

دکتر کیومرث اشتریان*

آسیب‌شناسی دولت الکترونیک: تحول غیر دموکراتیک در سیاست‌گذاری عمومی**

چکیده:

دولت الکترونیکی نیاز به تخصص‌های فنی را افزایش می‌دهد و از آنجا که بر این تخصص‌ها صرفاً تعدادی از دیوان‌سالاران تسلط دارند تکنوکراسی گسترش می‌یابد و دایره انتخاب توسط مردم و نمایندگان‌شان را به ویژه در کشورهای موسوم به جهان سوم محدودتر می‌نماید. برای تأیید این فرضیه با بحث از مواجهه دیر آشنای دموکراسی - تکنوکراسی، ابتدا مؤلفه‌های اصلی تقابل تکنوکراسی و دموکراسی را بر می‌شماریم و سپس نشان خواهیم داد که چگونه این تصور که دولت الکترونیک به تقویت دموکراسی منجر می‌شود بر مبنایی پوزیتیویستی و تکنوکراتیک از مشروعیت سیاسی قرار دارد.

واژگان کلیدی:

دولت الکترونیک، دموکراسی، تکنوکراسی، سیاست‌گذاری عمومی.

* استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

از این نویسنده تاکنون مقالات زیر در مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی منتشر شده است:

«تحلیلی بر رفتار انتخاباتی نسل‌های اخیر در غرب»، سال ۷۳، شماره ۳۱ - «علوم سیاست‌گذاری و دستاوردهای آن برای ایران»، سال ۷۶، شماره ۳۷ - «بومی‌کردن علوم سیاسی در ایران»، سال ۷۹، شماره ۴۷ - «مهندسی سؤال: راهنمای عملی طرح سؤال پژوهش»، سال ۷۹، شماره ۵۰ - «مبانی هنجاری سیاست‌گذاری امور خارجی آمریکا»، سال ۸۲، شماره ۵۹ - «سیاست خارجی نظم نوین جهانی آمریکا»، سال ۸۲، شماره ۶۱ - «پژوهش با فرضیه آغاز می‌شود نه با پرسش!»، سال ۸۳، شماره ۶۵.

** این مقاله برگرفته از مقاله آرایه شده نویسنده به بیست و ششمین کنگره بین‌المللی علوم اداری است که در ژوئیه ۲۰۰۴ در کره جنوبی برگزار شده است. از سرکار خانم مهسا شهسواریان که در ترجمه و آماده‌سازی این مقاله مرا یاری داده‌اند قدردانی می‌نمایم.

Kioomars Ashtarian, "Democracy, Technocracy and Electronic Government", 26th International Congress of Administrative Sciences, Seoul Korea, 14-18 July 2004.

مقدمه

این مقاله در پی آن است که از منظری آسیب شناسانه به بحث دولت الکترونیکی و دموکراسی بپردازد. دولت الکترونیکی نیاز به تخصص‌های فنی را افزایش می‌دهد و از آنجا که بر این تخصص‌ها صرفاً تعدادی از دیوان‌سالاران تسلط دارند تکنوکراسی گسترش می‌یابد و دایره انتخاب توسط مردم و نمایندگانشان را به‌ویژه در کشورهای موسوم به جهان سوم محدودتر می‌نماید.

دولت الکترونیکی از یک سو ارایه خدمات به شهروندان را تسهیل می‌نماید، اما هم‌زمان دیوان‌سالاری مجهز به ابزاری می‌شود که از نظر بسیاری از شهروندان عادی، پیچیده تلقی می‌شود.

وانگهی، ابزار الکترونیک آن‌گاه که برای اموری همچون بودجه‌ریزی، که ماهیتاً در دیوان‌سالاری از پیچیدگی خاصی برخوردار است به کار گرفته می‌شود، نمایندگان قوه مقننه را در فهم فرایندهای مجازی الکترونیکی دچار استیصال می‌نماید.

برای تأیید این فرضیه با قرار گرفتن در چارچوب تعارض دیر آشنای دموکراسی - تکنوکراسی، ابتدا مؤلفه‌های اصلی تقابل تکنوکراسی و دموکراسی را برمی‌شماریم و سپس نشان خواهیم داد که چگونه این تصور که دولت الکترونیک به تقویت دموکراسی منجر می‌شود بر مبنایی پوزیتیویستی و تکنوکراتیک از مشروعیت سیاسی قرار دارد. در بخش بعدی مقاله مدل‌های دولت الکترونیک و دموکراسی الکترونیکی را برای ارزیابی توان دموکراتیک دولت الکترونیک بررسی خواهیم کرد و در نهایت نشان خواهیم داد که چگونه دولت الکترونیک از طریق پیچیدگی، مجازی بودن و محرمانه بودن، قدرت تکنوکراتیک را به ضرر دموکراسی افزایش خواهد داد.

