

بررسی موانع استقرار سیستم آمار های دولت (GFS)

چکیده :

سیستم آمارهای مالی دولت (GFS) یک نظام هماهنگی بین المللی برای گزارش گری فعالیتهای مالی و بودجه ای دولت است که توسط صندوق بین المللی پول برای کشورهای عضو از جمله جمهوری اسلامی ایران الزامی شده است . اعمال این سیستم در حسابداری دولتی و بودجه ای باعث به وجود آمدن شاخص های تحلیلی مورد نیاز برای بررسی های اقتصاد کلان میشود . همچنین شفافیت بودجه ای ، پاسخگوئی بهتر و بهبود بررسی عملکرد مدیران از نتایج استقرار این سیستم است . هدف این تحقیق شناسائی موانع استقرار سیستم یاد شده در دستگاههای دولتی ایران و سپس ارائه پیشنهاد برای رفع این موانع است . برای پاسخگوئی به مسئله تحقیق و دستیابی به هدف فرضیه های به این شرح تدوین شد :

۱. کمبود نیروی انسانی متخصص و کارآموده در زمینه حسابداری مانع عمده ای در ارجای سیستم GFS است .
۲. استفاده محدود از گزارش های مالی دولتی در تصمیم گیری مدیران و سایر تصمیمات کلان اقتصادی انگیزه عمومی برای استقرار سیستم های جدید از جمله GFS را کاهش میدهد .
۳. سیستم GFS به دلیل مغایرت با قوانین مالی دولتی در برخی موارد نیازمند اصلاح و تطبیق است .

در این پژوهش گردآوری اطلاعات توسط ارسال پرسشنامه به جامعه آماری تحقیق ، شامل ذیحسابان و حسابرسان سازمان امور اقتصادی و دارائی ، حسابداران دولتی ، حسابرسان دیوان محاسبات و معاونین مالی دستگاههای دولتی که در محدود جغرافیائی استان فعالیت میکنند انجام شده است . تجزین و تحلیل های آماری شامل آزمون فرضیات و آزمون فریدمن روی اطلاعات ۸۰ پرسشنامه تکمیل و با استفاده از نرم افزار SPSS انجام شده است .

پس از تجزیه و تحلیل داده ها هر سه فرضیه در سطح ۹۵٪ اطمینان پذیرفته شده اند. آزمون فریدمن نشان میدهد که برتری و ارجحیتی بین فرضیه ها وجود دارد و به ترتیب فرضیه سوم، دوم و اول در اولویت تاثیر هستند. در پایان براساس یافته های پژوهش پیشنهادها و راهکارهایی ارائه شده است.

واژه های کلیدی:

سیستم GFS، حسابداری، بودجه، صورت های مالی دولتی

مقدمه:

حسابداری را زبان واحدهای تجاری خوانده اند. به عبارت دیگر اطلاعات سیستم های مالی نشان دهنده چگونگی وضعیت اقتصادی واحد گزارش شونده است. و رنون کام (۲۰۰۰) در کتاب نظریه خود، تولد حسابداری و رشد و پیچیده شدن آن را همگام با رشد و گسترش فعالیتهای اقتصادی می داند. هرگاه نوع جدیدی از داد و ستد و معاملات اقتصادی شروع میشود، حسابداری در واکنش، شکل جدیدی از عملیات مالی را برای خدمت به آن ارائه میدهد.

اطلاعات لازم برای بررسی های اقتصادی در سطح خرد (یک بنگاه اقتصادی) را میتوان از طریق تجزیه و تحلیل گزارش های سیستم حسابداری به دست آورد. ولی این مسئله در بررسی های اقتصادی در سطح کلان صدق نمی کند و سیستم های مالی (که در این جا حسابداری دولتی بیشتر مد نظر است) اطلاعات مورد نیاز تحلیل گران اقتصاد کلان را تامین نمی کند و در صورتی که بخواهیم بین بخش های مختلف اقتصاد یا بین اقتصاد چند کشور مقایسه انجام دهیم صورت های مالی دولتی قابل استفاده نیست.

البته اطلاعاتی که مورد نیاز تصمیم گیرندگان و تحلیل اقتصادی است، قابل دسترسی و جمع آوری توسط سیستم های حسابداری دولتی است ولی الگوی تهیه گزارش ها، به شکل حسابهای مستقل، باعث می شود صورت های مالی دولتی در این زمینه قابل استفاده نباشد.

این موضوع سازمانهای جهانی، مانند صندوق بین المللی پول، که احتیاج به اطلاعات و آمار مقایسه ای بین کشورهای مختلف دارد را به این فکر انداخت که به ابداع نظام های هماهنگ گزارش گری پردازد، تا از طریق این نظام ها اطلاعات لازم برای بررسی های کلان اقتصادی فراهم شود.

از جمله این نظام ها سیستم آمارهای مالی دولت GFS و نظام حساب های ملی (SNA) و طبقه بندی هزینه ها بر مبنای وظائف دولت (COFOG) است. از طریق اعمال این نظام ها آمارهای مورد نیاز تحلیل های اقتصادی در سطح کلان توسط سیستم های مالی دولتی تهیه و قابل استفاده میشود.

هدف نظام آمارهای مالی دولت GFS تدوین و ارائه گزارش های مورد نیاز سیاستگذاران، تصمیم گیرندگان، مدیران بخش های دولتی، نمایندگان مجلس و آحاد مردم است. نظام یاد شده بر حسب اصطلاحات استاندارد حسابداری تعریف شده است و نقش مهمی در طراحی سیاستها، شناسائی نحوه تخصیص منابع به بخش های مختلف، معرفی فعالیتهای دولت و ارزیابی عملکردها ایفا می کند و همچنین مبنائی برای پاسخگوئی دستگاههای اجرائی نسبت به عملکرد خود و سرانجام تحلیل های مالی، اقتصادی و اجتماعی عملیات اجرای بودجه به شمار می رود.

پژوهش گران در این پژوهش سعی بر معرفی این سیستم و بررسی موانع اجرای آن در ایران نموده اند.

مفاهیم و روش های حسابداری ناظر بر سیستم GFS

مفاهیم مالی:

همان طور که ذکر شد نظام آمارهای مالی دولت آمارهای اقتصادی خود را از سیستم حسابداری استخراج می کند. در این قسمت به شرح اصول و روش های حسابداری مورد استفاده در GFS پرداخته میشود و معادل هائی که برای مفاهیم حسابداری در نظام GFS وجود دارد بررسی میشود.

در سیستم GFS از دارائی ها و تعهدات یک واحد نهادی تحت عنوان « انباشت » یاد میشود و رویدادهای مالی تعبیر به « جریان » میشود. با ثبت دو طرفه جریان ها، انباشت ها در ارتباط با یکدیگر قرار می گیرند به صورتی که ثبت جریان مرتباً انباشت ها را تغییر میدهد و میتوان گفت ارزش هر انباشت برابر ارزش تجمعی تمام جریان هائی است که روی این انباشت ها اثر میگذارند. جریان ها به دو نوع معاملات و عملیات (داد و ستد) و سایر جریان ها تقسیم میشوند. تغییراتی که در ارزش دارائیه و بدهی ها ایجاد میشود و ناشی از داد و ستد نیست تحت عنوان سایر جریان های اقتصادی طبقه بندی میشود.

مبنای حسابداری پذیرفته شده در دستورالعمل GFS سال ۱۹۸۶ مبنای نقدی بود. تنها برخی داد و ستد های غیر پولی انتخابی بعنوان اقلام یادداشتی نیاز به ثبت داشت. امام در نظام GFS تجدید نظر شده جریان ها براساس روش تعهدی ثبت میشوند. بنابراین داد و ستدهای غیر پولی به طور کامل به ثبت میرسند.

مزایائی که باعث انتخاب مبنای تعهدی شده است عبارتند از :

۱. در روش تعهدی زمان ثبت با زمان واقعی رویدادها هماهنگ است، در صورتی که در روش نقدی رویدادهای غیر پولی تا زمان مبادله وجه نقد با تاخیر ثبت روبرو میشوند.
۲. روش تعهدی اطلاعات جامع تری ارائه میدهد، در مبنای نقدی تنها اطلاعات رویدادهای نقدی و پولی در سیستم موجود است اما در روش تعهدی هم اطلاعات رویدادهای نقدی و هم رویدادهای غیر نقدی در اختیار قرار می گیرد.
۳. روش تعهدی وضعیت مالی را بهتر افشاء میکند، برخی فعالیت های غیر نقدی به ویژه هزینه های معوقه پیش از آن که در گزارش های بر مبنای نقدی گزارش شوند، آثار اقتصادی دارند و مبنای نقدی به علت تاخیر در ثبت این آثار را نشان نمی دهند. در حالی که در گزارش های تعهدی این گونه موارد و آثار اقتصادی آن ها لحاظ میشود. رهنمود کمیته بخش عمومی انجمن بین المللی حسابداران (IFAC – PSC) نیز نظام حسابداری دولتی را مطلوب

میداند که بتواند گزارش های قابل اعتمادی از دیون معوقه ارائه کند . همچنین دستورالعمل شفاف سازی بودجه صندوق بین المللی پول در پاراگراف ۱۲۸ مربوط به ارزیابی بدهی های معوقه عنوان میدارد ، ناکامی در شناسائی مطالبات معوقه چه در طرف بدهکار و چه در طرف بستانکار علاوه بر این که نشانه ای است جدی از سوء مدیریت بودجه ای ، میتواند مانعی جدی برسر راه شفافیت بودجه ای هم به حساب آید . هر چقدر تعداد بدهی های معوقه گزارش نشده بیشتر باشد . تصویری مخدوش تر از آستانه تامین مالی کسر بودجه یا مالیات ستانی ارائه میشود . هر اندازه میزان پرداختهای معوقه دولت (برای مثال به عرضه کنندگان کالا و خدمات و کارمندان و مستمري بگيران) بنیادی تر و دائمی تر باشد به همان اندازه حسابداری نقدی دولتی کسری بودجه واقعی دولت را کم تر از حد برآورد می کند .

۴. مبنای تعهدی کاربرد بیشتری در مدیریت نقدینگی دارد زیرا تعیین قدرت پرداخت و جریانهای نقدی آتی در مبنای نقدی به دلیل از دست رفتن اطلاعات مربوط به تاخیرات مشکل تر است .

۵. ایجاد تفاوت بین هزینه و بهای تمام شده تحصیل دارائی در روش نقدی متداول در حسابداری دولتی مخارج مربوط به تحصیل دارائی به محض پرداخت هزینه تلقی میشوند . در صورتیکه در روش تعهدی این هزینه ها سرمایه ای شده و با استهلاک سالانه طی چند دوره هزینه میشوند .

۶. هماهنگ شدن با سایر نظام های آمار اقتصادی و بودجه ای به جز GFS نظام های آماری دیگران مانند حساب های ملی ، تراز پرداخت و آمارهای مالی و پولی ، از روش تعهدی استفاده میکنند . بنابراین استفاده از روش تعهدی در GFS باعث هماهنگی و یکپارچگی بیشتر میشود .

۷. سنجش عملکرد مدیران ، در صورتیکه از مبنای نقدی استفاده شود تاثیر رویدادهای غیرنقدی در گزارشهای مالی از زمان ایجاد در یک دوره مالی تا زمان دریافت و پرداخت نقدی در دوره های مالی بعدی به تعویق می افتد . در نتیجه ممکن است تاثیر فعالیت مدیر در یک دوره به حساب عملکرد مدیران

دوره های بعدی گذاشته شود. مبنای تعهدی، اثرات هر رویداد را در زمان ایجاد در گزارشها وارد میکند و سنجش عملکرد مدیران بر مبنای گزارش های مالی را تسهیل میکند.

با عنایت به مزایای مترتب بر مبنای تعهدی در حسابداری دولتی، میتوان گفت یکی از ویژگیهای اساسی نظام GFS مبنای حسابداری منتخب آن است که چشم پوشی و حذف آن میتواند کارائی نظام GFS را تا حد زیادی تحت الشعاع قرار دهد.

به طور کلی میتوان گفت GFS تمامی روش های ارزش گذاری متداول در حسابداری را پذیرفته است ولی نزدیک بودن به ارزش های جاری و منصفانه و واقعی بودن ارزش ها را توصیه کرده است.

حالت ویژه عملیات و فعالیت های دولتی اغلب ارزیابی دقیق ارزش داد و ستدها در حسابداری دولتی را نسبت به حسابداری انتفاعی مشکل و گاهی غیرممکن می سازد. در نتیجه با در نظر گرفتن مفاهیم اهمیت و صرفه و صلاح اقتصادی باید حداکثر تلاش برای ارزش گذاری صحیح صورت گیرد.

صورت های مالی اساسی در سیستم GFS

گزارش های مالی مورد نیاز برای اهداف سیستم GFS باید به گونه ای باشد که تجزیه و تحلیل مالی و اقتصادی را امکان پذیرد کند. به عبارت دیگر شاخص هالی مالی مختلف برای بررسی و مقایسه عملکرد دستگاهها و دولت ها فراهم آورد. بدیهی است گزارش های سنتی حسابداری دولتی براساس گروه حساب مستقل نمی تواند چنین زمینه ای ایجاد کند. به همین دلیل GFS تمایل به استفاده از گزارش هائی شبیه به صورت های مالی حسابداری انتفاعی دارد تا بتواند شاخص های مورد نظر خود که از آن ها بعنوان معیارهای تحلیلی یاد می کند، بدست آورد.

صورت های مالی اساسی در سیستم GFS عبارتند از:

۱. صورت وضعیت عملیات دولت
۲. صورت وضعیت سایر جریان های اقتصادی

۳. ترازنامه

۴. صورت وضعیت منابع و مصارف وجوه نقد

سه صورت وضعیت اول در تلفیق با یکدیگر نشان دهنده کلیه تغییر در انباشت ها (دارائی و بدهی ها) ناشی از جریان (رویدادهای مالی) هستند . صورت وضعیت چهارم ورودی و خروجیهای نقدی را با استفاده از طبقه بندی مشابه صورت وضعیت عملیات دولت ثبت میکند .

صورت وضعیت عملیات دولت :

این گزارش تغییرات در انباشت ها ناشی از داد و ستدهای کل بخش دولت را نشان میدهد داد و ستدها بیشترین سهم از اجرای سیاست بودجه ای را تشکیل می دهند . بنابراین چنین گزارشی میتواند نشان دهنده اثر سیاست بودجه ای بر ارزش ویژه کل بخش دولت باشد.

نکته قابل توجه در مورد صورت وضعیت عملیات دولتی این است که سود و زیان های ناشی از تغییرات سطح قیمت ها و سایر تغییرات مقدار دارائی ها را به حساب نمی آورد زیرا اجزای تغییر در ارزش ویژه داد و ستدها میتواند به طور مستقیم به سیاستهای دولت منتسب شود چرا که دولت میتواند داد و ستدها را کنترل نماید ولی در مورد سایر جریان های اقتصادی اعمال کنترل امکان پذیر نیست .

خالص وام دهی (+) وام گیری (-) معیاری است که نشان میدهد دولت چه میزان از منابع مالی خود را در اختیار سایر بخش های اقتصادی قرار داده یا چه میزان از منابع ایجاد شده توسط بخشهای دیگر استفاده کرده است . از این رو میتواند در تحلیل اثرگذاری مالی فعالیت دولت بر بقیه اقتصاد از آن بهره گرفت .

خالص / ناخالص تراز عملیاتی

تفاوت در خالص و ناخالص در این است که خالص تراز عملیاتی مصرف سرمایه ثابت را نیز بعنوان هزینه لحاظ میکند ولی در ناخالص تراز عملیاتی این هزینه آورده نمیشود .

به هر حال استفاده از تراز خالص مرجع است ولی در صورتی که برآورد صحیحی از مصرف سرمایه ثابت در دست نباشد میتوان از ناخالص تراز استفاده کرد .

صورت وضعیت سایر جریان های اقتصادی

این گزارش تاثیر رویدادهای اقتصادی غیر از داد و ستد ها را بر ارزش ویژه بخش دولت نشان میدهد . این رویدادها یا باعث تغییر در ارزش دارائی ها و بدهی میشوند یا در مقدار آنها تغییر ایجاد میکنند . قلم تراز کننده این صورت حساب « تغییر در ارزش ویژه حاصل از سایر جریانهای اقتصادی » است .

تغییرات در ارزش دارائی و بدهی میتواند ناشی از تغییرات سطح عمومی قیمت ها یا تغییر نرخ ارز باشد .

تغییر در مقدار دارائی و بدهی میتواند حاصل رویدادهای طبیعی ، حوادث غیرمترقبه و طبقه بندیهای مجدد باشد .

ترازنامه :

الگوی تهیه ترازنامه در سیستم GFS بشرح زیر است :

ترازنامه ، انباشت ها (دارائی ها و بدهی) را در انتهای دوره مالی نشان میدهد . ارزش ویژه نیز که بعنوان مجموع دارائی ها منهای بدهی تعریف میشود در تراز نامه آورده میشود تغییر در ارزش ویژه معیار مناسبی برای ارزیابی ثبات فعالیت های مالی است . ممکن است رسیدن به ارزش بازار برخی دارائی های غیرمالی دولت دشوار باشد بنابراین برخی تحلیل های ویژه به جای کل دارائیهای تنها بر دارائی های مالی بخش دولت تمرکز دارند . در نتیجه ارزش ویژه مالی که در الگوی ترازنامه آمده است بعنوان کل دارائی های مالی منهای کل بدهی ها تعریف شده است .

طلای پولی و حق برداشت مخصوص

طلای پولی شامل سکه ها و شمش های طلا و نقره است که پشتوانه پول کشور و در اختیار بانک مرکزی است. حق برداشت مخصوص، دارائی های ذخیره بین المللی است که توسط صندوق بین المللی پول ایجاد شده است. طلای پولی و حق برداشت مخصوص دارائی هائی هستند که معادل آن ها هیچ بدهی نظیری وجود ندارد.

