

Sağlık Hizmetleri Bağlamında Üniversite Döner Sermaye İşletmelerinin Kamu Ekonomisi Açısından Analizi

In the Context of Health Services Analysis of University Revolving Fund Businesses from the Perspective of Public Economics

Hakan HOTUNLUOĞLU*
Mehmet Arif KAYACAN**

Öz

Tarih boyunca insanlık için yegâne ihtiyaçlardan olan sağlık günümüzde tüm dünya için birincil ihtiyaç olarak önemini sürdürmektedir. Bugün sağlık ihtiyacı gerek üretim ölçeği gerekse gereken sabit yatırımın büyüklüğü nedeni ile doğal tekel kapsamında analize tabi tutulmaktadır. Türkiye de kamu tarafından sunulan sağlık hizmetleri sağlık bakanlığına bağlı hastaneler ve üniversite hastaneleri tarafından karşılanmaktadır. Hizmetin sunumu bu kurumlar tarafından döner sermaye kapsamında yapılırken, hizmetin finansmanı Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından gerçekleştirilmektedir. Diğer bir ifade ile ilgili hizmetin maliyeti hizmeti sunan kurum tarafından değil bakanlıkça belirlenen tarifelere göre yapılmaktadır. Bu fiyatlama politikası nedeniyle sağlık hizmetleri sunan kurumlar ağır borçlar altına girmekte, bütçe sürdürülebilirliği konusunda sorun yaşamaktadır. Üniversite hastaneleri sağlık hizmetleri faaliyetli yerine getirmenin yanında araştırma ve eğitim faaliyetlerini yürüten akademik kuruluşlardır. Bu kurumlar, kamusal hizmetlerin gerçekleştirebilmesi için akademik ve klinik faaliyetleri birlikte yerine getirmesi gerekmektedir. Sağlık sisteminin önemli kurumlarından olan üniversite hastaneleri son yıllarda gelirleri ile giderlerini karşılayamayan kurumlar haline gelmiştir. Bu durum Türkiye’de sağlık hizmetlerinin sunumu açısından önemli bir yere sahip olan üniversite hastanelerinin son yıllarda finansal sürdürülebilirliği sağlama konusunda ciddi finansal sorunlarla karşı karşıya kalmasına neden olmuştur. Bu çalışmada, döner sermaye işletmelerinin, tarihi süreci, yönetim yapısı, hangi usul ve esaslarla yönetileceği ve bu işletmelerin örgüt yapısı açıklanacaktır. Üniversite döner sermayeleri içinde üniversite hastanelerinin payı, mali yapıları, borçlanma gereği ve çözüm önerileri üzerinde durulacaktır. Mali ve idari alanlarda yaşanan sıkıntıların ele alındığı bu çalışmada öncelikli olarak mali alanda yapılması gereken düzenlemelerden bahsedilerek yaşanan sorunlara açıklık getirilmiştir ve bu problemlerin çözümüne yönelik politika önerileri sunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Sağlık Hizmetleri, Döner Sermaye, Fiyat Analizi.

Abstract

Health, which is one of the unique needs for humanity throughout history, continues to be the primary need for the whole world today. Today, health needs are analyzed within the scope of natural monopoly due to both the scale of production and the size of fixed investment required. Turkey is also covered by the health ministry hospitals depends on the health services offered by public and university hospitals. While the service is provided by these institutions within the scope of circulating capital, the financing of the service is carried out by the Social Security Institution. In other words, the cost of the service is made according to the tariffs determined by the ministry, not by the institution providing the service. Due to this pricing policy, institutions providing health services are under heavy debts and have problems in terms of budget sustainability. University hospitals are academic institutions that carry out research and education activities in addition to performing health services. These institutions must carry out academic and clinical activities together in order to perform public services. University hospitals, one of the important institutions of the health system, have become institutions that cannot meet their income and expenses in recent years. This situation has led to serious financial problems to face in ensuring the financial sustainability of the university hospitals in recent years, which has an important place in terms of provision of health services in Turkey. In this study, the historical process, management structure, the procedures and principles of revolving funds, and the organizational structure of these enterprises will be explained. The share of university hospitals, financial structures, borrowing requirements and solution proposals will be emphasized. In this study, where the problems experienced in financial and administrative areas are addressed, first of all, the arrangements that need to be made in the financial area are clarified and the policy suggestions for the solution of these problems are presented.

Keywords: Health Services, Revolving Funds, Price Analysis.

* Doç. Dr. Adnan Menderes Üniversitesi, Aydın İktisat Fakültesi, Maliye Bölümü, hakanhotunlu@gmail.com.

** Öğr. Gör. Akdeniz Üniversitesi, Manavgat Meslek Yüksek Okulu, Muhasebe ve Vergi Uygulamaları Bölümü, arifkayacan@akdeniz.edu.tr.

Giriş

Döner sermaye işletmeleri, kamu idarelerine bağlı olarak kurulan tüm birimlere ait alanlarda üretilebilecek iş ve işlemlerde faaliyet gösterebilmektedir. Türkiye ekonomisi içindeki yerleri ve sağlık hizmetlerinde üstlendikleri görevleri nedeniyle döner sermaye işletmeleri büyük öneme sahiptir. Ülke ekonomisine yaptıkları olumlu katkılara rağmen bu işletmelerin ana kanun metninin olmaması ve diğer düzenleyici yönetmeliklerin yeterince açık ve detaylı olmaması nedeni ile kurum ve işletme yöneticileri döner sermaye işletmelerinin yönetiminde birçok zorluk yaşamaktadırlar. Ülkemiz de Sağlık Bakanlığı'nda faaliyet gösteren döner sermayeli işletmelerin faaliyetlerine başlamasından çok uzun bir zaman geçmesine rağmen bu alanda da köklü yapısal bir düzenleme yapılamamıştır. Üniversitelere bağlı döner sermayeli işletmelerin net bir işletme yapısı oluşturulamamıştır, bu hali ile hastanelerin geleneksel yapısı, üniversitelerin yönetim yapısı ve üniversitelere bağlı döner sermayelerin yapısı bir araya geldiğinde karmaşık bir örgütlenme yapısı ortaya çıkmaktadır.

Üniversitelere bağlı döner sermayeli işletmeler de en çok karşılan birim, kamusal hizmet sunması ve yüksek gelir getiren birim olması nedeni ile tıp fakültesine bağlı olarak hizmet veren hastanelerdir. Sağlık hizmetlerinin önemli aktörlerinden olan üniversite hastaneleri faaliyetlerinde sürdürülebilirliği sağlamaları için öncelikle sağlık ve bakım hizmetlerini yüksek kalitede ve düşük maliyetle sunmaları bağlıdır. Bu misyonu gerçekleştirilebilmesi için; verimliliğin artırılması, maliyetlerin minimize edilmesi, hizmet kalitesinin artırılması ve finansal sürdürülebilirliğinin sağlanması gerekmektedir.

Ülkemizde sosyal devlet anlayışının bir sonucu hastanelerde sunulan sağlık hizmetlerinin ücretlendirilmesi maliyetlere göre değil, bakanlıkça belirlenen SUT¹ fiyatlarına göre yapılmaktadır. Üniversite hastaneleri tarafından sunulan hizmetlerin ücretlerinin belirlenememesi yöneticileri maliyetleri kontrol altına almaya yönlendirmiş fakat hastanelerde kullanılan malzeme çeşidinin on birlerle ifade edilen çeşitte olması ve kendi iç dinamikleri bunu çok mümkün kılmamıştır.

Üniversite hastanelerin finansal performansı incelendiğinde, kısa vadeli borçlarını ödeme noktasında sorunları olduğu, toplam borç yükünün sınırların üzerinde olduğu, nakit sıkıntısı içinde olduğu, gelirleri ile giderlerini karşılayamadığı ve finansal açılardan sürdürülemez durumda olduğu anlaşılmaktadır.

Bu açıdan çalışmanın amacı döner sermayeli sağlık hizmeti kapsamında üniversite hastanelerine açıklık getirmek ve uygulamadaki fiyatlama politikasının kamu maliyesi açısından analizi yapılarak değerlendirilmesidir. Bu amaç doğrultusunda döner sermaye, üniversitelerde döner sermayelerin durumu değerlendirilecek, sonra üniversiteler de döner sermayeli hastanelerin fiyatlama politikası kamu maliyesi açısından analiz edilecektir.

Döner Sermaye İşletmelerinin Tanımı

Türk Dil Kurumu döner sermaye kavramını; Kamu maliyesi alanında daha önceden belirlenmiş ve sürekli olan bir amacın yerine getirilmesi için genel veya özel bütçeden belirli bir miktar paranın, azaltılmamak şartı ile ilgili kuruluşa veya bu kuruluşla ilgili işletmelere verilmesi, mütedavil sermaye olarak tanımlanmıştır (TDK, 2019). Uluslararası literatürde döner sermaye (revolvingfund) kavramının sözlük anlamı ise, bir şeyleri finanse etmek için var olan ancak tam tutarın tekrar elde edilebilir olması için herhangi bir kredinin değiştirilmesi gereken bir miktar olarak tanımlanmaktadır.

26509 Sayılı Resmî Gazete 'de yayınlanarak, 1.1.2007'de yürürlüğe giren Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 3. Maddesinde Döner Sermaye

¹ Sosyal Güvenlik Kurumu Sağlık Uygulama Tebliği

kavramı tanımlanmıştır. İlgili maddeye göre döner sermaye: Genel yönetim dâhilindeki kamu idarelerine kanunlarla verilen asli ve sürekli kamu görevlerine bağlı olarak ortaya çıkan ve genel idare esaslarına göre yürütülmesi mümkün olmayan mal ve hizmet üretimine ilişkin faaliyetlerin sürdürülebilmesi için, kamu idaresine bağlı olarak kurulmuş işletmelere tahsis edilen sermayedir.

