

## Policy Making in the Field of Administrative Integrity System

Zahra Rajaei<sup>1</sup>, \*Kramollah Daneshfard<sup>2</sup>, Abolhasan Faghihi<sup>3</sup>

1-Ph.D, Department of Management, Science and Research Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran

2-Professor, Department of Management, Science and Research Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran(Corresponding Author)

3-Professor, Department of Management, Science and Research Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran

Received:28/05/2017 ; Accepted: 25/11/2017

### Abstract

The ideals of democracy and good governance cannot be achieved without a safe and healthy environment. Administrative integrity system is an important factor to create a safe environment for public services delivery. This article mainly aims to identify public policy formation model in administrative integrity system (Iran). Here, so that the research strategy was quantitative at 3 steps at the first step, after recognition of a set of public policy formation indicators in administrative integrity system based on the research literature, history and experiences of other countries, the identified elements were screened over three rounds using the Delphi technique. The experts in first step were the faculty members with executive experience and graduated by Ph.D. in public administration. Also, the questionnaire was used for data collection in this step while confirmatory factor analysis was used for clustering the elements and the measurement model was evaluated by partial least squares technique and the software Smart PLS.

At next step, Analytical Hierarchy Process (AHP) was used to determine weight of criteria and the model indicators. The experts in this step included chief executives in Iranian Supreme Audit Court including the deputies and managers. At next step using the software MATLAB, sound policy formation was modeled in administrative integrity system. The results indicate that the most important components for successful policy making in administrative integrity system include infrastructures and

capacity of the groups involved in the policy making. Also, 33 components of the study were finally approved by the experts

### **Introduction**

Democracy and Good governance objectives would be fulfilled in a safe and sound environment. Administrative integrity system is a precondition for good governance which is a prerequisite for citizens' trust in public sphere (Lewis and Gilman, 2005). Therefore, the main objective of this study is determining an appropriate model for policy formation in administrative integrity system which is related to the new and modern policy making.

### **Research Methodology**

The current study's research methodology regarding its objective is exploratory, regarding the addressee is basic and regarding the methods of data collection is survey research. In this study Delphi technique was used. 21 PhD faculty members in the field of public administration of which 91% had administrative records. 14.2% were full professors, 14.2 % were associate professors and 71.4% were assistant professors. It is noteworthy that for assuring of the efficiency of the model in public organizations, 15 members of the Supreme Audit Court of Iran were attended in this study for ranking and determining dimensions and factors priorities. They had at least 15 years work experiences in the Supreme Audit Court of Iran and they had key positions (Deputy, director general) at least for five years. For providing the questionnaire used in this study the following researches were used (Harmon, 1998; Cuadrado, R. C. and Arce, J. L. A., 2005; Pope, J, 2000; O'Keefe, 2000; Eigen, P, 1998; Atwood, 1998; Jayawickrama, 2001; Hill Michael and Peter Hupe , 2002; Hoogwod and Gun, 1984; Sabatier and Mazmanian, 1980; schimmelpfennig, 2002; Finnemore and Sikkink, 1998; Cortel and Davis, 2000; Schnell, 2014; Baumgartner, F. R., and Jones, 2009; Pressman and Wildavsky, 1974; Brinkerhoff, D. W., and Crosby, B., 2002; Baumgartner, F. R., and Jones, 2009; Kingdon, 2003; Berlinder; Baron and Gilardy, 2006; Rose, 2005) and content validity, Divergent and Convergent validity were used for confirming the validity of measuring tools and for measuring content-related validity a questionnaire was given to the supervisors and advisors and after considering their opinions and using the literature and research reviews, the questionnaires were edited and distributed. Convergent validity was studied using PLS software in two levels, factor (latent variable) and reference (questions or obvious variable). 24 questions were omitted due to having factor

loading less than 4% and not having appropriate convergent validity. For evaluating convergent validity in latent variable level, after omitting the questions with low factor loading, average and variance were determined for the research variables that the results of AVE analysis show the existence of convergent validity for research structures. For evaluating index reliability two criteria of Cronbach's alpha and composite reliability was used. In each round Delphi, indices which had average lower than 3, were omitted of the model. in second step, in finalized questionnaire, paired comparisons (according to Saaty 9 grade spectrum), we have used the final questionnaire with Triangular fuzzy numbers of Lee and etal (2008, 101). in the third step, upon assistance of modeling experts, of appropriate formation of policy in the area of administrative integrity system extracted from the final dimensions ad factors in two previous levels was collected in the said spectrums, the questionnaire spectrum in this step has been collected considering one outcome I.e. policy formation (“Effective”, “Relatively Effective” and “not Effective”) and four entrances: 1- roles of external changes (“Strong”, “Average”, “Weak”), 2- structural institutional Capacity (“Enough and developing”, “not enough and developing” and “not enough and not developing”), 3- policy features (“Clear”, “relatively clear” and “vague”), 4- internal substructures (“Strong”, “Average”, “Weak”).

### **Findings**

In this study 33 factors for 7 dimensions of policy formation concept in administrative integrity system were identified. Kendall coefficient in the third round of Delphi technique was 0.609 that shows there are consensus among the experts' opinions. For assuring of the correct clustering of the factors, structural equations and PLS Software were used. Of course with Confirmatory Factor Analysis and the second phase Confirmatory Factor Analysis was used for evaluation of relationship between main dimensions and the main concept i. e. administrative integrity system. Goodness of Fit Index (GFI) in this study is 0.632, therefore, the model has desirable fit. Also there was significant difference between dimensions of policy formation in the area of administrative integrity system from the expert's point of view. Inconsistency rate of the performed comparisons was 0.023 which are smaller than 0.1, therefore, the comparisons are reliable and substructure dimension with weight of 0.259 has the most importance and the dimension of groups involved in policy is in the second priority.

### **Discussion and Results**

Considering the results of Delphi technique, substructures are of effective dimensions on policy formation in administrative integrity system and with the weight of 0.259 has the most importance from the experts' point of view. The achieved results are consistent with the findings of (Kafman, 2003; Doig, A. and Riley, 1998; Glisp and Akralic, 1996; Doig, A. and Riley, 1998; Eigen, P., 1998; Aras, 2003; Hassan, 2004; Lorenzo Jr., H. C, 2000; Habtemichael, Faniel Sahle, 2009; Billy, 2000; Maro, 1995; and Fox, 1994). In the next step of modeling of appropriate formation of policy in the area of administrative integrity system, the subject was provided using software and the final results of modeling using software are consistent with Harmon (1968) findings about policy formation network.

**Key Words:** infrastructures, capacity of involved groups in policy making, policy specifications, administrative integrity system

Archive of SID

## شکل‌گیری خط‌مشی در حوزه سلامت نظام‌آداری در ایران

زهرا رجائی\* - دکتر کرم‌اله دانش‌فرد\*\* - دکتر ابوالحسن فقیهی\*\*\*

### چکیده

آرمانهای دموکراسی و حکمرانی خوب نمی‌توانند بدون محیط امن و سالم میسر شوند. خط‌مشی-گذاری در حوزه سلامت نظام‌آداری منجر به ایجاد بستر مناسبی در ایجاد محیط امن ارائه خدمات عمومی می‌گردد. هدف این تحقیق شناسایی عوامل موثر بر شکل‌گیری خط‌مشی عمومی در حوزه سلامت نظام‌آداری می‌باشد. الگوی مفهومی پژوهش از مرور گسترده ادبیات تحقیق شکل گرفته است. پندل دلفی ۲۱ عضو هیات علمی دکتری در رشته مدیریت دولتی بودند. لازم به ذکر است جهت اطمینان از کارآمدی مدل در دستگاه‌های دولتی ۱۵ نفر از خبرگان در دیوان محاسبات کشور که دارای پست کلیدی (معاونت، مدیرکل) بودند، در این تحقیق مشارکت داده شدند. در گام اول داده‌های تحقیق از طریق پرسشنامه حضوری بین پندل دلفی طی سه راند جمع‌آوری و غربالگری گردید، همچنین برای خوشه‌بندی مولفه‌ها و ارزیابی مدل اندازه‌گیری از تحلیل عاملی تاییدی استفاده شده است. در گام بعدی برای تعیین وزن معیارها و شاخص‌های مدل از تکنیک تحلیل سلسله‌مراتبی استفاده شد که داده‌های تحقیق از طریق پرسشنامه حضوری بین ۱۵ نفر از خبرگان که مدیران اجرایی دیوان محاسبات کشور شامل معاونت‌ها و مدیران کل بودند جمع‌آوری گردید. در گام سوم با کمک خبرگان علمی مدلسازی از شکل‌گیری مناسب خط‌مشی در حوزه سلامت نظام‌آداری صورت گرفت. نتایج پژوهش نشان می‌دهد که مهم‌ترین مولفه‌های خط‌مشی‌گذاری موفقیت‌آمیز سلامت نظام‌آداری زیر ساختها و ظرفیت گروه‌های دخیل در خط‌مشی‌گذاری می‌باشد. همچنین ۳۳ مولفه پژوهش مورد تایید نهایی پندل دلفی قرار گرفت.

