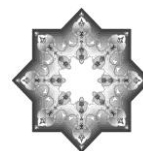


## راهبردهای شکل‌گیری موثر خط‌مشی در حیطه سلامت نظام اداری



کرم‌اله دانش فرد<sup>۱</sup>

زهرا رجایی<sup>۲</sup>

صفحات ۶۵ تا ۸۷

دریافت: ۹۵/۱۲/۱۲

پذیرش: ۹۶/۰۲/۲۰

### چکیده

آرمان‌های دموکراسی و حکمرانی خوب نمی‌توانند بدون محیط امن و سالم میسر شوند. خط‌مشی‌گذاری در حوزه سلامت نظام اداری منجر به ایجاد بستر مناسبی در ایجاد محیط امن ارائه خدمات عمومی می‌گردد. شکل‌گیری مناسب خط‌مشی در حوزه سلامت نظام اداری، در کشورهای در حال توسعه باید از طریق شیوه‌های اثرگذار و مداخله جویانه انجام گیرد، از این رو هدف اصلی مقاله حاضر شناسایی راهبردهای شکل‌گیری موثر خط‌مشی عمومی در حوزه سلامت نظام اداری می‌باشد. رویکرد مورد استفاده در این تحقیق کیفی می‌باشد که راهبردهایی از طریق مصاحبه با نمایندگان مجلس جهت شکل‌گیری مناسب خط‌مشی در حوزه سلامت نظام اداری شناسایی شدند و با تحلیل تم ارزیابی گردیدند. از مصاحبه نیمه ساختاریافته جهت جمع‌آوری اطلاعات استفاده شد و با کمک تحلیل تم راهکارها ارزیابی گردیدند، و تم ظرفیت‌سازی با در نظر گرفتن تناسب روش‌های سنتی و الکترونیک به‌عنوان راهکار کاربردی پیشنهادی توسط نمایندگان در مرحله مصاحبه ارائه شده است. علاوه بر این راهبردها برای شکل‌گیری اثربخش خط‌مشی در حوزه سلامت نظام اداری دارای ۱۱ تم فرعی و ۴۴ کد اولیه بود که در ۸ تم اصلی خلاصه گردید.

**واژگان کلیدی:** شکل‌گیری خط‌مشی، سلامت نظام اداری، تحلیل تم، درس‌آموزی.

## مقدمه

شکل‌گیری خط‌مشی سلامت اداری پدیده‌ای پیچیده و نتیجه هماهنگی نهادهای زیادی از قبیل رسانه‌ها، بخش دولتی، بخش خصوصی، شبکه‌ها، جامعه مدنی، کانون‌های تفکر، قوه قضائیه و مقننه است که همانطور که پاپ (۲۰۰۰) ذکر می‌کند این نهادها ستون‌های سیستم سلامت ملی هستند. در صورت ضعف یکی، وظیفه نهادهای دیگر سنگین‌تر می‌گردد. اگر این نهادها مشوق‌ها یا اجبارکننده‌های جهت‌پاسخ‌دهی داشته باشند (فشارهای وارده بر تصمیم‌سازان)، همچنین ظرفیت و منابع کافی داشته و علاوه بر آن حمایت مقامات سطوح بالا و حامیان را داشته باشند منجر به پایداری خط‌مشی به مرور زمان می‌گردد (شنل، ۲۰۱۴). به همین خاطر برخی از نویسندگان استدلال می‌کنند که تنها راه اصلاح پایدار نظام اداری، در نظر گرفتن یک «رویکرد بزرگ»<sup>۱</sup> است (روتشتاین، ۲۰۱۱).<sup>۲</sup> هنگ کنگ، سنگاپور و سوئد چند نمونه از اصلاحات موفق در مقیاس بزرگ در زمینه استقرار نظام سلامت اداری و مبارزه با فساد اداری بوده که با ایجاد تغییر در هنجارها و تغییرات نهادی و اراده سیاسی به موفقیت دست یافته‌اند (میکر و ولاند، ۲۰۰۶).

در مرحله سیاست‌گذاری، وجود تعامل میان نهاد سیاست‌گذار و قوای قضائیه و مجریه برای صورت‌بندی منطقی و واقع‌گرایانه سیاست‌ها و اجرای مناسب آنها ضرورتی اجتناب‌ناپذیر می‌نماید. همچنین اگر خصیصه‌هایی مانند شفافیت، انطباق با اسناد بالادستی، استفاده از شواهد، در نظر گرفتن ابزار مناسب اجبار و پاداش و فرهنگی در هنگام تدوین خط‌مشی ملاک باشد (هیل و هوپ، ۲۰۱۴) باعث افزایش ظرفیت خط‌مشی در ساختاردهی اجرا می‌شود. در صورت ناکارآمدی هر یک از عوامل ذکر شده، خط‌مشی شکل‌گیری شده در حوزه سلامت اداری به مرور زمان دستخوش عدم اجرا یا استحاله در اجرا شده و کارآمدی نخواهد داشت.

علاوه بر گزارش‌های بین‌المللی<sup>۳</sup>، پیمایش‌های درون‌کشوری نشان می‌دهد که ادراک عمومی از سلامت اداری در ایران چندان مطلوب نیست (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۹). علاوه بر آن مسائل عمومی (مثل سلامت اداری) بر افکار عمومی، اعتماد و اقتدار حاکمان و مشروعیت و مصلحت عامه تأثیرگذار است (دانش فرد، ۱۳۸۹، ۲۰۵) همچنین در سیاست‌های

1. Big-bang approach

2. Rothstein

3. Transparency.org

ابلاغی مقام معظم رهبری نیز بر ارتقای سلامت نظام اداری تأکید شده است که اهمیت پرداختن به مقوله سلامت نظام اداری را دو چندان می‌کند.

همچنین این سوال باقی می‌ماند که شکل‌گیری موثر خط‌مشی در حوزه سلامت نظام اداری (با در نظر گرفتن مکانیزم‌های انتشار و درس‌آموزی) چگونه باید باشد تا شاهد خط-مشی‌گذاری اثربخش در حیطه سلامت نظام اداری باشیم و بیماری مسری و مهلک فساد اداری از بستر نظام اداری ما رخت بر بندد.

جنبه نوآوری این تحقیق در رویکرد چند سطحی آن است که علاوه بر عوامل ساختاری - نهادی و توجه به بستر و ویژگی‌های خط‌مشی، به درس‌آموزی در شکل‌گیری خط‌مشی در حوزه سلامت نظام اداری ایران نیز پرداخته است که در حوزه سلامت نظام اداری نو و جدید می‌باشد. همچنین در مورد شکل‌گیری خط‌مشی در این حوزه در ایران تا به حال تحقیقی صورت نگرفته است.

از این‌رو هدف کلی این تحقیق ارائه راهبردهای عملی جهت شکل‌گیری موثر خط‌مشی در حوزه سلامت نظام اداری می‌باشد تا بتوان گامی موثر در جهت تحول سلامت نظام اداری کشور و مبارزه با فساد اداری در راستای سند چشم‌انداز و برنامه‌های توسعه و برنامه‌های تحول نظام اداری برداریم. با توجه به ماهیت اکتشافی توصیفی این تحقیق امکان تدوین فرضیه برای این پژوهش وجود ندارد و لذا محقق به دنبال یافتن پاسخ این سوال پژوهش خواهد بود که راهبردهای شکل‌گیری موثر خط‌مشی در زمینه سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد با در نظر گرفتن رویکردهای یادگیری و درس‌آموزی کدام است؟

## ۱. ادبیات پژوهش

### ۱-۱. ادبیات تجربی

با توجه به اینکه در مورد شکل‌گیری خط‌مشی در حیطه سلامت نظام اداری تاکنون تحقیقی در کشور ما انجام نشده، اما تحقیقات اندکی در سطح بین‌المللی انجام شده است. علاوه بر این در این تحقیق غیر از عوامل ساختاری - نهادی، به بستر و زیرساخت‌ها، ویژگی‌های خط‌مشی و ظرفیت درس‌آموزی (یادگیری) در شکل‌گیری خط‌مشی پرداخته شده در حالی که در تحقیقات خارجی به یک یا دو عامل اکتفا شده که به صورت مختصر به بررسی آن می‌پردازیم:

شنل (۲۰۱۴) در پایان نامه دکتری تحت عنوان انتشار خط‌مشی بین‌المللی و خط‌مشی‌گذاری

داخلی نتیجه‌گیری می‌کند در دو دهه گذشته، بیشتر کشورها خط‌مشی‌های شفافیت و مبارزه با فساد را دنبال می‌کنند. در این پایان‌نامه شکاف عوامل داخلی و بین‌المللی و این که چگونه تکامل خط‌مشی شفافیت و مبارزه با فساد کمک‌های کلیدی در رومانی نموده است را بررسی نموده است. محقق با کمک یکپارچه‌سازی ادبیات از علوم سیاسی، تئوری توسعه، و مدیریت دولتی، آزادی اطلاعات و دارایی‌های عمومی و افشا، و با استفاده از ترکیبی از روش‌های پژوهش کیفی، در بیش از ده سال، به توضیح چرایی و چگونگی اتخاذ خط‌مشی توسط نخبگان در دو زمینه شفافیت و سلامت اداری و مبارزه با فساد پرداخته است و نقش فرآیندهای یادگیری و درس‌آموزی و عوامل ساختاری و نهادی را مورد تأکید قرار می‌دهد.