Döner sermaye kuruluşları ise, faaliyetlerine ilk başladıklarında bütçeden tahsis edilen bir sermaye ile kurulduktan sonra, faaliyetleri sonucu her sene elde ettiği karı sermayesine ilave ederek çalışan kuruluşlardır. Kamu ekonomisi alanından bakıldığında, genel ve özel bütçeli kamu idarelerinin kanunlarla açıklanan kamu faaliyetlerini yürütmeleri sırasında kültürel, mesleki, tarımsal, sınai ve ticari faaliyetlerin yerine getirmeleri için tahsis edilen sermayeye döner sermaye, bu amaçla kurulan işletmeler de döner sermaye işletmeleri olarak adlandırılmaktadır (Güner, 2010, 28).

Tüzel kişilik olarak döner sermaye işletmelerinin farklı bir tüzel kişiliği olmamasına rağmen, bütçeleri bağlı oldukları kurumun bütçesinden bağımsız olarak hazırlanmaktadır. Döner sermaye işletmeleri bağlı oldukları kurum ve kuruluşların denetimine tabi olmanın yanı sıra Hazine ve Maliye Bakanlığı ve Sayıştay'ın denetimine tabiidir.

Döner Sermaye İşletmelerinin Tarihi Süreci

Döner sermaye uygulaması ilk kez 1925 yılında yayımlanan 549 sayılı "Ziraat Müesseselerine Sabit Sermaye Vaz'ına Dair Kanun" da görülmektedir. İlgili kanunda sabit sermayeden bahsedilmese de kanunun 1. Maddesinde bulunan "Sabit Sermaye" teriminin döner sermaye anlamında kullanıldığı anlaşılmaktadır. Döner Sermaye ile eş anlamlı olan "Mütedavil Sermaye" terimi ise ilk defa 27.1.1927 tarih ve 968 sayılı Milli Matbaa Tahsisatının Mütedavil Sermaye Halinde İstimaline Dair Kanun'da kullanılmıştır (Güner, 2010: 28). Döner sermayeli işletmelerin kapsamlı olarak düzenlendiği ilk yasa 1927'de yürürlüğe giren 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunudur. 1050 sayılı yasa 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun'un 24.12.2003 tarihli resmi gazetede yayınlanması ile yürürlükten kaldırılmıştır (Yenigün, 2011, 32). 5018 sayılı kanunda ise, döner sermayeli işletmelere ait düzenleyici hüküm bulunmamaktadır.

01.05.2007 tarih ve 26509 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanan "Döner Sermaye Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği" döner sermaye işletmeleri ile ilgili düzenlemeler yeniden yapılandırılmaya kadar uygulanmıştır.

2010 yılında Maliye Bakanlığı tarafından Döner Sermaye Mali Yönetim Sisteminin (DMİS) kurulmuştur. DMİS sistemi ile, döner sermayeli işletmelerin mali süreçleri web tabanlı bir sistem ile izlenmesi ve işlemlerin gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır. 2010 yılı aralık ayında Muhasebat Genel Müdürlüğü bünyesinde bir Proje Grubu oluşturulmuş, 2011 yılı Kasım ayında muhasebe, bütçe, personel, harcama, taşınır, gelir ve yönetim bilgi sistemi modülleri oluşturulmuş ve 2012 yılı aralık ayında DMİS projesi kısmen tamamlanmış ve aktif kullanıma başlanılmıştır (Muhasebat, 2019). Ancak DMİS projesi ile amaçlanan tüm döner sermaye faaliyetlerinin sisteme entegre edilmesi amacı henüz gerçekleştirilememiştir.

Döner Sermaye İşletmelerinin Yönetim Yapısı

Genel ve özel bütçeli idareler tarafından çeşitli amaçlar için döner sermaye işletmeleri kurulabilir. Döner sermaye işletmelerinin kurucu nitelikteki ana kuruluşlar ile kuruluş sonrasında da bağlılıkları devam eder.

Döner sermaye işletmelerinin kendisine özel bir örgütlenme yapısı bulunmamaktadır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun çerçevesinde işletme müdürü, muhasebe yetkilisi ve memur arasında bir astlık üstlük ilişkisi mevcuttur. İşçi pozisyonunda çalışanlar için ise iş

kanunu ve sözleşme hükümleri çerçevesinde bir çalışma yapısı vardır. Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğininin 3. Maddesine göre; Döner sermaye işletmelerinin yönetim kadrosunda, gerçekleştirme görevlisi, muhasebe yetkilisi, veznedar, taşınır kayıt kontrol yetkilisi, ambar memuru, muhasebe yetkilisi mutemetleri görev almaktadır.

Genel ve özel bütçeli kuruluşlar tarafından kurulmuş döner sermaye işletmelerinin yönetim organizasyon şemalarının uygulamada farklılıklar gösterdiği gözlenmektedir. Döner sermaye işletmelerinde, genellikle işletme müdürü işletmenin en üst yöneticisi olarak görevlendirilmekte ya da kurulan yönetim kurulları tarafından yönetimi gerçekleştirilmektedir. Bazı işletmelerde ise yönetime, bağlı olunan bakanlık idaresinin ya da bağlı genel müdürlük çatısının merkez organları katılmaktadır.

Döner Sermaye İşletmeleri Türleri

Döner sermaye işletmeleri ülkemizde öncelikle genel bütçeli idareler bünyesinde kurulmaya başlanmış, sonraki dönemde özel bütçeli kuruluşlar tarafından kurulmaya başlanmıştır. Türk kamu ekonomisi içinde döner sermaye işletmeleri, kamu mali yönetimi bakımından, bağlı oldukları idarelerin türüne göre ikiye ayrılmaktadır;

- Genel bütçeli idare döner sermaye işletmeleri,
- Özel bütçeli idare döner sermaye işletmeleridir.

Genel bütçeli döner sermaye işletmeleri, bazı genel bütçeli idarelere bağlı olarak kurulmuş ve idarelerinin hizmetleri kapsamında eğitim, sağlık, tarım, spor hizmetleri, yayıncılık, kültür hizmetleri gibi birçok alanda ticaret ve sınai alanlarında işletmecilik yapmaktadır. Genel bütçeli idareler içinde, Milli Eğitim Bakanlığı'na bağlı meslek okulları, Sağlık Bakanlığı kapsamında devlet hastaneleri, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı bünyesinde bulunan işletmeler gibi örnekler, döner sermayeli işletmelerdir. Asli görevi kamuya ücretsiz sağlık hizmeti sağlamak olan Sağlık Bakanlığı'na bağlı bir devlet hastanesinin, bünyesinde yer alan kamu personelleri tarafından bir ücret veya bedel karşılığında, poliklinik ve tedavi hizmeti verebilmesi ve dolayısıyla bu yolla ilave gelir sağlayabilmesi için bağlı idare tarafından bir ödenek verilerek bir işletme kurulması da aynı statüdedir.

Aşağıdaki tabloda döner sermaye işletmeleri ve sayıları verilmiştir. Tablo görüldüğü gibi genel ve özel bütçeli idarelere bağlı toplam 2.794 döner sermayeli işletme bulunmakta olup bunların sayılarına göre idareler arasında dağılımı aşağıda gösterilmiştir. Tabloda en büyük sayıyı Meslek Liseleri ve Sağlık Bakanlığına Bağlı Sağlık Tesisleri döner sermaye işletmeleri oluşturduğunu görmekteyiz. Üniversitelere ait döner sermaye sayısı 113 ile 5. sırada yer almaktadır.

Tablo 1: Döner sermaye işletme sayıları

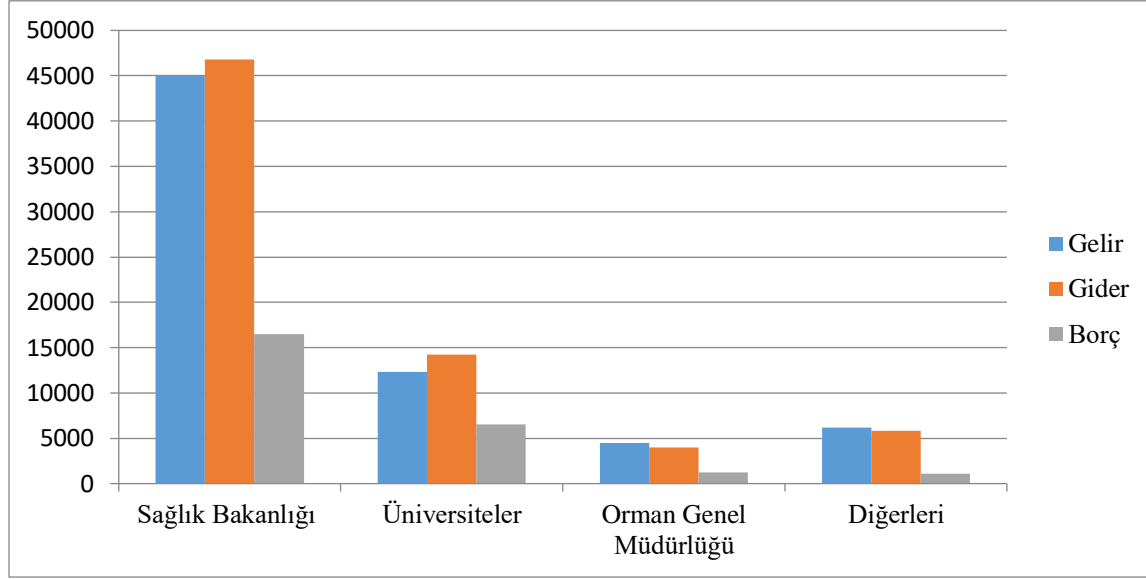
Sıra No	Döner Sermaye İşletmesi	İşletme Sayısı
1	Meslek Liseleri	895
2	Sağlık Bakanlığına bağlı Sağlık Tesisleri Döner Sermaye İşletmeleri	868
3	Orman Genel Müdürlüğü	306
4	Tarım İşletmeleri	200
5	Üniversiteler	113
6	Bakanlık İşletmeleri (Huzurevleri/Yaşlı Bakım ve Rehabilitasyon Merkezleri)	108
7	Orman İşletmeleri	93
8	Sağlık Bakanlığı	82

