

## شناسایی عوامل موثر بر خط‌مشی‌های دولت الکترونیک بر اساس بنیان‌های نظری قانون مدیریت خدمات کشوری

محسن ترابی<sup>۱\*</sup>، میر علی سید نقوی<sup>۲</sup>، وجه الله قربانی زاده<sup>۳</sup>

۱. دانشجوی دکتری دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

۲. دانشیار، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

۳. دانشیار، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

پذیرش: ۹۵/۳/۲۲

دریافت: ۹۴/۹/۱۹

### چکیده

در تمامی کشورها روند توسعه و کاربرد فناوری اطلاعات در بخش دولتی با هدف بازآفرینی و اصلاحات در این بخش، سرعت فزاینده‌ای به خود گرفته است. به همین ترتیب در میان مقام‌های دولتی کشورمان نیز شتاب‌زدگی خاصی برای غلبه بر فاصله ایجاد شده بین ایران و سایر کشورهای پیشرفته در زمینه مدیریت مبتنی بر فناوری اطلاعات به وجود آمده است. به نظر می‌رسد این شتاب‌زدگی باعث شده است تا رویکرد تقلید و کپی‌کردن مدل‌های خارجی برحسب عوامل نهادین و هنجاری به جای عوامل منطقی و فنی بیشترین تأثیر را در دولت الکترونیک ایران داشته‌اند.

هدف این پژوهش کیفی که با روش تحلیل محتوا انجام شده است، طراحی مدلی برای تبیین عوامل مؤثر بر خط‌مشی‌های دولت الکترونیک ایران از مرحله شکل‌گیری تا ارزیابی، براساس بنیان‌های نظری قانون مدیریت خدمات کشوری است. به این منظور ۱۱ مصاحبه نیمه ساختاریافته با خبرگان صورت پذیرفته است. تحلیل داده‌ها در فرایند کدگذاری باز با کمک نرم‌افزار MAXQDA منجر به ظهور ۱۹ مقوله فرعی در قالب ۶ مقوله اصلی شد.

واژه‌های کلیدی: تحلیل محتوا، خط‌مشی، دولت الکترونیک، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، نرم‌افزار MAXQDA.



## ۱- مقدمه

یکی از تغییرات اساسی جامعه امروز، ظهور فناوری اطلاعات و ارتباطات است که منافع زیادی را به همراه دارد. دولت الکترونیک به عنوان یکی از مهم‌ترین این‌گونه تغییرات، دغدغه اصلی خط‌مشی‌گذاران عصر کنونی است. با اندکی تأمل در خط‌مشی‌های تحول نظام اداری ایران به‌روشنی در می‌یابیم که آنچه در بخش‌های دولتی ایران در این چند سال با عنوان تحول رخ داده است، بیشتر تجلی همان تحولاتی است که در سایر کشورها اجرا شده است [۱]. به عقیده محققان این تحقیق رویکرد تقلید و کپی‌کردن مدل‌های خارجی برحسب عوامل نهادین و هنجاری به جای عوامل منطقی و فنی بیشترین تأثیر را در دولت الکترونیک ایران داشته‌اند. مسئله نظری پژوهش حاضر نبودن یک نظریه تبیینی برای تبیین نحوه انتقال خط‌مشی‌های دولت الکترونیک از سایر کشورها به ایران است. اهمیت این نظریه در آن است که به خط‌مشی‌گذاران کمک می‌کند تا بدانند مرزهای مفهومی و عملی ممیزه بین نظام اداری مختص جمهوری اسلامی ایران و سایر کشورها وجود دارد، به عبارت دیگر بحث مربوط و به جا بودن<sup>۱</sup> مدل‌های دولت الکترونیک پیش می‌آید. مروری بر تحول اداری که در سازمان‌های دولتی در حال انجام است و مدل‌های پیشنهادی آنان، این نکته را آشکار می‌سازد که این اصلاحات به‌طور اتوماتیک از یک زمینه به زمینه<sup>۲</sup> دیگر قابل انتقال نیست و هر گونه تغییری در سازمان‌های دولتی ایران می‌تواند مخاطره‌آمیز باشد. شکل‌گیری سازمان‌های دولتی مضطرب، سیاسی‌کاری، تهدید جامعه مدنی، تضعیف پاسخگویی عمومی، تهدید اعتماد عمومی، تئوری سیاسی متضاد با حاکمیت نهادی از جمله تبعات منفی انتقال ضعیف و بی‌چون و چرای خط‌مشی‌های تحول سایر کشورها به بخش دولتی ایران است. یافته‌های تحقیقات پیشین دولت الکترونیک، حداقل دو موضوع حیاتی را ایجاد کرده‌اند: اول اینکه، برخی از تحقیقات، نتایج ناسازگاری را در توضیح اثربخشی سازمان‌های بخش دولتی تولید کرده‌اند [۲]. دوم اینکه تلاش‌ها در به‌کارگیری شیوه‌های دولت الکترونیک سایر کشورها در بخش دولتی ایران ناکام مانده است. پژوهش‌های انجام شده در زمینه دولت الکترونیک در ایران، برحسب سطح تحلیلی که پوشش داده‌اند، ضعف و قوت‌هایی مشخص دارند. تحقیقات پیشین ابعاد مختلفی را برای دولت الکترونیک در ایران پیشنهاد می‌کنند که گاهی اوقات نتایج ضدونقیضی در این پژوهش‌ها مشاهده می‌شود. در تحقیق حاضر سعی شد تا با نگاه انتقادی به مدل‌های سایر کشورها،

چارچوب مفهومی غالب در این مدل‌ها شناسایی شده و عوامل مؤثر بر خط‌مشی‌های دولت الکترونیک ایران را از مرحله شکل‌گیری تا ارزیابی ترسیم کند، چرا که شرایط کشورهای گوناگون جهان تا حدودی با یکدیگر متفاوت‌اند و هریک از آنها از پیاده‌سازی دولت الکترونیک مقاصد ویژه‌ای را دنبال می‌کنند، بنابراین فرایند توسعه دولت الکترونیک باید بر پایه شناخت و تحلیل درست از شرایط محیطی انجام گیرد. با توجه به مطالب گفته شده، در این مقاله پس از بررسی قانون جدید مدیریت خدمات کشوری و محورهای بنیادی آن از جمله مدیریت کیفیت جامع، مدیریت دولتی نوین و حکمرانی خوب، الگوی دولت الکترونیک ایران که بازتاب دغدغه‌های مصلحان مدیریت دولتی است ارائه می‌شود. در این راستا پرسش‌های پژوهش به شرح زیر است:

پرسش اصلی: عوامل مؤثر بر خط‌مشی‌های دولت الکترونیک ایران کدامند؟

پرسش‌های فرعی

الف. عناصر تشکیل‌دهنده مدل مزبور کدامند؟

ب. چه روابطی بین این عناصر وجود دارد؟

## ۲- پیشینه نظری پژوهش

### ۲-۱- خط‌مشی عمومی

صاحب‌نظران تعاریف متنوعی از خط‌مشی عمومی عرضه کرده‌اند [۳]، به‌طور مثال دای (۲۰۰۱) در تعریف ساده‌ای خط‌مشی عمومی را آنچه دولت‌ها انتخاب می‌کنند، انجام دهند و یا ندهند می‌داند و معتقد است عدم اجرای برخی از امور به دست دولت نیز جزء خط‌مشی عمومی به حساب می‌آید، زیرا که عدم اجرای برخی امور به همان میزان که به اجرای برخی امور در جامعه اثر می‌گذارد، در آن اثرگذار است [۴]. اندرسون (۱۹۷۵) در تعریف جامع‌تری خط‌مشی عمومی را مجموعه‌ای از فعالیت‌های هدفمند دولت که به‌وسیله یک کنشگر یا مجموعه‌ای از کنشگران برای مواجهه و حل یک مسئله یا دغدغه عمومی انجام می‌شود، می‌داند [۵]. در نگاه کلی، فرایند خط‌مشی‌گذاری شامل مراحل شکل‌گیری، اجرا و ارزیابی است [۶] که در ادامه به آنها خواهیم پرداخت.



