

**T.C
TRAKYA ÜNİVERSİTESİ
SAĞLIK BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ
SAĞLIK YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS PROGRAMI**

Tez Yöneticisi
Prof. Dr. Ayşegül KAPTANOĞLU

**YARI BAŞKANLIK VE BAŞKANLIK
SİSTEMLERİNDE YENİ YAPILANMA: YENİ SAĞLIK
YÖNETİM MODEL ÖNERİLERİ**

(Yüksek Lisans Tezi)

Doğancan ÇAVMAK

Referans no:10143428

EDİRNE-2018

**T.C
TRAKYA ÜNİVERSİTESİ
SAĞLIK BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ
SAĞLIK YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS PROGRAMI**

Tez Yöneticisi
Prof. Dr. Ayşegül KAPTANOĞLU

**YARI BAŞKANLIK VE BAŞKANLIK
SİSTEMLERİNDE YENİ YAPILANMA: YENİ SAĞLIK
YÖNETİM MODEL ÖNERİLERİ**

(Yüksek Lisans Tezi)

Doğancan ÇAVMAK

EDİRNE-2018

T.C.

TRAKYA ÜNİVERSİTESİ

Sağlık Bilimleri Enstitü Müdürlüğü

ONAY

Trakya Üniversitesi Sağlık Bilimleri Enstitüsü Sağlık Yönetimi Anabilim Dalı yüksek lisans programı çerçevesinde ve Prof. Dr. Ayşegül KAPTANOĞLU danışmanlığında yüksek lisans öğrencisi Doğançan ÇAVMAK tarafından tez başlığı “**Yarı Başkanlık ve Başkanlık Sistemlerinde Yeni Yapılanma: Yeni Sağlık Yönetim Model Önerileri**” olarak teslim edilen bu tezin tez savunma sınavı 09/03/2018 tarihinde yapılarak aşağıdaki jüri üyeleri tarafından “**Yüksek Lisans Tezi**” olarak kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Ayşegül Kaptanoğlu
JÜRİ BAŞKANI
AK

ÜYE
Prof. Dr. Metin Ateş

ÜYE
Dr. Öğretim Üyesi
Ayşe Kalkan

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

.....
Enstitü Müdürü



TEŐEKKÖR

Tezin yazılıő sürecinde her adımda yanımda olan değerli eőim Őeyda ÇAVMAK'a, eğitim hayatım boyunca desteğini esirgemeyen babam Mehmet Arif ÇAVMAK'a ve annem Aynur ÇAVMAK'a, lisansüstü eğitim süresince bilgilerinden ve tecrübelerinden yararlandığım Prof. Dr. Ayőegöl KAPTANOğLU'na ve Yrd. Doğ. Dr. Aysu ZEKİOğLU'na,

Eğitim hayatım boyunca desteğini ve iyi niyetlerini gördüğüm herkese teőekkürlerimi sunarım.

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ VE AMAÇ.....	1
GENEL BİLGİLER.....	3
DEVLET KAVRAMI VE ORTAYA ÇIKIŞI.....	3
DEVLETİN UNSURLARI.....	7
DEVLET VE EKONOMİDE DEĞİŞEN ROLLERİ.....	10
ANAYASAL HÜKÜMET SİSTEMLERİ.....	24
GÜÇLER AYRILIĞI KAVRAMI.....	24
SAĞLIK KAVRAMI VE ÖZELLİKLERİ.....	37
SAĞLIK POLİTİKALARI.....	39
GEREÇ VE YÖNTEMLER.....	44
BULGULAR.....	46
TARTIŞMA.....	65
SONUÇLAR.....	70
ÖZET.....	72
SUMMARY.....	73
KAYNAKLAR.....	74
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	82
ÖZGEÇMİŞ.....	83

SİMGE VE KISALTMALAR

ABD: Amerika Birleşik Devletleri

ARS: Bölgesel Sağlık Ajansları

ASM: Aile Sağlığı Merkezi

CCGS: Clinical Commissioning Groups

DSÖ: Dünya Sağlık Örgütü

GSMH: Gayri Safi Milli Hasıla

HMO: Health Maintenance Organizations

KİT: Kamu İktisadi Teşekkülleri

MBK: Milli Birlik Komitesi

MCO: Managed Care Organizations

NHS: National Health Services

OECD: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı

PPO: Preferred Private Organizations

SDP: Sağlıkta Dönüşüm Programı

SGK: Sosyal Güvenlik Kurumu

VHI: Voluntary Health Insurance

GİRİŞ VE AMAÇ

Devlet kavramı, ortaya çıkışından beri yüklendiği görevler değişikliklere uğramış, özellikle dönemlerin ekonomik koşulları doğrultusunda farklı misyonlar yüklenmiş bir olgu olarak belirmektedir. En kabul görmüş anlayışı ile bir toplumsal sözleşmeye dayanan devlet, bireylerin arasındaki çıkar çatışmalarını önlemek ve huzuru tahsis etmek üzere millet, toprak, ölkü birliği gibi unsurlardan oluşan bir yapıdır. Devlet her dönem ekonomi ile yoğun bir şekilde bağlantılı olmuştur. Kilisenin güç kaybedip, krallıkların güç kazandığı zamanlarda ekonomik artışın büyük kısmı kral veya imparatorluğun hanesine gidiyordu. Özellikle burjuva olarak isimlendirilen, tüccar ve girişimci sınıfın, kendi yarattıkları zenginliğin, krallıklar tarafından bu derece sömürülmesine göz yummaktan vazgeçmeleri sonucu, ekonomide büyük değişimler görülmeye başlanmıştır. Bu direniş ve çabanın sonucu büyüyen girişimci sınıf, ticareti düzene sokan yasaları şekillendirmeye başlamış ve devlet ile girişimci/sermayedar arasındaki ilişkinin de boyutu farklılaşmıştır. Günümüzde devletler ekonomik sistemlerine göre temel olarak ikiye ayrılarak incelenmektedir; komünist ve kapitalist devletler. Bu iki devletin temel ayrım noktası üretim faktörlerinin mülkiyeti noktasında belirmektedir. Üretim faktörleri mülkiyetini elinde bulunduran komünist devlet ile liberal politikalar benimseyen ölkelerdeki refah hizmetleri farklı şekillerde ve anlayışlarda yapılanmaktadır.

Anayasalar esasen, bireysel özgürlükleri tahsis etmek ve devleti kısıtlamak için geliştirilmiş bir uygulama yöntemidir. Dolayısı ile anayasal hükümet sistemleri, devletin sosyal ve ekonomik yaşamdaki birçok rolünün ana belirleyicisi durumundadır. Devletin ekonomide alabileceği roller, konumuzun temel noktasını oluşturan sağlık hizmetlerinin şekillenmesinde büyük bir role sahiptir. Sağlık hizmetleri politikadan bağımsız düşünülemez. Özellikle yasama

organı ile yürütme organı arasındaki ilişki, sağlık hizmetleri özelinde yapılacak düzenlemelerin, oluşturulması ve hayata geçirilmesi sürecinde etken unsurdur.

Anayasal hükümet sistemleri temel olarak; sert güçler ayrılığına dayanan “başkanlık ve yarı başkanlık sistemi” ile yumuşak güçler ayrılığına dayanan “parlamentar sistem” olarak sınıflandırılabilir. Bir ülkede güçler ayrılığı ilkesinin uygulanma derecesi, o ülkede yer alan vatandaşlar ile devletin arasındaki ilişkiyi karakterize eden ana unsurdur. Sert güçler ayrılığı, daha hızlı karar alma, toplumun sorumluluk anlayışını yükseltme ve daha aktif bir hayat prensibine işaret etmektedir. Özellikle başkanlık sistemi ile kurulmuş olan Amerika Birleşik Devletleri incelendiği zaman, toplumdan kendi sağlık sorumluluğunu yüklenmesi isteği, liberal politikaların benimsenmesi, sosyal devlet anlayışının hak edebilirlik ve ödenen bedelin karşılığı olması ilkesi, toplumun anayasal sistemde olduğu gibi refah hizmetlerinde de kendi seçimlerini ön planda tutmak istediğini gözler önüne sermektedir. Dolayısı ile sağlık hizmetlerini, hükümet sistemlerinden ve özellikle ülkelerin ekonomik sistemlerinden ayrı ve alakasız olarak kabul etmek yanlış bir görüştür. Ekonomik geçim kaynakları ve özellikle yaratılan artığın büyüklüğü ile dağılma şekli, refah hizmetlerine ulaşmada kritik bir role sahiptir.

Çalışmanın amacı, anayasal hükümet sistemleri ile sağlık yönetimi ve örgütlenmesinin ilişkisini ortaya koymaktır. Çalışma konusu itibari ile, anayasal hükümet sistemleri, ekonomi ve sağlık hizmetleri üçlemesini içermektedir. Dolayısı ile “genel bilgiler” başlığı altında, ilk olarak anayasal hükümet sistemlerine giden yolda ortaya çıkan devlet kavramı ve unsurları, sonrasında anayasal hükümet sistemlerinin neler olduğu, nasıl şekillendikleri ve temel unsurlarının neler olduğuna değinilmiş ve devamında sağlık ve sağlık politikalarına yönelik kavramsal çerçeve çizilmiştir. Gereç ve yöntemler bölümünde çalışma soruları, çalışmanın amacı, yöntemi ve kısıtlılıklarından bahsedilmiştir. Anayasal hükümet sistemlerinin içerdikleri ekonomik ve refah hizmetleri anlayışı ile, bu anlayışların sağlık hizmetlerine etkisinin tartışılması ve Türkiye’de yeni bir sağlık örgütlenmesi için sebeplerin irdelenmesi bulgular kısmında gerçekleştirilmiştir. Tartışma bölümünde, Türkiye’nin geçirmiş olduğu anayasal hükümet sistemi değişikliği neticesinde, nasıl daha sağlam ve sürdürülebilir bir sağlık sistemine sahip olabileceği üzerine öneriler sunulmuştur.

GENEL BİLGİLER

DEVLET KAVRAMI VE ORTAYA ÇIKIŞI

Devlet kavramı Arapça'da "devle" kelimesi ile ifade edilmektedir ve Türkçe'ye buradan geçmiştir. Devlet kavramı İngilizce'de "state", Almancada "staat" ve Fransızca'da "etat" olarak kullanılmaktadır(1).

İdeal bir devletin ve yöneticilerinin nasıl olması gerektiği tarih boyunca tüm coğrafyalardaki filozoflar tarafından tartışılmaya değer görülmüştür. Antik Yunan'da M.Ö. 427-347 yılları arasında yaşamış olan Platon ideal bir devletin nasıl olması gerektiği üzerine düşünceler yürütmüş ve çıkarımlarda bulunmuştur. Platon'a göre toplumda zengin ve fakir olarak iki zıt grubun oluşması toplumun bozulmasına sebep olacaktır. Dolayısıyla tüm toplumun mutluluk içinde yaşamasını sağlayacak bir devlet yapısına ihtiyaç vardır. Platon toplumun yöneticiler, bekçiler ve diğer yurttaşlardan oluştuğunu ancak bu devletin filozof bir yönetici tarafından yönetilerek refah içinde ve bütün halinde yaşaması gerektiğini ifade etmektedir. Bu açıdan incelendiği zaman Platon'un sosyal bir devlet anlayışına sahip olduğu göze çarpmaktadır(2). Platon'u devletin nasıl olması üzerine yaptığı bu çıkarımlara götüren anlayışın, devletin ve toplumun oluşumuna yönelik getirmiş olduğu açıklamalar doğrultusunda anlamak mümkündür. Platon toplumsal yapının "iş bölümü" ile oluştuğunu ifade etmektedir. Toplumsal yaşamda, her insan başka bir kişinin ortaya koymuş olduğu diğer ürünlere ihtiyaç duymaktadır. Çünkü bir insanın tüm ihtiyaçlarını kendi başına gidermesi mümkün değildir. Platon'un bu fikirleri, kendisini katmanlı bir toplum yapısının mecburiyetine inandırmıştır(3).

M.Ö. 384-322 yılları arasında yaşamış olan Aristoteles devlete, topluma yayılmış iyilik amacını atfetmiş ve bunu sağlamanın yolunun da “polis” ya da “kent” devletleri olduğunu ifade etmiştir. Aristo için ideal olan bu devlette, yönetim “aristokratlar” olarak bilinen bir azınlığın elindedir. Devlet küçük bir kent devletidir. Aristo’ya göre devlet bir sözleşme eseri, doğal bir kurum olarak ortaya çıkmış olan ve iyiliğin sağlanabilmesi için kaçınılmaz bir yapıdır. Bireyleri medeni hale getirip, barbarlıktan kurtaran devletin varlığıdır. Aristo ayrıca özel mülkiyete de büyük bir önem vermiş ve devleti bu anlamda sorumlu tutmuştur(3, 4).

Yunan kent devleti anlayışının, sınıf savaşları sonucu dağılmaya başladığı dönem ile birlikte, Aristoteles’in fikirleri aksinde yeni siyasi düşünceler şekillenmeye başlamıştır. Bu düşüncelerin bir tarafında kent devleti anlayışından, tüm insanlığı bir toplumsal yapı içinde kabul gören “Stoacı” felsefe yer alırken, diğer ucunda, kent devletinden de daha küçük bir toplumsal yapı üzerine felsefe yapan “Epikürcüler” ya da “Epikuroscular” yer almaktadır(3).

Stoacı felsefe M.Ö.333 yılında Kition’da doğan, “Zenon”un M.Ö. 300’lü yıllarda kurduğu okul ile oluşmaya başlamıştır. Zenon’un Atina’ya gelerek kurmuş olduğu bu okul, ismini aslında, sütunlu bir yola sahip olmasından almaktadır. Zenon, Fenike kökenli ve zengin bir ticaret erbabının oğludur. Geliştirdiği felsefi akım, kent devleti kavramının üzerine çıkmış, her türlü toplumsal sınıflamayı reddetmiştir (5). Zenon’un fikirleri, tabii hukuk anlayışına dayanıyor ve akıl sahibi insanların eşit haklara sahip olduğu dolayısı ile insanlar arasında ırk, cinsiyet ve herhangi bir sınıf ayrımı güdülmesinin mantıklı olmadığını savunuyordu(6).

1332-1406 yılları arasında yaşamış olan İbn Haldun, ifa etmiş olduğu idari ve siyasi işleri ile edinmiş olduğu tahsil neticesinde,devlet ve şekli ile birçok fikir ortaya atmıştır. Mukaddime adlı eseri, siyaset bilimi ve sosyoloji üzerine ciddi çıkarımlar içermektedir. İbn Haldun’a göre, insanlar geçimlerini sağlayabilmek için birarada yaşamak durumundadırlar. Toplumlar arasında ki farklılıklar, toplumun ekonomik davranışlarından kaynaklanmaktadır. Geçim şekilleri toplumun şeklini ve birbirlerine olan bağın derecesini de belirlemektedir. Bedeviler (göçebeler) daha zaruri ihtiyaçlara yönelirken, toplumun ihtiyacın üzerinde bir üretim yapmaya başlaması ile Hudari(yerleşik) bir yaşam tarzı oluşmaya başlamıştır. Böylece oluşan toplumsal yapı da birliktelik ve ortak karar alma mekanizmalarının belirmesi de zaruriyetten olmuştur. Mülk toplumda rekabetin ortaya çıkmasına sebep olmakta, birçok çatışma da bundan vuku bulmaktadır. İbn Haldun, oluşan şehir ve kasabalarda, insanları haksızlıktan, zarardan koruyan yapının devlet olduğunu ifade etmektedir. Ancak yine de İbn Haldun’un devleti, bir sülalenin kurduğu bir yapıdır. Bu sülale veya aile 120 yıl içinde tükenmekte, devlet yeni bir hükümdar ve sistem altına girmektedir(7). İbn Haldun’un devlet

fikrinde “asabiyye” kavramı yer almaktadır. İbn Haldun, “asabiyye sadece nesep birliğinden veya o manada bir şeyden hasıl olur” demektedir. Bu bağ bireylerin, zarara uğrayan hısım ve akrabalarına yardıma koşmalarını sağlamaktadır. Asabiyye, kollektif bir davranış biçimini ve örgütlenmeyi ifade etmektedir. İbn Haldun’a göre tarihin öznesi bireyler değil, ancak asabiyye ile birarada duran toplumlar olabilir(8).

Devletlerin nasıl ortaya çıktığına yönelik bir çok teori geliştirilmiştir. Temel olarak incelendiği zaman bu teoriler “gönüllü” (voluntaristic) ve “zorlayıcı” (coercive) teoriler olarak iki gruba ayrılabilir. Gönüllü oluşumlar üzerine kurulu teorilerin dayanak noktası, bireylerin rasyonel davranıp kendi egemenliklerinden feragat edip bu gücü diğer kişiler ve toplumlardan oluşmuş siyasi bir birliğe devretmeyi seçmiş olmasıdır. Bu anlamda bilinen en büyük teori “Toplum Sözleşmesi” olarak kabul görmektedir. Zorlayıcı teoriler ise, savaşlar ve mücadelelerin devletin temel kökeni olduğunu ifade ederek, bu savaşlar neticesinde üretim faktörlerinin sahipliği ile birlikte köyler gibi küçük yaşam birimlerinden devlete doğru bir evrim yaşandığı fikrini savunmaktadır(9).

Devletin oluşum sürecini açıklaması bakımından önemli yer tutan kaynaklardan biri Jean Jacques Rousseau’nun “Toplum Sözleşmesi” adlı çalışmasıdır. Rousseau’ya göre, insanlar ilk toplumlarda doğal yaşamın verdiği koşullara karşı, kendi benliklerini ve çıkarlarını korumak üzere davranışlar geliştirmişlerdir. Toplum yaşamı olmadığı için de aslında tüm insanlar doğal koşullar ile mücadele etmekte ve birbirlerine karşı eşit konumda yer almaktaydılar. Toplumsal yaşamın başlangıcı ile beraber bireyler, kendi bağımsız varlıklarını ve haklarını koruyabilmek için bir birlikteliğe ihtiyaç duymaya başlamışlardır. Bu durumda “Toplum Sözleşmesi” bireylerin hem kendi buyruğunda kalmaları hem de tüm üyelerin canını ortak olarak koruyabilen bir toplum biçimi arayışının cevabı olarak ortaya çıkmıştır. Rousseau, sözleşme sonucu oluşan birliğe önceleri “site” denirken, kendi zamanı için bunun “cumhuriyet” ya da “politik bütün” olarak tanımlandığını ifade etmiştir(10). Rousseau, devleti bir baskı aracı olarak değil, insanların daha özgür ve huzurlu yaşamalarının teminatı olarak görmüş ve toplumun bu şekilde gelişmesi gerektiğini ifade etmiştir. Aslında bu yönü ile, bireylerin doğal yaşamdan kazandıkları sorumluluk anlayışının mevcut olması gereği yanında, düzeninin sağlanması için de sosyal bir anlaşmayı zorunlu görmüştür(11). Bireyler “toplum sözleşmesi” ile aslında bir çıkar birliği oluşturmuş olmaktadır. Toplumun bireyleri tüm yerini topluma aktarmış, ancak toplumla kazandığı bağlar sonucu doğal yaşamdaki insandan farklı olarak daha medeni bir özgürlük kazanmıştır. Bireyin ve toplumun çıkarı koşut bir hale gelmiş olmaktadır(12).

Devlet kavramının oluşumu üzerine ortaya çıkan fikir akımları arasında, insanların kendilerini güvende hissetme içgüdüleri ve insan doğasının yapısı üzerine yapılmış olan incelemeler büyük bir öneme sahiptir. Bu görüşler yine temel çıkış noktası olarak, güvenlik ihtiyacından kaynaklı olarak meydana gelmiş bir “Toplum Sözleşmesinde” yer almaktadır. Thomas Hobbes ve John Locke bu alanın en bilinen isimleri arasında yer almaktadır(13). Thomas Hobbes’e göre insan tabiatı bir rekabet, kuşku ve özgürlük için çatışma potansiyeli içindedir. Dolayısıyla bir devletin olmaması, insanların birbirleri ile kendi çıkarları ve özgürlükleri için sürekli olarak çatışmasına sebebiyet verecektir(14). Thomas Hobbes, “Leviathan” isimli çalışması ile büyük bir ün yapmış ve toplum tarafından “Leviathanın Peygamberi” olarak tanınmaya başlamıştır. Kitabının kapağında yayınlanan resimde, siyasi varlık kudretli bir kral ile gösterilmektedir. Bu resmin aynı zamanda İbrani İncili’nden bir görüntü olduğu ifade edilmektedir(15). Leviathan resmi, toplumda yer alan tüm bireylerden meydana gelmiş yüce bir kral görüntüsüdür. Leviathan’ın sol elindeki kılıç, sözleşmeyi yapan birliği ve aynı zamanda bu birliğin komüniteye güvenlik garantisi olduğunu ifade etmektedir. Aynı zamanda diğer elinde yer alan psikopos asası dini otoriteyi temsil etmektedir. Dolayısı ile aslında Leviathan her iki otoriteyi de kendi bünyesinde içselleştirmiştir(16). Thomas Hobbes devletin birincil amacının bireysel güvenlik olduğunu ifade etmektedir. Doğal yaşamda bireylerin kendilerini koruma hakkının doğması ve dolayısıyla bunun kılıçla yapılan bir mücadeleye dönmesi doğal yaşantının bu güveni sağlayamadığını göstermektedir. Dolayısıyla bir siyasi birlik insanların medeni bir yaşantıyı güvenlik içinde yaşamalarını sağlayacaktır(17). Thomas Hobbes’a göre yalnızca üç tür devlet çeşiti mevcut olabilir. Bunlar; monarşi, demokrasi ve aristokrasidir. Toplumun temsilini ve egemenlik gücünü tek bir kişinin yüklenmesi monarşiyi, toplum içinden herkesin seçilme olasılığı ile oluşturulmuş bir meclisin üstlenmesi demokrasiyi sadece ayrıcalıklı bir sınıfın meclise seçilebilmesi durumu ise aristokrasiyi işaret etmektedir. Her durumda toplumsal güven, egemenliği elinde bulunduran yapıya tam bir bağlılık ile mümkün olacaktır(17).

Franz Oppenheimer’in devlet görüşü genel olarak, neredeyse var olan tüm kuramları reddetme üzerine kurulmuştur. Oppenheimer’e göre devlet ne Stoacı felsefenin bahsettiği gibi, sosyal bir içgüdü ile insanı doğasına zuhur etmiş bir organize yaşam şekli, ne de Epikürcü felsefe tarafından ifade edilen “herkesin herkes ile savaşı”nı (war of all against all) sona erdiren, vahşi ve zorlayıcı davranışlarını bitiren ve barışçıl bir toplumsal yaşantıya (community life) iten karşı konulmaz bir baskıdır. Oppenheimer, teorilerin büyük bir kısmının devletin oluşumunun sosyolojik boyutunu göz ardı ettiğini öne sürmüş ve “sosyolojik devlet” şeklinde

bir tanım geliştirmiştir. Bu tanıma göre devlet bir sınıflar sistemidir. Sınıflar savaşı sonrası güçlü tarafın zayıf taraf üzerinde tahakküm kurması üzerine devlet ortaya çıkmıştır. (18).

DEVLETİN UNSURLARI

Bir devleti temelde üç asli unsur oluşturur. Bunlardan ilki bir “insan topluluğunun” varlığıdır. Bu insan topluluğu aileler, kabileler veya çeşitli gruplardan oluşup, bir medeniyet meydana getirirler. İnsan topluluğundan kaynaklı bu medeniyet devletin asli unsurlarından biridir. Ancak insan topluluğunun varlığı devlet için tek başına yeterli bir koşul değildir. İkinci olarak, insan topluluğunun üzerinde yaşadığı bir “toprağın” mevcudiyeti gerekmektedir. Tarih boyunca belirli bir döneme kadar bir siyasi birliktelik anlayışına sahip olup, bir toprak parçasına sahip olmayan insan toplulukları grlmştir (rneğin İbraniler). Bu yapılar ancak bir toprak üzerinde egemenlik kurmaya başladıkları zaman devlet olarak kabul edilebilmişlerdir. Dolayısıyla toprak parçasının yanında üçüncü unsur olarak “iktidar/ulusun birlikteliği” kavramı yer almaktadır. Ulusun bir bütün olarak kalması noktasında da, taşıdıkları ortak amaçlar, amaç uğrunda verilen mücadeleler ve işbirlikleri ile ortak bir dil ve yeri geldiği zaman din önemli faktörler arasındadır. Toprak parçası üzerinde kurulan egemenlik de, ortaya tarih içerisinde “yöneten” ve “yönetilen” unsurlarının doğmasına yol açmıştır. (19, 20).

Devleti oluşturan unsurlar hukuk terminolojisinde; millet, ülke ve egemenlik olarak ifade edilir. Bir milletin devlet statüsü kazanabilmesi ancak bir ülke üzerinde egemenlik kurabilmesi ile mümkündür.  unsurun birlikteliği ile devlet, kendini oluşturan unsurlardan ayrı bir yapı haline gelir ve hukuki varlığa sahip bir tüzel kişiliğe haiz olur(21).

Millet (İnsan Topluluğu)

Günümüz koşulları göz önünde bulundurulduğu zaman, dünya üzerindeki tüm toprakların egemenlik kapsamına alınmış olmasından dolayı, bir toplum içerisinde yer alan bireyler, bir devletin vatandaşı konumundadırlar. Devleti meydana getiren unsurların başında, hukuki düzenlemeleri ile devlete bağlı olan bu “vatandaşlar topluluğu” gelir(22). Ancak devlet bünyesinde, yalnızca kendisine vatandaşlık bağı ile bağlı olan bir toplum barındırmaz. Devletler arası ilişkileri büyük oranda etkileyen ve dokunulmazlıkları olan diplomatlar, ülkede çalışan veya belirli bir süre için ülke içinde bulunan yabancılar ve aynı zamanda ülkeye uyrukluk bağı ile bağlı olup, farklı bir ülkede yaşamak durumunda olan toplulukların da bu anlamda yeri mevcuttur(23). Dolayısıyla milliyet(uyrukluk) bağı olan kesim ile yabancılarını ayrı tahlil etmek gerekmektedir. lke ile uyrukluk bağına sahip olmayan yabancılar, uyrukluk bağı olanların sahip oldukları bir çok haktan mahrumdurlar. Bir toplumun üyelerine “yurttaşlık”

statüsü kazandıran temel unsurda budur. Toplumun siyasal haklara ve sorumluluklara sahip olması, onları yabancı topluluktan ayırmaktadır. Bu haklar bireylerin, devletin kurucu üyelerine katılmalarını veya bu kurucu üyeler ile bağ kurmalarını sağlamaktadır(24).

İmparatorlar tarafından yönetilen devletlerde, halk genellikle yöneten kesim ile herhangi bir ilişkide bulunamadığı için yöneticilerin farkında olmazdı. Bu yapı içerisinde siyasal ve egemenlik hakları da tamamen imparatorlar ve kurduğu yönetici kesim tarafından sahiplenilirdi. Bu dönemde toplum için oluşmuş bir milliyet bağından bahsetmek mümkün değildir. Ancak günümüz devletleri artık birer “ulus devleti” halini almıştır. Bütün toplumlar, kendilerini bir ulusun ve o ulusun sahip olduğu devletin parçası olarak görmektedirler. Tek bir politik yapının parçası olan insanlar, artık içinde buldukları toplumu ulusçuluk bağı ile sahiplenmekte ve yabancı insanlara karşı kendini böyle ifade etmektedir(25). (Örneğin; Amerikalı, Kanadalı , Türk, İngiliz)

Önceleri soy bağı ile oluşan ortak isimler ve bağlar, toplumların ekonomik yaşantısının ve seyahat imkanlarının değişmesi ile birlikte farklı bir anlayışa da bürünmeye başlamıştır. Bir coğrafya üzerinde soy bağı ile yaşamının yanısıra, ekonomik sebeplerden dolayı bir araya gelen farklı bağlardan insanların da sonradan bir milliyet kimliği ortaya çıkardıkları görülmüştür (Örneğin ABD ve Hindistan). Amaçları doğrultusunda hedefler oluşturan ve bunları nesiller boyu aktaran topluluklar millet yapısını oluşturmaya başlamış ve artık devletler de barındırdığı milletin ismine sahip olmuştur. Bu durum günümüzde devletlerin birer “ulus devleti” olduğunu göstermektedir(11).

Devletin zenginliği ve gücü, toplumun ülkeye kazandıracığı ekonomik güç ile doğru orantılıdır. Toplumun ihtiyaçlarını gidermek ve yardımlaşmak üzere kurdukları “sosyal kurumlar” (social institutions), ülkenin ekonomik ideolojisi olarak benimsenen birçok farklı anlayışı da beraberinde getirmiştir. Bunlar; feodalizm, kapitalizm, merkezi planlı ekonomi (kolektivizm) –komunizm veya sosyalizm olarak isimlendirilmektedir(26).

Ülke (Toprak Parçası)

Bilindiği gibi devlet, “bir toprak parçası üzerinde egemen olan, yasal sisteme dayanan ve politikalarını yürütmek için askeri güç kullanma yeteneğinde olan bir politik aygıtın oluşur”(25). Toprak parçası insan topluluğunun egemenlik hakkını ve gücünü fiilen uyguladığı yerdir. Bir toprak parçasına sahip olmadan devlet olunamayacağı bilindiği için, tüm devletler sınırları noktasında dikkatli ve hassas davranmak durumundadırlar(21). Ülke sadece üzerinde bulunduğu toprak parçası üzerinde değil, “toprak altı”, “hava sahası” ve “kara suları” üzerinde

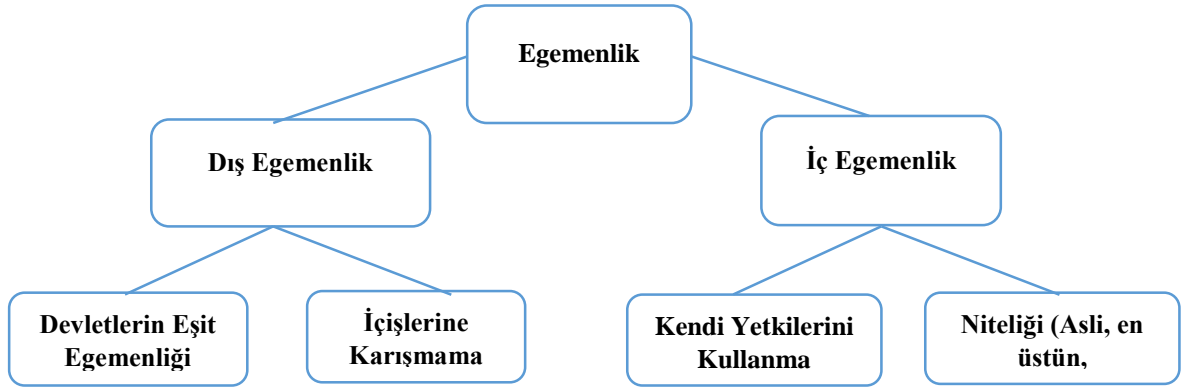
de egemenlik hakkına sahiptir. Bu unsurlar, bir ülkenin diğer ülkeler ile olan sınırını ve dolayısı ile egemenlik alanını belirlemektedir. (22). Ülke ile devlet arasındaki ilişki temelde bir mülkiyet ilişkisi olarak ele alınabilir. Buna göre, her ülke belirli bir toprak parçasının sahibidir. Bu durum diğer ülke unsurlarının, başka bir ülkeye serbestçe girmesi önündeki hukuki engellerden biridir (11).