**واژه‌های کلیدی:** تأثیرات بین‌المللی، زیرساختها، ظرفیت گروه‌های دخیل در خط‌مشی‌گذاری، مشخصه‌های خط‌مشی، سلامت نظام‌آداری

\* دانش‌آموخته دکتری مدیریت دولتی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم تحقیقات، تهران، ایران

\*\* نویسنده مسئول - استاد گروه مدیریت دولتی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم تحقیقات، تهران، ایران

\*\*\* استاد تمام گروه مدیریت دولتی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم تحقیقات، تهران، ایران

## مقدمه

تحقق آرمان‌های دموکراسی و حکمرانی خوب در محیط امن و سالم میسر می‌شوند. سلامت اداری به عنوان یک پیش شرط برای حکمرانی خوب دیده می‌شود که در عرصه عمومی پیش‌نیاز اعتماد شهروندان می‌باشد (Lewis & Gilman, 2005). از طرفی سلامت نظام اداری یکی از چالش‌های اصلی اداره امور عمومی در کشورهای در حال توسعه است و مورد توجه بسیاری از صاحب‌نظران و پژوهش‌گران خط‌مشی‌گذاری عمومی واقع شده است. مسائل عمومی (مثل سلامت اداری) بر افکار عمومی، اعتماد عمومی، اقتدار حاکمان و مشروعیت نظام تأثیرگذار است (Daneshfard, 2010, 205) و علاوه بر گزارش‌های بین‌المللی<sup>۱</sup>، پیمایش‌های درون‌کشوری نشان می‌دهد که ادراک عمومی از سلامت اداری در ایران چندان مطلوب نیست (Islamic Parliament Research Center of IR IRAN, 2010). پس این سوال باقی می‌ماند که شکل‌گیری موثر خط‌مشی در حوزه سلامت نظام اداری چگونه باید باشد تا شاهد خط‌مشی‌گذاری موفقیت‌آمیز در حیطه سلامت نظام اداری باشیم و بیماری مسری و مهلک فساد اداری از بستر نظام اداری کشور ما رخت بریندد. تدوین مناسب خط‌مشی گرچه باعث افزایش ظرفیت خط‌مشی در ساختاردهی اجرا می‌شود، اما جهت شکل‌گیری مناسب خط‌مشی در حوزه سلامت نظام اداری کافی نمی‌باشد. سلامت اداری نتیجه تکامل هنجارهای اجتماعی و فرهنگی و به طور کلی زیرساخت‌ها در درازمدت می‌باشد که به علت افزایش آگاهی عمومی و رشد انتظارات عمومی از نهادهای عمومی، نهادها را پاسخ‌گو نگه می‌دارد و ارزشهای فرهنگی و اجتماعی مثبت را در شهروندان پرورش می‌دهد (Schnell, 2014). علاوه بر این در کشورهای در حال توسعه درس‌آموزی از تجربیات موفق سایر کشورها و بومی‌سازی آن می‌تواند احتمال شکست خط‌مشی شکل‌گیری شده در عمل را کاهش دهد (Rose, 2005).

البته لازم به ذکر است که شکل‌گیری خط‌مشی سلامت اداری پدیده‌ای پیچیده و نتیجه هماهنگی نهادهای زیادی است که همان‌طور که پاپ<sup>۲</sup> (۲۰۰۰) ذکر می‌کند، این نهادها ستون‌های سیستم سلامت ملی هستند و در صورت ضعف یکی، وظیفه نهادهای

1-Transparency.org

2 -pope

دیگر سنگین‌تر می‌گردد. حال اگر این نهادها، فشارهایی<sup>۱</sup> جهت پاسخگویی داشته باشند و دارای ظرفیت اجرا و منابع کافی بوده و علاوه بر این خط‌مشی (سلامت نظام‌اداری) حمایت مقامات سطوح بالا و حامیان را داشته باشد، منجر به پایداری خط‌مشی به مرور زمان می‌گردد (Schnell, 2014). در صورت ناکارآمدی هر یک از عوامل ذکر شده خط‌مشی شکل‌گیری شده در حوزه سلامت نظام‌اداری به مرور زمان دستخوش استحاله در اجرا شده و کارآمدی نخواهد داشت. از این رو هدف اصلی تحقیق حاضر تعیین مدل شکل‌گیری مناسب خط‌مشی در حوزه سلامت نظام‌اداری می‌باشد که در حیطه خط‌مشی‌گذاری نو و جدید می‌باشد.

### پیشینه پژوهش

در مقالات مرتبط ابعاد مختلف شکل‌گیری مناسب خط‌مشی در حوزه سلامت نظام‌اداری مطرح شده است.

به طور کلی دیدگاه‌های مختلف با در نظر گرفتن رویکرد سیستم سلامت ملی بر موارد زیر تاکید دارد ۱- اجرا و اقدامات تنبیهی<sup>۲</sup> ۲- ظرفیت‌سازی و توانمندسازی اجتماعی<sup>۳</sup> - ۳- اصلاح کردن نهادها<sup>۴</sup> - ۴- حکمرانی خوب<sup>۵</sup> و ارتقای شفافیت و پاسخگویی - اقدامات بازدارنده با ارتقای اصول اخلاقی<sup>۶</sup> - ۶- ائتلافها و شبکه‌سازی<sup>۷</sup> (با بین‌المللی) - ۷- آژانسهای مبارزه با فساد<sup>۸</sup> (مدل پارلمانی<sup>۹</sup> مثل استرالیای جنوبی<sup>۱۰</sup>، مدل جهانی<sup>۱۱</sup> مثل هنگ‌هنگ، مدل بازرسی<sup>۱۲</sup> مثل سنگاپور، مدل چند نهادی<sup>۱۳</sup> مثل آمریکا) (Habtichael, 2013).

بنابراین با مطالعه در کشورهای آسیایی و پایان‌نامه‌های لاتین و مقالات مرتبط، ۲۰ مقاله مدنظر قرار گرفت که با کمک آنها معیارهایی به عنوان مهمترین ابعاد و مولفه‌های

۱- مشوقها

2 -Law enforcement and Punishment

3 -Social empowerment and capacity building

4 -Institutional reform

5- Good governance: Promoting transparency and accountability

6 -Prevention: Promoting ethical principles

7 -International coalition building and networking

8 -Anti-corruption agencies

9 -The Parliamentary Model

10- New South Wales ICAC

11 -The Universal Model

12 -The investigative model

13 -The Multi-Agency Model

شکل‌گیری خط‌مشی در حوزه سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد استخراج شد که مختصر به توضیح آن می‌پردازیم.

جدول ۱: خلاصه‌ای از مولفه‌های مدل با توجه به پیشینه تحقیق

فشارهای وارد بر تصمیم سازان	تکامل خط‌مشی	نهادهای ممیزی و آژانسها	تقویت نهادهای قضایی	کمیسیونهای مبارزه با فساد	تقویت نهادهای محلی	اقدامات مبارزه با فساد	اصلاحات خدمات مدنی	هماهنگی گروه‌های دخیل	در جهت شفافیت	به کارگیری سیستم های الکترونیک	اقتصادی	احتمال	منابع انسانی	فرهنگی	مشخصه های خط‌مشی	نرخ پذیرش	یادگیری
مویس رینکو (۲۰۱۵) <sup>۱</sup>			*	*	*	*										*	*
لارمور و ولانین (۲۰۱۳) <sup>۲</sup>			*	*	*	*	*	*	*	*	*		*	*	*		
هابتی میشر (۲۰۰۹) <sup>۳</sup>	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
کوا (۲۰۱۵) کوا (۲۰۱۳)			*	*	*	*	*	*	*	*			*	*	*		
گریگوری (۲۰۰۸)	*		*	*	*	*	*	*	*	*			*	*	*		
برنامه جهانی مبارزه با فساد) (۲۰۰۴)			*	*	*	*	*	*	*	*							
گیلاردی (۲۰۱۲)	*															*	*
ابوت و سیندال (۲۰۰۲)					*	*	*	*	*	*			*	*	*		
گلاسگو و گودین (۲۰۰۴)	*		*	*	*	*	*	*	*	*			*	*	*		
یونگ (۲۰۰۹)	*		*	*	*	*	*	*	*	*			*	*	*		

1- Moiseienko Anton

2 -Larmour, Peter. Wolanin, Nick,

3 -Habtemichael



*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	وسکات و بورنوادانا (۲۰۰۹) <sup>۱</sup>
		*					*		*	*				*	*	*	باتری (۲۰۱۲)
			*	*	*	*			*	*	*	*		*	*	*	دویگ (۱۹۹۵)
	*	*	*	*	*		*		*	*		*		*	*	*	پراسر (۲۰۱۲)
		*	*	*	*		*		*	*		*		*	*	*	گیلمن (۲۰۰۵)
*	*	*	*	*	*	*		*	*					*			دیون (۲۰۱۰)
						*	*	*	*					*			پیلای (۲۰۰۴) <sup>۲</sup>

### پیش‌زمینه‌های شکل‌گیری خط‌مشی در حیطه سلامت نظام اداری

#### ۱- زیرساخت‌ها

یکی از پیش‌زمینه‌های شکل‌گیری خط‌مشی در حیطه سلامت نظام اداری ارتباط این پدیده با زیرساخت‌های زیر می‌باشد:

۱- زیرساخت‌های اجتماعی: در بعد اجتماعی کافمن<sup>۳</sup> (۲۰۰۳) بر شاخص‌های اجتماعی تاکید می‌کند، دویگ و ریلی<sup>۴</sup> (۱۹۹۸: ۵۵) نیز افزایش آگاهی عمومی و اصلاحات اجتماعی را جهت سلامت نظام اداری مد نظر قرار می‌دهند. همچنین گلیسپ و اکرالیک<sup>۵</sup> (۱۹۹۶: ۵۵) برای سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد بر ابعاد مختلفی تمرکز نموده‌اند که یکی از این ابعاد، بعد اجتماعی (آموزش استانداردهای اخلاقی) می‌باشد. ایگن<sup>۶</sup> (۱۹۹۸: ۸۶) نیز با به‌کار بردن استعاره‌ها به ظرفیت‌های جامعه مدنی در مبارزه با فساد اشاره می‌کند. پاپ<sup>۷</sup> (۲۰۰۲) نیز جامعه مدنی را جزئی موثر در سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد قلمداد می‌نماید.

۲- زیرساخت‌های فرهنگی: آموندسن<sup>۸</sup> (۱۹۹۹) استدلال می‌کند، تعریف فساد وابسته به فرهنگ محلی بوده اما سیسنر<sup>۹</sup> (۲۰۰۱: ۲) بیان می‌کند، ارائه تعریف جهانشمول از فساد

1 -Wescott and Bidhya Bowornwathana

2 -Pillay

3- Kaufmann

4- Doig, A. and Riley

5- Gillespie and Okruhlik

6 -Eigen

7- Pope

8- Amundsen

9 -Sissener

صحیح نیست به طور کلی فساد در همه فرهنگ‌ها پدیده‌ای مقبوح است (Eigen, 1998: 2). ایراس<sup>۱</sup> (۲۰۰۳) و هسن<sup>۲</sup> (۲۰۰۴) نیز نشان دادند ضعیف بودن حاکمیت قانون، فرهنگ فساد را در هر دو بخش عمومی و خصوصی ترویج می‌کند.

