

ارزیابی میزان اجرای مواد قانونی مرتبط با حوزه سلامت در برنامه ششم توسعه

نیوشا شهیدی صادقی^۱، سمیه صدیقی^۱، محمد بختیاری علی آباد^۱، مهدی مختاری پیام^{۲*}

۱- دکتری مدیریت خدمات بهداشتی درمانی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ایران.
 ۲- دکتری سیاست‌گذاری سلامت، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ایران.

* نویسنده مسئول: پاسداران، روبروی پارک نیاوران، مرکز پژوهش‌های مجلس. شماره تماس: ۰۲۱۸۶۷۰۲۴۸۸. نامبر: ۰۲۱۸۶۷۰۲۴۸۸. mhdmktp@gmail.com

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۲/۲۲

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۱۲/۱۲

چکیده

مقدمه: پژوهش حاضر به ارزیابی میزان اجرای مواد قانونی مرتبط با حوزه سلامت در برنامه ششم توسعه پرداخت. **روش کار:** پژوهش ترکیبی متوالی در سال ۱۴۰۰ انجام شد. مرحله اول با هدف شناسایی اقدامات در ۳ گام بررسی اسناد، فرم گردآوری داده و پالایش داده‌ها با رویکرد تحلیل محتوای قراردادی انجام شد. مرحله دوم در ۳ گام احصای شاخص‌ها از طریق بررسی اسناد و فرم گردآوری داده، اولویت‌بندی از طریق پرسشنامه محقق‌ساخته و در نهایت توافق جمعی و وزن‌دهی با نشست خبرگان از طریق چارچوب بحث انجام شد. در مرحله سوم، پرسشنامه مرحله قبل توسط ۳ گروه دستگاه، خبرگان بیرونی و خبرگان ناظر تکمیل شد. **یافته‌ها:** برای ارزیابی مواد قانونی، ۱۲۲ شاخص به تفکیک بندها استفاده شد. میانگین میزان پیشرفت احکام از نظر خبرگان ناظر ۴۹ درصد، خبرگان بیرونی ۴۳ درصد و نظر دستگاه با تفاوت زیاد ۸۷ درصد بود. ۳ گروه ارزیاب در خصوص ۳۵ درصد بندها توافق داشتند. در خصوص موارد مورد اختلاف، حدود ۶۰ درصد از ۲۹ بند نظر خبرگان ناظر و خبرگان بیرونی مشابه و غالباً دستگاه به خود امتیاز بسیار بیشتری داده است. تمرکز خبرگان بیرونی بیشتر روی شاخص‌های نتیجه‌ای و پیامدی بود. حدود ۴۳ درصد شاخص‌ها، جزو شاخص‌های سند پشتیبان یا شاخص‌های کمی دارای مستندات بودند. **نتیجه‌گیری:** بررسی و ارزیابی پیشرفت برنامه‌های توسعه با عنایت به کلیات و جزئیات، می‌تواند شامل شاخص‌های بسیار جزئی تا کلان باشد که در مطالعه حاضر مورد توجه قرار گرفت. استفاده از ۳ گروه ارزیاب، استفاده از منابع مختلف برای احصای شاخص‌ها، تکیه بر مستندات رسمی از جمله سند پشتیبان و دستگاه‌های ناظر و نیز ارائه میزان پیشرفت اجرای برنامه به تفکیک بندهای مواد قانونی از نقاط قوت دیگر این پژوهش است. **واژگان کلیدی:** ارزشیابی، ارزیابی عملکرد، برنامه توسعه، بخش سلامت، برنامه ششم توسعه

مقدمه

بنابراین اثربخشی موثر برنامه‌های توسعه مستلزم هماهنگی و انسجام میان برنامه‌های بلندمدت (اسناد بالادستی)، میان‌مدت و کوتاه‌مدت خواهد بود، به نحوی که منجر به نوعی همگرایی و هم‌افزایی میان برنامه‌ها و دستیابی به اهداف توسعه‌ای شود [۲]. عامل دیگر موثر بر کارآمدی برنامه‌های توسعه، وجود امکانات، منابع و فرصت‌هاست. فراهم‌سازی آنها اعم از مالی و غیرمالی، سبب تسهیل در اجرای برنامه‌های عملیاتی، تأمین زیرساخت‌های لازم و

توسعه مفهومی کیفی است که به دلیل دو مفهوم تغییر و رشد با مفهوم کمی و عینی نیز همراه است [۱]. برنامه‌های توسعه‌ای یا برنامه‌های میان‌مدت، نقش میانجی بین برنامه‌های بلندمدت (استراتژیک) و برنامه‌های کوتاه مدت (عملیاتی) را دارند. به عبارت دیگر، تحقق برنامه استراتژیک و آرمانی، علاوه بر تدوین برنامه توسعه‌ای، نیازمند پیاده‌سازی و اجرای برنامه عملیاتی است [۲].

فعال و در نهایت اجرایی شدن برنامه‌های توسعه خواهد شد [۳].

اما نکته پر اهمیت‌تر، اطمینان از اجرای درست برنامه‌های توسعه‌ای است که مستلزم در نظر داشتن و مقایسه عملکردهای صورت گرفته با اهداف و شاخص‌های در نظر گرفته شده در برنامه‌هاست. از این حیث، پایش و ارزیابی برنامه‌ها جزء جدایی‌ناپذیر برنامه‌ها بوده که منجر به اطمینان از اجرای آن احکام خواهد شد [۱].

برنامه‌های توسعه اهداف و وظایف هر یک از بخش‌های جامعه را در هر حوزه تعیین کرده و هر سازمان دولتی تحقق بخشی از این اهداف را برعهده دارد. در ایران، پس از انقلاب اسلامی تاکنون ۶ برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به صورت ۵ ساله با همکاری دولت و مجلس تصویب و اجرا شده که با چالش‌ها و نقدهایی همراه بوده است. از جمله چالش‌های اصلی در اجرای برنامه‌های توسعه، چالش‌های مربوط به سیاست‌گذاران و مسئولان اجرا، فقدان ضمانت اجرایی قوانین و فقدان شاخص‌های ارزیابی است [۴-۶]. بنابراین پژوهش حاضر به ارزیابی میزان اجرا مواد قانونی مرتبط با حوزه سلامت در برنامه ششم توسعه پرداخت.

روش کار

پژوهش حاضر از نظر نتایج از نوع مطالعات کاربردی، از نظر فرآیند اجرا ترکیبی از نوع متوالی با هدف سه‌سوسازی داده‌ها، از نظر هدف پژوهش از نوع مطالعات اکتشافی، از نظر منطق استدلال استقرایی بوده و به صورت مقطعی در سال ۱۴۰۰ به انجام رسید. این مطالعه در ۳ مرحله متوالی به انجام رسید که هر کدام از مراحل شامل چند گام بودند. مرحله اول با هدف شناسایی اقدامات صورت گرفته در خصوص مواد قانونی مرتبط حوزه سلامت در برنامه ششم توسعه در ۳ گام به انجام رسید. گام اول به روش تحلیل اسنادی به صورت کیفی به بررسی کلیه اسناد حاوی گزارش اقدامات احکام مرتبط با سلامت برنامه ششم تا پایان ۶ ماهه اول ۱۴۰۰ پرداخت و سپس اطلاعات مرتبط با استفاده از فرم جمع‌آوری داده استخراج شد. نمونه‌گیری در این گام از نوع هدفمند با حداکثر تنوع

بود و کلیه اسناد شناسایی شده به صورت سرشماری وارد مطالعه شدند. لازم به ذکر است از آنجایی که همه منابع دارای ارزش علمی و محتوایی یکسانی نیستند، با توجه به ۴ معیار معرفی شده توسط اسکات شامل داشتن اصالت، اعتبار، نمایا بودن و معنادار بودن گزینش منابع با کیفیت صورت گرفت [۷]. به منظور تحلیل داده‌ها از روش تحلیل محتوای قراردادی داده‌ها براساس لوندمن و گرانهیم استفاده شد [۸]. سپس در گام دوم با استفاده از فرم گردآوری داده، اقدامات صورت گرفته توسط وزارت بهداشت و نیز واحدهای تابعه آن به تفکیک مواد قانونی با استفاده از خوداظهاری جمع‌آوری شد. بدین ترتیب در ابتدا فرم مذکور به همراه راهنمای تکمیل به سازمان‌های مذکور ارائه شد و پیگیری طی ۱۰ روز صورت گرفت. در ادامه و در گام سوم این مرحله، پالایش داده‌های جمع‌آوری شده از اسناد و سازمان‌های مربوطه توسط ۳ نفر از اعضای تیم پژوهش به صورت جداگانه انجام شد و در نهایت جمع‌بندی صورت گرفت.

