

11. SAĞLIK ZİRVESİ
20-21 EKİM 2022 ANKARA

PLANLAMA
ÖZEL HASTANELERİN SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİ AÇISINDAN PLANLAMA

ARB. AV. KEVSER SEZER
LOKMAN HEKİM SAĞLIK GRUBU HUKUK DİREKTÖRÜ

- **Sağlık hizmetleri**, temel özellikleri bakımından kamu otoritesinin planlama ve denetim alanı içinde yer almaktadır. Hastalıkların tedavisi, hastaya sadece kişisel yarar değil bunun yanı sıra toplumsal yararlar da sağlamaktadır. Bu yüzden, devlet tarafından kamu ekonomisi alanı içinde planlanmaktadır.

- **Sağlık planlamasının amaçları,** sorunlar ile sınırlı kaynakları uyumlaştırmak, gereksiz harcamaları ortadan kaldırmak, tanımlanmış bir hedefi gerçekleştirmek için en iyi eylem tarzını geliştirmektir. Günümüzde de stratejik planlar ile sağlık sektörünün ana amacı belirlenmekte, bu ana amaca ulaşmak için alt amaçlar ve bu alt amaçlara ulaşmak için hedefler ile stratejiler belirlenmektedir.

- **Sağlık planlaması amaçlarını çeşitli açılardan ele alan çalışmalara bakıldığında amaçların şu şekillerde ele alındığı görülmektedir;** belirli bir nüfusun sağlık durumunu iyileştirmeyi, aynı zamanda erişimin adaletini korumayı ve ayrıca sağlık sisteminin toplumun algılanan ihtiyaçlarına yanıt vermesini sağlamaktır.

- **Anayasamızın 56'ıncı maddesinde,** "Devlet, herkesin hayatını, beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlamak, insan ve madde gücünde tasarruf ve verimi artırarak işbirliğini gerçekleştirmek amacıyla sağlık kuruluşlarını tek elden planlayıp hizmet vermesini düzenler.

- **Devlet**, bu görevini kamu ve özel kesimlerdeki sağlık ve sosyal kurumlarından yararlanarak, onları denetleyerek yerine getirir" ibaresi yer almaktadır.

- **Sağlık planlaması türlerini**, nüfus tabanlı planlama, bölge tabanlı planlama, kaynak tabanlı planlama, sağlık hizmetleri planlaması, sağlık tesisleri planlaması ve insan kaynakları planlaması olarak 6 başlıkta toplamak mümkündür.

- **Sağlık bakanlığımızca da ifade edildiği üzere**; sağlık hizmet sunumunun en önemli unsurlarından olan hastaneler, sağlık insan gücü ve tıbbi malzeme donanımlarının yanında kaynakların etkin bir şekilde kullanılmasını sağlayan yataklı tedavi hizmetleri ve hizmetlerin verileceği hasta yataklarının kapasitesi için de planlamaların yapılması ve uygulanması dikkate alınması gereken bir konudur.

- **Sağlık tesisi planlaması**, ülkede var olan sağlık tesislerini göz önünde bulundurup, ülkenin nüfusu ve ihtiyaçların da hesaplanması ile açılacak olan tesisleri planlamasıdır. Bu planlamada toplumun sağlık hizmetlerine eşit şekilde ulaşması amaçlanmakta ve tesislerin ülkeye dağılımında etkinlik göz önünde bulundurulmaktadır. Sağlık hizmetleri emek yoğun bir sistemi gerektirmektedir. Bu yüzden gerekli sağlık personelinin yeri kadar bulunması, eğitimi ve dağıtımı oldukça önemli bir konudur.

- **İnsan kaynakları planlaması ise** bu işlemleri yerine getiren ve düzenleyen bir süreçtir. Bu planlamanın iyi bir şekilde yapılması sağlık hizmet sunumunu hem de diğer sağlık planlamalarının başarılı şekilde sürmesini ve uygulanmasını sağlayacaktır. Bu yüzden özellikle hizmet planları ile uyumlu olacak şekilde gerekli sağlık personelinin planlanması hayati öneme sahiptir.

- **Ülkemizin sağlık sektörü genellikle 5 dönem altında incelenmektedir**. Bunlar 1920-1938, 1938-1960, 1960-1980, 1980-2002 ve 2002 sonrası olacak şekildedir. Bu dönemler ülkemizdeki önemli iç ve dış gelişmeler ayrıca sağlık sektörünü kökten etkileyen süreçler veya olaylar sonucu oluşmuştur.