صورت وضعیت منابع و مصارف نقدی

با این که ثبت جریان ها با روش تعهدی مطلوب است اطلاعات منابع و مصارف نقدی نیز برای ارزیابی نقدینگی کل بخش دولت مهم است. صورت وضعیت منابع و مصارف نقدی کل مبلغ نقدی ایجاد شده یا جذب شده توسط (۱) عملیات جاری (۲) داد و ستد در دارائی های غیرمالی (۳) داد و ستدهائی که مستلزم دارائی ها و بدهی های مالی به جز وجوه نقد خود است را نشان میدهد. خالص تغییر در وضعیت نقدینگی دولت مجموع خالص وجوده دریافتی آن از این سه منبع است. اعمال مبنای نقدی در تهیه صورت وضعیت منابع و مصارف نقدی باعث تفاوت هائی بین صورت حساب و صورت وضعیت عملیات دولت شده است. که مقایسه تحلیلی این موارد مغایرت اطلاعات اضافی مفیدی به دست میدهد.

این موارد بر دو دسته اند:

- داد و ستد هائی که در آینده بصورت نقدی تسویه میشود.
- داد و ستد هائی که ماهیت نقدی ندارد (مانند مصرف سرمایه ثابت و داد و ستدهای پایایی).

معیارهای تخیلی GFS

معیارهای تحلیلی قابل استخراج از گزارش مالی GFS که در تحلیل اقتصاد کلان و بررسی سیاست بودجه ای کاربرد دارند شامل سه دسته ترازها، وضعیت ثروت و بدهی و سایر متغیرهای اقتصاد کلان هستند.

ترازها

تراز عملیاتی خالص / ناخالص :

نشان دهنده میزان درآمد زائی عملیات جاری دولت است و برابر با درآمد منهای هزینه های مربوطه است . وقتی به صورت ناخالص ذکر شود منظور لحاظ نشدن هزینه مصرف سرمایه ثابت است .

خالص وام دهی / وام گیری :

تراز عملیاتی خالص منهای خالص دارائی های غیرمالی کسب شده است . همچنین با ناخص کسب دارائی های مالی منهای خالص ایجاد بدهی ها برابر است .

مازاد / کسری نقدی :

خالص جریان نقدی ناشی از فعالیتهای عملیاتی منهای خالص برداشت نقدی از سرمایه گذاری در دارائی های غیرمالی است .

ترالی مالی کلی :

خالص وام دهی / وام گیری تعدیل شده از طریق تنظیم مجدد داد و ستد در دارائی ها و بدهی ها که به نظر میرسد برای اهداف تحلیلی اقتصاد کلان مفید است . و به این ترتیب است که کلیه عواید خصوصی سازی به طور قابل توجهی در اقلام مالی (شامل فروش دارائی ثابت) بعنوان اقلام مالی منظور می شوند و یارانه های داده شده به شکل وام ، بعنوان هزینه ثبت میشود .

تراز کلی مقدماتی :

تراز مالی کلی منهای خالص هزینه بهره ، تراز کلی مقدماتی نامیده میشود . به وسیله این معیار تاثیر هزینه بهره قابل بررسی میشوند .

تراز عملیاتی مقدماتی :

خالص تراز عملیاتی منهای خالص هزینه بهره است .

تراز مالی کلی تعدیل شده :

تراز مالی کلی (یا خالص وام گیری / وام دهی) برای مستثنی کردن برخی یا همه درآمدها کمکهای بلاعوض ، برخی فعالیت های انحصاری و معین نظیر درآمد نفت یا داد و ستدهای بزرگ و نادر که میتوانند موجب انحراف تحلیل های مالی شوند تعدیل میشود .

پس انداز ناخالص :

تراز عملیات ی ناخالص منهای خالص انتقالات سرمایه ای دریافتی شامل خالص کمکهای بلاعوض سرمایه ای و مالیاتهای سرمایه ای پس انداز ناخالص نامیده میشود .

وضعیت ثروت و بدهی :

وضعیت خالص ثروت : ارزش ویژه که برابر کل ذخایر دارائی ها منهای بدهی ها است .

وضعیت خالص ثروت مالی : کل ذخایر دارائی های مالی منهای تعهدات است .

وضعیت بدهی ناخالص : ذخیره کلیه تعهدات به استثنای سهام و سایر حقوق صاحبان سهام و مشتقات مالی است .

بدهی های مشروط :

ذخیره ضمانتنامه های صریح دولتی (بخش عمومی) به علاوه خالص ارزش حال تعهدات طرحهای تامین اجتماعی است .

سایر متغیرهای اقتصاد کلان

بار مالی :

درآمد مالیاتی به علاوه حق بیمه های تامین اجتماعی اجباری (به صورت درصدی از تولید ناخالص داخلی) بار مالی نامیده میشود که قابل استخراج از صورت وضعیت است .

مخارج کل : هزینه به علاوه خالص کسب دارائی های غیرمالی مخارج کل نامیده میشود .

ترکیب مخارج کل : عبارت است از تفکیک مخارج کل از طریق طبقه بندی هزینه ای

ترکیب مخارج کل :

کسب دارائی های مالی منهای واگذاری آن ها ، سرمایه گذاری ناخالص نامیده میشود .

سایر شاخص های قابل تجزیه تحلیل :

بعنوان نمونه شاخص های زیر هم قابل استخراج از صورت وضعیت عملیات دولت است . (پایگاه اینترنتی بانک جهانی)

۱. نسبت درآمد مالیاتی به درآمد کل به ترتیب سازمانها و ایالت ها
۲. نسبت هزینه های تامین اجتماعی به هزینه های کل
۳. نسبت هزینه های سوخت و انرژی به هزینه کل
۴. نسبت هزینه به GDP به تفکیک نوع هزینه ودستگاه
۵. نسبت درآمدها به GDP به تفکیک نوع درآمد ، دستگاه و ایالت

مقایسه بیانیه شماره ۳۴ هیئت تدوین استانداردهای حسابداری دولتی با سیستم GFS

بیانیه شماره ۳۴ یک تحول بزرگ در حسابداری دولتی محسوب میشود تا قبل از این بیانیه گزارش گری مالی دولتی تنها منحصر به ارائه صورت های مالی حسابهای مستقل میشد .

بیانیه جدید بر یک « جنبه دوگانه » تاکید کرده است . به این صورت که هر دستگاه دولتی باید دو مجموعه مجزا از صورت های مالی را تهیه و ارائه کند . یک مجموعه مرتبط با کل واحد دولتی است و مبتنی بر جریان منابع اقتصادی است و با استفاده از مبنای تعهدی کامل تهیه و ارائه میشود و ارائه میشود و مجموعه دیگر در سطح حسابهای مستقل تهیه شده و مبتنی بر جریان منابع اقتصادی است و با استفاده از مبنای تعهدی کامل تهیه و ارائه میشود و مجموعه دیگر در سطح حسابهای مستقل تهیه شده و مبتنی بر جریان منابع مالی و با استفاده از مبنای تعهدی تعدیل شده یا مبنای نقدی است . بیانیه یاد شده ابتدا در سال ۱۹۹۷ به صورت متن پیشنهادی صادر و به نظر خواهی گذاشته شد و پس از بحث و بررسی و پاره ای تعدیلات در سال ۱۹۹۹ با عنوان « صورت های مالی اساسی و گزارش بررسی ها و تحلیل های مدیریت در واحدهای دولتی » تأیید و منتشر شد .

۳۴ - GASB اجزاء صورت های مالی جدید را در قالب سه گزارش زیر معرفی میکند :

- ♣ صورت های مالی اساسی شامل صورت های مالی حساب های مستقل و صورت های مالی جامع دولت
- ♣ بررسی ها و تجزیه تحلیل های مدیریت (MD&A)
- ♣ اطلاعات مکمل (اضافی) مورد نیاز (RSI)

به طور کلی اهم تشابهات ۳۴ - GASB و GFS عبارتند از:

۱. در نظر گرفتن واحدهای دولتی یا کل دولت بعنوان شخصیت حسابداری به جای در نظر گرفتن و جوه مستقل بعنوان شخصیت واحد گزارش گر در تهیه گزارش های مالی دولتی
۲. تاکید بر مبنای تعهدی برای پاسخ گوئی بهتر
۳. هر دو دستورالعمل الگوهای مورد استفاده در حسابداری انتفاعی را برای حسابداری دولتی به کار می برند .
۴. تهیه ترانزنامه برای واحدهای دولتی و کل بخش دولتی در GFS به شکل « صورت خالص دارائی ها » در GASB - ۳۴ توصیه شده است .
۵. « صورت وضعیت عملیات دولت » در GFS هم تراز « صورت فعالیت ها » در GASB - ۳۴ است .
۶. بکارگیری « رویکرد خالص » که باعث ایجاد معیارهای تحلیلی میشود در تهیه صورتهای مالی هر دو دستورالعمل تاکید شده است .
۷. گزارش گری دارائی های سرمایه ای به ویژه دارائی های زیربنائی در هر دو دستورالعمل الزامی شده است .
۸. رویکرد هر دو دستورالعمل در مورد استهلاک دارائی های سرمایه ای به ویژه دارائیهای زیربنائی یکسان است .
۹. فرایند تلفیق در GFS مشابه « فعالیت خدماتی درون واحدی » در GASB - ۳۴ است .
۱۰. GASB و GASB - ۳۴ در مورد گزارش گری بدهی های واحد دولتی رویکرد مشابه دارند .
۱۱. اعمال هر دو سیستم باعث ترکیب شدن اطلاعات فعالیت های انتفاعی و غیرانتفاعی دولت و ارائه آن ها به صورت یک جا میشود .
۱۲. چارچوب نظری مبتنی بر پاسخگوئی اساس هر دو دستورالعمل را تشکیل میدهد .

اگر چه در بیان اهداف GFS به فراهم آوردن مبنائی بهتر برای تصمیم گیری نیز اشاره شده ولی مسئله پاسخگوئی در همه موارد تاثیر عمده داشته است . مشابهت ها و وجوه انطباق باعث میشود کشورهایی که استاندارد GASB – ۳۴ در آن ها اعمال میشود مشکل کم تری در اجرای سیستم GFS داشته باشند . زیرا آشنائی با اهداف و مفاهیم مورد نظر GFS قبلاً به وجود آمده است . از طرف دیگر مغایرت کم تری بین GFS و قوانین مالی حاکم بر بخش دولتی آن کشورها به وجود خواهد آمد .

مروری بر تحقیقات انجام شده

پژوهشی تحت عنوان « ساختار مالی ، حسابدھی و حسابداری در جمهوری اسلامی ایران » در دانشگاه ولنگنگ استرالیا در سال ۱۹۹۶ میلادی انجام شده است . این تحقیق عناصر مدیریت و کنترل های مالی دولتی در ایران را مورد بررسی قرار میدهد . عناصری که مشخص کننده چگونگی و میزان حسابدھی مدیر اجرایی ایرانی است . همچنین به بررسی نقش سیستم حسابداری در این حسابدھی می پردازد .

پژوهش یاد شده نشان میدهد که حسابداری بخش عمومی در ایران در حد کشورهای پیشرفته صنعتی توسعه نیافته است و بر این اساس لزوم تغییر در سیستم حسابداری دولتی ایران را مورد تاکید قرار میدهد .

از دیگر نتایج پژوهش این است که اعمال فرایندها و تکنیک های حسابداری دولتی فعلی ایران در زمینه مدیریت مالی بخش دولتی نمی تواند اهداف متعدد برنامه ملی مربوط به امور ملای بخش عمومی را پوشش دهد .

پژوهش دیگری که در سال ۱۳۷۸ تحت عنوان « بررسی موانع موثر در تهیه و ارائه به موقع گزارش تفریغ بودجه کل کشور » انجام گرفته نتایج بشرح ذیل میباشد :

- ♣ بی توجهی مدیران و مسئولین دستگاههای اجرایی به امر مهم کنترل بودجه ای
- ♣ کمبود نیروی متخصص حسابداری در دستگاههای دولتی

♣ وجود قوانین مالی دولتی متعدد در مورد مصرف اعتبار

پیشنهادهای وی استفاده از نیروی متخصص مالی، توجه بیشتر به موضوع بودجه در دستگاهها، اصلاح قوانین و هماهنگ کردن مقررات مالی دولت، اصلاح سیستم حسابداری دولتی و نگهداری حساب اموال دولتی براساس استانداردهای بین المللی است.

فرضیه پژوهش

استقرار سیستم GFS یک اصلاح و تغییر اساسی در نظام مالی دولتی ایران محسوب میشود. اصلاحات و تغییرات در هر زمینه ای نخست نیاز به وجود انگیزه کافی و اعتقاد به انجام تغییرات دارد. پس از آن افرادی که مجری این اصلاحات هستند تاثیر اساسی در چگونگی انجام و به نتیجه رسیدن آن دارند.

در حسابداری دولتی، اصل تقدم قوانین و مقررات باعث شده است هر استاندارد یا سیستم جدید تنها در صورت هم خوانی با مقررات دولتی قابلیت اجرا بیاید. با توجه به مطالب پیش گفته و براساس سئوالات پژوهش فرضیه های زیر در مورد موانع استقرار سیستم GFS در ایران تدوین شده است.

۱. کمبود نیروی انسانی متخصص و کار آزموده در زمینه حسابداری دولتی مانع عمده ای در اجرای سیستم GFS است.
۲. استفاده محدود از گزارش های مالی دولتی در تصمیم گیری مدیران و سایر تصمیمات کلان اقتصادی انگیزه عمومی برای استقرار سیستم های جدید از جمله GFS را کاهش میدهد.
۳. سیستم GFS بدلیل مغایرت با قوانین مالی دولتی در برخی موارد نیازمند اصلاح و تطبیق است.

روش پژوهش

این پژوهش از نوع کاربردی است و روش انجام آن شیوه میدانی است. اجرای پژوهش بصورت قیاسی - استقرائی صورت پذیرفته است. پیشینه و چارچوب نظری

آن از طریق مطالعات کتابخانه ای ، اینترنت ، مقالات و دستورالعمل ها در راستای قیاسی بوده و جمع آوری اطلاعات برای اثبات یا رد فرضیه ها به صورت استقرائی است .

ابزار جمع آوری اطلاعات ، پرسش نامه بسته است که در آن پاسخ ها بصورت درجه بندی پنج گزینه ای ، طیف لیکرت مشخص شده است . برای کم کردن گزینه ها ، ارزش های عددی از ۱ (بسیار کم) تا ۵ (بسیار زیاد) در نظر گرفته شده اتس . قلمرو زمانی پژوهشی مربوط به سالهای ۱۳۸۱ (شروع تغییر در نظام بودجه ریزی کشور) تا ۱۳۸۳ است و قلمرو مکانی آن به دستگاههای اجرائی مستقر در حوزه جغرافیائی استان محدود میشود .

جامعه آماری

جامعه آماری تحقیق با توجه به موضوع و اهداف پژوهش شامل افرادی است که حرفه آنها حسابداری دولتی و بودجه نویسی است و در یکی از دستگاههای دولتی یا نهادهای مشمول قانون بودجه فعالیت یا به حسابرسی از این واحدها اشتغال دارند . و به طور کامل در جریان تغییرات اخیر حسابداری دولتی کشور هستند .

در نتیجه این جامعه شامل ذیحسابان ، معاونین مالی ، حسابداران دولتی ، حسابرسان وزارت اموراتصادی و دارائی و حسابرسان دیوان محاسبات کشور خواهد بود .

بدیهی است در صورتی که جمعیت نمونه از میان جامعه آماری یاد شده انتخاب شود حجم بسیار بالائی را شامل میشود که با عنایت به محدودیت های زمانی ، مکانی و منابع این پژوهش انجام آن میسر نخواهد بود . یکی از راههای منطقی حل این معضل محدودتر کردن جامعه آماری به یک جمعیت و محدوده کوچک تر است ، از این رو پژوهش گران جامعه آماری خود را در محدوده استان تعیین کردند .

با توجه به موارد یاد شده تعداد افراد جامعه آماری ۴۰۰ نفر و حجم نمونه بالغ بر ۸۰ نفر و از شیوه زیر تعیین شد :

$$N = \frac{Nt^2 s^2}{\dots}$$

$$Nd^2 = t^2 s^2$$

که در آن N = حجم کل جامع

S^2 = میزان پراگندگی متغیرهای مورد نیاز یا واریانس

t = مقدار آماده t در سطح اطمینان ۹۵٪

d = تقریب برآوردن یا میزان دقت نتایج

برای بدست آوردن واریانس یک نمونه آزمایشی از جامعه براساس سمت افراد انتخاب و پاسخ نامه های مربوطه در حضور پژوهش گران تکمیل شد. با قرار دادن در فرمول واریانس (فرمول زیر) محاسبه شده است :

$$S^2 = \frac{\sum E x^2 - (\sum E x)^2}{N - 1}$$

با قراردادن داده های لازم در فرمول نمونه گیری تعداد نمونه آماری نمونه ۸۰ پاسخگو به ترتیب زیر محاسبه شد :

$$N = \frac{400 \times (1.96)^2 \times 8.83}{400 \times (0.5850)^2 + (1.96)^2 \times 8.83}$$

جمع آوری اطلاعات

ابراز جمع آوری اطلاعات در این پژوهش پرسش نامه است. این امر از طریق تنظیم پرسشنامه بسته انجام شده است. در این روش پاسخ ها بصورت درجه بندی پنج گزینه ای مشخص شده که افراد پاسخ مناسب را با علامت گذاری انتخاب میکنند. پرسش نامه حاوی ۲۰ سؤال است برای هر سؤال تعداد ۵ گزینه برحسب شدت تاثیر یعنی براساس مقیاس فاصله ای یا نسبی به عنوان پاسخ در نظر گرفته شده است.

