

ساختاردهی مسئله‌هوشمندسازی دولت؛ تقویت نهاد راهبر



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۱۲/۳

شماره مسلسل:

۲۱۳۸۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

ساختاردهی مسئله هوشمندسازی دولت؛ تقویت نهاد راهبر

نوع گزارش: طرح/لایحه راهبردی نظارتی پیش‌نویس قانونی

نام دفتر:

مطالعات حکمرانی (سیاست پژوهی و آزمایشگاه حکمرانی)

تهیه و تدوین کنندگان:

حسین بابایی مجرد، جعفر زینت‌بخش و مهدی خسروی

ناظر علمی:

مهدی عبدالحمید

اظهار نظر کنندگان:

یحیی مرتب (دفتر مطالعات مدیریت)، ایمان اکبری (دفتر مطالعات حکمرانی)

مدیر مطالعه:

حسین بابایی مجرد

گرافیک و صفحه آرایی:

سعید احمدعلیزاده

ویراستار ادبی:

زهرا کریمی

واژه‌های کلیدی:

۱. ساختاردهی مسئله
۲. هوشمندسازی دولت
۳. نهاد راهبر هوشمندسازی
۴. هوشمندسازی خدمات

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۳/۱۱/۱۵



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۹
۲. پیشینه.....	۱۰
۳. مرور سیاستی.....	۱۵
۴. مسئله هوشمندسازی دولت.....	۱۶
۵. نتیجه‌گیری و توصیه‌های سیاستی.....	۲۳
منبع و مأخذ.....	۲۷

فهرست شکل‌ها

شکل ۱. مراحل ساختاردهی مسئله.....	۱۷
شکل ۲. ابعاد مسئله هوشمندسازی دولت در ایران.....	۲۰
شکل ۳. نگاهت نهادی ذی‌نفعان هوشمندسازی.....	۲۲

فهرست جداول

جدول ۱. نسبت سطوح هوشمندسازی به رویکردهای هوشمندسازی در وضع فعلی کشور.....	۱۵
جدول ۲. کدگذاری مفهومی مسئله هوشمندسازی دولت در ایران.....	۱۹
جدول ۳. توصیه‌های سیاستی.....	۲۶



ساختاردهی مسئله هوشمندسازی دولت؛ تقویت نهاد راهبر

Doi: [10.22034/mrc.report.21380](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21380)

چکیده



دولت‌ها مکلف به فهم، مسئله‌مند کردن و حل مسائل عمومی هستند و مردم نیز جز این از آنها انتظار ندارند اما این وظیفه، باید با کمترین میزان هزینه و بالاترین میزان اثربخشی اتفاق بیفتد و گرنه به‌طور کلی در نمایندگی دولت از مردم نقض غرض صورت گرفته است. پاسخی که آشکارا به این مطالبه عمومی از دولت‌ها داده شده هوشمندسازی است؛ یعنی حکمرانی با چهار اصل شفافیت، همکاری، مشارکت و تعامل‌پذیری انجام شود. آنچه تاکنون از مفهوم هوشمندی اراده می‌شد، صرفاً فناوری پایه بودن حکمرانی و یا حکمرانی الکترونیک با سه شاخص برخط بودن، حذف عامل انسانی و حذف استعلام‌های کاغذی آن در لایه ارائه خدمات بوده است؛ اما اگر هوشمندی را قید فرایند بدانیم و بر هر چهار لایه حکمرانی یعنی خط‌مشی‌گذاری، تسهیل، تنظیم و ارائه خدمات بار کنیم با وضع دیگری از حکمرانی هوشمند مواجه خواهیم شد. عدم توجه به این نکات، مسیر هوشمندسازی دولت را به تاخیر انداخته و ساختاردهی مسئله هوشمندسازی دولت را ایجاب می‌کند. در این پژوهش، با عبور از مواجهه بی‌مسئله با هوشمندسازی دولت، ذهن مسئولین تقنینی و اجرایی، بیشتر با مسئله هوشمندسازی مواجه شده و نظرگاه‌هایی که برای مسئله‌مند کردن موقعیت هوشمندسازی، به‌صورت بالقوه یا بالفعل وجود دارد، بازخوانی و ذیل منظر حکمرانی، بازآرایی خواهد شد.