- **Yapılan sağlık planlama çalışmaları**; ülkemizin içinde bulunduğu siyasi ve ekonomik koşullar göz önüne alınarak, ilk dönemlerde sağlık sektörünün kurulması ve personel temini, sağlık tesisi yapımı, bulaşıcı hastalıklarla mücadele gibi daha temel konulara odaklanırken; sonraki dönemlerde hem sağlık sisteminin geliştirilmesi hem de sağlık hizmetlerinin daha kaliteli hale getirilmesi amacı ile yapıldığı görülmektedir.

- **Sağlık planları ülkemiz sağlık sektörünün gelişmesinde önemli rol oynamış** halen de geçerliliğini stratejik planlar ile sürdürmektedir. Bu planların özellikle günümüzde var olan yasal zeminle de desteklendiği göz önüne alındığında her geçen gün önemi arttığı görülmektedir. Bu kapsamda hazırlanan planların kapsamı, içeriği, hazırlanma süreci ve uygulaması daha da önemli hale gelmiştir.

- **58 ve 59'uncu Hükümet Programı'nda** ve bu programa bağlı olarak hazırlanan Acil Eylem Planı'nda tanımlanan **Kamu Yönetimi Reformu ile yola çıkılarak**, Sağlık Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı eşliğinde, Türkiye Sağlıkta Dönüşüm Programı Taslağı hazırlanmıştır. Bu taslaktan alıntılarla bazı hususları tekrar hatırlamak yerinde olacaktır.

- **"Herkese Sağlık"** başlığı altında sağlık alanında yürütülmesi öngörülen temel hedefler



• ÖZEL SEKTÖRÜN SAĞLIK ALANINA YATIRIM YAPMASININ ÖZENDİRİLMESİ

- **Özel Hastanelerin Planlanması Planlama,** ülkenin ve toplumun gelecekteki durumu ve gidişini öngörüp düzenleme faaliyeti anlamına gelmektedir. Buna göre devlet, sadece toplumun günlük yaşantısında karşılaştığı sorunları çözümlemekle kalmayıp, aynı zamanda toplumun daha uzun süreli dönemler içindeki ihtiyaçlarını tasarlamak ve belirlemek durumundadır. Bu görev, öngörme ödevi şeklinde ifade edilmektedir. Planlamanın, sürekli ve genel nitelikli bir faaliyet olduğu muhakkaktır.
- Planlama faaliyetinin sürekli oluşu, toplumsal yaşamın her kesiminde araştırma, inceleme ve öngörme çalışmaları yapılarak yürütme ve yasama organına seçenekler belirleme şeklinde gerçekleşmektedir. Bu çalışmalar, bilgi derlemek, bu bilgileri yararlanılabilir şekilde ortaya koymak ve değerlendirmek, elde edilen sonuçlara göre geleceğe ilişkin ihtiyaç, imkan ve ihtimalleri ortaya koymak şeklinde sıralanmaktadır257. Bu noktada belirtmek gerekir ki planlama faaliyeti, sadece **Anayasa'nın 166. maddesi** çerçevesinde ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmaya ilişkin olarak gerçekleşmemektedir.

- **Anayasa’nın 56. maddesinde** devletin, “sağlık kuruluşlarını tek elden planlayıp hizmet vermesini düzenle(me)” görev ve yetkisi düzenlenmiştir. SHTK’nın 3. maddesinde ise sağlık kuruluşları ile sağlık ve yardımcı sağlık personelinin istihdamını planlamak görevi Sağlık Bakanlığına verilmiş bulunmaktadır.
- 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 352. maddesinde de “insan gücünde ve maddî kaynaklarda tasarruf sağlamak ve verimi artırmak, sağlık insan gücünün ülke sathında dengeli dağılımını sağlamak ve bütün paydaşlar arasında işbirliğini gerçek-leştirmek suretiyle yurt sathında eşit, kaliteli ve verimli hizmet sunumunu sağlamak” ve “kamu ve özel hukuk tüzel kişileri ile gerçek kişiler tarafından açılacak sağlık kuruluşlarının ülke sathında planlanması ve yaygınlaştırılması için çalışmalar yapmak” Sağlık Bakanlığının görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.
- Bu düzenlemeler ışığında sağlık hizmetlerini planlamak görev ve yetkisinin Sağlık Bakanlığına ait olduğu ve bu planlamanın iki temel unsurunu sağlık kuruluşları ile sağlık insan gücünün oluşturduğu anlaşılmaktadır

