

**DERLEME****SAĞLIK PERSONELİNİN  
MALİ HAKLARI***Türkan OĞUZHAN\**

"Ulu Tanrı'nın dünyaya çizmeyle dövüp mahmuzlamaya hazır bir avuç zengin ile, sırtına semer vurulup mahmuzlanmaya hazır milyonlarca sıradan insan gönderdiğine asla inanmayacağım."

**Richard Rumbold, 1685**

**Ücret;** emek gücünün satın alınması karşılığında verilen para, yani emek gücünün fiyatıdır. Başka bir deyişle emek gücünün yeniden kazanılması için beslenme, giyim, konut ve benzeri yapılması gereken harcamaların toplamıdır. Yani, ücretli geçinebilmelidir ki ertesi gün yeniden çalışabilecek gücü elde etsin ve çalışsın. (**Hançerlioğlu, 1981.s.434**).

İş Hukuku açısından ücret ise, fikri ve bedensel etkinliklerin karşılığıdır. Çünkü çalışma ilişkileri bir katkı-karşılık ilişkisidir.

1982 Anayasa'sının konuyla ilgili 49, 55, 128 ve 166. maddelerinde devletin bu konudaki yükümlülükleri sıralanmıştır.

Beşer yıllık olarak hazırlanan kalkınma planlarında da adil bir gelir dağılımı amaçlanmıştır. Ücret artışlarının I. ve II. planlarda verimlilik artış oranına göre gerçekleştirilmesi gerektiği belirtilirken, IV. planda çalışanların katkılarına göre saptanan artışlar ve eşit işe eşit ücret ilkesi, bazı planlarda ise verimlilik ve yeterlilik değerlendirmelerini de kapsayan "eşit üretken emeğe eşit ücret" ilkesi vurgulanmıştır (**Tecer, 1993, s.14**).

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 147. maddesinde ise aylık; "bu kanuna tabi kurumlarda görevlendirilen memurlara hizmetlerinin karşılığında kadroya dayanılarak ay itibarıyla ödenen para" şeklinde tanımlanmıştır.

Memurlara ilk kez 1838 yılında düzenli aylık ödemesine geçilmiştir. Şimdi 1920-1970 döneminde ki kamu personel rejimimize bir göz atarak günümüzde sağlık personelinin mali durumuna gelelim.

**50 Yıl İçindeki Personel Rejimimiz (1920-1970)**  
(Akin, 1973, s.150)**I.Dönem: 1.9.1929 Öncesi**

Gerek Silahlı Kuvvetler mensuplarının, gerekse memurların aylıkları 4 liradan başlayarak 155 lirada son bulan bir zincir halinde 53 ücret türüne ayrılmıştı. Ayrıca 1916'da çıkarılan Harbin Devamı Müddetince Maaşata İcra Kılınan Zemaim Hakkında Kanun ile saltanatın bütün üyelerine aylıklarının %15'i, memurlara maaşlarının %2'si ve 1001 kuruştan 7500 kuruşa kadar maaş alanlara maaşlarının %15'i oranında olağanüstü ödenek verilmesi kabul edilmişti.

Ardından 1926 yılında çıkarılan öğretmenlerle ilgili 439 ve 789 sayılı kanunlar ile memurlarla ilgili 788 sayılı Memurin Kanunu, 1108 sayılı maaşla ilgili kanun yürürlüğe konarak 1924 anayasasının öngördüğü tek tip ücret sistemi ve eşitlik ilkesi gerçekleştirildi.

**II.Dönem: 1.9.1929-1.9.1939**

Bu dönem memurların refaha kavuşturulmalarının doğruya ulaştığı en parlak dönemdir. Gerçek personel reformu da bu dönemde gerçekleştirilmiştir. 1.9.1929 tarihinden geçerli olmak üzere kabul edilen 1453 sayılı Zabitan ve Askeri Memurların Maaşatı Hakkında Kanun ile 13 derece benimseniyordu. 1.derecede orgeneral maaşı 600 lira, 13. derecedeki askeri memur muavinlerinin maaşı 60 lira idi.

