

## مدیریت دولتی شبکه‌ای در ایران : خردمایه نظری - عملی و استلزامات

حسن دانائی‌فرد\*

دانشیار گروه مدیریت، دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران

پذیرش: ۹۱/۹/۸

دریافت: ۹۱/۱/۱۵

### چکیده

برای مدیریت پیچیدگی باید پیچیده شد. عصر مسائل شبکه‌ای راه‌حل‌های شبکه‌ای می‌طلبد. برای تحقق چشم‌انداز ملی جمهوری اسلامی در عصر تحولات مستمر توسل به مدیریت دولتی شبکه‌ای به نظر اجتناب‌ناپذیر می‌آید. نهضت‌های سنتی و مدیریت دولتی نوین نمی‌توانند حاکمیت شبکه‌ای را در کشور ساری و جاری کنند. سیر تطور دانش بشری نشان می‌دهد که به موازات تغییر در ماهیت و شکل مسائل فراروی بشر، بسته‌های دانشی متناسب مدیریت چنین مسائلی نیز دچار تحولاتی شده است. یکی از عمده دانش‌های بشری که نقش مهمی در بقا و سلامت جوامع دارد، دانش حکومت‌داری و مدیریت امور عمومی است. نظام‌های سیاسی به فراخور فضای اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی حاکم بر عالم سبک و سیاق مدیریتی و حکمرانی مناسب انتخاب می‌کنند. جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان یکی از نظام‌های سیاسی مورد توجه در جهان نیز تلاش کرده متناسب با شرایط، نهضت مدیریتی مناسب خود را در پیش گیرد. اکنون این نظام دارای چشم‌انداز بیست ساله‌ای است که تلاش می‌کند با تدوین برنامه‌های پنج‌ساله‌ای به اهداف مندرج در چشم‌انداز دست پیدا کند. این نوشته در پی تبیین مبانی نظری و عملی استقرار مدیریت دولتی شبکه‌ای در ایران است تا ضمن بررسی دلایل شکل‌گیری حکمرانی شبکه‌ای، پیوند آن با دیگر انواع نهضت‌های مدیریتی، مدل‌ها، نحوه استقرار و استفاده از آن در کشور تحلیل شود.

**کلیدواژه‌ها:** مدیریت دولتی شبکه‌ای، حکمرانی شبکه‌ای، چشم‌انداز بیست ساله، مدیریت شبکه، مدیریت دولتی نوین.



## ۱- مقدمه

سیر تطور دانش بشری نشان می‌دهد که به موازات تغییر در ماهیت و شکل مسائل فراروی بشر، بسته‌های دانشی متناسب مدیریت چنین مسائلی نیز دچار تحولاتی شده است. یکی از عمده دانش‌های بشری که نقش مهمی در بقا و سلامت جوامع دارد، دانش حکومت‌داری و مدیریت امور عمومی است. نظام‌های سیاسی به فراخور فضای اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی حاکم بر عالم سبک و سیاق مدیریتی و حکمرانی مناسب خود را انتخاب می‌کنند. جمهوری اسلامی ایران به عنوان یکی از نظام‌های سیاسی مورد توجه در جهان نیز تلاش کرده است تا متناسب با شرایط خود نهضت‌های مدیریتی مناسب را در پیش گیرد. اکنون این نظام دارای چشم‌انداز بیست ساله‌ای است که تلاش می‌کند با تدوین برنامه‌های پنج ساله‌ای به اهداف مندرج در چشم‌انداز دست پیدا کند. همان طور که ادبیات مدیریتی کشور نشان می‌دهد در ایران چهار سطح مدیریتی وجود دارد که در تعامل با هم حکمرانی اسلامی- ایرانی ملی را محقق می‌سازند: ۱- سطح سیاست‌های کلان (رهبری سیاسی نظام)؛ ۲- سطح سیاست‌های عمومی (مدیریت سیاسی)؛ ۳- سطح مدیریت دولتی؛ ۴- سطح مدیریت بخش خصوصی. همه ظرفیت مدیریت دولتی اجرایی یک نظام در سطح سوم ظهور و نمود می‌کند. سؤال این است که در عصر فعلی کدام نهضت مدیریتی می‌تواند سطوح ۱ و ۲ را در تحقق اهداف متعلق کشور یاری دهد؟ عصر حاضر را عصر مسائل شبکه‌ای می‌توان نامید. برای حل مسائل شبکه‌ای مدیریت شبکه‌ای لازم است تا براساس نظریه هم‌شکل شدن، هر سیستمی برای ارتباط با سیستم‌های دیگر باید یا پیچیدگی هم سطح آن یا بالاتر از آن داشته باشد. از این رو مدل سنتی سلسله مراتبی مدیریت دولتی برای حل مسائل عصر اثربخش نیست. از آن جایی که در چنین دورانی حکمرانی شبکه‌ای مقرون به صرفه ملی است، مدیریت ارزش عمومی نهضت متناسب با آن باید در پیش گرفته شود. در این نهضت مدیریتی، هدف تولید ارزش عمومی است. مدیران دولتی تلاش می‌کنند که در پرتو ارزش‌های اسلامی- ایرانی با تشکیل شبکه‌هایی در حوزه‌های مختلف هیچ شهروندی را معطل دریافت خدمتی نکنند. به نظر می‌رسد در عصر مدیریت ارزش عمومی در کشورهای مختلف می‌توان برای ارتقا کیفیت خدمات عمومی و افزایش رضایت‌مندی شهروندان به استقرار این نوع مدیریت که در کشورهای مختلف به کار گرفته شده است، اهتمام ورزید. البته این مقاله صبغه پیشنهادی دارد و آن را برای کشور تجویز نمی‌کند ولی نویسنده مدعی است با توجه به تجارب سایر کشورها، پیشرفت‌های تکنولوژیک کشور و ارتقای جایگاه دولت الکترونیک در کشور،

این مدل می‌تواند مفید باشد. این مقاله تحلیلی است بر مبنای نظری و عملی مدیریت دولتی شبکه‌ای، انواع و مدل‌های آن و ضرورت استقرار آن در عصر مسائل شبکه‌ای در ایران. پس از تبیین مبانی شکل‌گیری آن، نحوه استقرار آن در ایران همراه با الزامات آن مورد مذاقه قرار خواهد گرفت.

## ۲- خردمایه نظری و عملی حکمرانی شبکه‌ای

در دهه گذشته واژه‌های "شبکه" یا "شبکه‌سازی" در بیشتر مباحث مدیریت دولتی و خط‌مشی‌های عمومی دولت [۱؛ ۲، صص ۵۲۵-۵۵۰، ۳؛ ۴] متداول شده است. به طور اجمال، علت این امر پیشرفت‌های اجتماعی، سازمانی و فناورانه بوده است. جامعه شبکه‌ای اشعار به جامعه‌ای دارد که بعد از جامعه اطلاعاتی مطرح شده است [۵؛ ۶]. در جامعه شبکه‌ای، ساختاری از شبکه‌های سازمانی و اجتماعی وجود دارد که همه فضاهای جامعه را از اقتصاد تا فرهنگ تسخیر کرده‌اند. ظهور شبکه‌های رسانه‌ای نظیر اینترنت و شبکه‌های دیگر ارتباطات از راه دور و ارتباطات انبوه به این اتفاق مهم یاری داده است. بی‌تردید مظاهر این جامعه مدرن باید در فضای دولت نیز متجلی شود. در حقیقت در بسیاری از راهکارهای پیشنهادی برای بازسازی دولت به‌طور اعم و دولت جمهوری اسلامی به‌طور اخص (هم مرکزی و هم مدیریت دولتی) - که از دهه ۱۹۸۰ مطرح شده است - همگی بر تمرکززدایی دولت و وابستگی دولت با سایر شرکا در جامعه و خصوصی کردن فعالیت‌های دولت تأکید کرده‌اند. استدلال این است که همه انواع شبکه‌ها، هماهنگی و کنترل در اجرای وظایف دولت را ارتقا می‌دهند. بر این اساس، شیوه شبکه‌ای حکمرانی نسبت به شیوه‌های رایج با ویژگی‌های عصر فعلی متناسب است [۷، صص ۲۶۵-۲۸۴؛ ۸، صص ۱۹۷-۲۲۴؛ ۹، صص ۵۹۹-۶۰۹]. در عین حال مدل شبکه‌ای، مزیت‌ها و معایب متعددی دارد که باید در مدیریت متناسب شبکه مد نظر قرار گیرد.

سیر تطور تاریخی دولت‌ها نشان می‌دهد که در بسیاری از کشورها از جمله ایران، دولت‌ها برای تحقق اهداف عمومی و ارائه خدمات عمومی به شهروندان با شرکت‌های خصوصی، انجمن‌ها و سازمان‌های خیریه همکاری مبتنی بر اعتماد متقابل ایجاد می‌کرده‌اند. در عین حال به علت پیشرفت در حوزه فناوری اطلاعات و تحولات گسترده در اقتصاد و جامعه، شکل‌های شبکه‌ای سازمان، مورد توجه روزافزونی قرار گرفته است. به طور کلی حکمرانی از طریق شبکه تجلی تأثیر چهار روند اثرگذار است که شکل بخش‌های دولتی را در



سراسر عالم تغییر داده است:

الف - رشد روزافزون برون‌سپاری عمومی

ب- شکل‌گیری دولت یکپارچه

ج- انقلاب فناوری اطلاعات

د- تقاضای شهروندان

### ۳- چگونگی شکل‌گیری دولت شبکه‌ای

حکمرانی از طریق شبکه تجلی ترکیب این چهار روند است که در پیوند همکاری مبتنی بر اعتماد متقابل بخش عمومی - خصوصی با قابلیت‌های مدیریت شبکه‌ای در کنار کاربرد فناوری اطلاعات در اعطای حق انتخاب بیشتر به شهروندان در دریافت خدمات ایجاد می‌شود.

بر اساس دو محور "سطح همکاری متقابل بخش عمومی و خصوصی" و "قابلیت‌های مدیریت شبکه" در دولت می‌توان دولت‌ها را به چهار گونه تقسیم‌بندی کرد.

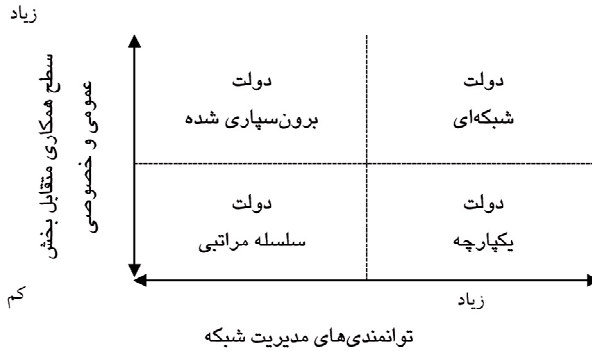
۱- اگر پیوند متقابل بخش عمومی و خصوصی در حد پایینی قرار دارد و توانمندی‌ها و قابلیت‌های مدیریت شبکه‌ای دولت نیز محدود است، دولت سلسله مراتبی<sup>۱</sup> شکل می‌گیرد. دولتی که مدیریت دولتی سنتی<sup>۲</sup> یا بوروکراتیک ابزار اجرایی خط‌مشی‌های آن است.

۲- دولتی که از طریق برون‌سپاری رابطه مبتنی بر اعتماد متقابل در حد بسیار بالایی با بخش خصوصی دارد ولی ظرفیت و توانمندی مدیریت شبکه‌ای محدودی دارد، دولت برون‌سپاری شده<sup>۳</sup> نامیده می‌شود. دولتی که فقط می‌تواند با امضای قراردادهایی عرضه خدمات عمومی مختلف به شهروندان را از طریق مناقصه یا ترک تشریفات قانونی به بخش خصوصی واگذار کند. مدیریت دولتی نوین<sup>۴</sup> ابزار اجرایی این نوع دولت است.