مرحله دوم با هدف شناسایی و وزن‌دهی شاخص‌های ارزیابی میزان اجرایی شدن مواد قانونی مرتبط با سلامت برنامه ششم توسعه به انجام رسید. بدین ترتیب در گام اول به منظور احصای تعدادی از شاخص‌های اولیه، از روش تحلیل اسنادی استفاده شد. روش اجرای این گام از نظر فرآیند بررسی مشابه روش اجرای گام اول مرحله اول بود. سپس در ادامه این گام با استفاده از فرم گردآوری داده، شاخص‌های پیشنهادی دستگاه مربوطه جمع‌آوری شد. بدین منظور، فرم مذکور به دفتر برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی وزارت بهداشت و بیمه سلامت ارائه و پیگیری به‌منظور دریافت انجام شد. پس از آن با حذف شاخص‌های تکراری، شاخص‌های احصا شده تا این مرحله در قالب پرسشنامه محقق‌ساخته برای خبرگان بیرونی ارسال شد. این پرسشنامه حاوی گزینه‌های تایید (با استفاده از طیف لیکرت ۵ گزینه‌ای)، حذف و یا اصلاح شاخص و نیز شاخص‌های پیشنهادی بود. خبرگان در این گام با استفاده از نمونه‌گیری هدفمند از نوع موارد مطلوب یا اکید براساس معیارهای فقدان تعارض منافع، تجربه بالای ۱۰ سال در حوزه برنامه‌ریزی و سلامت، زمینه تحصیلی

شامل ۱۰ نفر از مجلس شورای اسلامی و دیوان محاسبات کشور بودند. خبرگان بیرونی که در این مرحله مشارکت داشتند، شامل ۳ نفر زن و ۷ نفر مرد بودند و همگی دارای معیارهای ورود اعلام شده در روش پژوهش بودند. از جمله محدودیت‌های مطالعه حاضر، کمبود پیمایش‌های ملی و داده‌های کمی قابل استناد مرتبط مواد قانونی قابل بررسی، دسترسی محدود به آمار و مستندات وزارت بهداشت و سازمان‌های بیمه‌گر و با توجه به نحوه ارزیابی و مستندات موجود، امکان ارزیابی کمی برای تعیین میزان دسترسی به اهداف قانون برنامه ششم بسیار سخت بود که محققان برای رفع این محدودیت از روش سه‌سوسازی داده‌ها استفاده کردند. همچنین گستردگی و تعداد زیاد و بندهای قانونی مورد بررسی نیاز به چندین مصاحبه و نشست‌های تخصصی داشت تا جمع‌بندی حاصل شود.

یافته‌ها

براساس یافته‌ها مواد قانونی مرتبط با حوزه سلامت در برنامه ششم توسعه شامل ۱۰ ماده و ۴۶ بند بود. این مواد قانونی شامل ماده‌های ۶۴، ۶۵، ۷۰، ۷۲، ۷۳، ۷۴، ۷۵، ۷۶، ۷۰ و ۱۰۳ بودند. بیشترین بند مربوط به ماده ۷۴ و ۷۰ به ترتیب با ۱۴ و ۱۳ بند و کمترین مربوط به ماده‌های ۷۳، ۷۵، ۷۶ و ۱۰۳ هر کدام یک بند بود. براساس یافته‌ها ۸ سند که حاوی گزارش اقدامات انجام شده در خصوص احکام مرتبط با سلامت برنامه ششم بودند، شناسایی و بررسی شدند و سپس اطلاعات مرتبط استخراج شد. این اسناد شامل گزارش‌های عملکرد وزارت بهداشت، سازمان بیمه سلامت و گزارش‌های سازمان برنامه و بودجه کشور بود.

همچنین به منظور شناسایی شاخص‌های ارزیابی میزان اجرایی شدن احکام مرتبط با سلامت برنامه ششم توسعه در ابتدا ۳۰۴ شاخص براساس اسناد شناسایی شد. ۹ سند در این خصوص بررسی شدند که شامل قوانین برنامه، سند تفصیلی برنامه ششم، آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین برنامه، شاخص‌های منتشر شده توسط سازمان برنامه و بودجه، مرکز آمار ایران و موسسه ملی تحقیقات بودند. در ادامه و با

در حوزه سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی، انجام پژوهش در زمینه سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی سلامت به مطالعه وارد شدند و در نهایت ۱۰ نفر از خبرگان به تکمیل اطلاعات مربوطه پرداختند. گام بعدی این مرحله به منظور تایید و توافق جمعی بر روی شاخص‌ها و وزن‌دهی، به روش کیفی با استفاده از نشست خبرگان انجام شد. نمونه‌گیری در این گام نیز مطابق آنچه در گام قبلی ذکر شد انجام شد. برای جمع‌آوری داده‌ها از چارچوب بحث که شامل شاخص‌های احصا شده در گام قبلی بود استفاده شد و ۵ نفر خبره در این نشست مشارکت کردند. بنابراین شاخص‌ها به تفکیک هر یک از قوانین ارائه و به بحث و بررسی گذاشته شد. سپس به منظور وزن‌دهی شاخص‌های مذکور به تفکیک هر بند از قوانین برنامه با استفاده از فرم گردآوری داده که در جلسه توزیع شد، صورت گرفت. این فرم حاوی دو گزینه رتبه شاخص از نظر خبرگان و اهمیت نسبی شاخص براساس طیف لیکرت صفر تا ۱۰ بود. در مجموع دو نشست برگزار شد که به‌طور میانگین به مدت ۵،۵ ساعت به طول انجامید. تحلیل داده‌ها در نشست خبرگان با توجه به توافق جمعی آنها انجام شد، به این صورت که از طریق بحث پیرامون هر شاخص، توافق جمعی حاصل شد.

مرحله سوم که مرحله نهایی بود، با هدف ارزیابی میزان اجرایی شدن مواد قانونی مرتبط با سلامت برنامه ششم توسعه به انجام رسید. در این مرحله با استفاده از پرسشنامه محقق‌ساخته که از مراحل قبل به دست آمده بود و در نشست خبرگان تایید شده بود، درصد میزان اجرایی شدن مواد قانونی مرتبط سلامت در برنامه ششم به تفکیک هر یک از شاخص‌ها و نیز درصد کلی برای هر بند مواد قانونی به دست آمد. این پرسشنامه توسط ۳ گروه شامل دستگاه و واحدهای تابعه آن، خبرگان بیرونی و خبرگان ناظر تکمیل شد. نمونه‌گیری در این مرحله با استفاده از نمونه‌گیری هدفمند از نوع موارد مطلوب یا اکید مطابق آنچه در مرحله سوم ذکر شد، به انجام رسید. گروه ارزیاب «دستگاه و واحدهای تابعه آن» شامل ۱۵ نفر از دفتر برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی وزارت بهداشت، مشاور وزیر در امور برنامه‌ریزی و سازمان بیمه سلامت بودند. خبرگان ناظر

تایید خبرگان به دست آمد و وزن دهی شاخص های مذکور نیز صورت گرفت. حداکثر شاخص ها برای هر بند ۶ شاخص و حداقل یک شاخص بود.

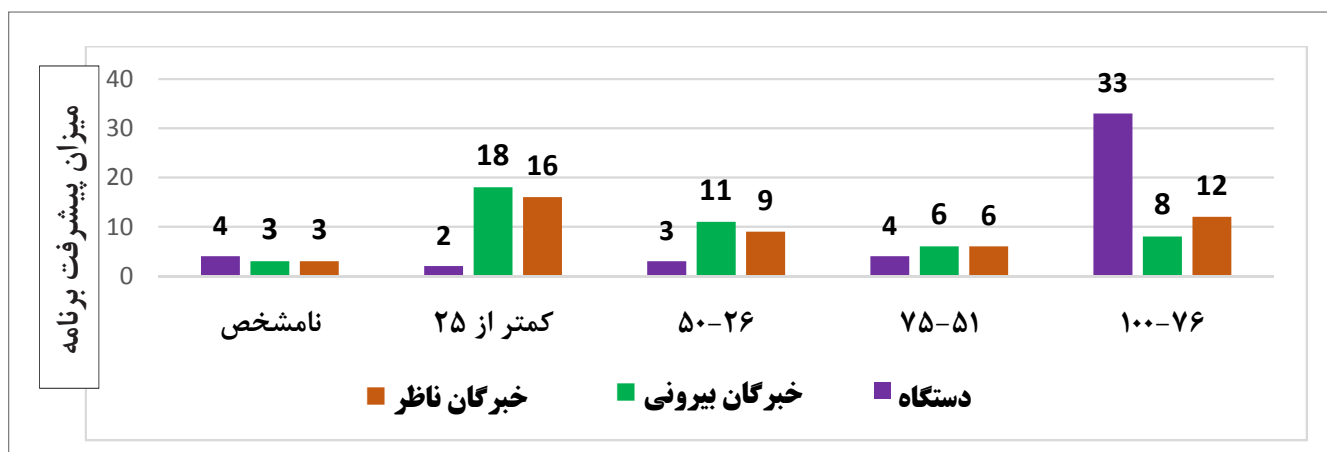
در نهایت با استفاده از شاخص های احصا شده در مرحله قبل، درصد میزان اجرایی شدن احکام مرتبط سلامت در برنامه ششم به تفکیک هریک از شاخص ها و نیز درصد کلی برای هر بند احکام به دست آمد. (جدول ۱- ۳ و نمودار ۱) به منظور مقایسه نتایج ارزیابی ۳ گروه ارزیاب، نظرات در جداول ۲ و ۳ ارائه شد. جمع بندی براساس درصد تحقق با استفاده از شاخص های هریک از بندهای مواد قانونی ارائه شد. معیار دسته بندی به دو جدول توافق و اختلاف، تفاوت یا تشابه هر ۳ گروه ارزیاب بوده است.

