بسمه تعالی

بررسی نظام سلامت کشور از لحاظ انطباق آن با اصول نظام فساد گریز

مهدی رعنائی، عبدالعظیم ملایی، محمد جلال، داریوش ابوحمزه

چکیده:

در این مقاله به تحلیل سیستمی نظام سلامت کشور پرداخته می شود و ریشه مشکلات فعلی نظام سلامت، در نحوه چینش نهادها و نقش‌های این نظام دیده می شود (یعنی نحوه توزیع نقشهای قاعده‌گذاری، اجرا، نظارت و داوری میان نهادهای وزارت بهداشت، مجلس، قوه قضائیه و سازمان صنفی نظام پزشکی).

تفویض اختیارات حاکمیتی به تشکل‌های صنفی و نیز ادغام نقشهای اجرا، قاعده‌گذاری، نظارت و داوری در یک نهاد، ذاتاً فساد آور است و این مسئله در حوزه سلامت شدت و حدت بیشتری می‌یابد. بر این اساس گزارش حاضر، قدم اول اصلاح نظام سلامت را در اصلاح روابط میان اجزاء آن و قوانین مربوطه می‌داند به گونه‌ای که:

۱. فعالین بخش خصوصی امکان نفوذ و اثرگذاری در بخشها و نقشهای حاکمیتی را نداشته باشند.
۲. اختیارات حاکمیتی قوای مقننه، مجریه و قضاییه در حوزه سلامت، از تشکل صنفی نظام پزشکی باز پس گرفته شود.

این نوشته بر آن است تا بعضی قواعد مهم و اصلی در طراحی سیستم های کارا و فساد گریز اداری را نشان دهد؛ قواعدی که عدم رعایت آن در طراحی سیستم منجر به ایجاد فساد و عدم کارایی اداری می‌گردد؛ و بر عکس رعایت آن در طراحی سیستم های اداری، فساد را به طور سیستمی کاهش می دهد. در صورت به کارگیری این قواعد(که تفصیل آن در مقاله آمده است) در امر مبارزه با فساد، بسیاری از ناکارآمدی های نظامات اداری به صورت خود به خود رفع می گردد و نیاز به برخوردهای قضایی کاهش می یابد و کارایی نظامات اداری افزایش می یابد. در ادامه نیز نظام سلامت کشور در انطباق با بعضی از این اصول مورد بررسی قرار می گیرد و علت ناکارآمدی این نظام با این مغایرت ها تفسیر می گردد.

- **مقدمه**

این مقاله بر آن است تا بعضی قواعد مهم و اصلی در طراحی سیستم های کارا و فساد گریز اداری را نشان دهد؛ قواعدی که عدم رعایت آن در طراحی سیستم منجر به ایجاد فساد و عدم کارایی اداری می‌گردد؛ و بر عکس رعایت آن در طراحی سیستم های اداری، فساد را به طور سیستمی کاهش می دهد. این قواعد در ادامه ذکر می گردد. در صورت پذیرش این رویکرد در امر مبارزه با فساد، دیگر بسیاری از فسادهای موجود در نظامات اداری کشور امکان بروز ندارد و در واقع امر مبارزه با فساد به جای آن که در مبارزه با مفسدین تجلی یابد، در امر مبارزه رویه های فسادزا تجلی می یابد.

۱-اصل تفکیک قوا

یکی از دلایل تشکیل جامعه آن است که افراد گرد یکدیگر جمع شده و به رفع نیازهای متقابل یکدیگر بپردازند. شکل گیری فعالیت و بازی ای که درآن نیازهای جامعه برآورده شود نیاز به به وجود نقش هایی دارد که بعضی از مهمترین آنها به این شرح است:

۱- نقش تصدی و اجرا: این نقش در پایین ترین سطح رفع نیاز قرار دارد و مستقیماً فعالیتی را انجام می دهد که نیازهای افراد جامعه را بر آورده می سازد. از جمله مثال های تصدی و اجرا می توان ارائه خدمات در سطح بنگاه های اقتصادی را اشاره کرد.

۲- نقش قاعده گذاری: لزوم وجود این نقش آن است که هر فعالیت یا به تعبیر دیگر، بازی ای که در سطح جامعه شکل می گیرد، می بایست بر طبق قواعد و اصولی باشد. نبود این قواعد در مواردی حتی می تواند به شکل نگرفتن فعالیت های اجتماعی منجر شود. لذا ایجاد و شکل دادن این قواعد نیاز به وجود نقش قاعده گذاری دارد. قوانین و مقررات جاری مصادیقی از نقش قاعده گذاری در کشور است.

۳- نقش نظارت و داوری: نقش نظارت و داوری نقشی است که به تبع دو نقش قبلی ایجاد می شود؛ به این معنا که اگر قرار است فعالیت ها در اجتماع بر طبق قواعدی به اجرا در آید، امکان تخلف توسط مجریان نیز وجود دارد. لذا می بایست بر حسن اجرای فعالیت ها توسط مجریان نظارت شود. پس وجود نقش نظارت ضروری است. همچنین در صورت بروز تخلف توسط مجریان یا تزاحم میان مجریان و دیگر افراد جامعه، وجود نقش قضاوت و داوری نیز برای شکل گیری یک فعالیت اجتماعی ضروری خواهد بود.

پس از شناخت این نقش ها لازم است به بعضی از ملاحظات مترتب بر آن نیز توجه نماییم. از جمله ملاحظاتی که برای پیاده سازی این نقش ها باید مورد توجه قرار داد آن است که اگر بخواهیم فعالیت و بازی ای شکل بگیرد که در آن این نقش ها به خوبی وظیفه ی خود را انجام دهند و در انجام بازی فسادی صورت نگیرد، می بایست این نقش ها از یکدیگر تفکیک و مجزا باشد و در هم ادغام نشوند. ادغام این نقش ها به ویژه نقش اجرا با هر کدام از نقش های قاعده گذاری یا نظارت و داوری می تواند منجر به ایجاد فساد در انجام بازی گردد. مثال خیلی صریح از فساد ادغام نقش اجرا با دیگر نقش ها را می توان در یک بازی فوتبال مجسم کرد. فرض کنید در یک بازی فوتبال بنا بر این باشد که یکی از بازیکنان همزمان با بازی کردن، به عنوان داور، امر قضاوت در بازی را نیز به عهده گیرد. یا قرار باشد مربی یکی از تیم ها در نقش ناظر بازی نیز فعالیت کند. پر واضح است که هیچ عقل سلیمی نمی تواند بپذیرد که مجری هنگامی که در جایگاه ناظر، داور یا قاعده گذار قرار دارد و حکم می کند، می تواند خود را از منافع فردی و صنفی اش تخلیه کند و بدون سو گیری به صدور حکم بپردازد. برای این امر مثالی از یکی از فقهای بزرگ(ظاهراً علامه حلی) ذکر می کنند که در چاه خانه ی ایشان نجاست یا مرداری افتاد و ایشان می خواستند حکم فقهی آب چاه را از لحاظ طهارت و نجاست صادر نمایند. ایشان قبل از صدور حکم و در واقع در مرحله ی بررسی حکم دستور دادند چاه خانه ی ایشان پر شود و پس از آن به بررسی و صدور حکم پرداختند. پر کردن چاه

پیش از صدور حکم، شائبه ی این که ایشان در صدور حکم آب چاه منفعت یا ضرری داشته است را از بین می برد.