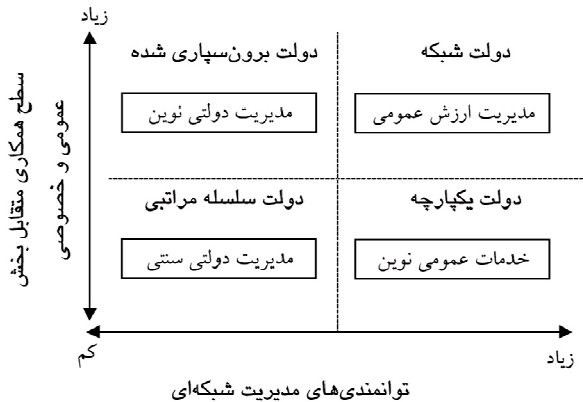
۳- اگر سطح همکاری متقابل مبنی بر اعتماد بین بخش عمومی و خصوصی در حد پایینی قرار دارد و ظرفیت‌ها و توانمندی‌های مدیریت شبکه‌ای در حد بالایی است دولت یکپارچه<sup>۵</sup> شکل می‌گیرد. دولتی که تلاش دارد با مدیریت شبکه بین وزارتخانه‌ای و بین بخشی به شهروندان خدمت کند. شاید بتوان گفت نهضت خدمات عمومی نوین<sup>۶</sup> تا حدی با این نوع دولت سازوکار دارد.

۴- دولتی که در کنار برقراری ارتباط متقابل بالا بین بخش عمومی و خصوصی از قابلیت‌های

مدیریتی شبکه‌ای در سطح بالایی برخوردار است، تحقق ارزش عمومی<sup>۷</sup> را دنبال می‌کند که از طریق دولت شبکه‌ای<sup>۸</sup> میسر می‌شود. مدیریت ارزش عمومی<sup>۹</sup> ابزار اجرایی این نوع دولت است. شکل ۱، انواع دولت‌ها و در شکل ۲ مولف انواع دولت‌ها در پیوند با انواع نهضت‌های مدیریتی را نشان داده است.



شکل ۱ مدل‌های دولت [۱۶؛ ۲۰، صص ۴۰۹-۴۵۱]



شکل ۲ مدل‌های دولت در پیوند با نهضت‌های مدیریتی در بخش دولتی

در دولت شبکه‌ای حاکمیت دولت از طریق شبکه اعمال می‌شود که اغلب مستلزم پیوند



ترکیب‌های مختلف واحدهای دولت، سطوح دولت (مرکزی، استانی، شهرستانی)، عرضه‌کنندگان بخش خصوصی و غیر انتفاعی است که تجلی پیوند سه روند اصلی توجیه کننده دولت شبکه‌ای است [۱۰؛۱۱؛۱۲]. این دولت خصوصیت‌های بارز در دولت برون‌سپاری شده (یعنی سطح همکاری متقابل بالای بخش دولتی - خصوصی) و دولت یکپارچه (یعنی توانمندی‌های بالای مدیریت شبکه) را در خود جای داده است.

دولت شبکه‌ای می‌تواند در حوزه‌های مختلف خدمات عمومی اجرا شود. فرض کنید در سطح شهر تهران سازمان‌های دولتی متعددی وجود دارند که به محرومان جامعه خدمات ویژه‌ای ارائه می‌دهند. این سازمان‌های دولتی از چندین وزارتخانه یا سازمان‌های دولتی مرکزی وجوه مالی دریافت می‌کنند. این رویکرد به آن معناست که هر مؤسسه برنامه‌های خدمات‌رسانی خاص خود را به طور مستقل انجام می‌دهد و جداگانه با عرضه‌کنندگان خدمات مذاکره و قرارداد منعقد می‌کند. اگر همه این وجوه در حساب واحدی متمرکز شود و گروه کاری مشترکی مرکب از نمایندگان همه این سازمان‌ها شکل گیرد تا ضمن نظارت بر قراردادها با طرفین عرضه‌کنندگان خدمات مذاکره کنند، در کنار ارتقای کیفیت اعتبارسنجی پیمانکاران، هزینه‌های عرضه خدمات کاهش پیدا می‌کند. برای مثال اگر چند سازمان قصد دارند به خانوار هر کارمند کفش زمستانی اعطا کند، با انعقاد قرارداد جمعی با یک شرکت تولیدی کفش می‌توانند ضمن رعایت کیفیت، هزینه‌های خود را نیز کاهش می‌دهند. چنین مدیریتی مینیاتوری از حاکمیت شبکه‌ای است که شبکه‌ای از سازمان‌ها را مدیریت می‌کند.

از مزایای اصلی این دولت شبکه‌ای می‌توان به انعطاف‌پذیری آنها نسبت به سازمان‌های سلسله‌مراتبی، نوآور بودن در ارائه راه‌حل‌های جدید برای مسائل نسبت به دولت‌های سنتی، تخصص‌گرایی در عناصر شکل‌دهنده شبکه و سرعت در تصمیم‌گیری به علت دسترسی آسان به اطلاعات اشاره کرد.

#### ۴- مزیت‌های دولت شبکه‌ای

##### ۴-۱- تخصصی‌سازی

مدلسازی شبکه‌ای به ویژگی معین کسب و کار در قرن بیست و یکم تبدیل شده است که ساختار و عملیات بسیاری از سازمان‌ها را از اساس متحول ساخته است. در هر حوزه تخصصی شبکه‌های تخصصی وجود دارد.

##### ۴-۲- نوآوری

چون شبکه‌ها دولت‌ها را قادر می‌سازند از انواعی از شیوه‌های ارائه خدمات برخوردار شوند، انواعی از تجربه‌های ارائه خدمات و کالاها را آزمایش می‌کنند که خود منشأ نوآوری هستند.

##### ۴-۳- سرعت و انعطاف‌پذیری

انعطاف‌پذیری، سرعت پاسخ دولت‌ها به انواع تقاضای داخلی و خارجی را ارتقا می‌دهد. بوروکراسی‌های دولتی بنا به ماهیت ساختار تصمیم‌گیری سلسله مراتبی خود نسبت به وضعیت‌های جدید واکنش سریع نشان نمی‌دهند.

##### ۴-۴- افزایش دسترسی

مدیران دولتی نوآور برای ارتقای دسترسی مصرف‌کنندگان و مشتریان به شبکه‌های خود باید منابع ضروری را خریداری کنند.

#### ۵- مدل‌های طراحی شبکه برای حکمرانی شبکه‌ای در ایران

دولت‌ها می‌توانند مدل‌های مختلفی برای طراحی شبکه‌ها در حوزه‌های مختلف مورد استفاده قرار دهند. اگرچه این مدل‌ها از جهت گستره عملیاتی، پیچیدگی و میزان درگیری دولت متفاوتند ولی هر کدام از این مدل‌ها می‌توانند جایگزینی برای شکل‌های سنتی ارائه خدمات عمومی دولتی باشند. ممکن است هر کشوری همزمان در یک یا چند حوزه از مدل‌های مختلفی استفاده کند. برخی از این مدل‌ها را که گاهی اوقات به طور ناقص در عمل اجرا



می‌شود، می‌توان به شرح زیر مطرح کرد.

#### ۵-۱- مدل قرارداد خدماتی<sup>۱۱</sup>

در برخی از شبکه‌ها، دولت برای ارائه خدماتی خاص به شهروندان می‌تواند ترتیبات قراردادی را بهانه شکل‌گیری شبکه قرار دهد. در این مدل، توافق‌ها و روابط خدماتی بین پیمانکار و پیمانکار فرعی دولت، مجموعه‌ای از روابط عمودی و افقی را شکل می‌دهد که متفاوت از رابطه تک به تک ساده با یک پیمانکار متولی انجام یک کار پروژه‌ای است. دولت می‌تواند در حوزه‌های مختلفی برای دریافت خدمات عمومی، شبکه‌ای از بازیگران بخش خصوصی، تعاونی، دولتی را در حوزه‌های بهداشت، رفاه، وسایط نقلیه موتوری و دفاع تشکیل دهد [۱:۱۳، صص ۱۰۷-۱۱۸].

#### ۵-۲- مدل زنجیره ارزش<sup>۱۱</sup>

در حوزه‌های خاصی نظیر دفاع و حمل‌ونقل، دولت می‌تواند زنجیره ارزش را محور شکل‌دهی یک شبکه قرار دهد؛ به عبارت دیگر گام‌های فرایند یک زنجیره ارزش را به طور کامل به شبکه‌ای از بخش‌های خصوصی، دولتی، غیر انتفاعی واگذار کند. به کارگیری زنجیره ارزش به عنوان بنیان تشکیل شبکه برای ارائه و عرضه محصولات پیچیده به دولت نظیر ساخت یک سفینه فضایی یا ایجاد یک سیستم حمل‌ونقل چند منظوره می‌تواند مناسب باشد [ ۱۴، صص ۴۵-۵۲].

#### ۵-۳- مدل ویژه کار موقت<sup>۱۲</sup>

گاهی اوقات دولت‌ها با مسائل و مشکلات بحرانی مواجه می‌شوند که برای واکنش مناسب در برابر آنها یک شبکه خاصی را تشکیل می‌دهند. بحران‌ها می‌تواند در حوزه‌های مختلف جامعه باشد. برای مثال شبکه‌ای از دانشگاهها، استادان، مسئولان اجرایی، متولیان اجرای قوانین آموزش ممکن است تشکیل شود تا با بحران "مدرک سازی" مقابله کنند. کشورهای اروپایی با تشکیل شبکه‌ای مرکب از بیمارستان‌ها، پزشکان، بخش‌های بهداشتی، سازمان‌های



محلی و سازمان‌های غیر دولتی توانستند بیماری سارس را مهار کنند [۱۵]. دولت ایران در مدیریت بحران بم با تشکیل شبکه‌های مختلف به موفقیت‌هایی دست یافت.

### ۵-۳- مدل شراکت در توزیع

گاهی اوقات، دولت‌ها قصد دارند خدمات خود را به تعداد بیشتری از شهروندان عرضه کنند ولی توان کافی ندارند؛ در این حالت برخی از شرکت‌های بخش خصوصی یا سازمان‌های غیر انتفاعی حلقه واسط شهروندان و دولت شده و مبادلات بین دولت و شهروندان را انجام می‌دهند همان طور که خرده‌فروشی به عنوان کانال توزیع تولیدکنندگان مواد پشتیبانی عمل می‌کنند. بخش خصوصی با مدیریت دفاتر مخابراتی در شهرها و روستاها حلقه ارتباط دولت و شهروندان ایرانی است.

### ۵-۴- مدل توزیع اطلاعات

گاهی اوقات مسئله فرا روی دولت‌ها به ضعف اطلاع‌رسانی به شهروندان در حوزه‌های مختلف بر می‌گردد. به علت پراکندگی اطلاعات در مورد موضوعات مورد نظر شهروندان، دولت برای اشاعه اطلاعات عمومی به شهروندان دست به تشکیل شبکه‌ای متشکل از سازمان‌های غیر انتفاعی و انتفاعی می‌زند. این شبکه اطلاعات خود را در وب سایتی متجلی می‌کند که اطلاعات مورد نیاز شهروندان به صورت به موقع ارائه می‌شود؛ برای مثال در آمریکا شبکه ملی محیطی مرکب از یک مؤسسه فدرال، ۵۰ مؤسسه ایالتی، هزاران دولت محلی و تعداد بیشماری از گروه‌ها و سازمان‌های غیر انتفاعی تشکیل شده است که اطلاعات محیطی را در زمینه‌های مختلف به شهروندان ارائه می‌دهد [۱۶].

### ۵-۵- مدل مدنی

از آن جایی که دولت در جامعه نقش مهمی می‌تواند ایفا کند چون منابع و سازوکارهای مدیریتی مختلفی در دسترس دارد، گاهی اوقات سازمان‌های مختلف و متنوع را به نحوی به هم گره می‌زند که ظرفیت یکدیگر را برای تولید یک رهاورد عمومی مهم ارتقا دهند. بخش دولتی به علت حق فرمانرانی منتخب خود که نماینده همه شهروندان است و هم به علت



مسئولیت‌های گسترده‌اش، نگاه منحصر به‌فردی دارد که می‌تواند برای پیوند دادن سازمان‌های مدنی که نوعی خدمات ارائه می‌دهند، اما اگر منابع خود را به‌هم‌گره‌زنند هم‌دیگر را تقویت می‌کند استفاده کند [۱۶].

## ۶- چالش‌های مدل شبکه‌ای برای ایران

اگرچه مزیت‌های متعددی بر مدل شبکه‌ای مترتب است ولی مدیران دولتی در طراحی، اجرا و مدیریت یک شبکه پیچیده بزرگ با چالش‌های متعددی روبه‌رو هستند. برخی از این چالش‌ها به شرح ذیل‌اند.