۳- زیرساخت‌ها به لحاظ (توسعه) منابع انسانی: لورنزو<sup>۳</sup> (۲۰۰۰: ۳) کنترل فساد را با کنترل انتصاب‌ها پیشنهاد می‌کند. همچنین رویه‌های توسعه منابع انسانی در پرورش فرهنگ مبارزه با فساد این زمینه اثر گذار است (Habtemichael, 2013). شایسته‌سالاری و سیستم پرداخت مکفی و سیستم ارتقا جزئی از اصلاحات خدمات مدنی در حیطه سلامت نظام اداری به حساب می‌آید (Bailey, 2000:5)

۴: زیرساخت‌ها به لحاظ ارتقا یا تحول سیستم‌های الکترونیک در جهت شفافیت: هابتی میشر (۲۰۰۹) در رساله دکتری به ساختن سناریوی سلامت نظام اداری (مبارزه با فساد اداری) 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.

۵- زیرساخت‌های اقتصادی: کارگزاران دولتی نباید روحیه تجاری داشته باشند بلکه در پی نفع عامه باشند. تکامل شکل‌های مدرن حکمرانی در مقایسه<sup>۴</sup> حکمرانی سنتی، شکل‌گیری خط‌مشی سلامت نظام اداری را نتیجه تکامل عوامل زیرساختی یا رشد و توسعه اجتماعی و اقتصادی<sup>۵</sup> در دراز مدت می‌دانند، که با خود تغییراتی در مجموعه کلی از هنجارها زندگی خصوصی و دولتی ایجاد می‌کند (Fox, 1994:6). ایزنشتات<sup>۶</sup> (۱۹۹۸: ۸-۹) در این حیطه رقابت اقتصادی سالم را مطرح نمود و مارو<sup>۷</sup> (۱۹۹۵) نیز بر رشد اقتصادی تأکید نمود.

از این رو در این مطالعه زیرساخت‌ها (که شامل زیرساخت‌های اجتماعی، زیرساخت‌های فرهنگی، زیرساخت‌های اقتصادی، زیرساخت‌های منابع انسانی، زیرساخت‌های ارتقای سیستم‌های اطلاعاتی در جهت شفافیت است) را به عنوان یکی از ابعاد شکل‌گیری خط‌مشی در حیطه سلامت نظام اداری مورد آزمون قرار خواهیم داد.

1 -Eiras

2 -Hassan

3 -Lorenzo

4- “traditional” as opposed to “modern” modes of governance

5- long-term evolution of structural factors or socio-economic development

6 -Eizenstat

7 -Mauro 1995

## ۲- ویژگی‌های خط‌مشی

از طرفی جهت شکل‌گیری اثربخش خط‌مشی، ویژگی‌های خط‌مشی با عنایت به موارد زیر مورد تأکید است (Hill & Hupe, 2002): نوع و ماهیت مشکل، اختصاص منابع در زمان تدوین خط‌مشی (Hogwood & Gunn, 1984:1)، عدم ابهام در خط‌مشی با تدوین صحیح خط‌مشی که تغییرات را به رفتار گروه هدف برای دستیابی به اهداف مطلوب ارتباط دهد (Sabatier & Mazmanian, 1980). 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 (Hill & Hupe, 2002).

پس در این مطالعه ویژگی‌های خط‌مشی سلامت اداری را به عنوان یکی از ابعاد شکل‌گیری خط‌مشی در حیطه سلامت نظام‌اداری مورد آزمون قرار خواهیم داد.

## عوامل ساختاری نهادی:

## ۳- گروه‌های دخیل در خط‌مشی‌گذاری

کودرادو و ارسی (۲۰۰۵:۳۶) 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 (Pope, 2000) همچنین تلاش‌های دولت بدون مشارکت بخش خصوصی نمی‌تواند موفق باشد (O'Keefe, 2000). ایگن<sup>۱</sup> (۱۹۹۸: ۸۶) با بکار بردن استعاره‌ها<sup>۲</sup> به ظرفیت‌های جامعه مدنی در مبارزه با فساد اشاره می‌کند. پاپ نیز جامعه‌ی مدنی را جزئی موثر در مبارزه با فساد قلمداد می‌نماید، البته بر اراده سیاسی<sup>۳</sup> نیز تأکید دارد (Pope, 2000). هرچند توانمندسازی جامعه‌ی مدنی<sup>۴</sup> به تنهایی کافی نبوده و مشارکت فعال دولت و پارلمان را می‌طلبد که باید همراه ظرفیت‌سازی نهادها باشد (Jayawickrama, 2001: 286-292).

ظرفیت قوه قضائیه<sup>۵</sup> و نهادهای مبارزه با فساد (به لحاظ قوانین منسجم مبارزه با فساد و ظرفیت کارکنان این بخش) را اشد تأکید نمود (Atwood, 1998: 14-15). همچنین

1- Eigen

2 -The watchdog, the whistleblower and the vanguard to warrant that government

3 -Political will

4 -Empowering civil society: through public education, civic awareness and capacity building programmes

5-Trengthening the justice sector

سازمان‌های مسئول تضمین اجرا باید منابع کافی و فشارهایی (مشوق‌هایی) جهت پاسخگویی داشته باشند. در این مطالعه گروه‌های دخیل در خط‌مشی‌گذاری را به عنوان یکی از ابعاد شکل‌گیری خط‌مشی در حیطة سلامت نظام اداری مورد آزمون قرار خواهیم داد.

#### ۴- فشارهای وارده بر تصمیم‌سازان

تمرکز بر خدمات عمومی نوین و دیدگاه خادمیت پاسخگویی چندجانبه و به خصوص پاسخگویی اجتماعی را مطرح می‌نماید که به قدرت پاسخگویی در برابر فشارهای جامعه تاکید دارد و بر رفتارهای مسؤله‌فرا سازمانی تأکید دارد (Ahmadi & Alvani, 2015).

فشارهای وارده بر تصمیم‌سازان در این راستا عبارتند از:

۱: پاسخگویی: پاسخگویی به ذینفعان داخلی و خارجی از نشانه‌های اداره مدرن و لازمه آن بوده و سازو کار تأمین منافع عمومی است. اگر سیاستمداران پاسخگو نباشند، دموکراسی در حد حرف و شعار باقی می‌ماند (Faghihi et al, 2015).

پاسخگویی مجموعه‌ای از روابط اجتماعی است که بر اساس آن شخص برای توجیه رفتار خود با دیگران احساس تعهد نموده که به توضیح و توجیه رفتار خود با سایر افراد بپردازد (Faghihi et al, 2015). سلامت اداری تعادل بین پاسخگویی سیاسی یا دموکراتیکی و پاسخگویی قانونی را می‌طلبد (Schnell, 2014). 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 که نخبگان سیاسی با آن مواجه هستند و پاسخگویی کم‌رنگ می‌شود (Schnell, 2014). 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 بر مطالبات عمومی اقدامات مبارزه با فساد دلالت دارد که مسؤلین نیز میتوانند سیگنال و علامتی از درستکاری به عموم مردم بدهند (Schnell, 2014). ۴: فشار کارآفرینان خط‌مشی: همچنین به وجود کارآفرینان خط‌مشی ماهر نیاز هست تا موفق شوند تا مسئله سلامت اداری را در دستور کار قرار دهند (Schnell, 2014: 64). خواستار قوانین و سازمان‌های قوی مخصوصاً با نظارت‌ها و توازن‌های قوی باشند (Berliner, 2011). کارآفرینان ماهر خط‌مشی از طریق باز کردن پنجره خط‌مشی (Kingdon, 2003) و با تمرکز بر توجه عمومی و افزایش برجستگی

مسئله، دولت‌ها را وامی‌دارند تا خط‌مشی‌های سلامت‌اداری را برای ایجاد مجدد مشروعیتشان اتخاذ و اجرا کنند.

پس در این مطالعه فشارهای وارده بر تصمیم‌سازان را به عنوان یکی از ابعاد شکل‌گیری خط‌مشی در حیطه سلامت نظام‌اداری مورد آزمون قرار خواهیم داد.

##### ۵- تکامل خط‌مشی

اتخاذ خط‌مشی یک نقطه پایان فرایند خط‌مشی و یا راه حل قطعی یک مشکل اساسی نیست. بلکه، خط‌مشی‌ها به مرور زمان تکامل می‌یابند، یا از طریق تغییرات تدریجی یا از طریق تغییرات اساسی و بنیادی (Baumgartner & Jones, 2009). 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 نشود (Pressman & Wildavsky, 1984). چالش‌ها مخصوصاً برای خط-مشی‌هایی که اجرای آنها بستگی به موافقت از سوی چندین سازمان یا بازیگر دارد بیشتر می‌شود (Brinkerhoff & Crosby, 2002).

گان و هاگ وود نیز شرایطی را شناسایی نمودند، که منجر به عدم اجرای خط‌مشی‌ها می‌گردد (Hill & Hupe, 2002). 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: تغییر در ساختار نهادی توضیح جامع‌تر از روند تغییرات خط‌مشی فراهم می‌کند (Jane, 2008). تعادل قدرت یا رقابت بین حمایت‌کنندگان و مخالفان خط‌مشی می‌تواند تغییر دهد و درب جدیدی را برای معکوس‌سازی خط‌مشی باز کند (Baumgartner & Jones, 2009: 11). مخالفان خط-مشی حتی می‌توانند مشخص‌سازی خط‌مشی را چنان ضعیف کنند که آنرا بی‌دندان سازند (Schnell, 2014: 64). پایداری خط‌مشی بستگی به حفظ و مراقبت مجموعه‌ای از علایق بستگی دارد که از اتخاذ آن پشتیبانی می‌کند.

در این مطالعه بعد تکامل خط‌مشی را به عنوان یکی از ابعاد شکل‌گیری خط‌مشی در حیطه سلامت نظام‌اداری مورد آزمون قرار خواهیم داد.

