

Derleyenler
ÇAĞLAR KEYDER - NAZAN ÜSTÜNDAĞ
TUBA AĞARTAN - ÇAĞRI YOLTAR
Avrupa'da ve Türkiye'de Sağlık Politikaları

İletişim Yayınları 1257 • Araştırma-İnceleme Dizisi 216

ISBN-13: 978-975-05-0530-0

© 2007 İletişim Yayıncılık A.Ş. / 1. BASIM

1-5. Baskı 2007-2017, İstanbul

6. Baskı 2019, İstanbul

EDITÖR Berna Akkıyal

DİZİ KAPAK TASARIMI Ümit Kıvanç

KAPAK RESMİ Ahmet Güler

UYGULAMA Hüsnü Abbas

DÜZELTİ Barış Sağlam

BASKI Sena Ofset · SERTİFİKA NO. 12064

Litros Yolu 2. Matbaacılar Sitesi B Blok 6. Kat No. 4NB 7-9-11

Topkapı 34010 İstanbul Tel: 212.613 38 46

CİLT Güven Mücellit · SERTİFİKA NO. 11935

Mahmutbey Mahallesi, Deve Kaldırım Caddesi, Gelincik Sokak,
Güven İş Merkezi, No: 6, Bağcılar, İstanbul, Tel: 212.445 00 04

İletişim Yayınları · SERTİFİKA NO. 40387

Binbirdirek Meydanı Sokak, İletişim Han 3, Fatih 34122 İstanbul

Tel: 212.516 22 60-61-62 • Faks: 212.516 12 58

e-mail: iletisim@iletisim.com.tr • web: www.iletisim.com.tr

Derleyenler

ÇAĞLAR KEYDER - NAZAN ÜSTÜNDAĞ

TUBA AĞARTAN - ÇAĞRI YOLTAR

Avrupa'da ve Türkiye'de Sağlık Politikaları

Reformlar, Sorunlar, Tartışmalar



İÇİNDEKİLER

Önsöz	7
Giriş	
ÇAĞLAR KEYDER.....	15
Sağlıkta Reform Salgını	
TUBA AÇARTAN.....	37
Türkiye’de Sağlık Sisteminin Dönüşümü: Bir Devlet Etnografisi	
NAZAN ÜSTÜNDAĞ - ÇAĞRI YOLTAR.....	55
Piyasa ile Politika Arasında Sağlık Hizmetlerinin Konumu	
COLIN LEYS.....	95
Türkiye’de Sağlık Reformunun Tarihçesi	
AYŞEN BULUT.....	111
Doğu Avrupa’da Sağlık Reformu	
PETER P. GROENEWEGEN.....	125

Güney Avrupa'da Sağlık Reformu

ANA MARTA GUILLÉN.....141

Yunanistan'da Sağlık Reformu

IOANNIS YFANTOPOULOS.....163

Sağlık Reformlarında

Bir Akdeniz Paradigması Oluşturulabilir mi?

GUIDO GIARELLI185

Sağlık Politikaları Sürecinde Öğrenme

RICHARD FREEMAN.....213

SÖZLÜK.....227

Önsöz

Sağlıkta reform girişimleri 1980'lerden beri sosyal politika alanının en çok tartışılan konularından biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Küresel ekonomik dinamiklerin ve değişen yerel ihtiyaçların etkisiyle hızla dönüşen refah sistemlerinin önemli bir parçası olan sağlık sektörü, bu süreç içinde köklü reform girişimlerine sahne oldu. Avrupa ülkelerinden Afrika'ya, Latin Amerika'dan Doğu Asya'ya neredeyse tüm dünyaya yayılan bu reformların temel amacı sağlık alanında hızla artan harcamaları kontrol altına almak ve verimliliği artırmak olarak ifade edildi. Ancak bu amaçlara ulaşırken vatandaşların sağlık hizmetlerine, en azından temel hizmetlere ulaşımından ödün verilmemesi; personel ve hizmetlerin dağılımında bölgesel eşitsizliklerin ortadan kaldırılması elbette büyük önem taşıyor. Bu çerçevede, politika yapıcılara büyük sorumluluklar düşmekte: Pahalı teknolojik yatırımlara ve ilaçlara mı önem verilmeli, yoksa önce temel sağlık hizmetlerinin etkinleştirilmesinin önündeki engeller mi kaldırılmalı? İkinci ve üçüncü basamak hizmetlerine mi, yoksa halk sağlığı programlarına mı öncelik verilmeli? Hizmete ulaşmada eşitlik mi, yoksa harcamaların azaltılması mı daha önemlidir? Devletin sağlık sektöründeki rolü etkin ve aktif hale mi getirilmeli, yoksa yerinden yöneti-

me dayalı bir yapı kurularak yerel yönetimler mi kuvvetlendirilmeli?

