
ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

I

Τα συστήματα υγείας, όπως αναπτύχθηκαν κατά τον 20^ο αιώνα, διαδραμάτισαν σημαντικό ρόλο για τη βελτίωση της υγείας του πληθυσμού και την αύξηση του προσδόκιμου επιβίωσης. Το γεγονός αυτό σε συνδυασμό με τη συνειδητοποίηση της σημασίας που έχει η ενίσχυση της αποδοτικότητας, της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας των υπηρεσιών υγείας, οδήγησε αρκετές χώρες στην υιοθέτηση συστηματικά επεξεργασμένων μεταρρυθμίσεων και επιστημονικά τεκμηριωμένων πολιτικών, στη βάση προτάσεων που στηρίζονταν σε αξιόπιστη καταγραφή, εμπειριστική ανάλυση και στατιστική πληροφόρηση σχετικά με τις ανάγκες για τις υπηρεσίες υγείας και τη χρήση τους.

Η προσέγγιση αυτή εκφράστηκε κυρίως μέσα από τη σύνταξη ειδικών εκθέσεων και μελετών, οι οποίες σε αρκετές περιπτώσεις αποτέλεσαν τον «οδικό χάρτη» για τον σχεδιασμό και την εφαρμογή δράσεων και πολιτικών, προκειμένου να βελτιωθούν οι παρεχόμενες υπηρεσίες υγείας και να αντιμετωπισθούν αποτελεσματικά τα προβλήματα υγείας των πολιτών.

Η προετοιμασία και συγγραφή των εν λόγω εκθέσεων αποτέλεσε έργο εμπειρογνομόνων οι οποίοι συνέδραμαν το έργο εθνικών κυβερνήσεων και άλλων φορέων, με σκοπό αφενός την

τεκμηριωμένη καταγραφή και ανάδειξη των προβλημάτων του κάθε συστήματος υγείας και αφετέρου τη διαμόρφωση προτάσεων και κατευθύνσεων για την αναδιοργάνωση και τον εκσυγχρονισμό των λειτουργιών του σε κάθε χώρα.

Χαρακτηριστικά παραδείγματα εκθέσεων που επηρέασαν το πεδίο σχεδιασμού και άσκησης της πολιτικής υγείας σε διεθνές επίπεδο θεωρούνται:

- η έκθεση Flexner (1910) στις ΗΠΑ, η οποία συνέβαλε στη ριζική αναθεώρηση του συστήματος ιατρικής εκπαίδευσης οδηγώντας, μεταξύ άλλων, στη διακοπή της λειτουργίας ενός μεγάλου αριθμού ιατρικών σχολών που παρήγαγαν χαμηλής ποιότητας ιατρικό δυναμικό
- η έκθεση Dawson (1920) στη Μεγάλη Βρετανία, η οποία κατέστησε ως επίκεντρο του υγειονομικού συστήματος την πρωτοβάθμια ιατρική φροντίδα μέσω της ανάπτυξης των κέντρων υγείας, η διοίκηση των οποίων θα γινόταν από γιατρούς γενικής ιατρικής και τα οποία θα παρείχαν υπηρεσίες θεραπευτικής και προληπτικής ιατρικής υποστηριζόμενα από πανεπιστημιακά νοσοκομεία και άλλες υπηρεσίες
- Η έκθεση της Επιτροπής για το Κόστος της Υγειονομικής Φροντίδας [Committee on the Costs of Medical Care] (1932) στις ΗΠΑ, η οποία αποτέλεσε μια ολοκληρωμένη πρόταση για την αντιμετώπιση του ολοένα αυξανόμενου κόστους της ιατρικής και νοσοκομειακής περίθαλψης και τη δημιουργία ενός οικονομικά βιώσιμου και οργανωτικά αποτελεσματικού συστήματος υγείας, δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στην πρόληψη της ασθένειας και στην ανάγκη κάλυψης του προκαλούμενου κόστους μέσω της ασφάλισης υγείας.
- η έκθεση Beveridge (1942) στη Μεγάλη Βρετανία, η οποία θεμελίωσε την ανάγκη για ένα ολοκληρωμένο κράτος κοινωνικής πρόνοιας· βάσει αυτής δημιουργήθηκε η Εθνική Υπηρεσία Υγείας [NHS] το 1948, η οποία παρείχε καθολική

και δωρεάν υγειονομική κάλυψη με χρηματοδότηση από τη γενική φορολογία.

