

مطالعات علوم اسلامی انسانی

مقاله پژوهشی، سال نهم، شماره ۳۳، بهار ۱۴۰۲ (ص ۱۱۲ - ۱۲۷)
دریافت: اردیبهشت ماه ۱۴۰۲ پذیرش: تیر ماه ۱۴۰۲

بررسی مبانی و مفاهیم دولت الکترونیک و نظام اداری و دولتی

Parenting styles in "Qaboos Nameh" based on "Diana Baumrind's theory"

علیرضا نجفی اصلی / کارشناس ارشد حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران غرب.
هادی نجفی اصلی / کارشناس ارشد مدیریت فن آوری اطلاعات دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران شمال.

Hadi Najafi Asli/ Department of IT Management, Islamic Azad University, North Tehran Branch, Tehran, Iran.

alireza.najafiasli@gmail.com

Alireza Najafi Asli/ Department of public rights, Islamic Azad University, West Tehran Branch, tehran, Iran.

Abstract

Qaboos Nameh, although it is the advice letter of the onsor al-Maali for his son; But it can be considered as an educational instruction and a source of scientific and accurate research to discover the methods and disciplinary styles of parenting preferred by the author. In this article, parenting styles based on Diana Baumrind's theory have been researched. The research is of a descriptive-analytical type and the method of collecting information is of a library type. The results show that although the tone and patriarchal thought of the author is evident in some chapters of the book; But the dominant disciplinary style in the book is the authoritative style. Also, the author considers the easy and permissive style as an unhealthy style in the field of parenting.

Keyword: Qaboos Nameh, Parenting styles, Diana Baumrind's.

چکیده

یکی از مهم‌ترین فرصت‌هایی که در فناوری نوین ارتباطی و اطلاعاتی (ICT) پیش روی قرار می‌دهند، عبارت از امکان استفاده از این فناوری برای مهندسی مجدد معماری دولت و قابل‌دسترس‌تر و کارآمدتر و پاسخگوتر ساختن آن است. امروزه بسیاری از کشورهای درحال توسعه و در حال گذر در تلاش هستند تا با تدوین و اجرای پروژه‌های دولت الکترونیک خود را با واقعیات و محیط جدید منطبق سازند و از مزایای آن بهره‌گیرند. دولت الکترونیک به‌عنوان مفهومی جدید در عرصه حکومت‌داری و فرصت‌هایی که برای دولتمردان و شهروندان ایجاد می‌کند، نه‌تنها چهره‌ای جدید از حکومت‌داری و دیوان‌سالاری پدید آورده، بلکه باعث شده است بالاترین مقامات رسمی کشورها بر ظهور جهانی تازه و نو و با عنوان «جامعه اطلاعاتی» صحنه‌گذارند. در این پژوهش به بررسی مبانی و مفاهیم دولت الکترونیک و نظام اداری و دولتی پرداخته شد.

کلیدواژه‌ها: دولت الکترونیک، نظام الکترونیک، اعمال اداری، اعمال حاکمیت.

مقدمه

در دوران معاصر که انسان‌ها در کوتاه‌ترین زمان از یک نقطه جهان با نقطه دیگر ارتباط برقرار می‌کنند در امور روزمره اداری خود انتظار دارند که کلیه خدمات و سرویس‌های 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 اقصای مختلف جامعه قرار دهد.

دستگاه‌ها و ابزارهایی که در حال حاضر در ادارات دولتی برای ارائه خدمات و اطلاعات به شهروندان مورد استفاده قرار می‌گیرند قدیمی بوده و روند کار در دستگاه‌های دولتی کند است. آن‌ها در جلب رضایت شهروندان موفقیت چندانی ندارند. از سوی دیگر سرمایه‌گذاری‌های قابل توجهی در زمینه طراحی و به‌کارگیری سامانه‌های جدید در بخش دولتی صورت نمی‌گیرد؛ اما با توجه به اهدافی که برای دولت الکترونیکی مورد نظر است، کشورها فقط در صورتی می‌توانند در پیاده‌سازی مطلوب دولت الکترونیکی موفق شوند که دستگاه‌های داخلی بخش دولتی، داده‌ها، اطلاعات و ابزارهای مدیریتی را با یکدیگر هماهنگ و سازگار نمایند. از سوی دیگر در دولت الکترونیکی هدف بر این است که به‌جای این که زمان و منابع را به‌پیش پردازش و ورود اطلاعات و سازمان‌دهی آن‌ها اختصاص دهیم بتوانیم قسمت عمده زمان و منابع موجود را به حل مشکلات، بررسی و ارائه راه‌حل‌های شاخص و خدمات‌دهی مستقیم به استفاده‌کنندگان خدمات دولتی اختصاص دهیم.

هر چه دولت‌ها منابع بیشتر و سرویس‌های متنوع‌تری را از طریق شبکه به شهروندان ارائه دهند، نیاز به وجود یک سامانه دوسویه ارائه خدمات، بیشتر آشکار می‌شود. این سیستم دوسویه علاوه بر وادار کردن شهروندان به بهره‌گیری از شبکه برای دریافت خدمات از دولت، سبب می‌شود که سطح مهارت‌ها و فرهنگ جامعه اطلاعاتی نیز ارتقا یابد.

پیشینه تحقیق

۱- پایان‌نامه کارشناسی ارشد آقای مجید هادی زاده تحت عنوان «چارچوبی برای پیاده‌سازی دولت الکترونیکی در ایران» در سال ۱۳۸۲ دانشگاه تربیت مدرس که سعی کرده است با مقایسه وضعیت دولت الکترونیکی در چند کشور مطرح، به ارائه چارچوبی برای این مهم در ایران بپردازد.

۲- پایان‌نامه کارشناسی ارشد آقای علیرضا یعقوبی، تحت عنوان «موانع و راهکارهای شکل‌گیری دولت الکترونیکی در ایران» در اردیبهشت ۱۳۸۳ از دانشگاه علامه طباطبائی در رشته مدیریت فناوری اطلاعات بود که تأثیر موانع مدیریتی، فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و مالی و موانع فنی بر پیاده‌سازی دولت الکترونیکی را بررسی و اولویت تأثیر آن‌ها را به ترتیب فوق تعیین نموده است.

۳- پایان‌نامه دکتری آقای نور محمد یعقوبی تحت عنوان «عوامل مؤثر بر استقرار دولت الکترونیک در ایران و ارائه الگوی مناسب» در اسفندماه ۱۳۸۳ از دانشگاه علامه طباطبائی در رشته مدیریت دولتی است که پژوهشگر، عوامل مؤثر را در سطح کلان به چهار عامل فنی- مخابراتی، سازمان- مدیریتی، اجتماعی، فرهنگی، قانونی و حقوقی تفکیک کرده است.

۴- پایان‌نامه کارشناسی ارشد با عنوان «بررسی فرصت‌ها و تهدیدهای دولت الکترونیک» که توسط ابراهیم مسلمی در دانشکده مدیریت دانشگاه تهران در سال ۱۳۸۶ به نگارش درآمده است.

۵- پایان‌نامه کارشناسی ارشد رشته مدیریت دولتی گرایش سیستم‌های اطلاعاتی مدیریت از آقای حسین آشتیانی تحت عنوان «اثر دولت الکترونیک در تحقق استراتژی‌های سازمان ثبت‌احوال کشور» در سال ۱۳۸۸ از دانشگاه علامه طباطبائی که در این پژوهش محقق نتیجه‌گیری می‌کند که دولت الکترونیک در تحقق استراتژی‌های سازمان ثبت‌احوال کشور تأثیر معنی‌داری دارد.

۶- پایان‌نامه کارشناسی ارشد با عنوان «بررسی نگرش شهروندان تهران نسبت به خدمات دولت الکترونیک» که توسط خانم زهره زندیها در دانشکده مدیریت دانشگاه تهران در سال ۱۳۷۸ نگارش یافت.

۷- پایان‌نامه کارشناسی ارشد رشته مدیریت دولتی گرایش سیستم‌های اطلاعاتی مدیریت تحت عنوان «نقش دولت الکترونیک در ارتقای سلامت نظام اداری (مطالعه‌ای موردی در شهرداری کاشان)» که توسط خانم سمیرا لقمان در تابستان ۱۳۹۰ نگارش یافت. در این پژوهش محقق به این نتیجه می‌رسد که دولت الکترونیک در ارتقای سلامت نظام اداری در شهرداری کاشان تأثیر معناداری دارد.

دولت الکترونیک

اولین گام در تدوین استراتژی دولت الکترونیک تعریف آن است. بدین معنا که سیاستگذاران باید بدانند که دقیقاً در پی 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 می تواند در هنگام تدوین استراتژی دولت الکترونیک مورد نظر خود، قلمرو نفوذ و گسترش این پدیده را تعریف کند (بهارتی، ۲۰۲۱).

دولت الکترونیک به صورت مختلفی تعریف شده است که به برخی از آنها اشاره می کنیم:

- تعریف اول: دولت الکترونیک به طور ساده و جامع و بر مبنای ارکان تعاملی آن به معنای «تحويل الکترونیکی و متنوع اطلاعات و خدمات دولتی، در طول ۲۴ ساعت شبانه روز و ۷ روز هفته، از طریق شبکه های کامپیوتری همچون اینترنت، اکس ترانت و اینترنت و توسط دولت به شهروندان، شرکت های خصوصی و نیمه خصوصی، کارکنان دولت و سایر سازمان های دولتی» به کار رفته است (فیضی، ۱۳۸۴: ۱۳).