### ۶-۱- همساز نبودن اهداف بازیگران شبکه

دستیابی به سازگاری اهداف در بخش دولتی بسیار دشوار است. همسازي اهداف به معنای توافق بر سر راه‌آورد‌هاست نه فرایندها. در عین حال شبکه‌های دولت تمایل دارند به منظور ارائه نوعی از خدمات تشکیل شوند که رهاوردهای آن گاهی اوقات ناروشن و اندازه‌گیری آنها دشوار است و ممکن است سال‌ها طول بکشد تا مشخص شود [۱۶].

### ۶-۲- نظارت نامتعادل

برخی از دولت‌ها به اشتباه، شراکت‌های بخش عمومی-دولتی و برون‌سپاری را تنها راه حل خلاصی از مدیریت یک خدمات دانسته و در دام خود خلاصی افسار گسیخته می‌افتند. نتیجه این تصمیم ناصواب، افزایش هزینه‌ها، شکست در ارائه خدمات و بعضاً رسوایی مالی و مدیریتی است. هزینه برخی از رسوایی‌ها بسیار سنگین خواهد بود که جبران آن گاهی اوقات ناممکن است. به طور کلی دو حالت ممکن است اتفاق بیفتد. از یک طرف دولت ممکن است نظارت شدید اعمال کند، در نتیجه جزئیات کاری شرکا به شدت مدیریت شود و واکنش‌های بازیگران بسیار شدید خواهد شد. وقتی کاغذبازی شدید بر بازیگران اعمال می‌شود، ممکن است فسادها، خطاها و رسوایی‌های قبلی نهفته تکرار شود. از طرف دیگر نظارت شل و ول نیز مدیریت شبکه را ناممکن می‌سازد. نظارت خوب بر رهاوردها متمرکز است نه فرایندها [۱۶].

### ۳-۶- مخدوش شدن ارتباطات

وقتی خدمتی در خود سازمان یا بخش دولتی ارائه می‌شود، کانال‌های ارتباطی غیر رسمی درون سازمان در کنار تلاش‌های ارتباطاتی و جریان‌های اطلاعاتی رسمی قرار می‌گیرند. این کانال‌های ارتباطاتی درونی غالباً تحت رویکرد شبکه‌ای آن‌جایی که پراکندگی و عدم تمرکزگرای می‌تواند دشواری‌های ارتباطاتی ایجاد کند، در دسترس خواهند شد. به علاوه، دولت‌ها گاهی اوقات محدودیت‌های غیر ضروری بر پیمانکاران خود اعمال می‌کنند تا اطمینان خود را تضمین کنند و این امر جریان اطلاعات را تخریب می‌کند. از طرف دیگر وقتی شرکا از سیستم‌های اطلاعاتی ناهمسان استفاده می‌کنند، نتیجه آن ارتباطات ناسالم و همکاری متقابل ضعیف خواهد بود. از دست رفتن کانال‌های ارتباطی پایدار و غیر رسمی به آن معناست که بعضاً شبکه در یافتن مسائل و واکنش به بحران‌ها دچار کندی می‌شود. مسائل ارتباطاتی محدود به شبکه‌هایی که به ابتکار دولت طراحی می‌شوند، نیست بلکه بخش خصوصی نیز تلاش می‌کنند به صور مختلف ارتباطات بین عرضه‌کنندگان و تولید کنندگان را ارتقا دهد. فناوری می‌تواند نقش مهمی در حل مسائل ارتباطاتی ایفا کند. نرم‌افزار مدیریت دانش، کنفرانس از راه دور، ویدئو کنفرانس و ظرفیت‌های مدیریت الکترونیک همگی به ارتقای فرایند شبکه‌ساز کمک می‌کنند. در عین حال فناوری اطلاعاتی به روز شده مانع ارتباطات بهتر می‌شود [۱۶].

### ۴-۶- هماهنگی پاره پاره

دولت شبکه‌ای نوعاً مستلزم هماهنگی بین سطوح مختلف دولت، سازمان‌های غیر انتفاعی و شرکت‌های غیر انتفاعی است. هرکدام از این سازمان‌ها ذینفعان خاص خود دارند و وقتی پیچیدگی بالا و مسئولیت روشن نیست، مسائل هماهنگی می‌تواند شبکه را مخدوش سازد. عملکرد ضعیف یکی از سازمان‌ها در شبکه یا مخدوش شدن روابط بین دو سازمان، عملکرد کلی شبکه را تحت تأثیر قرار می‌دهد. بنابراین دولت علاوه بر مدیریت روابط خود با هر کدام از بازیگران شبکه باید روابط میان سازمان‌های درون شبکه نیز مدیریت کند. شبکه خدمات بهداشتی شهر تهران را در نظر بگیرید که شامل بازیگران متعددی از بیمارستان‌های خصوصی و دولتی گرفته تا مراکز خط‌مشی‌گذاری است. دولت باید روابط شفاف بین این سازمان‌ها و خود دولت با آنها را مدیریت کند [۱۶].



#### ۵-۶- داده‌های ناقص و محک‌های نامناسب

فقدان داده‌های اطلاعاتی صحیح ممکن است ارائه خدمات به صورت شبکه‌ای را ناممکن ساخته و دولت‌ها به سمت و سوی برون‌سپاری رهنمود کند. آن مدیر دولتی که می‌خواهد یک شبکه جدیدی راه‌اندازی کند، باید نخست تعیین کند آیا خدماتی را که قرار است از طریق شبکه ارائه شود نمی‌توان از طریق شبکه‌های سلسله‌مراتبی دولتی موجود ارائه کرد. مدیری که می‌خواهد چنین تصمیمی بگیرد باید از هزینه و عملکرد واقعی شیوه‌های دولت در ارائه خدمات مطلع باشد ولی در بسیاری از اوقات از چنین اطلاعاتی برخوردار نیست. چون دولت رقابتی ندارد و بنابراین انگیزه کمی برای کارهای با حساب و کتاب دارد در نتیجه نیازی به ایجاد داده‌های صحیح در باب هزینه‌های خدمات ندارد. دلایل ایجاد چنین داده‌هایی درون دولت اغلب سیاسی‌اند. در بسیاری اوقات دولت خود نمی‌تواند هزینه‌های واقعی را محاسبه کند. حتی در مواردی که سنجه‌های اندازه‌گیری عملکرد مشخص است، داده‌های دولتی مخدوش هستند [۱۶].

#### ۶-۶- کاهش ظرفیت دولت‌ها

در عصر برون‌سپاری، دولت‌ها به سیلویی توخالی تبدیل می‌شوند، زیرا به علت اتکای شدید به پیمانکاران برای انجام کسب و کار خود، فرصت ظرفیت‌سازی را از دست می‌دهند. بر این اساس، دولت‌ها به جایی رسیده‌اند که فاقد خبرگی درونی کافی برای مدیریت پیمانکار را نشان هستند. مسئله کلی فراروی دولت‌ها این است که فاقد نیروی انسانی لازم برای مدیریت قراردادهای مدیران دارای مهارت‌ها و آموزش لازم برای مدیریت اثربخش شبکه‌ها هستند، مدیریت شبکه، دولت‌ها را ملزم به انواع مختلفی از ظرفیت درونی می‌سازد که متفاوت از مدیریت کارکنان دولت است. ظرفیت تدارکات شبکه خوب مستلزم مشارکت افراد با تجربه و توانایی گسترده برای در نظر گرفتن انواع مختلف شیوه‌های تولید خدمات و کالاها و نظارت انواع شرکای مختلف است. متأسفانه این مهارت‌ها و شایستگی در بیشتر دولت‌ها بسیار نادر است [۱۶].

#### ۶-۷- ثبات رابطه دولت با شرکا

دولت از مزیت ثبات برخوردار است. در گذر زمان ارائه خدمات بخش دولتی و حتی روابط چند جانبه ساده آن میل به ثبات دارد. شرکا می‌دانند دولت چه انتظاری دارد و حتی بعد از تمام

شدن یک قرارداد خدمات ممکن است تغییر اندکی به خود بگیرند. مدیران ارشد تقریباً همیشه این ثبات و تلاش مستمر را نسبت به استانداردهای بالای نوآوران و خطرپذیری ذاتی فراروی آنها ترجیح می‌دهند و آن را تبلیغ می‌کنند. مزایای حفظ وضع موجود تغییر را بر نمی‌تاباند. بنابراین دولت‌ها تاووم در ارائه خدمات را به خلاقیت و نوآوری در ارائه خدمات ترجیح می‌دهند. از این رو طراحی شبکه‌های جدید به معنای به هم ریختن وضعیت ثبات است که برای مدیران دولتی دردسرهاست. و این امر یکی از چالش‌های فرا روی مدیریت شبکه است [۱۶].

### ۷- معیارهای انتخاب مدل شبکه‌ای برای حکمرانی شبکه‌ای

شرایطی خاص مدل شبکه‌ای را ارجحیت می‌دهد و شرایطی خاص رویکرد سلسله مراتبی سنتی را بهتر می‌داند. با ارزیابی فرصت‌ها براساس این معیارها (که به طور تنگاتنگی با مزیت‌ها و چالش‌های دولت شبکه‌ای پیوند می‌خورد) خط‌مشی‌گذاران و مدیران ایرانی می‌توانند از افتادن در دام خطرناک تصمیم‌های اشتباه دوری گزینند (جدول ۱ معیارهای انتخاب مدل حکمرانی شبکه‌ای را نشان می‌دهد که در ستون اول در تقابل با ستون دوم نشان داده شده است).

جدول ۱ عوامل تعیین‌کننده مدل حکمرانی شبکه‌ای [۱۶؛ ص ۵۱]

دولت به انعطاف‌پذیری نیاز دارد	دولت ثبات را ترجیح می‌دهد.
دولت می‌خواهد به ارباب رجوع و مشتریان واکنش‌های متفاوتی نشان دهد.	دولت می‌خواهد واکنش یکسان و مبتنی بر قانون از خود نشان دهد.
دولت در ارائه خدمات به مهارت‌های متنوعی نیاز دارد.	دولت فقط به یک نوع مهارت حرفه‌ای نیاز دارد.
بازیگران خصوصی بالقوه متعددی وجود دارد.	دولت تنها عرضه‌کننده خدمات است.
رهاورد و ستاده مورد نظر روشن است.	رهاوردها مبهم است.
بخش خصوصی شکاف مهارتی را پر می‌کند.	دولت تجربه لازم را دارا است.
اهرم کردن دارایی‌های بخش خصوصی بسیار مهم است.	ظرفیت بیرون از دولت حایز اهمیت نیست.
شرکا دسترسی بیش‌تری به ارباب رجوع دارند یا از اعتبار بیش‌تری برخوردارند.	دولت از تجربه ارائه خدمات به شهروندان در این حوزه برخوردار است.
چندین نوع خدمات به مشتری واحدی ارائه می‌شود.	یک نوع خدمات به صورت نسبتاً شایسته عرضه می‌شود.
طرف‌های ثالث می‌توانند خدمات را با هزینه کمتر از	



دولت ارائه دهند.	ارائه خدمات به وسیله دولت اقتصادی‌تر است.
فناوری به شدت در حال تغییر است.	
چند سطح دولت درگیر ارائه خدمات عمومی هستند.	خدمات از تغییرات فناورانه متأثر نمی‌شود.
چندین مؤسسه از کارویژه‌های مشابه استفاده می‌کنند.	فقط یک سطح دولت درگیر ارائه خدمات است.
	یک مؤسسه کارویژه مشابه دارد.

[۱۶، ص ۵۱]

## ۸- تأملاتی در باب مدیریت شبکه حکمرانی برای مدیران و خطمشی گذاران

بعد از طراحی شبکه، مدیریت شبکه اصلی‌ترین دغدغه مدیران دولتی است. مدیریت مجموعه‌ای از سازمان‌های بخش خصوصی، غیر انتفاعی و دولتی در قالب یک شبکه پیچیده، متفاوت از مدیریت کنونی خدمات و افراد توسط سازمان‌های دولتی است. باید مشخص شود که دولت‌ها و مدیران دولتی چه قدر از دانش مدیریت شبکه برخوردارند؟ چگونه باید شبکه‌ها را فعال و طراحی کنند؟ دولت‌ها چگونه می‌توانند براساس نوع شرکای شبکه فرایندها، افراد، جریان‌های کار و فناوری‌های شبکه‌های را به هم گره زنند؟ چگونه می‌توانند مسئله اصلی فراروی دولت‌ها و بخش دولتی، یعنی پاسخ‌گویی عمومی را تضمین کنند؟ کارکنان و مدیران بخش دولتی برای مدیریت شبکه به چه مهارت‌های جدیدی نیاز دارند.