بگذارید بحث را با مثال عینی از آموزش و پرورش به پیش ببریم. در حال حاضر هر سه نقش «قاعده‌گذاری»، «نظارت» و «اجرا و بهره‌برداری» از آموزش و پرورش به عهده ی خود وزارت آموزش و پرورش می باشد که به نظر می‌رسد در انجام هیچ یک از آنها موفق عمل نکرده است. همان طور که گفته شد علت این امر آن است که ادغام این نقش ها موجب بروز تعارض و فساد می گردد. بگذارید مثال را عینی تر کنیم، فرض کنید مدرسه‌ای در انجام وظایف آموزشی خود دچار قصور شده است. نظارت بر فعالیت‌های این مدرسه به عهدهٔ کیست؟ واضح است که بر عهدهٔ همان وزارت آموزش و پرورشی که ادارهٔ مدرسه نیز با وی خواهد بود. به نظر شما اشکال این نوع نظارت چیست؟ آیا وجود چنین قاعده‌ای عاقلانه است؟

آیا به نظر شما صحیح است که نظارت بر فردی را بر عهده ی خود آن فرد قرار دهیم؟ آیا وجود چنین رویه‌ای قطعاً به فساد منجر نخواهد شد؟ ایراد طرح شده صرفاً به بحث نظارت محدود نمی‌شود و در سطح قاعده‌گذاری نیز مطرح است. به نظر شما این امکان وجود ندارد که ادارهٔ آموزش و پرورش به واسطهٔ آن که مسئول اجرا و پیاده‌سازی نظام آموزشی است در بحث قاعده‌گذاری به قاعده‌های حداقلی اکتفا کند و مانع حرکت رو به جلوی نظام آموزشی گردد. بسیار منطقی به نظر می‌رسد که وزارت آموزش و پرورش تا زمانی که مسئول ادارهٔ مدارس است ناظر به حفظ وضع موجود برنامه‌ریزی کند نه ناظر به آیندهٔ مطلوب (البته تفکیک نقش ها در آموزش و پرورش و حتی بخش های دیگر لزوماً به معنای خصوصی سازی نیست). اما زمانی که از ادارهٔ مدارس دست کشید، بسیار آرمان‌گرایانه و با نگاه بلندمدت برنامه‌ریزی کند. این یکی از بزرگترین طنزهای نظام اجرایی کشور است که در بسیاری بخش‌ها نظارت و قاعده‌گذاری به همان بخشی سپرده شده است که اجرا نیز بر عهدهٔ آن گذاشته شده است. به غیر از بحث آموزش و پرورش مثال‌هایی از این دست در کشور بسیار است. مثلاً می‌توان

به وزارت صنایع اشاره کرد که در عین حالی که در سازمان گسترش بنگاه‌داری می‌کند، مسئول ادارهٔ استاندارد نیز هست. یا وزارت نفت که به غیر از آن که مسئول سیاست‌گذاری در بخش نفت و انرژی است، متولی حوزه ی اجرا در شرکت نفت نیز هست.

۲- هم‌راستایی منافع فرد و سیستم

یکی دیگر از اصول طراحی سیستم های فساد گریز آن است که قاعدهٔ بازی ای طراحی شود که میان اهداف و منافع فرد و سیستم هم راستایی ایجاد کند. در ضرب‌المثل‌های قدیمی، مثلی وجود دارد که این معنا را به خوبی می‌رساند. «هیچ گربه‌ای برای رضای خدا موش نمی‌گیرد». معنای این مثل به یک تفسیر آن است که حتی اگر رضای خدا هم در گرفتن موش‌ها باشد و گربه هم این کار را انجام دهد و به خوبی هم انجام دهد، دلیلش اصلاً رضای خدا نیست، بلکه منفعت گربه از گرفتن موش، همانا لذتی است که از خوردن موش به دست می آورد. این از تدبیر خداوند است که اگر ضروری می‌دانسته که گربه به گرفتن موش‌ها اشتغال یابد، لذت خوردن موش را در ذائقهٔ وی قرار داده است تا گربه از روی غریزه به این کار اقدام کند و نه از روی اجبار حکم خداوندی. برای روشن‌تر شدن موضوع، بحث را با مثال‌هایی به پیش می‌بریم. فرض کنید شما می‌خواهید کارگری را استخدام کنید، کدام یک از روش‌های روزمزد یا کارمزد را برای این کار انتخاب می‌کنید. به نظر می‌رسد باید منافع کارگر را در هر ۲ حالت تحلیل نماییم. در حالت روزمزد، چون مزد ثابتی را برای یک روز کاری در نظر گرفته‌ایم، دیگر با کار بیشتر نه تنها منفعت کارگر بیشتر نمی‌شود، بلکه خستگی کار بیشتر تا حدودی از لذت وی می‌کاهد؛ لذا جمع منفعت و لذت، کارگر را به سمت کم کاری سوق می‌دهد. لذا در این حالت میان منافع سیستم و فرد هم راستایی وجود ندارد. حال به بررسی منافع کارگر در وضعیت کارمزد می‌پردازیم. در حالت کارمزد چون مزد ثابتی برای کارگران در نظر گرفته نشده‌است و منفعت کارگر تابع دریافت مزد بیشتر است و مزد بیشتر تابع کار بیشتر؛ لذا دیگر منفعت کارگر در کم کاری نخواهد بود. در این حالت میان