جمع آوری فرم گردآوری داده از وزارت بهداشت و واحدهای تابعه آن، ۷۸ شاخص براساس نظر دستگاه احصا شد. سپس با حذف شاخص های تکراری به دست آمده تا این مرحله، تعداد ۱۳۶ شاخص برای خبرگان ارسال شد. همچنین ۱۶ شاخص براساس پیشنهاد خبرگان به دست آمد.

خبرگان بیرونی که در این مرحله مشارکت داشتند، شامل ۳ نفر زن و ۷ نفر مرد بودند و همگی دارای معیارهای ورود اعلام شده در روش پژوهش بودند. شاخص ها در جلسه نشست خبرگان مورد بحث قرار گرفتند و با توافق جمعی حاصل شده، تعدادی از شاخص ها حذف، تعدادی ویرایش و تعدادی شاخص جدید اضافه شد. در نهایت تعداد ۱۲۲ شاخص نهایی به تفکیک هریک از بندهای مواد قانونی برای ارزیابی احکام مرتبط حوزه سلامت برنامه ششم توسعه با

جدول ۱- جدول مقایسه ای فراوانی و میانگین میزان پیشرفت برنامه در صدک ها و نظرات دستگاه، خبرگان بیرونی و خبرگان ناظر

میزان تحقق	خبرگان ناظر			خبرگان بیرونی			دستگاه		
	تعداد	میانگین	انحراف معیار	تعداد	میانگین	انحراف معیار	تعداد	میانگین	انحراف معیار
۷۶-۱۰۰	۱۲	۹۲	۳۳.۳	۸	۹۳	۲۸.۲	۳۳	۹۷	۱۰.۳
۵۱-۷۵	۶	۶۴	۳۰.۹	۶	۶۳	۱۶.۷	۴	۶۵	۱۴.۴
۲۶-۵۰	۹	۳۶	۳۳.۱	۱۱	۳۷	۲۳.۶	۳	۴۵	۲۱.۷
کمتر از ۲۵	۱۶	۱۷	۲۲.۸	۱۸	۱۸	۲۳.۶	۲	۸۰	۲۵.۶
نامشخص	۳	-	-	۳	-	-	۴	-	-
جمع	۴۶	۴۹	۳۳	۴۶	۴۳	۲۴	۴۶	۸۷	۲۴.۶



نمودار ۱- نمودار مقایسه ای فراوانی میزان پیشرفت برنامه در صدک ها و نظرات دستگاه، خبرگان بیرونی و خبرگان ناظر

جدول ۲- مواد و بندهای مورد اختلاف سه گروه ارزیاب

موضوع	آدرس	نظر خبرگان ناظر	نظر خبرگان بیرونی	نظر دستگاه
ایجاد واحدها و شعب آموزش عالی	ماده ۶۴/الف	۷	۴	۱۰
واگذاری مالکیت فکری، دانش فنی و تجهیزات	ماده ۶۴/خ	۴۴	۴۲	۱۰۰
یارانه غذایی دانشجویی	ماده ۶۵/ت	۴۰	۴۳	۱۰۰
افزایش سهم وقف و خیریه از تامین مالی	ماده ۶۵/ث	۱۰۰	۳۹	۱۰۰
پوشش بیمه سلامت از طریق ارزیابی وسع	ماده ۷۰/الف	۳۰	۲۱	۳۲
بسته خدمات مورد تعهد صندوق‌های بیمه	ماده ۷۰/ج	۸۵	۶۶	۱۰۰
به ایجاد وحدت رویه بین بیمه‌های درمانی صندوق‌ها و سازمان‌های بیمه‌ای	ماده ۷۰/ح	۲۶	۲۴	۱۰۰
تدوین فهرست رسمی دارویی ایران	ماده ۷۲/پ	۱۹	۲۰	۱۰۰
تعیین مقدار مجاز سموم باقی‌مانده در مواد غذایی و فرآورده‌های غذایی	ماده ۷۲/ت	۴۰	۲۴	۱۰۰
تهیه فهرست مواد غذایی و فرآورده‌های غذایی سالم و ایمن و سبد غذایی مطلوب	ماده ۷۲/ث	۴۰	۳۴	۱۰۰
استقرار سامانه پرونده الکترونیک سلامت ایرانیان	ماده ۷۴/الف	۲۶	۲۹	۸۰
ارایه خدمات بیمه سلامت یکپارچه و مبتنی بر فناوری اطلاعات	ماده ۷۴/الف	۲۰	۲۹	۱۰۰
ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل	ماده ۷۴/ب	۱۲	۲۱	۸۰
جبران خدمات ذی‌نفعان از طریق اعمال تعرفه خاص	ماده ۷۴/ب	۰	۱۹	۱۰۰
ایجاد شهرک‌های دانش سلامت	ماده ۷۴/پ	۱۱	۱۱	۳۰
نظام خدمات جامع و همگانی سلامت	ماده ۷۴/ث	۱۷	۲۳	۵۰
تعرفه‌گذاری خدمات پرستاری و تعدیل کارانه‌های پرستاری	ماده ۷۴/ث/تبصره	۲۳	۱۴	۷۰
خرید راهبردی خدمات سلامت	ماده ۷۴/ج	۱۴	۹	۱۰۰
ادغام خدمات تایید شده طب سنتی ایرانی-اسلامی در نظام سلامت	ماده ۷۴/چ	۱۴	۲۰	۱
تامین طرح نیروی انسانی مورد نیاز سازمان تامین اجتماعی	ماده ۷۴/ح	۲۶	۲۸	۱۰۰
حمایت از تولید و عرضه داروهای ژنریک، صادرات محصولات سلامت‌محور	ماده ۷۴/د	۵۹	۴۱	۱۰۰
مصون‌سازی و افزایش توان بازدارندگی	ماده ۷۴/ر	۵۰	۴۱	۱۰۰
افزایش نرخ باروری	ماده ۱۰۲/ت	۴	۱۲	-۸۰
تسهیلات سلامت ازدواج و درمان ناباروری	ماده ۱۰۲/ح	۲۵	۲۳	۸۰
حمات و توسعه بیمه سلامت در بیمه پایه و تکمیلی برای مادران	ماده ۱۰۲/د	۲۷	۱۶	۱۰۰
تامین خوابگاه‌های مناسب برای دانشجویان متاهل	ماده ۱۰۳/پ	۳۶	۲۳	۱۰۰
مالیات سیگار و محصولات دخانی	۷۳/تبصره	۲۴	۲۴	***
ممنوعیت عقد قرارداد مزاد بر تعرفه	ماده ۷۰/ت	۶۰	۵۵	۱۰۰

جدول ۳- موارد و بندهای مورد توافق سه گروه ارزیاب

موضوع	آدرس	نظر خبرگان ناظر	نظر خبرگان بیرونی	نظر دستگاه
تعیین حق بیمه پایه سلامت خانوار به عنوان سهمی از درآمد سرپرست خانوار	ماده ۷۰/ب/۱	-	-	-
حق بیمه کارکنان دستگاه‌های اجرایی معادل ۷ درصد حقوق و مزایای مستمر آنان	ماده ۷۰/ب/۲	۹۰	۹۰	۱۰۰
حق بیمه پایه سلامت خانوار (کارمندان)	ماده ۷۰/ب/۲/تبصره	۹۰	۹۰	۱۰۰
کسر حق بیمه مطابق قانون تامین اجتماعی	ماده ۷۰/ب/۳	۹۰	۹۰	۱۰۰
کسر حق بیمه مطابق قانون تامین اجتماعی	ماده ۷۰/ب/۴	۹۰	۹۰	۱۰۰
واریز سهم بیمه شده و دستگاه اجرایی حداکثر طی مدت ۳ ماه به حساب سازمان بیمه‌گر	ماده ۷۰/ب/پ	۸۰	۷۰	۸۰
رعایت تعرفه‌های مصوب	ماده ۷۰/ب/ث	-	-	-
پایگاه اطلاعات برخط بیمه‌شدگان درمان کشور	ماده ۷۰/ب/چ	۷۶	۶۵	۸۰
انتزاع سازمان بیمه سلامت از وزارت تعاون	ماده ۷۲/الف	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰
تشکیل سازمان فوریت‌های پیش‌بیمارستانی اورژانس کشور	ماده ۷۲/ب	۱۰۰	۹۵	۱۰۰
سازمان فوریت‌های پیش‌بیمارستانی اورژانس کشور	ماده ۷۲/ب/تبصره	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰
تدوین آیین‌نامه اجرایی سازمان فوریت‌های پیش‌بیمارستانی اورژانس کشور در ۶ ماه اول	ماده ۷۲/ب/تبصره ۱	۸۰	۷۰	۱۰۰
تهیه فهرست فرآورده‌ها و داروهای سنتی و گیاهی کشور	ماده ۷۲/ب/تبصره ۲	۱۰۰	۸۵	۱۰۰
انجام غربالگری و شناسایی ازدواج‌های پرخطر	ماده ۷۵	۵۸	۴۵	۶۱
تعیین شاخص‌های مرگ و میر نوزادان	ماده ۷۶	۶۱	۵۴	۶۵
تمرکز تولید در وزارت بهداشت، خرید راهبردی	ماده ۷۲/الف	-	-	-

بحث

طریق دانشگاه، باید همراه با نظارت باشد و منافع طرفین قرارداد رعایت شود [۹]. در مجموع برخلاف مضمون این ماده قانونی که بر بهبود فرآیند و ارتقای سازوکارها تأکید داشته، دستگاه بر روی اعداد بیشتر تکیه کرده است. نکته دیگر وجود این ماده قانونی در برنامه پنجم است که نتایج مطالعات حاکی از عملکرد ضعیف است و موجب شده در برنامه ششم آورده شود [۱۰].