Στην Ελλάδα η ανάπτυξη του συστήματος υγείας –και συνακόλουθα η εφαρμογή μιας ολοκληρωμένης υγειονομικής πολιτικής– παρουσίασε σημαντική χρονική υστέρηση σε σχέση με άλλες χώρες. Η υστέρηση αυτή συνδέθηκε άρρηκτα με τις κοινωνικές, πολιτικές και οικονομικές εξελίξεις που επικρατούσαν στη χώρα, σε τέτοιο βαθμό ώστε η πορεία ανάπτυξης και οργάνωσης των υγειονομικών υπηρεσιών να μπορεί να χαρακτηριστεί ως «παράλληλη» ή και «ταυτόσημη» με την πορεία ανάπτυξης του ελληνικού κράτους.

Οι δύο παγκόσμιοι πόλεμοι, η Μικρασιατική Καταστροφή, ο Εμφύλιος, η δικτατορία, οι οικονομικές συνθήκες άλλοτε της ύφεσης και άλλοτε της ραγδαίας ανόδου και το ασταθές κοινωνικο-πολιτικό περιβάλλον επηρέασαν, μεταξύ άλλων, την πορεία εξέλιξης των υπηρεσιών υγείας, με αποτέλεσμα την «υπανάπτυξη» του τομέα υγείας και την παγίωση ενός μη συστήματος για πολλές δεκαετίες.

Παρόλα αυτά, προσεγγίζοντας ιστορικά την πορεία διαμόρφωσης της πολιτικής υγείας στη χώρα μας, με ιδιαίτερη εστίαση στην περίοδο 1920-2000, διαπιστώνεται η εκπόνηση ενός αξιόλογου αριθμού εκθέσεων και μελετών από εμπειρογνώμονες της υγείας, οι οποίες προϋπήρξαν των εκάστοτε μεταρρυθμιστικών σχεδιασμών και νομοθετικών πρωτοβουλιών και εν πολλοίς χαρακτηρίζονταν από τεκμηριωμένη και συστηματική προσέγγιση σχεδιασμού και ανάλυσης δημόσιας πολιτικής.

Οι εν λόγω εκθέσεις παρείχαν μια έγκυρη, κατά το πλείστον, αποτίμηση της κατάστασης, των προβλημάτων και προοπτικών του ελληνικού συστήματος υγείας –μέσα από τη συγκέντρωση, επεξεργασία και αξιολόγηση επιστημονικών στοιχείων και δεδομένων– και προέβαιναν σε διαμόρφωση προτάσεων και κατευθύνσεων πολιτικής για τη μεταρρύθμιση των υγειονομικών

υπηρεσιών, κατά τα πρότυπα διαδικασιών σχεδιασμού και λήψης αποφάσεων που ακολουθούνταν σε άλλες χώρες.

Η παραπάνω διαπίστωση αποτέλεσε τη βάση, αλλά και το ερέθισμα, για την περαιτέρω διερεύνηση και ανάλυση των σημαντικότερων εκθέσεων εμπειρογνομόνων για την πολιτική υγείας στην Ελλάδα κατά τον 20^ο αιώνα. Αυτές επιλέχθηκαν με βάση τα εξής κριτήρια:

- α) μεθοδολογική αρτιότητα και συστηματική προσέγγιση της έρευνάς τους
- β) πληρότητα της ανάλυσης και εγκυρότητα των προτάσεων και συμπερασμάτων που κάθε μία απ' αυτές περιλαμβάνει, και
- γ) ειδικός ιστορικός χρόνος, μέσα στον οποίο και υπό τις συνθήκες του οποίου συντάχθηκε και δημοσιοποιήθηκε κάθε έκθεση.

