

## باز آفرینی دولت در عصر اطلاعات

دکتر شمس السادات زاهدی\*

دکتر نور محمد یعقوبی\*\*

### چکیده

بازآفرینی دولت در عصر اطلاعات موضوعی است که این مقاله به آن پرداخته است. مقاله با بحثی درباره ضرورت بازآفرینی دولت آغاز می‌شود و در پی آن، سه عامل بحران در بخش دولتی، پدیدار شدن ایدئولوژی لیبرالیسم جدید و قدرت و اراده سیاسی به عنوان عواملی که مدیریت دولتی را به سوی باز آفرینی دولت سوق داده است تشریح می‌گردد. در ادامه به اصول بازآفرینی دولت و محورهای مهم آن اشاره می‌گردد و سپس با استفاده از یک الگوی چهار مرحله‌ای، واکنش کارگزاران بخش عمومی نسبت به فرایند بازآفرینی دولت در عصر اطلاعات مورد تحلیل قرار می‌گیرد. در پایان نیز عوامل مؤثر بر موفقیت بازآفرینی دولت در عصر اطلاعات و نحوه آسیب‌شناسی آن بررسی می‌شود.

---

\* - عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبایی

\*\* - عضو هیئت علمی دانشگاه

نویسندگان امید دارند چارچوب این مقاله بتواند راه را برای پژوهشگران علاقه‌مند به موضوع تا حدودی هموار سازد.

### مقدمه

مشخصه بارز عصر اطلاعات نفوذ و سیطره فناوری‌های نوین اطلاعاتی و ارتباطی است. انسان هزاره سوم در تلاش است با شتاب دادن به روند توسعه و کاربری فناوری اطلاعات در بخش‌های مختلف نظام اجتماعی از گوهای سنتی فاصله بگیرد و الگوهای جدیدی متناسب با الزامات عصر اطلاعات جایگزین نماید. تجارت الکترونیک، آموزش مجازی، بانکداری الکترونیک، دموکراسی الکترونیک، کسب و کار الکترونیک و... نمونه‌هایی از الگوهای جدیدی است که با سرعتی فزاینده جایگزین الگوهای سنتی می‌شود. در چنین شرایطی که در هم تنیدگی زیر سیستم‌ها هر روز شدت بیشتری به خود می‌گیرد مدیریت بخش عمومی چاره‌ای جز همگام شدن با تحولات فزاینده ندارد. بررسی رویکرد مدیریت دولتی در کشورهای مختلف جهان از کشورهای توسعه یافته گرفته تا کشورهای کمتر توسعه یافته مؤید آن است که از آغاز هزاره سوم میلادی به بعد، روند بازآفرینی دولت با محوریت فناوری اطلاعات با هدف سازگاری با تحولات محیطی و الزامات عصر اطلاعات سرعت فزاینده‌ای به خود گرفته است (Zhang, 2002, 693-715; Yep and Shafiqul, 2003, 143; Huang and Chao, 2001, 358; Bannister and Walsh, 2002, 102 – 115; Brown and Brudney, 2003, 30; Griffin and Halpin, 2002, 217 – 219; Marche and Mcniven, 2003, 75; Shi, 2002). با وجود این، هنوز بسیاری از کارگزاران بخش عمومی از درک واقعی تحولات عصر اطلاعات عاجزند و به جای اتخاذ استراتژی‌های تعاملی<sup>۱</sup> و اثرگذار<sup>۲</sup>، استراتژی منفعلانه<sup>۳</sup> اتخاذ می‌کنند و در پی نبرد با تغییر و یا تبعیت کور کورانه و تردیدآمیز از آن هستند. در هر صورت ضرورت تغییر در نگرش آن دسته از کارگزارانی که رویکرد غفلت را در پیش گرفته‌اند و از بکارگیری ساز و کارهای انطباقی خودداری می‌کنند بیش از پیش احساس می‌شود. البته نباید از این نکته غافل شد که بازآفرینی دولت در عصر اطلاعات با محدودیت‌هایی نیز مواجه است و کارگزاران باید نسبت به آنها

1-Interactive Strategy

2-Proactive Strategy

3-Reactive Strategy

شناخت پیدا کنند و آگاهانه و مدبرانه در پی ایجاد تغییر و تحول در زیر مجموعه‌های کاری خود برآیند.

### باز آفرینی دولت

اصطلاح بازآفرینی دولت با انتشار کتاب آزبورن وگیبلر (Asborn and Gaebler) در سال ۱۹۹۲ رایج شد. این کتاب که با عنوان بازآفرینی دولت به چاپ رسیده بود بر این موضوع تاکید می کرد که دولت باید در پاسخ به نارضایتی شهروندان، فشارهای رقابتی بازارهای جهانی و انقلاب فناوری اطلاعات تجدید ساختار شود و به دولتی شتاب‌دهنده<sup>۱</sup>، رقابتی<sup>۲</sup>، غیر متمرکز<sup>۳</sup> و نتیجه‌گرا<sup>۴</sup> تبدیل گردد (Lenkowsky and Perry, 2000, 298) و با آمادگی بیشتری به خواسته‌ها و نیازهای عمومی پاسخ دهد. قرار گرفتن راهبرد بازآفرینی دولت در دستور کار مقامات بخش عمومی بسیاری از کشورهای جهان ناشی از چند عامل است که به سه مورد از مهمترین آن‌ها اشاره می‌گردد (Heeks, 2002, 9-12).

### بحران در بخش دولتی

بخش دولتی در دو دهه آخر قرن بیستم دچار بحران شد این بحران معلول سه عامل بود: ورودی، فرایند و خروجی. روند فزاینده هزینه‌های بخش دولتی به عنوان ورودی سیستم یکی از مشکلات عمده‌ای بود که به این بحران دامن می‌زد. دیوان‌سالاری دولتی هر روز بزرگتر می‌شد و بخش زیادی از منابع کمیاب را می‌بلعید در حالی که میزان بازدهی آن بسیار کمتر از میزان منابعی بود که مصرف می‌کرد. مشکل دیگری که گسترده‌گی بحران در بخش دولتی را افزایش می‌داد عامل فرایندها بود. روش‌ها و شیوه‌های ناکارآمد، سوء مدیریت، ناکارآمدی دیوانسالاری و افزایش هزینه خدمات عمومی را روندی تصاعدی بخشیده بود. کارگزاران بخش عمومی نیز برخی اوقات تصمیماتی اتخاذ می‌کردند که با منافع شهروندان همخوانی نداشت. تمرکز در ساختار

