

## مدیریت دولتی و دولت الکترونیک\*

دکتر سیدمهدی الوانی<sup>۱</sup>

نور محمد یعقوبی<sup>۲</sup>

### چکیده

مهمترین چالشی که همواره کارگزاران بخش عمومی با آن مواجه هستند، پاسخ به خواسته‌ها و انتظارات در حال تغییر شهروندانی است که بخش عمومی مشروعیت خود را از آنها کسب می‌کند. در راستای پاسخ به این خواسته‌هاست که مدیریت دولتی باید در جستجوی شیوه‌های 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 که از آن تحت عنوان دولت الکترونیک نام می‌برند، ابتکار عمل جدیدی است که قصد دارد، تا زمینه دسترسی شهروندان به خدمات عمومی را از طریق رسانه‌های الکترونیک فراهم کند و روابط مدیریت دولتی و شهروندان را به گونه‌ای جدید پایه‌ریزی نماید. آنچه که در این نوشته می‌خوانید، طرح برخی از زوایای دولت الکترونیک همچون سنخ‌شناسی دولت الکترونیک، مزایا و قلمرو دولت الکترونیک و چالش‌های اجرای آن در کشورهای در حال توسعه می‌باشد که به تشریح آن پرداخته شده است.

**واژگان کلیدی:** مدیریت دولتی، دولت الکترونیکی، فناوری اطلاعات و ارتباطات، جامعه، شهروند و خدمات الکترونیکی.

---

\* دریافت ۸۲/۷/۲۰ پذیرش ۸۲/۹/۲۵

۱. استاد دانشگاه علامه طباطبایی

۲. عضو هیأت علمی دانشگاه سیستان

## مقدمه

پیشرفتهای چشمگیر فناوری اطلاعات<sup>۱</sup> طی سالهای اخیر، روابط میان شهروندان و مدیریت دولتی را در شرایط تحولی بنیادین قرار داده است. بسیاری از دولتها درصددند تا با بهره‌گیری از فناوری اطلاعات در راستای تغییر و اصلاحات در سازمانهای دولتی اقدام نمایند (Lips, 1998, 329-330). دلیل تمایل بخش دولتی به استفاده از فناوریهای جدید را می‌توان از زوایای مختلفی مورد بحث قرار داد. قابلیت‌های متحیرکننده فناوری اطلاعات، افزایش تقاضای شهروندان به منظور ارائه خدمات سریع‌تر و کارا تر، افزایش فشارهای سیاسی و همچنین موفقیت‌هایی که تجارت الکترونیک<sup>۲</sup> در بخش خصوصی به همراه داشته است، دولت‌ها را به سوی استفاده از فناوریهای اطلاعات و ارتباطات در راستای ارائه خدمات عمومی کشانده است. اصطلاح دولت الکترونیک<sup>۳</sup> که اخیراً در ادبیات مدیریت به چشم می‌خورد حاصل بکارگیری فناوری اطلاعات و ارتباطات جهت ارائه خدمات به بخش عمومی است. لولینگ (Luling, 2001) دولت الکترونیکی را به معنای استفاده دولت از شبکه گسترده‌ی جهانی یا اینترنت با هدف ارائه خدمات پیوسته و همزمان به شهروندان و برقراری امکان تعامل الکترونیکی شهروندان با سازمانهای مختلف در سطوح مختلف دولت بکار برده است (Robins&Burn, 2003). همان گونه که از تعریف فوق بر می‌آید، دولت الکترونیک صرفاً به بخش اجرایی محدود نمی‌شود بلکه گستره‌ی آن شاخه‌های قانونگذاری و قضایی و همچنین سطوح مختلف آن از سطح مرکزی تا سطح محلی را نیز دربرمی‌گیرد (Vintar, 2001, 9). ابتکار عمل دولت الکترونیک در آن است که کارگزاران بخش عمومی را قادر می‌سازد تا از طریق فناوریهای اطلاعات به ویژه اینترنت، خدمات و اطلاعات عمومی را در تمام ایام هفته و در هر ساعتی که شهروندان تقاضا کنند به آنها ارائه نمایند و نقش موثرتری در راستای توانمندسازی شهروندان ایفا کنند. بهرحال استفاده مناسب بخش عمومی از فناوریهای جدید به منظور ارائه خدمات به جامعه، تحولی اساسی در روابط میان دولت با شهروندان ایجاد خواهد نمود و بسیاری از مشکلاتی را که

---

1. Information technology

2. E- Commerc

3. E- Government

شهروندان در الگوی سنتی با آن مواجه هستند - از جمله سلسله مراتب طولانی، پراکندگی سازمان‌های دولتی، اتلاف وقت و ... را کاهش خواهد داد.