Στο πλαίσιο αυτό, οι εκθέσεις που παρουσιάζονται και αναλύονται στο παρόν βιβλίο, ανέρχονται συνολικά σε οκτώ και είναι οι εξής:

1. «Συνεργασία με την Ελληνική Κυβέρνηση για την υγειονομική αναδιοργάνωση της Ελλάδας», που συντάχθηκε από ομάδα εμπειρογνομόνων της Οργάνωσης Υγείας της Κοινωνίας των Εθνών [ΚτΕ] το 1929.
2. «Σχέδιο υγειονομικής οργάνωσης της χώρας», που συντάχθηκε από τον καθηγητή του Πανεπιστημίου Αθηνών Νικόλαο Λούρο το 1945.
3. «Πορίσματα της επιτροπής κοινωνικών ασφαλίσεων: Εισηγήσεις επί της γενικής περιθάλψεως του πληθυσμού», που συντάχθηκε από ειδική επιτροπή εμπειρογνομόνων το 1963.
4. «Εκθέσεις επί της Εθνικής Πολιτικής Υγείας», που συντάχθηκε από τον Λουκά Πάτρα, Υπουργό Κοινωνικών Υπηρεσιών κατά την περίοδο της στρατιωτικής δικτατορίας, το 1970.

5. «Πρόγραμμα αναπτύξεως 1976-1980: Υγεία», που συντάχθηκε από ομάδα εμπειρογνομόνων του ΚΕΠΕ το 1976.
6. «Μέτρα προστασίας της υγείας», που αποτέλεσε το προσχέδιο νόμου που συντάχθηκε από τον υπουργό Κοινωνικών Υπηρεσιών Σπυρίδωνα Δοξιάδη το 1981.
7. «Έκθεση της ειδικής επιτροπής εμπειρογνομόνων για τις ελληνικές υπηρεσίες υγείας», που συντάχθηκε από ειδική επιτροπή ξένων εμπειρογνομόνων, με επικεφαλής τον καθηγητή Brian Abel Smith, για λογαριασμό του υπουργείου Υγείας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων το 1994.
8. «Μεσοπρόθεσμος προσανατολισμός της πολιτικής υγείας και οικονομική πολιτική», σχέδιο έκθεσης που επεξεργάστηκε ειδική επιτροπή ελλήνων εμπειρογνομόνων το 1997, στο πλαίσιο των εργασιών επιτροπής για την εξέταση της μακροπρόθεσμης οικονομικής πολιτικής της χώρας, υπό την προεδρία του καθηγητή Ιωάννη Σπράου, η οποία ποτέ δεν δημοσιοποιήθηκε.

Μέσα από την εξέταση αυτών των εκθέσεων επιδιώκεται η επισήμανση και ανάδειξη «αθέατων» πτυχών και εκφάνσεων των εν λόγω κειμένων σχεδιασμού πολιτικής που σχετίζονται τόσο με το ιστορικό, κοινωνικό και πολιτικό πλαίσιο προετοιμασίας και ανάπτυξής τους όσο και με τα πρόσωπα που συμμετείχαν ή συνέβαλαν στην εκπόνησή τους.

Παράλληλα, επιχειρείται μια αναλυτική επισκόπηση των προβλημάτων και δυσλειτουργιών των υπηρεσιών και του συστήματος υγείας, των προτάσεων μεταρρύθμισης που διατυπώνονται σε αυτές τις εκθέσεις και των αποτελεσμάτων που αυτές παρήγαγαν σε θεσμικό ή πρακτικό επίπεδο, στη βάση των οποίων το παρόν πόνημα καταλήγει στην καταγραφή ενός «οδικού χάρτη» προτεραιοτήτων πολιτικής για τη μεταρρύθμιση του ελληνικού συστήματος υγείας.