- 1- Catalytic
- 2- Competitive
- 3- Decentralize
- 4- Result oriented

قدرت و وجود شکاف میان خطمشی‌گذار و گروه‌های هدف منجر به اتخاذ تصمیماتی می‌شد که با واقعیت‌های جامعه سازگار نبود و نیازهای جامعه را تأمین نمی‌کرد. همچنین نحوه پاسخگویی خطمشی‌گذاران در مقابل کسانی که تحت تاثیر تصمیمات آنها قرار می‌گرفتند رضایت‌بخش نبود. سومین عامل تشدیدکننده بحران در بخش دولتی از ستاده سیستم نشأت می‌گرفت. بخش دولتی در ارائه مطلوب کالاها و خدمات عمومی ناتوان بود و آنچه که از این بخش انتظار می‌رفت بر آورده نمی‌شد. افزایش سطح رفاه اجتماعی، آموزش، بهداشت، توسعه صنعت، کشاورزی، کاهش مسائل عمومی همچون آلودگی محیط زیست، فقر، بیکاری و... در زمره مسئولیت‌ها و امور مربوط به بخش دولتی به شمار می‌رفت در حالی که بخش دولتی در ایفای این مسئولیت‌ها عملکرد موفقی نداشت. مشکلات مذکور منجر به طرح این سؤال شد که اصولاً نقش‌بخش دولتی در اداره امور عمومی چیست و این نقش چگونه باید ایفا شود. به عبارتی دیگر بخش دولتی چه نوع کالاها و خدماتی را باید به جامعه عرضه نماید و این کالاها و خدمات چگونه و توسط چه نهادها و سازمان‌هایی باید ارائه گردد.

### پدیدار شدن ایدئولوژی لیبرالیسم جدید

ایدئولوژی لیبرالیسم جدید<sup>۱</sup> که به نام تفکر راست جدید<sup>۲</sup> نیز شناخته می‌شد در واقع احیای مجدد ایده‌های لیبرالیسم است که ریشه در اندیشه‌های جان لاک<sup>۳</sup> و آدام اسمیت<sup>۴</sup> در قرون هفده و هجده دارد. لیبرالیسم جدید در حقیقت ارائه‌دهنده چارچوب نظری جدیدی بود که اصلاحات در بخش دولتی و کاهش نقش دولت در اداره امور عمومی را تشویق می‌نمود. بر اساس این تفکر، بازار و بخش خصوصی به دلیل ویژگی‌های خاص خود بازدهی بیشتری در مقایسه با بخش دولتی دارد. از این رو باید با بازنگری در چگونگی سازماندهی و مدیریت بخش دولتی، الگوی مدیریت بخش خصوصی را در بخش دولتی به کار گرفت و با استفاده از سازوکارهای این بخش، بازدهی بخش دولتی را در ارائه کالاها و خدمات افزایش داد.

1- Neo – Liberalism

2- New Right

3- John Locke

4- Adam Smith

## قدرت و اراده سیاسی

اگر چه بحران در بخش دولتی و احیای تفکر لیبرالیسم در قالب لیبرالیسم جدید برای اصلاحات در بخش دولتی ضروری بود اما این دو شرط به تنهایی برای اصلاحات کافی نبود و شرط سومی لازم بود که همان قدرت و اراده سیاسی جهت وضع قوانین و خطمشی‌های مرتبط با اصلاحات در بخش دولتی بود. برخی از عوامل مؤثر بر قدرت و اراده سیاسی جهت آغاز فرایند اصلاحات و تداوم آن عبارتند از:

- خواست عمومی و اعمال فشار بر دولت از سوی گروه‌های هدف بر قدرت و اراده سیاسی جهت آغاز و تداوم فرایند اصلاحات مؤثر بوده‌است. ناگفته نماند که میزان اثرگذاری خواست عمومی بر فرایند اصلاحات در مقایسه با سایر عوامل چندان عمیق نبوده‌است. شاید بتوان دلیل عمده آن را در قابلیت‌های محدود سیاسی طیف‌های مختلف جامعه جستجو نمود.
  - حمایت و پشتیبانی قوی کارگزاران بخش عمومی و سیاستمداران عامل دیگری است که حرکت به سوی اصلاحات را موجب شده‌است. البته میزان و شدت اثرگذاری این عامل به دلیل وجود تضاد میان طرفداران اصلاحات و مخالفان آن تا اندازه‌ای محدود شده‌است.
  - پشتیبانی صاحبان سرمایه در سطح ملی و جهانی از فرایند اصلاحات با هدف کاهش دادن هزینه‌های کسب و کار در بخش خصوصی و افزایش سرعت تعاملات نیز قدرت و اراده سیاسی را جهت آغاز فرایند اصلاحات و تداوم آن تحت تاثیر قرار داده است.
  - سازمان‌های بین‌المللی چهارمین عاملی است که قدرت و اراده سیاسی کشورها را در راستای اصلاحات تحت‌تاثیر قرار داده‌است. هر کدام از این سازمان‌ها با استفاده از نفوذ سیاسی و اقتصادی و همچنین ساز و کارهای جهت‌دهنده قوایی که در اختیار داشته‌اند دولت‌ها را به سوی اصلاحات در بخش دولتی جهت داده‌اند.
- علیرغم مقاومت‌های نهان یا آشکار برخی از کارگزاران بخش عمومی، موارد چهارگانه مذکور به عنوان عوامل مؤثر بر قدرت و اراده سیاسی، مدیریت دولتی را به سوی اصلاحات و بازآفرینی دولت سوق داده‌است. بنابر آنچه مذکور افتاد شناخت و تحلیل ریشه‌های سیاسی اصلاحات مستلزم توجه عمیق به تفکرات لیبرالیسم جدید و پشتیبانی کارگزاران بخش عمومی و مقامات ارشد سیاسی است ضمن آنکه از اثرگذاری سایر عوامل در فرایند بازآفرینی دولت نیز نباید غافل شد.

### محورهای دستور کار بازآفرینی دولت

اگر چه توافق کاملی بر روی عوامل تشکیل‌دهنده دستور کار بازآفرینی دولت وجود ندارد اما برخی از عوامل مهم دستور کار بازآفرینی دولت را می‌توان در موارد زیر خلاصه کرد.

- افزایش کارایی: به معنی بهبود در ستاده در بخش دولتی است و منطق آن کاهش هزینه‌ها در سازمان‌های بخش عمومی است.