Aynı şekilde 1452 sayılı Devlet Memurları Maaşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanunla getirilen sistemde 19

\* Dr., SB Sağlık Projesi Genel Koor., Yönetim Reformu Bölümü

Tablo 1: 1929-1939 Dönemindeki Memur Maaşlarında Görülen Net Tutar Azalmaları

Derece	1.9.1929	1931	1932	1938	1939
1	600	575	454.60	426.47	422.44
2	500	480.20	382.82	358.40	355.84
3	400	385.26	311.04	292.00	289.24
4	288	261.40	226.50	212.71	210.87
8	126	122.41	103.79	97.59	96.67
12	75	73.44	63.90	60.13	59.57
19	40	39.47	35.87	32.72	33.41

derece ve A,B,C olmak üzere üç ana seri öngörülmüştü. 1. derecedeki memur maaşı 600 lira, 19. derecedeki memur maaşı ise 40 lira olarak belirlenmişti. Bu aylıklar net ve vergiye tabi değildi.

Bu dönemde en yüksek derecedeki memur maaşı en alt derecedeki memur maaşının 15 katıdır. Bu fark yıllar içinde giderek daralmıştır. Tüm dünyayı sarsan ekonomik kriz ve II. Dünya Savaşı bu maaşlarda kesinti yapılmasına sebep olmuştur. Bu dönemde ekmeğin kilosunun 10 kuruş, etin kilosunun 25 kuruş olduğunu hatırlatmakta da yarar var.

### III.Dönem: 1.9.1939-1.1.1947

Bu dönemde silahlı kuvvetler için 3661 sayılı ve devlet memurları için 3656 sayılı kanunlar yürürlüğe girer. Böylece katsayı ve gösterge sistemi de kaldırılır. Bu tarihten itibaren bocalama dönemi başlamıştır ve devlet kesimindeki personel KİT'lere akın etmiştir. 1944 yılında çıkarılan 4598 ve 4621 sayılı kanunlarla devlet memurları ve KİT personeline doğum ve ölüm yardımı ile tedavi yardımı tanınmış, çocuk başına verilen 2.5 liralık yardım 5 liraya çıkarılmış, 4599 sayılı kanunla her memura aylık aynı yardım verilmiş, 4716 sayılı kanunla yılda 1 maaş ödemesi öngörülmüştür.

1946 yılında 4988 sayılı kanunla devlet memurlarında, 4989 sayılı kanunla da silahlı kuvvetlerde aylık barem değiştirilir. 1. derecedeki memurlar için tutar 1000 lira (%66 artış), 14. derece için 150 lira (%200 artış) oldu. Ancak bu dönemde fiatlarda %400 artış olmuştur.

### IV.Dönem: 1.1.1947-1.3.1959

Bu dönemde gelişigüzel artış yapılması yüzünden en üst düzey memurla, en alt derecedeki memur arasındaki fark 13 kattan 6 kata düşer. Bu durum kalifiye personelin azalmasına yol açmıştır. Ücretler 1939 yılına göre çok düşmüş ve satın alma gücü 2 kat azalmıştır. Yine bu dönemde 17.12.1949 da yürürlüğe giren 5434 sayılı kanunla yeni emeklilik esasları getirilmiş ve T.C. Emekli Sandığı kurulmuştur.

### V.Dönem: 1.3.1959-1.12.1970

Bu dönemde sayısı 50'ye yaklaşan çeşitli kanunlarla tazminat rejimi dönemi başlamıştır. 14.7.1965 tarih ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu da bu dönemde çıkarılır.

Tablo 2: 1959 Yılı 7244 Sayılı Kanun ve 1961 Yılı 263 Sayılı Kanuna Göre Aylıklar

Derece	1959	1961
1	2000	2700
2	1750	2362.50
3	1500	2275
4	1250	1657.50
8	700	945
12	400	540
14	300	405

### VI.Dönem: 1.12.1970 ve Sonrası

657 sayılı kanunun mali hükümleri dışındaki hükümleri 23.7.1965 tarihinde yürürlüğe girer ancak tam uygulanması 1970'leri bulur. 31.7.1970 de 1322 sayılı Genel Kadro Kanunu ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 90 maddesini değiştiren ve 37 ek geçici madde ekleyen 1327 sayılı kanun çıkar. Bu kanunla memurlarda en düşük gösterge 70 (16. derece) ve en yüksek gösterge 1000 (1. derece) olarak saptanır ve 8 sınıfa ayrılırlar.

