

SAĞLIK HİZMETLERİNDE DEVLETİN DEĞİŞEN ROLÜ

Coşkun Can Aktan & A. Kadir Işık

I. GİRİŞ

Çağdaş ülkelerde toplumsal refahın gerçekleştirilmesi için kamu kesimi; güvenlik, savunma, yargı, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik gibi hizmetlerin üretiminde ya da düzenlenmesinde geniş bir yelpazede doğrudan ve dolaylı olarak bir rol üstlenmektedir. Gerçekte, ekonomik sistemlerin her birinde devletin üstlendiği rollerin biçimi ve uygulanması arasında ciddi farklılıklar söz konusudur. Bu farklılıklara karşın, devletin ekonomide düzenleyici bir rol ve fonksiyon üstlenmesi gerekliliği konusunda görüş birliği vardır.

Piyasa koşullarının tam rekabet altında çalışmadığı ekonomik sistemler ve bunların doğurduğu koşullar, kamu kesimine önemli görevler yüklemektedir. Piyasa başarısızlıkları, (kamusal mallar, dışsallık vs.), kamu kesiminin müdahalesine gerekçe oluşturan nedenlerdir.

“İnsanların yaşam kalitesini yükseltmeye yönelik sağlık hizmetlerinin etkinlik ve adalet ilkeleri çerçevesinde sunulmasında devletin rolü ne olmalıdır?” sorusuna bu çalışmada yanıt aranmaktadır. Yanıt aranırken öncelikli olarak devletin sağlık piyasasında geleneksel rollerine değinilmekte ve devletin yaşamsal bir öneme sahip olan sağlık hizmetleri piyasasında oynayacağı roller ve bu kapsamda yeni eğilimler değerlendirilmektedir.

II. SAĞLIK HİZMETLERİ ALANINDA DEVLETİN GELENEKSEL ROLÜ VE FONKSİYONLARI

Devletin ekonomideki diğer rollerinin yanında, sağlık hizmetleri piyasasında da çeşitli rolleri söz konusudur. Bu kapsamda ortaya çıkan ana görev, bireyler için iyi bir sağlık statüsünün elde edilmesi, bu düzeyin korunması ve sürdürülmesidir. Bunun birey açısından anlamı ise, talep edilen sağlık hizmetlerinin istenen miktar ve kalitede, eşitlik ve adalet sınırları içinde elde edilmesidir.

Sağlık sektörüne tahsis edilen kıt kaynakların, toplumun çeşitli ve sınırsız olan sağlık ihtiyaçları arasında öncelik sırasına göre tahsis edilmesi fonksiyonu devletin sağlık hizmet piyasalarıyla ilgili rolü konusunda ana bir çerçeve sağlamaktadır (Mutlu ve Işık, 2000;27).

Devletin sağlık piyasalarıyla ilgili geleneksel görevleri aşağıdaki gibi sıralanabilir;

-Tam kamusal (temel sağlık ve koruyucu sağlık hizmetleri gibi) ve yarı kamusal (tedavi edici ve rehabilitasyon hizmetleri gibi) malları üretmek,

-Sağlık hizmetlerinden yararlanamayan bireylerin taleplerini karşılamak amacıyla üretim ve düzenleme yapmak, (gönüllü aşılama ve sosyal hizmetler, temiz su sağlanması, temiz çevre koşulları sağlanması, sağlık mal ve hizmetlerinin fiyatlandırma sürecine taban ve tavanların belirlenmesi yoluyla müdahale edilmesi vs.)

-Sağlık hizmetlerinin üretilmesi için sağlanan kaynakları verimli kullanmak,

-Sağlık göstergelerini (ortalama yaşam beklentisi-süresi, doğumda ölüm oranı vb.gibi) gözlemlenmek ve bu yolla toplumun ekonomik, sosyal ve sağlık göstergelerinin düzeyini belirlemek, izlemek, geliştirmek ve korumak,

-Piyasa başarısızlıklarının giderilmesine yönelik olarak denetim işlevini yerine getirmek,

-Sağlık hizmet tüketicileri ile üreticileri arasında ortaya çıkan asimetrik bilgilenmenin varlığı durumunda eksik bilgilenme ortamının kaldırılmasına yardımcı olmak,

-Sağlık mal ve hizmetlerinin kişi, grup ve bölgeler arasında etkinlik ve adalet sınırları içinde sunulmasını sağlamak, örneğin, bölgelerarası sağlık personeli eşitsizliğinin giderilmesi ve sağlık harcamalarının dağılımı bakımından eşitliğin sağlanması.