ابراز اندازه گیری اطلاعات

در این پژوهش برای اندازه گیری اطلاعات از طیف لیکرت استفاده شده است .
 میزان خطا $a = 0/05$ تعیین شده که برای مسائل اقتصادی و اجتماعی پذیرفته شده
 است . میزان قضاوت یا سطح اطمینان ۹۵٪ و ملاک آزمون کننده در این پژوهش آمار
 X^2 (کای مربع) است .

نکته ۱ = نحوه توزیع پرسش نامه ها

تعداد برگشت شده	تعداد توزیع شده	سمت شغلی
۳۰	۴۰	حسابدار
۱۰	۲۰	حسابرس
۶	۱۰	بودجه ریز
۱۳	۱۵	معاون ذیحساب
۲۱	۳۰	ذیحساب و معاون مالی
۸۰	۱۱۵	جمع

تجزیه و تحلیل نتایج

تجزیه و تحلیل اطلاعات ، فرضیه های پژوهش را تأیید کرده است . بنابراین میتوان
 نتیجه گرفت سه عامل کمبود نیروی کار آزموده و متخصص ، فقدان انگیزه عمومی
 کارکنان و مغایرت با سایر مقررات مالی و دولتی مانع استقرار سیستم GFS در
 ایران است .

آزمون فریدمن : با استفاده از این آزمون فرضیه های تحقیق بررسی و رتبه بندی
 شدند .

نگاره ۲ = مقایسه میانگین رتبه ها و تعیین ارجحیت فرضیه ها

میانگین رتبه ها	فرضیه ها
۱/۸۴	فرضیه اول
۱/۸۹	فرضیه دوم
۲/۲۸	فرضیه سوم

نگاره ۳ = آماره های آزمون فریدن من

مقادیر	آماره
۸۰	N
۲۲/۵۸۵	Chi - Square
۲	Df
۰.۰۰۰	Asymp . Sig

با توجه به اینکه مقدار عددی ملاک آزمون کننده (۲۲/۵۸۵) از مقدار بحرانی نگاره در سطح اطمینان ۹۵٪ (۵/۹۹) بزرگ تر است . تفاوت مشاهده شده بین میانگین رتبه ها از لحاظ آماری معنی دار است .
یعنی از نظر پاسخ گوینان بین فرضیه ها برتری و اولویت قابل توجهی وجود دارد . آن ها به ترتیب فرضیه سوم ، دوم و اول را در اولویت می دانند .

رتبه بندی پرسش های مربوط به هر فرضیه :

نگاره شماره (۴) نتایج حاصل از آزمون فریدمن در مورد پرسش های فرضیه اول را نشان میدهد .

نگاره ۴ = رتبه بندی سؤالات فرضیه اول

سؤالات	میانگین رتبه ها
۱	۴/۱۰
۲	۳/۸۹
۳	۵/۱۴
۴	۳/۶۹
۵	۴/۷۵
۶	۳/۲۹
۷	۴/۷۱
۸	۶/۴۳

چنان که مشاهده میشود بالاترین رتبه مربوط به سؤال ۸ و کمترین رتبه مربوط به سؤال ۶ است .

نگاره ۵ = رتبه بندی سؤالات فرضیه دوم

سؤالات	میانگین رتبه ها
۹	۴/۲۷
۱۰	۴/۳۸
۱۱	۳/۱۵
۱۲	۳/۶۴
۱۳	۳/۱۶
۱۴	۲/۴

نگاره ۶ = رتبه بندی سؤالات فرضیه سوم

سؤالات	میانگین رتبه ها
۱۵	۲/۷۴
۱۶	۲/۹۴
۱۷	۳/۶۹
۱۸	۴/۵۱
۱۹	۲/۸۶
۲۰	۴/۲۹

از رتبه بندی سؤالات مربوط به هر فرضیه در هنگام نتیجه گیری و ارائه پیشنهاد در مورد مفاد هر سؤال استفاده میشود .

رتبه بندی سؤالات پرسشنامه

نتایج آزمون در سطح سؤالات پرسشنامه بشرح نگاره شماره (۷) میباشد .

نگاره ۷ = رتبه بندی سؤالات پرسشنامه

سؤالات	میانگین رتبه ها
.۱	۹/۱۳
.۲	۸/۷۲

۱۱/۵۰	.۳
۸/۲۶	.۴
۱۰/۷۴	.۵
۷/۴۵	.۶
۱۰/۶۰	.۷
۱۴/۷۳	.۸
۱۲/۶۸	.۹
۱۳/۰۴	.۱۰
۸/۸۷	.۱۱
۱۰/۲۱	.۱۲
۸/۶۳	.۱۳
۶/۲۶	.۱۴
۹/۱۸	.۱۵
۹/۴۸	.۱۶
۱۲/۱۸	.۱۷
۱۴/۸۹	.۱۸
۹/۳۲	.۱۹
۱۴/۱۴	.۲۰

نگاره ۸ = آماره های آزمون فریدمن

آماره	مقادیر
N	۸۰
Chi - Square	۳۱۰/۵۴۶
df	۱۹
Asymp . Sig	۰/۰۰۰

چنان که نتایج آزمون فریدن نشان میدهد سؤال هائی وجود دارد که توجه بیشتری به آن ها شده است . به عبارت دیگر تعدادی از سؤال ها بر سئوالات دیگر برتری دارند . پاسخ دهندگان بالاترین اولویت را به سؤال ۱۸ با میانگین رتبه ۱۴/۸۹ و کم ترین اولویت را به سؤال ۱۴ با میانگین رتبه ۶/۲۶ داده اند .

نتیجه گیری و پیشنهاد

کارآزمودگی و تخصص کارکنان مالی در سه زمینه تحصیلات عالیه ، آموزش های ضمن خدمت و تجربه علمی ، بررسی شده است . آزمون فریدمن نشان میدهد تاثیر آموزش های ضمن خدمت از دید پاسخگویان در درجه اول اهمیت قرار دارد . پس از آن تجربه عملی و سپس داشتن تحصیلات عالیه در درجات بعدی قرار می گیرند .

نتایج حاصل از سئوالات یک نشان میدهد ، اجرای سیستم جدید برای پرسنل فعلی از لحاظ فنی مشکل است . پاسخ های مربوط به سؤال دوم نشان میدهد ، بکارگیری نیروی متخصص در رفع این معضل موثر است .

همچنین بررسی ها نشان میدهد برای نگهداری حساب اموال و اعمال مبنای تعهدی نیاز به کارکنان متخصص تشدید خواهد شد .

چنان که بررسی پاسخ های پرسش هشتم نشان میدهد ، فقدان تخصصی باعث توجیه نشدن کارکنان در مورد اهداف نهائی سیستم میشود . ابهام در اهداف نیز مساعی کارکنان در استقرار سیستم را تحت تاثیر قرار میدهد .

نتایج مربوط به آزمون فرضیه دوم نشان میدهد عدم اعتقاد مدیران دولتی به استفاده از اطلاعات حسابداری در تصمیم گیری ها انگیزه کارکنان در برای ایجاد تغییر و بهینه سازی کیفیت اطلاعات را تحت تاثیر قرار میدهد .

بی توجهی به گزارش عملکرد بودجه و عدم پیگیری نتایج حاصل از اجرای بودجه نیز انگیزه کارکنان مالی را تحت الشعاع قرار میدهد .

همچنین عدم استفاده از صورت های مالی که توسط ذیحسابی ها تهیه میشود برای مقایسه عملکرد دستگاه اجرائی ، از لحاظ انگیزش تاثیر منفی دارد و عدم استفاده از

گزارش های مالی در برای پاسخگوئی و حسابدھی نیز باعث کاهش انگیزه کارکنان مالی در برای استقرار سیستم جدید میشود .

به علاوه ، کارکنان مالی سازمان های دولتی نسبت به توجه یابی توجهی مردم نسبت به گزارش های تهیه شده توسط آنها بی تفاوت نیستند .

آزمون فریدمن نشان میدهد ترتیب اولویت متغیرهای موثر بر انگیزه بدین شرح است :

- ❖ عدم توجه به گزارش عملکرد بودجه
- ❖ عدم اعتقاد مدیران به استفاده از اطلاعات در تصمیم گیری ها
- ❖ عدم استفاده از صورت های مالی دولتی برای پاسخگوئی
- ❖ عدم توجه عموم مردم و فقدان حساسیت افکار عمومی در این زمینه ها
- ❖ عدم استفاده از صورت های مالی برای مقایسه عملکرد دستگاهها

نتایج حاصل از آزمون فرضیه سوم بدین شرح است :

به نظر پاسخ دهندگان بین دستورالعمل جدید و قانون محاسبات عمومی کشور که مهمترین قانون ناظر بر امور مالی دولتی است در هنگام اجراء مغایرت وجود دارد . نتایج به دست آمده حاکی از عدم هماهنگی قانون بودجه سالانه کل کشور و دستورالعمل جدید است .

همچنین پاسخ دهندگان نگهداری حساب دارائی های ثابت دولتی و افشاء بدهی های دستگاههای اجرائی را با مفاد قوانین و آئین نامه های ناظر بر کارشان مغیر میدانند . پاسخگویان به این امر اذعان دارند که در صورت مغایر دستورالعمل با سایر قوانین به رغم این که دستورالعمل به تصویب مراجع ذیصلاح (البته در سطحی پائین تر) رسیده است ، آن ها سایر قوانین را بر دستورالعمل جدید مرجح میدانند .

پاسخ دهندگان تعهدی کردن مبنای حسابداری دولتی را نیز مغایر با قوانین مالی دولتی ناظر بر دستگاههای متبوعه خود بر شمرده اند و اعمال این مبنا را بدون اصلاح قوانین یاد شده ، ممکن نمیدانند .

تجزیه و تحلیل ها نشان میدهد ترتیب اولویت تاثیر مغایرت مقررات مالی دولتی با

سیستم GSF بشرح زیر است :

- ۱- افشاء بدهی های معوقه دستگاه دولتی
- ۲- تعهدی کردن مبنای حسابداری دولتی
- ۳- نگهداری حساب اموال به صورت ریالی و محاسبه استهلاک
- ۴- ناهماهنگی با قانون بودجه سالانه

آزمون فریدمن در سطح سئوالات مشخص میکند بین بیست سئوال پرسشنامه پرسش ۸ ، ۱۸ و ۲۰ نسبت به سایر سئوالات برتری قابل توجه داشته اند به عبارت دیگر ، ابهام در اهداف ، مبنای تعهدی و افشای بدهی های معوقه دستگاه دولتی موانع موثرتری نسبت به سایر عوامل بوده اند .

همچنین سئوال ۶ و ۱۴ نسبت به سایر سئوالات ارجحیت کم تری داشته است . یعنی تعداد استفاده کنندگان از صورت های مالی دولتی و کمبود نیروی متخصص برای ارزش گذاری اموال ، نسبت به سایر عوامل موانع کم تاثیرتری محسوب می شوند .

پیشنهاد های کاربردی

براساس بررسی های بعمل آمده در این پژوهش و نتایج به دست آمده پیشنهادهای زیر در برای رفع موانع استقرار سیستم GSF در دستگاههای دولتی ایران ارائه میشود .

پیشنهاد میشود تمهیداتی اتخاذ شود تا نیروی تحصیل کرده و کارآموده در زمینه مالی جذب دستگاههای دولتی شود .

پیشنهاد میشود :

➤ مفاد درس حسابداری دولتی به گونه ای تدوین شود که کاربرد عملی داشته باشد .

- با توجه به تغییرات اخیر حسابداری دولتی متون آموزشی به روز شود .
- در تدوین متون آموزشی هماهنگی و همکاری بین مراجع دولتی و اساتید دانشگاه ایجاد شود .
- در آزمون ها یورودی تحصیلات تکمیلی اهمیت بیشتری به حسابداری دولتی و بودجه داده شود .
- تخصصی شدن رشته کارشناسی حسابداری دولتی ، به صورتی که وزارت امور اقتصادی و دارائی در مورد آن عمل کرده است ، نیز میتواند باعث ارتقاء سطح کیفی آموزش شود .

بعنوان یک برنامه کوتاه مدت برای ارتقاء مهارتهای حرفه ای کارکنان ذیحسابها چنان که نتایج تحقیق نشان میدهد موثرترین شیوه برقراری آموزش های ضمن خدمت کارکنان است .

در ایران مراجع حرفه ای که به سبک GASB به تدوین استانداردهای حسابداری دولتی پردازند وجود ندارد و مراجع دولتی مانند وزارت امور اقتصادی و دارائی و دیوان محاسبات کشور از طریق قوانین و آئین نامه های دولتی معیار لازم برای تهیه و حسابرسی صورت های مالی دولتی را فراهم میکنند .

پیشنهاد میشود یک مرجع حرفه ای متشکل از اساتید دانشگاه ، ذیحسابان وزارت امور اقتصادی و دارائی ، حسابرسان دیوان محاسبات و سایر افرادی که به نحوی با حسابداری دولتی در ارتباط هستند ، تشکیل شود و به تدوین استانداردهای حسابداری دولتی پردازد .

به علاوه ، در تعیین استانداردها و مقررات مالی نظر خواهی عمومی از کارشناسان (به روش GASB) انجام شود . این امر باعث خواهد شد ، استاندارد دی به تصویب برسد که در حیطه عمل اقبال عمومی و قابلیت اجرا داشته باشد .

پیشنهاد میشود کلیه مقررات و قوانین مالی دولتی که عمدتاً با یکدیگر در تضاد هستند ، مورد مطالعه و بازنگری قرار گیرند و قانونی جامع و همه شمول در این زمینه تدوین شود.

پیشنهاد میشود با توجه به تجربیات دیگر کشورها و نظرات کارشناسان مبنای حسابداری دولتی از نقدی تعدیل شده به سوی مبنای تعهدی تر تغییر کند.

چکیده:

در چند دهه گذشته رشد فزاینده هزینه های دولتی، بروز کسری بودجه در پاره ای از کشورهای در حال توسعه و نیز بی ثباتی قیمتها در پی داشته است. هر چند همواره نمیتوان میان کسری بودجه و تزوم یک پیوند قطعی در نظر گرفت، اما تصدی گری گسترده دولت در اقتصاد ایران و بروز کسری بودجه دائم از یک سو و جهش متغیرهای پولی در سایه مستقل نبودن بانک مرکزی از سوی دیگر، امکان بررسی آثار متقابل طیف گسترده ای از متغیرهای مالی، پولی و ارزی زیر کنترل دولت و روند قیمتها را فراهم آورده است. مقاله کنونی با بهره گیری از رویکرد (Vector Autoregressive) VAR رابطه میان پاره ای از متغیرهای کلان اقتصادی نظیر کسری بودجه دولت با تورم در ایران را بررسی میکند. این بررسی نشان میدهد که در چهار دهه گذشته متغیرهای مالی، پولی و ارزی زیر کنترل دولت نقش موثری بر فشارهای تورمی در ایران بازی کرده است.

۱- پیشگفتار:

پیشینه تحولات نظریه های دخالت دولت در اقتصادی از آغاز تا دوران کنونی و نظریه های تازه اقتصادی بر انکارناپذیر بودن نقش دولت در اقتصاد تاکید دارند . پیروان دخالت دولت در اقتصاد همواره اهداف گوناگونی را در نظر داشته اند که در بین آنها موضوع ثبات اقتصادی اهمیت ویژه دارد . با این همه در چند دهه گذشته دخالت دولتها در اقتصاد گاهی سبب رشد فزاینده هزینه های دولت و بروز کسری بودجه در بیشتر کشورهای در حال توسعه شده که خود میتواند یکی از عوامل بی ثباتی قیمتها و تورم باشد .

کسری بودجه دولت در اقتصاد ایران پیشینه ای دراز دارد و از سال ۱۳۴۲ تا کنون دولت همواره با کسری بودجه روبه رو بوده است . در سالهای پس از پیروزی انقلاب اسلامی ، همواره بر حجم وظائف دولت افزوده شده است . بروز جنگ تحمیلی ، محاصره اقتصادی ، افزایش هزینه های نظامی و پس از آن هزینه های بازسازی ، بار سنگین یارانه ها و غیره دولت را با یک سری هزینه های فزاینده و ناگزیر روبه رو کرده است ، به گونه ای درآمدهای دولت در بیشتر موارد جوابگوی آن نیست . در قانون اساسی کشور وظیفه هدایت کلی جامعه به دولت سپرده شده و چگونگی دخالت دولت در اقتصاد انعطاف پذیر در نظر گرفته شده اما بر پایه همین قانون دخالت و عملکرد دولت در اقتصاد نباید مایه زیان جامعه باشد . در همان حال در دو دهه گذشته در کنار گسترش کسری بودجه دولت ، تورم نیز بعنوان یکی از مشکلات اقتصادی جدی جامعه ایران مطرح بوده است .

هدف مقاله کنونی ، پاسخ به این پرسش که در چهار دهه گذشته بروز تورم تا چه اندازه ناشی از روند متغیرهای مالی و پولی زیر کنترل دولت بوده است . مطالب این مقاله به صورت زیر بخش بندی شده اندی . پس از پیشگفتار در بخش دوم ، مبانی تئوریکی و چند تجربه عملی پیرامون رابطه کسری بودجه با تورم به صورت کوتاه مرور شده است . در بخش سوم ، تحلیلی کوتاه از عملکرد مالی و پولی دولت و فرایند تورمی کشور بعمل آمده و سپس متدلوژی این بررسی شامل الگو ، داده و روش برآورد روشن شده است . در بخش پنجم ، تحلیل سری های زمانی ، برآورد الگو

و تجزیه و تحلیل آن نشان داده شده و در پایان در بخش ششم به جمع بندی و بهره سخن می رسیم .

۲- کسری بودجه و فرایند تورمی : مبانی تئوریک و چند تجربه عملی

۲-۱- مبانی تئوریک

به طور کلی کسری بودجه به تنهایی سبب فشارهای تورمی نمی شود ، اما با اثر گذاری بر حجم پول و انتظارات عمومی ، افزایش قیمتتها را ایجاد می کند .