## ۲-۲- شکل‌گیری خط‌مشی دولت الکترونیک

دولت‌های کشورهای مختلف هریک تعاریف متفاوتی از واژه دولت الکترونیک ارائه داده‌اند اما همگی آن را به‌عنوان یک راهبرد کلیدی جهت دستیابی به موفقیت در قرن بیست‌ویکم دانسته و نیز آن را به‌عنوان هسته مرکزی جهت بازسازی دولت‌ها می‌دانند [۷]. در کشور ما نیز در سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغ شده توسط مقام معظم رهبری (از جمله بندهای ۲ الی ۱۹)، در فصل چهارم پنجمین برنامه پنج‌ساله توسعه جمهوری اسلامی ایران و دومین برنامه از سند چشم‌انداز بیست‌ساله کشور (مواد ۴۹، ۵۰، ۵۱ و ۶۲) و همچنین آئین‌نامه دورکاری (که به مسائل نظام اداری و مدیریت کشور می‌پردازند) اهمیت استقرار دولت الکترونیک و سایر ملزومات مرتبط با آن در دستور کار قرار گرفته است.

## ۲-۳- اجرای خط‌مشی دولت الکترونیک

اجرای خط‌مشی در مفهوم کلی به معنای اجرای قانون است که بلافاصله پس از تصویب و جنبه قانونی یافتن خط‌مشی اتفاق می‌افتد و در آن بازیگران و سازمان‌ها با در هم آمیختن رویه‌ها و فنون متفاوت می‌کوشند که اهداف یک برنامه یا خط‌مشی پیشنهادی را به نتیجه مطلوب و مثبت برسانند [۸]. با تصویب قانون جدید مدیریت خدمات کشوری، فصل جدیدی از اقدامات وسیع خط‌مشی‌گذاری و تصمیم‌گیری برای سازندگی و توسعه اقتصادی و اجتماعی آغاز شد. در قانون جدید مدیریت خدمات کشوری تحولی همه‌جانبه در عرصه مدیریت دولتی رخ داده است. در این قانون با رویکردهای نوینی همچون مدیریت کیفیت جامع، مدیریت دولتی نوین و حکمرانی خوب به مبحث تحول نظام اداری نگاه شده است که موجب افزایش سطح کارایی، اثربخشی و بهبود مستمر عملکرد در سازمان‌های دولتی می‌شود و از این طریق باعث ایجاد یک مزیت رقابتی برای این سازمان‌ها در عرصه ملی و حتی در بازارهای رقابتی جهانی محسوب می‌شود [۹]. در ادامه بنیان‌های نظری قانون مدیریت خدمات کشوری توضیح داده خواهد شد.

## ۳- مدیریت کیفیت جامع<sup>۳</sup>

مدیریت کیفیت جامع عبارت است از سیستمی اثربخش برای نگهداری و بهبود کیفیت به‌وسیله

گروه‌های گوناگون سازمان، به‌منظور ارتقای تولید و خدمات به اقتصادی‌ترین سطح برای جلب رضایت کامل خریدار [۱۰]. پیتر سنج، سیر تحول مدیریت کیفیت جامع را در طول سه دهه می‌داند:

- موج اول: این موج بر بهبود و ارتقای کار تأکید دارد و تمرکز و تأکید بر تغییر و ارتقای سطح کارگران به‌منظور بهبود کیفیت تولید یا خدمات است.

- موج دوم: در این موج توجه از تأکید بر بهبود روش‌های انجام کار به تأکید بر ارتقای چگونگی انجام کار معطوف می‌شود. به این ترتیب آنچه در این موج بیش از هر چیز اهمیت دارد، تلاش در جهت بهبود و ارتقای راه‌های توسعه تفکر و تعامل انسان‌ها از طریق آموزش است.

- موج سوم: در این موج آموزش به‌عنوان تنها راه‌گزینه‌پذیر تعالی کارمندان و مدیران و حیات سازمان شناخته می‌شود [۱۱].

در قانون جدید خدمات کشوری که با رویکرد مدیریت کیفیت جامع به آن نگاه شده است، موارد زیر را می‌توان در راستای این رویکرد در نظر گرفت: افزایش بهره‌وری (بند ب، ماده ۱۶)، بهبود مستمر (ماده ۱۹). نظام پیشنهادها (ماده ۲۰). اصلاح فرایندها و روش‌های انجام کار (ماده ۳۶)، توانمندسازی از طریق نظام آموزشی (ماده ۵۸ تا ۶۳) و بهره‌وری بنگاه‌های اقتصادی (ماده ۷۳).

#### ۴- مدیریت دولتی نوین<sup>۴</sup>

الگوی سنتی اداره امور دولتی (که پابرجاترین و موفق‌ترین نظریه مدیریت در بخش دولتی بوده است) در حال جایگزین‌شدن است [۱۲]. در عصر تغییر، جایی که تحولات شامل تغییر همه جانبه در نقش مدیریت جامعه و رابطه بین دولت و شهروندان است، الگوی سنتی اداره امور دولتی جای خود را به مدیریت دولتی نوین داده است. مدیریت دولتی نوین تجلی نوعی راهبرد است که براساس آن اداره امور عمومی، دانش و تجربه مدیریت بازرگانی و سایر رشته‌ها را برای بهبود کارایی، اثربخشی و عملکرد داخلی خدمات عمومی در سازمان‌های دولتی به کار می‌برد [۱۳]. ظهور مدیریت دولتی نوین با چهار روند کلان اداری همراه بوده است که این امر نشانگر فراگیربودن آن در سطح جهانی است. روندهای یاد شده عبارتند از:



- تلاش برای کوچک‌سازی از طریق کاهش تعداد کارکنان سازمان‌های دولتی [۱۴].

- تغییر جهت بخش دولتی به سمت خصوصی‌سازی و رهایی از نهادهای اصلی دولت [۱۵].

- توسعه اتوماسیون اداری خصوصاً به‌کارگیری فناوری اطلاعات در تولید و توزیع خدمات عمومی [۱۶].

- حرکت به سمت نوعی رویکرد مدیریتی در بخش دولتی که در بیشتر کشورها قابل استفاده باشد.

در قانون جدید مدیریت خدمات کشوری، برخی از موارد را می‌توان در راستای رویکرد مدیریت دولتی نوین دانست: نظام ارزیابی عملکرد: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی موظف شده است تا براساس شاخص‌های بین‌المللی و گزارش‌های دریافتی از سازمان‌ها و انطباق آنها با سند چشم‌انداز ۱۴۰۴، جایگاه و میزان پیشرفت کشور را در مقایسه با سایر کشورهای جهان تعیین نماید (فصل ۱۱، ماده ۸۱-۸۳).

برون‌سپاری: دستگاه‌های اجرایی می‌توانند ضمن انجام مناقصه و با عقد قرارداد با شرکت‌های خصوصی بخشی از خدمات مورد نیاز خود را تأمین کنند (ماده ۱۷).

مدیریت حرفه‌ای: در این قانون اشاره شده است که کارمندان همواره نسبت به توانمندسازی، افزایش مهارت‌ها و توانایی‌های شغلی خود اقدام نمایند (ماده ۶۲).

خصوصی‌سازی: در این قانون پیش‌بینی شده است که امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی از طریق توسعه بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی انجام گیرد (ماده ۱۳). کوچک‌سازی (ماده ۲۱)، بروکراسی‌زدایی (ماده ۲۹).

## ۵- حکمرانی خوب<sup>۵</sup>

یکی از مباحث بسیار مهم و در عین حال جدید که از دهه ۱۹۸۰ به بعد در ادبیات توسعه مطرح شده است، حکمرانی خوب می‌باشد. این مسئله به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه در راستای استقرار و نهادینه‌سازی جامعه مدنی در سیاست‌های مربوط به اعطای کمک‌ها دارای جایگاه ویژه‌ای است [۱۷]. در دهه گذشته این مفهوم ارتباط نزدیکی با تحول بخش دولتی داشته است [۱۸]. فناوری اطلاعات و ارتباطات، امروزه نوسندارویی معجزه‌آسا برای بسیاری

از بیماری‌ها همچون سوء مدیریت، حکمرانی ضعیف، تورم، رکود تجاری و در یک کلام حکمرانی بد در سطح ملی و بین‌المللی مطرح می‌باشد [۱۹]. ویژگی‌های برجسته حکمرانی خوب را می‌توان به شرح زیر بیان کرد: پذیرش عمومی حکومت و حاکمان از سوی شهروندان، پاسخگویی حکومت به شهروندان و جامعه مدنی، مدیریت کارآمد جامعه در ابعاد سیاسی، فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی، گردش آزاد اطلاعات و شفافیت در تصمیم‌گیری‌ها، مشارکت آزاد همه گروه‌های سیاسی، حاکمیت قانون نظارت منطقی و درست دولت بر جامعه و جامعه بر دولت، کاهش چشمگیر نابرابری و فساد، بی‌طرفی حکومت و برقراری اصل تفکیک قوا.