در خصوص ماده ۶۵، موضوعات یارانه غذایی دانشجویی و وقف از جمله موارد اختلافی بود. موضوع یارانه غذا دانشجویی از ۳ قسمت اعتبار تخصیص یافته که ۱۰۰ درصد تحقق یافته، به عنوان هدف اولیه، کمک به دانشجویان کم بضاعت مالی شناسایی شده از محل اعتبارات این بند به عنوان هدف ثانویه و در نهایت اثربخشی اجرای این بند در بهبود شرایط و امکانات رفاهی دانشجویان به عنوان هدف نهایی بود. نکته‌ای که در این خصوص وجود دارد این است که ردیف بودجه مذکور در سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ تصویب و تامین شده است و دانشگاه‌ها در این بازه زمانی تقریباً دانشجویی نداشته و غالباً تعطیل بوده‌اند. در رابطه با موضوع وقف، علاوه بر تعداد پروژه‌ها ۳ موضوع قابل بحث است. اولین موضوع اقدامات تشویقی برای ترویج فرهنگ وقف و

در خصوص ماده ۶۴ با موضوع اصلی تحقق اقتصاد دانش‌بنیان و بین‌المللی‌سازی، شاخص کمی براساس سند پشتیبان و نیز مستندات دستگاه اجرایی مورد استفاده قرار گرفت. دستاوردهای مناسبی در خصوص دانشگاه‌هایی که برنامه‌های بین‌المللی‌سازی آموزش را انجام داده‌اند وجود دارد. اما بعد دیگر این ماده قانونی مشارکت با دانشگاه‌های معتبر بین‌المللی و رقابت بین دانشگاه‌هاست که بنابر خوداظهاری دستگاه مربوطه، اقدام مناسبی صورت نگرفته و به عبارت دیگر اثربخشی اقدامات در این خصوص در حاله‌ای از ابهام است. همچنین بنا به اظهار دستگاه مربوطه، به دلیل بیماری کووید-۱۹ انجام این امر با تعویق بوده است و امکان‌سنجی و نیازسنجی انجام شده است. نظارت نیز در این خصوص محدود به شاخص‌های کمی از جمله تعداد اختراعات بوده است. در زمینه میزان واگذاری مالکیت فکری و دانش فنی و تجهیزاتی نیز، دستگاه به ارائه مستندات پرداخته است. همچنین بعد دیگر این ماده قانونی تحقق درآمد دانشگاه‌های علوم پزشکی از طریق این واگذاری‌ها بود. بحث واگذاری مالکیت فکری چه از طریق دستگاه اجرایی و چه از

به منظور ارزیابی این بند قانونی، یکی از ابعاد مورد بررسی میزان رعایت بسته خدمات توسط سازمانهای بیمه گر پایه بود که با وزن بیشتر مورد استفاده قرار گرفت. در این خصوص دستگاه مستندات مناسبی ارائه کرده و امتیاز کامل را کسب کرده است. بعد دیگر این بند ابلاغ بسته خدمات مورد تعهد صندوقهای بیمه پایه سلامت در سال اول برنامه است. اقدامات دستگاه بیشتر منوط به تدوین کتب، تصویب و ابلاغ ضوابط و فرآیند اجرایی است. براساس مستندات جمع آوری شده، زمان بندی اجرای این بند رعایت نشده است. در متن حکم ذکر شده از ابتدای سال دوم در حالی که ابلاغ از مرداد ۹۸ صورت گرفته است. خبرگان بیرونی نمره کمتری نسبت به خبرگان ناظر داده اند و به علاوه خبرگان ناظر نیز نمره کمتری نسبت به دستگاه داده اند. دلیل این تفاوت به سایر معیارهای مدنظر ارزیابان بیرونی از جمله «میزان بازنگری مستمر بسته خدمات بیمه پایه» بوده است.

موضوع بعدی وحدت رویه بیمه هاست که خود مشتمل بر دو موضوع بازه زمانی (طی سال اول اجرای قانون) و نیز ایجاد وحدت رویه بین بیمه هاست. بنابراین برای ارزیابی از شاخص پیامدی «میزان افزایش عدالت بین بیمه شدگان سازمانهای بیمه گر مختلف» با وزن بیشتر و سپس «میزان تدوین و ابلاغ دستورالعملهای یکسان سازی شده» استفاده شده است. در خصوص این بند نیز ارائه دستورالعملها نسبت به اجرای مفاد حکم، بیشتر مورد توجه قرار گرفته است. اما در مجموع، از آنجاکه در متن حکم منظور از وحدت رویه مشخص نیست و به دلیل فقدان شفافیت، متن قابل تفسیر است. بنابراین خبرگان ناظر و بیرونی میزان تحقق این حکم را در سطح پایینی ارزیابی کرده اند.

ماده ۷۲ نیز در برخی موارد، مورد اختلاف ۳ گروه ارزیاب بوده که این موضوعات شامل متمرکزسازی تولید نظام سلامت، فهرست رسمی دارویی، پایش باقی مانده سموم و کودها و فهرست مواد غذایی سالم و سبذ غذایی مطلوب هستند. موضوع اول به متمرکزسازی تولید نظام سلامت در وزارت بهداشت اشاره دارد اما به طور کلی مفهوم تولید در این حکم شفاف بیان نشده است. همچنین اثربخشی فرآیند نظارتی و تبعیت ارائه کنندگان خدمات سلامت، از خط مشی و سیاستهای وزارت بهداشت از جمله سایر شاخصها بودند. اما به دلیل آنکه دستگاه مربوطه خودش نمره ای برای این بند اعلام نکرده و اقدامات اعلام

مشارکت خیران است که بنابر اقدامات دستگاه، عملکرد مناسبی در این خصوص وجود داشته است. نکته بعدی رفع موانع موجود در زمینه وقف است که همچنان مشکلات بسیاری در این زمینه وجود دارد و دستگاه مربوطه نیز اقداماتی در این خصوص ارائه نکرده است. نکته آخر به موضوع روند سرمایه گذاری بخش وقف و خیریه در حوزه آموزش عالی سلامت می پردازد. براساس نظر خبرگان بیرونی روند این سرمایه گذاری در ادوار گذشته هم در کشور خوب بوده است و ارتباطی به اقدامات در برنامه ششم ندارد.

در خصوص ماده ۷۰ موضوعات پوشش بیمه، تعرفه خدمات سلامت، نظارت بر رعایت تعرفه ها و وحدت رویه بین بیمه هاست. در خصوص پوشش بیمه، تغییر ضریب پوشش بیمه سلامت (جزء شاخص های سند پشتیبان) افزایش مناسبی داشته است. بعد دیگر آن ارزیابی وسیع است که زمان بندی در نظر گرفته شده رعایت نشده و صرفاً آیین نامه اجرایی با تاخیر حدود ۲ سال، تصویب شده است. هدف غایی بند مربوط به پوشش بیمه، مدیریت منابع سلامت از طریق نظام بیمه با تولید وزارت بهداشت بوده که در آبان ماه سال ۱۳۹۹ با مصوبه ستاد ملی مبارزه با کرونا به حالت تعلیق درآمد. به علاوه شاخص های دیگری از جمله سهم پیش پرداخت از هزینه های سلامت، سهم دولت از هزینه های سلامت و ضریب پوشش برای دهک های کم برخوردار به نسبت سال پایه مورد استفاده قرار گرفتند [۱۱]. خبرگان بیرونی میزان تحقق این بند را نسبت به خبرگان ناظر و دستگاه مربوطه ارزیابی کرده اند که از جمله دلایل تاکید خبرگان بیرونی بر شاخص های پیامدی از جمله «میزان تحقق عدالت در دسترسی به پوشش بیمه های اجتماعی» بود.

موضوع بعدی این ماده تعرفه ها بود که خود از دو قسمت شفافیت تعرفه خدمات بسته بیمه پایه سلامت با وزن بیشتر شاخص و سپس موضوع مدیریت و نظارت بر اعمال تعرفه ها تشکیل شده است. براساس خوداظهاری و گزارش دستگاه های ناظر، نظارت بسیار کمی صورت گرفته است. همچنین یکی از موضوعات قابل بحث، موضوع بیمه های تجاری با کارکرد بیمه مضاعف در کشور است. این بیمه ها خدمات تشخیصی، بهداشتی و درمانی مشمول بسته بیمه پایه سلامت را به همراه مابه التعمرفه دولتی و غیردولتی و سهم بیمار پوشش می دهند [۱۲] که متأسفانه در این زمینه نظارتی وجود ندارد.