### -یادگیری در عرصه بین‌المللی :

#### ۶-کانال انتقال خطمشی

انتشار و انتقال سیاست توضیحی برای اتخاذ و اقتباس خطمشی‌های مشابه در همه کشورها است (Gilardi, 2012). فرایند درس‌آموزی و یادگیری که ریشه در تئوری انتشار و انتقال سیاست دارد، در زمینه‌هایی مثل دموکراسی، سلامت اداری، حقوق بشر و سیاست‌های زیست‌محیطی قابل رویت است (Schnell, 2014). مدیریت عمومی تحت شرایط جهانی شدن تحت‌الشعاع وابستگی‌های متقابل و بین‌الملل قرار دارد (Daneshfard, 2010).

که علاوه بر موفقیت‌ها، شکست خطمشی‌ها در سایر دولت‌ها نیز درس‌هایی را عرضه می‌کند که اجتناب از آنها منجر به کاهش هزینه‌ی سیاسی کشورها می‌شود (Rose, 2015: 1).

در این مطالعه بعد بعد کانال انتقال خطمشی را به عنوان یکی از ابعاد شکل‌گیری خطمشی در حیطه سلامت نظام اداری مورد آزمون قرار خواهیم داد.

#### ۷- نرخ پذیرش

نرخ پذیرش هم در یادگیری تاثیرگذار است که شامل ۱- قدرت جهانی (Schimmelfennig, 2002) زمانی تعداد زیادی از کشورها خطمشی‌ای را اتخاذ کنند، بیشتر احتمال دارد که کشورهای دیگر خودشان را با آن خطمشی منطبق نمایند (Finnemore & Sikkink, 1998) ۲- برجستگی داخلی خطمشی و تناسب آن با ساختارهای داخلی (Cortell & Davis, 2000) که حتی قوی‌ترین هنجارهای جهانی باید با در نظر گرفتن و نقش ویژگی‌های کشوری الگوگیری شود (Finnemore & Sikkink, 2001). در این مطالعه بعد نرخ پذیرش را به عنوان یکی از ابعاد شکل‌گیری خطمشی در حیطه سلامت نظام اداری مورد آزمون قرار خواهیم داد.

بنابراین با توجه به پیش‌زمینه‌های خطمشی سؤالات این تحقیق عبارتند از:

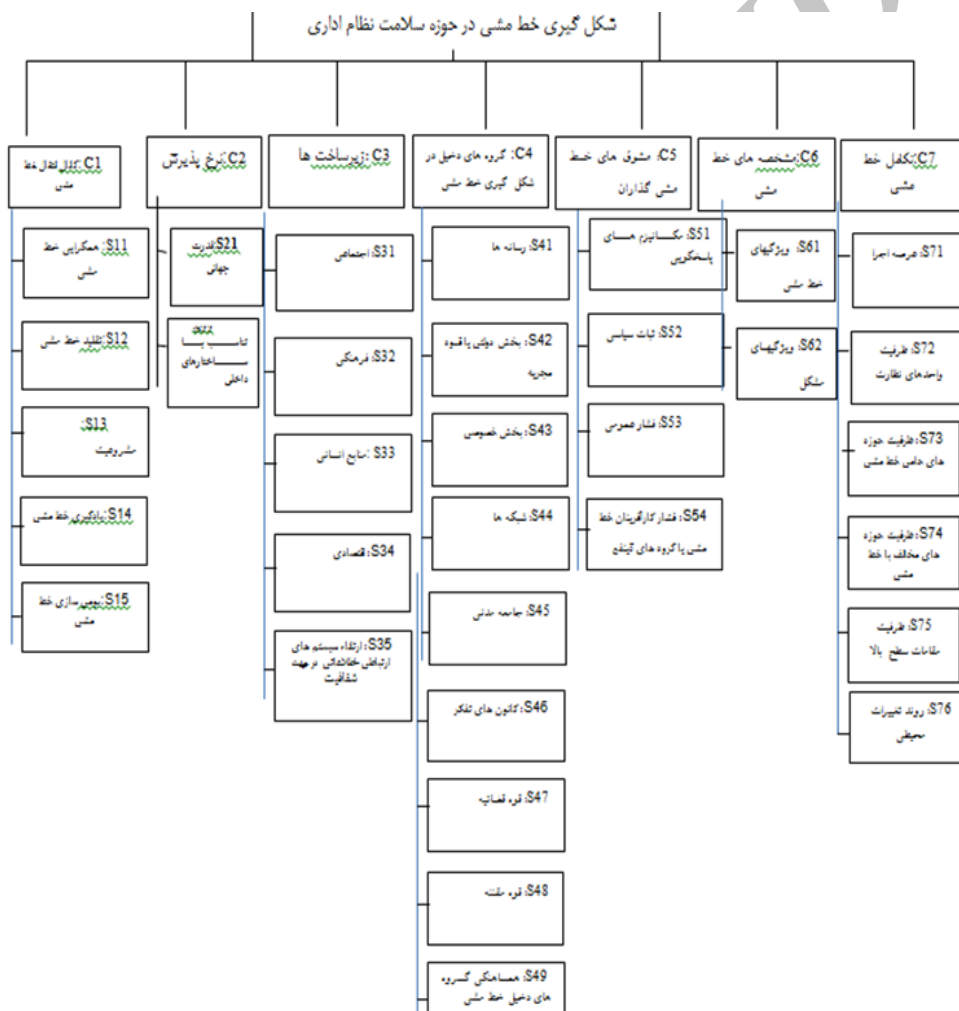
سوال اول: ابعاد و مولفه‌های شکل‌گیری خطمشی در حیطه سلامت نظام اداری کشور

ایران کدامند؟

از طرفی همان‌طور که پاپ بیان می‌کند بعید است که قانون یا نهاد واحد فراهم‌کننده گلوله‌ای جادویی جهت استقرار سلامت اداری در همه کشورها باشد، بلکه به نهادها و برنامه‌های اصلاحی مختلفی برای دستیابی و پشتیبانی از درستکاری مطلوب با توجه به

شرایط هر کشور نیاز است (TI, 2001). پس به نظر می‌رسد ابعاد شناسایی شده دارای وزن یکسان نمی‌باشند که سوال دوم را مطرح می‌نماید یعنی اولویت و وزن ابعاد شکل‌گیری خط‌مشی در حیطه سلامت نظام اداری از دید خبرگان دستگاه‌های اجرایی چگونه است؟ سوال سوم: مدل‌سازی مناسب از شکل‌گیری خط‌مشی در حیطه سلامت نظام اداری کدام است؟

با توجه به موارد فوق مدل مفهومی تحقیق به شکل نمودار زیر است:



شکل ۱: مدل مفهومی تحقیق (ابعاد و مولفه‌های مدل)

## روش و ابزار پژوهش

روش پژوهش با توجه به هدف آن اکتشافی و از نظر مخاطب بنیادی و از نظر روش گردآوری داده‌ها پیمایشی می‌باشد از نظر موضوعی نیز، به شناسایی مولفه‌ها و شاخص‌ها در زمینه خطمشی در حیطه سلامت نظام اداری پرداخته است و به لحاظ بعد زمانی - مقطعی همچنین به لحاظ استراتژی پژوهش کمی است.

هوگارت (۱۹۷۸) معتقد است شش تا ۱۲ عضو برای تکنیک دلفی ایده‌آل است و به زعم کلیتون (۱۹۹۷) اگر از ترکیبی از خبرگان با تخصص‌های گوناگون استفاده شود بین ۵ تا ۱۰ عضو کافی است.<sup>۱</sup> بنابراین در این تحقیق (در پاسخ به سوال اول) پنل دلفی ۲۱ عضو هیات علمی دکتری در رشته مدیریت دولتی بودند که ۹۱ درصد آنان دارای سابقه اجرایی نیز بودند. همچنین ۱۴.۲ درصد استاد تمام ۱۴.۲ درصد دانشیار و ۷۱.۴ درصد استادیار بودند. لازم به ذکر است جهت اطمینان از کارآمدی مدل در دستگاه‌های دولتی ۱۵ نفر از خبرگان در دیوان محاسبات کشور<sup>۲</sup> برای رتبه‌بندی و تعیین اولویت ابعاد و مولفه‌ها (پاسخ به سؤال دوم) در این تحقیق مشارکت داده شدند. که علاوه بر آن که حداقل پانزده سال سابقه کاری در دیوان محاسبات داشتند، حداقل ۵ سال دارای پست کلیدی (معاونت، مدیرکل) بودند ساعتی<sup>۳</sup> (۱۹۹۰) معتقد است تعداد ده نفر از خبرگان برای مطالعات مبتنی بر مقایسه زوجی کافی است بنابراین افراد واجد شرایط ذاتاً محدود هستند. این رویکردی متعارف در حل مسائل تصمیم‌گیری چندمعیاره است)

با توجه به ماهیت تحقیق و محتوای سؤالات جهت دستیابی به اطلاعات دقیق‌تر و عمیق‌تر، پرسش‌نامه‌ها به صورت حضوری در بین خبرگان تحقیق توزیع گردید. برای تهیه پرسش‌نامه مورد استفاده در این تحقیق همانطور که ذکر شد از پژوهش‌های (هارمون، ۱۹۹۸؛ کوادرادو و ارسی، ۲۰۰۵؛ پاپ، ۲۰۰؛ اکفی، ۲۰۰۰؛ ایگن، ۱۹۹۸؛ آند، ۱۹۹۸؛ جایاویکراما، ۲۰۰۱؛ هیل و هوپ، ۲۰۰۲؛ هوگود و گان، ۱۹۸۴؛ ساباتیو و مازمانیان، ۱۹۸۰؛ شیملفینینگ، ۲۰۰۲؛ فینمورو سیکینک؛ ۱۹۹۸؛ کورتا و دیویس، ۲۰۰۰؛ شنل، ۲۰۱۴؛ بوم