در این راستا برنامه توسعه سازمان ملل (۲۰۱۴) بر موارد زیر تأکید دارد: تقویت ظرفیت‌های سازمانی دولتی، نهادهای نظارتی، ترویج مشارکت مدنی و اجتماعی، پاسخگویی از طریق توانمندسازی جوانان و زنان و مشارکت جامعه مدنی و رسانه (برنامه توسعه سازمان ملل، ۲۰۱۴).<sup>۱</sup> همچنین بر نقش آژانس‌های مبارزه با فساد در شکل‌گیری موثر خط‌مشی در حیطه سلامت نظام اداری اشاره می‌نمایند.

هابتی میشل<sup>۲</sup> (۲۰۰۹) در رساله دکتری خود نتیجه‌گیری می‌کند که استراتژی‌های سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد اداری با در نظر گرفتن سیستم سلامت ملی باید موارد زیر را مدنظر قرار دهد ۱- اجرا و اقدامات تنبیهی<sup>۳</sup> ۲- ظرفیت‌سازی و توانمندسازی اجتماعی ۳- اصلاح کردن نهادها ۴- حکمرانی خوب و ارتقای شفافیت و حساب پس دهی ۵- اقدامات بازدارنده با ارتقای اصول اخلاقی<sup>۴</sup> ۶- ائتلاف‌ها و شبکه‌سازی<sup>۵</sup> (با بین‌المللی) ۷- آژانس‌های مبارزه با فساد<sup>۶</sup> (مدل پارلمانی)<sup>۷</sup> مثل استرالیای جنوبی<sup>۸</sup>، مدل جهانی<sup>۹</sup> مثل هنگ‌کنگ، مدل بازرسی<sup>۱۰</sup> مثل سنگاپور، مدل چند نهادی<sup>۱۱</sup> مثل آمریکا (هابتی میشل<sup>۱</sup>، ۲۰۰۹).

1. Undp global anti corruption initiative, 2014-2017
2. Faniel Sahle Habtemichael
3. Law enforcement and Punishment
4. Prevention: Promoting ethical principles
5. International coalition building and networking
6. Anti-corruption agencies
7. The Parliamentary Model
8. New South Wales ICAC
9. The Universal Model
10. The investigative model
11. The Multi-Agency Model

در تحقیق دیگری، میشل (۲۰۰۴) در سیاست‌گذاری سلامت اداری و مبارزه با فساد بر اقدامات در ۴ مکتب<sup>۲</sup> تأکید دارد شامل ۱- مکتب جهانی که بر رویکرد بزرگ<sup>۳</sup> و اصلاحات کل‌گرا<sup>۴</sup> و در نظر گرفتن کنوانسیون‌های بین‌المللی تأکید کرده است که ساهاارا و چاستر<sup>۵</sup> این را تأیید نمی‌کنند و ذکر می‌کنند که سیاست‌های مبارزه با فساد بر اساس سطح فساد و نوع آن در هر کشور باید فرموله گردد به این صورت که اگر سطح فساد بالا بود و حکمرانی ضعیف، حاکمیت قانون، اصلاح و ساختن نهادهای دموکراتیک جهت افزایش پاسخگویی حیاتی است، زمانی که سطح فساد متوسط باشد، بهبود ظرفیت حکمرانی از طریق تمرکز دایی، توانمندسازی شهروندان، پاسخگویی کارگزاران عمومی به عملکرد موثر است، و اگر دولت ناتوان باشد یعنی قوانین اثربخش نباشند به کارگیری پاسخگویی خارجی<sup>۶</sup> یعنی شفافیت، ظرفیت‌سازی رسانه، بررسی‌های گسترده کارآمد است، ۲- رویکرد دولتی که تأکید بر بازیگران دولتی، آژانس‌های مبارزه با فساد و پاسخگویی دولت دارد آنها بر اصلاحات اساسی در بخش عمومی شامل سیاسی، اقتصادی، مالی، اداری و قانونی تأکید دارند. ۳- جامعه مدنی (توانمندسازی با آموزش و سازمان‌های جامعه مدنی شامل سازمان‌های حرفه‌ای و مذهبی و کسب و کار و رهبران آنها تأثیر گذارند). ۴- مکتب انتقادی که هدف اکثر اقدامات دولت را ساکت کردن مخالفان و کسب مشروعیت می‌داند و طالب مشارکت بیشتر به‌خصوص زنان و اقشار در حاشیه مانده است. (میشل<sup>۷</sup>، ۲۰۰۴: ۱۰۷۱)

در این راستا رویکرد موسسه توسعه اقتصادی (بانک جهانی) برای سلامت و مبارزه با فساد و بهبود ارائه خدمات روی افزایش آگاهی‌ها، نهادسازی، اقدامات پیشگیرانه و رویه‌های پیگیری و تعقیب<sup>۸</sup> تأکید دارد (تامسیس، ۱۹۹۷)<sup>۹</sup>، همچنین گلیسپ و اکرایک<sup>۱۰</sup> (۱۹۹۶) برای سلامت اداری و مبارزه با فساد بر ابعاد<sup>۱۱</sup> اجتماعی (آموزش استانداردهای اخلاقی)، قانونی

1. Faniel Sahle Habtemichael
2. Universalistic, the state-centric, the society-centric and the critical schools of practice
3. 'big bang' approach
4. 'holistic reform
5. Shah and Schacter (2004).
6. external accountability
7. Michael (2004:1071).
8. (a). awareness-raising; (b). Institution-building; (c). prevention; and (d).prosecution"
9. Tamesis, 1998
10. Gillespie and Okruhlik(Mbaku).
11. Societal approaches

(تقویت جنبه‌های بازدارنده)، بازاری (بازار و بخش خصوصی) و سیاسی (تمرکززایی) تأکید می‌کنند. محققین طراحی ضعیف سیاست‌های اقتصادی، سطح پایین آموزش، جامعه مدنی توسعه نیافته، و پاسخگویی عمومی ضعیف موسسات را سه نوع از علل فساد اداری و کم‌رنگ شدن سلامت اداری می‌دانند.

دویگ و ریلی (۱۹۹۸) استراتژی‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد را در ۳ دسته طبقه‌بندی نمودند شامل: تحلیل اقتصادی، عقاید عمومی، فرهنگ مدنی و دید نهادی<sup>۱</sup> که در ادامه به توضیح آنها می‌پردازیم (دویگ و ریلی ۱۹۹۸، ۵۵).<sup>۲</sup> در تحلیل اقتصادی<sup>۳</sup> بر طبق دید کیتگارد، استراتژی‌های مبارزه با فساد را بر اساس دید اصیل و وکیل با در نظر گرفتن انگیزه‌های اقتصادی اصیل و وکیل قابل ارائه است (دویگ و ریلی<sup>۴</sup> ۱۹۹۸، ۵۵). در دیدگاه افکار عمومی یا فرهنگ مدنی فساد محصول اجتماعی فرهنگی بوده<sup>۵</sup> و سلامت اداری افزایش آگاهی عمومی را می‌طلبد که اصلاحات اجتماعی جهت مبارزه با فساد مؤثر می‌باشد و تنها از طریق فشار عمومی، دولت و بخش خصوصی از خط‌مشی مبارزه با فساد حمایت خواهند کرد. در دید نهادی<sup>۶</sup> بر توانمندسازی نهادی تأکید می‌نماید مثل آژانس‌های مبارزه با فساد و نهادهای حسابرسی مانند مدل پاپ (۲۰۰۰) که بر نهادهای حسابرسی و آمبودسمان جهت پاسخگویی تأکید دارد.