شده مطابقتی با محتوای ماده قانونی ندارد، نظر خبرگان ناظر هم بدون نمره بود.

در خصوص بند قانونی فهرست رسمی دارویی، ابعاد مختلفی وجود دارد که نخستین آن تدوین و انتشار فهرست رسمی دارویی ایران حداکثر هر سه ماه یکبار است. بعد دیگر این حکم موضوع نظارت بر تجویز داروهای خارج از فهرست است. همچنین باید در نظر داشت که در نهایت هدف غایی این حکم اثربخشی آن در تجویز نشدن دارو، خارج از فهرست دارویی است که این شاخص با بیشترین وزن مورد استفاده قرار گرفت. تدوین و انتشار فهرست رسمی دارویی و به روزرسانی آن و تدوین استانداردهای کدینگ از جمله اقدامات ذکر شده از سوی دستگاه است. اما مطابق مستندات آخرین بازبینی فهرست دارویی مربوط به سال ۹۶ است در حالی که طبق متن قانون هر سه ماه یکبار باید تدوین و بازنگری شود. در حقیقت این حکم ۳ بخش دارد که قسمت اول آن توسط وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مشخص است اما دو بخش دیگر مشخص نیست. در خصوص بند قانونی پایش باقی مانده سموم و کودها، اولین نکته همکاری وزارت بهداشت و وزارت جهاد کشاورزی است که همواره در زمینه همکاری‌های بین بخشی چالش‌های فراوانی وجود دارد و بعضاً محقق نمی‌شود. نکته دوم میزان پوشش برنامه پایش است که این شاخص براساس سند پشتیبان و مستندات دستگاه و سازمان‌های ناظر صددرصد اجرایی شده است. بعد دیگر این بند مربوط به اهداف نهایی آن است که بر این اساس میزان اثربخشی نظارت مقدار سموم و کود شیمیایی مجاز بر کاهش عرضه مواد غیرمجاز و در نهایت میزان افزایش دسترسی مردم به محصولات سالم به‌عنوان شاخص‌های با وزن بیشتر مورد استفاده قرار گرفت. تفاوت نظر خبرگان ناظر و خبرگان بیرونی به دلیل سایر معیارهای مدنظر خبرگان بیرونی از جمله «میزان اثربخشی اقدامات انجام شده به منظور هماهنگی‌های بین بخشی به منظور صیانت از سلامت و امنیت غذایی» بوده است. همچنین از نظر خبرگان بیرونی «میزان پوشش برنامه پایش باقی مانده سموم آفت‌کش و کودهای شیمیایی در محصولات پرمصرف و پرخطر» در سطح بسیار پایینی بوده است.

بند دیگر این ماده از دو قسمت فهرست مواد غذایی سالم و سبب غذایی مطلوب تشکیل شده است. در خصوص فهرست مواد غذایی سالم از نظر خبرگان ناظر و بیرونی، عدد میزان پیشرفت

ارائه شده از سوی دستگاه معتبر نیست و قابل سنجش هم نیست. مضاف بر اینکه قید حکم برای گروه‌های سنی مختلف با قید زمانی در سال اول است که امر ارزیابی را دقیق‌تر کرده است. در مورد قسمت دوم حکم نیز بازنگری سبب غذایی از جمله اقدامات دستگاه بوده است. در حقیقت در ایران هرم غذایی برای سنین مختلف موجود است [۱۳]. نتایج مطالعات گذشته و بررسی‌ها در خصوص سبب مطلوب غذایی همسو با نتایج مطالعه حاضر بوده و نتایج تحقق این حکم در قانون برنامه پنجم توسعه نیز مثبت بوده است [۱۰]. سبدهای مطلوب غذایی در سال‌های ۱۳۷۷، ۱۳۸۸ و ۱۳۹۱ نیز تدوین شده است.

مورد اختلافی بعدی تبصره ماده ۷۳ است. این بند قانونی از جمله موارد چالشی بود که غالباً پاسخی برای سنجش میزان پیشرفت آن یافت نمی‌شود. درحقیقت تا حدود زیادی وزارت بهداشت چون اعتباری برای این موضوع دریافت نمی‌کند، خود را نیز مکلف نمی‌داند، در حالی که دبیرخانه کشوری کنترل دخانیات در معاونت بهداشت این وزارتخانه مستقر است. در هر حال به منظور ارزیابی این بند شاخص «میزان تخصیص شفاف و به موقع سهم مالیات» با بیشترین وزن مورد استفاده قرار گرفته که اعتبارات دریافتی بسیار محدود بوده است. دو شاخص بعدی براساس سند پشتیبان احصا شده‌اند و براساس مستندات روند مصرف‌کنندگان سیگار و دخانیات کاهش یافته اما میزان اعتبار تخصیص یافته برای بیماران ریوی از این محل تنها ۲ درصد بوده است. با تمام این اوصاف دستگاه عملکرد و ارزیابی عملکردی در این زمینه ارائه نکرده اما از نظر خبرگان ناظر و نیز بیرونی عملکرد این ماده قانونی ۲۴ درصد است.

ماده ۷۴ از جمله موارد بسیار اختلافی بوده که به موضوعات گسترده شامل استقرار سامانه پرونده الکترونیک سلامت، ارائه خدمات یکپارچه و مبتنی بر فناوری اطلاعات بیمه سلامت، ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، جبران خدمات ذی‌نفعان از طریق اعمال تعرفه خاص، ایجاد شهرک‌های دانش سلامت، اجرای نظام خدمات جامع و همگانی سلامت، تعرفه‌گذاری خدمات پرستاری، خرید راهبردی خدمات سلامت، ادغام طب سنتی در نظام سلامت، نیروی انسانی مورد نیاز تامین اجتماعی، حمایت از تولید و تجویز داروهای ژنریک، صادرات محصولات و ایمن‌سازی کودکان و پدافند غیرعامل پرداخته است. در خصوص نخستین بند قانونی با موضوع سامانه پرونده

بیشتر و شاخص میزان اثربخشی پرداخت‌ها در بازدارندگی با وزن کمتر استفاده شد. در این خصوص براساس اظهار دستگاه تعرفه برای جبران خدمات مشمولان تعریف نشده و وابسته به دانشگاه‌هاست. بنابراین هر دو شاخص از منظر گروه ارزیاب ناظر صفر لحاظ شد.

بند بعدی با موضوع ایجاد شهرک‌های دانش سلامت، با استفاده از ۳ شاخص میزان ایجاد سازوکار و نظارت بر هزینه-درآمد شهرک‌ها با بیشترین وزن، تعداد شهرک‌های ایجاد شده و تدوین آیین‌نامه اجرایی طی سال اول برنامه با وزن کمتر در ارزیابی مدنظر قرار گرفتند. در این خصوص از جمله اقدامات انجام شده انجام مطالعات مقدماتی و تهیه آیین‌نامه بوده که البته آیین‌نامه تصویب نشده است. نکته مورد توجه بعدی در خصوص این بند، وجود بند الف ماده ۳۴ برنامه پنجم توسعه است که عیناً با همین محتوا بوده است. در آن زمان با وجود تدوین پیش‌نویس آیین‌نامه اجرایی، میزان پیشرفت نامناسب ارزیابی شده است. مهم‌ترین چالش در اجرایی شدن آن، یافتن سرمایه‌گذاران بخش خصوصی در این عرصه بوده است [۱۰].

بند بعدی با موضوع اجرای نظام خدمات جامع و همگانی سلامت که اهمیت و گستردگی محتوای زیادی داشت و برای ارزیابی میزان اجرایی شدن از ۵ شاخص استفاده شد. شاخص‌های میزان ارائه این خدمات منطبق با اولویت‌ها و الزامات و میزان سطح‌بندی خدمات بر اساس نظام ارجاع مبتنی بر پزشک خانواده با وزن یکسان و بیشتر و همچنین شاخص‌های میزان نظارت بر ارائه خدمات مطابق راهنماهای بالینی، طرح فاقد نام تجاری و نظام دارویی، جمعیت تحت پوشش برنامه پزشک خانواده به تفکیک شهر و روستا و تعداد راهنماهای بالینی ابلاغ شده نیز مورد استفاده قرار گرفتند. نبود زیرساخت‌های لازم برای استقرار کامل نظام ارجاع و پزشک خانواده کاملاً محسوس است و عملاً در حلقه اتصال روستا به شهر، از کارایی لازم برخوردار نیست. همچنین در شهرها نیز به دلیل هزینه‌های بالای درمان، امکان استفاده از خدمات موجود نیست [۱۴].

تبصره این بند با موضوع تعرفه‌گذاری خدمات پرستاری، با استفاده از شاخص پیش‌بینی و تامین اعتبارات با وزن بیشتر و شاخص تدوین دستورالعمل اجرایی با وزن کمتر مورد استفاده قرار گرفته که هر دو جزو شاخص‌های سند پشتیبان هستند. براساس اقدامات دستگاه و گزارش سازمان‌های ناظر، تاکنون

الکترونیک سلامت، اولین و مهم‌ترین تاکید استقرار این سامانه با هدف ارائه خدمات الکترونیکی است. در این خصوص اقداماتی از سوی دستگاه‌ها و سازمان‌های ناظر اعلام شده است که ارتباط مستقیمی به این ماده قانونی ندارد. پس از آن میزان استقرار زیرساخت‌ها با وزن کمتر و دو شاخص «میزان هماهنگی‌های اثربخش بین بخشی» و «نسبت خدمات ارائه شده به صورت مکانیزه در بستر پرونده الکترونیک سلامت» با وزن یکسان و کمترین وزن برای ارزیابی این بند قانونی مورد استفاده قرار گرفتند.