متغیرها و شاخص‌های حکمرانی خوب در قانون مدیریت خدمات کشوری عبارت است از: حقوق مردم (ماده ۲۵-۲۸)، اثربخشی دولت شامل کیفیت خدمات (ماده ۱۹) و کیفیت کارمندان دولت (ماده های ۵۸، ۵۱، ۴۱)، مبارزه با فساد (ماده ۹۲).

عدالت و انصاف: در حکمرانی خوب همه افراد باید از فرصت‌های برابر برخوردار باشند چرا که رفاه یک جامعه وابسته به تضمین این امر است که همه اعضای آن احساس کنند در آن جامعه ذینفع هستند (ماده ۱۵).

## ۶- پیشینه تجربی پژوهش

گودرز قهرمانی در بررسی موانع ایجاد و گسترش دولت الکترونیکی وجود موانع ساختاری، موانع رفتاری و موانع محیطی را حایز اهمیت می‌داند [۲۰]. قلی‌پور و پیران‌نژاد (۱۳۸۷) در تحقیقی با عنوان "ارتقای اعتماد عمومی و دموکراسی الکترونیکی: تبیین نقش دولت الکترونیک" سعی کردند تا آثار دولت الکترونیک بر نهادهای اولیه و تأثیر آن بر میزان اعتماد به دولت و دموکراسی در جامعه را تبیین کنند، یافته‌های تحقیق آنها نشان از وجود رابطه علی بین دولت الکترونیک، میزان اعتماد عمومی و دموکراسی داشت [۲۱]. میرزاحسن حسینی (۱۳۸۹) در بررسی موانع و محدودیت‌های اجرای نظارت الکترونیک محدودیت‌های آموزشی، سامانه‌ای، فنی و فرهنگی را مورد تأکید قرار داده است [۲۲]. میر کمال ابراهیم‌زاده (۱۳۸۹) در بررسی موانع و چالش‌های گسترش دولت الکترونیک در شرکت مخابرات استان تهران، وجود موانع قانونی، مالی، فردی و موانع فنی را به‌عنوان مؤثرترین موانع تشخیص داده است [۲۳]. دانایی فرد و همکاران (۱۳۸۹) در مطالعه‌ای با عنوان "اجرای خط‌مشی عمومی: بررسی نقش عقلانیت



در مرحله تدوین خط‌مشی " سعی در تأکید بر این نکته کردند که تدوین‌کنندگان خط‌مشی هم علاوه بر مجریان نقش زیادی در (موفقیت و) شکست خط‌مشی‌ها دارند و عدم رعایت عقلانیت در مرحله تدوین خط‌مشی به‌وسیله تدوین‌کنندگان می‌تواند به اجرای ناموفق خط‌مشی‌ها منجر شود. یافته‌های مطالعه آنان حاکی از آن بود که وضعیت رعایت عقلانیت در خط‌مشی‌های مصوب مجلس هفتم شورای اسلامی با وضعیت مطلوب عقلانیت برای اجرای خط‌مشی‌ها تفاوت معنادار دارد [۲۴]. فاطمه زنده بودی در بررسی موانع تحقق دولت الکترونیک از دیدگاه شهروندان شهر تهران موانع فنی، موانع اقتصادی، موانع فرهنگی و موانع سیاسی را مورد تأکید قرار داده است [۲۵].

لازم به ذکر است که یافته‌های پژوهش‌های پیشین عموماً از مشکل اعتبار اعم از اعتبار اندازه‌گیری، اعتبار نمونه‌گیری، اعتبار آماری و نیز قابلیت اعتماد رنج می‌برند، به‌طوری که درصد بالایی از پژوهش‌ها به این مبحث نپرداخته است و آنهایی هم که پرداخته‌اند اغلب به صورت ناقص و ناکافی بوده است. در برخی از پژوهش‌ها، تعهد به معیارهای تحقیق نظیر پایایی و اعتبار جدی گرفته نشده است. در این پژوهش سعی شده است تا عوامل مؤثر بر خط‌مشی‌های دولت الکترونیک از مرحله شکل‌گیری تا ارزیابی تبیین شود.

## ۷- روش‌شناسی پژوهش

در این تحقیق به دلیل آنکه لازم بود با توجه به بستر و زمینه تحقیق و با استخراج دانش ضمنی خبرگان پدیده مورد مطالعه از ابعاد مختلف مورد جستجو قرار گیرد، لذا از روش تحقیق کیفی - که رویکردی منعطف بوده و یافته‌های آن به صورت خود جوش ظاهر می‌شوند - استفاده شده و از بین راهبردهای مختلف تحقیق کیفی از راهبرد تحلیل محتوا استفاده شده است. مراحل شش‌گانه تحلیل محتوا با رویکردی که کلارک و برون<sup>۱</sup> (۲۰۰۶) ارائه داده‌اند [۲۶]، در ادامه توضیح داده شده است:

مرحله ۱. آشنایی با داده‌ها: برای اینکه محقق با عمق و گستره محتوایی داده‌ها آشنا شود، لازم است که خود را در آنها تا اندازه‌ای غوطه‌ور سازد که این معمولاً شامل بازخوانی مکرر داده‌ها و خواندن داده‌ها به صورت فعال، یعنی جستجوی معانی و الگوها است؛  
مرحله ۲. ایجاد کدهای اولیه: این مرحله پس از اینکه محقق داده‌ها را خواند و با آنها آشنایی



پیدا کرد، شروع می‌شود. این مرحله شامل ایجاد کدهای اولیه از داده‌هاست. در این مرحله با استفاده از نرم‌افزار MAXQDA ۶۷۶ کد اولیه از مصاحبه‌ها احصا شد؛

مرحله ۳. جستجوی کدهای گزینشی: این مرحله شامل دسته‌بندی کدهای مختلف در قالب کدهای گزینشی و مرتب‌کردن همه خلاصه داده‌های کدگذاری شده است. در واقع محقق تحلیل کدهای خود را شروع کرده و در نظر می‌گیرد که چگونه کدهای مختلف می‌توانند برای ایجاد یک مقوله کلی ترکیب شوند. در این مرحله ۹۳ کد گزینشی به وسیله محققان به دست آمد؛

مرحله ۴. شکل‌گیری مقوله‌های فرعی: مرحله چهارم زمانی شروع می‌شود که محقق مجموعه‌ای از مقوله‌ها را ایجاد کرده و آنها را مورد بازبینی قرار می‌دهد. این مرحله شامل دو مرحله بازبینی و تصفیه و شکل‌دهی به مقوله‌های فرعی است. در این مرحله محققان به ۱۹ مقوله فرعی دست پیدا کردند؛

مرحله ۵. تعریف و نامگذاری مقوله‌های اصلی: این مرحله زمانی آغاز می‌شود که یک تصویر رضایت‌بخش از مقوله‌ها وجود داشته باشد. محقق در این مرحله مقوله‌های اصلی را که برای تحلیل ارائه کرده است، تعریف نموده و مورد بازبینی مجدد قرار می‌دهد، سپس داده‌های داخل آنها را تحلیل می‌کند. در این مرحله محققان در نهایت پس از رفت و برگشت در میان مقوله‌های فرعی به ۶ مقوله اصلی دست یافتند که در زمینه مورد نظر تحقیق قابل تبیین می‌باشد. در جدول ۱ مقوله‌های فرعی و شکل‌دهی به مقوله‌های اصلی نشان داده شده است؛

جدول ۱ مقوله‌های فرعی و شکل‌دهی به مقوله‌های اصلی

ردیف	مقوله‌های فرعی	مقوله‌های اصلی
۱	حکمرانی خوب	بنیان‌های قانون مدیریت خدمات کشوری
۲	مدیریت دولتی نوین	
۳	مدیریت کیفیت جامع	
۴	ملاحظات بازیگران	عوامل موثر بر شکل‌گیری خط‌مشی
۵	ملاحظات قانونی	
۶	ملاحظات حاکمیتی	
۷	ملاحظات اجتماعی	



## ادامه جدول ۱

ردیف	مقوله‌های فرعی	مقوله‌های اصلی
۸	ضعف‌های سازوکارهای ساختاری کلان	عوامل قطع‌کننده مسیر سیاست‌گذاری
۹	سرمایه اجتماعی	راهبردهای تسهیل‌کننده با توجه به مفروضات مدیریت دولتی نوین
۱۰	آموزش اجتماعی	
۱۱	راهبرد گفت‌وگو مشترک	
۱۲	منابع مالی	عوامل مؤثر بر اجرای خط‌مشی
۱۳	ویژگی‌های سازوکارهای ساختاری سازمان	
۱۴	ویژگی‌های امنیتی	
۱۵	ویژگی‌های فرهنگ سازمانی	
۱۶	ویژگی‌های مدیریتی	
۱۷	ویژگی‌های کارمندان	
۱۸	ویژگی‌های زیرساخت	
۱۹	اثرات اجتماعی الکترونیکی کردن فرایندها	تعامل با جامعه شهروندی

مرحله ۶. تهیه گزارش: این مرحله شامل تحلیل پایانی و نگارش گزارش است که در پایان ارائه خواهد شد.

