

TÜRKİYE'DE KAMU POLİTİKASI OLUŞTURMA SÜRECİNDE GÜNDEM BELİRLEME: SAĞLIKTA DÖNÜŞÜM PROGRAMINA YÖNELİK BİR İNCELEME

Araştırma Makalesi / Research Article

Çetin, F. G. (2021). Türkiye'de Kamu Politikası Oluşturma Sürecinde Gündem Belirleme: Sağlıkta Dönüşüm Programına Yönelik Bir İnceleme. *Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi SBE Dergisi*, 11(2), 667-682.

Geliş Tarihi: 29.09.2020
Kabul Tarihi: 31.01.2021
E-ISSN: 2149-3871

Dr. Öğr. Görevlisi Fatma Gökçen ÇETİN
Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi, Gülşehir Meslek Yüksekokulu
fgokcencetin@nevsehir.edu.tr
ORCID No: 0000-0002-4906-8634

ÖZ

Gündem belirleme kamusal ihtiyaç ve sorunların çözümü için üretilen kamu politikasının temel aşamasıdır. Bu aşama kamusal ihtiyaç ve sorunların içinde öncelikli alanların tespit edilmesine yönelik bir girişimi ihtiva etmektedir. Hangi ihtiyaç ve sorunların öncelikle çözülmesi gerektiği ya da bunların çözülmesi gereken bir problem olarak ortaya çıkarılması süreci olarak ifade edilebilecek gündem belirleme, vatandaşlar, çıkar grupları, milletvekilleri, sivil toplum kuruluşları, bürokratlar ve cumhurbaşkanı gibi politika aktörlerinin hepsi ya da bir kısmının dâhil olduğu zorunlu bir aşamadır. Çalışma gündem belirlemenin kamu politikası disiplini çerçevesinde nasıl algılandığını irdelemekte ve öne çıkan gündem belirleme modelleri kapsamında siyasal gündemin nasıl formüle edildiğini ele almaktadır. Gündem belirleme, kamu politikası sürecinin bir aşaması olmasının yanı sıra kitle iletişim araçlarının toplum üzerindeki etkilerini açıklayan bir teori olması bakımından önem taşımaktadır. Bu bağlamda çalışma gündem belirleme teorisi ile oluşturulmuştur ve öne çıkan gündem belirleme modellerinin siyasal ve kamusal gündemi nasıl belirlediğinin anlaşılır kılınması amaçlanmıştır. Türkiye'de kamu politikası sürecinde gündem çeşitli dinamiklerle belirlenmektedir. Ekonomik krizler, uluslararası örgütler, çok uluslu şirketler ve siyasal iktidarın ideolojik yönelimi söz konusu dinamikler içerisinde en önemlileridir. Çalışmada bir kamu politikası olarak sağlık politikasının oluşturulmasında gündemin hangi dinamiklerle ve nasıl belirlendiği Sağlıkta Dönüşüm Programı çerçevesinde, Türkiye'de kamu politikası oluşturma sürecinin nasıl gerçekleştiği sorunlar ve çözüm önerileri ile ele alınmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Politikası, Gündem Belirleme, Sağlık Politikası.

AGENDA-SETTING DURING PUBLIC POLICY-MAKING PROCESS IN TURKEY: AN INVESTIGATION TOWARDS THE HEALTH TRANSFORMATION PROGRAM

ABSTRACT

Agenda-setting is the basic stage of public policy produced for the solution of public needs and problems. This stage includes an attempt to identify priority areas within public needs and problems. Determining the agenda, which can be expressed as the process of recognizing which needs and problems should be solved first or as a problem to be solved, It is a mandatory stage in which all or some of the policy actors such as citizens, interest groups, MPs, non-governmental organizations, bureaucrats and the president are involved. The study examines how agenda-setting is perceived within the framework of public policy discipline and discusses how the political agenda is formulated within the scope of prominent agenda-setting models. Agenda-setting is important in that it is a phase of the public policy process as well as a theory that explains the effects of mass media on society. In this context, the study was created with agenda-setting theory and it is aimed to make it understandable how prominent agenda-setting models determine the political and public agenda. public policy agenda is determined by a variety of dynamic process in Turkey. Economic crises, international organizations, multinational corporations and the ideological orientation of the political power are the most important of these dynamics. In the study, together with these dynamics, how the agenda is

determined in the formulation of health policy as a public policy is discussed within the framework of the reasons for the emergence of the Health Transformation Program.

Keywords: Public Policy, Agenda-Setting, Health Policy.

1. GİRİŞ

Kamu politikası, birbiriyle bağlantılı kararlar içeren bir süreçtir. Bu süreç iki boyutlu bir formülasyon içermektedir. İlk olarak birbiriyle ilişkili eylemler ve olaylar dizisini kapsamaktadır. Bu eylem ve olaylar fikirlerin gelişmesi ve önerilerin sunulmasıyla başlamakta müzakere, çözümleme ve değerlendirme süreçleri ile devam etmektedir. Daha sonra resmi kararların alınması ve bu kararların, tasarlanan eylemlerle uygulanmaya konulmasıyla sonuçlanmaktadır. Politika yapımı böylelikle girdileri çıktılar ile ilişkilendirmektedir. İkinci boyutta ise politika yapımı siyasi iktidarın “nasıl” ını; “ne” sinden ayıran, yani politikanın kendi içeriğinden ve sonuçlarından çok politikanın nasıl yapıldığına odaklanan bir süreçtir (Heywood, 2015: 519). Bu süreç talep, sorun ve endişelerin sınırlı kaynaklarla nasıl cevaplanıp çözüleceğine odaklanmaktadır fakat sınırlı kaynaklarla her sorunun çözülebilmesi; her talebin cevaplanması olanaksızdır. İşte politika yapıcıları ya da karar vericiler önem ve önceliklerine göre sorun ve ihtiyaçları sınıflandırmaktadır. Sınıflandırma, kamu politikası sürecinde doğrudan gündem belirleme aşaması ile ilgilidir.

Gündem belirleme politika yapım sürecinin birçok aktör (vatandaşlar, çıkar grupları milletvekilleri, sivil toplum kuruluşları, bürokratlar ve Cumhurbaşkanı vd.) tarafından oluşturulan zorunlu bir adımıdır. Kamu politikaları açısından gündem, hükümetin ve siyasi ortaklarının öncelik verdiği ve dikkate aldığı problemler, sorunlar, kaygılar dizisini ifade etmektedir. Gündemdeki sorunun incelenmesinin ardından sorunun çözümüne ilişkin alternatifler tartışılmakta, bir seçim yapılmakta ve karar resmileştirilip uygulanmaktadır (Yılmaz, 2016: 101).

Gündem belirleme, kamu politikası sürecinin bir aşaması olmasının yanında kitle iletişim araçlarının toplum üzerindeki etkilerini açıklayan bir teoridir. Bu bağlamda çalışmada gündem belirleme teorisi çerçevesinde öne çıkan gündem belirleme modellerinin siyasi ve kamusal gündemi nasıl oluşturduğunu anlaşılır kılmak amaçlanmıştır.

Bu çalışmada kavramsal ve kuramsal yaklaşım belirlendikten sonra gündem belirlemenin uygulanmakta olan bir politikaya katkısı, sorunlu alanları ve bu sorunların nasıl çözüleceğine ilişkin bir analiz yapılmıştır. Kamusal ihtiyaç ve sorunların en çok ortaya çıktığı kamusal mallardan biri olan sağlık, kamu politikası süreci formülasyonunun sistematik bir şekilde incelenebileceği bir kaynak sunması bakımından önem taşımaktadır. Çalışmada 2003 yılında uygulamaya konulan Sağlıkta Dönüşüm Programı'nın bir kamu politikası olarak nasıl, hangi dinamiklerle gündem olduğu ve uygulamaya geçiş süreci irdelenmiştir. Bir politika enstrümanı olarak bu programa neden ihtiyaç duyulduğu, programın hangi sorunları çözmesinin beklendiği ve günümüze uzanan süreçte hangi yeni gündemler yarattığı gündem belirleme teorisi çerçevesinde incelenmiştir.

Türkiye’de kamu politikası oluşturma süreçleri, 1980 sonrası neo-liberal ekonomi politikalarının gerektirdiği kalkınma söylemleri ve karşılaştığı ekonomik krizlerle şekillenmiştir. Dolayısıyla Türkiye ile uluslararası örgütler ve çok uluslu şirketlerle kurulan ilişkiler neticesinde söz konusu aktörler politika oluşum sürecini etkilemiştir. Kamu politikası sürecinin bir aşaması olarak gündem belirleme çalışmada Sağlıkta Dönüşüm Programı politika sürecinde analiz edilerek gündem belirlemeye ilişkin sorunlar, söz konusu sorunların nasıl giderilebileceğine ilişkin çözüm önerileri ortaya konmuştur.