- عدم تمرکز: به معنی واگذاری قدرت تصمیم‌گیری به سطوح پایین‌تر ساختار دولت است. منطق آن کاهش هزینه تصمیم‌گیری‌های متمرکز و افزایش انعطاف‌پذیری و پاسخگویی در فرایند تصمیم‌گیری است.

- افزایش پاسخگویی: به معنی پاسخگو کردن کارگزاران بخش دولتی در قبال تصمیمات و اقداماتشان است. منطق چنین اصلاحاتی آن است که با اعمال فشار بر کارگزاران بخش عمومی، آنها به انجام کارهای درست، کاهش ناکارآمدی و فساد اداری و پاسخگو بودن در مقابل گروه‌های هدف ملزم شوند.

- بهبود مدیریت منابع: به معنی استفاده مؤثر از منابع انسانی، مالی و سایر منابع است. منطق این‌گونه اصلاحات آن است که با استفاده از شیوه‌های مدیریتی مناسب، کارآمدی منابع مختلف افزایش یابد. بازنگری فرایند برنامه‌ریزی، مدیریت و ارزیابی منابع در زمره اصلاحاتی است که در راستای بهبود مدیریت منابع دنبال می‌شود.

- بازارگرایی<sup>۱</sup>: به معنی بکارگیری فنون مدیریت بخش خصوصی در اداره امور دولتی است. منطق رویکرد بازارگرایی آن است که بخش دولتی همانند بخش خصوصی بتواند کارایی و اثر بخشی خدمات‌رسانی را افزایش دهد و با دمیدن روح مدیریت‌گرایی<sup>۲</sup> در اداره امور عمومی سنتی، ناکارآمدی دیوانسالاری دولتی را به حداقل برساند.

انتقادی که بر محورهای دستور کار بازآفرینی دولت وارد است نحوه عملیاتی کردن هر کدام از محورهای مذکور است. مسئله‌ای که کارگزاران بخش عمومی با آن مواجه هستند درستی یا نادرستی محورهای دستور کار بازآفرینی دولت نیست بلکه چگونگی اجرای موفق هر کدام از این محورهاست. به عبارتی دیگر مهمترین مانعی که کارگزاران

بخش عمومی با آن مواجه هستند جنبه نظری موضوع نیست بلکه نحوه اجرای آن و عملیاتی کردن عناصر مختلف این چارچوب نظری است که کارگزار را با مانع مواجه می‌سازد.

### اصول بازآفرینی دولت

نهضت بازآفرینی دولت که به‌زعم برخی از صاحب‌نظران پارادایم غالب مدیریت دولتی در دهه ۹۰ میلادی بوده است (Brudney and Wright, 2002, 353)، از اصولی تبعیت کرده است که این اصول، انعطاف‌پذیری بیشتر دیوانسالاری در قبال خواسته‌های محیطی، کاهش قوانین، گسترش دامنه انتخاب شهروند، کوچک کردن دولت، خصوصی‌سازی و... را ترغیب می‌کنند. به منظور معرفی دقیق این اصول، دو تن از صاحب‌نظران (Worthley and Tsao, 1999) لیستی از مهمترین اصول مورد تاکید نهضت اصلاحات و بازآفرینی دولت به شرح زیر را ارائه کرده‌اند (Yep and Shafiqul, 2003, 143 – 146):

- تاکید بر کاهش هزینه‌ها و افزایش کارایی
  - اولویت دادن به خصوصی‌سازی و ایجاد رقابت میان بخش‌های مختلف دولت
  - تفکیک کارکردهای تجاری دولت از کارکردهای غیرتجاری
  - تاکید بر نتایج به جای تشریفات زاید اداری
  - اصلاحات بنیادین به جای تجدید ساختار سطحی
  - تغییر در فرهنگ، ماموریت، ساختار و فرایند
- همچنین آذربورن و گیبلر، نویسندگان کتاب بازآفرینی دولت، اصول بازآفرینی دولت را به صورت زیر خلاصه کرده‌اند (Brgant, 1998, Heeks, 2002, 13):
- هدایت<sup>۱</sup> به جای عاملیت<sup>۲</sup>
  - توانمندسازی<sup>۳</sup> به جای خدمت‌رسانی<sup>۴</sup>
  - ایجاد رقابت در ارائه خدمات عمومی
  - بر آوردن نیازهای ارباب رجوع و نه نیازهای بوروکراسی

- استفاده از سازوکارهای بخش خصوصی در اداره سازمان‌های دولتی
- تخصیص بودجه بر مبنای نتایج و نه به اعتبار ورودی‌ها
- درآمدزایی<sup>۱</sup> به جای صرف هزینه<sup>۲</sup>
- مشارکت و کارگروهی به جای سلسه مراتب
- پیشگیری<sup>۳</sup> به جای درمان<sup>۴</sup>

همان طور که اصول مذکور نشان می‌دهد نهضت بازآفرینی دولت در صدد ایجاد تحول بنیادین در مدیریت بخش عمومی و فاصله گرفتن از الگوی سنتی خدمت‌رسانی است. دیوان‌سالاری دولتی باید این قابلیت را در خود ایجاد نماید که پاسخی سریع و به موقع به خواسته‌های عمومی بدهد و در قبال ناکارآمدی دیوان‌سالاری، هزینه‌های اضافی، برآورده نشدن نیازها و سوء مدیریت پاسخگو باشد. تحقق آرمان‌های نهضت بازآفرینی دولت عملی نخواهد شد مگر آنکه مدیریت دولتی از قابلیت‌های منحصر به فرد فناوری اطلاعات و همچنین سازوکارهای مدیریت بخش خصوصی در اداره امور عمومی استفاده نماید و با تجدید ساختار بنیادین در دیوانسالاری، روند حرکت به سوی توسعه را تسهیل نماید.

