

بسمه تعالی

حکمرانی خوب در عصر دیجیتال

دکتر حسین متفکر^۱

سعید باقری^۲

چکیده:

گسترش انقلابی تکنولوژی اطلاعات و ارتباطات در زندگی روزمره مردم و افزایش ضریب نفوذ آن در بین خانوارها در دهه های گذشته، منجر به تولید حجم عظیمی از اطلاعات در ارتباط با اشخاص، گروه ها و جوامع گردیده است. بدین منظور، برگ برنده دولت برای ارتقاء شاخص های حکمروایی خود، دسترسی، پردازش و استفاده از این اطلاعات در مدیریت جوامع می باشد. هدف از پژوهش حاضر بررسی مروری حکمرانی در عصر دیجیتال بوده و روش پژوهش توصیفی -تحلیلی می- باشد. یافته ها نشان داد دولتها با هدف برآورده ساختن نیازها و خواسته های در حال تغییر شهروندان ناچارند تا از فناوری اطلاعات در راستای انجام اصلاحات در بخش عمومی بهره گیرند و از این طریق تحول اساسی در نحوه ارائه خدمات عمومی فراهم آورند. حکمرانی دیجیتال با قدرت شگرفی که دارد، نقش عمده ای را در کاهش کاغذ بازی، مهندسی مجدد، تغییر نهادهای دولتی، کاهش هزینه های دولت، افزایش انعطاف پذیری ساختار دولت و امکان تطابق به موقع با تغییرات، کاهش تخلفات و فساد اداری، افزایش مشارکت مردمی، افزایش شفافیت در بدنه دولت، کاهش تمرکززدایی، تقویت پایه های دموکراسی، اصلاح بوروکراسی اداری و دولتی، افزایش قدرت پاسخگویی دولت، افزایش کارایی و بهره وری، کیفیت اطلاعات و دسترسی به داده ها و اطلاعات، صرفه جویی در زمان و اثربخشی را ایفا می نماید.

۱. عضو هیئت علمی دانشگاه پیام نور واحد تهران غرب:

hossmot9050@yahoo.com

1

۲. دانشجوی مدیریت دولتی (گرایش توسعه شهر و روستا)، دانشگاه پیام نور واحد سمنان، نویسنده مسئول²

کلمات کلیدی: حکمرانی، دیجیتال، فناوری اطلاعات، دولت.

۱-مقدمه

یکی از با اهمیت ترین چالش هایی که همواره دولتها با آن مواجه هستند، پاسخ به خواست ها و انتظارات در حال تغییر شهروندانی است که مشروعیت خود را از آنها کسب می کنند. در راستای پاسخ به این خواسته هاست که دولت باید در جستجوی شیوه های نوینی باشد که نوآوری مستمر در ارائه خدمات عمومی را برای شهروندان به ارمغان آورد. کاربرد فناوری اطلاعات و ارتباطات جهت ارائه خدمات دولتی به جامعه، ابتکار عمل جدیدی است که قصد دارد تا زمینه دسترسی شهروندان به خدمات عمومی را از طریق رسانه های الکترونیک فراهم آورد و روابط دولت و شهروندان را به گونه ای جدید پایه ریزی نماید. حکمرانی در عصر دیجیتال آغازگر مرحله جدیدی از حیات روابط بین دولت و شهروندان است که توانسته جایگاه خود را به خوبی در میان برنامه اصالحات مدیریت بخش عمومی و اصالح نظام اداری باز نماید (یعقوبی، ۱۳۹۲). انقلاب صنعتی چهارم در حال روی دادن است و شرایط به وجود آمده بر اثر بیماری کووید ۱۹ باعث شده است که اهمیت فضای مجازی به صورت واقعی ملموس شود. کارهایی که شهروندان در دوره قبل به صورت حضوری انجام می دادند، اکنون باید از طریق فضای سایبر انجام شود. تقویت دولت الکترونیک در سطح ملی مطالبه شهروندان است.

۲-بیان مسئله

رسوخ و گسترش فناوری اطلاعات و ارتباطات در همه زمینه های زندگی انسان منجر به تغییر راه های ارتباطی افراد با جامعه، روش ها و رویه هایی شده است که جامعه یکایک افراد را در انجام کارهایشان سهیم می کند. به دلیل همین تغییرات، عصر حاضر را عصر اطلاعات و ارتباطات می نامند که در پی آن اجتماعات انسانی به جوامع علمی و شهروندان به کاربران شبکه های اجتماعی تبدیل شده اند. امروزه نقش حیاتی دولت و دستگاه های دولتی در توسعه کشور و رفاه شهروندان امری بدیهی است. اندیشمندان بسیاری شاخص های حکمرانی های خوب را ارائه کردند که از تئوری ها و مفروضاتی بهره می گیرد که سنگ بنای یک نظام اداری و عملیاتی کارآمد و پاسخگو را آرزو دارد. برخی از اندیشمندان دولت الکترونیک را به مثابه دومین انقلاب پس از دولت مدرن و مدیریت دولتی نوین در حوزه مدیریت فضای عمومی عنوان کرده اند که نه تنها روش های خدمات رسانی عمومی و مدیریت کلان جامعه را

متحول نموده، بلکه روابط اصولی بین حکومت و شهروندان را دگرگون می‌سازد (اتلیخانی، ۱۳۹۱). در بخش اداری و مالی نیاز است شاخص‌های حکمرانی خوب به‌خصوص شفافیت، پاسخ‌گویی و مشارکت مردمی مبتنی بر گرفتن مالیات‌های عادلانه و هزینه‌کردهای کارآمد و توسعه‌ای روی دهد. به‌لحاظ اداری نیز عصر دیجیتال تمرکززدایی و استخدام کارشناسان متخصص و برون‌سپاری فعالیت‌ها به‌بخش خصوصی و تبدیل حکمرانان محلی به طراحان و ناظران را الزام‌آور می‌سازد. حفظ محیط‌زیست، حمایت از حوزه‌های عمومی، تقویت فرهنگ شهروندی و کمک به‌بخش خصوصی برای کاهش تصدیگری دولت از سیاست‌ها و الزامات برنامه ششم توسعه نیز محسوب می‌شود. هرگونه فرایند حضوری کسب اطلاع، مجوزگیری، پرداخت‌ها و فرایندهای اجرایی و اداری باید از طریق الکترونیکی صورت گیرد (عبدالحسین زاده، ۱۳۹۹).