دولت‌ها برای تحقق اهداف خطمشی‌های مختلف به سمت و سوی شبکه‌ها روی می‌آورند اما بدون تدبیر گاهی اوقات شبکه‌ها شکست می‌خورند؛ برخی از دلایل این امر را می‌توان به شرح زیر مطرح کرد:

- امور عمومی ماهیتی متفاوت با امور خصوصی دارد. کالاها و خدماتی که دولت‌ها ارائه می‌دهند از جهاتی متفاوت از کالاها و خدمات بخش خصوصی است [۱۷، صص ۱۸-۱۸:۶۴]. رهاورد برخی از خدمات و کالاهای دولتی چندان مشخص نیست، سنجش آنها دشوار است و مظاهر آنها در عرصه زندگی انسان‌ها سال‌ها بعد متجلی می‌شود. بنابراین گردآوری شرکا در یک شبکه برای ارائه این نوع خدمات قدری دشوار است، زیرا ناهمسازی اهداف ایجاد خواهد شد. ناهمسازی اهداف یکی از دلایل اصلی شکست مدیریت شبکه‌ای است.
- خطای دولت‌ها در تمیز بین وظایفی که باید از طریق شبکه انجام شود و وظایفی که نیاز به ایجاد شبکه نیست، یکی دیگر از دلایل شکست مدیریت شبکه‌ای است، زیرا عدم

تشخیص صحیح منجر به افزایش هزینه‌های عمومی، شکست در ارائه خدمات و بعضاً رسوایی‌های مالی می‌شود. مدیران دولتی به جای تمرکز بر هدف غایی از واگذاری، یعنی کارآمدی در ارائه خدمات صرفاً به فرایند توجه می‌کنند. صرفاً بنا به مصوبه دولت برای واگذاری وظایف، فعالیت‌هایی را واگذار کنند تا از شر مدیریت آنها راحت شوند ولی هزینه‌ها و منافع واگذاری را چندان بها نمی‌دهند [۱۹].

- محور اصلی مدیریت شبکه‌ای هماهنگی شبکه‌ای است، هماهنگی بین سطوح مختلف دولت، سازمان‌های غیر انتفاعی و شرکت‌های بخش خصوصی. عملکرد ضعیف یکی از عناصر شبکه یا مخدوش شدن روابط بین دو شرکت شبکه‌ای می‌تواند عملکرد کل شبکه را مخدوش سازد. وقتی پیچیدگی شبکه زیاد است و مسئولیت‌ها نامشخص، ناهماهنگی شبکه‌ای می‌تواند شبکه را نابود کند.

- مدیریت شبکه‌ای نیازمند به اخلاق شبکه‌ای است. اخلاق شبکه‌ای بر رعایت نفع طرفینی و اعتماد متقابل برای رد و بدل کردن اطلاعات استوار است. امساک اطلاعاتی و ایجاد تراست درون شبکه‌ای، معلول بی‌اعتمادی شبکه‌ای است.

- مدیریت شبکه‌ای نیازمند به ایجاد کانال‌های شبکه‌ای است. فقدان سیستم‌های اطلاعاتی، تلاش‌های شبکه‌ای را مخدوش و موجب شکل‌گیری ارتباطات ناسالم شبکه‌ای و در نتیجه از بین رفتن همکاری مبتنی بر اعتماد متقابل شبکه‌ای خواهد شد.

- مدیریت شبکه‌ای نیازمند به داشتن اطلاعات پایه‌ای کامل است. اعضای شبکه باید بدانند که هزینه‌های برنامه‌های خدماتی و منابع برنامه‌های خدماتی از طرف آنها چگونه است. تمام اطلاعات مربوط به ورود و عملکرد مالی هر شریک باید در ابعاد گوناگون مشخص شود.

- مدیریت شبکه‌ای نیازمند به نظام خطرپذیری منصفانه است. گاهی اوقات یک شرکت، دولت، سازمان غیر انتفاعی یا شرکت‌های خصوصی قصد حاکم شدن بر شبکه دارند. فضای آلوده ناشی از رقابت ناسالم شبکه‌ای، شبکه را از کار می‌اندازد.



## ۹- چگونه نظام مدیریت دولتی ایران شبکه را طراحی کند؟

برای استقرار مدیریت دولتی شبکه‌ای در ایران می‌توان از شکل شماره ۳ (چارچوب طراحی شبکه) بهره جست که در ادامه تبیین خواهد شد.

**الف- تدوین استراتژی.** نخستین نکته‌ای که باید در طراحی شبکه باید مد نظر قرار داد، رسالت و استراتژی سازمان دولتی مبدع شبکه و ارائه خدمات است. باید مشخص شود که سازمان دولتی ایرانی امیدوار است از قبل شبکه، اهداف کدام خط مشی دولت را تحقق بخشد یا چگونه این اهداف نحوه عمل اعضا شبکه را دیکته می‌کند. در حالت عادی وقتی سازمان دولتی به اصطلاح عامیانه در ارائه خدمتی کم آورد، از بخش دولتی تقاضا می‌کند آن کار را انجام دهد ولی هیچ‌گاه وظایفی را که باید انجام شود تا رسالت سازمان محقق شود، زیر سؤال نمی‌برد. در این شرایط وقتی شبکه‌ای شکل می‌گیرد، شکست می‌خورد، زیرا در ابتدا امری وظایف محوله به شبکه صحیح نیست. اگر نخست رسالت و استراتژی مشخص شود، آنگاه فرایند شبکه طراحی شود، دولت شبکه‌ای می‌تواند نوعی تغییر بنیادی از دولت سنتی متمرکز بر فرایند به دولت شبکه‌ای متمرکز بر رسالت ایجاد کند.

حکمرانی از طریق شبکه، بهانه‌ای برای خصوصی نیست، زیرا شبکه تأیید این نکته است که در یک جامعه بسیار پیچیده، افراد و سازمان‌های مختلف برای فراهم کردن خدمات با کیفیت برای شهروندان ضروری خواهد شد. کیفیت تا حد زیادی از یادگیری‌ای مشتق می‌شود که در نقاط مختلف شبکه رخ می‌دهد. بنابراین یک مدیر دولتی (یک شهردار، یک مدیر کل، یک مدیر کارآفرین) در پی ایجاد نوعی تفاوت است در نتیجه برای تحقق مأموریت خود بیش از آنکه کارها را از سر خود وا کند، می‌خواهد منابع ضروری برای اجرای رسالتش را گرد هم جمع کند. مدیران خلاق دامنه‌ای از دارایی را در اختیار دارند که می‌تواند برای آغاز شبکه‌سازی به آن متوسل شوند که می‌توان به آنها به شرح زیر اشاره کرد:

۱- منابع مالی: دولت‌ها منابع مالی زیادی در اختیار دارند که با کمک آن می‌توانند یک شبکه را برای اولین بار طراحی و راه‌اندازی کنند [۲۰، صص ۴۰۹-۴۵۱].

۲- سازوکارهای تبلیغاتی: دولت‌ها می‌توانند با طرح آرمان‌ها و ایده بزرگ در جامعه، سازمان‌ها را برای انجام کارهای بزرگ به صورت شبکه‌ای حول یک ایده بزرگ گرد هم آورند [۲۱].

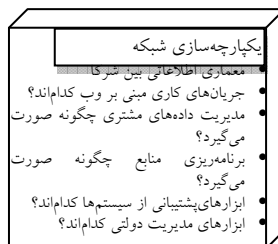
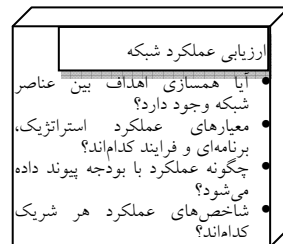
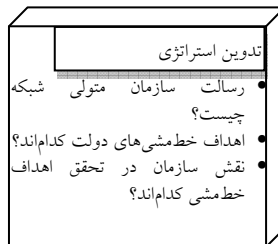
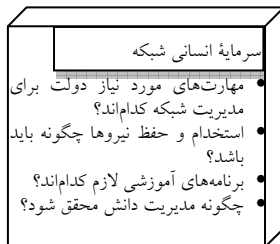
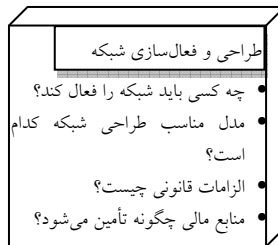
۳- ظرفیت گردآوری: دولت‌ها می‌توانند بنا به انواع منابع در دسترس در کنار سایر منابع،



سازمان‌های مختلف را در یک شبکه گردآوری کنند. به خاطر داشتن حق فرمانرانی می‌تواند شاهراهی برای گردآوری سازمان‌ها حول اهداف مشترک فراهم کند [۲۲، صص ۲۹۳-۳۱۷].

۴- نیروی انسانی مردمی و منابع فناوری: مدیران دولتی می‌توانند برای کمک به فعال‌سازی یک شبکه از نیروی انسانی مردمی و یا فناوری‌ها استفاده کنند [۲۳، صص ۲۴۲-۲۶۲].

۵- حق فرمانرانی: دولت‌ها می‌توانند از حق فرمانرانی به عنوان مأخذی برای شکل‌دهی یک شبکه استفاده کنند. برای مثال دولت می‌تواند با صدور احکامی دستوری یا شبه دستوری تعداد زیادی از سازمان‌ها را در قالب یک شبکه برای مبارزه با قاچاق مواد مخدر گرد هم جمع کند [۲۴، صص ۴۷۰-۴۸۹].



شکل ۳ ارکان حاکمیت از طریق شبکه [ ۱۶، ص ۵۳].



ب- شبکه‌ای کردن شبکه دولت شبکه‌ای. صرف طراحی شبکه نمی‌تواند اهداف غایی عقبه دولت شبکه‌ای را تحقق بخشد. برای اینکه دولت شبکه‌ای بتواند به طور موفق عمل کند باید عناصر شکل‌دهنده آن یعنی سطوح مختلف دولت مرکزی، استانی، شهرستانی (محلی) و همین طور پیوند بین این سطوح و شرکای بخش خصوصی و غیر انتفاعی به صورت مجازی و الکترونیک با هم ارتباط داشته باشند. این رابطه مجازی رابطه تسهیم اطلاعات بدون امساک است، اما بیشتر پایگاه‌ها و نظام‌های اطلاعاتی دولت چنان محرمانه است که امکان تسهیم آن بدون وجود اعتماد متقابل با شرکا وجود ندارد. تسهیم اطلاعات بین عرضه‌کنندگان خدمات عمومی، شرکا هم‌پیمان با بخش دولتی، مشتریان و کارکنان بخش دولت رمز بقا شبکه دولت یا دولت شبکه‌ای است. اما بیشتر دولت‌ها از جمله دولت ایران از طریق فرایندهای دستی با شرکای خود در تعامل اند و این امر موجب کندی در پاسخ‌گویی و هماهنگی ضعیف در ارائه خدمات عمومی می‌شود. اما اگر دولت‌ها قائل به شبکه هستند فناوری اطلاعات می‌تواند دولت شبکه‌ای را شبکه‌ای نگه دارد، شرکا را قادر به تسهیم دانش، جریان‌های کاری، تصمیم‌گیری، اطلاعات مشتری و داده‌های اطلاعاتی کند. دولت شبکه‌ای را نمی‌توان با تلفن مدیریت کرد، پیوندهای الکترونیک لازم است. ایجاد شبکه الکترونیک واقعی در دولت شبکه‌ای چندین پیامد اساسی دارد:

۱- هماهنگی بین عناصر به صورت آن‌لاین: از آن جایی که عناصر شبکه ممکن است درون کشوری یا برون کشوری باشد، هماهنگی بین این عناصر با ابزار سنتی بسیار دشوار خواهد بود.