دولت الکترونیک استفاده از فناوری های اطلاعاتی و ارتباطی به منظور ارائه خدمات دولتی، به صورت بهنگام و مستقیم به شهروندان، در ۲۴ ساعته شبانه روز و ۷ روز هفته است. دولت الکترونیک به افراد تسهیلات لازم جهت دسترسی مناسب به اطلاعات و خدمات دولتی و فرصت های گسترده تر برای مشارکت در فرایندها را ارائه می نماید. (Singapore, Information Services Division, 2002)^۲

تعریف دوم: دولت الکترونیک به معنای استفاده دولت از فناوری اطلاعات به ویژه اینترنت جهت افزایش سطح دسترسی شهروندان، مراکز دولتی، کارکنان بخش عمومی و شرکت های بخش خصوصی به خدمات و اطلاعات بر خط به کار رفته است. (Layne & Lee, 2001)

- تعریف سوم: دولت الکترونیک بر مبنای اهداف و رهیافت ها عبارت است از استفاده از فن آوری های اطلاعاتی و ارتباطی برای متحول نمودن دولت و فرآیند حکومت گری از طریق قابل دسترس تر، کارآمدتر و پاسخگو تر نمودن آن در قبال شهروندان (شمس، ۱۳۸۵: ۲۳)

تعریف چهارم: دولت الکترونیکی به شیوه های نوین استفاده از فناوری های اطلاعات و ارتباطات (ICT) اطلاق می گردد که برای افراد جامعه امکان دسترسی مناسب به اطلاعات و خدمات دولتی، اصلاح کیفیت و ارائه فرصت های گسترده برای مشارکت در فعالیت های اجتماعی و نهادهای مردمی را فراهم می سازد. (علیخانزاده، ۱۳۹۳: ۲۰)

ساختار دولت الکترونیک

دولت الکترونیک برای سرویس دهی به شهروندان، واحدهای خصوصی و سازمان های دولتی دیگر، از مجراهای مختلفی استفاده می کند که این خود به روابطی مابین دولت و ارکان جامعه می انجامد که تحت عناوین زیر دسته بندی می شوند:

۱- ارتباط دولت با شرکت ها (G2B)^۳: رابطه ای بین دولت و بنگاه های تجاری و خصوصی است که طی آن دولت سرویسی را به آن سازمان یا شرکت خصوصی ارائه می دهد. به عنوان مثال می توان به مزایده ای که از طرف دولت در اینترنت به اجرا گذاشته می شود و شرکت های خصوصی از طریق اینترنت در این مزایده شرکت می کنند اشاره کرد. خدماتی از قبیل ارائه مجوز و گواهی نامه ها، انجام خرید و فروش کالاها، خدمات و غیره در این بخش انجام می گیرد. این بعد به دولت اجازه می دهد که کالاهایی را بخرد، صورت حسابش را پرداخت کند و با روشی اثربخش تر از لحاظ هزینه، با بازار تجاری ارتباط بگیرد. (گیلانی، ۱۳۹۱: ۱۹)

۲- ارتباط دولت با دولت (G2G)^۴: رابطه ای بین سازمان های درون دولت و یا بین دولت های مختلف که طی آن، هریک از این سازمان ها یا دولت ها می توانند به دیگری سرویس دهند و یا روابطی در زمینه مختلف داشته باشند. اکثر امور اداری دولت به نحوی به هم مربوط هستند. بدین معنی که اطلاعات یک سازمان یا بخش مورد استفاده، از سرعت و اطمینان کافی برخوردار نیست. به همین

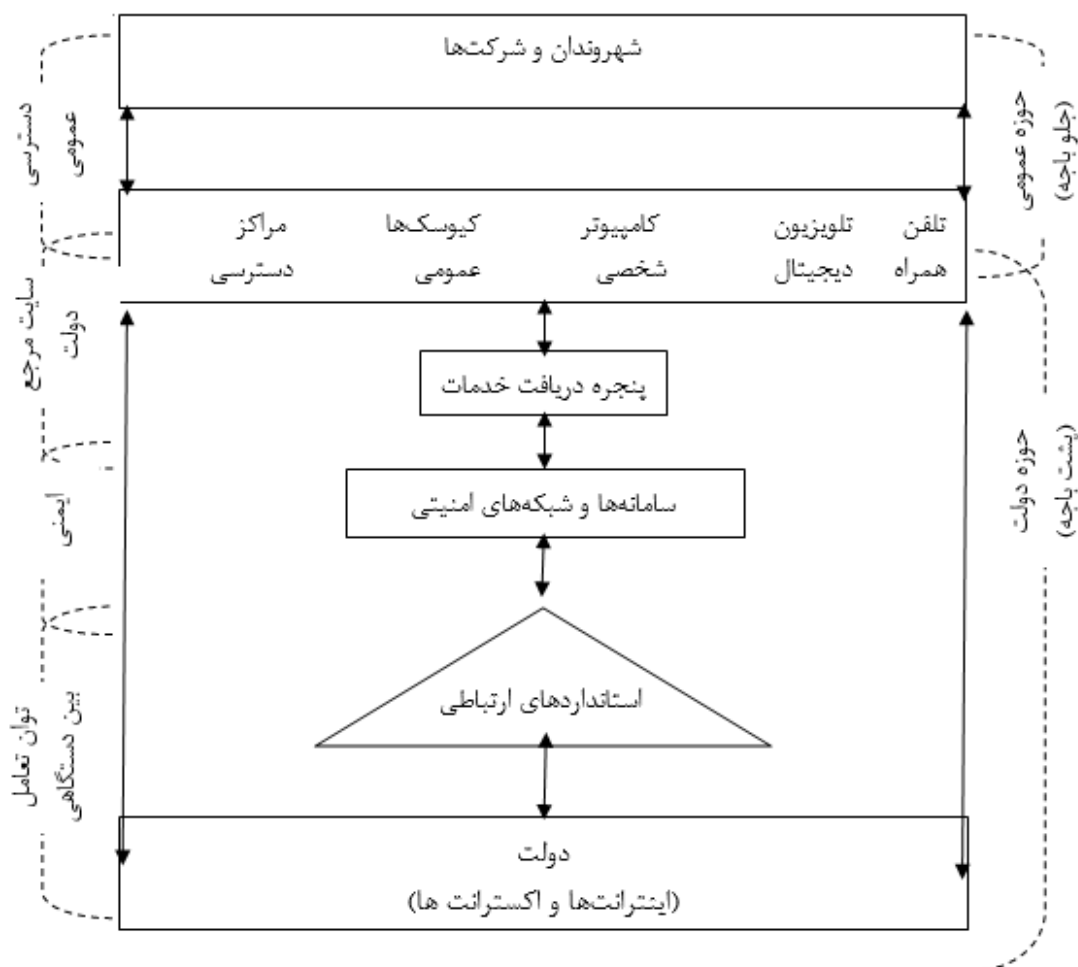
^۲ اخذ شده از ماهنامه دولت الکترونیک شماره ۱ آبان ماه ۱۳۸۹

^۳ Government to Business

^۴ Government to Government

دلیل نیاز به اتصال سازمان‌های مختلف دولتی احساس می‌شود. این بخش به دولت امکان می‌دهد که به نحوی اثربخش، با حذف موانع و دوباره کاری‌ها، ارتباط برقرار کند. هم‌چنین این نحوه رابطه می‌تواند بازرسی جرائم و امنیت کشوری را ممکن سازد.

۳- ارتباط دولت با کارمندان (G2E)^۵: رابطه بین دولت با کارمندان است و شامل سرویس‌هایی است که از طرف دولت به کارمندان اداری سازمان‌های مختلف دولتی در رابطه با کار و شغل آن‌ها ارائه می‌شود. این سرویس‌ها می‌توانند شامل امور مالی، حقوقی و مالیات و... مربوط به کارمندان باشد. رسیدگی به نحوه عملکرد کارمندان و ارتباطات داخلی یک سازمان دولتی جهت کاهش کاغذبازی و جلوگیری از اتلاف زمان و افزایش کارایی سازمان دولتی نیز می‌تواند از جمله کارکردهای G2E باشد.



شکل ۱. ساختار دولت الکترونیک (یعقوبی، ۱۳۸۶: ۳۷)

۴- ارتباط دولت با شهروندان (G2C)^۶: رابطه دولت با شهروندان که در این رابطه دولت خدماتی را به شهروندان ارائه می‌دهد، در این نوع رابطه سرویس‌های درخواستی شهروندان را به صورت رایگان بر روی شبکه قرار می‌دهد. از دیگر مزایای آن می‌توان به توسعه سواد اطلاعاتی، امنیت زندان‌ها اشاره کرد.