۳- پیشینه تحقیق و مبانی نظری

مطالعه هوگوس (۲۰۱۶) در خصوص حکمرانی دولتی کارآمد نشان داد ساختار بوروکراتیک دولت پاسخگوی نیازها نیست و مطالعات اقتصادی نیز حاکی از همین نتیجه بود، شگفت‌آور نیست که سیاستگذاران از دولتمردان سوالات نقادانه‌ای را مطرح می‌سازند. چرا کارکنان دولت باید استخدام مادام‌العمر باشند، در حالی که دیگران چنین امتیازی ندارند چرا نباید کارکنان دولت را هم با قراردادهای کوتاه مدت استخدام کرد چرا نباید ارزیابی دقیق و عینی بر کار مستخدمات دولت اعمال شود چرا نباید دولت هم در عرصه‌ای شبیه به بازار با مردمان داد و ستد کند این پرسشها و پرسشهای بسیار دیگری که مطرح شد پایه‌های مدیریت دولتی سنتی را متزلزل ساخت و بنیان مدیریت گرایی را بنا نهاد. دریچسler (۲۰۱۴) در پژوهشی با عنوان حکومت خوب و دولت به این نتایج دست یافت که الگوی تعامل در بافت دولت گرایی بر فرماندهی و کنترل مبتنی بر قواعد اکثریت است و دولت یگانه بازیگر مهم در قلمرو عمومی جامعه است. تصمیمات مهم و راهبردی در سطح دولت مرکزی اتخاذ می‌شود و سایر بازیگران در قلمرو عمومی مشارکت اندکی دارند. عبدالحسین زاده (۱۳۹۹) به بررسی ابزارهای دولت در عصر دیجیتال پرداخت. نتایج نشان داد پیشرفت‌های حاصل شده در فناوری اطلاعات و ارتباطات شیوه کار دولت را تغییر داده است و این روند همچنان ادامه دارد. اما ظهور عصر جدید اطلاعات به معنی این نیست که برای تحلیل ابزارهای دولت

نیازمند راه های کاملاً جدید هستیم. راههای سنتی تحلیل این ابزارها می توانند به شناخت تغییراتی کمک کنند که فناوری اطلاعات و ارتباطات در ترتیبات نهادی، در سیاستهای مربوط به انتخاب ابزار و نیز در اشکال مداخله سیاستی در دسترس دولت به وجود می آورد.

تغییراتی که پیشرفت های فناوری و اطلاعاتی در گونه های مختلف ابزارهای سنتی ایجاد کرده است، یکسان نیستند. به ویژه در استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات در جعبه ابزار شناسایی دولت و نیز حسگرهای فعال آن تغییرات چشمگیری رخ داده است.

آتلیخانی (۱۳۹۱) به بررسی دولت الکترونیک پرداخت. نتایج نشان داد امروزه فناوری اطلاعات بطور فزاینده و به صورت تصاعدی در حال رشد است. به تناسب این رشد، فناوری اطلاعات انتظارات افراد را در مورد خدمات، محصولات، نحوه و کیفیت ارائه خدمات را بطور روز افزون تغییر داده است و دولت ها خود را در مقابل این انتظارات و نیازها مسئول می دانند. دولت ها نیز حرکت شتابانی را برای ارائه خدمات خود به صورت در فرآیندهای کاری و ایجاد تعامل بیشتر با شهروندان آغاز کرده اند و مردم از دولت ها می خواهند که در اموراتشان در صف ها معطل نشوند و خدمات را با کیفیت بالاتر و ارزان تر و سریع تر بدست آورند تا بتوانند بطور مستقیم از اطلاعات، تسهیلات و خدمات دولتی بهره مند شوند. توسعه فناوری ارتباطات و اطلاعات و نگرش نوین به این توسعه از طریق مکانیسم اینترنت و صفحات وب متغیرهای جدیدی را در زندگی جاری جامعه ایرانی در طول دهه اخیر پدید آورده که بر استراتژی برنامه های اقتصادی و اجتماعی دولت جمهوری اسلامی تأثیر گذار شده است.

پیشرفت های چشمگیر فناوری اطلاعات طی سالهای اخیر روابط میان شهروندان و دولت را در شرایط تحولی بنیادین قرار داده است. بسیاری از دولتها در صددند تا با بهره گیری از فناوری اطلاعات در راستای تغییر و اصلاحات در سازمانهای دولتی اقدام نمایند. دلیل تمایل دولت ها به استفاده از فناوری های جدید را میتوان از زوایای مختلفی مورد بحث قرار داد. قابلیت های متحیر کننده فناوری اطلاعات، افزایش تقاضای شهروندان به منظور ارائه خدمات سریع تر و کاراتر، افزایش فشارهای سیاسی، دولت ها را به سوی استفاده از فناوری های اطلاعات و ارتباطات در راستای ارائه خدمات عمومی کشانده است. اصطلاح دولت الکترونیک حاصل بکارگیری فناوری اطلاعات و ارتباطات جهت ارائه خدمات به بخش عمومی است. لولینگ دولت الکترونیک را به معنای استفاده دولت از شبکه ی گسترده جهانی با اینترنت یا