منافع فرد و سیستم هم‌راستایی لازم ایجاد شده است و کارگر به خاطر انگیزه‌های خود به کار بیشتری می‌پردازد و نه از روی اجبار و نظارت کارفرما. در واقع در این مثال با استفاده از روش پرداخت کارمزدی توانستیم سیستمی را طراحی کنیم که خودش فساد گریز است و نیازی به نظارت کارفرما یا ناظر بیرونی ندارد. قاعده‌ای براساس نظام کارمزدی در شبکهٔ آزمایشگاه‌های نانو پیاده‌سازی شده است. پس از اجرای این قاعده، آزمایشگاهی که در سال قبل در حدود ۳۰ میلیون تومان فروش خدمات داشت، در سال اجرای این قاعده فروشش به حدود ۴۰۰ میلیون تومان بالغ شده بود. ذکر است این نکته نیز لازم است که عمده ی تأکیدی که بر اجرای اصل ۴۴ وجود دارد ریشه در همین قاعده دارد. چرا که اعتقاد بر این است که در سیستم‌های دولتی به علت عدم هم راستایی منافع فرد و سیستم، همیشه فساد و عدم کارایی وجود دارد. ولی در بخش خصوصی چون منافع فرد و سیستم بر هم منطبق است، احتمال فساد و عدم کارایی بسیار پایین خواهد بود. اما این حرف لزوماً صحیح نیست و این امکان وجود دارد که در سیستم های دولتی نیز نظاماتی پیاده سازی شود که منافع فرد و سیستم را هم راستا نماید.

۳- جرایم بازدارنده

یکی از اصول طراحی سیستم فساد گریز وجود جرایم بازدارنده است. به این معنا که می بایست هزینه ی انجام تخلف چنان بالا باشد که حتی اگر امکان بسیار کمی برای کشف تخلف وجود داشته باشد باز هم عامل فعال در سیستم به واسطه ی وجود جرایم بسیار سنگین، انگیزه ای برای انجام تخلف نداشته باشد. بگذارید بحث را با مثالی به پیش بریم. فرض کنید قصد داریم راه حلی پیشنهاد کنیم که مردم به میوه‌ی درختان باغ دست‌برد نزنند، دو پیشنهاد می‌توان ارائه کرد:

۱- استخدام نگهبان برای محافظت از باغ.

۲- تله‌گذاری در باغ (نصب تله ها به گونه‌ای است که محل آنها قابل تشخیص نیست و تله ها بسیار خطرناک هستند) و نصب تابلوی هشدار در جلوی درب باغ.

پیشنهاد اول تا حدی کارایی دارد اما اگر چند نفر با هم به باغ بیایند کاملاً متصور است که به راحتی بتوانند میوه‌های باغ را بدزدند. به نظر شما با عملی شدن پیشنهاد دوم می‌توان متصور بود که کسی این ریسک را بپذیرد و به میوه‌های باغ دست‌برد بزند؟ چرا پیشنهاد دوم، برای محافظت از میوه‌های باغ کارایی بیشتری دارد؟

می‌دانیم زمانی تخلف رخ می‌دهد که افراد احساس کنند منافع تخلف بیشتر از هزینه‌های آن است. حال اگر ما بتوانیم این احساس را معکوس کنیم و سازوکاری را طراحی کنیم که هزینه تخلف بسیار بیشتر از منافع آن باشد، تقریباً می‌توان مطمئن شد که دیگر تخلفی رخ نخواهد داد. این نکته در واقع فلسفه‌ی جریمه‌های سنگین تخلفات رانندگی در سراسر دنیا نیز می‌باشد.

چندی قبل یکی از نمایندگان مجلس اصرار داشت که جریمه‌های رانندگی افزایش نیابد. دلیل او این بود که مردم قدرت پرداخت این جریمه‌های سنگین را ندارند و واقعاً هم همین‌طور بود؛ یعنی طبق آمار، اکثر مردم واقعاً قدرت پرداخت چنین جریمه‌های سنگینی را نداشتند. اما نکته اینجاست که جریمه‌ی سنگین وضع نمی‌شود تا مردم آن را بپردازند و دولت از این طریق کسب درآمد کند، بلکه جریمه‌ی سنگین وضع می‌شود تا هزینه‌های تخلف بسیار بیشتر از منفعت تخلف در رانندگی شود و اصلاً تخلف کردن به ذهن رانندگان خطور نکند تا مجبور به پرداخت جریمه شوند. این نکته‌ای است که آن نماینده‌ی مجلس توجهی به آن نداشت. اگر بخواهد جریمه بازدارنده باشد می بایست میزان آن به گونه ای باشد که میزان عددی "سود متخلف ضرب در تعداد دفعات ارتکاب تخلف" کمتر از میزان عددی "جریمه ضرب در امکان به دام افتادن متخلف" باشد.

۳-تمرکزاختیار، تمرکز مسئولیت، همراهی و تناسب اختیار و مسئولیت

در سیستم فساد گریز مابه‌ازای هر نقش مشخص و معینی در سیستم، تنها باید یک فرد یا جزء سیستم مسئول و پاسخگو باشد و نه چند جزء. در مورد اختیارات نیز این اصل صادق است و می بایست اختیارات مربوط به انجام یک نقش خاص در یک فرد یا جزء متمرکز باشد تا کارها با سهولت بیشتری انجام پذیرد. علاوه بر دو اصل فوق در یک سیستم فساد گریز و بهره ور می بایست اختیار و مسئولیت در یک فرد متمرکز باشد و اختیارات داده شده برای انجام آن مسئولیت کفایت نماید و نه مسئولیت فرد بیشتر از اختیاراتش باشد و نه اختیارات فرد بیشتر از مسئولیت وی. از جمله ناکارآمدی های موجود در نظام اداری کشور آن است که در یک امر خاص

چندین نهاد مسئول هستند و می بایست نظر دهند. از جمله مصادیق این این امر می توان به دریای خزر اشاره کرد که در گزارشی ذکر شده بود که از جمله علل مشکلات موجود در این دریا آن است که چندین نهاد مختلف متولی امور مربوط به این دریا هستند.

۴- شفافیت

بحث دیگر در باب فسادگریز بودن یک سیستم وجود شفافیت در نحوه کارکرد آن سیستم است. بحث در این بخش به چهار زیر بخش تقسیم می‌شود: استاندارد، ارزیابی ، پاسخگویی و پیش بینی پذیر بودن و حافظه دار بودن یک سیستم.

۴-۱- استاندارد

بدون شک یکی از ابزارهای اصلی شفافیت، وضع استاندارد است. تدوین دقیق استانداردها شرایط را به سمت اطلاعات کامل سوق داده و در نتیجه این شرایط فساد سیستم کاهش کارایی سیستم افزایش می یابد. همچنین به منظور ایجاد امکان مقایسه بین خدمات و خروجی های سیستم، می توان از ابزار استاندارد استفاده نمود.