2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE: KAMU POLİTİKASI, KAMU POLİTİKASI SÜRECİ, GÜNDEM BELİRLEME MODELİ

2.1. Kamu Politikası

Sınırsız insan ihtiyaçlarını sınırlı kaynaklarla karşılama çabası ve bu çabanın sonucunda elde edilen optimal faydanın sürdürülebilirliğinin sağlanması, modern kapitalist devletlerin temel yaklaşımıdır. Bu yaklaşım, hükümetlerin, kaynakların sevk ve idare faaliyetlerini hangi taleplere karşılık nasıl, kime ve hangi eylem araçlarıyla dağıtacağı gibi sorulara kurumsallaşmış bir mekanizma ile cevap verebilme yeteneğinin gelişmesi zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. Sevk ve

idare faaliyetleri en temelde iktidarların, “vatandaşların taleplerini karşılamak ve toplumsal bir uzlaşma tesis ederek, çatışmaları çözmek amacı taşımaktadır. Bu faaliyet sürecinin önemli çıktılarında biri de kamu politikasıdır” (Yıldız ve Sobacı, 2013: 17).

Neredeyse yarım asırdır gelişmiş ülkelerde, on yılı aşkın süredir de Türkiye’de, incelenen ve popüler bir araştırma konusu haline gelen kamu politikası, “kamusal hedeflere ulaşmak için hükümet faaliyetlerinin gerçekleştirildiği genel çerçeve olarak tanımlanmaktadır” (Cochran ve Malone, 2014: 3). Hükümetler tüm kamusal hedeflere ulaşmayı tercih etmeyebilir ya da herhangi bir eylemde bulunmayabilir. Bu bağlamda Dye ve Anderson’ın kamu politikası yazınına kaynaklık eden temel tanımları yol gösterici niteliktedir. Dye, kamu politikasını “hükümetin yapmayı ya da yapmamayı tercih ettiği şey” (1987: 1) olarak tanımlarken, benzer şekilde Anderson da kamu politikasını “bir sorunla başa çıkmak üzere aktör/aktörlerce hayata geçirilen eylem ya da eylemsizlik” (2003:2) olarak ifade etmiştir. Öte yandan Kraft ve Furlong’un “kamusal sorunlar karşısında hükümetin gerçekleştirdiği eylem ya da eylemsizlik” (2010: 6) tanımı Dye ve Anderson’ın kamu politikası algısını sürdürür niteliktedir. Bu tanımlamalarda öne çıkan birtakım vurgular her sorunun kamu politikası olarak değerlendirilebileceği yanılığını da ortaya çıkarmıştır. Bunun yansısı kamu politikası aktörünün doğrudan hükümetleri işaret ettiği görülmektedir. Sorun, konu ya da meselenin “kamusal” oluşu kamu politikası kavramlarının ve politika döngüsünün bir tarafında devletin ya da hükümetlerin birer aktör olarak varlığını zorunlu kılmaktadır. Theodoulou, kamu politikası sürecinin yalnızca resmi aktörlerle sınırlı olmadığını, gayri resmi aktörlerin de süreçte etkili olduğunu ifade etmektedir (Theodoulou, 1995: 2). Bu noktada günümüzde kamu politikası sürecine dahil olan aktörler resmi, gayri resmi ve uluslararası aktörler olmak üzere üç grupta toplanmaktadır. Resmi aktörler; parlamento, bürokrasi ve yargı; gayri resmi aktörler, vatandaşlar, politika girişimcileri, siyasi partiler, baskı grupları, politik liderler, düşünce üretim kuruluşları (think-thanks), medya; uluslararası aktörler ise uluslararası örgütler ve çok uluslu şirketlerdir (Yıldız ve Sobacı, 2013: 19-24).

Söz konusu tanımlardan hareketle kamu politikasının devletin yasalardan kaynaklanan otoritesinin bulunduğu herhangi bir konuda, yetkili olan kamu kurumu ya da görevlisi tarafından yapılan her türlü eylem ve işlemleri kapsadığı söylenebilir (Akdoğan, 2011: 75). Genel hatları ile ifade edilen kamu politikası tanımlamaları birbirine katkı sağlayarak geliştirilmiştir. Bu bağlamda kamu politikasının nitelikleri aşağıdaki gibi sıralanabilir:

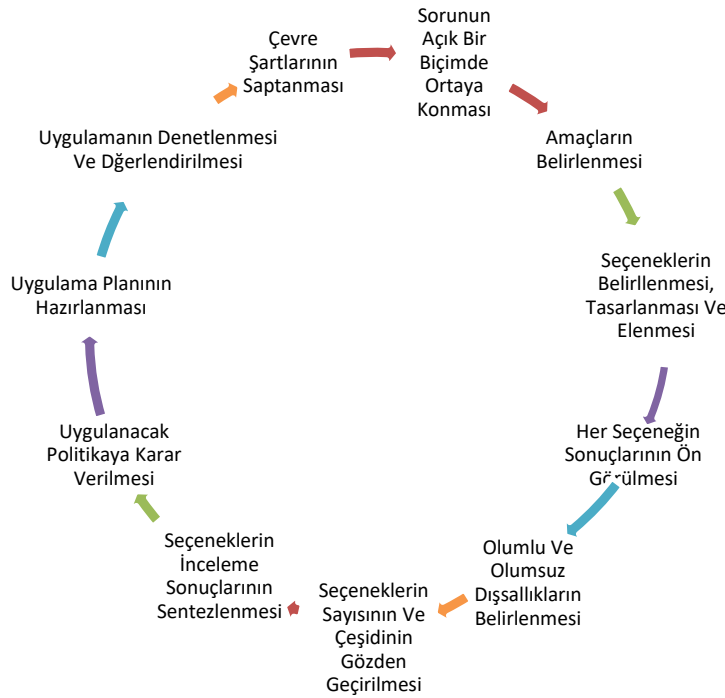
- “Hedefli bir yaklaşımın bütünüdür, belirsiz ve tesadüfi kararlar olarak nitelenemez,
- Ülkelerin siyasal rejimlerinden bağımsız olarak her ülkede gerçekleşir. Bu durum devletin sürekliliğinin ve meşruiyetinin bir sonucudur. Öte yandan ülkeden ülkeye politika süreçleri değişkendir,
- Tek bir karar, yasa ya da uygulama kamu politikaları olarak değerlendirilmemelidir. Kamu politikaları bir süreçtir. Kararlar ve amaca yönelik uygulamalar bütünüdür. Süreçler politikadan politikaya değişkenlik gösterebilen bir silsiledir,
- Alınacak kararlar olumlu ya da olumsuz olabilir. Karar almamak da bir yaklaşımdır. Dolayısıyla idarenin yaptığı, yapmadığı ya da yapmayı ya da yapmamayı tercih ettiği tüm kararlar sürece dahildir,
- Paydaşlar vardır. Politika ağ bağları, politika toplulukları ya da politika alt sistemleri olarak nitelenen çerçevelerde birden fazla aktör bulunur ve bu aktörler arası etkileşimle politikalar ortaya çıkar,
- Aktörler tarafından ortaya konan talepler üzerinden hareket eder. Farklı aktörlerin talepleri doğrultusunda süreç gelişir. Gelişmiş demokrasilerde talebin, genellikle tabandan, yani halktan geldiği söylenebilir,
- Zorlayıcı, bağlayıcı ve kısıtlayıcıdır. Sürece dâhil olan ya da olmayan tüm aktörleri kapsayıcıdır” (Babaoğlu, 2017:513).

2.2. Kamu Politikası Süreci

Herhangi bir konunun politika aşamasına gelebilmesi için izlenmesi gereken bir politika oluşturma (policy-making) süreci bulunmaktadır. Bu süreç, kamu politikası analizini içeren bir

politika döngüsünü harekete geçirmektedir. Politika döngüsü şekil 1’de görüldüğü üzere birbirini takip eden ve kesintisiz devam eden bir süreci anlatmaktadır. Sorun çözülene dek bu döngü tekrar etmektedir. Döngü, kamusal bir sorunun belirlenip tanınmasından sonra gündeme alınacak, çözüme dair çeşitli stratejilerin sonuçlarının değerlendirilmesi ile bir politika tasarımı ile ilişkilendirilecektir. Politikanın uygulanması sorun ortadan kalkana kadar devam edecek ve geri bildirimlerle birlikte sorun yeniden tanımlanabilecektir.

Şekil 1: Kamu Politikası Döngüsü (Bonser, McGregor ve Oster, 2000: 81)



Kamu politikası analizi, kamusal bir sorun ve ihtiyacın nedenlerini ve etkilerini ortaya çıkarmak, bu sorunun çözümü ve ihtiyacın giderilmesi için çeşitli alternatif çözümler belirleyerek, bu çözüm yollarını değerlendirmek, kabul edilip uygulanan politikaları ve etkilerini saptamak ve çözümler için gerekli verileri toplamayı, işlemeyi, değerlendirmeyi ve yorumlamayı içeren bir süreçtir (Kraft ve Furlong, 2010: 95-97). Hayatımızı doğrudan veya dolaylı olarak etkileyen ve yönetim sistemini ilgilendiren her türlü sorunun tanımlanması, bu sorunlarla ilgili çözümlerin araştırılması, bu çözümlerden birinin diğer çözümlerin olumlu ve olumsuz sonuçlarıyla ve dışsallıklarıyla karşılaştırılarak seçilmesi, seçilen çözümün uygulanması ve uygulama sonrasında uygulanan çözümlerin etkinlik ve etkililiğinin değerlendirilmesi aşamaları kamu politikası döngüsünde yer almaktadır. (Bardach’tan akt Yıldız, 2006: 244).

