulması planlanmıştır. Ayrıca Sağlık Bakanlığı, bu yönetmeliğe paralel genelgeler yayınlamış, sağlık kurumlarında bürokrasinin azaltılması ve idari basitleştirme için talimatlar vermiştir. Kamu hizmetlerinin daha hızlı, kaliteli, çok basit ve asgari maliyetle sunulması ve bu doğrultuda kamu idarelerinin etkin, verimli, şeffaf, hesap verebilir bir yönetim yapısına sahip olması, geleneksel yönetim anlayışından ziyade yeni kamu yönetimi anlayışı ile bağlantı kurulabilecek bir durumdur. Sağlıkta Dönüşüm Projesi kapsamında stratejik yönetim yapısının oluşturulması, bürokrasinin azaltılması ve idari basitleştirme çalışmaları, sağlık kurumlarında yeni kamu yönetimi anlayışına yönelik bir dönüşüm sürecinin yaşandığını göstermektedir (Eke, 2019: 246).

Sağlık Bakanlığı tarafından yayınlanan 04.11.2008 tarihli ve 2008/69 sayılı genelgede bürokrasinin azaltılması ve idarenin basitleştirilmesi için yapılacak işler şu şekilde belirtilmiştir (www.saglikaktuel.com):

"...Bu çalışmada, bir kamu kurumu tarafından verilen belgenin veya elde edilen bilginin diğer kamu kurumları tarafından ayrıca istenmemesi, bu bilgi ve belgelerin bütün kamu kurumları arasında paylaşılması ve bu paylaşımın internet aracılığı ile sunulması hedeflenmektedir.

Bakanlığımızca da bu kapsamda, iş akışını basitleştirecek ve gereksiz bürokratik işlemleri azaltacak çalışmalar yapılmakta olup, bu meyanda 17/10/2008 tarihli ve 27027 sayılı Resmî Gazete 'de

Bakanlığımıza ait bir kısım yönetmelikler ve tebliğde, nüfus cüzdanı örneği ve ikametgah ilmûhaberi yerine T.C. Kimlik Numarası istenilmesi, bazı belgelerden noter tasdiki şartının kaldırılması, sağlık kurulu raporu yerine sağlık raporu istenilmesi, adli sicil belgesi yerine sabıka kaydının bulunmadığına dair beyanda bulunulması yolunda değişiklikler yapılmıştır.

Mevcut değişiklikler neticesinde bir kısım belgelerin istenilmeyecek ve beyana göre işlem yapılacak olması sebebiyle, Bakanlığımızca verilen hizmetin insan sağlığını doğrudan etkileyecek olması ve olumsuzlukların telafisinin güçlüğü de göz önüne alınarak yeni uygulama ile ortaya çıkabilecek süüistimallerin önlenmesine azami dikkat gösterilmelidir.

Bu itibarla, beyana dayalı bilgilerin veya noter tasdiki kaldırılan belgelerin, vatandaşa ve işletmelere herhangi bir yük getirmeksizin ve iş akışını da yavaşlatmaksızın, işin önemine göre, Bakanlığımız görevlilerince sıhhatinin ve asıllarına uygunluğunun kontrolü ve/veya teyit edilmesi gerekmektedir. Bunu teminen, mümkün ise öncelikle bilgi paylaşımı yapan kurumlardan elektronik ortamda sorgulama yapılması, henüz elektronik sorgulama yapılamayan hallerde diğer iletişim yollarının kullanılması, mahallinde tetkik ile teyit edilebilen bir beyan veya belge ise, bizzat mahallinde inceleme ve denetim yapılması yollarıyla teyit işlemleri yapılabilir.

Ancak bu kontrol ve teyit işlemleri gerçekleştirilene kadar beyan edilen bilgilerin doğru ve belgelerin geçerli olduğu kabul edilerek, bu bilgi ve belgeler çerçevesinde iş ve işlemler yapılmaya devam edilecektir. Bununla birlikte insan sağlığı ile doğrudan alakalı işlerde, kontrol ve teyit işlemi en kısa sürede ve herhangi bir olumsuzluğa mahal verilmeden gerçekleştirilecektir.”