## ۱-۲. ادبیات نظری

در بیان ادبیات نظری این مطلب نیز که در اکثر تحقیقات کیفی از هیچ نظریه‌ای (بر عکس پژوهش‌های کمی) به روشنی استفاده نمی‌شود یا به ارایه چشم‌انداز یا لنز نظری کلی اکتفا می‌گردد (کرسول<sup>۷</sup>، ۱۳۹۶) مد نظر قرار گرفته است.

در خط‌مشی‌گذاری در حیطه سلامت نظام اداری، کافمن<sup>۸</sup> (۲۰۰۳) بر شاخص‌های

1. Economic Analyses, mass public opinion or civic culture perspectives and institutional viewpoints

2. Doig and Riley

3. Economic Analyses

4. Doig and Riley

5. Mass public opinion or civic culture perspectives

6. The institutional viewpoint

۷. کرسول (۲۰۰۹) طرح پژوهش کمی و کیفی و ترکیبی ترجمه دکتر کیامنش و دکتر دانای طوس

8. Kaufmann

اجتماعی تأکید می‌کند، دویگ و ریلی نیز افزایش آگاهی عمومی و اصلاحات اجتماعی را جهت سلامت نظام اداری مد نظر قرار می‌دهند. ایراس<sup>۱</sup> (۲۰۰۳) و هسن<sup>۲</sup> (۲۰۰۴) نیز نشان دادند ضعیف‌بودن حاکمیت قانون، فرهنگ فساد را در هر دو بخش عمومی و خصوصی ترویج می‌کند. لورنزو<sup>۳</sup> (۲۰۰۰) کنترل انتصاب‌ها را پیشنهاد می‌کند. اکیچ توسعه منابع انسانی را با سلامت نظام اداری مرتبط می‌داند (اکیچ<sup>۴</sup>، ۲۰۰۲). هابتی میشر<sup>۵</sup> (۲۰۰۹) با در نظر گرفتن زیرساخت‌های اطلاعاتی-ارتباطی در جهت شفافیت نشان داد که توسعه پایگاه الکترونیک منجر به کاهش فساد، همکاری، شفافیت و پاسخگویی می‌شود.

از طرفی جهت شکل‌گیری اثربخش خط‌مشی، ویژگی‌های خط‌مشی با عنایت به موارد زیر مورد تأکید است نوع و ماهیت مشکل، اختصاص منابع در زمان تدوین خط‌مشی، عدم ابهام در خط‌مشی با تدوین صحیح خط‌مشی که تغییرات را به رفتار گروه هدف برای دستیابی به اهداف مطلوب ارتباط دهد و در نظر گرفتن ترکیب مناسب مکانیزم‌های اجبار، پاداش و فرهنگی یا متقاعدسازی جهت ضمانت اجرا، استفاده از شواهد در تدوین خط‌مشی نیز باعث ظرفیت‌سازی خط‌مشی در ساختاردهی اجرا می‌شود (هیل و هوپ، ۲۰۰۲).

کودرادو و ارسی (۲۰۰۵) نیز سلامت اداری را پدیده‌ای پیچیده دانسته‌اند که متغیرهای زیادی در آن دخیل بوده و نتیجه تعامل نهادهای زیادی می‌باشد. به عبارتی ائتلاف وسیع تا سطوح پایین را می‌طلبد (پاپ، ۲۰۰۰) ظرفیت قوه قضائیه<sup>۵</sup> و نهادهای مبارزه با فساد (به‌لحاظ قوانین منسجم مبارزه با فساد و ظرفیت کارکنان این بخش) را اتمد (۱۹۹۸) (به نقل از: بوم گارتنر و جونز، ۲۰۰۹) تأکید نمود همچنین سازمان‌های مسئول تضمین اجرا باید منابع کافی و فشارهایی (مشوق‌هایی) جهت پاسخگویی داشته باشند علاوه بر این در عدم ثبات سیاسی و عدم اطمینان سیاسی پاسخگویی کمرنگ می‌شود، همچنین به‌وجود کارآفرینان خط‌مشی ماهر نیاز هست تا موفق شوند تا مسئله سلامت اداری را در دستور کار قرار دهند و خط‌مشی‌ها به مرور زمان تکامل می‌یابند، یا از طریق تغییرات تدریجی یا از طریق تغییرات اساسی و بنیادی (بوم گارتنر و جونز، ۲۰۰۹)، که علاوه بر موفقیت‌ها، شکست خط‌مشی‌ها در سایر دولت‌ها نیز

---

1.Eiras  
2.Hassan  
3. Lorenzo  
4. Oketch  
5.Trengthening the justice sector

درس‌هایی را عرضه می‌کند که اجتناب از آنها منجر به کاهش هزینه‌ی سیاسی کشورها می‌شود. بنابراین با توجه به اینکه در مورد شکل‌گیری خط‌مشی در حیطه سلامت نظام اداری تاکنون تحقیقی در کشور ما انجام نشده است همچنین تحقیقات اندکی در سطح بین‌المللی انجام شده است. از طرفی جنبه دیگر نوآوری این تحقیق در رویکرد چند سطحی آن است که علاوه بر عوامل ساختاری - نهادی، به بستر و زیرساخت‌ها، ویژگی‌های خط‌مشی و ظرفیت درس‌آموزی (یادگیری) خط‌مشی در حوزه سلامت نظام اداری پرداخته که به‌نوبه‌ی خود نو و جدید می‌باشد. پس با توجه به اهمیت سلامت نظام اداری جهت تحقق حکمرانی خوب و ارتقای اعتماد شهروندان، همچنین جایگاه آن در سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری راهبردهای موثر شکل‌گیری خط‌مشی در این حوزه، اثربخشی خط‌مشی را باعث شده و تضمین می‌نماید که به‌مرور زمان خط‌مشی‌های تدوین‌شده در این حوزه دستخوش استحاله در اجرا نگردد و به‌دلیل ماهیت کیفی تحقیق با مصاحبه‌تم‌ها شناسایی می‌گردد و در پایان همخوانی تم‌های شناسایی‌شده با نظریات موجود بررسی می‌شود.

## ۲. چارچوب روش‌شناختی

از آنجا که در پژوهش حاضر امکان نیل به شناخت کافی درباره‌ی شاخص‌های مهم مرتبط با مسئله و ارتباط آنها با یکدیگر اطلاعاتی وجود ندارد (کمبود مبانی نظری در ایران) استراتژی پژوهش کیفی مبنای کار قرار گرفته است. معمولاً پژوهش کیفی و تحلیل تم که ماهیتاً اکتشافی است، در مواردی استفاده می‌شود که نوعی دغدغه نسبت به فهم چگونگی وقوع پدیده‌ها و نحوه‌ی ارتباط آنها با یکدیگر وجود دارد یا امکان نیل به شناخت کافی درباره‌ی شاخص‌های مهم مرتبط با مسئله و ارتباط آنها با یکدیگر (کمبود مبانی نظری) وجود ندارد. (محمودی و همکاران، ۱۳۹۲)

بنابراین از روش کیفی تحلیل تم برای شناسایی راهکارهای مبارزه با فساد استفاده شده است. در این پژوهش با بررسی پژوهش‌های پیشین و مصاحبه با خبره‌ها راهکارهای مبارزه با فساد با کمک روش تحلیل تم، کدگذاری می‌شود. تحلیل تم یکی از روش‌های اساسی تحلیل در پژوهش کیفی است. این روش برای شناسایی، تحلیل و گزارش دادن مدل‌های (تم‌های) موجود در داده‌های تعدادی مصاحبه یا یک متن به کار می‌رود. تم در اصل، مهم‌ترین پاسخ و



معنای موجود در داده را در رابطه با سؤال پژوهش نشان می‌دهد در این پژوهش یک تحلیل تم با شش گام به این صورت مورد استفاده قرار می‌گیرد.

