

فصل اول

## ماهیت دولت الکترونیک

توسعه و کاربری فن آوری اطلاعات در بخش دولتی با هدف استقرار دولت الکترونیک آغازگر مرحله جدیدی از حیات مدیریت بخش عمومی است که از واپسین سال‌های هزاره دوم میلادی مورد توجه تئوری پردازان و کارگزاران بخش عمومی بسیاری از کشورهای جهان قرار گرفته است و دولت‌ها در تلاش‌اند با استقرار آن گام مهمی در راستای حرکت به سوی جامعه اطلاعاتی بردارند. دولت الکترونیک به عنوان یک ابتکار عمل جدید در صدد است زمینه دسترسی شهروندان به خدمات عمومی را از طریق قابلیت‌های فن آوری اطلاعات فراهم سازد و روابط مدیریت دولتی و شهروندان را به گونه‌ای جدید پایه‌ریزی کند. گرایش به دولت الکترونیک از زمانی آغاز شد که مدیریت دولتی به اهمیت فن آوری اطلاعات در ساختار کلان جامعه و قابلیت‌های متحیرکننده آن در فرایند اصلاحات پی برد. اگر چه کاربرد فن آوری اطلاعات در بخش دولتی سابقه دیرینه‌ای دارد، اما مهم‌ترین هدفی که در طول چند دهه گذشته از کاربرد فن آوری اطلاعات در بخش دولتی دنبال شده است، بهبود ارتباطات درونی و افزایش کارایی دولت بوده است که به رویکرد درون‌نگری مدیریت دولتی در کاربرد فن آوری اطلاعات معروف است. این رویکرد با ظهور تار جهان‌گستر جای خود را به رویکرد برون‌نگری مدیریت دولتی داده است و دولت‌ها در صدد هستند با محوریت این رویکرد از الگوی سنتی ارائه خدمات عمومی فاصله گرفته و الگوی دولت الکترونیک را جایگزین آن کنند.

## تعریف دولت الکترونیک

از دولت الکترونیک تعاریف مختلفی ارائه شده است که از میان آنها به چند مورد

اشاره می‌شود. دولت الکترونیک عبارت است از ارائه خدمات و اطلاعات دولتی از طریق اینترنت یا سایر رسانه‌های الکترونیکی که در این صورت سیستم‌های ارائه خدمات و اطلاعات مبتنی بر اینترنت برخلاف ساختارهای سنتی که سلسله مراتبی، خطی و یک طرفه‌اند، حالتی غیر سلسله مراتبی، غیرخطی و دوطرفه به خود گرفته و به صورت بیست و چهار

ساعته و هفت روز در هفته به ارائه خدمات بر خط می‌پردازد (West, ۲۰۰۴).  
دولت الکترونیک به معنای استفاده دولت از اینترنت در راستای ارائه خدمات عمومی، جمع‌آوری داده‌ها و بهبود فرایندهای مردم‌سالار به کار رفته است (Bretchneider, ۲۰۰۳).

دولت الکترونیک به معنی اجرای الگوهای سودمند برای شهروندان، صنعت، کارکنان و سایر ذی‌نفعان با هدف جهت‌دهی به تعاملات برخط کسب و کار به کار رفته است و درصدد یکپارچه کردن استراتژی، فرایند، سازمان و فن‌آوری است، به گونه‌ای که کاربران قادر باشند با روشی آسان به خدمات دسترسی پیدا کنند (Whitson and Davis, ۲۰۰۱).

دولت الکترونیک عبارت است از روش‌های مختلفی که مدیران دولتی با شهروندان از طریق اینترنت، پست الکترونیکی، ویدئو کنفرانس، و سایر روش‌های دیجیتالی ارتباط برقرار می‌کنند (Criado and Ramilo, ۲۰۰۳).

دولت الکترونیک براساس تعریف لولینگ (Luling, ۲۰۰۱) به معنای استفاده دولتی از شبکه گسترده جهانی با هدف ارائه خدمات برخط به شهروندان و برقراری امکان تعامل الکترونیکی شهروندان با سازمان‌ها در سطوح مختلف دولت به کار رفته است (Robins and Burn, ۲۰۰۳).

دولت الکترونیک به فعالیت نهادهای دولتی در فضای مجازی بدون محدودیت‌های زمانی، سلسله مراتبی و فضا اشاره دارد (Vintar, ۲۰۰۱).

دولت الکترونیک به معنای استفاده دولت از فن‌آوری اطلاعات به ویژه اینترنت جهت افزایش سطح دسترسی شهروندان، مراکز دولتی، کارکنان بخش عمومی و شرکت‌های

بخش خصوصی به خدمات و اطلاعات بر خط به کار رفته است (Layne and Lee, ۲۰۰۱). علاوه بر تعاریفی که ذکر شد، برخی از صاحب نظران (Mcdermott, ۲۰۰۰ Lowery, ۲۰۰۲) Hughes, ۲۰۰۳) دولت الکترونیک را بر مبنای دو عامل کارکردهای دولت الکترونیک - کارکرد اقتصادی، کارکرد خدمات رسانی، کارکرد اطلاع رسانی، کارکرد سیاسی - و کاربردهای دولت الکترونیک - ارتباط دولت با شهروند، ارتباط دولت با دولت، ارتباط دولت با شرکت ها تعریف کرده اند. در کارکرد اقتصادی، دولت الکترونیک به معنای استفاده از قابلیت های فن آوری اطلاعات و ارتباطات برای بهبود وضعیت اقتصادی دولت و جامعه به کار رفته است. در کارکرد خدمات رسانی، توجه دولت بر این نکته معطوف می شود که با استفاده از فن آوری اطلاعات و ارتباطات شرایطی فراهم آورد که شهروندان بتوانند خدمات مورد نیاز را آسان تر از الگوی سنتی ارائه خدمات عمومی به دست آورند. در کارکرد اطلاع رسانی، دولت قصد دارد با استفاده از قابلیت های فن آوری اطلاعات و ارتباطات، به اشتراک گذاری اطلاعات را در جامعه تسهیل کند و با دسترسی آسان تر و سریع تر شهروند به اطلاعات گام مهمی در راستای تقویت زیرساخت های جامعه اطلاعاتی و افزایش شفافیت بردارد و سرانجام کارکرد سیاسی، دموکراسی الکترونیک با مشارکت شهروندان در فرایندهای سیاسی و خط مشی گذاری عمومی دنبال می گردد. انتخابات و نظرسنجی عمومی از طریق اینترنت نمونه ای از کارکرد سیاسی دولت الکترونیک است. همچنین در رابطه با کاربردهای دولت الکترونیک بحث مخاطبان دولت مطرح است و کارگزاران بخش عمومی درصددند با استقرار دولت الکترونیک تعامل دولت با شهروندان<sup>۱</sup>، تعامل دولت با شرکت ها<sup>۲</sup> تعامل دولت با کارکنان<sup>۳</sup> و تعامل سطوح مختلف ساختار حکومت<sup>۴</sup> را به گونه ای متفاوت از الگوی