Egemenlik

Egemenlik savaş sonucu kazananın, yenilen üzerinde kurduğu tahakküm sonucu ortaya çıkabilirken, bir “Toplum Sözleşmesi” doğrultusunda bireyler tarafından gönüllü olarak da oluşturulabilir(27). Egemenlik vazgeçilemez olan iki unsurdan kaynaklanmaktadır; kontrol ve yetki. Dolayısı ile egemenliğin sadece güçten oluşması mümkün değildir. Egemenlik aynı zamanda bir yetkinliktir(28).

Jean Bodin (1530-1596), modern anlamda egemenlik kavramını tartışan ve tanımlayan ilk kişi olarak kabul görmektedir(28). Bodin devletin temel niteliğinin egemenlik olduğunu ifade etmiştir. Egemenlik siyasal topluma içkin ve devleti diğer toplumlardan ayıran başat öğedir. Bodin’e göre egemenlik her ne kadar devlete içkin olsada, bu gücün bireylerde somutlaşması gerekmektedir. Dolayısıyla egemenlik gücünü kullanan ya bir kral ya da bir meclis olacaktır. Egemenliğin bir takım sınırları da bulunmaktadır. Bodin mülkiyetin aileye ait olduğuna inandığı için, egemenin, özel mülkiyet sahibinin izni olmadan mülkiyete dokunamayacağını ifade etmiştir. Aynı zamanda egemen, doğa yasasının kurallarına uymak ve buna göre yasalar yapmak zorundadır. Adaleti, özgürlüğü ve güvenliği tesis etmelidir(29, 30). Jean Bodin, egemenlik kavramını tanımlarken, Latince “superanus” kelimesinden esinlenerek “soverainete” ifadesini kullanmıştır ki bu kavram “en üst” manasına gelmektedir. (31).

Günümüzdeki anlamıyla egemenlik, iç ve dış egemenlik olmak üzere ikiye ayrılabilir. Şekil 1’de görüldüğü üzere, dış egemenlik, devletler arası eşitliği sağlamayı ve devletin birbirlerinin iç işlerine karışmasını önlemeyi amaçlamaktadır. İç egemenlik ise, ilk olarak devlet iktidarının sahip olduğu yasama, yürütme ve yargı erklerini kullanabilmesini ifade etmektedir. Aynı zamanda iç egemenlik, devletin asli ve en üstün iktidar olduğunu göstermektedir(21).



Şekil 1. Egemenliğin Türleri(21)

Egemenlik unsuru, tanımlar ve tartışmalar göz önüne alındığı zaman, insan unsuru ile toprak parçasının bütünleşmesini sağlayan bir araç olarak belirlemektedir. Egemenlik yetkilerini kullanan organlar, aynı zamanda ülkenin nasıl bir örgütlenme ve anayasal sistem içinde olduğunun da göstergelerinden biridir.

DEVLET VE EKONOMİDE DEĞİŞEN ROLLERİ

Devlet oynadığı roller bakımından iki alanda incelenebilir; normatif ve pozitif roller. Normatif rol, devletin veya hükümetin, ekonomik refahı maksimize etmek için yerine getirmesi gereken unsurları ifade etmektedir. Bu aynı zamanda, devletin doğrudan “politik oluşumu” ile ilgili bir kavramdır. Üretim faktörlerinin mülkiyet yapısı ve toplumun sorumluluk anlayışı, atılacak adımların belirleyicisidir. Örneğin, pazar yönelimli ekonomide, bireylerin daha rahat iş kurması ve gelişmesi için, yasal mekanizmaların kurulması talep edilir ve oy mekanizması bu beklenti üzerine çalışır. Pozitif rol ise, devlet fonksiyonlarının gerçekte ne yaptığı ile ilgilidir. İdeal devlet yapısında, normatif ile pozitifin aynı girişimlere işaret etmesi beklenir. Ancak, hükümet ve toplum arasındaki çıkar farklılıkları, yanlış anlamalar veya geçmişten devredilen bazı alışkanlıklar, iki rolün farklılaşmasına sebebiyet vermektedir(32).

Devletlerin şekli, ekonomik yaşamda kendilerine biçilen roller ile belirlemektedir. Üretim faktörlerinin sahiplik durumu ve bireylerin üretimde oynadıkları roller, devletin rolleri üzerinde doğrudan etkilidir(33). Devletin ekonomide ne derece rol alması gerektiği, ekonomiye müdahalenin sebepleri tartışılmalı konular arasındadır. Devletin iktisadi yaşamda atmış olduğu her adım “regülasyon” olarak adlandırılmaktadır(34).

Devlete yüklenen görevler tarihsel süreç içerisinde değişimler göstermiştir. Çeşitli devirlerde ulaşılmak istenen iktisadi amaçlar ve yöntemler, devletin ekonomik yaşamdaki

ağırlığını belirlemiştir. Ticari kapitalizm “merkantilizmi”, tarımın kapitalleşmesi “fizokrasiyi” ve sanayi devrimi “Klasik İktisat Ekolünü” doğurmuştur. 1929 ekonomik buhranı sonrası ise, “Keynesyen” teoriler ile “Refah Devleti” kavramı yer edinmeye başlamış, ancak 1970 yılından sonra meydana gelen krizler, bu ekole olan güveni sarsmaya başlamıştır. Bu süreçten sonra devletin rolünün minimum düzeyde olması gerektiğine olan inanç kuvvet kazanmıştır(35). Sanayi devrimi aynı zamanda, bir karşıt fikir olan “Marksist” öğretiyi de doğurmuş ve bu öğretiyi Sovyetler Birliği’nin dağılmasına kadar, yer yer etkisini sürdürmüştür(36).

Merkantilist Düşünce Yapısı

Merkantilizm aslı itibari ile Ortaçağın son dönemleri olan 1500’lü yıllardan, liberal fikirlerin atılım göstermeye başladığı 1800’lü yıllara kadar, fiilen uygulanmış bir ekonomik politikadır(37). Merkantilist düşüncenin ortaya çıkışında, ekonomik yaşamda meydana gelen bir çok değişim etkili olmuştur. Ortaçağ’da, siyasi yapı büyük oranda, feodal beyleri ve kilise arasındaki güç dengesi ile şekillenmekteydi. Feodal beyleri, imtiyazlar yoluyla elde ettikleri, toprak parçalarını ve buralar üzerindeki hakimiyetlerini güçlendirmeleri neticesinde, ekonomik bir güç kazanmış ve bu güç kralların üzerine çıkmaya başlamıştır. Bunun bilinen en büyük örneği 1215 yılında İngiltere kralına “Magna Carta”nın kabul ettirilmesi olayıdır. 25 feodal beyi, bu anlaşma ile, kralın güçleri üzerinde nispetinde sınırlandırmalar yapabileceklerini ortaya koymuşlardır. Feodal siyasi örgütlenme kendi içinde bir koruma ve sığınma sözleşmesine dayanmaktaydı. Gücsüz olan teba ile feodal beyi arasında olabildiği gibi, aynı zamanda bir feodal örgüt de kendisinden daha güçlü bir feodal beyi ile böyle bir anlaşma güdebiliyordu. Bu dönemde kilisede, bireylerden düzenli olarak toplamakta olduğu, bağış görünümlü haraçlar ile elinde büyük bir güç bulunduruyordu. Dolayısı ile feodal beyleri ile kilise arasında çatışmalar görülmesi kaçınılmaz bir durumdu. Kilisenin bu güç savaşında yerini güçlendirmek için yapmış olduğu “Haçlı Seferleri”, feodalizmin yıkılmasında büyük bir rol oynamıştır. Savaş döneminde tüccar sınıfı zenginleşmeye başlamıştır. Aynı zamanda meydana gelen Norman istilası, fazla sayıda feodal beyinin ortadan kalkmasına ve en güçlülerinin krallaşmasına sebep olmuştur(3). Dolayısıyla, Ortaçağın son dönemleri ile Sanayi Devrimi arasındaki bu dönem, feodalizmin yıkılışına sahne olmuş, yeni bir ticari sınıfın doğuşu için gerekli zemini hazırlamıştır. Denizaşırı ülkeler ile ticaret artmaya başlamış, tarımsal üretim piyasaya yönelmeye başlamıştır. Yeni oluşmaya başlayan merkezi devletler için, ticaret büyük öneme sahipti. Ticaretin gelişmeye başlaması, farklı ülkelerdeki tüccarları birbirleri ile yarışır hale getirmiş, merkezi devlet için büyük öneme sahip olan ticaret, belli tüccarlar üzerinde tekelleşmeye başlamıştır. Dolayısıyla, mevcut tüccarlar, devletin bu gücünü ticaret için gerekli

görmüş, tüccar ile devletin çıkarları koşt hale gelmiş ve dönemin siyasi-ekonomik anlayışı “devletin korumacı” olması olarak kabul edilmiştir(36).

Merkantilist sistem ile özdeşleşmiş bir isim olan Thomas Mun (1571-1641), bu iktisadi düşünceye yönelik desteğini ve fikirlerini “England’s Treasure by Foreign Trade” adlı çalışmasında yayınlamıştır. Zengin bir tüccar olan Thomas Mun, merkantilizmin özü olan değerli maden arzı ve dış ticaret dengesi konularını aydınlatan ve destekleyen isim olmuştur(38).

Merkantilizmin temel fikri, bir devletin zenginliğini, elinde bulunan altın ve gümüş rezervinin oluşturduğu inancıdır. Merkantilist ülke, ihracat fazlası yolu ile altın rezervini arttırmak istemektedir. Bu da devletin, ihracatı özendirip, ithalatı asgari seviyede tutabilmesi ile mümkündür. Bu durum devleti, ekonomik yaşamda rol alan baş aktörlerden biri haline getirmiş ve ticaret monopollerinin (trade monopolies) oluşmasına sebep olmuştur(39).

Merkantilistler için önemli olan kendi ulusunun zenginliğini sağlamaktır. Devletin ulusalcı bir kimliğe sahip olması, onu ister istemez müdahaleci bir yapıya büründürmüştü. (40). Dönemin anlayışı “sıfır toplamlı oyun” (zero sum game) fikrine dayanmaktadır. Dünya üzerindeki zenginlik(kıymetli madenler) sabit, yani sınırlı miktardadır. Dolayısıyla, ülkenin zengin olabilmesi için, miktar olarak bu maddelerden diğer ülkelere göre daha fazla sahip olması gerekmektedir. Bu durum “dış ticaret” dengesi ile mümkün olacaktır. Aynı zamanda, uluslararası alanda rekabet edilebilmesi için, ücret hadlerinin asgari tutulması bir zorunluluktur. Ücret haddinin düşük tutulabilmesi için uygulanabilecek en mantıklı yol, nüfus artışını desteklemek ve dış göçü engellemektir(41).

Merkantilist uygulamalar ülkeler bazında farklılıklar da göstermiştir. İngiltere merkantilizmi bu alanda Fransız ve İspanyol merkantilizmden kimi yönlerden farklılaşmaktadır. Fransız merkantilizmi daha ulusal ekonomi fikrine dayanmaktaydı. Devlet müdahalesi her alanda etkisini göstermiştir(40). İngiltere, uygulamalarda Fransa’nın aksine, mutlak devletçi (dirigiste) politikalar uygulamamıştır. Merkezi yönetimler, üretim süreçlerini genellikle, loncaların ve üreticilerin inisiyatifine bırakmış, bu alanda ciddi baskılar yaratmamıştır. Dolayısı ile farklı üretim metodlarının gelişmesinin önü açılmıştır. Ancak üretimde sağlanan serbestlik fiyatlandırma, satış ve ihracatta sağlanmamış, bu alan merkezi yönetimin kontrolünde kalmaya devam etmiştir. İngiliz merkantilist sistemi aynı zamanda bir “örf ve adet hukukuna”(common law) sahipti. Kralın ve parlamentonun karar vermiş oldukları

olaylar, doğrultusunda mahkemeler tarafından gelişmiştir olan içtihatlar mevcuttu. Örneğin yeni bir ürün geliştiren kişi, on dört yıllık bir patent süresi ile ödüllendirilirdi(37).

18. yy'da İngiltere'de başlayan, makineleşme ve teknoloji kullanımı, ekonomik yaşamı başka bir noktaya çekmeye başlamıştır. Öncesinde başlayan “ticari kapitalizm” ve “sinai kapitalizm” çekişmesi, bu gelişmeler ile birlikte, sinai kapitalizmin zaferi ile sonuçlanmıştır. İngiltere ve Fransa öncülüğünde gelişen, sanayileşme artık, “bırakınız yapsınlar” (laissez faire) anlayışını gerektirmekteydi. Dolayısıyla, devlet müdahaleciliği fikri etkisini yitirmeye, “tabii kanun” fikirleri gelişme göstermeye başlamıştı(36).

Fizyokrasi

Fizyokratlar çok kısa bir süre için tarih sahnesinde yer almış (1760-1770), tabii kanun fikrini, iktisat teorisi ile birleştirerek yeni adımların atılmasına ortam hazırlamış bir iktisadi okuldur. Fransız tarım üretimi doğrultusunda gelişmiş ve merkantilizmin mutlak monarşi ile koşut götürdüğü “ticari kapitalizm” fikrine karşı olan fizyokrasi, büyük ölçekte üretim yapılan yeni bir sistem öğretisi olarak gelişmiştir. Tarım üreticileri üzerinde gittikçe artan vergi yükünün yanında, artık krallar ve kiliseler de masraflarını karşılamak için borç alır hale gelmişti. Merkantilizm, tarım üretiminin gelişimi önündeki en büyük engellerden biriydi. Bu durum, Fransa'nın tarımsal üretim üzerine öğretisi geliştirmesinin sebeplerinden biri olmuştur(36).

17. yüzyılın sonlarında, İngiltere tarım devrimini gerçekleştirmiş ve çiftçilik kapitalist bir yapıya bürünmüştür. Köylülük kavramının yok olması ve çitlemeler ile birlikte, merkantilist sisteminin koruyucu bileşenleri abes hale gelmeye başlamış, bu politikalar terk edilmeye başlanmıştır. Ancak Fransa daha korumacı bir yapıda olması dolayısı ile, tarım fiyatlarında ciddi düşüşler ve sefalet yaşamaya başlamıştır. Colbert döneminde uygulanan merkantilist politikalar bunun müsebbibi olarak görülmüş ve bu doğrultuda fizyokrasi, merkantilizme karşı bir fikir akımı olarak ortaya çıkmıştır(42).

Fizyokratlar tarafından benimsenen ekonomik yaşam, toplumu sınıflara ayırmaktadır. Bu sınıflar toprak sahipleri (landowners), toprak işçileri (labourers) ve kısır sınıftan(sterile) oluşmaktadır. Fizyokratların temel görüşü, üretken olan endüstriyi tarım olarak görmeleridir. Tüccarlar veya finans işletmeleri ve finansörler, net hasılaya katkı sunacak herhangi bir faaliyette bulunmayıp, yalnızca bir değiş tokuş işlemi gerçekleştirirler. Dolayısı ile bu grup, kısır (sterile) olarak adlandırılır. Ancak tarım üretken bir alandır. Tarım sektöründe üretime doğrudan katkı sunan, toplumsal gruplar, toprak sahipleri ve toprağı işleyen işçiler veya

çiftçilerdir. İşçiler belirlenen günlük harcırahlar üzerinden ödeme alırken, toprak sahipleri, sahipliğin vermiş olduğu erdem neticesinde net hasılayı elde ederler(43).

François Quesnay, fizyokrat düşüncesinin önde gelen ismi olarak bilinir. Quesnay’a göre, kişi başına düşen ulusal gelir, ekonomik refahın en iyi göstergesidir. Dolayısı ile, net üretimi arttıracak ve zenginleşmeyi sağlayacak alternatifler, Quesnay’ın analizlerinin odak noktasını oluşturmuştur. Ekonomik yaşam, toplumun sistematik çalışmasını sağlayan objektif yasaların bir ürünüdür. Fizyokratlara göre bu unsur “doğal yasa”dır. Doğal yasa toplum için normatif kurallar getirir. Toplum üyeleri kimi durumlarda, bu kuralların dışına çıkmayı tercih edebilir. Ancak bunun yansıması toplum için fakirleşme olacaktır(44).

	Çiftçiler	Toprak Sahipleri	Kısr Sınıf (Sanayi Üreticileri)
Net Hasıla	2000...	2000	
	1000....	1000	1000
	500...	500	500
	250...	250	250
	125...	125	125

Toplam	2000	2000	2000

Şekil 2. Quesnay’ın Tablosu (43)

Quesnay, hasılayı arttıran sektörün tarım olduğu fikrini kanıtlamak için, “Ekonomik Tablo” adı verilen şekilden yararlanmışır. Quesnay’ın tablosuna göre, toprak sahipleri 2.000 olarak ifade edilen toprak rantının, 1000 birimini çiftçilerin üretmiş olduğu gıda ürünlerine, 1000 birimini de sanayi ürünlerine harcar. Kısr sınıf olan sanayi üreticileri de elde ettikleri gelirin 500 birimini, çiftçilerin ürünlerini almak için harcarlar ve aynı şekilde çiftçiler de sanayi ürünlerini almak için 500 birimlerini harcarlar. Bu alışveriş süreci bu şekilde devam eder(43). Bu akım aslında her kesimi başladığı noktaya geri götürmüştür. Kısr sınıf net hasıla sürecine herhangi bir etki sunmamış, yalnızca çiftçi ve toprak sahiplerinden 2 .000 birim sağlamış ve aynı şekilde çiftçilere 2.000 birim geri ödeme yapmıştır(36).

Fizyokrazi klasik iktisadi okulun gelişimine kaynaklık eden, doğal düzen anlayışının kabulünde büyük rol oynamıştır. Tarım sektörüne verilen önemin de bu anlayıştan doğduğu ifade edilebilir. Çünkü insanın doğal koşullar altında birebir çalıştığı, en bariz alan topraktır. Fizyokratların doğal düzen anlayışı, devletin rolü konusunda da merkantilistlerden farklılaşmalarını sağlamış, devletin doğal düzen içinde işleyen süreçlere müdahale etmemesi gerektiği fikri benimsenmiştir. Bu anlayışa göre, mülkiyet ve de özellikle toprak mülkiyeti, iktisadi gelişmeyi ve refahı sağlayacak asli unsurlardır(45).

Klasik İktisadi Düşüncenin Gelişimi ve Fikirleri

Klasik İktisat Okulu'nun kuruluşu, 1776 yılında Adam Smith'in yazmış olduğu "Ulusların Zenginliği" (Wealth of Nations) kitabına atfedilir. Smith, fizyokratlardan "doğal düzen" anlayışını almış ve "görünmez el" (invisible hand) teorisini geliştirmiştir. Bu dönemde atılmaya başlayan fikirler, özgürlük ve bireyciliğe dayalı liberalizmin temeli olmuştur(46). Klasik düşüncenin gelişimi, günümüzde "Sanayi Devrimi" olarak adlandırılan, üretim piyasasında meydana gelen büyük değişimlerin gerektirdiği koşullara koşut ilerlemiştir. Sanayi'ye dayanan, yeni üretim yapısı artık "iktisadi adam" özelliklerini gerektiriyor, her yerde "özgürlük" ve "bireycilik" üzerine söylemler yayılıyordu. 1789 Fransız İhtilali de özellikle, burjuvanın güçlenmesini sağlayan adımlardan biri olarak tarih sahnesinde yer almıştır(36). Ortaçağ boyunca, kiliselerin kendi ekonomik güçlerini ilelebet kılmak için, haris ve hırsız olarak niteledikleri tüccarlar, risk alarak yapmış oldukları seyahatler ve bunun sonucunda ulaşmış oldukları zenginlik ile, kilise ve kralların otoritelerini sarsmaya başlamışlardır. Tüccarların nakit paraları artık krallar için önem arz etmeye başlamıştır. Parasal servetini korumak isteyen tüccarlar, dogmatik yasalardan ve asillerin keyfi hareketlerinden kurtulma yolları aramaya başlamışlardır. Zenginliğini arttırmaya başlayan ticaret erbabları, artık kendi faaliyet alanlarını ve şehirlerini oluşturmaya başlayarak, dünyanın, iktisadi düşüncelerini de değiştirecek olan burjuvanın yükselişine şahitlik etmesini sağlamıştır. Burjuva önderliğinde, anayasal sistemler ve hukuk sistemleri gelişmeye başlamıştır. Burjuva gelişimi sürecinde, gerek kilisenin gücünü zayıflatmak gerek asillerin baskılarından kurtulmak için, "Aydınlanma Çağı" olarak bilinen bir çok olayın doğuşunu sağlamışlardır. Bu çağın doğuşu, Rönesans hareketi olarak bilinir. Rönesans, burjuvanın arzusu olan yönde, bireycilik anlayışının gelişimine temel oluşturmuştur(45). Rönesans, toplumun eski Yunan felsefesinden kalma, insan duyarlılığına dayalı anlayışı tatmasını sağlamış, kilisenin baskısından kurtulma fırsatı yaratmıştır. Coğrafi keşifler ve gittikçe artan ticari faaliyetler ile güçlenmeye başlayan, burjuvada, dinsel kapsamı aşmış, siyasi ve sosyal bir hareket halini almaya başlayan bu harekete ciddi destek sunmuşlardır.

Reform hareketinin kazanmaya başladığı başarılar, hümanist akımların yayılmasını mümkün kılmış, insan aklına olan güven yerini edinmeye başlamıştır. Bu da, liberal fikirlerin benimsenmesini kolaylaştırmıştır(47).

Liberalizm kelime kökeni olarak, özgürlük manasına gelen “liberty” sözcüğünden gelmiştir. Tarihsel süreç içinde incelendiği zaman da burjuvanın Sanayi Devrimi, Fransız İhtilali, reform hareketleri ve hümanist akımlar ile varmak istediği temel nokta, liberalizm olarak vücut bulmuştur. Liberalizmin temel unsurları aşağıdaki gibi sıralanabilir(48).

1. Bireycilik; bireylerin kendi ahlaki kararlarını kendilerinin alabilmelerini sağlama unsurudur.
2. Özgürlük; hukuka bağlı olmak kaydı ile bireylerin kendi seçimleri doğrultusunda davranabilmesi unsurudur.
3. Akıl; insanları rasyonel ve eleştirel varlıklar olarak kabul eden unsurdur.
4. Eşitlik; bu unsur fırsat eşitliğini ifade eder. Sosyal ve gelir eşitliği ile ilgili bir unsur değildir.
5. Anayasacılık; liberaller hükümeti toplumda düzen ve istikrarın kaynağı olarak görürler. Anayasacılık bireysel özgürlükleri tahsis için, devletin yetkilerini tanımlamayı ve kısıtlamayı içerir.
6. Rıza ;bu unsur demokrasi ve temsili yönetimin temeli olmuştur. Hem bireye sorumluluk yükler hem de hükümetin şekillenmesine etki eder.

Adam Smith'in, üretim piyasasına dair temel fikri, işlerde uzmanlaşma ve bölümlerin oluşturulması üzerinedir. İş bölümünün, üretim hacmini arttıracak tezini öne sürmekte, bunun aynı zamanda tüm tarafların lehine olacağını ifade etmektedir. Smith iş bölümünün yaratacağı üretim artışını, iğne üretimi üzerinden örneklendirir. Sunmuş olduğu örnekte, iğne üretimi için eğitilmemiş ve gerekli makineleri kullanma yetkinliğine sahip olmayan bir kişinin, bir günde ancak güçlkle bir iğne üretebileceğini ifade eder. Fakat işler farklı bölümlere ayrılırsa, bir kişi teli oluştururken, bir diğeri bunu düzgün hale getirecek, üçüncüsü kesecek, dördüncü kişi sivrilme işlemini yapacak, beşinci kişi de başın yapılması için uğraşacaktır. Bu şekilde bir işbölümü ve işçilerin kendilerini işe adapte etmeleri ile on iki libre kadar bir üretim sağlanabilecektir(49).

Adam Smith, egemenliğin (devlet olarak ifade edilebilir) görevlerini üç grup altında toplamıştır. Birincisi, toplumu şiddetten ve parçalanmadan koruyacak olan askeri gücün sağlanmasıdır. İkincisi, toplumun her üyesini adaletsizlikten ve diğer üyeler tarafından

uygulanabilecek baskıdan korumaktır. Bu görev, adalet sisteminin kurulması ve muhafaza edilmesi olarak da özetlenebilir. Devletin üçüncü ve son görevi ise, topluma yüksek derecede fayda sunacak kamusal kurumların kurulması ve sürdürülmesidir. Fakat bu hizmetler, toplumun hiçbir üyesinin sunmak istemeyeceği ve toplumda bir bireyin kullanımının herhangi bir birey için kayıp yaşanmasına sebep olmayan alanlardır. Smith'in devlete yüklemiş olduğu bu son görev aslında, bireylerin ekonomik yaşamını kolaylaştıracak adımlardan ibarettir. Bu görev altında saymış olduğu, altyapı, yollar, köprüler ve ayriyeten çocukların eğitimi, Smith'in devleti bizzat ekonomi içinde değil, ekonomik yaşamı, girişimciliği ve üretimi kolaylaştıracak şekilde dışında yer alması gerektiğine dair fikirlerini ortaya çıkarmaktadır(49)

Keynesyen Ekonomi Politikaları ve Müdahaleci Devlet

1929 Ekonomik Buhranını yaşayan dünya, görünmez el teoremini sorgulamaya ve eleştirmeye başlamıştır. Piyasanın kendiliğinden, özellikle makro dengesizlikleri çözeceğine olan inanç pratikte meydana gelen can acıtıcı olaylar sonucu etkisini kaybetmeye başlamıştır. John Maynard Keynes'in fikirleri hükümetlerin ekonomik yaşam ve refah sağlamada başka bir noktaya doğru güçlenmesini sağlamıştır(35).

John Maynard Keynes, 1883 yılında İngiltere'de, nispeten daha yüksek gelir ve refah düzeyine ait bir ailenin çocuğu olarak dünyaya gelmiştir. Aile bağlarının ekonomi alanında akademik camia ile olan ilgisi nedeni ile Keynes'inde bu alana ilgisi gelişmiştir. Keynes fikirleri ve hükümetlere önerileri aracılığıyla, 19.yy klasik ekonomi teorisi üzerinde radikal değişimlerin olmasına yol açmış ve birçok ekonomistin hala tartışmayı sürdürdüğü teoriler ortaya atmıştır(50). Verdiği ders ve konferanslarda “katıksız” bir liberalizmin doğru olmadığını, devletin belirli iş alanlarında ekonomiye müdahale etmesi gerektiği fikrini ortaya atan Keynes, 1930 yılında “Para Üzerine Bir İnceleme (A Treatise on Money) adlı kitabını yayımladı. En büyük etkisi 1936 yılında yazmış olduğu “İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi (The General Theory of Employment, Interest and Money)” kitabı ile olmuştur(50,51).

Klasik liberal teoride yer alan, devletten arındırılmış ve arz-talep dinamikleri ile işleyen bir piyasaya dayanan ekonomi Keynes'te temel eleştiri noktasını oluşturmaktadır. John Baptiste Say'ın fikirlerine dayanan Say kanununa göre, ekonominin arz tarafı aynı zamanda ücret, kar, rant ve faiz aracılığı ile piyasa talebini de şekillendirdiği için ekonominin bir kriz yaşaması mümkün değildir. Uzun dönem bir anlayışa dayanan bu teori Keynes tarafından “uzun dönemde hepimiz ölüyüz” sözleri ile eleştiriyeye maruz kalmıştır(50, 51).

Keynes'in fikirleri başlıca aşağıdaki gibi sıralanabilir;

1. Tam istihdam dengesinin sürdürülebilmesi devlet müdahalesine bağlıdır. Dolayısı ile milli gelir, sermaye birikimi, vergiler ve dış ticaret gibi konular ön planda ve devlet ekseninde yer almıştır.
2. Keynesin politikası arz değil talep yönlüdür. Talep cephesinin canlanması ekonomiyi ayakta tutacaktır.
3. Tüketim ve yatırım harcamaları arasındaki denge ancak devlet müdahalesi ile mümkün olabilir. Bütçe denklığı doğru bir uygulama değildir(52).

John Maynard Keynes'in teorisi büyük oranda parasal araçlara dayanmaktadır. Dolayısı ile faiz konusu ile yakından ilgilenmiş, parayı devletin müdahale araçlarından en etkili olarak görmüştür. Keynes'in ortaya attığı fikirler, parayı Merkantilist dönemden sonra bir kez daha üretim ve istihdam teorisi ile biraraya getirmiştir(53). Keynesçi faiz teorisi, bireyin servetini likit olarak veya likit olmayan varlık olarak tutma tercihi üzerine kurulmuş, üretim tarafını göz ardı etmiştir. Keynes'e göre birey, öncelikle varlığını bugün mü yoksa daha sonra mı kullanacağı üzerine bir karar verir. Bundan sonra ki kararı, bugün kullanmak yerine tasarruf yapmayı tercih ettiği gelirini ne şekilde tutacağına yönelik olarak verecektir. Faiz bu karar aşamasında bireylerin tercihlerini şekillendiren bir faktördür(54). Keynesçi iktisat teorisi, gelir dağılımı olgusunu ekonomik sorunların odağına koymuştur. Zenginden fakire doğru yeniden yapılacak olan bir gelir dağıtımının, toplamda tüketim hacmini yükselteceği ve böylece piyasada etkin bir talebin oluşacağı tezini savunmuştur. Gelirin yeniden dağıtımını içinde ana unsur vergilerin düzenlenmesidir(55).