- **ÖHY'nin Ek 4. Maddesinde**; Sağlık Bakanlığının "faaliyetine ihtiyaç duyulan sağlık kurum ve kuruluşları ile bunlara ait sağlık insan gücü, tıbbi hizmet birimleri ve nitelikleri ile teknoloji yoğunluklu tıbbi cihaz dağılımı alanlarında kamu ve özel sektörü kapsayacak şekilde planlama" yapacağı düzenlenmiş ve bu planlamanın amacı "sağlık hizmetlerinin, demografik yapı ve epidemiyolojik özellikler de göz önünde bulundurulmak suretiyle kaliteli, hakkaniyete uygun ve verimli şekilde sunulması; sağlık kurum ve kuruluşlarının hizmet kapasiteleri, sağlık insan gücü ile çağdaş tıbbi bilgi ve teknolojinin ülke düzeyinde dengeli dağılımının sağlanması; koruyucu sağlık ve acil sağlık hizmetleri gibi işbirliği halinde hizmet sunumunun gerekli olduğu alanlarda uygun kapasitenin oluşturulması; kaynak israfı ve atıl kapasiteye yol açılmaması" şeklinde belirtilmiştir.
- Ayrıca anılan hükmün son fıkrasında da "özel hastane açmak isteyenler, Bakanlıkça yapılan planlamada ihtiyaç gösterilen yerleşim bölgelerinde faaliyette bulunmak üzere başvurabilir" hükmü yer almıştır.

Sağlık planlaması, belli hedefler koymaktadır. Bu hedefleri oluşturan toplumsal ihtiyaçlar her zaman değişebileceği gibi, bu hedeflere ulaşılması belli bir süre ile de sınırlandırılmış olabilir. Bu sebeple sağlık planlamasının, kendisinin öngördüğü süre içerisinde süreklilik arz ettiği söylenebilir.

- **Anayasa'nın 56.** maddesine göre devlet, sağlık kuruluşlarını planlamakla yetkili olup, bu görevini yerine getirirken de kamu ve özel kesimdeki sağlık kurumlarından yararlanmak durumundadır. Bu halde Anayasa uyarınca sağlık hizmetleri alanının özel sektöre tamamen kapatılmasının mümkün olmadığını da kabul etmek gerekmektedir.
- Netice itibariyle, planlama, önce hedef belirlenmesi, bu hedeflerin nasıl ve hangi yöntemlerle gerçekleştirileceğinin tespit edilerek, bu yönde kurallar koyulması anlamına gelmektedir.
- Planlama faaliyeti bir süreç olup, bir eylem için nerede, nasıl, ne zaman ve kim tarafından yapılacağına ait sorulara cevap verilmesi ve böylelikle eylemin başarıyla gerçekleştirilmesi için en olumlu şartların hazırlanmasını ifade etmektedir
- O halde sağlık planlaması, tüm ülke düzeyinde **eşit, kaliteli ve verimli** sağlık hizmeti sunulması amacıyla Sağlık Bakanlığı tarafından yürütülen, sağlık hizmeti sunan kuruluşlar ile bu kuruluşların kapasitesini, bu kuruluşlarda çalışacak sağlık insan gücü ile kullanılacak tıbbi cihazları tespit etme ve bu ihtiyaçların karşılanmasına yönelik hedefleri belirleme faaliyeti şeklinde tanımlanabilir

Danıştay 10. Dairesi,

- Ayakta Teşhis ve Tedavi Yapılan Özel Sağlık Kuruluşları Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmeliğin 16. maddesiyle 1219 sayılı Tababet ve Şuabatı San'atlarının Tarzı İcrasına Dair Kanunun 12. maddesi uyarınca tıp merkezi veya özel hastanelerde kadrolu olarak çalışan tabip, diş tabibi ve uzmanların, kadrolu çalıştıkları bu yer dışında en fazla iki özel sağlık kuruluşunda daha kadro dışı geçici olarak çalışabileceklerini öngören düzenlemeyi "anılan fıkranın kadro dışı geçici çalışmayı bir tıp merkezi veya özel hastanede kadrolu çalışma şartına bağlaması ve tabibin kadrolu olarak çalıştığı tıp merkezi/özel hastaneden ayrılıp altmış gün içinde başka bir tıp merkezi/özel hastane kadrosuna başlayamaması halinde, kadro dışı geçici çalışma belgesinin iptal edilmesi boyutuyla da; tabiplik statüsünün tabibe verdiği mesleğinde çalışma hakkının 1219 sayılı Yasadaki sınırlamaların ötesinde engellenmesi nedeniyle de hukuka aykırı bulunmaktadır.