9	652 sayılı KHK kapsamındaki İşletmeler	81
10	Askeri Fabrikalar ve Askeri Hastanesi (Girne Asker Hastanesi)	27
11	Özel Bakım Merkezleri	2
12	Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü	1
13	Devlet Kitapları	1
14	Kültür ve Turizm Bakanlığı	1
15	Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı	1
16	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	1
17	Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü	1
18	Türkiye İstatistik Kurumu	1
19	Adli Tıp Kurumu	1
20	Risk Yönetimi, Tasfiye ve Döner Sermaye Genel Müdürlüğü	1
21	Meteoroloji Genel Müdürlüğü	1
22	İş Sağlığı İşçi Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü	1
23	Çalışma, Sosyal Güvenlik, Eğitim ve Araştırma Merkezi	1
24	Devlet Personel Başkanlığı	1
25	Dini Yayınlar	1
26	Polis Akademisi Başkanlığı	1
27	Ayvalık Vakıf Zeytinlikleri	1
28	Yargıtay Yayınları	1
29	Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü	1
30	Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi Başkanlığı	1
	TOPLAM	2794

Kaynak: <https://dmis.muhasibat.gov.tr/doner-sermaye-istatistikleri.php> (Erişim Tarihi:20.06.2019)

Döner Sermayeli İşletmelerinin Mali Büyüklükleri

Önceki bölümde Türkiye'deki döner sermaye işletmelerin kurumlar itibariyle sayıları verilmiştir. Ancak kamu ekonomisi içerisindeki öneminin göstergesi ilgili işletmelerin mali büyüklükleri ve milli gelir içerisindeki paylarıdır. Aşağıdaki grafikte alacak, borç, nakit, gelir ve gider büyüklüklerine göre gösterilmektedir.

Şekil 1: Döner sermayeli işletmelerinin mali büyüklükleri

Kaynak: TÜİK, 2019 ve Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019.

Bu grafiğe göre döner sermayeler içinde en yüksek mali büyüklüğe sahip olan Sağlık Bakanlığına bağlı döner sermaye işletmeleri, ikinci olarak Üniversite işletmeleridir.

Kamu içindeki büyüklüğü konusunda bu işletmelerin gelirler, giderleri ve bu rakamların GSMH oranları ele alınabilir.

Tablo 2: Döner sermayeli işletmelerinin mali büyüklükleri

Yıllar	GSYİH İçindeki Payı (%)	Toplam Kamu Harcamaları İçindeki Payı (%)
2009	2,20	5,97
2010	2,10	5,82
2011	1,99	5,87
2012	1,97	5,74
2013	1,88	5,53
2014	1,91	5,57
2015	1,81	5,44
2016	1,87	5,65
2017	1,78	5,44
2018	1,83	5,40

Kaynak: TÜİK, 2019 ve Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019.

Tabloda da görüldüğü gibi döner sermayeli işletmelerin 2009 yılı GSYİH içindeki payı %2,20, 2018 yılında %1,83'e düşmüş, toplam kamu harcamaları içindeki payı 5.97'den 5.40'a gerilemiş, yıllar için de oransal olarak çok fazla değişiklik olmamış GSYİH ve kamu harcamalarına paralel bir artış gerçekleşmiş.

Üniversite Döner Sermaye İşletmeleri

2547 Sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 58. maddesine göre hazırlanan "Döner sermaye işletmelerinin kurulmasında uyulacak esaslara ilişkin yönetmeliğin" 1. Maddesine göre; "üniversitelerin eğitim, öğretim, araştırma ve uygulama birimleri ile yükseköğretim üst kuruluşlarında kendi faaliyet alanları kapsamında bulunmak ve Maliye Bakanlığının olumlu görüşü alınmak suretiyle 2547 sayılı Kanunun 58 inci maddesi ve bu Yönetmelik hükümleri çerçevesinde döner sermaye işletmeleri kurulabilir.

Döner sermayenin kurulmasının planlandığı fakülte/yüksekokul/enstitü üniversite yönetimi döner sermaye işletmesini kurmak istediği takdirde öncelikle yapması gereken, birim yöneticileri ve işletme müdürlüğü yönetmeliğine ilişkin taslağı hazırlamak ve kendi yönetim kurullarında görüşmektir. Kendi Yönetim kurulunda onayını aldıktan sonra döner sermaye yönetmeliğini rektöre ve üniversite yönetim kurulunun onayını sunar. Üniversite yönetim kurulu tarafından yönetmeliğin onaylanmasından sonra, YÖK Başkanlığının onayına sunulmaktadır. Onaylanan yönetmelik Resmi Gazete de yayınlanarak yürürlüğe girer. Yapılan düzenlemelerde, üniversite döner sermaye işletmelerinde, üniversite tüzel kişiliğinin dışında ayrı bir kamu tüzel kişiliği tanınmamıştır.

Üniversite döner sermaye işletmelerinin kurulma amaçları ve faaliyet alanları

Üniversitelere bağlı döner sermaye işletmelerinin, kuruluşları sırasında, bağlı buldukları yükseköğretim kurumlarının ana faaliyetlerini aksatmayacak şekilde çalıştırılması gerekmektedir. 2547 sayılı Kanun'un 58. Maddesine Göre Döner Sermaye İşletmelerinin Kurulmasında Uyulacak Esaslara İlişkin Yönetmeliğin 3. maddesinde, işletmelerin amaçları ve faaliyet alanları sıralanmıştır;

- Bilimsel görüş vermek, proje hazırlamak, araştırma, uygulama ve benzeri hizmetler yapmak,
- Belirli bilimsel sonuçların uygulamasını sağlamak,
- Üniversite ve ona bağlı kurumlarda hasta muayene ve tedavisi yapmak ve bunlarla ilgili tahlil ve araştırmaları yürütmek,
- Faaliyet alanları ile sınırlı olarak mal ve hizmet üretiminde bulunmak yer almaktadır.

Ayrıca ilgili yönetmeliğe göre; döner sermaye işletmelerinin, faaliyetlerini yerine getirmesi sırasında öncelikli vermekle görevli oldukları kamu hizmetleri olan eğitim hizmetleri ve eğitim hizmetlerine katkıda bulunan uygulamaların işletme de ön planda tutulması gerekmektedir. Üniversitelere bağlı döner sermaye işletmelerinin çalışma prensipleri iktisadi devlet teşekküllerine göre farklılık arz eder, bu işletmelerin asıl amaçları faaliyet alanlarında karlılığı maksimum seviyeye çıkartmak yerine ihtiyaçları dengeli bir şekilde karşılamaktır (Gümüş, 2006, 41).

Üniversite döner sermaye işletmelerinin hukuki yapısı

Üniversitelerde faaliyette bulunan döner sermaye işletmeleri 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanununun 58. Maddesine çerçevesinde kurulurlar. Bu işletmelerinin kendilerine ait tanımlayıcı ve tamamlayıcı bir kanun metni yoktur. Bu işletmeler yönetilmeye çalışılırken yönetmelikler işletme yöneticilerine yönetim faaliyetlerinde dayanak olur, özellikle üniversite döner sermaye işletmelerinin idari ve mali yönetimi için hazırlanan yönetmelikler aşağıdaki gibidir (Hanoğlu, 2016, 134):

- 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 58. Maddesine Göre Döner Sermaye İşletmelerinin Kurulmasında Uyulacak Esaslara İlişkin Yönetmelik,
- Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği,
- Yükseköğretim Kurumlarında Döner Sermaye Gelirlerinden Yapılacak Ek Ödemenin Dağıtılmasında Uygulanacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik,
- Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği,

- Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Ek Ödeme Dağıtım Yönergesi.

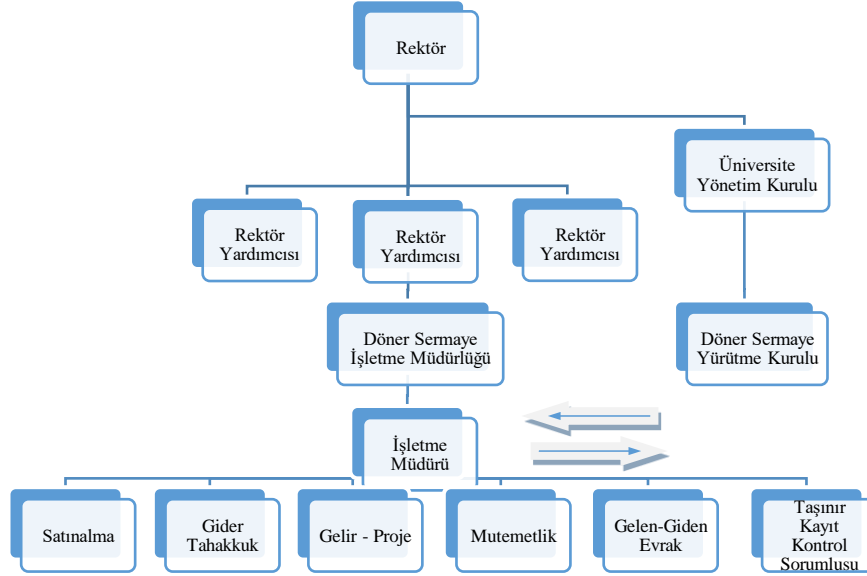
Üniversite döner sermaye işletmeleri yönetim ve örgüt yapısı

Üniversite döner sermaye işletmeleri yönetim ve örgütlenme yapısı ile ilgili düzenlemeler, Döner Sermaye İşletmelerinin Kurulmasında Uyulacak Esaslara İlişkin Yönetmelik'in 3. bölümünde bulunan yönetim ve örgüt kısmında yer almaktadır. Bu bölümde, bir üniversite döner sermaye işletmesinde yönetim yapısının nasıl olması gerektiği yasal olarak hükme bağlanmıştır. İlgili yönetmeliğin 10. maddesi, işletmenin yönetim organizasyon şemasını oluşturan hükümler içermektedir.