### سنخ شناسی<sup>۱</sup> خدمات دولت الکترونیک

کاهش شکاف میان مدیریت دولتی و شهروندان باهدف بهبود تعامل میان بخش دولتی و جامعه و ارائه خدمات و اطلاعات به صورت الکترونیکی براساس کارکردهای آن به سه صورت تامین می‌گردد که عبارتند از اطلاعات<sup>۲</sup> (دسته بندی اطلاعات بر مبنای تقاضای شهروندان)، ارتباطات<sup>۳</sup> (تعامل با افراد از طریق پست الکترونیک<sup>۴</sup> و سایر ابزار ممکن) و تراکنش<sup>۵</sup> (بدست آوردن خدمات ارائه شده بر روی شبکه). همچنین می‌توان میان زمینه های کاربردی انواع خدمات الکترونیک نیز تمایز قائل شد و آنها را در سه زمینه به صورت زیر خلاصه نمود:

- **زندگی روزانه<sup>۶</sup>**: دریافت اطلاعات مورد نیاز توسط شهروندان در زمینه‌های مختلف سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی، ورزشی و غیره به صورت الکترونیکی.
- **مدیریت از راه دور<sup>۷</sup>**: پشتیبانی الکترونیک از تعامل شهروندان یا شرکتها با مدیریت دولتی.
- **مشارکت سیاسی<sup>۸</sup>**: پشتیبانی الکترونیک از فرایندهای تصمیم‌گیری، رای‌گیری الکترونیک، بررسی افکار عمومی و غیره.
- به منظور روشن‌تر شدن بحث سنخ شناسی دولت الکترونیک، در جدول شماره یک زمینه کاربردی و خدمات دولت الکترونیک در دو محور نشان داده شده است. محور افقی

1. Typology
2. Information
3. Communication
4. E- mail
5. Transaction
6. everyday life
7. Tele- Administration
8. Political participation

انواع خدمات دولت الکترونیک و محور عمودی زمینه‌های کاربردی خدمات را نشان می‌دهد (Aichholzer&Schmutzer, 1998,3-4).

جدول شماره یک: زمینه های کاربردی و خدمات دولت الکترونیک

خدمات تراکنشی	خدمات ارتباطی	خدمات اطلاعاتی	
رژرو بلیط، ثبت نام در دوره‌های آموزشی	تابلوهای نصب آگهی در زمینه‌های شغلی و غیره، مباحث اختصاص داده شده به سئوالات روزمره شهروندان	اطلاعات درباره کار، آموزش، بهداشت، ورزش، فرهنگ، محیط و غیره	زندگی روزانه
ارائه فرم‌ها به صورت الکترونیک	ارتباط از طریق پست الکترونیک با کارکنان خدمات کشوری	دستور العمل استفاده از خدمات عمومی، جهت دهی به رویه های اداری، ثبت کننده های عمومی و پایگاههای داده	مدیریت از راه دور
همه پرسی، انتخابات، بررسی افکار عمومی و داد خواهی	ارتباط از طریق پست الکترونیک با مقامات سیاسی، مباحث اختصاص داده شده به مسائل سیاسی	قوانین، برنامه های سیاسی، اسناد و مدارک مشاوره، اطلاعات زمینه‌ای در مورد فرآیندهای تصمیم‌گیری	مشارکت سیاسی

روند پیشرفت دولت الکترونیک موید آن است که خدمات دولت الکترونیک در آینده به سمت خدمات تعاملی پیش خواهد رفت و به جای صرف داده‌ها و اطلاعات بر روی شبکه، زمینه تعامل فزاینده میان شهروندان و مدیریت دولتی در عرصه های مختلف فراهم خواهد شد. مطالعه صورت گرفته در سال ۲۰۰۲ توسط یکی از پژوهشگران دولت الکترونیک (Tat- kei Ho) نیز این مطلب را تایید می‌نماید که حرکت به سوی الگوی دولت الکترونیک در پنجاه و پنج شهر ایالات متحده آغاز شده است (Tat- kei Ho, 2002,439-440) و در طراحی وب سایت‌ها رویکرد کاربر محور، مورد تاکید قرار گرفته است. براساس این رویکرد، دولت الکترونیک درصدد است تا بر مبنای خواسته شهروندان به ارائه آن دسته از خدمات عمومی بپردازد که ارضای نیازهای شهروندان را در پی داشته باشد و با عنایت به اینکه تنوع در نیازهای شهروندان کاملاً مشهود است، به جای محدود کردن خدمات الکترونیک در ابعاد اطلاعاتی و ارتباطی، دامنه شمول آن را گسترش داده و خدمات تراکنشی را نیز در محدوده خدمات الکترونیک بگنجانند.