Türk kamu politikası yazınında kamu politikası süreci dört aşamadan oluşan bir politika döngüsünü kapsamaktadır: “toplumsal sorunlara ilişkin gündemin belirlenmesi (agenda-setting), bu sorunlara karşı sistemin verdiği tepki olarak formülasyonun oluşturulması (policy formulation), bu formülasyonun gereği olarak uygulama (implementation) ve belirli bir dönem geçtikten sonra ilgili politika alanındaki uygulamaların değerlendirilmesi (evaluation)” (Çevik ve Demirci, 2015: 89; Yıldız ve Sobacı, 2013: 24).

2.3. Bir Kamu Politikası Aşaması Olarak Gündem Belirleme

İngilizce karşılığı “agenda-setting” olan ve dilimize çoğunlukla gündem belirleme olarak çevrilen kavramın karşılığı bazı çalışmalarda “gündem oluşturma”, “gündem kurma”, “gündem hazırlama”, “gündem koyma”, “gündem koyma ve saptama” olarak kullanılmaktadır (Yüksel, 2007: 572).

Kamu politikası döngüsü, bir sorunun “kamuoyu endişesine dönüşerek” (Cochran ve Malone, 2014: 3) kamusal bir sorun niteliği taşıması ile harekete geçmektedir. Kamusal nitelikte bir sorunun bir kamu politikası aktörü tarafından dikkate alınması süreci kamu politikası döngüsünü başlatmaktadır. Bu bağlamda gündem belirleme, belirli bir kamu politikası konusunun belli bir kamu politikası aktörü açısından ne kadar önemli ya da öncelikli olduğunun incelenmesidir (Akdoğan, 2013: 213). Diğer yandan gündem belirleme siyasi bir süreçtir ve bu süreç, problemlerin ortaya çıkması, önemli bir problem olarak algılanması, farklı bakış açılarıyla problemin tanımlanması ve devletin probleme ilişkin harekete geçmesi sürecini kapsamaktadır (Akman, 2019: 105).

Gündem belirleme toplumsal sorunların ve alternatif çözümlerinin yönetenler ve yönetilenler nezdinde önem kazanması veya kaybetmesi sürecidir. Bu sürecin merkezinde yer alan gündem kavramı, yetkililerinin ve onlarla yakından ilişkili kişilerin dikkatlerini yönelttikleri konu ve problemlerin listesidir. Dolayısıyla kamu politikasında gündemi oluşturma belirli toplumsal sorunların nasıl ve ne zaman hükümetlerin dikkatini çekeceği ile ilgili bir aşamadan oluşmaktadır. Toplumsal sorun ve ihtiyaçlara ilişkin politika üretilmesi için o sorunların hükümetlerin gündemine yerleşmesi gerekmektedir. Bu noktada gündeme alınacak sorun ve ihtiyaçların hükümet tarafından sorun olarak kabul edilmesi ile kamu politikası süreci başlayabilmektedir. Bu bağlamda gündemi oluşturma hükümetin çeşitli problemler ve meseleler arasından bir tercih yapmasını içermektedir. Çeşitli çıkarları temsil eden baskı gruplarından politika girişimcileri ve danışmanlara kadar birçok aktör hükümetin seçimi üzerinde etkili olmaya çalışarak kendileri ile ilgili sorunları hükümetin gündemine sokmak ve o soruna ilişkin bir farkındalık yaratmak için mücadele etmektedirler (Yıldız ve Sobacı, 2013: 24).

Gündem belirleme çalışmalarını şekillendiren üç temel disiplin bulunmaktadır. Bunlar; iletişim çalışmaları, kamuoyu araştırma çalışmaları ve kamu politikası çalışmalarıdır. Türkiye’de gündem belirleme çoğunlukla iletişim disiplini içerisinde ele alınmaktadır (Akdoğan, 2013: 212). Günümüzde iletişim teorileri içinde yer alan gündem belirleme teorisini ilk kez Max McCombs ve Donald Shaw 1972 yılında medyanın gündem belirleme işlevinden söz ettikleri çalışmalarında kullanmışlardır. Gündem belirlemeye dair ilk sistematik çalışma, politik gerçekliğin medya tarafından belirlendiğini ifade etmektedir. Yaptıkları araştırmanın sonuçlarından biri kamusal endişelerin, medyanın gündeminin gerisinde kaldığı yönündedir. Buna rağmen, kamusal endişeler konusunda hem seçmenlerin hem medyanın dış politika, kamu düzeni, hukuk, insan hakları ve refah gibi kamusal sorunlar konusunda gündemlerinin aynı olduğu bulgusuna ulaşmışlardır. Bu bağlamda McCombs ve Shaw’a göre medya, insanlara ne hakkında düşünceleri gerektiğini aktaran bir işleve sahiptir (Griffin, 2011: 378-381).

Basının insanlara “ne hakkında düşüneceklerini söyleme” konusunda bu ve benzer çalışmaların ilk örneği Lippmann’ın 1922 yılında yayınladığı Public Opinion adlı eseridir. Lippmann, medyada öncelikli konuların, insanların zihninde de öncelikli bir öneme sahip olduğunu ifade etmiştir. Daha sonra Lippmann’ın izinde Cohen 1963 yılında “Basın, çoğu zaman insanlara ne düşüneceklerini söylemede başarılı olmayabilir, fakat okurlara ne hakkında düşüneceklerini söylemede fevkalade başarılıdır” (Yüksel, 2001: 34) yaklaşımı gündem belirlemenin esasını oluşturmuştur. Bu bağlamda medya gerçekliği olduğu gibi yansıtamamakta, onu filtreden geçirip yeniden kurmaktadır ve belirli konularla ilgili belirli bakış açıları geliştirerek toplumu etkilemektedir.

Gündem belirleme teorisine göre özellikle kitle iletişim araçlarının en önemli içeriklerinden bir tanesi olan haber izleyicileri sadece haberin bilgilerine ulaşmakla kalmaz; aynı zamanda izledikleri kitle iletişim araçlarının o konu hakkındaki algılayış biçimlerini de edinirler. Haber yapısı gereği insanların ilgisini çeken ve üzerine yorumlar yapılarak konuşulan bir olgudur. Dünya üzerinde meydana gelen bütün haberlere bireyin ulaşma şansı yoktur. Habercilik yapan kitle iletişim araçları hedef kitlelerine sunmak için bu haberlerin arasından bazıları seçerek bireylere ulaştırır. Gerek seçim aşamasında gerek haberin sunuluşu sırasında ve sonrasında kitle iletişim araçları haberlere farklı anlamlar veya değerler yükleyebilir. Bu doğrultuda kitle iletişim aracı tarafından yüklenen bu anlam ve değerler aynı zamanda izleyici kitleyi de etkileyebilmektedir. Kitle iletişim araçlarının toplum gündemi üzerindeki etkisini açıklarken gündem belirleme kuramı eşik beçliliği kavramı üzerine odaklanmaktadır. Bu noktada kitle iletişim araçları topluma ne düşüneceğini değil

belki ama ne hakkında düşünceğini göstermektedir. Bunu yaparken adeta toplum adına belli konuları seçen veya belli konuları göz ardı eden bir eşik bekçisi rolü oynamaktadır (Yüksel, 2001:25).

Diğer yandan gündem belirleme teorisinde kamu gündemini belirleme ve uygulanmasında kamu yöneticisi açısından şu hususlar etkilidir (Yüksel, 2001: 112-121):

- Bireysel nitelikler ve deneyimler
- Medyaya maruz kalma derecesi
- Mesajın tekrarlanması
- Yönelim gereksinimi
- Kaynağın güvenilirliği
- Bireyler arası iletişim
- Haber eleyciler
- Gündemin sıfır toplam oyunu
- Konuların niteliği
- Demografik özellikler

Politika yapım sürecindeki aktörler yukarıda sıralanan söz konusu nitelikler çerçevesinde vatandaşların sorunlarına yönelik bir çözüm önerisi ya da politika tasarısını sürdürülebilir kılmaktadır. Toplumun ihtiyaçlarına hitap etmeyen ya da toplumun büyük bir kısmının sorunlarını görünür kılmayan sorun tespiti ile uygulanması muhtemel bir politika tasarısının sürdürülebilir olması beklenemez.