گام اول، آشنایی با داده‌ها: این مرحله پایه و اساس سایر مراحل پژوهش محسوب می‌گردد در این مرحله به بازخوانی عمیق مطالعات صورت گرفته و به بازخوانی عمیق و غوطه‌ور شدن در داده‌ها برای جستجوی معانی و راهکارها پرداخته می‌شود. گام دوم، ایجاد کدهای اولیه: در این مرحله بعد از آشنایی کافی با اطلاعات به دست آمده کدهای اولیه از داده‌های مرحله قبل استخراج می‌گردد.

گام سوم، جست و جوی تم‌ها: این مرحله زمانی شروع می‌شود که همه داده‌ها، کدگذاری و جمع‌آوری شده باشند و سپس فهرستی از کدهای گوناگون ایجاد می‌گردد. در این مرحله تحلیل آغاز شده و در نظر گرفته می‌شود که چگونه کدهای گوناگون می‌توانند برای ایجاد یک مجموعه از تم‌های اصلی و فرعی ترکیب گردند.

گام چهارم، بازبینی تم‌ها: مرحله چهارم زمانی شروع می‌شود که مجموعه‌ای از تم‌ها ایجاد شده و آن‌ها در این مرحله مورد بازبینی قرار می‌گیرند. معیار قضاوت نیز در این گام، تجانس درونی و تباین بیرونی است. مضامین پذیرفته‌شده در یک تم باید از نظر معنایی با هم متجانس باشند؛ درحالی‌که بین تم‌های متفاوت باید تفاوت‌هایی مشخص و واضح موجود باشند. در این مرحله یک مدلی جامع و منسجم شکل می‌دهند.

گام پنجم، تعریف و نامگذاری تم‌ها: مرحله پنجم زمانی شروع می‌شود که یک نقشه رضایت‌بخش از تم‌ها ایجاد شود. در این مرحله، تم‌هایی ارائه شده، تعریف و بازبینی مجدد می‌گردد و سپس داده‌های داخل آن‌ها تحلیل می‌شود. در این مرحله باید برای هر تم، یک تحلیل مختصر و مشخص مرتبط با سؤال اصلی پژوهش نوشته شود.

گام ششم، تهیه گزارش: در این مرحله دیگر تم‌های کاملاً آب دیده شده‌اند. این مرحله شامل تحلیل پایانی و نگارش گزارش است. گزارش پایانی باید یک داستان مختصر، منطقی، منسجم و غیرتکراری را درباره تم‌ها و داده‌های مرتبط با هر تم، ارائه کند (براون و کلارک، ۲۰۰۶).

## ۲-۱. جامعه و نمونه آماری

توصیه معمول این است که ترکیبی از افراد با تخصص‌های متعدد استفاده شود و گروه‌های

نامتجانس بهتر از گروهی متجانس است. اگر از ترکیبی از خبرگان با تخصص‌های گوناگون استفاده شود بین ۵ تا ۱۰ عضو کافی است. البته نکته‌ای که باید مورد توجه قرار گیرد مشارکت افراد صاحب نظر می‌باشد یعنی در صورتی که افراد خبره از زمینه تحصیلی مرتبط و تجارت مفید برخوردار بوده ولی علاقه‌ای به همکاری نداشته باشند یا زمانی برای پاسخ‌دادن به پرسش‌ها ندارند، نمی‌توانند گزینه مناسبی باشند.

افراد واجد شرایط مشارکت‌کننده در این مرحله ذاتاً محدود هستند. در بیشتر موارد کمتر از ۱۰ خبره در دسترس است. بنابراین دایره انتخاب خبرگان بسیار محدود است خبرگان این مرحله تعداد ۷ نفر نمایندگان مجلس در این دوره یا دوره‌های قبل بودند بنابراین در این تحقیق خبره فردی است که: حداقل یک دور سابقه سیاست‌گذاری در مجلس (نماینده مجلس) داشته باشد؛ حداقل پانزده سال سابقه کاری در دستگاه‌های اجرایی کشور داشته باشند؛ حداقل ۲۰ سال سابقه کاری داشته باشند.

## ۲-۲. مصاحبه

برای ارائه راه حل از ادبیات پژوهش، پیشینه و تجربیات سایر کشورها استفاده شده است و مصاحبه‌های تخصصی ساخت‌یافته و نیم‌ساخت‌یافته با سوال‌های (بر اساس ابعاد استخراج شده از پیشینه، ادبیات تحقیق و تجربیات سایر کشورها پرسش‌ها از پیش طراحی شده است) استفاده شده است. این بدان مفهوم است که از همه خبرگان پرسش‌های یکسان پرسیده می‌شود (بدون تفاوت در تفسیرها و ارائه توضیحات توسط مصاحبه‌گر) از مصاحبه با خبرگان راه حل‌ها استخراج گردیده است. این شاخص‌ها در نهایت با تکنیک تحلیل تم دسته‌بندی خواهد شد.

## ۲-۳. روایی و پایایی مصاحبه

برای بررسی روایی محتوایی به شکل کمی، از دو ضریب نسبی روایی محتوا<sup>۱</sup> و شاخص روایی محتوا، استفاده می‌شود. برای تعیین از متخصصان درخواست می‌شود تا هرآیتم را براساس طیف دو قسمتی «موافقم» و «مخالقم» بررسی نماید. سپس پاسخ‌ها مطابق فرمول زیر محاسبه می‌گردد.

در این رابطه NE تعداد متخصصانی است که به گزینه‌ی موافقم پاسخ داده‌اند و N تعداد

کل متخصصان است. اگر مقدار محاسبه‌شده از مقدار جدول (۳-۴) بزرگتر باشد اعتبار محتوای آن آیتم پذیرفته شده است. که برای این رساله با ۷ نفر ۰/۹۹ گردیده است

جدول ۱. حداقل مقدار CVR قابل قبول بر اساس تعداد متخصصین نمره گذار

تعداد پانل	مقدار CVR	تعداد پانل	مقدار CVR	تعداد پانل	مقدار CVR
۵	۰/۹۹	۱۱	۰/۵۹	۲۵	۰/۳۷
۶	۰/۹۹	۱۲	۰/۵۶	۳۰	۰/۳۳
۷	۰/۹۹	۱۳	۰/۵۴	۳۵	۰/۳۱
۸	۰/۷۵	۱۴	۰/۵۱	۴۰	۰/۲۹
۹	۰/۷۸	۱۵	۰/۴۹		
۱۰	۰/۶۲	۲۰	۰/۴۲		

راهکارهایی از طریق مصاحبه با چند نفر از نمایندگان مجلس خط‌مشی‌گذاری موفقیت‌آمیز سلامت اداری شناسایی شدند و با تحلیل تم ارزیابی گردیدند

#### ۲-۴. شناسایی راه‌حل‌ها با استفاده از تحلیل تم

راهکارهایی به شرح زیر از طریق مصاحبه با چند نفر از نمایندگان مجلس در زمینه شکل‌گیری موثر خط‌مشی در حیطه سلامت اداری شناسایی شدند و با تحلیل تم ارزیابی گردیدند.

۱- مرحله اول و دوم: از میان مقالات مرتبط، ۲۰ مقاله که در آن به بررسی عوامل موثر بر شکل‌گیری خط‌مشی پرداخته شده بود و نیز با مطالعه تطبیقی در کشورهای آسیایی معیارهایی به‌عنوان مهمترین معیارها مدنظر قرار گرفت.

۲- مرحله سوم: کدگذاری داده‌ها

با بررسی مضامین موجود در مصاحبه با خبره‌ها کدهای اولیه با توجه به پیشینه، ادبیات تحقیق و تجربیات سایر کشورها با توجه به پژوهشهای مورد بررسی (در قالب جدول پیوست) استخراج گردیده است.

۳- مرحله چهارم و پنجم: تلخیص و ساخت مدل

با اتمام کدگذاری اولیه و رسیدن به فهرستی از کدهای اولیه، در گام سوم باید تحلیل و ترکیب این کدها انجام شود؛ به نحوی که کدهای ترکیب شده، یک مجموعه از مولفه‌های اصلی و فرعی را شکل دهند.

### ۳. تحلیل تجربی

با توجه به تحلیل تم صورت گرفته می‌توان گفت که راه حل‌ها برای شکل‌گیری اثربخش خط‌مشی در حوزه سلامت نظام اداری دارای ۱۱ تم فرعی و ۴۴ کد اولیه است که در ۸ تم اصلی خلاصه گردید.