آغاز تداوم فرایند بازآفرینی دولت قبل از هر چیز مستلزم درک فلسفه نهضت بازآفرینی دولت از سوی مقامات دولتی است. از سوی دیگر ماهیت سیستم سیاسی و ایجاد فرهنگ سیاسی تغییر نقش مهمی را در تداوم اصلاحات ایجاب می‌نماید و تنها باصرف منابع هنگفت نمی‌توان انتظار بهبود قابل توجهی در دیوان‌سالاری دولتی داشت (Zafarullah and Shafiqul, 2001 365). البته این نکته را هم نباید از نظر دور داشت که به گفته تامپسون الگوی بازآفرینی دولت را می‌توان با برخی ملاحظات، یک نوع مدل آرمانی خواند یعنی شرایطی که تحت آن، مدیران در راستای بازآفرینی تلاش می‌کنند اما بازآفرینی به طور کامل تحقق پیدا نمی‌کند (Thompson, 2002, 365). بنابراین ممکن است در برخی از کشورها علیرغم فراهم بودن بسترهای اجرای اصول بازآفرینی، باز هم



تحقق صد در صد اصول ممکن نباشد و یا حتی با تحولات محیطی و تغییر در انتظارات شهروندان از نقش دولت‌ها، الگوهای جدیدی برای بازآفرینی ضرورت یابد.

### بازآفرینی دولت در عصر اطلاعات

بازآفرینی دولت در عصر اطلاعات بر تداوم اصلاحات بخش دولتی با محوریت اطلاعات، سیستم‌های اطلاعاتی و فناوری اطلاعات تأکید دارد (Heeks, 2002, 16). طرفداران توسعه و کاربری فناوری اطلاعات در بخش دولتی معتقدند تحقق آرمانهای بازآفرینی دولت مستلزم توجه مدیریت دولتی به راهکارهایی است که مؤثر بودن بکارگیری آن‌ها به اثبات رسیده باشد و از آنجایی که فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطی در طول سال‌های گذشته کار آمدی خود را در بخش‌های مختلف جامعه تا حد زیادی به اثبات رسانده‌اند (Danziger and Anderson, 2002, 602 – 606; Dewett and Jones, 2001, 313 – 325; Weare, 2002, 660 – 678; Stowers, 2003, 243 – 246)، بازآفرینی دولت با استفاده از قابلیت‌های آن‌ها منطقی به نظر می‌رسد. همچنین روند تحول و نوسازی در سایر بخش‌های جامعه مؤید آن است که محیط مدیریت دولتی، تحول و نوسازی را با استفاده از اهرم فناوری اطلاعات دنبال می‌کند و حتی استفاده از این اهرم را در تحقق آرمان‌ها و سازگاری پویا اجتناب‌ناپذیر می‌داند. از این رو اداره امور عمومی نیز به عنوان یکی از مهمترین سیستم‌های فرعی سیستم اصلی، بازآفرینی دولت با تأکید بر فناوری اطلاعات را برای تحقق اهداف و سازگاری پویا با محیط در دستور کار قرار داده‌است. البته کارگزاران بخش عمومی در پذیرش یا عدم پذیرش تداوم اصلاحات با تأکید بر فناوری اطلاعات رویکرد مشابهی را دنبال نکرده‌اند. برخی از آن به خوبی استقبال نموده‌اند و برخی نیز رویکردی منفعالی در پیش گرفته و در برنامه‌های مربوط به اصلاحات جایگاه ویژه‌ای برای فناوری اطلاعات در نظر نگرفته‌اند. رویکردهای مختلفی که در راستای بازآفرینی دولت با تأکید بر فناوری اطلاعات دنبال شده‌است در مدل ریچارد هیکس به خوبی نمایان است. هیکس این رویکردها را به گونه‌ای تبیین نموده‌است که می‌توان آن را به صورت یک مدل چهار مرحله‌ای دید و واکنش مقامات بخش عمومی را براساس هر کدام از این مراحل تحلیل نمود. این مراحل عبارتند از (Heeks, 1998, 8):

۱- رویکرد غفلت<sup>۱</sup>: بر اساس این رویکرد مقامات بخش عمومی درباره فناوری اطلاعات و سیستم‌های اطلاعاتی شناخت کافی ندارند و به همین دلیل در برنامه‌های مربوط به اصلاحات جایگاهی برای فناوری اطلاعات در نظر نمی‌گیرند و منابعی هم که به آن اختصاص می‌دهند یا هیچ و یا بسیار ناچیز است. نکته مهمی که در رابطه با این رویکرد قابل ذکر است نامناسب بودن آن برای اصلاحات عصر اطلاعات می‌باشد. این در حالی است که متأسفانه در برخی از سازمان‌های بخش عمومی این رویکرد مشاهده می‌شود. بسیاری از سازمانهایی که در شرایط کنونی به خریداری کامپیوتر همت گماشته‌اند و از آن استفاده نمی‌کنند و یا استفاده نادرست می‌نمایند در این رویکرد جای دارند.

۲- رویکرد کناره‌گیری<sup>۲</sup>: بر اساس این رویکرد اگر چه مدیران بخش عمومی و سیاستمداران سواد کامپیوتری و شناخت کافی از نقش اطلاعات ندارند ولی از فناوری اطلاعات و قابلیت‌های منحصر به فرد آن آگاهی دارند. در این رویکرد سرمایه‌گذاری در فناوری اطلاعات در برنامه‌های اصلاحات مورد توجه قرار می‌گیرد اما مسئولیت آن به متخصصان فناوری اطلاعات محول می‌شود. اعتباراتی هم که به فناوری اطلاعات اختصاص داده می‌شود بیشتر در زمینه خودکارسازی نظام اداری هزینه می‌گردد و فرض بر این است که خودکارسازی می‌تواند به بهبود کارایی منجر گردد. حتی در بسیاری از برنامه‌های اصلاحی ارتباط نظام‌مندی میان طرح‌های فناوری اطلاعات و فرایند اصلاحات دیده نمی‌شود. با این وجود رویکرد کناره‌گیری نشان‌دهنده پیمودن اولین گام اصلاحات در عصر اطلاعات است.

۳- رویکرد شیفتگی<sup>۳</sup>: در این رویکرد مقامات بخش عمومی تا حدی از سواد دیجیتالی برخوردار گشته‌اند، از کامپیوتر استفاده می‌کنند و نسبت به قابلیت‌های فناوری اطلاعات نیز شناخت حاصل نموده‌اند. آنها معتقدند فناوری اطلاعات می‌تواند کسب و کار دولت را متحول سازد و یا در آینده شغلی آنها تغییر ایجاد نماید. از لحاظ جایگاه فناوری اطلاعات در برنامه‌های اصلاحی دولت نیز می‌توان گفت بر اساس رویکرد شیفتگی، بدلیل نگرش مثبتی که مقامات دولتی نسبت به اهمیت اطلاعات و نقش فناوری اطلاعات پیدا می‌کنند، پروژه‌های اصلاحات مبتنی بر فناوری اطلاعات تعریف می‌گردد و فناوری

اطلاعات به عنوان نقطه ثقل فرایند دگرگونی در کسب و کار دولت مورد توجه مسئولان امر قرار می‌گیرد.