## مزایای دولت الکترونیک

دولت الکترونیک فرصت زیادی در راستای بهبود کیفیت خدمات به شهروندان فراهم می‌آورد. شهروندان بایستی قادر باشند اطلاعات و خدمات را در هر ساعتی که بخواهند بدست آورند بر خلاف گذشته که بدست آوردن اطلاعات و خدمات در قالب استانداردهای روزانه و هفته‌ای بدست می‌آمد. کارکنان دولت نیز باید بتوانند کارشان را به صورت آسان، کارا و اثربخش و قابل رقابت با بخش خصوصی به انجام برسانند. در صورتی که استراتژی اثربخشی در زمینه دولت الکترونیک تدوین گردد به بهبودهای قابل توجهی در دولت خواهد انجامید از جمله:

- تسهیل ارائه خدمات به شهروندان.
- حذف برخی از سطوح مدیریت دولتی.
- تسهیل اخذ اطلاعات و خدمات از دولت مرکزی بوسیله شهروندان، شرکت‌ها و سایر سطوح دولت.
- ساده سازی فرایندهای سازمانی و کاهش هزینه‌ها از طریق یکپارچه کردن سیستم‌ها و حذف سیستم‌های زاید و تکراری.
- تسهیل عملیات دولت به منظور تضمین پاسخ به نیازهای شهروندان. هر یک از موارد فوق فرصتی ایجاد می‌کند تا در نحوه ارائه خدمات به گروههای چهارگانه ذیل تحولی اساسی ایجاد نمود (OMB, 2002, 4-5).
- **شهروندان:** دولت با شهروندان؛ دسترسی آسان به خدمات دولتی از طریق راه اندازی مراکز ارائه دهنده خدمات به صورت یکجا<sup>۱</sup>.
- **شرکت‌ها:** دولت با شرکت‌ها؛ تسهیل ارتباطات الکترونیکی میان شرکت‌های مختلف با بخش دولتی و دریافت خدمات و اطلاعات مورد نیاز شرکت‌ها از بخش دولتی بدون مراجعه حضوری به سازمان‌های ارائه دهنده خدمات و اطلاعات.
- **بین دولتی:** دولت با دولت؛ تسهیل در گزارش دهی سطوح مختلف دولت با یکدیگر. همچنین برقراری روابط الکترونیک میان سطوح مختلف دولت به صرفه‌جویی‌های چشمگیری در دولت منجر خواهد شد و به دلیل داشتن اطلاعات به

---

1. One- stop points- of- service

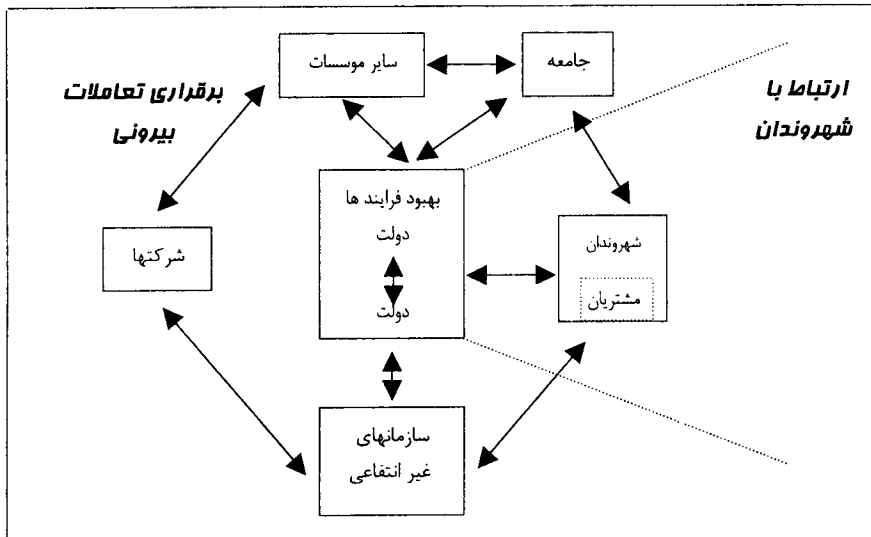
2. intergovernmental

هنگام، سازمان‌های دولتی قادر خواهند بود به پیشرفت برنامه‌های ارائه خدمات به شهروندان کمک نمایند.