- 1- government to citizen
- 2- government to business
- 3- government to employee
- 4- government to government

شده است به طور خلاصه به برخی از مطالعاتی که درصدد تبیین خدمات و کارکردهای دولت الکترونیک است، اشاره شود. در یکی از مطالعات (Heeks, ۲۰۰۲) خدمات الکترونیکی براساس کارکردهای آن به سه دسته تقسیم شده است که عبارت‌اند از: اطلاعات<sup>۱</sup>، ارتباطات<sup>۲</sup> و تراکنش<sup>۳</sup>. از آنجایی که جامعه امروزی به سوی جامعه‌ای حرکت می‌کند که اطلاعات در آن اهمیت بنیادین دارد (Knol and Stroeken, ۲۰۰۱, ۲۲۷)، دولت الکترونیک درصدد است به این خواسته جامعه امروزی پاسخ مثبت داده و با دسته‌بندی اطلاعات بر مبنای تقاضای شهروندان، بستر دسترسی همگانی به اطلاعات را پیش از پیش فراهم آورد. کارکرد ارتباطی دولت الکترونیک نیز تعامل افراد و گروه‌ها را با استفاده از پست الکترونیکی<sup>۴</sup> و سایر ابزار ممکن، برقرار می‌سازد و کارکرد تراکنشی هم به شهروندان امکان دسترسی به خدمات ارائه شده بر روی شبکه را می‌دهد. همچنین می‌توان میان زمینه‌های کاربردی انواع خدمات الکترونیکی نیز تمایز قائل شد و آنها را در سه زمینه به صورت زیر خلاصه کرد:

- ۱- زندگی روزانه<sup>۵</sup>: ارائه اطلاعات مورد نیاز شهروندان در زمینه‌های مختلف سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی، ورزشی و غیره به صورت الکترونیکی.
- ۲- مدیریت از راه دور<sup>۶</sup>: پشتیبانی الکترونیکی از تعامل شهروندان و شرکت‌ها با مدیریت دولتی.
- ۳- مشارکت سیاسی<sup>۷</sup>: پشتیبانی الکترونیکی از فرایندهای تصمیم‌گیری، رأی‌گیری

- 
- 1- information
  - 2- communication
  - 3- transaction
  - 4- E-mail
  - 5- everyday life
  - 6- tele-administration
  - 7- political participation

الکترونیک، بررسی افکار عمومی و غیره.  
 به منظور روشن تر شدن بحث سنخ شناسی خدمات دولت الکترونیک، در جدول ۱-۱ زمینه های کاربردی و خدمات دولت الکترونیک در دو محور نشان داده شده است.  
 محور افقی انواع خدمات دولت الکترونیک و محور عمودی زمینه های کاربردی خدمات را نشان می دهد (Aichholzer and Schmutzer, ۱۹۹۸, ۳-۴).

خدمات تراکنشی	خدمات ارتباطی	خدمات اطلاعاتی	خدمات دولت الکترونیک زمینه های کاربردی
ذخیره بلیت، ثبت نام در دوره های آموزشی	دادن آگهی در زمینه های مختلف شغلی و غیره، پاسخ به سؤالات روزمره شهروندان	اطلاعاتی درباره کار، آموزش، بهداشت، فرهنگ، ورزش، محیط و غیره	زندگی روزانه
ارائه فرم های به صورت الکترونیک	ارتباط از طریق پست الکترونیک با کارکنان خدمات کشوری	راهنمای خدمات عمومی، جهت دهی به رویه های اداری، ثبت کننده های عمومی و پایگاه های داده	مدیریت از راه دور
همه پرسی، انتخابات، بررسی افکار عمومی و دادخواهی	ارتباط از طریق پست الکترونیک با مقامات سیاسی، مباحث اختصاص داده شده به مسائل سیاسی	قوانین، برنامه های سیاسی، اسناد و مدارک، اطلاعات زمینه ای در مورد فرایندهای تصمیم گیری	مشارکت سیاسی

جدول ۱-۱: زمینه های کاربردی و خدمات دولت الکترونیک

روند پیشرفت دولت الکترونیک مؤید آن است که خدمات دولت الکترونیک در آینده به سمت خدمات تعاملی پیش خواهد رفت و به جای ارائه صرف داده ها و اطلاعات بر روی شبکه، زمینه تعامل فزاینده میان شهروندان و مدیریت دولتی در

عرصه‌های مختلف فراهم خواهد شد. مطالعه صورت گرفته در سال ۲۰۰۲ توسط یکی از پژوهشگران دولت الکترونیک نیز این مطلب را تأیید می‌کند که حرکت به سوی الگوی دولت الکترونیک با روندی تصاعدی آغاز شده (۴۳۸-۴۳۹، ۲۰۰۲، Tat-kei Ho) و در طراحی وبسایت‌ها رویکرد کاربر محور مورد تأکید قرار گرفته است. براساس این رویکرد، دولت الکترونیک در صدد 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 دولت الکترونیک در ابعاد اطلاعاتی و ارتباطی، دامنه شمول آن را گسترش داده و خدمات تراکنشی را نیز در محدوده خدمات الکترونیکی بگنجاند.