جدول ۲. استخراج تم‌های فرعی

ردیف	کد اولیه	تم فرعی
۱	نرخ پذیرش	ظرفیت یادگیری
۲	یادگیری خط‌مشی‌گذاران	
۳	توانمندسازی جامعه مدنی با افزایش آگاهی	توانمندسازی اجتماعی - الکترونیک
۴	توانمندسازی جامعه مدنی با ظرفیت‌سازی	
۵	توانمندسازی جامعه مدنی با آموزش	
۶	توانمندسازی جامعه مدنی به لحاظ الکترونیک	
۷	تحول فرهنگی	تحول فرهنگی - الکترونیک
۸	فرهنگ‌سازی الکترونیک	
۹	تحول اقتصادی	توسعه اقتصادی - الکترونیک
۱۰	به کارگیری سیستم‌های الکترونیک در جهت اقتصادی و مالی	
۱۱	نظام جبران خدمت منابع انسانی	توسعه منابع انسانی - الکترونیک
۱۲	منابع انسانی	
۱۳	به کارگیری سیستم‌های الکترونیک در جهت منابع انسانی	
۱۴	به کارگیری سیستم‌های الکترونیک در جهت شفافیت	شفافیت
۱۵	توسعه افشای اطلاعات و جریان آزاد اطلاعات / شفاف بودن روندها	
۱۶	ظرفیت‌سازی و تقویت نهادهای محلی	ظرفیت‌سازی نهادی - الکترونیک
۱۷	سازماندهی کانون‌های تفکر	
۱۸	ظرفیت‌سازی و تقویت نهادهای بازرسی	
۱۹	تقویت نهادهای قضایی	
۲۰	تقویت نهادهای قضایی / ممیزی به لحاظ الکترونیک	
۲۱	تقویت نهادهای ممیزی	
۲۲	تقویت کمیسیون‌های مبارزه با فساد	
۲۳	تقویت نهادهای قانونگذاری	
۲۴	ایجاد اقدامات مبارزه با فساد	
۲۵	ظرفیت‌سازی رسانه‌ها	
۲۶	تکامل خط‌مشی	
۲۷	مشوق‌های تصمیم‌سازان	
۲۸	تقویت نهادهای دولتی به لحاظ ارائه خدمات	

ردیف	کد اولیه	تم فرعی
۲۹	تقویت نهادهای دولتی به لحاظ الکترونیک	
۳۰	هماهنگی گروه‌های دخیل با اراده قوی سیاسی	
۳۱	تقویت نهادهای دولتی به لحاظ الکترونیک	
۳۲	تقویت بخش خصوصی	
۳۳	تقویت بخش تعاونی	
۳۴	اجرای خط‌مشی	تکامل خط‌مشی
۳۵	تغییر خط‌مشی	
۳۶	مکانیزم‌های پاسخگویی	فشارهای وارده بر تصمیم‌سازان
۳۷	ثبات سیاسی	
۳۸	فشار عمومی	
۳۹	فشار کارافرنیان خط‌مشی	
۴۰	تناسب بخش‌ها با زیر ساخت الکترونیک	تناسب در ظرفیت‌سازی‌ها با زیر ساخت الکترونیک
۴۱	یکپارچگی سیستم‌های اطلاعاتی	
۴۲	یکپارچگی اقدامات سنتی و الکترونیک	
۴۳	ظرفیت خط‌مشی <sup>۱</sup>	
۴۴	تفقیح قوانین	ظرفیت سازی خط‌مشی

#### ۴. نتیجه‌گیری

یافته‌ها نشان می‌دهد کنترل فساد به شیوه سنتی کارآمد نبوده و نمی‌تواند به شیوه سنتی با توجه به سرعت فراگیری تکنولوژی اطلاعات<sup>۲</sup> اثربخش باشد. خط‌مشی‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد نیز باید به سمت استفاده از تکنولوژی اطلاعات برود (هایتی میشل، ۲۰۰۹). البته استفاده از تکنولوژی اطلاعات به تنهایی نمی‌تواند کارآمد باشد و باید با بقیه زیر ساخت‌ها یکپارچه<sup>۳</sup> گردد.

۱. دخالت ندادن دغدغه‌های سیاسی در تدوین خط‌مشی سلامت اداری - شفافیت خط‌مشی، جامعیت، مشخص بودن ابزارهای اجرا، اختصاص منابع در زمان تدوین خط‌مشی، جلب حمایت عمومی و سیاسی، در نظر گرفتن ظرفیت یادگیری و انعطاف خط‌مشی، واقع‌گرایی و انطباق با اسناد بالادستی، وجود اولویت نسبی در اهداف مدون (ظرفیت خط‌مشی در ساختار دهی اجرا، در نظر گرفتن ترکیب مناسب اجبار و پاداش و فرهنگی یا متقاعدسازی در تدوین، در نظر گرفتن ابزار مناسب (از اجباری تا داوطلبانه)، مشورت با صاحب‌نظران و کانون‌های تفکر، توجه همه جانبه به خروجی‌ها نتایج و اثرات، پیوستگی اهداف و ابزار با توجه به نوع خط‌مشی، تعیین استانداردها و اهداف، در نظر گرفتن بازه زمانی مناسب، استفاده از شواهد در تدوین خط‌مشی وجود فشارهای داخلی و خارجی برای حل مشکل، ویژگی‌ها و ابعاد مشکل

2. Quantum world
3. Integrity

سیاست‌گذاری‌های سلامت نظام اداری در چند موج صورت گرفت در موج اول اقدامات مبارزه با فساد بر افزایش آگاهی‌ها تأکید داشت ولی در موج دوم اقدامات بر ظرفیت‌سازی تأکید شده است و اقدامات باید از نیاز محلی و درخواست آنها ناشی شود (جایاویکراما<sup>۱</sup>، ۲۰۰۱: ۲۸۶-۲۹۲) و در موج جدید بر یکپارچگی و فنآوری اطلاعات تأکید است.

همانطور که هابتی میشر<sup>۲</sup> (۲۰۰۹) در رساله دکتری به ساختن سناریوی سلامت نظام اداری بر اساس جنبه سنتی شامل (افزایش آگاهی‌ها، بهبود کیفیت اداره، بورکرات‌های حرفه‌ای، تقویت سیستم قضایی) و جنبه‌های الکترونیک (زیرساخت دولت الکترونیک و سیستم‌های اطلاعاتی<sup>۳</sup>) پرداخته است و توسعه پایگاه الکترونیک منجر به همکاری، شفافیت و حساب‌پس‌دهی<sup>۴</sup> می‌شود و فساد را کاهش<sup>۵</sup> می‌دهد

اسمیت نیز نشان داد با توجه به افزایش جرم در حیطه سایبری<sup>۶</sup> دولت باید قادر باشد از ترکیبی از توسعه اجتماعی و الکترونیک<sup>۷</sup> در پیشگیری از جرایم سازمان‌یافته برخوردار باشد و یکپارچگی سیستم‌های اطلاعاتی را با ارتباط بین سیستم توسعه منابع انسانی و سیستم مدیریت مالی مطرح کردند.

بنابراین ۸ تم اصلی زیر با مصاحبه شناسایی شده یافته‌ها با تحقیقات زیادی همخوان است، که در کنار برشماری ۸ تم اصلی شناسایی شده همگرایی آن با پیشینه، ادبیات تحقیق و تجربیات سایر کشورها نیز مورد بررسی قرار می‌گیرد. ۸ تم اصلی شناسایی شده که توجه سیاست‌گذاران در حیطه سلامت نظام اداری را می‌طلبد عبارتند از:

۱. توانمندسازی اجتماعی- الکترونیک: در بعد اجتماعی کافمن (۲۰۰۳) نیز در مبارزه با فساد بر شاخص‌های اجتماعی تأکید می‌کند دویگ و ریلی نیز افزایش آگاهی عمومی و اصلاحات اجتماعی را جهت سلامت نظام اداری مد نظر قرار می‌دهند (دویگ و ریلی ۱۹۹۸، ۵۵)، همچنین گلیسپ و اکرایک (۱۹۹۶) (به نقل از: دویگ و ریلی ۱۹۹۸، ۵۵) برای سلامت نظام

1. Jayawickrama
2. Faniel Sahle Habtemichael
3. Information systems and e-government infrastructure
4. Cooperative, transparent and accountable management
5. Minimal administrative corruption
6. Cyber Crimes
7. Combined social and technological developments

اداری و مبارزه با فساد بر ابعاد مختلفی تمرکز نموده‌اند که یکی از این ابعاد، بعد اجتماعی (آموزش استانداردهای اخلاقی) می‌باشد (دویگ و ریلی، ۱۹۹۸، ۵۵) ایگن نیز با به‌کار بردن استعاره‌ها به ظرفیت‌های جامعه مدنی در مبارزه با فساد اشاره می‌کند (ایگن، ۱۹۹۸، ۸۶)، پاپ نیز جامعه مدنی را جزئی موثر در سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد قلمداد می‌نماید علاوه بر این پیشرفت‌های فن‌آوری اطلاعات منجر به تحول در ابعاد مختلف زندگی اجتماعی شده است و منجر به افزایش تعداد منابع اطلاعاتی گردیده است، که با توجه به رشد روز افزون منابع الکترونیک توجه سیاست‌مداران را در این عرصه می‌طلبد تا با تهیه خط‌مشی‌های گسترده و مدون براساس نیاز کاربران در جهت توانمندسازی جامعه مدنی به‌لحاظ مهارت‌های الکترونیک در سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد گام بردارند.