-Sağlık mal ve hizmet piyasaları içinde rol oynayan kişi ve gruplarla ilgili araştırmalar yapmak ve bunlarla ilgili faaliyetlerin düzenlenmesi yoluyla piyasadaki beşeri sermaye miktar ve kalitesinin yükseltilmesine çalışmak,

-Toplumun sahip olduğu sınırlı kaynakların toplumun öncelikli ihtiyacı olduğu alanlara kanalize edilmesini sağlamak, (örneğin,sağlık personeli ve sağlık kurumlarının ülke içinde adaletsiz dağılımı durumunda, yasal düzenlemelerle sağlık hizmeti üreten kişilerin belli bir bölgede toplanmasının önlenmesi)

- Sağlık harcamalarının kısmen ya da tamamen finansmanını sağlamak,

Anlaşıldığı üzere, sağlık mal ve hizmetleri piyasasında devlet; sağlık hizmeti üreterek, sağlık hizmetleri satın alarak, sağlık göstergelerini kontrol ederek ve izleyerek, sağlık alanında araştırma ve geliştirme yaparak, sağlık sektöründe teknolojik gelişmeyi izleyerek, sağlık piyasalarını düzenleyerek, sağlık hizmetleri ile ilgili tam bilgilenmeyi sağlayarak, sağlık işgücünü geliştirerek, herkesin erişebileceği düzey ve yaygınlıkta sağlık hizmeti sunarak, muhtelif görev ve fonksiyonlar üstlenmektedir. (Baker, 2002;73).

Devletin sağlık hizmetleri piyasasında üstlendiği rol yukarıda verilen biçimde bütün ülkeler için aynı olmayabilir. Bu kapsamda, sözgelimi az gelişmiş ülkeler temel sağlık hizmetlerinde belirli bir düzeye ulaşmaya çalışırken (örneğin, temiz su sağlanması), gelişmiş ülkeler sunulan sağlık hizmetlerinin verimliliği üzerinde yoğunlaşmaktadırlar.

Sonuç olarak devletin sağlık piyasasında üstlendiği rol gelişmişlik düzeyi ile çok sıkı bir ilişki içindedir. Ancak gelişmişlik düzeyleri göz önüne alınmaksızın yapılan sınıflandırmalarda devletin iki rolü çok belirgindir, bunlardan

birincisi;

-sağlık hizmetlerin piyasasında oynadığı üretici ve sağlayıcı rol,

ikincisi ise,

-sağlık piyasalarında üstlendiği düzenleyici roldür.

Günümüzde, gelişmekte olan ülkelerin çoğunda devletin dolaylı veya doğrudan geleneksel üretici rolü oynadığı görülmektedir Halbuki, gelişmiş ülkelerde düzenleyici rolün ön plana çıktığı görülmektedir. Özel sektörün payının neredeyse kamu kesiminin payına yakın olması, kamu kesimi dışında düzenlenecek ve kontrol edilecek özel bir sektörün varlığı düzenleyicilik işlevine olan ihtiyacı artırmaktadır.

Kamu kesiminin üretici rolü ile ilgili açıklamaların ardından düzenleyici rolün kapsamı ile ilgili detaylı açıklamalara inmekte yarar vardır. Devletin düzenleyici rolüne başlıca şu nedenlerle ihtiyaç duyulmaktadır: (AHRQ, 2003;1-15).

- Sağlık hizmetlerinin eşitlik ve adalet ilkeleri çerçevesinde bütün topluma ihtiyaçları oranında sunulması, erişilebilirlik koşullarının düzenlenmesi ve bütün nüfus (yaşlılarda dahil) ile bütün bölgelere (az gelişmiş kırsal bölgeler de dahil) hizmetlerin sunulması gereği,