تورم \rightarrow نوسان انتظارات ، نوسان حجم پول \rightarrow نوسان کسری بودجه

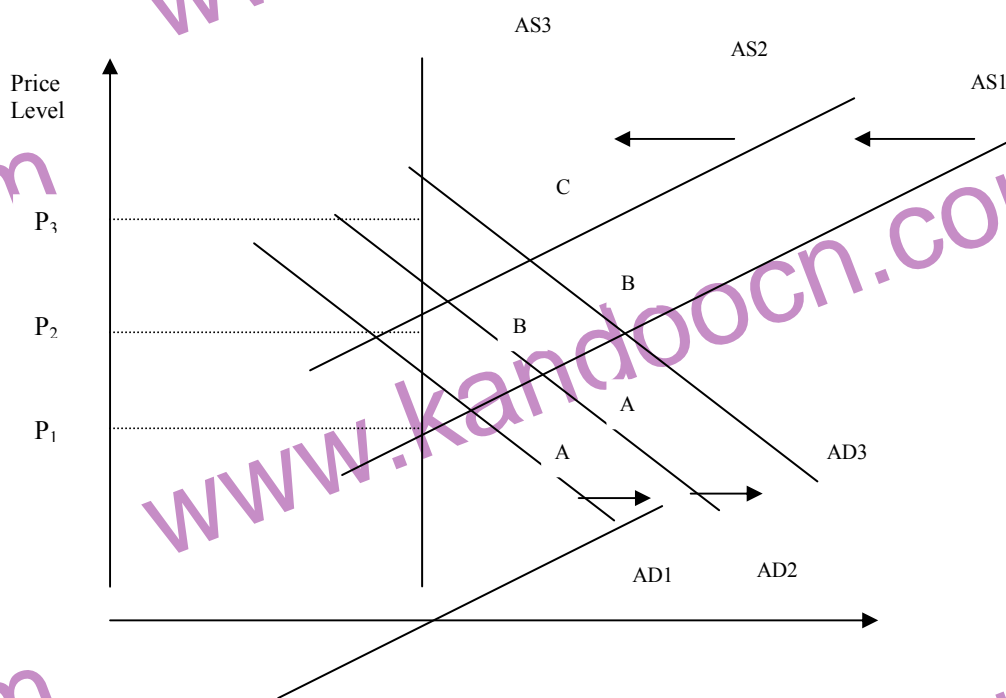
پیوند میان عرضه پول و تورم بر پایه نظریات بسیار مشهور میلیتون فریدمن مبنی بر اینکه « تورم همیشه و همه جا یک پدیده پولی است » استوار است براساس این دیدگاه رشد کنونی و آینده قیمتتها بر اثر افزایش در عرضه پول خواهد بود . این همان هسته مرکزی دیدگاه پولگرایان سنتی در اقتصاد کلان است .

در این جا میتوان با بررسی عرضه کل و تقاضای کل ، دیدگاه پولگرایان را با کاربرد نمودار زیر تجزیه و تحلیل کرد . فرض کنید عرضه پول همواره در حال افزایش باشد . نخست اقتصاد در حالت تعادل و اشتغال کامل و تولید نیز در سطح طبیعی خود قرار دارد (نقطه A) . اگر سیاست پولی با کسری بودجه سازگار باشد ، عرضه پول به مدت زیاد افزایش می یابد و تقاضای کل به سمت راست انتقال خواهد یافت

($AD_1 = AD_2$) و سبب افزایش تولید و سبب رسیدن آن تا بیش از سطح طبیعی آن میشود (نقطه A) هر چند رشد تقاضای کار پس از این ، دستمزدها را افزایش میدهد که بر اثر آن منحنی عرضه به سمت چپ منتقل شده و موقعیت AS_2 می شود ($AS_1 = AS_2$) در نقطه B به سطح تولید طبیعی آغازین بازگشته ، هر چند قیمتتها افزایش یافته است (P_2 به جای P_1)

اگر عرضه پول به رشد خود در دوره آینده ادامه دهد. تقاضای کل دوباره به سمت راست انتقال خواهد یافت ($AD_2 = AD_3$). آنگاه منحنی عرضه به سمت چپ منتقل و در وضع AS_3 قرار میگیرد. در همان زمان اقتصاد از نقطه B به نقطه B' و سپس به نقطه C رفته است. تولید بصورت موقتی به بالاتر از سطح طبیعی افزایش یافته، اما سرانجام کاهش یافته و به اندازه طبیعی آغازین خود باز میگردد. این در حالی است که سطح قیمتها به سطح تازه و بیشتر از پیش رسیده ($P_2 = P_3$) در واقع این روند اثر افزایش حجم پول بر افزایش قیمتها در اقتصاد را نشان میدهد.

نمودار (۱): تحلیل عرضه کل و تقاضای کل



در قانون اساسی کشور وظیفه هدایت کلی جامعه به دولت سپرده شده و چگونگی دخالت دولت در اقتصاد انعطاف پذیر در نظر گرفته شده اما بر پایه همین قانون دخالت و عملکرد دولت در اقتصاد نباید مایه زیان جامعه باشد. در همان حال در

دو دهه گذشته در کنار گسترش کسری بودجه ، تورم نیز بعنوان یکی از مشکلات اقتصادی جدی جامعه ایران مطرح بوده است .

اکنون این پرسش پیش می آید که کسری بودجه چگونه سبب افزایش حجم پول میشود ؟ اگر دولت بیش از دریافت های خود خرج کند ، با کسری بودجه روبه رو شده و باید از هر راه ممکن آن را جبران کند . قید بودجه دولت را در نظر می گیریم :

$$DEF = D^g - D^g_{-1} = P \cdot (G = I^g - T) + \quad (1)$$

$i \cdot D^g_{-1}$
آنچنان که :

$$D^g - D^g_{-1}$$

نوسان در بدهی دولت بین دوره جاری و دوره پیش

$P =$ سطح قیمت ها

$G+I_g =$ هزینه های دولت

$T =$ مالیاتها

$i+D^g_{-1} =$ پرداخت بهره به بدهی های پیشین

بدهی دولت همه در شکل اوراق مشارکت یا اعتبارات ، بطور عمومی (داخلی و خارجی) میتواند از سوی بانک مرکزی پذیرفته شود . در این جا فرض میشود که میزان اعتبارات بانک مرکزی به سیستم بانکی در گذر زمان تغییر نمی کند . آنگاه تغییر در پایه پولی ($Mh - Mh_{-1}$) برابر با تغییر در میزان بدهی دولت که توسط بانک مرکزی پوشش داده شده ($D^g_c - D^g_{c-1}$) همراه با نوسان در میزان ذخائر ارزی ($B^*_c - B^*_{c-1}$) است . آنچنان که E نشان دهنده نرخ ارز اسمی است و آنگاه خواهیم داشت :

$$D^g - D^g_{-1} = (Mh - Mh_{-1}) + (D^g_p - D^g_{p-1}) - E \cdot (B^*_c - B^*_{c-1}) \quad (2)$$

1)

معادله (۲) بیانگر این است که سه روش برای جبران کسری بودجه وجود دارد :

- ❖ از راه پولی کردن کسری بودجه (افزایش پایه پولی همان چاپ پول تازه)
- ❖ از راه افزایش در حجم بدهی عمومی دولت (داخلی و خارجی)
- ❖ از راه کاهش ذخیره ارزی در بانک مرکزی

از دیدگاه آکس و تاکو^۴ (۱۹۹۷) برپایه این موارد پنج شیوه برای تأمین

کسری بودجه وجود دارد :

۱. وام گیری از بانک مرکزی (پولی کردن کسری بودجه)
۲. وام گیری از دیگر سیستم های بانکی
۳. وام گیری از داخل (بخش غیربانکی)
۴. انباشت بدهی های پس افتاده

آثار این روش بر دیگر متغیرهای کلان اقتصادی ، گسترده و گوناگون خواهند بود . هرچند وام گیری از بانک مرکزی یکی از آسانترین راههای تأمین کسری بودجه و در همان حال تورم زاترین آنها است .

۲-۲-۲-۲ تجربیات عمومی

کسری بودجه دائم و گسترده از ویژگی های ساختار اقتصادی بیشتر کشورهای در حال توسعه است . در سه دهه گذشته موضوع پیوند کسری بودجه با تورم در بیشتر در بیشتر این کشورها از زوایای گوناگون از سوی پژوهشگران اقتصادی بررسی شده است .

المیتری^۵ (۱۹۹۵) در چارچوب الگوی VAR^۶ و با کاربرد داده های فصلی ، عوامل موثر بر تورم در کشور کویت را شناسائی کرده و نشان داده است که عرضه پول ، شاخص قیمت های وارداتی و هزینه های واقعی دولت از مهمترین عوامل رشد تورم در این کشور بوده اند .

پیونتكوسكى و ديگران (۲۰۰۱) ، موضوع پيوند كسرى بودجه و تورم در كشور اكر اين را بررسى کرده اند اين بررسى با کاربرد الگوى VAR انجام شده و نشان داده است كه كسرى بودجه دولت در فشارهاى تورمى اين كشور موثر بوده است . هكتور ^۸ (۲۰۰۲) با کاربرد الگوى VAR عوامل اثر گذار بر تورم در كشور گواتمالا را شناسائى کرده است . قيمتهاى نفت ، شاخص قيمت مصرف كننده ، حجم نقدينگى و نرخ ارز توليد مى متغيرهائى هستند كه در اين بررسى به صورت سريهاى زمانى ماهانه الگوسازى شده اند . در اين بررسى الگوى VAR را براى پيش بينى تورم در اين كشور مناسب تشخيص داده اند .

موضوع پيوند كسرى بودجه دولت و تورم از نظر پيشينه تجربى بسيار گسترده است . از ديگر پژوهش هاى انجام گرفته ميتوان به مطالعات آق اولى و خان ^۹ (۱۹۷۷) ، همبورگر ^{۱۰} (۱۹۸۲) ، بارن هارت ^{۱۱} (۱۹۸۸) ، هان ^{۱۲} (۱۹۹۰) ، چادرى و پاراى ^{۱۳} (۱۹۹۱) ، چادرى و احمد ^{۱۴} (۱۹۹۵) و اوزمار ^{۱۵} (۱۹۹۶) اشاره کرده است .

۳- تحليلى بر وضع مالى دولت و متغيرهاى پولى

اقتصاد ايران از ۱۳۴۲ تاکنون همواره با كسرى بودجه روبه رو بوده است . گستردهگى هزينه هاى دولتى و ساختار نامناسب درآمدها و ناچيز بودن آنها از بيشتريين دلايل كسرى بودجه بوده است (علوى راد ۱۳۸۰) كسرى بودجه دولت از ۸/۸ ميليارد ريال در ۱۳۴۲ به ۵۰۸/۵ ميليارد ريال در ۱۳۷۵ رسيده است . اين عدد در سال پايانى جنگ تحميلي به ۲۱۱۱/۷ افزايش يافته است . پس از سال ۱۳۶۷ كسرى بودجه دولت به گونه چشمگيرى کاهش يافته است . اين امر مربوط به تحولات سياستهاى نرخ ارز در قالب سياستهاى تعديل اقتصادى است . پس از ۱۳۶۷ دولت مبادرت به فروش ارز كرد و از اين راه حجم درآمدهاى خود را افزايش داد و از رو حجم كسرى بودجه تا اندازه هاى کاهش يافت . هرچند با ضربه کاهش شديد قيمتهاى نفت در سال ۱۳۷۷ كسرى بودجه دولت بار ديگر به گونه چشمگيرى افزايش يافت .

بر سر هم چگونگی تامین کسری بودجه از نظر ارتباط کسری بودجه با دیگر متغیرهای کلان اقتصادی و روند قیمت‌ها نقش اساسی بازی میکند. در سالهای پس از انقلاب اسلامی، کسری بودجه بیشتر از راه وام‌گیری از سیستم بانکی تامین شده است. این شیوه تامین کسری بودجه با توجه به مستقل نبودن بانک مرکزی، بدهی دولت به سیستم بانکی را افزایش داده و اسباب گسترش پایه پولی را فراهم آورده است. بدهی خالص دولت به بانک مرکزی از ۱۷/۲ میلیارد ریال در ۱۳۴۲ به ۱۳۵/۸ میلیارد در ۱۳۵۶ میرسد. این عدد در ۱۳۶۷ به ۹۷۹/۱ رسید و در ۱۳۷۸ به ۵۳۹۸۰/۱ میلیارد ریال افزایش یافت یعنی بدهی خالص دولت به بانک مرکزی در میان سالهای ۱۳۵۶ تا ۱۳۷۸ نزدیک به ۳۹۷ برابر شده است. از سوی دیگر پایه پولی کشور از ۳۶/۸ میلیارد ریال در ۱۳۴۲ به ۷۳۸/۶ میلیارد ریال در ۱۳۵۶ میرسد. این مبلغ در ۱۳۶۷، ۹۵۱۹/۵ میلیارد ریال بود و سپس با افزایش زیادی به ۷۱۸۲۲۲/۶ میلیارد ریال در ۱۳۷۸ رسیده است. به بیان دیگر در میان اجرای دو برنامه اول و دوم توسعه پایه پولی کشور نزدیک به ۷/۵ برابر شده است. در سه دهه گذشته همواره وجود نرخ‌های تورمی دو رقمی یکی از مشکلات اساسی اقتصاد ایران بوده است. به نظر می‌رسد با توجه به ساختار اقتصاد ایران و تصدی‌گری گسترده دولت در اقتصاد و بروز دائمی کسری بودجه از یک سو و جهش فزاینده متغیرهای پولی در سایه مستقل نبودن بانک مرکزی کشور امکان بررسی آثار متقابل طیف وسیعی از متغیرهای مالی و پولی زیرکنترل دولت و روند قیمت‌ها فراهم شده است.

۴- متدلوژی

برای تجزیه و تحلیل رابطه کسری بودجه، عوامل مرتبط با آن و فرایند تورمی در کشور، تلاش شده بر پایه پیشینه این پژوهش و ماهیت عملکرد متغیرهای مالی و پولی زیر کنترل دولت در چند دهه گذشته، مهمترین متغیرها در نظر گرفته شود. این متغیرها شامل کسری بودجه، شاخص قیمت مصرف‌کننده، پایه پولی، نرخ ارز رسمی و بدهی خالص دولت به بانک مرکزی است.

در این بررسی الگوی VAR (نامحدود) جهت بررسی روابط یمان متغیرهای مورد نظر بکار رفته است. همچنین تلاش شده با تجزیه و تحلیل واریانس سهم بی ثبات کننده هریک از عوامل موثر بر تورم در کشور شناسائی شود. به گونه ای کلی فرم عمومی الگوی VAR به شکل زیر است:

$$P_t = a_t + E A_i P_{t-i} + B X_t + E_t$$

P_t بردار متغیرهای تبدیل یافته، P_{t-i} بردارهای متغیرهای با وقفه، X_t متغیرهای توضیحی و ماتریس های B و A_i میباشند. سری های زمانی نیز به صورت سالانه و دوره زمانی از ۱۳۴۲ تا ۱۳۸۰ است. در جدول (۱) اطلاعات سودمند و کوتاهی از وضع داده ها دیده میشود.

۵- برآورد الگو و تفسیر نتایج

در روشهای سنتی اقتصاد سنجی، فرض بر این است که متغیرها ایستا هستند. در حالی که براسا ماهیت سریهای زمانی، بیشتر این سریها نا ایستا هستند. برای کاربرد الگوی VAR نخست باید فرایند سریهای زمانی بکار رفته از نظر ایستائی تشخیص داده شوند. آزمون «ریشه واحد دیکی - فولر» تعمیم یافته از رایج ترین آزمون هائی است که امروزه برای تشخیص ایستائی یک فرایند سری زمانی به کار میرود.

آن چنانکه جدول (۲) نشان میدهد فرضیه صفر ریشه واحد برای هیچ یک از سریهای زمانی بکار رفته به جز کسری بودجه دولت رد نمی شود. بنابراین تمام سریهای زمانی الگو به جز کسری بودجه دولت در سطح نا ایستا هستند. از سوی دیگر نتایج آزمون برای تفاضل مرتبه اول سریهای زمانی نشان میدهد که فرضیه صفر ریشه واحد در سطح ۹۵ درصد رد میشود و در واقع تمام سریهای زمانی الگو به جز کسری بودجه دولت در تفاضل مرتبه نخست ایستا یا $I(1)$ هستند.

فیلیپس و پرون ۲۲ (۱۹۸۸) در چند مقاله، مجموعه بیشتری از آمارها را گردآوری کردند که قدرت آزمون را افزایش میدهد. با توجه به اهمیت مسئله ایستائی سریهای زمانی، در این بررسی از آزمون ریشه واحد فیلیپس و پرون نیز بهره گیری شده است. حاصل این آزمون در جدول (۳) نشان داده شده است و براساس آن تنها متغیر کسری بودجه دولت در سطح ایستا یا (0) I است و سایر متغیرها در تفاضل مرتبه نخست ایستا یا (1) I هستند.

جدول (۴) حاصل برآوردهای مدل VAR را نشان میدهد. هر ستون، معادله هر یک از متغیرهای درون رای سیستم را نشان میدهد. در معادله قیمتها ضرائب متغیرهای با وقفه قیمتها [DLEXR (-1)] پایه پولی [DLMB (-2)]، نرخ ارز رسمی، [DLEXR (-1)] [DLEXR (-2)] و کسری بودجه [BD (-)] [I] معنی دار و دارای آثار مثبت بر قیمتها هستند. از سوی در معادله پایه پولی DLMB، متغیر با وقفه کسری بودجه [BD (-2)] از نظر آماری بسیار با اهمیت، معنی دار و بیانگر اثر مثبت با وقفه کسری بودجه بر روی پایه پولی است.