۲- شفافیت کاری و عملکردی: پیوندهای الکترونیکی (فناوری‌های مبتنی بر وب) به سازمان‌های عضو شبکه اجازه می‌دهد شرکای خود را در قالب نوعی تنگ بلورین مشاهده کنند، برای مثال یک مؤسسه بهداشت عمومی در شهر تهران می‌تواند تعداد تخت‌خواب‌های موجود در همه بیمارستان‌های عضو شبکه (برای مثال بیمارستان میلاد، بیمارستان آتیه و ...) را به صورت آن‌لاین ببیند یا می‌تواند دوره‌های آموزشی در حال اجرای همه مراکزی را که در شبکه فعالیت می‌کند، مشاهده و نیروی کاری مورد نظر خود را به دوره‌های آموزشی اعزام کند. نتیجه این امر صرف سطوح بالاتر کارایی نیست، بلکه حساسیت نشان دادن به موقع و بهتر به شهروندان و مشتریان است.

۳- تسهیم اطلاعات و دانش: در عصر حاضر هرگونه فعالیت انتفاعی و غیر انتفاعی منوط به

در اختیار داشتن بسته‌ی دانشی متناسب با آن فعالیت است. در رفع مسئله عمومی ضعف بهداشت عمومی در شهر تهران، جلوگیری از حملات تروریستی شبکه‌های ضد انقلاب، حمل و توزیع شبکه‌ای مواد مخدر در کشور، توزیع داروهای تقلبی باید به هوش انسان‌ها و تعامل آنها برای ایجاد اتخاذ تصمیم‌های لازم اتکا کرد. بنابراین یافتن منفه‌هایی برای پیوند ذهن‌ها با هم تصمیم‌های بهتری را به ارمغان خواهد آورد. شبکه‌ی بین‌الذهانی<sup>۱۳</sup> منجر به اتخاذ راهکارهای بهتری برای حل مسائل عمومی خواهد شد. اما چگونه می‌توان افراد را به هم پیوند داد تا تسهیم دانش به صورت مستمر صورت گیرد؟ در دولت شبکه‌ای ایجاد "شبکه‌های دانشی همکاری گونه" به افراد در شبکه اجازه می‌دهد اطلاعات و دانش خود را در فضاهای سازمانی و جغرافیایی پراکنده تسهیم کنند.

۴- حاکم شدن دیدگاه واحد از شهروندان و مشتری در شبکه: شهروند و مشتری عضو اصلی شبکه هستند. حاکمیت نگاه واحد در کلیت شبکه نسبت به وی برای ارائه خدمات برتر و کارآمد امری بسیار حیاتی برای شبکه است. اگر شهروندی از خدماتی شکایت می‌کند، شکایت وی و انتقادهای وی باید آن‌لاین به اطلاع همه اعضای شبکه رسانده شود. همین‌طور کارکنان درون سازمان‌ها عضو شبکه از جمله کارکنان پیمانکاران باید به همه اطلاعاتی که برای انجام کار خود نیاز دارند و در اختیار کارفرمای اصلح (عضو شبکه) است، دسترسی داشته باشند.

ج- طراحی دولت شبکه‌ای، شبکه‌ی ارائه خدمات خود به خود شکل نمی‌گیرد. باید کسی برای نخستین بار بتواند مجموعه‌ای از سازمان‌های خصوصی و عمومی را در یک سیستم یکپارچه ارائه خدمات گرد هم آورد. کار اصلی طراح شبکه آن است که شرکای احتمالی را شناسایی کند، همه ذینفع‌های مرتبط به هم را گرد یک میز جمع کند و وضع موجود عملیات داخلی سازمان دولتی خود را تحلیل کند تا مشخص شود که آیا باید وارد شبکه شود یا خیر، برای همه اعضا انتظار خود از چگونگی نحوه کار شبکه را تعیین و ابلاغ کند و گره‌های شبکه‌ها را مشخص سازد و برای حفظ شبکه استراتژی‌هایی بیندیشد و درنهایت آن را فعال کند. طراح شبکه با چالش خلق مدلی منعطف دارد که شریکی به تناسب اوضاع و احوالش در خود جای دهد، به حدی پویا باشد که خود را با شرایط تغییر دهد، اما به حدی در رسالت



خود با ثبات باشد که به هدف مشترک بیندیشد و خدمت کند [۱۶]. موفقیت یا شکست رویکرد شبکه‌ای را می‌توان به طرح اولیه آن نسبت داد. حکمرانی شبکه‌ای، جریان اطلاعات و منابع درون شبکه‌را ساختاردهی می‌کند. مانند یک نقشه راه خوب یک طرح موثق به دولت کمک می‌کند تا خط‌مشی نهایی خود را اجرا و به هدف عملیاتی خود دست پیدا کند. حتی نواقص طرح می‌تواند مسائل قابل ملاحظه بعدی را به‌دنبال داشته باشد و زمان و انرژی شرکا را هدر دهد. دولت‌ها می‌توانند با استفاده در مرحله طراحی، بسیاری از مسائل فرا روی مدیریت شبکه را حل کنند و مانع مسائل فوق شوند. به طور خاص مرحله طراحی مستلزم پاسخ به پنج سؤال است [۱۶].

- ۱- دولت به‌دنبال تحقق چه اهدافی (از شبکه‌سازی) است؟
- ۲- برای شکل‌دهی و فعال کردن شبکه از چه ابزاری استفاده خواهد کرد؟
- ۳- برای کمک به دولت برای تحقق اهداف خود، مناسب‌ترین شرکا کدام‌اند؟
- ۴- چگونه شبکه باید طراحی شود تا اهداف توافقی محقق شود؟
- ۵- چگونه شبکه باید مدیریت شود و حکمرانی شود؟

موفقیت یا شکست رویکرد شبکه‌ای اغلب به نحوی به طراحی آن شبکه بر می‌گردد. شبکه خود به‌خود شکل نمی‌گیرد. باید کسی آغازگر گرد هم آوردن تعدادی از سازمان‌ها در یک شبکه ارائه خدمات عمومی باشد. این فرد یا سازمان که طراح یا فعال‌کننده شبکه نامیده می‌شود باید بداند که چگونه عناصر شبکه باید با یکدیگر کار کنند، شرکای احتمالی کدام‌اند، چگونه می‌توان آنها را بر سر میز مذاکره شبکه‌ای آورد و برای اینکه اعضا شبکه با هم کار کنند چه منابعی لازم است. بنابراین برای خلق یک مدل، طراح باید به دانش کافی نسبت به کلیت شبکه و شرکا مجهز باشد و بتواند هدف مشترکی را برای شبکه تدوین کند. بنابراین باید براساس رسالت و استراتژی شبکه، ساختاری بر شبکه حاکم کرد که به جریان اطلاعات و منابع درون شبکه کمک کند. طراحی ناصحیح ضمن اتلاف زمان و انرژی شرکا مسائل غیر قابل حلی فرا روی شبکه قرار خواهد داد. برای طراحی شبکه سه نکته باید مد نظر قرار داد. مدل مناسب شبکه چیست؟ برای طراحی شبکه مدل‌های مختلفی نظیر قرارداد خدمات، زنجیره‌ارزش، مدل ویژه کار- موقت، توزیع کانالی، اشاعه اطلاعات و ... وجود دارد؟ باید دید کدام‌یک از این سازوکارها مناسب‌ترین است.

د- انتخاب شرکا مناسب. عواملی که در تعیین و انتخاب شرکای مناسب نقش خواهند داشت، متکی به شرایط خاص است؛ برای مثال اگر هدف شبکه تقویت یک جامعه محلی است، آن‌گاه کارکنان دولت در پی شرکای محلی خواهند بود. اگر هدف ارائه نوعی خدمات فنی است، آن‌گاه کیفیت عرضه‌کنندگان فناوری بررسی می‌شود. اگر مأموریت شبکه مستلزم خلق نوعی ارزش از قبل تعریف شده است (برای مثال کاهش معتادین) آن‌گاه شرکا باید در خلق آن ارزش نقش ایفا کنند. در عین حال چند معیار می‌تواند به دولت‌ها در تعیین مناسب‌ترین شرکا کمک کند.

۱- تشابه فرهنگی: برای تداوم حضور شرکا در شبکه توجه به شباهت‌های فرهنگی حایز اهمیت است. موضوعات فرهنگی به ماهیت شبکه بستگی دارند.

۲- ظرفیت عملیاتی: با توجه به هدف شبکه باید میزان ظرفیت عملیاتی شرکا از جهت تجربه، فناوری و مهارت‌ها مد نظر قرار گیرد. در ارزیابی ظرفیت سازمانی بالقوه شرکا، باید عواملی نظیر الف- هزینه انجام کار به وسیله شریک در شبکه؛ ب- دانش تخصصی شریک در شبکه؛ ج- پایایی مالی شریک، یعنی توانایی مالی کافی برای تداوم کار در شبکه و د- توانایی تقبل خطرپذیری به وسیله شریک مد نظر قرار گیرد.

۳- مجاورت با مشتری: در برخی موارد دولت به دنبال یافتن راهی برای برقراری ارتباط خدماتی اثربخش با یک جمعیت خاص است. جمعیت ممکن است پراکنده باشد طوری که یک سازمان در مرکز نمی‌تواند خدمات به موقع به همه آنها ارائه دهد. در انتخاب شریک به این نکته باید توجه شود. شرکای نزدیک به جمعیت پراکنده مهم‌ترند [۴۸۹-۴۷۰، صص ۴۸۹-۴۷۰].

## ۱۰- یکپارچه کردن شبکه

در عنصر تخصصی‌گرایی و برون‌سپاری امروز، ساخت یک اتومبیل مستلزم مدیریت شبکه‌ای پیچیده از عرضه‌کنندگانی است که به صورت تجمعی هزاران قطعه را فراهم می‌کنند تا درون یک ماشین مونتاژ کنند. سازندگان سنتی خود این عرضه‌کنندگان را کنترل می‌کردند. در عین حال برخی از شرکت‌های تولید اتومبیل، مسئولیت مدیریت برخی از فعالیت‌ها نظیر تزیینات داخلی ماشین را به شرکت‌هایی واگذار می‌کنند که در این فرایند متخصص هستند. این حالت در سایر صنایع نظیر رایانه نیز صادق است. اندیشه عقبه این روند این باور است که گاهی اوقات برخی شرکت‌ها بهتر می‌توانند فرایندهای مختلف را یکپارچه و مدیریت کنند و



برخی سازمان‌ها شبکه را بهتر از خود شرکت ما در طراحی و مدیریت می‌کنند. دولت‌ها نیز در انجام مسئولیت‌های خود در جهان پیچیده امروزین از پاسخ به ارتقای امنیت اجتماعی گرفته تا ارائه نوعی خدمات رفاهی به انواعی از شبکه‌های پیچیده یکپارچه نیاز دارند. بنابراین با این وصف، شبکه‌هایی که در اینجا از آن سخن گفته می‌شود، شبکه‌هایی است که از روی قصد و نیت طراحی می‌شوند و در اینجا به انواعی از یکپارچه‌کننده نیاز دارند. یک یکپارچه‌کننده قوی که می‌تواند فعالیت‌ها را هماهنگ سازد، مسائل را حل کند و تدارکات خدمات با کیفیت را تمهید کند، عنصر اصلی یک شبکه خوب طراحی شده است. این سامان‌دهنده شبکه با همان سؤال‌های بینادی سازندگان اتومبیل مواجه است: چه فرایندهایی باید یکپارچه شود و چه کسی باید یکپارچه کند؟ در پاسخ به سؤال نخست دولت‌ها سه گزینه دارند: ۱- آنها می‌توانند خود یکپارچه‌کننده باشند و عملیات روزانه شبکه‌ها را مدیریت کنند؛ ۲- آنها می‌توانند همه وظایف یکپارچه‌سازی را به یک پیمانکار اصلی واگذار کنند؛ ۳- یا می‌توانند یک شخص ثالث را برای هماهنگی شبکه به کار گیرند. برای اینکه مشخص شود چه زمانی دولت این نقش یکپارچگی را ایفا کند، پاسخ به سؤال‌های زیر ضروری است (جدول ۲).