هدف ارائه خدمات پیوسته و همزمان به شهروندان و برقراری امکان تعامل الکترونیکی شهروندان با سازمان های مختلف در سطوح مختلف بکار برده است (رابینز و بران^۱، ۲۰۱۳). امروز اجتماعات به جوامع علمی و شهروندان نیز به کاربران شبکه ای اطلاعاتی تبدیل شده اند. اکنون مردم بیشتر به حقوقشان آگاه هستند و سعی می کنند که توانایی های خود را در اخذ تصمیمات آگاهانه در جنبه های تأثیر گذار بر زندگی شان توسعه دهند. در همین راستا ایده دولت های الکترونیکی در اقصی نقاط دنیا مورد توجه قرار گرفته است و کشورهای توسعه یافته حرت هایی را در جهت نیل به این هدف شروع کرده اند. می توان گفت که دولت الکترونیکی از حد یک ایده جدید فراتر رفته و همه کشورهای توسعه یافته و حتی در حال توسعه، گامهای موفقی را به سوی این هدف طولانی مدت برداشته اند. امروز افراد جامع انتظار دارند که کلیه خدمات و سرویس های دولتی با حداقل هزینه، حداکثر سرعت و حداقل زمان در اختیار آن قرار گیرد، لذا این امر بسیار حائز اهمیت است که دولت این توانایی را داشته باشد که بهترین خدمات را در کمترین زمان و با بهترین راندمان در اختیار اقشار مختلف جامعه قرار دهد (فیضی و مقدسی، ۱۳۸۴).

سیستم ها و ابزارهایی که در حال حاضر در ادارات دولتی برای ارائه خدمات و اطلاعات به شهروندان مورد استفاده قرار می گیرند قدیمی بوده و روند کار در دستگاه های دولتی کند است. آنها در جلب رضایت شهروندان موفقیت چندانی ندارند. از سوی دیگر سرمایه گذاری های قابل توجهی در زمینه طراحی و به کار گیری سیستم های جدید در بخش دولتی صورت نمی گیرد، اما با توجه به اهدافی که برای دولت الکترونیکی مورد نظر است، کشورها فقط در صورتی در پیاده سازی مطلوب دولت الکترونیکی موفق می شوند که سیستم های داخلی بخش دولتی، داده ها و اطلاعات و ابزارهای مدیریتی با یکدیگر هماهنگی و سازگار باشند. از سوی دیگر در دولت الکترونیکی هدف بر این است که به جای اینکه زمان و منابع را به پیش پردازش و ورود اطلاعات و سازماندهی آنها اختصاص دهیم بتوانیم قسمت عمده زمان و منابع موجود را به حل مشکلات، بررسی و ارائه راه حل های شاخص و خدمات دهی مستقیم به استفاده کنندگان خدمات دولتی اختصاص دهیم. هرچه دولت ها منابع بیشتر و سرویس های متنوع تری را از طریق شبکه به شهروندان ارائه دهند، نیاز به وجود یک سامانه دو سویه ارائه خدمات، بیشتر آشکار می شود. این سیستم دو سویه علاوه بر وادار کردن شهروندان به بهره گیری از شبکه برای دریافت خدمات از

دولت ، سبب می شود که سطح مهارتها و فرهنگ جامعه اطلاعاتی نیز ارتقا یابد(باقری و افشاری، ۱۳۹۴)

ساختار دولت در حکمرانی دیجیتال

مؤلفه دولت – شهروندان یکی از مهمترین مؤلفه های دولت در عصر دیجیتال است. دولت الکترونیکی موجب ارتقای سطح زندگی شهروندان در همه زمینه ها می شود . در همین راستا تمرکز این مؤلفه بر شهروند – محوری و تهیه بسته های سازمان یافته ای به منظور ارائه خدمات دولتی به صورت الکترونیکی است . با توجه به این طرح ، شهروندان با سازمانهای دولتی به صورت مجزا سرو کار نخواهند داشت بلکه از طریق یک درگاه واحد به انواع خدمات و اطلاعات دولتی مورد نیاز دسترسی خواهند داشت . به عنوان مثال نشانی تعدادی از سایت های مرتبط در این زمینه در اینجا ذکر می شود(یعقوبی، ۱۳۹۲):

دولت و تجار کسبه : اکنون بازرگانان در سطح بین المللی و محلی می تواند از خدمات و اطلاعات تجاری که دولت به صورت سازمان یافته و مجتمع در اختیار آنها می گذارد استفاده کنند. دولت الکترونیکی در راستای ارائه خدمات و اطلاعات به بازرگانان و کسبه دولت حکمرانی خود را به صورت الکترونیکی و با صرف حداقل هزینه و زمان و حداکثر راندمان را انجام می دهد.

دولت و کارمندان: این مؤلفه سعی در بهینه سازی نحوه ارتباطات دولت با کارمندان سازمان های مختلف دولتی دارد . کارمندان دولت باید بتوانند با صرف حداقل زمان و هزینه کارهای خود را انجام دهند . به عنوان نمونه آنها باید بتوانند به صورت الکترونیکی تقاضای وام ، مرخصی یا حقوق بازنشستگی نمایند و حتی بتوانند در منزل وظایف اداری خود را انجام دهند . باید به این نکته توجه داشت که چنانچه این مؤلفه به خوبی پیاده سازی شود در بهینه سازی ارتباطات میان شهروندان و سازمان های دولتی نیز نقش خواهد داشت و دولت الکترونیکی را در نیل به هدف شهروند – محوری یاری خواهد کرد.

دولت و دولت : این مؤلفه مربوط به روش های ارتباطی دولت ها با یکدیگر است باید تا آنجا که امکان دارد تعاملات و ارتباطات میان دولت ها نظیر تبادل اسناد و اطلاعات به صورت الکترونیکی انجام پذیرد.