Kısmen benzer problemlerle karşı karşıya kalınması sebebiyle, kısmen de ülkeler arasında hızla yaygınlaşan politika öğrenme süreçlerinin etkisiyle, dünyanın farklı yerlerinde uygulanmakta olan reform programları hem biçim hem de içerik olarak birbirine çok benziyor. Öyle ki birçok uzman, sağlık sektöründe bir reform salgınından söz ediyor. Bu salgın, hem uygulanan politikalar, hem de bu politikaların sağlık sistemlerini dönüştürme biçimleri açısından büyük tartışmalar yarattı. Özellikle gelişmiş refah devletine sahip ülkelerde, bir yandan genellikle üç grupta incelenen sağlık sistemlerinin (prime dayalı Bismarckçı sistemler, vergiye dayalı Beveridge ya da Ulusal Sağlık Sistemleri ve özel sektörün hem finansmanda hem de hizmet sunumunda önemli rol oynadığı özel sigorta sistemleri) tek bir modele doğru evrildiği tartışılırken, diğer yandan da devletin tüm vatandaşlarının temel sağlık hizmetlerine ulaşımını garanti altına aldığı evrensel sistemlerin sürdürülebilirliği hakkında ciddi endişeler dile getiriliyor.

Ancak, bu resme bakarak reformların etkisinin yalnızca mevcut sistemleri tırpanlamak ya da daraltmak şeklinde olduğu sonucuna varılmamalıdır. Sağlık reformları, Türkiye, Güney Kore, Tayvan, Brezilya, Meksika gibi, bugüne kadar tüm vatandaşlarının sağlık hizmetlerine ulaşması hedefini gerçekleştirememiş, yerleşik refah devleti olarak nitelenemeyecek birçok ülkede, sağlık sisteminin kapsamını genişletme ve sağlık hizmetlerine erişimi sağlama yönünde ciddi adımlar atılmasını sağlamaktadır. Bu ülkelerde, bir yandan tüm vatandaşların katılımını zorunlu kılan ve bu sayede kapsam problemini çözmeyi amaçlayan sağlık sigorta sistemleri yaratılırken; diğer yandan sağlıkta hizmet sunumunda verim arttırmaya yönelik ve genellikle özel sektörün payının artmasıyla sonuçlanan piyasa reformları yürütülüyor. Bu süreç içinde sağlık sektöründe özel ile kamu arasında kurulacak denge açısından çok ciddi sorular gündeme geliyor. Sağlık reformu bağlamındaki tartışmaların önemli bir kısmı da sağlık alanında etkisini gösteren

özelleştirme ve liberalleşme süreçleri üzerinde yoğunlaşıyor. Fakat sözünü ettiğimiz, refah devleti modeli dışında kalan ülkelerde, Türkiye'deki tecrübeye benzer bir şekilde, kapsamın genişlediğini, hizmete ulaşabilen, sigortalı insanların oranının yükseldiğini göz ardı etmemek gerekiyor.