۱- مؤلفه‌های اصلی تقابل تکنوکراسی و دموکراسی

ادبیات علوم سیاسی سرشار از تعاریفی است که بسیاری از سیاست‌شناسان به‌ویژه در حوزه فلسفه سیاسی از دموکراسی ارائه کرده‌اند شاید عصاره این تعاریف آن است که «دموکراسی

حکومت جمعی‌ای است که در آن، از بسیاری لحاظ، اعضای اجتماع، به طور مستقیم یا غیرمستقیم، در گرفتن تصمیم‌هایی که به همه آنها مربوط می‌شود شرکت دارند، یا می‌توانند شرکت داشته باشند». (کوهن، ۱۳۷۳، ص ۲۷)

حقوق سیاسی، آزادی‌های مدنی گسترده و همچنین رقابت احزاب که گردش‌نخبگان را تضمین نماید و فرصت‌گزینش حکومت‌کنندگان و سیاست‌های آنان را فراهم نماید از مؤلفه‌های اصلی دموکراسی است. (لفتویچ، ۱۳۷۸، ص ۶۹) فرهنگ «و بستر» دموکراسی را چنان حکومتی تعریف کرده است که نهایت قدرت را به مردم واگذار می‌کند و از طریق یک سیستم نمایندگی بوسیله مردم کنترل می‌شود. «ژانت کالدو» بیان می‌کند که «قرار دادن یک "e" در مقابل کلمه دموکراسی معنایی بیش از بکارگیری ابزار تکنولوژی اطلاعات - به منظور اصلاح و نهایتاً بسط دموکراسی - ندارد». (Caldow)

دموکراسی شاید بیش از هر چیز یک فرایند است که کم یا بیش امکان تحقق حقوق شهروندی و آزادی‌های اساسی را فراهم می‌آورد و بدینسان راه را برای ابراز دیدگاه‌های ارزشی شهروندان و ترجیح قضاوت‌های هنجاری آنان باز می‌نماید. از این‌رو دموکراسی، حداقل به صورت آشکار، لزوماً هیچ ایدئولوژی از پیش تعیین شده‌ای را بر سیاست‌های عمومی تحمیل نمی‌کند.

به بیان دیگر دموکراسی بریک موضع معرفت‌شناسانه شفاف استوار نیست یا حداقل مواضع سیاسی و سیاستی خود را به گونه‌ای آشکار بر یک مبنای معرفت‌شناسانه قرار نمی‌دهد. از همین‌روست که نوعی نسبی‌گرایی را متبادر به ذهن می‌کند که گاه می‌تواند مبنایی معرفت‌شناسانه برای دموکراسی باشد. هر چند این موضع معرفت‌شناسانه در بسترهای زمانی، مکانی، حکومتی و فرهنگی متفاوت می‌تواند به اشکال گوناگونی تغییر یابد و گاه به برخی مواضع معرفت‌شناسانه متفاوت و حتی متضاد با نسبی‌گرایی میدان دهد.

از منظری معرفت‌شناسانه نقطه عزیمت اختلاف تکنوکراسی و دموکراسی از همین‌جا آغاز می‌شود. چشم‌اندازهای متفاوتی که این دو از مشروعیت رژیم‌ها و سیاست‌ها دارند نیز از همین اختلاف‌ها شکل می‌گیرد. تکنوکراسی ظاهراً اصول علمی دارد و موضع معرفت‌شناسی آن بر

برخی ادراکات پوزیتیویستی بنیان نهاده شده است.

تکنوکراسی معطوف و متکی به نوعی پوزیتیویسم معرفتی است و بیش از هر چیز یک دیدگاه تکنیکی را به ذهن متبادر می‌کند و نه یک ایده سیاسی. بدینسان تکنوکراسی حداقل در ظاهر از ایدئولوژی و منافع سیاسی فاصله می‌گیرد و عملاً نبرد قدرت و تنازع منافع که جوهره سیاست و موضوع دموکراسی است را از حیطة سیاست خارج می‌کند و معیارهای علمی تکنیکی را جایگزین مشروعیت دموکراتیک در تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی می‌کند.

روح سیاست که مبارزه قدرت و منافع است ظاهراً از دستور کار تکنوکراسی خارج می‌شود؛ این همان چیزی است که «استنلی هافمن» در مطالعه سیاست خارجی آمریکا از آن به عنوان «عملیاتی شدن سیاست» و «تفکر تخصصی» یاد می‌کند. (اشتریان، ۱۳۸۲، صص ۵۱-۲۷)

تکنوکراسی مدعی است که مدل‌های اقتصادی و سیاسی موجود (سیستم قیمت‌ها) شیوه مناسبی برای تولید و توزیع کالاها نیستند. اما یک سیستم تکنوکراتیک می‌تواند نیازهای جامعه از جمله استاندارد بالاتر زندگی برای شهروندان از نظر درآمد، مسکن، مراقبت‌های بهداشتی، تحصیلات و مواردی از این قبیل را ارضاء نماید.

امور اجتماعی و انسانی، و ترجیحات در سیاست‌گذاری عمومی به طور «علمی» و از منظری پوزیتیویستی تحلیل می‌شوند و لزوماً دموکراتیک نیستند. مشروعیت تکنوکراتیک در سیاست‌گذاری عمومی و تخصیص منابع، هم در تعاریف مطروحه و هم در انتظاراتی که از تکنوکراسی وجود دارد دیده می‌شود.