Bu dönem devletin vatandaşlarına refah sağlamada aktif görev alması gerektiğinin kabulüne şahit olmuştur. 1883 yılında ilk olarak Bismarck ile başlayan refah devleti kavramı ile, devletin daha farklı boyutlarda sorumluluk alması gerektiği fikri kabul görmeye başlamıştır. Refah devleti, müdahaleci, düzenleyici ve geliri yeniden dağıtıcı bir devlettir. Piyasa başarısızlıklarına müdahale eder, iş piyasasında ücretleri düzenler, sosyal güvenlik sunar, transfer harcamaları gerçekleştirir (böylece talebi canlandırır), devlet eliyle istihdam yaratır(55). Keynesyen politikalar, devletin çok büyük bir büyümeye uğramasına sebep olmuştur. 1929 sonrası krize çare olarak bulunan etkin müdahaleci devlet anlayışı, müdahalelerin çok uzun süreler boyunca yapılması sonucu devlet kaynaklı ekonomik sorunların doğmasına sebep olmuştur. Kronik bütçe açıkları, yüksek vergi ve enflasyon gibi unsurlar sonucu devletin rolü tekrardan sorgulanmaya başlanmıştır. Böylece 1960'lı yıllarda dalga dalga neoliberal politikalar yayılmaya başlamıştır(46).

Devlete Neoliberal Ekonomik Yaklaşım

1970’li yıllar ülkelerin stagflasyon yaşadıkları bir dönem olarak tarihe geçmiştir. Enflasyon ile birlikte seyreden yüksek işsizlik durumu, hükümetleri farklı ekonomik arayışlara yöneltmeye başlamıştır. Bu arayış kapitalist politikaların yeniden tahsisi noktasında yoğunlaşmış ve politikalar bu doğrultuda gelişmiştir(35).

Friedrich August von Hayek ve Milton Friedman, neoliberal politikaların fikir babaları olarak bilinir. Neoliberal iktisat uygulamalarının sistemli bir şekilde ilk olarak Freiberg Okulu bünyesinde Pinochet dönemi Şili ülkesinde gerçekleştiği görülmektedir. 1960’lı yıllarda Latin Amerika savaş sonrası Almanya’da Freiberg Okulu bünyesinde gerçekleşen uygulamaları fark etmiş ve Almanca’dan tercüme olan “neoliberalismus” kavramını kullanmışlardır. Şili’de Pinochet darbe ile hükümetin başına geçtikten sonra neoliberal politikalar vücut bulmaya başlamıştır. “Chicago Çocukları” (Chicago boys) olarak bilinen bir grup ekonomist Milton Friedman’ın fikirleri ile Şili’nin bu ekonomik girişimini şekillendirme sürecinde etkide bulunmuşlardır(56).

Kapitalist politikaların ve Keynesyen ekonominin hastalığına çare olarak düşünülen neoliberal politikalar esasen uzunca bir zaman kamu politikalarının kanatları altında gizlenmişti. Önderliğini Hayek ve Friedman’ın yaptığı bir grup ekonomist biraraya gelerek Mont Pelerin Society’i kurarak bu fikirleri ifşa etmişlerdir. Neoliberal politikaların özü, medeniyet kavramının merkezi değerleri olarak insan onuru ve bireysel özgürlüğü kabul etmiş olmalarıdır. Bu düşünce faşizm, diktatörlük ve komünizm gibi kavramlarla çelişmesi ve çatışmalı olmasının yanı sıra, her türlü devlet etkisi ve girişimine de karşı duran bir anlayış formunda vuku bulmuştur(57).

1989 yılında doğan Washington Uzlaşması, neoliberal politikaların resmen ilanı olarak değerlendirilir. Bu uzlaşma neoliberal politikalar için bir zirveyi ifade eder. Latin Amerika’da hayal kırıklığı yaratan büyüme oranları, eski Sovyetler Birliğinin başına gelen başarısızlıklar ve diğer birçok kötü finansal göstergeler bu konsensusun ortaya çıkmasında etkili olmuştur. Washington Uzlaşımının listesinde bir çok yeni önlem ve politika yer almaktadır. Bunlar arasında finansal düzenlemeler, ihtiyati denetim, yönetim, yolsuzlukla mücadele, yasal ve idari deregülasyonlar, işgücü piyasasında esneklik ve yeniden düzenlenmiş sosyal güvenlik ağları yer almaktadır(58).

Washington Uzlaşımının getirdiği yapı, devletin küçültülmesi, serbest piyasa dinamiklerinin kısıtlanmadan aktif işlenmesi üzerine olmuştur. Bu modelin temel unsuru

“şartlılık” (conditionality) olarak belirlenmiştir. Şartlılık, Dünya Bankası tarafından geliştirilecek olan ekonomi politikalarının benimsenmesi ile politikaları uygulaması gereken ülkeye yapılacak olan mali yardımlar ile mevcut olan bir bağa işaret etmektedir. Bu sistem ülkelerin kendi kalkınma planlarını uygulamaları yerine, belirlenen politikaları benimsemeleri amacı ve sonucu ile tarihte yerini almıştır(59).

1970’lerin başında sermayeye olan ihtiyacın artmış olması, sermaye piyasalarının güçlenmesine sebep olmuş ve bu alanların küreselleşme sürecine etki etmelerini sağlamıştır. Reagan ve Thatcher dönemi sermaye dolaşımının önündeki engellerin kaldırılması, bankaların korunması ve devletin ekonomide güçlü olmasının yerine, serbest piyasasının başaktör olduğu bir sistemin gelişmesine imkan sağlamıştır. Sermaye piyasaları ile başlayan bu süreç iş piyasaları ile devam etmiş ve sosyal politikalara kadar etki etmiştir. Özellikle sağlık, sosyal hizmetler ve transfer harcamaları anlayışında, daha kısıtlı ve serbest piyasaya dayanan uygulamalar gelişmiştir(60). Neoliberal devlet teorisi, güçlü bireysel mülkiyet edinme hakkına, hukuk kurallarına ve piyasa ile serbest ticaretin özgürce tahsis edilmesini sağlayacak yapılara dayanmaktadır. Tüm bu unsurlar bireysel özgürlüğü garanti eden zorunlu kurumsal düzenlemeler olarak kabul edilir.

Devletin sorumluluğunu Keynesyen politikalara göre, daha düşük bir düzeye çeken neoliberal yaklaşım, serbest piyasa koşulları altında tüm bireylerin kendi davranışlarından sorumludur. Dolayısıyla sağlık ve sosyal yaşantı açısından iyilik halinin (well being) sürdürülmesi bireyin kendi hayat tarzını düzenlemesi ve sorumluluklarının farkında olmasına bağlıdır(57). Bu durum tüm ülkelerin kendi sosyal harcamalarını mercek altına almalarına sebep olmuştur.

Bu alanın bilinen en büyük isimlerinden olan Hayek de, ekonomik sistemleri insan özgürlükleri bağlamında ele almıştır. Serbest piyasa sistemine dayanmayan ve sosyal endişeler ile çok fazla büyüyen devletin sonunda komünist bir devlet olarak, özgürlüğü bitireceği fikrini ortaya atmıştır. Sosyal devlet kavramını farklı boyutlarda değerlendiren, sosyal devletin yolsuzluğa, kötüye kullanımlara sebep olacağını ve nihayetinde devletin elinde büyük bir güç kullanarak sosyal devletten, komünist yönetimlere doğru evrileceği fikrini savunmaktadır. Dolayısı ile bir ülke nihayetinde ya kapitalist ya da komünist olacaktır(61).

Kapitalist ve Kolektivist (Komünist) Devlet Ayrımı

Kapitalist ekonomi, üretim faktörlerine devletin değil, devleti oluşturan bireylerin(vatandaşların) sahip olduğu, girişimciliğin bireyler tarafından gerçekleştirildiği,

devlet mekanizmalarının piyasa koşullarına asgari düzeyde müdahale ettiği bir ekonomik sistem olarak bilinir. Dolayısı ile bu sistemde ekonomik ve sosyal refahı sağlama görevi, öncelikle bireylerin kendi sorumluluğu altındadır. Üretim özel işletmeler ve girişimciler tarafından yapılır. Arz ve talep serbest piyasada bir araya gelir. Bu sistem liberal kapitalizm olarak bilinmektedir. Komünist devlette ise, üretim faktörlerinin sahibi devlettir. Bir ekonomik sistemi oluşturan, “*ne üretilecek, nasıl üretilecek ve kim için üretilecek*” sorularının tüm cevaplarını devlet yönetimini oluşturan hükümet (polit büro) vermektedir. Dolayısı ile piyasa sıkı bir kontrol altında, bu unsurları devlet adına yöneten polit büro memurları güdümünde ilerlemektedir.

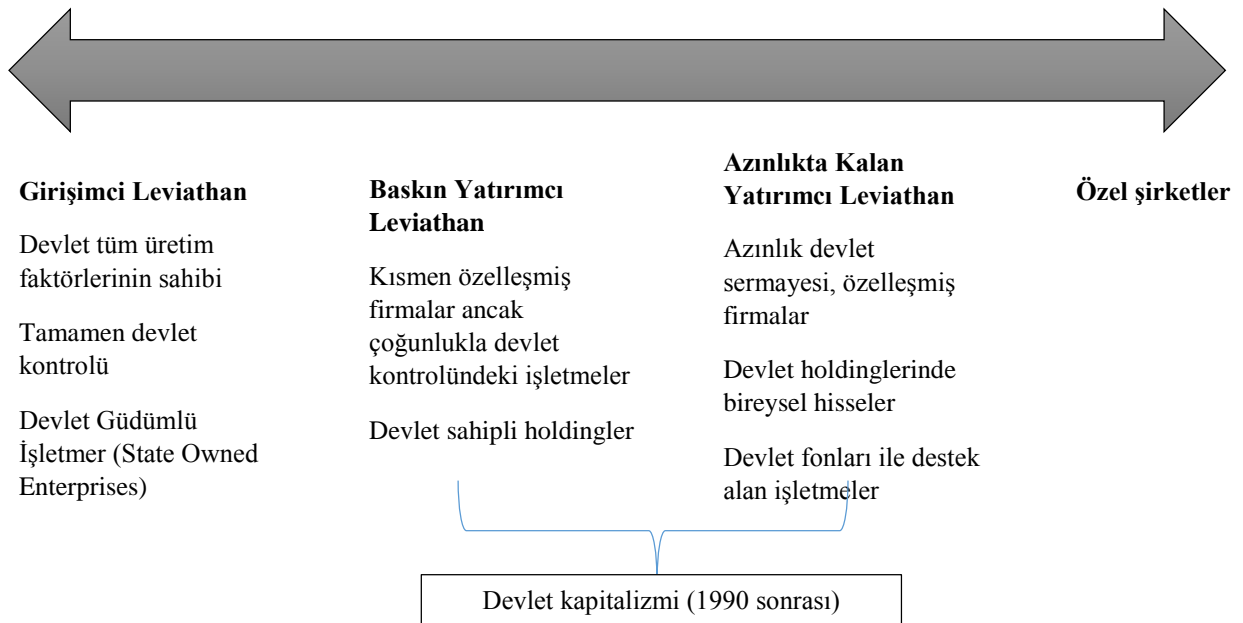
Kapitalist devletin sosyal refah anlayışı, toplumun genel refah düzeyinin toplumdaki bireylerin refahları toplamı ile aynı olduğu kanısına dayanmaktadır. Maksimum sosyal refah ve güvenceye ulaşmanın yolu bireylerin özgürce kendi çıkarları için çalışabilmeleri olarak ifade edilir. Dolayısı ile devlet piyasa tarafından şekillenebilecek her türlü sosyal refah hizmetinden kaçınmayı tercih eder. Devletin müdahalesi durumunda, bireysel sorumluluk anlayışının zayıflayacağı, hizmetlerin gereksiz yere kullanılacağı ve yozlaşmanın meydana geleceği inancı baskındır(55). Ancak sosyal refahı sağlama noktasında kapitalist devletler farklı araçlar kullanmaya yönelmiştir. Bilinen en büyük iki kapitalist devlet olan İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri, özellikle sağlık hizmeti alanında birbirinden farklı yapılanmalar geliştirmişlerdir. İngiltere sağlığı Ulusal Sağlık Hizmetleri (NHS) bünyesinde özel vergilere dayandırırken, Amerika Birleşik Devletleri devletin rolünü daha kısıtlı tutarak, vatandaşların seçimlerine dayalı olarak gelişen sağlık paketleri geliştirmişlerdir. Fakat NHS sistemine sahip olan İngiltere incelendiği zaman hizmetin devlet memurları aracılığı ile değil, işletme mantığı ile sunulduğu ve maliyetlerin daha şeffaf bir şekilde kullanıcılara yansıtıldığı göze çarpmaktadır. Aynı zamanda önceliklendirme ve sevk sistemleri de etkin bir şekilde uygulamada yer almaktadır.

Komünist sistemde sosyal refah olgusu incelendiği zaman, devletin refahı tahsis eden ana kurum olduğu göze çarpmaktadır. Planlı ekonomi olgusu, sosyal refahta da kendini göstermiş ve merkezden yönetilen bir refah politikası güdülmüştür. Sosyal refahın ana unsurunu oluşturan sağlık hizmetleri, komünist sistemde koruyucu sağlık hizmetlerine dayanmaktadır. Yoğun kontrol altında yaşayan nüfusa bu bağlamda koruyucu sağlık hizmeti sunmak nispeten daha başarılı olmaktadır. Nitekim Sovyet Rusya’da Semashko ile başlayan sağlık sistemi koruyucu hizmetlerin aktif bir şekilde verilmesini mümkün kılmıştır. Bu sistemde bireyleri kayıt altına almak ve takip etmek başarılı bir şekilde işlemiştir(62).

Kapitalist devlet kavramı incelendiği zaman, devlet kapitalizmi olarak isimlendirilen bir uygulama alanı da karşımıza çıkmaktadır. Kendini kapitalist olarak ifade eden birçok devlet, tarih boyunca ekonomiye farklı şekillerde müdahale etmiştir. Ancak devlet kapitalizmi olarak bilinen yaklaşım, bu ufak düzenleyici müdahalelerin yanında, devletin kendi işletmeleri (state enterprises) ile piyasada yer edinmeye başlaması ile vücut bulmuştur. Bu sistemde devlet politik gücü ile üretim sahasına girer, yatırımlarda bulunur. Önemli üretim araçlarının devletin elinde olduğu bu tür ülkeler “devlet kapitalisti ülkeler” (state capitalist countries) olarak ifade edilir(63).

Devlet kapitalizmi fikrinin ideolojik kökenleri 19. yüzyıla dayanmaktadır. Özellikle sosyal demokrasi anlayışı, devletin girişimci olarak piyasada yer edinmeye başlamasında büyük etkiye sahiptir. Sosyal demokrasinin özellikle, kapitalizmin tekrardan organize edilerek, devlet işletmelerinin ağırlıkta olduğu bir yapıyı kurmak isteği göze çarpmaktadır. Devlet işletmelerinde çalışanların maaşlarını yükseltme ve refah hizmetleri sunma aynı zamanda ülkeyi demokratik hale getirme çabaları gütmüşlerdir. Bu durumun, kendi sınıfsal güçlerini tahsis ve muhafaza etme amacı taşıdığı da tartışılmış, kimi örnekler bu tarihi gelişmeyi göz önüne sermiştir(63).

Devleti “Leviathan” olarak niteleyen çalışmasında Musacchio ve Lazzarini (2014), devletin ekonomideki dört statüsünü ve devlet kapitalizminin iki türünü aşağıda yer alan Şekil 3’deki gösterim metodu ile özetlemişlerdir(64).



Şekil 3. Ekonomik Sistemler ve Devlet Kapitalizmi(64)

Devletin baskın olarak rol aldığı ilk modelde, borsada devlet teşekkülleri büyük yer kaplamaktadır. Devlet azınlık durumunda kalan özel yatırımcılar üzerinde de kontrol gücünü mevcut tutmaktadır. İkinci modelde ise devlet ekonomi üzerindeki etkisini dolaylı yollardan kullanmaktadır. Bu modelde devlet özellikle, piyasada yer almasını istediği özel işletmeleri finansal olarak desteklemektedir. Nispeten devletin ağırlığının daha az görüldüğü bu sistemde, politik ilişkiler işletmelerin var olup olmayacağı noktasında hayati bir öneme sahiptir(64).

Nihai olarak kapitalizm ve komünizmin (kollektivizm) farklılaştığı temel noktalar, üretim faktörlerinin mülkiyeti noktasında belirlemektedir. Üretim faktörlerine bireylerin sahip olduğu kapitalist ülkelerde, mümkün olan tüm hizmetler ve üretim alanları piyasaya bırakılmaya çalışılır. Aynı şekilde girişimci olan veya bir girişimcinin işletmesinde ücretli olarak çalışan insanlardan sosyal hizmetler noktasında öz sorumluluklarını almaları beklenir. Bu öz sorumluluk bireyin yaşam davranışlarını şekillendirerek kendini hastalıklardan ve çalışmasına mani olacak engellerden korumanın yanı sıra, sağlık ve sosyal hizmetler maliyeti içinde önceden yatırımlar yapmasını bekler. Devletin sosyal transfer harcamaları yapması, insanları çalışmak yerine tembelliğe itecektir inancı mevcuttur(61). Toplumun organize olarak kendi ihtiyaçlarını gidermesi için yardım ve dayanışma kuruluşları oluşturması hayati olarak görülür. Komünist sistemde ise tüm mülkiyet haklarını elinde bulunduran devlet, sosyal refahı da kendi sorumluluğuna alır. İnsanların tüketim malzemeleri karne veya kupon usulü ile tedarik edilir. Bölge sosyal hizmet sorumluları ve hekimleri bireyin sağlık ve sosyal statüsünü sürekli olarak kontrol eder. Özgürlükler noktasında komünizm daha katı bir yapıya sahiptir. Ekonominin temel amacı polit büroyu ayakta tutmak olarak kurulmuştur. Dolayısı ile bu polit büro ideolojisi eğitim, sağlık ve sosyal her türlü yaşantıya yansıtılır. Sunulan hizmetlerin kapsamını ve içeriğini halk/toplum değil, polit büro belirler.

Liberal kapitalist teori ile komünist teorinin birçok yönden aynı unsurları hedeflemiş olması şaşırtıcıdır. İki teoride devletin etkisini ortadan kaldırmayı, bireysel özgürlüğü sağlamayı ve toplumsal sınıfları ortadan kaldırmayı hedef edinmiştir. Ancak Marksizm bu yapıyı proleter devrimine dayandırırken, liberalizm burjuva/kapitalist girişimciye dayandırmaktadır(36).

Teoride mükemmel olan bu yaklaşımlar dünya tarihinin, komünizmin bir çok uygulamasında diktatöryal bir sistem olarak şekillenmesine, kapitalizmin ise devlet ile olan ilişkilerden kaynaklı olarak sınıfsal farklılıklara şahitlik etmesine sebep olmuştur.

ANAYASAL HÜKÜMET SİSTEMLERİ

Dünya tarihi skolastik gücünü kullanarak büyük bir ekonomik yapı halini alan kilise ile mutlak iktidarın sahibi olmak isteyen kralların yarışına ve aynı zamanda bu iki iktidar odağının arasında sürekli bir çözüm yolu arayan burjuvaların çabasına tanık olmuştur. Özellikle Katolik kilisesinin ticareti ve zenginleşmeyi dine ve ahlaka aykırı olarak gören anlayışı burjuvanın kanayan yarası olmuştur. Kilisenin bu alanda kendi için yaratmış olduğu hegemonik gücü kırmayı başaran, hürriyet, adalet, özgürlük ve eşitlik gibi kavramları sistemli olarak ön plana çıkararak Protestan ahlakı, filizlerini Martin Luther'in Katolik kilisesine başkaldırısı ile vermeye başlamıştır. Burjuva bu yeni mezhep ile ticari hayatta daha rahat yer edinmeye başlamıştır(47). Ancak mutlak iktidar ile sürekli olarak zenginliğini paylaşma zorunluluğu da burjuvaların pek hoşuna giden bir durum değildi. Burjuva bu yüzden ticaret yapmak için vermiş olduğu emeği koruyacak, yasal sistemler peşine düşmüştür. Anayasacılık burjuvanın uzun süreler emek verdiği bir alan olmuştur. Bu standartları sağlayacak olanın “kuvvetler ayrılığı”(separations of powers) olduğu fikri genel olarak kabul görmüştür. İngiliz düşünür John Locke ve Fransız düşünür Montesquieu'nun adı ile özleşmiş olan kuvvetler ayrılığı, anayasal hükümet sistemlerinin belirleyicisi ve asli unsurudur(65). Anayasaların temel amacı, devleti, bireysel özgürlükleri engelleyebilme yetisinden mahrum bırakmaktır. Yani esasen anayasalar, devletin şeklini belirlemek ile beraber, devletin kısıtlanması fikrine de dayanmaktadır. Güçler ayrılığı ilkesi, devletin organlarının bireysel özgürlükler üzerinde tahakküm kuramayacakları bir yapıyı sağlamak için geliştirilmiş sistemli bir yaklaşımdır.

KUVVETLER AYRILIĞI KAVRAMI

Kuvvetler ayrılığı eski zamanlardan beri tartışılgen bir kavram olmuştur. Ancak bu kavramın tutarlı bir hükümet teorisi şeklinde ortaya çıkışı, kral-lordlar-halk karma yaşantısının ciddi çıkmazlara neden olduğu 18.yy İngiltere'sine dayanmaktadır. Güçler ayrılığı ile ilgili en bariz deneme ve çalışmaları, İngiliz ve Fransız kolonileri ile şekillenmiş olan Amerika Birleşik Devletleri'nde görülmüştür. Özellikle İngiliz hükümet sistemi alınan ilk örnekler arasında olmuş ve güçler ayrılığı İngiltere, Fransa ve Amerika için kurumsal ve anayasal gelişmenin zorunluluğu olarak görülmüştür(66).

Güçler ayrılığı devleti oluşturan yasama, yürütme ve yargı organlarının tek elde toplanmasını engelleme ve birbirinden bağımsız olarak işlemlerini sağlama üzerine kurulu bir teoridir. Yasama organı hukuki kuralları yaratma gücü, yürütme organı bu kuralların somut olaylar dahilinde uygulamaya konulması gücü ve yargı organı hukuki ihtilafları çözüme

kavuşturma gücüdür(65). Devleti oluşturan kuvvetlerin birbirinden farklı organlarda olması, tek bir organın çok fazla politik güce sahip olmaması, kuvvetlerin birbirlerini kontrol ederek dengelemeleri (check and balances) ve böylece bireysel hürriyetlerin muhafazası, kuvvetler ayrılığı ilkesinin temel noktalarıdır. Bu organların tek elde toplanması durumunda devlet diktatöryal bir yapıda olacaktır. Devlet bireysel özgürlüğü tahsis edebilmek ve rekabetin önünü açabilmek için, tek başına yüksek politik güce ulaşacak organların varlığına müsaade etmemelidir(67).

Kuvvetler ayrılığı denildiği zaman akla ilk gelen isim olan Montesquieu yönetim tarzlarını “despotizm”, “monarşi” ve “cumhuriyet” olarak üçe ayırmaktadır. Bu kategoriler kuvvet organlarının organizasyon şekillerine göre belirlenmiştir. Tek bir kişi ilan etmiş olduğu yasalara göre hüküm sürüyorsa bu monarşidir. Yasa oluşturulmadan keyfi olarak yönetiyor ise despotluktur. Cumhuriyet sisteminde, halk tüm yetkilerin sahibi ise demokrasi ancak sadece halkın bir kısmı bu gücü elinde bulunduruyor ise bu da aristokrasidir(68). Montesquie'nin demokrasi üzerine bir takım endişeleri vardır. Halkın yasama, yürütme ve yargı organları üzerinde iktidar kurmasının bozulmalara sebebiyet verebileceği inancı, onu daha çok aristokrasiye yakın tutmuştur. Montesquie demokrasinin ancak küçük boyutta kalan topluluklar için ideal olabileceğine inanmaktadır(66).

John Locke kuvvetler ayrılığı üzerine sistemli bir teori geliştirmemiş olmasına rağmen, yetkilerde keyfiyet durumunu incelemiş olması, onu bu alan için önemli hale getirmektedir. Locke oybirliği ve toplumsal sözleşme üzerinde durmuştur. Locke için bireysel özgürlükler ve özellikle mülkiyet hakkı önem arz etmektedir. Dolayısı ile bireysel özgürlükleri tahsis edebilecek sözleşme ve temsil gücü olan organları önermiştir(69). Devletin organlarının işlevlerini doğru olarak yerine getirebilmeleri, onların toplum tarafından seçilmiş ve görevlendirilmiş olmalarına bağlıdır. Kuvvet organlarının özellikle yasal düzenlemeler ile kontrol edilmeleri ve aynı zamanda desteklenmeleri gereklidir. Dolayısı ile John Locke için toplumsal oy birliğine ve yasalara dayalı olmak büyük öneme sahiptir. Ancak Locke yürütme erkinin, diğer erklerden bağımsız olarak hareket edebilmesi gerekliliğini de ifade eder. Yürütme erki sürekli olarak çalışmak durumunda iken, yasama erkinin karışıklıklara sebebiyet verecek düzeyde yasa yapması ve çalışması mantıklı değildir(70).

Kuvvetler ayrılığı ilkesinin tahsisi noktasında öne çıkan en temel faktör liberal ilkelerin mevcudiyetini mümkün kılmak olmuştur. Aynı zamanda devlet kavramının artık “refah devleti” kavramına denk sayılması, yürütmenin daha hızlı karar alabilmesini ve aktif olmasını zorunlu kılmıştır. Devleti oluşturan organların birbirinden bağımsız ve birbirlerini

dengeleyecekleri bir konumda olmaları, yürütmenin seçilmesini doğrudan halka indirmiş ve böylece bireysel özgürlük ve sorumluluk olgusunu ön plana getirmiştir. Ancak bu durum liberalizmin tek şartının sert kuvvetler ayrılığı olduğu düşüncesini doğurmamalıdır. En büyük liberal devletlerden biri olan İngiltere’de bu durum daha farklı gelişmiştir. Ancak bu ülkenin Sanayi Devrimini gerçekleştirmiş ve çok yoğun teamül ve ahlaki ilkelere sahip olduğu göz ardı edilmemelidir.

BAŞKANLIK SİSTEMİ

1789 yılında kurulmuş olan Amerika Birleşik Devletleri (ABD) başkanlık sisteminin ilk ve orijinal örneğidir. Benjamin Franklin, Alexander Hamilton, John Adams, John Jays, Thomas Jefferson, John Madison ve George Washington ABD’nin kurucu babaları (Founding Fathers) olarak çalışmaya başladıklarında, anayasal düzene sahip bağımsız bir yapı kurma amacı güttüklerini ifade etmişlerdir. İngiltere parlamenter sistemi tecrübesine sahip ve uzun süre İngiltere himayesinde olan Amerika topraklarında yaşayan bu insanların, parlamenter sistemin tersi istikamette kuvvetlerin sert ayrılığını en başından ilke edinmiş olmaları bir takım ekonomik ve siyasi olgulara işaret etmektedir. İngiltere’ye karşı verilen bağımsızlık savaşı oluşturulan 1787 anayasasında, monark yönetiminin getirmiş olduğu sıkıntıları göz önünde bulunduran kurucular, baskıcı valilik sistemini de göz önünde bulundurarak, yasama ve yürütme arasında bir denge arayışı içerisine girmişlerdir(71).

Kurucu babaların üzerinde önemle durdukları iki nokta mevcuttu. Birincisi krallık sistemine karşı olmalarıydı. Edinmiş oldukları tecrübeler onları bireysel özgürlük ve sorumluluk bilinci noktasında birleştirmişti. İkinci unsur devlet yönetiminde yürütmenin güçlü olması gereği idi. Amerikan Bağımsızlık Savaşı süreci, yürütmenin güçlü ve karizmatik olması, yasama ve yargı kuvvetlerinin birbirinden bağımsız olması gereği üzerine yoğunlaşmalarını sağlamıştır. Yürütme, yasama, yargı organlarının birbirinden bağımsız olması ve aynı zamanda birbirlerini frenleyecek konumda olmaları hem sert güçler ayrılığı ilkesini hem de denetim ve denge (check and balances) sistemlerinin ortaya çıkmasını sağlamıştır(72).

1787 yılında oluşturulan Amerika Anayasası’nda yeni devlet, federe ve federal olmak üzere ikili bir otorite yapısına sahip olarak dizayn edilmiştir. Federalizm, federal devleti oluşturan federe devletler ile kendisi arasında yetki ve otorite bölüşümünü sağlayan bir örgütlenme şeklidir. Amerikan Anayasası federal devletin ve federe devletlerin sahip oldukları yetkileri ayrı ayrı tanımlar ve yetki çakışmalarını önler. Ancak ABD’yi tümüyle temsil eden makam “Başkanlıktır”. Federal sistemin varlığı, ülke başkanlık seçiminin, başkanın temsiliyet

unsurunun ve gücünün aynı zamanda yasama organının örgütlenme şeklinin etkili belirleyicilerinden olmuştur. Federal hükümetin yetkileri temel olarak; devlet adına borçlanmak, dış borç vermek ve ödemek, savaş ilan etmek, vergi koymak, asker toplamak, emisyon, devletler arası ticari ilişkileri düzenlemek, dış ilişkileri yürütmek, adaleti tahsis etmek ve yeni federe devlet kabul etmek olarak düzenlenmiştir. Federe devletler ise, bölgesinde seçimleri yapmak, seçmenlerin niteliklerini belirlemek, mahalli teşkilatlar kurmak, genel kamu ahlakını ve güvenliğini muhafaza etmek, vergi koymak, mahkemeler kurmak ve genel refahı sağlamak olarak düzenlenmiştir(73). ABD'nin ilk uygulamasının ve daha sonra birtakım değişiklikler ile farklı uygulamalar geliştiren ülkelerin, başkanlık anayasal hükümet sistemi ile temel amaçları bireysel hak ve özgürlükleri temin etmek ve aynı zamanda bireysel sorumluluk unsurunu geliştirmek yönünde olduğu gözlenmektedir.