۱- البته نکته‌ای که باید مورد توجه قرار گیرد مشارکت افراد خبره و صاحب نظر می‌باشد یعنی در صورتی که افراد خبره از زمینه تحصیلی مرتبط و تجارت مفید برخوردار بوده ولی علاقه ای به همکاری نداشته یا زمانی برای پاسخ دادن به پرسشها ندارند، نمی‌توانند گزینه مناسبی برای تکنیک دلفی باشند (فقیهی، ۱۳۹۳، جزوه کلاسی دکتری).  
۲- به دلیل حمایت معنوی دیوان محاسبات و همکاری کامل خبرگان در دیوان محاسبات در گردآوری پرسشنامه



گارتنر و جانس، ۲۰۰۹؛ پرسمان و ویلداوسکی، ۱۹۷۴؛ برنیکرهف و کراسبی، ۲۰۰۲؛ بوم گارتنر و جانس، ۲۰۰۹؛ کینگدان، ۲۰۰۳؛ برلیندر، بارون و گیلاردی، ۲۰۰۶؛ رز، ۲۰۰۵) شده است به منظور تأیید روایی ابزار اندازه‌گیری از روایی محتوا، روایی همگرا و روایی واگرا (افتراقی) استفاده شد برای سنجش روایی صوری و محتوا پرسشنامه در اختیار اساتید راهنما و مشاور قرار گرفته و بعد از لحاظ کردن نظرهای اصلاحی ایشان و استفاده از ادبیات و پیشینه تحقیق تنظیم، اصلاح و سپس توزیع شد. اعتبار همگرا به کمک نرم افزار پی‌ال‌اس در دو سطح عامل (متغیر پنهان) و معرف (سوالات یا متغیر آشکار) مورد بررسی قرار گرفت. سؤال ۲۴ به علت بار عاملی کمتر از ۰/۴ به دلیل اینکه روایی همگرای مناسب نداشتند حذف گردیدند. جهت ارزیابی اعتبار همگرا در سطح متغیر پنهان بعد از حذف سوالاتی که بار عاملی کم داشتند متوسط واریانس استخراج شده را برای متغیرهای تحقیق به دست آوردیم که نتایج تحلیل (AVE) برقراری روایی همگرا برای سازه‌های تحقیق را نشان داد. اعتبار ممیز در دو سطح عامل و معرف بررسی شد که برای تمامی سوالات برقرار بود و روایی افتراقی سازه‌های مربوط به مدل نیز تأیید شد. به منظور سنجش پایایی شاخص از دو معیار الفای کرونباخ و پایایی ترکیبی استفاده شد.

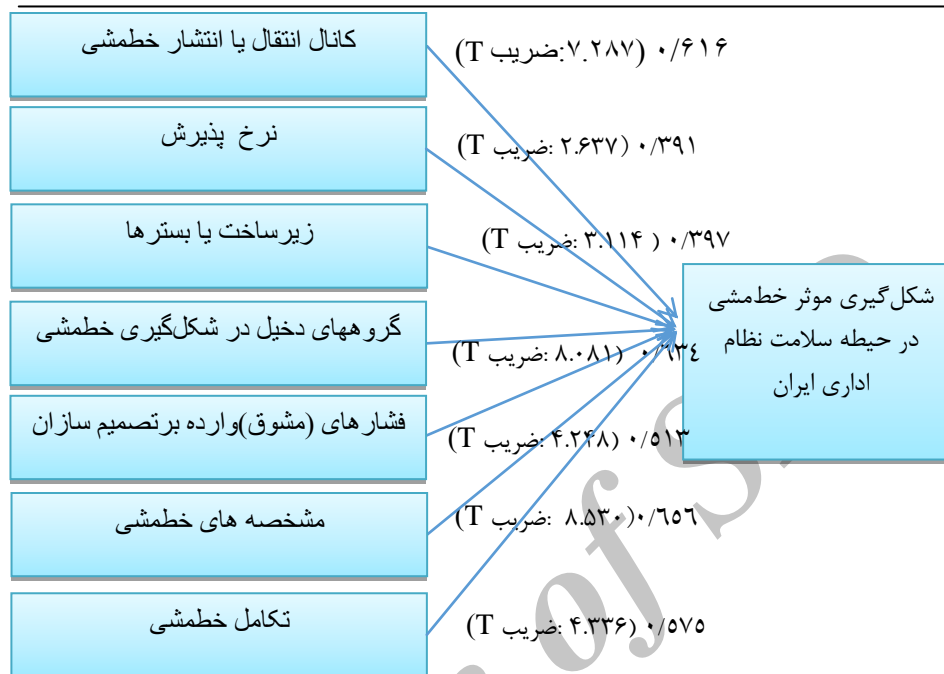
در هر راند دلفی شاخص‌ها و مولفه‌هایی که میانگین پایین‌تر از ۳ داشتند از مدل حذف گردیدند<sup>۱</sup> براساس این پرسش‌نامه و تحلیل داده‌های آن مشخص می‌شود ابعاد و مولفه‌های شکل‌گیری خط‌مشی در حوزه سلامت نظام‌اداری از منظر خبرگان کدامند (سوال یک). در گام دوم (پاسخ به سؤال دوم) در پرسش‌نامه نهایی شده، مقایسات زوجی (براساس طیف ۹ درجه ساعتی) جهت اولویت‌بندی ابعاد و مولفه‌های نهایی استخراج شده گنجانده شد. برای فازی کردن داده‌های گردآوری شده از پرسش‌نامه مقیاس ساعتی با اعداد فازی مثلثی لی و همکاران (۲۰۰۸: ۱۰۱) استفاده شد. در گام سوم با کمک خبرگان مدل‌سازی از شکل‌گیری مناسب خط‌مشی در حوزه سلامت نظام‌اداری مستخرج از ابعاد و مولفه‌های نهایی دو مرحله قبل در طیف‌های ذکر شده گردآوری شده است. طیف‌های پرسش‌نامه در این گام با توجه به یک خروجی یعنی شکل‌گیری خط‌مشی (اثربخش، نسبتاً اثربخش، غیراثربخش) و ۴ ورودی ۱- نقش‌یادگیری در عرصه بین‌الملل (قوی، متوسط، ضعیف) ۲- ظرفیت ساختاری - نهادی (کافی و توسعه‌پذیر، ناکافی و توسعه‌پذیر، نا کافی و توسعه‌ناپذیر) ۳- ویژگی‌های

۱- برای کمی کردن جواب‌های بدست آمده از مقادیر فازی معادل با هر پاسخ براساس جدول استفاده می‌شود. پرسشنامه دلفی، پرسشنامه با طیف لیکرت است

خط‌مشی (شفاف، نسبتاً شفاف، مبهم) ۴- زیرساخت‌های داخلی (قوی، متوسط، ضعیف) گردآوری شد.

### یافته‌های پژوهش

در این تحقیق نخست ۳۳ مولفه برای ۷ بعد مفهوم شکل‌گیری خط‌مشی در حوزه سلامت نظام اداری شناسایی شد که مولفه تغییرات محیط سازمانی در راند اول اضافه گردید و مولفه همکاری‌های بین‌المللی در پایان راند دوم حذف شد. ۴ شاخص نیز بنا به پیشنهاد پنل دلفی اضافه گردید و ۲۴ شاخص به دلیل میانگین پایین‌تر از ۳ در راند اول و دوم از مدل حذف گردید. میانگین امتیازات تمامی گویه‌ها در راند سوم حدود ۴ بدست آمده است که نشان‌دهنده کفایت راندها می‌باشد و در راند سوم هیچ مولفه یا مفهومی از مدل حذف نگردید. در این مطالعه برای محاسبه هماهنگی دیدگاه کارشناسان از ضریب توافقی کندال استفاده شده است که ضریب کندال در راند سوم تکنیک دلفی ۰/۶۰۹ بدست آمده که نشان می‌دهد وحدت نظر میان دیدگاه کارشناسان در حد خوبی است. همچنین مقدار معناداری نیز ۰/۰۰۱ بدست آمده است که نشان می‌دهد با اطمینان ۹۵٪ می‌توان به نتایج بدست آمده اتکا کرد. در پایان تکنیک دلفی ۱۴۰ شاخص شناسایی شده در ۳۳ مولفه کلی قرار گرفتند و این ۳۳ مولفه نیز در ۷ بعد گردهم آمدند. برای روایی سنجی خوشه‌بندی انجام شده از تکنیک حداقل مربعات جزئی استفاده شده است. جهت اطمینان از خوشه‌بندی صحیح مولفه‌ها از معادلات ساختاری و نرم افزار پی‌ال‌اس استفاده شد، همچنین تحلیل عاملی تأییدی و تحلیل عاملی تأییدی مرتبه دوم جهت سنجش رابطه ابعاد اصلی با مفهوم اصلی یعنی سلامت اداری مورد استفاده قرار گرفت.



شکل ۲: شکل‌گیری موثر خط‌مشی سلامت نظام‌اداری با توجه به خروجی نرم افزار (پی.ال.اس)

مقدار بوت استرایپینگ (آماره t) در سطح خطای ۵٪ بزرگتر از ۱/۹۶ می‌باشد پس مسیرهای مشاهده شده معنادار است. شاخص برآزش مدل در تکنیک حداقل مجذورات جزئی (پی.ال.اس) شاخص نیکویی برآزش (GOF) است. که مقدار نیکویی برآزش در این تحقیق برابر است با ۰/۶۳۲.  $GOF = \sqrt[3]{0.645 \times 0.619} = 0.632$  بنابراین مدل از برآزش مطلوبی برخوردار است. بنابراین می‌شود به مدل اعتماد کرد و ابعاد به درستی مفهوم شکل‌گیری خط‌مشی در حوزه سلامت نظام‌اداری را اندازه‌گیری می‌کنند.