Üniversitelerde döner sermaye işletmeleri iki farklı biçimde yapılanmıştır.

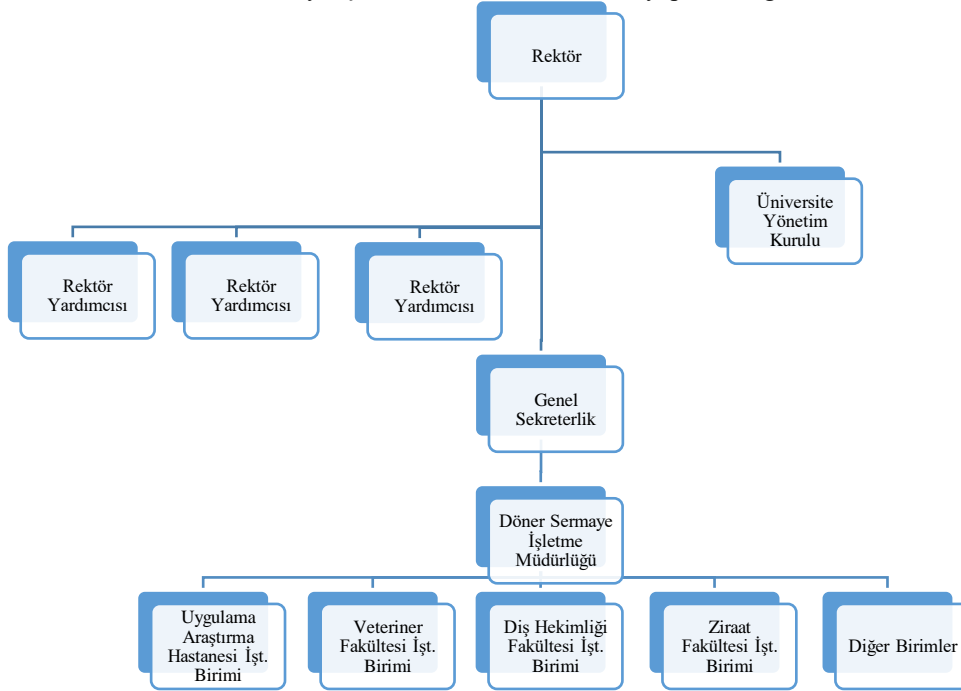
1- Üniversitelerin tüm birimlerinin (tıp, diş hekimliği, ziraat, sürekli eğitim vb) döner sermaye işlemlerinin hepsinin bir bütçe altında gerçekleştirildiği *Merkezi* bir yapıdır. Bu yapıya göre üniversite bünyesindeki tüm birimlerin döner sermaye faaliyetleri döner sermaye işletme müdürlüğü tarafından gerçekleştirilir dolayısıyla Gerçekleştirme görevlisi döner sermaye işletme müdürüdür. Tek bir bütçe altında takip edilmesine rağmen, her bir birimin işlemleri (tıp, diş, sürekli eğitim, ziraat fakültesi vb) ayrı hesaplarda takip edilmektedir. Gerçekleştirme görevliliği tek kişide yürütülmesine rağmen Harcama yetkisi Rektör tarafından ilgili birimlerin yöneticileri olarak atanır. Örneğin Üniversite hastanesinin döner sermaye faaliyetlerinin harcama yetkilisi olarak Başhekim, Ziraat fakültesi döner sermaye faaliyetlerinin harcama yetkilisi olarak Dekan atanır. Şekil 1'de bu yapıya uygun olarak organize olmuş Ankara Üniversitesi Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü gösterilmiştir.

Şekil 2: Üniversite döner sermaye işletmelerinde organizasyon yapısı örneği



Kaynak: <http://dsermaye.ankara.edu.tr/organizasyon-semasi/> (Erişim Tarihi:24.06.2019)

2- Üniversitedeki her bir harcama biriminin ayrı bir alt döner sermaye bütçesine sahip olduğu *Birim Bazlı* bir yapıdır. Bu yapıya göre her birim kendi döner sermaye faaliyetlerini kendileri gerçekleştirirler, dolayısıyla her bir birimin gerçekleştirme görevlisi ve harcama yetkisi kendisine ait olmaktadır. Örneğin Üniversite hastanesinin gerçekleştirme yetkilisi Başmüdür, Harcama Yetkilisi Başhekim, Ziraat Fakültesi gerçekleştirme görevlisi Fakülte Sekreteri, Harcama yetkilisi Dekan olarak belirlenmektedir. Aşağıdaki Şekil 2 de bu yapı gösterilmektedir.

Şekil 3: Üniversite döner sermaye işletmelerinde organizasyon yapısı örneği

Kaynak: Yazarlar tarafından, 2547 Sayılı yüksek öğretim kanunu ve döner sermayeli işletmelerin kurulmasında uyulacak esaslara ilişkin yönetmeliğin 11. Maddesine temel alınarak çizilmiştir.

Üniversite Döner Sermaye işletme Müdürlüğü organizasyon yapısı idari yapılanma ve harcama süreci açısından ikili bir yapıya sahip olduğu yukarıda gösterilmiştir. İdari açıdan da kendi içinde iki farklı uygulama yöntemine sahiptir. Birincisi üniversite kapsamındaki tüm döner sermaye faaliyetleri Döner sermaye işletme müdürlüğü altında gerçekleştirilir, harcama yetkilisi bir rektör yardımcısı ve gerçekleştirme görevlisi işletme müdürüdür. İkincisi ise üniversitedeki döner sermaye faaliyetleri her birim tarafından ayrı ayrı gerçekleştirilir, bu birimler özel bütçe kapsamındaki harcama birimleri şeklinde organize olmuştur. Harcama yetkisi, dekan, başhekim ve ya müdür, gerçekleştirme görevlisi fakülteler ve yüksekokullarda fakülte sekreteri, hastanelerde baş müdür olarak sürdürülmektedir. Ayrıca idari olarak genel sekreterliğe bağlı bir birim olarak faaliyet göstermektedir. Harcama süreci açısından ise döner sermaye işletmelerinin kurulmasına ilişkin yönetmelikte Rektör harcama yetkilisi olarak belirlenmiştir. Ancak 5018 sayılı kamu mali yönetim ve kontrol kanunda Rektör “üst yönetici” olarak belirlendiğinden, yönetmelikteki ifade uygulanamaktadır. Bu nedenle eğer döner sermaye işlemleri topluca işletme müdürlüğü altında gerçekleştiriliyor ise Rektör, harcama yetkilisi olarak bir Rektör yardımcısını görevlendirmektedir. Özel olarak uygulama araştırma hastanesi mevcut ise işlemlerin yoğunluğu ve büyüklüğü nedeniyle bu birimin harcama yetkilisi başhekim tarafından yürütülür. Eğer döner sermaye işlemleri birimler tarafından ayrı ayrı takip ediliyorsa, ilgili birimlerin yöneticileri harcama yetkisi olarak Rektör tarafından görevlendirilir. Bu açıklamadan sonra üniversitelerdeki döner sermaye işlemleri ve organizasyonu için belirlenmiş tek bir yöntem mevcut değildir. Bu uygulamaların hepsinin mevzuata uygunluğu tartışmasızdır, ancak hangisinin daha etkin ve verimli olduğu tartışma konusudur. Bu nedenle uygulama birliğinin sağlanması için organizasyon yapısının düzenlenmesi zorunluluk arzemektedir.

Üniversite döner sermaye işletme birimleri

Türkiye’de üniversiteler bünyesinde 97 farklı döner sermayeli sağlık işletme birimi bulunmaktadır, bu birimlerin 43 adedini üniversite hastaneleri, 29 adedini diş hekimliği fakülteleri oluşturmaktadır (Atasever, 2016, 67).

Üniversitelere bağlı döner sermaye işletmelerinin içinde en önemli payı günlük hayatta bireylerin sıklıkla karşılaştıkları tıp fakültelerine bağlı hastanelerin döner sermaye işletmeleridir. Üniversite hastanelerinin faaliyetlerinde iki temel amacı bulunmaktadır; eğitim ve sağlık hizmeti vermektir. Eğitim faaliyeti olarak, tıp fakültesi öğrencileri başta olmak üzere, uzmanlık eğitimi aşamasında olan hekimlere ve diğer sağlık personeline eğitim, araştırma ve uygulama olanağı sağlanmaktadır. Hastanelerinin öğretim üyeleri ve uzmanlık eğitimi alan hekimler tarafından sağlık hizmeti de verilmektedir. Üniversite hastaneleri sağlık personeli yetiştirmek için eğitim veren, araştırma faaliyetlerinin yapıldığı ve ülkemize sağlık hizmeti sağlayan önemli kurumlardır.

Bu işletmelere yönelik yapılacak değerlendirmelerin gelişmekte olan bir ülke olarak Türkiye’de sağlık harcamalarına ayrılabilen kaynakların sınırlı olduğu ve sunulan hizmetlerin önemi dikkate alınarak yapılması gerekmektedir (Işık, 2002, 9).

Üniversite bağlı döner sermayeye işletmelerin mali yapısı

Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Döner Sermaye İşletmeleri Hakkında Yönetmeliğin 15. maddesinde sorumlu sayman sıfatıyla üniversite döner sermayelerinin mali işleri ve muhasebe işlemlerinin Maliye Bakanlığı tarafından atanacak “Döner Sermaye Sorumlu Sayman”ın yürüteceği hükme bağlanmıştır. İlgili yönetmelikten de anlaşılacağı gibi döner sermaye gelirlerinin yasal mevzuat hükümlerine uygun olarak tahsil edilmesi ile bu gelirlerin mevzuata uygun şekilde harcamaya dönüştürülmesi, saymanlık müdürlükleri aracılığıyla gerçekleştirilecektir. Üniversitelere ait döner sermayelerin saymanlık personeli tam olarak Maliye Bakanlığı sorumluluğunda bulunmakta ve bu personele ait maaşların ödenmesi, özlük haklarının takip edilmesi ile iş ve işleyişin gerektirdiği tüm görev ve talimatların verilmesi de Bakanlık kontrolindedir.