Bu genelgeden bir yıl sonra Sağlık Bakanlığı 2009/50 sayılı yeni genelge daha yayınlayarak, Bakanlıktan ve bağlı birimlerden hizmet sunumu talebinde bulunan gerçek ya da tüzel kişilere en hızlı, en kaliteli, en basit ve en düşük maliyetle hizmet sunulmasının sağlanmasını ve böylece sağlık kurumlarının hizmetlerini etkin, daha verimli, vatandaşa ve iktidara karşı hesap verebilir, vatandaşın güvenini kazanan ve bilgi paylaşımında şeffaflaşan bir yönetim anlayışıyla gerçekleştirilmesini sağlamayı hedeflediklerini belirtmiştir (www.saglik.gov.tr). Ayrıca bu genelgede, “Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uygulanacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik” hükümlerinin yerine getirilmesi ile ilgili olarak “Kamu Hizmet Envanterinin Hazırlanması” ve “Kamu Hizmet Standartları Oluşturulması” gerekli görülmüş, tüm il sağlık müdürlükleri, “Bürokrasinin Azaltılması ve Basitleştirilmesi” çalışmalarını müdürlükleri adına eşgüdümlü yürütmek için görevlendirilmiştir.

6. SONUÇ

Alman düşünür Max Weber, bürokrasiyi en iyi örgütlenme biçimi olarak tanımlamıştır. Fakat zaman içerisinde bürokrasinin olumsuz taraflarının görülmesiyle bürokrasiye alternatif çözümler arayışlarına girilmiştir. Kamu sektöründe yapılan reform çalışmalarında en temel gündem konusunun bürokratik işlemlerin azaltılması olduğu söylenebilir.

Bu kapsamda birçok kamu kurumlarında bürokrasiyi azaltmak ve idarenin basitleştirilmesi adına çalışmalar başlatılmıştır. Sağlık Bakanlığı ’da “Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uygulanacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik” kapsamında bürokratik işlemleri azaltmak ve idarenin basitleştirilmesi adına sağlık hizmetlerinin kolay erişilebilir, şeffaf, kaliteli ve verimli olması adına girişimlerde bulunmuştur. Söz konusu yönetmeliği dayanak olarak genelgeler yayınlanmış, sağlık kurumlarında sağlık hizmetlerini sunarken bürokrasiyi azaltmaya ve idarenin basitleştirilmesine yönelik talimatlar verilmiştir.

Vatandaşların Anayasal hakkı olan sağlık hizmetini alırken yaşanan bürokratik sıkıntıları aza indirmek adına yapılan bu çalışmalar, sağlık hizmeti sunumunda etkin ve verimli olmuştur. Zira kuralları tamamen ortadan kaldırmak gerçekçi olmadığı gibi, bu durum hizmet alan ve hizmet veren adına da sıkıntılar doğuracaktır.

Hızla gelişen teknoloji, dijital dönüşüm ve yaşam standartları gereği, bahsi geçen genelgeler eklemeler ya da düzeltmeler yapılarak yeniden yayınlanmıştır. Yeni sorunların ve eksikliklerin çıkması elbette kaçınılmazdır. Bu noktada önemli olan, çıkacak sorunlara ve fark edilen eksikliklere yaklaşımın yerinde olmasıdır. Böylece hem sağlık hizmeti verimli, etkin, şeffaf bir şekilde sunulacak hem de sağlık hizmetini alan vatandaşın memnuniyeti artacaktır.

KAYNAKÇA

Akçakaya, Murat (2016). “Bürokrasi Kuramları ve Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Sorunlar”. Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi. 18/3.

Aslan, Tülay (2020). “Sağlık Kurumlarında Hizmet Kalitesi Algısının Hasta Memnuniyeti Açısından Değerlendirilmesi: Bir Hastane Örneği”. Yüksek Lisans Tezi, Fırat Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü., Elâzığ.