## ۸- نمونه آماری

در این تحقیق انتخاب مصاحبه‌شوندگان به صورت هدفمند (نمونه‌گیری جهت‌دار یا نظری) و با روش گلوله برفی بوده است. محققان پس از مطالعه برخی از مستندات سازمانی از جمله نمودار سازمانی و با در نظر داشتن حوزه مورد نظر، معاونت توسعه مدیریت، هماهنگی و امور پشتیبانی را برگزیدند (با تمرکز بر مرکز نوسازی و تحول اداری). فرایند جمع‌آوری داده‌ها تا جایی ادامه پیدا می‌کند که محققان در داده‌ها به مرز اشباع برسند و مفاهیم مرتبط با پدیده مورد نظر که توسط مصاحبه‌شوندگان مختلف مطرح می‌شوند، تکراری شده و مطلب جدیدی به مدل اضافه نشود. به‌طور کلی عنوان شده است که با توجه به زمان و منابع قابل دسترس تعداد ۱۰ الی ۱۵ نمونه برای انجام مصاحبه کافی خواهد بود [۲۷]. در این تحقیق، تعداد ۱۱ مصاحبه انجام شد و به روش نظام‌مندی که کلارک و برون (۲۰۰۶) توسعه داده‌اند و شرح آن در بالا

گذشت، مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفتند [۲۶، ص ۱۳۲]. لازم به ذکر است که بیشتر روش شناسان کیفی برای اطمینان از روایی و پایایی داده‌ها، از معیار اعتمادپذیری یا قابلیت اعتماد جهت ارجاع به ارزیابی کیفیت نتایج کیفی استفاده می‌کنند [۲۸]. قابلیت اعتماد به بیانی ساده میزانی است که در آن می‌توان به یافته‌های تحقیق کیفی، متکی بود و به نتایج آن اعتماد نمود. گوبا و لینکلن قابلیت اعتماد را شامل چهار معیار قابل قبول بودن، انتقال‌پذیری، قابلیت اطمینان و تأییدپذیری می‌دانند [۲۹]. در این تحقیق معیارهای فوق با راهبردهای مختلف تأمین شده است که یکی از اصلی‌ترین آنها، راهبرد بازخورد مشارکت‌کننده بوده است. در جدول ۲ اطلاعات افراد مصاحبه‌شونده قابل مشاهده است.

جدول ۲ اطلاعات افراد مصاحبه‌شونده

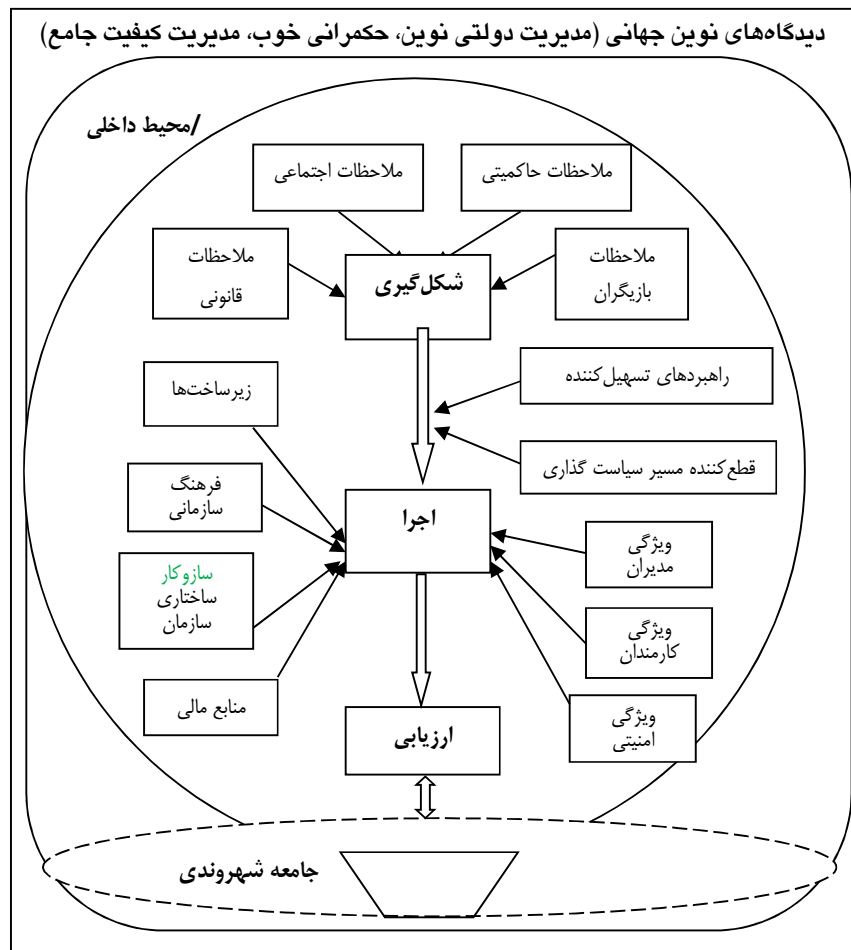
ردیف	تحصیلات	پست سازمانی	زمان مصاحبه
P1	فوق لیسانس مهندسی IT	رئیس گروه ایجاد وزارتخانه الکترونیکی	۱۱۴
P2	فوق لیسانس مدیریت آموزشی	رئیس گروه آموزش، توسعه منابع	۴۵
P3	دکتری مدیریت بازرگانی	معاون مرکز نوسازی و تحول اداری	۶۴
P4	دکترای مهندسی فناوری اطلاعات	معاون مرکز فناوری اطلاعات	۴۵
P5	دکترای مدیریت منابع انسانی	کارشناس تشکیلات	۲۸
P6	فوق لیسانس مدیریت دولتی	مدیر منابع انسانی ارتباطات زیرساخت	۳۱
P7	فوق لیسانس مدیریت بازرگانی	رئیس گروه بودجه و تشکیلات	۵۷
P8	فوق لیسانس مدیریت منابع انسانی	رئیس گروه بهره‌وری و تحول	۵۲
P9	لیسانس مدیریت منابع انسانی	رئیس اداره کارگزینی و ارزشیابی	۳۶
P10	فوق لیسانس مدیریت منابع انسانی	معاون امور استان‌ها	۴۷
P11	فوق لیسانس مدیریت فناوری اطلاعات	مدیر کل مرکز فناوری اطلاعات	۷۱

## ۹- یافته‌های پژوهش

- پس از انجام فرایند تحلیل محتوا درنهایت محققان به ۶ مقوله اصلی دست یافتند که عبارتند از "بنیان‌های نظری قانون مدیریت خدمات کشوری"، "عوامل مؤثر بر شکل‌گیری خط‌مشی"،



"عوامل قطع‌کننده مسیر سیاست‌گذاری"، "راهبردهای تسهیل‌کننده براساس مفروضات مدیریت دولتی نوین"، "عوامل مؤثر بر اجرای خط‌مشی"، "تعامل با جامعه شهروندی". این مقوله‌های اصلی تحقیق حاضر درواقع ۶ عامل مؤثر بر خط‌مشی‌های دولت الکترونیک هستند که در مصاحبه با مدیران به‌دست آمده‌اند و در شکل ۱ ترسیم شده‌اند.



شکل ۱ عوامل مؤثر بر خط‌مشی‌های دولت الکترونیک

## ۱۰- بنیان‌های نظری نوین

سازمان‌ها در دوره پست‌مدرن تحت تأثیر دیدگاه‌های نوینی همچون مدیریت دولتی نوین، حکمرانی خوب و مدیریت کیفیت جامع قرار می‌گیرند. امروزه کوچک‌سازی، خصوصی‌سازی، بروکراسی‌زدایی، بهبود بهره‌وری و اثربخشی، نظام پیشنهادها و لزوم توجه به حقوق مردم در تمامی سطوح دولت موضوعات اصلی محافل علمی هستند. سخن معاون مرکز فناوری اطلاعات گویای این مطلب است: "لزوم همگامی با تئوری‌های نوین جهانی یک هنر مدیریتی است که تبدیل به هنجار شده، ما به مقوله‌ای هم داریم حالا تو این دولت مطرح شده به نام مدیریت سبز، مدیریت سبز باز محوریتش همین بحث کاهش هزینه‌ها از طریق به‌کارگیری فناوری‌هاست. یکی از آنها مثلاً الکترونیکی کردن فرایندها یا کم مصرف کردن کاغذ هست که نهایتاً خاستگاه زیست‌محیطی دارد". سازمان‌های دولتی در راستای تحقق شهروندمداری بیشتر نیز در سال‌های اخیر در تلاش هستند که به نحوی از قابلیت‌های فناوری‌های نوین سود ببرند. استقرار نظام پیشنهادها به‌عنوان زمینه‌ساز تحقق دموکراسی در محیط کاری، پذیرش و بهره‌مندی از اندیشه‌های همکاران و ارباب رجوع، ارتقای بهره‌وری دستگاه‌ها، بهبود سازمان و تأمین رضایت ذینفعان یکی از تلاش‌های وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات در این جهت است. براساس نظام پیشنهادات تمام کارمندان و شهروندان می‌توانند پیشنهادها، ایده‌ها، ابتکارات و نظرات خود را برای رفع نارسایی‌های موجود در روند کاری و یا بهبود روش‌های انجام کار و یا افزایش کیفیت تولید ارائه دهند. در جدول ۳ مجموعه مقوله‌های مربوط به بنیان‌های نظری نوین نشان داده شده است.