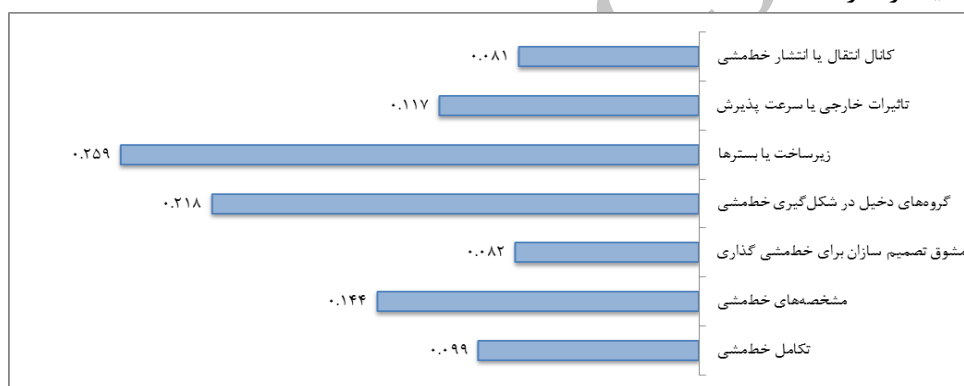
در پاسخ سوال دوم برای تعیین اولویت و وزن ابعاد (و مولفه‌های) شکل‌گیری خط‌مشی در حیطه سلامت نظام‌اداری از دید خبرگان جهت رتبه‌بندی ابعاد و مولفه‌های نهائی از مدل تحلیل سلسله‌مراتبی (AHP) بارویکرد فازی استفاده شده است. برای تعیین اولویت عناصر از مقایسه زوجی استفاده شده است. برای انجام تحلیل نخست معیارهای اصلی

براساس هدف بصورت زوجی مقایسه شده‌اند. بنابراین چون هفت بعد وجود دارد بنابراین

$$\frac{n(n-1)}{2} = \frac{7(7-1)}{2} = 28$$

تعداد مقایسه‌های انجام شده برابر است با: رابطه ۱

دیدگاه خبرگان با استفاده از مقیاس فازی کمی شده‌است. برای تجمیع دیدگاه خبرگان از روش میانگین هندسی استفاده شده است. در گام نهایی فازی‌زدائی مقادیر و محاسبات عدد کریسپ صورت گرفته است. نرخ ناسازگاری مقایسه‌های انجام شده ۰/۰۲۳ بدست آمده است که کوچکتر از ۰/۱ می‌باشد و بنابراین می‌توان به مقایسه‌های انجام شده اعتماد کرد. براساس بردار ویژه بدست آمده در بین ابعاد زیرساخت یا بسترها با وزن ۰.۲۵۹ بیشترین اهمیت را دارد.



شکل ۳: نمایش گرافیکی اولویت معیارهای اصلی پژوهش

همچنین رتبه‌بندی ابعاد و مولفه‌های نهایی در جدول ۲ ارائه شده است.

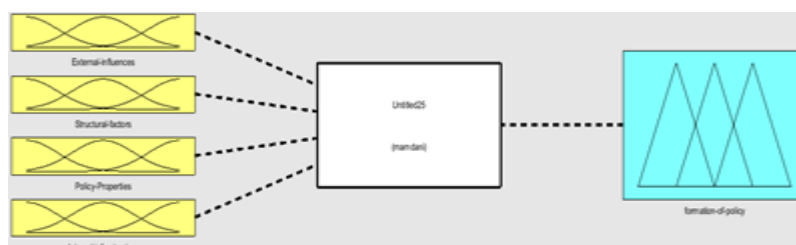
جدول ۲: تعیین اولویت نهایی مولفه‌ها با تکنیک تحلیل سلسله مراتبی فازی

رتبه	وزن نهایی	مولفه‌های نهایی	وزن	ابعاد اصلی
۲۲	۰.۰۱۵	همگرایی خطمشی	۰.۰۸۱	کانال انتقال یا انتشار خطمشی
۳۳	۰.۰۰۴	تقلید خطمشی		
۲۷	۰.۰۱۲	رقابت (مشروعیت)		
۱۶	۰.۰۲۸	یادگیری خطمشی		
۱۹	۰.۰۲۲	بومی سازی خطمشی		
۳	۰.۰۶۳	قدرت جهانی	۰.۱۱۷	نرخ پذیرش
۴	۰.۰۵۴	برجستگی داخلی یا تناسب با ساختارهای داخلی		

۱۰	۰.۰۳۸	رشد اجتماعی	۰.۲۵۹	زیرساخت یا بسترها
۱۵	۰.۰۳۰	رشد فرهنگی		
۱۳	۰.۰۳۲	منابع انسانی		
۶	۰.۰۵۰	اقتصادی		
۱	۰.۱۱۰	به‌کارگیری سیستم‌های اطلاعاتی در جهت شفافیت	۰.۲۱۸	تأثیر گروه‌های دخیل در شکل‌گیری خط‌مشی
۲۰	۰.۰۱۹	رسانه‌ها		
۷	۰.۰۴۳	بخش دولتی یا قوه مجریه		
۳۲	۰.۰۰۸	بخش خصوصی		
۲۱	۰.۰۱۸	شبکه‌ها		
۲۶	۰.۰۱۳	جامعه مدنی و بخش غیر دولتی		
۲۸	۰.۰۱۱	کانون‌های تفکر و سازمان‌های پژوهشی		
۱۱	۰.۰۳۶	قوه قضائیه و سازمان‌های ناظر		
۹	۰.۰۳۸	قوه مقننه		
۱۲	۰.۰۳۳	هم‌اهنگی گروه‌های داخلی دخیل در خط‌مشی سلامت نظام‌اداری (بر اساس سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری)		
۸	۰.۰۳۸	مکانیزم‌های پاسخگویی	۰.۰۸۲	فشارهای وارده بر تصمیم‌سازان
۳۱	۰.۰۰۹	ثبات سیاسی		
۱۸	۰.۰۲۲	فشار عمومی - نیاز به مشروعیت (مجدد)		
۲۴	۰.۰۱۳	فشار گروه‌های ذینفع و کارآفرینان خط‌مشی		
۲	۰.۰۹۳	ویژگی‌های خط‌مشی	۰.۱۴۴	مشخصه‌های خط‌مشی
۵	۰.۰۵۱	ویژگیها و ماهیت مشکل		
۱۴	۰.۰۳۲	اجرای مؤثر در بوروکراسی یا عرصه اجرا	۰.۰۹۹	تکامل خط‌مشی
۲۵	۰.۰۱۳	ظرفیت واحدهای نظارت سرپرستی		
۲۹	۰.۰۱۰	ظرفیت حوزه‌های انتخابیه ای حامی خط‌مشی		
۳۰	۰.۰۰۹	ظرفیت حوزه‌های انتخابیه مخالف با خط‌مشی		
۱۷	۰.۰۲۲	ظرفیت تصمیم‌گیران - مقامات سطح بالا		
۲۳	۰.۰۱۳	تغییرات ساختار و محیط سازمانی		

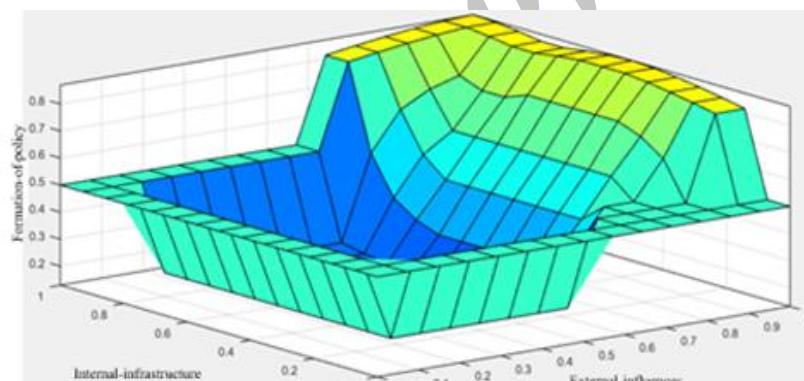
در پاسخ به سوال سوم جهت مدل‌سازی مناسب از شکل‌گیری مناسب خط‌مشی در حیطه سلامت نظام‌اداری، با کمک خبرگان که از اعضای هیات علمی بودند با کمک نرم

افزار مطلب مدل‌سازی ارائه گردید. جهت قاعده نویسی در این پژوهش از روش ممدانی استفاده شد و قاعده‌ها به شکل فازی بیان و وارد نرم افزار گردید.



شکل ۴: ورودی و خروجی مدل در نرم افزار مطلب

جهت فازی‌زدایی از روش سنتروید استفاده شد که توجه به مرکز ثقل دارد.



شکل ۵: تأثیر دو متغیر زیرساخت‌ها و نقش یادگیری (خارجی) بر روی شکل‌گیری خط‌مشی

خروجی نرم افزار مطلب همان‌گونه که در شکل ۵ نیز ملاحظه می‌شود بیانگر این است که قوی بودن دو متغیر ورودی یعنی زیرساخت‌های داخلی و یادگیری اثربخش تجربیات خارجی به شکل‌گیری اثربخش خط‌مشی منتهی می‌گردد.

## نتیجه‌گیری و بحث

زیر ساخت‌ها با توجه به نتایج تکنیک دلفی از ابعاد موثر بر شکل‌گیری خط‌مشی در حیطه سلامت نظام‌آداری کشور ایران است و با وزن ۰.۲۵۹ بیشترین وزن و اهمیت را از نظر خبرگان اجرایی دارد. که نتایج حاصل با یافته‌های (کافمن (۲۰۰۳)؛ دویگ و ریلی (۱۹۹۸)؛ گلیسپ و اکرایک (۱۹۹۶)؛ دویگ و ریلی (۱۹۹۸)؛ ایگن (۱۹۹۸)،؛ ایراس (۲۰۰۳)؛ هسن (۲۰۰۴)؛ لورنزو (۲۰۰۰)؛ هابتی میشر (۲۰۰۹)؛ بیلی (۲۰۰۰)؛ مارو (۱۹۹۵)؛ فاکس (۱۹۹۴) همخوانی داشت. دلیل آن این است که سیاست‌گذاری‌های سلامت نظام‌آداری در چند موج صورت گرفته در موج اول اقدامات مبارزه با فساد بر افزایش آگاهی‌ها تاکید دارد، ولی در موج دوم اقدامات بر ظرفیت‌سازی تاکید شده است و اقدامات باید از نیاز محلی و درخواست آنها ناشی شود جایویکراما<sup>۲</sup>، ۲۰۰۱: ۲۸۶-۲۹۲). بنابراین ظرفیت‌سازی جامعه مدنی، برقراری رویه‌های توسعه منابع انسانی و شایسته‌سالاری، در نظر گرفتن زیرساخت‌های ارتباطی و اطلاعاتی همچنین زیرساخت‌های اقتصادی در کنار فرهنگ‌سازی مناسب می‌تواند نقش پیشگیرانه را داشته باشد.