2.3.1. Gündem Belirleme Modellerinin Genel Çerçevesi

Belirlenen gündemin kamu politikası disiplini altında incelenebilmesi için kamuoyu gündeminin siyasi gündeme dönüşmesi gerekmektedir. Bu ayrım sistematik ve kurumsal gündem ayrımını ortaya çıkarmıştır. Sistematik gündem kamuoyunun dikkatini çeken bütün sorunları içinde barındırmakta ve meşru otoritenin yetki alanı içinde yer almaktadır. Kurumsal gündem ise yetkili karar vericilerin aktif ve ciddi şekilde dikkatine sunulan konulardan oluşmaktadır. Sistematik gündem çözüm için yetkili makamlar dışında medya, çıkar ve baskı grupları tarafından başlatılmaktadır. Bu tartışmayı başlatanlar problemi tanımlayarak olası çözümler üreterek ve daha geniş kesimlerin dikkatini bu konuya çekmeye çalışırlar. Politika sürecindeki tarafların amacı politikaları sistematik gündemden kurumsal gündeme taşımak ya da kurumsal gündeme taşınmasını engellemektir. Sistematik gündem kamuoyu farkındalığı yaratıldığında ve toplumun geniş kesimleri konuyu tartıştığında sağlanır. Kurumsal gündem ise konu yetkili mercilerin gündemine girdiğinde karar vericilerin dikkate alınmasıyla yaratılmış olur. Bu geçişin sağlanabilmesi için sistematik gündemi yaratanların kamuoyu desteği sağlamaları gerekir. Konu ne kadar çok kişi ya da toplumsal grup tarafından desteklenirse konunun sistematik gündem statüsünü kazanarak kurumsal gündeme ulaşabilmesi o kadar kolay olmaktadır (Jones, 1984: 65-69; Akdoğan, 2013: 216-217).

Kamusal bir sorunun karar vericilerin gündemine nasıl ulaşacağını Cobb, Ross ve Ross üç gündem belirleme modeli ile açıklamışlardır. Bu modeller, harekete geçme, tanımlama, yayılma ve ilgi uyandırma basamakları arasındaki süreci işletmektedir. Cobb, Ross ve Ross'un gündem belirleme modeli aşağıdaki gibidir (1976: 127-129):

Harekete Geçme Modeli: Kamuoyu endişesi oluşturan bir sorunun çözümü için talepler siyasal otorite ya da karar vericiler dışındaki gruplardan gelmektedir. Genel sorunlar özel taleplere dönüştürülerek karar vericilerin ilgisi çekilmeye çalışılmaktadır. Tam da bu noktada söz konusu genel sorun kurumsal bir gündeme dönüşmektedir. Böylelikle gündem belirlemenin ilk aşaması tamamlanmıştır.

İçerden Davet Modeli: Kamusal bir sorun karar vericilerin içinden bir talep olarak ortaya çıkmakta ve gündem iktidar tarafından belirlenmektedir. Bu model halkın desteğini alabildiği ölçüde kurumsal bir gündem yaratabilmektedir.

Mobilizasyon Modeli: Bu modelde karar vericilerin gündemindeki bir sorunu meşrulaştırmak için halkın desteğine ihtiyaç duyulur. Halk desteğinin kaynağı devlet kurumlarının faaliyet ve propagandalarıdır.

Siyasal iktidarın dikkat ve ilgisine bağlı bir gündem belirleme modelinde her türlü kamusal sorunun bir kamu politikası geliştirilerek çözülmesi mümkün görünmemektedir. Liberal demokrasilerdeki meşruiyet krizi, karar verici odaklı kamu politikası oluşturma, uygulama ve değerlendirme aşamaları, gündeme alma sürecindeki çıkmazlar nedeniyle sonuçsuz kalabilme tehlikesi ile karşı karşıyadır. Bu da gündem belirleme sürecinin birçok değişkenle birlikte değerlendirilmesi zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır.

Yapısalcı Model: “Yapısalcı modelin yukarıda değinilen siyasi modelden farkı gündem belirlemeyi yalnızca siyasetten egemen güçlerin kişisel iradesinin yanı sıra siyasi iktisadi ya da kültürel yapının etkisi ile açıklamasıdır” (Akdoğan, 2013: 220). Yapısalcı modele göre gündemi hangi konu ya da olayın oluşturacağı iktidardaki partinin siyasi ideoloji çerçevesinde öngörülebilmektedir. Örneğin piyasa yanlısı bir hükümetin olduğu ülkelerde devletin piyasaya müdahale etmesine yönelik politikalar daha az gündeme gelmektedir. Siyasal sistemin özelliklerine göre bu politikaları gündeme almak kolaylaşacak ya da zorlaşacaktır. Bazı politikalar da seçimlerin düzenlenme zamanına göre gündeme girmekte ya da düşmektedir. Seçimlerden önce genellikle iktidarlar kendilerine rant sağlayacak politikaları gündeme getirmektedir (Akdoğan, 2013: 220). Yapısalcı yaklaşımın handikapları Kingdon’ın “Politika Penceresi” modeli ile aşılmaya çalışılmıştır.

Çoklu Akımlar ve Politika Penceresi Modeli: Pencere, kamusal bir sorun ya da siyasi bir eğilim ile ilgili olaylarla açılmaktadır. Modelin temeli, ortaya çıkan sorunun çözümüyle birlikte bir politika penceresinin açılmasıdır. Açık bir politika penceresi, karar vericilerin çözüm önerilerini sunmaları ya da daha küçük kamusal sorunlara ilgi çekmeleri için bir fırsat yaratmaktadır. Özellikle istatistik veri ve göstergeler politika aktörleri için yol göstericidir. Politika pencereleri kimi zaman beklenen bir dönüşümü gerçekleştirmek için açılmaktadır. Hali hazırda uygulanmakta olan bir politikaya dair yeni bir katkı ya da geri bildirimlerle ortaya çıkan ana gündemin içindeki küçük gündemlere dair sorunları ortadan kaldırmak için elverişli bir ortam yaratılır. Diğer yandan doğal afetler gibi beklenmedik olaylara vatandaşların ilgisini çok çabuk çekmekte ve medya ilgili gündeme odaklanabilmektedir. Bu durumda da söz konusu politika penceresi kapanmadan, karar vericiler ve politika aktörleri bu fırsatı değerlendirmektedirler. Politika aktörlerinin bu modelde kamusal sorunları kamuoyunun ve siyasal iktidarın gündemine getirmedeki rolü önem taşımaktadır. Açık pencereler, problemlerin, önerilerin ve politikaların birbirine tamamen bağlanması için fırsatlar yaratmakta ve karar alıcıların gündemine yerleşebilmektedir. (Kingdon, 1995: 201-204).

Kingdon, toplumsal sorunların gündeme alınması ve bunlara yönelik kamu politikası çözümlerinin üretilmesinde etkili olan üç farklı akımı vurgular. Bunlar problem akımı, kamu politikaları akımı ve siyaset akımıdır. Problem akımı öncelikle bir karar alıcının bazı sosyo ekonomik problemlerden ya da olaylardan nasıl haberdar olduğunu ve nasıl algıladığını tanımlar. Farklı politika aktörlerinin fikir yürütebilecek ve çözüm önerebileceği her bir konu problem akımını oluşturur. Toplumda büyük endişelere ve sıkıntılara yol açan deprem, ekonomik kriz gibi problemlerin gündeme alınma olasılığı daha fazladır. Kamuoyunca tanınan kamu politikası aktörlerinin bu toplumsal problemler hakkındaki açıklama ve demeçleri bu problemlerin gündeme alınma olasılığını artırır. Kamu politikası akımı kamu politikası çözümlerinin ve önerilerinin tanımlanmış bir problem çerçevesinde dönemselsel olarak değişmesini tanımlamaktadır. Bürokratlar, parlamento uzmanları, akademisyenler, araştırma kuruluşu çalışanları ve gazeteciler gibi politika aktörleri, kamuoyunu ilgilendiren bir alandaki endişeleri ve bu endişelerin ortadan kaldırılabilirliği ile ilgili önerileri dile getirir. Kamu politikası aktörleri ile aktarılan problemler ve çözüm yollarından hangilerinin gündeme alınacağına siyasi iradenin karar vermesi ise siyasi akımı oluşturur. Kamuoyu yoklamaları ve seçim sonuçları siyasi akım içinde yer alan faaliyetlerdir. İşte bu üç akımın kesiştiği noktada politika pencereleri açılmaktadır. Böylelikle bazı toplumsal sorunlar gündeme alınır ve politikalar geliştirilir. (Akdoğan, 2013: 222).

