

Üniversite hastanelerinin yönetim yapısının incelenmesi ve yeni bir model önerisi

Dr. Cemil ÖZCAN*

Ülkemizde özel hastanelerin kuruluş ve çalışmalarını düzenleyen bir yasa (Hususi Hastaneler Kanunu) ve bu yasaya dayanılarak çıkarılan bir tüzük bulunmasına karşın, Devletin resmi hastanelerinin yapılanması için özel bir yasa ya da tüzük bulunmamaktadır. Sağlık Bakanlığı kendisine bağlı hastanelerin çalışmasını düzenlemek ve mevzuat boşluğunu doldurmak amacıyla hukuki dayanağı olmayan bir yönetmelik çıkarmıştır (Yataklı Tedavi Kurumları İşletme Yönetmeliği).

Üniversite hastanelerinin yapılanması konusunda 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununda bir düzenleme bulunmamakta bu nedenle bazı üniversiteler, hastane yönetimini düzenlemek ve yasal boşluğu doldurmak amacıyla bu konuda yönetmelik çıkarma yetkisi veren bir yasa maddesi bulunmamasına karşın yönetmelik çıkararak düzensizliği giderme çabası içinde olmuşlar, büyük bir kısmı ise konuyla hiç ilgilenmemiş ve Sağlık Bakanlığının 'Yataklı Tedavi Kurumları İşletme Yönetmeliği'ni hukuki dayanağı olmamasına karşın aynen uygulamışlardır. Her iki durumda da uygulama üniversitenin idari yapılanması ile çelişki yaratmaktadır.

Bu çalışmada, üniversite hastanelerinin teşkilat ve yönetim yapıları tartışılmış, üniversite yapısı ile uyumlu ve sağlık hizmeti üretme yanında eğitim fonksiyonlarını yerine getirecek yeni bir model önerisi çalışmanın son bölümünü oluşturmuştur. [Turgut Özal Tıp Merkezi Dergisi 2(2):236-240,1995]

Anahtar Kelimeler : Hastane yönetimi, üniversite hastaneleri

The evaluation of managerial structure of university hospitals and proposing a new managerial model

In our country, despite there are specific regulations formulating establishment and operation of private hospitals (The Private Hospitals Act), there is no law which deals with public hospitals. Therefore a regulation namely "The Managerial Regulation for In-patient Clinics" was put in to implementation by The Ministry of Health.

There is no article in The Higher Education Law (law No 2547) which deals with structural organization of university hospitals. In order to compensate legislative gap, some universities introduce regulations which are not authorized by any law; some others prefer implementing the regulations of The Ministry of Health in spite of the fact that these regulations do not cover university activities. In both cases, it is created a contradictionary to the university managerial structure.

In this study, it is discussed the organizational and managerial structure of university hospitals, and it is proposed a new appropriate model harmonized the provision of both education and the health services in universities. [Journal of Turgut Özal Medical Center 2(2):236-240,1995]

Key Words : Hospital management, university hospitals

Ülkemizde üniversite hastaneleri dışındaki özel hastaneler ve kamuya ait hastaneler, aynı ilkeleri temel aldığından yapılanma ve yönetim bakımından büyük benzerlik göstermektedirler. Oysa sayıları hızla artan üniversite hastanelerinin yönetim yapıları diğer kamu hastanelerinden oldukça farklıdır. Hastanelerin geleneksel matriks yönetim yapısı,

üniversitelerin akademik yönetim yapısı ile biraraya geldiğinde ortaya karmaşık bir yapı çıkmaktadır. Öte yandan diğer kamu hastanelerinin tek görevlerinin sağlık hizmeti vermek olmasına karşın, üniversite hastanelerinin sağlık hizmeti vermek yanında, eğitim ve araştırma gibi iki önemli fonksiyonları da olması bu karmaşıklığı daha da arttırmaktadır. Bu

* : İnönü Üniversitesi Tıp Fakültesi Halk Sağlığı Anabilim Dalı - Malatya

çalışmanın amacı, üniversite hastanelerinin bu karmaşık yapılarının incelemek, aksaklıklarını belirlemek ve aksaklıkları giderecek yeni bir yönetim ve teşkilat modeli geliştirmektir

YÖNTEM

Bu çalışma, hastane yönetimine ilişkin kaynakların gözden geçirilmesine ve hastane yönetimine ilişkin ülkemiz mevzuatının incelenmesine dayanan arşiv çalışmasıdır.