بررسی تجزیه واریانس یکی از مراحل مهم و حساب تحلیل کاربردی الگوی VAR شمرده میشود. تجزیه واریانس قادر به تعیین سهم بی ثباتی هر متغیر در برابر تکانه وارده به هریک از متغیرهای دیگر الگو است. نمودار (۲) برون داد نمودارهای چندگانه تجزیه واریانس برای معادله قیمتها را نشان میدهد. همچنان که دیده میشود با در نظر گرفتن ۱۰ دوره، در دوره های نخستین بی ثباتی در قیمتها از سوی خودش ایجاد میشود. اما در دوره های بعد سهم این بی ثباتی کاهش می یابد و در برابر، سه متغیر پایه پولی، کسری بودجه و نرخ ارز رسمی بیشترین بی ثباتی را در قیمتها ایجاد میکنند.

از سوی دیگر، نمودار (۳) برون داد نمودارهای چندگانه تجزیه واریانس برای معادله پایه پولی را نشان میدهد. می بینیم که در دوره های نخستین بیشترین بی ثباتی در پایه پولی از سوی خودش ایجاد میشود، اما پس از دوره های دوم سهم کسری بودجه افزایش می یابد و در واقع کسری بودجه تنها متغیری است که سهم زیادی از خطای پیش بینی در معادله پایه پولی را توضیح میدهد.

۶- جمع بندی و بهره سخن

پیوند کسری بودجه و فرایند تورمی در پاره ای کشورها به ویژه کشورهای در حال توسعه مثبت بوده است. اما در اقتصاد همواره نمیتوان میان کسری بودجه و تورم یک پیوند قطعی در نظر گرفت. زیرا پیامد تورمی کسری بودجه تا اندازه زیادی بستگی به چگونگی تامین مالی آن دارد. رشد کسری بودجه و ادامه آن از یک سو و تامین مالی آن با وام گیری از بانک مرکزی در چند دهه گذشته در ایران بستر مناسبی را برای بررسی رابطه کسری بودجه و تورم با روشهای گوناگون فراهم آورده است. رشد فزاینده بدهی خالص دولت به بانک مرکزی، جهش چشمگیر پایه پولی کشور به ویژه پس از جنگ تحمیلی، عملکرد نامشخص سیستم ارزی و وجود نرخهای تورمی نگران کننده از مواردی هستند که پژوهندگان را به بررسی چگونگی روابط میان این متغیرها در چند دهه گذشته سوق داده اند. همان گونه که در بخش پیش دیدم تحلیل VAR در این بررسی، رابطه مستقیم کسری بودجه دولت، پایه پولی و نرخ ارز رسمی با تورم را نشان میدهد. و نیز اینکه کسری بودجه دولت به صورت با وقفه بر پایه پولی کشور نیز اثر مثبت میگذارد. از سوی دیگر برای تفسیر بهتر آثار الگوی VAR تحلیل و تجزیه واریانس به کار رفت. نتایج تجزیه واریانس برای معادله قیمتها نشان داد که پایه پولی، کسری بودجه و نرخ ارز رسمی به ترتیب بیشترین سهم را در خطای پیش بینی معادله قیمتها داشته اند. آنالیز تجزیه واریانس برای معادله پایه پولی در سیستم نیز انجام گرفت و مشخص شد که کسری بودجه پس از پایه پولی بیشترین سهم از خطای پیش بینی این معادله را در بر می گیرد.

به نظر میرسد که گذشته از کسری بودجه که حاصل عملکرد مستقیم دولت است. روند حرکت متغیرهای پایه پولی و نرخ ارز رسمی نیز زیر اثر عملکرد دولت بوده است. استقلال نشداتن بانک مرکزی و دخالت های دولت در عملکرد سیستم ارزی کشور در سالهای گذشته گواه این موضوع است. به بیان دیگر بخشی از فرایند تورمی ایران در چند دهه گذشته، ناشی از دخالت متغیرهای مالی، پولی و ارزی

است که به هر رو زیر کنترل دولت بوده است. این در حالی است که کنترل تورم و تثبیت اقتصادی در راس اهداف اقتصادی است.

جدول (۱) : سربهای زمانی به کار رفته برای تحلیل VAR^{۱۸}

نام متغیر	توصیف	واحد	منبع
CPI	شاخص قیمت مصرف کننده	۱۰۰ = ۱۳۷۶	PDS
BD	کسری بودجه دولت	میلیارد ریال	PDS
MB	پایه پولی	میلیارد ریال	PDS
EXR	نرخ ارز رسمی	برابری دلار	PDS
NCG	بدهی خالص دولت به بانک مرکزی	میلیارد ریال	PDS

جدول (۲) : نتایج آزمون ریشه واحد دیگی - فولر تعمیم یافته (ADF)

ADF	وضع	سربهای زمانی*
- ۲/۶۱	سطح	شاخص قیمت مصرف کننده
- ۳/۴۲	تفاضل مرتبه نخست	LCPI
- ۴/۷۰	سطح	کسری بودجه دولت
-	تفاضل مرتبه نخست	BD

پایه پولی LMP	سطح تفاضل مرتبه تخست	۳/۱۵ - ۶/۵۶ -
نرخ ارز رسمی LEXR	سطح تفاضل مرتبه تخست	۱/۲۰ - ۳/۳۷ -
بدهی خالص دولت به بانک مرکزی LNCG	سطح تفاضل مرتبه تخست	۲/۱۸ - ۳/۷۴ -

جدول (۳) : حاصل آزمون ریشه واحد فیلیپس - پرون (PP)

سریهای زمانی *	وضع	PP
شاخص قیمت مصرف کننده LCPI	سطح تفاضل مرتبه تخست	۲/۴۲ - ۳/۲۰ -
کسری بودجه دولت BD	سطح تفاضل مرتبه تخست	۶/۷۶ - -
پایه پولی LMP	سطح تفاضل مرتبه تخست	۳/۳۶ - ۹/۹۰ -
نرخ ارز رسمی LEXR	سطح تفاضل مرتبه تخست	۱/۵۳ - ۴/۳۷ -
بدهی خالص دولت به بانک مرکزی LNCG	سطح تفاضل مرتبه تخست	۲/۳۹ - ۵/۸۴ -

* تمام سریهای زمانی جزء کسری بودجه به صورت لگاریتم طبیعی به کار رفته است .

جدول (۴) : نتایج برآورد الگوی VAR

	DLCPI	BD	DLMB	DIEXR	DLNCG
DLCPI (-1)	3.318415	3.318415	3.318415	0.055270	3.318415
	(0.17430)	(4640.40)	(0.89988)	(0.67945)	(1.72974)
	(2.92537)	(0.09795)	(1.92706)	(0.08135)	(1.91787)
DL. CPI (-1)	-0.123359	2189.590	-2.0045573	0.706758	-2.225924
	(0.14901)	(3967.15)	(0.76932)	(0.58087)	(1.47878)
	(-1.02918)	(0.55193)	(-2.60564)	(1.21672)	(-1.50524)
DL. CPI (-1)	1.39E-05	0.089029	-5.29E-05	-1.08E-05	-6.08E.05
	(8.0E-06)	(0.20806)	(4.0E-05)	(-0.34650)	(7.8E-05)
	(-0.22213)	(0.74714)	(7.45047)	(1.91787)	(-1.07223)
DL. CPI (-1)	0.013982	506.9947	-0.896629	-0.084056	0.101870
	(0.02164)	(576.195)	(0.11174)	(0.08437)	(0.21478)
	(0.64604)	(576.195)	(-8.02445)	(-0.99631)	(0.47430)
DLMB (-2)	0.013982	504.9947	-0.896629	-0.649750	-0.331132
	(0.02164)	(576.195)	(0.11174)	(0.39182)	(0.99750)
	(0.64604)	(0.87990)	(-)	(-)	(-0.33195)

			8.02445)	0.99631)	
DLMB (-2)	0.216328	66.79824	-0.190188	0.182492	0.332742
	(0.05008)	(1333.22)	(0.25845)	(0.19521)	(0.19697)
	(4.31985)	(0.05010)	(- 0.73562)	(0.93479)	(0.66954)
DLEXR (-1)	0.130896	213.5679	-0.253426	0.040270	-5.821158
	(0.06231)	(1658.81)	(0.32168)	(0.24288)	(0.061833)
	(2.10080)	(0.12875)	(- 0.78782)	(- 0.16580)	(-1.32802)
DLNCG (-1)	0.013283	-153.9045	-0.135940	-0.029493	0.046850
	(0.01779)	(473.554)	(0.09183)	(0.06934)	(0.17652)
	(- 0.74677)	(- 0.32500)	(1.48030)	(- 0.42536)	(0.26541)
DLNCG (-2)	0.018614	-155.8028	-0.035598	-0.003345	0.138194
	(0.01829)	(486.999)	(0.09444)	(0.07131)	(0.18153)
	(1.01757)	(- 0.31992)	(- 0.37694)	(- 0.04691)	(0.76126)
C	-0.003827	28.10634	-0.175416	-0.139877	0.218965
	(0.02255)	(600.456)	(0.11644)	(0.08792)	(0.22382)
	(- 0.16066)	(0.04681)	(1.50647)	(1.59098)	(0.97829)

	0.707672	0.136251	0.858918	0.266085	0.173965
	0.719853	-0.195960	0.804656	-0.016190	0.143741

- ۱۰۰
- ۸۰
- ۶۰
- ۴۰
- ۲۰

- ۱۰۰
- ۸۰
- ۶۰
- ۴۰
- ۲۰

- ۱۰۰
- ۸۰
- ۶۰
- ۴۰
- ۲۰

- ۱۰۰
- ۸۰
- ۶۰
- ۴۰
- ۲۰

۱۰۰

۸۰

۶۰

۴۰

۲۰

۱۰۰

۸۰

۶۰

۴۰

۲۰

۱۰۰

۸۰

۶۰

۴۰

۲۰

۱۰۰

۸۰

۶۰

۱۰۰

۸۰

۶۰

۴۰

۴۰

۲۰

۲۰

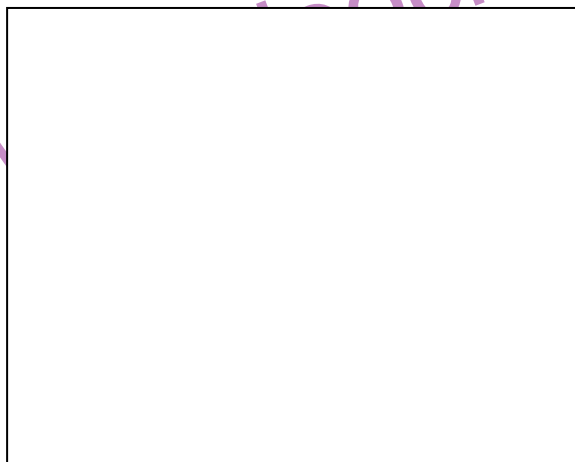
۱۰۰

۸۰

۶۰

۴۰

۲۰



رهنمودها

مقام معظم رهبری

■ محترم بودن علم و فناوری در جامعه موجب جوشش استعدادهای درونی جامعه و بومی شدن علم و در نهایت استقلال و پیشرفت کشور و عدم تبعیت از بیگانه خواهد شد. رمز اصلی حل مشکلات و پیشرفت کشور، اهمیت دادن به علم است.

■ با نیروی بیشتر از گذشته ، توکل بر پروردگار ، اتکا به ملت بزرگوار ، بکارگیری عقل و تدبیر و مشورت و حفظ و تقویت وحدت موجود ، راه پایداری ، پیشرفت علم و فناوری را با افتخار ادامه می دهیم و تردیدی نداریم که نصرت و یاری خداوند همچون گذشته شامل حال نظام اسلامی و ملت بزرگ ایران خواهد بود .

■ ما با نگاه تازه ای که محصول انقلاب است هویت پرافتخار خود را بازیابی کرده ایم و معتقدیم که می توانیم در علم و دانش و فناوری و معرفت های گوناگون ، نوآوری کنیم و به پیش برویم و اسلام نیز همین را از ما میخواهد .

■ رمز سعادت ملت تولید کار و کالا ، تولید علم و فناوری ، تولید ثروت و معرفت و تولید عزت و منزلت و انسانهای کارآمد است که در این مسیر باید نیروهای مستعد را در این زمینه علم ، مسائل فنی و خلاقیت ها و نوآوریها پرورش دهیم .

جناب آقای دکتر احمد نژاد

ریاست محترم جمهور

- شبکه اطلاع رسانی را باید به قدری در کشور گسترش دهیم که در هر نقطه ای از کشور باید به آسانی به اطلاعات لازم دسترسی پیدا کند .
- در این عرصه علاوه بر تلاش برای سرعت گسترش خدمات ، میتوانیم این عرصه را به عرصه تولید علم و فناوری و تولید و اشتغال در کشور تبدیل کنیم .
- استفاده صحیح و سریع از این فناوری از یک طرف ابزاری برای پیشرفت و تعالی کشور ، خدمت رسانی بهتر به مردم و برقراری عدالت اجتماعی است و از طرف دیگر زمینه اشتغال جوانان در کسب و کارهای جدید را فراهم می آورد .
- باید با استفاده از فن آوریهای جدید در عرصه های مورد نیاز ، برنامه ریزی و استفاده از حداکثر توانمندی نرم افزاری و سخت افزاری به اهداف مورد نظر در زمینه های مختلف از جمله ارتباطات و فن آوریهای اطلاعات دست یافت .
- ایجاد بانک اطلاعاتی و تحقیقاتی باعث سرعت در دستیابی به اطلاعات جدیدتر میشود و هزینه اجرای طرحها را کاهش میدهد .
- تاسیس و راه اندازی شبکه ملی را در اولویت کار خود قرار دهید چرا که استفاده از شبکه جهانی بسیار نامطمئن است و خطرهای بالائی دارد و اگر شبکه جهانی قطع شود ارتباطات به طور کلی در کشور قطع میشود .

جناب آقای دکتر فرهاد رهبر

مقام محترم رئیس جمهور و رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور

✚ اصلاح ساختار سازمانی ، مدیریت نیروی انسانی و روشها و فناوری اداری در سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور باید به گونه ای باشد که سازمانی کوچک ، منعطف ، کارا و اثر بخش شود .

نگاهی اجمالی به تجربه مطالعه ، طراحی معماری ، و تدوین سند ملی دولت

الکترونیک

چکیده:

تحول و توسعه یک نظام کلان ، به خصوص در تطابق و تعادل با تحولات سریع محیط اطراف ، نیازمند حرکتی مدبرانه و برنامه ریزی شده است .

چیزی که در این میان اهمیتی زیادی می یابد ، از یک سو ، اتخاذ رویکرد مطلوب برای تبیین مسیر مناسب و چگونگی حرکت در آن و از سوی دیگر انتخاب زاویه نگاه مناسب برای نگرش به نظام مطلوب ، و پدیده تحول آن است . در تجربه اخیر تدوین سند ملی دولت الکترونیک ، رویکرد اتخاذ شده برای تبیین و حرکت به سمت تحقق و توسعه دولت الکترونیک از یک وجه ، و نیز دیدگاه این سند به پدیده دولت الکترونیک از وجه دیگر ، قابل تعمق و تحلیل است . در این مقاله به اجمال به وجه دوم ، یعنی دیدگاه و ابعاد آن پرداخته می شود .

در وجه یکم ، این طرح در حال تجربه رویکردی متفاوت است . رویکردی که در آن ، برنامه ریزی توسعه ، مبتنی بر طراحی معماری نظام کلان ، بر اساس تبیین شالوده های نظری آن انجام شود .

در وجه دوم ، این طرح زاویه نگاه متفاوتی را اتخاذ کرده است . زاویه نگاهی که براساس رویکرد اتخاذ شده و بعنوان محصول آن انتخاب شده است . به پدیده دولت الکترونیک میتوان از دیدگاههای مختلفی نگاه کرد . دیدگاهی بسیار ابتدائی و رایج که دولت الکترونیک را یک سیستم یا سایت اینترنتی تصویر میکند که اطلاعات و خدمات یک دستگاه دولتی را به مردم ارائه میکند . با دیدگاهی که در آن دولت الکترونیک را در قالب ایجاد یکپارچه کل سیستم های رایانه ای دستگاه تبیین میکند . و نیز دیدگاههایی که برخلاف نگاه ابزاری به فناوری اطلاعات در دیدگاههای قبلی ، دربردارنده نوعی تحول در مفهوم دولت است . در دیدگاههای اخیر ، نوع

جدیدی از دولت شکل می گیرد و گل دولت و پدیده دولت الکترونیک به مثابه یک نظام مبتنی بر فناوری اطلاعات بنا می شود .
در این دیدگاهها ، که تدوین سند دولت الکترونیک کشور نیز از زاویه آن انجام شده است ، مسئله فقط سازماندهی سیستم های رایانه ای نیست بلکه هدف ، سازماندهی کل سیستم ها و خدمات سازمان چه سیستم های رایانه ای و چه سیستم های غیررایانه ای ، بصورتی متعمل با جامعه است . زمانی پدیده دولت الکترونیک کامل می شود که دولت الکترونیک ، تعاملات بین جامعه ، دولت و حکومت را تبیین کند و کل فعالیتها ، خدمات و تعاملات بین دستگاهها ، دولت و مخاطبانش ، در بستر فناوری اطلاعات شکل گیرد . بعبارت دیگر حکومت مبتنی بر فناوری اطلاعات ، در جامعه مبتنی بر فناوری اطلاعات ایجاد شود .
در این مقاله با نگاهی اجمالی به تجربه مورد بحث و رویکرد آن ، تلاش میشود دیدگاه و زاویه نگاه مورد نظر ، توجه و تحلیل شود .