Yukarıda sıralanan gündem belirleme modellerinin Türkiye’de kamusal sorun ve ihtiyaçların çözümünde gündemin nasıl belirlendiğine dair bir formül sunduğu söylenemez. Fakat birçok soruna dair gündemin belirlenmesinde her birinin çeşitli katkılarda bulunduğu da bir gerçektir. Söz konusu

modellerin birbirini geliştirerek, eksikliklerini tamamlayarak çeşitlilik kazandığı da unutulmamalıdır. Türkiye’de genellikle kamu politikası süreci devlet ve ilişkili kurumların kararlarıyla, Cobb, Ross ve Ross’un içerden davet modeli ile Kingdon’ın siyasi akım modelleri doğrultusunda belirlendiği ve politikanın uygulama aşamasında yeni gündemlerin yaratıldığı görülmektedir. Başka bir ifadeyle makro ölçekte uygulanmakta olan bir politika çıktısının uygulanma aşamasında yarattığı yeni gündemlere dair politika pencerelerinin açılması söz konusudur. Bu süreçte temel aktör devlet kurumları olsa da sivil toplum kuruluşları, siyasi partiler ve çıkar grupları kamusal sorunlara dair istatistiki verilerle devlete sorunu iletmek noktasında önemli birer vazife üstlenirler. Bu süreç net bir biçimde sağlık politikalarının oluşturulmasında özellikle Sağlıkta Dönüşüm Programı(SDP) çerçevesinde gündem belirleme ve politika oluşturma sürecinde izlenebilmektedir.

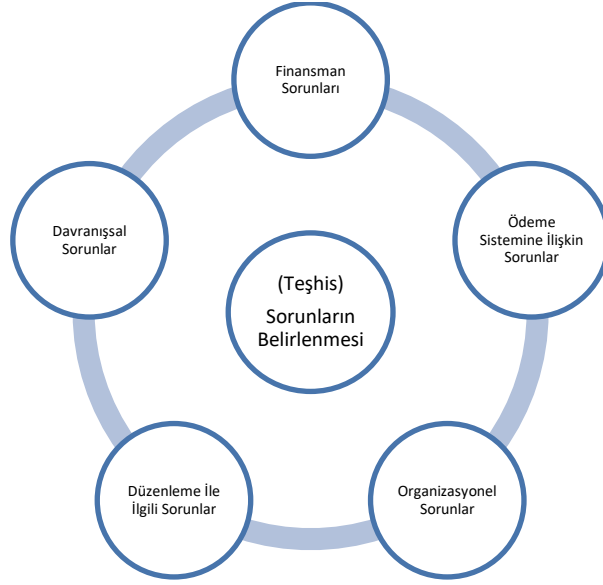
3. TÜRKİYE’DE SAĞLIK POLİTİKASI OLUŞTURMA SÜRECİNDE GÜNDEM BELİRLEME: SAĞLIKTA DÖNÜŞÜM PROGRAMI ÖRNEĞİ

Nüfusun neredeyse tamamını kapsayan sağlık hizmetleri, temel kamusal ihtiyaçların en çok ortaya çıktığı alanları içermesi bakımından, kamu politikası çalışmalarında politika süreci formülasyonunu sistematik bir şekilde inceleyebileceğimiz bir kaynak sunmaktadır.

Uygulanmakta olan politikaların ortaya çıkardığı sorunlarla belirlenen gündemin yanı sıra; politika döngüsünün son aşaması olan değerlendirme aşaması, geri bildirim kanallarının işlerliğine bağlı olarak yeni politika pencereleri açtığı bu pencerelerin sıklıkla sağlık politikalarında izlenebileceği görülmektedir. Politika döngüsü doğal afetler ya da bulaşıcı salgın hastalıklar gibi beklenmedik bir sorun üzerine kurgulanmadıysa, belirlenen uzun vadeli politika tasarımlarının uygulama aşamasında yeni sorunlarla karşılaşabileceği olasılığı her zaman mevcuttur. Sağlık politikasının uygulama aşamasında geri bildirim ve yeni sorun tespitleri her zaman yeni gündemler yaratabilmektedir. Gündem yaratan sorunların ne tür bir destekle ve hangi dinamiklerle sorunun politika yapımcılar tarafından dikkate alınıp alınmadığı en önemlisi de bir sorun olarak kabul edilmediği önem taşımaktadır.

2003 yılında uygulamaya konulan “Sağlıkta Dönüşüm Programı” (SDP) sağlık reformu sürecinin bir çıktısıdır. “Reformun temel gerekçesi, sosyal güvenliğe ayrılan kaynakların bütçe üzerinde yük oluşturması ve makro-ekonomik dengeleri bozmasıdır. Bu bağlamda reformun amacı, sosyal güvenlik sistemine ve sağlığa ayrılan kamusal kaynakları, bütçe katkısını azaltmaktır” (Çetin, 2017: 276). Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB) tarafından hazırlanan ve “Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi” başlığıyla Temmuz 2004’te kamuoyuna sunulan ve Nisan 2005’te revize edilen raporda reformun gerekçesi de şöyle açıklanmıştır: “Devlet bütçesinden karşılanan bu açıklar, ülkemizin borçlarını ve faiz oranlarını artırmakta, hayat pahalılığına, yatırımlarda daralma ve işsizliğe yol açmaktadır. Bunun sonucunda işsizlik oranı artmakta ve gelir dağılımı giderek bozulmaktadır. Sosyal güvenlik sistemimizin mevcut yapısı, ülke ekonomisinin geleceğini ve toplumsal barışı tehdit etmektedir” (ÇSGB, 2014).

Sağlık politikasının belirlenmesinde, kamusal bir hizmet olarak sağlık, sosyal güvenlik sisteminde yaşanan dönüşümün bir aracı olarak ele alınmıştır. Makro sorunlar olarak nitelendirilebileceğimiz kamusal sorunlar olan bütçe açıkları, hayat pahalılığı, daralan yatırımlar, işsizlik ve toplumsal barışın bozulmasıdır. Söz konusu makro sorunlarla beraber doğrudan Sağlık Bakanlığı tarafından tespit edilen sorunlar beş başlık altında toplanmıştır. Finansman, ödeme sistemi, organizasyon, düzenleme ve davranışsal olarak kategorize edilen sorunlar, SDP’nin gerekçelerini oluşturmaktadır. Bu sorunlar “Türkiye Sağlık Dönüşüm Programı Değerlendirme Raporu’nda sağlık politikası süreci döngüsünde “teşhis” başlığı altında verilmiştir. Teşhis başlığında verilen sorunlar belirlenen gündem ile politika sürecini başlatmıştır.



Sağlık Bakanlığı tarafından problem olarak tanımlanan sorunlar Finansman, Ödeme Sistemi, Organizasyonel, Düzenleme ve Davranışsal sorunlar olarak sıralanmıştır. Bu sorun tanımlamalarında sıklıkla istatistikî verilerle elde edilebilecek göstergelerden yararlanılmıştır.

Finansman ve ödeme sistemi ile ilgili sorunlar istatistikî veri ve göstergelerle desteklenen birçok bilgi içermektedir. Aktüeryal dengelerin bozulması, sağlık harcamalarının artışı, koruyucu ve temel sağlık hizmetleri için ayrılmış bütçenin yetersizliği, çok az sayıda vatandaşın özel hastane ve tıp merkezlerinden yüksek ücretler ödeyerek faydalanması gibi nicel verilerle tespit edilebilecek sorunların yanında bu sağlık finansmanının çoklu ve parçalı bir yapıda olması, kamuda çalışan doktorların aynı zamanda özel muayenehane çalışmaları nedeniyle devlet hastaneleri, SSK hastaneleri ve devlet üniversite hastanelerine giden vatandaşın önemli hastalıkla karşılaştıklarında hizmet alabilmek için muayenehanelere başvurmaları, sigortasız çocuklarla ilgili de herhangi bir düzenlemenin olmaması, birinci basamak sağlık hizmetleri dahil olmak üzere sigortalı vatandaşların büyük bir kısmının sağlık hizmetine ulaşamaması gibi nedenler finansman sorunlarıyla ilgili gündeme alınan, tanımlanmış problemler olarak sıralanmıştır. Diğer yandan ödeme sistemine dair kamu hastanelerinin nakit sıkıntısı yaşaması, ödeme sisteminde belli bir metodolojinin, muhasebe sisteminin ve takip mekanizmasının olmaması ve bu eksikliğin ve karmaşanın hizmet sunumunda ciddi aksaklıklara yol açması gibi hayati sorunlara yer verilmiştir. Organizasyonel sorunlar sağlık hizmeti sunucularındaki yetersizliklere odaklanmışken; düzenleme ile ilgili sorunlar bürokratik süreçlerde yaşanan aksaklıkları ele almıştır. Davranışsal sorunlar ise özellikle sağlık hizmetinden faydalananlar olarak vatandaşların beklentileri ile ilgili hasta hakkı, tercih hakkı ve şikâyet hakkı ile ilgili önemli geri bildirim kanallarını harekete geçirmeyi sağlayacak problemler gündeme alınmıştır (Sağlık Bakanlığı, 2012: 79-85).

Sağlıkta dönüşüm programı için tespit edilen sorunlarla gündem belirlenmesi hekimler ve vatandaşların olduğu politika aktörleri sürece dahil edilmiş olsa da Sağlık Bakanlığı yönlendirici ve nihai karar verici pozisyonda olmuştur. Belirlenen sorunların Sağlık Bakanlığı'na dile getirilmiş olması da gündemi asıl belirleyenin Bakanlık olduğunu göstermektedir.