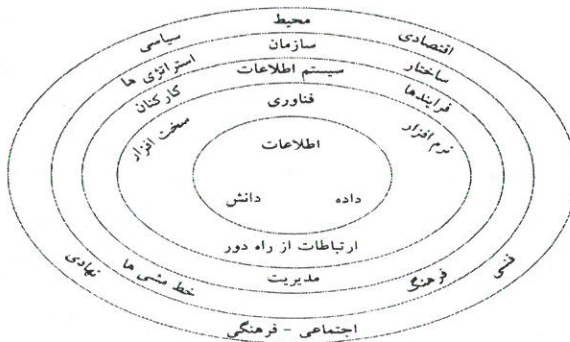
۴- رویکرد یکپارچه سازی<sup>۱</sup>: مدیران دولتی و سیاستمداران در این رویکرد از دانش و سواد متناسب با عصر اطلاعات برخوردار می‌گردند و اطلاعات را به عنوان منبع اصلی سازمان که در تمام کارکردهای دولت نقش ایفا می‌کند مورد توجه قرار می‌دهند. فناوری اطلاعات بر اساس این رویکرد نقش ثانویه به خود گرفته و به عنوان ابزار ارزشمندی در تحقق اهداف اصلاحات مطرح می‌گردد. به عبارتی دیگر فناوری اطلاعات به جای آن که خود هدف باشد به ابزار تبدیل می‌شود. در این حالت مهندسی مجدد سیستم‌های اطلاعاتی در دستور کار قرار می‌گیرد و یکپارچه‌سازی لازم میان فناوری اطلاعات و فرایند تغییر سازمانی در راستای اهداف اصلاحات صورت می‌گیرد.

بر اساس مدل چهار مرحله‌ای فوق در رویکردهای سوم و چهارم به نقش فناوری اطلاعات در اصلاحات اهمیت داده می‌شود و انتظار می‌رود بازآفرینی دولت در عصر اطلاعات در کشورهایی که مدیریت دولتی آن کشورها رویکردهای سوم و چهارم را سرلوحه فعالیت‌های خویش قرار می‌دهند با موفقیت و اثربخشی لازم توأم گردد. در این صورت مدیریت بخش عمومی به منظور بازآفرینی دولت، خود به استقبال فناوری اطلاعات شتافته و از آن به عنوان راهکار مناسبی در راستای اصلاحات و بازآفرینی کسب و کار دولت بهره خواهد گرفت.

### عوامل مؤثر بر موفقیت بازآفرینی دولت در عصر اطلاعات

مطالعات و پژوهش‌هایی که درصدد مطالعه عوامل مؤثر بر موفقیت اصلاحات و بازآفرینی دولت در عصر اطلاعات بر آمده‌اند رویکردهای مختلفی در پیش گرفته‌اند. برخی از آن‌ها بیشتر بر ابعاد انسانی موضوع تاکید کرده‌اند و با استناد به این که عامل اصلی تحول در یک سیستم، عامل انسانی است توانمندی و نوع نگرش دیوان‌سالاران بخش دولتی را عامل کلیدی موفقیت معرفی کرده‌اند ( ; 121-120 , 2000 , Corbitt , 22 , 2001 , ASPA). برخی دیگر اهمیت عامل ساختاری را گوشزد کرده‌اند و از تناسب میان ابعاد ساختاری و الزامات برنامه مورد نظر به عنوان کلید موفقیت سخن رانده‌اند

(Heeks , 2002). در مجموع این گونه مطالعات را می‌توان در چارچوب پژوهش‌هایی که با رویکرد درون‌نگری موضوع را کاویده‌اند قرار داد. همچنین پژوهش‌هایی با رویکرد برون‌نگری انجام شده‌است که در صدد پررنگ کردن تاثیر عوامل محیطی بر میزان موفقیت اصلاحات هستند. عوامل نهادی (Beeson , 2001 , 481)، قابلیت‌های محیط محلی و حمایت گروه‌های هدف (ASPAs and DPEPA, 2001 , 22) و... از جمله عوامل محیطی هستند که بر اساس یافته‌های پژوهشی از نقش بازدارنده و یا پیش برنده آنها نباید غافل شد. این مقاله با اذعان به اهمیت رویکردهای درون‌نگری و برون‌نگری در شناسایی عوامل مؤثر بر این نکته تاکید می‌کند که الگوی مطلوب شناسایی و تحلیل عوامل، الگویی است که با نگاهی فراگیر و سیستمی هر دو رویکرد را در خود جای دهد و از یک جنبه‌نگری اجتناب نماید. از این رو در این بخش از مقاله سعی می‌شود با استفاده از الگوی عوامل مؤثر بر بازآفرینی دولت در عصر اطلاعات، عوامل کلیدی موفقیت معرفی گردد. لازم به ذکر است که این الگو با تلفیق رویکردهای درون‌نگری و برون‌نگری تدوین شده‌است و می‌تواند چارچوب مناسبی برای پژوهش فراهم آورد. شکل زیر الگوی عوامل مؤثر بر بازآفرینی دولت در عصر اطلاعات را نشان می‌دهد.



شکل شماره ۱: عوامل مؤثر بر موفقیت اصلاحات و بازآفرینی دولت در عصر اطلاعات

(Bhantnagar and Heeks , 2002 , 50 -56 )

همان طور که ملاحظه می‌شود مدل فوق با رویکرد سیستمی به معرفی عوامل پرداخته است. ارتباط میان عوامل و در هم تنیدگی آنها به حدی است که نمی‌توان برخی از آنها را حذف کرد و یا نادیده گرفت. شرح مهمترین عوامل مؤثر بر موفقیت در زیر آمده‌است.

**عوامل فنی:** عرضه فناوری‌های مناسب، بکارگیری مؤثر و پشتیبانی از فناوری‌های بکار گرفته شده سه عامل مهم فنی است که در موفقیت بازآفرینی دولت با محوریت فناوری اطلاعات مؤثر واقع می‌شود. ضعف در هر کدام از عوامل سه‌گانه مذکور می‌تواند آسیب‌پذیری دیوان‌سالاری دولتی را به شدت از بعد فنی افزایش دهد و در روند پیشرفت بازآفرینی دولت اختلال ایجاد کند.