TARTIŞMA

Ülkemizde hastanelerin kuruluş ve çalışmasını düzenlemeye yönelik ilk ve tek yasanın 1933 yılında çıkarıldığı anlaşılmaktadır. "Hususi Hastaneler Kanunu" adını taşıyan bu yasa, adından da anlaşıldığı gibi devletin, belediyelerin ve özel idarelerin hastaneleri dışındaki tüm hastaneleri kapsamakta ve bu hastaneleri hususi (özel) hastane olarak tanımlamaktadır. Yasaya göre bu hastanelerin açılış izni Sağlık Bakanlığı tarafından verilmektedir. Yasanın uygulamasına yönelik ayrıntılar, 8 ağustos 1934 tarihinde çıkarılan bir tüzükle düzenlenmiş, daha sonra bu tüzük yerine 28 Şubat 1982 tarihinde Bakanlar Kurulunca "Özel Hastaneler Tüzüğü" çıkarılmıştır. Halen yürürlükte olan bu tüzük; özel hastanelere kabul edilecek hastalar, hastanelerin türleri, binalarının nitelikleri, personel standartları, bulundurulması zorunlu ilaç, araç ve gereçler ile özel hastanenin iç hizmetlerine ilişkin esasaları ayrıntılı biçimde içermektedir.

Kamu hastanelerinin büyük çoğunluğunu oluşturan Sağlık Bakanlığı hastanelerinin çalışmalarını düzenleyen herhangi bir yasa bulunmamaktadır. Bu konudaki tek mevzuat bir yönetmeliktir. Belli aralıklarla yenilenen bu yönetmeliğin yürürlükte olan sonuncusu, 10 Eylül 1982 tarihinde kabul edilmiş olup "Yataklı Tedavi Kurumları İşletme Yönetmeliği" adını taşımaktadır. Söz konusu yönetmelik, herhangi bir yasaya dayanmamaktadır. 1982 Anayasasının 124. maddesine aykırı olan bu durum, yönetmeliği ve yönetmeliğe göre yapılan işlemlerin hukuksal açıdan tartışılır olmasına yol açmaktadır. Sağlık Bakanlığı dışındaki kurumların bir kısmı kendilerine bağlı hastanelerin yönetiminde Sağlık Bakanlığının bu yönetmeliğini uygulamaktadır. Hastaneleri için ayrı düzenlemesi olan kurumlar da aynı yönetmeliğin ilkelerine bağlı kalmaktadır. Hatta Milli Savunma Bakanlığı hastanelerinde bile aynı ilkelerin korunduğu

görülmektedir. Söz konusu yönetmelik, hukuksal durumu tartışmalı olmasına karşın, iyi hazırlanmış, kapsamlı ve yeterince ayrıntılıdır.

Yataklı Tedavi Kurumları İşletme Yönetmeliği'ne göre hastanelerin üst yöneticisi başhekimdir. Başhekimlik meslek memurluğu niteliğinde bir görev unvanını tanımlamaktadır. Başka bir ifade ile, başhekimlik yalnız hekimlerin atandığı bir görevdir. Yönetmeliğe göre başhekim yardımcılıkları da meslek memurluğudur. Ancak son on yılda yönetmeliğin kesin hükmüne karşın çoğu kez siyasi nedenlerle büyük eğitim hastanelerinde hekim olmayanların da başhekim yardımcılıklarına atandığı görülmektedir. Dış hekimi, eczacı, sosyal çalışmacı gibi sağlık personelinin yanında, mühendislerin bile bu görevlere atandığı bilinmektedir. Başhekimler hem tıbbi hemde destek hizmetlerin yöneticisidir. Başhekime, servis ve laboratuvar şefleri olan hekimler yanında başhemşire, başeczacı ve destek hizmetlerinin yöneticisi olan hastane müdürü bağlıdır. Bu hizmetlerin dışında, yükseköğretim görmüş sağlık personelinin servis ve laboratuvarlarda hizmet vermeleri durumunda ise ya doğrudan başhekime ya da sayıları birden fazla ise kendi aralarından secilmiş sorumlulara bağlıdır. Hastanelerde görev yapan diğer personel, başhekime bağlı olan yöneticilerin gözetim ve denetimi altındadır. Bu özetlenen temel yapılanma ülkemizin tüm kamu hatta özel hastaneleri için geçerlidir.