- Sağlık sistemi oluşturan bütün elemanlar ya da birimler arasındaki uyumsuzluk sorunlarının giderilerek bu kapsamda ortaya çıkan maliyetlerin minimize edilmesi ihtiyacı,
- Sağlık hizmet üreticileri ve finansman sağlayanlarla ilgili olarak ortaya çıkabilecek aşırılıkların törpülenmesi ve bununla ilgili düzenlemelere olan ihtiyaç,
- Sağlık ve iş güvenliğinin kesişmesi sonucu çalışabilir işgücünün ömrünün uzatılması ve bunun verimliliğinin korunması ihtiyacı,
- Sağlık hizmetlerine tahsis edilen kıt kaynakların verimliliğinin yükseltilmesi zorunluluğu,
- Her alanda olduğu gibi sağlık alanında da ekonomik etkinlik arayışlarının sürekliliği gereği,
- Sağlık hizmetlerinde kalite düzeyinin yükseltilmesi gereği,
- Maliyet minimizasyon yöntemlerinin geliştirilmesi ve uygulanması zorunluluğu,
- Sağlık hizmetini sunan uzmanların eğitilmesi ve bu uzmanlarla ilgili planlama sürecinde yer alma zorunluluğu,
- Sosyal güvenlik kurumları ile üçüncü grup ödeyicilerin sağlık hizmetini talep etme durumunda olan bireylerin önüne koyabilecekleri doğrudan veya dolaylı bariyerleri hasta hukuku açısından ortadan kaldırma gereği,
- Sağlık hizmeti sağlayıcılarına gerekli olan fonların sağlanması zorunluluğu,
- Sağlık hizmeti sağlayanlarla bu hizmetin bedelini ödeyenler (kişi, sosyal güvenlik kurumları, üçüncü parti ödeyiciler) arasında oyunun kurallarının belirlenmesi ve bununla ilgili düzenlemeler yapma gereği,

Özetle, devletin sağlık hizmetleri piyasasında geleneksel fonksiyonu hizmet üretmek ve üretilen bu hizmete gerek duyulan fonları sağlamaktır.

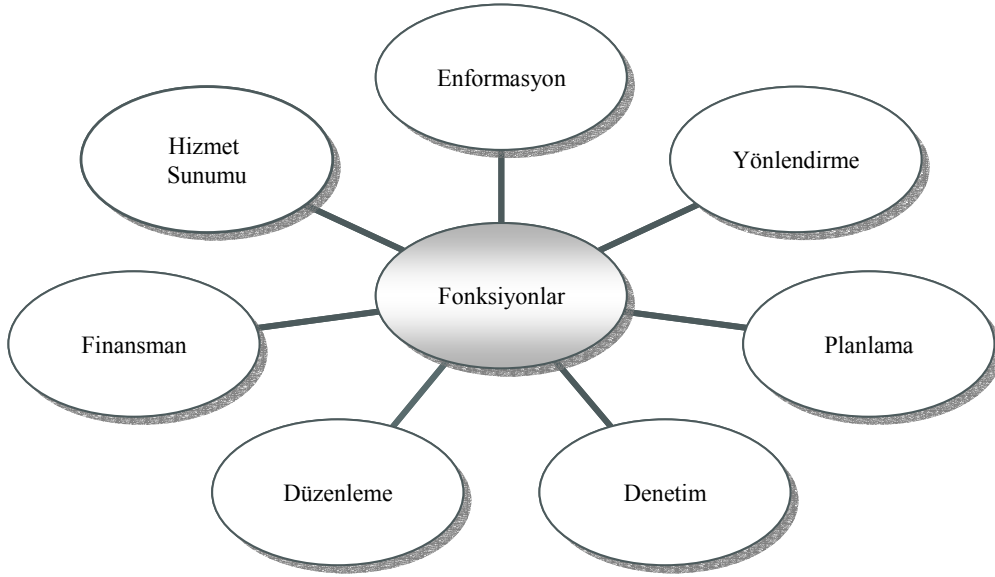
III. SAĞLIK HİZMETLERİNDE DEVLETİN DEĞİŞEN ROLÜ

Dünyadaki değişim trendleri ve değişim dinamiklerine paralel olarak sağlık hizmetleri alanında da devletin rolü ve fonksiyonlarında önemli değişimler gözlemlenmektedir. (Preker, 2000.) Devletin sağlık alanındaki yeni rolü ve fonksiyonlarını başlıca altı ana başlık altında ele alabiliriz. (Aktan-2004.) (Bkz: Şekil 1).

Yönlendirme fonksiyonu. Devletin sağlık hizmetlerini doğrudan yönetmesi değil, yönlendirmesi. Burada doğrudan yönetiminin idari ve bürokratik maliyetlerinin yüksek olması nedeniyle devlet, sağlık hizmetlerini doğrudan yöneterek değil de yönlendirerek bu görevi yerine getirir.

Planlama fonksiyonu. Devletin sağlık alanında stratejik plan oluşturması ve sağlık alanında ulusal hedefleri belirlemesi. Toplumun sahip olduğu kaynakların sağlık amaçları için kullanılmasından, toplumun ihtiyacı olan sağlık hizmetlerinin üretilmesine; sağlıklı işgücü ve sağlık sektörü eleman ihtiyacının belirlenmesinden, sağlık eğitiminin planlamasına kadar sağlığı ilgilendiren her konu bu fonksiyon içinde ele alınmaktadır.