۵- ارتباط شهروندان با دولت (C2G)^۷: ارتباطی میان دولت و مردم که در آن شهروندان اطلاعاتی را به دولت ارائه می‌دهند، به عنوان نمونه‌ای کاربردی می‌توان به انتخابات الکترونیکی اشاره کرد. (تبیان، ۱۳۹۳)

⁵ Government to employer

⁶ Government to citizen

⁷ Citizen to Government

ویژگی‌های دولت الکترونیک

هدف دولت الکترونیک ارائه خدمات بهتر، با هزینه کمتر و اثربخشی بیشتر است؛ ولی نمی‌توان استاندارد مشخصی برای سایر ویژگی‌های آن معرفی کرد، زیرا هر دولتی می‌تواند با توجه به نیازهای جامعه خودش نظام دولت الکترونیک را پایه‌ریزی کند. با وجود ویژگی‌های فراوان دولت الکترونیک، می‌توان به ۵ ویژگی اصلی آن با مخفف (اسمارت) به مفهوم هوشمندی اشاره کرد (ماهنامه دولت الکترونیک، ۱۳۸۹)؛ به عبارت دیگر دولت الکترونیک در یک کلام باید بتواند یک دولت هوشمند^۸ باشد؛ که عبارت‌اند از:

- ۱- کوچک بودن^۹: دولت الکترونیک نباید گستردگی بیش‌ازحد داشته باشد؛ تا بتواند از اتلاف نیروی انسانی و سرمایه جلوگیری کند؛ بنابراین بهتر است دولت‌های بزرگ به دولت‌های محلی کوچک‌تر تقسیم شوند. این ویژگی می‌تواند باعث بالا رفتن کیفیت ارائه خدمات در دولت الکترونیک گردد. (تیبیان، ۱۳۹۳)
- ۲- مقید به اخلاق^{۱۰}: دولت الکترونیک باید مقید به اخلاق و حفظ حریم اطلاعات خصوصی شهروندان باشد. این ویژگی باعث بالا رفتن اعتماد مشتریان در استفاده از خدمات دولت الکترونیک می‌شود.
- ۳- جوابگو بودن^{۱۱}: دولت الکترونیک باید نسبت به فعالیت اجتماعی، اقتصادی و سیاسی که انجام می‌دهد جوابگو باشد؛ بدین معنی که شهروندان بتوانند تا حد امکان از روند پیشرفت این فعالیت‌ها آگاهی‌های لازم را کسب کنند.
- ۴- پاسخگو بودن^{۱۲}: دولت الکترونیک باید در صورت بروز مشکلاتی ناشی از فعالیت‌هایش به مردم پاسخگو باشد.
- ۵- شفاف بودن^{۱۳}: دولت الکترونیک باید از موضع شفافیت در رابطه با امور شهروندان برخوردار باشد. وجود این پنج ویژگی در نهایت خود باعث بالا رفتن رضایتمندی در میان استفاده‌کنندگان از خدمات دولت الکترونیک می‌شود؛ که در یک رابطه مستقیم موجب توسعه آن نیز می‌شود.

مراحل تکامل دولت الکترونیک

در جریان گسترش کمی و کیفی سرویس‌هایی که دولت الکترونیک به جامعه ارائه می‌دهد، دولت از مراحل مختلفی عبور می‌کند که می‌توان آن‌ها را به چهار مرحله تقسیم کرد:

- به وجود آمدن وب‌سایت‌های دولتی که شامل اطلاعاتی در مورد سازمان‌های مختلف دولتی است.
- ایجاد وب‌سایت‌های دولتی که شامل اطلاعات سازمان‌ها در یک محیط تعاملی هستند.
- ایجاد وب‌سایت‌هایی که به سرویس‌گیرندگان این اجازه را می‌دهند که بتوانند به اطلاعات شخصی مورد نیاز خود دست یابند.
- گسترش وب‌سایت‌ها و شبکه‌هایی که دائماً به شهروندان خدمات می‌دهند و شامل سازمان‌های بسیار زیادی هستند که توسط این شبکه به یکدیگر متصل شده‌اند.

همان‌طور که قبلاً مطرح شد دولت‌ها در مسیر توسعه دولت الکترونیک نه به اختیار بلکه بالاجبار به دنبال پیشرفت در این حوزه می‌باشند؛ بنابراین هر کشور متناسب با شرایط خود یکی از مدل‌ها را برای توسعه دولت الکترونیک در نظر گرفته است؛ که در این راستا تعدادی از مؤسسات و سازمان‌های غیرانتفاعی و حتی شرکت‌های بزرگ فناوری اطلاعات و ارتباطات در این زمینه فعال می‌باشند که مختصراً به آن‌ها اشاره می‌کنیم:

- ۱- موسسه گارتنر^{۱۴} یکی از بزرگ‌ترین مؤسسات مشاوره فناوری اطلاعات در جهان بوده که بیشترین اشرافیت را بر حوزه فناوری‌های اطلاعات و ارتباطات (ICT) دارد.

⁸ Smart Government

⁹ Small

¹⁰ Morall

¹¹ Audi Table

¹² Responsible

¹³ Teransparent

¹⁴ www.gartner.com

۲- موسسه Infodev (مرکز توسعهٔ دموکراسی و فناوری) ۱۵ پروژه‌های دولت الکترونیکی خود را برای کشورهای درحال توسعه تعریف نموده و در مدل پیشنهادی خود از سه مرحله استفاده کرده است. ادعای این موسسه ارائهٔ مجموعهٔ جامعی است که می‌توان به‌عنوان یک مرجع کامل ۱۶ در این حوزه مورد استفاده قرار گیرد.

۳- شورای پاسیفیک ۱۷ در حقیقت یک گروه کاری فعال در حوزه دولت الکترونیکی برای کشورهای درحال توسعه است. شرکت فوق پروژه‌ای تحت عنوان «نقشه راه برای استقرار دولت الکترونیکی در کشورهای درحال توسعه» تعریف نموده است.

مدل پیاده‌سازی سازمان ملل ۱۸

در منطقه آسیا کشور کره جنوبی با مقدار شاخص ۸۹۱۵،۰ و کشور یمن با مقدار شاخص ۲۲۴۸،۰ به ترتیب بهترین و بدترین جایگاه را در اختیار دارند. در میان ۴۷ کشوری که در منطقه آسیا در گزارش توسعه دولت الکترونیک مورد ارزیابی قرار گرفته‌اند، کشور ایران با مقدار شاخص ۴۶۴۹،۰ در رتبه ۲۹ و بعد از کشورهایی همچون ویتنام، اردن و قرقیزستان قرار گرفته است (الجابر، ۲۰۲۱). بر اساس پژوهشی که در سال ۲۰۰۳ میلادی توسط سازمان ملل انجام گرفته، یک مدل ۵ مرحله‌ای برای پیاده‌سازی دولت الکترونیکی طراحی شده است. سازمان ملل این مدل را برای تعیین وضعیت بلوغ و تکامل کشورها ارائه کرده است. درعین حال میزان آمادگی آن‌ها را برای پذیرش فناوری اطلاعات نشان می‌دهد. تأکید این مدل که نگرش کاربردی ۱۹ دارد، بر روی کاربران و نیز نوع و تعداد خدمات ارائه شده به آنان متمرکز است شناسایی هر کدام از این گام‌ها با بررسی وضعیت دولت الکترونیک در کشورهای عضو سازمان ملل متحد و چگونگی توسعه آن در جهان صورت گرفته است. (فیضی و مقدسی، ۱۳۸۴: ۹۸)

موانع گسترش دولت الکترونیک

مانند هر طرح دیگری پیاده‌سازی دولت الکترونیک آکنده از مسائل، چالش‌ها و موانع بی‌شمار و متنوعی است که نتایج یافته‌های علمی- پژوهشی مختلف و حتی متفاوت آن را تأیید کرده‌اند. درعین حال هر کدام به‌گونه‌ای و دسته‌ای از موانع اشاره کرده‌اند. نکته‌ای که باید به آن اشاره کرد این است که هرچند موانع پیاده‌سازی دولت الکترونیک در هر کشوری منحصر به آن کشور است؛ اما بسیاری از کارها در حوزه اصول کلی به‌ویژه در زمینهٔ مدیریت ربطی به کشور یا قومیت ندارد. (فیضی و مقدسی، ۱۳۸۴: ۱۰۴)

جونیفیر انیل ۲۰ در تحقیق خود که در مورد موانع و چالش‌های پیاده‌سازی دولت الکترونیک انجام داده است، بحث جامعی را مطرح می‌سازد. وی این موانع را در قالب پنج‌گانه‌ای طبقه‌بندی می‌کند که در جدول ۱ خلاصه شده‌اند.

جدول ۱. موانع پیاده‌سازی دولت الکترونیک از دیدگاه جونیفیر انیل (فیضی و مقدسی، ۱۳۸۴: ۱۰۵)

ردیف	موانع	مشخصات جزئی
۱	مسائل مربوط به دسترسی	<ul style="list-style-type: none"> امکان دسترسی به اطلاعات مورد نیاز تضمین امنیت و خصوصی بودن
۲	مسائل مربوط به عوامل فنی	<ul style="list-style-type: none"> یکپارچگی سامانه‌های فنی شبکه‌های کامپیوتری تغییر فناوری و لزوم احیاء مجدد آن
۳	مسائل مربوط به عوامل انسانی	<ul style="list-style-type: none"> اندازه‌گیری و سنجش میزان رضایت مشتری انتقال فرهنگ استفاده از خدمات دولت الکترونیک مشارکت ناکافی در پیاده‌سازی دولت الکترونیک عدم کفایت آموزش‌ها

15 www.infodev.gov

16 Handbook

17 www.pacificcouncil.org

18 United Nations E-Government Implementation Model

19 Applied Approach

20 Jennifer O'Neill

		• روند نامطلوب آماده‌سازی برای تغییر
۴	مسائل مربوط به خدمات	• مدیریت معاملات مالی و کسب‌وکار • ارائه خدمات یکپارچه
۵	مسائل مربوط به منابع	• مسائل مربوط به افراد • موانع مربوط به تجهیزات

فیضی، مقدسی، ک، ع، ۱۳۸۴، دولت الکترونیک بازآفرینی دولت در عصر اطلاعات، انتشارات ترمه، چاپ اول، تهران