بنابراین باید جهت توانمندسازی اجتماعی در این حیطه اقداماتی صورت گیرد که مصاحبه نشان داد مدارس و دانشگاه‌ها با آموزش (استانداردهای اخلاقی و توانمندسازی الکترونیک) در این زمینه با آموزش افراد متعهد و متخصص نقش اساسی دارند.

۲. تحول فرهنگی - الکترونیک: اموندسن (۱۹۹۹) استدلال می‌کند تعریف فساد وابسته به فرهنگ محلی بوده، اما سیسینر بیان می‌کند ارائه تعریف جهانشمول از فساد صحیح نیست (۲۰۰۱، ۲) ولی به‌طور کلی فساد در همه فرهنگ‌ها پدیده‌ای مقبوح است ایراس (۲۰۰۳) و هسن (۲۰۰۴) نشان دادند ضعیف بودن حاکمیت قانون فرهنگ فساد را در هر دو بخش عمومی و خصوصی ترویج می‌کند. شایان ذکر است که رسانه‌ها هم نتوانستند آن‌طور که باید در حیطه فرهنگ‌سازی وارد شوند بنابراین همان‌طور که مصاحبه نشان داد باید جهت تحول فرهنگی - الکترونیک اقداماتی صورت گیرد البته در فرهنگ‌سازی در جامعه نوین، فناوری اطلاعات و بهره‌برداری از شبکه‌های اجتماعی و تأکید بر فرهنگ غنی ایرانی - اسلامی منجر به سینرژی و اثر پروانه‌ای خواهد گردید و چه بسا در صورت عدم توجه به بعد الکترونیک و شبکه‌های اجتماعی در امر فرهنگ‌سازی خسارت‌های جبران‌ناپذیری را متحمل خواهیم گردید.

۳. توسعه منابع انسانی - الکترونیک: لورنزو کنترل فساد با کنترل انتصاب‌ها را پیشنهاد می‌کند (لورنزو، ۲۰۰۰، ۳) و رویه‌های توسعه منابع انسانی در پرورش فرهنگ مبارزه با فساد این زمینه اثرگذار است (هابتی میشر، ۲۰۰۹، ۳)، شایسته‌سالاری و سیستم پرداخت مکفی و سیستم ارتقا جزئی از اصلاحات خدمات مدنی به‌حساب می‌آید (بیلی، ۲۰۰۰، ۵). سلطانی (۱۳۸۲) نیز بر این باور است فن‌آوری اطلاعات در عصر جدید به‌علت تحول در ابعاد توسعه حرفه‌ای،

نهادینه شدن، تقویت مهارت‌های ادراکی، ارتباطات و جذب و استخدام، انگیزش و خودنظارتی، منجر به توسعه منابع انسانی می‌گردد و فناوری اطلاعات نه تنها ساختارهای جوامع را متحول ساخته، بلکه استفاده مفید آن باعث به‌روز نگه‌داشتن افراد به‌لحاظ اطلاعات و مهارت‌های مورد نیاز و رسیدن به سطح مطلوب منابع انسانی بالنده می‌گردد؛ همچنین داشتن سواد دیجیتال را به‌عنوان الزامی به قابلیت مورد نیاز منابع انسانی در عصر جدید می‌افزاید. علاوه بر این مصاحبه نشان داد به‌کارگیری مدیران لایق، شایسته متعهد، مسولیت‌پذیر و متخصص و بر اساس دو معیار اصلی شایستگی و درستکاری<sup>۱</sup> سازمان را از فساد بیمه می‌نماید. و سیاست‌زدائی درانتصاب و شایسته‌سالاری در نصب و عزل‌ها (چه شایستگی‌های فنی و الکترونیکی) باید ملاک استخدام باشد.

۴. ارتقا یا تحول سیستم‌های الکترونیکی: هابتی میشر (۲۰۰۹) در رساله دکتری به ساختن سناریوی مبارزه با فساد اداری با در نظر گرفتن زیرساخت الکترونیکی و سیستم‌های اطلاعاتی در جهت شفافیت پرداختند و علاوه بر این مصاحبه نشان داد که توسعه پایگاه الکترونیکی منجر به همکاری، شفافیت و حساب‌پس‌دهی می‌شود و فساد را کاهش می‌دهد همچنین تناسب در ظرفیت‌سازی‌ها با زیرساخت‌های الکترونیکی مدنظر باید قرار گیرد.

۵. توسعه اقتصادی - الکترونیکی: جانستون ایزنشتات رقابت اقتصادی سالم را مطرح نمود، مارو بر رشد اقتصادی (۱۹۹۵) دولت بزرگ قابلیت کنترل فساد و سلامت در آن کم می‌شود (پایه‌سازی یک سیستم مناسب گزارشگری اموال و دستمزدها و سیستم عادلانه مالیاتی و رفع مشکل اشتغال)، مصاحبه نشان داد دولت به‌سمت سیاست‌گذاری و مدیریت کلان باید برود. کارگزاران دولتی نباید روحیه تجاری داشته باشند بلکه در پی نفع عامه باشند. همچنین در حیطه اقتصادی فقرنهادها مثلاً بخش خصوصی و تعاونی را شاهد هستیم (سهام ناچیز بخش تعاونی و خصوصی از تولید ملی) که با خط‌مشی‌های جامع و گسترده باید سهم بخش خصوصی و تعاونی از تولید ملی افزایش یابد که البته توجه ویژه را به نقش فن‌آوری اطلاعات و ظرفیت‌سازی کسب و کار در زمینه مبادلات الکترونیکی، تجارت الکترونیکی و بهره‌برداری

۱. همچنین استخدام مأموران دولتی باید باشد؛ حقوق و مزایای پرداختی برای مستخدمان دولتی باید مکفی و حداقل برابر حقوق دریافتی هم‌قطاران آنها در بخش خصوصی باشد و زمینه ارزیابی عملکرد منصفانه کارکنان نیز فراهم شود عدم آشنایی مدیران با تکالیفشان و عدم آشنایی با مأموریت یا گاهاً عدم تناسب بین پست و تخصص فرد در مشاغل کلیدی حائز اهمیت است همچنین شیوه انتخاب مدیران که از دانشگاه وارد اداره شده اند نیاز اصلاح دارد چون صرف علمی بودن متضمن موفقیت در حرفه نیست



از شبکه‌های الکترونیکی و مجازی متناسب با الزامات محیط کسب و کار گام اساسی در این حیطه می‌طلبد تا به‌جای دولت تاجر دولت ناظر را در این حیطه شاهد باشیم.

۶. تحول ساختاری نهادی: کودرادو و ارسی سلامت اداری را پدیده پیچیده دانسته که نتیجه تعامل نهادهای زیادی است (کودرادو و ارکی، ۲۰۰۵: ۳۶) رشد روزافزون فن‌آوری اطلاعات و ارتباطات منجر به تغییراتی هم در ظرفیت ساختاری، فشارهای وارده بر تصمیم‌سازان در جهت پاسخگویی و چرخه تکامل خط‌مشی گردیده است که به ترتیب به آن اشاره می‌شود.