**جدول ۲** چه موقع دولت می‌تواند خود به عنوان یکپارچه‌ساز عمل کند.

- 
- ۱- آیا برای نظارت بر شبکه، مهارت، تجربه و منابع لازم و مناسب درون دولت وجود دارد؟ اگر وجود دارد، کجاست؟
  - ۲- آیا مهارت‌های لازم برای نظارت بر شبکه خارج از دولت وجود دارد؟ اگر وجود دارد، آنها بر مهارت لازم درون دولت می‌چربند؟
  - ۳- برای مدیریت شبکه دولت چه میزان توجه مدیریتی می‌تواند و باید اختصاص دهد؟
  - ۴- مؤسسه دولتی تا چه حد باید به ارائه خدمات واقعی نزدیک باشد؟
  - ۵- کدام مدل یکپارچه‌سازی پاسخ‌گویی را بهتر ارتقا می‌دهد؟
  - ۶- سرعت راه‌اندازی شبکه چه قدر حایز اهمیت است؟
  - ۷- آیا دولت برای هزینه‌های راه‌اندازی و سرمایه‌گذاری سرمایه نیازمند به کمک است؟
  - ۸- اگر یک مدیر ثالث یا پیمانکار اصلی در کسب و کار خود شکست بخورد، رویه عملی برای تداوم آن کسب‌وکار وجود دارد؟

[ ۱۶، ص ۷۹ ]

- بنابراین برای یکپارچه کردن شبکه مدل‌های مختلفی وجود دارد. بنابراین اگر دولت‌ها قصد طراحی و یکپارچگی شبکه دارند، سه گزینه مهم در اختیار دارند:
- الف- می‌توانند خود به عنوان هماهنگ‌کننده شبکه عمل کنند و عملیات روزانه شبکه را از درون سازمان دولتی خود مدیریت
- ب- دولت‌ها می‌توانند همه وظایف هماهنگ‌کنندگی را به پیمانکار اصلی تعویض کنند .
- ج- دولت‌ها می‌توانند طرف ثالثی را به استخدام درآورند تا شبکه را هماهنگ کند.

#### ۱-۱۰- چگونه یکپارچه‌ساز سازمان‌های جدا از هم فرایندهای کاری پراکنده را

##### یکپارچه می‌کند

یکپارچه‌ساز شبکه باید تعیین کند که چگونه کانال‌های ارتباطی قابل اعتماد ایجاد کند، فعالیت‌های بین مشارکت‌کنندگان شبکه را هماهنگ کند و روابط مبتنی بر اعتماد را شکل دهد [۲۲، صص ۲۹۳-۳۱۷؛ ۲۵؛ ۲۶؛ ۲۷]. فناوری می‌تواند به یکپارچه‌کننده شبکه کمک کند. فناوری سیستم عصبی مرکزی شبکه‌ها است که شرکا را به هم پیوند می‌دهد و آنها را به بخش عمومی گره می‌زند؛ برای مثال فناوری‌های مبنی بر وب به عرض‌کننده ثالث اجازه می‌دهد تا تشخیص دهد که آیا یک ارباب رجوع برای خدمات آموزش شغلی دارای شرایط مستحق است یا خیر، ... اما یکپارچه‌سازی شبکه را نمی‌توان صرفاً از طریق فناوری محقق ساخت. یکپارچگی مستلزم پرداختن به مسائل انسانی، بررسی فرایندها، همسویی ارزش‌ها و ایجاد اعتماد است. شبکه‌ها می‌توانند به ایجاد روابط قوی کمک کنند و روابط قوی از طریق ایجاد اعتماد شبکه را تقویت می‌کند. همه این موارد مستلزم زمان، مهارت و درنهایت شکیبایی است. بنابراین برای یکپارچه‌سازی می‌توان سازوکارهای زیر را مد نظر قرار داد.

#### ۱-۱-۱۰- ایجاد کانال‌های ارتباطی

اختلالات ارتباطاتی عامل اصلی شکست شبکه‌ها هستند. به موازات حرکت ارائه خدمات عمومی به صورت سازمانی به سمت و سوی شبکه‌ای، از دست رفتن ارتباطات چهره به چهره می‌تواند به طور جدی جریان اطلاعات و ایده را مخدوش سازد. این امر به نوبه خود می‌تواند اختلال ارتباطی در ارائه خدمات و ابهام در هدف و انتظارات را موجب شود. هر چه



تفاوت‌های فرهنگی شرکا بیشتر باشد، اهمیت قوت ارتباطات برجسته‌تر می‌شود. شبکه‌ها برای انجام کار موقتی تا استمرار یک کار به جریان دادن اطلاعات نیاز دارند. راه‌های ارتقای این جریان اطلاعات می‌تواند به شرح زیر باشد:

- پیوندهای دیجیتال: در عصر حاضر یک شبکه موفق مستلزم یک ستوان فقرات دیجیتال است. شبکه می‌تواند به وسیله فاکس، تلفن و جلسه‌ها عمل کند ولی بدون پیوندهای عمیق الکترونیک با هر کدام از شرکای مدیریت دولت شبکه تا حد زیادی شکست می‌خورد.
- هم‌محل‌سازی: با توجه به همه مزیت‌هایی که فناوری مدرن برای تسهیم اطلاعات فراهم می‌کند، هیچ چیز جایگزین تعامل چهره به چهره قدیمی نمی‌شود. هم‌محل‌سازی به بازسازی و احصای روابط غیر رسمی که اغلب وقتی همه کارها درون یک سازمان انجام می‌شود، بیشتر وجود دارد، کمک می‌کند. مهم‌تر آنکه در ایجاد اعتماد بین افراد از سازمان‌های مختلف می‌تواند یاری‌دهنده باشد که این امر خود به ایجاد اعتماد بین سازمان‌ها کمک می‌کند. برای تحقق این مزایا بسیاری از شراکت‌های عمومی حداقل برخی از کارکنان و عملیات خود را در همان فضا استفاده می‌کنند.

#### ۱۰-۱-۲- هماهنگی فعالیت‌ها

افزون بر جنبه‌های ارتباطی قوی، شبکه‌ها به سطح بالایی از هماهنگی نیاز دارند.

#### ۱۰-۱-۳- ایجاد روابط

برقراری ارتباط با شرکا و هماهنگی فعالیت‌ها دو محور اصلی یکپارچگی شبکه هستند. سومین محور ایجاد ارتباط است. پایداری یک شبکه در گذر زمان و بهبود قابلیت‌های آن مستلزم ایجاد پیوندهای عمیق است. خلق زیرساخت‌ها و شرایطی که ایجاد رابطه بلند مدت را پشتیبانی می‌کند، بسیار کارساز است. یکپارچه‌کنندگان باید برای حکمرانی بر شبکه، تسهیم اطلاعات، همسویی ارزش‌ها و مشوق، ایجاد اعتماد و غلبه بر تفاوت‌های فرهنگی تمهیداتی ببینند.



### ۱۰-۲- ایجاد اعتماد و همکاری مبتنی بر اعتماد متقابل میان رقبای موقتی

اعتماد پایه همکاری مبتنی بر اعتماد متقابل است. بدون آن افراد همکاری نخواهد کرد و دانش را تسهیم نخواهند کرد. ایجاد اعتماد، افراد درون شبکه را به تسهیم دانش و اطلاعات ترغیب می‌کند ولی کار دشواری است. بنابراین یکی از راههای ارتقای پیوند گره‌های شبکه، اعتمادسازی است [۲۹:۲۸:۱۸:۳۰].

• مدیریت تفاوت‌های فرهنگی: یکپارچه‌کنندگان در غلبه بر بی‌اعتمادی بین شرکا باید تفاوت‌های فرهنگی شرکا را مدیریت کنند. گاهی اوقات میان شرکای عمومی و خصوصی تفاوت‌هایی وجود دارد و گاهی نیز این تفاوت‌ها بین دولت و شرکا بارز است. در هر دو حالت فقدان اعتماد می‌تواند خوداتکایی شبکه را کاهش دهد.

### ۱۰-۳- چگونه انعطاف‌پذیری در طراحی شبکه رعایت شود.

اگر شبکه براساس مدل مناسب انتخابی طراحی شود، باید منجر به در پیش گرفتن رویکردی منعطف‌تر نسبت به رویکرد بوروکراتیک شود. برای اینکه شبکه مولد باشد، باید از ویژگی‌های زیر برخوردار شود: ۱- اضافه یا کم کردن شرکا میسر باشد؛ ۲- اضافه یا کم کردن شرکا میسر باشد؛ ۳- تسهیم موفقیت‌های غیر پیش‌بینی نشده میان شرکا ممکن باشد؛ ۴) مدیریت همکاری‌گونه شکست برنامه‌ریزی نشده میسر باشد.

### ۱۱- ارزیابی عملکرد شبکه

تضمین پاسخ‌گویی. مسئله پاسخ‌گویی دشوارترین چالش فراروی دولت شبکه‌ای است [ ۹، صص ۵۹۹-۳۱:۳۲:۳۳]. اگر حق صدور دستور (فرمانرانی) و مسئولیت سراسر شبکه تکه تکه می‌شود، وقتی خطایی صورت گرفت چه کسی باید سرزنش شود؟ چگونه دولت از میزانی کنترل صرف‌نظر می‌کند، همچنان به نتایج اطمینان می‌کند؟ چگونه مدیران شبکه‌ای نیاز به پاسخ‌گویی را در برابر مزایای انعطاف‌پذیری متعادل می‌سازند؟ اگر چه شرکت‌های بخش دولتی سال‌ها برای پاسخ به این سؤال‌ها تقلا کرده‌اند، ولی دولت‌ها با مجموعه چالش‌هایی منحصر به فردی مواجه هستند که فراتر از مسائل فراروی بخش خصوصی است. رهاوردها در دولت اغلب مبهم هستند، تعریف آنها سخت و اندازه‌گیری آنها دشوارتر است و



ممکن است تحقق برخی از رهاوردها سال‌ها طول بکشد. به‌علاوه وقتی در یک شبکه در بخش دولتی خطایی صورت گرفت، آن خطا سرتیتر روزنامه‌ها خواهد شد و موضوع مدیریتی را به یک مسئله سیاسی تبدیل خواهد کرد.

اگرچه نفس ایجاد شبکه، ارتقای پاسخ‌گویی بخش دولتی در ارضای برخی از نیازهایی است که سیستم بوروکراتیک قادر به ارضا آن نیستند و تلاش‌هایی برای اندازه‌گیری عملکرد در بوروکراسی‌های دولت صورت گرفته است ولی اغلب این برنامه‌ها و تلاش‌ها دقیقاً مشخص نمی‌کنند که چگونه یک سازمان دولتی به کسب و کار خود ادامه دهد و یا چگونه به کارمند دولت جبران خدمات منصفانه‌ای پرداخت شود؟

فهم سلسله مراتب مسئولیت رمز حل معمای پاسخ‌گویی است. چه کسی باید پاسخگو باشد و در برابر چه کسی؟ اگر دولت پیمانکار عمومی است و کارها را پیمانکاران انجام می‌دهند چه کسی مسئولیت کارهای عمومی را بر عهده دارد؟ یا اگر یکپارچه‌کننده بخش خصوصی است آیا مدیر تدارکات دولت باید مواظف نحوه برخورد یکپارچه‌کننده خصوصی با پیمانکار باشد؟ یا خیر؟ چگونه آنها را پاسخگو نگه می‌دارد و در چه مواردی باید آنها را پاسخگو نگه دارد؟ وقتی سازمان‌های دولت مرکزی حق اعطای پژوهانه با منافع مالی عمومی را به یک شهر یا ایالت اعطا می‌کند، اعطاکندگان در برابر چه کسانی پاسخگو هستند؟

دولت‌ها به طور سنتی تلاش کرده‌اند از طریق سازوکارهای کنترلی و حسابرسی دقیق به حل برخی از موضوعات بحث‌انگیز حکمرانی و پاسخ‌گویی بپردازند. اگرچه چنین ابزارهایی یاری‌دهنده هستند ولی نباید بخش اعظم یک رژیم پاسخ‌گویی را شکل دهند. تکیه بیش از حد به بیش از حد بر رعایت مقررات منجر به رابطه مخربی با شرکا می‌شود. شرکای شبکه که با حسابرسی مکرر قیمت و عملکرد مواجه‌اند، تمایل دارند خطرپذیری را تحمل نکنند. نوآوری افول و اعتماد مخدوش می‌شود و ارزش بنیادی رابطه از بین می‌رود. علاوه بر این سازوکارهای پاسخ‌گویی سنتی که بر استانداردهای فرایند متمرکزند، هدف شبکه یعنی ایجاد واکنشی نامتمرکز، منعطف و خلاقانه نسبت به یک مسئله عمومی را بر نمی‌تابانند.