**عوامل سیاسی:** حمایت سیاسی از اصلاحات و بازآفرینی دولت در عصر اطلاعات یکی دیگر از عوامل کلیدی موفقیت است. ضعف حمایت سیاسی از فرایند بازآفرینی دولت می‌تواند روند پیشرفت را کند نموده و یا حتی آن را با شکست مواجه نماید. پژوهش‌ها نشان می‌دهد بازآفرینی دولت با محوریت فناوری اطلاعات در کشورهایی که از حمایت سیاسی قوی‌تری برخوردار بوده‌اند، پیشرفت بیشتری داشته‌است (Davis, 2003, 1-2).

**عوامل ساختاری:** میزان تمرکز، رسمیت و پیچیدگی (افقی و عمودی) دیوانسالاری دولتی سه عامل مهم ساختاری است که میزان تناسب آنها با الزامات بازآفرینی می‌تواند نقش مؤثری در روند پیشرفت داشته باشد. تمرکز زیاد، قوانین و رویه‌های دست و پا گیر، بلند بودن ساختار و پراکندگی افقی آن روند بازآفرینی و نوسازی دولت در عصر اطلاعات را کند نموده و توان مدیریت دولتی در سازگاری با محیط پویا و متحول هزاره سوم را تضعیف می‌کند.

**عوامل استراتژیک:** مهمترین عامل استراتژیک در عصر جدید، تولید اطلاعات و شفاف‌سازی آن در نظام اجتماعی و دیوان‌سالاری دولتی است. اما این عامل به ویژه از بعد به شفاف‌سازی اطلاعات تابع خط‌مشی اطلاعاتی است که توسط مقامات ارشد نظام سیاسی تدوین شده‌است. در صورتی که این خط‌مشی روند تبادل و انتقال اطلاعات را محدود نماید یکی از اهداف اصلی عصر اطلاعات و بازآفرینی دولت که همان تسهیل فرایند اطلاع‌رسانی است تحقق نخواهد یافت.

**عوامل فرهنگی:** موفقیت بازآفرینی دولت در عصر اطلاعات مستلزم فرهنگ سازمانی پذیرا، حامی پشتیبان اصلاحات است. فرهنگی که به فکر حفظ و بقای دیوانسالاری است و

هر نوع خلاقیت و نوآوری را در نطفه خفه می‌کند، روند بازآفرینی را برنمی‌تابد و ضامن تداوم آن نخواهد بود.

**عوامل نهادی:** زیر ساخت‌های نهادی یک جامعه نیز از جمله عوامل کلیدی موفقیت محسوب می‌شوند به صورتی که ضعف این زیر ساخت‌ها می‌تواند اثرات نامطلوبی بر روند پیشرفت اجرای برنامه بر جای گذارد (Beeson, 2001, 481). پژوهش‌ها نشان می‌دهد ضعف نهادی یکی از عوامل مهم بازدارنده توسعه و کاربری فناوری اطلاعات در بخش دولتی است (Aspa and Dperpa, 2002) و در صورتی که در راستای رفع آن اقدام نشود بازآفرینی دولت با مانع مواجه خواهد شد.

**عوامل انسانی:** افزایش سطح توانمندی و ایجاد نگرش مثبت کارگزاران بخش عمومی سطوح مختلف ساختار دیوان‌سالاری، سنگ بنای بازآفرینی دولت در عصر اطلاعات است. پژوهش‌ها نشان می‌دهد یکی از دلایل اصلی ناکامی و شکست طرح‌های مرتبط با بازآفرینی دولت، عامل نگرش منفی و ضعف تخصصی نیروهای موجود دیوان‌سالاری است (Heeks, 2002, 15-18; Corbitt, 2000, 120-121). این مسئله آگاهانه یا ناآگاهانه میزان مقاومت در مقابل تغییرات را افزایش داده و تطبیق‌پذیری<sup>۱</sup> دیوان‌سالاری دولتی را تضعیف می‌نماید.

**سایر عوامل:** همان طور که مدل عوامل موثر بر بازآفرینی دولت در عصر اطلاعات نشان می‌دهد عوامل دیگری نیز وجود دارد که ضرورت توجه به آنها در فرایند بازآفرینی دولت اجتناب‌ناپذیر است. راهبرد کلان دیوان‌سالاری، ساختار حاکم، روش‌ها و رویه‌های جاری، تفکر و نگرش مدیریت، شرایط اجتماعی و فرهنگی جامعه و زیرساخت‌های فنی از جمله این عوامل هستند. یافته‌های مختلف پژوهشی از آن‌ها به عنوان عوامل تسهیل‌کننده و شتاب‌دهنده یا باز دارنده روند بازآفرینی دولت در عصر اطلاعات یاد می‌کنند.

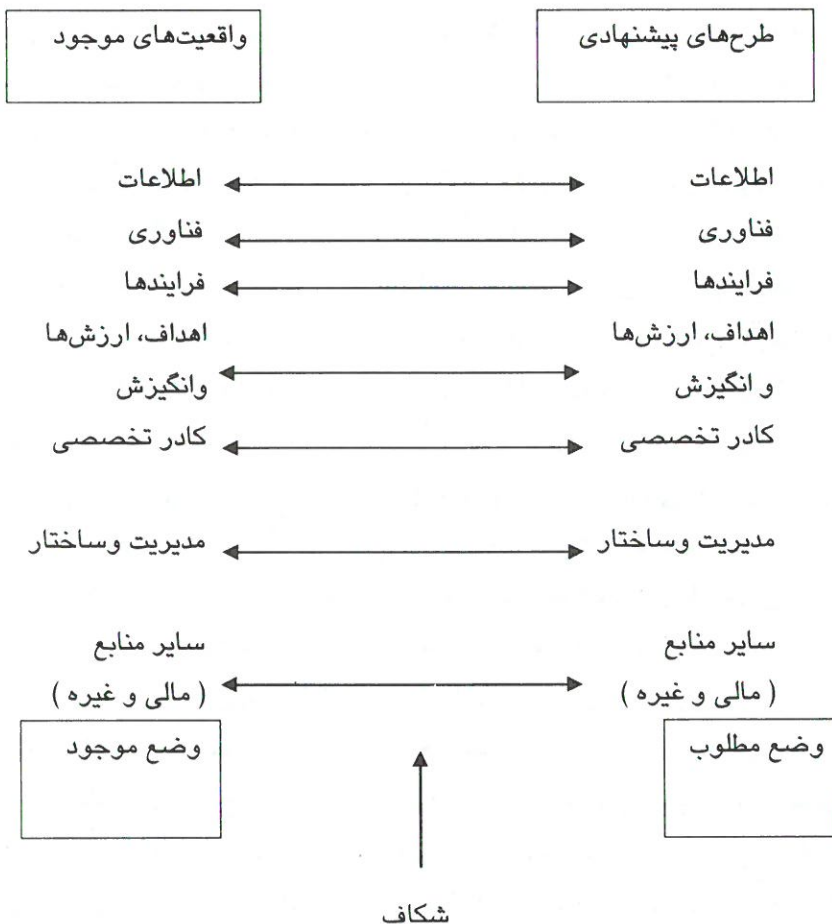
### آسیب‌شناسی فرایند بازآفرینی دولت در عصر اطلاعات