Üniversite hastanelerinin gelirleri

Üniversite döner sermaye işletmelerinin faaliyetleri, farklı mevzuatlarda düzenlenmiştir. Faaliyetlerini ilgilendiren düzenlemelere göre fiyatlandırma yapılmakta ve gelirleri oluşmaktadır. Üniversite döner sermayelerinin mal ve/veya hizmet üretimleri sonucunda elde edebilecekleri gelirleri, öncelikle ilgili döner sermaye işletmesinin yönetmeliğinde belirtilmelidir.

2547 Sayılı Kanunu’nun 58. maddesine göre hazırlanan “Döner sermaye işletmelerinin kurulmasında uyulacak esaslara ilişkin yönetmeliğin” 6. maddesi üniversite döner sermaye işletmelerinin gelirlerinin nelerden oluşabileceğinin çerçevesini çizmiştir. Bu maddeye göre, işletme gelirleri;

- Üniversite döner sermaye işletmelerinde verilecek hizmetler ve üretilecek malların satışlarından elde edilecek gelirlerden,
- Üniversite döner sermaye işletmelerine yapılacak bağış ve yardımlardan,
- Diğer gelirlerden oluşturulmaktadır.

Üniversite döner sermayesi içinde en büyük paya sahip üniversite hastanelerinin gelir kaynakları aşağıdaki gibi sıralanabilmektedir (Kısa, 2011, 54-57).

- Merkezi bütçe kaynaklarından ayrılan ödenekler. Üniversite hastanelerinin personel maaşları, yolluklar, bina ve demirbaş giderleri merkezi bütçeden karşılanmaktadır.
- Hayırsever kişilerin yapmış olduğu bağış ve yardımlar,
- Ücretli hastalardan alınan bedeller,
- Sosyal güvenceli hastalara sunulan hizmet bedelleri,

- Eğitim faaliyetleri sırasında yapılan çalışmalar sonucu üretilen mal ve hizmetlerin satılması sonucu elde edilen gelirler.

Üniversite hastanelerinin giderleri

Üniversite döner sermaye işletmelerinin gelir getirici faaliyetleri sonucunda elde ettikleri gelirlerden, aynı bütçe yılı içerisinde bütçe giderleri gerçekleşmektedir. İşletmelerin bütçe gideri yapabilmeleri, mali mevzuatta bazı hükümler çerçevesinde mümkündür. Bir bütçe uygulaması olarak gerçekleşen bu harcama işlemleri, işletme faaliyetleri sonucunda üretilen mal ve hizmetlerin üretilmesi ve işletmenin faaliyetine devam edebilmesi için gerekli tüm harcamaları kapsar.

Üniversite hastanelerinin sundukları hizmet karşılığı diğer sağlık kurumları gibi oluşan genel giderlerin yanında kendisine özel maliyetlerini arttırıcı giderleri bulunmaktadır (Atasever, 2017, 16). Bunlar;

- Üniversite hastanelerinin temel görevlerinden birisi sağlık personelinin yetiştirilmesi görevidir. Üniversite hastanelerinin maliyet hesaplamaları yapılırken diğer maliyet unsurlarına eğitim maliyetleri de dâhil edilmesi gerekmektedir. 2010 yılında Üniversite Hastane Birliği'nin yapmış olduğu "Tıp Fakültelerinde Eğitimin Finansal Boyutu" çalışmasında eğitim hizmetlerinin toplam maliyet içindeki payının %25 civarında olduğu tespit edilmiştir.

- Üniversite döner sermayeli sağlık işletmelerinin giderlerini artıran bir diğer faktör sağlık işletmelerinde staj yapan öğrencilerin giderleridir. Yasal düzenlemeler doğrultusunda tıp fakültesi öğrencilerine ve sağlık meslek lisesi öğrencilerine mesleki beceri eğitimi yani staj yaptırılmaktadır. 3308 sayılı Kanun 1986;25/a hükmü gereğince döner sermaye işletmelerinde stajyer öğrencilere ücret ödenmektedir. Stajyer öğrencilerin yemek giderleri de yine kurum tarafından karşılanmaktadır. Stajyer öğrenciler üniversite hastanelerine ciddi bir mali yük getirmektedir. Sağlık personelinin eğitim – öğretiminin bir parçası olan staj çalışmasının merkezi yönetim bütçesinden karşılanması gerekirken ilgili giderler döner sermaye bütçesinden karşılanmaktadır. Bu kapsamda üniversite döner sermayeli sağlık işletmelerinin eğitim giderlerinin merkezi yönetim bütçesinden karşılanması, stajyer öğrencilerin giderlerinin okullar tarafından karşılanması ve bu öğrencilerin yemek giderlerinin yine merkezi bütçe tarafından karşılanması üniversite döner sermayelerini ciddi bir gider yükünden kurtaracaktır.

- Giderlerin artmasında ki bir diğer faktör, bazı döner sermayeli işletmelere veri hazırlama, güvenlik, temizlik gibi hizmetlerin sunumu için işletmeler yeterli kadro verilmemesidir. Yeterli kadro alamayan kurumlar bu hizmetleri suna bilmek için hizmet alım yöntemini kullanmak zorunda kalmıştır. Son dönemde hizmet alımı sonucu çalıştırılan personel sayısındaki artış nedeni ile hizmet alım giderlerinde büyük artış meydana gelmiştir. Bazı hastanelerde hizmet alımı ile çalıştırılan personel toplam personele oranı %35'i iken, başka bir hastanede bu oran %3' gibi küçük bir oranda gerçekleşmektedir. Yani bazı hastaneler çalıştırdığı personelin %35'nin maaşlarını döner sermayeden öder iken, başka bir üniversite hastanesinde bu oran sadece %3'dür. Bu durum yeterli kadro alamayan üniversite hastanelerine ilave finansal yük gelmektedir.

- Genel olarak düşük maliyetli, riski az, zahmeti fazla olmayan sağlık hizmetleri talebinin büyük kısmı kamu hastaneleri ve özel hastaneler tarafından karşılanmaktadır. Bu hastaneler tarafından riski yüksek, üst düzeyde bilgi, beceri ve teknoloji gerektirmesi nedeni ile karşılanamayan yüksek maliyetli hizmetler ise üniversite hastanelerine yönlendirilmektedir. Bu tür hastalara hizmet vermenin bir diğer sonucu üniversite

hastanelerinde ortalama yatış sürelerinin uzun olmasıdır, uzun yatış süresi de maliyetleri artıran bir husus olarak ortaya çıkmaktadır.

Üniversite hastanelerinin gelir – gider dengesi

2547 sayılı kanunun 58.maddesinin i fıkrası uyarınca, “Döner sermaye işletmesi faaliyetlerinin gerçekleştirilmesinde, kaynakların ekonomik, verimli ve tasarruflu kullanılması esastır. Yapılacak olan ödemelerde gelir-gider dengesinin gözetilmesi zorunludur.” denilmiştir. Yani bu ilkelerin, kanun gereği, işletmelerde de uygulanması kanuni zorunluluktur. Ancak uygulamada, üniversite döner sermaye işletmelerinin son yıllarda giderlerinin gelirlerine oranla daha yüksek olduğu gözlenmektedir.

Tablo 3: Üniversite döner sermaye işletmelerinin 2011-2017 yılları arasındaki gelir – gider dengesi (kurum bazında-milyon TL)

Yıllar	Gelir	Gider	Fark
2011	5.926	5.624	302
2012	5.991	6.228	-237
2013	6.174	6.547	-373
2014	7.758	8.039	-281
2015	8.524	9.157	-633
2016	9.586	10.852	-1.266
2017	10.774	11.889	-1.115

Kaynak: Yalçinkaya, 2018, 123.

Tabloda görüldüğü gibi, 2012-2017 yılları arasında üniversite döner sermaye işletmeleri gelirleri giderlerini karşılayacak seviyede değildir. Gelirleri ile giderlerini karşılayamadıkları için üniversite döner sermayelerine ek finansman ihtiyacı doğmaktadır. Fakat işletmeler ek finansman ihtiyacının temininde mali mevzuat açısından ciddi sıkıntı içindedir. Üniversite özel bütçelerinden döner sermayelere işletmelerin başlangıç sermayesi dışında bağlı olarak kuruldukları bir bütçe aktarımı söz konusu olmamaktadır. Bazı cari harcamaların ödenmesi dışında kamu ve üniversite döner sermayelere faaliyetlerini sürdürme konusunda ekonomik olarak bir yardımda bulunmamaktadır.

Tablo 4: Üniversite hastanelerinin mali durumu 2012-2016

Yıllar	Gelir	Gider	Net Borç	Borçluluk Oranı (%)
2012	4.811.056.150	5.150.966.140	1.849.903.674	42,8
2013	5.162.236.461	5.606.130.220	2.511.661.324	52,3
2014	6.100.938.285	6.685.848.090	3.323.467.787	56,0
2015	6.735.073.203	7.535.180.499	3.999.299.268	62,3
2016	7.602.774.692	8.932.895.201	5.266.367.097	71,4

Kaynak: Atasever, 2017, 4.

Tablo 4 de görüldüğü gibi üniversite hastanelerinin mali durumu, üniversite döner sermaye işletmelerinden farklı değildir. Maliye Bakanlığı tarafından yapılan incelemelerde üniversite hastanelerinin borçlarının artmakta olduğu, daha önceki dönemde mali durumu iyi olan birçok üniversite hastanelerinin de borçlanma miktarında ciddi artışların olduğu tespit edilmiştir. Üniversite hastanelerinin yapısal sorunlarının çözülmesi amacıyla, 2017 yılı ile birlikte “Gider Bazlı Global Bütçe” uygulamasına geçilmesi çalışmaları yapılmaktadır. Üniversite hastanelerinin gelir – gider eşitliğinin sağlanarak finansal sürdürülebilirliğinin sağlanması amaçlanmaktadır.