اهداف اساسی حکمرانی در عصر دیجیتال

هدف اصلی حکمرانی در عصر دیجیتال ، فراهم آوردن « محیط دیجیتالی » برای ارائه اطلاعات ، ایجاد ارتباطات و ارائه خدمات است . تهیه و تدارک اطلاعات کامل و جامع در زمینه فرآیندهای اجرای اوراق و فرم های موجود بر روی اینترنت در زمینه ارائه اطلاعات و تسهیلات برای ثبت و بایگانی فرم های الکترونیکی و ابلاغ های رسمی ارائه شده از طریق پست الکترونیکی و تشکیل میزگردهایی در مورد موضوعات روز و مورد علاقه مردم ، نمونه هایی از ایجاد ارتباطات است . انجام امور پیچیده مربوط به رفع نیازهای عمومی و تجاری مردم (البته تا حد مجاز و قانونی) خواسته ها و نیاز های مشتریان سازمان ها و دفاتر عمومی و دولتی نمونه هایی از ارائه خدمات است (موغلی و پورنظریان، ۱۳۹۴). در این راستا استفاده از فناوری اطلاعاتی مدرن . سطح خدمات ارائه شده از سوی یک نهاد یا ادارات دولتی را به طور چشمگیری گسترش می دهد. با تغییراتی که در قوانین (برخی کشورها) پدید می آید ، فرآیندهای اجرایی که پیش از مستلزم وجود نوشته های فیزیکی بود به روش الکترونیکی پردازش خواهد شد . برای مثال امضاهای الکترونیکی معتبر بوده و از لحاظ قانونی هم ارزش با امضای دستی و روی کاغذ است . این بدان معنی است که در ایجاد دولت الکترونیکی در راستای ارائه خدمات عمومی ، مانعی ، سد راه نخواهد بود . می توان گفت که هدف حکمرانی در عصر دیجیتال استفاده از پتانسیل های فناوری اطلاعات و ارتباطات به منظور تغییر دولت، از سازمان _ محوری^۱ و ارائه خدمات محدود ، به سمت شهروند _ محوری^۲ و ارائه خدمات جامعه دولتی به شهروندان ، بازرگانان و غیره است . بعضی از اهداف حکمرانی در عصر دیجیتال را می توان چنین برشمرد (گلستانه و نورمحمد، ۱۳۹۴):

- ارائه خدمات بهتر
- تأثیر مثبت در قیمت و کارایی خدمات
- مشارکت بیشتر مردم در امور دولتی
- ارائه و به کارگیری روش های مناسب برای اداره جامعه

ضرورت وجود حکمرانی دیجیتال

یکی از مهم ترین مقولات در جامعه اطلاعاتی، مساله دولت الکترونیک است . دولت الکترونیک برای فراهم کردن شرایطی است که دولت ها بتوانند خدمات خود را به صورت شبانه روزی و در تمام ایام هفته به شهروندان ارائه کنند. این امر در سال های اخیر به طور جدی در دستور کار دولتها قرار گرفته

^۱ Agency- centric

^۲ centric citizen

است و دولتمردان نیروهای خود را در راه تحقق چنین شرایطی بسیج کرده‌اند و درصدد برآمده‌اند که فرآیندهای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی را با کمک فناوری نوین ارتباطات و اطلاعات اصلاح کرده و از این طریق به شیوه کارآمدتری به ارائه خدمات به شهروندان بپردازند. در حقیقت، به کارگیری و گسترش دولت الکترونیک غالباً در جهت انجام تغییرات در فرآیندهای دولتی نظیر تمرکززدایی، بهبود کارایی و اثربخشی است. اصولاً تعریف واحدی درباره دولت الکترونیک وجود ندارد و این مساله ناشی از ماهیت پویا و متغیر فناوری است. امروزه استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات به‌منظور بهبود کارایی و اثربخشی، شفافیت اطلاعات و مقایسه‌پذیری مبادلات اطلاعاتی و پولی درون دولت، بین دولت و سازمان‌های تابعه آن، بین دولت و شهروندان و بین دولت و بخش خصوصی دولت الکترونیک اطلاق می‌شود (موغلی و پورنظریان، ۱۳۹۴). اکنون دولت الکترونیک در ایران در بعضی حوزه‌ها فعال است. قریب به ۱۰۰۰ سایت دولتی ایران با وجود همه کاستی‌ها و نقص‌هایی که در اطلاع‌رسانی دیجیتالی رسمی در وب وجود دارد، بخشی از روابط عمومی دیجیتالی کشور را به دوش می‌کشند. دفاتر دولت الکترونیک که در استان‌های مختلف کشور راه‌اندازی شده است، خدمات مختلف انتظامی و ثبتی را انجام می‌دهند و این خود یک گام رو به جلو در ارائه خدمات به شهروندان الکترونیکی ایران است. با این وجود، دولت الکترونیک ما با رویه‌هایی که در کشورهای غربی حاکم است، از عقب‌ماندگی ساختاری و اجرایی رنج می‌برد که قطعاً عزم ملی و ایجاد طرح جامع در این راستا، می‌تواند در چشم‌انداز بیست‌ساله کشور، مشکل‌گشای بسیاری از موانع پیش روی باشد. یک استراتژی موثر در زمینه استقرار دولت الکترونیک به بهبودهای قابل ملاحظه‌ای از قبیل موارد ذیل در دولت منجر خواهد شد؛ استراتژی استقرار دولت الکترونیک اولین گام در تدوین استراتژی دولت الکترونیک تعریف آن است. بدین معنا که سیاستگذاران باید بدانند که دقیقاً در پی دست یافتن به چه چیزی هستند. دولت الکترونیک ظرفیت‌های بالایی برای ایجاد ارتباطات الکترونیک بین دولت و شهروندان، دولت با بخش خصوصی و اجزای مختلف درون دولت دارد. هر حکومتی با توجه به شرایط خاص خود می‌تواند در هنگام تدوین استراتژی دولت الکترونیک مورد نظر خود، قلمرو نفوذ و گسترش این پدیده را تعریف کند. پس از این مرحله باید نسبت به تدوین استراتژی اقدام شود. این استراتژی از این لحاظ حائز اهمیت است که برنامه‌های عملی مهندسی مجدد فرآیندها و رویه‌ها را به گونه‌ای که در راستای دولت الکترونیک و حمایت‌کننده آن باشد، هدایت کرده و همچنین گام‌های اولیه حرکت را تعیین می‌سازد (باقری و افشاری، ۱۳۹۴).