1. Genel İdari Hizmetler Sınıfı
2. Teknik Hizmetler Sınıfı
3. Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfı
4. Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfı
5. Avukatlık Hizmetler Sınıfı
6. Din Hizmetleri Sınıfı

7. Emniyet Hizmetleri Sınıfı

8. Yardımcı Hizmetler Sınıfı

**657 Sayılı Kanunla Sağlık Personeline Sağlanan Parasal Haklarla Özel Ödemeler (KAYA Raporu, TODAİE, S.200)**

657 sayılı kanunun 43. maddesi A paragrafında "aylık göstergesi", 154. maddesinde "katsayı", 155. maddesinde "memurlara ödenecek aylık tutarları" belirlenmiştir. (Öztek, 1999)

Maaş: Devlet memurları kendilerine verilmesi gereken aylıklarını her ay alma hakkına sahiptirler. Aylıkların ödenek bulunsun veya bulunmasın, maliyenin her türlü imkanı zorlayarak verilmesi kuraldır. Sağlık personeli söz konusu olduğunda maaş hesaplanmasında esas alınan kriterler aşağıdaki gibidir.

1. Gösterge: 366 sayılı KHK'ye göre kabul edilen gösterge tablosunda, memurun atanmış olduğu derece ve kademeye karşılık gelen rakamın katsayı ile çarpımıdır.

2. Ek gösterge: 657 sayılı kanuna tabi personelin aylıkları, hizmet sınıfları ve görev türlerine göre belirlenen ek gösterge rakamının katsayı ile çarpımıdır.

3. İş güclüğü zammı

4. İş riski zammı

5. Eleman teminindeki güçlük zammı

6. Taban Aylığı: 1000 gösterge rakamının katsayı ile çarpımıdır.

7. Kıdem aylığı: Her hizmet yılı için belirlenen gösterge ile o yıl içindeki taban aylığı katsayısı sonucunda bulunur.

8. Mali sorumluluk tazminatı

9. Fazla çalışma ve nöbet ücreti

10. Yolluk giderleri ve gündelikler

11. Makam tazminatı

12. Vekalet, ikinci görev aylık ve ücretleri ile diğer ödemeler

13. Lojman tazminatı

14. Mahrumiyet yeri ödeneği

15. Olağanüstü hal bölgesinde çalışanlarla geri kalmış yörede çalışanlara verilen tazminat

16. Özel hizmet tazminatı

17. Yabancı dil tazminatı

18. Vergi iadesi

19. Olağanüstü çalışması görülenlere her yıl için 2 aylık tutarını geçmemek üzere ödenen ikramiye

20. Zorunlu tasarruf yardımı

21. Diğer yardımlar: Aile ve çocuk yardımı, doğum ve ölüm yardımı, giyecek, yiyecek ve ulaşım yardımı gibi günümüzde tutarı çok düşük kalmış olan yardımlardır. Ancak tedavi giderleri önemli bir yekun tutmaktadır.

**Sağlık Personelinin Yıllara Göre Ücret Durumu**

Sağlık personelinin maaşlarında yapılan artışlarda diğer kamu personeline olduğu gibi enflasyon oranlarının altında kalmış ve alım gücü giderek düşmüştür.

Tablo 3'de görüldüğü gibi sağlık personelinin yıllara göre net maaş artışlarında 1979-91 yıllarında uzman hekimlerde %35.9, pratisyen hekimlerde %14.2, eczacılarda %26.6, ebe-hemşirelerde ve sağlık memurlarında %41.9 gerileme olmuştur.

**Tablo 3: Yıllara Göre Sağlık Personelinin Alım Gücündeki Değişim (1979-1991) (Soyer, 1993, s.138)**

Yıllar	Uzman Hekim	Pratisyen Hekim	Eczacı	Ebe-Hem. Sağ.M.
1979	100	100	100	100
1980	77.5	72.8	62.9	52.7
1981	68.8	74.5	53.3	49.2
1982	60.1	74.3	50.0	49.6
1983	60.8	73.1	57.5	53.0
1984	59.3	74.5	54.8	53.0
1985	54.4	65.5	50.1	44.1
1986	62.3	67.6	51.6	46.9
1987	57.8	70.1	54.4	46.6
1988	49.2	62.4	52.2	44.0
1989	47.3	61.0	50.0	42.4
1990	71.2	94.5	80.0	63.8
1991	64.1	85.8	73.4	58.1

Tabloda görüldüğü gibi maaş artışları enflasyon rakamlarının altında kalmış ve 1995 ve 1997 yıllarındaki iyileştirmelere rağmen alım gücündeki düşüş trendi devam etmiştir.