Üniversite hastanelerinin oran analizi yöntemi ile mali tabloları incelenmiş, likidite oranlarına bakıldığında hastanelerin ciddi borç yükü altında oldukları ve kısa vadeli borçlarını ödemekte sorun yaşadıkları tespit edilmiştir. Finansal yapı oranları değerlendirildiğinde öz kaynak finansmanının düşük miktarda olduğu ve kısa vadeli yabancı kaynaklar ile finansmanın ağırlıklı olarak kullanıldığı sonucuna varılmıştır. Faaliyet oranları incelendiğinde stok devir hızının düşük olduğu, bu sonucun ilaç ve tıbbi malzeme hareketliliğinin düşük olmasına neden olduğu varsayılmaktadır. Alacak devir hızları düşük olduğu anlaşılmış, genel olarak hastanelerin nakit sıkıntısı için olduğu görülmektedir (Bülüç, 2017, 279).

2016 yılında yayınlanan Sayıştay Dış Denetim Raporuna göre, bazı üniversite hastanelerinin döner sermaye işletmelerinin elde ettikleri gelirleri ile giderlerini karşılayamadıkları tespit edilmiştir. Bu işletmelerin ayrıca işletmeye ait borçlarını ödemekte oldukça güçlük yaşadıkları ve mali sistemlerindeki bozuklukların hizmet üretimi için harcama yapmalarına sorun oluşturduğu da rapor edilmiştir. Bu rapora göre üniversite hastanelerinin zarar etmeleri nedenleri (www.sayistay.gov.tr);

- SUT fiyat tarifelerinin maliyetlerin altında kalması ve yıllardır arttırılmaması,
- Üretilen hizmetle doğrudan ilgili olmayan personel ödemelerinin ve cari giderlerin döner sermaye işletmesinden karşılanması,
- Maddi duran varlıkların bakım, onarım ve yatırım maliyetlerinin artması,
- Tedarikçilere ödemelerin geç yapılması nedeni ile satın alma maliyetlerindeki artış,
- Son düzenlemeler ile yeni maliyet kalemlerinin doğması (Getirilen hasta standartları, tıbbi atıkların imhası vb),
- Üniversite uygulama ve araştırma hastanelerinde yüksek nitelikte hizmet verilmesi sonucu diğer devlet hastanelerine oranla maliyetlerinin yüksek olması fakat fiyat tarifeleri oluşturulurken bu hususun dikkate alınmaması,
- Üniversite hastanelerine mahsus yapılan ve işlemlerin Sağlık Uygulama Tebliği kapsamında olmaması nedeni ile faturalandırılmadığı için gelir elde edilemeyen işlemlerin olması,
- Üniversite hastanelerinde yüksek maliyetli hizmet sunumu süreklilik arz etmesi ve hizmetlerin yerine getirilebilmesi için yüksek maliyetli ürün ve teknoloji kullanılmasına rağmen sunulan hizmetlerin sunum maliyetlerinin tespit edilmemiş olması olarak sıralanmıştır.

Tablo 5: Türkiye’de sağlık hizmeti sunucularının finansman kaynakları

Kurum		Sosyal Güvenlik Kurumları	Merkezi Yönetim Bütçesi	Yerel Yönetim Bütçesi	Özel Sektör	Toplam
Sağlık Bakanlığı	TL	18.437	16.608	0.332	2.376	37.752
	%	48,83	43,99	0,88	6,3	100
Üniversite Hastaneleri	TL	5.680	1.102	231	45	7.469
	%	76,05	14,75	3,09	6,09	100
Özel Hastaneler	TL	7.148	46	116	8.593	15.903
	%	44,95	0,29	0,73	54,03	100

Kaynak; Atasever, 2014, 141

Tablo 5 de görüldüğü gibi üniversite hastanelerinin mali kaynaklarının %76'sını SGK, %14'nü merkezi yönetim bütçe ödemeleri, %6'sını bağış ve yardımlar, %3'nü yerel yönetim bütçe ödemeleri oluşturmaktadır. Merkezi yönetim bütçe ödemeleri üniversite hastane finansman kaynaklarının %14'nü oluştururken Sağlık Bakanlığı hastanelerinde bu oran %44 olarak gerçekleşmiştir. Sağlık Bakanlığı hastanelerine üniversite hastanelerinin yaklaşık olarak 3 katı büyüklükte merkezi bütçeden kaynak aktarımı sağlanmıştır. Üniversite hastanelerinin finansal sürdürülebilirliğinin sağlanabilmesinde en önemli faktörün finansman sorunu olduğu, üniversite hastanelerinin merkezi bütçeden sağlık bakanlığı hastanelerine göre daha az pay alması üniversite hastanelerinin finansal sürdürülebilirliğini etkilemektedir (Atasever, 2014, 141).

Sağlık hizmetlerinin kamu ekonomisi açısından analizi

Sağlık hizmetlerinin ikame edilemez olması, risk ve belirsizlik durumu, dışsallıklara sahip olması gibi kendine has özelliklerinden dolayı sağlık hizmetleri arz ve talebi, rekabetçi piyasalar ile ortaya konan arz ve talep modellerinden farklılaşmaktadır.

Sağlık hizmetleri gibi yarı kamusal mal ve hizmetler, özellikleri gereği piyasa tarafından üretilebilse de, toplum için önemi, üretildiklerinde bireye sağladığı yarar dışında topluma sağladığı faydaları, yeterince üretilmedikleri durumlarda bireye olan zararı yanında yaratacakları toplumsal maliyetler (dışsal kayıp) bu tür malların devlet tarafından üstlenilmesine neden olmuştur. Bu tür hizmetlerin üretimleri tamamen piyasaya bırakıldığında özel maliyet ve özel fayda ilişkisi içerisinde bu tür mal ve hizmetlere yapılacak yatırımların yatırım kararlarının verilebilmesi yönünde rasyonel bulunmaması, yeterince üretilmemeleri durumlarında hizmetlerde aksamaya yol açarak önemli toplumsal maliyetler yaratabilmektedir (Edizdoğan, 2018, 29). Özellikleri gereği sağlık hizmetleri bölünebilir, pazarlanabilir, fiyatlanabilir nitelikleri ile özel mal görünümü sergilemekte iken dışsallık ve birlikte tüketim nitelikleri ile kamu malı görünümündedir (Ay, 2017, 68).

Sağlık hizmetleri piyasası; sağlık hizmetlerinin kendine has olan özelliklerinden dolayı piyasa başarısızlığının çok yoğun olarak yaşandığı piyasalardan biridir. Sağlık hizmetlerinin tam rekabetçi piyasalarda sunulması etkisizliğe yol açmakla birlikte hakkaniyetsizliklere de sebep olmaktadır. Bu nedenle devletin sağlık hizmetleri piyasasına müdahalesi kaçınılmazdır (Akdur, 2016). Ülkemizde, sosyal devlet anlayışı gereği devletin sağlık hizmetlerinin sunumunu giderek artan biçimde üstlenmesiyle, sağlık harcamalarının kamu sektörü içinde en önemli harcama kalemlerinden birini haline gelmiştir (Yurdadoğ, 2007, 91).

Devletin üretim alanında önemli bir fonksiyonun olduğu bir diğer alan ise, azalan maliyetlerle birlikte çalışan sektörler, bir diğer ifadeyle doğal tekellerdir.

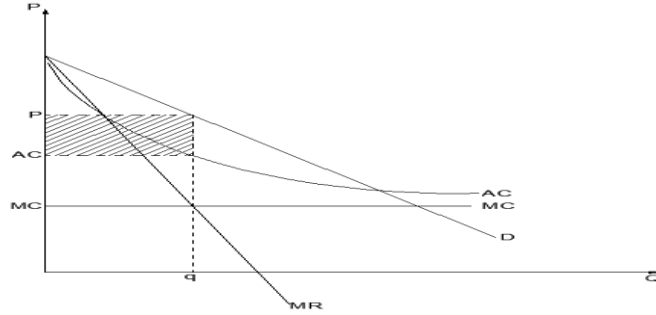
Doğal tekellerde fiyatlandırma politikası

Bazı sektörlerde sabit yatırım maliyetlerinin yüksek olmasına karşın değişken maliyetleri düşük hatta neredeyse sabittir (Savaşan, 2016, 326). Bu tür sektörlerde bazı mal ve hizmetlerin üretim miktarı arttıkça birim başına maliyetin düşmekte olduğu görülür. Sağlık, eğitim, toplu taşımacılık, sosyal güvenlik gibi hizmetlerin tamamında bu durum geçerli olduğundan gelişmiş Avrupa ülkeleri bu tür hizmetleri genellikle kamu tarafından sunmuşlardır (Şener, 2011, 9).

Sağlık hizmetleri piyasası, sağlık hizmetlerinin kendisinden kaynaklı birtakım özellikler nedeni ile diğer mal ve hizmet piyasalarından farklılaşmaktadır. Bilgi asimetrisinden kaynaklı olarak sağlık hizmetleri piyasalarında arz kanadı daha baskın gelmektedir. Bu nedenle de talep arza bağımlı olarak değişkenlik gösterebilmektedir (Büyüksirin, 2018, 2).

Doğal bir tekel durumunda olan sağlık hizmetlerinde fiyatlandırma politikasının analizi için Şekil 3 kullanılmıştır.

Şekil 4: Doğal tekel



Kaynak; Hill, 2010, 401

Şekil de yatay eksen üzerinde bulunan Q üretilen mal ve hizmet miktarını, dikey eksen üzerinde bulunan P ise fiyatı ve maliyeti göstermekte, yatay eksene paralel MC doğrusu marjinal maliyeti, yukarıdan aşağıya eğik inen MR marjinal hasılat, D talep eğrisini, AC eğrisi ise, ortalama maliyet miktarını göstermektedir.