در حالی که «دائرةالمعارف آمریکانا» تکنوکراسی را «تسها برنامه‌نوسازی اجتماعی و اقتصادی که با عصر حاضر تطابق عقلانی و فنی دارد تعریف می‌کند، «اچ.جی.ولز» با تکیه بر این تعریف به وضوح اصول پوزیتیویستی آن را آشکار می‌سازد:

«تکنوکراسی اساساً تلاشی به ظاهر علمی است برای بنیان گذاشتن اقتصاد بر پایه‌های اصالتاً فیزیکی». (Wells)

از همین روست که می‌توان ادعا کرد که تکنوکراسی به غیر سیاسی کردن سیاست دامن می‌زند و با قطع ارتباط با سنت سیاسی، آن را از مبارزه قدرت شهروندان که جوهره سیاست

است تهی می‌سازد.

دموکراسی متضمن این ایده است که شهروندان تنازعی بر سر منافع دارند و جوهره سیاست نبرد قدرت است. به بیان دیگر این‌گونه نیست که به مجرد درک و فهم و شناخت مشترک از یک پدیده قضاوت‌های مشترکی بین شهروندان شکل گیرد و از آن مهم‌تر این‌گونه نیست که با فهم مشترک ریشه تنازع حل شود و با علم تجربی که «فهمی مشترک» و «یکسان» از یک پدیده به دست می‌دهد اتفاق نظر شهروندان بر اجرای یک سیاست پدید آید.

«تکنوکراسی هیچ‌گونه سابقه و سنت سیاسی را بر نمی‌تابد و چیزی از میراث نظریه پردازان تاریخ سیاسی همچون آدام اسمیت، دیوید ریکاردو یا کارل مارکس بر نمی‌گیرد. ایده‌های اساسی تکنوکراسی (به شکل اولیه) از آثار ژوزف ویلارد گیبس^(۱)، پدر شیمی طبیعی به دست آمده است... هاوارد اسکات^(۲) برای نخستین بار بنیان طبیعی تغییرات اجتماعی را دریافت، قانون تغییرات فیزیکی در جوامع انسانی». (همان، ص ۲)

در این رویکرد ارزش‌های شهروندان به ویژه ارزش‌های غیر کمی آنان به کلی از حیطه زندگی سیاسی خارج است و سیاست به کمیات عینی و دگم تقلیل یافته و راه انعطاف، مذاکره و تبادل قدرت و جابه‌جایی موقعیت سیاسی که نماد زندگی دموکراتیک است بسته می‌شود. «به علاوه تکنوکراسی تأکید می‌کند که روزگار شیوه‌های عملیات اجتماعی که می‌توانست بر پایه ارزش‌ها قرار گیرد گذشته است و امروزه لازم است تا روش‌های کمی علوم طبیعی در زمینه‌های اجتماعی به کار گرفته شود». (همان)

مبنای مشروعیت تکنوکراتیک بر کارآمدی و رفاه استوار است نه ضرورتاً بر دموکراسی. به همین دلیل، آن چنانکه خواهیم دید، در عرصه دولت الکترونیک ثقل سیاست‌ها و هدف اساسی عبارت است از ارایه خدمات رفاهی که خود صرفاً جنبه‌ای عینی - رفاهی و نه ضرورتاً سیاسی، ارزشی و کیفی دارد. از همین‌رو است که آن چنانکه بحث خواهیم کرد مدل‌های دموکراسی دیجیتال برای پر کردن این خلاء، استراتژی دموکراتیک را مطرح کرده‌اند.

همین چشم‌انداز محدود از سیاست است که با اصرار بر رویکردی کاهش‌گرایانه، صرف ارائه

1- Joseph Willard Gibbs

2- Howard Scott

خدمات الکترونیکی از سوی دولت را مقوم دموکراسی دانسته و e-government را با e-democracy یکسان می‌پندارد. اساس سخن این مقاله آن است که این دو ضرورتاً مترادف نیستند و یکسان پنداری این دو بر دیدگاهی تکنوکراتیک استوار است که خود بر موضعی پوزیتیویستی در معرفت‌شناسی و بر قرائتی از مشروعیت به مثابه کارآمدی در عرصه سیاست استوار است.

برای واکاوی این مفهوم، که فرضیه اساسی این مقاله است، ضروری است تا به چستی دولت الکترونیک و طرح انتقادی مفاهیم آن بپردازیم.

۲- دولت الکترونیک، پوزیتیویسم، پراگماتیسم

سازمان همکاری اقتصادی و توسعه OECD دولت الکترونیک را بدین گونه تعریف کرده است: استفاده از تکنولوژی اطلاعات و ارتباطات و به خصوص اینترنت به عنوان ابزار توسعه دولتی بهتر. (e-government project)

با یک دیدگاه پوزیتیویستی از علم، چشم‌اندازی کارآمدنگر از مشروعیت سیاسی و نگرشی عمل‌گرایانه از دولت این تعریف دلالت دارد بر اینکه: «عصاره دولت الکترونیک به سادگی عبارت است از دولتی بهتر چراکه به اخذ نتایج بهتری از سیاست‌گذاری، ارائه خدماتی با کیفیت بالاتر، تعهد بیشتر به شهروندان (به مفهوم ارائه خدمات)، بهبود کارایی، مشارکت در اهداف سیاست اقتصادی و پیشبرد اصلاحات عمومی منجر می‌شود». (همان)