Tablo 4: Bazı Sağlık Personelinin Yıllara Göre Net Maaş Artışı (1992-1998) Ankara (SB-APK, 1998, s.36-37)

Yıl	Uzman Maaş*	Hekim %	Pratisyen Maaş*	Hekim %	Eczacı Maaş*	%	Hemşire Maaş*	Sağ.M %
1992	5.955	73	4.183	73	3.278	81	2.522	94
1993	8.908	50	7.121	70	5.555	69	4.162	65
1994	13.287	49	10.503	47	8.923	61	6.317	52
1995	29.589	123	25.679	144	22.244	149	16.473	161
1996	44.553	51	38.659	51	33.495	51	24.384	48
1997	102.558	130	80.124	107	67.360	101	48.960	101
1998	178.193	74	139.325	74	117.245	74	85.384	74

\* Tüm maaşlar 1000 ile çarpılacaktır.

### Eleştiri ve Öneriler

Cahit Tutum sosyal reformların sistemli bir yaklaşımla ele alınmadığını, tersine konunun sahihsiz bırakıldığını söylerken (Tutum, 1971, s.56-57), Sıddık Sami Onar ise 657 sayılı kanunla yürütmenin başına gelen bir parti liderinin bütün kamu teşkilat ve personeli üzerinde siyasi hegemonya kurmasının sağlandığından şikayet eder (Onar, 1971, s.114).

657 ve 1327 sayılı kanunlara yöneltilen bu haklı eleştirilerde de görüldüğü gibi tek ücret-ücretlerdeki denklik-yan ödemeler ile sistem iyice karışmış ve içinden çıkılmaz hale gelmiştir.

1970'li yıllardan bu yana ortalama memur maaşları nominal olarak belli bir artış eğilimi gösterirken, geçinme endekslerine göre bulunan net gerçek maaşlarda düşmeler olmuştur.

Tablo 5: Ulusal Gelirden Kişi Başına Düşen Pay ve Memurların Payı (1979-1990) (Soyer, 1993, s.135)

Yıllar	Kişi Başına Düşen Pay	Memurların Aldıkları Pay
1979	100.0	100.0
1981	98.4	64.0
1984	104.6	50.87
1987	118.1	42.91
1990	126.3	48.52

Ülkemizde çalışan nüfusun aleyhine gelir dağılımı her geçen gün daha adaletsiz olmakta ve tarımın aldığı pay azalırken faiz, kar ve rant payı artmaktadır. Hızlı enflasyonun yanısıra giderek bozulan gelir dağılımı sosyal sorun-

lara da neden olmaktadır. Nüfusun %20'lik en alt gelir grubu milli gelirden sadece %5 pay alırken, %20'lik üst gelir grubu %50 civarında pay almaktadır.

Tablo 6: Türkiye'de Yıllar ve Kesimler İtibariyle Gelir Dağılımı (1963-1988)(Soyer, 1993, s.136)

Yıllar	Tarımın Payı (%)	Aylık ve Ücretin Payı (%)	Faiz, Kar ve Rant Payı (%)
1963	41.19	21.50	37.31
1970	31.08	31.15	37.77
1980	23.87	26.66	49.47
1983	20.52	24.78	54.69
1987	16.56	14.00	69.44

Memurların aleyhine olan bu dağılım günümüzde de giderek kötüleşerek sürmektedir. Ayrıca hangi hizmet sınıfında kimin ne kadar aylık, ödenek, tazminat, ek gösterge ve benzeri adlar altında ne aldığını hesaplamak bilmeceye dönüşmüştür. Liyakat kağıt üzerinde kalmış, "eşit işe eşit ücret" ilkesi rafa kaldırılmıştır. Tek istihdam ilkesi göz ardı edilerek sözleşmeli personelle kapıkulları yaratılmak istenmiştir (Soyer, 1993, s.137).

Günümüzde bazı kadro ünvanlarındaki yan ödemelerin aylıkların 4-5 katına ulaştığı gözlenmektedir. Memurların satın alma güçlerinin günün koşullarına uygun hale getirilmesinde yan ödemeler temel ücretlendirme aracı haline gelmiştir. Oysa doğru çözüm ulusal gelirin adaletli paylaşımının sağlanarak aylıkların iyileştirilmesidir. Vergi reformunu gerçekleştirmek, çalışanların sırtındaki yükü hafifletmek ve pastadan aldıkları payı artırmak için yapılan çalışmalara köstek değil, destek olunmalıdır.