بند دیگر با موضوع ارائه خدمات یکپارچه و مبتنی بر فناوری اطلاعات بیمه سلامت با استفاده از شاخص‌های «میزان سامان‌دهی خدمات مذکور حداکثر طی مدت ۶ ماه از استقرار سامانه پرونده الکترونیک»، «میزان قابل پیگیری بودن اطلاعات سلامت از بدو تولد تا مرگ»، «نسبت نسخ الکترونیک»، «نسبت رسیدگی الکترونیک به اسناد» و «نسبت استحقاق‌سنجی الکترونیک» بودند. دو شاخص اول اهمیت بیشتری در تحقق دستیابی به این ماده قانونی دارند. شاخص اول که بنیان اجرای این بند قانونی است به دلیل اینکه این حکم منوط به حکم قبلی است که آن اجرا نشده است، پس طبیعتاً اجرایی نشده است. تنها اقدامات انجام شده مربوط به شاخص‌های ایجاد و استقرار سامانه نسخه الکترونیک، رسیدگی الکترونیک اسناد و استحقاق‌سنجی الکترونیک است. به علاوه در این خصوص عیناً بند «ب» ماده ۳۵ قانون برنامه پنجم توسعه عنوان شده بوده است. براساس نتایج مطالعات، میزان پیشرفت این بند نامطلوب ارزیابی شد [۱۰].

بند بعدی با موضوع ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل شامل دو بعد اثربخشی اقدامات در بازدارندگی با وزن بیشتر و تدوین دستورالعمل با وزن کمتر است. از جمله اقدامات در این زمینه بخشنامه‌های صادر شده و مقدمات راه‌اندازی سامانه جامع نظارت بودند. بنابراین در خصوص شاخص دوم اقدام خاصی صورت نگرفته و دستگاه صرفاً به صدور بخشنامه‌ها اکتفا کرده است.

بند بعدی با موضوع جبران خدمات ذی‌نفعان از طریق اعمال تعرفه خاص در واقع الزام و زیرساخت مورد نیاز بند قبلی را تامین می‌کند. به‌منظور ارزیابی میزان تحقق این حکم از دو شاخص تعریف تعرفه خاص به منظور جبران خدمات با وزن

اقدام مثبتی در خصوص تامین اعتبار صورت نگرفته اما تلاش‌های زیادی شده است. همچنین آیین‌نامه اجرایی در سال ۱۴۰۰ تصویب شده است.

بند بعدی با موضوع خرید راهبردی خدمات سلامت، با استفاده از ۳ شاخص «میزان خرید راهبردی خدمات سلامت همزمان با اجرایی شدن نظام ارجاع مبتنی بر پزشک خانواده» و «میزان خرید راهبردی خدمات سلامت صرفاً از طریق سامانه پرونده الکترونیک» با وزن یکسان و بیشتر و شاخص «میزان خرید راهبردی خدمات سلامت بر اساس دستورالعمل‌ها و راهنماهای بالینی و فهرست رسمی داروهای ژنریک» مورد استفاده قرار گرفتند. به دلیل ایجاد نشدن بستر مناسب در خصوص پرونده الکترونیک سلامت، شاخص دوم صفر در نظر گرفته شد. در خصوص راهنماهای بالینی در حال حاضر حدود ۵۵۰ راهنما از ۳۰۰۰ راهنما تهیه شده که معادل حدود صفر درصد است. در خصوص این بند، تفاوت نظر خبرگان ناظر و بیرونی به دلیل مدنظر قرار دادن شاخص‌های دیگر از جمله «میزان اثربخشی نظارت بر خرید راهبردی خدمات سلامت بر اساس دستورالعمل این ماده» و «میزان مدیریت عرضه و تقاضای ارائه خدمات سلامت» از سوی خبرگان بیرونی بود. همچنین براساس سایر مطالعات میزان ارزیابی بند «ز» ماده ۳۸ برنامه پنجم توسعه به موضوع مشابه پرداخته بوده، در سطح پایین ارزیابی شده است. در حقیقت این بند قانونی در سطح تدوین آیین‌نامه متوقف مانده است [۱۰].

بند بعدی با موضوع ادغام طب سنتی در نظام سلامت با استفاده از ۴ شاخص ارزیابی شد. دو شاخص میزان پیشرفت ادغام در سطح اول ارائه خدمات و میزان پیشرفت ادغام در خدمات درمان، از جمله شاخص‌های ارائه شده توسط دستگاه با وزن بیشتر و دو شاخص «میزان اجرای اقدامات سامان‌دهی و توسعه ارائه خدمات آموزشی، پژوهشی و درمانی طب سنتی» و «میزان تاثیرگذاری اقدامات در ترویج بهره‌گیری از طب سنتی» با وزن کمتر مورد استفاده قرار گرفتند. در خصوص این بند دستگاه به خودش امتیاز بسیار پایینی (یک درصد) داده که به دلیل نادیده گرفتن موضوع گسترش خدمات آموزشی و پژوهشی است. در واقع در این زمینه اقدامات خوبی هم صورت گرفته و نباید در ارزیابی میزان پیشرفت نادیده گرفته شوند. بند «ه» ماده ۳۴ برنامه پنجم توسعه با موضوع «وزارت بهداشت، درمان و

آموزش پزشکی موظف است زمینه لازم برای توسعه طب سنتی و استفاده از داروها و فرآورده‌های طبیعی و گیاهی را فراهم کند» بوده که طی سال‌های برنامه پنجم زیرساخت‌های مناسبی در این زمینه ایجاد شده و میزان تحقق آن براساس مطالعات مناسب ارزیابی شده است [۱۰].

بند بعدی با موضوع تامین نیروی انسانی تامین اجتماعی بود که دو شاخص «میزان به‌کارگیری نیروهای پزشک طرحی به صورت هدفمند» و «میزان اثربخشی اجرای این ماده در تامین نیروی انسانی با اولویت مناطق محروم» با وزن یکسان و نیز شاخص «تعداد نیروی انسانی جذب شده در سازمان تامین اجتماعی» با وزن کمتر استفاده شد. اقدامات حاکی از آن است که صرفاً برای مستخدمان در ماموریت آموزشی اجرایی شده و اولویت مناطق محروم نادیده گرفته شده است.

بند بعدی با موضوع حمایت از تولید و عرضه داروهای ژنریک، صادرات خدمات و ایمن‌سازی کودکان بود که برای ارزیابی این بند از ۵ شاخص «میزان اقدامات حمایتی تولید، عرضه و تجویز داروی ژنریک» (از شاخص‌های سند پشتیبان) با بیشترین وزن و سپس شاخص‌های «میزان اثربخشی نظارت‌ها بر تجویز نشدن دارو با نام تجاری» و «میزان تغییر در تجویز داروهای غیرژنریک» با وزن کمتر و مساوی و در نهایت دو شاخص «میزان دستیابی اثربخش به برنامه ایمن‌سازی کودکان تا تراز کشورهای توسعه‌یافته» و «میزان صادرات محصولات سلامت‌محور» با کمترین وزن مورد استفاده قرار گرفتند. تدوین دستورالعمل‌ها و حمایت از تولید از جمله اقدامات دستگاه بوده است. دلیل تفاوت نظر ۳ گروه ارزیاب در وهله اول ابهام زیاد حکم است و دلیل دیگر تاکید خبرگان بیرونی بر شاخص‌های دیگر از جمله «میزان اثربخشی هماهنگی بین بخشی در راستای افزایش صادرات محصولات سلامت‌محور» بود.

در نهایت آخرین بند با موضوع پدافند غیرعامل، از ۴ شاخص «میزان تغییر در مصون‌سازی و افزایش توان بازدارندگی» با بیشترین وزن و سایر شاخص‌ها با وزن یکسان شامل «میزان زیرساخت‌های آزمایشگاهی تامین شده»، «تعداد تیم‌های عملیاتی آموزش داده شده» و «تعداد مداخلات محیطی انجام شده» بودند. در خصوص سایر شاخص‌ها به جز شاخص اول، نظر ارزیابان بیرونی و ناظر از عملکرد دستگاه مثبت بوده است. ماده ۱۰۲ با موضوعات افزایش نرخ ناباروری، سلامت ازدواج

شاخص میزان کفایت منابع و خوابگاه احداث شده و میزان کیفیت خوابگاه‌های احداث شده با وزن یکسان و بیشتر و شاخص میزان پیشرفت پروژه‌های عمرانی مورد استفاده قرار گرفت. تفاهم‌نامه منعقد شده برای تامین خوابگاه دانشجویی از اقدامات دستگاه مربوطه در خصوص این ماده قانونی است. دلیل این تفاوت مبنای محاسبه خبرگان ناظر و بیرونی است که خبرگان ناظر در خصوص شاخص‌های کمی با استفاده از صحت‌سنجی مستندات و خوداظهاری‌های دستگاه اعلام نظر کردند. همچنین معیاری برای خوابگاه مناسب معین نشده است. بنابر مستندات اولویت استفاده برای زوج‌های دارای فرزند برای اختصاص خوابگاه‌ها در نظر گرفته نشده است. پیشنهاد می‌شود با توجه به هزینه‌بر بودن احداث خوابگاه‌های متاهلی، ودیعه مسکن را افزایش دهیم تا احداث خوابگاه که امری پرهزینه است. همچنین پیشنهاد می‌شود متن قانون از «دانشجویان متاهل» به «با اولویت متاهل» تغییر کند.