دو نوع نگاه به استاندارد وجود دارد. در وضعی فعلی ما نگاه صفر و یکی به استاندارد وجود دارد. در صورتی که یکی از رسالت های اصلی استاندارد می تواند شفافیت باشد. در واقع این نگاه به استاندارد در پی آن است که سطوح خروجی سیستم را درجه بندی و تفکیک کند و برای مخاطب سیستم شفافیت در روبه رویی با سیستم را ایجاد نماید. برای مثال اگر نظام تأمین کالا و خدمات کشور را فرض کنیم می بینیم که امروزه در آن سطوح بیشتری از استاندارد تعریف شده است و کالاهای استاندارد نیز در رده های مختلف قرار گرفته اند[1]. در این شرایط امکان مقایسه بین کالاهای استاندارد با سهولت بیشتری امکان پذیر خواهد بود. لذا احتمال بروز خطا در انتخاب یا امکان کلاهبرداری از مشتری توسط فروشنده کاهش خواهد یافت. بنابراین با کاهش احتمال خطا در بازار، به واسطه وجود استاندارد، ریسک مبادله کاهش یافته و فساد موجود در بازار کاهش خواهد یافت.

۴-۲- ارزیابی

---

[1] به عنوان نمونه می توان به برچسب انرژی اشاره نمود.

هر سیستمی یک سری خروجی هایی دارد. برای مثال یک بیمارستان به عنوان یک سیستم خروجی اش ارائه خدمات پزشکی مختلف به بیماران می‌باشد. خروجی نظام آموزش نیروهای تربیت شده و آموزش دیده هستند و خروجی بخش کشاورزی نیز تولید محصولات کشاورزی مورد نیاز کشور است. برای شفاف بودن نحوه عملکرد سیستم‌ها نیاز به سازوکاری برای اندازه گیری میزان و کیفیت خروجی های سیستم داریم. برای مثال برای شفاف بودن فعالیت نظام سلامت کشور نیاز داریم تا با مکانیزم‌هایی به ارزیابی نحوه فعالیت بیمارستان ها بپردازیم. مشابهاً برای بخش کشاورزی لازم است تا به گونه‌ای نحوه فعالیت آن بخش ارزیابی شود تا مشخص شود که آن بخش به میزان مطلوب فعالیت و خروجی داشته و یا خیر. واضح است که در صورت نبود یک مکانیزم ارزیابی مناسب، مشخص نمی‌گردد که سیستم مورد نظر عملکرد مناسب داشته و یا خیر. نبود این مکانیزم زمینه را برای کم کاری، عدم کارایی و لذا هدر رفت منابع و در نتیجه ایجاد فساد در سیستم فراهم می‌کند.

مسلما برای ارزیابی نحوه فعالیت یک سیستم نیاز به شاخص‌هایی نیز می‌باشد تا ارزیابی بر اساس آن شاخص‌ها صورت گیرد. برای مثال برای ارزیابی نحوه عملکرد سیستم بانکی کشور می‌توان شاخص هایی در نظر گرفت. میزان اعطای تسهیلات به بخش‌های مختلف اقتصاد و میزان جذب سرمایه های خرد مردم می‌توانند مثال‌های برای این شاخص‌ها باشند. به طور مشابه میزان وزنی تولید محصولات کشاورزی، ارزش ریالی محصولات کشاورزی و درصد صادرات آن محصولات نیز می‌تواند به عنوان شاخص‌هایی برای ارزیابی فعالیت بخش کشاورزی مورد استفاده قرار گیرند.

۳-۴- پاسخگویی و پیش بینی پذیری

بدیهی است رعایت قوانین، قراردادها و حتی استانداردها بر همگان واجب است. در تدوین متون قانون و قراردادها، اشاره به وظایف نهادها و طرفین قرارداد می شود، لکن در پاره ای موارد اشاره ای نمی شود که اگر یک طرف قرارداد(در اینجا سیستم مفروض) وظایف خود را انجام نداد، چه جریمه ای در انتظار او خواهد بود؟ به عنوان مثال ممکن است در قانون آمده باشد که دولت موظف است حداکثر طی ۱۵ روز نسبت به ارائه مجوز اقدام نماید، اما اشاره ای نمی شود که اگر دولت این کار را نکرد، چه عقوبتی برای وی در بر خواهد داشت و چه خسارتی به فرد متضرر داده خواهد شد. این شرایط که در آن سیستم نتیجه یا عقوبت عدم انجام تعهدات خود را

بداند و مخاطب سیستم نیز بداند در صورت عدم انجام تعهدات چه وجه تخلف و غرامتی از جانب سیستم برای وی در نظر گرفته می شود پیش بینی پذیری نامیده می شود.

لازم به ذکر است که پیش بینی پذیری به تنهایی کافی نیست. بلکه لازم است تا نیروهایی سیستم را به انجام تعهدات خود وادار کند. این امر پاسخگویی و به عبارت دیگر الزام اجرا نامیده می شود. در واقع سیستمی که در آن هر کس بداند در صورت عدم انجام برخی وظایف چه عواقبی در انتظار اوست و بداند که یک قوه قاهره او را مجبور به تمکین در برابر آن عقوبت می کند، یک سیستم پیش بینی پذیر و پاسخگو(برای مخاطب سیستم) است و در چنین سیستمی احتمال بروز فساد کمتر خواهد بود.

۴-۴- حافظه دار بودن سیستم

بحث دیگری که در باب شفاف بودن عملکرد یک سیستم بسیار حیاتی است بحث حافظه دار بودن سیستم است. بدین معنی که فعالیت همه اجزاء سیستم در جایی ثبت شود و در حافظه سیستم باقی بماند. برای تبیین بهتر این نکته مثالی می‌زنیم. فرض کنید در سیستم بانکی کشور مکانیزمی در نظر گرفته نشده باشد که افرادی که از بانک‌ها تسهیلات دریافت می‌کنند به موقع اقدام به بازپرداخت تسهیلات می‌کنند یا خیر. در این صورت بسیاری از افرادی که وام های دریافتی را پرداخت نکرده و یا دیرتر از موعد پرداخت کرده اند به راحتی می‌توانند از سیستم بانکی تسهیلات دریافت کرده و باز هم به سیستم بانکی ضرر وارد کنند. نبود مکانیزمی که تخلفات این‌چنینی افراد را ثبت کند حتی موجب می‌شود که افراد خوش‌حساب نیز به سمت بدحساب بودن سوق داده شده و انگیزه انجام فساد در آن‌ها افزایش پیدا کند. مثال جالبی در این زمینه وجود حافظه در نظام خلقت است. افراد در نظام هستی تمامی اعمالشان ثبت شده و همه می‌دانند روزی همه اعمالشان هویدا می‌شود. وجود چنین مکانیزمی بازدارندگی قابل توجهی را در ارتکاب فساد در بسیاری از انسان‌ها ایجاد می کند. این بازدارندگی ناشی از این امر است که انسان می داند که حافظه ی بسیار قوی ای در نظام هستی وجود دارد که تمام اعمال انسان حتی کوچکترین اعمال بد و خوب را ثبت می نماید.