Şekil-1: Sağlık Hizmetlerinde Devletin Başlıca Görev ve Fonksiyonları



Kaynak: C.Can Aktan, "Sağlık Bakanlığı Merkez Teşkilatı Yönetim Kapasitesinin Değerlendirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması" (Yayınlanmamış Rapor), Ankara:Nisan-2004.

Denetim fonksiyonu. Devletin sağlık hizmetleri sunan kurum ve kuruluşların faaliyetlerini denetlemesi. Bu konu, devletin temel fonksiyonları içindedir. Hem kamu hem de özel sektörün sağlık gibi yaşamsal öneme sahip olan sağlık hizmetlerinin yerine getirilmesinde kurallara uygun hizmet sağlayıp sağlamadıkları, erişilebilirlik, kalite, miktar ve gerekli koşullar açısından sürekli denetlenmelerini zorunlu kılmaktadır.

Düzenleme (regülasyon) fonksiyonu. Devletin sağlık piyasasında genel düzenleyici kurallar ve kurumlar oluşturması. Kamu ve özel kesimin yer aldığı sağlık hizmetleri piyasasının etkin bir şekilde işleyebilmesi için gerekli olan kuralların belirlenmesi ve bu kuralların çeşitli üst kurullar aracılığı yürütülmesi bu işlev kapsamındadır.

Hizmet sunum fonksiyonu. Devletin koruyucu sağlık hizmetleri sunumuna odaklanması; bunun dışında kalan sağlık hizmetlerinin mümkün olduğu ölçüde özel kesim tarafından sunulmasına olanak sağlanması ve bu yöndeki girişimlerin desteklenmesi. Bu fonksiyon özellikle gelişmekte olan ülkelerde ön plana çıkan bir fonksiyondur. Özel sektörün güçlendirilmesi ve bu kapsamda sağlanacak katkılar bu kapsamda önem kazanmaktadır.

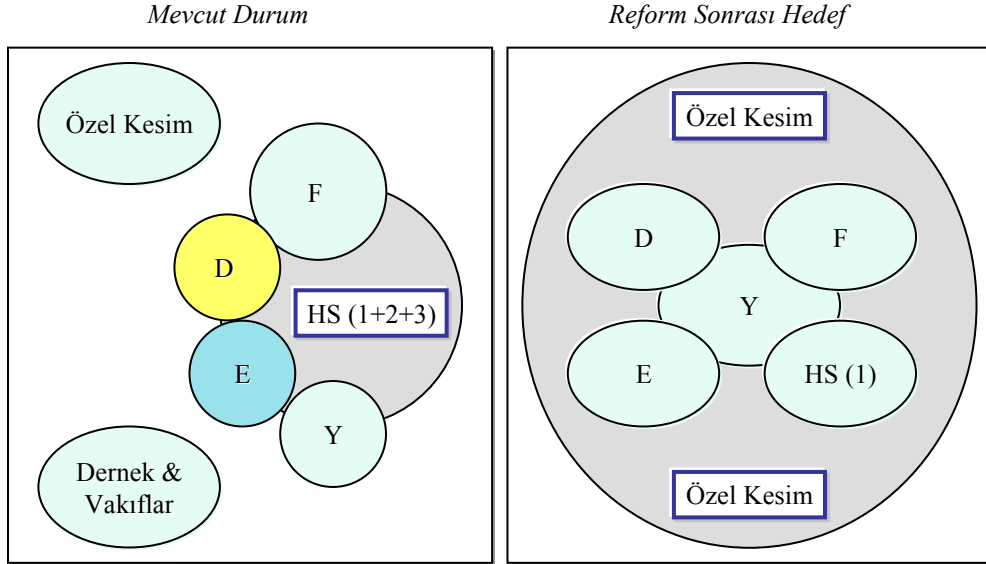
Finansman fonksiyonu. Koruyucu sağlık hizmetlerinin doğrudan genel bütçeden finanse edilmesi; bunun dışında tedavi edici sağlık hizmetlerinde gelir düzeyi düşük kesimlerin hizmeti özel kesimden talep edebilmeleri için desteklenmesi; özel sağlık kuruluşlarına doğrudan veya dolaylı finansman desteği sağlanması. Bu fonksiyon günümüzde bütün ülkelerde ön plana çıkmaktadır.

Enformasyon fonksiyonu. Devletin sağlık hizmetleri alanında halkı bilgilendirmesi; sağlık hizmetleri alanında bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanılarak sağlık hizmetleri ile ilgili olarak halkın daha fazla bilgilendirilmesi.