واژه های کلیدی :

پدیده دولت الکترونیک ، برنامه ریزی توسعه ، رویکرد ، دیدگاه ، سند راهبرد ملی دولت الکترونیک ، معماری ، فناوری اطلاعات و ارتباطات ، تحویل دولت ، پارادایم دولت الکترونیک

مقدمه :

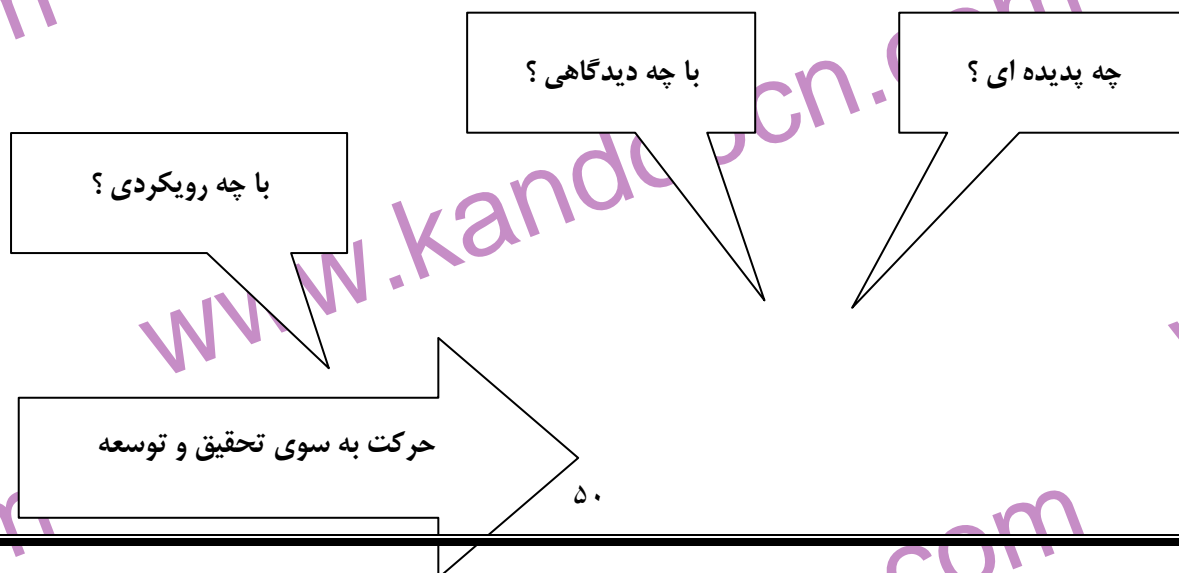
تحقق دولت الکترونیک در کشور و حرکتی که به سوی تحقق و توسعه دولت الکترونیک انجام میشود . مسئله اساسی را پیش روی ما قرار میدهد . پدیده دولت الکترونیک چگونه پدیده ای است ؟ این پدیده چه ابعاد ، رفتار و ویژگی های دارد ؟ با چه دیدگاهی میتوان به این پدیده نگریست ؟ حرکت به سوی تحقق و توسعه دولت الکترونیک باید با چه رویکردی صورت پذیرد ؟ و این حرکت برای دسترسی به پدیده دولت الکترونیک در دیدگاه مطلوب ، طی چه گامهایی باید انجام شود ؟ (شکل ۱)

اینها سئوالات و ابعاد اساسی است که در مسئله تحول و توسعه دولت الکترونیک با آن مواجه میشویم و باید به آنها بپردازیم. حال سئوالات و ابعاد مرود مطالعه و تدوین سند دولت الکترونیک را بررسی میکنیم.

مرحله مقدماتی از طرح مطالعه، طراحی معماری و تدوین سند ملی دولت الکترونیک کشور، که مراحل ابتدائی آن از سال ۱۳۸۱ در مرکز فناوری اطلاعات نهاد ریاست جمهوری آغاز شد، به حمد و یاری خداوند متعال در اسفند ۱۳۸۳ به پایان رسید. طی این مرحله براساس مطالعات انجام شده، چارچوب یک دستگاه نظری برای دولت الکترونیک ترسیم شد و براساس آن چارچوبی برای معماری دولت الکترونیک طراحی و مبتنی بر آن سند راهبرد ملی دولت الکترونیک ارائه گردید. این سند پس از گذراندن مراحل مطالعه، طراحی، آماده سازی، ارائه و نیز مراحل متعدد بررسی و نقد، در بهار ۱۳۸۴ به تصویب هیئت وزیران رسید. این طرح رویکرد و نگرشی به نسبت متفاوت را به محک آزمایش نهاده است.

هدف ما در این مقاله، پرداخت به ابعاد دیدگاه و زاویه نگرش اتخاذ شده در این تجربه است. اما با توجه به اینکه این زاویه نگرش، محصول رویکرد اتخاذ شده است. لازم است ابتدا رویکرد مورد بحث به اجمال بررسی شود. پس از آن با انگاهی به زوایای نگرش مختلف ممکن و متداول، زاویه نگرش این طرح را بیان کنیم و درباره اثر این زوایای نگرش در برنامه ریزی توسعه دولت الکترونیک بحث کنیم.

شکل ۱ - مسئله توسعه دولت الکترونیک



چه پدیده ای

طی چه گامهائی؟

رویکرد:

این طرح در حال تجربه رویکردی متفاوت است به نظر می آید خلائى در فرایند برنامه ریزی توسعه و اصلاح ساختاری وجود داشته باشد. در این فرایند چشم انداز، ماموریت، سیاستها و راهبردها ترسیم، و بلافاصله مبتنی بر آنها ساختار عملیاتی و برنامه اجرائی تبیین میشود. نقطه خلاء در طراحی معماری است. در ایجاد پالایشگاه یا یک آسمان خراش، این مسئله روشن است که فقط تعیین چشم انداز، ماموریت و راهبرد، برای تبیین برنامه عملیاتی ایجاد آن آسمان خراش یا پالایشگاه کافی نیست. بدیهی است که باید آن آسمان خراش یا پالایشگاه طراحی شود آن هم طراحی ای مبتنی بر معماری و آنگاه بر اساس این معماری مشخص شود که برای توسعه آن چه عملیاتی باید انجام گیرد. ولی برای برنامه ریزی توسعه یک نظام کلان، طراحی معماری به نحو مطلوب و موثری در دستور کار قرار ندارد. اما این همه ابعاد مشکل رویکردی را نمی سازد.

فقط زمانی معماری میتواند ساختار درستی را ارائه کند که مبتنی بر بنیادهای نظری درستی بنا شده باشد. هر نظام کلانی، معمولاً مبتنی بر نظریات علمی مختلفی که در پارادایم ها و حوزه های پارادایمیک مختلفی قرار دارند شکل می گیرد. بسیاری از اوقات این حوزه های پارادایمیک با یکدیگر سازگار نیستند. مثلاً در یک نظام کلان، قانونی وضع میشود که در یک حوزه پارادایمیک قرار دارد و با قانون یا دستورالعملی که در حوزه پارادایمیک دیگری قرار دارد، متناقض است. زمانی می توانیم یک نظام کلان را به درستی تبیین کنیم که بنیادهای نظری آن نظام کلان، در

یک حوزه پارادایمیک واحد و مشخص و در یک دستگاه نظری قرار گیرد ، به صورتی که تمام ابعاد نظریات علمی اساسی آن نظام را توصیف کند و نیز جایگاه و رابطه آنها را با یکدیگر نشان دهد و معماری نظام مبتنی بر این دستگاه نظری ، میتواند به یک عقلانیت منسجم در ساختار دست یابد .

براساس همین رویکرد تدوین سند راهبرد ملی دولت الکترونیک ، مبتنی بر مطالعه و تبیین چارچوب یک دستگاه نظری و طراحی دورنمای معماری الکترونیکی انجام شد . ضمن آنکه برای طی مسیر مشخص شده طبق رویکرد مورد نظر چارچوب معماری و روش شناسی مشخصی (چم) تبیین و بعنوان یکی از اجزای مهم و بنیادین طرح ارائه گردید . ابعاد پدیده دولت الکترونیک مطلوب تبیین شده در سند ، راهبردهای اتخاذ شده و فعالیتهای پیش بینی شده برای دستیابی به این پدیده ، مبتنی بر این معماری و بنیاد های نظری مذکور تبیین گردیده است .

شکل ۲ - ابعاد راهبرد ملی دولت الکترونیک مبتنی بر رویکرد مورد اشاره



اتخاذ این رویکرد و چنین سیری در مطالعه دولت الکترونیک ما را بر آن می دارد تا به جای اتخاذ دیدگاهی ابزاری از به کارگیری فاوا (فناوری اطلاعات و ارتباطات) در دولت و حکومت و تعریف تعدادی اقدام و فهرستی از پروژه ها در سند (چنانکه متداول است) دیدگاهی متفاوت را اختیار کنیم .

در برنامه ریزی توسعه دولت الکترونیک هدف آن است که تحقق پدیده دولت الکترونیک را تسهیل و تسریع کنیم و مسیر مناسبی به آن بدهیم . تبیین دستگاه نظری به ما کمک میکند ، پدیده دولت الکترونیک مطلوب و ابعاد را بنحو مناسبی ترسیم کنیم تا حرکت به سمت توسعه آن پدیده مطلوب صورت گیرد . معماری به ما کمک میکند که چگونگی ایجاد و تحقق پدیده مطلوب را در ساختاری عملیاتی ، نشان دهیم . آنگاه برنامه توسعه میتواند با استفاده از این دو ترسیم از پدیده مطلوب و چگونگی ایجاد آن ، گامهای لازم برای رسیدن به آن را مشخص سازد .

نکته بسیار مهمی در این رویکرد وجود دارد که باید به آن توجه کرد . وقتی بنا است معماری و برنامه ریزی توسعه مبتنی بر یک دستگاه نظری و نیر روش شناسی طراحی معماری بنا شود ، اولین و اساسی ترین چیزی که دستگاه نظری به کمک روش شناسی مذکور باید تبیین کند ، آن است که اصولاً نگاه ما به این پدیده در حال شکل گیری از چه زاویه ای باید شود . دستگاه نظری ، قبل از آنکه خود پدید مطلوب و ابعاد و کارکردها و پیامدهای آن را ترسیم کند ، باید در حوزه روش شناسی ، این موضوع را شرح دهد که برای تبیین پدیده مطلوب ، از چه زاویه ای باید نگاه و تحلیل انجام شود . قبل از آنکه هر پژوهشگر به پدیده شناسی دست زند میدان تحلیل و زوایای کار در این میدان تحلیل را مشخص می سازد . این خود جزو بخشهای ابتدائی پژوهش است .

حال با بار بستن این رویکرد در میدان تحلیل و پدیده شناسی دولت الکترونیک باید این مهم تبیین شود که پدیده مورد نظر ماهیتاً چه بافتی دارد و در چه حوزه هائی از سازمان و مسئله تحول سازمان و ساختار حکومتی ، باید آن را جستجو کرد . آیا فقط

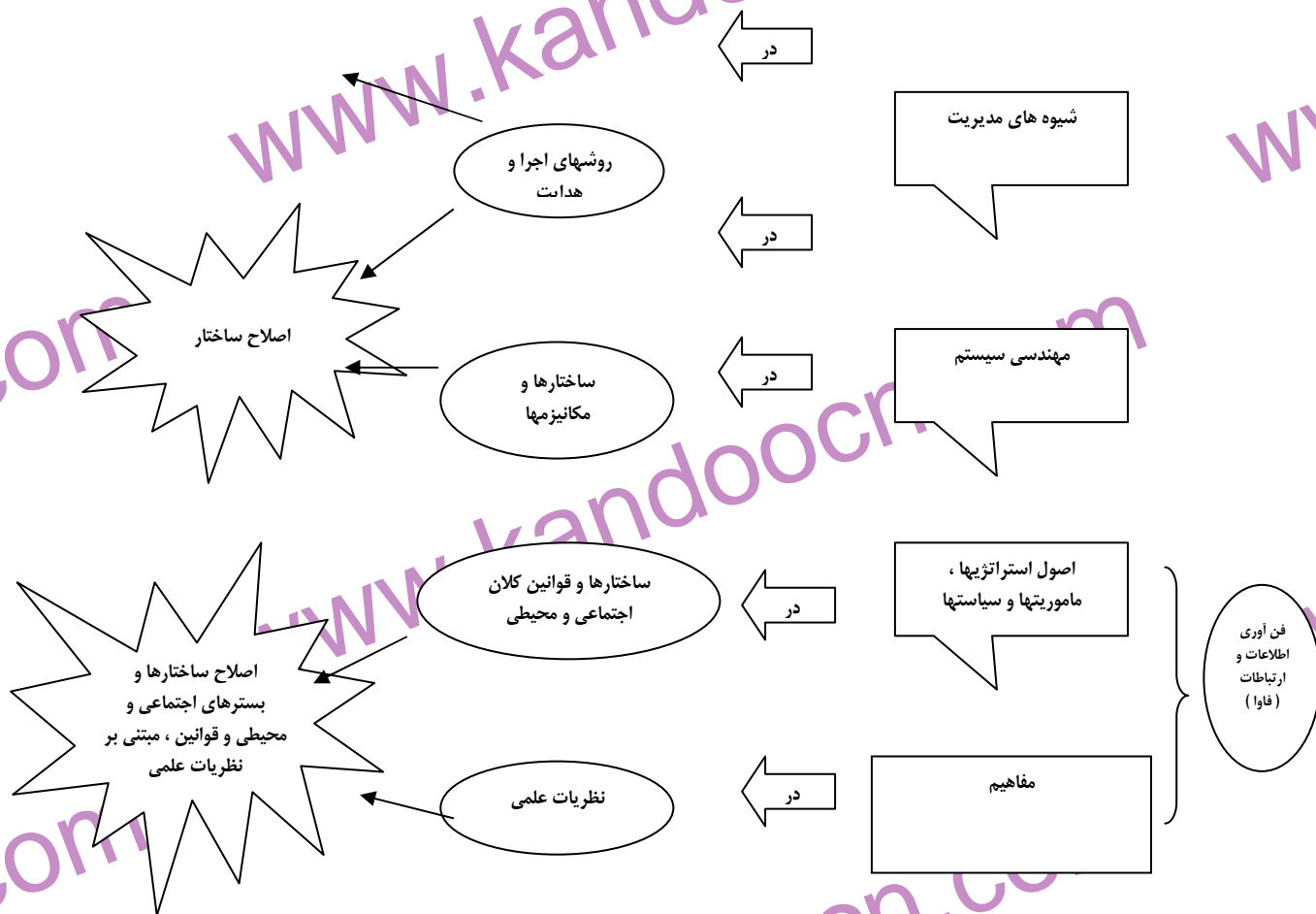
از بکارگیری ابزار رایانه در همان ساختار و سازمان و پارادایم دیوان سالارانه موجود سخن می گوئیم . یا این پدیده را در فضای متفاوتی جستجو می کنیم . اگر دولت الکترونیک با بکارگیری فاوا در دستگاه حکومتی ایجاد میشود باید دید که این بکارگیری چه نوعی از تحول را در سازمان پدید می آورد . شکافتن این موضوع بعنوان یکی از نقاط آغاز تبیین دستگاه نظری دیدگاه ما را در پدیده شناسی دولت الکترونیک روشن میکند .

فاوا و سازمان لایه های یک تحول

با ایجاد و تکامل رایانه ها و بکارگیری وسیع آن در کاربردهای مختلف ، تغییرات اساسی در سیستمها و ساختارهایی که رایانه در آنها به کار گرفته شدند ، ایجاد شد . در واقع این تغییری ساده نبود . تا پانزده سال پیش بحث بر سر استفاده از ابزاری به نام رایانه ، برای تسهیل و تسریع کارها بود . اما امروز می دانیم که بحث فقط به استفاده از یک ابزار محدود نمیشود پس ماجرا چیست ؟ محدوده تغییراتی که استفاده از رایانه ها در سازمان ایجاد میکند کجاست ؟ در واقع لایه های مختلفی از سازمانها و نظام های خرد و کلان ، بر اثر بکارگیری وسیع رایانه ها ، دچار تحول میشوند . بعبارت دیگر ، ایجاد و تکامل سیستم های رایانه ای (اعم از بعد اطلاعات و ارتباطی آن) منجر به انتشار تغییرات عمده ای در لایه های مختلف میگردد .

شکل ۳ - طیف و لایه های انتشار اثرات به کارگیری سیستم های رایانه ای و فاوا ، و شکل اثر آن در برنامه ریزی توسعه





نخستین لایه کاربردهای مستقیم سیستم های رایانه ای بعنوان ابزارهاست . سیستم های رایانه ای بعنوان ابزارهای مختلف در کاربردهای مختلف قابل استفاده اند و بر اثر استفاده از آنها تغییرات اساسی در این کاربردها فراهم میشود . کاربردها با سرعتی انجام می شود که قبلاً انجام نمی شد . بدین ترتیب رایانه ها مستقیماً بر این کاربردها اثر میگذارد و منجر به تغییر آنها میشوند . اما همه ماجرا در این تغییر خلاصه نمی شود . سازمانی که در آنها کاربردهای تغییر یافته بر اثر بکارگیری رایانه ها شکل گرفته است . دیگر نمی تواند با همان روش های قدیمی ، مدیریت شود . مدیران لازم است تا شیوه های مدیریت و اجرای خود را تغییر دهند و از شیوه های نوینی سود جویند تا بتوانند استفاده و بهره برداری از سیستم های رایانه ای را به حداکثر برسانند و مسائل سازمان را در شرائط جدیدی که ایجاد شده درک کنند و هدایت آن را بنحو موثری بر عهده گیرند . تغییر

شیوه های مدیریت ، دومین لایه از انتشار اثر تغییر بکارگیری سیستم های رایانه ای است .