بیان/شرح مسئله

هوشمندی، قید فرایند حکمرانی با مرکزیت دولت است و باید مصادیق خود در لایه‌ها یا کارکردهای چهارگانه حکمرانی یعنی خط‌مشی‌گذاری، تسهیل، تنظیم و ارائه خدمات (تصدی) را به‌درستی بشناسد. تاکنون این قید برای لایه آخر یعنی ارائه خدمات استفاده می‌شد و به همین علت، از سایر لایه‌ها یا غفلت می‌شد و یا طرحی برای هوشمندسازی پیدانمی‌کرد. نتیجه این نوع نگاه، این‌همانی هوشمندی و الکترونیسم بود که مستلزم نوعی تقلیل‌گرایی بود. الکترونیک شدن خدمات را با برخط بودن، حذف عامل انسانی و حذف استعلام‌های کاغذی تعریف می‌کنند. هوشمندی اگرچه ممکن است در برخی شرایط و ناظر به برخی موضوعات از رهگذر این سه رکن بگذرد، اما به‌طور کلی تحقق اهداف حکمرانی به شکل کارا، اثربخش و نتیجه‌بخش را با بازطراحی فرایندها دنبال می‌کند. آنچه در جریان هوشمندسازی و تقلیل آن به لایه فرایند، هدف‌گیری شده بود صورت‌بندی راه‌حلی برای تعامل بهینه دستگاه‌ها برای ارائه مطلوب خدمات مشترک بود؛ یعنی خدماتی که ارائه آن به مصرف‌کننده نهایی نیازمند ترکیب چند جزء عملیات در قالب زنجیره مشترک کاری در میان دستگاه‌های مختلف حاکمیتی است. در نتیجه باید به واسطه هوشمندسازی، تبادل داده و فرایند صورت پذیرد و در اسرع وقت، با قابلیت بالای دسترسی و قیمت ارزان ارائه شود. همه این اهداف در شرایطی دنبال می‌شد که مشکل دستگاه‌ها فقط این نبود که بر داده‌های دستگاهی، برچسب داده و اطلاعات ملی زده نشده بود تا در قالب تضامین قانون داده و اطلاعات ملی بتوان این مشکل را حل کرد؛ بلکه مسئله اساسی دستگاه‌ها این بود که انجام مأموریت دستگاهی خود را از طریق همکاری و همیاری با دستگاه‌های دیگر تعقیب نمی‌کردند و منافع دستگاهی را جدا از مصالح ملی و به شکل بخشی و یا فارغ از نقشه کلان انتفاعات دستگاه‌های دولتی دنبال می‌کردند. این مسئله زمانی به اوج خود رسید که هوشمندسازی به معنای واقعی در کشور به کندی پیش می‌رفت در حالی که الکترونیک کردن خدمات شتاب داشت. گویا آنچه باید در هوشمندسازی دنبال می‌شد نه آنکه غافل از لایه خدمات باشد بلکه بارانداز و نتیجه‌نهایی خود را باید در لایه ارائه خدمات با تأکید بر خدمات مشترک می‌دید. در نتیجه به نظر می‌رسد فرایند هوشمندسازی را باید مجدد بازخوانی و مسئله هوشمندسازی را بازساختاردهی کرد.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

- هوشمندسازی نیازمند نگاهی همه‌جانبه و ناظر به شئون و کارکردهای چهارگانه خط‌مشی‌گذاری، تنظیم، تسهیل و تصدی دارد و هوشمندی در همه این مراتب، باعث هوشمندی حکمرانی می‌شود؛
- اگرچه لایه ارائه خدمات (تصدی)، لایه آخر هوشمندسازی است اما اثر هوشمندسازی در شئون سه‌گانه دیگر را باید در لایه خدمات جستجو کرد؛ یعنی خط‌مشی بهتر یا تنظیم دقیق‌تر یا تسهیل به‌روزتر خود را در ارائه خدمات کارآمدتر نشان دهد؛
- هوشمندسازی با منطق بازطراحی فرایندها با هدف کارا، مؤثرتر و نتیجه‌بخش‌تر بودن حکمرانی، افقی ژرف‌تر در مقابل دولت و مجلس برای اعمال حاکمیت خواهد گشود؛
- ساختاردهی مسئله هوشمندسازی، حرکت از نامسئله به سمت مسئله در جریان هوشمندسازی را تسریع خواهد کرد؛
- ساختاردهی مجدد مسئله هوشمندسازی، امکان تقویت مواجهه انسانی‌تر و اجتماعی‌تر با این مقوله را در مقابل نگاه فنی‌تکنیکی فراهم خواهد کرد؛
- هوشمندسازی مانند قانون داده و اطلاعات ملی، نیازمند عدم همراهی دستگاه‌های حاکمیتی بوده که این عدم همراهی به جهت مواجهه از بالا به پایین و سلسله‌مراتبی با آنها فارغ از شناخت منطق انتفاعات دستگاهی است.



پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی و سیاستی

توصیه‌هایی که برای بهبود طرح و فرایند هوشمندسازی دولت می‌توان داشت در قالب چند دسته صورت‌بندی می‌شود:

● توصیه از منظر مفهوم‌شناسی

تنظیم پیش‌نویس قانون هوشمندسازی دولت با اولویت ارائه لایحه، که از انحصار و انجماد در لایه خدمات خارج شده و کلیه شئون حکمرانی را اعم از خط‌مشی‌گذاری، تسهیل، و تنظیم دربرمی‌گیرد. همچنین، مجلس در راستای ایفای نقش نظارتی خود لازم است چتر نظارتی‌اش را بر شئون دیگر دولت برای هوشمندسازی فراتر از لایه خدمات باز کند.

● توصیه رویکردی

مجلس شورای اسلامی با اتکا بر ظرفیت بوروکراسی و داده‌ای دولت باید پیوست ارزیابی تأثیرهای فرهنگی، اجتماعی، اداری، اقتصادی و حکمرانی قوانین مرتبط به هوشمندسازی دولت (مواد مندرج در قانون برنامه هفتم پیشرفت) که عمدتاً با رویکرد فنی نوشته شده را تهیه کند.

● توصیه از منظر مسئله‌شناسی

پیشنهاد می‌شود مجلس شورای اسلامی، با اتکا به ظرفیت مرکز پژوهش‌های مجلس، قبل از اعمال هرگونه مداخله تقنینی یا نظارتی در موضوع هوشمندسازی دولت، به ساختاردهی دقیق مسئله هوشمندسازی و مهندسی اقدام‌های بعدی براساس آن ساختاردهی، مبادرت کند.

● توصیه از منظر حکمرانی

به نظر می‌رسد مسئله اساسی هوشمندسازی، ضعف نهاد راهبر و فقدان راهبر قوی است. بنابراین شورای اجرایی به‌عنوان نهاد راهبر هوشمندسازی می‌تواند با ایفای شأن تنظیمی به تنظیم روابط میان سه دستگاه ستادی وزارت ارتباطات (برای تأمین زیرساخت)، سازمان اداری و استخدامی (برای بازطراحی فرایندهای ارائه خدمت) و سازمان برنامه (برای اصلاح برنامه دستگاه و تأمین منابع) و یک دستگاه صفی (هر یک از دستگاه‌های دولتی) در هوشمندسازی دستگاهی اقدام کند. نهاد راهبر هوشمندسازی لازم است از رهگذر توان دستگاه‌های چهارگانه یعنی سازمان اداری و استخدامی، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، سازمان برنامه و بودجه و دستگاه موضوع هوشمندسازی، اقدام‌های زیر را انجام دهد:

- بر ایده هوشمندسازی، برش دستگاهی زده و برای هر یک از دستگاه‌های اجرایی متناسب‌سازی کند؛
- به تناسب ایده هوشمندسازی به شکل مطلق و برش دستگاهی آن، باید قوانین کشور را بازخوانی و در صورت نیاز بازطراحی کند. در توسعه دولت هوشمند باید حقوق و تکالیف دستگاه‌های دولتی و عمومی تصریح شود؛
- راهبردها، خط‌مشی‌ها و برنامه‌های هوشمندسازی دستگاهی را باید تدوین کند؛
- توفیق هر راهبر، خط‌مشی یا برنامه، به فرهنگ‌سازی و جامعه‌پذیری آن است؛ بنابراین پیوست فرهنگی - اجتماعی هر اقدامی باید قبل از انجام، مهیا شده و مواجهه جامعه هدف با آن، ارزیابی پیشینی شود؛
- آموزش و توانمندسازی مدیران طرح هوشمندسازی دستگاه‌ها را به‌طور جدی دنبال کنند؛
- تنظیم روابط میان دستگاه‌های ستادی جریان هوشمندسازی و دستگاه مربوطه را انجام دهد؛
- ایجاد زیرساخت‌های لازم برای هوشمندسازی دستگاه‌های اجرایی - مانند زیرساخت‌های ارتباطی و اطلاعاتی، سکوی زیرساختی و خدمات پایه - را تضمین کند؛
- بودجه لازم برای هوشمندسازی دستگاه‌های اجرایی را تأمین کند؛
- نظام ارزیابی دولت هوشمند در سطح پایش فرایندی، کنترل تناسب ورودی و خروجی، ارزیابی خروجی، رهاورد و اثر و نظارت بر کل سیستم هوشمندسازی را راه‌اندازی کند؛
- زمینه‌های لازم برای مشارکت عمومی در فرایند هوشمندسازی را فراهم کند؛
- داده‌های ملی را در جریان‌های دستگاه‌های اجرایی مبتنی بر مدل حکمرانی داده و با اتکا به ظرفیت کارگروه تعامل‌پذیری جریان دهد.

۱. مقدمه

دولت‌ها کارهای زیادی مانند تنظیم مناقشات درون جامعه، ساماندهی جامعه برای کشمکش با سایر جوامع، توزیع انواع پاداش‌های نمادین، خدمات مادی بین اعضای جامعه، اخذ مالیات و... انجام می‌دهند. بنابراین، خط‌مشی‌های عمومی ممکن است رفتارها را تنظیم کند، بوروکراسی‌ها را سازمان دهد، منافع را توزیع کند، مالیات بگیرد و یا همه این موارد را یک‌باره و هم‌زمان انجام دهد [۱]. مردم نیز انتظار دارند که دولت کارهای بسیار زیادی برای آنها انجام دهد.^۱ در واقع به ندرت مسئله شخصی یا اجتماعی وجود دارد که برخی از گروه‌ها خواستار راه‌حل دولتی یعنی طراحی خط‌مشی عمومی برای حل مسئله نباشند و همین تقاضا اندازه دولت را افزایش می‌دهد [۲]. دولت‌ها نیز با قدرت مداخله‌ای که دارند همچنان تعیین‌کننده ابعاد مسئله هستند که این مهم را می‌توانند در یک فرایند عقلانی شامل یک مسیر خطی از تعریف مسئله تا تجزیه و تحلیل گزینه‌ها و ایجاد راه‌حل‌های خط‌مشی انجام دهند [۲]؛ یا در یک سنت پسااثباتی با مسئله‌آفرینی‌هایی^۲ که می‌کنند در قالب طرح‌های نوآورانه به حل بهتر مسائل روزمره شهروندان کمک کنند [۳]. از سوی دیگر و به دنبال بزرگ شدن دولت‌ها و ظرفیت قابل توجهی که دارند، هر چه جلوتر می‌رویم جهل و ناآگاهی، جرم و جنایت، فقر و تنگ‌دستی، درگیری نژادی، نابرابری، مسکن نامناسب، وضعیت سلامتی، آلودگی هوا، ازدحام و شلوغی، زندگی ناخوشایند و بسیاری دیگر از ناملایمت‌های اجتماعی در حال رشد بوده و تیغ تیز نقد عمومی نیز به سمت دولت است. در چنین شرایط متناقض‌نمایی که از یک‌سو دولت از ناحیه مردم به‌عنوان بانی حل مسائل شناخته می‌شود و از سوی دیگر نیز اکثر مداخلاتش برای حل مسائل با انتقاد مردم روبه‌روست؛ با یک موقعیت چالش‌برانگیز مسئله‌مواجه‌ایم که چاره‌ای جز ساختاردهی و حل آن نداریم. پیچیدگی مسئله تا آنجاست که امروزه نه در ایران که در تمام نقاط جهان، دولت‌ها با یک پرسش مهم از ناحیه مردم مواجه‌اند و آن اینکه تصمیمات دولتی چه سهم و بهره‌ای از عقلانیت و هوشمندی برده است؟ اگر دولت نتواند در مقابل مسئله هوشمندی، پاسخ معتبری از خود نشان دهد همواره با آفت کاهش سرمایه اجتماعی مواجه خواهد بود و اصلاحات بزرگ را باید به‌علت نبود همراهی عمومی به تأخیر انداخته یا به حاشیه برد. این نوشتار با هدف توضیح تلاش دولت برای پاسخ‌دهی به پرسش فوق انجام شده و البته پاسخ دولت به این پرسش به جهت محتوایی و صوری لازم است تقویت شود. مسئله هوشمندسازی دولت با تعاریف متعددی که دارد ضامن عمق مضمون مواجهه دولت با معضل ناکارآمدی است؛ اما این پوشیده نیست که به فرایند هوشمندسازی کمتر توجه می‌شود. مثلاً همین که به جای فرایند هوشمندسازی، بر خروجی دولت هوشمند یعنی خدمات تکیه می‌شود دلیل خوبی است که غفلت تاریخی از فرم هوشمندی در طول دو دهه قبل وجود دارد. مجلس شورای اسلامی که باید بر هوشمندسازی دولت نظارت کند، نباید نسبت به مسئله هوشمندسازی بی‌تفاوت بوده و چشم بر برخی انحرافات در جریان هوشمندسازی ببندد. این گزارش در ادامه سعی خواهد کرد به تبیین موقعیت مسئله هوشمندسازی پرداخته تا شرایط را برای ساختاردهی و حل مسئله هوشمندسازی دولت مهیا کند.