- Zira, 1219 sayılı Yasa uyarınca tabiplik mesleğini icra etme hakkına sahip bir tabibin, 1219 sayılı Yasanın 12. maddesindeki sınırlamalara bağlı kalmak suretiyle, bir veya birden fazla özel sağlık kuruluşunda sadece kısmi zamanlı olarak çalışabileceği de açıktır" gerekçesiyle kanunla belirlenen çalışma özgürlüğü alanının yönetmelikle sınırlandığından bahisle yürütmenin durdurulması kararı vermiştir.

Danıştay 15. Dairesi

- Özel Hastaneler Yönetmeliği'nde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmeliğin 13. maddesi ile bir özel sağlık kuruluşunda kadro dışı geçici (kısmi süreli) çalışma hakkının, sadece başka bir özel sağlık kuruluşunda kadrolu çalışan tabibe verilmesini "dava konusu maddede, Kanunda olmayan bir koşul getirilerek, bir sağlık kuruluşunda kadro dışı geçici çalışabilme, bir tıp merkezi veya özel hastanede kadrolu çalışma şartına bağlandığından, tabiplik mesleğinin, tabibe verdiği çalışma hakkının, 1219 sayılı Yasanın 12. maddesindeki sınırlamaları aşar nitelikte engellendiği sonucuna varılmıştır" gerekçesiyle hukuka aykırı bulmuştur.

- Özel Hastaneler Yönetmeliği'nde yapılan değişiklikle özel hastanede görev yapan bir uzman hekimin ayrılması halinde, özel hastanenin kadro hakkı saklı kalmak kaydıyla, bu kadroya hekim başlayışının en fazla bir yıl süreyle geçici olarak Bakanlıkça durdurulabilmesine olanak tanınmıştır.
- Sağlık Bakanlığı söz konusu düzenlemenin gerekçesini "hekimlerin kamudan ayrılıp, doğrudan plansız bir şekilde özel sektörde çalışmaya başlaması halinde, mevcut insan kaynağının her bölgenin ihtiyacına göre eşit dağılımının sağlanmasının imkansız olacağı, mevcut hekimlerin en verimli şekilde istihdamı için, bu şekilde düzenlemeler yapılmasının planlama gereği zorunlu olduğu" şeklinde açıklamıştır.
- Buna göre bu düzenlemeyle kamudan ayrılan hekimlerin, özel hastanelerde boşalan kadrolara geçerek hemen çalışmaya başlamasının önüne geçilmek istendiği anlaşılmaktadır. Daha açık ifadeyle, kamuda çalışan hekimlerin, özel sektöre geçişten caydırılması amaçlanmıştır.

- Ancak Danıştay 15. Dairesi

“Sağlık hizmetinin niteliği gereği kesintiye uğratılamayacak ve ertelenemeyen bir hizmet olması ve bir yerdeki tabibin ayrılması halinde hizmetin aksamadan sürdürülmesi bir gereklilik olmakla birlikte, ayrılan hekimin kadrosuna hekim başlayışının bir yıl süreyle geçici olarak Bakanlıkça durdurulabilmesine imkan veren dava konusu düzenleme, Bakanlığa, tabiplerin çalışma hakkı ile sağlık kuruluşlarının faaliyette bulunma özgürlüğüne, yasal dayanak olmaksızın ve ölçüsüz bir şekilde müdahale yetkisi vermesi nedeniyle hukuka aykırıdır” gerekçesiyle anılan düzenlemenin iptaline karar vermiştir.

- Buna göre Danıştay, sağlık hizmeti uyarınca amaçlanan kamu yararı ile kişinin çalışma hakkı arasında makul bir denge gözetilmemesini ölçülülük ilkesine aykırı görmektedir.