حکمرانی دیجیتال و تفاوت آن با الگوی حکومتگری بوروکراتیک

تفاوت میان الگوی جدید ارائه خدمات بخش عمومی با الگوی حکومتگری بوروکراتیک را می توان با مقایسه محورهای مورد تاکید هر کدام از این دو الگو از هم بازشناخت. الگوی سنتی دیوانسالار توجه خود را بر مسائل درونی و مدیریتی متمرکز کرده و بخش بندی، تخصص گرایی، استانداردسازی و یکنواخت کردن فرایند را مورد تاکید قرار می دهد. الگوی سنتی با تاکید بر استانداردسازی، بخش بندی، تخصص گرایی، قوانین و مقررات و سلسله مراتب می ورزد، مزایایی همچون ناکارآمدی، ناتوانی در ارائه خدمات به مشتریانی که خواسته ها و اولویت های متفاوتی دارند، انعطاف پذیری، تاکید بر رویه ها و دیگر موارد مورد انتقاد واقع گشته است. در واقع مدل حکومتگری بوروکراتیک خدمات اداری یکنواختی را با استانداردهای تعیین شده ارائه می دهد (کانسیدین و لیو^۱، ۲۰۱۰). در مقابل الگوی دولت الکترونیک از زاویه دیگری به سازمان و ارباب رجوع می نگرد. بر اساس این الگو ارتباط میان کارگزاران بخش عمومی و شهروندان به جای آنکه در اتاقک های کارگزار برقرار شود، از طریق مودم ها و اینترنت برقرار شده و فن آوری اطلاعات و سیستم های هوشمند مداخله ی کارگزار دولتی را به حداقل خواهد رساند.

شاید بتوان تغییر الگوی ارائه خدمات عمومی و تفاوت میان الگوی بوروکراتیک با الگوی دولت الکترونیک را در چارچوب ارائه شده توسط یکی از صاحب نظران دولت الکترونیک بهتر مورد تحلیل قرار داد. بر اساس این چارچوب، اصول مورد تاکید الگوی دولت الکترونیک با اصول مورد تاکید الگوی سنتی تفاوت دارد. الگوی بوروکراتیک بر ارتباط سلسله مراتبی و رویکرد بالا به پایین تاکید می ورزد، در حالیکه الگوی دولت الکترونیک بر کار گروهی، شبکه چند بعدی، ارتباط مستقیم میان طرف های برقرار کننده ارتباط و حلقه ی بازخور سریع تاکید می کند. همچنین در الگوی جدید، ساختار وظیفه ای واحدها و فرایند ارائه خدمات عمومی برای کاربرانی که به مرکز ارائه دهنده خدمات عمومی به صورت یکجا مراجعه می کنند، قابل رویت نیست و در صورتی که مرکز بتواند خدمات مورد نیاز شهروندان را به طور مناسب و به موقع عرضه کند، شهروند نیازی به دانستن اینکه چه واحد یا سازمانی مسئول ارائه خدمات بر روی شبکه است ندارد. ظهور اینترنت و عصر دیجیتال باعث شده است تا سازمانهای سنتی، تغییراتی را در ساختارهای سازمانی بوروکراتیک خود انجام دهند. زیرا با توجه به توسعه روزافزون فناوری اطلاعات و ارتباطات، نیاز به استفاده از آنها در سازمانهای دولتی برای ارائه خدمات و اطلاعات کارا به شهروندان به شدت احساس می شود. تغییر پارادایم از دولت سنتی به دولت الکترونیک در جدول زیر نشان داده شده است. امروزه دولتها با چالشها و دگرگونی هایی روبرو شده اند که آنها را

¹ Considine & Lewis

به سوی دولت الکترونیک و تغییر در ساختارهای پیشین خود سوق داده است و الگوی سنتی بوروکراتیک دولتها توجه خود را بر بازده داخلی، تقسیم وظایف، سلسله مراتب و عقلانیت محوری متمرکز کرده است. این الگو به مرور جای خود را به ساختاری دانش محور داده است که استراتژی مشتری محور، ساختاری شبکه ای با انعطاف پذیری بیشتر و یکپارچه کردن ساختارهای عمودی و افقی از ویژگی های بارز آن است (یعقوبی، ۱۳۹۲).

جدول ۱- تغییر پارادیم از حکمرانی سنتی به حکمرانی دیجیتال (کانسیدین و لیو، ۲۰۱۰)

شاخص ها	پارادیم حکمرانی بوروکراتیک (سنتی)	پارادیم حکمرانی دیجیتال
گرایش	بهره‌وری از طریق کاهش هزینه های تولید	بهره‌وری از طریق رضایت کاربران و انعطاف پذیری
فرآیند سازماندهی	عقلانیت، سلسله مراتب عمودی	سلسله مراتب افقی، شبکه سازمانی، به اشتراک گذاری اطلاعات
اصول مدیریت	مدیریت قانونی و دستوری	مدیریت منعطف، کار تیمی، تمرکز رهبری
سبک رهبری	فرماندهی و کنترل	تسهیل و هماهنگی، کارآفرینی نوآورانه
ارتباطات داخلی	بالا به پائین، سلسله مراتبی	ارتباطات مستقیم و شبکه‌ای
ارتباطات خارجی	تمرکز، کانال‌های رسمی، ارتباطات	ارتباطات رسمی و غیر رسمی، بازخورد سریع
نحوه ارائه خدمات	مستند و ارتباطات متقابل	تبادل الکترونیکی، ارتباطات بدون نیاز به برخورد رو در رو و مستقیم
اصول تحویل خدمات	استاندارد، بی طرفی، عدالت	شخصی‌سازی و سفارشی نمودن خدمات