۱. همان‌طور که بلر بیان کرده است؛ دولت پیرامون مسائل سازماندهی شده است، نه مسائل پیرامون دولت.



به نظر می‌رسد مفهوم دولت هوشمند و در امتداد آن حکمرانی هوشمند به جهت مفهومی باید تدقیق شود تا از انحرافات آن در مقام عمل جلوگیری شود.

۲-۱. مفهوم‌شناسی حکمرانی هوشمند

۲-۱-۱. نوع‌شناسی تعاریف

تعاریف متعددی از حکمرانی وجود دارد که آن را هم به مفهومی ذوقی مبدل کرده و هم دچار این همانی‌های مفرط کرده است فارغ از آنکه حکمرانی نیز مانند بسیاری از مفاهیم مدرن، ماهیتی فازی دارد. فوکویاما، حکمرانی را به‌عنوان توانایی یک دولت برای وضع و اجرای قواعد^۱ و ارائه خدمات بدون توجه به دمکراتیک بودن یا نبودن آن دولت تعریف می‌کند [۴]؛ در تعریفی دیگر آمده است که حکمرانی شامل مجموعه‌ای از هدایت‌های سلسله‌مراتبی^۲ توسط بازیگران حکومتی و هماهنگی غیرسلسله‌مراتبی بازیگران غیردولتی (شرکت‌ها، جامعه مدنی) در تأمین کالاها و خدمات جمع‌ای است. بنابراین مصادیق هماهنگی اعم از مشاوره و همکاری، تفویض اختیار، تنظیم مشترک^۳، خودتنظیمی و ... را شامل می‌شود. هماهنگی غیرسلسله‌مراتبی می‌تواند بازیگران دولتی را تا زمانی که در استفاده از قدرت‌های قهری خود خودداری کنند، درگیر کند [۵]. برخی نیز بر قدرت بازیگران مختلف غیردولتی تأکید مضاعف کرده‌اند که دولت به مثابه کابین خلبان^۴ رانفی می‌کنند و فرایندهای خط‌مشی‌گذاری را تعامل بین بازیگران مختلف می‌دانند [۶]. حال اگر به مفهوم پرمناقشه حکمرانی، قید هوشمندی اضافه شود نیز بر مناقشاتش خواهد افزود. هوشمند، مترادف‌های زیادی چون فهیم، زیرک و سریع دارد. فناوری‌های نوظهور، برای ایجاد درکی مناسب از جوامع مانند ارزیابی دقیق از موقعیت‌ها و افراد (فهیم بودن)، تقویت قدرت قضاوت (زیرک بودن) و تصمیم‌گیری و سپس واکنش سریع و مؤثر (سریع بودن) استفاده می‌شوند [۷]. برخی نیز حکمرانی هوشمند را همان دستیابی به اهداف حکمرانی خوب با کمک فناوری‌های اطلاعاتی به ویژه کلان داده و هوش مصنوعی می‌دانند [۸]، که ترکیبی خلاقانه از فناوری‌های نوظهور و نوآوری در بخش عمومی است. بعضی دیگر نیز برای فهم مؤلفه‌های مختلف حکمرانی هوشمند، بر تناظر آن با مفهوم حکمرانی همکارانه تمرکز کرده‌اند؛ توجه به همکاری میان طیف وسیعی از ذی‌نفعان در ادبیات مدیریت دولتی جدید نیست و مراجعه به ابعاد آن به دلایل متعددی چون تمرکز هر دو بر نقاط کلیدی مانند چارچوب‌ها و منابع قانونی و سیاستی چون بودجه به‌عنوان بخشی از بافت سیستم، ذی‌نفعان چون دولت، مؤسسات دانشی، شرکت‌های خصوصی و ...، ساختار نقش‌ها، مسئولیت‌ها و تقسیم وظایف، مؤلفه‌های سخت و نرم فرایندها، ترتیبات رویه‌ای یا نهادی مبادله بین ذی‌نفعان و فناوری می‌تواند برای حکمرانی هوشمند نیز دلالت‌آمیز باشد [۹]. تناظر حکمرانی هوشمند و حکمرانی همکارانه زمانی جدی‌تر می‌شود که چهار اصل حکمرانی هوشمند، شفافیت، همکاری، مشارکت و تعامل‌پذیری برقرار باشد.