گروه‌های دخیل در خط‌مشی با توجه به نتایج تکنیک دلفی از ابعاد موثر بر شکل‌گیری خط‌مشی در حیطه سلامت نظام‌آداری است و با وزن ۰.۲۱۸ بعد از زیرساخت‌ها بیشترین وزن و اهمیت را از نظر خبرگان در شکل‌گیری خط‌مشی در حیطه سلامت نظام‌آداری دارد. که نتایج حاصل با یافته‌های (هارمون، ۱۹۹۸؛ کوادرادو و ارسی، ۲۰۰۵؛ پاپ، ۲۰۰؛ اکفی<sup>۳</sup>، ۲۰۰۰؛ ایگن، ۱۹۹۸؛ اتد<sup>۴</sup>، ۱۹۹۸؛ جایویکراما، ۲۰۰۱) همخوانی دارد بنابراین شکل‌گیری مطلوب خط‌مشی در حیطه سلامت نظام‌آداری ظرفیت‌سازی بخش دولتی، بخش خصوصی، کانونهای تفکر، جامعه مدنی و رسانه‌ها را در کنار همکاری و هماهنگی این نهادها می‌طلبد.

مشخصه‌های خط‌مشی با وزن ۰.۱۴۴ نیز اهمیت بالایی از نظر خبرگان در شکل‌گیری خط‌مشی در حیطه سلامت نظام‌آداری دارد که نتایج حاصل با یافته‌های (هیل و هوپ،

۱- که شامل زیرساخت‌های اجتماعی، زیرساخت‌های فرهنگی، زیرساخت‌های اقتصادی، زیرساخت‌های منابع انسانی، زیرساخت‌های ارتقای سیستم‌های اطلاعاتی در جهت شفافیت است

2- Jayawickrama

3 -O'Keefe

4 -Atwood

۲۰۰۲؛ هوگود و گان، ۱۹۸۴؛ ساباتیه و مازمانیان، ۱۹۸۰) همخوانی دارد. بنابراین تدوین صحیح خطمشی باعث ظرفیت‌سازی خطمشی در ساختار دهی اجرا یا به عبارتی شکل-گیری مطلوب خطمشی در حیطة سلامت نظام اداری می‌گردد.

نرخ پذیرش (در یادگیری در عرصه بین‌المللی) هم اهمیت بالایی از نظر خبرگان در شکل‌گیری خطمشی در حیطة سلامت نظام اداری دارد نتایج حاصل با یافته‌های (شیملفینینگ، ۲۰۰۲؛ فینمورو سیکینک؛ ۱۹۹۸؛ کورتا و دیویس، ۲۰۰۰؛ شنل، ۲۰۱۴) همخوانی دارد. پس الگوگیری از تجربیات سایر کشورها در زمینه خطمشی سلامت نظام اداری با در نظر گرفتن تعداد کشورهای اقتباس‌کننده خطمشی و تناسب آن با ساختارهای داخلی باید مدنظر سیاستمداران قرار گیرد.

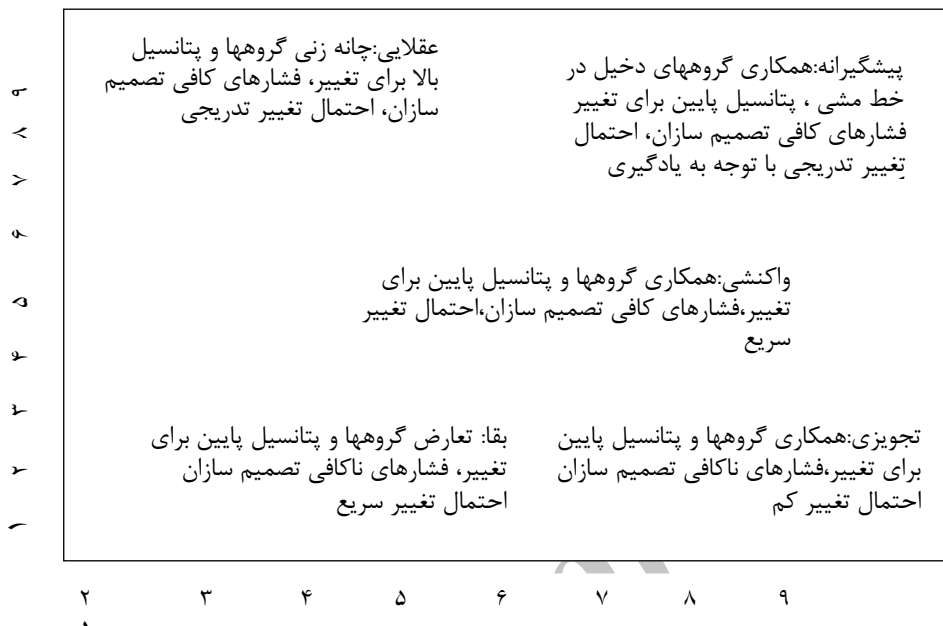
تکامل خطمشی نیز از نظر خبرگان در شکل‌گیری خطمشی در حیطة سلامت نظام اداری اهمیت دارد که نتایج حاصل با یافته‌های (بوم‌گارتتر و جانس، ۲۰۰۹؛ پرسمان و ویلداوسکی، ۱۹۷۴؛ برنیکرهف و کراسبی، ۲۰۰۲؛ هیل و هوپ، ۲۰۰۲؛ شنل، ۲۰۱۴؛ بوم‌گارتتر و جانس، ۲۰۰۹) همخوانی دارد. پس پایداری خطمشی بستگی به ظرفیت سازمانهای مجری و ناظر داشته و نوع تعادل قدرت یا رقابت بین حمایت‌کنندگان و مخالفان خطمشی در طی اجرا در این زمینه نقش اساسی دارد.

فشارهای وارده بر تصمیم‌سازان جهت پاسخگویی نیز از نظر خبرگان در شکل‌گیری خط-مشی در حیطة سلامت نظام اداری اهمیت دارد با یافته‌های (کینگدان، ۲۰۰۳؛ برلیندر، شنل، ۲۰۱۵) همخوان است.

کانال انتقال خطمشی نیز از نظر خبرگان در شکل‌گیری خطمشی در حیطة سلامت نظام اداری البته با وزن کم‌تر اهمیت دارد که نتایج حاصل با یافته‌های (شنل، ۲۰۱۴؛ بارون و گیلاردی، ۲۰۰۶؛ رز، ۲۰۰۵) همخوان است.

نتیجه کلی تحقیق با یافته‌های هارمون (۱۹۶۸) در مورد شبکه شکل‌گیری خطمشی همخوانی دارد.





شکل ۴: شبکه شکل گیری خط مشی، مدل هارمون (۱۹۸۶) ائتلاف خط مشی

هارمون (۱۹۶۸) با توجه به نوع ائتلاف گروههای درگیر در خط مشی و فشارهای وارده بر آنان جهت پاسخگویی ۵ استراتژی عمده برای شکل گیری خط مشی ارائه داد. در شکل گیری خط مشی پیشگیرانه<sup>۱</sup> همکاری گروهها بالا بوده و پتانسیل پایین برای تغییر و منحرف شدن خط مشی به مرور زمان وجود دارد همچنین فشارهای کافی بر تصمیم سازان جهت پاسخگویی وجود دارد که احتمال استحاله در اجرا را تضعیف می کند. محقق به دلیل وجود امکان محافظه کاری در پاسخ به سؤالات ناچار به جمع آوری اطلاعات از خبرگان و نمونه های در دسترس بود که به جهت آشنایی با محقق از بهره برداری علمی از نتایج پژوهش اطمینان می یافتند و با صداقت با محقق همکاری می نمودند ولی با عنایت به اینکه در بین اعضای هیات علمی در دسترس و مدیران اجرایی در دسترس در دیوان محاسبات انجام شده جهت روایی بیرونی و امکان تعمیم پذیری باید در دستگاه های دولتی دیگر غیر دیوان محاسبات بررسی گردد.

## References

- 1-Ahmadi, K. & Alvani, M. (2015). Place of Modern Public Services Theory in clarification of Social Accountability Concept ,Government Organizations, Public Policy Making Quarterly Journal, period 1, No. 2, Summer 2015, 1-15 (in Persian).
- 2- Batory, A. (2012). ‘Why anti-corruption laws fail in Central Eastern Europe?’ ,Regulation & Governance 6, 66–82.
- 3-Berliner, D. (2011a). The Strength of Freedom of Information Laws After Passage: The Role of Transnational Advocacy Networks. Paper presented at the 1st Global Conference on Transparency Research, Rutgers-Newark.
- 4-Brinkerhoff, D. W., & Crosby, B., (2002). Managing policy reform: Concepts and tools for decision-makers in developing and transitioning countries. Bloomfield, CT: Kumarian Press.
- 5-Boushey, G.(2007).Diffusion dynamics: Incremental and non-incremental patterns of policy diffusion in the American states, Ph.D. Artical ,United States – Washington
- 6-Bennett, C. F. (1997). Understanding Ripple Effects: The Cross-National Adoption of Policy Instruments for Bureaucratic Accountability. Governance, 10(3)., 213-234.
- 7-Collins , P. (2012). Introduction to The Special Issue: The Global Anticorruption Discourse Towards Integrity Managment? public administration and development, 32, 1–10, (wileyonlinelibrary.com).
- 8-Cuadrado, R. C. and Arce, J. L. A. (2005). “The Complexity of Corruption: Nature and Ethical Suggestions: Working Paper No. 05/06.” [Online]. Available:www.universidadnavarra.com/econom/files/ 2 February, 2008
- 9-Cortell, A. P., & Davis Jr., J. W. (2000). Understanding the domestic impact of international norms: A research agenda. International Studies Review, 2(1), 65.
- Daneshfard, K,(2010). Public Policy Making Process, First Edition, Islamic Azad University, Science and Research Branch(in Persian).
- 10-Darch, C., & Underwood, P. G. (2010). Freedom of information and the developing world : The citizen, the state and models of openness. Oxford, UK: Chandos Pub.
- 11- Dion ‘ Michel ‘ (2010). ‘ what is corruption corrupting? ‘ Journal of Money Laundering Control(GMLC). ‘Vol. 13 No. 1, 2010 pp. 45-54. DOI 10.1108/13685201011010209