Doğal tekellerde yüksek sabit maliyetlere karşılık, düşük değişken maliyetler söz konusudur. Sabit ve değişken maliyet toplamının üretim miktarına bölünmesi ile elde edilen ortalama maliyet, üretim arttıkça azalmaktadır. Marjinal maliyet ve ortalama maliyet eğrilerinin göreceli konumu, doğal tekelciye rekabetine göre maliyet avantajı sağlar. Buradan üretim miktarları için marjinal maliyet eğrisinin ortalama maliyet eğrisinin altında seyretmesi muhtemeldir.

Kar amaçlı hareket edilmesi durumunda, $MC=MR$ olacak miktarda üretim yapması, fiyatı AC 'nin üzerinde belirlenmesi ve bu durumda taralı alan kadar kar elde etmesi beklenir. Bu durum doğal tekel durumundaki bir firmanın, devlet müdahalesi olmadan monopolcü gibi hareket etmesidir. Kar maksimizasyonu amacı ile hareket edilmesi durumunda marjinal maliyetin marjinal hasılatla eşit olduğu q noktasına kadar üretim gerçekleştirir. Bu düzeydeki tüketici talepleri fiyat konusunda belirleyicidir. Tüketiciler q üretim düzeyinde üretilen mal veya hizmete P kadar fiyat öderler. Bu fiyat ortalama maliyetin üzerinde olduğu için firma $(P-AC)$ farkı kadar birim kar elde eder. Firmanın toplam karını $(P-AC) \times q$ oluşturur. P fiyatının üzerinde bir birim fiyat belirlenmesi durumunda, firmanın toplam karı; P fiyatı, talep eğrisi ve tepe noktası arasında oluşan üçgen kadar olacak ve elde ettiği toplam kar miktarı azalacaktır.

Monopol denge durumunda üretilen mal ve hizmetlerin sadece bedelini ödeyebilecek kişileri tarafından kullanılmaktadır. Bu durumda, tam rekabete göre daha az üretim yapan firma, üretim düzeyini aşağıya çekerek yalnız ekonomik olarak karını arttırmamakta aynı zamanda sosyal refahı artıran üretim miktarından uzaklaşarak net refah kaybına neden olmaktadır (Savaşan, 2016, 324). Örneğin, sağlık hizmetleri sadece piyasa tarafından üretilmesi durumunda fiyat P düzeyinde yüksek tutularak, üretim miktarı da q miktarında gerçekleşecek, üretilen hizmetten sadece yeterli gelir seviyesi olan kişiler yararlanabilecektir.

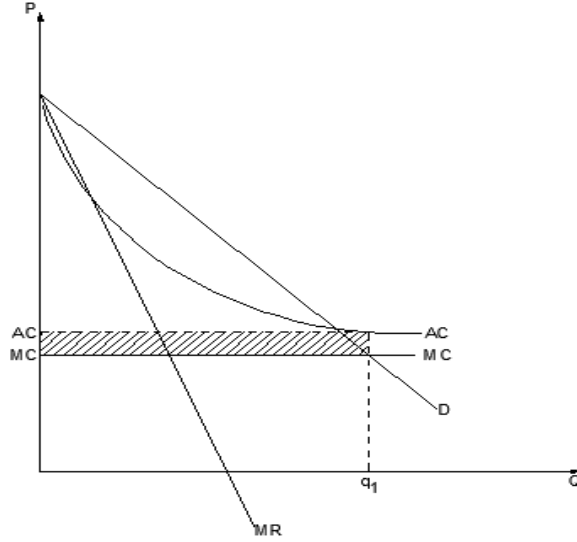
Refah kaybindan kurtulmak için devlet düzenleyici olarak devreye girebilir ve tekelci firmanın fiyatını marjinal maliyet üzerinden belirlemeye zorlayabilir.

Marjinal maliyet fiyatlandırması

Düzenleyici kurum fiyatı marjinal maliyet olarak belirlemeye zorladığında, fiyatın marjinal maliyete eşit olduğu noktada üretim düzeyi tespit edilecektir. Üretim düzeyinin bu noktada tespit edilmesi sosyal açıdan etkinlik şartının yerine getirilmesini sağlar (Savaşan, 2016, 331). Bu noktada mal veya hizmetin satış fiyatı MC kadar, üretim miktarı q_1 miktarında

gerçekleşmektedir. Üretilen mal veya hizmetin maliyeti ise AC olmaktadır, üretici kurum tarafından birim başına ($MC-AC$) kadar zarar edilmektedir. Toplam zarar birim zararın üretim miktarı ile çarpılması ile bulunur: $(MC-AC) \times q_1$, toplam zarar şekilde görülen taralı alan kadardır. Oluşan bu zararın kurumların kötü yönetilmesi veya yapılan yolsuzluklar sonucu oluşan zarar ile aynı olmadığı bilinmelidir, mali literatürde “görev zararı” da denilen bu zarar kamu yararının başka bir biçimidir (Şener, 2011, 10). Zarar olmasına karşılık üretim miktarının q_1 olması durumunda refah kaybı söz konusu olmayacaktır.

Şekil 5: Marjinal Maliyet Fiyatlandırması



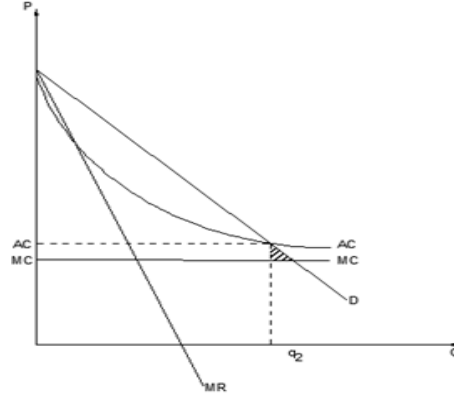
Kaynak; Frank, 2008, 128

Fiyat seviyesi MC olarak zorlandığında firma sektörde kalmayacaktır, firma geleceği düşünerek her yıl zararı kaldıramayacak ve sektörden çıkacaktır. Sağlık sektörü gibi insanların vazgeçemeyeceği ve üretilmesi toplumsal açıdan zorunlu olan sektörlerde üretimin devam etmesi için kamu, zararı sübvans etmek yoluna gidecek yada fiyat seviyesini MC üzerine taşımak zorunlu olacaktır.

Ortalama maliyet fiyatlandırması

Düzenleyici kurum fiyatı ortalama maliyet olarak belirlemesi durumunda, şekilde-4 de görüldüğü gibi fiyat AC , üretilen mal miktarı da q_2 kadar olmaktadır. Bu durumda üretici ne kar ne de zarar etmektedir. Doğal tekelleri sıfır kar elde ederek iş dünyasında kalmasını sağlamak istense de sıfır kar ile firmaların üretimden çekilmesi muhtemeldir. Bu fiyat politikası ile doğal tekelleri maliyetlerine yönelecektir bu toplum kaynaklarının etkin olmayan şekilde kullanılmasına neden olabilecektir.

Bu üretim düzeyinde etkin olan üretim düzeyinin altında kaldığı için ($AC-MC-D$) kesişimin de yer alan taralı alan kadar refah kaybı oluşmaktadır.

Şekil 6: Ortalama maliyet fiyatlandırması

Kaynak; Frank, 2008, 128

İki farklı tarife

Son bir yaklaşım, iki farklı tarife olarak isimlendirilen, iki farklı "fiyat" kullanmayı içerir. Doğal tekel, giriş ücreti olarak adlandırabileceğimiz bir ücreti talep etmesine izin verilir. Bu ücret piyasa tarafından belirlenir. Giriş ücretini ödeyen tüketicilerin daha sonra birim başına *MC* fiyatından istedikleri kadar ürün almasına izin verilir. Alınan giriş ücreti ile firma *MC* fiyatından oluşacak zararı telafi eder ve kara geçmesini sağlar. Bu yaklaşımla firmanın zarar etmesinin önüne geçilmiş ve sektörde kalması sağlanmış olur. Ölümcül bir refah kaybı yaşanması engellenmiş olunur.

Üniversite hastanelerinde fiyatlama politikası

Üniversite hastanelerin finansal performansı incelendiğinde, kısa vadeli borçlarını ödeme noktasında sorunlar yaşadığı, toplam borç yükünün sınırların üzerinde olduğu, nakit sıkıntısı çektiği, gelirleri ile giderlerini karşılayamadığı ve finansal açıdan sürdürülemez durumda olduğu anlaşılmıştır (Bülüç, 2017, 277). Üniversite hastanelerinin finansal açıdan sürdürülemez durumda olmasının nedeni giderlerin gelirlerden yüksek olmasıdır.

Üniversite hastanelerini toplam giderlerinin yaklaşık olarak yarısını personel gideri, %40'nı hasta tedavisinde kullanılmak üzere ilaç, teçhizat ve tıbbi malzeme alımı, %10 civarında giderin de elektrik, doğalgaz, su gibi cari harcamalardan oluşmaktadır. Toplam giderlerin her geçen yıl artmakta olduğu gözlenmektedir fakat SUT fiyatlarında 2005 yılından beri kayda değer bir artış olmamıştır (Yiğit, 2016, 265). Üniversite hastanelerinin karlılık oranlarını tablo 6'da incelendiğinde brüt kar marjlarının çok düşük oranlarda olduğunu, diğer oranların ise eksiye döndüğünü görülmektedir.