گیل - گارسیا و همکاران [۷] با بررسی مقالات حوزه حکمرانی و دولت هوشمند، به چهار دسته رسیده‌اند: ۱. مقالاتی که ماهیت و پیچیدگی دولت هوشمند را برای روشن کردن چالش‌های تعامل‌پذیری، ابرداده‌ها و دولت الکترونیک بررسی کرده‌اند، ۲. تمرکز بر فرایندها و داده‌های باز، ۳. ارائه خدمات هوشمند و ۴. مطالعه موردی دولت و شهر هوشمند [۱۰] که این چهار دسته در ادامه به‌طور خلاصه توضیح داده شده‌اند.

● ماهیت دولت هوشمند با تمرکز بر چالش تعامل‌پذیری و دولت الکترونیک

آنچه هوشمندی دولت را تأمین و تضمین می‌کند اصلاح روابط و تعاملات نهادی دستگاه‌هایی است که با مشارکت یکدیگر، به‌عموم، ارائه خدمت می‌کنند. این امر مستلزم اصولی مانند وجود ساختاری کارآمد در دولت، تعامل گسترده دولت با مردم، اتکای دولت بر داده، دسترس‌پذیری خدمات برای مردم و ... است.

1. Rules
2. Hierarchical Steering
3. Co-Regulation/Co-Production
4. Cockpit

● تمرکز بر فرایندها و داده‌های باز

این دسته از تعاریف، حکمرانی هوشمند را سازگار برای حکومت‌های شهر و ندمحور می‌داند که برای بهبود قابلیت‌های حکمرانی خود از آن استفاده می‌کنند. همچنین حکمرانی هوشمند مبتنی بر این دسته از تعاریف، برای ایجاد شکل‌های جدید همکاری انسانی از طریق استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات برای به دست آوردن نتایج بهتر و بازتر مناسب است. زهیری (۲۰۱۳) معتقد است واژه هوشمند، حاصل ترکیب پنج واژه اجتماعی، قابلیت جابه‌جایی یا تحرک، تجزیه و تحلیل، گشودگی بنیادین یا کاملاً باز و اعتماد است که در نتیجه افزایش مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌های کلان جامعه، شفافیت فرایندها و افزایش اعتماد مردم به مسئولین، بهبود کارایی و بهینه‌سازی مصرف منابع، پاسخگو شدن مسئولان، قانون‌مندی شهروندان، بهبود عدالت اجتماعی، پیشبرد برنامه‌های کشور، تمرکززدایی و توزیع امکانات را به همراه خواهد داشت [۱۱]. به اعتقاد شول و شول (۲۰۱۴) حکمرانی هوشمند، مجموعه‌ای از عناصر اعم از باز بودن و تصمیم‌سازی، استفاده و به اشتراک گذاری اطلاعات باز، مشارکت و همکاری و بهبود عملیات و خدمات حکومت، همه با استفاده از فناوری‌های هوشمند است که به‌عنوان تسهیل‌کننده نوآوری، پایداری، رقابت و قابلیت زندگی عمل می‌کنند [۱۱]. البته شهروندان در این نوع نگاه، به‌عنوان محرک‌های حیاتی تحول حکمرانی هستند که با مشارکت فعال به کمک فناوری‌ها، به مسائل جمعی شکل داده و به اخذ تصمیمات کمک می‌کنند. در این دیدگاه، حکمرانی هوشمند، از سه مؤلفه اصلی تشکیل شده است که عبارت‌اند از:

۱ **اهداف اجتماعی:** دارای ارزش عمومی است؛ پایداری یکی از این اهداف بوده که حافظ تعادل بین بازده اقتصادی، برابری اجتماعی و حفظ محیط زیست است؛

۲ **همکاری:** همکاری بازیگران مختلف چون دولت‌ها، شهروندان، جوامع، نهادها و ... که چشم‌اندازها و منابع آنها برای تعریف و اجرای اهداف جمعی ضروری است و به‌علت اهمیت رویکرد شهروندمحوری، نقش شهروندان از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است؛

۳ **فناوری:** با کارکردهایی که دارد زیرساخت‌ها و سیستم‌های مدیریت دولتی را بهینه کرده و امکان تعاملات اجتماعی و همکاری در امور عمومی را فراهم می‌کند [۱۲].

● ارائه خدمات هوشمند

طبق این دسته از مطالعات، دولت حامل وظایفی است که مهم‌ترین آن ارائه خدمات عمومی بوده که با اتکا به فناوری‌های هوشمند می‌تواند وظایفش را به نحو احسن انجام دهد. برخی انجام این امر را با اجرای مجموعه‌ای از فرایندهای کسب و کار مبتنی بر فناوری اطلاعات و ارتباطات که جریان اطلاعات میان دولت و ارائه خدمات با کیفیت بالا را فعال می‌کند ممکن می‌دانند [۱۰].

● مطالعه موردی دولت و شهر هوشمند

در مورد شهر هوشمند و تقلیل حکمرانی هوشمند بر شهر هوشمند نیز تحقیقات متعددی انجام شده است. در مقاله‌ای با عنوان «شهر هوشمند و حکمرانی هوشمند؛ مترادف یا مکمل» به بررسی حکمرانی هوشمند و معنای آن در رابطه با شهر هوشمند پرداخته است. این مقاله نتیجه می‌گیرد که شهر هوشمند دارای بعدی از حکمرانی هوشمند است و حکمرانی هوشمند نیز به‌عنوان یک حوزه عملی از شهر هوشمند استفاده می‌کند. در پژوهش دیگری با عنوان «حکمرانی هوشمند به‌عنوان عامل مهم موفقیت شهر هوشمند» نتیجه گرفته شده که ۵۱ درصد فعالیت‌های مدیریت هوشمند که از طریق اجرای سیستم دولت الکترونیکی ارزیابی شده‌اند؛ توسط شهرهای هوشمند انجام گرفته است. پژوهش دیگری نیز با عنوان «بازتعریف شهر هوشمند؛ فرهنگ، متابولیسم و حکمرانی»، چارچوب جدیدی از شهر هوشمند براساس ابعاد فرهنگ، متابولیسم و حکمرانی پیشنهاد شده است [۱۱]. بنابراین، دولت هوشمند اعم از شهر هوشمند بوده و از آن به‌عنوان ظرفی برای ارائه خدمات عمومی هوشمند استفاده کرده است.