آسیب‌شناسی فرایند بازآفرینی دولت در عصر اطلاعات همانند آسیب‌شناسی اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، سیاسی، فنی و... به یک چهارچوب مفهومی نیاز دارد که ابعاد و مؤلفه‌های آن از یک منطق علمی تبعیت نماید. به عبارت دیگر ابعاد و مؤلفه‌های چهارچوب

مفهومی بایستی به گونه‌ای گزینش شود که ضمن تبعیت از منطق علمی از پشتوانه نظری قوی بر خوردار باشد و محقق را در آسیب‌شناسی جنبه‌های مهم و اساسی فرایند بازآفرینی دولت یاری رساند. الگویی که در این مقاله برای آسیب‌شناسی فرایند بازآفرینی دولت در عصر اطلاعات معرفی شده است یک الگوی هفت بعدی با نام ITPOSMO<sup>1</sup> است که به وسیله هیکس ارائه شده است. در الگوی مذکور، دو وضع موجود و مطلوب بر اساس ابعاد هفتگانه ترسیم می‌شوند و سپس با تحلیل شکاف بین وضع موجود و مطلوب، آسیب‌های بازآفرینی دولت در عصر اطلاعات به ترتیب اولویت معرفی می‌گردند. هیکس مدعی است دلیل شکست یا موفقیت طرح‌های مرتبط با بازآفرینی دولت در عصر اطلاعات به میزان شکاف میان واقعیت‌های موجود دیوان‌سالاری دولتی و طرح‌های پیشنهادی برای بازآفرینی دولت در عصر اطلاعات بستگی دارد. به عبارت دیگر بین میزان آرمان‌گرایی یا واقع‌بینی خط‌مشی‌گذار در ارائه خط‌مشی‌های جدید برای بازآفرینی دولت و میزان موفقیت در اجرا رابطه وجود دارد. در صورتی که خط‌مشی‌گذار با توجه به شرایط خاص دیوان‌سالاری و واقعیت‌های موجود، جهت‌گیری‌ها و سیاست‌های بازآفرینی دولت مبتنی بر فناوری اطلاعات را تعیین کرده باشد میزان موفقیت اجرا افزایش خواهد یافت. اما در صورتی که جهت‌گیری‌ها و سیاست‌ها با رویکرد آرمان‌گرایی و بدون توجه به واقعیت‌های موجود دیوان‌سالاری و جامعه تعیین گردد و شکاف میان وضع موجود و الزامات خط‌مشی وضع شده عمیق باشد احتمال شکست بازآفرینی دولت بیشتر خواهد شد. نتایج پژوهش‌های انجام شده بر روی یازده پروژه مرتبط با موضوع در قاره آفریقا فرض فوق را به اثبات رسانده است. بر اساس این یافته‌ها، سیاست‌های تعیین شده در بسیاری از کشورهای آفریقایی با رویکرد واقع‌بینانه مدیریت بخش عمومی هماهنگ نبوده است. از این رو الزامات سیاست‌های وضع شده در عرصه عمل بر آورده نشده است. این امر منجر به شکست یا موفقیت ناچیز سیاست‌های مرتبط با بازآفرینی دولت در عصر اطلاعات شده است. شکل زیر الگوی ITPOSMO را نشان می‌دهد (Heeks, 2002, 15).

---

1- ITPOSMO : Information , Technology , Processes , Objectives , Values and Motivation , Staffing and Skills , Management and Structures , Other Resources



شکل شماره ۲: آسیب‌شناسی فرایند بازآفرینی دولت در عصر اطلاعات

همان طور که در شکل فوق مشاهده می‌شود رویکرد اصلی الگوی آسیب‌شناسی فرایند بازآفرینی دولت در عصر اطلاعات، رویکرد درون‌نگری است و با فرض برخورداری عوامل محیطی از ثبات نسبی و نداشتن تاثیر معنی‌دار بر فرایند بازآفرینی طراحی شده است. به زعم هیکس، عوامل هفتگانه اطلاعات، فناوری، فرایندها، اهداف، ارزش‌ها و انگیزش، کادر تخصصی، مدیریت و ساختار و سایر منابع از عوامل مهم فرایند بازآفرینی دولت در عصر اطلاعات است و کارگزاران بخش عمومی بایستی به این نکته



مهم توجه نمایند که بازآفرینی دولت نمی‌تواند بدون توجه به عوامل معرفی شده در این الگوی هفت بعدی و شناخت علمی عوامل مذکور در وضع موجود به انجام رسد. طرح‌های پیشنهادی در راستای بازآفرینی دولت مستلزم توجه به واقعیت‌های موجود دیوانسالاری دولتی، خودداری کردن از آرمان‌گرایی و اتخاذ رویکرد تدریجی جهت طی کردن مرحله‌گذار و رسیدن به وضع مطلوب است. البته این نکته را نباید از نظر دور داشت که آسیب‌شناسی با رویکرد صرفاً درون‌نگری، پژوهش‌گر را به شناخت جامعی از موضوع نخواهد رساند. از این رو به پژوهشگران علاقه‌مند به موضوع توصیه می‌شود علاوه بر ابعاد هفتگانه مدل مذکور، ابعاد و مؤلفه‌های محیطی را نیز با استناد به مطالعات انجام شده با رویکرد برون‌نگری و همچنین با الهام از الگوی عوامل مؤثر بر موفقیت بازآفرینی دولت در عصر اطلاعات که در همین مقاله معرفی گردید، مورد شناسایی و آزمون قرار دهند و بر اساس آن به آسیب‌شناسی فرایند بازآفرینی دولت در عصر اطلاعات بپردازند.