۵-قاعده به جای اقتضا

در سیستمی که اقتضائات جای قواعد و اصول ثابت و پایدار را بگیرد اجزای سیستم نمی توانند به درستی و با اطمینان، تصمیم گیری و برنامه ریزی کنند و این امر منجر به ایجاد فساد و ناکارآمدی در سیستم می شود. اگر

اقتضائات به جای روال ها و قواعد بر سیستمی حاکم شود آن سیستم قطعاً به سمت هرج و مرج پیش خواهد رفت و این یعنی ایجاد زمینه برای بروز انواع فسادهای سیستمی. در بسیاری از موارد می توان با کاهش دخالت انسانی در سیستم زمینه ی بروز فساد را از بین برد؛ چرا که این انسان است که می تواند به صورت اقتضائی تصمیم گیری کند و در مقابل دو موضوع کاملاً یکسان دو برخورد کاملاً متفاوت داشته باشد. در سیستم فساد گریز و کارا رویه های و قواعد باثبات جایگزین رفتارهای اقتضائی و برخوردهای موردی انسانی می شود و مخاطبان سیستم در برخورد با آن دچار دچار تشتت نمی گردند. از جمله مهمترین روش هایی که می تواند حصول این امر را تسهیل کند کاهش دخالت های انسانی و استفاده ی وسیع از فناوری اطلاعات در انجام فرایندهای اداری می باشد. این امر ضمن افزایش سرعت ارائه خدمات اداری در کشور به طور چشمگیری فساد نظام اداری را کاهش می دهد.

۶- هماهنگی بین اجزای سیستم

اجزای یک سیستم نه تنها باید برای کل سیستم مطلوب و مفید باشند بلکه در تعامل با یکدیگر نیز باید هماهنگی کامل داشته باشند. برای مثال اگر در ساخت یک خودرو بهترین قطعات و اجزا انتخاب شود ولی این اجزاء به درستی با هم مرتبط نشوند کارایی سیستم به شدت کاهش خواهد یافت؛ حتی بسیار محتمل است که این عدم هماهنگی به تک تک اجزا و به کل سیستم آسیب وارد نماید. به عنوان مثال می توان به عدم هماهنگی بین وزارت امورخارجه و وزارت نفت و یا وزارت صنایع را در برخی از مسائل بین المللی نام برد؛ بارها پیش آمده است که یک کشور خارجی یک اقدام دیپلماتیک علیه نظام جمهوری اسلامی انجام داده است و وزارت امورخارجه با آن کشور درگیر شده و سطح روابط دیپلماتیک را کاهش داده است ولی در همان زمان پروژهای بسیار سودآور نفتی و یا صنعتی با همان کشور از سوی وزارت خانه های نفت و یا صنایع منعقد گشته است. مشاهده می کنیم که هر جز در تلاش است کارش را درست انجام دهد ولی به دلیل عدم هماهنگی بین آنها به کل سیستم ضربه وارد شده است.

- نظام سلامت

علیرغم پیشرفت‌های گسترده‌ای که طی سالیان اخیر در دانش پزشکی کشور وجود داشته، نظام سلامت کشور از معضلات ساختاری رنج می‌برد که تداوم آنها تهدیدکننده امنیت ملی است. به دلیل تماس مستقیم

مردم با حوزه بهداشت و درمان، مشکلات نظام سلامت (از قبیل کیفیت پایین و قیمت بالای خدمات پزشکی، پوشش بیمه‌ای نامناسب، عدم احقاق حقوق بیماران آسیب‌دیده از قصورات پزشکی و...)، منجر به عدم رضایت عمومی و تلقی عدم کارایی نظام اسلامی در بخش سلامت شده است. گزارش حاضر نشان می‌دهد، ریشه مشکلات نظام سلامت در ساختارهای معیوب و چینش نادرست نهادهای این نظام می‌باشد. این چینش نادرست با اصول فوق الذکر در مورد نظام فساد گریز و کارا قابل تفسیر است. از جمله مهترین مواردی که باید در امر چینش نادرست نظام سلامت به آن پرداخت واگذاری نقش های حاکمیتی به نهادهای ذینفع است. نقش‌های قاعده‌گذاری، نظارت عالی و داوری نقش های حاکمیتی هستند و باید تماماً در اختیار دستگاههای حاکمیتی قرار داشته باشند. بخش خصوصی، به دلیل در نظر گرفتن منافع فردی و صنفی، تنها باید بتواند نقش‌های اجرا و سطوح ابتدایی نظارت را عهده‌دار گردد. ورود بخش خصوصی به نقشهای حاکمیتی، تأمین منافع کل جامعه را به خطر می‌اندازد. در ادامه به تفصیل به این مطلب خواهیم پرداخت.

- **مقایسه ساختار فعلی نظام سلامت با ساختار مطلوب**

در تطبیق اصول نظام فساد گریز با ساختار فعلی نظام سلامت، سه نقیصه اصلی قابل مشاهده است:

۱. بخش قابل توجهی از اختیارات دستگاههای حاکمیتی حوزه سلامت (وزارت بهداشت و قوه قضائیه) از آنها سلب گردیده و عملاً نقش‌های قاعده‌گذاری، نظارت و داوری از دستگاه‌های حاکمیتی گرفته شده است.[۲]
۲. بخشی از نقش‌ها و اختیارات حاکمیتی، یا صراحتاً بر اساس قانون به ذی‌نفعان بخش خصوصی (مثلاً سازمان نظام پزشکی) سپرده شده است؛ و یا در مواردی به دلیل خلاءهای قانونی، ذی نفعان بخش خصوصی در این حوزه‌ها اعمال نظر گسترده می‌کنند.
۳. بسیاری از افراد فعال در نقش‌های حاکمیتی حوزه سلامت، در بخش خصوصی نیز فعالیت دارند.

در ادامه دخالت سه گروه ذی‌نفعان بخش خصوصی، شامل «سهامداران بخش خصوصی»، «نمایندگان صنف پزشکان در سازمان نظام پزشکی» و «پزشکان شاغل در بخش غیر دولتی»، در نقش‌های حاکمیتی (مجلس، وزارت بهداشت و دستگاه قضا) به تفکیک مورد بررسی قرار می‌گیرد.