Başkanlık sistemi temel olarak hükümet organlarının birbirinden bağımsız olmasına dayanır. Özellikle yürütme organının siyasal sorumluluğu bulunmamaktadır. Çünkü yürütmeyi temsil eden “başkan” ile yasama organını oluşturan “meclis” (ülkelere göre tek ve çift meclisli yapılar mevcuttur) ayrı ayrı seçimler ile belirli bir süre için halk tarafından seçilirler. Birbirlerini denetleyebilecekleri mekanizmalar mevcuttur. Tüm organların görev alanları anayasa ile belirlenmiştir. Başkan yasama faaliyetlerine katılamazken, bazı durumlarda meclise/kongreye mesaj yollayabilmektedir. Bütçenin onaylanması için de kongrenin onayı gerekmektedir(74). Başkanlık sisteminde yasama ile yürütme organik ve işlevsel olarak birbirinden ayrılmıştır. İşlevsel ayrılık, iki organın birbirinden farklı faaliyet alanlarına sahip olmalarıdır. Bir taraf yasa yapar iken, öbür taraf yasaların tatbiki ile ilgilenmektedir. Organik ayrılık ise; yasama ve yürütme faaliyetlerini gerçekleştiren yapıların birbirinden bağımsız olmaları anlamına gelmektedir. Yasama yetkisi kongreye, yürütme yetkisi başkanlığa aittir. Yürütme tek başlı bir yapıdadır(75).

Amerika Birleşik Devletleri ile özleşmiş olan başkanlık sistemi, farklı ülkelerde tanımlanan klasik başkanlık sistemine uymayan bir takım uygulama şekilleri de bulmuştur. Örneğin Lübnan'da başkan/cumhurbaşkanı meclis tarafından seçilmektedir(76). Başkanlık sistemi ve parlamenter sistemin farklı unsurlarından oluşmuş bir hükümet sistemi olarak bilinen İsviçre'de çift meclisten oluşan bir Federal Meclis ve yürütme erkini elinde bulunduran Federal Konsey mevcuttur. Ancak başkanlık sisteminin aksine, Federal Konsey, Federal Meclis tarafından seçilir. Bu yönüyle “meclis hükümeti sistemine” benzerlik göstermektedir. Ancak konsey üyelerinin meclis içinden seçilmesi şart olmadığı ve yürütme organının yasama

organına karşı kollektif bir sorumluluğu olmadığı için başkanlık sistemi ile de benzerlik göstermektedir(77).

Başkanlık Sisteminde Yürütme Organı

Yürütme, başkanlık sisteminin temel yapıtaşdır ve güçlü bir konuma sahiptir. Yürütme organını temsil eden kişi “başkandır”(president). Başkanın yardımcıları ve bakanları (secretary) mevcuttur. Ancak yürütme organı başkanın şahsında belirmektedir(78). Başkanlık sisteminin öne çıkan özelliği, yürütmenin başı olan başkanın, belirli ve öngürülen süreler için doğrudan (seçim sistemleri değişmekle beraber) halk tarafından seçilmesi ve normal şartlar altında yargı organı tarafından görevden alınamaması veya istifaya zorlanamamasıdır(76). Yasama organından kaynaklı olmayan başkan, siyasi sorumluluğa sahip değildir. Başkan izlediği politikalar dolayısı ile meclis tarafından görevden alınamaz ve aynı şekilde başkan da meclisi feshedemez(79).

Amerika Birleşik Devletlerin’de başkan çok güçlü bir konumdadır. Ancak gücü anayasal düzene dayanmakta ve alt-üst sınırlar dahilinde icra edilmektedir. Başkanlık sisteminin en büyük göstergesi başkanlığın ülkeyi temsili ve gücü noktasında belirmektedir. Bu sistemde başkanın ülkenin yürütücüsü olması, temsili bir makama dayanmaz. Başkan yasama organı ile organik bağı bulunmayan bir noktadır. Çünkü doğrudan halk tarafından seçilen ve sadece yürütme yetkisi bulunan, yasama ile ilgili faaliyetleri yönlendirmeyen bir konumda yer almaktadır(76). Yürütme organını oluşturan başkan, hem devletin başı hem de hükümetin başıdır. Sahip olduğu yetkiler bakımından değerlendirildiğinde, iç ve dış politikada devletin hem görünen yüzü hem aksiyon alan tarafıdır. Devletin milli birliğinin temsilcisidir(80).

Başkan yürütme görevini yerine getirirken, yardımcı ve bakanlara sahiptir. Başkan kendi bakanlarını senatonunda oyuna sunarak kendi seçip, atar. İsteddiği zamanda görevden azledebilir. Dolayısı ile bakan kavramı parlamenter sistemdekinden çok farklıdır. Zaten bu yüzden “ministry” olarak değil, “secretary” olarak ifade edilir. Bakanlar yalnızca başkana karşı sorumlulardır. Dolayısı ile yasama organı olan senatoya karşı herhangi bir sorumlulukları veya bu yapı ile herhangi bir bağları mevcut değildir. Bakanlar esasen başkanın danışma kurulu olarak çalışırlar. Çünkü aldıkları kararların başkan için bir bağlayıcılığı yoktur. Yürütme adına atılan her adımdan başkan sorumlu olduğu için, nihai karar yetkisi başkanın kendisindedir(72).

Yürütme organının başı olan başkan gücünü seçim sisteminden almaktadır. Doğrudan veya kademeli olarak halk tarafından seçilen başkan büyük bir özgüven ve meşrutiyyet sahibi olmaktadır(80). Amerika Birleşik Devletlerinde başkan, iki dereceli bir seçim sistemi ile başa

gelmektedir. Siyasal partiler başkan adaylarını belirlemektedir. Bağımsız adaylar da başkan adayı olabileme hakkına sahiptirler. Her federe devlet kendi yaptığı seçim ile ikinci seçmen kurulunca oylanacak olan başkan adaylarını belirlemektedirler. İkinci seçmenler kurulu, her federe devletin kongrede sahip olduğu parlamenter sayısı kadar üye ile oluşur ve bu ikinci seçmen kurulu nihai başkanı belirler(71).

Başkanlık Sisteminde Yasama Organı

Amerika Birleşik Devletlerinde yasama organı “Senato” ve “Temsilciler Meclisi”nden oluşan “Kongre” olarak bilinmektedir. Bu durum federalizmin zorunlu kıldığı olduğu bir durumdur. Nüfus esasına dayalı olarak temsil gücü edinen Temsilciler Meclisi ile bütün eyaletlerin eşit oy hakkına sahip oldukları Senato hemen hemen eşit güçlere sahiptir. Bu durum bir meclisin yanlış karar almasını engelleyici en önemli unsurdur. Ancak Senato ile Temsilciler Meclisi’nin yetkileri birbirinden bazı noktalarda farklılaşmaktadır. Temsilciler Meclisinin yetki alanı en çok mali konularda belirlemektedir. Bütçe konusunda başkanın Temsilciler Meclisi ile uzlaşmaya çabalaması gerekmektedir. Aynı zamanda başkanın suçlanması (impeachment) olayı da Temsilciler Meclisinin yetkileri arasındadır. Senato ise özellikle başkanın aldığı birtakım kararları tatbik edebilmesi için onayını alması gereken bir yapıdır. Bu durum fren ve denge sisteminin temelini oluşturmaktadır.

Senatonun kurulmasında federe devletlerin nüfuslarına bakılmaksızın her devletten bir üye alınır. Temsilciler Meclisi ise nüfus esasına göre yapılan oran ile oluşturulur. Bir kişinin oy kullanabilmesi için kendisinin seçim listelerine başvurması gerekmektedir(72). Yasama organlarının seçimi dar bölge seçim sistemine göre yapılmaktadır. Senato üyeleri altı yıl görev yapmak üzere seçilirler ve yeni seçimlerde senatonun üçte biri seçimle değişir. Temsilciler Meclisinde ise seçimler iki yıl için yapılır ve bütün meclis yenilenir(81).

Anayasal sisteme göre Senato’nun başkanı, ABD başkan yardımcısıdır. Ancak uygulamada Senato da, Temsilciler Meclisi’nin yaptığı gibi kendine bir başkan seçmektedir. Meclislerin bünyelerinde, çalışmalarını kolaylaştırmak ve daha etkili hale getirmek adına komisyonlar kurulmakta ve süreçler bu araçlarla yürütülmektedir(72).

Kongre, federe devletlerin kendi anayasal haklarını ihlal etmeden her türlü yasal düzenlemeyi yapabilme yetkisine sahiptir. Kongre vergiler ile ilgili düzenlemeleri yapmak, kamu borçlarını düzenlemek ve ödemek, devletin savunmasını sağlamak ve aynı zamanda genel refah düzeyini yükseltmek ve korumak ile mükelleftir. Aile, borçlar, miras, güvenlik ve her türlü eğitim-öğretim hukuku federe devletlerin yetkisi altındadır. Temsilciler Meclisi temel

olarak mali konularda tam yetkilidir. Ayrıca başkanlık seçiminde yeterli çoğunluk sağlanamadığı zaman, başkanı en çok oyu alan üç aday arasından seçme yetkisi de Temsilciler Meclisine aittir. Senato mali konular ile ilgili kanun tasarısı veremez. Ancak Temsilciler Meclisinin yapmış olduğu yasaları onaylayıp onaylamamak kendi takdirindedir(81) Kongre aynı zamanda bir denetleme ve araştırma kurulu olarak da çalışmaktadır. Kongre yasalar üzerine araştırmalar yaparak gelişime önayak olmaya çalışır. Kongrenin denetleme yetkisi başkan ile olan ilişkilerde bir frenleme sistemi olarak çalışır. Kongre yolsuzluklar üzerine çalışır ve yeri geldiği zaman başkan suçlama (impeachment) yetkisine sahip bir yapıdır(71).

Başkanlık Sisteminde Yargı Organı

Başkanlık sisteminde yargı organı büyük bir öneme sahiptir. ABD’de Federal Yüksek Mahkeme anayasanın teminatı olarak görülür. Yargı tamamen bağımsız olarak çalışır ve yargı üyeleri esasen ömür boyu olmak üzere bu göreve atanırlar. Yargı organı kanunlar doğrultusunda yargılama ve hüküm verme işlemini gerçekleştirirken, yasa yapma sürecine katılamaz(82). Amerika Birleşik Devletleri sistemi ile anılan “check and balance” (fren ve denge) sistemi yargı noktasında da etkisini göstermektedir. Bir karşılıklı saygı yasası olarak kabul edilen bu ilke, yasamanın yargı süreçlerine saygı duymasını sağlamaktadır. Kongre aksi istikamette yapabileceği birçok işlemde bu ilke aracılığı ile vazgeçer. Yasama için geçerli olmasa bile, yargı organı konumu itibari ile yürütmeden üstün olarak kabul edilir. Yargıçların herhangi bir politik/siyasi süreçten etkilenmeleri istenmez(83). Yüksek mahkeme üyeleri, yasaları anayasaya uygunlukları açısından denetleyip, kararlara karşı çıkma hakkına sahiptirler. Anayasa’nın günün ihtiyaçlarına göre yorumlanmasına da katkı sunar, yasama organını da destekler bir konumda yer almaktadır(84).

ABD Yüksek Mahkemesi’nin dokuz üyesini başkan Senato’nun onayı ile birlikte atar. Ömür boyunca çalışmak üzere atanan bu üyeler başkan’ın etkisinde kurtulmaktadırlar. Ancak kötüye kullanım ve yozlaşma durumlarında Kongre, ilgili üyenin ihraç işlemini gerçekleştirebilmektedir(81).

YARI BAŞKANLIK SİSTEMİ

Yarı Başkanlık Sistemi, başkanlık ve parlamenter sistemlerinin birtakım özelliklerini bir araya getiren bir sistem olarak belirmektedir. Yarı başkanlık sistemi bünyesinde, belirli bir süre için direkt veya popüler sistem ile seçilen bir başkan (president), farklı bir pozisyona sahip bir başbakan (prime minister) ve başbakan ile birlikte yasama organına karşı sorumlu olan bir kabine yer almaktadır(85).

Yarı başkanlık sistemi, anayasal yapısı itibari ile uzun süreler tartışılmalıdır. Çünkü başkan, başbakan ve kabinenin ilişkileri başkanlık ve parlamenter sistemlerinin içerdiği yapıya tam olarak uymamakta ve bu sistemin anlaşılmasını zorlaştırmaktadır. Maurice Duverger bu sistemi ilk olarak tanımlamaya çalışmış araştırmacılardan biridir. Duverger'e göre başkanlık sistemini üç ana unsur tanımlamaktadır(86);

1. Cumhuriyetin başkanı genel oylar ile doğrudan seçilir
2. Başkan güçlü bir konuma ve yetki alanına sahiptir
3. Aynı zamanda başkanın karşısında , parlamento karşı çıkmadığı sürece aktif olarak çalışan başbakan ve bakanlar mevcuttur.

Giovanni Sartori yarı başkanlığı tanımlamaya çalışmış bir diğer isimdir. Sartori'nin tanımında ana noktalar şu şekilde belirtilmiştir(87);

1. Doğrudan seçilen başkan yürütme gücünü başbakanla paylaşmak zorundadır.
2. Başbakan mevcudiyetini parlamentonun desteğine ve onayına borçludur
3. Başkan parlamentodan bağımsız bir konumdadır

Yarı başkanlık sisteminin gelişimi incelendiği zaman ilk uygulamaların Temmuz 1919 yılında Finlandiya'da ve Weimar Cumhuriyetinde gerçekleştiği görülmektedir. 1960'lı yıllara kadar yalnızca beş ülkenin yarı başkanlık sistemine sahip olduğu ifade edilmektedir. 1960'larda Fransız ve İngiliz kolonilerinde meydana gelen kopmalar parlamenter ve başkanlık sistemlerinin bir takım özelliklerinin biraraya gelmesine neden olmuştur. Bu durum yarı başkanlık sisteminin yavaşta olsa yayılmasını sağlamıştır. Fransa 1962 yılında yarı başkanlık sistemine geçiş yapmıştır. 1976 yılında ise Portekiz bu sistem ile yönetilmeye başlamıştır. Avrupa ülkelerindeki bu yayılmaya tesir eden ana sebep, zaten parlamenter tecrübeye sahip bu ülkelerin acil durumlarda çabuk karar alabilecek daha aktif bir yürütmeye ihtiyaç duymaları idi. Yarı başkanlığın ülkeler arasında asıl ilerlemesi 1990'lı yıllarda meydana gelen dalga ile olmuş ve 1992 yılına kadar 29 ülke daha yarı başkanlık sisteminin prensiplerini benimsemiştir. 1995 yılında Azerbaycan ve Ermenistan yarı başkanlık sistemine geçiş yapmıştır. Bu durum Sovyetlerden ayrılıp kendi bağımsız anayasalarını şekillendirdikleri tarihe denk gelmektedir. 2000'li yıllara gelindiği zaman yarı başkanlık sistemi daha da yayılmaya devam etmiş, Madagaskar, Nijer, Angola gibi ülkeler de bu sistemi kullanmaya başlamıştır. 2007 yılında Türkiye'de yapılmış olan anayasal değişiklik ile, ülkemizde yarı başkanlık sistemine geçiş yaptığı kabul edilmektedir(85).

Komünizm sonrası devletler demokratikleşme ihtiyacını yarı başkanlık sistemi ile gidermeye çalışmışlardır. Komünist sistemden miras kalan güçlü lider anlayışı, yeni sistemlerde güçlü bir yürütmeye olan inancı güçlü tutmuştur. Böylece post-komünist ülkeler, yürütmenin gücünü tahsis ettiği, demokratik bir sisteme kavuşmuşlardır(88).

Robert Elgie, yarı başkanlık sistemlerini ortaya çıkış temellerine göre sınıflandırmıştır. Bu sınıflandırmada özellikle Doğu Avrupa, post- Leninist ülkeler ve post-kolonyal ülkeler temel sütunları oluşturmuştur. Robert Elgie aynı zamanda post-Leninist ülkeleri, “Doğu Avrupa Uydu Devletleri”, “Sovyet Sonrası Devletler” ve “Asya” devletleri olarak üçe ayırmıştır. Post – kolonyal ülkeleri de; “Fransızca Konuşanlar”, “Portekizce Konuşanlar” ve “Diğerleri” olarak sınıflandırılmıştır. Elgi’nin ayrıntılandırılmamış sınıflandırması Tablo 1’de gösterilmektedir(85).

Tablo 1. Robert Elgie’nin Yarı Başkanlık Sistemi Sınıflandırması(85)

Grup	Ülke	Tarih
Doğu Avrupa	Avusturya	1929
	Finlandiya	1919
	Fransa	1962
Doğu Avrupa	İzlanda	1944
	İrlanda	1937
	Portekiz	1976
	Bulgaristan	1992
	Hırvatistan	1991
	Makedonya	1991
	Polonya	1990
	Romanya	1990
Slovakya	1999	

Tablo 1(devamı). Robert Elgie'nin Yarı Başkanlık Sistemi Sınıflandırması (85)

Post Leninist	Slovenya	1992
	Azerbaycan	1995
	Belarus	1996
	Gürcistan	2004
	Kazakistan	1995
	Litvanya	1992
	Rusya	1993
	Ukrayna	1996
	Cezayir	1989
	Burkina Faso	1970
Post Kolonyal	Kamerun	1991
	Çad	1996
	Niger	1991
	Mali	1992
	Tunus	1988
	Angola	19921
	Mısır	2005
	Singapur	1991
	Sri Lanka	1978
	Yemen	1994
Diğer	Türkiye	2007
	Peru	1980

Yarı Başkanlıkta Yürütme

Daha önce de bahsedildiği gibi yarı başkanlık sisteminde yürütme başkan ile başbakan arasında bölünmüş durumdadır. Bu yürütme ikili bir otorite hattı oluşturmaktadır. Başkan (cumhurbaşkanı) ve başbakan ile kabinesi arasındaki güç dağılımını belirlemek özellikle önem ve sorun teşkil eden alanlardan biridir. Parlamenter ve başkanlık sisteminin aksine bu durum yarı başkanlık sisteminde tam net değildir. Ancak yarı başkanlık sisteminin temel omurgası, gücün keyfi olmaması ve hiçbir organın diğeri üzerinde sürekli ve kesin bir tahakküm kuramaması ilkesidir(89).

Yürütmenin bir kanadını oluşturan başbakan aynı zamanda yasama organına karşı da sorumludur. Uygulamada genellikle doğrudan halk tarafından seçilen başkan/cumhurbaşkanı, kabine içerisinden başbakan ve bakanları atar.Fransadaki uygulamada cumhurbaşkanı, başbakan ve bakanları atamakta ancak görevlerine son verememektedir. Cumhurbaşkanının elindeki en önemli koz, hükümet tarafından verilen kararları onaylamayarak, hükümeti istifaya zorlayabilmesidir. Başbakan esasen hükümeti değil, hükümetin faaliyetlerini yöneten bir makamda yer alır. Özellikle Fransa sisteminde, yürütme gücü çoğunlukla cumhurbaşkanının elinde toplanmıştır(90).

Yarı Başkanlıkta Yasama

Yasama organı kimi ülkelerde iki meclisten oluşurken, kimi ülkelerde tek meclisli bir yapıya sahiptir. Fransa’da yasama organı “Millet Meclisi” ve “Senato” dan oluşmaktadır. Etkin olarak işleyen meclis Millet Meclisidir. Senato bu meclisin gölgesinde kalmaktadır(90).

Yarı başkanlık sistemini özellikle parlamenter sistemden ayıran bir özellik yasama ve yürütme ilişkisinde ortaya çıkmaktadır. Bu sistemde de başkanlık sisteminde olduğu gibi, Cumhurbaşkanı tarafından atanan bakanın, meclis görevi sona ermektedir. Yasama organı, başbakanın kabinesine meşruluk kazandıran yapıdır. Başbakan ve kabinesi meclise karşı sorumlulardır. Meclisten güven oyu alınmaması durumunda mevcut kabine istifa etmek zorunda kalmaktadır(88).

Fransa’da yer alan uygulamada ilkesel olarak iki meclis eşit yetkilere sahiptirler. Bu durum kimi zaman aksaklıklara yol açtığı için, ivedilikle yasa çıkarma yöntemi geliştirilmiştir. Bu durum, hükümet tarafından verilen bir tasarının, komisyonda görüşüldükten sonra, Senatoya sunulmadan Millet Meclisinde kabul edilmesi şeklinde uygulanmaktadır(88).

Yarı Başkanlıkta Yargı

Yarı başkanlık sisteminin en tutarlı uygulayıcısı olan Fransa'da anayasal yargı "Anayasa Konseyi" tarafından gerçekleştirilmektedir. Anayasa Konseyi, düzenlemelerin anayasaya aykırı olup olmadığını incelemesinin yanı sıra, meclisin feshi durumunda cumhurbaşkanına danışmanlık hizmeti de sunmaktadır(88). Fransa'da hakim ve savcılar cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Aynı zamanda Anayasa Konseyi başkanı da cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Fransa'da farklılaşan bir uygulama alanı, eski cumhurbaşkanlarının, ömür boyu anayasa konseyi üyesi olarak görev yapabilmeleridir(91).

Yarı Başkanlık Sistemi ile İlgili Olumlu ve Olumsuz Taraflar

Yarı başkanlık sisteminde bazı çıkmazlara sebep veren en önemli durum, cumhurbaşkanı ile başbakanın farklı partilerden gelmesi sebebi ile anlaşmazlıklara düşmesi durumudur. Cumhurbaşkanı halk tarafından doğrudan seçilmesi dolayısıyla güçlü ve meşru bir konum kazanmaktadır. Yürütme sürecinde bu gücü aktif olarak kullanma isteği ve eğilimi her zaman mevcut olmuştur. Fransa'da bu duruma geliştirilmiş teamüller ile çözüm üretilmiştir. Kohabitasyon olarak isimlendirilen, ayrı partilerden gelme durumunda, cumhurbaşkanı daha çok dış ilişkiler ve milli politikalar ile ilgilenirken, iç politikaların ise başbakan ve kabinesine bırakılması yoluna gidilmiştir(92). Yarı başkanlık sistemi ile ilgili ifade edilen endişelerden bir diğeri, halk tarafından seçilen devlet başkanının, yetkisini aşmaya ve hukuk kuralları hiçe saymaya meyil etme ihtimalidir. Kabine ile cumhurbaşkanının aynı parti kökenli olmaları başkanın konumunu daha da güçlendirebilecek bir unsur olarak ifade edilmektedir(88).

Yarı başkanlığın sunduğu avantajlar arasında öncelikle güçlü bir devlet başkanlığının varlığının, hükümetlerin istikrarsız olma ihtimallerine karşı sorunlara hızlı ve etkili bir şekilde müdahale edilmesini mümkün kılmasıdır. Bu unsur, parlamento ve hükümetin bölündüğü ve istikrarsız olduğu durumlarda, devletin meşruiyetine devamlılık sağlayan bileşenlerden biri olmaktadır(88). Aynı zamanda yarı başkanlık sistemi, güçler arasında işbirliğini ve yetki paylaşımını zorunlu kılan bir yapı olmasından dolayı, çatışmaları belli oranlarda engelleyebilmektedir(85).

Başkanlık, Yarı Başkanlık ve Parlamenter Sistemin Karşılaştırılması

Başkanlık sistemini parlamenter sistemden farklılaştıran temel unsur yürütmenin gücü ve temsiliyet durumu noktasında belirlemektedir. Başkanlık sistemi yürütme organına ciddi yetkiler bahşetmektedir. Yürütme organı yasama organından kaynaklanmamaktadır. Daha açık bir ifade ile, başkan halk tarafından seçildiği ve yasama organı tarafından kısıtlanıp görevden

alınmadığı için bu organlar birbirinden bağımsız olarak çalışmaktadır. Yürütme organını oluşturan unsurlar (başkan, bakanlar, yardımcılar) yasama ile bir bağıları var ise bunları kesmek durumundadırlar. Başkanın kabine üyeleri aynı zamanda yasama organının üyeleri olamazlar. Kuvvetler ayrılığının en bariz şekilde görüldüğü hükümet sistemi bu özelliklerden dolayı başkanlık sistemidir. Parlamenter sistemde bu durum başkanlık sisteminin tam tersidir. Yasama organı olan mecliste çoğunluğu oluşturan siyasi parti, aynı zamanda hükümeti de kurmakta ve dolayısı ile yasama organından kaynaklı bir yürütme organı oluşmaktadır. Devletin başı olan cumhurbaşkanı bu sistemde meclis tarafından seçilir(76). Cumhurbaşkanı başkanlık makamı ile kıyaslandığı zaman daha az yetkiye sahip, tüm partilere eşit uzaklıkta olması beklenen, çoğunlukla temsili bir makam konumundadır. Yarı başkanlık sisteminde, cumhurbaşkanının konumu, parlamenter sistemden farklılaşarak, daha meşru ve sembolik olmanın ötesinde daha aktif ve güçlü bir konuma yerleşmektedir. Yürütme iki başlı bir yapı kazanmakta ve devlet başkanı/cumhurbaşkanı tarafından atanan bakanlar, yasama organı ile olan ilişkilerini kaybetmektedir.

Parlamenter sisteme yönelik en büyük çıkmaz, yürütmenin de yasamadan kaynaklı olmasıdır. Millet Meclisinin'de çoğunluğu oluşturan siyasi parti, aynı zamanda hükümeti de kuracak ya da en azından yürütme üzerinde büyük bir etkiye sahip olacaktır. Bu durum güçler ayrılığı ilkesine büyük oranda zarar vermektedir. Güçler arasında denge mekanizmalarının noksan oluşu da, cumhurbaşkanlığı ile hükümet arasında sürtüşmelerin doğmasına ve süreçlerin sekteye uğramasına sebep olabilmektedir. Aynı zamanda, parlamenter sistemde yürütmenin seçilmesi sürecine halkın doğrudan herhangi bir etkisi olmamaktadır. Dolayısı ile yürütme organı, yasamaya karşı sorumlu bir konumda yer almakta ve meclisin güvenoyu ile işlerlik kazanabilmektedir(93). Bu durumda mecliste nicel olarak baskın bir grup oluşturmayı başaran siyasi partinin, hem yasamayı hem de yürütmeyi kontrol ederek, güvenoyu sorunu yaşamayacağı ancak bu durumun güçler ayrılığı ve bireysel özgürlükler ilkesine zarar vereceği gözlemlenebilecek bir olgudur.

Başkanlık, yarı başkanlık ve parlamenter sistemin özellikle, bürokrasinin ağırlığı ve çalışma sistemi bakımından değerlendirilmesi önemlidir. Bu durum ülkelerin demokratik olma ya da olmama bakımından iki şekilde sınıflanabileceğine yönelik bir yaklaşımı ifade eder. Bürokrasinin çok yoğun bir yer kapladığı ve işlemlerde hantallığın olduğu bir hükümet sistemi, demokratik olmaktan uzaklaşacaktır. Bugün demokratik olarak nitelenen ülkelerde, devlet müdahalesi asgari düzeye inmiş, bireysel hürriyetler geniş bir perspektifte tanımlanmıştır. Bürokrasi ve devlet yönetiminin ekonomik hayatta büyük bir yer kaplaması, ülke kaynaklarını

büyük oranda kendi lehine kullanmasına ve vatandaş ile devlet arasında bir güvensizlik doğmasına sebep olmaktadır. Bu durumun ileri safhası diktatörlük veya komünist bir rejim şeklinde tezahür etmektedir. Özellikle yürütmenin ve yasamanın neredeyse bir olduğu rejimlerde, yargı organı da yürütme tarafından etkiye maruz kalmakta ve güçler ayrılığının tahsisi güçleşmektedir. Dolayısı ile ülkelerin, güçler ayrılığını, bireysel hürriyetleri ve hükümetlere olan güveni tahsis edebilmesi için, toplumun ekonomik olarak önünün açılması ve vatandaşların devlet için değil, devletin vatandaşlar için varolduğu fikrinin benimsenmesi gerekmektedir(94).

SAĞLIK KAVRAMI VE ÖZELLİKLERİ

Dünya Sağlık Örgütü(DSÖ) tarafından, “yalnızca hastalık ve sakatlığın olmayışı değil, aynı zamanda fiziksel, ruhsal ve sosyal yönden tam bir iyilik hali” olarak tanımlanan sağlık kavramı, bir takım kendine has özellikleri içinde barındırmaktadır. Piyasada sunulan herhangi bir hizmete benzemeyen sağlık hizmetleri öncelikle hizmeti sunan ve alan arasındaki ilişki noktasında farklılaşmaktadır. Hizmeti alan taraf genellikle, piyasa şartlarına ve alacağı hizmete yönelik daha noksan bilgiye sahiptir. Bu durum “bilgi asimetrisi” olarak ifade edilmektedir. Bilgi asimetrisi piyasa işleyişinde sağlık hizmet sunucusunu, hizmet alıcının tercihlerini belirler bir konuma getirmiştir. Normal piyasada bireyler kendi tercihleri ve davranışları neticesinde alışveriş unsurunu gerçekleştirirken, sağlıkta hizmetin boyutunu ve içeriğini büyük oranda hizmet sunucu belirlemektedir(95).

Sağlık hizmetlerinin bir diğer özelliği olan, “belirsiz talep” bireylerin ihtiyaçlarının ne zaman vuku bulacağına dair öngörülerini zayıflatmaktadır. Hastalık veya sakatlığın ne zaman doğacağı belirsiz olduğu için, bireylerden hastalık ve sakatlık durumunda oluşacak zararın önceden karşılanması ve kendilerini koruma altına almaları istenir. İşte bu da sağlık sigortalarını zorunlu kılan faktörlerden biridir. Aynı zamanda bireyler sağlık hizmetlerine ne zaman ihtiyaç duyacaklarını bilememelerinin yanı sıra, ihtiyaç duydukları anda bu hizmetin mali olarak ne kadar yük getireceğini de tahmin edememektedirler. Sağlık hizmetleri yoğun emeğin yanı sıra yoğun teknoloji de içerdiği için oldukça pahalı hizmetlerdir. Sağlık sigortaları sağlık hizmet piyasasını, diğer piyasalardan farklılaştırmaktadır. Alıcı ile satıcı/sunucu arasında yer alan sigortalar sağlık hizmetlerinde bir üçüncü taraf rolü oynamaktadırlar. Hekimden veya sağlık kuruluşlarından aldığı hizmetin bedelini sigortalar aracılığı ile ödeten bireyler, farklı yasal standartların ve prosedürlerin varlığına ihtiyaç duyarlar. Bu gereksinimler sonucu bir sağlık sistemi de temel olarak hizmet alıcı, hizmet sunucu ve hizmetin bedelini ödeyiciler

şeklinde üç yapıdan oluşan bir sistem olarak vuku bulur. Bu yapının üstünde yer alıp sistemi makro olarak yöneten kesim ise, sağlığın politika boyutunu oluşturmaktadır(96).