الف- ظرفیت‌سازی نهادی- الکترونیک فریدمن (۲۰۱۰) در پایان نامه دکتری «آیا می‌توان فساد را از بیرون آن تغییر داد»، یکی از عوامل اصلی در زمینه کاهش فساد، را طراحی نهادهای سیاسی مطلوب از طریق تئوری پاداش و تنبیه، تئوری موازنه قدرت، توانمندی اکثریت اجتماعی و ثبات سیاسی می‌داند. مصاحبه هم نشان داد توانمندسازی جامعه مدنی به تنهایی نمی‌تواند سیستم را تغییر دهد و مشارکت فعال دولت و پارلمان را می‌طلبد، علاوه بر این باید همراه قوی‌سازی نهادها باشد.<sup>۱</sup> که توانمندسازی نهادها چه به‌لحاظ ساختاری چه به‌لحاظ الکترونیکی و از طریق رویه‌های دولت الکترونیکی و سایر بورکراسی باید دنبال گردد تا نهادها منعطف‌تر، استراتژیک‌تر و از نظر هزینه مقرون به‌صرفه‌تر و به‌لحاظ پاسخگویی با کاهش هزینه‌های نظارتی، سهولت دسترسی به اطلاعات و بهبود فرآیندها منجر به تسریع در زمان پاسخگویی و نظارت شفاف و دقیق‌تر می‌گردد و از سوی دیگر اجرای خط‌مشی و تکامل آن را به سهولت بیشتری ممکن می‌سازد.

مصاحبه نشان داد با زیر ساخت‌هایی مثل پیاده‌سازی دولت الکترونیکی می‌توان جلوی فساد را تا حدودی گرفت و اساسی‌ترین نقش را در مبارزه با فساد و ارتقای سلامت اداری دارد چون پیاده‌سازی دولت الکترونیکی ارتباط مردم با دستگاه‌ها قطع می‌شود و منجر به ارتقای نظارت‌ها در زمینه واگذاری‌ها و دادن مجوزها و مالیات‌ها می‌گردد و اعمال کارگزاران

۱. از طریق تقویت نهادهای محلی، سازمان دهی اثربخش کانونهای تفکر، تقویت نهادهای بازرسی، تقویت نهادهای قضایی، توانمندسازی بخش خصوصی، تقویت نهادهای ممیزی و کمیسیون‌ها یا آژانس‌های مبارزه با فساد، تقویت نهادهای قضایی/ممیزی به‌لحاظ الکترونیکی تقویت کمیسیون‌های مبارزه با فساد، تقویت نهادهای قانون‌گذاری، ایجاد اقدامات مبارزه با فساد، ظرفیت‌سازی رسانه‌ها، تقویت نهادهای دولتی به‌لحاظ ارائه خدمات، تقویت نهادهای دولتی به‌لحاظ الکترونیکی، تقویت نهادهای محلی هماهنگی گروه‌های دخیل با اراده قوی سیاسی

قابل رصد است که احتمال سو استفاده را کاهش می‌دهد.<sup>۱</sup>

ب- فشارهای وارده بر تصمیم‌سازان: تمرکز بر خدمات عمومی نوین و دیدگاه خادامت پاسخگویی چندجانبه و به خصوص پاسخگویی اجتماعی را مطرح می‌نماید که به قدرت پاسخگویی در برابر فشارهای جامعه تأکید دارد و بر رفتارهای مسولانه فراسازمانی تأکید دارد (احمدی و الوانی، ۱۳۹۴) مصاحبه نشان داد فشارهای وارده بر تصمیم‌سازان در این راستا عبارتند از:

۱. **پاسخگویی:** پاسخگویی به ذینفعان داخلی و خارجی از نشانه‌های اداره مدرن و لازمه آن است و سازوکار تأمین منافع عمومی است اگر سیاستمداران پاسخگو نباشند دموکراسی در حد حرف و شعار باقی می‌ماند (فقیهی و همکاران، ۱۳۹۱). پاسخگویی مجموعه‌ای از روابط اجتماعی است که بر اساس آن شخص برای توجیه رفتار خود با دیگران احساس تعهد می‌نماید که به توضیح و توجیه رفتار خود با سایر افراد پردازد (فقیهی و همکاران، ۱۳۹۱). سلامت اداری تعادل بین پاسخگویی سیاسی یا دموکراتیکی و پاسخگویی قانونی را می‌طلبد (شنل، ۲۰۱۴).

۲. **ثبات سیاسی و عدم اطمینان سیاسی:** توضیح احتمال دیگر برای پذیرش خط‌مشی‌های سلامت اداری از وجود رقابت سیاسی و عدم اطمینان سیاسی منتج شده است، در عدم اطمینان نسبتاً زیاد عدم ثبات سیاسی وجود داشته که نخبگان سیاسی با آن مواجه هستند و پاسخگویی کم‌رنگ می‌شود (شنل، ۲۰۱۴). نظریه ثبات دموکراتیک بر حاکمیت دموکراتیک متمرکز بوده و آن را دارای سطح بالای ثبات سیاسی می‌داند.

۳. **فشار عمومی:** نیاز به مشروعیت (مجدد) نوع دیگری از فشار، فشار عمومی برای سلامت نظام اداری و مطالبات عمومی اقدامات ضد فساد دلالت دارد، تا بتوانند سیگنال و علامتی از درستکاری به عموم مردم بدهند (شنل، ۲۰۱۴).

۴. **فشار کارآفرینان خط‌مشی:** همچنین به وجود کارآفرینان خط‌مشی ماهر نیاز هست که خط‌مشی‌های سلامت اداری را با منافع موجود تنظیم کنند تا در دستور کار تصمیم‌قرار گیرد و

۱. از سامانه تدارکات الکترونیک دولت یا سامانه‌های موجود در دستگاه‌های اجرایی مثل مالی که انواع نرم افزارها در سازمانهای مختلف موجود هست که بعضاً غیر معتبر بوده و نظارت دستگاه‌ها را مشکل کرده است که ضروری است کلیه سامانه‌های مالی و اداری مکانیزه و یکپارچه بشود و به تایید شواربعالی انفورماتیک برسد و دسترسی مستقیم دستگاه‌های نظارتی به این سامانه‌ها وجود داشته باشد

پذیرفته شود (شنل، ۲۰۱۴: ۶۴).

۵. **تکامل خط‌مشی:** اتخاذ خط‌مشی یک نقطه پایان فرایند خط‌مشی و یا راه حل قطعی یک مشکل اساسی نیست. بلکه، خط‌مشی‌ها به‌مرور زمان تکامل می‌یابند، یا از طریق تغییرات تدریجی یا از طریق تغییرات اساسی و بنیادی (بوم‌گارتنر و جانس، ۲۰۰۹).

بنابراین عوامل موثر بر تکامل خط‌مشی عبارتند از: الف- اجرا: تدوین موفقیت‌آمیز خط‌مشی اجرای موفقیت‌آمیز آن را تضمین نمی‌کند و با وجود این عوامل باز هم احتمال زیادی وجود دارد که در طول اجرا موفق نشوند. چالش‌ها مخصوصاً برای خط‌مشی‌هایی که اجرای آنها بستگی به موافقت از سوی چندین سازمان یا بازیگر دارد بیشتر می‌شود (برنیکرهف و کراسبی، ۲۰۰۲). گان و هاگ وود شرایطی را منجر به عدم اجرای خط‌مشی‌ها را شناسایی نمودند (هیل و هوپ، ۲۰۰۲) مصاحبه‌شان داد اولاً برای اینکه قانونی بطور مناسبی اجرا شود باید دربرگیرنده اجرای مناسب، نظارت و وسایل اجرا باشد. دوماً سازمان‌های مسئول تضمین اجرا باید ظرفیت و منابع کافی داشته باشند ب- تغییر خط‌مشی: تعادل قدرت یا رقابت بین حمایت‌کنندگان و مخالفان خط‌مشی می‌تواند تغییر کند، و درب جدیدی را برای معکوس‌سازی خط‌مشی باز کند، (بوم‌گارتنر و جانس ۲۰۰۹، ۱۱). مخالفان خط‌مشی حتی می‌توانند مشخص‌سازی خط‌مشی را چنان ضعیف کنند که آن را بی‌دندان سازند. (شنل، ۲۰۱۴، ۶۴) پایداری خط‌مشی بستگی به حفظ و مراقبت مجموعه‌ای از علایق بستگی دارد که از اتخاذ آن پشتیبانی می‌کند.