جدول ۳ مجموعه مقوله‌های مربوط به بنیان‌های نظری نوین

مقوله‌های اصلی	مقوله‌های فرعی	کدهای گزینشی	ردیف
بنیان‌های نظری قانون مدیریت خدمات کشوری [۰]	حکمرانی خوب [۰]	اثربخشی دولت [۳۶]	۱
		مبارزه با فساد [۱۸]	۲
		حقوق مردم [۱۶]	۳
	مدیریت دولتی نوین [۰]	ارزیابی عملکرد [۶]	۴
		مدیریت حرفه‌ای [۷]	۵
		برون‌سپاری [۱۳]	۶
		کوچک‌سازی [۳]	۷
		بروکراسی‌زدایی [۴۸]	۸



## ادامه جدول ۳

مقوله‌های اصلی	مقوله‌های فرعی	کدهای کزینشی	ردیف
	مدیریت کیفیت جامع [۰]	توانمندسازی از طریق نظام آموزشی [۷]	۹
		نظام پیشنهادها [۱۸]	۱۰
		اصلاح فرایندها و روش‌های انجام کار [۴۸]	۱۱
		بهبود بهره‌وری [۴]	۱۲

## ۱۱- عوامل مؤثر بر شکل‌گیری خط‌مشی

در مرحله شکل‌گیری خط‌مشی، بازیگران شامل آن دسته بازیگران دولتی و اجتماعی است که زیر نظام خط‌مشی را تشکیل می‌دهند. مصاحبه‌های به عمل آمده و کدگذاری آنها به‌وضوح حضور و تأثیرگذاری بازیگران سه بخش دولتی، مدنی و خصوصی را در فرایند شکل‌گیری خط‌مشی‌گذاری عمومی نشان می‌دهد. امروزه محیط سازمان‌های دولتی با چالش‌های جدی همچون تغییر در محیط قانونی-سیاسی، اجتماعی و فرهنگی و ... روبه‌رو می‌شوند. یک سیستم باید این تغییرات و چالش‌ها را شناسایی کرده و با ایجاد استراتژی‌های مناسب به آنها پاسخ مناسب دهد. قوانین و مقررات مناسب برای شکل‌گیری درست و به جای خط‌مشی دولت الکترونیک، یکی از عوامل کلیدی موفقیت می‌باشند. مصاحبه‌شوندگان همتای اشاره به ملاحظات قانونی که پیشتر گفته شد، به ملاحظات حاکمیتی اشاره داشتند. لزوم حفظ جایگاه دولت به عنوان نهاد صیانت‌کننده از قوانین و مقررات و عامل مراقب و ناظر در سطح کلان، در عبارت گفته شده زیر کاملاً واضح است: "دولت وظیفش بسترسازی، درست مثل یه پدر خانواده که حتی سرمایه در اختیار بچه اش می‌ذاره و راه درست رو به اوون نشون می‌ده. وقتی تبادل داده صورت نمی‌گیره اوون فرد یا ارگان صاحب اختیار باید ورود کنه!". فرهنگی که در یک کشور وجود دارد عامل مهم دیگری محسوب می‌شود که بر شکل‌گیری خط‌مشی‌های دولت الکترونیک اثر می‌گذارد. محیط اجتماعی- فرهنگی مشخص‌کننده ویژگی‌های باوری، ارزشی، هنجاری و بالاخره عادات یک جامعه به‌طور اعم و هر قوم و قبیله در مناطق مختلف کشور به صورت اخص می‌باشد. سخن رئیس گروه بودجه، تشکیلات و مستندسازی فرایندها مؤید همین مطلب است: "یه کشوری هست خودش صاحب اوون تکنولوژی خب با ما فرق می‌کنه ولی ما که صاحب تکنولوژی نیستیم باید پیوست‌های فرهنگی رو ببینیم". در جدول ۴ مجموعه مقوله‌های

مربوط به عوامل مؤثر بر شکل‌گیری خطمشی نشان داده شده است.

جدول ۴ مجموعه مقوله‌های مربوط به عوامل مؤثر بر شکل‌گیری خطمشی

ردیف	کدهای گزینشی	مقوله‌های فرعی	مقوله‌های اصلی
۱	تعیین‌کننده بودن ترجیحات لایه سیاست‌گذاری [۱]	ملاحظات بازیگران [۰]	شکل‌گیری خطمشی [۰]
۲	نبود حس مشترک بین سازمان‌ها [۱۹]		
۳	سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور [۱۳]		
۴	هیأت وزیران [۲]		
۵	شورای عالی اداری [۱]		
۶	سازمان فناوری اطلاعات ایران [۲]		
۷	سازمان‌های خصوصی [۱۳]		
۸	رسانه‌ها و مطبوعات [۳]		
۹	جامعه شهروندی [۱۰]		
۱۰	جامعه دانشگاهی [۱]		
۱۱	ضعف سیاست‌های بالادستی [۱۰]	ملاحظات قانونی [۰]	
۱۲	شکاف بین اهداف بالادستی با واقعیت [۱۲]		
۱۳	مشخص بودن اهداف و برنامه‌های کلان دولت [۴]		
۱۴	سیاست‌های بالادستی جهت ده فعالیت‌ها [۱۸]		
۱۵	قانون مدیریت خدمات کشوری [۳]		
۱۶	برنامه پنجم توسعه [۳]		
۱۷	سندبخشی ارتباطات و فناوری اطلاعات [۱]		
۱۸	نقشه راه اصلاح نظام اداری [۲]		
۱۹	سند چشم‌انداز ایران [۱]		
۲۰	قانون استخدام کشوری [۱]		
۲۱	قانون نظام هماهنگ پرداخت [۱]	ملاحظات حاکمیتی [۰]	
۲۲	لزوم داشتن متولی با اختیار [۷]		
۲۳	دولت به‌عنوان نهاد نظارتی [۷]		
۲۴	سازمان‌های دولتی به‌مثابه پدر خانواده [۵]		
۲۵	رفاه مردم، وظیفه دولت [۱]	ملاحظات اجتماعی	
۲۶	مسئولیت چند جانبه [۳]		
۲۷	بلوغ جامعه شهروندی [۶]		
۲۸	فرهنگ خاص جامعه ایرانی [۱۶]		
۲۹	فرهنگ جامعه [۷]		



## ۱۲- عوامل قطع‌کننده مسیر سیاست‌گذاری

ضعف سازوکارهای ساختاری سطح کلان از عوامل قطع‌کننده مسیر سیاست‌گذاری است. اسناد بالادستی علی‌رغم داشتن جامعیت، فاقد جزئیات اجرایی مشخص و شفاف است و گاهی اوقات آمادگی فعلی سازمان‌های دولتی را در نظر نگرفته است. چنین اسنادی اگرچه به عنوان نقشه راه می‌توانند مفید واقع شوند ولی چالش‌های بخش اجرا مورد مغفول واقع شده است، به عبارت دیگر خط‌مشی‌گذار با اجرا مسئله دارد. مبحث دیگر مربوط به وجود تعارضات و پیچیدگی‌هاست، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، هنوز با سازمان‌های دولتی در خصوص جزئیات الکترونیکی کردن فرایندها به مفهوم مشترک نرسیده‌اند و خود از ضعف سازوکارهای ساختاری رنج می‌برد. استقلال تصمیم‌گیری نیز در آیین‌نامه‌های مصوب دیده نشده است. سخن معاون مرکز نوسازی و تحول اداری گویای این مطلب است: "چون دستگاه‌ها تابع سیاست‌های مراجع بالادستی هستند این ملاحظات مانع تسریع‌گری و تسهیل‌گری می‌شود ما اعتقادمون اینه اوون استقلال تصمیم‌گیری رو دستگاه‌ها ندارن". در جدول ۵ مجموعه مقوله‌های مربوط به عوامل قطع‌کننده مسیر سیاست‌گذاری نشان داده شده است.