Sağlık hizmetleri temel olarak dört alana ayrılır; koruyucu, tedavi edici, rehabilite edici sağlık hizmetleri ve sağlığın geliştirilmesi hizmetleri(96). Bu alan esasında politik olarak bir kaynak tahsisi kararıdır. Her kaynak tahsisi süreci bir önceliklendirme ve bölümlendirme gerektirir. Önceliklendirme süreci ve türleri Tablo 2’de görüldüğü gibidir(97).

Tablo 2. Önceliklendirme Basamakları ve Örnekleri (97)

	DIŞSAL ÖNCELİK BELİRLEME	İÇSEL ÖNCELİK BELİRLEME
MAKRO DÜZEY	Sağlık harcamaları konusunda devlet tarafından karar verilir.	Sağlık politikaları belirlenir
MESO DÜZEY	Hastane bir takım faaliyetlerinin devamı veya sonlandırılması ile ilgili karar verir	Hastane daha ucuz ekipman almaya karar verir
MİKRO DÜZEY	Doktor hasta ile ilgili öncelikleri belirler	Doktor tedavi için daha ucuz bir yöntem seçer
HASTA DÜZEYİ	Hasta hizmet alıp/almama kararını verir	Hasta daha pahalı hizmet yerine devlet hastanesinde daha ucuza hizmet alma kararını verir.

Sağlık hizmetleri, içinde barındırdığı aciliyet ve ertelenemezlik özelliği sebebi ile 24 saat olarak sunulur. Bu yüzden personelinin kendine has çalışma şekilleri ve özellikleri mevcuttur. Aynı zamanda sağlık hizmetlerinde uzmanlık alanları çok fazla sayıdadır. Bu uzmanlık alanlarının “matriks” bir yapı içerisinde güdümlü olarak çalışması, birer “proje” olan her hastanın veya hizmet alıcısının işlemlerini başarı ile yerine getirmesi gerekmektedir(98).

Sağlık hizmetlerinin birçok alan ile işbirliği halinde sunulması gerekmektedir. Çünkü bireylerin sağlık statüsünü belirleyen tek unsur sağlık hizmetleri değildir. Aynı zamanda bireyin yaşadığı çevrenin özellikleri, bireyin yaşam alışkanlıkları, toplumun kültürel yapısı, nüfusun özellikleri sağlık statüsünü şekillendiren faktörler arasında yer almaktadır. Dolayısı ile sağlık hizmetlerinin toplumsal işbirliği örgütleri, yerel yönetimler, sosyal güvenlik kurumları ve uluslararası organizasyonlar ile işbirliği veya iletişim halinde olarak sunulması gerekmektedir(99).

SAĞLIK POLİTİKALARI

Politika, ülke bazında incelendiği zaman, ülkenin ulaşmayı istediği amaçları ve bu amaçlara götüreceği yolların dizayn edilmesini ifade etmektedir. Sağlık politikası, sağlık hizmetlerinden güdülen amacın ve sağlık hizmetlerinin nasıl bir yapı içinde sunulacağını belirlemesi sürecidir. Sağlık politikası kavramı temel olarak içinde sağlık örgütlenmesini ve finansman sistemini içermektedir. Bir sağlık sisteminden beklenen tüm vatandaşlarına ulaşılabilir, hakkaniyetli ve insan onuruna yakışır bir sağlık hizmeti sunabilmesidir. İşte sağlık politikaları bu amacı gerçekleştirmek için plan ve programların hazırlanıp, uygulanmasını ifade eder(96).

Sağlık Sistemi

Bir sağlık sisteminde öncelikli olarak ortaya çıkan alan sağlık hizmetlerinin örgütlenme şeklidir. Bu noktada mülkiyet kavramı öne çıkmaktadır. Kolektivist sistem - ki komünist yapı olarak da bilinir- mülkiyetin tamamen devleti yöneten otoritenin elinde olduğu bir yapıyı ifade etmektedir. En bariz uygulama alanını, Semashko'nun sağlık bakanı olması ile Sovyet Rusya'da bulan bu sistem neredeyse tamamen koruma hizmeti sunmaktadır(100). Semashko'nun hedefi olan herkese ücretsiz, kaliteli ve eşit hizmet sunma ilkesi koruyucu hizmetler çevresinde şekillenmiştir. Esasen ekonomik yaşamın getirmiş olduğu şartlar, koruyucu hizmetin efektif olarak verilmesini kolaylaştırmaktaydı. Yoğun kontrol altında ilerleyen sosyal ve ekonomik yaşam içerisinde bireylerin yaşam davranışlarını düzenlemek ve sağlık alışkanlıklarını kazandırmak daha kolay şekilde gerçekleşmekteydi(101). Günümüzde koruyucu hizmetten istenen çıktının elde edilememesinin en büyük sebeplerinden biri, daha bireysel davranan kişilere bu davranışların benimsetilmesinin pek de mümkün olmamasıdır. Semashko'nun sisteminde kollektif çalışılan yerlerde bulunan "sanitasyon" merkezleri, "dispanserler" ve özellikle "çocuk-kadın" poliklinikleri hizmet sunumunun temel aktörleri olmuşlardır(102).

Serbest piyasa durumunda ise farklı uygulamalar yer edinmiştir. Özellikle bilinen iki büyük liberal ülke olan İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) sağlık hizmetleri sunumunda farklı aktörler rol almaktadırlar. Ancak serbest piyasa genelde bireysel sorumluluk anlayışını sağlık hizmetlerine de yansıtır. Bireylerin daha özgür ve serbest davranabildikleri bir sistem içerisinde sağlıkla ilgili beklenti ve tercihleri de farklılaşmaktadır. En önemli ilke olan maliyetlerde görünürlük ve şeffaflık ABD'de en uç noktada değerlendirilmiş ve kamu sigortaları asgari düzeyde tutulmuş, İngiltere'de ise vergi ile finansman tercih edilmiş ancak

sağlık hizmet sunucuları birinci basamakta işletme mantığı ile kurulmuştur. Serbest piyasa sağlık hizmetlerinin temel özelliği, sağlık hizmetlerini ücretsiz sunma üzerine bir yapının hiçbir şekilde mevcut olmamasıdır. Avrupa’da yer alan bir takım liberal ülkeler de sağlıkta sosyal sigorta uygulamalarını tercih etmişlerdir. Ancak uygulamalar arasında farklılıklar mevcuttur. Aynı zamanda hizmeti sunan kurumların mülkiyet yapıları birinci basamaklar da genel olarak özel tercih edilirken, hastaneler de kamu/özel karışımı tercih edilmektedir(103).

	Mülkiyet Yapısı	
	<i>Birinci Basamak</i>	<i>Hastaneler</i>
Kanada	<i>Özel</i>	<i>Kamu/Özel</i>
İngiltere	<i>Çoğunlukla Özel</i>	<i>Çoğunlukla Kamu</i>
Fransa	<i>Özel</i>	<i>%67 Kamu,</i>
Almanya	<i>Özel</i>	<i>%50Kamu %50 kar amacı olan ve olmayan özel</i>
ABD	<i>Özel</i>	<i>%70 kar amacı olmayan, %15 kamu, %15 kar amacı olan</i>
Japonya	<i>Çoğunlukla özel</i>	<i>Çoğunlukla özel(kar amacı olmayan)</i>
Norveç	<i>Özel</i>	<i>Kamu</i>

Tablo 3. Sağlık Hizmetlerinin Ülkelere Göre Mülkiyet Yapısı (104)

Sağlık Finansmanı

Sağlık finansmanı, bireylerin sağlık hizmetlerinin maliyetlerini nasıl karşıladıkları ve hizmet sunucularına hizmetin bedelinin nasıl ödendiğini belirlemektedir. Sağlık hizmetlerinin finansmanı için kullanılacak bazı yöntemler mevcuttur. Cepten ödeme sağlık hizmetleri için pek uygun bir metod olmadığı için, genelde gerçekleştirilecek riskler için önceden bedel ödemeye dayanan sistemler kullanılmaktadır. Aynı zamanda illegal olarak gerçekleşen, masa altı veya zarf ödeme olarak bilinen informal ödemeler de, sağlık sisteminde istenmeyen yozlaştırıcı uygulamalar arasındadır(97).

Sağlık hizmetlerinin vergiler aracılığı ile finanse edilmesi ilk seçeneklerden biridir. Vergiler ile finansman genelde Beveridge olarak bilinen finansman sistemidir. İngiltere’de William Beveridge önderliğinde sunulan sağlık tasarısı sonrası bu ad ile bilinir olmuştur. Bu sistemde sorun teşkil eden alan, genel olarak toplanan vergilerin alternatif kullanım alanlarının da olmasıdır. Ülkenin güvenlik, savunma, alt yapı gibi hizmetleri içinde vergiye ihtiyaç duyması tek başına bir finansman modeli olarak kullanılmasını zorlaştırmaktadır. Bir diğer sistem sağlık sigortacılığı ile finansman modelidir. Bu modelde temel olarak iki tür uygulama görmek mümkündür: özel sağlık sigortacılığı ve sosyal sağlık sigortacılığı (96).

Özel sağlık sigortacılığının en bariz özelliği prim tutarlarını aktüeryal hesaplar ile belirlemesidir. Özel sigortacının ayakta kalabilmek için kar etmesi gerekliliği, bu sistemde sigorta satın almak isteyen bireylerin taşıdığı risklerin (cinsiyet, yaş, önceden kalma sağlık göstergeleri, aktivite durumu, sigara kullanma durumu vb.) belirlenmesi ve buna göre prim tutarının hesaplanması ilkesini doğurmuştur. Özel sağlık sigortası, önceden ödenmiş prim karşılığı olarak belirlenen hizmet paketini, poliçe geçerlilik süresi boyunca ilgili kişiye sunmak durumundadır. Sosyal sağlık sigortacılığı ise, primlerin gelir gruplarına göre belirlenmesi esasına dayanır. Aktüeryal hesaplara dayanmadığından dolayı, riski yaymak için tüm nüfusu kapsam altına almaya çalışır ve zorunlu bir niteliktedir. Aynı zaman da sosyal sigorta standart bir paket ile hizmet sunar. Sosyal sağlık sigortacılığı Almanya’da Bismarck’a dayanmaktadır(97).

Sosyal sağlık sigortacılığında farklı uygulamalar mevcuttur. Örneğin Almanya’da zorunlu sosyal sağlık sigortası olmasına rağmen, birbiri ile rakabet halinde olan birçok sigorta primi toplayıcısı mevcuttur. Bu piyasada bir rekabetin doğmasını sağlamaktadır. Türkiye’de ise yalnızca Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) bu işlemi gerçekleştirmektedir ve tüm sorumluluğunu üzerine almış durumdadır. Bir başka uygulama ise Japonya’da görülen, bölgesel temelli sigorta anlayışıdır. Birden fazla prim toplayıcı vardır ancak bunlar rekabet halinde değildir. Yalnızca bölgesel olarak ayrılmışlardır(104).

Tablo 4. Sağlık Hizmetlerinin Finansmanının Ülkelere Göre Farklılıkları (104)

	Kamuya Ait Yapılanma	Kamu Finansmanı
<i>Kanada</i>	Bölgesel kamu sağlık sigortaları (prim toplayıcılar özel)	Bölge ve federal vergiler
<i>İngiltere</i>	Ulusal Sağlık Hizmetleri (NHS) ve Clinical Commissioning Groups	İl ve federal düzeyi vergiler
<i>Almanya</i>	Çok sayıda rekabet eden sigorta acentesi şeklinde zorunlu kamu sigortası	İşçi ve işveren maaşlarından kesintiler
<i>Fransa</i>	Zorunlu kamu sağlık sigortası	İşçi ve işverenden kesintiler, genel vergi gelirleri, vergilerden sağlığa tahsis
<i>ABD</i>	Medicare; 65 yaş üstü ve engellilere yönelik. Medicaid:düşük gelirler, bakıma muhtaç kimsesiz bireyler, tamamlayıcı sigortalar, zorunlu kesintiler	Medicare: bordro kesintileri, primler ve federal vergi kesintileri Medicaid: federal ve eyalet vergileri
<i>Japonya</i>	Zorunlu sağlık sigortası, rekabet halinde olmayan bölgesel sigortalar	Genel vergiler ve sigorta katkı payları
<i>Norveç</i>	Ulusal Sağlık Sistemi, Devlet ve yerel yönetimler arasında iş bölümü	Genel ve yerel vergiler

Yüzdeler olarak değerlendirildiği zaman, ülkeler arasında hükümet harcamalarının veya hükümet kaynaklı zorunlu sağlık sigortalarının kapladığı alan ile, özel sektöre dayalı finansman sistemlerine göre farklılıklar olduğu görülmektedir.

Tablo 5. Ülkelere Göre Sağlık Harcamalarının Yüzdeler Dağılımı, 2016.(105)

<u>ÜLKE</u>	<u>HÜKÜMET VE ZORUNLU SİGORTALAR</u>	<u>GÖNÜLLÜ FİNANSMAN (CEPTEN, ÖZEL, DİĞER BİRLİKLER VB.)</u>
<i>Avusturya</i>	75,7	24,3
<i>Kanada</i>	70	30
<i>Danimarka</i>	84.1	15.6
<i>Fransa</i>	78.8	22.2
<i>Japonya</i>	84.1	15.6
<i>Hollanda</i>	80,8	19.02
<i>Norveç</i>	85,2	14.8

<i>Birleşik Krallık</i>	79,2	20.8
<i>Amerika Birleşik Devletleri</i>	49,1	50.9
<i>Türkiye</i>	79,4	20.6

Sağlık finansmanında bir diğer boyut hizmeti sunan kişilere hizmet bedelinin nasıl ödeneceği sorusudur. Bu durum “geri ödeme yöntemleri” olarak ifade edilir. Bu sistemlerde temel mantık, hizmet sunucuya vermiş olduğu hizmetin karşılığının tamamının hizmet sunumundan sonra ödenmesidir. Bu yöntemler arasında “hizmet başına”, “vaka başına”, günlük ödeme”, “prim ödemesi”, “kişi başına” ve “maaş” ödemesi yöntemleri yer almaktadır. Bunların dışında ileriye yönelik olarak gerçekleştirilen bir diğer uygulama “global bütçe” ile finansman metodudur(97).

Sağlık sisteminde hizmetlerin geri ödemesini genelde hastanın sağlık sigortası gerçekleştirir. Cepten finansman yöntemi pek uygulanmaz. Çünkü bireyler genelde sağlık masraflarına katlanabilecek bir gelire sahip değillerdir ya da bu kadar fazla bir ödemeyi gerçekleştirmek istemezler. Ödeme yöntemi sigorta ile alıcı arasındaki koşullar doğrultusunda belirlenir. Her biri ödeme modelinin, hizmet kalitesine ve sunumun ayrı ayrı etkileri mevcuttur. Örneğin prim ödeme sistemi daha fazla hizmet sunulmasına sebep olurken, maaş ödemesinde hizmet sunucular asgari düzeyde hizmet sunmak isterler. İyi bir sağlık finansmanından, gereksiz sağlık hizmeti kullanımını engellemesi ve toplumun ihtiyacı olan yeterli ve kaliteli hizmet sunumunu sağlayıcı bir yapıda olması beklenir(97).

GEREÇ VE YÖNTEMLER

ÇALIŞMANIN AMACI

Çalışmanın amacı, anayasal hükümet sistemleri ile sağlık yönetiminin ilişkisini irdelemek, anayasal hükümet sistemlerine göre sağlık örgütlenmelerini incelemek, Türkiye’de anayasal değişimler ile birlikte sağlık hizmetleri organizasyonunda meydana gelen değişimleri irdelemek ve yeni anayasal sistemde bireylerin yeterli ve adil sağlık hizmeti alabilmelerini kolaylaştıracak öneriler sunmaktır. Çalışmanın bir diğer amacı, sağlık yönetiminin politika ile ilişkisini incelemek ve toplumun bu alanda hangi konumda yer alması gerektiğini tartışmaktır.

Çalışmanın temel araştırma soruları aşağıdaki gibidir;

1. Anayasal hükümet sistemlerinin sağlık sorumluluğu anlayışına etkileri nelerdir?
2. Anayasal hükümet sistemleri ile sağlık yönetimi ve örgütlenmesinin ilişkisi hangi boyutta şekillenmektedir?
3. Başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerinde, sürdürülebilir bir sağlık hizmetleri örgütlenme ve yönetim modeli nasıl olmalıdır?

ÇALIŞMANIN YÖNTEMİ

Çalışma Türkiye’de meydana gelen anayasal değişimlerin incelenmesi ve sağlık politikalarına olan etkilerinin literatür, ikincil veriler, yasal düzenlemeler ve sağlık göstergeleri aracılığıyla irdelenmesine dayanmaktadır. Sağlık göstergeleri Sağlık Bakanlığı Sağlık İstatistikleri Yıllıkları’ndan, Dünya Sağlık Örgütü(DSÖ) ve Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) veri tabanlarından elde edilmiştir.

ARAŐTIRMANIN KISITLILIKLARI

AraŐtırmanın temel kısıtı, toplumun yeni anayasal sisteme yönelik algıları üzerine bir unsuru içermemesidir. Toplumun yeni anayasal hükümet sistemi ile ilgili bilgi düzeylerinin ve beklenti aralıklarının neler olduğu, yeni sistemde sağlık hizmetlerini ne türden değişiklikler beklediği ve erişim ile finansman noktasındaki fikirlerinin ne olduğunun nicel ve nitel bir araştırma ile ölçülmesi çabası bu çalışmada güdülmemiŐtir.



BULGULAR

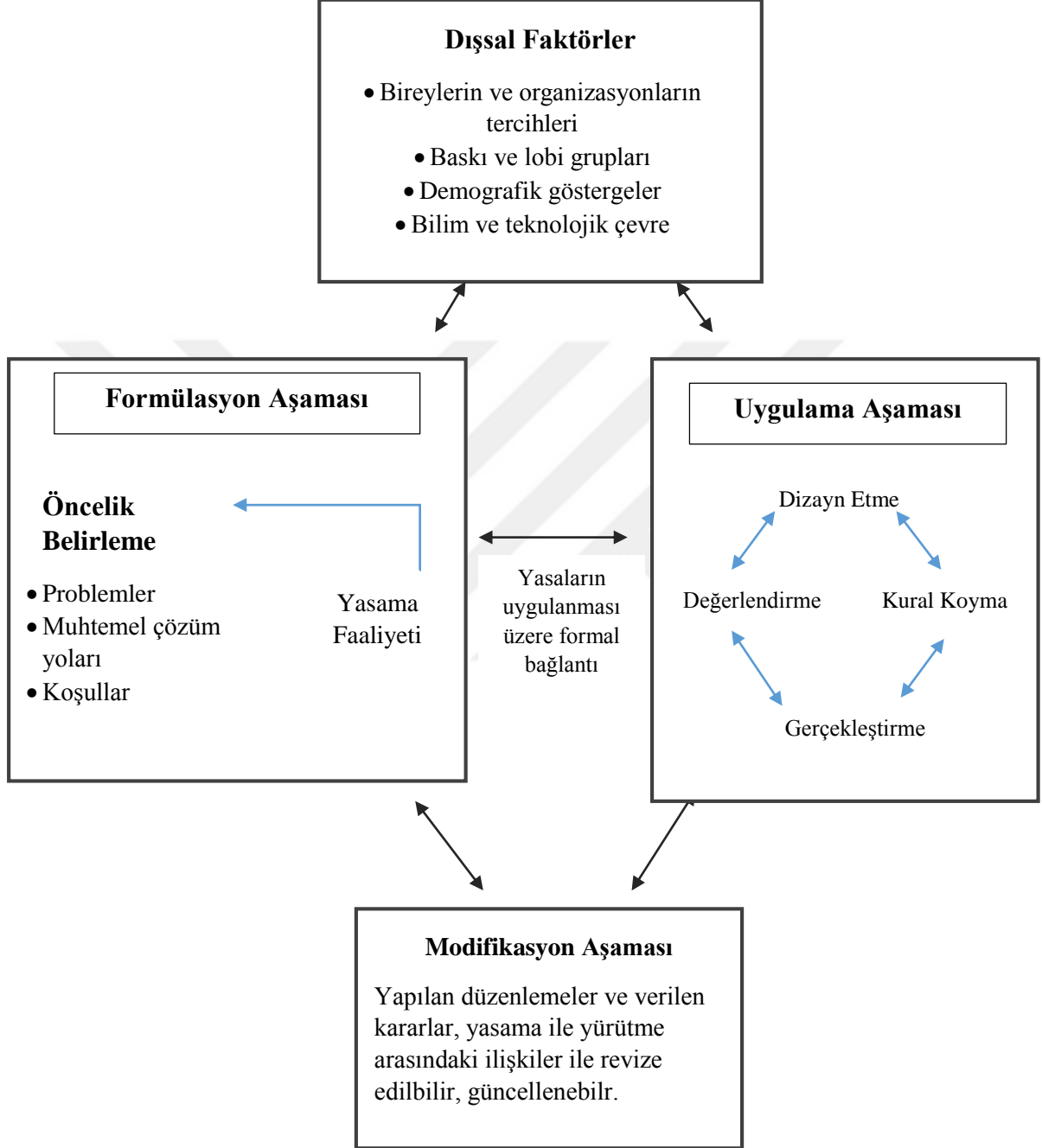
ANAYASAL HÜKÜMET SİSTEMLERİ VE SAĞLIK YÖNETİMİ İLİŞKİSİ

Sağlık yönetimi politikadan bağımsız olarak değerlendirilebilecek bir alan değildir. Politik mekanizmanın örgütlenme şekli, sosyal ve ekonomik yaşamda verilecek hizmetlerin de belirleyicisi konumundadır. Hükümet sistemleri aynı zamanda, refah hizmetlerinde mülkiyet anlayışını da şekillendirmektedir. Yumuşak kuvvetler ayrılığına sahip hükümet sistemleri ile, sert kuvvetler ayrılığına sahip ülkeler arasında, ekonomik anlayışlar ve dolayısı ile hizmet örgütlenmesi de farklılık göstermektedir. Bu durum temelde anlayış noktasında belirlemektedir.

Sağlık politikalarının farklılık göstermesinin temel nedeni, politik kararların alım ve uygulanma aşamalarındaki unsurlardır. Başkanlık, yarı başkanlık ve parlamenter sistem, karar alma noktasında birbirinden farklılaşmaktadır(106).

Başkanlık sistemi, prosedürlerde tıkanmaların yaşanmasını engellemek ve tarafların birbirini dengede tutması üzerine kurulmuş bir sistemdir. Başkanlık sisteminde, pratiğin daha hızlı gerçekleşebilmesi ve hemen sonuç alabilmesi için, yürütme güçlü bir konumda yer almaktadır. Bu konumu tahsis etmek için, başkan halk tarafından seçilme ve yine bu meşruluğa dayanarak kendi kabinesini kurup, birçok alanda hızlı bir şekilde aksiyon alabilmektedir. Aynı zamanda yürütmenin gücünü ve konumu meşru bir hale getiren başkanlık sistemi, bireysel özgürlüklerin teminatı olarak kabul edilmektedir. Anlaşılabilirliği üzere özgürlük beraberinde sorumluluğu da getirmektedir. Dolayısı başkanlık sistemi bireysel sorumluluğu ön planda tutan bir hükümet sistemi olarak belirlemektedir.

ABD’de sağlık politikalarında rol alan unsurlar Şekil 4’deki gibidir.(107)



Şekil 4. Amerika Birleşik Devletlerinde Sağlık Politikası Yapımı(107)

Daha önce bahsedildiği üzere, ABD’de yasam faaliyetini Senato ve Temsilciler Meclisi gerçekleştirmektedir. Sağlık politikaları temel olarak, Kongre’de gerçekleştirilen teklifler, görüşmeler ve kararlar sonucunda doğmaktadır. Dolayısı ile formülasyon aşaması yasama faaliyetleri ile gerçekleşmektedir(107).

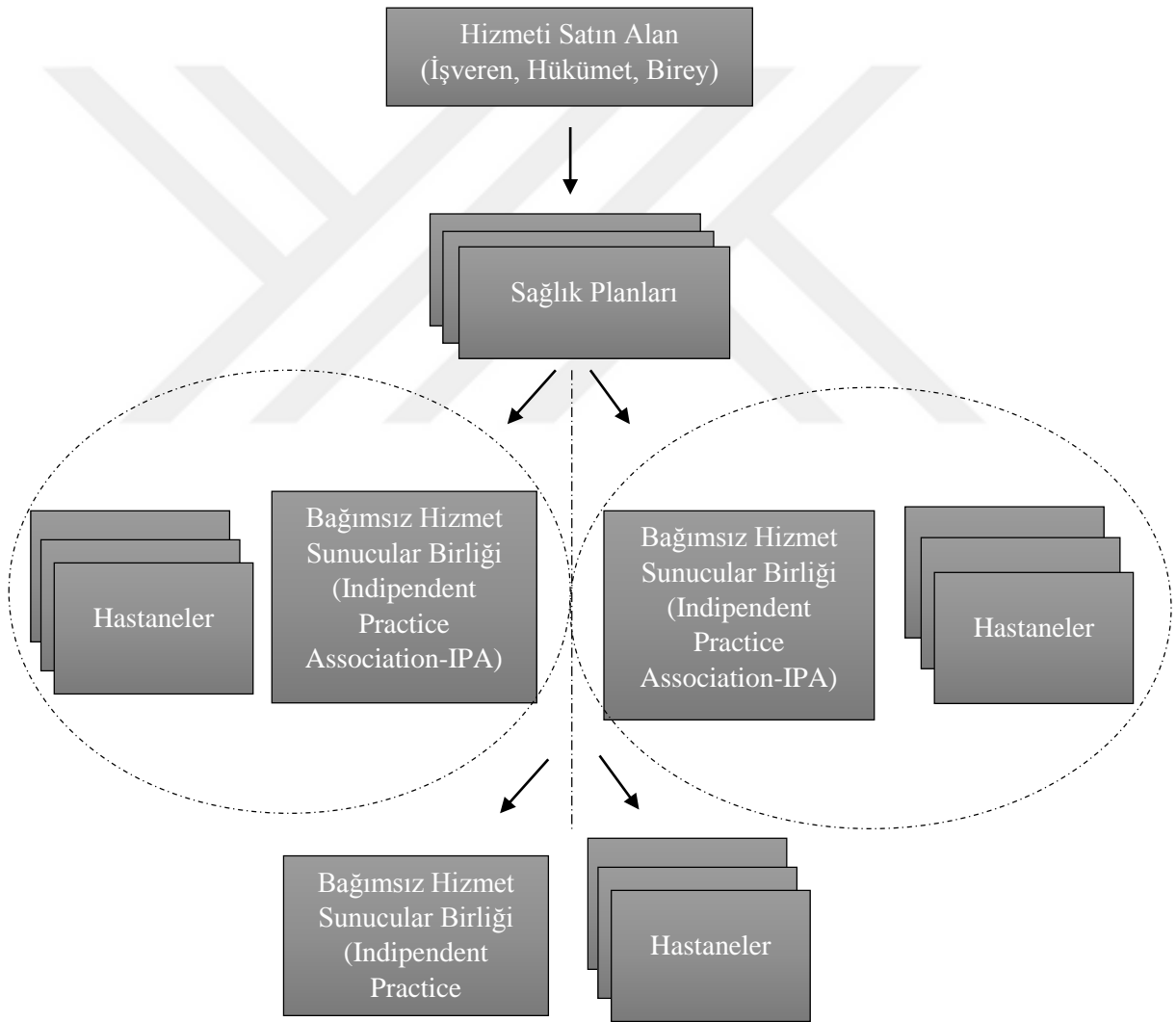
Yasal düzenlemelerin uygulanma aşamasında Başkan devreye girmektedir(107). Yasal metinler doğrultusunda ilgili düzenlemeleri yapıp, sistemin yürütmesini sağlayan ve aynı zamanda amaçlarına ulaşmasından sorumlu olan yapı yürütme yani Başkan'dır. Başkan bu görevi yerine getirirken, Sağlık ve İnsan Hizmetleri Sekreterliği (United States Secretary of Health and Human Services) ve sekreterliğe bağlı Gıda ve İlaç Yönetimi (Food and Drug Administration), Sağlık Hizmetleri Araştırma ve Kalite Ajansı (Agency for Healthcare Research and Quality), Toplumsal Yaşam Yönetimi(Administration for Community Living) gibi birimlerden yararlanmaktadır (108).

ABD'de sağlık özeline inildiğinde, bireysel sorumluluk ve tercih ilkesinin yansımaları bariz olarak görülmektedir. ABD'de toplum, devletin ekonomiye pek müdahale etmesini istememektedir. Dolayısı ile devlet refah hizmetlerinde de çok aktif değildir. Devlete düşen görev, yasal altyapıları tahsis etmek ve toplum arasında çatışmalara sebep verebilecek haksız ve aşırı kazançları engellemektir. Bu yüzden ABD sağlık sistemi bireysel tercih ve sorumluluk temelli bir sağlık sistemidir(103). Özellikle son dönemde sağlık sisteminde yapılmak istenen değişikliklerde, sağlık sigortaları için gerçekleştirilen sübvansiyonların azaltılması üzerine bir yoğunlaşma olduğu da görülmektedir. Bu durum ABD'nin, mümkün olduğunca az bir düzeyde devlet etkisinde bulunmak istediğine dair işaretlerden biridir.

ABD sağlık sistemi serbest piyasa ilkelerine dayandığı için, bireysel tercih ve sorumluluğu tahsis etmenin yanı sıra, toplumun gerekli sağlık hizmetlerini maliyet etkili ve kaliteli bir düzeyde alabilmesi için kendine has bir takım örgütlenme sistemleri geliştirmiştir. Hizmeti kullananlar, hizmeti sunanlar ve hizmeti satın alanlar arasında, aşırı ve gereksiz hizmet sunumunu engellemek, hizmetlerin maliyet etkili olarak sunulmasını sağlamak ve yeterli kalite düzeyini sağlayabilmek üzere bir denge yapısına dayanan "Managed Care Organizations"(MCO) kavramı doğmuştur. Managed Care kavramı görüldüğü üzere yönetmek(manage) ve sağlık bakımı(care) kavramlarından oluşmaktadır. Tanımı itibari ile, sağlık hizmetlerinin finansmanını ve sunumunu entegre bir yapıda gerçekleştiren düzenlemeler ve anlaşmalar bütünüdür. Dolayısı ile sistem hizmet alıcı tarafından tercih edilmiş bir hizmet paketine (hizmet sunucularının yapısı, sağlık hizmetinin düzeyi, kurumsal hizmet) ve bedeli önceden ödenmiş bir anlaşmaya dayanır(109).