ABD ve diğer bazı batı ülkelerinde bulunan başhekimlik de bir meslek memurluğudur. Ancak bu ülkelerde başhekimler hastanelerin üst yöneticisi olmayıp, sadece hekimlerin hiyerarşik üstü ve hekimlik hizmetlerinin yöneticisi konumundadır. Başhekimler, diğer hastane yöneticileri gibi bir üst yöneticiye bağlıdır. Üst yöneticiler, hekimler yanında hekim olmayanlar arasından seçilmektedir.

2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu'nda üniversite hastanelerine ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Üniversite hastaneleri, Yasanın 3. maddesinin (j) fıkrasında yer alan ve "Yükseköğretim kurumlarında eğitim öğretimin desteklenmesi amacıyla çeşitli alanların uygulama ihtiyacı ve bazı meslek dallarının hazırlık ve destek faaliyetleri için eğitim-öğretim, uygulama ve araştırmaların sürdürüldüğü bir yüksek öğretim kurumudur" biçiminde tanımlanan, uygulama ve araştırma merkezleri kapsamında yorumlanmaktadır. Uygulama ve araştırma merkezleri doğrudan rektörlüklere bağlı olup, bunların başındaki

yöneticiler öğretim üyeleri arasından rektörler tarafından atanmakta ve "merkez müdürü" unvanını taşımaktadırlar. Üniversite hastanelerine de üst yönetici olarak rektörler tarafından atama yapılmakta ve atanmış kişiler "başhekim" olarak adlandırılmaktadır. Başhekim unvanı yükseköğretim ile ilgili mevzuatta yer almamaktadır. Buna karşın tüm üniversitelerde aynı uygulama sürdürülmekte, Sağlık Bakanlığı'nın hastane yapılanması taklit edilmektedir. Üniversite hastanelerinin uygulama araştırma merkezi niteliğinde olduğu ve ancak daha anlamlı olması nedeniyle merkez yerine hastane olarak tanımlandıkları ve bu nedenle merkez müdürü unvanı yerine, teamülden dolayı başhekim unvanının kullanıldığı savı ileri sürülebilir. Ancak bu savın hiç bir hukuki geçerliliği yoktur. Çünkü üniversitelerin uygulama ve araştırma merkezlerinin kurulmasına üniversitelerin teklifi üzerine Yükseköğretim Kurulunca izin verilmekte ve izin alındıktan sonra üniversite senatoları tarafından çıkarılan yönetmelikler ile merkezler hukuk tüzel kişiliği kazanmaktadırlar. Oysa mevcut üniversite hastanelerinin hiç birisi izin alınarak kurulmamıştır. Hemen hepsinin kuruluşu yönetmelik veya başka bir hukuki düzenlemeye de dayanmamaktadır. Bu hastanelerin kuruluşunda yukarıda belirtilen merkezlerin kuruluşuna ilişkin izlenmiş ve çıkarılan yönetmelikte başhekimlik yer almış olsaydı, ileri sürülen sav geçerli olabilirdi. Öte yandan kuruluşundan yıllar sonra uygulamadaki sorunlar nedeniyle bazı üniversitelerin, hastanelerine ilişkin yönetmelikler çıkardıkları görülmektedir. Yönetmelikleri çıkmadığı sürece, başhekimlerin "ita amirliği" de dahil olmak üzere tüm idari tasarruflarının hukuki dayanakları bulunmamaktadır. 7 Ekim 1983 tarihli ve 124 sayılı "Yükseköğretim Üst Kuruluşları ile Yükseköğretim Kurumlarının İdari Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" de Üniversite İdari Teşkilatı kapsamında Üniversite Hastanesi Başmüdürlüğü bulunmaktadır. Aynı KHK 'ye göre üniversitelerin idari teşkilatının başı genel sekreterlerdir. Bu durumda üniversite hastanesi başmüdürü de genel sekretere bağlı bulunmaktadır.

Üniversite hastanelerinin servis ve laboratuvarlarında görev yapanlar öğretim elemanlarıdır. Bunlar tıp fakültelerinin bölüm başkanlıkları bünyelerinde yer alan değişik anabilim dallarının kadrolarında bulunmaktadır. Anabilim dallarının yöneticisi olan anabilim dalı başkanları, o anabilim dalında görevli en yüksek akademik unvanı taşıyan öğretim üyeleri arasından

atanmaktadır. Anabilim dalının yöneticisi olan anabilim dalı başkanları aynı zamanda hastanelerin servis veya laboratuvarlarının yöneticileri olmalarına karşın, sadece sicil amirleri olan dekanlara karşı sorumludurlar. Başka bir deyişle servis ve laboratuvar yöneticilerinin mevzuatta yer almayan başhekimler ile olan ilişkileri de belirsizdir. Rektörlerin, profesörler dışındaki akademik ünvanlı öğretim üyelerini başhekim olarak atamaları, bu ilişkileri daha da belirsiz hale getirmektedir.