- **درون دولتی:** اثربخشی و کارایی درونی؛ بکارگیری فناوری‌های جدید، سازمانها را در راستای کاهش هزینه‌ها، بهبود کیفیت مدیریت، افزایش رضایت کارکنان و حذف تاخیر در پردازش‌ها یاری خواهد رساند و کارایی و اثربخشی را نیز بهبود خواهد بخشید.

### قلمرو دولت الکترونیک

در مدل سنتی بکارگیری فناوری اطلاعات و ارتباطات در فعالیتهای بخش عمومی، تأکید عمده بر خودکار کردن امور داخلی دولت از طریق پردازش داده‌ها بود، اما مدل جدید بکارگیری فناوری اطلاعات و ارتباطات در بخش دولتی فراتر از توجه صرف به امور داخلی دولت می‌اندیشد. براساس این مدل، بهبود فرایندهای درونی دولت تنها بخشی از قلمرو دولت الکترونیک می‌باشد و برقراری تعاملات بیرونی و ارتباط با شهروندان زمینه‌های دیگری هستند که مدل جدید به آن توجه می‌کند. شکل زیر قلمرو دولت الکترونیک را نشان می‌دهد (Heeks, 2002:4-8).



شکل شماره یک: قلمرو دولت الکترونیک

همانطور که شکل فوق نشان می‌دهد برقراری تعاملات بیرونی، ارتباط با شهروندان و بهبود فرایندها محورهای اصلی دولت الکترونیک می‌باشد که در ادامه به تشریح هر کدام از آنها پرداخته می‌شود.

### الف - بهبود فرایندها: اداره الکترونیک<sup>۱</sup>

بهره‌گیری از تجهیزات الکترونیکی با هدف خودکارسازی فرایندها از جمله اقدامات ضروری در راستای دولت الکترونیک می‌باشد. ابتکار عمل دولت الکترونیک درون این محدوده، منجر به بهبود امور درونی بخش دولتی در موارد زیر می‌شود:

- کاهش هزینه‌های فرایند: افزایش نرخ ستاده - داده از طریق کاهش هزینه‌های مالی و هزینه زمان.
- مدیریت عملکرد فرایند: برنامه‌ریزی، نظارت و کنترل عملکرد منابع فرایند (انسانی، مالی و سایر منابع).
- برقراری روابط استراتژیک درون دولت: برقراری ارتباط میان موسسات، سطوح مختلف دولت و مراکز ذخیره کننده داده‌های دولت به منظور تقویت قابلیت‌های تحقیق، توسعه و اجرای خط مشی‌هایی که فرایندهای دولت را جهت می‌بخشد.
- تواناسازی: انتقال قدرت، اختیار و منابع از حالت فعلی فرایندها به حالت جدید.

### ب - ارتباط با شهروندان: شهروند الکترونیک<sup>۲</sup> و خدمات الکترونیک<sup>۳</sup>

قلمرو بعدی دولت الکترونیک روابط میان دولت و شهروندان را در بر می‌گیرد. این شهروندان می‌توانند رای دهندگانی باشند که بخش عمومی مشروعیت خود را از آن‌ها کسب می‌کند و یا مشتریانی باشند که از خدمات بخش عمومی استفاده می‌کند. امروزه شهروندان از دولت انتظار دارند تا در راستای بهبود خدمات، کاهش اتلاف وقت ارباب رجوع به منظور دریافت خدمات، بهبود دسترسی شهروندان به اطلاعات و پاسخ به نیازهای در حال تحول آن‌ها اقدام نمایند (Deconti, 1998). این ابتکار عمل دولت الکترونیک ممکن است بهبود