MCO'ların farklı şekilleri bulunmaktadır. Bir şekli, hizmet başına ödemeye dayanan geniş perspektifte anlaşmalı olan hizmet sunucusuna ulaşılabilen, bireylerin önceden ödemelerin yanı sıra, katkı payları ile de ödeme yaptıkları ve Tercih Edilmiş Sunucu Organizasyonları (Preferred Provider Organizations-PPO) olarak bilenen yapıdır. Bir diğeri,

kişi başı ödemeye ve bir tür süzgeç (özellikle daha çok uzmanlık ve teknoloji gerektiren hizmetlere sevk için) (gatekeeper) görevi gören, birinci basamak hizmetlere dayanan hizmet paketidir. (Örneğin; Sağlık Koruma/Bakım Organizasyonları- Health Maintenance Organizations-HMOs). Bu paketlerde bireyler, bir grup halinde çalışan hekimlerden hizmet alabilmelerinin yanı sıra, aynı zamanda hekimleri çalıştıran hastanelerden de hizmet alabilmektedir. Şekil 5’de görülebileceği üzere, bu durum alınan finansman (sağlık sigortası) ve hizmet paketi kapsamında şekillenmektedir(109).



Şekil 5. ABD MCO Sistemi (109)

MCO'ların tam olarak anlaşılabilmesi için, örgütlenme sistemlerinin daha detaya inilerek incelenmesi gerekmektedir. ABD’de özellikle mülkiyet ve hizmet sunucu yapısında farklılıklar içeren MCO yapıları mevcuttur. Bunlar;

1. Personel Modeli(Staff Model); MCO kendi hastanelerine sahiptir ve sağlık profesyonelleri bu hastanelerin çalışanı durumundadırlar. Bu model üyelerine/müşterilerine daha düşük maliyetle ve fakat daha dar bir seçim şansı ile hizmet sunmaktadır.
2. Grup Modeli : MCO, sattığı hizmet paketi itibari ile çok sayıda uzmanlık alanından oluşan bir hekim grubu(physicians group practice) ile anlaşma yaparak hizmet sunar. Hekimler MCO'nun çalışanı değildir.
3. Network Modeli: Bu yapıda, grup modelinden biraz daha farklı olarak anlaşma yapılan birden fazla hekim grubu mevcuttur.
4. Bağımsız Hizmet Sunucular Birliği (Independent Practice Association-IPA): Bu sistemde, MCO çok sayıda bağımsız çalışan toplum hekimi ve hekim gruplarından anlaşma yolu ile hizmet satın alır(110).

Dolayısı ile hizmet paketine göre sağlık sigortası satın alan bireyler, düşük maliyet ile yüksek seçim özgürlüğü arasında bir karar vermek durumundadırlar. Bireyler birinci basamak sağlık hizmeti paketi alabildikleri gibi, daha konforlu yatarak tedavi sunan veya daha fazla çeşitte uzman hekim aracılığı ile hizmet sunulan bir paketi de seçebilmektedir. Özellikle daha düşük maliyetli paketler alan kişiler, “süzgeç ve denetleyici” görevi gören, birinci basamak hekimlerinden hizmet almaktadır. Bu hekimler aile hekimliği olarak da bilinen bir uzmanlık düzeyine sahiptirler(111).

ABD sağlık sisteminde, kooperatif tipi sağlık hizmetleri güçlü bir konuma sahiptir. Kooperatif tipi yapılanmalar, özellikle sağlık sigortası ve hizmet sunucu entegrasyonunu sağlayarak, maliyet tasarrufu ve hizmet kalitesinde artış sağlayan güçlü bir HMO görüntüsü sunmaktadır(112). Vatandaşların da hizmet süreçlerinde yer alıyor olması, aşırı ve gereksiz kullanımları engellemekte ve aynı zamanda bir kendi kendini kontrol mekanizmasını mümkün kılmaktadır. Kaiser Permanente bu alanda faaliyet gösteren en büyük kooperatiflerden biridir. Kendi finansman, hastane ve klinik ağları ile büyük bir nüfusa hizmet sunmaktadır. Kaiser Permanente'nin hizmet sunucularına kişi başına ödeme yöntemini uyguluyor olması, insanları sağlıklı tutma ve mümkün olduğunca hastaneden uzak tutma yönünde bir teşvik görevi görmektedir. Kalite indikatörlerinin ve ortakların varlığı, toplumun sağlıklı tutulması yönünde baskı oluşturduğu için, hastaneden uzak tutmanın yanı sıra, üyeler teknolojik altyapı sayesinde sürekli olarak takip edilebilmekte veya uzaktan konsültasyona tabi tutulabilmektedirler. Bu durum yüksek maliyetlere maruz kalmadan ve çok yoğun tedavi planları gerekmeden, üye ve ortakların sağlıklı kalmasını sağlamaktadır(113).

Parlamentar bir sistem olan Birleşik Krallık, bilinen en büyük liberal devletlerden olması sebebi ile, sağlık hizmetlerine yönelik ayırıcı bir takım özelliklere sahiptir. İngiltere parlamenterizmi oldukça köklü bir yapı olması dolayısıyla, bu yönetim biçimi ile liberalizmi dengede tutmayı bilmiştir. Bu yüzden sağlık hizmetleri mülkiyeti, özellikle hastaneler düzeyinde devletin elinde olmasına rağmen, yönetim anlayışında özel sektör mantığı ile yürümektedir. İngiltere sağlık hizmetlerinin temelini Ulusal Sağlık Hizmetleri (NHS) ve büyük oranda NHS'in yetki ve bütçe devretmesi ile Klinik Komisyonlar(Clinical Commissioning Groups-CCGs) oluşturmaktadır. Temel başvuru noktası olan CCG'ler, entegre hizmeti, toplum tabanlı olarak sunma amacı gütmektedir. Örgütlenme şekli itibari ile de topluma sorumluluk yüklemektedir. Bölgesel bazda örgütlenmiş olan CCG'ler, bulunduğu bölgedeki nüfustan temsilcileri de yönetim aşamasına dahil etmektedir. Hangi bölgenin ne kadar vergi oranına sahip olduğu, o bölgede yaşamının vatandaş olarak ne tür sorumluluklar gerektirdiği, şeffaf bir şekilde toplumsal tabanda gerçekleşmiş bulunmaktadır. CCG'ler de esasaen birer işletmedir. Aile hekimleri biraraya gelerek, bir yönetim konseyi ile birlikte hizmet sunmaktadırlar(114).

Kooperatif türü sağlık hizmetleri İngiltere'de de büyük bir öneme sahiptir. BUPA (British United Provident Association) Birleşik Krallık merkezli çalışan büyük bir kooperatif sağlık sigortası ve hizmet sunucusudur. Mevcut durumda Birleşik Krallık dışında İspanya, Avustralya, Yeni Zelanda, Polonya, Suudi Arabistan ve bazı Güney Amerika ülkelerinde de hizmet sunmaktadır(115). BUPA, Kaiser Permanente ile aynı doğrultuda teknolojik altyapı desteği ile özellikle hemşireler aracılığıyla kontrol ve danışmanlık sistemleri kullanmaktadır. İçeriğinde geniş bir hizmet perspektifine sahiptir. Bu hizmetler arasında evde bakım hizmetleri de yer almaktadır. Sigorta ve hizmet bütünlüğü sağlaması yönü ile Kaiser Permanente ile benzerlik göstermektedir(116).

Başkanlık sistemleri ile yönetilen Güney Amerika ülkeleri de sağlık hizmetlerinin sunumunda kooperatif yapılanmalarından yoğun olarak faydalanmaktadırlar. Örneğin Brezilya'da UNIMED olarak bilinen sağlık kooperatifi, sağlık sigortası ve kendi hastaneleri ve anlaşmalı kurumları aracılığıyla büyük bir nüfusa sağlık hizmeti sağlamaktadır(117). Yapısı itibari ile HMO görünümündedir. Yine aynı şekilde Peru'da HMO tarzında hizmet sunan SERVIPERU sağlık kooperatifi mevcuttur(118).

Fransa bilindiği üzere, güçlü bir başkanlık mekanizmasına sahiptir. İdeolojik boyutta güçlü bir devletçilik veya devlete bağlılık ilkesi mevcut iken, yönetim boyutunda, yerel düzey ile koordine bir yapı göze çarpmaktadır. Aynı zamanda Fransa, devletçi anlayıştan gelen eşitlik ilkesi ile ekonomik bir yaklaşım olan liberalizm arasında bir denge kurmuş durumdadır. Tüm

vatandaşların eşit olarak kabul edilmesinin yanı sıra, rekabet ve tercih ilkeleride sıkıca desteklenmektedir(119). Parlamento özellikle bütçe noktasında en yüksek yetkiye sahiptir. Sağlık sisteminin alt yapısının oluşturulmasında, sistemin düzenlenmesinde ve sosyal güvenliğin sağlanmasında hükümet birinci dereceden sorumludur. Merkezden yönetim anlayışının yanı sıra, bölgesel kuruluşların kurulması ile sağlık politikalarına toplum tarafından daha fazla etki edilebilmektedir. Bölgesel Sağlık Ajansları (Regional Health Agencies- ARS), buldukları bölgede toplum ile hizmetler arasında iletişim ağı kurmakta, toplumun kendi kendini kontrol mekanizmalarını çalıştırmaktadır(120).

Fransa'da sağlık hizmetlerinden sorumlu temel bakanlık, Dayanışma ve Sağlık Bakanlığı (Ministry of Solidarity and Health) olarak adlandırılmakta ve dört direktörlükten oluşmaktadır;

1. Sağlık Genel Direktörlüğü(General Directorate of Health): sağlık politikalarını denetler
2. Sağlık Hizmetleri Tedariği Genel Direktörlüğü(General Directorate of Health Care Supply): sağlık sisteminin insan kaynağını ve madde/malzeme ihtiyacını yönetir
3. Sosyal Güvenlik Direktörlüğü (Directorate of Social Security): sosyal güvenlik politikasını yönetmek, yürütmek ve finanse etmekten sorumludur
4. Sosyal Politika Genel Direktörlüğü (General Directorate for Social Policy): yaşlı ve engellilerin sağlık ve sosyal bakımından sorumludur(121).

Fransa'da zorunlu kamu sağlık sigortası mevcuttur. Sigorta şirketleri hükümet dışı (non governmental) ve kar amacı gütmeyen (not for profit) yapılardan oluşmaktadır(119). Zorunlu kamu sağlık sigortası bireylerin tüm sağlık masraflarını karşılamamaktadır. Bireyler kullanım noktasında cepten ödeme yapmak durumundadırlar. Dolayısı ile zorunlu kamu sağlık sigortası, gönüllü özel sağlık sigortaları (Voluntary Private Health Insurance- VHI) ile desteklenmektedir(120). Fransa kullanım noktasına yerleştirmiş olduğu ek ödemeler sonucu ile, hizmetlere ulaşımında herhangi bir kısıtlamaya gitmemiştir. Bireyler kendi değerlendirmeleri doğrultusunda istedikleri sağlık kuruluşuna ya da hizmet sunucusuna başvurabilmektedirler. Bireylerin özel sağlık sigortaları var ise, zorunlu kamu sağlık sigortasının karşılamadığı ödemeleri, bu özel sigortalar gerçekleştirilmektedir(119).

Zorunlu kamu sağlık sigortası esasen iş koluna göre gruplara ayrılmıştır; ticaret ve endüstri çalışanları, tarım çalışanları ve kendi namına çalışanlar. Her sigorta kolu ulusal sağlık

sigortasına bağı olmasının yanı sıra, coğrafi olarak dağılmış ilgili yapıya karşı sorumludur(121).

TÜRKİYE'DE ANAYASALAR VE SAĞLIK YÖNETİMİ

Osmanlı İmparatorluğu, Bizans döneminden, yönetimin halka yaşam tarzını ve gücünü dayatma prensibini büyük oranda miras olarak edinmişti. Osmanlı imparatorluğu yönetim tarzı ve örgütleniş şekli bakımından incelendiği zaman, merkezi otoritenin toplumdaki en büyük beklentisinin, vergi gelirlerinin eksiksiz ve zamanında elde edilmesi olmuştur. Zamanla imparatorluktan, vergi toplama imtiyazını elde eden büyük aileler ve toplumda ön plana çıkan bireyler, imparatorluk ile yürütme gücünü paylaşmaya başlamışlardır. Özellikle mültezimler ve şehir yaşamında güç elde etmeye başlayan ayan, imparatorlukta ki güç dengelerini değiştirmeye başlamıştır. 19.yy'ye kadar, neredeyse tamamen fetih ekonomisine dayanan Osmanlının, savaşları finanse edebilmek için, mültezimlerden yardım almaya başlaması, hukuksal süreçlerde bir takım farklı gelişmelere önyak olmuştur. Sıradan halkın çok da fazla bir itibara sahip olmadığı bu dönemde, Osmanlı'nın gayrimüslim tebaasını oluşturan, zanaat bilen ve bankerlik yapan gruplar, ekonomide kapladıkları alan ve güç itibari ile, bürokratik ilişkilerde de ön plana çıkmışlardır. Bu grubun yükselişi Osmanlı memurları özelinde ilerleyen refah hizmetlerinin kayma yaşamasına sebep olmuştur. Dolayısı ile ekonomik yaşantı doğrudan devlet yönetimini şekillendiren bir faktör olarak Osmanlı'da dahi önümüze çıkmaktadır(122).

19.yy. boyunca, özellikle İngiltere'nin başı çektiği Sanayileşmenin etkilerine uymaya çalışan Osmanlı, bu ekonomik gereklilikler ile bir çok anayasal süreci başlatmak durumuna kalmıştır. Kapitalist sisteme entegrasyon sürecinde mecburi olarak kullanılan, doğrudan yabancı yatırımlarına izin verilmesi, dış borçlanma ve serbest ticaret araçları, özellikle uluslararası ticaret bağlantıları oluşturan grupların, bürokraside söz edinmesine ve bir çok hukuk kuralını kendi ticari lehlerine dönecek şekilde yeniden dizayn edilmelerini sağlamışlardır.

Ancak 19.yy.'da meydana gelen anayasa ilanları ve kurulan meclis seçimlerinde, halkın etkisinin neredeyse hiç olmadığı görülmektedir.1876-77 yıllarında yapılan Osmanlı Meclisi seçimleri, vilayet ve sancak meclislerince yapılmıştı. Aynı zamanda kurulan meclis, sultanın halkı rahatça yönetme hakkını elinde bulundurmasından dolayı, yasama süreçlerinde herhangi aktif bir rol oynayamıyordu(123).

Bu bağlamda konumuz açısından önem arz eden nokta, imparatorluğun bürokratik ve anayasal yapısı ile refah hizmetlerinin ve özellikle sağlık hizmetlerinin nasıl üretildiği ve

dağıtıldığı konusunda belirlemektedir. Özellikle Osmanlı İmparatorluğunun tamamen merkezi bir yönetime sahip olduğu dönemde, imparatorluk kendi varlığını muhafaza eden, bürokratik makamlar ve askeri kuvvetler özelinde dönen bir refah hizmeti planlamıştır. Ordu için sağlık hizmetleri ve özel hekimler, saray için hekimbaşılık ve bunların yanında toplumun büyük bir kısmına göre daha fazla satın alma gücüne sahip tüccarlar için kervansaraylar çevresinde sağlık hizmetleri şekillendirilmiştir(124). Darüşşifa, Darüssihha, Bimaristan, Maristan gibi uygulamalar Anadolu'da işlerlik alanı bulmuştur. Bu hizmetler genellikle vakıflar aracılığı ile sunulmaktadır. 19.yy'nin sonlarına kadar, imparatorluğun herhangi bir sağlık hizmetini sunmayı görevleri arasında saymaması, zaten dönemin hakim fikirleri arasında idi. Yahut da bu hizmetlerin devlet eliyle sunulması fikri dahi hiç oluşmamıştı(125).

Bu dönemin tipik olarak bıraktığı izlenim, ekonomik yaşamda üretilen artığa çok da fazla sahip olamayan halkın, yürütme ve yasama kuvvetleri nezdinde pek söz hakkına sahip olmadıkları ve dolayısı ile refahlarını sağlamakta da çok zorluk çektikleridir. Anayasal süreçlerin gelişmesi ile, daha serbest olarak ticaret yapabilen, bir başka deyişle, artığa daha fazla sahip olan insanlar zaten daha rahat yaşam koşullarında yaşadıkları ve aynı zamanda bilgi düzeyleri daha fazla olduğu için refah noktasında daha rahat yaşıyor ve aynı zamanda ekonomik gücün varlığı ile piyasadan istedikleri refah hizmetini elde edebiliyorlardı. Bu dönemlerde kurumsal sağlık hizmetleri yerine, özel hekimliklerin gelişmiş olması bunun göstergelerinden biridir. Osmanlı İmparatorluğu dönemi görüldüğü üzere, hiçbir şekilde güçler ayrılığı ile bağdaşmadığı için, yasama, yürütme ve hatta çok yüksek bir düzeyde yargı erkine sahip olan tek yapı, refah hizmetlerinin de yalnızca kendi güdümünde gelişmesine izin vermiştir.

Türkiye, Cumhuriyet'in ilanı ile, başka bir yönetim sistemine geçiş yapmaya başlamıştır. Devletin yapısını büyük oranda değiştiren 1921 yasası, ilk defa egemenliğin kayıtsız ve şartsız olarak millete dayandığı anlayışını alenen ifade etmiştir. Bu ibareye dayalı olarak devletin bir cumhuriyet olduğu ve dolayısı ile hükümdarlık makamının yok olduğu ilan ediliyordu. Ancak 1921 anayasası yürütme ve yasamanın bir olduğu meclis hükümeti sistemine dayanmaktaydı. Bu durumun pratikte tezahür etmiş hali ise, hem yürütmenin, hem yasamanın hem de devletin başı olarak bir tek kişide tüm yetkilerin vukuu bulmuş hali olmuştur. 1924 yılında yapılan değişiklik ile, yürütme kısmen yasamadan ayrılmaya başlamıştır. 1921 anayasası, yürütme erkini, meclisin seçtiği cumhurbaşkanı ve onun atayacağı bakanlar kuruluna vermiştir. Yine de yürütme, yasamanın gölgesinde yer almaktadır. Çünkü ilgili yasa metnine göre, cumhurbaşkanlığı gerçek bir yürütme erki olamamakta, daha çok devleti temsil eden

sembolik bir makam olarak karakterize olmaktadır. 1924 anayasasının, toplum için yarattığı en önemli maddeler, bireysel özgürlük ve mülkiyet noktasında getirdiği düzenlemeler olmuştur. Vicdan, düşünce, mülkiyet, çalışma, dernek, kişisel dokunulmazlık, basın özgürlüğü gibi unsurlar anayasa içerisinde yer bulmuştur. Ancak 1924 yasası da, güçler ayrılığını tahsis edememiş, meclisi oluşturan parti grubunun kuralları genel geçer olan düzenlemeler olmuştur(126).

İlk anayasal sistem ile birlikte, güdülen ekonomi anlayışı temelde liberal bir yaklaşım olmuştur. 1920'lerde özel mülkiyet ve girişimin ön plana çıkarılması liberal politikalar güdüldüğüne dair bir izlenim yaratmaktadır. Ancak devlet büyük yatırımlara müdahale etmekteydi. Aynı zamanda yerli sanayi ve yatırımcının gelişebilmesi için, özellikle bazı alanlara yoğun olarak kaynak tahsisi gerçekleştirmekteydi. Devlet eli ile yatırım sağlama amacı 1930'lu yıllarda, devlet holdingleri olan Sümerbank ve Etikbank'ın kurulması ile daha görünür bir vaziyet almıştır. Bu dönem toplumun Kamu İktisadi Teşekkülleri (KİT) ile tanışmasına sahne olmuştur. Ancak bağımsız ve verimli çalışması beklenen KİT'ler, daha çok siyasi mekanizmaya bağlı hale gelmiştir ve verimlilikten oldukça uzaklaşmıştır(123).

1927 yılında, daha önce İttihat ve Terakki yönetiminin başlatmış olduğu Teşvik-i Sanayi anlayışının devam ettirilerek, kanunlaşmasının sağlanması, birçok firmanın piyasada bürokratik ilişkileri sayesinde ayrıcalıklı konuma gelmesinin önünü açmış bulunuyordu. 1930'lu yıllarda, bu firmaların kartelleşmelerini hoş görme uygulaması, rekabeti engelleyeceği, uygulamaların doğmasına sebep olmuştur. Özellikle fiyat kontrolleri ve birlikler görülen en yaygın uygulamalardandır. Bürokrasi bu dönem boyunca gelirlerini büyük oranda arttırmış bulunuyordu. Piyasada talep yaratma adına kullanılan argüman devlet memurlarına yönelik ücret yükseltmeleri olarak göze çarpmaktaydı. 1930'lu yıllar boyunca izlenen ve özellikle 1980'li yıllara kadar yoğun olarak gözlenen durum, bürokrasi ile sanayinin içiçe geçmiş olması idi. Bu durum devlet kapitalizminin başlangıçlarına işaret etmektedir. Bürokrasi ve sanayi arasındaki ilişki, piyasada bazı sanayicilerin artık değer büyük bir kısmını almasına ve aynı zamanda buna koşut olarak bürokraside yer alan kişilerinde refah durumlarının, topluma nazaran yükselmesine sebep olmuştur(122).

Cumhuriyetin ilk yıllarındaki yasal düzenlemeler kendini sağlık hizmetlerinde de göstermiştir. Sosyal ve ekonomik hayatı büyük oranda elinde tutan, siyasi mekanizma sağlık hizmetlerini de devletin tamamen sorumlu olduğu alanlar içinde saymıştır. 1930 yılında Umumi Hıfzısıhha Kanunu'nun yayınlanması ile beraber, devletin sağlığı sorumluluğu altına alması resmîyet kazanmış oldu(127). Bu yasanın birinci maddesi; “ Memleketin sıhhi şartlarını ıslah

ve milletin sıhhatine zarar veren bütün hastalıklar veya sair muzır amillerle mücadele etmek ve müstakbel neslin sıhatli olarak yetişmesini temin ve halkı tıbbi ve içtimai muavenete mazhar eylemek umumi Devlet hizmetlerindedir” ifadesi ile bu durumu ilan etmekteydi. Bunun yanında, sağlık hizmetlerine yönelik olarak görev ve tanımları belirleyen ve teşkilat şemalarını oluşturan yasal metinler oluşturulmaya başlanmış ve genel bir teşkilat şeması çizilmeye çalışılmıştır(128).

Özellikle cumhuriyet döneminin savaştan arta kalan sıtma, trahom gibi bulaşıcı hastalıklar ve kıt kaynaklar ile çalışması gerekliliği işlerin zorlaşmasına sebep olmuştur. Bulaşıcı hastalıklarla mücadele için dikey örgütlenme modeli oluşturulmuştur. Refik Saydam döneminin (1921-1937) en belirgin sağlık teşkilatı unsuru hükümet tabipliği olmuştur. Korumacı hizmet bu dönemde birinci derecede öneme sahiptir. Tedavi edici ve özellikle ikinci basamak hizmetlerin yerel örgütlere bırakılmasına dair bir meyil gözlenmektedir. Yerel yönetimlerden, kurulan “Numune Hastaneleri” ışığında, tedavi edici hizmet birimleri kurmaları beklenmiştir. Ancak çekilen mali sıkıntılar bu alanın çok etkin işlemlerini mümkün kılmamıştır(128). 1946 yılında gerçekleştirilen “Birinci On Yıllık Sağlık Planı” devletin bu alanda etkisinin devam edeceğinin büyük göstergeleri arasında yer almıştır. Bu durum aynı zamanda planlı ekonomiye yönelik bir adım olarak değerlendirilebilir.

Nusret Fişek’in döneme ışık tutan yazıları incelendiği zaman, sosyalleştirme dönemi sonrası da dahil olmak üzere, toplumun yeterli sağlık hizmeti alamaması yanında, yaşamını düzenleyebilecek alışkanlıklara da sahip olmadığı görülmektedir. Özellikle su ve besin ile bulaşan hastalıkların yoğun olduğu, besin kontrolünün ve hijyen koşullarının sağlanamadığı anlaşılmaktadır. Aynı zamanda bir diğer nokta hizmetin entegre bir anlayış ile sunulmasını mümkün kılacak bir yapının mevcut olmayaşadır. Birçok ülkede hasta bakımı ve toplumun takibi etkili bir birinci basamak ile sunulurken, ülkemizde bu sistemi yerleştirebilmek ne yazık ki mümkün olmamıştır. Toplumun hayatına dair yeterli ve kaliteli alışkanlıklara ve tercihlere sahip olmaması, sağlık hizmetlerinin varlığında bile başarısızlıklara sebep olurken, sağlık hizmetlerinin de eksik olması durumunda tam bir toplumsal felakete sebep olmaktadır.

Günümüzde de halen varlığını gösteren bir sorun olmasına rağmen, ekonomik kaynaklardaki yetersizlikler, sağlık hizmetini kullanıcıların yararlanma olanaklarını kısıtlamaktadır. Bürokrasi ve sanayi arasında gelişen ilişkiler özellikle büyük bir gelir dağılımı dengesizliğine ve ayrımcılığa sebep olmuştur. Böyle bir ekonomik durumda, Nusret Fişek’in de belirttiği üzere, hizmetlerden yalnızca ekonomik güce sahip olan azınlık bir grubun yararlanması mümkün olmaktadır(129).

Devletin sağlık hizmetlerini yalnızca kendi inisiyatifine aldığı bu anayasal dönem, hizmet sunumunda bir takım aksaklıkları getirmiştir. Bu unsurlar arasında mali sıkıntılar yer alırken aynı zamanda sistemin içinde yolsuzluklar da amaçlara ulaşılmasını engellemiştir. Hükümet tabipleri aracılığı ile sunulan hizmet, yine siyasal mekanizmanın süreçlere çok fazla müdahale etmesine ve karaborsa, hizmette ayrımcılık gibi uygulamalar ile yozlaşmaların doğmasına sebep olmuştur(130).

Türkiye’de 1924 anayasasından sonra oluşturulan iki anayasa metni de, iktidarın başarısızlıklarına mal edilen askeri darbeler sonucu ortaya çıkmıştır. Devletin organları arasındaki dengenin yokluğu, yürütmeyi farklı ve güçlü bir iktidar düzeyine çekmekteydi. Ancak bu anayasalar yapılışı esnasında, esasen halktan çok uzakta kalmış metinlerdir.1961 anayasası, Milli Birlik Komitesi (MBK) gölgesinde oluşmuşken yine aynı şekilde 1982 anayasası da Milli Güvenlik Konseyince oluşturulmuş ve bu organların yaşantı üzerindeki güçleri ile resmiyet kazanmışlardır.

1961 anayasası Türkiye’de devletin organları arasındaki ilişkiye ilk defa farklı bir boyut kazandırma adımı atmıştır. Yürütme erkinin, millet meclisi ile yetkili organlar arasında paylaşılması ilkesi metinde yer bulmuş ve uygulanmaya başlanmıştır. Bu durum yasama erkinin kapsayıcılığını ve hükmünü hafifletmeye başlamıştır. 1982 anayasası bu durumu daha da ileriye götürerek, yürütme yetkisi ve görevi maddesine yer vermiştir. Bu durum yasamanın artık bir üstünlüğünün olmadığına yönelik açık bir ifadedir. 1982 anayasası, cumhurbaşkanına verdiği yetkiler ile yeni bir dönemin başlamasına önayak olmuştur(126).

1961 anayasasının ülkemize temel olarak getirdikleri, sosyal devlet fikri, yargının bağımsızlığı ve birtakım özgürlükler ile özerklikler olmuştur. Özellikle sosyal devlet anlayışı, sağlık hizmetlerinde yeni gelişmelere yönelik büyük bir işaret konumundaydı(130).

Dönemin sağlık alanında en etkin ve ünlü ismi Nusret Fişektir. Nusret Fişek Türk toplumunun özelliklerine hakim olması ve ekonomik sistemleri tanınması sebebi ile, MBK tarafından istenilen sağlık hizmetlerini “devletleştirme” politikasının ancak komünist ülkelerde olacağını, dolayısı ile bunun ülkemizde uygulanmasının mümkün olmadığını ifade etmiştir. Nusret Fişek’in fikri, hekimlik hizmeti ve ücretlendirme karakterleri ile yürüyen bir sistemdir. Dolayısı ile Nusret Fişek sağlığın finansmanı için tuz ve pul üzerinden bir vergilendirme sistemini tavsiye etmiştir. Entegre hizmetin ve birinci basamağın önemi üzerinde durmuştur. Sosyalleştirilmiş hizmetlerin ABD, İngiltere, İsveçte başarı ile yürütüldüğünü ve bu sistemlerin

bizim için uygun olduğunu ifade etmiştir. Ancak MBK'nin, devletleştirme üzerine olan isteği ve baskısı, Fişek'i finansman sisteminden vazgeçmek zorunda bırakmıştır(130).

Nusret Fişek'in hazırlamış olduğu sağlık ocakları sistemi, entegre bir hizmeti, toplumla beraber sunma anlayışını getirmiştir. Bu sistemde toplum bireylerinin çok fazla tedavi edici hizmet almak yerine, daha fazla sorumluluk bilinci ile birinci basamak hizmetlerden faydalanması gerekliliği üzerinde durulmuştur.

1982 anayasası sosyal güvenlik üzerinde durmuş bir metindir. Devlete toplumun sosyal güvenlik hakkını sağlama görevi yükleyen 1982 metni, bu hizmetlerin kamu ve özel kesimde yer alan kurumlardan yararlanarak ve onları denetleyerek yerine getirebileceğini ifade etmektedir(131). Bu durum 1970'li yıllarda tekrar kuvvet kazanmaya başlayan neoliberal politikaların bir yansımasıdır. 1982 anayasası, liberal politikalara entegre olabilmek için, devletin organları arasındaki ilişkileri daha net bir şekilde ayırtedilebilir bir konuma getirmiştir.

1990'lı yıllarda anayasal sistemin bir gereği olarak görülen, sağlık hizmetlerinde ve finansmanında yeni yapılar daha ağır bir şekilde tartışılmaya başlanmıştır. Sağlık ocakları yerine aile hekimliklerinin kurulması, hastanelerin özerk işletmeler haline getirilmesi, sağlık bakanlığının planlayan ve denetleyen rolüne çekilmesi ve en önemlisi genel sağlık sigortasının kurulması taslaklar içinde yer almıştır(131). Bu durum ülkelerin değişen anayasal sistemler ile birlikte, sosyal güvenlik anlayışını da değiştirmeyi amaçlamaktadır. Bu durumun sebepleri arasındaki en büyük etken liberal politikalar ile uyum sağlamaktır. Devletin mali olarak daha fazla külfet almak istemediği, bireylerin piyasada daha fazla yer almasını beklediği bu dönemde filizlenmeye başlayan anlayışlar olarak göze çarpmaktadır.