جدول ۵ مجموعه مقوله‌های مربوط به عوامل قطع‌کننده مسیر سیاست‌گذاری

مقوله اصلی	مقوله فرعی	کدهای گزینشی	ردیف
عوامل قطع‌کننده مسیر سیاست گذاری [۰]	ضعف‌های سازوکارهای ساختاری کلان [۰]	تعارض بین سه قوه [۱]	۱
		پیچیدگی قوانین و مقررات [۹]	۲
		ندیده‌شدن استقلال تصمیم‌گیری دستگاه‌ها در آیین‌نامه‌ها [۲]	۳
		تعدد بخش‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها [۴]	۴

## ۱۳- راهبردهای تسهیل‌کننده با توجه به مفروضات مدیریت دولتی نوین

در جدول ۶ مجموعه مقوله‌های مربوط به راهبردهای تسهیل‌کننده مسیر سیاست‌گذاری نشان داده شده است.



جدول ۶ مجموعه مقوله‌های راهبردهای تسهیل‌کننده مسیر سیاست‌گذاری  
با توجه به مفروضات مدیریت دولتی نوین

مقوله اصلی	مقوله‌های فرعی	کدهای گزینشی	ردیف	
راهبردهای تسهیل‌کننده با توجه به مفروضات مدیریت دولتی نوین [۱۰]	سرمایه اجتماعی [۱۰]	همبستگی بین اعضای جامعه [۲]	۱	
	آموزش در جهت ایجاد پیوند بین نقش‌های تخصصی و زمینه‌های اجتماعی [۱۰]	آموزش اجتماعی [۴]	۲	
	راهبرد گفت‌وگو مشترک [۱۰]		لزوم حمایت و مشارکت مردم [۲]	۳
			لزوم دخالت مردم در تصمیم‌گیری [۱۸]	۴

سازوکارهای ذکر شده می‌توانند تسهیل‌کننده مسیر سیاست‌گذاری باشند. از طریق ساخت سرمایه اجتماعی، بدنه دولتی بهتر می‌تواند بر مشکلات چند ریشه‌ای فایق آید، یک راه افزایش سرمایه اجتماعی، ایجاد یک شبکه اجتماعی محلی است که خط‌مشی‌گذاران، مجریان دولتی و مردم را به هم وصل و مرتبط می‌سازد. شاهد این ادعا موضوعی است که مدیر سابق اداری - پشتیبانی وزارت ارتباطات به آن اشاره داشته است: "ما باید حلقه ارتباطی دولتمردان و مدیران ارشد سیستم رو با مردم نزدیک‌تر کنیم، هرچه این حلقه‌ها نزدیک‌تر باشد، منظور حلقه ذینفعان، حلقه دولتمردان به اصطلاح دموکرات‌ها و کسانی که قوانین وضع می‌کنن و نظارت می‌کنن، حلقه مردم هم همین طور، این سه تا حلقه‌ها رو که تو کشور هستش ارتباطشون و نزدیک‌تر کنیم، منافع مردم و دولت برطرف می‌شه، این می‌شه موازنه، نقطه تعادل<sup>۷</sup>!". همبستگی بین اعضای جامعه نیز چیزی است که معاون مرکز نوسازی و تحول اداری از آن به‌خوبی یاد می‌کند: "ببینید جوامع کشورهای توسعه‌یافته که بلا هم سرشون اومده خیلی سریع خودشون و پیدا می‌کنن و دوباره به توسعه می‌رسن و از کشورهای موجود دنیا هم پیشی می‌گیرن، اوون فاکتور همبستگیه که کمک می‌کنه به اونها". تغییرات نهادی برای افزایش مشارکت شهروندی و استفاده از نظرات آنان به‌عنوان یکی از بازیگران این صحنه، راهبرد دیگری است که می‌تواند بین سنت‌های آزادی‌خواهانه با جمهوری‌خواهی مدنی آشتی و سازش را احیا سازد. عبارات به کار گرفته شده در سخنان رئیس گروه ایجاد وزارتخانه الکترونیکی به‌طور ضمنی گویای همین



مطلب است: "سویاپ ایمنی ما مردم هستند. این می‌شه همون جلب اعتماد مردم! چیزهایی که از دید مردم نهان هست خوب نیست باید رو بشه و اوونا ببینن یه کاری داره انجام می‌شه! این و می‌شه اسمش و بذاریم روحیه‌دادن و جلب رضایت مردم! ما در بحث‌های نظارتیون از طریق ۱۹۵ سعی کردیم بگیم اصل ارائه سرویس خوب به مردم است". سازوکار دیگر تحقیق پیش رو، آموزش در جهت ایجاد پیوند بین نقش‌های تخصصی و زمینه اجتماعی است. زندگی متخصصان باید در جهت پرکردن شایستگی تکنیکی با آگاهی مدنی، بازسازی شود. اصلاح سیستم آموزشی مدیران دولتی و استفاده از دوره‌های کارآموزی جایی که متخصصان با ارزش‌های اجتماعی آشنا می‌شوند، می‌تواند داروی کمبودها در یادگیری متخصصان باشد. اگرچه پیوند نقش‌های تخصصی با زمینه اجتماعی سخت است ولی آرمان ارزشمندی است که به‌واسطه آن خط‌مشی‌گذاران، انجمن‌های حرفه‌ای، متخصصان و محصلان قادر خواهند بود تا زمینه مشترکی پیدا کنند.

#### ۱۴- عوامل مؤثر بر اجرا

یکی از مهم‌ترین عوامل مؤثر بر اجرای درست خط‌مشی‌ها در حیطه عمل موضوع مربوط به ویژگی‌های کارمندان است. مهارت کارمندان در زمینه فناوری اطلاعات و آشنایی آنان با این حوزه، انگیزش و رضایت شغلی آنان، نگرش‌ها و ارزش‌های فردی، فرایند پذیرش دولت الکترونیک را تسهیل می‌کند. این در حالی است که بیشتر سازمان‌ها نیروهای با کیفیت و با دانش کافی، در زمینه فناوری اطلاعات ندارند. یکی دیگر از عوامل، به ویژگی‌های خاص امنیتی در سازمان‌های دولتی بر می‌گردد. یکی از دغدغه‌های کارگزاران بخش دولتی برای استقرار دولت الکترونیک، ایجاد محیطی امن و قانونی برای تعاملات برخط و آن‌لاین است. عدم انسجام سیاست‌گذاری‌های امنیتی و دسترسی متفاوت سازمان‌ها به امکانات، منجر به طراحی و پیاده سازی متفاوتی از راه‌حل‌های امنیتی شده است که این امر سرمایه‌های اطلاعاتی کشور را به مخاطره می‌اندازد. از دیگر شرایط مؤثر در استقرار درست و کامل دولت الکترونیک در سازمان‌های دولتی، ویژگی‌های ساختاری درونی است. درحقیقت برای اینکه این امر در سازمان‌های دولتی به‌خوبی اجرایی شود، باید سازوکارهای ساختاری، رویه‌ها و آیین‌نامه‌های اجرایی درون سازمانی آن از قبل تعریف شده باشد تا در زمان اجرا مشکلات کمتری پیش آید، زیرا که

پیااده‌سازی سیستم جدید مفروضات دولت الکترونیک منجر به تغییر بسیاری از فرایندها می‌شود و برای اینکه سیستم اثر بخش‌تر شود، باید بیشتر آنها مهندسی مجدد شوند. از آن جایی که اجرای رهیافت‌های دولت الکترونیک باید متناسب با نیازهای استراتژیک سازمان باشد، بنابراین در ارتباط با این مسئله باید درک درستی از این مبحث در سطوح بالای سازمانی شکل بگیرد و به سطوح پایین‌تر منتقل شود، به همین جهت ویژگی‌های سبک مدیریت می‌تواند از مهم‌ترین دلایل تفاوت یا شباهت سازوکارهای پیاده‌سازی دولت الکترونیک در سازمان‌های مختلف باشد. حقیقت این است که بسیاری از مدیران رده بالای سازمان به‌جای اینکه اهمیت دولت الکترونیک را در موفقیت سازمان درک کنند، آن را نوعی هزینه اجتناب‌ناپذیر برای سازمان در نظر می‌گیرند. زیرساخت فناوری اطلاعات، ویژگی‌های مالی و بودجه و فرهنگ سازمانی از دیگر متغیرهایی هستند که باید مورد توجه قرار گیرند. زیرساخت فناوری اطلاعات از جمله امور حیاتی برای برپایی بستری قابل اتکا برای تداوم امور دولت الکترونیک می‌باشد. زیرساخت مورد نیاز برای فناوری اطلاعات بیشتر از دو حیث نرم‌افزاری و سخت‌افزاری مورد توجه قرار می‌گیرد. فرهنگ سازمانی از دیگر عوامل حیاتی موفقیت در پذیرش مفروضات دولت الکترونیک می‌باشد. فرهنگ عنصری پیچیده است و به‌سادگی قابل بیان نیست؛ اعمال و رفتار انسان در خلوت و جمع، در محیط خانواده، در محیط اجتماعی و در محیط کار، زاینده فرهنگ است. در جدول ۷ مجموعه مقوله‌های مربوط به عوامل مؤثر بر اجرا نشان داده شده است.