SDP'de bahsi geçen nüfus programının temel gerekçesini oluşturmuştur. Hizmetin hitap ettiği söz konusu nüfus sağlık güvencesinden yoksun nüfustur ve bakanlıkça sağlık hizmetinin finansmandaki temel problemin kaynağını teşkil etmektedir (Sağlık Bakanlığı, 2004: 18). Programın ortaya çıktığı dönem verilerini de içeren Dokuzuncu Kalkınma Planı'na (2007-2013) göre, hekim başına düşen hasta sayısının fazlalığı Avrupa Birliği ortalamasından oldukça fazladır. Türkiye'de bu rakamın gün geçtikçe arttığı belirtilmiştir. Sadece 2000 yılında hekim başına düşen hasta sayısı 792 iken Avrupa Birliği ortalaması 288 hastadır. Yine Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda; Sekizinci Kalkınma Planı döneminde sağlık alanında, sağlık personeli sayısı, yatak sayısı ve kullanım oranları,

bebek ölüm hızı, aşılama gibi göstergelerde iyileşmeler kaydedilmişse de istenilen düzeye ulaşamadığı da vurgulanmıştır (Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2006: 41- 43).

Bu sorunlar tanımlandıktan ve gündeme alındıktan sonra oluşturulan politika sonrasında aşağıdaki uygulamalar hayata geçirilmiştir

- Performansa dayalı ödeme sistemi uygulanmaya başlanmıştır,
- Hasta hakları ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır,
- Toplum sağlığı merkezleri kurulmuştur,
- Kamuya ait tüm sağlık kuruluşları Sağlık Bakanlığı'na bağlanmıştır,
- Sağlık kuruluşlarında toplam kalite yönetimi uygulanmaya başlamıştır,
- Sosyal güvenlik kuruluşlarının birleştirilmesine dair kanun kabul edilmiştir,
- Aile Hekimliği uygulaması yaygınlaştırılmıştır,
- Sağlık bakanlığına bağlı hastanelerde global bütçe uygulamasına geçilmiştir,
- Sağlık Hizmetleri sunumunda kamu özel ortaklığı kanunu mecliste kabul edilmiştir,
- SGK'lı olup olmamasına bakılmaksızın herkese birinci basamak hizmetlerden yararlanma olanağı sağlanmıştır,
- Hekimlerin tam gün çalışması dair kanun kabul edilmiştir,
- Kamu Hastaneleri Birliği yasası ile kamu hastaneleri Kamu Hastaneleri Birliği'ne bağlanmıştır,
- Kamu Hastaneleri Birliği'nin ve sağlık tesislerinin performanslarının değerlendirilmesine başlanmıştır,
- Şehir Hastaneleri kurularak sağlık turizminin önemli bir adımı atılmıştır,
- Sağlık turizmi koordinasyon kurulu kurulmuştur,
- Vatandaşlara hekim seçme hakkı verilmiştir (Yılmaz, 2018: 202-205).

Sağlıkta kamusal sorunlar SDP ile tespit edilip gündeme alınmış ve tasarlanan politikanın uygulamaya geçirilmesi politika süreci formülasyonuna uygun adımların izlenmesiyle tamamlanmıştır.

3.1. Sağlıkta Dönüşüm Programında Gündem Belirleme Sürecinde Yaşanan Sorunlar

“Dünya ekonomisi 1998-2001 yılları arasında Doğu Asya’dan başlayıp, Doğu-Orta Avrupa, Latin Amerika ekonomilerine ulaşan bir dizi finansal kriz içinden geçmiş, Türkiye ekonomisi de bu dalgalanmanın etkisi altına girmiştir. Önceki yıllarda serbestleşmiş olan dış ticaret ve sermaye hareketlerine dünya ekonomisindeki şiddetli iniş çıkışlar eklenince Türkiye’de çalkantılı, krizli bir gelişim sürecine savrulmuştur” (Boratav, 2014: 193). “1980’li yıllar itibariyle serbestleşen dış ticaret ve sermaye hareketleri ile neoliberal politika uygulamalarının öngörüldüğü Türkiye ekonomisinde tespit edilen en önemli sorun, kamu kesiminde ortaya çıkan açıklardır. Bu sürecin sonucunda devlet, kamu açıkları büyüdükçe iç borçlanma ile bankalardan borçlanma yoluyla açığı finanse etmeye çalışarak, geçici çözümlerle ve siyasi istikrarsızlığın da etkisiyle 2000’li yıllara yüksek enflasyon oranı, yüksek kamu kesimi borç stoku ve bankacılık sektöründe yaşanan likidite krizleri ile girmiştir” (Çetin, 2017: 277). 2000’li yıllardan itibaren Türkiye’de uygulanan reformların arka planında Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası ile kurulan ilişkilerin dolayısıyla neoliberal kaygıların yer aldığı görülmektedir. Bu bağlamda gündemin Türkiye’de sağlık alanındaki iç dinamiklerce doğrudan belirlendiği söylenemez. “Sağlık alanına ilişkin sorunlar, Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ) ve Dünya Bankası (DB)’nin hazırlamış olduğu sağlık sektörü analizlerine dayanmış ve gündeme alınması noktasında ilk ikraz anlaşmalarına dayalı olarak borç karşılığında projelendirme yapılmıştır. Esasen SDP DB’nin sağlık politika formülasyonunun Türkiye’ye uyarlanmış biçimidir. Vatandaşların sağlık kalitesini arttırmak, ülke kaynaklarının rasyonel olarak kullanımını sağlamak, kaynakların hakkaniyete uygun biçimde dağılımını gerçekleştirmek amacıyla SDP’nin ortaya konduğu belirtilmiştir. SDP, küresel neoliberal aktörlerin etkisiyle Türkiye’de sağlık alanını yeniden yapılandırmaya yönelik olarak politika üretme amacıyla hazırlanmıştır. Programda sağlık alanında yapılan çalışmalardan reform olarak bahsedilmemesinin nedeni ise bizzat bakanlık tarafından yeni bir şeyin ortaya konulmadığının kabul edilmiş olması ile açıklanabilir. Programda yer alan anahtar kavramlar bu bağlamda DB raporlarında yer alan kavramlar ile birebir örtüşmektedir. Ancak Türkiye’de elli sekizinci hükümetin kurulması ile dönüşümün birincil aktörünün hükümet olduğu

belirtilmiştir. Dış dinamiklerin etkisi ile hazırlanan projeler hükümet açısından program olarak kavramsallaştırılarak ülkede sağlık hizmetlerinin kalkınmasına yönelik ifadeler kullanılarak sunulsa da sağlık hizmetlerinin özelleşmesine dönük yapısal bir dönüşüme yol açmıştır. Sağlıkta dönüşümün ikincil politik aktörü olan hükümet sağlık reformunu kendi programı olarak nitelendirmiş ve buna ilişkin bir söylem geliştirmiştir” (Avaner ve Fedai, 2018: 536).

DB ve DSÖ kaynaklı bir politika modeli ile sağlık politikasını şekillendiren Türkiye’de en önemli sorun sağlık hizmetlerinin ticarileşmesi olarak ortaya çıkmıştır. Bu ticarileşme sağlık sisteminin kamusal olma vasfının ortadan kalkması başta olmak üzere birçok sorunu da beraberinde getirmiştir. Dikkat çekici olan SDP’nin uygulanma nedenleri belirlenirken kategorize edilen sorunların içinde sıralanan finansman ve ödeme sistemi sorunları ile ilişkili olmasıdır. Sağlık hizmeti sunucularından biri olan özel hastanelerin kuruluşlarının teşvik edilmesi ile birlikte yaygınlaşan özel sağlık kuruluşları, sağlık ticaretinin merkezi konumuna yükselmiştir. Sağlık, parası olan vatandaşın, parası kadar satın alabileceği bir metaya dönüşmüştür. Piyasa mekanizması ile sağlık gereksinimlerinin kâr getirebilecek bölümleri değerlendirilmeye ve fiyatı karşılamaya gücü yetenler için hizmet sunmaya değer bir hal almıştır. Sağlık hizmetlerinin piyasalaştırılması ve kâr maksimizasyonuna yönelik çabalar kamusal bir malın sunumu, talebi ve yönetiminde sorunlar yaratmaya devam etmektedir.

Sağlığın piyasalaşmasının sebep olduğu sorunlardan bir diğeri özel hastanelerin teknik donanım sorunu yaşamamaları fakat kamu hastanelerinin bu anlamda cazibelerini kaybetmeleridir. Kamu hastaneleri tıbbi cihaz, yatak sayı ve kapasitesi ile ilgili desteğe ihtiyaç duymaktadır. Hastalar açısından ise, teknik donanım ekipmanlarında sorun yaşamayan özel hastaneleri tercih etmek doğru bir davranış olarak algılanırken bu tercih sorunu kronik hale getirmektedir. Avaner ve Fedai’nin de ifade ettiği gibi, “söz konusu durum vatandaşları özel hastanelere ve özel sağlık sigortası yaptırmaya sevk etmiştir. Hastalardan birer müşteri olarak faydalanan özel hastaneler hastalara sundukları hizmet bedellerini hizmetteki çeşitlilik ölçüsünde arttırmışlar ve kamu hastaneleri ile %200 fark yaratan muayene ücretleri yeni bir sorun olarak karşımıza çıkmıştır. Dahası sadece muayene ücreti değil aynı zamanda sigorta primi ve ilaç ücretleri hastalar nezdinde önemli sorunlardan birini teşkil etmiştir” (2018:552).