2002 yılı ile birlikte Türkiye'de, bu döneme kadar tartışılan unsurların hayata geçirilmesi için Sağlıkta Dönüşüm Programı'nı (SDP) yayınlanmış ve adım adım hayata geçirilmeye başlanmıştır. 31.05.2006 tarihinde yayınlanan "Sosyal Güvenlik Kurumu ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu" tartışılarken, sağlık sigortalarının tek bir çatı altında toplanması fikrini hayata geçirmiştir. Bu yasa ile Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) kurulmuş ve dağınık halde bulunan Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) ve Bağkur sigortaları tek bir çatı altında SGK bünyesinde Genel Sağlık Sigortası (GSS) adı ile hizmet sunmaya başlamıştır. Şu anda Türkiye'de en büyük hizmet satın alıcısı SGK konumundadır. Aynı zamanda bu tasarı ile birlikte sağlık ocakları yerini, işletme mantığı ile çalışan aile hekimliklerine bırakmış oldu. Hastaneler özerk bir konuma çekilerek Sağlık Bakanlığı(SB) bünyesinde, Kamu Hastaneleri

Kurumu (KHK) ve taşrada Kamu Hastane Birlikleri Genel Sekreterlikleri oluşturulmuştur. Aynı şekilde Halk Sağlığı Kurumu ve Halk Sağlığı Müdürlükleri işler hale getirilmiştir(131).

Türkiye'nin, 2007 yılında meclise sunulmuş ve sonrasında halk oylaması ile yürürlüğe girmiş anayasa değişikliği tasarısına kadar, parlamenter hükümet sistemine sahip olduğu ifade edilebilir. 1982 anayasası cumhurbaşkanının yetkilerini oldukça genişletip, güçler ayrılığına bir nebze daha katkı sunmuş olmasına rağmen, tam olarak bir anayasal hükümet değişikliği olduğu söylenemez. Ancak 2007 yılındaki değişiklik ile beraber Türkiye esasen “yarı başkanlık sistemi” ile anılır olmuştur. Robert Elgie tarafından yapılan sınıflamada Türkiye yarı başkanlık sistemi altında gösterilmiştir(85).

Türkiye'deki bu köklü değişikliğin en büyük göstergesi, cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesinin artık anayasada yer alıyor olmasıdır. 31 Mayıs 2007 tarihinde TBMM'de kabul edilen 5678 sayılı tasarının ikinci maddesi, “cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi” ibaresini içermektedir. Bu durum yasamadan kaynaklı yürütmenin artık büyük oranda yok olacağı manasına gelmektedir. Zira 2017 yılında yapılan 6771 nolu, yeni değişiklik ile cumhurbaşkanının görevleri daha detaylı olarak açıklanmıştır. Bu yasa ile birlikte cumhurbaşkanı yürütmenin başı olarak şekillenmiş ve aynı zamanda yürütme ile yasamanın bağları büyük oranda koparılmıştır. Cumhurbaşkanı tarafından atanan bakanlar ve yardımcılar, meclis üyeleri olma durumlarında bu görevleri sona ermektedir. (Madde 10.) Yeni tasarı ile cumhurbaşkanı aynı zamanda “cumhurbaşkanlığı kararnemesi” ile düzenlemeler yapabilmektedir. Ancak anayasada düzenlenmiş olan temel haklar, kişi hakları, ödevler ve siyasal haklar kısmı, kanunda açıkça düzenlenen konular hakkında kararnameler çıkarılamaz. Aynı zamanda cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmiş bir alanla ilgili TBMM'nin yasa yapması durumunda, ilgili kararname hükmünün düşeceği, yapılan düzenlemede yer almaktadır(132). (Madde 8)

Günümüzde anayasal sistemler ile vatandaşların daha fazla belirleyici olma durumu, sağlık hizmetlerinde de kendini göstermeye başlamıştır. Dünya'da görülen fikir akımları ve uygulamalar etkilerini ülkemizde de göstermektedir. Sağlık Bakanlığı tarafından birinci basamak sağlık hizmetlerini güçlendirmek adına “Sağlıklı Hayat Merkezleri” kurulmaya başlanmıştır. Bu durum ikinci basamak hizmet kullanımını azaltıp, birinci basamağı daha etkin bir konuma getirmeyi amaçlamaktadır. Sağlıklı Hayat Merkezlerine yüklenen görevler arasında, toplumun hastalıklar ile nasıl mücadele edebilecekleri ve sağlıklı bir yaşam sürmenin nasıl gerçekleştirilebileceğini benimsetmek yer almaktadır. Önümüzde ki zamanlarda

vatandaşların, sağlık statüsünü yüksek tutma bağlamında daha fazla sorumluluk alması gerekeceği aşıkardır.

Günümüzde ayriyeten 2003 yılından beri üzerinde tartışılan, şehir hastanelerine tanıklık etmekteyiz. Bu hastanelerin kuruluş amaçları arasında; özel sektörün dinamik yapısından faydalanmak, kamu yatırım harcamalarını arttırmadan topluma alternatif hizmet alanları oluşturabilmek ve bürokrasinin hantallığından kurtulup, yatırımların daha hızlı bir şekilde gerçekleştirilmesi yer almaktadır(133). Kamu Özel İşbirliği (Public Private Partnership-PPP) ile kurulan ve özel sektör tarafından işletilecek olan bu hastaneler, Mersin ve Yozgat illeri ilk olmak üzere faaliyete geçmeye başlamaktadır.

TÜRKİYE'DE YENİ SAĞLIK SİSTEMİ İÇİN SEBEPLER

Türkiye'de özellikle basamaklı sağlık hizmetlerinin temel amacına ulaşamadığı görülmektedir. 224 sayılı Sosyalleştirme Kanunu'ndan beri gerçekleştirilmesi amaçlanan, hastadan asıl sorumlu hekimin birinci basamak hekimi (günümüzde aile hekimi) olması isteği, özellikle toplumun hizmet tüketme alışkanlıkları ve kültürel faktörlerinden dolayı tam olarak gerçekleştirilememiştir. Aile Sağlığı Merkezleri (ASM), günümüzde halen, kendinden beklenen misyonu yerine getirebilecek bir düzeye gelememiştir. Türkiye'nin sağlık göstergeleri iyi yönde olmasına rağmen, birinci başvuru noktası olan ASM'ler yerine, ikinci ve üçüncü basamak sağlık hizmetlerinin tercih edilmesi, finansal sürdürülebilirlik ve sağlık örgütlenmesi için olumsuz sonuçlar doğurmaktadır. Bireysel tercihlerin daha üst basamaklardan yana kullanılıyor olmasının sebeplerinden biri, SGK hizmet paketinin çok geniş olması olabilir. İkinci ve üçüncü basamak hizmet kullanımını engelleyecek güçlü bir bariyerin varlığından söz edilememektedir. Bu durum özellikle SGK'nın açık vermesine ve ilerleyen zamanlarda daha ağır mali sıkıntılar çekebileceğine dair bir işarettir.

Mevcut durumda bireylerin yalnızca tek bir sigorta prim toplayıcısı olan SGK bünyesinde yer alıyor olması, SGK'nin prim toplama aşamasında sıkıntılar yaşamasına da sebep olmaktadır. Aynı zamanda SGK'nin emeklilik ödemeleri gibi bir yükü daha taşıma çabası, hizmet satın alımını her an sıkıntıya sokabilecek bir konumdadır. Kayıt dışı çalışma, gelir saklama veya primlerin yalnızca sağlık hizmetlerine ihtiyaç duyulduğunda ödenerek, hizmet alındıktan sonra tekrar ödemelerin terk edilmesi, sistemin sürdürülebilirliği için büyük bir tehlikedir. Zira SGK'nin açıklarının devlet bütçeleri ile desteklendiği gerçeği de göz önünde durmaktadır. Günümüz koşullarında, devlet bütçesinin çok fazla alternatif kullanım alanı olması, tüm birikimin tek bir yerde toplanmasını daha tehlikeli bir konumda tutmaktadır.

Türkiye devletinin, özellikle emeklilik alanında Bireysel Emeklilik Sigortaları(BES)'na yönelik yapmış olduğu kolaylaştırıcı düzenlemeler, güvenlik alanında riski artık tek başına yüklenmek istemediğine yönelik bir işarettir.

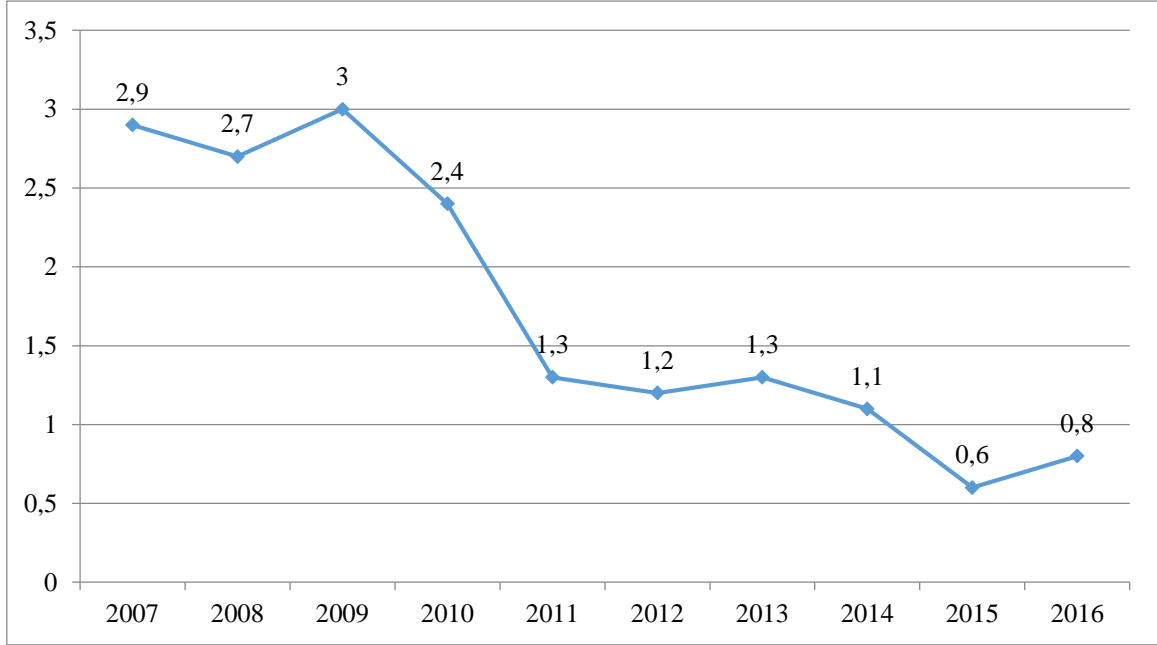
Özellikle ikinci basamak sağlık hizmetlerine olan rağbet, performansa dayalı ödeme sisteminden kaynaklı da olabilir. Performansa dayalı ödeme sistemi, hastanelerin döner sermaye ve insan kaynağı ücretleri (özellikle hekimler) bazında mali olarak özerklik ve güçlenme sağlarken hizmetin bedelini ödeyen SGK için büyük bir külfet halini alabilmektedir.

Aşağıdaki grafikte de görüldüğü üzere SGK her dönem belli oranlarda açık vermiştir. SGK'nin sürekli olarak devlet bütçesi tarafından finanse edildiği görülmektedir. Özellikle emekli aylıkları sistemin yoğun açık vermesine sebep olmaktadır. SGK'nin bu iki maliyet alanını (emeklilik ve sağlık) kaldıramaması durumunda, sağlık hizmetleri sunumunun tehlike altında olacağı aşikardır.

Tablo 6. SGK Gelir Gider Dengeleri, 2007-2016, Türkiye.(134-143)

Yıl	Gelirler (Prim+Diğer Gelirler) (Milyon TL)	Giderler(Emekli Aylıkları+ Sağlık Giderleri +Diğer Giderler) (Milyon TL)	Açık (Milyon TL)
2007	56.875	81.915	-25.040
2008	67.257	93.160	-25.903
2009	76.877	105.580	-28.703
2010	94.679	121.406	-26.724
2011	124.480	140.715	-16.235
2012	142.929	160.223	-17.295
2013	163.014	182.689	-19.675
2014	184.329	204.400	-20.072
2015	220.102	231.546	-11.444
2016	255.880	276.536	-20.656

SGK'nın bütçe açıklarının, Gayri Safi Yurtiçi Hasıla(GSYH) payı olarak ifadesi, aşağıdaki grafik aracılığı ile incelenebilir. Bütçe açıklarının GSYH içindeki paylarının %3 civarlarından %0,8' kadar indiği görülmektedir.

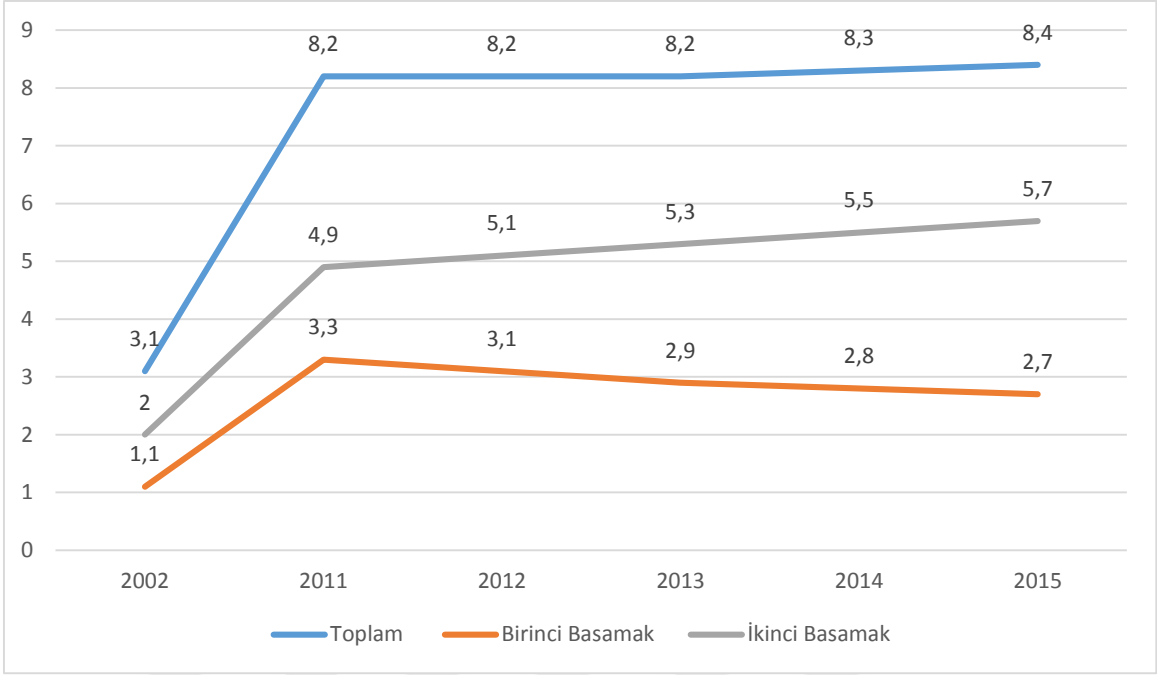


Şekil 6. SGK Bütçe Açıklarının GSYH Yüzdellik Payı, Türkiye(134-143)

SGK için yapılan bütçe transferleri, hükümetlerin dönemin konjonktürel koşulları gereğince atmak zorunda olduğu adımlar sonucu sekteye uğrayabilir. Örneğin güvenlik harcamaları, çoğu zaman sağlık için ayrılan paydan daha yüksek gerçekleşmiştir. Bu durum devletin, her alan için her zaman destek sağlayamacağı riskini beraberinde getirmektedir(142, 143).

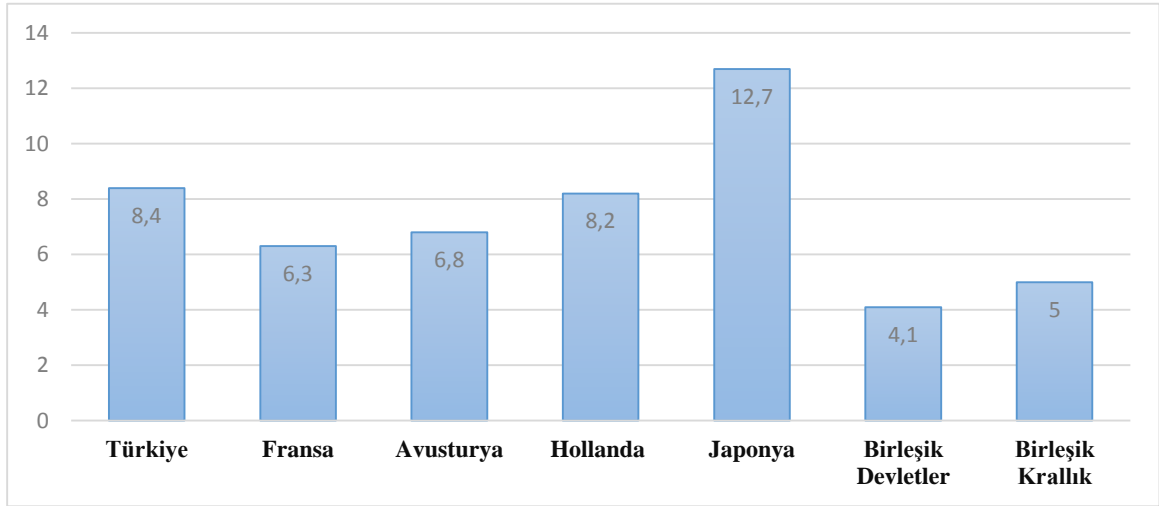
Sağlık hizmetleri tüketimi incelendiği zaman, Türkiye’de kişi başına hekime müracaat sayısının 2015 yılında 8.4 olarak gerçekleştiği görülmektedir. Bu oranın özellikle SDP ile büyük oranda artmaya başladığı, 2002 yılında 3.1 olan başvuru oranından anlaşılabilir(144). OECD verilerine göre kişi başı hekime başvuru oranı 2003 yılında 3,4, 2006 yılında 5,3, 2010 yılında ise 7,3’ yükselmiştir(105).

Öte yandan göze çarpan bir diğer önemli unsur başvuruların çoğunlukla ikinci ve üçüncü basamak sağlık hizmetlerine yapılıyor olmasıdır. 2002 yılına göre artmış olmasına rağmen, 2012 yılından sonra bir azalma trendi içinde olduğu görülmektedir. 2015 yılında gerçekleşen başvuruların %65’i ikinci ve üçüncü basamak sağlık hizmetlerine olmuştur(144).



Şekil 7. Kişi Başı Hekime Müracaat, Toplam, Birinci Basamak, İkinci Basamak(144)

Kişi başı hekime müracaat oranlarının, uluslararası alanda kıyaslaması aşağıdaki şekilde gibidir.



Şekil 8. Kişi Başı Hekime Müracaat Sayısı, Uluslararası, 2015. (105) (ABD ve İngiltere 2004 verisidir)

Türkiye’de özellikle gereksiz başvurular, SGK’nin mali olarak sürdürülebilirliğini engellemenin yanı sıra, hizmete daha acil olarak ihtiyaç duyan bir çok kişinin bu durumdan zarar görmesine de sebep olabilmektedir. Çok fazla sağlık hizmeti kullanmaya olan eğilim, yalnızca performansa dayalı ödeme sistemine atfedilebilecek bir olgu değildir. Aynı zamanda toplumun bilgi düzeyinin düşük olması ve algının yanlış yönde şekillenmesi de bu sebepler arasında yer alabilir(126).



TARTIŞMA

Bahsedilen anayasal gelişmeler ve sağlık sistemi göstergeleri sonucu, sistemin sürdürülebilirliğini sağlayabilmek için, gerekli bir takım adımların atılması gerekmektedir. Bu adımlar temel olarak, sorumluluğun kapsamı, katılımcı yönetim, güçlendirilmiş birinci basamak sağlık hizmetleri ve yeni sigorta hizmet paketleri ve örgütlenmeleri üzerine olacaktır.

1. Yeni Sorumluluk Anlayışı

Türkiye’de meydana gelen anayasal değişimler, vatandaşın daha fazla sorumluluk alması gerektiğine dair büyük işaretler içermektedir. Bireysel özgürlükleri tahsis etme ve dolayısı ile özgürlükler ile koşut olarak ilerleyen sorumluluk anlayışını da değiştirme yolunca büyük bir adım olan “yarı başkanlık” tipi hükümet sisteminde, vatandaşların sağlık hizmetlerindeki rolünün daha belirleyici olması gerekmektedir. Yatırım alanlarında daha fazla yer almaya başlayan bireyler, bir yandan da sağlık statülerini korumak için daha bilinçli davranmak durumundadırlar. Başkanlık sisteminin en bariz örneği olan Amerika Birleşik Devletleri’nde yer alan bireysel tercih önceliğinin, yeni sisteme uyum sağlayabilmek için, Türkiye sağlık sistemine de entegre edilmesi gerekmektedir. Bireyin sağlık statüsünü kötüye götüreceği bir yaşam alışkanlığına sahip olmasının kendi tercihi olduğu gibi, bunu yapması durumunda daha yüksek bir maliyet ile karşılaşacağını veya hizmet kullanımı için daha fazla bedel ödemesi gerektiğini bilmek durumundadır. Çünkü kendi sağlık statüsünün sorumluluğunu üstlenmeyen birey, sağlık finansman sisteminin sürdürülebilirliğini ve dolayısı ile toplumun diğer bireylerinin özgürlük ve sorumluluklarını tehlikeye atmaktadır. Toplumun bu alanda ilerleme kaydedebilmesi için özellikle yerel düzeyde, kendi kendini kontrol mekanizmaları kurması gerekmektedir.

2. Yerel Örgütlenmeler

Liberal politikalar ile entegre olan birçok ülkede bu tip yapılanmalar artık istenen bir durumdur. Bu oluşumlar çıkar veya baskı grupları (interest/pressure groups) olarak ifade edilebilir. Bu gruplar hükümetler, medya kanalları ve birçok diğer kuruluş ile iletişim kanalları kurarak, sağlık hizmetlerine yönelik düzenlemelere dair fikirlerini iletmekte ve hizmetin yönetiminde rol almaktadırlar(145). Özellikle kooperatifler, hizmetin yönetiminde aldıkları rol ile, hizmetin kullanımına ve finansmanına yönelik büyük etkilere sahip olabilmektedir. Hükümet dışı (non-governmental) olan bu gruplar, aynı zamanda kendi bölgelerinde, sunulan hizmetler için bir denetim mekanizması gibi çalışırlar. Ancak bu denetim mekanizmasının altında yatan temel mantık, hizmetin bedelini kendilerinin ödemiş olmalarıdır.

Amerika Birleşik Devletlerin’de yer alan Health Maintenance Organization(HMO) ve Preferred Provider Organization (PPO) uygulamaları vatandaşın hem hizmet paketini seçerek kendi sorumluluğuna ortak olmasını sağlar iken, bir yandan da hizmet sunucu ve finansörü mülkiyetine de sahip olabilmektedir. Özellikle HMO bir tür toplum dayanışması şeklindedir. Kooperatif tarzı olan bu örgütlenme, hizmet kullanımı noktasında kendi içinde bir denetim ve kontrol mekanizması oluşturmaktadır(146).

Aynı şekilde İngiltere’de birinci basamak sağlık hizmetlerini ve temel başvuru noktasını oluşturan CCG’ler, hizmet kullanımını düzenlemesi ve kontrol etmesi bakımından büyük bir örnek teşkil etmektedir. İşletme mantığı ile kurulmuş olan CCG’ler , aynı zamanda katılımcı bir yönetim anlayışı ile yürütülmektedir. Yönetim kademelerinde, hizmet alan toplumdaki temsilciler yer almaktadır. Toplum hizmet için ödedikleri bedelin farkında olmalarının yanı sıra, hizmetleri de şekillendirebilmektedirler(114).

3. Birinci Basamağın Sorumluluk Anlayışı

Önceki bölümlerde bahsedilen, sorumluluk ve örgütlenme anlayışının oturtulabilmesi için birinci basamak sağlık hizmetleri büyük bir öneme sahiptir. Temel başvuru noktası olan bu hizmetlere olan güvenin tahsis edilmesi, ikinci ve üçüncü basamak gerektirmeyen tedavilerin çok daha ucuza ve etkin bir şekilde tedavi edilmesini sağlamasının yanı sıra, toplumun genel iyilik halinin de devamlılığını sağlayacaktır.

Birinci basamak sağlık hizmetlerini güçlendirmek, toplumun güvenini sağlama bakımından atılabilecek etkili adımlardan biridir. Gelişmeler ile birlikte ASM’lerde çalışan hekimlerin büyük bir çoğunluğunun artık uzman hekim olduğu görülmektedir. Dolayısı ile insan kaynağının çeşitlendirilmesi ve fiziki imkanların geliştirilmesi atılabilecek bir diğer adımdır.

Sağlıkta pazarlama bakış açısının güçlenmesi, hizmet alıcılarının cezbedilebilmesi için kullanılacak materyallerden biridir. Birinci basamak hizmetlerinde pazarlama bakış açısının tahsisi ve buna yönelik uygulamalar bu basamağın daha güçlü bir konumda yer almasını sağlayabilir. Sağlık hizmetlerinde pazarlama olma anlayışını kırabilecek yönde adımlara ihtiyaç duyulmaktadır.

Ancak bu alanda atılabilecek en büyük adım esasen, SGK hizmet paketinin daraltılması olacaktır. Aile hekiminin çözebileceği durumların bir üst basamak kapsamına alınmaması, bireyleri bu anlamda caydırabilecek bir adımdır.

4. Farklı Sağlık Sigorta Paketleri

Mevcut durumda SGK tüm topluma aynı hizmet paketini sunmaktadır. Farklı hizmet paketlerinin ve prim tutarlarının yaratılması, hizmet kullanımını büyük oranda düzenleyebilecek bir adımdır. Örneğin Amerika Birleşik Devletleri'nde farklı farklı sağlık sigorta paketleri mevcut bulunmaktadır. Bireyler kendi öngörülerini ve tercihlerini doğrultusunda seçimler yapabilmektedirler. Temel olarak birinci basamak hizmetleri kapsayan sigorta paketlerinin olması yanı sıra, bu hizmetlerin üstü için daha fazla prim talep eden ve daha geniş bir anlaşma çerçevesine sahip olan sigorta paketleri de mevcuttur.

Ülkemizde öncelikle SGK hizmet paketinin, ikinci ve üçüncü basamakta yer alan neredeyse tüm hizmetleri kapsama anlayışından vazgeçmesi sürdürülebilirlik için büyük bir öneme sahiptir. Sağlıklı Hayat Merkezleri halini alarak güçlenmeye başlayan birinci basamak sağlık hizmetleri temel kapsama alınarak, daha ileri sağlık hizmetleri için ek paketler yaratılması gerekmektedir. Özellikle özel sektör tarafından yönetilecek olan Şehir Hastaneleri'nden hizmet alımının, mevcut SGK paketi ile karşılanması noktasında sıkıntılar yaşanması muhtemeldir. Dolayısıyla bu ileri hizmetler için alternatif arayışların sürdürülmesi önerilmektedir.

5. Finansmanın Birden Çok Toplayıcıya Devri

Prim toplama noktasında yaşanan sorunların çözümü için, özel girişimlerden faydalanılması uygun bir adım olmaya sahiptir. Bu alanın uygulamasını Almanya ve Japonya gibi ülkelerde görebilmekteyiz. Almanya'da bilindiği üzere zorunlu kamu sağlık sigortası yer almaktadır. Ancak sigorta prim toplayıcıları (acente olarak da ifade edilebilir) rekabet halinde olan birden çok yapıya aittir. Bu yapılar mevcudiyetlerini toplayabildikleri primlere borçlu olduklarından dolayı, bu alanı sıkı kontrol altında tutmaktadırlar. Dolayısıyla sosyal güvenlik yapısı, finansal olarak ciddi bir tehlike yaşama ihtimalini düşürmektedir. Japonya'da ise prim

toplayıcılar bölgesel bazlı olarak belirlenmiştir. Bireyler yaşadıkları bölgelerde yer alan yapıya primlerini ödemek durumunda kalmaktadırlar.

Bu sistem tasarlanırken dikkat edilmesi gereken ana unsur, prim toplayıcılarının aşırı güçlenmelerini ve yolsuzluklar yapmalarını engelleyecek sistemlerin varlığıdır. Bu noktada yasal düzenlemeler dikkatli bir şekilde gerçekleştirilmelidir. Aynı zamanda daha önce bahsedildiği gibi, sorumluluk anlayışı ve toplum örgütlenmeleri bu alanının denetiminde yer alması önerilir.

6. Özel Sağlık Sigorta Piyasasının Güçlendirilmesi

Hizmet sunucularının hızla özelleşmeye devam ettiği günümüzde, özel sağlık sigortalarının önünün açılması da önemli bir husustur. Farklı sigorta paketlerinin sunulması noktasında özel girişimler büyük bir rol oynayabilir. Esasen bu noktadaki temel öneri, özellikle şehir hastaneleri hizmet alımında özel sigortalardan faydalanmak olacaktır. Bu durum şehir hastanelerinde gereksiz yere sunulabilecek bir çok hizmete karşı koruyucu bir mekanizma oluşturmasının yanı sıra, bireylerin sorumluluk anlayışındaki değişiklikler için de uygun bir adım olacaktır.

Bu alanda desteklenebilecek bir diğer adım kooperatif sigorta sistemleridir. Amerika Birleşik Devletleri ile İngiltere ve aynı zamanda İslam ülkelerinde “tekafül” olarak görülebilen bu uygulama toplumsal sorumluluğu geliştirmesi bakımından etkili bir yöntemdir. Özellikle Amerika Birleşik Devletleri’nde yer alan Kaiser Permanente, hizmet sunucusu ve finansörü olması yapısı ve ulaştığı hacim ile, bu alan için en büyük örneği teşkil etmektedir(146).

Başkanlık sistemi ile yönetilen Güney Amerika ülkelerinden Arjantin, Brezilya ve Uruguay gibi ülkelerde, sağlık sigortacılığında alternatif yöntemler olduğu görülmektedir. Örneğin Brezilya’da kooperatif sigortaları sigortacılık içerisinde büyük bir paya sahiptir. Hizmet paketlerinin, hizmet basamağı, hizmeti sunan kurum, yaş gibi özellikler ile değişkenlik gösterdiği de görülebilmektedir.