جدول ۷ مجموعه مقوله‌های مربوط به عوامل مؤثر بر اجرا

ردیف	کدهای گزینشی	مقوله‌های فرعی	مقوله اصلی
۱	بودجه و اعتبارهای تخصیص داده شده [۳]	منابع مالی [۰]	ساختار سازمانی
۲	نیاز به ساختار سازمانی منسجم [۳]	ویژگی‌های سازوکارهای ساختاری سازمان [۰]	
۳	ساختار بروکراتیک [۷]		
۴	ضعف فرایندهای داخلی [۱۵]		
۵	ارجاع نامناسب کار تخصصی به کادر متخصص [۵]		
۶	احصای فرایندها پیشنیاز الکترونیکی کردن آن [۷]		
۷	گردش آسان اطلاعات کمک‌کننده امر الکترونیکی شدن [۱]		



## ادامه جدول ۷

ردیف	کدهای گزینشی	مقوله‌های فرعی	مقوله اصلی
۸	پیاده‌سازی درست سیستم [۳]		
۹	فرایند سنتی زیربنای فرایندهای الکترونیک [۱]		
۱۰	بسترسازی قبل از پیاده‌سازی سیستم [۵]		
۱۱	ضعف سیستم انگیزشی کارمندان [۶]		
۱۲	پیچیدگی قوانین و مقررات داخلی [۳]		
۱۳	تأیید امنیتی از سوی مراجع ذیصلاح [۱]	ویژگی‌های امنیتی	
۱۴	لاگ‌های امنیتی پیش شرط درست کارکردن سیستم [۱۶]	[۰]	
۱۵	فرهنگ‌سازی [۱۱]	فرهنگ سازمانی	
۱۶	تغییر مداوم لایه‌های مدیریت [۲]		
۱۷	اهمیت مدیران در پیشبرد اهداف [۲]		
۱۸	اهمیت انتقال یافتن تجربیات نقرات قبلی [۱]		
۱۹	لزوم ریشه‌یابی مسائل و مشکلات [۲]		
۲۰	نبود دیدگاه کلان [۳]		
۲۱	سردرگمی مجریان دولتی [۲]		
۲۲	سبک مدیریت [۲]	ویژگی‌های مدیریتی	
۲۳	نبود دانش مدیریت در بین مدیران [۵]	[۰]	
۲۴	لزوم وجود انگیزه ی خدمت کردن [۱]		
۲۵	سیاسی کاری افراد [۱۱]		
۲۶	اعتقاد مدیریت [۵]		
۲۷	نبود حس مشترک بین افراد [۷]		
۲۸	تمایل شخصی مدیران [۳۶]		
۲۹	مشاوره های غلط مدیران میانی [۱]		
۳۰	فقدان کادر متخصص [۴]		
۳۱	تمایل شخصی کارمندان [۱۸]	ویژگی‌های کارمندان	
۳۲	ویژگی مدیریت پذیری کارمندان [۱]	[۰]	
۳۳	توجه کارمندان از استراتژی‌ها و اهداف سازمان [۳]		
۳۴	نبود احساس تعلق بین کارمندان [۵]		
۳۵	مقاومت در برابر تغییر [۱۱]		
۳۶	زیرساخت فنی فناوری اطلاعات [۴]	ویژگی زیرساخت	
۳۷	زیرساخت قانونی-فرهنگی - مدیریتی [۵]	[۰]	

## ۱۵- تعامل با جامعه شهروندی

موضوع تعامل با جامعه شهروندی و پاسخگویی به آنان در بخش دولتی اهمیت دو چندان در مقایسه با بخش خصوصی دارد و تلاش شده تا با ایجاد ساختارها و شیوه‌های مناسب تحقق این امر میسر شود. تغییر شبه پارادایم‌های اداره و پیدایش شیوه‌های نوین حکمرانی همچون مدیریت دولتی نوین و خدمات دولتی نوین و توجه بیشتر به مسئله پاسخگویی در همین راستا بوده است. در نقطه تعامل نظام اجرای سیاست‌های دولت الکترونیک و جامعه شهروندی حلقه تشدیدشونده‌ای ایجاد می‌شود: از یکسو، نظام اجرای سیاست‌های دولت الکترونیک با ارائه خدماتی که براساس نیاز واقعی و مصلحت جامعه تولید نشده است، باعث تضعیف نگاه خوشبین جامعه می‌شود و از سوی دیگر مطالبه تعالی‌خواه جامعه تحت تأثیر مورد پیش گفته شده کاهش پیدا می‌کند و این حلقه تشدیدشونده باعث می‌شود تا نواقص احتمالی اجرای سیاست‌های کشور از طریق مطالبه مردمی اصلاح نگردد. سخن رئیس گروه بهره‌وری و تحول سازمانی گواهی بر این مدعا است: "تعاملات دوسویه بین مردم و وزارتخانه به دلیل زمینه کاری موجب شده است که پاسخگویی به انتظارات مهم باشد و فعال باشد تو این زمینه‌ها!" در جدول ۸ مجموعه مقوله‌های مربوط به تعامل با جامعه شهروندی نشان داده شده است.

جدول ۸ مجموعه مقوله‌های مربوط به عوامل تعامل با جامعه شهروندی

ردیف	کدهای گزینشی	مقوله فرعی	مقوله اصلی
۱	انعکاس فرهنگی و ظایف دولت [۱]	آثار اجتماعی الکترونیک کردن فرایندها [۱۰]	تعامل با جامعه شهروندی [۱۰]
۲	کاهش رفت‌وآمدهای بی‌مورد در سطح شهر [۶]		
۳	بهبود رفاه شهروندان [۳]		
۴	بهبود کیفیت خدمات [۱]		
۵	بهبود قدرت پاسخگویی [۲]		
۶	انعکاس اجتماعی و ظایف دولت [۵]		
۷	ارج نهادن به جامعه شهروندی و پاسخگویی به انتظارات آنان [۱۱]		



## ۱۶- نتیجه‌گیری

در مدل این تحقیق درباره عوامل اثرگذار در شش بخش مجزا شامل "بنیان‌های نظری نوین"، "شکل‌گیری خط‌مشی"، "عوامل قطع‌کننده مسیر سیاست‌گذاری"، "راهبردهای تسهیل‌کننده مسیر سیاست‌گذاری"، "اجرای خط‌مشی" و "درنهایت تعامل با جامعه شهروندی" بحث شد. در بخش "بنیان‌های نظری نوین جهانی"، تحلیل محتوا روی قانون جدید مدیریت خدمات کشوری صورت پذیرفت و بنیان‌های نظری آن مشتمل بر مدیریت دولتی نوین، حکمرانی خوب و مدیریت کیفیت جامعه احصا شد؛ دیدگاه‌های نوین جهانی که بدون شک خط‌مشی‌های داخلی را متأثر می‌سازند. در قسمت "عوامل مؤثر بر شکل‌گیری خط‌مشی" در محیط داخلی، عوامل قانونی، حاکمیتی، اجتماعی و بازیگران مورد بررسی قرار گرفت و بحث شد که ادراک متفاوت بازیگران از وضعیت موجود، پیچیدگی قوانین و ضعف سازوکارهای ساختاری کلان، ندیده‌شدن مسائل اجتماعی باعث می‌شود تا سیاست‌هایی وضع شود که در مرحله اجرا با مسائل عدیده‌ای مواجه شود. در بین دو مرحله شکل‌گیری و اجرا "عوامل قطع‌کننده مسیر سیاست‌گذاری"، عواملی که باعث فاصله‌افتادن بین خط‌مشی‌گذاران و مجریان می‌شود، مورد مذاقه قرار گرفت. در مرحله "اجرای خط‌مشی" سیاست‌هایی که به‌خوبی وضع نشده‌اند، در اثر ناکارآمدی نظام اداری سازمان‌های دولتی، عدم ثبات مدیریت، کمبود نیروی انسانی شایسته، عدم استفاده از ظرفیت‌های مردمی نمی‌توانند آن گونه که انتظار می‌رود خروجی‌ها و پیامدهای مورد نظر خط‌مشی‌گذاران را محقق نمایند. در قسمت "تعامل با جامعه شهروندی" بحث شد که در نتیجه تأثیر و تأثرات نظام‌های ذکرشده، خروجی‌هایی به‌وجود می‌آید که متناسب با شرایط سازمان‌های دولتی ایران نیست و رفته‌رفته انگیزه عمومی را دچار سستی می‌کند. درنهایت در نتیجه تلاقی خروجی‌های دولت الکترونیک و مطالبه اجتماعی، حلقه تشدیدشونده‌ای به وجود می‌آید که باعث اصلاح‌نشدن این نظام از طریق مطالبه مردمی می‌شود. جدول ۹ عوامل به‌دست آمده در پژوهش حاضر را با ادبیات تحقیق تطبیق داده است. لازم به ذکر است که در سطح مفهوم‌سازی و نیز مقوله‌بندی با توجه به ذهنیات خاص پژوهشگر در فرایند کدگذاری به طور طبیعی دسته‌ای از مفاهیم یا مقولات خلق می‌شوند که هر چند لفظ و عنوان اسمی آنها سابقه نظری دارد، اما محتوای هرکدام منحصر به فرد بوده و برآمده از داده‌های گردآوری شده تحقیق می‌باشد [۳۰].