Tablo 6: Üniversite hastanelerinin karlılık oranları

Yıllar	Brüt Kâr Marjî Oranı	Faaliyet Kâr Marjî Oranı	Net Kâr Marjî Oranı	Öz Kaynak Kârlılığı Oranı	Varlıkların Kârlılığı Oranı
2013	0,31	-0,09	-0,09	0,65	-0,22
2014	0,27	-0,09	-0,09	0,45	-0,26
2015	0,34	-0,02	-0,02	0,09	-0,06

Kaynak: Bülüç, 2017, 277

Bu açıdan üniversite hastanelerinde uygulanan fiyatlama politikasının marjinal maliyet fiyatlama olduğu görülmektedir. Üniversite hastanelerinin içinde buldukları finansal zorluklardan kurtulabilmeleri için fiyatlama politikasının değiştirilmesidir. Marjinal maliyet fiyatlaması yerine ortalama maliyet fiyatlaması kullanılması gelir gider dengesinin sağlanmasını sağlayacak böylece ortalama maliyet ile marjinal maliyet arasındaki miktar sosyal devlet olma gereği ile devlet tarafından finanse edilecektir. Eğer devlet Şekil 6'da

gösterilen ortalama maliyet fiyatlamasının neden olduğu ($AC-MC-D$ kesişiminde yer alan üçgen kadar) refah kaybını tercih etmez ise marjinal maliyet fiyatlaması kullanılacaktır. Ancak ortalama maliyet ile marjinal maliyet arasında fark yine devlet tarafından finanse edilecektir. Kamu ekonomisi açısından her iki fiyatlama politikasında da ortalama maliyet ile marjinal maliyet arasındaki farkın devlet tarafından vergilerle finanse edilmesini zorunlu kılmaktadır. Bu açıdan Türkiye’de özellikle üniversite hastanelerindeki geçmiş yıl zararları ve mevcut borçlar, devletin daha önceki yıllarda finanse etmediği ortalama maliyet ile marjinal maliyet arasındaki farklarıdır.

Sonuç

Türkiye’de sağlık hizmetlerin bir bölümü temel amacı eğitim ve araştırma faaliyeti olan Üniversite hastaneleri tarafından sunulmaktadır. Diğer bir ifade ile uygulamada sağlık bakanlığına bağlı hastaneler ile aynı fonksiyona sahip hale gelmiştir.

Üniversite hastaneleri özel bütçeli kuruluşların döner sermayeleri üzerinden faaliyette bulunmaktadır. Bu bakımdan gelirleri ile giderlerini karşılamak üzere oluşturulmuşlardır. Gelirlerinin tamamına yakını hasta tedavi ücretlerinin faturalanmasıyla SGK’dan elde ettikleri gelirlerden oluşmaktadır. İlgili faturalardaki hasta tedavi ücretleri Sağlık Uygulama Tebliği ile Sağlık bakanlığı tarafından belirlenmektedir. Ancak bu tebliğdeki tarifelerin hasta tedavi maliyetlerin altında kalması, üniversite hastanelerinin gelirleri ile giderlerini karşılayamamasına ve zarar etmesine yol açmıştır. Bu durum ilgili sağlık hizmetlerinde marjinal maliyet fiyatlama politikasının uygulandığını bu nedenle zarar edildiğini göstermektedir. Diğer taraftan sosyal devletin temeli olan sağlık hizmetinin özel bir mal gibi sunulması sonucu ortaya zarar kavramının çıkması da sosyal devlete olan güveni zedelemektedir. Bu açıdan yapılması gereken üniversite hastanelerindeki hasta tedavi maliyetlerinin tam tespitinin yapıp ortalama fiyat belirlenerek Sağlık Uygulama Tebliğindeki fiyatların sürekli olarak güncellenmesinin sağlanması yada zarar olarak ifade edilen ancak sağlık hizmetinin maliyetinin bir bölümü olan tutarın genel bütçeden karşılanması olacaktır. Sonuç olarak hangi fiyat politikası uygulanırsa uygulansın yeterli sağlık hizmetinin sunulabilmesi için ortalama maliyet ile marjinal maliyet arasındaki farkın devlet tarafından vergiler ile finanse edilmesi gerekliliğidir.

Kaynakça

- Atasever, M. İlhan, M.N. (2017). *Üniversite hastaneleri sorunlarının analizi*, Ankara, Sasam Yayınları, Yıl 3, Sayı:11.
- Atasever, M. Karaca, Z. (2016). *Döner sermayeli sağlık işletmeleri: tespitler ve öneriler*, Ankara, Sağlık-Sen Yayınları-35.
- Ateş, S. (2018). 12 Eylül 1980 darbesi ile 28 Şubat 1997 darbesi arasında din-siyaset ilişkileri ve din eğitimi politikaları, *Avrasya Uluslararası Araştırmalar Dergisi*, 6 (13), s. 586-607.
- Akdur, R. (2016). *Cumhuriyetten günümüze Türkiye’de sağlık*, (erişim tarihi: 26.07.2019), <http://www.recepakdur.com/>
- Atasever, M. (2014). *Türkiye sağlık hizmetlerinin finansmanı ve sağlık harcamalarının analizi: 2002-2013 dönemi*, Sağlık Bakanlığı Yayın No:983.
- Bülüç, F, Özkan O, Ağırbaş İ, (2017). Üniversite hastanelerinin finansal performansının oran analizi yöntemiyle değerlendirilmesi, *Business & Management Studies BMIT*, 5, 268-281
- Ay, H. (2017). *Kamu Maliyesi*, İzmir: Albi Yayıncılık.
- Büyükkşirin, B, (2018). *Kamu Hastane Birlikleri’nin Türkiye’de sağlık hizmetleri arz ve talep üzerine etkisi*, (yayınlanmamış yüksek lisans tezi), Trakya Üniversitesi Sağlık Bilimleri Enstitüsü, Edirne.

- Çetinkaya, Ö, (2001). Kamu maliyesinde kamu işletmeciliğinin yeri ve analizi (döner sermaye işletme uygulamasının analizi), *XVI. Türkiye maliye sempozyumu*, 28-31 Mayıs, Antalya.
- Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği
<http://dsermaye.ankara.edu.tr/organizasyon-semasi/> (Erişim Tarihi:24.06.2019)
- Edizdoğan N. Çetinkaya Ö. Gümüş E., (2018). *Kamu Maliyesi*, Bursa, Ekin Basın Yayın.
- Frank, R. H. (2008). *Micro-economics and behavior*. New York: The McGraw-hill Companies.
- Gümüş, M. (2006). *Üniversite hastaneleri ve döner sermaye sistemlerinin işleyişi: sorunlar ve çözüm önerileri*, (yayınlanmamış yüksek lisans tezi), Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Güner, N. E. (2010). *5018 Sayılı kamu mali yönetimi ve kontrol kanununun mali saydamlık ve yolsuzlukla mücadele açısından değerlendirilmesi*, (yayınlanmamış yüksek lisans tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Hanoğlu, M. (2016). Üniversite döner sermaye işletmelerinde yaşanan sorunlar için çözüm önerileri, *Erzincan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, IX/2, 133-140.
- Hill, R. Myatt, T. (2010). *The economics anti-textbook*. Canada: Fernwood Publishing Ltd.
- Işık, H. (2002). Türkiye’de döner sermaye uygulamaları, *Bütçe Dünyası*, 10, 45-58.
- Karacan, S. (1996). *Döner sermaye işletmelerinde muhasebe düzeni ve bir uygulama*, (yayınlanmamış yüksek lisans tezi), Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kocaeli.
- Kısa, A. (2011). Üniversite hastanelerinde finansman, *Sağlık Düşüncesi ve Tıp Kültürü Dergisi*, 20, 37-42.
- Muhasebat.gov.tr <https://dmis.muhasebat.gov.tr/doner-sermaye-istatistikleri.php> (Erişim Tarihi:20.06.2019)
- Savaşan, F. (2016). *Kamu Ekonomisi*, Sakarya, Dora yayıncılık.
- Şener, O. (2011). Fonksiyonel Maliye Politikası, *LAÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt II, Sayı II.
- TÜİK, (2019) Strateji ve Bütçe Başkanlığı.
- Yalçinkaya, G. (2018). *Kamu mali yönetimi çerçevesinde üniversite döner sermaye işletmelerinin sorunları ve çözüm önerileri*, (yayınlanmamış yüksek lisans tezi), Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Üniversitesi, Denizli.
- Yenigün, T. (2011). *Kamu mali yönetimi kapsamında üniversite döner sermaye işletmelerinin yeniden yapılandırılması ve bir model önerisi*, (yayınlanmamış doktora tezi), Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Afyon.
- Yiğit, V. Yiğit A. (2016). Üniversite hastanelerinin finansal sürdürülebilirliği, *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 16,
- Yurdadoğ, V. (2007). Türkiye’de sağlık harcamalarının finansmanı ve analizi, *Çukurova Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 16/1, 591-610.
- https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/genel_raporlar/dis_denetim/2016_Dis_Denetim.pdf (Erişim Tarihi:29.07.2019)
- Muhasebat (2019). <https://dmis.muhasebat.gov.tr/dmis-hakkinda.php> (Erişim Tarihi:24.06.2019)

Ekler

Üniversite döner sermaye işletmelerin uymakla zorunlu olduğu diğer mevzuatlar ise aşağıdaki gibidir (Hanoğlu, 2016: 135):

- 1.5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
- 2.Taşınır Mal Yönetmeliği
- 3.Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği
- 4.Harcırah Kanunu
- 5.Vergi Usul Kanunu

- 6.Katma Değer Vergisi Kanunu
 - 7.Tevkifat Kanunu
 - 8.Damga Vergisi Kanunu
 - 9.Gelir Vergisi Kanunu (Muhtasar)
 - 10.Kurumlar Vergisi Kanunu
 - 11.Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun
 - 12.Kefalet Kanunu
 - 13.Kamu İhale Kanunu 4734 Sayılı
 - 14.Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu 4735 Sayılı
 - 15.Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik
 - 16.Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu
 - 17.Devlet Memurları Kanunu 657 Sayılı
 - 18.Yükseköğretim Kanunu 2547 Sayılı
 - 19.Yükseköğretim Kurumları Öğretim Elemanı, Yönetici ve Memurları Disiplin Yönetmeliği
 - 20.Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu
 - 21.Resmi Yazışmalarda Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik
 - 22.Muhasebe Yetkilisi Mutemetlerin Görevlendirilmeleri ile Yetkileri, Denetimi ve Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik.
-