با توجه به مطالب اشاره‌شده دولت‌ها باید همواره در استفاده از دولت الکترونیک تلاش کنند و فرصت‌ها و مزایای استفاده از آن را هر چه بیشتر گسترش دهند. لازم است گفته شود که این مشکلات نباید ما را در به‌کارگیری دولت الکترونیک مأیوس کند، بلکه باید تلاش خود را در به‌کارگیری هر چه بهتر و به حداقل رساندن موانع و محدودیت‌ها و تبدیل آن به عوامل فرصتی مضاعف کنیم. (مهدی باقری و مختار رنجبر و پیام پاسلاری، ۱۳۹۳: ۴۲)

مزایای دولت الکترونیک

به‌طور خلاصه مزایای دولت الکترونیک عبارت‌اند از:

۱- قادر ساختن کلیه افراد جامعه به مشارکت فعال‌تر در امور اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و سیاسی، ۲- خدمت‌رسانی یکپارچه، ساده، کارآمد و منطبق بر نیازهای افراد جامعه، ۳- کاهش هزینه‌های ارائه خدمات، ۴- انعطاف‌پذیری در اداره دولت، ۵- کیفیت مطلوب تصمیم‌گیری‌های دولت، ۶- تسهیل ارتباط بین مؤسسات و سازمان‌های دولتی و خودکارسازی اداری، ۷- مشارکت مؤثر شهروندان در فعالیت اقتصادی، ۸- افزایش ارتباط شهروندان و حکومت، ۹- بهینه‌سازی و افزایش کیفیت سامانه‌های تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری، ۱۰- کاهش هزینه‌های دولت به دلیل صرفه‌جویی در زمان، جلوگیری از کاغذبازی و موارد مشابه، ۱۱- فراهم‌شده قابلیت انعطاف بیشتر در شیوه طراحی و اداره دولت، ۱۲- افزایش روابط میان مردم و دولت و تقویت سامانه‌های مردم‌سالاری، ۱۳- شفاف‌سازی کلیه امور و جلوگیری از سوءاستفاده و رانت‌های اطلاعاتی، ۱۴- ارائه خدمات بهتر، راحت‌تر و مطمئن‌تر با هزینه کمتر و ارزش و کیفیت برتر، ۱۵- کارایی و اقتصادی بودن اطلاعات و خدمات ارزان‌تر و بهتر برای مردم و پرداخت‌کنندگان مالیات، ۱۶- مشارکت هر چه بیشتر مردم در دولت و حکومت، آسان‌سازی مشارکت و اعلام نظر مردم در دولت و امور اجرایی، ۱۷- هدایت و رهبری، پشتیبانی از جامعه مبتنی بر دانش و گسترش فرهنگ نوآوری در بدنه دولت، ۱۸- فشرده‌سازی، مؤثر سازی و قابل تعریف بودن خدمات توسط افراد جامعه، ۱۹- مشارکت بیشتر مردم و در نتیجه جلب رضایت‌مندی آن‌ها. (علیخانزاده، ۱۳۹۳: ۱۰۵)

اعمال دولت

هدف از ایجاد دولت الکترونیک آن است که خدمات و دسترسی به خدمات مختلف برای مردم در طول شبانه‌روز و بدون وقفه در هر نقطه جغرافیایی امکان‌پذیر باشد. به‌صرفه‌ترین روش در این خصوص، استفاده از اینترنت به‌عنوان ستون فقرات ارتباطات جهان جدید است، زیرا در غیر این صورت، ایجاد ستون فقرات و زیرساخت‌های ارتباطی، هزینه‌های گزافی طلب می‌کند که امروزه هیچ کشوری، چنین رویکرد غیراقتصادی را پیگیری نمی‌کند. بدین‌سان دولت الکترونیک صرفاً ارائه خدمات سنتی در قالب ابزارهای الکترونیک نیست. کارآمدی دولت تنها آنگاه افزایش می‌یابد که شهروندان با استفاده از فناوری جدید قادر به تأثیرگذاری بر کمیت و کیفیت ارائه این خدمات و تعاملات پیوسته باهم باشند. لذا تعبیه سازوکارها و اتخاذ روش‌هایی برای شفافیت، ساده‌سازی و کارآمدی بیشتر در بطن دیوانسالاری و حتی در ساختار تشکیلات دولت الکترونیک ضروری است. (لاوری^{۲۱}، ۲۰۰۲)

هدف از پیدایش دولت الکترونیک خدمات بهتر به مردم، بهبود خدمات برای کسب‌وکار، شفافیت و ضدیت با فساد، توانمندسازی از طریق اطلاعات و ایجاد دولت کارآمد است. (Sahraoui, 2007)

تعریف حقوق اداری

با توجه به اهداف دولت الکترونیک، برای اینکه بتوانیم هر چه بهتر نقش آن را در نظام اداری ایران بررسی نماییم نیازمند تبیین حقوق اداری هستیم.

ارائه تعریف جامع و مانعی از حقوق اداری که بتواند کلیه ابعاد و ویژگی‌های حقوق اداری را بیان کند، کار چندان ساده‌ای نیست. با توجه به تعاریف گوناگونی که حقوقدانان مختلف از حقوق اداری ارائه داده‌اند، چند نمونه از تعاریف حقوق اداری ارائه می‌شود:

۱- از نظر هانری برتلمی^{۲۲}، حقوق اداری مجموعه قواعد و مقررات ناظر بر اجرای خدمات اداری است و خدمات اداری شامل کلیه خدمات دولتی به استثنای خدمات قضایی است.

۲- حقوق اداری به عنوان شاخه‌ای نوپا از حقوق عمومی داخلی به مجموعه قواعد حقوقی متمایز و پراکنده‌ای اطلاق می‌شود که حقوق و تکالیف سازمان‌های اداری دولت خصوصاً سازمان‌های اجرایی آن و روابط آن‌ها با مردم را تعیین می‌کند. با تکیه بر امتیازات حقوق عمومی، فعالیت سازمان‌های اداری به دو منظور صورت می‌گیرد: انجام خدمات عمومی و حفظ نظم عمومی.

حقوق اداری شاخه‌ای از حقوق عمومی است که حاکم بر سازمان‌های اداری و مأمورین آن و کیفیت روابط آن‌ها با مردم است. (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۳: ۲۲)

در ادامه برای پاسخ به این سؤال که چه نوع اعمالی را می‌توان از طریق دولت الکترونیک ارائه کرد؟ به بیان نظریات ارائه شده پیرامون اعمال دولت می‌پردازیم.

در مورد اعمال دولت نظریات مختلفی طرح شده است که عبارت‌اند از: ۱- قدرت عمومی، ۲- خدمات عمومی، ۳- منفعت عمومی و ۴- نظریه ترکیب یا تعدد. (انصاری، ۱۳۷۴) در اینجا با توجه به موضوع تحقیق به طور مفصل به ۲ نظریه قدرت عمومی و خدمات عمومی می‌پردازیم.

نظریه قدرت عمومی^{۲۳} (تقسیم اعمال دولت به حاکمیتی و تصدی‌گری)

برای اولین دفعه هانری دوپانزی^{۲۴} در کتاب حقوق اداری خود شالوده تقسیم عملیات دولتی را اعمال حاکمیتی و اعمال تصدی‌گری ریخت. (پور همایون، ۱۳۱۹) در تبیین تقسیم‌بندی مذکور از اعمال دولت «لافریر»^{۲۵} معتقد است مقامات اداری دو وظیفه دارند: از طرفی حاکمیت دولت را اعمال می‌کنند و بدان وسیله نظم و آرامش را برقرار می‌سازند و از طرف دیگر مأمور مباشرت و اداره اموال عمومی هستند. اعمالی که ناشی از قدرت است، اعمال حاکمیت و اعمال مربوط به وظیفه دوم اعمال تصدی است. (توازن‌ی زاده، ۱۳۸۵: ۵۹)

«برتلمی»^{۲۶} در توضیح این نظریه معتقد است: دولت دو جنبه مختلف دارد. از طرفی دارای شخصیت حقوقی است و بدین لحاظ وضع حقوقی او نظیر سایر شخصیت‌ها است. بدین اعتبار است که دولت مالک و دائن و مدیون می‌شود و اعمال حقوقی مشابه اعمال و معاملات سایر افراد انجام می‌دهد. از طرف دیگر دولت قوه حاکم جامعه است و بر طبق اختیارات قانونی خویش، اعمال حاکمیت می‌کند و اعمال حقوقی انجام می‌دهد که نظیری در حقوق خصوصی ندارد. (توازن‌ی زاده، ۱۳۸۵: ۵۹)

اعمال حاکمیتی

علما و متخصصان حقوق اداری، اعمال حقوقی دولت را - از جهت اینکه برای افراد حق و تکلیف ایجاد می‌کند- از جنبه‌های مختلف طبقه‌بندی کرده‌اند؛ برای مثال اعمال حقوقی دولت از نظر هدف و غایت، به اعمال سیاسی و اداری و از نظر محتوا و ماهیت، به اعمال قانون‌گذاری و قضایی و اجرایی، از نظر موضوع به اعمال حاکمیت و تصدی و از لحاظ صورتی به اعمال یک‌جانبه (ایقاعات) و دوجانبه (عقد) تقسیم شده است. (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۱: ۲۷۶)

22 Henry Berthelemy

23 Puissance Publique

24 Henrion de Pansey

25 Loferrriere

26 Bartlemy

در حقوق خصوصی، چون برابری حاکمیت اراده افراد اصل است و اراده کسی به تنهایی نمی‌تواند الزام و تکلیفی علیه دیگری به وجود آورد؛ بنابراین اساس روابط حقوق زندگی اجتماعی بر عقد و قرارداد است. همین امر سبب شده است که در فقه و حقوق مدنی، مباحث مربوط به عقود و قراردادها توسعه زیادی پیدا کند و ایقاعات، کمتر مورد توجه و بحث و فحص قرار گیرد؛ اما در حقوق عمومی به ویژه حقوق اداری، با توجه به حاکمیتی که دولت دارد، در روابط حقوقی، اصل بر اعمال و تصمیمات یک‌جانبه یعنی ایقاع استوار شده است؛ به این ترتیب که مقامات اداری و اجرایی در حدود وظایف و صلاحیت‌های خود، تصمیماتی می‌گیرند و اعمالی انجام می‌دهند که اصولاً نیازی به توافق با افراد ندارد و برای آن‌ها ایجاد حق و تکلیف می‌نماید.