Dursun, Davut (2012). “Bürokrasi Teorisi ve Yönetim”. Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi. 37-38.

Eke, Erdal (2019). Sağlıkta Dönüşüm Dönüşen Devlet Anlayışı Çerçevesinde Sağlık Sektöründe Bir Alan Araştırması. 1. Baskı, İstanbul: Hiber Yayın.

Erençin, Arif. Yolcu, Vesim (2008). “Türkiye’de Sağlık Hizmetlerin Dönüşümü ve Yerinden Yönetim”. Memleket Siyaset Yönetim, Cilt: 3, Sayı: 6.

Ertaş, Gülistan (2014). “Sağlık Kurumlarında Stratejik Yönetim”. Yüksek Lisans Tezi, Beykent Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Eryılmaz, Bilal (2004). Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime. 2. Basım. İstanbul: Alfa Yayınları.

Eryılmaz, Bilal (2009). Kamu Yönetimi. 9.Basım. Ankara: Okutman Yayıncılık.

Gökçe, Orhan. Şahin, Ali (2002). “21. Yüzyılda Türk Bürokrasisinin Sorunları ve Çözüm Önerileri”. Selçuk Üniversitesi Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomi Araştırmalar Dergisi. Yıl:2, Sayı 3.

<https://www.saglik.gov.tr/TR,10727/burokrasinin-azaltilmasi-ve-idari-basitlestirme-hakkinda-genelge-ve-ekleri.html> (Erişim Tarihi: 18.05.2020)

<https://www.saglikaktuel.com/haber/burokrasinin-azaltilmasi-ve-idari-basitlestirme-hakkinda-genelge-5713.htm> (Erişim Tarihi: 16.05.2020)

<https://www.saglikaktuel.com/haber/burokrasinin-azaltilmasi-ve-islemlerin-basitlestirilmesi-hakkinda-genelge-3945.htm> (Erişim Tarihi: 16.05.2020)

https://www.ttb.org.tr/mevzuat/index.php?option=com_content&view=article&id=105:san-haklari-evrensel-bdges-&catid=6:uluslararasılg&Itemid=36(Erişim Tarihi: 01.06.2020)

Kamu Hizmetleri Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik, R.G. Tarih:31.07.2009, Sayı:27305

Özdemir, Hicran (2019). “Sağlık Kurumlarında Toplam Kalite Yönetimi Uygulamaları ve Algılanan Hizmet Kalitesinin Hasta Memnuniyeti Üzerine Etkisi: Bir Üniversite Hastanesi Örneği”. Yüksek Lisans Tezi, Sivas Cumhuriyet Üniversitesi, Sağlık Bilimler Enstitüsü, Sivas.

Sargutan, A. Erdal (2005). “Sağlık Sektörü ve Sağlık Sistemlerinin Yapısı”. Hacettepe Sağlık İdaresi Dergisi. Cilt:8, Sayı:3.

Taş, İbrahim Ethem. Uçacak, Kemal. Aydın, Ahmet Hamdi. Çiçek, Yeter (2017a). “Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik İşlemlerin Azaltılmasında İnovasyona Dayalı Uygulamaların Önemi” Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.22, Kayfor15 Özel Sayısı, 2371-2390.

Taş, İbrahim Ethem. Uçacak, Kemal. Çiçek, Yeter (2017b). “Türk Kamu Yönetiminde Yaşanan Dijital Dönüşümün Bürokratik İşlemlerin Azaltılması Üzerindeki Etkileri”, Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.22, Kayfor15 Özel Sayısı, 2303-2319.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, (18.10.1982 tarihli ve 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası)

World Health Organization. (1981). Global Strategy for Health for All By The Year 2000, Geneva: World Health Organization, 20.

Yerebakan, Metin (2000). Özel Hastaneler Araştırması, Yayın No: 2000-26. İstanbul: İstanbul Ticaret Odası.

Yılmaz, Abdullah. Kılavuz, Raci (2002). “Türk Kamu Bürokrasisinin İşlemsel Sorunları Üzerine Notlar”. C. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi. Cilt 3, Sayı 2.