---

[۲] نامه دکتر لنکرانی، وزیر سابق بهداشت، درمان و آموزش پزشکی به رئیس جمهور مورخ ۲۴/۰۴/۸۵ (در زمان تصدی وزارت)

- **نفوذ ذی‌نفعان بخش خصوصی در حوزه‌های تحت نظر وزارت بهداشت**

۱- حضور ذی‌نفعان بخش خصوصی در پست‌های کلیدی وزارتخانه

این امر می‌تواند شائبه‌ی صنف‌گرایی و «تأمین منافع بخش خصوصی با استفاده از قدرت حاکمیت» را به ذهن متبادر سازد. یکی از تبعات نفوذ ذی‌نفعان بخش خصوصی در وزارت بهداشت آنست که مصوبه نظام ارجاع و پزشک خانواده پس از گذشت ۶ سال هنوز اجرایی نشده و رویکرد «درمان‌محوری» به جای «بهداشت محوری و پیش‌گیری محوری» در وزارت بهداشت حاکم است. دلیل این امر نیز تعارض طرح پزشک خانواده با منافع قسمتی از بخش خصوصی درمان به ویژه پزشکان متخصص است چرا که پس از اجرای این طرح محوریت درمان از پزشکان متخصص به پزشکان عمومی منتقل می گردد.

۲- حضور پزشکان بخش خصوصی در کادر مدیریتی و درمانی بیمارستان‌های دولتی

عدم تفکیک میان کادر درمانی مراکز دولتی و خصوصی نیز فسادهای زیادی را در پی دارد:

۱. جراحی‌های پر خطر عمدتاً با به خطر افتادن اعتبار بخش دولتی در این بخش انجام می‌شود در حالی که بخش خصوصی به انجام این عمل‌ها مبادرت نمی‌نماید. پس از مدتی که ریسک‌های این عمل‌ها کاهش یافت و پزشکان به ابعاد آن واقف شدند، دیگر این عمل‌ها را در بخش دولتی انجام نمی‌دهند و بیماران خود را به بخش خصوصی ارجاع می‌دهند.
۲. مواردی وجود دارد که یکی از سهامداران بیمارستان‌های خصوصی در جایگاه مدیر یک بیمارستان دولتی مشغول به کار است. یک ذینفع بخش خصوصی به تقویت رقبای خود در بخش دولتی مبادرت نمی‌ورزد و لذا انگیزه‌ای برای ارتقاء کیفیت خدمات بیمارستان‌های دولتی وجود ندارد. در نتیجه بیمارستان‌های دولتی به مراکز انتقال بیمار به بخش خصوصی تبدیل شده‌اند و علیرغم وجود صف‌های طویل در بخش دولتی، این بیمارستان‌ها زیر ظرفیت خود به ارائه‌ی خدمات می‌پردازند.

۳-نفوذ ذی‌نفعان بخش خصوصی در مجلس و حوزه‌ی قانون‌گذاری

از دیگر مشکلات ساختاری نظام سلامت کشور، حضور منتخبین سازمان نظام پزشکی و نمایندگان صنف پزشکان در مجلس و اثرگذاری گسترده آنها بر قواعد حوزه سلامت است. مثال روشن این مطلب، ریاست دکتر صدر بر سازمان نظام پزشکی و عضویت همزمان ایشان در کمیسیون بهداشت مجلس بود. در مواردی که میان منافع صنف و منافع جامعه تزاحمات و تعارضاتی پیش آید، طبیعی است که نماینده منتخب صنف پزشکان، بر اساس منافع صنفی تصمیم‌گیری می‌کنند. برخی از موارد واضح صنف‌گرایی پزشکان در مجلس عبارتند از:

۱. قانون سازمان نظام پزشکی در سال ۱۳۸۳ در مجلس به تصویب رسید که به موجب آن بسیاری از اختیارات حاکمیتی وزارت بهداشت و قوه قضائیه به سازمان نظام پزشکی واگذار شد.
۲. در صورتی که وزارت بهداشت همگرایی لازم را با منافع سازمان نظام پزشکی نداشته باشد، تحت عنوان سؤال و استیضاح و حتی به طور غیر صریح از جانب مجلس تحت فشار قرار می‌گیرد.

۴- اعمال نفوذ ذینفعان بخش خصوصی در حوزه‌ی داوری و نظارت

یکی از اصول اولیه داوری اصل بی‌طرفی است. این اصل به وضوح در نظام درمان کشور نقض شده است. بر اساس قانون سازمان نظام پزشکی مصوب ۱۳۸۳، این وظیفه‌ی حاکمیتی به صنف پزشکان سپرده شده است. البته در توجیه این امر گفته می‌شود که حوزه‌ی پزشکی نیاز به دادگاه‌های تخصصی دارد. اما پر واضح است که میان دادگاه تخصصی و دادگاه صنفی تفاوت بسیار وجود دارد و دادگاه تخصصی می‌تواند منفک از صنف و ذیل قوه قضاییه تشکیل گردد. در ذیل برخی از مواردی که اعمال نفوذ بخش خصوصی در حوزه داوری به موجب قانون نظام پزشکی به رسمیت شناخته شده است ذکر می گردد:

۱. بر اساس این قانون در سازمان نظام پزشکی هم دادگاه بدوی و هم دادگاه عالی وجود دارد. بنابراین شکایت از پزشک، به صنف پزشکان ارجاع می‌شود و در صورت وجود شکایت نسبت به رأی دادگاه اولیه، دادگاه تجدید نظر نیز ذیل نظام پزشکی تشکیل می‌گردد.
۲. تفویض اختیارات قضاوت به این نهاد صنفی تا آنجا پیش رفته است که حتی مراجع قضائی و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی نیز در صورت کشف تخلف پزشکی، می بایست در دادسراهای

انتظامی وابسته به سازمان نظام پزشکی اقامه ی دعوی کنند[3]. از آنجا که مطابق قانون، دادسرای انتظامی مشروعیت خود را از رأی صنف پزشکان به دست می آورد[4]، لذا بر اساس این ماده از قانون، سازمان صنفی نظام پزشکی، به طور رسمی در جایگاه نهادهای حاکمیتی قضاوت قرار گرفته است و نهاد حاکمیتیِ قضا و همچنین وزارت بهداشت در ذیل نهاد صنفی تعریف شده اند.

نظارت بر بخش سلامت نیز وضعی نابسامان دارد که دلایل متعددی می‌توان برای آن برشمرد:

۱. اختیار کافی برای برخورد با مختلفین حوزه‌ی درمان به وزارت بهداشت سپرده نشده است و در عین حال بخشی از این اختیارات در حوزه‌ی برخوردهای قضایی به سازمان نظام پزشکی سپرده شده است.