اما در ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری امور حاکمیتی شامل آن دسته از اموری است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه گردیده و بهره‌مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود. از قبیل:

الف- سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت در بخش‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی.

ب- برقراری عدالت و تأمین اجتماعی و باز توزیع درآمد.

ج- ایجاد فضای سالم برای رقابت و جلوگیری از انحصار و تضییع حقوق مردم.

د- فراهم نمودن زمینه‌ها و مزیت‌های لازم برای رشد و توسعه کشور و رفع فقر و بیکاری

ه- قانون‌گذاری، امور ثبتی، استقرار نظم و امنیت و اداره امور قضایی.

و- حفظ تمامیت ارضی کشور و ایجاد آمادگی دفاعی و دفاع ملی

ز- ترویج اخلاق، فرهنگ و مبانی اسلامی و صیانت از هویت ایرانی، اسلامی

ح- اداره امور داخلی، مالیه عمومی، تنظیم روابط کار و روابط خارجی

ط- حفظ محیط‌زیست و حفاظت از منابع طبیعی و میراث فرهنگی

ی- تحقیقات بنیادی، آمار و اطلاعات ملی و مدیریت کشور

ک- ارتقای بهداشت و آموزش عمومی، کنترل و پیشگیری از بیماری‌ها و آفت‌های واگیر، مقابله و کاهش اثرات حوادث طبیعی و بحران‌های عمومی

ل- بخشی از امور مندرج در مواد ۹، ۱۰ و ۱۱ این قانون نظیر موارد مذکور در اصول بیست و نهم و سی‌ام قانون اساسی که انجام آن توسط بخش خصوصی و تعاونی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی با تأیید هیئت‌وزیران امکان‌پذیر نیست.

م- سایر مواردی که با رعایت سیاست‌های کلی مصوب مقام معظم رهبری به موجب قانون اساسی در قوانین عادی جزء این امور قرار می‌گیرد.

اعمال تصدی‌گری

همان‌طور که قبلاً بیان شد «در نظام قانون‌گذاری ایران نخستین بار با تصویب «ماده‌واحد قانون تعیین مرجع بین افراد و دولت» در اردیبهشت ۱۳۰۷، تقسیم اعمال دولت به حاکمیت و تصدی به‌طور ضمنی مورد شناسایی قرار گرفت. ماده‌واحد فوق‌الذکر مقرر می‌دارد: «دعاوی ... که یک طرف آن دولت و ناشی از اعمال تصدی دولت ... باشد به محاکم عدلیه رجوع خواهد شد. سایر دعاوی که یک طرف آن دولت باشد به طریق اداری و در ادارات مربوطه قطع و فصل می‌شود ...». طبق تبصره «۱» ماده‌واحد مزبور «اعمال تصدی اعمالی است که دولت از نقطه نظر حقوق مشابه اعمال افراد انجام می‌دهد مانند خریدوفروش املاک و غلات و اجاره و استیجاری و امثال آن». ماده‌واحد یادشده و تبصره‌های آن با ماده (۱۰) قانون راجع به دعاوی اشخاص و دولت مصوب ۱۳۰۹/۸/۱۲ لغو می‌شود، ولی ماده (۴) این قانون و تبصره‌های آن، تعریف قانون سال ۱۳۰۷ را در مورد اعمال تصدی حفظ می‌کند.» (توازن‌ی زاده، ۱۳۸۵: ۶۲)

در قسمت اعمال تصدی دولت و مأمورین دولتی در انجام امور چون افراد عادی رفتار نموده و فاقد سمت نمایندگی از حق حاکمیت و قدرت مطلق می‌باشند؛ مثلاً وقتی که رئیس یک بنگاه دولتی به اجاره منزلی برای سرویس‌های اداری خود اقدام می‌کند ایداً موضوع نظم عمومی جامعه و مصالح عالی کشور و دفاع از حقوق و منافع افراد در کار نبوده و احتیاجی به اعمال مزایای قانونی خود ندارد؛ و به همین لحاظ لازم و ضروری نیست که این نوع اعمال را تابع قانون و مقررات مخصوصی نموده و دادگاه‌های اداری برای رسیدگی

به اختلافات ناشی از آن‌ها ترتیب داد. بعلاوه دخالت دادگاه‌های عمومی در این موارد لطمه و آسیبی هم به اصل تفکیک قوای قضائی و مجریه وارد نمی‌آورد. (پور همایون، ۱۳۱۹: ۸۱۹)

نقد نظریه قدرت عمومی

از دیدگاه سیاسی، نظریه قدرت عمومی به دوران استبداد بازمی‌گردد. طبق این نظریه اراده دولت بر اراده افراد ملت برتری مطلق دارد. همچنین مفهوم قدرت عمومی مفهوم عام و وسیعی است به طوری که کلیه تشکیلات دولت اعم از تشکیلات قوه مقننه، قضاییه و مجریه را در برمی‌گیرد. تقسیم امور عمومی به امر حاکمیت که به موجب آن دولت و زمامداران وقت به اقتضای تشخیص خود هر عملی را متضمن مصالح عمومی تلقی و قلمداد کنند می‌تواند به خودکامگی و استبداد اداری تبدیل شود. امر تصدی نیز که به موجب آن به امر تجارت و امور خصوصی و مدیریتی بپردازد، تقسیم درستی نیست بلکه باید به دنبال معیار منطقی‌تر رفت و آن معیار خدمت عمومی است. (انصاری، ۱۳۷۴: ۷۶)

نظریه خدمات عمومی ۲۷:

با توجه به انتقاداتی که به نظریه قدرت عمومی در تفکیک اعمال دولت به حاکمیت و تصدی وارد شده است نظریه خدمات عمومی را مورد بررسی قرار می‌دهیم. بر اساس طرفداران نظریه خدمات عمومی «هر قدر که جامعه نسبت به دخالت دولت در زندگی فردی و خصوصی افراد نگران‌تر باشد حوزه دخالت دولت را محدود کند، حوزه خدمات عمومی نیز کاهش می‌یابد و برعکس اگر یک پدیده و امر عمومی جزء خدمات عمومی محسوب شود و جامعه آن را به‌عنوان نیاز و منافع عمومی محسوب نماید به دولت اجازه می‌دهد که در این زمینه‌ها دخالت کند و اداره آن را در دست بگیرد و یا بر نحوه ارائه آن‌ها نظارت داشته باشد، به‌طور طبیعی در این دیدگاه حوزه خدمات عمومی گسترش پیدا می‌کند». (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۳: ۳۹)

دوگی حقوقدان مشهور فرانسه در تعریف مختصری، خدمات عمومی را عبارت از هر امری که باید از طرف دولت تنظیم، تأمین و کنترل گردد، می‌دانست. (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۱: ۲۳۵)

برخی از حقوقدانان بر این اعتقادند که صرفاً آن دسته از اعمال سازمان‌های اداری که به‌منظور انجام خدمات عمومی صورت می‌گیرد، تابع حقوق اداری است. پروفیسور ژز^{۲۸} این تعریف را از خدمات عمومی ارائه می‌دهد: «خدمات عمومی منحصر به نیازمندی‌های عام‌المنفعه‌ای است که دولتمردان یک کشور در برهه‌ای از زمان معین تصمیم می‌گیرند تا آن نیازها را از طریق سازمان‌های عمومی یا دولتی برآورده کنند. برای تشخیص خدمات عمومی، تنها باید قصد و نیت دولتمردان در نظر گرفته شود».

در صورتی یک فعالیت عام‌المنفعه به‌صورت خدمت عمومی خواهد بود که توسط قانون‌گذار یا دولت و به‌موجب قوانین یا مقررات تصویب و تصمیم به انجام آن گرفته شود؛ یعنی عملی که به نظر قانون‌گذار برای جامعه ضروری شمرده شود و ارائه آن مستقیماً یا به‌طور غیرمستقیم زیر نظر دولت صورت گیرد؛ زیرا در غیر این صورت، این نیاز به‌خوبی برآورده نمی‌شود. قصد قانون‌گذار یکی از عناصر تشکیل‌دهنده خدمات عمومی و در نتیجه شاخص اصلی آن است. (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۱: ۲۳۵)

بنابراین شرط ایجاد یک خدمت عمومی قصد قانون‌گذار است؛ که برای این قصد آثار حقوقی مترتب است که عبارت‌اند از:

۱- مسئولیت دولت و کارگزاران به مناسبت ایجاد ضرر ناشی از انجام وظایف اداری.