جدول ۹ نوآوری پژوهش در سطح مقوله‌بندی مفاهیم (نگارنده)

بدون سابقه	دارای سابقه در ادبیات	مقوله‌های فرعی	مقوله‌های اصلی
•		مدیریت کیفیت جامع	بنیان‌های قانون مدیریت خدمات کشوری
•		مدیریت دولتی نوین	
•		حکمرانی خوب	
•	با این تفکیک بدون سابقه نظری اما عناوین جزئی برخی بازیگران دارای سابقه است.	ملاحظات بازیگران	عوامل مؤثر بر شکل‌گیری خط مشی
•	با این تفکیک بدون سابقه	ملاحظات قانونی	
•		ملاحظات حاکمیتی	
	[۳۱]	ملاحظات اجتماعی	
•		تعارض بین سه قوه، پیچیدگی‌ها، ندیده‌شدن استقلال دستگاه‌ها	عوامل قطع‌کننده مسیر سیاست‌گذاری
•		تعادل بین نهادها، آموزش اجتماعی، گفت‌وگو مشترک	راهبردهای تسهیل‌کننده با توجه به مفروضات خدمات دولتی نوین
	[۳۳، ۳۲]	ویژگی‌های درون سازمانی	عوامل مؤثر بر اجرا
	[۳۴]	تأثیرات اجتماعی	تعامل با جامعه شهروندی

## ۱۷- پی‌نوشت‌ها

1. Relevance
2. Setting
3. Total quality management
4. New public management
5. Good Governance
6. Braun, v and Clarke
7. Check and balance

## ۱۸- منابع

- [1] Danaei Fard H., Alvani M. (2014) "Iran's development strategy in the public sector: Is the new public management a good strategy?" *Journal of Organizational Resource Management*, 4(7): 45-70. (in Persian).
- [2] Herman R., David O. Renz (2008) "Advancing nonprofit organizational effectiveness research and theory: Nine theses", *Nonprofit Management and Leadership*, 18(4): 399-415.
- [3] Lester J. P., Stewart J. (2000) *Public policy; An Evolutionary Approach*, USA: Wadsworth.
- [4] Dye T. R. (2001) *Top Down policymaking*, New York: Seven Bridges.
- [5] Anderson J. E. (1975) *Public policy-making*, New York: Praeger publishers.
- [6] Alvani M., Sharifzadeh F. (2000) *Public policy making cycle*, Tehran: Allame Publication. (in Persian).
- [7] Ahangar A., Hosseini Fard M. (2014) "E-government's targets in order to achieve good governance", *Journal of Cultural Strategy*, 5(8): pp. 39-61. (in Persian).
- [8] Gholipour R. (2008) *Organizational decision making and public policy making*, Tehran: Samt Publication. (in Persian).
- [9] Mohammadi H. (2014) *The theoretical foundations of civil service management law and providing a conceptual mode*, Ph.D Dissertation, Allame University, Tehran, Iran. (in Persian).
- [10] Feigenbaun A. (1990) *Total quality management, The 7th World Productivity*, London: Routledge.
- [11] Senge P. (1992) Building Learning organization, *Journal for Quality and participation*, 3(9): pp. 10-34.
- [12] Alvani M., Memarzadeh G. (2002) *New Public management*, Tehran: Morvarid Publication. (in Persian).
- [13] Danaei Fard H. (2008) *Challenges of public management in Iran*, Tehran: Samt Publication. (in Persian).



- [14] Rainey H. G. (1997) *Public management : Recent development and current prospects* , in Lynn , N. B. Wildavsky, Public Administration: The State of the Discipline, Chatham House, Jersey.
- [15] Dunleavy P. J. (1985) "Bureaucrats, budgets and the growth of the state", *British Journal of Political Science*, 24(5): 78-110.
- [16] Hood C. C. (1990) *Beyond the public Bureacracy state? Inaugural Lecture*, London school of Economics.
- [17] Sharifzadeh F., Gholipour R. (2003) "Good governance and government's role". *Management of Organizational Culture*, 1(4): 93-109.
- [18] Golshan E. (2006) *Sovereignty, Governance and Government Performance*, Ph.D Dissertation, Institute for Management and Planning Studies.
- [19] Roberts S. M., Wright S., O'Neill P. (2007) "Good governance in the pacific? ambivalence and possibility", *Geoforum Journal*, 38(2): 967- 984.
- [20] Ghahremani G. (2003) *Investigating barriers to development of e-government in Iran*, Ms. Dissertation, Tehran University, Tehran, Iran. (in persian).
- [21] Gholipour A., Pirannejad A. (2008) "Promotion of public confidence and e-democracy: the role of e-government", *Journal of Management Research in Iran*, 14(4): 80-106. (in Persian).
- [22] Hosseini M., Foladi M. (2010) "Obstacles and barriers to the implementation of electronic monitoring", *Journal of Disciplinary Management*, 4(5): 677-706. (in Persian).
- [23] Ebrahimzadeh M. (2010) *Investigating obstacles and challenges of e-government in telecommunications company*. Ms. Dissertation, Allame University, Tehran, Iran, (in Persian).
- [24] Danaeifard H., Saghafi E., Esfahani A. (2011) "Implementation of public policy: Exploring the role of rationality in the policy formulation", *Journal of Management Research in Iran*, 14(4): 80-106. (in Persian).
- [25] Zendebody F. (2011) *Obstacles to e-government's implementation from the*

- perspective of citizens of Tehran*, Ms. Dissertation, Allame University, Tehran, Iran. (in Persian).
- [26] Braun, v. & Clarke, v. (2006) "Using thematic analysis in psychology". *Qualitative Research in Psychology Journal*, 15(2): 123-140.
- [27] Kvale S. (1996) *Interviews: an intriduction to qualitative research interviewing*. London: Routledge.
- [28] Twining J. (2000) *A Naturalistic Journey into the Collaboratory: In Search of Understanding for Prospective Participants*. Ph.D Dissertation, Denton: Texas Woman's University.
- [29] Sinkovics R. R., Penz, E., Ghauri P. N. (2008) "Enhancing the Trustworthiness of Qualitative Research in International Business", *MIR*, 48(6): 689- 714.
- [30] Aslipour H. (2014) *A model for environmental policies*. Ph.D. Dissertation, Allame university, Teharn, Iran. (in persian).
- [31] Heikkila, P. J. & Smale, A. (2010) "The effects of 'language standardization' on the acceptance and use of e-HRM systems in foreign subsidiaries", *Journal of World Business*, 45(2): 1-9.
- [32] Voermans, M. & Veldhoven, M. (2007) "Attitude towards e-HRM: an empirical study at Philips", *Personnel Review*, 36(6): 887-902.
- [33] Panayotopoulou, L., Vakola, M. & Galanaki, E. (2005) "E-HR adoption and the role of HRM: evidence from Greece", *Personnel Review*, 36(2): 277- 294.
- [34] Ferry de Wit. (2011) *A review of the litrature on factors and consequences of e-HRM success and a contingency framework*. Wilmington, DE mercy college Master of science in human resource management.