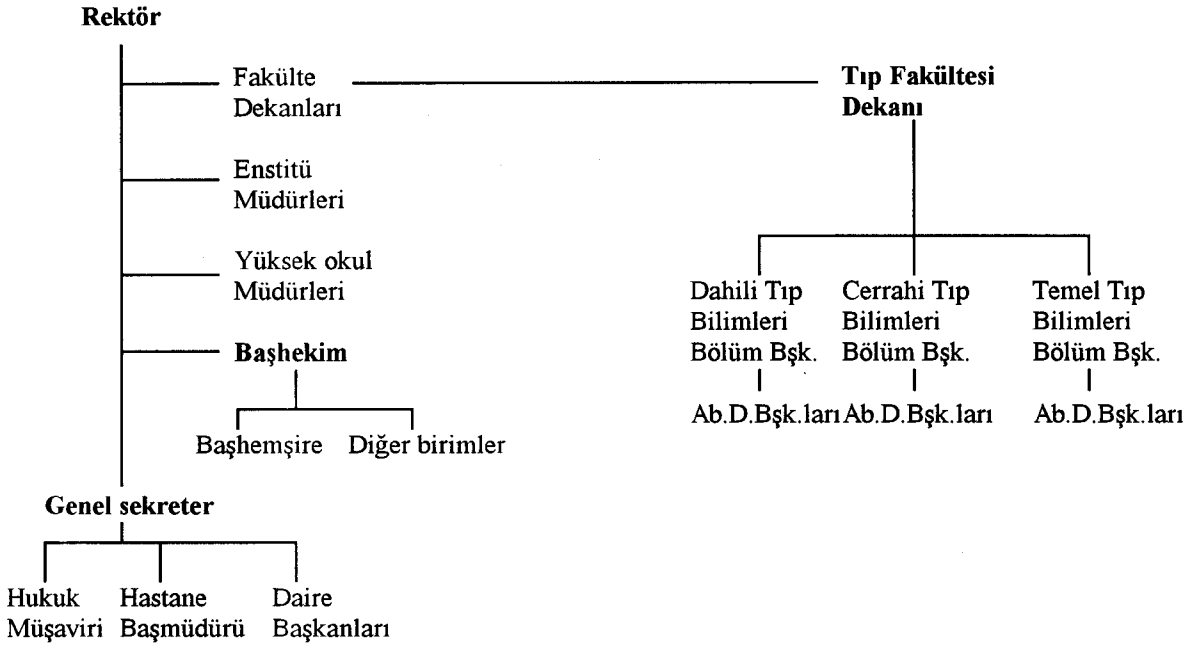
Yukarıda belirtilen yapılanma hukuki sakıncaları bir yana, yönetim açısından büyük bir sorun oluşturmaktadır. Hastanelerin destek hizmetlerinin yöneticisi olan hastane başmüdürleri ile tıbbi hizmetlerin sorumluları olan anabilim dalları başkanlarının başhekimliğe bağlı olmamaları, üniversite hastanesinin en üst yöneticisi olan başhekimleri hastane yönetiminde yetkisiz kılmaktadır. Bu durum, karmaşık kurumlar olan hastanelerin yönetimlerini son derece olumsuz etkilemektedir (şekil 1).

Hastanede sağlık hizmetlerinin verilmesinden sorumlu başhekimlerin, bu hizmeti üreten hekimlerin bağlı olduğu anabilim dalı başkanlarının hiyerarşik üstü olmaması, yönetim boşluğu yanında başka bir önemli soruna daha neden olmaktadır. Hem uygulamalı tıp eğitiminin hem de sağlık hizmetinin verildiği kurumlar olan üniversite hastanelerinin bu iki fonksiyonunun planlanması ve uygulaması farklı kişilerin yetki alanlarına girmektedir. Gerek tıp eğitiminden, gerekse tıpta uzmanlık eğitiminden sorumlu olan anabilim dalı başkanlarının eğitim ilke ve programları ile hastanede verilen sağlık hizmetlerinin sorumlusu başhekimlerin hizmet ilke ve programlarının çatışması her iki fonksiyonun da etkisini büyük ölçüde sınırlandırabilmektedir.