IV. SAĞLIK HİZMETLERİ ALANINDA DEVLETİN ROLÜ VE FONKSİYONLARINDA HEDEFLENEN DEĞİŞİM NE OLMALI ?

"Sağlık hizmetleri alanında devletin hedeflenen rolü ve fonksiyonu ne olmalı?" sorusunu Şekil-2 yardımıyla açıklamaya çalışalım. (Aktan-2004)

Şekil-2: Sağlık Hizmetleri Alanında Devletin Mevcut Rolü ve Fonksiyonları ve Reform Sonrasında Hedeflenen Değişim



HS (1+2+3): Birinci, ikinci ve üçüncü basamak sağlık hizmetlerinin sunumu
HS (1): Birinci basamak sağlık hizmetlerinin sunumu (Temel sağlık hizmetleri ile çevre ve halk sağlığı hizmetlerinin sunumu)
F: Finansman
D: Düzenleme-Regülasyon
E: Enformasyon
Y: Yönlendirme

Kaynak: C. Can Aktan, "Sağlık Bakanlığı Merkez Teşkilatı Yönetim Kapasitesinin Değerlendirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması", (Yayınlanmamış Rapor), Ankara:Nisan-2004.

Not: Bu şeklin hazırlanmasında World Bank, Health, Nutrition, and Population Sector Strategy Paper, 2002, (<http://www.worldbank.org>) içerisinde yer alan şekilden yararlanılmıştır.

Şekilin sol tarafında devletin mevcut durumda üstlendiği görev ve fonksiyonlar temsili olarak şematize edilmiş, sağ taraftaki şekilde ise reform sonrasında devletin görev ve fonksiyonlarında hedeflenen değişim ortaya konulmaya çalışılmıştır. Reform sonrasında; devletin halihazırda ağırlıklı olarak üstlendiği hizmet sunum fonksiyonundan geri çekilmesi ve bu hizmetleri özel kesime devretmesi planlanmaktadır. Devlet bunun yerine halihazırda önemli ölçüde ihmal edilmiş bulunan yönlendirme, denetim, düzenleme, enformasyon vs. fonksiyonları üzerinde odaklanmalıdır.

V. SONUÇ

Günümüzde bütün ülkelerde kaynakların etkin bir şekilde kullanılması konusunda ortaya çıkan eğilim devletin sağlık hizmetleri piyasasında oynadığı rolü değiştirmeye başlamıştır. Devletin sağlık hizmetleri piyasasındaki geleneksel rolü, sağlık hizmetlerinin üretimi ve finansmanı üzerinde odaklanmaktadır. Bu uygulamada devlet, sağlık hizmetlerini tek elden yöneterek ya da hizmeti doğrudan üretmek görevini yerine getirmektedir. Devletin rolü değiştikçe yönlendirme ve genel ilkeleri koyma ağırlık kazanırken, koruyucu sağlık hizmetleri devlet tarafından verilmeye devam edilmekte, tedavi ve rehabilite edici sağlık hizmetleri piyasa ekonomisine bırakılmaktadır.

Kuşkusuz devletin bu görevleri ileriki dönemlerde tartışılacak ve yeni eğilimler kaçınılmaz olacaktır. Ancak, üzerinde görüş birliğine varılan en önemli nokta, özellikle temel hizmetlerin

yürütülmesinde devletin rolünün süreceği olgusudur. Bu kapsamda bu görevin, daha çok sunum ve finansman uzantılı olarak devam edeceği ileri sürülebilir. Diğer yandan sağlık hizmetleri alanında devletin; yönlendirme, planlama, düzenleme ve denetim gibi fonksiyonların artacağı söylenebilir.

KAYNAKLAR

Aktan, C.C., “Sağlık Bakanlığı Merkez Teşkilatı Yönetim Kapasitesinin Değerlendirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması” (Yayınlanmamış Rapor), Ankara: Nisan-2004.

Ahrq, A., “The Role of Government in Transforming Quality”, Critical Issues for a New Administration Conference, 2001.

Baker, L., “The Government’s Role in Health Care Delivery”, Pub Med, Ann Health Law, 2002. p.73-92.

Mutlu, A. ve A.K. Işık, Sağlık Ekonomisi ve Politikaları, İstanbul: Marmara Üniversitesi Yayınları, 2002.

Preker, A.S., Global Development Challenges and Health Care Reform, The Economics of Public and Private Roles in Health Care, HNP Discussion Papers, Washington World Bank,2000.

World Bank, Health Nutrition, and Population Sector Strategy Paper, Washington DC: 1998-2000. <http://www.worldbank.org>)