Özetle belirtmek gerekirse, gelişmekte olan ülkelerde

maaş ve ücret gelirlerinde üç tür artış yapılmalıdır. Bunlar; (Canman,1994)

1. Enflasyondan kaynaklanan satın alma gücü kaybını giderecek maaş artışı,
2. Milli gelir düzeyindeki yükselmeyi yansıtacak maaş artışı,
3. Gelir dağılımının bozukluğunu giderecek artış.

Ücret rejimine ilişkin sorunların çözümüne ilişkin öneriler ise; (Canman, 1994)

1. Sağlıklı iş tanımları, iş gereklerini esas alan iş değerlemesi tüm kurumlarda yapılmalıdır. Mali haklar, ünvan, makam (Devlet otoritesini temsil), sorumluluk, risk, eğitim gibi ölçütlere göre belirlenmelidir.
2. Objektif ve hakça bir ücret farklılaştırılmasına gidilmelidir.
3. Ücretlerde iç ve dış denge sağlanmalıdır.
4. Yan ödemelerin tümü tek kalemde toplanmalı, hizmete bağlı mali haklar olarak görev tazminatı iş değerlemesine göre, her meslek grubu için işin önemi, güçlüğü, sorumluluk derecesi, varsa risk derecesi dikkate alınarak belirlenen oranlarda kıstas aylık esas alınarak uygulanmalıdır.

#### Sonuç

Yeterli, adil ve kalıcı bir ücret politikasının temelinde sağlık personelinin kendisinin ve ailesinin geçimini ve insanca yaşamasını sağlaması gereken başlangıç aylığının gerçekçi olarak saptanması yatmaktadır. Objektif kriterlere dayalı ve açık bir verimlilik değerlendirme sistemi ile iş başarısı ölçülmelidir. "İnsana göre iş değil, işe göre insan" ve "eşit işe eşit ücret" ile "adaletli gelir dağılımı" ilkeleri benimsenmeli ve uygulanmalıdır.

Sonuç olarak; performansa göre ücret ödemesine ge-

çilmeli, genel sigorta sistemi geliştirilmeli, emeklilik sistemleri birleştirilerek çalışırken alınan ücretle emeklilik ücreti arasındaki fark azaltılmalı, bilgili, deneyimli ve yetenekli personelin, verimli bir çalışma ile uzun yıllar kamu hizmetine bağlılığını sağlayacak, insanca bir yaşam sürmeye yeterli, adil ücret ödenmeli ve sendikal haklar kullanılmalıdır (7.BYKP,1993, s.28-43).

#### KAYNAKLAR

Akın M., (1973), "50 Yıl İçinde Personel Rejimimiz" Mülkiyeliler Birliği Dergisi Sayı 32, s.150.

Beş Yıllık Kalkınma Planı, (1993); Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Aralık, s.28-43.

Canman D., (1994), "Memurların Mali ve Ekonomik Hakları", Kamu Yönetimi Uzmanları Derneği Bülteni, sayı 8, TODAİE Mayıs.

Hançerlioğlu O., (1981), Ekonomi Sözlüğü, Remzi Kitabevi İstanbul, s.434.

KAYA Raporu Genel Rapor, TODAİE, s.200.

Sağlık İstatistikleri 1997, Sağlık Bakanlığı APK, Kasım 1998, s.36-37.

Soyer A., (1993), Dünyada ve Türkiye'de Sağlık Personelinin Sorunları, TTB, s.138.

Onar SS., (1971), "Yeni Personel Rejimi ve Uygulaması Hakkında Görüş ve Yorumlar", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 4, Sayı 1, Mart, s.114.

Öztek Z. ve ark., (1999), Sağlık Hizmetleri ve Çalışanlar Açısından Yasal Düzenlemeler, Sağlık Bakanlığı, Ankara.

Tecer M., (1993), "Kamu Görevlilerinin Ekonomik Hakları" Amme İdaresi Dergisi Cilt 26 Sayı 3 Eylül 1993, s.14.

Tutum C., (1971), "657 ve 1327 Sayılı Kanunlarla Getirilen Sistemin Temel Nitelikleri ve Yan Ödemeler", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 4, Sayı 1, Mart, s.56-57.