پرسش اساسی این است که چگونه دولت الکترونیک در جهت دموکراسی عمل می‌کند؟ آیا صرف افزایش کارآمدی و کارایی در ارائه خدمات به شهروندان به مفهوم تقویت دموکراسی است؟ پاسخ این پرسش با توجه به واقعیت موجود جهان که بسیاری از حکومت‌های غیردموکراتیک به ارائه خدمات مناسبی حتی از طریق ابزارهای جدید تکنولوژی اطلاعات می‌پردازند منفی است. انتظاراتی که از دولت الکترونیک وجود دارد عملاً بر همین مبنا شکل گرفته است:

«چگونگی همکاری موثر میان نمایندگی‌ها به منظور مواجهه با مسایل پیچیده مشترک،

چگونگی تمرکز بیشتر بر مشتری‌گرایی و چگونگی برقراری ارتباطات با شرکاء بخش خصوصی». (OECD, 2003)

این انتظارات در برگیرنده عناصر اساسی دموکراسی نیست و بیش از آن به کارآمدی تکنوکراتیک سازمان دولت نظر دارد و حتی اذعان می‌شود که: «شمار اندکی از افراد از نظام دولت الکترونیک، انتظار جایگزینی کامل روش‌های سنتی مذاکره برای تهیه اطلاعات و مداخله عمومی در آینده‌ای قابل پیش‌بینی را دارند». (همان)

بدینسان، مشارکت عمومی که یکی از عناصر اصلی دموکراسی است به بته ابهام می‌رود و به آینده نامعلومی احاله می‌شود. این ابهام بیش از هر چیز به خاطر بنیادهای تکنوکراتیک دولت الکترونیک است که به خودی خود ضرورتاً حاوی جوهره‌ای دموکراتیک نیست و بل خنثی است و لذا این اجازه را نمی‌دهد که دولت تکنوکرات الکترونیک را ضرورتاً دولتی دموکراتیک بدانیم. بلکه بر عکس، خود می‌تواند موانعی اساسی، از حیث انحصار، ابهام و پیچیدگی، در فرایند تصمیم‌گیری را برای دموکراسی پدید آورد.

علم و تکنولوژی، به کار گرفته شده در امور اداری حکومت، جایگزین مناسبی برای یک زندگی سیاسی به مثابه اقدامی برای مواجهه با تضادهای اجتماعی و نبرد منافع نیست.

۳- مدل‌های دولت الکترونیک و دموکراسی الکترونیک

از میان مدل‌هایی که برای دولت الکترونیک و دموکراسی الکترونیک مطرح است از باب نمونه صرفاً دو مورد را ذکر می‌کنیم تا از خلال آن به بحث درباره اعتبار دموکراسی الکترونیک بپردازیم. «سوبهاش باتناگار»^(۱) در شرحی از مدل‌های متفاوت ارایه خدمات الکترونیک مراحل گوناگونی را برمی‌شمارد:

«آنلاین شدن بخش‌های امور اداری» که «نخستین مرحله ارایه (خدمات) آنلاین است به‌ویژه آن‌گاه که سیستم‌های پیشین به‌طور گسترده‌ای دستی بوده است»: در این مرحله «شهروندان با اپراتورهای خصوصی / اداری رابطه‌ای متقابل دارند که داده‌ها و اطلاعات را از مجراهای آنلاین

مستقر در دپارتمان اداری دریافت می‌کنند». (Bhatnagar, 2002)

مدل دیگر «استقرار مراکز ارایه خدمات در مکان‌های مناسب و در اماکن عمومی است که خدمات دولتی گوناگونی را زیر یک سقف ارایه می‌دهد». (همان، ص ۱۶۵) این مدل در کشورهایی که سطح استفاده از اینترنت پائین است بیشتر مورد عنایت مردم قرار می‌گیرد. «خدمات چندگانه‌ای چون پرداخت‌ها، صدور اسناد و گواهی‌ها در هر جایگاهی ارائه می‌شود». (همان، ص ۱۶۵) مدل سوم، «سلف سرویس» است که به منظور ارائه خدمات گوناگون طراحی شده است و به نحوی ترتیب داده شده است که آن را برای شهروندان مناسب و خوب جلوه دهد تا آنها خدماتی را بر اساس یک سیکل زندگی دریافت کنند، مانند بریتانیا و سنگاپور. چنین روشی توان شهروندان را در استفاده از خدمات افزایش داده و طبیعتاً نفوذ بسیار زیاد اینترنت را مسلم می‌کند». (همان، ص ۱۶۸)

مدل‌های مطروحه توسط باتناگار صریحاً مدل‌هایی خدماتی هستند که می‌توانند با هر رژیم سیاسی قابل تطبیق باشند و ربط وثیقی به مؤلفه‌های دمکراتیک ندارند. تنها در صورتی که مشروعیت دموکراتیک را ناشی از کارآمدی بدانیم می‌توان آن را مقوم دموکراسی دانست. مدل‌هایی که فراتر از خدمات رفته‌اند و مستقیماً به دموکراسی پرداخته‌اند عرصه قابل قبول‌تری را برای دولت الکترونیک دموکراتیک باز کرده‌اند.