نتیجه‌گیری

نتایج حاکی از آن است که در مواردی که ماده قانونی دارای شاخص کمی و یا قابل سنجش بوده، توافق بین نظرات ۳ گروه ارزیابی وجود داشت. بیشترین توزیع امتیازات خبرگان بیرونی در صدک‌های کمتر از ۲۵ درصد و ۲۶ تا ۵۰ درصد بوده و این توزیع برای خبرگان ناظر نیز تا حدود زیادی مشابه بوده است. به طور میانگین از نظر خبرگان ناظر میزان پیشرفت احکام برنامه ششم توسعه ۴۹ درصد، خبرگان بیرونی ۴۳ درصد و نظر دستگاه با تفاوت زیاد ۸۷ درصد بوده است.

۳ گروه ارزیاب در خصوص ۳۵ درصد از ۴۶ بند قانونی مورد بررسی، توافق داشته‌اند. ۱۰ مورد از این احکام مورد توافق که امتیاز میزان پیشرفت آنها بیش از ۸۰ درصد بوده، مربوط به موضوعات حق بیمه و کسورات حق بیمه، تشکیل اورژانس کشور، انتزاع سازمان بیمه سلامت و مواردی همچون تهیه فهرست فرآورده‌ها و داروهای سنتی و گیاهی بوده است. همچنین در خصوص ۳ حکم دیگر نیز توافق ۳ گروه ارزیاب وجود داشت که میانگین ۶۰ تا ۸۰ درصد پایگاه اطلاعات برخط بیمه‌شدگان، غربالگری ازدواج و شاخص‌های مرگ و میر نوزادان بود. در ضمن ۳ مورد دیگر مورد توافق ۳ گروه ارزیاب مربوط به موضوعات رعایت تعرفه‌های مصوب و تعیین حق بیمه پایه

و درمان ناباروری و حمایت و توسعه بیمه پایه و تکمیلی برای مادران از جمله موارد اختلافی نظرات ۳ گروه ارزیاب بود. نخستین بند با موضوع افزایش نرخ ناباروری، شامل ۳ بند بعد کفایت میزان حمایت‌ها و اقدامات توسعه‌ای، زیرساختی، آموزشی و درمانی با وزن یکسان و بیشتر و نیز میزان دستیابی به افزایش نرخ باروری (از شاخص‌های سند پشتیبان) است. دستگاه به دلیل در نظر گرفتن فقط یک شاخص برای ارزیابی این ماده قانونی عدد ۸۰- را به عنوان ارزیابی عملکرد خودش اعلام کرده است. در صورتی که در متن ماده قانونی زمینه‌سازی نیز مطرح است و دستگاه اقدامات مثبتی در این رابطه داشته است. تفاوت نظر خبرگان ناظر و بیرونی به دلیل تاکید خبرگان ناظر بر شاخص «میزان دستیابی به افزایش نرخ باروری مطابق برنامه» بوده است. باید توجه داشت که افزایش نرخ باروری یک شاخص پیامدی است و ارتقای آن فراتر از فعالیت وزارت بهداشت است. همچنین عوامل فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی نقش موثری در آن دارند.

به منظور ارزیابی میزان پیشرفت بند بعدی با موضوع سلامت ازدواج و درمان ناباروری، شاخص میزان همکاری‌های بین بخشی و میزان اعتبار تخصیص یافته با وزن یکسان استفاده شد. در خصوص میزان تحقق این بند قانونی تاثیر مواردی همچون سرانه متخصص ناباروری و مراکز ناباروری و پوشش بیمه‌ای مبهم است.

در نهایت در خصوص بند مربوط به توسعه بیمه پایه و تکمیلی برای مادران، ۳ شاخص «میزان کفایت خدمات تحت پوشش بیمه‌ای برای مادران در کلیه مراحل بارداری تا پایان شیرخوارگی» و «میزان اثربخشی اقدامات توسعه‌ای بسته خدمات سلامت مادران در کلیه مراحل بارداری تا پایان شیرخوارگی» با وزن یکسان و بیشتر و شاخص «افزایش تعداد مادران باردار بیمه شده به واسطه این حکم» (از جمله شاخص‌های ارائه شده توسط دستگاه اجرایی) مورد استفاده قرار گرفت. از نظر سازمان‌های بیمه‌گر پایه، امکان بیمه شدن تمام ایرانیان فراهم است و تنها نیاز به اقدام متقاضی دارد. البته در خصوص اقدامات انجام شده توسط دستگاه هیچ اقدامی در زمینه بیمه تکمیلی صورت نگرفته است، با وجود آنکه در متن حکم بیمه تکمیلی نیز آورده شده است.

ماده ۱۰۳ نیز با موضوع خوابگاه دانشجویان متاهل از جمله موارد اختلافی ۳ گروه ارزیاب بود که برای ارزیابی میزان اجرایی شدن این حکم نیز ۳ شاخص استفاده شده است. دو

سلامت خانوار و تمرکز تولید در وزارت بهداشت بود که توافق روی نامشخص بودن میزان پیشرفت این احکام بوده است. در خصوص موارد مورد اختلاف ۳ گروه ارزیاب، حدود ۶۰ درصد موارد از ۲۹ بند قانونی نظر خبرگان ناظر و خبرگان ارزیاب مشابه بوده است و در اغلب موارد به جز ۳ مورد، دستگاه به خود امتیاز بسیار بیشتری داده است. دلیل تفاوت‌های جزئی نظرات خبرگان ناظر و خبرگان بیرونی به فقدان دسترسی به اطلاعات خبرگان بیرونی، در نظر نگرفتن شاخص‌های کمی برای برخی بندهای قانونی و نیز استفاده از تعدادی شاخص بیشتر برای ارزیابی بندهای قانونی بوده است. در واقع تمرکز خبرگان بیرونی بیشتر روی شاخص‌های نتیجه‌ای و پیامدی بوده است. حدود ۴۳ درصد از ۱۲۲ شاخص مورد بررسی، جزو شاخص‌های سند پشتیبان و یا شاخص‌های کمی با مستندات ارائه شده از سوی دستگاه اجرایی بوده است. برخی از بندها در مرحله تدوین آیین‌نامه یا حتی مرحله تصویب آیین‌نامه متوقف شده است. البته نکته قابل توجه آن است که برخی احکام در برنامه‌های توسعه قبلی نیز تحقق نیافته‌اند و عیناً در برنامه بعدی تکرار شدند. پیاده‌سازی نظام ارجاع و بیمه همگانی از جمله این احکام هستند که از برنامه سوم توسعه به‌عنوان بند قانونی مصوب شده بودند و همچنان در برنامه ششم توسعه نیز میزان پیشرفت اندکی داشته‌اند. طرح پزشک خانواده نیز از برنامه چهارم توسعه نیز وضعیت مشابهی دارد. در مجموع براساس آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه ۵ ساله کشور، میزان موفقیت برنامه‌های توسعه قابل قبول نبوده و در مجموع کمتر از ۲۵ درصد محاسبه شده است [۱۴].

بررسی مطالعات نشان می‌دهد که ارزشیابی‌های انجام شده به سازوکار نظارتی، عوامل سیاسی و بهره‌وری برنامه‌های توسعه توسعه پرداخته‌اند و یافته‌های آنها میزان پیشرفت مواد قانونی بخش سلامت را نشان نمی‌دهد [۴، ۱۵، ۱۶].

ارزیابی می‌تواند در پایان یک بازه زمانی خاص قضاوت کلی راجع به عملکرد یک فرد یا سیستم را به‌دست دهد. سازمان جهانی بهداشت برای هر نوع اندازه‌گیری ۴ هدف اصلی را در نظر می‌گیرد؛ تعیین وضعیت موحود به شیوه‌ای دقیق و تا حد ممکن کمی، برآورد اختلاف فاصله و جهت حرکت با مطلوب، یادگیری و تهیه و اجرای برنامه اصلاحی [۱۷].

برنامه‌های توسعه کشور نیز از این اصول پیروی می‌کنند.

پس برای کنترل هرچه بهتر فعالیت‌های بین بخشی نظام سلامت، بررسی دستاوردهای آن برای سیاست‌گذاران و تدوین ضابطه‌های کلی موثر بر رفتار اجزای سیستم نظام سلامت، نیاز به شناخت فرآیندها و آثار اهداف و برنامه‌های توسعه وجود دارد که جزء لاینفک ارزیابی هستند.