حکمرانی در عصر دیجیتال در ایران

گسترش روزافزون ارتباطات و تأثیر آن بر فضای اقتصادی، اجتماعی و سیاسی جوامع، پیچیدگی‌های ناشی از پیشرفت سریع و شتابان فن‌آوری وجود دولتی کارآمد و به‌روز را به‌منظور انجام وظایف حکومتی ضروری می‌نماید. در مورد دولت، چگونگی کارکرد آن، مکانیزم‌های درونی و رابطه آن با سایر نهادهای جامعه نظریه‌های مختلفی مطرح شده است. علی‌رغم تفاوت‌های روش‌شناختی این نظریات، همه آن‌ها بر این مسأله تأکید دارند که دولت می‌بایست برای انجام وظایفش کارایی خود را بالا ببرد. از جمله راه‌کارهای ارتقاء کارایی دولت، پیاده‌سازی و استقرار سیستم‌هایی است که به‌طور خلاصه به دولت الکترونیکی مشهور می‌باشند. در واقع دولت الکترونیکی یکی از پدیده‌های مهم حاصل از به کارگیری فن‌آوری اطلاعات و ارتباطات است که تحولات عمیقی را در شیوه زندگی بشر امروزی ایجاد کرده است. این تحقیق به‌منظور شناسایی وضعیت بلوغ دولت الکترونیکی و معرفی الزامات استقرار کامل آن در کشور، پس از معرفی کامل دولت الکترونیک، تجربه کشورهای مختلف در زمینه پیاده‌سازی دولت الکترونیکی را مورد بررسی قرار داده و سپس ضمن بررسی عملکرد دستگاه‌های مختلف در این زمینه و مقایسه آن با تکلیف‌هایی که در برنامه چهارم توسعه بر عهده دستگاه‌های مذکور نهاده شده است، به بررسی وضعیت پیاده‌سازی دولت الکترونیک در ایران و چالش‌های پیش روی آن پرداخته است (رابینز و بران، ۲۰۱۳).

دولت الکترونیکی یکی از پدیده‌های مهم حاصل از به کارگیری فن‌آوری اطلاعات و ارتباطات است که تحولات عمیقی را در شیوه زندگی بشر امروزی ایجاد کرده است. «دولت الکترونیکی عبارت است از استفاده از فن‌آوری، مخصوصاً کاربردهای مبتنی بر وب، تجارت الکترونیکی و سایت‌های اینترنتی، برای افزایش دسترسی و آرایه خدمات و اطلاعات به شهروندان، شرکای تجاری، کارکنان و سایر مؤسسات» این روش، زمینه بالقوه‌ای برای کمک به ایجاد رابطه ساده، روان، و مؤثر بین دولت و مؤسسات دولتی با شهروندان و همچنین آرایه اطلاعات و خدمات ارزان قیمت، فوری و فراگیر به کلیه گروه‌های تجاری استفاده کننده است. بنابراین، وظیفه دولت الکترونیکی آرایه اطلاعات و خدمات آنلاین از طریق اینترنت یا سایر وسایل دیجیتالی است چندی است که اصلاحات ساختار اداری در کشور آغاز شده است. هدف اصلی این اصلاحات بهبود در شیوه، روش و روند انجام امور اداری و کاهش بوروکراسی و تشریفات زائد اداری می‌باشد. این مشکلات و مسائل مدت‌های مدیدی است که سازمان اداری و دولتی کشور را دچار تشتت و آشفتگی کرده است و باعث شکایت و نارضایتی برون‌سازمانی و درون‌سازمانی شده است. این مسائل در سازمان‌های دولتی به نحوی باعث ایجاد مشکلات شده است.

بوروکراسی پیچیده، اهداف متداخل و بعضاً متضاد در این سازمان ها باعث عدم دسترسی به اهداف سازمانی شده و در نتیجه نارضایتی‌هایی بر اثر چنین روندی بوجود آمده است (اتلیخانی، ۱۳۹۱).

از سوی دیگر انتظارات افراد درمورد خدمات و محصولات و نیز نحوه و کیفیت ارائه آن به طور روزافزون در حال تغییر است و دولت نیز باید پاسخگوی این نیازها و انتظارات باشد. آنان خواهان این هستند که ساعات کار موسسات دولتی افزایش یابد و آنان هر زمان که خواستند بتوانند کارهای خود را انجام دهند، در صف ها معطل نشوند، خدمات با کیفیت تری دریافت کنند، خدمات و محصولات ارزان تری به دستشان برسد و مواردی از این دست که پاسخگوترین شکل دولت برای این انتظارات در حال حاضر «دولت الکترونیک» است. دولت ها همچنین برای جذب سرمایه، مشاغل و اشتغال، کارگران ماهر، گردشگران و موارد دیگر با هم در رقابت هستند و بدین منظور به امکانات جدیدی نیاز دارند که دولت الکترونیک این امکانات را برای آنها فراهم می‌آورد. لذا دولت الکترونیک، نه تنها موجب یکپارچه شدن خود با جامعه می شود بلکه باعث می گردد که دولت بر منابعی تأکید داشته باشد که بیشتر مورد نیاز است. دولت الکترونیک باعث گسترش فرهنگ خودخدمتی^۱ می شود و شهروندان قادر می شوند تا آنجا که ممکن است به خود کمک کنند و از هزینه ها و اتلاف وقت خود بکاهند (موغلی و پورنظریان، ۱۳۹۴).

تقریباً تمام کشورهای توسعه یافته هم اکنون به گسترش و ایجاد دولت الکترونیکی به عنوان یک استراتژی کلیدی که می‌تواند آنها را در قرن ۲۱ به موفقیت برساند، توجه می‌کنند و به سرعت در حال ایجاد مقدمات اصلی این کار می‌باشند. در حالیکه شماری از فن‌آوری‌های کلیدی هم اکنون در بخش های دولتی وجود دارد، اما ضرورت دولت الکترونیکی از آنجا ناشی می‌شود که باعث یکپارچگی و تغییر شکل در ارائه خدمات و نیز تهیه اطلاعات برای شهروندان شده است. متوسط شاخص دولت الکترونیک در جهان ۰/۴۲۶۷ است این در حالی است که این شاخص در کشورمان به ۰/۳۸۱۳ می‌رسد. در تعیین شاخص دولت الکترونیک معیارهایی از جمله تعداد رایانه های شخصی، تعداد میزبانان اینترنتی، افراد دارای دسترسی به اینترنت و تعداد خطوط تلفن ثابت و همراه مورد توجه قرار می‌گیرد. درصد جمعیت شهری شاخص توسعه نیروی انسانی و شاخص دسترسی اطلاعات نیز از دیگر معیارهای تعیین شاخص دولت الکترونیک از سوی سازمان ملل متحد است. همچنین مقدار این شاخص که بیشتر وضعیت زیرساختهای فن‌آوری اطلاعات در کشور را نشان می‌دهد، بیانگر ضعف زیر ساخت و پیش نیازهای لازم برای توسعه فن‌آوری اطلاعات در ایران است. لازم به ذکر است طبق آخرین تحقیقات