اما چیزی فراتر از روشهای مدیریت وجود دارد که دچار تغییر و تحول میشود استفاده از سیستمهای رایانه ای فقط بعنوان یک ابزار در همان ساختارهای کهنه قدیمی سیستم و سازمان ، اثر چندانی را بر کارائی سازمان نمی گذارد . اثر واقعی وقتی آشکار میشود که حتی سیستم های دستی و در حقیقت کل ساختار سازمان ، از بنیان دچار تحول شود و شکل جدیدی را به خود بگیرد و مبتنی بر قواعد و ساختار جدیدی سازماندهی شود با بتواند از سیستم های رایانه ای بنحو موثری سود جویند . بر اثر بکارگیری رایانه ها در سازمان ، روشها ، ساختار ها و حتی فراروندها و چرخه حیات تجزیه و تحلیل و طراحی سیستم و مهندسی سیستم دچار تحول شده و شکل جدیدی از مهندسی سیستم به وجود آمده است . این سومین سطح از انتشار تغییر مورد بحث است .

این انتشار تغییر به مهندسی سیستم نیز محدود نمیشود . لایه بعدی چیزی فراتر از سیستم است . اثرات بکارگیری سیستم های رایانه ای ، منجر به تغییر شرائط و ابعاد مسائل محیطی (محیط با مفهوم عام آن) میشود و این منجر به آن میشود که اصول ، ماموریت ، راهبردها و سیاستهای سازمان دچار تغییر شود . تا چند سال پیش برنامه ریزیان رهبردی ، رایانه ها را بعنوان یک ابزار برای اجرای راهبردهای تعیین شده سازمان میدانستند آنان می پنداشتند که برنامه ریزی رهبردی بدون در نظر گرفتن نقش رایانه ها اعمال میشود و آن گاه راهبردهای سازمان ، هرچه که باشد با بکارگیری سیستم های رایانه ای اعمال میشود . ولی امروز اثرات ناشی از سیستم های رایانه ای نقش تعیین کننده ای را در تبیین سیاستها ، راهبردها و حتی اصول و ماموریت سازمان ایفا میکنند . برنامه ریزی رهبردی که در آن اثرات سیستم های رایانه ای نه فقط به عنوان ارزشها ، کاربردها ، رفتارها ، فرصت ها و نقاط قوت ، بلکه حتی گاهی بعنوان تهدید و نقاط ضعف ، در پارامترهای تحلیلی آن دخالت داده نشده باشد ، از اعتبار کافی برای نجات سازمان از شرائط کنونی و هدایت آن به سوی اهداف تعیین شده ، برخوردار نیست .

و اما لایه مورد بحث ، آخرین لایه از انتشار تغییرات نیست . تغییرات نه فقط در راهبردها و اصول ، رخ میدهد . بلکه این مفاهیم است که شکل جدیدی را به خود می گیرد . مفاهیمی که پیش از این برای چیزهایی مثل کار ، تحصیل ، مدرک ، پول ، بانک ، تجارت ، مبادله ، سازمان ، سند و دهها چیز دیگر تعریف شده بود به تدریج اعتبار خود را در سالهای گذشته از دست داد و یا در حال از دست دادن است .

هریک از اینها مفهوم جدیدی را به خود میگیرند و نظریات علمی هم که براساس این مفاهیم شکل گرفته بود به سرعت در حال نامعتبر شدن است . بسیاری از نظرات اقتصادی ، مهندسی سیستم ، اجتماعی ، امنیتی و کنار رفته و نظریات جدیدی جایگزین آنها میشوند . تا بتوانند شرائط جدیدی را که بر اثر استفاده وسیع از سیستم های رایانه ای ایجاد شده است توضیح دهند . تغییر بکارگیری این سیستم ها گریبان مفاهیم و نظریات علمی را نیز گرفته است .

جان کلام اینکه بر اثر بکارگیری وسیع سیستم های رایانه ای تغییرات در پنج لایه کاربردهای مستقیم سیستم های رایانه ای ، روشهای مدیریت ، مهندسی سیستم ، اصول ، راهبردها ، ماموریت و سیاست ها و مفاهیم و نظریات علمی منتشر می شود . هر چه به لایه های عمیق تری وارد میشویم تبیین و توضیح ابعاد و درک نظری مسائل و تغییراتی که اتفاق می افتد ، از طریق علم رایانه ، به صورتی مستقل دشوارتر میشود . این مشکلی است که به خصوص در دهه گذشته تشدید شد . مخصوصاً وقتی به لایه های چهارم و پنجم وارد میشویم ، سنخیت مفاهیم ، اصولاً از سنخ مسائل فنی سیستم های رایانه ای به کلی خارج میشوند . لایه های اول تا سوم به گونه ای مستقیم با مسائل و تکنیکهایی که در علم مهندسی رایانه مطرح میشود در ارتباط بودند . اما لایه چهارم و پنجم چنین نبودند . مسائلی که در این میان مطرح بود نه به وسیله علم مهندسی رایانه و نه به وسیله علم برنامه ریزی راهبردی در لایه چهارم و سایر علوم در لایه پنجم قابل توضیح نبودند .

همین موضوع باعث شد تا به تدریج این نکته در ذهن افراد صاحب نظر در این مقوله ها شکل گیرد که آنچه در اینجا مطرح است دیگر سیستم های رایانه ای نیست بلکه نوعی جدید از بکارگیری و نگرش به ساختارهای اطلاعاتی و مفهومی جدید در حال

شکل گیری است. نوعی جدید از کنترل بر بر ساختارهای اطراف خود بر اثر این بکارگیری ایجاد میشود و این کنترل را شاید بتوان در چارچوب واژه فناوری مورد بحث قرارداد.

اینجا بود که استفاده جدید از واژه فناوری اطلاعات، برای تبیین مفهوم مورد بحث شکل گرفت و پس از مدتی که نقش و اثر جنبه ارتباطی سیستم های رایانه ای نیز بیشتر روشن شد این واژه به صورت فناوری اطلاعات و ارتباطات تغییر شکل یافت. واژه ای که افراد مبدع به کارگیری جدید آن میدانستند به آن نیاز دارند و مفهوم آن را درک میکردند. اما بدلیل سرعت شکل گیری آن نمیتوانستند آن را به درستی تعریف کنند و البته بسیاری از کسانی که به تقلید از مبدعان این واژه آن را بکاربرده بودند، متأسفانه نمیدانستند و بعضاً نمی دانند که این واژه به مفهومی اطلاق میشود و این موضوع تعاریف و به کارگیری اشتباهی را از این واژه ایجاد کرد که عمدتاً آن را به استفاده از سیستم های رایانه ای محدود میکند.

با توجه به اینکه ما امروز در شرائط زمانی قرار داریم که می توانیم نگاه دقیقتری را نسبت به این واژه بیفکنیم. شاید بتوانیم تعریف به نسبت دقیقتری از این واژه ارائه کنیم. این فقط تعریف واژه نیست. این تعریف اهمیت کلیدی را در درک ما از مفهوم فناوری اطلاعات و ارتباطات و زاویه نگرش ما به این پدیده مشخص میکند. بعبارت دیگر درک مفاهیمی که در رویکرد و پدیده های نوین مطرح میشود مستلزم درک مفهوم فناوری اطلاعات و ارتباطات، نه به معنای سیستم های رایانه ای، بلکه بامعنائی است که در این مقاله بیان میشود.

البته بدیهی است که ریشه این مفهوم، در رایانه ها و سیستم های رایانه ای نهفته است. اما همه مفهوم را ریشه آن تشکیل نمی دهد. سیستم های رایانه ای منجر به انتشار تغییر اساسی در پنج لایه مختلف شده است که به خصوص تغییرات ایجاد شده در لایه چهارم و پنجم ما را به مفهوم فناوری اطلاعات و ارتباطات سوق میدهد. فناوری اطلاعات و ارتباطات ابزار نیست. مستقیماً یک نظریه علمی هم نیست. روش هم نیست. اما همه اینها را به نوعی حمایت می کند. فاوا بستری است برای

اینکه مفاهیم نظری ، ساختارهای سیستمی و ابزارها در آن قابل تفسیر و توضیح باشند . فاوا فقط محملی را برای توجیه و توضیح اتفاقاتی که در حال رخ دادن است و مسائلی که در حال شکل گیری است فراهم میکند . حتی فاوا یک رشته علمی مشخص هم نیست . همه علوم به نوعی به تدریج به محدوده این بستر وارد میشوند و مسائل خود را در محدوده آن طرح و تبیین میکنند . برای همین مسئله که ما شاهد شکل گیری واژه های نظیر e- government , e-learning , e-commerce , e-healining و نظایر آن هستیم .

در واقع این واژه ها در حال اعلام این مسئله اند که نوع جدیدی از آموزش ، دولت ، بهداشت ، تجارت در حال شکل گیری است . اینها نه تنها شیوه کاری جدید هستند . بلکه علمی جدید نیز هستند که نظریات و مفاهیم علمی جدیدی در آنها مطرح میشود و تفکیک بین علم آموزش و علم آموزش الکترونیک (e-learning) فقط بدلیل نشان دادن تفاوتی است که در علم جدید در حال شکل گیری ، با علم سابق وجود دارد و به تدریج که دامنه نظریات و کاربردهای علم جدید وسعت یابد قطعاً کلیه زمینه های علم آموزش در علم آموزش الکترونیکی پوشش داده خواهد شد و علم آموزش الکترونیکی به علم آموزش تغییر نام خواهد داد . منتها این علم آموزش نه آن علمی خواهد بود که در کتابهای آن فصلی برای آموزش الکترونیک اختصاص داده شود . بلکه آموزش الکترونیکی در همه جای آن علم نفوذ کرده است و حتی به جرات میتوان گفت که بعنوان مبنای اجرائی ، کاربردی و عملیاتی آن علم محسوب میشود . بعبارت دیگر نظریات مطرح در علم جدید به تمام ابعاد علم اولیه داخل شده و آنها را تحت تاثیر قرار میدهد .

براساس این برداشت می توان فناوری اطلاعات و ارتباطات (فاوا) را « بستری نظری ، سیستمی و ابزاری برای درک مفاهیم و بنیانهای نظری ، سازماندهی ، کنترل و هدایت راهبردی نظامهای خرد و کلان بهره مند از بکارگیری اساسی سیستم های رایانه ای اطلاعاتی و ارتباطی » تعریف کرد . حال با این تعریف و توجه به لایه های مورد بحث میتوان به تبیین خصوصیات پارادایمی پرداخت که بر اثر بنا شدن مبانی نظامهای اجرائی ، بر این فناوری ایجاد میشوند .

البته اثر نوع برداشت و ادراک ما از فاوا، در برنامه ریزی توسعه پهنه فناوری اطلاعات نیز متفاوت خواهد بود. در برنامه ریزی توسعه یک نظام متأثر از بکارگیری سیستم های رایانه ای، نوع اداراک ما از لایه های تحت تاثیر این سیستم ها، در نوع برنامه ریزی ما موثر خواهد بود. در صورتیکه اداراک ما از تحولات سازمانی، محدود به دولایه یکم و دوم باشد، برنامه ریزی توسعه ناشی از این سطح اداراک نیز، فقط در خرید و بکارگیری تجهیزات و حداکثر ایجاد برخی زیرساختها، محدود میشود. محدودیتی که متأسفانه بسیاری از حرکت‌های برنامه ریزی توسعه در سالهای اخیر، به آن گرفتار بوده اند.

در صورتیکه ادارک ما از این اثرات به لایه سوم و ساختار سیستم ها کشیده شود. نوع برنامه ریزی توسعه ما نیز به اصلاح ساختار و سیستم ها، در پهنه این بکارگیری کشیده خواهد شد. اما زمانی که لایه های چهارم و پنجم نیز در دامنه اداراک ما قرار گیرد. برنامه ریزی توسعه ما شکل متفاوتی را خواهد یافت. برنامه ریزی توسعه در این حالت به شکل اصلاح ساختارها، بسترهای اجتماعی و محیطی، و قوانین مبتنی بر نظریات علمی ظاهر میشود. (شکل ۳)

وقتی بدانیم که مفاهیم جدیدی بر اثر بکارگیری وسیع و عمیق فناوری اطلاعات در دولت و ساختار حکومتی در حال شکل گیری است. برای تبیین توسعه مطلوب ناشی از این بکارگیری، باید به تبیین نظری ابعاد مختلف آن پرداخت. در این تبیین شکل گیری نوع جدیدی از دولت را در قالب پدیده دولت الکترونیک، دنبال کرد. با چنین نگاهی به فناوری اطلاعات و ارتباطات و آگاهی از لایه های اثرات آن بر سازمان و ساختار حکومت و دولت، میتوان بنحو مطلوبتری زاویه نگاه خود را در پدیده شناسی دولت الکترونیک تبیین کرد.

پدیده دولت الکترونیک – دیدگاههای مختلف

پدیده دولت الکترونیک در دستگاههای دولتی شکل می گیرد. اما شکل گیری این پدیده چگونه و در چه حوزه ای باید انجام شود؟ آیا دولت الکترونیک فقط

یک سایت اینترنتی است که خدماتی به مخاطبان و دستگاههای دولتی ارائه میدهد؟ یا اینکه دولت الکترونیک کل فعالیتهای سازمان را پوشش می دهد؟ دیدگاههای مختلفی از این موضوع وجود دارد. افراد مختلف، دیدگاههای مختلفی از این پدیده دارند و به مقوله و پدیده دولت الکترونیک از این دیدگاهها نگاه میکنند. شاید بتوان این دیدگاهها را به چهار گروه مختلف تفکیک کرد. انتخاب یک دیدگاه، نوع برداشت و واکنشهای ما را در برنامه ریزی توسعه، نسبت به این پدیده تعیین میکند. (شکل ۴)

در دیدگاه یکم که در اکثر فعالیتهای توسعه دولت الکترونیک بسیار متداول و شایع است پدیده دولت الکترونیک یک سیستم یا سایت اینترنتی است که اطلاعات و خدمات برخی از سیستمهای کاربردی رایانه ای را به شکل پورتال در اختیار مخاطبان قرار میدهد و مخاطبان از طریق محیط این پورتال با دستگاه مربوط ارتباط برقرار میکنند.

آیا دیدگاه یکم دیدگاه مطلوبی است؟ در تعمق برای پاسخ به این پرسش این تفکر شکل میگیرد که فقط یک سایت برای ارائه خدمات به مخاطبان، نیازهای اساسی ما را برآورد نمیکند تا زمانی که کل فعالیتهای سیستم های رایانه ای یکدستگاه دولتی، انسجام، پیوستگی و یکپارچگی مناسبی پیدا نکند و در یک سازمان به هم پیوسته و یکپارچه گردهم نیابند، نمی توان خدمات مناسبی را به مخاطبان ارائه کرد و به این شکل پدیده دولت الکترونیک نیز نمی تواند به نحو مطلوب محقق شود. این شالوده دیدگاه دوم را تشکیل میدهد.

در نگاه به پدیده دولت الکترونیک از دیدگاه دوم، کل سیستم های رایانه ای و خدمات و اطلاعات ارائه شده در آن، باید در بستر دولت الکترونیک سازماندهی و خدمات در آن ارائه شود. اما آیا این دیدگاه نیز همه ابعاد و مسائل را پوشش میدهد؟ آیا نگاه مطلوبی نسبت به این پدیده داشته است یا نه؟ برداشت و استنتاج دیگری وجود دارد که نشان میدهد این دیدگاه نیز ناقص است و میتوان براساس این برداشت دیدگاه سوم را ترسیم کرد.

در دیدگاه سوم نه فقط سیستم های رایانه ای باید به شکل یکپارچه سازماندهی شوند تا بتوانند خدمات مطلوبی داشته باشند بلکه کل سیستم ها و فعالیت‌هایی که در یک دستگاه دولتی ارائه میشود باید در بستره فناوری اطلاعات سازماندهی، هدایت و تبیین شوند. به صورتیکه نه فقط حوزه های رایانه ای در این بستر عمل کنند و خدماتی را به مخاطبان ارائه دهند بلکه کل دستگاه و حتی حوزه هایی که به شکل غیر رایانه ای فعالیت میکنند باید مبتنی بر این بستر سازمان یابند، هدایت و طراحی شوند. این به آن معنی نیست که لزوماً همه فعالیت‌های سازمان باید رایانه ای شود. بلکه شکل دادن فعالیت‌های غیر رایانه ای نیز با مفروض بودن مسائل، ساختارها، روشها و ساز و کارهایی که بستره فناوری اطلاعات فراهم می آورد انجام شود.

زمانی که یک سازمان به شکل وسیع از فاوا بهره میگیرد و مبتنی بر آن بنا میشود نوع و طیف جدیدی از مسائل، رفتارها، سازو کارها، روشهای عملیات، روشهای مدیریت، ساختارها، راهبردها و حتی مفاهیم، شکل گرفته و از این پدیده متاثر میشوند این نوع و طیف جدید مسائل و مفاهیم، بنحوی که بر همه ابعاد سازمان، حتی ابجادی که لزوماً به شکل رایانه ای انجام نمیشود اثر میگذارد. برای مثال، فعالیت تحلیل کارشناسی، هر چند که در باطن فعالیت غیرالکترونیکی است و افراد کارشناس آن را انجام میدهند. اما در یک سازمان مبتنی بر فاوا به واسطه استفاده از بسترها، ابزارها و محمل‌هایی که ایجاد میشود شکل جدیدی از ایفای فعالیت کارشناسی ایجاد میشود و نوع جدیدی از قواعد، شیوه های انجام کار، ساز و کارهای غیرالکترونیکی شکل میگیرد که نوع و شکل جدیدی از انجام فعالیت کارشناسی را امکان پذیر میکند.

نگاه ما به پدیده دولت الکترونیک زمانی میتواند نقص موجود در دیدگاه یکم و دوم را برطرف سازد که این اثرگذاری در تمام حوزه های سازمان توجه شود در چنین صورتی است که نوع و شکل جدیدی از دولت و حکومت شکل میگیرد. بعبارت دیگر به شکل گیری یک حکومت و دولت مبتنی بر فناوری اطلاعات در دیدگاه سوم توجه شده است.