### نتیجه‌گیری

بازآفرینی دولت در عصر اطلاعات قبل از هر چیز مستلزم شناخت و درک چالش‌های هزاره سوم و فلسفه اصلاحات است. انقلاب فناوری اطلاعات و سرعت فزاینده نوآوری‌های آن مجالی برای تداوم حیات الگوی‌های سنتی کسب و کار باقی نگذاشته است. در سال‌های اخیر فناوری اطلاعات با نفوذ در صنعت، دولت، اقتصاد و... شرایط جدیدی فراروی مدیران قرار داده‌است. در چنین شرایطی، عرصه کسب و کار جولانگاه تاخت و تاز سازمانهایی خواهد بود که مدیران آنها با درک قابلیت‌های فناوری اطلاعات و کاربری علمی آن بسترهای پیش‌تاز بودن در صحنه رقابت را فراهم آورند. بازآفرینی دولت فرایندی نیست که آرمانها و اهداف آن را بتوان در یک دوره زمانی کوتاه تحقق بخشید بلکه فرایندی پیچیده، فنی و در عین حال زمان بر است. عوامل متعددی موفقیت بازآفرینی دولت در عصر اطلاعات را تحت تاثیر قرار می‌دهد که شناسایی عوامل، تحلیل میزان اثرگذاری هر کدام از عوامل شناسایی شده و اولویت‌بندی آنها در یک چهارچوب علمی میسر است. البته این نکته را نباید از نظر دور داشت که شرایط داخلی و محیط مدیریت دولتی در هر کشوری ویژگی‌های خاص خود را دارد. از این رو آسیب‌شناسی

فرایند بازآفرینی دولت و ارائه راه‌حل‌های پیشنهادی بایستی با عنایت به شرایط داخلی و محیط مدیریت دولتی صورت گیرد.

منابع و مأخذ

- 1- Brudney , J. L., & Wright , D. S. ( 2002 ) , “ Revisiting Administration Reform in the American states ” , **Public Administration Review** , Vol. 62 , No. 3.
  - 2- Brown , M. M., & Brudney , J. L. ( 2003 ) , “ Learning Organizations in the Public Sector ” , **Public Administration Review** , Vol. 63 , No. 1.
  - 3- Beeson , M. ( 2001 ) , “ Globalization , Government , and the Political – Economy of Public Policy Reform in East Asia ” , **International Journal of Policy and Administration** , Vol. 14. No. 4.
  - 4- Bannister , F., & Walsh , N. ( 2002 ) , “ The Virtual Public Servant : Ireland’s Public Service Provider ” , **Information Polity** , 7.
  - 1) Bryant , T. ( 1998 ) “Recent Literature on Leading and Managing Change in Public Service Organizations “ , **Social Science Journal** , Vol. 35 , Issue. 4.
  - 3) Bhatnager , S & Heeks , R. ( 2002 ) “Understanding Success and Failure in information age Reform “ In R. Heeks ( ed ) , *Reinventing Government in the Information age* , London and New york , Routledge.
  - 5- Corbitt , B. J. ( 2000 ) , “ Developing Inter a Organizational Electronic Commerce Strategy , **Journal of Information Technology** , 15.
  - 6- Dewett , T., & Jones , G. R. ( 2001 ) , “ The Role of Information Technology in the Organization ” , **Journal of Management** , 27.
  - 7- DPEPA & ASPA. ( 2002 ) , “ Benchmarking E – Government : A Global Perspective ” , Ava : <http://www.unpan.org>.
  - 8- Danziger , J. N., & Andersen , K. V. ( 2002 ) , “ The Impacts of Information Technology on Public Administration ” , **INT , L. J. of Public Admin** , 25 ( 5 ).
  - 9- Davis , C. H. ( 2003 ) , “ Electronic Business and Commerce in Canada” , **Canadian Journal of Administrative Science** , 20 ( 1 ).
  - 10- Griffin , D., & Halpin. E. ( 2002 ) , “ Local Government : A Digital Intermediary for the Information Age ” **Information Polity** , 7
  - 11- Huang ,C. J., & Chao , M. H.( 2001 ) , “ Managing WWW in Public Administration : Uses and Misuses ” , **Government Information Quarterly** , 18.
- Heeks , R (2002) , *Reinventing Government in the Information age* , London and New york , Routledge.

- 12- Lenkowsky , R., & Perry , J. L. ( 2000 ) , “ Reinventing Government : The Case of National Service ” , **Public Administration Review** , Vol. 6 , No. 4.
- 13- Marche , S., & Mcniven , J. D. ( 2003 ) , “ E – Government and E – Governance : the Future Isn’t What it Used to be ” , **Canadian Journal of Administrative Sciences** , 20 ( 1 ) .
- 14- Riccucci , N & Thompson , F ( 1998 ) “Reinventing Government , , **Annu. Rev. Polit. Sci** , N. 1.
- 15- Stowers , G. N. ( 2003 ) , “ Information Technology and it’s Social Dimensions ” , **Public Administration Review** , Vol. 63 , No. 2.
- 16- Scaro and Shi (2000) “Administration : The role of Information Technology in the reinventing Government “ , **Social Science Computer Review** , Vol. 18 , Issue. 2.
- 17- Thompson , J. R. ( 2000 ) , “ Reinvention as Reform : Assessing the National Performance Review ” , **Public Administration Review** , Vol. 60 , No. 6.
- 18- Thompson , F. J. ( 2002 ) , “ Reinvention in the States : Ripple or Tide?” **Public Administration Review** , Vol. 62 , No. 3.
- 19- Tat – kei Ho , A. ( 2002 ) , “ Reinventing Local Government and the E – Government Initiative ” , **Public Administration Review** , Vol. 62 , No. 4.
- 20- Weare , C. ( 2002 ) , “ The Internet and Democracy : The Causal Links Between Technology and Politics ” , **INT. L. J. of Public Admin** , 25 ( 5 ) .
- 21- Yep , R., & Shafiqul , A. ( 2003 ) , “ Globalization and Reunification : Administrative Reforms and the China – Hong Kong Convergence Challenge ” , **Public Administration Review** , Vol. 63 , No. 2.
- 22- Zhang , M. ( 2002 ) , Information Technology Policy Making in the People’s Republic of China ” , **INT , L. J. of Public Admin** , 25 ( 5 ) .
- 23- Zafarullah , H., & Shafiqul , A. ( 2001 ) , “ Public Management for Good Governance : Reforms , Regims , and Reality in Bangladesh ” , **INT, L. J. of Public Admin** , 24 ( 12 ) .