II

Ο σκοπός του ανά χείρας βιβλίου –που αποτελείται συνολικά από έξι κεφάλαια και ένα επίμετρο– συνίσταται στη διερεύνηση, καταγραφή και ανάλυση των εκθέσεων εμπειρογνομόνων που προηγήθηκαν των σημαντικότερων μεταρρυθμιστικών σχεδιασμών για την πολιτική υγείας κατά τον 20^ο αιώνα στην Ελλάδα, με περίοδο αναφοράς το χρονικό διάστημα 1920-2000. Αξίζει να σημειωθεί ότι ξεχωριστή θέση κατέχει η έκθεση που συντάχθηκε από ομάδα εμπειρογνομόνων της ΚτΕ, το έτος 1929, η οποία αναλύεται ως ειδική μελέτη περίπτωσης [case study], λόγω της ειδικής βαρύτητας και σημασίας της στο corpus των εκθέσεων εμπειρογνομόνων.

Στο **πρώτο κεφάλαιο** αναπτύσσεται το εννοιολογικό-θεωρητικό πλαίσιο κατανόησης του συστήματος υγείας. Οριοθετείται η έννοια του συστήματος υγείας, προσδιορίζεται το σύστημα σκοπών, στόχων και λειτουργικών χαρακτηριστικών του και περιγράφεται η δομή και τυπολογία των σύγχρονων συστημάτων υγείας.

Στο **δεύτερο κεφάλαιο** περιγράφεται το θεωρητικό πλαίσιο που διέπει τις μεταρρυθμίσεις στον τομέα της υγείας και αναλύονται τα στοιχεία και οι συνθήκες που τις προσδιορίζουν ή τις επηρεάζουν. Μεταξύ άλλων, προσεγγίζεται εννοιολογικά η έννοια της υγειονομικής μεταρρύθμισης, περιγράφεται η βασική τυπολογία των μεταρρυθμίσεων στην πολιτική υγείας, αναλύονται οι σημαντικότερες προκλήσεις και πιέσεις που υπαγορεύουν την εφαρμογή μεταρρυθμιστικών αλλαγών και, ακολούθως, καταγράφονται οι κυριότερες τάσεις και εξελίξεις στις μεταρρυθμίσεις των συστημάτων υγείας κατά τις τελευταίες δεκαετίες.

Στο **τρίτο κεφάλαιο** εξετάζονται οι διαχρονικές προσπάθειες δημιουργίας ενός ολοκληρωμένου συστήματος υγείας στην Ελλάδα, από το 1833 μέχρι σήμερα, μέσα από την περιοδολογική επισκόπηση της ιστορικής εξέλιξης του συστήματος υγείας

και των μεταρρυθμιστικών πολιτικών που επιχειρήθηκαν για την αναδιοργάνωση και τον εκσυγχρονισμό του.

Στο **τέταρτο κεφάλαιο** αναλύεται ο ρόλος των εμπειρογνομόνων και η συμβολή των εκθέσεων στη χάραξη και εφαρμογή της πολιτικής υγείας και τη μεταρρύθμιση των συστημάτων υγείας, περιγράφονται χαρακτηριστικά παραδείγματα εκθέσεων που «σημάδεψαν» την πορεία των συστημάτων υγείας σε διεθνές επίπεδο και, τέλος, παρουσιάζονται και αναλύονται οι εκθέσεις εμπειρογνομόνων που «σημάδεψαν» την πολιτική υγείας στην Ελλάδα.

Στο **πέμπτο κεφάλαιο** εξετάζεται και ερευνάται, ως ειδική μελέτη περίπτωσης, η έκθεση της Οργάνωσης Υγείας της Κοινωνίας των Εθνών (1929) για την αναδιοργάνωση των ελληνικών υπηρεσιών υγείας, αναλύεται ο κανονιστικός χαρακτήρας των πορισμάτων και των προτάσεών της και διερευνάται η συμβολή της στην ανάπτυξη του υγειονομικού συστήματος της χώρας.