^۱ SELF SERVICE

سازمان ملل ایران از نظر فن‌آوری اطلاعات در میان کشورهای جهان رتبه ۱۰۷ را به خود اختصاص می‌دهد. نظر به اینکه روند اجرایی برنامه‌های اصلاحات ساختاری در نظام اداری کشور از کندی خاصی برخوردار است و اساساً بدون گذر از این مرحله، امکان مدیریت صحیح برنامه‌های توسعه اقتصادی توسط دولت وجود نخواهد داشت مقتضی است تا از طریق شناسایی موانع و چالش‌های استقرار دولت الکترونیک در کشور و تسریع در پیاده‌سازی آن، برنامه‌های اصلاح ساختار نظام اداری کشور با سرعت بیشتری دنبال گردد (اتلیخانی، ۱۳۹۱).

موانع گسترش حکمرانی دیجیتال

از میان موانع گسترش حکمرانی دیجیتال، می‌توان به سه مورد اصلی اشاره کرد (یعقوبی، ۱۳۹۲):

-عوامل فرهنگی

بررسی دولتها و مطالعات اولیه آن‌ها برای به اجرا درآوردن طرح حکمرانی دیجیتال نشان داده است که مشکل اصلی ایجاد و توسعه دولت الکترونیک، تکنولوژی نیست، بلکه مشکل اصلی در این است که آیا فرهنگ جامعه آمادگی پذیرش تغییرات بسیار زیادی که ایجاد خواهد شد را دارد یا خیر؟ این تغییرات تاثیر اصلی خود را بر کارمندان دولتی خواهند گذاشت. بررسی‌های نشان می‌دهد که عده‌ای از کارمندان دولت با تغییرات سریع در نظام اداری مخالفند، در حالی که عده‌ای دیگر با آن موافق بوده و از آن استقبال می‌کنند. برای راضی کردن عموم مردم نیز باید جامعه را متقاعد کرد که انتقال اطلاعات به قدر کافی امن هست و حریم خصوصی افراد کاملاً رعایت می‌شود (یعقوبی، ۱۳۹۲).

-محیط فرهنگی مطلوب در حکمرانی دیجیتال

در ساختار سازمانی یک حکمرانی دیجیتال، کارمندان به جای جلوگیری از خطرو ریسک در کارهای اداری به مدیریت ریسک می‌پردازند. در چنین محیطی افراد به خلاقیت و نوآوری در کارهای اداری تشویق می‌شوند. همچنین در جامعه اطلاعاتی پیشرفته، شهروندان و واحدهای خصوصی به امنیت سیستم دولت الکترونیک اطمینان داشته و اکثر امثر خود را از طریق آن انجام می‌دهند. در چنین فضایی دولت نیز از خلاقیت و نوآوری حمایت می‌کند. پیش‌بینی می‌شود در جامعه‌ای مثل جامعه آمریکا، طی یک دوره تبدیلی ۵ ساله موقعیت فرهنگی مناسب برای پیاده سازی دولت الکترونیک-چنان که ذکر شد- فراهم شود. پیش از هر چیز، عملی ساختن دولت الکترونیک به یک

مدیریت و راهبردی بسیار کارآمد نیاز دارد. این هیات مدیره تنها از متخصصین (آی تی) تشکیل نمی شود بلکه در این هیات افرادی با تخصص های اقتصاد، مدیریت و جامعه شناسی نیز حضور خواهند داشت. گام اصلی بعدی تنظیم یک برنامه همه جانبه برای ادامه عملی ساختن دولت الکترونیک است (یعقوبی، ۱۳۹۲).

-عوامل سازمانی و اداری

در حال حاضر، ادارات دولتی دارای روابط بین سازمانی نیستند و این به دلیل فقدان یک شبکه الکترونیکی مناسب بین آن ها می باشد. مسئولین این سازمان ها نیز تنها به مدیریت در حوزه درون سازمانی عادت کرده اند و ارتباط بین سازمانهای مختلف می تواند مشکلاتی برای آنها ایجاد کند. روش تصمیم گیری بالا به پایین نیز عامل دیگری است که به مشکلات مدیریتی دامن زده است. در یک نظام دولتی الکترونیک، موانع و حصارهای بین سازمانی برداشته می شود و دولت از یک نظام بسته و محتاط به یک نظام باز که در آن نوآوری حرف اول را می زند تبدیل می شود. یکی از راه های موثر می تواند دادن پاداش به کارمندان و مدیرانی باشد که به جا افتادن دولت الکترونیک در سازمان خود کمک می کنند. حتی برخی دولت ها ارگان های خاصی را جهت دنبال کردن این موضوع تاسیس کرده اند. در همین حال به موازات این فعالیت ها، متخصصین (آی تی) در حال ساختن زیر بنای لازم برای مرتبط ساختن ارگان های مختلف به یکدیگر خواهند بود (یعقوبی، ۱۳۹۲).