- 12-Doig, A. and Riley, S. (1998). "Corruption and anti-corruption strategies: Issues and case studies from developing countries," in UNDP, "Corruption & integrity improvement initiatives in developing countries." [Online]. Available: <http://magnet.undp.org/Docs/efa/corruption/Chapter03.pdf>, 21 April, 2006.
- 13-Faghihi, A. & Najafbeigi, R. & Kargar, Z. (2015). Accountability System in Islamic Azad University; Resalat Quarterly Journal, Public Administration, 3rd Year, 5th and 6th Period, 15-27
- 14-Ksenia, G. (2008). Can corruption and economic crime be controlled in developing countries and if so, is it cost-effective? *Journal of Financial Crime*, 15(2), 223-233. doi:10.1108/13590810866917
- 15-Kuris, G. (2015). Watch dogs or guard dogs: Do anti-corruption agencies need strong teeth? . Center for the Advancement of Public Integrity, Columbia Law School, 435 West 116th Street, New York, NY 10027, USA. [www.elsevier.com/locate/polso](http://www.elsevier.com/locate/polso)  
<http://dx.doi.org/10.1016/j.polso.2015.04.003>
- 16-Eiras, A. I. (2003). "Ethics, Corruption, and Economic Freedom." [Online]. Available: <http://www.heritage.org/Research/TradeandForeignAid/HL813.cfm#pgfId->
- 17-Finnemore, M., & Sikkink, K. (1998). International norm dynamics and political change. *International Organization*, 52(4), 887-917.
- 18-Finnemore, M., & Sikkink, K. (2001). TAKING STOCK: The constructivist research program in international relations and comparative politics. *Annual Review of Political Science*, 4(1), 391.
- 19-Fox, J. (1994). The difficult transition from clientalism to citizenship. *World Politics*, 46(2), 151.
- 20-Fung, A., Graham, M, Weil, D and Fagotto, E (2004). The Political Economy of Transparency: What Makes Disclosure Policies Sustainable? KSG Working Paper No. RWP03-039; Institute for Government Innovation, John F. Kennedy School of Government, Harvard University. Retrieved from: <http://ssrn.com/abstract=384922>
- 21-Friedman, A.M. (2010). CAN WE CHANGE CORRUPTION FROM The Outside in? An Assessment Of Three Anti-Corruption International Treaties, Dissertation for the Degree of Doctor Of Philosophy In Political Science, The University Of Texas At Dallas Grindle, S. M., & Hilderbrand, M. E (1995). Building sustainable capacity public sector : what can be done? *Public Administration and Development*. 15, 441-463 .
- 22-Gerber, A., Karlan, D. & Bergan D. (2007). Does the media matter? a field experiment measuring. Yale university

- 23-Guy,P. & Pierre, J. (2006). Handbook of Public Policy, Sage Publications, London
- 24-Gilman, C. (2005). "Effective Management of Ethics Systems: New Frontiers in Public Administration". The 9th International Anti-Corruption Conference, Washington, DC 20005.
- 25-Gilardi, F. (2012). Transnational diffusion: Norms, ideas, and policies. Ch. 18 in: Carlsnaes, W; Risse-Kappen, T; Simmons, BA. Handbook of International Relations, 2nd ed. Los Angeles, [Calif.]; London : SAGE, , p. 453-477
- 26-Glaeser, E. L., & Goldin, C. (2004). Corruption and reform: an introduction (No. w10775). National Bureau of Economic Research
- 27-Gregory, R. (2015). ' Political independence, operational impartiality, and the effectiveness of anti-corruption agencies 'Asian Education and Development Studies 'Vol. 4 No. 1, 2015pp. 125-142.. DOI 10.1108/AEDS-10-2014-0045
- 28-Grindle, M. S., & Thomas, J. W. (1991). Public choices and policy change: the political economy of reform in developing countries. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- 29-Habtemichael, F. S (2013). Anti-corruption Strategies in the South African Public Sector - Perspectives on the Contributions of Complexity Thinking and ICTs Dissertation presented for the degree of Doctor of Philosophy in Public Management within the School of Public Management and Planning at Stellenbosch University Promotor: Prof. Fanie Cloete March
- 30-Hassan, S. (2004). Corruption and the Development Challenge. Journal of Development Policy and Practice
- 31-Harmon, Michael Mont (1968)Administrative Policy Formulation and the Public Interest, PublicAdministration Review, Vol. 29, No. 5 (Sep. - Oct., 1969), pp. 483-491
- 32-Hill, M. & Hupe, P. (2002). Implementing public policy SAGE Publications London ,Thousand Oaks ,New Delhi British Library Cataloguing in Publication data ISBN 0 7619 6628 5ISBN 0 7619 6629 3
- 33-Hogwood, B.W. and Gunn, L. (1984) Policy Analysis for the Real World. Oxford: Oxford University Press
- 34-Islamic Parliament Research Center of IR IRAN( 2010). Tehran, Public Administration Training Centre
- 35-Jayawickrama, N.(2001). Transparency International: Combating corruption through institutional reform, in A.Y. Lee-Chai & J.A. Bargh

- (eds.), *The use and abuse of power: Multiple perspectives on the causes of corruption*, New York: Taylor and Francis. 281–298
- 36-Larmour, P. & Wolanin, N. (2013). *Corruption and Anti-Corruption*, Published by ANU E Press, The Australian National University, Canberra ACT 0200, Australia, Email: anuepress@anu.edu.au
- 37-Larmour, P. & M. Barcham (2004). *National Integrity Systems Pacific Islands: Overview Report*. Melbourne, Transparency International Australia.
- 38-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 [Online].
- 39-Meagher, P & Volland, C. (2006, June), *Anticorruption Agencies Office of Democracy and Governance Anticorruption Program Brief*. Retrieved from: <http://drg.usaidallnet.gov/dgpubs/documentdetails.php>
- 40- Michener, R. G. (2011a). *FOI Laws Around The World*. *Journal of Democracy*, 22(2), 145.
- 41-Moiseienko, A. (2015) “No safe haven”: denying entry to the corrupt as a new anti-corruption policy *Journal of Money Laundering Control* Vol. 18 No. 4, 2015pp. 400-410© Emerald Group Publishing Limited 1368-5201 DOI 10.1108/JMLC-01-2014-0004
- 42-O’Keefe, B(2000). “Ensuring integrity at the public-private sector interface.” Unpublished conference paper on “Combating corruption in the Asia-Pacific region,” presented at the Joint ADB-OECD conference
- 43-Pressman, J.L. and Wildavsky, A. (1984) *Implementation: 3rd edn*. Berkeley: University of California Press. (1st edn, 1973; 2nd edn, 1979).
- 44-Pope, J, (2000)., *TI Sourcebook: Confronting corruption: The elements of a national integrity system*, Transparency south-africa-united-kingdom
- 45-Puddephatt, A. (2009). *Exploring the role of civil society in the formulation and Adoption of Access to Information Laws: The Cases of Bulgaria, India, Mexico, South Africa, and the United Kingdom*. *Access to Information Working Paper Series* . WBI 2009. Retrieved from:
- 46-Pillay, S. (2004). *The International Journal of Public Sector Management* ,Vol. 17, No. 7, 2004 pp. 586-605.
- 47-Prasser ,S. (2012). *Australian integrity agencies in critical perspective*, *Policy Studies*, Vol. 33, No. 1, January 2012, 21\_35

- 48-Quah ، S.T. J. (2015). ‘ Effectiveness of anticorruption agencies ‘ Asian Education and Development Studies‘ Vol. 4 No. 1, 2015pp. 143 - 159 . DOI 10.1108 /AEDS-10-2014-0050.
- 49- Quah, Jon S.T(2015). Evaluating the effectiveness of anti-corruption agencies in five Asian countries. Quah Anti-Corruption Consultant, SingaporeAsian Education and Development Studies Vol. 4 No. 1, 2015 pp. 143-159 ©Emerald Group Publishing Limited 2046-3162 DOI 10.1108/AEDS-10-2014-0050L. R.
- 50-Rothstein, B. (2011). Anti-corruption: the indirect Big Bang approach. *Review of International Political Economy*, 18(2), 228-250
- 51-Saaty, T.L, (1990). How to make a decision: the analytic hierarchy process", *European Journal of Operational Research*, Vol 48, Page 9-26.
- 52-Sabatier, P.A. & Mazmanian, D.A. (1980) ‘The implementation of public policy:A framework of analysis’, *Policy Studies Journal*, 8 (special issue): 538–60.
- 53-Schnell, S. (2014) *International Policy Diffusion and Domestic Policy-Making: the Case of Two Transparency and Anticorruption Policies in Romania.*, washington University Artical for the degree of Doctor of Philosophy International Affairs and Public Policy and Public Administration, May 18, Published by ProQuest LLC (2014)
- 54-Sissener, T. K.( 2001) “Anthropological perspectives on corruption” Chr. Michelsen Institute: *Development Studies and Human Rights.*” [Online]. Available: <http://www.cmi.no/publications/publication.cfm>
- 55- Tapscott, D. 1996. *The digital economy: Promises and peril in the age of networked intelligence.* New York: MacGraw-Hill.Programs’, *American Review of Public Administration*, 32, 4, 398–422.
- 56-TI (2001). *The National Integrity System: Concept and Practice (Country Studies Overview Report).* Berlin, Transparency International.
- 57-Wescott, C & Burn, J, & Robins, G. (2003)., *Moving Toward E-Governmen: A Case of Organizational Manegment.* Logistics information managememen. Vol.62 .pp .82-103.
- 58-Young ، Simon N.M ، (2009). ‘ Why civil actions against corruption? ‘ *Journal of Financial Crime* Vol. 16 No. 2, 2009 pp. 144-15. DOI 10.1108/13590790910951821.