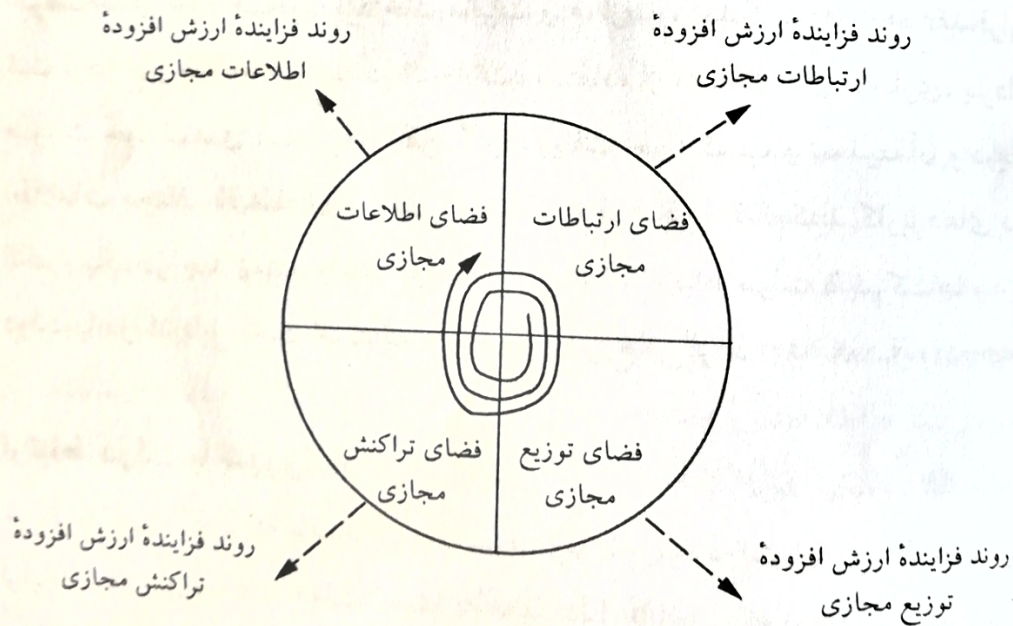
در یکی دیگر از مطالعات انجام شده، کارکردهای دولت الکترونیک در قالب یک مدل سه حلقه‌ای معرفی شده است. این کارکردها (Prybutok and Koh, ۲۰۰۳) عبارت‌اند از:

○ **کارکرد اطلاعاتی:** براساس این کارکرد، دولت الکترونیک در صدد است به انتشار اطلاعات میان بخش‌های مختلف جامعه بپردازد، به گونه‌ای که تمام شهروندان دسترسی برابری به اطلاعات داشته باشند. در واقع فراهم کردن بسترهای دسترسی شهروند به اطلاعات دولتی و ممانعت از محدود شدن اطلاعات در دست عده‌ای خاص یا سازمانی مشخص اولین کارکرد دولت الکترونیک است و مطالعات نشان می‌دهد که ارائه اطلاعات نه صورت برخط مهم‌ترین اولویتی است که مجریان دولت الکترونیک در کشورهای مختلف در دستور کار خویش قرار داده‌اند. دولت‌ها تلاش می‌کنند با استفاده از فن‌آوری‌های جدید اطلاعات و ارتباطات، اطلاعات مورد نیاز شهروندان را به صورتی سریع و آسان ارائه دهند، به گونه‌ای که شهروند تفاوت چشمگیر میان چگونگی اطلاع-رسانی در دو الگوی سنتی و مدرن را به خوبی احساس کند (۲-۳، ۲۰۰۳، Mcneal et al).

○ **کارکرد تراکنشی:** ارائه خدمات دولتی به صورت برخط از کارکردهای دیگر دولت الکترونیک است. سازمان‌های بخش عمومی خدمات مختلفی به شهروندان ارائه می‌دهند که در بسیاری از مواقع به دلیل ساختار حاکم بر این سازمان‌ها، مشکلاتی

همان‌گونه که شکل ۱-۱ نشان می‌دهد، کارکردهای دولت الکترونیک را می‌توان از دو بُعد درونی و بیرونی نیز مورد تحلیل قرار داد. از بُعد درونی، دولت الکترونیک به کمک سازمان و کارکنان آن آمده و تسهیلاتی در عملیات درونی سازمان ایجاد می‌کند. از بُعد بیرونی، روابط میان دولت و ذی‌نفعان را تسهیل می‌کند، به گونه‌ای که شهروند بتواند فراتر از مرزهای فیزیکی سازمان‌ها و واسطه‌های فعال در رده‌های مختلف بوروکراسی، خدمات مورد نظر را دریافت دارد و در صورت تمایل، با دادن بازخور و برقراری ارتباط با مقامات دولتی در فرایندهای حکومتگری نیز نقش مؤثری ایفا کند.

مدل آی. سی. دی. تی.<sup>۱</sup> که توسط استامولیس و همکارانش در سال ۲۰۰۱ ارائه شده است نیز ضمن به تصویر کشیدن سیر فزاینده ارزش افزوده در فضای مجازی، خدمات دولت الکترونیک را در چهار مورد اطلاعات، ارتباطات، توزیع و تراکنش معرفی می‌کند. شکل ۱-۲ این مدل را نشان می‌دهد (Stamoulis et al, ۲۰۰۱, ۶-۹).



شکل ۱-۲: سیر فزاینده ارزش افزوده در فضای مجازی

1- ICDT: Information, Communication, Distribution, Transaction

فراهم می‌کند تا بتوانند از هر کجا و در هر زمانی که مایل باشند، ارتباط خود را با سازمان‌های دولتی برقرار سازند. در این صورت شهروندانی که توانایی و امکان برقراری ارتباط با اینترنت را داشته باشند، قادر خواهند بود بدون مراجعه به سازمان‌های بخش عمومی، اطلاعات و خدمات را به صورت یکپارچه دریافت کنند.