۲- نفی تفکیک و تقسیم اعمال دولت به حاکمیت و تصدی.

۳- مسئولیت دولت در ارائه خدمات ارزان یا رایگان و بدون تبعیض به مردم.

۴- خدمات عام‌المنفعه ارائه‌شده به‌وسیله دولت ملاک تمیز حقوق خصوصی از حقوق عمومی است. (انصاری، ۱۳۷۷: ۷۸)

نقد نظریه خدمات عمومی

مخالفین نظریه خدمت عمومی گفتند که این نظریه نمی‌تواند پاسخگوی همه فعالیت‌های اداری باشد و ناقص است، زیرا اول اینکه بعضی یا بسیاری از کارهایی که دولت انجام می‌دهد جزء خدمات عمومی نیست مانند امور مربوط به مالیات‌ها، استقراض، اموال عمومی و دیگر منابع دولت. دوم اینکه دولت فعالیت‌های غیر اداری بسیاری هم انجام می‌دهد مانند بعضی تصمیم‌گیری‌های قوه مقننه که طبق قانون اساسی، اداری محسوب نمی‌شوند و لذا دادگاه‌های اداری نمی‌توانند شکایات علیه تصمیمات مزبور را استماع کنند (البته شکایت علیه تصمیمات و اعمال دستگاه اداری قوه مقننه، مثلاً برای جبران خسارت قابل‌رسیدگی است). سوم اینکه اعمال تجاری و صنعتی دولت مطلقاً جنبه خدمت عمومی ندارند، هرچند که ممکن است به‌طور غیرمستقیم در جهت خدمت عمومی بکار گرفته شود. (انصاری، ۱۳۷۴: ۷۷) چهارم اینکه احقاق حق توسط دستگاه قضایی عملاً از بزرگ‌ترین خدماتی است که نفع عموم را در بر دارد ولی این‌گونه خدمات که ناشی از اعمال قضایی است، از آن دیدگاه، خدمات عمومی محسوب نمی‌شود. پنجم اینکه عمل قانون‌گذاری که در واقع به‌منظور تأمین مصالح اجتماعی صورت می‌پذیرد، خدمات عمومی تلقی نمی‌شود.

آثار حقوقی پذیرش سه نظریه اشاره شده

اول- نظریه قدرت عمومی

الف- عدم مسئولیت دولت و مأمورین دولتی به مناسبت اعمال حاکمیت

ب- تقدم پایدار دولت نسبت به مردم و عدم تساوی دولت و افراد در برابر قانون

ج- حق تقدم اراده و نظر به اقتصادی این حق

د- قدرت عمومی (مداخله دولت) ملاک تمیز حقوق اداری و حقوق خصوصی است.

دوم- نظریه خدمت عمومی

الف- مسئولیت دولت و کارگزاران به مناسبت ایجاد ضرر ناشی از انجام وظایف اداری

ب- نفی تفکیک و تقسیم اعمال دولت به حاکمیت و تصدی

ج- مسئولیت دولت در ارائه خدمت ارزان یا رایگان و بلا تبعیض به مردم

د- خدمات عام‌المنفعه ارائه‌شده به‌وسیله دولت ملاک تمیز حقوق خصوصی از حقوق عمومی است.

سوم- نظریه منفعت عمومی

الف- نفی تقسیم اعمال دولت به حاکمیت و تصدی

ب- وجود دو منفعت عمومی و خصوصی

ج- لزوم جمع بین دو منفعت یادشده

د- قائل شدن اولویت به منافع عمومی در صورت تراحم با منافع خصوصی

ه- وجود منفعت عام (مصالح عام) ملاک تمیز حقوق خصوصی از حقوق عمومی است. (انصاری، ۱۳۷۴: ۷۸)

تحول نظام اداری

توسعه هر کشور در ارتباط تنگاتنگ با نظام اداری و اثربخشی آن و در اصل مدل توسعه که نظام اداری تابع آن است قرار دارد. نقش تعیین‌کننده نظام اداری در ساختارهای اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی و تأثیر آن در تحقق اهداف نظام‌های کلان جامعه به قدری حائز اهمیت است که به‌منظور دستیابی به هدف‌های بالا که در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه و نیز چشم‌انداز بیست‌ساله (افق ۱۴۰۴ شمسی) ترجمان یافته است، تحول، تصحیح، سالم‌سازی و نوسازی نظام اداری در ایران نیز امری ضروری به نظر می‌رسد؛ بنابراین، نظام اداری به دلیل ارتباط با سایر ساختارها و اثرگذاری در آن‌ها از اهمیت ویژه‌ای برخوردار بوده است. (محسنی و اصغری، ۱۳۹۳: ۴۱)

در این میان یکی از مهم‌ترین چالش‌هایی که همواره دولت‌ها با آن مواجه هستند، پاسخ به خواست‌ها و انتظارات در حال تغییر شهروندانی است که مشروعیت خود را از آن‌ها کسب می‌کنند. در راستای پاسخ به این خواسته‌هاست که دولت 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 آورد و روابط دولت و شهروندان را به گونه‌ای جدید پایه‌ریزی نماید. دولت الکترونیک آغازگر مرحله جدیدی از حیات روابط بین دولت و شهروندان است که توانسته جایگاه خود را به خوبی در میان برنامه اصلاحات مدیریت بخش عمومی و اصلاح نظام اداری بازنماید. (رضایی و یعقوبی، ۱۳۹۴: ۲۴۷)

ده برنامه تحول در نظام اداری که نشئت گرفته از متن سیاست‌های کلی نظام اداری (ابلاغی مقام معظم رهبری)، سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران، قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و قانون مدیریت خدمات کشوری و اصل ۴۴ قانون اساسی در چارچوب سیاست‌های کلی دولت خدمتگزار است، بر آن است که با توانمندسازی دستگاه‌های اجرایی کشور و تربیت مدیران و کارشناسان کارآمد و تحول‌آفرین، طرحی نو دراندازد و در پیشرفت و توسعه یکپارچه کشور نقش مؤثرتری را ایفا نماید.

الزامات دولت در ایجاد تحول در نظام اداری

از سال‌های ۱۳۰۱ تاکنون برنامه‌های تحول یکی از دغدغه‌های مهم دولت‌ها بوده است. در این مدت اعمال اصلاحات و تغییرات پراکنده در قالب آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها ادامه یافت ولی نظام اداری هیچ‌گاه نتوانست به انتظارات مردم جامه عمل بپوشاند. به گونه‌ای که یکی از توقعات و انتظارات مردم در خیزش عمومی سال‌های ۱۳۵۷، به‌عنوان یکی از دلایل ظهور انقلاب و ریشه‌های شکل‌گیری آن مطرح شد. (طباطبایی، ۱۳۹۰: ۳۴)

با ظهور انقلاب، گام‌های اولیه این تحولات توسط شورای انقلاب برداشته شد. تا قبل از برنامه چهارم با توجه به شرایط کشور، وقوع جنگ و دوران سازندگی پس‌از آن، ناچار گرایش به سمت تمرکز بود. هم‌زمان با تدوین برنامه چهارم در قالب هفت برنامه تحول، برای اولین بار برنامه‌هایی تحت عنوان «برنامه‌های تحول در نظام اداری کشور» تنظیم و به تصویب شورای عالی اداری و سپس هیئت محترم وزیران رسید. این تجارب و مستندات، در نهایت به تدوین قانون مدیریت خدمات کشوری انجامید. هم‌زمان با این تحولات، تهیه سند چشم‌انداز ایران در افق ۱۴۰۴ و سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و صدر آن شرایط جدیدی را برای حرکت تحولی فراروی سیاست‌مداران، برنامه ریزان و مدیران قرارداد. معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور با الهام از اسناد بالادستی و تجارب ۷ برنامه تحول و کسب تجارب لازم، موانع و مشکلات برنامه‌های تحولی اداری خود را برای اصلاح و بهبود مدیریت در قالب ده برنامه تعریف و اعلام نمود این برنامه‌ها عبارت‌اند از:

۱. برنامه استقرار دولت الکترونیک
 ۲. عدالت استخدامی و نظام پرداخت
 ۳. ساماندهی نیروی انسانی
 ۴. تمرکززدایی
 ۵. افزایش بهره‌وری و استقرار نظام جامع مدیریت عملکرد
 ۶. سلامت اداری
 ۷. اصلاح ساختارها و فرآیندها
 ۸. توانمندسازی و آموزش فرهنگی و تخصصی منابع انسانی
 ۹. تقویت مدیریت و توان کارشناسی کشور و ارتقاء روحیه خودکنترلی در کارها
 ۱۰. خدمت‌رسانی به مردم و تکریم ارباب‌رجوع (طباطبایی، ۱۳۹۰: ۳۵ و ۳۶)
- که در این بخش ما به اولین برنامه تحول اداری «استقرار دولت الکترونیک» می‌پردازیم.