بنابراین شبکه باید دارای چارچوبی برای پاسخ‌گویی باشد. از این رو شبکه‌ها مستلزم نوعی چارچوب جامعی‌اند که مجموعه‌ای از استراتژی‌ها برای پرداختن به هفت حوزه کلیدی برای پاسخ‌گویی را در بر داشته باشد. این هفت حوزه عبارتند از تدوین اهداف، همسویی

ارزش‌ها، ایجاد اعتماد، ساختاردهی مشوق‌ها، اندازه‌گیری عملکرد، تسهیم خطرپذیری و مدیریت تغییر. درون این حوزه‌ها و دیگر حوزه‌ها نظیر عملکرد مالی این نکته حایز اهمیت است که یک ساختار پاسخ‌گویی شبکه‌ای اثربخش نسبت به رویکردهای سنتی به پاسخ‌گویی رویکردی منعطف‌تر و وسیع‌تر است.

با توجه به ماهیت بخش عمومی، پاسخ‌گویی عمومی شبکه (قانونی، اخلاقی، عملکردی، مالی و ...) یکی از دغدغه‌های اصلی مدیران شبکه‌ای دولتی است. چگونه می‌توان شبکه مشارکتی بین بخش دولتی و خصوصی را مورد ارزیابی قرار داد. اگر خلاقی در شبکه صورت گیرد و ستاد شبکه کیفیت چندان نداشته باشد، چه کسی باید سرزنش شود، چگونه باید اصلاحات شبکه‌ای صورت گیرد. برای ساخت سفینه فضایی شاتل، شبکه‌ای متشکل از سازمان هوا و فضایی آمریکا (ناسا)، شرکت‌های بویینگ و لاکهید مارتین به عنوان بازیگران اصلی تشکیل شد اما وقتی این سفینه در فضا منفجر شد، مشخص نشد که مسئولیت این فاجعه به عهده کیست؟ آیا ناسا باید مسئولیت آن را می‌پذیرفت چون مدیران ارشد ناسا به هشدارهای مهندسان توجه نکردند؟ یا آیا شرکت بویینگ و لاکهید مقصر اصلی‌اند یا باید ترکیبی از این سه را مد نظر قرار داد؟

ارزیابی شبکه‌های بخش دولتی نسبت به خصوصی بسیار دشوارتر است زیرا رهاورد تشکیل برخی از شبکه‌ها در بخش دولتی مبهم و گاهی اوقات بلند مدت است. ضمن آنکه اگر مسئله‌ای در شبکه‌های بخش دولتی پیش بیاید، بعضاً صبغه سیاسی نیز به خود می‌گیرد. اما به طور کلی باید نکاتی در تضمین پاسخ‌گویی در بخش دولتی مد نظر قرار داد:

۱- همسویی منافع و اهداف بازیگران شبکه: زمانی که استراتژی کلان شبکه طراحی شد باید اهداف عملیاتی عملکردی شبکه نیز مشخص گردد. اهداف باید روشن و واضح باشد، تا مشخص شود چه نیازهایی باید به وسیله شبکه مرتفع شود و اعضا چگونه باید در تحقق آن نقش ایفا کنند. بنابراین باید بین استراتژی‌ها، اهداف و مشوق‌های مختلف شرکا پیوندی برقرار شود که شرکا را به کاهش هزینه‌ها، خلاقیت، نوآوری و بهبود مستمر تشویق کند. بر این اساس باید نوعی نظام تشویق و تنبیه طراحی کرد که در کلیت شبکه نوعی خوف و رجا ایجاد کند.

۲- طراحی نظام ارزیابی عملکرد شبکه: بی‌تردید طراحی شبکه نوعی هدف غایی را دنبال



می‌کند، بر این اساس طراحی نظام سنجش عملکرد شبکه امری ضروری و اساسی به نظر می‌رسد. بدون وجود اطلاعات موثق و معتبر در مورد عملکرد، نمی‌توان یقین پیدا کرد که شرکا، نقش‌ها و تعهدات خود را در شبکه انجام می‌دهند یا خیر. در عصر فعلی پیشرفت فناوری اطلاعات، گردآوری اطلاعات عملکردی و نقل و انتقال آن در شبکه کم‌هزینه‌تر و با سرعت‌تر شده است طوری که تمام اعضا شبکه می‌توانند به اطلاعات لازم دسترسی پیدا کنند. بنابراین اطلاعات عملکردی هر عضو شبکه و داده‌های اطلاعاتی مربوط به رضایت‌مندی مشتری باید در بسته سنجش عملکرد شبکه‌ای ذخیره کرد و بر اساس دوره زمانی معین عملکرد شبکه مورد ارزیابی قرار گیرد.

۳- اعتمادسازی شبکه‌ای: بخش عظیمی از موفقیت شبکه‌ها به اعتماد متقابل بین اعضا شبکه بستگی دارد. در یک شبکه دولتی باید اعتمادسازی لازم صورت گیرد، زیرا اعتماد هزینه‌های مبادلات در حوزه‌های مختلف کاری شبکه را کاهش می‌دهد. گفته می‌شود ۳۵ تا ۴۰ درصد هزینه‌های فعالیت اقتصادی را هزینه‌های مبادلات تشکیل می‌دهد. بدون وجود اعتماد، اعضای شبکه دچار امساک اطلاعاتی و حسودی شبکه‌ای خواهند شد و مبادله باز اطلاعات را مخدوش می‌سازند. خط‌مشی‌گذاران کشور باید به این نکته توجه کنند که با توجه به وضعیت خاص کشور در عرصه ملی، بین‌المللی و جهانی آیا می‌شود شبکه‌هایی تشکیل داد و اعتمادسازی کرد طوری که اهداف شبکه محقق شود؟ با این حال بهترین راه برای ایجاد اعتماد انتخاب شرکایی است که اهداف بخش دولتی درگیر در آن شبکه را می‌پذیرند و حس مشترک نسبت به آن دارند. هر چه هدف مشترک به نحوی اثربخش‌تر بین شرکا شبکه نهادینه شود، احتمال سوء برداشت و بی‌اعتمادی کمتر خواهد شد.

۴- تسهیم خطرپذیری شبکه‌ای: بی‌شک بر طراحی، راه‌اندازی و فعالیت شبکه‌ای مخاطراتی مترتب است. گاهی اوقات بخش دولتی تلاش می‌کند خطرپذیری شبکه را به بخش‌های خصوصی و غیر انتفاعی منتقل سازد و همین‌طور بخش خصوصی نیز چنین می‌کند. همه اینها ناشی از فقدان تفکر بلند مدت در مورد ادامه کار شبکه و بی‌اعتمادی طرفینی است. تسهیم منصفانه ریسک‌های شبکه‌ای یکی از چالش‌های عمده‌ای فرا روی مدیریت شبکه‌ای است.

## ۱۲- پرورش مدیران دولتی شبکه‌ای ایرانی: ایجاد ظرفیت برای شبکه

در سازمان سنتی بوروکراتیک کار مدیر دولتی روشن و واضح است: مدیریت یک برنامه یا خدمات. اگرچه تطابق با سیاست، مذاکره با اتحادیه‌ها و برخورد با شهروندان عصبی می‌تواند دشوار باشد ولی کار مدیر دولتی و کارکنان آن تا حد زیادی ثابت بوده و هر چه مدیر دولتی می‌توانست تعداد کارکنان خود را افزایش دهد و بودجه بیشتری بگیرد، پرستیژ بیشتری به دست می‌آورد. مدیر دولتی با ارائه توصیه‌های خط‌مشی‌گذاری به مدیران بالاتر و خط‌مشی‌گذاران و مدیریت عالی مسیر ترقی را طی می‌کرد. حرفه‌گرایی در کار به معنای رعایت مقررات به طریقی بسیار ساختارمند، نظام‌مند و استاندارد شده بود.

در مقابل مدیریت در یک محیط دولت شبکه‌ای مستلزم مجموعه‌ای کاملاً متفاوت از شایستگی‌ها و توانمندی‌ها است. افزون بر طرح‌ریزی، بودجه‌بندی، به‌کارگیری و دیگر تکالیف سنتی دولت مستلزم تبحر در مجموعه‌ای دیگری از وظایف نظیر فعال‌سازی، چیدمان، ثبات‌سازی، یکپارچگی و مدیریت یک شبکه است. برای تحقق این امر مدیران شبکه باید در مذاکره، واسطه‌گری، تحلیل خطرپذیری، اعتمادسازی، همکاری مبتنی بر اعتماد متقابل و مدیریت پروژه تا حدی مهارت لازم دارا باشند.

آنها باید توانایی و تمایل به کار در مرزهای بخش دولتی و غالب آمدن بر همه چالش‌های در‌دسر زا در حکمرانی از طریق شبکه را دارا باشند. در حال حاضر مدیران دولتی خود هادی، چند رویه و چند مهارته در بخش دولتی ندارند. بسیاری از سازمان‌های دولت قابلیت‌های مدیریت قرارداد اثربخش ندارند. ایجاد چنین ظرفیتی مستلزم نه تنها استراتژی‌های فراگیر آموزش کاربردی و استخدام نیروی انسانی است بلکه نیازمند تحول فرهنگی است. مستلزم تغییر تعریف واقعی کارکنان عمومی است.

شیوه ارائه خدمات و برنامه‌های عمومی به‌وسیله دولت‌ها در چهار دهه گذشته به قوت تغییر کرده است، اما مستخدمان دولت، برنامه‌های آموزشی آنها و نظام‌های جزا و پاداش آنها براساس آن تغییر نکرده است. افراد دارای مهارت‌های شبکه‌ای - مهارت‌های همکاری مبتنی بر اعتماد متقابل - باید استخدام، پاداش و ارتقا داده شوند.

بی‌تردید رکن روح بخش شبکه‌های بین عمومی - خصوصی نیروی انسانی است که در ادبیات اخیر مدیریت منابع انسانی " سرمایه استراتژیک " نام‌گذاری شده است. در دولت



سلسله مراتبی کارویژه اصلی مدیران دولتی مدیریت برنامه‌های عمومی یا خدمات عمومی تعریف شده است [۳۴]. در این دولت، مدیران دولتی موفق کسانی هستند که در جذب بودجه‌های عمرانی و حتی جاری نسبت به سایر مدیران پیشی بگیرند و توان مدیریت کارکنان سازمان خود که مستقیماً درگیر ارائه خدمات عمومی هستند، دارا هستند. اکنون که با اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی، نقش مستقیم دولت در اقتصاد کمرنگ و حضور بخش خصوصی، تعاونی و غیردولتی در مدیریت خدمات عمومی پررنگ تر خواهد شد، مدیران دولتی باید برای تداوم خدمات عمومی به شهروندان به تشکیل شبکه‌های مختلف ترکیبی بخش دولتی، خصوصی، غیردولتی بیندیشید و باور داشته باشند که مدیریت محیط یک دولت شبکه‌ای پیچیده‌تر از گذشته بوده و مستلزم مجموعه مختلفی از شایستگی‌ها و قابلیت‌هاست. مدیران دولتی ایران ضمن آشنایی کامل با فلسفه نظام سیاسی اسلامی، فلسفه اقتصادی، نظریه‌های دولت و مدیریت دولتی، طرح ریزی سازمانی و بخشی، بودجه‌بندی، مدیریت منابع انسانی بخش دولتی و دیگر وظایف سنتی دولتی، باید از دانش مذاکره و واسطه‌گری، بازاریابی و تحلیل ریسک و به طور کلی دانش مدیریت بازرگانی برخوردار باشند (جدول ۳).

### جدول ۳ مهارت‌های لازم برای مدیریت شبکه‌ای

قابلیت‌ها و شایستگی‌های شبکه‌ای	قابلیت و شایستگی‌های اصلی
• رایزنی و واسطه‌گری	• فلسفه نظام سیاسی
• مذاکره و روابط عمومی	• فلسفه اقتصادی
• تحلیل خطرپذیری و علم اقتصاد	• نظریه‌های دولت و مدیریت امور عمومی
• مدیریت قرارداد و حقوق بین‌الملل	• اصول اخلاق اسلامی
• مدیریت بحران	• بودجه‌ریزی
• تفکر و مدیریت راهبردی	
• مدیریت پروژه و مدیریت بازرگانی	
• کار گروهی و مهارت‌های کار گروهی	

امروزه صرف تسلط بر مهارت‌های دسته نخست نمی‌تواند اثربخشی بخش دولتی را

تضمین کند. بسیاری از سازمان‌های دولتی ایران از ظرفیت‌های مدیریت قرارداد اثربخش برخوردار نیستند، مدیریت شبکه‌ای دانش مدیریت قرارداد لازم دارد. در اصلاحات اداری ایران، از یک طرف بر برون‌سپاری و واگذاری فعالیت‌ها به بخش غیر دولتی تأکید می‌شود و از طرف دیگر ظرفیت نیروی انسانی مجرب بخش دولتی به علت شکل‌گیری سازمان‌های دولتی مضطرب ناشی از تعدیل مستمر نیروی انسانی، کاهش داده می‌شود. به علت افزایش قراردادهای بخش دولتی با بخش خصوصی از یک طرف و فقدان نیروی انسانی مجرب در حوزه حقوق قرارداد بیم آن می‌رود که از بخش خصوصی دعوت شود تا مدیریت قراردادهای عمومی که وظیفه‌ای حاکمیتی است به عهده بگیرد؛ و این حالت به مثابه آن است که "از روباهی بخواهی جوجه‌ها را مراقبت کند!"