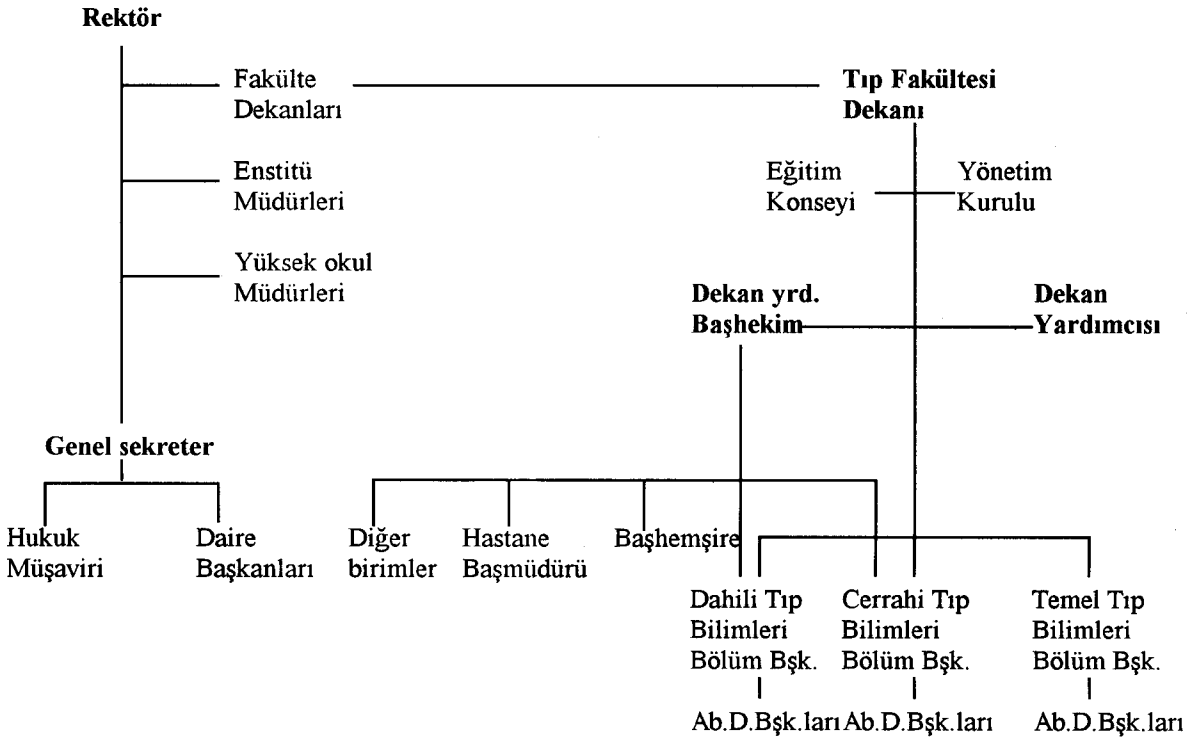
SONUÇ VE ÖNERİLER

Üniversite hastanelerinin yukarıda sıralanan yönetim sorunlarını giderecek tek çözüm yolunun bu hastanelerin tıp fakültelerine bağlanmasıdır. Bu amaçla yapılması gereken düzenlemeler aşağıda verilmiştir:

1. Yüksek Öğretim Kanunu'nun 3. maddesine bir fıkra eklenerek tıp fakültelerine bağlı olarak kurulacak tıp fakültesi hastaneleri ayrı bir yükseköğretim kurumu olarak tanımlanmalıdır.
2. Yükseköğretim Üst Kuruluşları ile Yükseköğretim Kurumlarının İdari Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 26. maddesinde yer alan ve üniversite idari teşkilatı içinde gösterilen



Şekil 1. Üniversite hastanelerinin temel organizasyon yapısı



Şekil 2. Üniversite hastaneleri için önerilen organizasyon yapısı

üniversite hastanesi başmüdürlüğü bu madde kapsamından çıkarılmalıdır. Bu durumda, üniversite hastanesi başmüdürlüğü, Yüksek Öğretim Kanunu 52. maddesinin (c) fıkrası kapsamına gireceğinden ataması tıp fakültesi dekanının önerisi üzerine rektör tarafından yapılacaktır.

3. Üniversite hastanelerinin yönetiminde benzerlik sağlamak ve bazı temel organizasyon ilkelerin belirlemek amacıyla, Yükseköğretim Kurulu tarafından bir çerçeve yönetmelik çıkarılmalıdır.