### ارتباط دولت با شرکت‌ها

برقراری ارتباط الکترونیکی دولت با شرکت‌ها اعم از شرکت‌های خدماتی، صنعتی و تجاری از کاربردهای دیگر دولت الکترونیک است. شرکت‌ها در واقع بخشی از مراجعین دولت‌اند که هر روزه اطلاعات و خدمات قابل توجهی از دولت درخواست می‌کنند و در صورتی که مدیریت دولتی بخواهد با استفاده از ساز و کارهای سنتی، پاسخگوی این بخش از مراجعین دولت باشد، ضمن اتلاف منابع عمومی، حضور اثرگذار شرکت‌ها در عرصه رقابت را تحت تأثیر قرار خواهد داد.

### ارتباط دولت با دولت

این جنبه از کاربرد دولت الکترونیک به ارتباط میان سازمان‌های دولتی در سطوح مختلف دولت از یک سو و ارتباط میان دولت با کارکنان بخش عمومی از سوی دیگر اشاره دارد. دولت الکترونیک با برقراری ارتباط میان دولت با دولت، سازمان‌های دولتی را قادر می‌سازد اطلاعات و خدمات مورد نیاز خود را با سرعتی بالا با استفاده از ابزارهای الکترونیکی دریافت دارند. از سوی دیگر به منظور مبادله هرگونه سند و گزارش به جای تأخیر و وقفه زمانی، در کوتاه‌ترین زمان ممکن به تبادل اطلاعات مورد نیاز پردازند و به جای تلف کردن انرژی یکدیگر در پیچ و خم بوروکراسی سنتی، از آن در راستای بهبود عملیات خود بهره‌گیرند.

تلفیق کارکردهای دولت الکترونیک را می‌توان با رویکردی کلان و صرف‌نظر از تفاوت‌هایی که بعضاً در تقسیم‌بندی‌ها مشاهده می‌شود، به صورت زیر نشان داد.

واسطه به دست آورند. در صورتی که شهروندان به دلیل شکاف دیجیتالی<sup>۱</sup> نه خود مالک کامپیوتر باشند و نه توانایی برقراری ارتباط از طریق کامپیوترهای عمومی را داشته باشند، ناچارند به منظور استفاده از مزایای دولت الکترونیک از واسطه‌ها استفاده کنند. افراد حرفه‌ای، کارکنان بخش عمومی، سازمان‌های غیردولتی و مردمی، سازمان‌های بخش خصوصی و غیره از جمله واسطه‌هایی‌اند که حامیان دولت الکترونیک می‌بایست به منظور بهره‌مندی تمام شهروندان از مزایای دولت الکترونیک، توانمندی لازم را در آنها ایجاد کنند.

### ج) برقراری روابط بیرونی: جامعه الکترونیکی<sup>۲</sup>

برقراری روابط بیرونی به روابط میان مؤسسه‌های عمومی و سایر نهادها - شرکت‌های بخش خصوصی، سازمان‌های مردمی و غیرانتفاعی - و نیز روابط میان نهادهای جامعه مدنی اشاره دارد و همانند کانون دوم، برقراری روابط بیرونی هم ممکن است به بهبود فرایندهای ذکر شده در کانون اول منجر گردد. (Heeks, ۲۰۰۲, ۷-۸) برقراری روابط بیرونی موارد زیر را دربر می‌گیرد:

○ 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.

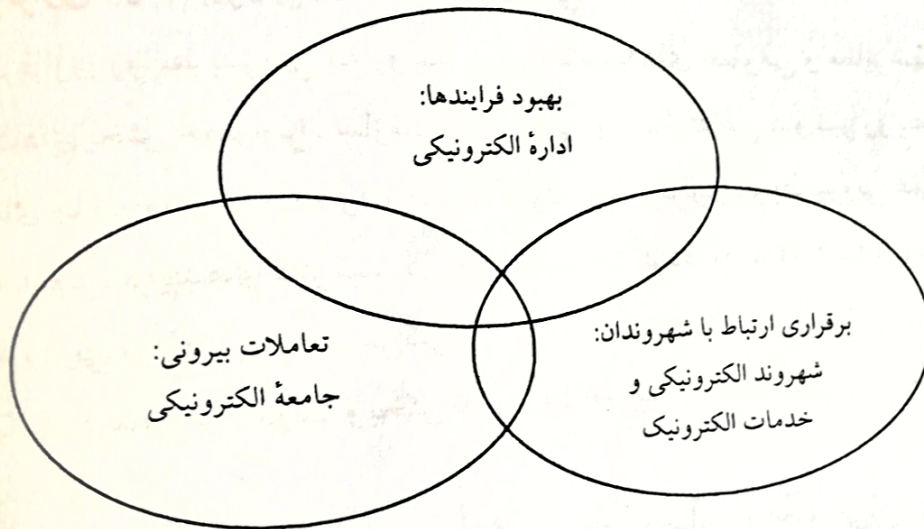
○ تقویت روابط نهادی همچون روابط دولت با نهادهای بین‌المللی و سازمان‌های جامعه مدنی.

همان‌گونه که ذکر شد، کانون‌های دولت الکترونیک فراتر از بُعد درونی دولت و ابعاد بیرونی آن را نیز دربر می‌گیرد و بازیگران استقرار دولت الکترونیک می‌بایست با نگاهی فراگیر، زوایای مختلف طرح و اثرات آن را بر بخش‌های مختلف، مورد توجه قرار دهند

1- digital gap

2- E-society

و به گونه‌ای برنامه‌ریزی کنند که استقرار دولت الکترونیک بتواند اثربخشی لازم را برای شهروندان به همراه داشته باشد. همچنین باید یادآور شد که کانون‌های سه‌گانه برقراری تعاملات بیرونی، ارتباط با شهروندان و بهبود فرایندها اگر چه به صورت جدا از هم تشریح شده‌اند، اما در دنیای واقعی این محورهای سه‌گانه با یکدیگر تداخل پیدا کرده و نوعی همپوشی ایجاد می‌کنند. شکل ۱-۵ تداخل میان کانون‌های سه‌گانه دولت الکترونیک را نشان می‌دهد (Heeks, ۲۰۰۱, ۱۴).