به طور کلی در حوزه منابع انسانی بخش دولتی ایران باید به موارد زیر توجه شود:

۱. پرورش شایستگی مدیریت شبکه‌ای: توان شناسایی کارویژه‌هایی که می‌تواند از طریق ایجاد شبکه بین بخش خصوصی و عمومی انجام شود؛ طراحی و راه‌اندازی شبکه‌ها، اخلاق کار در شبکه؛ برنامه‌ریزی شبکه‌ای، تفکر استراتژیک شبکه‌ای، تأمین ارزش عمومی از طریق شبکه، جانشین پرورش مدیریت شبکه‌ای، این شایستگی در بدنه سطح دوم حاکمیتی ایران، یعنی سطح مدیریت دولتی حاکمیت محور امری ضروری است که هیچ‌گونه بحثی ویژه در این خصوص در کشور صورت نگرفته است.

۲. تحول فرهنگی در مدیریت ارشد سازمان‌های بخش دولتی: برای اجرای مدیریت شبکه‌ای، واگذاری مدیریت شبکه به واحدی خاص مانند برون‌سپاری باغبانی سازمان نباید صورت گیرد. وظیفه‌های اصلی مدیریت ارشد اجرایی در سازمان‌های دولتی در مدیریت شبکه‌ای، مدیریت شبکه است، بنابراین باید درگیر آن شوند. بر این اساس مسئولیت مدیریت مشارکت‌های جمعی، سرمایه‌گذاری مشترک و روابط برون‌سپاری باید بر عهده مدیران ارشد دولتی گذاشت. این کار کار جانبی مدیران دولتی نیست، هسته اصلی کار آنهاست.

۳. جذب، نگهداری و پرورش افراد دارای شایستگی ارتباطی شبکه‌ای: این افراد کسانی هستند که توان پیونددهی عناصر شبکه در ایران با سایر عناصر در سراسر جهان را دارند. ورود به عرصه جهانی بازیگران رابطه‌ای قدری می‌طلبد که بخش دولتی ایران چندان دارای این بازیگران نیست. در جهان شبکه‌ای، دولت‌ها نقش پیوند دهنده ایفا می‌کنند، پیوند بین



بخش‌های خصوصی، دولتی و غیر انتفاعی و اهرم کردن این روابط برای ایجاد شبکه‌هایی که همه طرفین منتفع شده و به کار در شبکه ادامه می‌دهند. بنابراین در بخش دولتی باید آمیخته‌ای از متخصصان سرمایه‌گذاری، بانکداری، حقوقدانان، مشاوران مدیریتی و مهندسان باشند تا بتوانند حقوق مردم را در شبکه تأمین کنند.

۴. بروز کردن مهارت‌های کارکنان بخش دولتی: در دولت سلسله مراتبی کارکنانی که از قوانین مطلع بودند و بدون انحراف از آنها تبعیت می‌کردند، کارکنان اثربخش و کارآمدی بودند. امروزه مدیران و کارکنان بخش دولتی مدیران خرید و فرایند هستند. آنها باید شرایط بازار و روندهای صنعت را بدانند ولی نه به صرف انتفاع شخصی بلکه برای ارتقای ارزش عمومی که مد نظر پارادایم مدیریت دولتی متناسب با حاکمیت از طریق شبکه، یعنی مدیریت ارزش عمومی است، تلاش کنند. مدیریت عرضه‌کنندگان خدمات عمومی در شبکه‌های مختلف، کار هر مدیر دولتی نیست. مدیریت پیمانکاران، ارزیابی و انتخاب پیمانکاران در شبکه کار مدیران دولتی دارای تفکر شبکه‌ای مردم‌محور است که متأسفانه در بخش دولتی ایران اندک می‌باشند. به طور کلی مهارت‌های مدیران و کارکنان به سمت و سوی مهارت‌های مدیریت شبکه باید سوق داده شود.

به طور کلی اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ نیازمند مدیران و کارکنان دولتی متناسب با این "بسته چشم‌اندازی ایران در دو دهه آتی" است. بی‌شک در صورتی اجرای این سیاست‌ها مفید به فایده خواهد بود که:

(۱) رفتار ملی کشور به سمت و سویی سوق داده شود که تقدم منافع عمومی بر فرد به عنوان "بزرگ مشکل" نظام مدیریتی کشور در فرهنگ ذهنی همگان نهادینه شود.

(۲) مدیران دولتی ایرانی و جهانی شبکه‌ای پرورش پیدا کنند که بزرگ بیندیشند و توان مدیریت شبکه‌های ملی در پیوند با شبکه‌های جهانی را داشته باشند. اعطای صرف مدرک کارشناسی ارشد و دکتری مدیریت کشور را تقویت نمی‌کند بلکه "ریاکاری مدیریتی" پرورش می‌دهد. افرادی بر منصب مدیریت شبکه‌ای مسلط خواهند شد که ادعای داشتن مدرک تحصیلات عالی و تجربه مدیریتی دارند ولی خلاقیت و خوشفکری نوآوری و شالوده‌شکنی لازمه مدیریت شبکه‌ای است.

(۳) باید به مدیران دولتی به عنوان امانت داران منفعت عامه نگاه کرد، امانت ملت را نباید



به دست مدیرانی داد که به "عامه" عشق نمی‌ورزند و از سر بیکاری مدیر بخش دولتی شده‌اند، پس باید مهارت امانت‌داری منفعت عامه در شبکه را نیز به مدیران دولتی آموخت.

### ۱۳- نتیجه‌گیری

سیر تطور تاریخی سازمان‌های بخش دولتی و خصوصی نشان می‌دهد که بسیاری از کارهای بزرگ و کوچک آنها به نام‌های مختلف ولی در پرتو شبکه‌های مختلف انجام شده است. عصر حاضر عصر پیچیدگی و شبکه‌هاست. برای برخورد با مسائل پیچیده و شبکه‌ای باید به راه‌حل‌های پیچیده و شبکه‌ای روی آورد. دولت‌ها در سراسر دنیا به سمت و سوی این نوع مدیریت حرکت کرده‌اند. با توجه به مزایای شبکه‌ها، دولت‌ها در حوزه‌های مختلف راه‌اندازی انواع شبکه‌ها را راه‌حل واکنش سریع نسبت به تقاضاهای مختلف انتخاب کرده‌اند. ولی مدیریت شبکه‌ای مستلزم قابلیت‌ها و توانمندی‌های سخت و نرم است. در ایران سازمان‌های دولتی برای پیگیری خواسته‌های شهروندان به صورت کارآمد و اثربخش باید بنا به معیارهای ارائه شده در فصل به سمت و سوی مدیریت شبکه‌ای حرکت کنند. اما پرورش خط‌مشی‌گذاران و مدیران شبکه‌ای چالش عمده‌فراروی دولت ایران است.

### ۱۴- پی‌نوشت‌ها

1. Hierarchical government
2. Traditional public administration
3. Outsourced government
4. New public management
5. Joint up government
6. New public service
7. Public value
8. Network government
9. Public value management
10. Service contract model
11. Supply chain model
12. Ad Hoc model
13. Cooperative knowledge network



۱۵- منابع

- [1] Agranoff R.; *Managing within networks: Adding value to public organizations*; Washington, DC: Georgetown University Press, 2007.
- [2] Alextrurini Daniela C., Francesca F., Nasi,G.; *Networking Literature about determinants of network effectiveness*; *Public Administration* , 88( 2), 2010.
- [3] Barabasi Albert-Laszlo; *Linked: The New Science of Networks*; Cambridge, Mass.: Perseus Publishing, 2002.
- [4] Cooper P. J.; *Governing by contract: Challenges and opportunities for public managers*; Washington: CQ Press, 2003.
- [5] Castell M.; *The information age: Economy, society and culture*; Vol. The Rise of the Network Society. Oxford: Blackwell, 1990.
- [6] Van D. J.; *The network society: Social aspects of new media*; London: Thousand Oaks, New Delhi: Sage, 2006.
- [7] McGuire M., Agranoff R.; *The limitations of public administration networks*; *Public Administration*, 89(2), 2011.
- [8] Bardach E., Lesser C.; "Accountability in human service collaborative- and to whom", *Journal of Public Administration Research and Theory* 6, 1996.
- [9] McGuire M.; "Managing networks: Propositions on what managers do and why they do it", *Public Administration Review* 62 (12), 2002.
- [10] Dyer Jeffrey H.; *Collaborative advantage: Winning through extended enterprise supplier networks*; Oxford University Press, 2000.
- [11] Kamensy J. M., Thomas J. B.; *Collaboration: Using networks and partnerships*; Lanham, Md.: Rowman and Littlefield, 2004.
- [12] Kettl, D. F.; *Governments by proxy: (Mis?) managing federal programs*; Washington: Congressional Quarterly Press, 1998.
- [13] Crawford, John W. Jr., Steven L. K.; "The demanding customer and the hollow organization: meeting today's contract management challenge", *Public Productivity and Management Review* 22 (2), 1998.

- [14] O'Toole L. J. ;"Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration"; *Public Administration Review* 57 (13), 1997.
- [15] Nohria N., Sumantra G.; The differentiated network: Organizing multinational corporations for value creation; San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1997.
- [16] Goldsmith S., William E.; Governing by network: The new shop of the public Sector; Washington D. G.: The Brooking Institution, 2004.
- [17] Haque M. S.;"The diminishing public ness of public service under the current mode of government", *Public Administration Review*, 61(1), 2001.
- [18] Agranoff; "After the network Is formed: Process, power, and performance"; in *Getting Results through Collaboration*, Edited by Myrna Mandell, Westport, Conn.: Quorum Books, 2001.
- [19] Agranoff; "After the network Is formed: Process, power, and performance", in *Getting Results Through collaboration*, Edited by Myrna Mandell, Westport, Conn: Quorum Books, 2001.
- [20] Kettl Donald F.; "Managing indirect government"; in *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Edited by Lester Salamon. Oxford University Press, 2002.
- [21] Kettl D. F. and others.; Civil service reform: Building a government that works; Bookings, 1996.
- [22] Rhodes R. A. W;"Policy networks: A British perspective"; *Journal of Theoretical Politics*, 2(3), 1999.
- [23] Painter C. ;"Public service reform: Reinventing or abandoning government?"; *Political Quarterly*, 65(3), 1994.
- [24] Behn Robert D., Peter A. K.;"Strategies for avoiding the pitfalls of performance contracting"; *Public Productivity and Management Review* (June), 1999.
- [25] Donahue J. D., Joseph S. Nye Jr.; Market-based governance: Supply side, demand side, and downside; Brookings, 2002.
- [26] Mandell M.; Getting results through collaboration westport, conn: Quorum



- books, 2001.
- [27] Rosenau Pa. V.; Public-private policy partnerships; MIT Press, 2000.
- [28] Lewis Jordan D.; Trusted partners: How companies build mutual trust and win together; New York: Free Press, 1999.
- [29] Linden R. M.; Working across boundaries: Making collaboration work in government and nonprofit organizations; San Francisco: Jossey-Bass, 2002.
- [30] (30)McNabb D. E.; The new face of government : How public managers are forging a new approach to governance; London: Taylor & Francis Group, LLC, 2009.
- [31] Bardach E.; Getting agencies to work together: The practice and theory of managerial craftsmanship brooki, 1998.
- [32] Goodsell C. ; The case for bureaucracy: A public administration polemic; Chatham, N.J.: Chatham House Publishers, 1994.
- [33] Kettl D. F.; Sharing power: Public government and private markets; Brookings, 1993.
- [34] Denhardt R. B.; *Theories of public organization*; New York: Wadsworth Publishing Company, 2012..