4. Çerçeve yönetmelikte, başhekimin tıp fakültesinin hekim profesörleri arasından dekanının önerisi üzerine rektör tarafından atanması ve atanmış başhekimin dekan yardımcısı unvanını da kazanması ilkesi yer almalıdır.

5. Tıp fakültesi hastanelerinde tıp fakültesi öğrencileri dışında, sağlık hizmetleri meslek yüksek okullarının hemşirelik, ebelik vb. bölümleri öğrencilerinin de eğitim görmeleri nedeniyle verilen eğitimin koordine edilmesi ve hastanenin ürettiği sağlık hizmetleri ile uyumunun sağlanması amacıyla tıp fakültesi dekanının başkanlığında, başhekim, dahili ve cerrahi bilimleri bölüm başkanları ile tıp fakültesi dışındaki okulların hastanede eğitim veren bölüm başkanları ve yüksekokul müdürlerinin katılımı ile oluşacak eğitim konseyi kurulmalıdır (şekil 2).

Bazı üniversiteler, hastaneleri için çıkardığı yönetmeliklerde tıp fakültesi dekan yardımcılarında birisinin başhekim olarak atanması kuralını getirerek sorunları çözmeye çalışması, yukarıda önerilen modele alternatif oluşturmamaktadır. Üniversite hastanesini tıp fakültesine bağlamayan ve hastane başmüdürlüğünü genel sekreterlik bünyesinde bırakan bu çözüm çabası, sorunları ortadan kaldırmakta yetersiz kalmaktadır. Bunun nedeni, dekan yardımcısı olan başhekimin bölüm ve anabilim dalı başkanlarının üstünde bir konumda olmasına karşın, hastane destek hizmetlerinin yöneticisi olan başmüdürlüğün hala başhekim yerine genel sekretere bağlı olmasıdır. Üstelik, dekan yardımcısı olan başhekimin, yardımcılığını üstlendiği dekanı gibi doğrudan rektöre bağlı olması dekana benzer statü kazanmasına yol açmakta, dekanın cerrahi ve dahili bilimler bölüm başkanları üzerinde otoritesine ortak olması sonucunu doğurmaktadır ve dekanın kendisine bağlı olması gereken akademik birimler üzerindeki etki ve yetkisinin sınırlanmasına neden olmaktadır. Rektörün dekan yerine başhekim kanalı ile bölüm ve anabilim dalı başkanlarına talimat vermesine olanak sağlayan bu yapılanmada başhekim, dekanın yardımcısı olmaktan çok rektörün yardımcısı gibi

davranma zorunluluğu ile karşılaşmakta ve bunun sonucunda rektör, dekan ve başhekim ilişkileri belirsizlikler kazanmakta, üniversitenin yönetimi de olumsuz etkilenmektedir.

KAYNAKLAR

1. Bridgman RF. Hospital Legislation and Hospital Systems. Public Health Papers. No:50, Geneva 1973.
2. Schulz R, Atton CJ. Management of Hospitals. 2nd ed. Newyork, McGraw Hill Book Company 1983.
3. Seçim H. Hastane Yönetim ve Organizasyonu. Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi 1985.
4. 2219 sayılı Hususi Hastaneler Kanunu, Resmi Gazete. 2419, (05.06.1933).
5. Özel Hastaneler Tüzüğü, Resmi Gazete. 17924, (10.01.1983).
6. Yataklı Tedavi Kurumları İşletme Yönetmeliği, Resmi Gazete.17927 mük., (13.01.1983).
7. 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu, Resmi Gazete.17506, (04.11.1981).
8. Yükseköğretim Üst Kuruluşları İle Yükseköğretim Kurumlarının İdari Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Resmi Gazete. 18228, (21.11.1983)
9. Ege Üniversitesi Tıp Fakültesi Hastanesi Yönetmeliği, Resmi Gazete. 21476, (25.01.1993).
10. Cumhuriyet Üniversitesi Sağlık Hizmetleri Uygulama ve Araştırma Merkezi Hastane Yönetmeliği, Resmi Gazete. 21490, (08.02.1993).
11. Çukurova Üniversitesi Sağlık Uygulama ve Araştırma Merkezi (Tıp Fakültesi Hastanesi) Yönetmeliği, Resmi Gazete. 21903, (12.04.1994).

Yazışma adresi : Doç.Dr.Cemil ÖZCAN
İnönü Üniversitesi Tıp Fakültesi
Halk Sağlığı Anabilim Dalı Başkanı
44300 MALATYA