Στο **έκτο κεφάλαιο** παρουσιάζονται τα συμπεράσματα στα οποία καταλήγει η μελέτη, μέσα από τα οποία: (α) γίνεται εμφάνισης ο βαθμός συμβολής των εκθέσεων εμπειρογνομόνων στη διαμόρφωση της εθνικής πολιτικής υγείας, (β) αναδεικνύονται οι διαχρονικές προτεραιότητες πολιτικής που (οφείλουν να) διέπουν τη μεταρρυθμιστική πρακτική στο ελληνικό σύστημα υγείας και οι προοπτικές μετεξέλιξης αυτού, στο πλαίσιο μιας μεταρρυθμιστικής στρατηγικής που θα αξιοποιεί τα διδάγματα του παρελθόντος, εντάσσοντάς τα στις σημερινές ανάγκες και προκλήσεις για τη μεταρρύθμιση του υγειονομικού συστήματος και (γ) διαπιστώνεται ο βαθμός συστηματικότητας των εκθέσεων ως προς τη διαδικασία προετοιμασίας και σχεδιασμού υλοποίησης των πορισμάτων και προτάσεών τους.

Στο **Επίμετρο** ο ομότιμος καθηγητής Τάσος Φιλαλήθης πραγματοποιεί με κριτική προσέγγιση και εμπειρικό αναστοχασμό μια συνολική και περιεκτική αποτίμηση του μελετώμενου θέματος, επιβεβαιώνοντας τη θέση πως ο σχεδιασμός της πολιτικής υγείας

και η οργάνωση του υγειονομικού συστήματος στην Ελλάδα, στο πλαίσιο άσκησης δημόσιας πολιτικής, εξελίχθηκε με διαφορετικό ρυθμό και με διαφορετικούς στόχους, σε συνάρτηση με το κοινωνικό, πολιτικό και δημοσιονομικό πλαίσιο της εκάστοτε περιόδου. Ταυτόχρονα, αναδεικνύει τη συμβολή και το αποτύπωμα κάθε έκθεσης στο status quo της πολιτικής υγείας στη χώρα μας, υπογραμμίζοντας παράλληλα την ανάγκη οι «πολιτικοί να ακούν τους επιστήμονες» και ο σχεδιασμός των μεταρρυθμίσεων της υγείας να εδράζεται «στην αντικειμενική και βασισμένη σε τεκμηρίωση αλήθεια».

III

Αυτό το βιβλίο αποτελεί προϊόν μιας μακράς και επίπονης ερευνητικής και συγγραφικής διαδρομής, επιστέγασμα της οποίας υπήρξε το καλοκαίρι του 2023 η επιτυχής ολοκλήρωση της διδακτορικής διατριβής του υπογράφοντα υπό τον τίτλο: «Εκθέσεις εμπειρογνομώνων για την πολιτική υγείας στην Ελλάδα (1920-2000): Κοινωνικές συνθήκες και πολιτική πραγματικότητα των μεταρρυθμίσεων».

Το παρόν πόνημα προσδοκά να συμβάλει όχι μονάχα στην επισήμανση της ιστορικής αξίας των εκθέσεων εμπειρογνομώνων –και συνακόλουθα της «μνημειακής» σημασίας τους–, αλλά κυρίως στην πολύπλευρη κατανόηση του πλαισίου σχεδιασμού και εφαρμογής των υγειονομικών πολιτικών στην Ελλάδα κατά τη διάρκεια του 20^{ού} αιώνα, σε συνδυασμό με την ανάδειξη της διάρκειας του προβληματισμού σχετικά με τα μείζονα προβλήματα της πολιτικής υγείας στη χώρα μας και της σπουδαιότητας του κανονιστικού χαρακτήρα των πορισμάτων και των συμπερασμάτων των εκθέσεων για κάθε απόπειρα υγειονομικών μεταρρυθμίσεων στο μέλλον.