Ticari bir meta haline gelen sağlık hizmetleri, hizmetten yararlanan vatandaşlarca ölçülebilmesi para ile hizmeti satın alan vatandaşlar ile performans dayalı bir çalışma şekli ile mesai harcayan sağlık çalışanları arasında gerilimlerin artmasına yol açmıştır. Sağlık çalışanlarına yönelik şiddet günümüzde ciddi boyutlara ulaşmış olup var olan yasal düzenlemedeki cezai yaptırımların artırılıp, tedbirlerin sıklaştırılması zorunlu bir ihtiyaç halini almıştır

Birçok siyasi parti üyesi, hekim ve çeşitli STK tarafından dile getirilen sağlıkta şiddet, medya aracılığıyla sağlık çalışanlarının maruz kaldığı şiddetin yarattığı kamuoyu endişesi ile birleşerek sorunun gündem oluşturmasını ve gündemde kalmasını sağlamıştır. Covid-19 ile mücadelenin tek önemli küresel kamusal bir sorun olarak tüm politika aktörlerince ele alındığı salgın günlerinde Sağlık Bakanlığı’nın da desteğiyle sağlıkta şiddetin önlenmesine yönelik yasa kabul edilerek yürürlüğe girmiştir.

4. SONUÇ ve ÖNERİLER

Gündem belirleme kamusal sorun ve ihtiyaçların ortaya çıkması, birer problem olarak kabul edilmesi ve devletin probleme ilişkin harekete geçmesi aşamalarını kapsayan siyasi bir süreçtir. Politika oluşturma sürecinin özünü ve oluşacak politikanın çözüm üretme kapasitesini gündem belirleme aşaması ve bu aşamanın hangi aktörler tarafından ortaya konduğu oluşturmaktadır.

Gündem belirleme teorisini oluşturan modellerin her ülke ve toplumun; siyasi, ekonomik, kültürel ve sosyal niteliklerine göre ve hatta çok uluslu şirketler ile uluslararası kuruluşlarla kurulan ilişkilere göre değişebileceği söylenebilir. Bu nedenle tek bir modelin herhangi bir ülke için standart bir uygulama alanı yoktur. Günümüz gelişmiş demokrasilerinde kamu politikası süreçlerinin daha katılımcı olduğu gözlenmektedir. Politika oluşturma sürecinde, politikayı belirleyen ya da uygulamaya koyan kimi zaman sadece siyasal iktidar olsa da, sürece bir şekilde diğer aktörler de dâhil olmaktadır. Hükümet dışı aktörlerin politika sürecine sonradan eklenmesi, politikanın uygulama aşamasında yeni sorunların ortaya çıkması ihtimalini arttırmaktadır.

Türkiye’de kamu politikası sürecini başlatan gündem belirlemede Cobb, Ross ve Ross’un siyasi modeline uygun olarak toplumsal ihtiyaç ve sorunların kamu gündemine siyasal iktidar ve hükümetin talepleriyle yerleşebildiği söylenebilir. Günde, siyasal otorite tarafından belirlendikten sonra kamuoyunun desteğini alabilmek için propaganda çalışmaları yürütülmektedir. Kamusal gündeme yerleşen konu daha sonra Kingdon’ın politika penceresi modeline uygun bir şekilde sorun olarak tanımlanabilir. Bu bağlamda bir sorun belirlemek ve o sorunu tanımlamak gibi iki aşamalı bir süreç nihayet tamamlanmaktadır. Türkiye’de birçok politika, politika transferi yoluyla uygulanmaktadır. Bu durum gündemin tamamen iç dinamiklerle belirlenmediğini de göstermektedir.

SDP’de olduğu gibi özellikle uluslararası örgüt ve kuruluşlarla kurulan ilişkiler uzun bir süre ortaya çıkmayan bir sorun ya da ihtiyacın tüm ayrıntılarıyla, istatistiki veri ve göstergelerle bir sorun olarak gündeme alınmasını sağlamıştır. Gündeme alınan sorunlar yasalarla belirlenen stratejilerle çözülmeye çalışılırken, başka bir ifadeyle politika bir çıktı olarak uygulanırken hali hazırda gündemde olan bir konuya dair yeni politika pencereleri açılmıştır. Dolayısıyla SDP’nin tüm gerekçeleriyle birlikte politika pencereleri modeline uygun bir sistemle ortaya çıktığı söylenebilir.

Sağlık politikasında gündem siyasi liderler, hükümetin çeşitli birimleri ve parlamento tarafından belirlenmektedir. Üst ölçekte ve hegemonik olarak belirlenen gündemin, hükümet dışı aktörler ve vatandaşlar arasında bir fikir birliği oluşturarak, toplumsal bir uzlaşma sağlaması gerekmektedir. Fakat modelin özünde yer alan aktörler arası uzlaşma ve rekabetin gündemin belirlendiği aşamadan çok politikanın uygulanması aşamasında gerçekleştiği görülmektedir. Bu durumda sonuç birçok sorunun ortaya çıkması olmuştur. Ortaya çıkan sorunlara kalıcı çözümler üretebilmek için ise geri bildirimler doğrultusunda yapılacak kamu politikası analizi sonucunda yeni bir politika döngüsünün, geniş katılımlı bir kamu politikası oluşturma sürecinin başlatılması zorunludur.

Kamusal sorunların politika yapıcılarının dikkatini çekerek gündeme yerleşmesi öncelikle problem ya da sorun olarak tanımlanan talep ve ihtiyaçların rasyonel bir şekilde tespit edilmesini gerektirmektedir. Bu nedenle kamusal ihtiyaç ve sorunların daha sık araştırılması ve yeni sorunların daha görünür kılınması önem taşımaktadır. Bu noktada toplumla daha yakın bir ilişkide olan hükümet dışı aktörlerin etkinliği son derece önemlidir. Sivil toplum kuruluşları, siyasi partiler, baskı grupları ve vatandaşların sorun aktarma noktasındaki çabaları bir kamusal sorunu siyasal gündeme taşıyacak gücü gösterebilmektedir. Gündem belirleme aşamasında birer ateşleyici niteliği taşıyan medya kuruluşları kamuoyu oluşturma noktasında ideolojik bir tutum sergileyebilmektedir. Bu bağlamda medyanın, kamu politikası oluşturma süreci basamaklarından problemin tanımlanması, gündemin belirlenmesi ve uygulamaya konulan politika kararlarına halkın katılımının sağlanmasındaki etkisi büyüktür. Bir sorunun kamunun gündemine taşınmasında doğrudan etkili aktörlerden bir olan medya, kamu politikası oluşturulma sürecinde etik ilkeler ve kamusal sorumluluk çerçevesinde objektif ve bağımsız bir tavır sergilemelidir. Kamuoyu, kitle iletişim araçları ile elde ettiği bilgiler doğrultusunda kamusal sorunları paylaşabilmektedir. Sağlıkta şiddetin önlenmesinin yasalaşması ve bıçak parası uygulamalarının sınırlandırılması sürecinde olduğu gibi hem medyanın hem STK’ların uzun süre devam eden çabaları gündeme doğru bir şekilde yerleşebilmiştir.

Gündem belirleme aşamasında yaşanan bir başka sorun, kesintisiz devam eden politika döngüsünde, politikanın değerlendirme aşamasında yeni gündemlerin görünürlüğü sorunudur. Politika çıktılarının değerlendirilmesi aşaması çoğu politika yararlanıcısının geri bildiriminden yoksun bir şekilde yapılmaktadır. Sağlık hizmetleriyle ilgili bir politika çıktısının değerlendirilmesi teknolojik alt yapının geliştirilmesine bağlıdır. Vatandaşların inisiyatifine bırakılmadan anket ve araştırma formları ile sağlık hizmetleri değerlendirilebilir ve aynı zamanda yeni politika pencereleri açacak sorunlar daha kolay saptanabilir.

Politika gündeminin çok aktörlü bir yapı ile belirlenmesi, politika sürecinin daha sorunsuz bir şekilde işlemini sağlayabilmektedir. Bir politika kararına ne kadar çok aktör eşlik ederse, gelecekte ortaya çıkan sorunlar da o ölçüde engellenebilmektedir. Gündem belirleme meselesi; hükümet, siyasi lider, parlamento ile vatandaşlar, siyasi partiler, sivil toplum kuruluşları, baskı grupları ve düşünce kuruluşları arasında toplumsal bir sorun hakkında belli oranda uzlaşmasını gerektirmektedir. Bu tür bir uzlaşma politikanın tasarlanması, uygulanması ve değerlendirilmesi

aşamasının da sorunsuz bir şekilde işlenmesini sağlamaktadır. Eğer gündemi siyasi lider, parlamento ya da hükümet birimlerinden herhangi biri belirliyorsa, gündemin kamuoyunca anlaşılmalı olması gerekmektedir. Öte yandan hükümet dışı aktörlerce üzerine dikkat çekilmek istenen gündemin sorun olarak siyasi gündeme taşınması siyasi partilerin, baskı gruplarının ve sivil toplum kuruluşlarının ısrarlı çabasını zorunlu kılmaktadır.

