

GÖZLEM VE GÖRÜŞ

TIP FAKÜLTELERİ VE DÖNER SERMAYELER

Hamdi AYTEKİN*

Yükseköğretim Yasasının 58. maddesi üniversitelerin, bağlı birimlerinin döner sermaye işletmesi kurabilmesine olanak sağlamış ve koşulları tanımlamıştır. Bu yasadaki önce de döner sermaye kurma olanağı vardı ve pek çok üniversitede kurulmuştu. Ancak bu yasa ile kurulan döner sermayelerde, o birimde çalışan akademik ve idari personelin gelirlerden pay alması konusu ayrıntılarına kadar tanımlanmıştır.

Hemen her üniversitede ve bağlı birimlerinde döner sermayeler kurulmuş ise de gerek büyüklük, gerek etkinlik açısından tıp fakültelerinin döner sermayeleri en önde yer almaktadırlar.

Dağıtım İlkeleri

Üniversitelerdeki döner sermayeler iki ayrı grupta idi. Birinci grupta bulunan döner sermayeler gelirlerinden bir miktarını döner sermayenin bulunduğu birimde çalışan akademik ve idari personele ek ödeme yapabiliyorken, diğer gruptaki döner sermayelerde çalışanlar böyle bir olanaktan yararlanamamaktaydılar. Döner sermayelerin pek az kısmı ikinci gruptaydı (Basımevleri gibi).

Akademik ve idari personele ödeme yapan döner sermayelerin brüt gelirlerinin en az %30'u o işletmenin araç, gereç v.b. harcamalarına ayrıldıktan sonra %9'u peşin vergi olarak devlete yatırılıyor, üniversitelerin yönetim kurullarınca belirlenen bir miktar da (genellikle %1-2) araştırma fonuna aktarıldıktan sonra kalan brüt gelir çalışanlar arasında pay ediliyordu.

On yıl önce yapılan bir düzenleme ile döner sermaye ödemeleri yeniden belirlendi. Buna göre; akademik personele en çok, yıllık maaşlarının iki katı, araştırma görevlileri, uzman ve okutmanlara en çok bir katı, 657

* Prof. Dr. Uludağ Üniv. Tıp Fak. Halk Sağlığı A.D.

sayılı Yasa'ya göre çalışanlara da en çok yarısı kadar ödeme yapılmaktadır. Ayrıca, profesör ve doçentlere çalışma saatleri dışında yaptıkları ek katkılardan dolayı, tutarı ya da oranı Üniversite Yönetim Kurullarınca belirlenen bir katkı payı ödenmektedir. Bu katkı payında herhangi bir tavan yoktur.

Döner sermayelerin, neredeyse üniversite bütçeleri kadar bir bütçeye ulaşması, Maliye Bakanlığı'nı harekete geçirdi.

Maliye Bakanlığı, 1998 ve 1999 bütçe yasalarında hüküm getirerek üniversitelerde kurulu döner sermayeleri birleştirip tek saymanlığa ve tek işletmeye dönüştürmüştür. 1998 bütçe yasası ile öngörülen bu konu üniversitelerin (özellikle tıp fakültelerinin) direnişi nedeniyle o yıl uygulamaya konamamış, 1999 bütçe yasasında yinelenmiştir. Üniversitelerin (özellikle tıp fakültelerinin) işi ağırdan almalarına, gerekli yasal ve idari önlemleri gerçekleştirmemelerine karşılık Maliye Bakanlığı 01.11.1999 tarihinden geçerli olmak üzere üniversitelerdeki tüm döner sermayeleri birleştirmiş, bir kişiyi sayman atamış, diğer saymanların yetkilerini almıştır.

Böylece üniversitelerin tüm birimlerinden sağlanan gelir tek hesapta toplanmakta ve dağıtımı, yukarıda anlatılan çerçevede Üniversite Yönetim Kurulu'nca belirlenmektedir. Maliye Bakanlığı, Üniversitenin birimlerinden sağlanacak döner sermaye gelirlerinin bir hesabın içinde, ayrı ayrı toplanabilmesi konusunu Üniversite Yönetim Kurulu'nun yetkisi içinde bırakılmıştır. Bu da, farklı gelir ve gider düzeyine sahip birimlerin giderlerinin izlenmesini kolaylaştırmak ve hakkaniyet içinde dağılımını sağlamak için öngörülmüştür. Ancak, Üniversite Yönetim Kurulları, isterlerse tüm gelirleri bir hesapta toplayıp (havuz sistemi) harcamayı da her hak sahibine eşit oranda yapmak gibi bir yetkiye sahiptirler.

Daha açıkçası, tıp fakültesi hastanesinden sağlanan gelirler bu fakültenin öğretim üye ve diğer çalışanlarına dağıtıldığı gibi, üniversitenin diğer birimlerinde çalışanlara da dağıtılabilir.