نگاهی دقیق‌تر به این مسئله مشخص می‌سازد که بسیاری از معضلات سلامتی و پیشرفت کند برنامه‌ها و نرسیدن به اهداف برنامه‌های توسعه و همچنین شفاف نبودن میزان دستیابی به اهداف تعیین شده، ریشه در فقدان شاخص‌های تعیین شده برای سنجش و پایش دستیابی به اهداف و تدوین برنامه‌های بعدی براساس میزان شاخص‌های موجود دارد.

بررسی و ارزیابی پیشرفت برنامه ششم توسعه با توجه به کلیات و جزئیاتی که در بردارد، می‌تواند شامل شاخص‌های بسیار جزئی تا شاخص‌های کلان باشد. به عبارتی جنس و تعداد شاخص‌ها در لایه‌های مختلف سازمانی متفاوت است که این موضوع از نقاط قوت مطالعه حاضر است. همچنین استفاده از ۳ گروه ارزیاب و نیز ارائه میزان پیشرفت اجرای برنامه به تفکیک هریک از بندهای مواد قانونی از دیگر نقاط قوت این پژوهش است. به علاوه استفاده از منابع مختلف برای احصای شاخص‌ها و تکیه بر مستندات رسمی از جمله سند پشتیبان و دستگاه‌های ناظر از جمله نکات مثبت دیگر پژوهش حاضر است.

کاربرد در تصمیم‌های مرتبط با سیاست‌گذاری در نظام سلامت

با توجه به میزان پایین اجرایی شدن برنامه ششم توسعه، ضمن بررسی دقیق و موشکافانه دلایل اجرایی نشدن قوانین سلامت در کشور، تدوین برنامه و بودجه سالانه دولت بر اساس برنامه جامع اقدامات توسعه سلامت، برگزاری مرتب جلسات پایش اقدامات و فعالیت‌ها در سطوح مختلف ملی، استانی، شهرستانی و واحد عملیاتی، بازبینی و اصلاح تصمیمات در اجرای برنامه‌های ۵ ساله توسعه سلامت هر دو سال یک بار و تقویت نظام مستندسازی، استقرار مدیریت دانش در برنامه توسعه سلامت، قرار دادن الزامات و پاسخگو ساختن واحدها و نهادهای ذی‌ربط به‌منظور گزارش شاخص‌ها به‌صورت دوره‌ای، تدوین داشبورد اطلاعاتی شاخص‌های اصلی و تدوین برنامه‌ها و سیاست‌های توسعه در سال‌های آتی با توجه به روند شاخص‌های مرتبط گذشته پیشنهاد می‌شود.

References

1. World Health Organization. A framework for national health policies, strategies and plans. Geneva: World Health Organization. 2010: 2-4.
2. Javaheri F, Safari Shali R, Mahdavi kande D. The lack of a comprehensive health policy (As a social problem). *Journal of Social Problems of Iran*. 2020; 11 (1) :63-87.
3. Moghaddam AV, Damari B, Alikhani S, Salarianzedehe MH, Rostamigooran N, Delavari A, and et al. Health in the 5th 5-years Development Plan of Iran: main challenges, general policies and strategies. *Iranian journal of public health*. 2013;42(Supple1):42.
4. Khodayari-Zarnaq R, Kabiri N, Alizadeh G. Health in First to Sixth Economic, Social, and Cultural Development Plans of Iran: A Document Analysis. *Journal of Research & Health*. 2020; 10(1):1-10.
5. Mehrolhassani MH, Najafi B, Yazdi Feyzabadi V, Abolhallaje M, Ramezani M, Dehnavieh R, and et al. A review of the health financing policies towards universal health coverage in Iran. *Iranian Journal of Epidemiology*. 2017 Mar 10;12:74-84. [In persian]
6. nosratinejad F, basakha M, sonboli F. Examining Health Related Policies in Development Plans (1 to 6) within the framework of Social Policy. *refahj*. 2021; 20 (79) :197-228. [In persian]
7. Scott J. A matter of record: Documentary sources in social research. USA: John Wiley & Sons; 2014 Apr 3: 100-110.
8. Tabibi SJ, Maleki MR, Delgoshaei B. *Writing Successful Theses, Dissertations, Research Projects and Scientific Articles*. 7th ed. Tehran: Ramin; 2016: 196. [In Persian]
9. Mashayekh J. Policy Recommendations for Promoting Intellectual Property System in Iran. *Science and Technology Policy Letters*. 2019 Aug 23;9(2):15-30.
10. Damari B, Heidari A, Adhami B, Vosoogh Moghaddam A. Evaluation of Implementation Laws for health sector in fifth development plan. *Hakim Health Sys Res* 2019; 22(2): 94- 99.
11. Report on the performance of the Ministry of Health and Medical Education in relation to the permanent provisions and provisions of the Sixth Development Plan Law in 1398. Office of Strategic Planning and Supervision, Deputy of Management Development, Resources and Planning, Ministry of Health and Medical Education: Iran, Tehran. 2020:1-20.
12. Mohamadi E, Olyaeemanesh AR, Takian AHm, Hassanzadeh A, Mobinizadehh MR, Yousefinezhadi T, and et al. Identification of health indicators to monitor and evaluate the health policies in sixth development five years plan. *Hakim Health Sys Res* 2018; 21(3): 242-254.
13. Kavosi M, Tabibi SJ, Mahmoudi Majdabadi Farahani M, Hajinabi K. Factors affecting organizations affiliated to Iran's supportive health insurance system. *Iran J Health Insur*. 2019;1(4):165-172.
14. Droudgar F, Hemmati H, Yadollahi P, Azimi A. Food pyramid and promote healthy eating. *Behvarz*, 1397; 29 (99): 72-75.
15. Damari B, Heidari A. Designing a Management Model for Development Plans in the Field of Health at the National, Provincial and the District Levels. *Community Health*. 2017; 4(4):260-68. [In Persian]
16. Akhavan Behbahani A, Rahbari Bonab M. Evaluation of Note 2 of Article 32 of the Law of the Fifth Development Plan of the country regarding the phenomenon of physicians dual practice from the point of view of experts in the field of health of the country - its applicability and challenges. *Journal of Medical Council of Iran* 2015; 23(1): 15-20. [In Persian]
17. Tabibi SJ. Analysis and evaluation of performance of healthcare systems in terms of their efficiency during two national development plans in Islamic Republic of Iran. *Journal of Health Administration* 2000; 2(5):1-33. [In Persian]
18. Campbell M, Fitzpatrick R, Haines A, Kinmonth AL, Sandercock P, Spiegelhalter D, et al. Framework for design and evaluation of complex interventions to improve health. *BMJ: British Medical Journal*. 2000;321(7262):694.

Evaluation of Implementation Laws Related to the Health Sector in the sixth Development Plan

Niusha Shahidi Sadeghi¹, Somayeh Seddighi¹, Mohammad Bakhtiari Aliabad¹, Mahdi Mokhtari-Payam^{2*}

1- Ph.D. in healthcare management, Department of Health, Islamic Parliament Research Center of the Islamic Republic of Iran, Tehran, Iran.

2- Ph.D. in health policy, Department of Health, Islamic Parliament Research Center of the Islamic Republic of Iran, Tehran, Iran.

Abstract

Introduction: the present study evaluated the implementation of legal materials related to health in the Sixth Development Plan.

Method: The present study was a triangulation combined study in 2022. The first stage was carried out with the aim of identifying the measures including documentary analysis, using the data collection form, and the data collected by the research team were refined separately and using contract content analysis. In the second stage, the evaluation indicators including the review of documents and the data collection form, the calculated indicators were sent in the form of a researcher-made questionnaire, and using experts meeting through the discussion framework. The third stage was conducted with using questionnaire approved and completed by three groups including the apparatus and its affiliated units, foreign experts and supervising experts.

Results: Based on the findings, 122 indicators were used separately for legal clauses. The highest distribution of foreign experts' scores was in percentages of less than 25 and 26 to 50, and this distribution was largely similar for observer experts. On average, the rate of progress of the verdicts was 49%, foreign experts 43% and the opinion of the apparatus with a large difference of 87%. About 60% of the opinion of the supervising experts and evaluators were similar. The focus of foreign experts has been more on outcome indicators. About 43% of the 122 indicators were part of the support document or quantitative indicators with the documents provided by the executive body.

Conclusion: Reviewing and evaluating the progress of development plans, depending on their generalities and details, can include very small to large indicators. Also, the use of three groups of evaluators, the use of different sources to enumerate the indicators, relying on official documents such as supporting documents and monitoring devices, as well as presenting the progress of program implementation separately for each of the legal materials are other strengths of this research.

Keywords: Evaluation, performance evaluation, development plan, health sector, sixth development plan

Please cite this article as follows:

Shahidi Sadeghi N, Seddighi S, Bakhtiari Aliabad M, Mokhtari-Payam M. Evaluation of Implementation Laws Related to the Health Sector in the sixth Development Plan. *Hakim Health Systems research journal. HAKIM Health Sys Res.* 2021;24 (3): 227-240.

*Corresponding Author: pasdaran, In front of Niavaran Park, Majles Research Center. number: 02186702488, fax number: 02186702488, mhdmktp@gmail.com