«O E C D سه نوع دموکراسی الکترونیک را مشخص می‌نماید: ارایه خدمات یکسویه اطلاعات الکترونیک، ارتباط دو سویه که طی آن شهروندان فرصت ابراز نظر و ارایه اطلاعاتی در مورد پیامدها و نتایج دارند و نهایتاً یک رابطه شراکتی که به وسیله آن شهروندان به صورت فعال در سیاست‌سازی مشارکت دارند». (Caldow, op.cit., p. 3)

مدل فوق این امکان را فراهم می‌کند که شهروندان فرصت بروز اظهارنظرات خود را بیابند و بدینسان بازخوردهایی را برای موضوعات سیاست‌گذاری عمومی فراهم نمایند. اما مکانیسمی را ارایه نمی‌دهد که شهروندان در سیاست‌سازی مشارکت کنند. و به صورت شفاف مشخص نیست که چگونه شهروندان می‌توانند در فضای دولت الکترونیک با ایجاد ارتباط با دیوانسالاران و کارشناسان اداری در سیاست‌سازی (و نه در اظهارنظر صرف) مشارکت نمایند.

به همین سان «کالدو» مدل (IEG) را پیشنهاد می‌کند که به نظر او «هم در تعریف و هم در اجرای دموکراسی الکترونیک جهشی محسوب می‌شود». (همان، ص ۴)

مدل مؤسسه دولت الکترونیک به وسیله چهار مرحله بیان شده است (مدل چهار ربعی). دو محور در این مدل وجود دارد. محور اول (محور افقی)، درجه تأثیرگذاری را می‌سنجد و محور عمودی، میزان التزام را محاسبه می‌کند. در مرحله اول، التزام و تأثیرگذاری در سطح پائینی قرار دارد. در این ربع که «منفعلاته، یک‌جانبه و نامتقارن» خوانده می‌شود کاربرد می‌تواند اطلاعات را جستجو کند و سایت‌ها را مشاهده کند و وضع قوانین را دنبال کند. در مرحله دوم آنجا که التزام بالاست اما تأثیرگذاری همچنان پائین است (دوسویه، نامتقارن و تاکتیکی)، اخذ آراء به روز از طریق پست الکترونیک، پیمایش‌های به روز، هشدارهای پستی الکترونیک و روش‌های رأی‌گیری الکترونیک موجودند. ربع سوم، که مشارکتی و همکنشی^(۱) نامیده می‌شود جایی است که در آن نفوذ بالاست اما التزام پایین است. در این مرحله پایش پویای اخبار، رسانه‌ها و اینترنت، استخدام و هماهنگی، افزایش سرمایه و سالن‌های اجتماعات به روز به چشم می‌خورد.

در ربع چهارم، که تأثیرگذاری و التزام هر دو بالا هستند «همکنشی و استراتژیک» خوانده می‌شود. در این مرحله دادخواست‌ها و مشاوره‌های الکترونیک، سیاست‌گذاری، شفافیت، دیپلماسی و... مشاهده می‌شود. (همان، صص ۱۰-۵)

مدل دموکراسی الکترونیک

<p>ربع دوم</p> <p>دوسویه، نامتقارن و تاکتیکی</p> <p>- اخذ آراء به روز از طریق پست الکترونیک</p> <p>- پیمایش های به روز</p> <p>- هشدارهای پستی الکترونیک</p> <p>- روش های رأی گیری الکترونیک</p>	<p>ربع چهارم</p> <p>همکنشی و استراتژیک</p> <p>- دادخواست ها و اعتراضات</p> <p>- مشاوره های الکترونیک</p> <p>- شفافیت</p> <p>- دیپلماسی</p>
<p>ربع اول</p> <p>منفعلانه، یک جانبه و نامتقارن</p> <p>- جستجوی اطلاعات</p> <p>- مشاهده وب</p> <p>- تعقیب قانون گذاری</p> <p>- ارتباط با نمایندگان</p>	<p>ربع سوم</p> <p>مشارکتی و همکنشی</p> <p>- پایش پویای اخبار</p> <p>- رسانه ها و اینترنت</p> <p>- استخدام و هماهنگی</p> <p>- افزایش سرمایه</p> <p>- سالن های اجتماعات</p>

نفوذ

باید توجه داشت که این مقاله از منظری آسیب شناسانه و انتقادی نگاشته می شود و در پی آن نیست که به کلی دستاوردهای تکنولوژی ارتباطات و دولت الکترونیک را برای دموکراسی انکار نماید. چرا که به هر حال تسهیل ارتباطات، تکثیر اطلاعات و افزایش تعاملات از جمله دستاوردهای این تکنولوژی است. اما باید اذعان کرد که دموکراسی بیش از آنکه ارتباطات و اطلاعات باشد یک فرایند است. فرایندی که طی آن شهروندان به صورت فعال در اداره امور خود دخالت می کنند. یعنی همان چیزی که در چهارمین مرحله در مدل فوق مطرح شده است. اما در واقع نه تضمینی برای آن وجود دارد و نه از مکانیزمی عملی برخوردار است. نفوذی که به واسطه دادخواست و مشاوره الکترونیک در مرحله چهارم از آن سخن به میان می رود چیزی بیش از تأثیر رسانه های مکتوب ندارد. در کشورهایی که در آن اینترنت گسترش زیادی ندارد و هنوز بسیار گران تر از دیگر رسانه های ارتباط جمعی است این تأثیر بسیار کمتر است. شاید همین امر است که «کالدو» را وادار می سازد که در نتیجه گیری خود اذعان دارد:

«بیشتر رهبران شالوده تکنولوژی را به مثابه فراهم کننده زیربناهای ارابه خدمات دولتی برای شهروندان تلقی می کنند. تکنولوژی های مشابهی می تواند تغییرات دموکراسی الکترونیک را پشتیبانی کنند. زمان آن رسیده که به تدریج از ارابه اطلاعات پیش پا افتاده و خدمات دولتی آنلاین به سمت دیدگاه استراتژیک تری حرکت کنیم. دیدگاهی که فلسفه و اعمال دموکراسی را در دنیایی آزاد ترویج می کند». (همان، ص ۱۱)

اما ایده اصلی این مقاله فراتر از این استدلال است و آن اینکه تکنوکراسی که روز به روز در قامت دیوان سالاری دولتی ظاهر می شود و عملاً بر آن سلطه می یابد با مجهز شدن به ابزار جدید یعنی تکنولوژی الکترونیکی بیش از پیش راه اعمال نظر و نفوذ شهروندان را مشکل می کند این امر به ویژه در حوزه هایی چون بودجه ریزی دولتی مشهودتر است. فرایند بودجه ریزی به لحاظ پیچیدگی تکنیکی آن از ابتدا در دستان ماهر دیوان سالاران و تکنوکرات ها قرار می گیرد. نخست به وسیله کارشناسان جزء و سپس در کمیسیون های تلفیق در سازمان های مسئول بودجه. این فرایند هرچه که بالاتر می رود تکنیکی تر شده و از «دسترس مهارتی» مردم و نمایندگان آنان دورتر می شود. در سطوح میانی و بالای دیوان سالاری های تکنوکراتیک امروزی، بودجه ریزی موضوع چانه زنی های دستگاه های هزینه کننده و دستگاه های تخصیص دهنده است. و در نهایت معدودی از تکنوکرات های متخصص بودجه و تکنولوژی الکترونیک تصمیمات نهایی را به دور از دسترس دانش مردم و نمایندگان آنان اتخاذ می کنند.

این پدیده به ویژه آن گاه بحرانی تر می شود که به مسأله نابرابری و شکاف الکترونیک توجه شود. در بسیاری از این کشورها فاصله عمیقی از حیث مهارت در مورد تکنولوژی اطلاعات، بین مردم و دیوان سالاران وجود دارد که حتی استفاده از خدمات اینترنتی را برای مردم عادی با مشکل مواجه می سازد چه برسد به نفوذ آن بر فرایند سیاست سازی در دستگاه های دولتی. این شکاف در راه دسترسی دموکراتیک و همسان به اطلاعات برای همه شهروندان (به ویژه از حیث تصمیم سازی که خود فرایندی پیچیده و فنی است) موانعی ایجاد می کند و حداکثر تأثیرگذاری را به اعتراضات سطحی به نظم سیاسی محدود می کند. از این رو، اغلب اصلی ترین علل نابسامانی ها اساساً درک نمی شود چه برسد به اینکه در فرایند پیچیده تصمیم سازی مشارکت شود.

«بیشتر دولت‌ها برای «اطلاع‌رسانی» به شهروندان اهداف زودگذری از طریق ارتباطات دیجیتالی دارند. اما اکثریت قریب به اتفاق راه‌درازی بوی رسیدن به التزام فاعلانه (و نه منفعلانه) شهروندان یا استفاده مؤثر از اثرگذاری جهانی رسانه‌های دیجیتال در پیش رو دارند». (همان، ص ۲۰)

با استناد به یک بررسی ملی در سال ۲۰۰۲ در هند کمتر از ۰/۰۱ از نوجوانان در سه ماهه پیش از این بررسی ملی از اینترنت استفاده کرده‌اند. کشورهای زیادی در جهان همین وضع را دارند. بنابراین چگونه می‌توان انتظار داشت تکنولوژی جدید برای این مردم تصمیم‌گیری کند به‌ویژه آن‌گاه که تضاد منافع و علایق موضوع این تصمیمات باشد. به بیان دیگر در شرایطی که فاصله فاحش دسترسی دیجیتالی و پیچیدگی بوروکراسی دولتی (به ویژه در امور همچون بودجه) وجود دارد، دولت الکترونیک قدرت فنی و تکنوکراتیک را افزایش می‌دهد و فهم فرایند تصمیمات پیچیده دولتمردان را برای شهروندان و منتخبان آنان مشکل‌تر می‌سازد. بدینسان عملاً منازعه دموکراسی و تکنوکراسی به نفع تکنوکراسی به انجام خواهد رسید.

اما پیچیدگی الکترونیک تنها عاملی نیست که دموکراسی را به محاق تکنوکراسی می‌برد. اصلی‌ترین ویژگی ارتباطات الکترونیکی مجازی بودن آن است یعنی در فضایی شکل می‌گیرد که انسان‌ها خود را به سطوح خاصی از ارتباط کاهش می‌دهند. روابط رودررو و شفاهی که شاید مهم‌ترین ابراز درک و فهم و همدلی است جای خود را به ارتباطات مجازی شکل گرفته در فضای رقمی ۰-۱ می‌دهد.