Türkiye'de 2003 yılında Adalet ve Kalkınma Partisi'nin açıkladığı reform paketi, sağlık sisteminin sorunları ve çözüm önerileri üzerine kapsamlı bir tartışma başlattı. Türk Tabipler Birliği, sağlık emekçilerini örgütleyen sendikalar ve çeşitli sivil toplum kuruluşları, hazırladıkları raporlar, düzenledikleri toplantılar ve benzeri faaliyetlerle, reform programı ve süreci hakkında ciddi eleştiriler ortaya koydular. Bu kitabın ortaya çıkmasına vesile olan çalışma, işte böyle bir ortamda gerçekleştirildi. Reform sürecindeki tartışmaya katkıda bulunmayı amaçlayan Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu, sağlık hizmetlerini dünyadaki refah devleti ve sağlık sistemleri dönüşümleri bağlamında yeniden düşünmeyi; sağlık hizmetleri kullanıcılarının hizmetleri kullanma yollarını, biçimlerini araştırarak yaşanan mevcut sorunları saptamayı ve bunun yanında, sistemde yapılacak değişiklikleri, kullanıcılar perspektifinden değerlendirmeyi amaçlayan bir araştırma projesini 2004 yılında başlattı. Bu projenin sonuçları, 17-18 Haziran 2005 tarihlerinde Türkiye'den ve yurtdışından çeşitli uzmanların katılımıyla Boğaziçi Üniversitesi'nde düzenlenen bir çalıştayda tartışıldı. Elinizdeki kitap, Sosyal Politika Forumu ekibi tarafından yürütülen bu araştırma projesinin sonuçlarına dayanan makaleleri ve söz konusu çalıştayda yapılan sunumları içermektedir.

Kitapta, Çağlar Keyder'in giriş niteliğinde olan makalesinde sosyal yapıda ve buna bağlı olarak refah rejiminde ortaya çıkan dönüşümler anlatılmaktadır. Bu dönüşümler sağlık hizmetlerine olan ihtiyacı ve sağlık sektöründe değişen beklentileri belirleme açısından büyük önem taşımaktadır. Dünyada ve Türkiye'de değişen koşullar, devletten beklenenler ve reform tasarılarının küresel ortam içinde şekillenmesi yeni politika dönüşümlerini ortaya çıkarmış, eski duruma nazaran da-

ha kapsamlı bir sağlık güvencesi oluşmasına imkn tanımıştır. Keyder, makalesinin sonunda Genel Sağlık Sigortası yasanını, Türkiye'nin koşullarına uygun olmadığını belirttiği prim sistemini getirmesi sebebiyle eleştirmekte ve evrenselliğin ancak İngiltere'ye benzer, vergilerden karşılanan bir ulusal sistem çerçevesinde elde edilebileceğini savunmaktadır.

Çok yakında uygulamaya konması beklenen bir reform girişiminin diğer ÷lkelerde yürütülmekte olan reform programlarıyla benzerliği ve küresel reform salgınından ne derece etkilendiği önemli bir soru olarak karşımıza çıkmaktadır. Hem reform paketinin içeriği, hem de reform sürecinin Türkiye refah sistemine etkileri açısından dünyadaki benzer reform girişimlerini incelemek büyük önem taşmaktadır. Bu nedenle Türkiye'deki sağlık sistemini ve bu alandaki dönüşümleri dünyadaki değişim eğilimleri çerçevesinde değerlendirmeye öncelik verdik. Kitapta Tuba Ağartan tarafından özetlenen bu eğilimler işığında, Türkiye'nin reform tecrübesinin diğer orta ve üst gelir grubundaki ÷lkelerde yürütülmekte olan reform programlarıyla ciddi benzerlikler taşıdığı görülmektedir. Bu çerçevde hem Dünya Bankası ve Dünya Sağlık rgt gibi ulusüstü kuruluşların finansal ve bilgi birikimi açısından katkıları, hem de toplantılar, yayınlar, raporlar sayesinde farklı ÷lkelerin uzmanları arasındaki öğrenme süreçlerinin hızlanması, ortak bir reform programı oluşturulmasında önemli faktörler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Literatür taramasının ardından projenin ikinci ayağını oluşturan saha araştırmasının sonuçları Nazan stndağ ve Çağrı Yoltar'ın makalesinde ele alınmaktadır. Bu araştırmada ana hatlarıyla, sağlık hizmetleri kullanıcılarının mevcut sağlık sistemine ilişkin sorunları, şikyetleri, memnuniyetleri ve sistemi kullanma biçimleri araştırılarak, sağlık sisteminde gerçekleştirilmesi planlanan dönüşümlerin farklı sosyal güvenlik kurumlarına bağlı ve farklı sosyo-ekonomik gruplardan sağlık hizmeti kullanıcılarını nasıl etkileyeceği incelenmiştir. Araştırmada, sosyal eşişsizliklerin en görünür olduğu; vatandaşlık, hak ve adalet gibi kavramların anlamlarının tanımlandığı; hiz-