شکل ۱-۵: تداخل کانون‌های سه‌گانه دولت الکترونیک

نتیجه‌ای که از شکل ۱-۵ می‌توان گرفت این است که مسئولین استقرار دولت الکترونیک به جای یک‌سونگری و تمرکز فعالیت‌ها در بخش خاص، بایستی کل مجموعه را با هم ببینند. زیرا اداره الکترونیک و امکان ارائه خدمات الکترونیک به جامعه الکترونیک و شهروند الکترونیک نیاز دارد و زمانی می‌توان به اثربخشی استقرار دولت الکترونیک امیدوار بود که هم عامل ارائه دهنده خدمات و هم استفاده‌کنندگان خدمات عمومی در شرایط مناسبی قرار داشته باشند و به صورت متقابل یکدیگر را تقویت کنند.

## دولت الکترونیک و تفاوت آن با کارکردهای پیشین فن آوری اطلاعات در بخش دولتی

یکی از چالش‌های اصلی کارگزاران بخش عمومی یافتن الگوها و ابزارهایی است که ضمن افزایش کارایی بخش دولتی بتواند فرایند خدمات‌رسانی به شهروندان را نیز تسهیل کند. الگوها و ابزارهای متعددی در دستور کار دولت‌ها قرار گرفته و به‌بوته آزمون گذاشته شده است که از میان ابزارها می‌توان به فن آوری اطلاعات اشاره کرد. توسعه و کاربری فن آوری اطلاعات در بخش دولتی سابقه‌ای بیش از سه دهه دارد و شواهد نشان می‌دهد که کاربرد فن آوری اطلاعات در بخش دولتی طی دهه‌های گذشته با روندی فزاینده همراه بوده است. به موازات اثرات مثبت و قابل توجه فن آوری اطلاعات بر افزایش کارایی و اثربخشی سازمان‌ها، قابلیت نظام سیاسی و مدیریت دولتی، کیفیت جمع‌آوری، پردازش و به اشتراک‌گذاری اطلاعات، میزان استفاده از فن آوری اطلاعات در بخش دولتی سرعت قابل توجهی نیز به خود گرفته است (Danziger and Andersen, ۲۰۰۲) با وجود این، رویکرد مدیریت دولتی در کاربرد فن آوری اطلاعات قبل از ظهور اینترنت در دهه ۱۹۸۰ رویکرد درون‌نگری<sup>۱</sup> بوده است و کارگزاران بخش عمومی تلاش کرده‌اند از قابلیت‌های منحصر به فرد فن آوری اطلاعات در راستای بهبود ارتباطات درونی و کارایی بهره‌گیرند. اما با ظهور اینترنت و شبکه گسترده جهانی، رویکرد درون‌نگری مدیریت دولتی به رویکرد برون‌نگری<sup>۲</sup> تغییر جهت داد و ارتباطات بیرونی با شهروندان با محوریت اینترنت مدنظر قرار گرفت. منطق رویکرد برون‌نگری این بود که مدیریت دولتی باید درصدد به‌کارگیری الگوهایی باشد که شکاف دولت و شهروند را به حداقل ممکن برساند و فرایند خدمات‌رسانی را در مقایسه با گذشته تسهیل و تسریع کند. از این‌رو، از اواسط دهه آخر قرن بیستم الگوی جدیدی با عنوان دولت الکترونیک در دستور کار مدیریت دولتی قرار گرفت که این الگو با رویکرد شهروندمحوری درصدد

1- inward-looking approach

2- outward-looking approach

## دولت الکترونیک و تفاوت آن با کارکردهای پیشین فن آوری اطلاعات در بخش دولتی

یکی از چالش‌های اصلی کارگزاران بخش عمومی یافتن الگوها و ابزارهایی است که ضمن افزایش کارایی بخش دولتی بتواند فرایند خدمات‌رسانی به شهروندان را نیز تسهیل کند. الگوها و ابزارهای متعددی در دستور کار دولت‌ها قرار گرفته و به بوت‌آزمون گذاشته شده است که از میان ابزارها می‌توان به فن آوری اطلاعات اشاره کرد. توسعه و کاربری فن آوری اطلاعات در بخش دولتی سابقه‌ای بیش از سه دهه دارد و شواهد نشان می‌دهد که کاربرد فن آوری اطلاعات در بخش دولتی طی دهه‌های گذشته با روندی فزاینده همراه بوده است. به موازات اثرات مثبت و قابل توجه فن آوری اطلاعات بر افزایش کارایی و اثربخشی سازمان‌ها، قابلیت نظام سیاسی و مدیریت دولتی، کیفیت جمع‌آوری، پردازش و به اشتراک‌گذاری اطلاعات، میزان استفاده از فن آوری اطلاعات در بخش دولتی سرعت قابل توجهی نیز به خود گرفته است (Danziger and Andersen, ۲۰۰۲) با وجود این، رویکرد مدیریت دولتی در کاربرد فن آوری اطلاعات قبل از ظهور اینترنت در دهه ۱۹۸۰ رویکرد درون‌نگری<sup>۱</sup> بوده است و کارگزاران بخش عمومی تلاش کرده‌اند از قابلیت‌های منحصر به فرد فن آوری اطلاعات در راستای بهبود ارتباطات درونی و کارایی بهره‌گیرند. اما با ظهور اینترنت و شبکه گسترده جهانی، رویکرد درون‌نگری مدیریت دولتی به رویکرد برون‌نگری<sup>۲</sup> تغییر جهت داد و ارتباطات بیرونی با شهروندان با محوریت اینترنت مدنظر قرار گرفت. منطق رویکرد برون‌نگری این بود که مدیریت دولتی باید درصدد به کارگیری الگوهایی باشد که شکاف دولت و شهروند را به حداقل ممکن برساند و فرایند خدمات‌رسانی را در مقایسه با گذشته تسهیل و تسریع کند. از این‌رو، از اواسط دهه آخر قرن بیستم الگوی جدیدی با عنوان دولت الکترونیک در دستور کار مدیریت دولتی قرار گرفت که این الگو با رویکرد شهروندمحوری درصدد