---

۱. E- Administration

2. E - Citizens

3. E - services

فرایند تعریف شده در قلمرو اول را نیز مدنظر قرار دهد. یکی از اهداف مهم دولت الکترونیک در این مرحله، حذف عوامل واسطه‌ای می‌باشد. برای مثال با ارائه فرم‌ها بر روی شبکه کارکنان کشوری نمی‌توانند به صورت غیر قانونی مانع از دسترسی شهروندان به چنین فرم‌هایی شوند. البته این نکته قابل ذکر است که حذف عوامل واسطه‌ای مستلزم آن است که شهروندان از طریق کامپیوترهای شخصی خود و یا از طریق کامپیوترهای کتابخانه‌ها، ادارات پست، دانشگاه‌ها و ... بتوانند به شبکه وصل شوند و از این طریق اطلاعات و خدمات مورد نیاز را مستقیم و بدون واسطه بدست آورند. در صورتی که شهروندان به دلیل شکاف دیجیتالی نه خود مالک کامپیوتر باشند و نه توانایی برقراری ارتباط از طریق کامپیوترهای سایر سازمان‌ها را داشته باشند، ناچارند به منظور استفاده از مزایای دولت الکترونیک از واسطه‌ها استفاده نمایند. افراد حرفه‌ای، کارکنان بخش عمومی، سازمان‌های غیر دولتی و مردمی، سازمان‌های بخش خصوصی و غیره از جمله واسطه‌هایی هستند که حامیان دولت الکترونیک می‌بایست به منظور بهره‌مندسازی تمام شهروندان از مزایای دولت الکترونیک، توانمندی لازم را در آن‌ها ایجاد نمایند.

### ج - برقراری روابط بیرونی: جامعه الکترونیک<sup>۱</sup>

برقراری روابط بیرونی به روابط میان موسسه‌های عمومی و سایر نهادها - شرکت‌های بخش خصوصی، سازمان‌های مردمی و غیر انتفاعی - و نیز روابط میان نهادهای جامعه مدنی اشاره دارد و همانند محور دوم، برقراری روابط بیرونی هم ممکن است به بهبود فرایندهای سازمان دولتی منجر گردد. برقراری روابط بیرونی موارد زیر را در برمی‌گیرد (Heeks, 2002, 7 - 8).

- بهبود تعامل میان دولت و بخش تجاری و ارائه خدمات مناسب‌تر، با کیفیت بهتر و هزینه کمتر.
- توسعه قابلیت‌های جامعه از جمله قابلیت‌های اقتصادی و اجتماعی.
- تقویت روابط نهادی همچون روابط میان دولت با نهادهای بین‌المللی و سازمان‌های جامعه مدنی.



همانگونه که که قبلاً ذکر شد، قلمرو دولت الکترونیک، فراتر از بعد درونی دولت و ابعاد بیرونی آن را نیز در بر می‌گیرد و بازیگران اجرای دولت الکترونیک می‌بایست با نگاهی فراگیر، زوایای مختلف طرح و اثرات آن بر بخش‌های متفاوت را مورد توجه قرار دهند و به گونه‌ای برنامه‌ریزی نمایند که اجرای دولت الکترونیک بتواند اثر بخشی لازم را برای شهروندان به همراه داشته باشد.

### دولت الکترونیک و چالش‌های اجرای آن در کشورهای در حال توسعه

مطالعاتی که در خصوص موفقیت یا شکست برنامه‌های فناوری اطلاعات در کشورهای در حال توسعه انجام شده است به طور کلی در دو دسته جای می‌گیرند. بعضی از این مطالعات، عوامل بازدارنده اجرای برنامه‌های فناوری اطلاعات را در کشورهای در حال توسعه مورد بررسی قرار داده که از این مطالعات تحت عنوان تحلیل عوامل<sup>۱</sup> نام برده می‌شود (e.g. matta and Boutros 1989; Boon 1992; Beeharry Schneider 1996). بعضی دیگر از مطالعات که تعداد آن‌ها در مقایسه با مطالعات نوع اول محدودتر می‌باشد، تمرکز خود را بر شرایط اجرا و نه عوامل بازدارنده معطوف نموده‌اند (Heeks.2002, 5-6). یکی از مطالعاتی که با تاکید بر رویکرد نوع اول به بررسی عوامل بازدارنده اجرای پروژه‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات و دولت الکترونیک در کشورهای در حال توسعه پرداخته است، مطالعه انجام شده توسط انجمن مدیریت دولتی آمریکا<sup>۲</sup> و واحد اقتصاد عمومی و مدیریت دولتی<sup>۳</sup> سازمان ملل می‌باشد. بر اساس این مطالعه عواملی همچون ضعف نهادی<sup>۴</sup> منابع انسانی، تامین سرمایه و بودجه<sup>۵</sup>، محیط محلی و تغییرات فناوری از جمله عوامل بازدارنده اجرای برنامه‌های دولت الکترونیک است و در صورتی که در راستای مرتفع کردن این موانع اقدام موثری از جانب کارگزاران بخش عمومی صورت نگیرد، اجرای برنامه‌های فوق قرین با موفقیت نخواهد بود. جدول شماره دو عوامل بازدارنده، علائم و پیامدهای آنرا نشان می‌دهد. (ASPA & DPEPA. 2001,22)