شکل‌گیری منافع، ارزش‌ها، هنجارها، سازمان‌ها و حرکت‌های اجتماعی همگی در قالب‌های مجازی انجام می‌شود. ارتباطات شفاهی و رو در رو قدیمی‌ترین، ساده‌ترین، فراگیرترین و شاید واقع‌نماترین وسیله ارتباطی بشر است. به یادآوریم که قدیمی‌ترین اشکال دموکراسی در یونان باستان دموکراسی‌های مستقیم‌اند. شاید «انسان ناطق» بیش از هر چیز از طریق ارتباطات شفاهی به ابراز احساسات و اندیشه‌های خود می‌پردازد و حتی به کشف خود و عرصه‌های درونی خود نایل می‌گردد. زندگی اجتماعی، نهادهای مدنی، کشف منافع و ارزش‌های مشترک که بستر زندگی سیاسی را فراهم می‌کند، تشکیل گروه‌ها و احزاب سیاسی و مشارکت در زندگی، کشف همدلی‌ها و همدردی‌ها و هم‌آوایی‌هایی که زمینه زندگی مدنی را فراهم می‌کند و شکل‌گیری

گرایش‌های سیاسی و حضور آنان در عرصه جامعه، همه و همه جوهره زندگی دموکراتیک را تشکیل می‌دهند که در زمانه دولت الکترونیک و «دموکراسی دیجیتال» به کلی به عرصه‌ای غیررو در رو و مجازی برده می‌شوند و بخش زیادی از آمال و آرزوها و فهم‌ها و درک‌ها و احساسات واقعی در پشت این دروازه ممهور و به مهر گذر واژه (Pass word) به جای می‌ماند و تحول دیگری در دموکراسی صورت می‌گیرد. پس از سیر تحول از دموکراسی مستقیم به دموکراسی غیرمستقیم اینک تحول به دموکراسی مجازی و الکترونیک.

در این فضا نه تنها محرمی باید که بتواند به این دنیای مجازی دسترسی داشته باشد بلکه اصحاب سَرّی باید که بتواند به فرایند تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی دیوان‌سالاری دولتی که خود لایه‌های محرمانه‌ای دارند وارد شود. اطلاعات محرمانه بسیار کمتر در دسترس عموم قرار می‌گیرند چرا که اینجا دیگر به واسطه طبقه‌بندی‌های الکترونیک کارشناسان جزء کارمندان دبیرخانه و بایگانی نیز که زمانی می‌توانستند ابزاری برای درز اطلاعات محرمانه باشند دیگر اساساً دسترسی به گذر واژه‌ها ندارند چه رسد به خبرنگاران و نمایندگان افکار عمومی.

تصمیمات بودجه‌ای و تغییر و تحول‌های مالی در آخرین روزها و حتی آخرین دقایق اداری سال در چند ثانیه باقی مانده تا تعطیلات طولانی سالانه تنها به وسیله چند مدیر ارشد اخذ و به موقع به اجرا گذاشته می‌شود و بدینسان فرایند منفی کاغذ بازی و بوروکراسی که خود به ابزاری برای کنترل و کندی اعمال نفوذهای مقامات عالی رتبه تبدیل شده بود و نیز فرصتی برای درز اطلاعات فراهم می‌کرد همگی به یکباره در چند ثانیه صورت می‌گیرد و اینان با تسلط بر گذر واژه راه عبور را بر همگان می‌بندند. فرایند بودجه‌ریزی، به ویژه فرایند تخصیص، مخفی‌تر و محدودتر می‌شود.

در چنین شرایطی کشف این نکته بسیار جالب توجه است که در دولت الکترونیک، بوروکراسی و تکنوکراسی با هم تلفیق می‌شوند. به بیان دقیق‌تر تکنوکراسی، بوروکراسی را دور می‌زند و به سلطه خود درمی‌آورد.

شکل دیرین بوروکراسی که همان کندی و پیچیدگی و ناکارآمدی بود با ابزارهای الکترونیک به نفع تکنوکراسی پایان می‌پذیرد و البته هم سرعت و کارآمدی را افزایش می‌دهد و هم نقش

عوامل انسانی را کمتر می‌کند.

این پدیده آن‌گاه حادث‌تر می‌شود که با یک ساختار بودجه غیر پروگرامی و غیر عملیاتی یعنی ساختار بودجه دستگاهی مواجه باشیم. در یک ساختار بودجه دستگاهی تخصیص‌ها بر اساس فعالیت‌های جاری و حجم دیوان‌سالاری دستگاه‌ها صورت می‌گیرد. چنین ساختاری راه را برای چانه‌زنی‌های دستگاه‌های هزینه‌کننده با دستگاه‌های تخصیص‌دهنده‌ای چون خزانه‌داری فراهم می‌کند. به بیان دیگر فرایند بودجه به جای تخصیص بر مبنای پروگرام (برنامه) و یا بر مبنای عملیات به فرایندی کاملاً سیاسی تبدیل می‌شود.