اهداف تحول نظام اداری

هدف از تحول در نظام اداری عبارت است از تقویت توانمندی‌های نظام اداری در جهت ایفای کارآمد وظایف و نقش فعلی دولت و یا به تعبیری دیگر، انطباق نقش‌ها، توانمندی‌ها و قابلیت‌های نظام اداری متناسب با تحول در نظام‌های اقتصادی، سیاسی،

اجتماعی و فرهنگی و همچنین پیشرفت‌های فناورانه و تغییر در ابزارها و روش‌ها و در راستای پاسخگویی به تغییرات محیطی و تحقق اهداف جامعه. (بی‌نام^{۲۹}، ۱۳۹۰: ۱۰)

ایجاد تحول اداری در کشور می‌تواند با اهداف دیگری از قبیل ایجاد تغییرات بنیادی به‌منظور تحول و تکامل در ساختار نظام مدیریتی حاکم بر وظایف دولت و رفع موانع و معضلات نظام اداری و اجرایی در راه توسعه و رشد کشور، بازنگری در تفکر حاکم بر مدیریت منابع انسانی به‌عنوان بالارزش‌ترین منبع اجتماعی و سازمانی و همچنین بازنگری در مبانی فلسفی و تفکر حاکم بر طراحی و سازمان‌دهی تشکیلات کلان دولت به‌گونه‌ای که تأثیر اصلی خود را در توسعه بر جای گذارد، دنبال گردد. (محسنی و اصغری، ۱۳۹۳: ۴۳)

با توجه به اینکه الکترونیکی شدن خدمات و تحقق دولت الکترونیکی با اهداف فوق‌الذکر، نتیجه منطقی اصلاح و بهینه شدن فرآیندها و ایجاد و تکمیل بانک‌های اطلاعاتی را به دنبال خواهد داشت، در برنامه استقرار و توسعه دولت الکترونیک از مجموعه ده برنامه تحول نظام اداری توجه ویژه‌ای به آن شده است.

شاخص‌های یک نظام اداری توسعه‌یافته در بستر دولت الکترونیک

دولت الکترونیک به‌عنوان اولین برنامه تحول نظام اداری، بستر اصلی این تحول به شمار می‌رود که دارای شاخص‌های ذیل است:

ارائه و ایجاد پایگاه‌های ارائه خدمات و اطلاعات

هدف از ارائه و ایجاد پایگاه‌های اطلاعاتی، به اشتراک‌گذاری مجموعه‌ای از اطلاعات با موجودیت‌های مرتبط به هم با یک روش سامانمند است تا ذینفعان بتوانند از اطلاعات و خدمات موجود در آن به سهولت استفاده کنند. روش‌های ارائه خدمات معمولاً از طریق اطلاع‌رسانی، تعامل و تراکنشی امکان‌پذیر است. در حال حاضر اطلاع‌رسانی اکثر موضوعات در پایگاه‌های اطلاعاتی انجام شده و برخی از خدمات به‌صورت تعاملی و برخی دیگر به‌صورت تراکنشی در حال انجام است. مصوبه شماره ۱۳/۲۲۲. ط مورخه ۱۳۸۱/۴/۲۲ شورای عالی اداری تحت عنوان «آئین‌نامه اجرایی تحقق دولت الکترونیک» اشاره به این موضوع دارد.

ارتباط و تعامل دوسویه دولت با مردم و مردم با دولت

سیستم ارائه خدمات به مردم، هرگونه عدم شفافیت و سوءاستفاده را کاهش می‌دهد و موجبات ارتقاء نظارت را فراهم می‌آورد. برقراری ارتباط مؤثر، مفید، کارآمد، دوسویه و روان بین مردم و دولت، افزایش سطح دسترسی مردم به خدمات موردنیاز با رویکرد دریافت سریع، آسان، دقیق و کیفی را امکان‌پذیر می‌سازد. با در نظر گرفتن مفاد مواد (۲۸، ۲۷، ۲۶، ۲۵، ۱۹، ۱۶، ۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری و برای افزایش حساسیت اجتماعی و مشارکت مردمی در توسعه کانال‌های ارتباطی، نظرسنجی الکترونیکی می‌تواند باعث تقویت این ارتباط شود. (طباطبایی، ۱۳۹۰: ۱۳۲)

رسیدگی به شکایات مردم

فصل سوم قانون مدیریت خدمات کشوری مواد ۲۵ تا ۲۸ اشاره به حقوق مردم می‌کند. در این فصل مدیران و کارمندان به‌عنوان خدمتگزاران مردم معرفی شدند که باید آن‌ها را نسبت به حقوق و تکالیف خود در تعامل با دستگاه‌های اجرایی آشنا نمایند. مردم در استفاده از خدمات دستگاه‌های اجرایی در شرایط مساوی از حقوق یکسان برخوردارند. دولت نیز مکلف شده است به‌منظور تأمین حقوق مردم و مراجعین، رضایت و عدم رضایت مردم از عملکرد کارمندان را در ارتقاء، انتصاب و تمدید قراردادهای استخدامی و بهره‌مندی از سایر امتیازات استخدامی و اعمال تشویقات و تنبیهاات لحاظ نموده و کلیه آئین‌نامه‌ها، شیوه‌نامه‌ها، ضوابط اداری و استخدامی مربوط به کارمندان دولت را به‌عنوان یک عامل مؤثر منظور نماید؛ بنابراین به‌منظور رسیدن به‌نظام اداری سالم به‌عنوان

^{۲۹} درس‌نامه آموزشی «آشنایی با ده برنامه تحول اداری و شاخص‌های مرتبط با آن» تدوین دفتر برنامه‌ریزی و توسعه آموزش معاونت توسعه و مدیریت و

یکی از اهداف تحول، باید بتوانیم علاوه بر تعامل دوسویه فرایندی ایجاد نماییم تا با رسیدگی به شکایات مردم این هدف را تأمین نماید.

به همین منظور و برای رسیدگی به شکایات مردم از عملکرد دستگاه‌های دولتی، نظامنامه مدیریت ارتباطات مردمی در بستر سامد^{۳۰} در مورخه ۱۳۹۲/۴/۵ به تصویب شورای عالی اداری رسید.^{۳۱}

ارزیابی عملکرد فرآیندها و سامانه‌های ارائه‌کننده خدمت

طبق مواد (۵۶،۷،۸) آئین‌نامه اجرایی تحقق دولت الکترونیک^{۳۲} مصوب شورای عالی اداری، دستگاه‌های اجرایی مکلف‌اند نسبت به انطباق سامانه‌های در حال اجرای خود با ضوابط مذکور در ماده ۵ این آئین‌نامه اقدام نمایند. همچنین طبق ماده ۷ همین آئین‌نامه دستگاه‌های اجرائی مکلف‌اند کلیه اطلاعات درخواستی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی را از طریق رسانه‌های کامپیوتری اعم از شبکه اطلاعاتی، لوح فشرده یا دیسکت به دستگاه‌های مذکور ارسال نمایند.

ایجاد پایگاه ملی اطلاعات ایرانیان

با توجه به آیین‌نامه اجرایی ماده ۴۰ قانون مدیریت خدمات کشوری^{۳۳}، دولت موظف است برای ایجاد زیرساخت اطلاعاتی، اقدام به ایجاد پایگاه ملی اطلاعات ایرانیان کند. اطلاعات در این پایگاه به‌صورت آنلاین و هم‌زمان با آنکه دستگاه‌ها در حال انجام فرآیندها هستند ایجاد خواهد شد. این شبکه به‌منزله یک بستر ارتباطی میان دستگاه‌های مختلف تلقی می‌شود که اطلاعات را مدیریت می‌کند.

سازمان ثبت‌احوال، سازمان ثبت‌اسناد و املاک، سیستم جامع مالیاتی، پایگاه ملی مناقصات، اطلاعات کارت ملی و کارت هوشمند سوخت در اولویت جای‌گیری در این پایگاه قرار دارند.

ایجاد پایگاه اطلاعات و آمار منابع انسانی (مدیران و کارمندان)

ایجاد پایگاه آمار و اطلاعات منابع انسانی به‌منظور بازسازی فرآیند تولید و جمع‌آوری آمار و اطلاعات نظام اداری با رویکرد جدید و با استفاده از فناوری‌های نوین و در راستای بهره‌گیری از اطلاعات مذکور در اجرای سیاست‌های تحول در نظام اداری و اصلاح ساختار نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی کشور است. همچنین لازم است مراجع اطلاعاتی مورد استفاده در مکانیزاسیون فرآیندهای عملیاتی نظام اداری شناسایی و استانداردسازی شده و فرمت هماهنگ و یکنواخت تبادل اطلاعات در سطح کشور طراحی، تثبیت و به‌روزرسانی شود.

اجرای آئین‌نامه دور کاری

روش‌های اداری نیاز به تغییر و تحول دارند؛ زیرا نظام اداری یک موجود زنده است که باید بتواند با تحولات و تغییراتی که در محیط اتفاق می‌افتد، خود را تطبیق داده و در نتیجه خدمات بهتری را ارائه نماید. یکی از روش‌هایی که به‌نظام اداری کمک می‌کند تا کارآمد شده و موجب افزایش بهره‌وری و رضایت ارباب‌رجوع، کارمند و کاهش مشکلات محیطی شود دور کاری است.