Bütçeleri trilyonlara varan döner sermaye işletmelerinin Maliye Bakanlığı'nca daha yakından denetlenebilmesi amacıyla yapılmış olduğunu sandığımız "Tek İşletme" uygulamasının sıkıntılar doğuracağı özellikle çalışanlara verilecek paylar açısından çözümü güç sorunlar oluşturacağını sanmaktayız.

Gelirler

Döner Sermayelerin gelirlerini ürettikleri mal ve hizmetler oluşturmaktadır. Fiyatı belli olan mal ve hizmetlerin yanı sıra, proje, etüd, danışmanlık vb. hizmetlerin bedellerini saptamaya da Üniversite Yönetim Kurulları yetkili kılınmıştır.

Tedavi edici hizmetlerdeki önemi ve büyüklüğü nedeniyle sadece Üniversite Hastanelerinin (Sağlık Uygulama ve Araştırma Merkezleri) döner sermaye birimleri ile ilgili bilgi verilecek ve bir üniversitenin son beş yıllık Hastane Döner Sermaye hesapları irdelenecektir.

Üniversite Hastanelerinin (Bundan sonra hastane diye geçecektir.) gelirleri çok büyük oranda hastalara sundukları tedavi hizmetinin karşılığında aldıkları paralardan oluşur. Hastalara sunulan bu hizmetlerin hepsinin (muayene ücretinden, laboratuvar testine, radyolojik incelemeden, fizik tedavi seanslarına kadar) bedeli her yıl Bütçe Kanunu uyarınca Maliye Bakanlığı tarafından ayrı bir "talimat" ile duyurulur. Hastaneler bu fiyatları uygulamak zorundadırlar. Hastalar, hastane giderlerini ya doğrudan kendileri öder ya da bağlı oldukları sosyal güvenlik sistemi onların borçlarını öder. Bunların içinde genel ve katma bütçeye, fonlara, belediyelere, döner sermayeli işletmelere vb. bağlı kamu çalışanları ile SSK ve Bağ-Kur gibi sigorta mensupları, yeşil kart sahipleri ve az da olsa özel hastalık sigortalarından yararlananlar da vardır.

Döner Sermaye İşletmeleri her yıl Ekim ayı içinde bir sonraki yılın "tahmini bütçe"sini hazırlarlar. Bu bütçe, kazanılacağı varsayılan paralara göre hazırlanmıştır, çoğu kere gelir hedefleri aşılır, ek bütçe hazırlanır. Görüldüğü gibi "sanal" bir bütçedir. Bütçe alt başlıklarından diğer alt başlıklara sık sık aktarma yapılır.

Döner sermayeler hakkında bu açıklamaları verdikten sonra bir üniversiteye ait hastanenin son beş yıllık döner sermaye gelir ve giderlerini analiz etmeye çalışacağız (Dolar değerleri Ocak+Aralık/2'dir). (Uludağ Üniversitesi Sağlık Uygulama ve Araştırma Merkezi)

Hastanedeki yatak sayısı, verilen hizmetin hacmi değişmediği halde her yıl, devlet tarafından belirlenen fiyatların artışına paralel olarak gelirler artmaya devam etmiştir. Dolar bazında da artışın görülmesi, fiyat artışları kadar hizmet çeşitlerinin de artmasına bağlanabilir.

Döner Sermaye girdilerinin tahsilatının büyük kısmı yılı içinde gerçekleştirildiği halde bir kısmı gelecek yıl da gerçekleşebilir. Yani, İşletme, Kamu Kurum ve Kuruluşlarından alacaklı olarak bir sonraki yıla girer, alacaklarını yeni yılda tahsil eder. Ancak bu durum 1998 yılında değiştirilmiş ve işletme; girdilerini tahsil etsin etmesin tahakkuk edilen gelir tahsil edilmiş gibi bilançolarında gösterilmektedir. Tablo 1'deki 1998 gelirleri, hem 1998 tahakkuklarını (tahsil edilsin edilmesin hepsini), hem de 1997'de tahsil edilememiş 1998'e aktarılmış ve o yıl içinde tahsil edilmiş gelirleri kapsamaktadır. 1998 gelirlerindeki büyük artış biraz da buna bağlanabilir, 1999 ve izleyen yıllarda bu görünüm kaybolacaktır.

Hastanenin gelirleri arasında kamu kurum ve kuruluşlarının payı eskiden beri önde gitmektedir. Hatta 1989-91 yılları içinde tüm gelirin % 70'i kamu kurum ve kuruluşlarından kalan % 30'u hastaların doğrudan peşin ödemelerinden kaynaklanmaktaydı. Son beş yılın girdilerinin sektörel bazda dağılımı tablo 2'de verilmiştir.

Tüm gelirlerin içindeki cepten ödemelerin oranı 1996 yılına kadar yavaş da olsa artmakla beraber 1997'de düşüşe başlamış, 1998 de bu düşüş hızlanmıştır. Bu bulgu, hastalık hizmeti giderlerinin büyük kısmını kamunun karşıladığını göstermekte, bunun yanı sıra, herhangi bir sosyal güvence sistemine dahil olmayan insanların sağlıklarına eskisi kadar para ayıramadıklarını da belgelemektedir.