#### ۷. یادگیری متاثر از تأثیرات بین‌المللی یا ظرفیت‌سازی یادگیری

انتشار و انتقال سیاست توضیحی برای اتخاذ و اقتباس خط‌مشی‌های مشابه در همه کشورها است (بارون و گیلاردی، ۲۰۰۶) فرایند انتشار و انتقال سیاست در زمینه‌هایی مثل دموکراسی، فساد اداری، حقوق بشر و سیاست‌های زیست‌محیطی به خوبی قابل رویت است (شنل، ۲۰۱۴) مدیریت عمومی تحت شرایط جهانی شدن تحت -الشعاع وابستگی‌های متقابل و بین‌الملل قرار دارد (دانش فرد، ۱۳۸۹) البته حتی قوی‌ترین هنجارهای جهانی باید با در نظر گرفتن و نقش ویژگی‌های کشوری الگوگیری شود. که در مصاحبه‌ها به استفاده از تجربیات سایر کشورها با در نظر گرفتن تناسب با هنجارهای کشور اشاره شد.

### ۸. ظرفیت سازی خط‌مشی با مد نظر قرار دادن تنقیح قوانین

ویژگی‌های خط‌مشی سلامت اداری جهت شکل‌گیری اثربخش مورد تأکید است (هیل و هوپ، ۲۰۰۲) که با توجه به مصاحبه و ویژگی‌های زیر جهت شکل‌گیری اثربخش خط‌مشی شناسایی گردید: حداقل کردن موارد استثنا، کاهش مصوبه‌های مربوط به سلامت اداری ولی جامعیت آن (انتظار کاهش تعداد مصوبه‌ها با تحصیلات بیشتر افراد جامعه می‌رود نه افزایش آن)، تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی مربوط به سلامت اداری اختصاص منابع در زمان تدوین خط‌مشی، در نظر گرفتن ترکیب مناسب اجبار و پاداش و فرهنگی یا متقاعدسازی جهت ضمانت اجرا در تدوین، استفاده از شواهد در تدوین خط‌مشی که امید است مورد توجه سیاستمداران قرار گیرد.

## منابع

۱. احمدی، کیومرث و الوانی، مهدی، (۱۳۹۴)، جایگاه نظریه خدمات عمومی نوین در تبیین مفهوم پاسخ‌گویی اجتماعی سازمان‌های دولتی فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی، ۱(۲)، ۱-۱۵
۲. دانش‌فرد، کرم‌اله، (۱۳۸۹)، فرآیند خط‌مشی‌گذاری عمومی. چاپ اول، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات.
۳. مرکز پژوهش‌های مجلس، (۱۳۸۹)، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی.
۴. فقیهی ابوالحسن، نجف بیگی رضا، کارگر زنجانی، علی، (۱۳۹۴)، نظام پاسخگویی در دانشگاه آزاد اسلامی، فصلنامه رسالت مدیریت دولتی، ۳(۵۶)، ۱۵-۲۷.
۵. قاسمی‌نژاد، یاسر و زینلی، محمد رضا، (۱۳۹۵)، بررسی عوامل موثر بر فرهنگ خود‌کنترلی با رویکرد اسلامی در یک دانشگاه نظامی، فصلنامه علمی - پژوهشی مدیریت اسلامی، ۲۴(۲)، ۲۱۷-۲۴۲.
۶. محمودی، وحید، نیری، شهرزاد و پورعزت، علی اصغر، (۱۳۹۲)، بازپردازی شاخص‌های توسعه قابلیت‌های انسانی در پرتو فرمان امام علی (ع) به مالک اشتر، مدیریت بازرگانی، بهار ۱۳۹۳، ۱(۱)۶، ۱۶۷-۱۸۶.
۷. مرادی حقیقی، منصوره، دانش‌فرد، کرم‌الله و میرسپاسی، ناصر، (۱۳۹۴)، طراحی مدل اعتماد عمومی (مورد مطالعه: سازمان‌های دولتی ایران)، فصلنامه مدیریت (پژوهشگر)، ۱۲(۷۳).
۸. وکیلان، حسن (۱۳۹۵). پیامدهای نهادی انتخاب نظام حکومتی فصلنامه مجلس و راهبرد، ۲۳(۸۵).
9. Amundsen, I. (1999). Political corruption: An Introduction to the issues. Chr. Michelson Institute Development studies and Human Rights (vol.7). Working Paper.
10. Baumgartner, F. R, & Jones, B. D. (2009). Agendas and instability in American politics (2nded.). Chicago: University of Chicago Press.
11. Brinkerhoff, D. W, & Crosby, B. (2002). Managing policy reform: Concepts and tools for decision-makers in developing and transitioning countries (P269). Bloomfield, CT: Kumarian Press.
12. Cuadrado, R. C. & Arce, J. L. A. (2005). The Complexity of Corruption: Nature and Ethical Suggestions. Facultad de ciencias Economicas y Empresariales Universidad de Navarra.

13. Doig, A. and Riley, S. (1998). Corruption and anti-corruption strategies: Issues and case studies from developing countries. *Corruption and integrity improvement initiatives in developing countries*, 45, 62.
14. Kaufmann, D. [2005]. *Myths and realities of governance and corruption*.
15. Eiras, A. I. (2003). *Ethics, Corruption, and Economic Freedom (Vol. 9)*. Washington, DC: Heritage Foundation.
16. Eigen, P. (1998). The Role of Civil Society, in *Corruption & integrity improvement initiatives in developing countries*.
17. Friedman, A. M. (2010), Can we change corruption from the outside in? An assessment of three anti-corruption international treaties. The University of Texas at Dallas.
18. Gilardi, F. (2012). Transnational diffusion: Norms, ideas, and policies. *Handbook of international relations*, 2, 453-477.
19. Habtemichael, F. S. (2009). *Anti-corruption strategies in the South African public sector: Perspectives on the contributions of complexity thinking and ICTs (Doctoral dissertation, Stellenbosch: University of Stellenbosch)*.
20. Hassan, S. (2004). Corruption and the Development Challenge. *Journal of Development Policy and Practice*, 1(1), 25-41.
21. Hill, M, & Hupe, P. (2014). *Implementing public policy: An introduction to the study of operational governance*. Sage.
22. Jayawickrama, N. (2001). *Transparency International: Combating corruption through institutional reform. The Use and Abuse of Power: Multiple Perspectives on the Causes of Corruption*. Psychology Press Philadelphia, Florence, and Sussex.
23. Lorenzo Jr, H. C. (2000). "Developing a technology of behaviour: An alternative approach to preventing police corruption." Unpublished conference paper on "Combating corruption in the Asia-Pacific region," presented at the Joint ADB-OECD conference (Seoul). 2000
24. Meagher, P, & Voland, C. (2006). *Anticorruption Agencies (ACAs)*. Office of Democracy and Governance||. Anticorruption program

- brief. Washington, DC: United States Agency for International Development.
25. Michael, B. (2004). Explaining organizational change in international development: the role of complexity in anti-corruption work. *Journal of International Development: The Journal of the Development Studies Association*, 16(8), 1067-1088.
  26. Oketch, M. O. (2002). Human resource development and Africa's economic growth: Perspectives for policy planning in Kenya (Doctoral dissertation, University of Illinois at Urbana-Champaign).
  27. Pope, J, (2000), TI Sourcebook: Confronting corruption: The elements of a national integrity system, Transparency International.
  28. Rothstein, B. (2011). Anti-corruption: the indirect Big Bang approach. *Review of International Political Economy*, 18(2), 228-250.
  29. Sissener, T. K. (2001). Anthropological perspectives on corruption: Chr. Michelsen Institute.
  30. Schnell, S. (2014). International Policy Diffusion and Domestic Policy-Making: the Case of Two Transparency and Anticorruption Policies in Romania. PhD diss., George Washington University.
  31. Tamesis, P. 1997. Different Perspectives of International Development Organisations in the Fight Against Corruption. *Corruption & Integrity Improvement Initiatives in Developing countries*, 129-139
  32. United Nations. Development program. (2003). Thinking the unthinkable: From Thought to policy: The Role of think Tanks in shaping Government Strategy; Experiences from central and Eastern Europe. United Nations Publications.