1- inward-looking approach

2- outward-looking approach

و اولویت‌های متفاوتی دارند، انعطاف‌ناپذیری، تأکید بر رویه‌ها و دیگر موارد، مورد انتقاد واقع گشته است (Bozman, ۲۰۰۰; Rainy, ۱۹۹۵; Hummel, ۱۹۹۲). در واقع مدل حکومتگری بوروکراتیک را می‌توان حکومت قانون خواند که خدمات اداری یکنواختی با استانداردهای تعیین شده ارائه می‌دهد (Considine and Lewis, ۲۰۰۳, ۱۳۱). در مقابل، الگوی جدید از زاویه دیگری به سازمان و ارباب رجوع آن می‌نگرد. براساس این الگو ارتباط میان کارگزاران بخش عمومی و شهروندان به جای آن که در اتاقک‌های کارگزار برقرار شود، از طریق مودم‌ها و جایگاه‌های اینترنتی برقرار شده و فن‌آوری اطلاعات و سیستم‌های هوشمند، مداخله کارگزار دولتی را به حداقل خواهد رساند. در این حالت نقش سه گروه از کارکنان جهت مدیریت سیستم و ارائه خدمات، برجسته خواهد شد (Bovens and Zouridis, ۲۰۰۲, ۱۸۰-۱۸۱): ۱- آن دسته از کارکنانی که در فرایند پردازش داده‌ها فعالیت دارند، همچون طراحان سیستم، مدیران سیستم، متخصصان فن‌آوری اطلاعات و غیره؛ ۲- واسطه‌های میان شهروندان و سیستم‌های اطلاعاتی و ۳- مدیریت و آن‌کسانی که فرایند خدمات‌رسانی را کنترل می‌کنند.

شاید بتوان تغییر الگوی ارائه خدمات عمومی و تفاوت میان الگوی بوروکراتیک با الگوی دولت الکترونیک را در چارچوب ارائه شده توسط یکی از صاحب‌نظران دولت الکترونیک بهتر مورد تحلیل قرار داد. براساس این چارچوب، اصول مورد تأکید الگوی دولت الکترونیک با اصول مورد تأکید الگوی سنتی تفاوت دارد. الگوی بوروکراتیک بر ارتباط سلسله‌مراتبی و رویکرد بالا به پایین تأکید می‌ورزد، در حالی که الگوی دولت

الکترونیک بر کار گروهی، شبکه چند بُعدی، ارتباطات مستقیم میان طرف‌های برقرار کننده ارتباط و حلقه بازخور سریع تأکید می‌کند. همچنین در الگوی جدید، ساختار وظیفه‌ای واحدها و فرایند ارائه خدمات عمومی برای کاربرانی که به مرکز ارائه دهنده خدمات عمومی به صورت یکجا مراجعه می‌کنند، قابل رؤیت نیست و در صورتی که مرکز بتواند خدمات مورد نیاز شهروندان را به طور مناسب و به موقع عرضه کند، شهروند نیازی به دانستن این که چه واحد یا سازمانی مسئول ارائه خدمات بر روی شبکه

است، ندارد. جدول ۱-۲ تفاوت میان الگوی بوروکراتیک با الگوی دولت الکترونیک را به صورت خلاصه نشان می‌دهد (Tat-kei Ho, ۲۰۰۲, ۴۳۷-۴۳۸).

الگوی سنتی بوروکراتیک	الگوی دولت الکترونیک	جهت‌گیری
کارایی هزینه تولید	رضایت کاربر، کنترل و انعطاف‌پذیری	سازماندهی فرایند تولید
عقلانیت و وظیفه‌ای، بخش‌بندی، سلسله مراتب عمودی، کنترل	سلسله مراتب افقی، سازمان شبکه‌ای، تسهیم اطلاعات	اصول مدیریت
مدیریت بر مبنای قانون و بخشنامه	مدیریت منعطف، کار تیمی بین واحدی با هماهنگی مرکزی	سبک رهبری
دستوری و تأکید بر کنترل	آسان‌گیر، تسهیل‌کننده و هماهنگ‌کننده، کارآفرینی خلاق	ارتباطات درونی
بالا به پایین، سلسله مراتبی	شبکه چند جهت با هماهنگی مرکزی، ارتباطات مستقیم	ارتباطات بیرونی
متمرکز، رسمی، کانال‌های محدود	رسمی و غیررسمی، بازخور مستقیم و سریع، کانال‌های چند جانبه	نحوه ارائه خدمات
ارائه مستند خدمات، تعامل میان فردی	ارتباط الکترونیکی، عدم تعامل چهره‌به‌چهره	اصول ارائه خدمات
استانداردسازی	کاربر پسند	