در اقتصادهای رانتی این مسأله خود به خود تشدید می‌شود چرا که رانت موجود در اقتصاد به گونه‌ای سرگردان به وسیله مقامات بالای دیوان‌سالاری و بر مبنای قدرت آنان دست به دست می‌گردد و «قدرت ظریفی» که هلکو و ویلداروسکی در مطالعه رابطه دستگاه‌های هزینه‌کننده و خزانه‌داری در انگلستان از آن یاد می‌کنند در کشورهای با اقتصاد رانتی بیش از پیش اعمال می‌شود و بدین‌سان سیاست‌های اجتماعی با توجه به ملاحظات مدیریتی طراحی می‌شود. (Helco-Wildovoski, 1981)

نتیجه‌گیری

دموکراسی بیش از هر چیز فرایند تصمیم‌سازی است که کم و بیش امکان تحقق حقوق شهروندی و آزادی‌های اساسی را فراهم می‌آورد و بدینسان راه را برای ابراز دیدگاه‌های ارزشی شهروندان و ترجیح قضاوت‌های هنجاری آنان باز می‌نماید. دولت الکترونیک ارایه خدمات به شهروندان را آسان‌تر و افزون‌تر می‌کند. دسترسی آنان را به اطلاعات تسهیل نموده و امکان مشارکت آنان را فراهم می‌نماید. اما این همه به مفهوم مشارکت آنان در سیاست‌سازی و سیاست‌گذاری نیست. این تصور که دولت الکترونیک به تقویت دموکراسی منجر می‌شود بر مبنایی پوزیتیویستی و تکنوکراتیک از مشروعیت سیاسی قرار دارد. به همان میزان که ارتباطات مجازی افزایش پیدا می‌کند پیچیدگی‌های تکنیکی نیز افزایش یافته و نقش دیوان‌سالاران تکنوکرات در تصمیم‌سازی‌ها و تصمیم‌گیری‌های لحظه‌ای افزایش می‌یابد و شمار کمتری از

شهروندان و نمایندگان آنان در این دنیای مجازی و تکنیکی امکان حضور می‌یابند. «دسترسی مهارتی» مردم و نمایندگان آنان به‌ویژه در تصمیم‌سازی‌ها محدودتر می‌شود. اصلی‌ترین ویژگی ارتباطات الکترونیکی مجازی بودن آن است، فضایی که در آن ارتباط انسان‌ها به سطوح خاصی کاهش می‌یابد. شکل‌گیری منافع، ارزش‌ها، هنجارها، سازمان‌ها و حرکت‌های اجتماعی همگی در قالب‌های مجازی انجام می‌شود. در حالی که ارتباطات عینی و رو در رو ساده‌ترین، فراگیرترین و شاید واقع‌نماترین وسیله ارتباطی بشر است؛ قدیمی‌ترین اشکال دموکراسی، در یونان باستان، دموکراسی‌های مستقیم‌اند. زندگی اجتماعی، نهادهای مدنی، کشف منافع و ارزش‌های مشترک که بستر زندگی سیاسی را فراهم می‌کند، تشکیل گروه‌ها و احزاب سیاسی و مشارکت در زندگی سیاسی، کشف همدلی‌ها و همدردی‌ها و هم‌آوایی‌هایی که زمینه زندگی مدنی را فراهم می‌کند و شکل‌گیری گرایش‌های سیاسی و حضور آنان در عرصه جامعه، همه و همه جوهره زندگی دموکراتیک را تشکیل می‌دهند که در زمانه دولت الکترونیک و «دموکراسی دیجیتال» به کلی به عرصه‌ای غیر رو در رو و مجازی برده می‌شوند و بخش زیادی از آمال و آرزوها و فهم‌ها و درک‌ها و احساسات واقعی در پشت دروازه دنیای مجازی مپهور به مهر گذر واژه به جای می‌ماند و تحول دیگری در دموکراسی صورت می‌گیرد: پس از تحول از دموکراسی مستقیم به دموکراسی غیرمستقیم اینک سیری از دموکراسی غیرمستقیم به دموکراسی مجازی و الکترونیک شکل می‌گیرد. در این فضا نه تنها محرمی باید که بتواند به این دنیای مجازی دسترسی داشته باشد بلکه اصحاب سری باید که بتواند به فرایند تصمیم‌گیری و مهم‌تر از آن تصمیم‌سازی دیوان‌سالاری دولتی وارد شود.

منابع و مأخذ:

الف - فارسی

- ۱- اشتریان، کیومرث، (۱۳۸۲)، «میانی هنجاری سیاستگذاری امور خارجی آمریکا»، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، شماره ۵۹، صص ۲۷-۵۱.
- ۲- کوهن، کارل، (۱۳۷۳)، دموکراسی، ترجمه فریبرز مجیدی، انتشارات خوارزمی.
- ۳- لفتویچ، آندریان، (۱۳۷۸)، (دموکراسی و توسعه) ترجمه احمد علیقلیان - افشین خاکباز، طرح نو.

ب - لاتین

- 4- Bhatnagar, Subhash C., (2002), "E.-Government Lessons from Implementation in Developing Countries", Regional Development Dialogues Vol.23, No.2.
- 5- Caldwell, Janet, "E-Democracy: Putting Down Global Roots" Intitute for Electronic Government, www.ieg.com.
- 6- Coates, Breena E. "SMART" Government in a Less Advantaged.
- 7- Community: Meeting the Challenges in Imperial County Proceedings of the 36th Hawaii International Conference on System Sciences 2002 IEEE.
- 8- Helco and Wildovoski, (1981) The Private Government of Public Money (2nd ed.), London: Macmillan.
- 9- Schwartzman, Simon, (1979), "Science, Technology, Technocracy and Democracy" in Can dido Mendes, editor, the Controls of Technocracy, Riode Janeiro, Conj unto Universitario can dido Mendes, comments by Luiz Alberto Bahia.