Dolayısı ile sorumluluk anlayışının değişmeye başladığı yarı başkanlık ve başkanlık sistemlerinde farklı sigortaların mevcudiyeti için yasal altyapıların hazırlanması büyük önem arz etmektedir. Aynı zamanda kuruluş aşamasında bu sigortalara verilebilecek mali destekler, önceki sistemde mevcut olan maliyetlere nazaran çok daha küçük kalacaktır ve bu desteklerin süreklilik arz etmesi gerekmeyecektir. Bu sayede devletin ekonomiye olan müdahalesi de büyük oranda zayıflamış olacaktır.

7. İkinci Basamak Hizmetler İle İlgili Düzenlemeler Yapılması

Türkiye sağlık hizmeti kullanım istatistikleri incelendiği zaman, toplumun birinci basamak sağlık hizmetleri yerine ikinci basamağı tercih ettiği görülebilmektedir. Bu durumun önüne geçebilmek için, öncelikle sigorta temel teminat paketinin güçlendirilmiş birinci basamak sağlık hizmetlerine yönelik olması uygulanabilecek bir adımdır. Birinci basamak hizmetler yerine, ikinci basamağın tercihi durumunda, cepten ödenmesi gereken tutarın yükseltilmesi önleyici bir mekanizma olabilecektir. Daha önce tartışılmış olduğu üzere, Fransa'da yer alan serbest seçim ilkesinin, maddi karşılığının ödenmesi ya da ek sigorta paketi ile kompanse edilmesi karşılığında uygulanması sürdürülebilirlik için akılcı bir adım olacaktır.



SONUÇLAR

Yapılan araştırma sonucunda sağlık sistemlerinin, ülkelerin ekonomik yapıları ve anayasal hükümet sistemleri ile doğrudan ilgili olduğu ifade edilebilir. Günümüz hakim ekonomik düşüncesi olan liberalizm, ülkelerin hükümet etme anlayışlarını şekillendirmektedir. Liberal politikalara entegre olabilmek için, ülkeler, devletin organları arasında sert güçler ayrılığını tahsis etme çabası gütmektedirler. Bu durum ülkemizde de kendini göstermiş ve ülkemiz, tam manada fiili olarak 2019 yılında gerçekleşecek olmasına rağmen, hükümet sistemi olarak yarı başkanlık sistemine geçiş yapmış bulunmaktadır.

Anayasal hükümet sistemleri ile sağlık sistemleri ve yönetim anlayışlarının birbiri ile ilişkili olduğu ve bu ilişkinin de esasen ekonomik anlayışlardan doğduğu görülmektedir. Liberal politikaları benimsemiş olan ülkelerde sağlık hizmetleri ile ilgili şu temel özellikler ön plana çıkmaktadır;

- ✓ Bireylerin sağlıklarından birinci dereceden sorumlu olduğu anlayışı
- ✓ Birinci basamak sağlık hizmetlerine öncelik verilmesi
- ✓ Sosyal hizmet anlayışının hak ediş ile doğru orantılı olması
- ✓ Sağlık finansmanı sürecinde bireysel seçimin tahsis edilmesi
- ✓ Sorumluluk anlayışından kaynaklı olarak, toplumsal ve yerel birlikteliklerin kurulması
- ✓ Sağlık hizmetleri mülkiyetinde farklı örgütlenmeler (kar amacı güden, devlet, yardımlaşma kurumları, kooperatifler vb.)
- ✓ Bireysel özgürlüklerin sağlık alanında da tahsis edilmesi ve ancak sağlığa zarar veren davranışlar gösterilmesi durumunda yaptırım uygulanması (sigara içenlerin daha fazla prim ödemesi gibi)

- ✓ Hizmetin her alanında, özel sektörün dinamizminden faydalanma çabası

Sert güçler ayrılığına sahip olan başkanlık ve yarı başkanlık sistemleri, hızlı karar verme, yürütme ve toplumsal sorumluluğu geliştirme anlayışını sağlıkta da göstermektedirler. ABD’de sağlık hizmetleri sunan kurumların mülkiyet yapıları çok farklı biçimlerde gerçekleşebilmektedir. Özellikle MCO, ABD’de hizmet alıcıların sorumluluk anlayışını harekete geçirmede, hem finans hem de hizmet kapsamını etkin bir şekilde kullanmaktadır. HMO ve PPO olarak temelde iki türde hizmet kapsamı sunan paketler, bireylerin tercihleri ve kararları sürecinde satın alabildikleri hizmet paketleridir. Sosyal sağlık sigortacılığı noktasında görülen, sigortacıların birden fazla özel tüzel kişiliğe devredilmesi, özel sağlık sigortacılığından tamamlayıcı noktada destek alınması uygulamaları da gözlemlenen uygulamalar arasındadır. Başkanlık ve yarı başkanlık hükümet sisteminde yer almamasına rağmen, liberal politikalar ile entegre olmuş Almanya’da bu durum bariz olarak mevcuttur. Aynı zamanda yarı başkanlık sisteminin bilinen ülkesi Fransa’da, sosyal sağlık sigortacılığında bu yöntemi kullanmakta ve aynı zamanda bireyleri hizmet kullanım noktasında serbest bırakmaktadır. Parlamenter sisteme sahip en büyük kapitalist olan ülkelerden İngiltere’nin birinci basamak sağlık hizmetleri örgütlenmesi, tüm ülkeler için emsal teşkil edebilecek, bir sorumluluk, finansman ve işleyiş yapısına sahiptir.

Türkiye anayasal değişimler ile birlikte, sağlık hizmetleri anlayışında da büyük farklılıkların sinyallerini vermektedir. Kamu özel işbirlikleri ile birlikte, özel sektörün dinamik yapısı sağlık hizmetlerinde etkisini yoğun olarak arttırmaya devam etmektedir. Birinci basamak sağlık hizmetlerini güçlendirme çabaları, şehir hastanelerinin kurulmaya başlanması ile birlikte, Türkiye sağlık hizmetlerinde sürdürülebilirliği sağlamak için özellikle finansman boyutunda bir takım uygulamaları hayata geçirmek durumundadır. Bu durum için farklı sigorta paketleri, birinci basamağın temel başvuru noktası olmasının sağlanması ve temel teminat içerisinde yer alması, kooperatif tipi sağlık sigortalarının kurulması etkili ve büyük adımlardan olacaktır. Aynı zamanda ABD tarzı HMO paketlerinin planlaması ve sağlık kooperatiflerinin açılması, toplumun sağlık sorumluluğu bilincini harekete geçirmek için etkili bir yöntem olacaktır.

ÖZET

Bu çalışma Türkiye’de meydana gelen anayasal hükümet sistemi değişikliği sonrası, sağlık hizmetlerinin durumunu irdelemek üzere, anayasal hükümet sistemleri ile sağlık yönetiminin ilişkisini ortaya koymak, başkanlık ve yarı başkanlık hükümet sistemi altında nasıl bir sağlık hizmeti anlayışının güdülmesi gerektiğini tartışmaktadır. Sert kuvvetler ayrılığına dayanan başkanlık ve yarı başkanlık sistemleri ilk olarak liberal politikalar ile entegre olan ya da olma çabası güden ülkelerde yaygın olarak kullanılmaktadır. Dolayısı ile yarı başkanlık ve başkanlık sistemleri, bireysel özgürlük ve sorumluluk anlayışına önem göstermektedirler. Bu durum sağlık hizmetlerinde de kendini göstermekte, Amerika Birleşik Devletlerin’de “Managed Care” adı ile bilinen, sağlık hizmet sunumu ve finansman organizasyonları varlık göstermektedir. Fransa serbest seçim ilkesine dayalı olarak ancak başvuru noktasında ödemeler yapılması şartı ile bir sağlık sistemi dizayn etmiş durumdadır. Bu ülkelerde özellikle sağlık sigortaları büyük bir öneme sahiptir. Bu çalışmada, başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerinde meydana gelebilecek muhtemel değişiklikler, parlamenter hükümet sistemine sahip ve aynı zamanda liberal olan ülkelerin uygulamalarından ne şekilde ders alınabileceği ve sürdürülebilir bir Türkiye sağlık sistemi için hangi adımların atılması gerektiğine yönelik öneriler geliştirilmiştir.

Anahtar kelimeler: Hükümet sistemleri, güçler ayrılığı, sağlık yönetimi, sağlık politikası, sağlık finansmanı

NEW SYSTEM UNDER SEMI PRESIDENTIALISM AND PRESIDENTIALISM: PROPOSALS FOR NEW HEALTHCARE MANAGEMENT MODELS

SUMMARY

This study aims to examine the relationship between constitutional government systems and to discuss the needed health system under presidentialism and semi-presidentialism government systems. Presidentialism and semi presidentialism systems which are based on strong separation of powers are strongly related to the liberal policies. So, these systems give priority to individual liberty and responsibility. This approach can be observed in health services as well. Health status of individuals is mainly accepted as an individual responsibility in United States of America. Managed Care Organizations are the main component of United States of America which consist of health provision and financing in common. France is allocating individual choosing mechanism in health services which is related to health financing methods. Health insurances are significant for these countries. In this study, the effect of the transition of Turkey from parliamentary system to semi presidential system will be discussed in terms of healthcare services. The proposals for a sustainable health system under semi presidentialism are in the study as well.

Keywords: Government systems, separation of powers, healthcare management, health policy, health financing

KAYNAKLAR

1. Esen BN. Anayasa hukuku: genel esaslar. Ekin Basım Yayın, 2015.
- 2.Köktürk A. Modern öncesi devletin yönetim anlayışı. Güvenlik Stratejileri Dergisi 2011;13:73–97.
- 3.Şenel A. Siyasal düşünceler tarihi. Dafne Kitap, 2017.
- 4.Fendoğlu HT. Aristoteles’ in devlet felsefesi ve önceki anayasa hukukumuz. Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 1993;6:129-155.
- 5.Arslan M. Hellenistik dönem'e damgasını vuran yaratıcı felsefe sistemleri: Epikurosçuluk ve stoacılık. Arkeoloji ve Sanat Dergisi 2001;100: 19-28.
- 6.Ünal Ş. İnsan haklarının tarihi, felsefi ve hukuki temelleri. Ankara Barosu Dergisi 1994;1:41-74.
- 7.Haldun İ. Mukaddime. İstanbul: Dergâh Yayınları, 2004.
- 8.Uygun O. İbni Haldun'un toplum ve devlet kuramı. On İki Levha 2008;16.
- 9.Carneiro RL. A theory of the origin of the state. Institute for Humane Studies 1970; 169(3947):733-8
- 10.Rousseau JJ. Toplum Sözleşmesi. İstanbul : Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2006.
- 11.Özer A. Anayasa hukuku: genel ilkeler. İstanbul: Turhan Kitabevi, 2005.
- 12.Gürbüz A. Jean Jacques Rousseau ve toplum sözleşmesi kuramının değeri. Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi 2014; 4.
- 13.Emeklier B. Thomas Hobbes ve John Locke’un güvenlik anlayışlarının karşılaştırmalı bir analizi. Güvenlik Stratejileri Dergisi 2011;13:99-123.
- 14.Şimşek O. Devlet kavramının gelişimi ve küreselleşmedeki anlamı. Kamu-İş Dergisi 2000; 5(4):2-29.

- 15.Schmitt C. The Leviathan in the state theory of Thomas Hobbes: meaning and failure of a political symbol. University of Chicago Press, 2005.
- 16.Champion J. Decoding the Leviathan: doing the history of ideas through image 1671-174. Printed Images in Early Modern Britain, 2010.
- 17.Hobbes T. Leviathan. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 2005.
- 18.Oppenheimer F, Gitterman JM, Hamilton CH. The state. Black Rose Books Montreal, 1975.
- 19.Bluntschli JC. The theory of the state. Oxford: Botoche Books, 2000.
- 20.Von Mises L. Nation, state, and economy. Liberty of Congress Cataloging in Publication Data, 1983.
- 21.Gözler K. Devletin genel teorisi.İstanbul: Ekin Kitabevi, 2007 .
- 22.Erdoğan M. Anayasa Hukuku. İstanbul: Beta Yayınları, 2008.
- 23.Lane JE. Constitutions and political theory. Manchester: Manchester University Press, 2011.
- 24.Kaboğlu Öİ. Anayasa hukuku dersleri.İstanbul: Legal Yayıncılık, 2017.
- 25.Giddens A, Sutton P. Sosyoloji. İstanbul: Kırmızı Yayınları, 2016.
- 26.Chomsky N, Herman ES. After the cataclysm: the political economy of human rights. Haymarket Books, 2014.
- 27.Nagan WP, Hammer C. The changing character of sovereignty in international law and international relations. Columbia Journal of Transnational Law 2004;43:141.
- 28.Nagan WP, Haddad AM. Sovereignty in theory and practice. San Diego International Law Journal 2011;13:429.
- 29.Ağaoğulları MA. Sokrates' ten Jakobenlere: batı'da siyasal düşünceler. İstanbul: İletişim Yayınları, 2011.
- 30.Saygılı A. Jean Bodin'in egemenlik anlayışı çerçevesinde kralın iki bedeni kuramına kısa bir bakış. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 2014; 63(1):185-198
- 31.Ay H, Uçar Ö. Devletin gelişim süreci. İşletme Fakültesi Dergisi 2015;16(2):195-206
- 32.Tanzi MV. The changing role of the state in the economy: a historical perspective. IMF Working Paper; 1997.
- 33.Güran MC, Cingi S. Devletin ekonomik müdahalelerinin etkinliği. Akdeniz Üniversitesi İİBF Dergisi 2002; 2(3):52-67.
- 34.Sarısoy S. Düzenleyici devlet ve regülasyon uygulamalarının etkinliği üzerine tartışmalar. Maliye Dergisi 2010;159: 278-298.

- 35.Öztürk N. Ekonomide devletin değişen rolü. Amme İdaresi Dergisi 2006;39(1): 17-38.
- 36.Kazgan G. İktisadî düşünce veya politik iktisadın evrimi. İstanbul: Remzi Kitabevi, 2014.
- 37.Hansen ED. European economic history: from mercantilism to Maastricht and beyond. Copenhagen Business School Press DK; 2001.
- 38.Medema SG, Samuels WJ. The history of economic thought: a reader. New York: Routledge, 2013.
- 39.Hunt EK. History of economic thought: a critical perspective. New York: ME Sharpe, 2011.
- 40.Ülgen G. İktisat bilimine giriş. İstanbul: Der Yayınları, 2012.
- 41.Backhaus JG. Handbook of the history of economic thought. Springer, 2012.
- 42.Eren LG. Tarımsal kapitalizm: Fیزیokrasi. Atılım Sosyal Bilimler Dergisi 2015;5(2):6-23
- 43.Robbins LRB, Medema SG, Samuels WJ. A history of economic thought: the LSE lectures. Wiley Online Library, 1998.
- 44.Vaggi G. The economics of françois quesnay. Palgrave Macmillan UK, 1987.
- 45.Erdem B, Hasan İ. İktisadi düşünceler tarihi. Eşkişehir: Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayınları, 2012.
- 46.Aktan CC. Klasik liberalizm, neo-liberalizm ve libertarianizm. Amme İdaresi Dergisi 1995;28(1): 3-32.
- 47.Özakpınar Y. İnsan düşüncesinin boyutları. İstanbul: Ötüken, 2014.
- 48.Heywood A. Siyaset. İstanbul: Adres Yayınları, 2015.
- 49.Smith A. Wealth of Nations. New York: MetaLibri, 2007.
- 50.Davidson P. John Maynard Keynes. Palgrave Macmillan UK, 2007.
- 51.Özçelik EK, Kılınçoğlu DT. John Maynard Jeynes, yine, yeniden.İstanbul: İletişim Yayınları, 2016.
- 52.Aksu L. İktisat ekollerinin iktisadî büyüme konusundaki düşünceleri ve modellerinin analizi. Turk Dnyasi Arastirmalari 2014;208: 351-392
- 53.Aydın Y. Keynes'in parasal faiz teorisi. Trakya University Journal of Social Science 2015;17(1).
- 54.Seyrek İ, Mızırak Z. Faiz teorileri üzerine bir inceleme: finansal istikrarsızlık hipotezinin temel dayanağı. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi 2009; 22:383-394.
- 55.Özdemir S. Küreselleşme sürecinde refah devleti. İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayınları, 2007.
- 56.Boas TC, Gans-Morse J. Neoliberalism: from new liberal philosophy to anti-liberal slogan. Studies in Comparative International Development 2009; 44(2):137-161.

57. Harvey DA. Brief history of neoliberalism. Oxford University Press, 2007.
58. Rodrik D. The global governance of trade: as if development really mattered. Harvard University, 2001
59. Yavuz G. Washington uzlaşması sonrasında Dünya Bankasından bir açılım önerisi: “kapsamlı kalkınma için çerçeve. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi 2007;9(3):1-16.
60. Olgun H. Küreselleşme kavramı ve içeriğine genel bir bakış. Sosyoekonomi Dergisi 2006.;3(3):141-152
61. Von Hayek FA. Kölelik yolu. İstanbul: Liberte Yayınları, 2004.
62. Sheiman I. Rocky road from the Semashko to a new health model. Interview by Fiona Fleck. Bulletin of the World Health Organization 2013; 91(5): 320-321.
63. Buick A, Crump J. State capitalism: the wages system under new management. Palgrave Macmillan UK, 1986.
64. Musacchio A, Lazzarini SG. Reinventing state capitalism. Harvard University Press, 2014.
65. Özbudun E, Yürük AT. Anayasa hukuku. İstanbul: Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayınları, 2003.
66. Vile MJC. Constitutionalism and the Separation of Powers. Liberty Fund, 2012.
67. Waldron J. Separation of powers in thought and practice. Boston College Law Review, 2013. 54: 433-464.
68. Çelik İ. Kuvvetler ayrılığı: bir indirgeme ve dönüşüm. Liberal Düşünce 2011; 16:145-166
69. Locke J. Two treatises of government: student edition. Cambridge University Press, 1988.
70. Eroğlu M. John Locke’un devlet teorisi. Akademik Bakış Dergisi 2010; 21: 1-15
71. Özkul F. Başkanlık sistemi üzerine: Amerika Birleşik Devletleri ve Azerbaycan modeli karşılaştırması. TBB Dergisi 2012;103:86-110.
72. Yanık M. Başkanlık sistemi ve Türkiye’de uygulanabilirliği. Der Yayınları, 2016.
73. The Constitution of United States of America (March 15, 1837) (https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm#a1_sec1.; Erişim Tarihi: 20.09.2017)
74. Efe H, Kotan ML. Türkiye’de hükümet sistemi tartışmaları çerçevesinde başkanlık sistemi ve Türkiye’de uygulanabilirliği. Kafkas University Faculty of Economics and Administrative Sciences. Journal 2015;6(9):65
75. Erdoğan M. Başkanlık sistemini doğru tartışmak. Liberal Düşünce Dergisi 1996; 1(2):4-12.

- 76.Lijphart A. Thinking about democracy: power sharing and majority rule in theory and practice. Routledge, 2007.
- 77.Gülsün R. İsviçre hükümet sistemi. International Journal of Legal Progress 2016; 2(2):127-153.
- 78.Karatepe Ş. Hükümet sistemleri ve Türkiye. Yeni Türkiye 2013;51: 223-225
- 79.Beceren E, Kalağan G. Başkanlık ve yarı-başkanlık sistemi; Türkiye’de uygulanabilirliği tartışmaları. İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi 2009;6(11):163-181
- 80.Szilagyi IM. Presidential versus parliamentary systems. AARMS 2009; 8(2):307-314.
- 81.Miş N, Aslan A, Ayvaz ME, Duran H. Dünyada başkanlık sistemi uygulamaları.Seta, 2016.
- 82.Fendoğlu HT. Başkanlık sistemi. İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 2012; 2(2):39-60
- 83.Özay İ. Evvel Allah sonra yüksek mahkeme. İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi 1985; 6(1-3):199-205.
- 84.Bezci B. Demokrasi ve başkanlık sistemi tartışmaları. Stratejik Düşünce Enstitüsü, 2010.
- 85.Elgie R, Moestrup S , Wu Y. Semi-presidentialism and democracy. Palgrave Macmillan, 2011.
- 86.Veser E. Semipresidentialism—Duverger’s concept: a new political system model. Journal for Humanities and Social Sciences 1997;11(1):39-60.
- 87.Sartori G. Comparative constitutional engineering: an inquiry into structures, incentives, and outcomes. New York University Press, 1997.
- 88.Erdem K, Şencan H, Candan K. Karşılaştırmalı hükümet sistemleri: yarı başkanlık sistemi (Fransa, Polonya ve Rusya Örnekleri). Ankara: TBMM Araştırma Merkezi, 2014.
- 89.Canas V. The semi-presidential system. Zeitschrift Für Ausländisches Öffentliches Recht Und Völkerrecht 2004;64(1): 95-124.
- 90.Polater YZ. Modern hükümet sistemlerinden yarı-başkanlık sistemi ve Türkiye’de uygulanabilirliği. Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi 2014; 4(4):133-175
- 91.Coşkun Ş, Davut Ş. Cumhurbaşkanının seçimi, yetkileri ve görevleri açısından Türkiye ve Fransa’nın karşılaştırmalı olarak incelenmesi. Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi 2013; 1: 3.
- 92.Aktaş HE. Hükümet sistemlerinin tıkanma noktaları ve alternatif çözüm yolları. Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi 2016; 6(1):209-227.
- 93.Kılınç D. Türkiye’de bitmeyen tartışma: hükümet sistemi üzerine değerlendirmeler. Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 2016;1:447-510
- 94.İnan K. Devlet idaresi. TİMAŞ, 1998.
- 95.Kavuncubaşı Ş, Yıldırım S. Hastane ve sağlık kurumları yönetimi. Siyasal Kitabevi, 2010.

- 96.Ateş M. Sağlık işletmeciliği. Beta Basım Yayım, 2012.
- 97.Çelik Y. Sağlık ekonomisi. Siyasal Kitabevi, 2011.
- 98.Sur H, Palteki T. Hastane yönetimi. Nobel Tıp Kitapevi, 2013.
- 99.Tengilimoğlu D, Işık O, Akbolat M. Sağlık işletmeleri yönetimi. Nobel, 2012.
- 100.Fişek N. Sağlık yönetiminde modern eğilimler. İstanbul: 20. Milli Türk Tıp Kongresi Zabıtları, 1968.
- 101.Özkan Ö. Reel sosyalizmin ilk sağlık bakanı Nikolai Alexandrovich Semashko(1874-1949). Toplum ve Hekim 2002; 17(5): 394-398
- 102.Sheiman I. Rocky Road from The Semashko to A New Health Model. Bulletin of The World Health Organization 2013;91:320-321.
- 103.Shi L, Singh DA. Delivering health care in America. Jones & Bartlett Learning, 2014.
- 104.Mossialos E, Wenzl, M. 2015 International profiles of health care systems. The Commonwealth Fund, 2016.
- 105.OECD Statistics. (<http://stats.oecd.org/>; Erişim Tarihi:05.11.2017)
- 106.Yıldırım HH. Hükümet sistemleri ve sağlık politikaları. ABSEM Sağlık Araştırma Merkezi, 2017.
- 107.Longest BB. Health policymaking in the United States. Library of Congress Cataloging in Publication Data, 1998.
- 108.US Secretary of Health and Human Services. (<https://www.hhs.gov/about/leadership/secretary/index.html>; Erişim Tarihi:05.11.20178)
- 109.Sekhri NK. Managed care: the US experience. Bulletin of the World Health Organization 2000; 78(6): 830-844.
- 110.Navarro RP, Cahill JA. Role of managed care in the US healthcare system. Managed Care Pharmacy Practice 2009;1.
- 111.Enthoven AC. The US experience with managed care and managed competition. in Conference Series;[Proceedings]. Federal Reserve Bank of Boston; 2005.
- 112.NHS. Understanding the new NHS. London: NHS England, 2014.
- 113.Anathor American Way. (<http://www.economist.com/node/16009167>; Erişim Tarihi:27.10.2017)
- 114 The Future of Healthcare (<https://mobile.nytimes.com/2013/03/21/business/kaiser-permanente-is-seen-as-face-of-future-health-care.>; Erişim Tarihi:29.10.2017)

115. History of BUPA. (<https://www.bupa.com/corporate/about-us/our-history>; Erişim Tarihi: 29.10.2017)
116. Thompson JL, Martin F. Strategic management: Awareness and change. Cengage Learning EMEA, 2010.
117. UNIMED. (<https://www.unimed.coop.br/>; Erişim Tarihi: 27.10.2017)
118. SERVIPERU. (<http://www.serviperu.com>; Erişim Tarihi: 27.10.2017)
119. Green DG, Irvine B. Health care in France and Germany: lessons for the UK. London: Civitas, 2001.
120. Clarke E, Bidgoot E. Health Systems: France. Civitas, 2013.
121. Chevreur K, Brigham K., Zaleski I, Quevedo C. France: Health system review. Health systems in transition 2015; 17(3).
122. Keyder Ç. Türkiye'de devlet ve sınıflar. İstanbul: İletişim Yayıncılık, 1989.
123. Zürcher EJ. Modernleşen Türkiye'nin tarihi. İstanbul: İletişim Yayıncılık, 2016.
124. Kasapoğlu A. Türkiye'de sağlık hizmetlerinin dönüşümü. Sosyoloji Araştırmaları Dergisi 2016.; 19(2): 131-174
125. Aydın E. 19. Yüzyılda Osmanlı sağlık teşkilatlanması. Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi 2004; 15(15): 185-207.
126. Parla T. Türkiye'de anayasalar. İstanbul: İletişim Yayınları, 2007.
127. Aydın E. Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş yıllarında sağlık hizmetleri. Ankara Eczacılık Fakültesi Dergisi 2002; 31(3): 183-192.
128. Akdur R. Cumhuriyetten günümüze Türkiye'de sağlık. (http://www.recepakdur.com/upload/CUMHUR%C4%B0YETTEN_G%C3%9CN%C3%9CM%C3%9CZE_T%C3%9CRK%C4%B0YE.pdf; Erişim Tarihi: 15.11.2017)
129. Fişek N. Türkiye'nin sağlık sorunları ve çözüm yolları. ATOB 1976; 11.
130. Aksakoğlu G. Sağlıkta sosyalleştirmenin öyküsü. Memleket Siyaset Yönetim Dergisi 2008; 8: 7-62
131. Akdağ R. Türkiye Sağlıkta Dönüşüm Programı Değerlendirme Raporu 2003-2011. Ankara: T.C. Sağlık Bakanlığı; 2012.
132. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında değişiklik yapılmasına dair kanun. Resmi Gazete (29976 sayılı). 2017.
133. Yıldırım HH. Türkiye sağlık sistemi: sağlıkta dönüşüm programı değerlendirme raporu. Ankara: Sağlık-Sen Yayınları, 2013.

- 134.MB. 2007 yılı genel faaliyet raporu. Ankara: Maliye Bakanlığı, 2008.
- 135.MB. 2008 yılı genel faaliyet raporu. Ankara: Maliye Bakanlığı,2009
- 136.MB. 2009 genel faaliyet raporu. Ankara: Maliye Bakanlığı, 2010
- 137.MB. 2010 yılı genel faaliyet raporu. Ankara: Maliye Bakanlığı, 2011
- 138.MB. 2011 genel faaliyet raporu. Ankara: Maliye Bakanlığı, 2012
- 139.MB. 2012 yılı genel faaliyet raporu. Ankara: Maliye Bakanlığı, 2013
- 140.MB. 2013 yılı genel faaliyet raporu. Ankara: Maliye Bakanlığı, 2014
- 141.MB. 2014 yılı genel faaliyet raporu. Ankara: Maliye Bakanlığı, 2015
- 142.MB. 2015 yılı genel faaliyet raporu. Ankara: Maliye Bakanlığı, 2016
- 143.MB. 2016 yılı genel faaliyet raporu. Ankara: Maliye Bakanlığı, 2017
- 144.SB. Sağlık istatistikleri yıllığı 2015. Ankara: Sağlık Bakanlığı Sağlık Araştırmaları Genel Müdürlüğü, 2016
- 145.Carrin G, Buse K, Heggenhougen K, Quah SR. Health systems policy, finance, and organization. Academic Press, 2010.
- 146.Pilzer PZ, Lindquist R. The end of employer-provided health insurance: Why it's good for you and your company. Wiley, 2014.

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1. Egemenliğin Türleri	10
Şekil 2. Quesnay'ın Tablosu	14
Şekil 3. Ekonomik Sistemler ve Devlet Kapitalizmi	22
Şekil 4. Amerika Birleşik Devletlerinde Sağlık Politikası Yapımı	47
Şekil 5. ABD MCO Sistemi	49
Şekil 6. SGK Bütçe Açıklarının GSYH Yüzdeler Payı, Türkiye	62
Şekil 7. Kişi Başı Hekime Müracaat, Toplam, Birinci Basamak, İkinci Basamak.....	63
Şekil 8. Kişi Başı Hekime Müracaat Sayısı, Uluslararası, 2015.	63

TABLULAR LİSTESİ

Tablo 1: Robert Elgie'nin Yarı Başkanlık Sistemi Sınıflandırması	32
Tablo 2: Önceliklendirme Basamakları ve Örnekleri.....	38
Tablo 3: Sağlık Hizmetlerinin Ülkelere Göre Mülkiyet Yapısı.....	40
Tablo 4. Sağlık Hizmetlerinin Finansmanının Ülkelere Göre Farklılıkları.....	42
Tablo 5. Ülkelere Göre Sağlık Harcamalarının Yüzdeler Dağılımı, 2016.....	42
Tablo 6. SGK Gelir Gider Dengeleri, 2007-2016, Türkiye.	61

ÖZGEÇMİŞ

Tez yazarı Doğancan ÇAVMAK 1992 yılında Yüksekova/Hakkari’de doğdu. İlk ve orta öğrenimini Yüksekova ilçesinde bitiren yazar, lise öğrenimini Van Niyazi Türkmenoğlu Anadolu Lisesinde tamamlamıştır. Lisans öğrenimini 2015 yılında İstanbul Üniversitesi Sağlık Yönetimi bölümünde yapmıştır.

Yazar “Sağlık Hizmetlerinin Tripodu: Emek, Ekonomi, Piyasa”, Göçün Tripodu:Sağlık, Sosyal Güvenlik, İstihdam” ve “Klinik Liderlik ve Yönetim” kitaplarında, bölümler yazmıştır. 2016 ve 2017 yıllarında “International Journal of Health Administration and Education Congress”e sözlü bildiri sunumları ile katılmıştır.