جدول ۱-۲: تفاوت الگوی سنتی بوروکراتیک با الگوی دولت الکترونیک

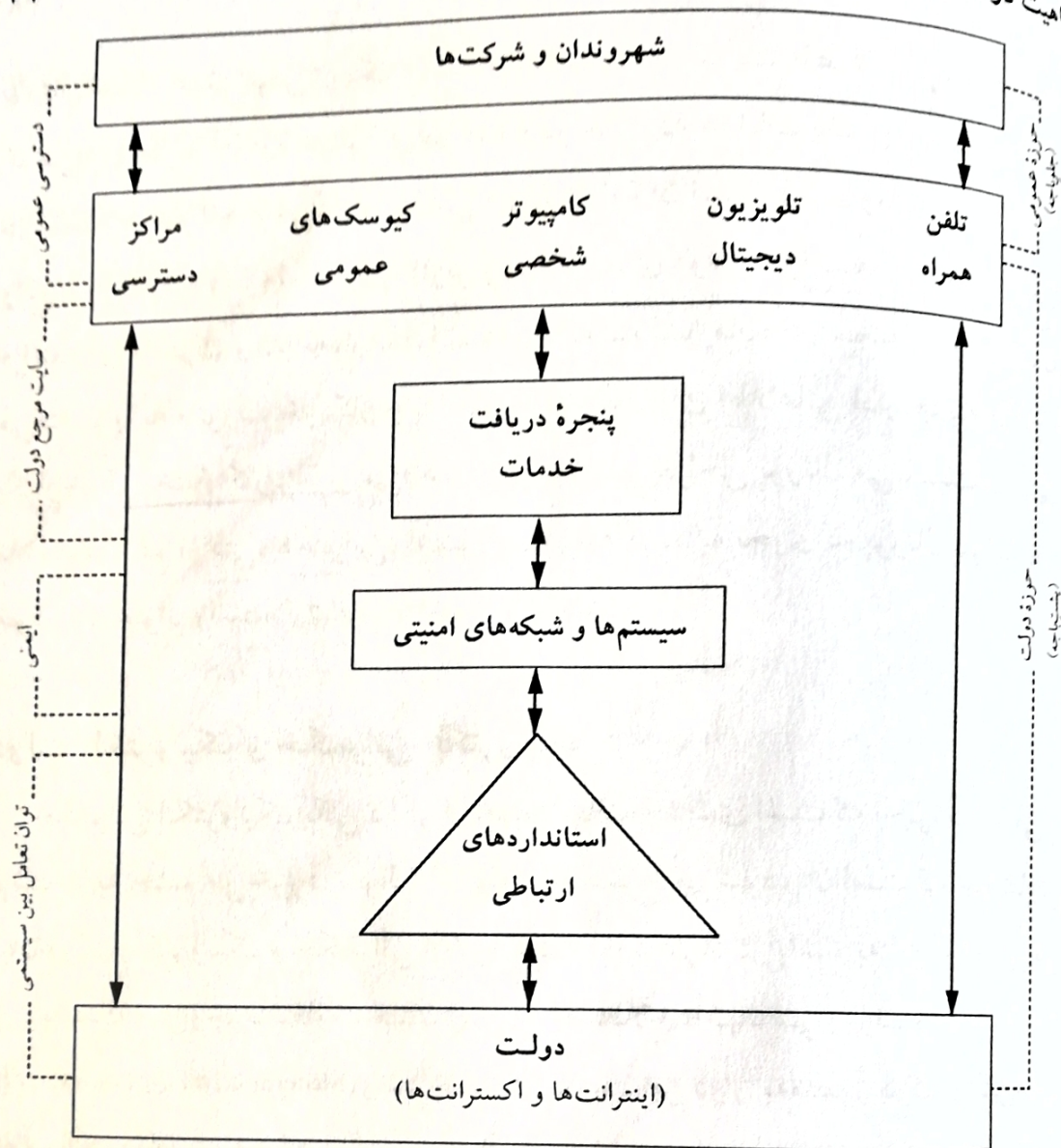
مراکز ارائه‌دهنده خدمات به صورت یکجا<sup>۱</sup> نیز در الگوی جدید به عنوان جایگزینی برای سازماندهی وظیفه‌ای مورد توجه قرار می‌گیرد. این مرکز همچون چتری در رأس واحدهای وظیفه‌ای عمل می‌کند و هدفش ارائه خدمات مناسب و حداکثر کردن رضایت کاربران از طریق یکپارچه کردن خدمات است. مراکز ارائه‌دهنده خدمات به صورت یکجا همچون دروازه‌ای عمل می‌کند که اطلاعات مربوط به تقاضاهای مشتریان را جمع‌آوری و پردازش می‌کند و سپس با واحدهای مختلف وظیفه‌ای خود را هماهنگ

1- one-stop shopping

## ساختار دولت الکترونیک

به طور کلی دو بخش اصلی در ساختار دولت الکترونیک وجود دارد: حوزه عمومی (جلو باجه) و حوزه دولت (پشت باجه). در بخش پشت باجه یا حوزه دولت، خدمات و اطلاعات جهت ارائه به شهروندان آماده و یکپارچه می شود. در این بخش فقط دولت حضور دارد و یکی از کاربردهای دولت الکترونیک، یعنی کاربرد ارتباط دولت با دولت در این بخش قرار می گیرد. سایر کاربردهای دولت الکترونیک یعنی کاربرد ارتباط دولت با شهروندان و دولت با شرکت ها در حوزه عمومی یا بخش جلو باجه تعریف می شود. در بخش جلو باجه، خدمات و اطلاعات آماده شده در پشت باجه، ارائه می گردد. دولت در این حوزه ارائه دهنده خدمات و شهروندان و شرکت ها دریافت کننده خدمات هستند. هر یک از این دو بخش، ساختار مربوط به خود را دارند. در بخش پشت باجه رعایت استانداردهای ارتباطی، توان تعامل بین سیستمی را افزایش می دهد و امکان اتصال و یکپارچه سازی اینترنت و اکسترانت های دولت را فراهم می آورد. پس از یکپارچه شدن، سیستم ها و شبکه های امنیتی برای کنترل اطلاعات و تعاملات و نیز تهیه ابزار احراز هویت ایجاد می شود. در این بخش امنیت و اطمینان ارتباطات و تعاملات تضمین می گردد. در بخش جلو باجه که حوزه دسترسی عمومی است، شهروندان و شرکت ها می توانند از طرق مختلف مانند کیوسک های عمومی، تلفن همراه، تلویزیون دیجیتال، کامپیوترهای شخصی و غیره با دولت ارتباط برقرار کنند.

استقرار دولت الکترونیک مستلزم تغییرات اساسی در حوزه عمومی و حوزه دولت است، زیرا در الگوی جدید، ساختار روابط و تعاملات تغییر می کند. به طور کلی در استقرار موفقیت آمیز دولت الکترونیک توجه و رعایت ویژگی های مهمی همچون وجود سایت مرجع دولت، وجود امنیت و اطمینان در سیستم ها و شبکه ها، وجود توان تعامل بین سیستمی و امکان دسترسی عمومی، ضرورت دارد. شکل ۷-۱ ساختار دولت الکترونیک را نشان می دهد (Aliahmadi, ۲۰۰۳).