Giderler

İşletmenin bütçesi denk bütçedir, yapısı itibariyle açık veremez. Bu nedenle giderlerin ayrıntılı analizi sadece alt başlıklar halinde verilecektir (Tablo 3).

Gider dağılımındaki artış oranları da tablo 4'de gösterilmiştir.

Tablonun incelenmesinden de anlaşılacağı gibi, personel ve demirbaş alımlarına ayrılan ödeneklerde sürekli bir düşüş gözlenmektedir. Personele dağıtılan pay, yasal limitlerin üst sınırlarından yapıldığından herhangi bir kayıp söz konusu değildir.

Döner sermayenin karı olarak sadece personel ödenekleri kabul edilebileceğine göre, işletmenin karı %30-20 arasında değişmektedir. Dağılımda "diğer" kaleminde gözlenen artış, katma bütçe olanaklarının giderek kısılması sonucu, döner sermayeden bu alanlara yapılan ödemelerin artmasından kaynaklanmaktadır.

Hastanenin standart donanımlarında doğum noktasına ulaşılmış olması demirbaş alımlarında reel bir gerilemeye yol açarken, özellikle dış piyasaya bağlı ve "diğer" kaleminde gösterilen sarf malzemeleri alımlarında gerçek bir patlama yaşanmıştır.

Döner sermayeler, giderek azalan devlet olanakları karşısında özellikle tıp fakültelerinin yaşamlarını

Tablo 1: Son Beş Yılda Gelirlerdeki Değişmeler

Yıl	GELİR		Yıllık Artış TL(%)	Yıllık Artış \$(%)	BUT FAO*
	TL Milyar	US Dolar Bin			
1995	850	17.000	-	-	96
1996	1.890	22.235	122	30	99
1997	3.838	23.898	103	7	81
1998	10.965	41.550	186	74	85
1999	19.035	45.500	73	10	-

* BUTFAO : Bütçe Uygulama Talimatına Göre Fiyat Artış Oranları

Tablo 2: Son Beş Yılda Gelirlerin Sektörel Bazda Dağılımı

Yıllar	Gelirler		Oran* %	
	Tüm Kamu	Çepten Ödeyenler	1	2
	(1) (Milyon TL)	(2) (Milyon TL)		
1995	636.914	212.427	74.9	25.1
1996	1.346.411	544.739	71.2	29.8
1997	2.827.139	1.006.977	73.7	26.3
1998	9.128.560	1.836.566	83.3	16.7
1999	15.758.827	3.277.144	82.8	17.2

* Tüm gelirlerin içindeki payını gösterir

Tablo 3: Son Beş Yılda Giderlerin Dağılımı (Milyon TL.)

YILLAR	PERSONEL	%	DEMİRBAŞ	%	DİĞER	%	TOPLAM
1995	255.854	30.1	99.393	11.7	494.037	58.2	849.285
1996	487.153	26.1	232.512	12.4	1.242.707	71.5	1.862.373
1997	1.076.464	28.1	298.971	7.8	2.456.278	64.1	3.831.714
1998	2.149.697	21.2	364.238	3.6	7.647.900	75.2	10.161.836
1999	3.599.056	22.0	624.951	3.9	12.107.422	74.1	6.331.430+2.704.540 (KASA)

Tablo 4: Son Beş Yılda Giderlerde Artış, Düşüş (-) Oranları

YILLAR	PERSONEL		DEMİRBAŞ		DİĞER	
	% TL.	% \$	% TL.	% \$	% TL.	% \$
1995	200	67	1041	535	79	(-)1
1996	90	12	134	37	131	36
1997	120	17	28	(-)32	115	14
1998	99	21	22	(-)26	211	89
1999	67	6	71	8.4	58	0.2

sürdürebilmeleri için çok önemli hale gelmişlerdir. Ancak, harcama kolaylığı, bütçe disipliniindeki yasal zaafılar, burada toplanan paraların yersiz ve yanlış harcanabilme tehlikesini gündeme getirmiştir. Maliye Bakanlığı'nın tek saymanlık uygulamasının da sözü edilen zaafı kaldırdığı söylenemez.

Döner sermayelerde satın alma, çoğu yerlerde rektör'ün ya da dekan'ın "alın" emri ile başlatılmaktadır. Sonrasında kesinlikle yasal kuralara uyulmakla birlikte başlangıç "iradesi" çoğu kez tek kişinin üzerinde

kalmaktadır. Üniversiteler giderek önem kazanacak bu kaynağı kullanırken, ileriye yönelik planlar yapıp, yetkili kurullarında kararlar alarak satın almaları yaptıkları takdirde verimlilik artacak, bazı çekişme ve söylentiler ortadan kalkacaktır.

Aslında yukarıda belirtildiği gibi gelirlerinin %75-80'i kamu kaynaklarından oluşan döner sermayenin, üniversitelere katkısı "dolaylı devlet katkısı"ndan başka bir şey değildir.