1. Factoral Analysis
2. American society for public Administration
3. Divison For public Economics and public Administration
4. institutional weakness
5. Funding Arrangements

جدول شماره دو: عوامل بازدارنده اجرای پروژه های فناوری اطلاعات و دولت الکترونیک در کشورهای در حال توسعه

ضعف نهادی	برنامه ریزی ناکارآمد اهداف مهم	سیستم های طراحی شده نارسا تجاوز کردن هزینه ها از میزان معقول آن
منابع انسانی	کمبود منابع انسانی واجد شرایط فقدان آموزشهای محلی	حمایت ناکافی بیگانه بودن با منابع فناوری
تامین سرمایه و بودجه	کم برآورد کردن هزینه های پروژه برگشت نکردن منابع مصرف شده	پروژه های ناتمام بالا رفتن هزینه های نگهداری
محیط محلی	فقدان نمایندگی های لازم نبود سیستم های پشتیبان	نبود حمایت های فنی لازم مشکلات اجرایی
تغییرات فناوری	محدودیت در نرم افزار / سخت افزار نرم افزارهای نامناسب	ناسازگاری سیستم انکای زیاد به درخواست مشتری

### نتیجه گیری

تعداد زیادی از سازمانهای دولتی، از دولت الکترونیک به عنوان شکل جدید و اجتناب ناپذیر خدمات عمومی و مدیریت استقبال نموده اند. این سازمانها در واقع نسبت به مزایای بالقوه و کارکردهای متعدد دولت الکترونیک واقف گشته اند (Koh & Prybutok, 2003). اما نکته قابل ذکر در خصوص این سازمانها آن است که بیشتر این سازمانها در سطوح بالای دولت قرار دارند و در حقیقت سازمانهای دولتی مرکزی هستند. اگر چه برخی از سازمانهای سطوح پایین تر از جمله سطح محلی نیز حرکت به سوی الگوی دولت الکترونیک را آغاز نموده اند لیکن پژوهشهای انجام شده در خصوص رشد دولت الکترونیک در سطح دولت محلی نمایانگر این واقعیت است که دولت الکترونیک در سطح محلی هنوز در مرحله شکل گیری<sup>۱</sup> قرار دارد (Hogden, Norris & Fletcher, 2003, 325) با این وجود خط

۱. Formative stage

مشی‌های کلان دولت‌ها در زمینه کاربرد فناوری اطلاعات و ارتباطات در بخش عمومی و تدوین استراتژی و برنامه‌های عملیاتی به منظور اجرای گام به گام آن حاکی از جهت‌گیری و گرایش جدی کارگزاران بخش عمومی به سوی الگوی دولت الکترونیک می‌باشد.

## منابع و ماخذ

1. Holden, Norris & Fletcher (2003), "Electronic Government At The local level" public performance Management Review, vol.26, Issue.4.
2. Koh, E & prybutok, R (2003), "The Three Ring Model And Development Of An instrument for measuring dimensin of E – Government function" , journal of computer information systems, vol.43, issue.3.
3. Heeks, R(2002), "E- Government in Africa: promise and practice", working paper, no. 13, is dpm, university of Manchester, Manchester.
4. Aichholzer, G & schmutzer, R(1998),bringing public administration closer to the citizens", paper presented to the conference of the information society forum of the European commission,12-13 november,Vienna.
5. OMB(2002),"E – government strategy: implementing the president's management agenda for E-government"27..February, washington.d.C.<http://www.whitehouse.gov/omb/inforege/egovstrategy.pdf>
6. ASPA & dPEA(2201),"benchmarking E-government:A global perspective" <http://www.unpan.org/>.
7. Heeks, R(2202), "failure, success and improvisation of information systems project in developing countries", working paper, NO.11,ISDPM,university of Manchester, Manchester.
8. Tat- Kei ho, a(2002), "Reinventing local governments and the e-Government Initiative " public administration review, vol. 62, no. 4.
9. Vintar, M(2001), "Electronic governance and electronic govdrnment society, jan/feb/mar.

10. Lips,m(1998),”reorganizing public service delivery in an information age, ios press.
11. Robins. G & burn,j(2003), “moving toward E- government:A case study of organizational change processes”.logistics information management,vol.16,issue,1.
12. Deconti,l(1998), “planning and creating a government web site”, working paper, No.2, ISDPM, University of Manchester, Manchester.