راه‌اندازی پیشخوان دولت الکترونیک در سطح بخش، شهرستان و استان

یکی از برنامه‌های دولت برای سبک‌سازی تهران، مدیریت سفرهاست؛ به شکلی که ستاد مدیریت سفر در این زمینه برنامه‌ریزی می‌کند تا سفرهای انجام‌شده به تهران کاهش یابد. یکی از راه‌های مؤثر در کاهش سفرها، تمرکززدایی و انجام امور مردم در محل

۳۰ سامانه الکترونیکی ارتباط مردم و دولت

۳۱ مصوبه شماره ۲۰۶/۹۲/۶۳۳۰ مورخ ۱۳۹۲/۴/۵ شورای عالی اداری

۳۲ مصوبه شماره ۱۳/۷۲۲. ط مورخ ۱۳۸۱/۴/۲۲ شورای عالی اداری

۳۳ تصویب‌نامه شماره ۸۱۸۳۹/ت/۴۴۲۹۴ ک مورخ ۱۳۹۰/۴/۱۹

زندگی‌شان است. همچنین روش دیگر راه‌اندازی پیشخوان‌های روستایی است که کمک می‌کند امور اجرایی مردم در دستگاه‌های دولتی در شهرهای کوچک انجام شود و نیازی نباشد مردم برای امور خود به تهران سفر کنند. بر اساس مفاد ماده (۳۷) قانون مدیریت خدمات کشوری، جزء بند (ج-۲) برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه و آئین‌نامه ایجاد و بهره‌برداری از دفاتر پیشخوان خدمات دولت و بخش عمومی غیردولتی مصوب سال ۱۳۸۸ کلیه دستگاه‌ها موظف شده‌اند خدمات قابل‌واگذاری خود را از طریق دفاتر پیشخوان ارائه نمایند. (طباطبایی، ۱۳۹۰: ۱۲۸)

نتیجه‌گیری

پذیرش فناوری‌های اطلاعات و ارتباطات در سازمان‌های بخش عمومی در رابطه با برنامه‌های اصلاحات باهدف کاهش ناکارآمدی‌های به وجود آمده توسط هزینه‌های سربر ناشی از دیوان‌سالاری بوده است. سرمایه‌گذاری‌های دولتی در نظام‌های اطلاعاتی بخش عمومی عموماً مرتبط با دگرذیسی‌های سازمانی تخصیص داده‌شده جهت ارتقای کارایی و بهره‌وری سیاسی است. در این زمینه، فناوری‌های اطلاعات و ارتباطات در بخش عمومی به دنبال شاخه‌ای از ایده‌ها که با استفاده از رویکردهای بخش خصوصی و کسب‌وکار در بخش عمومی تعیین می‌شوند، گسترش می‌یابند. تا از این طریق کارایی سازمانی و بهره‌وری و اثربخشی اداری و دیوان‌سالاری را ارتقا و نیز هزینه‌های سربر آن را کاهش دهند.

شتاب فراوان تغییرات، افزایش عدم قطعیت و افزایش سطوح رقابت در عصر حاضر سبب شده‌اند تا سازمان‌های آینده با سازمان‌های گذشته متفاوت باشند. سازمان‌هایی که بتوانند با درک بهتر محیط داخلی و خارجی پیرامون خود فرصت‌های بیشتری را به وجود آورند و استراتژی‌های مناسب‌تری را اتخاذ نمایند، می‌توانند با سرعت بیشتری به تعاملات و تحولات محیط خارج پاسخگو باشند. در این راستا در سال‌های اخیر، یکی از غالب‌ترین نگرش‌ها همانا ایجاد تغییرات در کسب‌وکار سازمان‌ها و افزایش سرعت پاسخگویی به تعاملات و تحولات محیطی، استفاده از فناوری اطلاعات به‌عنوان زمینه‌ساز و تسهیل‌کننده آن است که این عوامل باعث حرکت سازمان‌ها از اشکال سنتی به سوی اشکال مجازی و به عبارت دقیق‌تر منجر به پیدایش سازمان‌های مجازی شده است. (گاردرن و همکاران، ۲۰۰۳: ۱۶۰)

باید به این اصل توجه داشت که هدف دولت الکترونیک رفع نیازهای دوسویه مردم و دولت در یک ساختار اداری متحول شده است؛ و نباید دولت الکترونیک را به‌عنوان یک امر حاکمیتی یا تصدی‌گری صرف در نظر بگیریم. بلکه همانند سایر خدماتی که از طرف دولت به مردم عرضه می‌شود این خدمت نیز باید در یک چارچوب تعاملی توسعه پیدا کند. ثانیاً نگاه صرف به خدمات دولت الکترونیک در قالب نظریه قدرت عمومی باعث می‌شود نیاز روزافزون مشتریان در نظر گرفته نشود و آسیب‌های ناشی از خدمات دولت الکترونیک به مردم نیز قابل‌پیگیری نباشد. ثالثاً برخلاف ۲ نظریه خدمات عمومی و منفعت عمومی، تجربه نشان داده است که دولت‌ها اگر ساختار اداری حجیم داشته باشند نمی‌توانند خدمات را به مردم با کیفیت بالا ارائه دهند؛ بنابراین لازم است با کوچک‌سازی دولت، عمده این خدمات به بخش خصوص واگذار شود. تا علاوه بر کاهش نقش تصدی‌گری دولت، زمینه برای نظارت بیشتر آن فراهم شود.

سیاست‌گذاران دولت الکترونیکی پیش از تدوین قوانین جدید باید بر ایجاد زنجیره ارتباطی و الگوی تبادل اطلاعاتی بین دستگاهی تأکید کنند و به‌جای توجه بر روی ارائه خدمات جدید بدون پشتوانه به تدوین معماری اطلاعاتی لازم در جهت تبادل اطلاعاتی آسان، سریع، کم‌هزینه و با پشتوانه پردازند.

همچنین با در نظر گرفتن نوع خدمات ارائه‌شده، تنوع قوانین و روش‌های پیگیری شکایات از دستگاه‌هایی که خدمات دولت الکترونیک را ارائه می‌دهند؛ باید قوانین و روش‌های یکسانی را پیش‌بینی کرد تا مردم دچار سردرگمی نشده و بتوانند به‌راحتی شکایات خود را پیگیری نمایند.

منابع

- [۱] شمس، ع، ۱۳۸۵، دولت الکترونیک با نگرش مدیریتی - حقوقی، موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، تهران
- [۲] علیخانزاده، ا، ۱۳۹۳، مرجع کامل دولت الکترونیک، چاپ اول، علوم رایانه، بابل
- [۳] گیلانی، ل، ۱۳۹۱، دولت الکترونیک، ناشر آرون، چاپ اول، تهران
- [۴] یعقوبی، ن.م، ۱۳۸۶، دولت الکترونیک رویکرد مدیریتی، نشر افکار، چاپ اول، تهران
- [۵] (ماهنامه دولت الکترونیک، ۱۳۸۹)
- [۶] فیضی، مقدسی، ک، ع، ۱۳۸۴، دولت الکترونیک بازآفرینی دولت در عصر اطلاعات، انتشارات ترمه، چاپ اول، تهران
- [۷] باقری، رنجبر، پارسالاری، م، م، پ، ۱۳۹۳، استقرار دولت الکترونیک با رویکرد دولت کارآفرین، چاپ اول، انتشارات علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد بندرعباس
- [۸] امامی، استوار سنگری، م، ک، ۱۳۹۳، حقوق اداری، جلد دوم، چاپ ۱۷، نشر میزان، تهران
- [۹] انصاری، و، ۱۳۷۴، حقوق اداری، چاپ اول، نشر میزان، تهران
- [۱۰] پور همایون، ع، ا، ۱۳۱۹، اعمال حاکمیت و اعمال تصدی، مجله مجموعه حقوقی، شماره ۲۸، تهران،
- [۱۱] توازی زاده، ع، ۱۳۸۵، تأملی بر تأثیر نظریه اعمال حاکمیت و اعمال تصدی بر رژیم حقوقی حاکم بر سازمان‌های دولتی و برنامه‌های اصلاح ساختار نظام اداری ایران، مجلس و پژوهش، شماره ۵۱،
- [۱۲] طباطبایی مؤتمنی، م، ۱۳۸۱، حقوق اداری، انتشارات سمت، چاپ هفتم، تهران
- [۱۳] محسنی زنوزی، اصغری، س.ج، ر، مرداد و شهریور ۱۳۹۳، نقش دولت در تحول نظام اداری کشور، مجله اقتصادی، شماره‌های ۵ و ۶، تهران
- [۱۴] رضایی، یعقوبی، م، ا، زمستان ۱۳۹۴، دولت الکترونیک الگوی جدید در اصلاح نظام اداری و ارائه خدمات عمومی، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۴۱
- [۱۵] طباطبایی، س.ا، ۱۳۹۰، پایه‌های تحول در نظام اداری (مبانی نظری، الگوی عملی، برنامه‌های اجرایی و شاخص‌های ارزیابی)، انتشارات فراآزمایش، چاپ اول، تهران
- [۱۶] آیین‌نامه اجرایی تحقق دولت الکترونیک
- [۱۷] آیین‌نامه توسعه خدمات الکترونیکی دستگاه‌های اجرایی
- [۱۸] وبسایت تبیان <http://www.tebyan.net>
- [19] Al-Jaber, H. (2021). Qatar e-Government 2020 Strategy. Minister of Information and Communications Technology, Qatar.
- [20] Bharti, A.K., & Dwivedi, S. K. (2021). Design of an Analytical and Foresight Based Strategic Model for e-Governance in Public Transportation, Verlag Berlin Heidelberg, International Conference on Computational Intelligence and Information Technology, 615-620.
- [21] Gardner, S.D, Lepak, D.P, Bartol K.M, (2003) Virtual HR: The Impact of Information Technology on the Human Resource Professional, journal of Vocational Behavior, 63, pp. 159_179
- [22] Layne, K. and J.W.la (2001) "Developing Fully Functional: A Four Stage Model". Government Information Quarterly, vol.18
- [23] Sahraoui, Sofiane; (2007): E_inclusion as a Farther Stage of a E_Government?; Transforming Government: People, Process and Policy.
- [24] Singapore, Information Services Division, 2002