- Hekimlerden fatura karşılığı hizmet alımı yaparak, genel sağlık sigortası kapsamındaki kişilere vermiş oldukları sağlık hizmetlerini Kurumca belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak fatura etmeleri hâlinde, verilmiş olan sağlık hizmetlerinin bedeli Kurum tarafından karşılanır.” Sağlık planlaması, çalışma ve sözleşme özgürlüğü ile de yakından ilgili bulunmaktadır. Çalışma özgürlüğü, dilediği alanda çalışma serbestliği anlamına gelmektedir.

- Buna göre ekonomik bir hak olan çalışma özgürlüğü, devlete pasif davranma ve engel olmama görevi getirir. Çalışma özgürlüğü, serbest meslek sahiplerinin özgürlüklerinin bir güvencesi olarak nitelendirilmektedir. Devlete olumlu edim yükleyen hak da çalışma hakkıdır.

- Sözleşme özgürlüğü ise sözleşme yapıp yapmamak da dahil taraflarca istenen bir sonuca ulaşmak için ortaya konan irade beyanlarının engellenmemesi olarak tanımlanmaktadır. Anayasa Mahkemesi de sözleşme özgürlüğünü “Devletin, kişilerin istedikleri hukuki sonuçlara ulaşmalarını sağlaması ve bu bağlamda kişilerin belli hukuki sonuçlara yönelen iradelerini geçerli olarak tanıması, onların iradelerinin yöneldiği hukukî sonuçların doğacağını ilke olarak benimsemesi ve koruması anlamına gelmektedir.

- Sözleşme özgürlüğü uyarınca kişiler, hukuksal ilişkilerini özgür iradeleriyle ve sözleşmelerle düzenlemekte serbestlerdir. Anayasa'nın 48. maddesinde koruma altına alınan sözleşme özgürlüğü, sözleşme yapma serbestisinin yanı sıra yapılan sözleşmelere dışarıdan müdahale yasağını da içerir.
- Anayasa'nın 48. maddesinde, sözleşme özgürlüğü için herhangi bir sınırlama nedeni öngörülmemiştir. Bununla birlikte Anayasa'nın ilgili maddesinde özel bir sınırlama nedeni öngörülmemiş hakların da hakkın doğasından kaynaklanan bazı sınırlarının bulunduğu kabul edilmektedir.

- **Danıştay 10. Dairesi**

Ayakta Teşhis ve Tedavi Yapılan Özel Sağlık Kuruluşları Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmeliğin 16. maddesiyle 1219 sayılı Tababet ve Şuabatı San'atlarının Tarzı İcrasına Dair Kanunun 12. maddesi uyarınca tıp merkezi veya özel hastanelerde kadrolu olarak çalışan tabip, diş tabibi ve uzmanların, kadrolu çalıştıkları bu yer dışında en fazla iki özel sağlık kuruluşunda daha kadro dışı geçici olarak çalışabileceklerini öngören düzenlemeyi "anılan fıkranın kadro dışı geçici çalışmayı bir tıp merkezi veya özel hastanede kadrolu çalışma şartına bağlaması ve tabibin kadrolu olarak çalıştığı tıp merkezi/özel hastaneden ayrılıp altmış gün içinde başka bir tıp merkezi/özel hastane kadrosuna başlayamaması halinde, kadro dışı geçici çalışma belgesinin iptal edilmesi boyutuyla da; tabiplik statüsünün tabibe verdiği mesleğinde çalışma hakkının 1219 sayılı Yasadaki sınırlamaların ötesinde engellenmesi nedeniyle de hukuka aykırı bulunmaktadır.

Zira, 1219 sayılı Yasa uyarınca tabiplik mesleğini icra etme hakkına sahip bir tabibin, 1219 sayılı Yasanın 12. maddesindeki sınırlamalara bağlı kalmak suretiyle, bir veya birden fazla özel sağlık kuruluşunda sadece kısmi zamanlı olarak çalışabileceği de açıktır" gerekçesiyle kanunla belirlenen çalışma özgürlüğü alanının yönetmelikle sınırlandığından bahisle yürütmenin durdurulması kararı vermiştir.

İLGİYLE DİNLEDİĞİNİZ İÇİN TEŞEKKÜRLER

ARB. AV. KEVSER SEZER

LOKMAN HEKİM SAĞLIK GRUBU HUKUK DİREKTÖRÜ