KAYNAKÇA

- Akdoğan, A. A. (2011). Türkiye'de Kamu Politikası Disiplinin Tarihsel İzleri. F. Kartal (Dü.) içinde, Türkiye'de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları (s. 75-98). Ankara: TODAİE Yayınları.
- Akdoğan, A. A. (2013). Gündem Belirleme. M. Yıldız, & M. Z. Sobacı içinde, Kamu Politikası: Kuram Uygulama (s. 220-227). Ankara: Adres Yayınları.
- Akman, E. (2019). Kamu Politikası (2 b.). Ankara: Nobel Yayınevi.
- Anderson, J. E. (2003). Public Policymaking : An İntroduction (5 b.). Boston: Houghton Mifflin Company.
- Avaner, T., & Fedai, R. (2018). Türkiye'de Sağlık Politikalarında Dönüşüm. C. Babaoğlu, & E. Akman (Dü) içinde, Kamu Politikası Analizi: Türkiye Uygulamaları (s. 515-560). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Babaoğlu, C. (2017). Kamu Politikası Analizine Yönelik Kavramsal ve Kuramsal Bir Çerçeve. Yönetim Bilimleri Dergisi, 15(30), 511-532.
- Boratav, K. (2014). Türkiye İktisat Tarihi (19 b.). Ankara: İmge Kitabevi.
- Cobb, R., Ross, J. K., & Ross, M. H. (1976). Agenda Buildings as a Comparative Political Process. The Amerikan Political Science Rewiew, 70(1), 126-138.
- Cochran, C. E., Meyer, L. C., Carr, T. R., & Cayer, N. J. (2009). American Public Policy: An Introduction. Boston: Wadsworth Cengage Learning.
- Çetin, F. G. (2017). Sağlıkta Dönüşüm Programı Ekseninde Sağlıkın Ekonomi Politikası. Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 1(19), 274-293.
- Çevik, H. H., & Demirci, S. (2015). Kamu Politikası (3 b.). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013). (2006). T.C. Resmi Gazete.
- Dye, T. R. (1987). Understanding Public Policy (4 b.). New Jersey: Prentice: Hall.
- Griffin, E. A. (2011). A First Look At Communication Theory (8 b.). USA: The McGraw-Hill Companies, Inc.
- Gündem Belirleme. (2016). M. B. Yılmaz, H. Altunok, & F. Gedikkaya (Dü) içinde, Kamu Politikası Ansiklopedisi (s. 101-103). Ankara: Nobel Yayınevi.
- Jones, C. O. (1984). An Introduction to the Study of Public Policy (3 b.). California: Brooks/Cole Publishing Company.
- Kingdon, J. W. (1995). Agendas, Alternatives and Public Policies. New York: Harpercollins Collage Publishers.
- Kraft, M. E., & Furlong, S. R. (2010). Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives (3 b.). Washington: CQ Press.
- Malone, E. F., & Cochran, C. L. (2014). Public Policy: Perspective and Choices (5 b.). USA: Lynne Reiner Publisher.
- Sağlık Bakanlığı. (2012). Türkiye Sağlıkta Dönüşüm Programı Değerlendirme Raporu. (R. Akdağ, Dü.) Ankara.
- Sağlık Bakanlığı. (2014). 2015 Yılı TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Bütçe Sunumu. Mayıs 15, 2020 tarihinde http://www.saglikistatistikleri.gov.tr/dosyalar/SIY_2015.pdf adresinden alındı
- Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi. (2004). Şubat 2, 2014 tarihinde [www.calisma.gov.tr: http://www.calisma.gov.tr/projeler/sos_guv_oneri.pdf](http://www.calisma.gov.tr/projeler/sos_guv_oneri.pdf) adresinden alındı
- Soyer, A. (2009). Sağlıkta Dönüşümün Neresindeyiz? Bundan Sonra Bizi Neler Bekliyor? Dokuz Eylül Üniversitesi Hemşirelik Yüksekokulu Elektronik Dergisi, 2(4), 179-182.
- Theodoulou, S. Z. (1995). The Nature of Public Policy. S. Z. Theodoulou, & M. A. Cahn (Dü) içinde, Public Policy: The Essential Readings. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.

- Yıldız, M. (2006). Kamu Siyasaları Açısından Cep Telefonu Teknolojisi ve Mobil Devlet. Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 24(1), 241-263.
- Yıldız, M., & Sobacı, M. Z. (2013). Kamu Politikası ve Kamu Politikası Analizi. M. Yıldız, & M. Z. Sobacı (Dü) içinde, Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama (s. 14-43). Ankara: Adres Yayınları.
- Yılmaz, A. (2018). Türkiye'de Sağlık Politikaları ve Reformlar. D. Tengilimođu (Dü.) içinde, Sağlık Politikası (s. 183-210). Nobel Yayınevi.
- Yüksel, E. (2001). Medyanın Gündem Belirleme Gücü. Konya: Çizgi Kitabevi.
- Yüksel, E. (2007). Kamuoyu Oluşturma ve Gündem Belirleme Kavramları Nerede Kesişmekte, Nerede Ayrılmaktadır? Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 7(1), 571-586.

EXTENDED SUMMARY

Purpose

This study aims to reveal how agenda setting is perceived within the framework of public policy discipline and how the political agenda is formulated within the framework of prominent agenda setting models. In Turkey, public policy agenda is determined by various dynamics such as economic crises, international organizations, multinational corporations and the ideological orientation of political power. In this study, how the agenda is determined in the constitution of health policy as a public policy within the framework of relevant dynamics is discussed. Agenda setting, as well as being a stage of the public policy process, is a theory that explains the effects of mass media on society. In this context, this study is constructed within the framework of agenda setting theory, and it is aimed to make clear how the prominent agenda setting models constitute the political and public agenda within this framework

Methodology

In this study, agenda setting theory and the concepts related to this theory are analyzed. Therefore, this study has gained the quality of descriptive research by compiling similar studies and forming the conceptual framework.

Findings

It is hard to say that agendas that are tried to be determined mostly by political competition are sustainable in Turkey; because the decisiveness of the ideological orientation of the political power creates competition among political parties and non – governmental organizations, and a common stance cannot be displayed against a public problem.

Similarly, media organizations, each of having a feature of an igniter in agenda – setting stage, adopt an ideological attitude in forming public opinion. In this context, media has a great impact on defining the problem, setting the agenda, and ensuring the public participation in policies in practice; which are among the steps of the public policy formulation process. On the other hand, media that conveys how society should think, should be held responsible for being objective and independent in the policy process.

Another problem is the visibility of new agendas in uninterruptedly continuing policy cycle. The evaluation phase of policy outputs is done lacking feedbacks from the most policy beneficiaries. The evaluation of each policy output, from municipal services to macro policies, depends on the development of technological infrastructure. Public services can be evaluated with questionnaires and research forms without leaving to citizens' initiative, and some problems, that will open new policy windows, can be determined at the same time.

Setting the political agenda with a multi – actor structure can ensure that the policy process runs more smoothly. The more actors accompany a policy decision, the more problems arising in the future can be prevented. The agenda – setting issue is about a certain amount of agreement on a social problem between the government, political parties, non – governmental organizations, pressure groups and think tanks. This type of consensus also ensures that design, implementation, and evaluation phases of the policy run more smoothly. The agenda must be understood by the public, if it is determined by the political leader, the parliament, or any government agency. On the other hand, the fact that the agenda, on which non-governmental actors want to draw attention, is brought to the political agenda as an issue necessitates the persistent efforts of political parties, pressure groups and non-governmental organizations.

Conclusion and Discussion

As an exclusive stage of the public policy process, agenda setting has a vital function in initiating the public policy process. For public issues to be placed on the agenda by drawing policy – makers' attentions, demands and needs defined as problems or issues must be determined rationally first. Hence, it is important to investigate public needs and issues more frequently and to make new problems more visible. Especially the effectiveness of non – governmental actors who are closely connected with society is extremely important. The efforts of non – governmental organizations,

political parties, pressure groups and citizens to convey and issue can show the power to bring a public problem to the political agenda.

The developments determining the public policy agenda in Turkey has been related with the requirements of European Union membership process for a long time. Public issues such as environment, energy, food, and health are dealt with in this context. Therefore, the agenda is mostly determined via policy transfers. On the other hand, the relations established between Turkey and IMF and World Bank, and especially the effects of 2001 Turkish Economic crisis on dealing with development, growth and combatting unemployment should also be considered in this context. Structural problems remain even though the relevant effect is broken due to the deterioration of relations between Turkey and European Union since 2010. Bureaucratic problems and resource shortages cause the policies in practice to create an agenda by creating new problems.