شکل ۷-۱: ساختار دولت الکترونیک

همان‌طور که ذکر شد، پورتال یا سایت مرجع یکی از عوامل مهم ساختار دولت الکترونیک است که به عنوان واسطه بین شهروندان نقش مهمی برعهده دارد. در یک پورتال، کلیه خدمات و اطلاعات به صورت یکپارچه و مستقل از این که با کدام سازمان در ارتباط است، ارائه می‌شود. به نحوی که شهروندان با مراجعه به آن می‌توانند به طیف وسیعی از خدمات و اطلاعات برخط دسترسی پیدا کنند (West, ۲۰۰۴ ۱۶-۱۸). در واقع

گردد. اکنون می‌توان به این سؤال پاسخ داد که چه تفاوتی میان حکمرانی الکترونیک و دولت الکترونیک وجود دارد. دولت الکترونیک همان ارائه خدمات و اطلاعات دولتی و برقراری روابط مبتنی بر فن‌آوری‌های اطلاعاتی و ارتباطی با شهروندان است. در حالی که حکمرانی الکترونیک کاربرد گسترده‌تری داشته و مواردی همچون گوهای جدید تعیین خط‌مشی دولتی، جستجوی روش‌های جدید برقراری ارتباط میان شهروندان و فرایندهای سیاسی و الگوی جدید ارتباطات و قدرت را در برمی‌گیرد. تفاوت حکمرانی الکترونیک و دولت الکترونیک در این است که حکمرانی الکترونیک تمام بخش‌های جامعه اعم از بخش دولتی، بخش خصوصی و بخش سوم - بخش غیرانتفاعی - را دربر می‌گیرد، در حالی که دولت الکترونیک بخش مشخصی از حکمرانی را شامل می‌شود.

دولت الکترونیک به معنای به کارگیری فن‌آوری‌های جدید اطلاعاتی و ارتباطی در نهادهای دولتی است، در حالی که حکمرانی الکترونیک به معنای به کارگیری فن‌آوری در تمام بخش‌های جامعه و تسهیل فرایندگذار به عصر اطلاعات است، با این تشابه که حکمرانی الکترونیک و دولت الکترونیک هر دو به دنبال پاسخ به چالش‌های حکمرانی و دولت در فضای فن‌آوری‌های مدرن اطلاعاتی هستند.

انجمن مدیریت دولتی آمریکا نیز در بیان تفاوت دولت الکترونیک و حکمرانی الکترونیک بر این نکته تأکید می‌کند که دولت الکترونیک درصدد بازآفرینی ساختار درونی دولت مبتنی بر قابلیت‌های فن‌آوری اطلاعات و ارتباطات و بهبود الگوی خدمات‌رسانی به شهروندان است، در حالی که حکمرانی الکترونیک درصدد مدیریت بهتر امور اقتصادی، سیاسی و اداری در سطوح ساختار اجتماعی با هدف تسریع در روند تحقق اهداف حکمرانی مطلوب است. دولت الکترونیک اهدافی همچون ایجاد هماهنگی میان سطوح مختلف ساختار حکومت با هدف ارائه خدمات برخط، اجرای برنامه‌های شهروند محور، ارتقا و افزایش سطح مشارکت شهروند، بهبود عملکرد و... را دنبال می‌کند، در حالی که حکمرانی الکترونیک اهدافی همچون تغییر در روابط میان

## دولت الکترونیک: رویکرد مدیریتی

۴۰

سطوح دولت، تسهیل روابط بخش‌های مختلف جامعه، توسعه دموکراسی الکترونیک، افزایش مشارکت شهروند در فرایندهای خط‌مشی‌گذاری و برقراری روابط برخط با دولت‌های دیگر و سازمان‌های بین‌المللی را دنبال می‌کند (ASPA, ۲۰۰۱, ۱۱۰-۱۱۲).  
دو تن از صاحب‌نظران (Marche and Mcniven, ۲۰۰۳) به منظور تبیین دقیق‌تر تفاوت میان دولت الکترونیک و حکمرانی الکترونیک مدل چهار سلولی ارائه کرده‌اند که از دو بُعد شهروند محوری - سازمان محوری و دولت - حکمرانی به بررسی تفاوت میان این دو اصطلاح پرداخته است. جدول ۱-۳ این مدل را نشان می‌دهد.

### دولت / حکمرانی

شهروند محوری / سازمان محوری	سلول ۲ حکمرانی الکترونیک (خط‌مشی و قدرت) شهروند محور	سلول ۱ دولت الکترونیک (اداری) شهروند محور
	سلول ۴ حکمرانی الکترونیک (خط‌مشی و قدرت) سازمان محور	سلول ۳ دولت الکترونیک (اداری) سازمان محور

جدول ۱-۳: تفاوت دولت الکترونیک و حکمرانی الکترونیک

### سلول ۱: دولت الکترونیک / شهروند محور

دولت الکترونیک برخلاف الگوی سنتی ارائه خدمات عمومی در صدد است با استفاده از قابلیت‌های فن‌آوری اطلاعات، خدمات را بدون محدودیت‌های زمان و مکان به صورت بیست و چهار ساعته، هفت روز در هفته و در مکان‌های مختلفی که امکان دسترسی به شبکه وجود دارد، ارائه کند. کانون توجه سلول ۱ پایه‌ریزی الگوی تعاملی

تقسیم‌بندی‌های متفاوت، از موضوعات دیگری است که در قالب یک الگو ارائه شد. سپس به تفاوت دولت الکترونیک با کارکردهای پیشین فن‌آوری اطلاعات در بخش دولتی و همچنین تفاوت آن با الگوی حکومتگری بوروکراتیک پرداخته شد. ترسیم ساختار دولت الکترونیک و تبیین ویژگی‌های آن از دیگر بحث‌های مهم این فصل است. بحث پایانی این فصل به حکمرانی الکترونیک و دولت الکترونیک اختصاص یافته است. سؤالی که در این قسمت به آن پاسخ داده شد، تفاوت میان این دو اصطلاح بود. این تفاوت در قالب یک الگوی چهار سلولی دولت الکترونیک / شهروند محور، حکمرانی الکترونیک / شهروند محور، دولت الکترونیک / سازمان محور و حکمرانی الکترونیک / سازمان محور تشریح شد.