۲. نظارت بر بخش درمان به دانشگاه‌های علوم پزشکی سپرده شده است. این در حالی است که اولاً وظیفه‌ی اصلی این دانشگاه‌ها امور آموزشی و پژوهشی است و انگیزه‌ای برای امور نظارتی ندارند؛ ثانیاً سپردن امور نظارتی به نهادی که خود مجری درمان است، صحیح نیست؛ ثالثاً حضور ذی‌نفعان و سهامداران بخش خصوصی در کادر دانشگاه‌های علوم پزشکی، بر ابعاد این فساد ساختاری می‌افزاید، چرا که تشدید نظارت بر بخشهای درمانی خصوصی و حتی دولتی، منافع آنها را به خطر می‌اندازد.

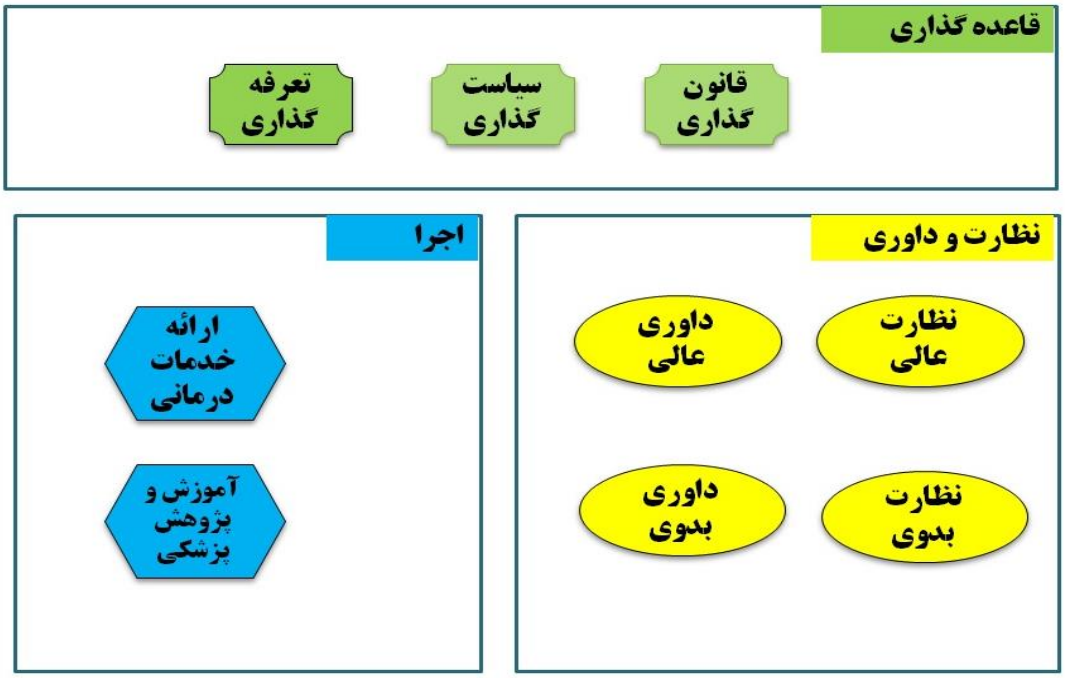
- ریشه مشکل

بر اساس توضیحات فوق، ریشه‌ی مشکلات حوزه سلامت کشور به نحوه چینش نهادها و نقشهای این حوزه بر می‌گردد. در سه شکلی که در ادامه آمده، نقشهای ضروری برای نظام سلامت کشور و چگونگی توزیع نقشها میان دستگاههای حاکمیتی، خصوصی و صنفی، در حالت موجود و مطلوب ارائه شده است.