Το ανά χείρας βιβλίο, βεβαίως, οφείλει πολλά σε εκείνα τα πρόσωπα που όλα αυτά τα χρόνια υπήρξαν συνοδοιπόροι και συμπαραστάτες στις ερευνητικές μου ανησυχίες και αναζητήσεις, οι οποίες βρήκαν εδώ την έκφρασή τους.

Πρώτα και κύρια στον **Αναστάσιο (Τάσο) Φιλαλήθη**, ομότιμο Καθηγητή Κοινωνικής Ιατρικής και Προγραμματισμού Υγείας, ο οποίος έγραψε το Επίμετρο στο βιβλίο και ο οποίος με την υψηλή επιστημονική του κατάρτιση και εμπειρία με ενέπνευσε να διερευνήσω με μεθοδολογική συστηματικότητα και κριτική προσέγγιση το πεδίο της πολιτικής υγείας και της μεταρρύθμισης των συστημάτων υγείας, στηρίζοντας αδιάλειπτα τις ερευνητικές μου ανησυχίες και προβληματισμούς μέσα από ένα δημιουργικό περιβάλλον επιστημονικής ελευθερίας, συνεργασίας και συνεχούς καθοδήγησης. Τον ευχαριστώ από καρδιάς.

Θερμές ευχαριστίες εκφράζονται, επίσης, στον **Ξενοφώντα Κοντιάδη**, Καθηγητή Δημοσίου Δικαίου και Κοινωνικής Ασφάλειας, και στον **Κωνσταντίνο Τρομπούκη**, Αναπληρωτή Καθηγητή Ιστορίας της Ιατρικής, οι οποίοι με τις συμβουλές τους, τον ενθαρρυντικό –αλλά και κριτικό τους– λόγο μού παρείχαν σημαντική βοήθεια και υποστήριξη στην ολοκλήρωση του εν λόγω έργου.

Ιδιαιτέρως θέλω να ευχαριστήσω τον **Κυριάκο Σουλιώτη**, Καθηγητή Πολιτικής Υγείας, τόσο για τη συγγραφή του Προλόγου του βιβλίου όσο και για τις πολύτιμες επιστημονικές συμβουλές του και τη διαρκή ενθάρρυνσή του στο πρόσωπό μου σε ό,τι αφορά την εξέταση νέων ερευνητικών ζητημάτων στο πεδίο της πολιτικής υγείας.

Σε όλη αυτή την προσωπική διαδρομή, είχα επίσης την τύχη και τη χαρά να διδαχθώ πολλά από καταξιωμένους καθηγητές που καθένας ξεχωριστά μου έδωσε το επιστημονικό κίνητρο και την έμπνευση για την πορεία που ακολούθησα. Μεταξύ αυτών οι Καθηγητές **Δημήτρης Βενιέρης**, **Αντώνης Μακρυδημήτρης**

και **Γιάννης Υφαντόπουλος** καθώς επίσης και η **Δρ. Χριστίνα Οικονομοπούλου**. Τους ευχαριστώ από καρδιάς.

Φυσικά, το εν λόγω πόνημα δεν θα μπορούσε να καρποφορήσει χωρίς την ηθική στήριξη της Μαριλένας, του Αριστοτέλη και του Κωνσταντίνου, καθώς και των γονιών μου, οι οποίοι με τον τρόπο τους, μα κυρίως με την κατανόηση και την υπομονή τους, μου έδωσαν τη δυνατότητα να φέρω σε πέρας αυτήν τη συγγραφική προσπάθεια.

Τέλος, θα ήθελα να εκφράσω τις ευχαριστίες μου προς τον εκδοτικό οίκο Παπαζήση για την εμπιστοσύνη που μου έδειξε, δίνοντάς μου τη δυνατότητα να προχωρήσω στην παρούσα έκδοση.

Δρ. Γαβριήλ Α. Κουρής

Ηράκλειο Κρήτης, Νοέμβριος 2024