-کمبود منابع

در حال حاضر -در جوامع پیشرفته ای مثل ایالات متحده -کمبودی از لحاظ منابع تکنولوژیک احساس نمی شود. اما کمبود نیروی انسانی متخصص چه از لحاظ فنی و چه از نظر مدیریتی یک مشکل عمده در راه سرعت بخشیدن به روند تغییر به دولت الکترونیک به شمار می رود. از طفی به دلیل نو و بدیع بودن این موضوع در واقع می توان گفت که هیچ نیروی مدیریتی با تجربه ای، برای پیاده سازی حکمرانی دیجیتال در سطح جامعه وجود ندارد. یک موج جدید از افراد تحصیل کرده در فناوری اطلاعات و مدیریت وارد دولت مرکزی خواهند شد. از طرفی بهتر است دولت تا حد امکان به وسیله آموزش و حقوق بیشتر به جذب افراد شایسته از بین کارکنان فعلی دولت اقدام کند، زیرا این افراد با ساختار دولتی و اداری آشنایی بیشتری دارند. گر چه استخدام مدیرانی که توانایی های گسترده ای در فناوری اطلاعات دارند یک اقدام اساسی و اصولی محسوب می شود اما آموزش مدیران قدیمی و

استفاده از آن ها این مزیت را دارد که این افراد می توانند در هزینه ها صرفه جویی کرده و اعتبارات مازاد را برای بهبود کیفیت زیر ساخت های تکنولوژیک دولت الکترونیک به کار گیرند (یعقوبی، ۱۳۹۲).

نتیجه گیری

به رغم همه فواید محیط سایبر و فعالیت های مجازی، آنچه برای حکمرانی متعالی اولویت است، فراموش نکردن حوزه عمومی و تقویت حضور شهروندان در جامعه است. جامعه از آن شهروندان است و نباید هیچ ایدئولوژی یا فضاهای سیاسی و وضعیت های مجازی به سمت کم رنگ کردن حوزه عمومی حرکت کنند. دولتها با هدف برآورده ساختن نیازها و خواسته های در حال تغییر شهروندان ناچارند تا از فناوری اطلاعات در راستای انجام اصلاحات در بخش عمومی بهره گیرند و از این طریق تحول اساسی در نحوه ارائه خدمات عمومی فراهم آورند. دولت الکترونیک با قدرت شگرفی که دارد، نقش عمده ای را در کاهش کاغذ بازی، مهندسی مجدد، تغییر نهادهای دولتی، کاهش هزینه های دولت، افزایش انعطاف پذیری ساختار دولت و امکان تطابق به موقع با تغییرات، کاهش تخلفات و فساد اداری، افزایش مشارکت مردمی، افزایش شفافیت در بدنه دولت، کاهش تمرکززدایی، تقویت پایه های دموکراسی، اصلاح بوروکراسی اداری و دولتی، افزایش قدرت پاسخگویی دولت، افزایش کارایی و بهره وری، کیفیت اطلاعات و دسترسی به داده ها و اطلاعات، صرفه جویی در زمان و اثربخشی را ایفا می نماید. از طرف دیگر دولت ها در عصر فناوری اطلاعات و ارتباطات به این نکته پی برده اند که کاربرد فناوری های نوین در بخش دولتی با هدف پیاده سازی کامل دولت الکترونیک انتخابی نبوده بلکه ضرورتی اجتناب ناپذیر است که نمی توان از پذیرش آن سرباز زد بلکه با هدف همگام شدن با تحولات دنیای پیرامون و تسهیل خدمات رسانی به شهروندان از این الگو استقبال کرد و با نگاهی تیزبین و ترسیم چشم اندازی روشن قابلیت های متحیر کننده آنها به خدمت اجتماع آورد. نکته ی قابل ذکر دیگر آن است که عوامل چندگانه کارآمدی فن آوری اطلاعات، تجربه موفق بخش خصوصی در کاربرد تجارت الکترونیک، حکمرانی خوب و کارکرد مثبت و اثرگذار دولت الکترونیک بر شاخص های حکمرانی خوب، انتظارات شهروندان از دولت و تداوم اصلاحات بخش عمومی با استفاده از الگوی دولت الکترونیک تنها برخی از عوامل موثر در گرایش و الزام دولت ها به استقرار دولت الکترونیک باشند و موارد دیگری نیز وجود دارد که می تواند در احتمال توجیه دالیل روی آوری دولتها به حکمرانی دیجیتال مفید افتد.

[۱] -تلیخانی، مرضیه. (۱۳۹۱). بررسی دولت الکترونیک، اولین همایش ملی حسابداری و مدیریت، نور، دانشگاه آزاد اسلامی واحد نو

[۲] -باقری، مصطفی، افشاری، زهرا. (۱۳۹۴). دولت الکترونیک و حقوق تجارت الکترونیک، اولین کنفرانس بین المللی حقوق و توسعه پایدار جامعه مدنی، شیراز، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات فارس.

[۳] -عبدالحسین زاده، محمد. (۱۳۹۹). ابزارهای دولت در عصر دیجیتال. فصلنامه سیاستگذاری عمومی، ۶(۱)، ۳۷۳-۳۹۱.

[۴] -فیضی، کامران؛ مقدسی، علیرضا. (۱۳۸۴). دولت الکترونیک بازآفرینی دولت در عصر اطلاعات، چاپ اول، انتشارات ترمه

[۵] -گلستانه، فریبا، یعقوبی، نور محمد. (۱۳۹۴). دولت الکترونیک در ایران، کنفرانس ملی هزاره سوم و علوم انسانی، شیراز، مرکز توسعه آموزش های نوین ایران (متانا).

[۶] -موغلی، علیرضا، پورنظریان، زهرا. (۱۳۹۴). خدمات دولت الکترونیک، اولین کنفرانس بین المللی اقتصاد کاربردی و تجارت، تهران، شرکت دانش محور ارتاخه.

[۷] -یعقوبی، نورمحمد. (۱۳۹۲). دولت الکترونیک رویکرد مدیریتی «، چاپ سوم، نشر افکار.

[8]-Considine,M&J.M.Lewis .(2010). Bureacracy,Network or Enterprise:Comparing Models of Governance in Australia,Britain,Netherlands and New Zealand.Public Administration Review Journal,vol.62,No.2

[9]-Drechsler Wolfgang (2014) Governance and Good Governance and Government" Journal of Humanities and Social Sciences ,Vol. 8 .No. 4.

- [10] -Hughes .Owen E .(2016)" Public Management and Administration: An Introduction"Third Edition .Publicated by Palgrave Macmilan.
- [11] -Robins,G&burn,j.(2013) .moving toward E-government:A case study of organizational change processes .logistics information management,vol.16,issue,1