اما این همه ماجرا نیست دیدگاه چهارمی نیز وجود دارد. دولت و حکومت در بطن جامعه قرار دارند. با توجه به تعاملات وسیع بین جامعه و حکومت آیا میتوان فقط درون دستگاه (اعم از سیستم های رایانه ای و غیر رایانه ای) را در معادلات پدیده دولت الکترونیک ترسیم کرد؟ آیا ابعاد این پدیده نباید در جامعه و تعاملات آن با حکومت نیز توجه کرد؟

در دیدگاه چهارم علاوه بر اینکه به کل سازمان و فعالیتهایی که در درون دستگاه اتفاق می افتند (اعم از الکترونیکی و غیر الکترونیکی) توجه میشود. تعاملات جامعه با حکومت و حتی خود جامعه را نیز در دایره نگاه و معادلات خود قرار میدهد و جامعه را نیز در ابعاد پدیده دولت الکترونیکی داخل میکند. پدیده دولت الکترونیک زمانی کامل است که بتواند تمام فعالیتهای حکومت و تعاملات آن با جامعه را در بستر فناوری اطلاعات سازمان داده و تبیین کند.

لازم نیست تا تمام فعالیتهای جامعه و تعاملات آن با حکومت، به شکل الکترونیکی انجام شود. شاید فعالیت های الکترونیکی درصد کمی از این فعالیتها و تعاملات را شامل شود. اما مسئله اصلی آن است که بین فعالیت ها، ساختار، سازوکارها، مفاهیم و رفتارها در پدیده دولت الکترونیک، باید حقایق، مسائل و ابعاد موجود در جامعه و تعاملات آن با حکومت را نیز پوشش دهد و انواع جدید مسائلی را که به واسطه بکارگیری با طیف وسیع فاوا در حکومت در جامعه ایجاد میشوند، شناسائی کند و پیش بینی های لازم را در این مورد انجام دهد. زمانی میتوانیم بگوئیم دولت الکترونیک را با ساختار و رفتار مطلوب ترسیم کرده ایم که در این ساختار و رفتار، آن مسائل جدید را تحت پوشش قرار داده باشیم.

مثلاً بر اثر بکارگیری فاوا در جامعه دچار افزایش پیچیدگی میشود. دولت الکترونیک باید برای برخورد با این پیچیدگی، چندکار مهم را انجام دهد. یکی از این کارها، تویع عملیات دولت در سطح جامعه است. یکی از ساده ترین وجوه این توزیع، واگذاری خدمات اداری (نظیر عملیات مربوط به گذرنامه، ثبت

احوال ، راهنمایی و رانندگی ، پست و نظایر آن) به کارگزاران خصوصی است . دولت الکترونیک باید بتواند به نحو مناسب بستری را برای این امر مهم فراهم آورد . وقتی به واسطه بهره گیری از پدیده فاوا ، امکان واگذاری خدمات اداری به کارگزاران خصوصی فراهم می آید . مسائل مختلف شکل گیری و نهادینه شدن فعالیت این کارگزاران در بطن جامعه و ارتباط مردم با این کارگزاران (چه به شکل حضوری و چه به شکل ارتباط الکترونیکی) باید در معادلات و معماری بسترها و سیستم های الکترونیکی و غیرالکترونیکی ، تعبیه شود .

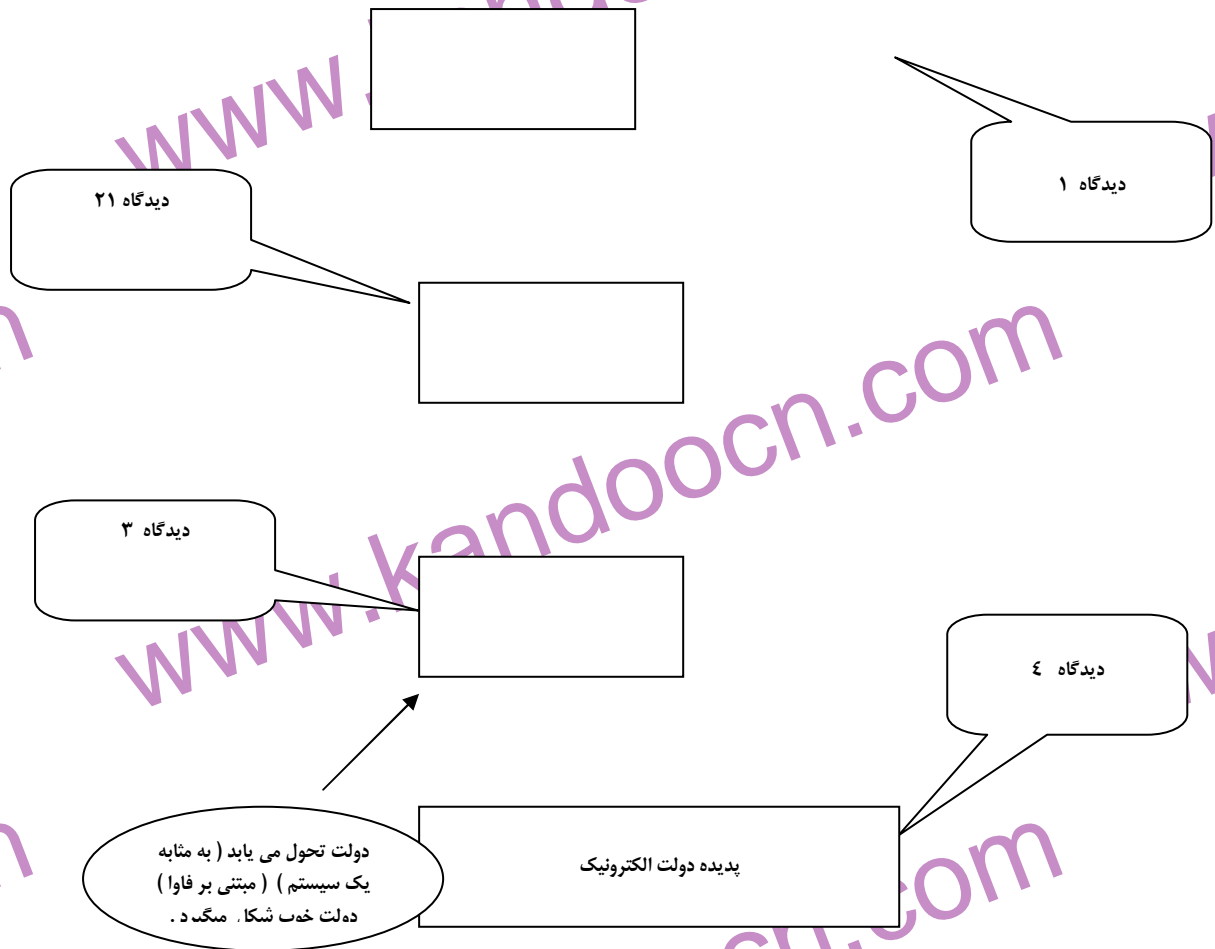
یا همان مسئله افزایش پیچیدگی مورد بحث ، نه فقط نیاز ، بلکه الزامی برای توزیع تدبیر ، برنامه ریزی ، تصمیم سازی در نظام حکومت و جامعه را به وجود می آورد و دولت الکترونیک باید امکان این توزیع و بستر آن را فراهم آورد و ساختار و رفتار دولت الکترونیک باید با در نظر گرفتن توزیع تصمیم گیری و مشارکت مردم در تصمیم گیری ها بنا شود .

بعبارت دیگر بر مبنای مثال های فوق ، فاوا و دولت الکترونیک شمشیری دو لبه است که از یک سو ، خود به ایجاد نیاز توزیع تصمیم گیری و عملیات دامن می زند و آن را تشدید می کند ، و از سوی دیگر خود بستر و محملی را برای تحقق و عملی شدن آن فراهم می آورد . تحقق توزیع تصمیم گیری و عملیات امروز با وجود فاوا به شکلی امکان پذیر است که پیش از آن و بدون وجود فاوا قابل تصویر نبود و یا تحقق آن بسیار دشوار و دور از ذهن بود . به همین لحاظ پدیده فاوا را میتوان از این وجه پدیده اعجاب انگیزی دانست که شاید مانند آن در تاریخ بشر وجود نداشته باشد .

شکل ۴ - پدیده دولت الکترونیک : دیدگاههای مختلف

دولت و سیستم موجود ، ابزار را بکار میگیرد ؟

سیستم - سایت دولت الکترونیک



در تمام مثالهای فوق (و دهها مثال دیگر قابل طرح نظیر آنها) این مسئله به وضوح و از ابعاد و به شکلهای مختلف قابل مشاهده است که تحقق پدیده دولت الکترونیک فقط در متن سازمانها و دستگاههای دولتی انجام نمی شود و نمیتوان با محدود کردن زاویه نگاه به دخل حکومت ، ترسیم صحیحی از این پدیده داشت . بلکه این پدیده ، پدیده ای گسترده در تمام جامعه است . چه از وجه کشیده شدن عملیات آن به سطح جامعه و لزوم تعبیه سازوکارهای مربوط به آن (نظیر سازوکار توزیع عملیات و تصمیم گیری) چه از وجه کشیده شدن ابعاد تعامل و نهادینه شدن این تعامل به سطح جامعه (نظیر مسئله نهادینه شدن فعالیت کارگزاران خصوصی در بطن جامعه) و چه از وجوه دیگر .

بعبارت دیگر ما با شکل گیری پدیده ای مواجه هستیم که سرتاسر بدنه حکومت و جامعه را به صورت توأم فرا میگیرد. شکل گیری دولت الکترونیک، شکل گیری نوع جدیدی از حکومت در نوع جدیدی از جامعه و شکل گیری حکومت الکترونیکی، یا حکومت مبتنی بر فناوری اطلاعات، در جامعه مبتنی بر فناوری اطلاعات یا جامعه اطلاعاتی است.

از سوی دیگر، وقتی از شکل گیری دولت الکترونیک در بطن جامعه سخن می گوئیم فقط بحث بر آن نیست که بخش خصوصی و کمک مردم چگونه خدمات را ارائه میدهند. بلکه چیزی فراتر از آن است. این دیدگاه دامنه پدیده دولت الکترونیک را به فرهنگ جامعه می کشاند. پدیده دولت الکترونیک، برای تحقق در بستر جامعه، نیازمند نهادینه شدن در فرهنگ جامعه است. طبق انتظار غلط و تصور رایج (در دیدگاههای یکم و دوم) برنامه توسعه دولت الکترونیک متشکل از تعریف چند پروژه عملیاتی تولید سیستم ها و زیر ساختهای نرم افزاری و سخت افزاری است. اما بر خلاف این تصویر، برنامه توسعه در دیدگاه چهارم، ضمن پوشش دادن به ابعاد و پروژه های مطرح شده، بش از هر چیز به بنا ساختن زیر ساختهای فرهنگی می پردازد و تلاش وسیعی را برای شکل گیری مدل های رفتاری افراد و جامعه، در تحقق فرهنگی متفاوت مصروف میکند که این فرهنگ خود منجر به شکل گیری دولت الکترونیک مطلوب شود.

در دیدگاه سوم این ترسیم قابل انجام و ارائه است که حکومت و دولت مبتنی بر فناوری اطلاعات چگونه باید باشد و در دیدگاه چهارم این ترسیم که حکومت الکترونیکی، در جامعه اطلاعاتی چگونه باید شکل گیرد و تعاملات لازم بین حکومت و جامعه در این میدان برقرار شود. بدین ترتیب حرکت در این دیدگاه ما را به پارادایم متفاوتی می کشاند؛ پارادایم دولت الکترونیک!

پارادایم دولت الکترونیک

در صورتی که از منظر دیدگاه سوم و چهارم با اختیار کردن رویکرد مطرح شده پدیده دولت الکترونیک را بنحو مطلوب و با عمق مناسبی مورد تعمق قرار دهیم میتوانیم ابعاد پارادایم متفاوتی را در ساختار دولت و حکومت تشخیص میدهیم .

دولت و ساختار حکومتی ، در پهنه شکل میگیرد . در شکلی عمومی ، روابط عمومی بین پدیده جامعه و حکومت ، روابطی به شکل انتخاب و دستور است . جامعه ، حکومت را انتخاب میکند ، حکومت هم به جامعه دستور میدهد . مسئله اصلی این است که تصمیمات افراد جامعه ، در مقام موجودات مختار ، دارای قدرت تصمیم گیری و عقاید و فرارفتارهای خاص ، لزوماً با تصمیمات حکومت هم جهت نیست و تصمیمات حکومت نیز تصمیمات مردم و جامعه نیست . به عبارت دیگر تصمیمات حکومت درونی نشده است .

در صورتیکه حکومت بتواند از این قوای محرکه که ما آن را موتور اصلی جامعه می نامیم ، سود جوید و تصمیمات و رفتارش را در جامعه درونی نماید و پیوستگی و تعامل مناسب بین بستر و فضاهای تصمیم گیری در حکومت ، جامعه و افراد ایجاد میشود بستره تصمیم گیری و رفتار حکومت ، از حالت دستوری به حالت درونی تبدیل میشود . این در صورتی است که جامعه و حکومت به یک عقلانیت واحد و متعالی دست یابند . بستر و فضای تصمیم گیری دولت با بستر و فضای تصمیم گیری حکومت ، جامعه و مردم مشترک و متعامل است . در این میان فاوا بستر مناسبی را برای نهادینه شدن دولت ، در قالب حکومت الکترونیکی یا دولت الکترونیک تبیین میکند . شکل گیری حکومت و دولت نهادینه شده در بطن جامعه ، در بستر فناوری اطلاعات در بردارنده طیف خاصی از مفاهیم ، رویکردها ، ساختارها ، روشها و ابزارهایی است که ابعاد پارادایم متفاوتی از حکومت و دولت را نسبت به پارادایم های کنونی و قبلی حکومت ، رقم میزند . دولت الکترونیک ، نه فقط نوع و شکل جدیدی از دولت ، بلکه پارادایم متفاوتی از آن است . پارادایمی که معادلات متفاوتی در آن جریان دارد . یک برنامه توسعه مطلوب دولت الکترونیک ، زمانی میتواند به خوبی از پس تبیین ابعاد این دولت تحول یافته برآید که معادلات توسعه و سازماندهی نظامها را در دستگاه این پارادایم ، حل نماید .

بسیاری از قواعد و فرمولهای رایج در پارادایمهای جاری حکومت و دولت، در این دستگاه معتبر نیست و بکار نمی آیند. ضمن آنکه قواعد و فرمولهای دیگری نیز در این پارادایم وجود دارند که در دستگاههای قبلی قابل مشاهده و استفاده نبودند.

در صورتیکه براساس دیدگاه مطرح شده و تبیین ابعاد پارادایم دولت الکترونیک، تحلیل نظری و نظریه پردازی مناسبی صورت گیرد، متیوان انتظار داشت که بتوان ترسیم دقیقی از پدیده دولت الکترونیک و گامهای توسعه آن ارائه کرد. تلاشی که سعی دست اندرکاران تجربه مذکور، بر آن بوده است. براساس همین نگاه و تلاش، مجموعه ای از ویژگیها، کارکردها، پیامدها، ملزومات و عوارض برای این پدیده، در سند مذکور ترسیم شد. مجموعه ای که فقط ترسیمی مقدماتی است و هنوز کار زیادی برای تبیین دقیق و ترسیم ابعاد آن لازم است.

در این مقاله با توجه به محدوده موضوع و محدودیت فضا، قصد تبیین ابعاد این پارادایم را ندشاته و نداریم. این موضوع خود مقاله یا مقالات دیگری را می طلبد. اما با توجه به موضوع مقاله یعنی دیدگاه، زاویه نگاه ما در تحلیل پدیده دولت الکترونیک در برنامه ریزی توسعه، توجه به این نکته ضروری است که خروجی دیدگاه اتخاذ شده در این موضوع مورد بحث ما را به درک شکل گیری پارادایم متفاوتی می کشاند.

از یک سوء عدم اتخاذ دیدگاه مورد بحث در تحلیل پدیده دولت الکترونیک و انجام برنامه ریزی توسعه در دیدگاههای اول و دوم، منجر به ندیدن بسیاری از ابعاد این پدیده و در نهایت شکست اقدامات انجام شده خواهد شد. اما این فقط نقطه بحرانی و عاملی برای شکست نیست. بلکه از سوی دیگر هرگونه حرکت بر توسعه دولت الکترونیک بدون توجه به این پارادایم در حال شکل گیری نیز و نشناختن قواعد تحلیل و بازی در آن حرکتهای ما را محکوم به شکست خواهد کرد.

نتیجه گیری

برنامه ریزی توسعه در پهنه تحولات سریع امروز و شکل گیری پدیده های متفاوت و نو با خصوصیات متمایز و غیرقابل مشاهده در قبل، بخصوص در زمینه پدیده ای

چون دولت الکترونیک اولاً نیازمند رویکرد مناسب و ثانیاً نیازمند انتخاب زاویه مناسب به آن پدیده است .

براساس رویکرد برنامه ریزی توسعه ، مبتنی بر طراحی معماری بنا شده بر شالوده های نظری نظام کلان و تحلیلی که از لایه های اثر فناوری اطلاعات بر سازمان و ساختارهای حکومت قابل ارائه است . زاویه نگاه متفاوتی به این پدیده پیش روی ما قرار می گیرد .

در این زاویه نگاه به جای تلقی ابزاری ، دولت الکترونیک به صورت نوع و شکل جدیدی از دولت ، قابل مشاهده است . در چنین شرائطی ما با شکل گیری پارادایم متفاوتی در این پهنه روبه رو خواهیم بود . برنامه ریزی توسعه و اجرای آن در صورتی موفقیت آمیز خواهد بود که رویکرد مناسب اتخاذ شود و از زاویه دید مربوط به این پدیده نگاه کند و حرکت خود را در میدان پارادایم جدید در حال شکل گیری انجام دهد .