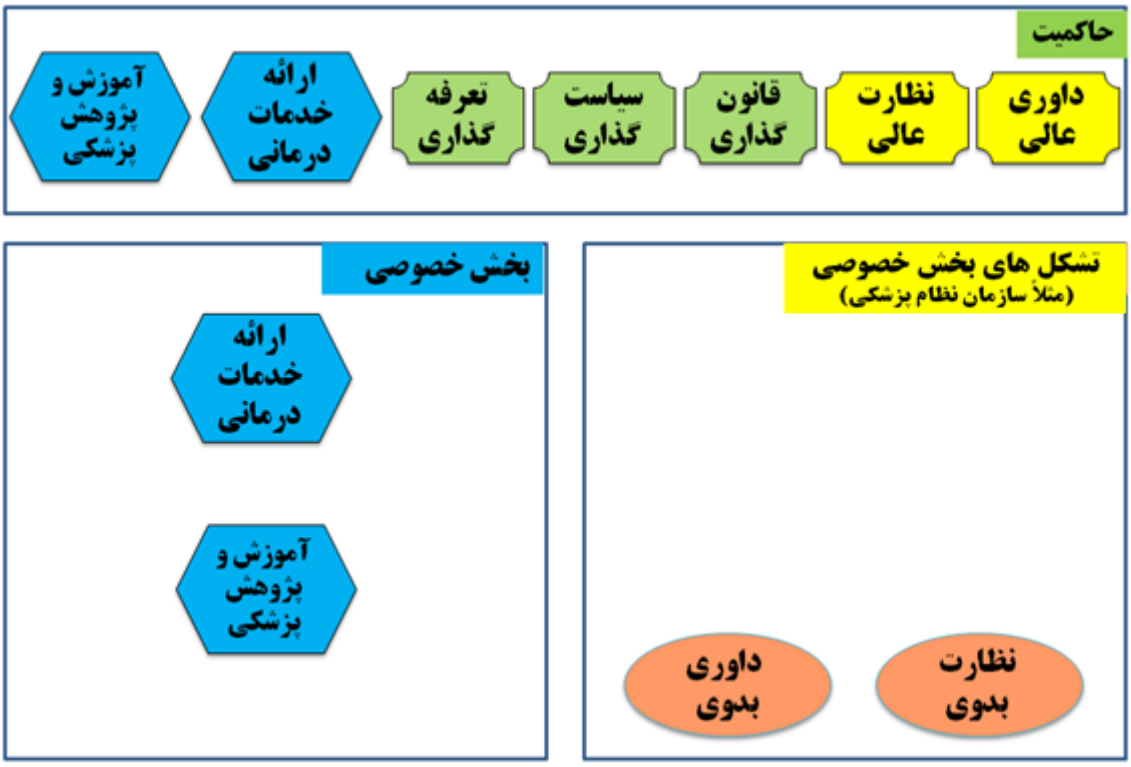
---

[3] قانون سازمان نظام پزشکی ج.ا. ایران - ماده ۳۰ - بند ب و د

[4] قانون سازمان نظام پزشکی ج.ا. ایران - ماده ۲۹

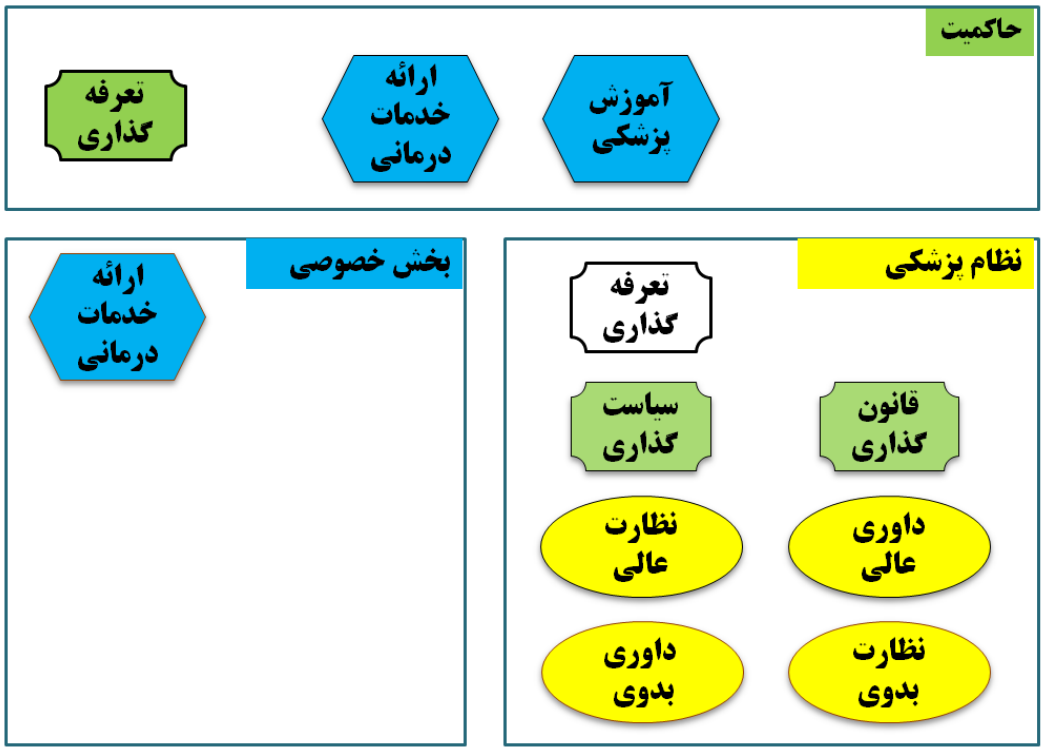


شکل ۱ : نقشهای ضروری برای نظام سلامت کشور



شکل ۲ : وضعیت مطلوب توزیع نقشها میان دستگاههای حاکمیتی، خصوصی و صنفی

شکل ۳ وضع فعلی توزیع نقش ها را در نظام سلامت نشان می دهد. در این شکل حضور سازمان نظام پزشکی در لایه قانون گذاری و سیاست گذاری، به دلیل حضور همزمان اشخاص حقیقی در نظام پزشکی و نهادهای حاکمیتی است.



شکل ۳ : وضع فعلی توزیع نقشها در نظام سلامت کشور

با بررسی این سه شکل مشخص می‌شود که نقش‌ها و اختیارات نهادهای دخیل در نظام سلامت به گونه‌ای جابجا شده که نقش‌های حاکمیتی در اختیار نهادهای صنفی قرار گرفته است. طبیعی است که نهادهای صنفی، به دلیل داشتن منافع، نمی‌توانند بر اساس اصل بی‌طرفی به حداکثر کردن منافع کل جامعه بپردازند.

- سایر مشکلات نظام سلامت که ریشه در ساختار معیوب مذکور دارند

نظام بهداشت و درمان کشور غیر از مشکلات ساختاری، مشکلات عدیده دیگری نیز دارد که لازم است به آنها اشاره شود. بسیاری از این مشکلات، ریشه در ساختار معیوب نظام سلامت دارند (عدم تفکیک نقش‌ها و بخشهای خصوصی و حاکمیتی در این حوزه) در ادامه به برخی از این مشکلات اشاره می‌شود.

- عدم شکل گیری نظام ارجاع و پزشک خانواده
- تعرفه‌های بالای خدمات درمانی و تفاوت زیاد میان تعرفه‌های بخش خصوصی و بخش دولتی
- غلبه ی مباحث درمانی بر مباحث بهداشتی در گفتمان کلی وزارت بهداشت
- نبود بیمه پایه سلامت و عدم نقش آفرینی درست بیمه ها در کنترل، نظارت و وکاهش هزینه های درمانی
- نبود ساز و کار مناسب جهت نظارت قابل قبول بر عملکرد پزشکان و مراکز درمانی
- نبود قانونی جامع و ساز و کار مناسب برای حمایت از حقوق بیماران
- نبود استاندارد، رتبه بندی و نظارت لازم بر خدمات ارائه شده توسط پزشکان و مراکز درمانی

- رئوس پیشنهادات در جهت اصلاح نظام سلامت کشور به این شرح است:

۱. منع قانونی فعالیت مدیران و اعضای فعال در سازمان نظام پزشکی و سهامداران بخش خصوصی در مناصب حاکمیتی اعم از مجلس شورای اسلامی، وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی و قوه قضائیه و پزشکی قانونی.

۲. منع قانونی اشتغال پزشکان در دو بخش دولتی و خصوصی به طور هم‌زمان.

۳. اصلاح ساختار وزارت بهداشت در جهت تقویت امر نظارت بر مراکز درمانی اعم از خصوصی و دولتی.

٤. ایجاد قوانین و نهادهای قدرتمند جهت حمایت از حقوق بیماران.

٥. ایجاد دادگاه های تخصصی عادلانه، مستقل از سازمان نظام پزشکی و تحت نظر قوه قضائیه.

بخشی از این اصلاحات ساختاری و قانونی در قانون برنامه پنجم توسعه در سال گذشته به تصویب رسید که حرکت بسیار مبارکی بود. با این وجود در حال حاضر وزارت بهداشت متولی تدوین آیین‌نامه‌های مربوط به این قوانین است و به دلیل نفوذ ذی‌نفعان بخش خصوصی در آن وزارتخانه، روح حاکم بر آیین‌نامه‌های تدوین شده، سنخیتی با روح قوانین مربوطه ندارد. در این راستا، پیشنهاد می‌گردد کمیته متولی پی‌گیری مسئله سلامت، نظارت دقیقی بر آیین‌نامه‌های تدوین شده داشته باشد تا قوانینی که با زحمت فراوان به تصویب رسیده‌اند خنثی نشوند.