۲-۱-۲. نقدی بر تعاریف دولت هوشمند

ریشه تعاریف متعدد هوشمندسازی دولت را می‌توان در دو علت دید: ۱. گاهی توجه به رویکردهایی شده است که در هر یک از این تعاریف وجود دارد؛ برخی جامعه‌شناسانه بوده و ناظر به نقش دولت در توسعه ظرفیت‌های اجتماعی است، برخی فنی و ناظر به ارائه خدمات به شهروندان به صورت هوشمند است و ۲. گاهی با نگاهی کمال‌گرا، نوعی مواجهه تاریخی نسبت به دولت هوشمند وجود دارد؛ مثلاً در تعریفی، دولت هوشمند به عنوان نسل سوم دولت الکترونیک معرفی می‌شود؛ نسل سومی که نسل اول آن، اطلاعاتی‌سازی - دیجیتال شدن اطلاعات - نسل دوم، انتقال الکترونیکی بوده که به دنبال زمینه‌سازی برای استفاده گسترده از فناوری توسط دولت‌ها برای انجام وظایف دولتی است. یا در تعریف دیگری، دولت در قالب سه نسل تبیین شده است: نسل اول، دولت الکترونیک است که به الکترونیک شدن ارتباطات میان سازمان‌های دولتی و یکپارچگی در ارائه خدمات دولت به شهروندان اشاره دارد؛ در نسل دوم با ظهور پدیده‌هایی مانند فناوری‌های اجتماعی که عامل مشارکت فعال ذی‌نفعان در حکمرانی است مواجه هستیم و در نسل سوم که به نام دولت هوشمند شناخته می‌شود؛ دولت از فناوری اطلاعات پیچیده برای ارتباط داخلی و یکپارچگی اطلاعات، فرایندها، نهادها و زیرساخت‌های فیزیکی برای ارائه خدمات بهتر به شهروندان و جوامع استفاده می‌کند [۱۳].

در همه تعاریف فوق، مفهوم هوشمندی موضوعیت دارد که به «تبادل داده»، «فرایند»، «خدمت» و «شهر» اطلاق شده است و باید اعتراف کرد فهرستی، بیش از چهار عنوان فوق وجود دارد.

در عین حال که مفهوم حکمرانی مانند هوشمندی، ماهیتی فازی و پرچالش دارد، اگر هوشمندی را متعلق حکمرانی بدانیم با ماهیت فرایندی حکمرانی و البته کارکردهایی که برای آن فهرست شده شاید بتوان رویکرد دقیق‌تر هوشمندی را دنبال کرد. مثلاً با نظر داشتن خصوصیت‌های حکمرانی خوب می‌توان از حکمرانی هوشمند با حساب‌پس‌کشی هوشمند، پاسخگویی هوشمند، شفافیت هوشمند، مبارزه با فساد هوشمند، قانون‌گرایی هوشمند و ... سخن گفت. با مراعات کارکردهای حکمرانی که مهم‌ترین موارد آن، خط‌مشی‌گذاری، تنظیم، تسهیل، ارائه خدمات و بازتوزیع است؛ بر خط‌مشی‌گذاری هوشمند، تنظیم هوشمند، تسهیل هوشمند، ارائه خدمات هوشمند و بازتوزیع تمرکز کنیم. برخی با همین نوع نگاه، از کارکردهای حکمرانی هوشمند یعنی مشارکت عمومی، شفافیت، مردم‌سالاری، توسعه یادگیری عمومی و بازطراحی سازمان حکومت یاد کرده‌اند [۱۰].

در ادبیات دولت هوشمند در کشور با نوعی فروکاهش نقش دولت یا حکمرانی به ارائه‌دهندگی خدمات مواجه‌ایم؛ خواه در قوانین برنامه‌های توسعه سوم تا هفتم و خواه در مقررات و آیین‌نامه‌هایی که توسط دولت تنظیم شده و این یعنی دولت در جایی که خدمت ارائه نمی‌دهد از هویتش تهی شده است. در حالی که دولت در جایی که انفعال (از نوع حساب‌شده، اکرایی، تحمیلی، سهوی و ایدئولوژیک) در مداخله دارد نیز به عنوان دولت شناخته شده و نیازمند هوشمندی است.

۲-۲. سطوح حکمرانی هوشمند

دولت، نقش‌ها و کارکردهای مختلفی دارد که در یک دسته‌بندی به ۲۰ نوع تقسیم شده است که عبارت‌اند از: دولت خط‌مشی، دولت توزیعی، دولت دفتری، دولت کاتالیزور، دولت رفاه، دولت تحکیم، دولت تضمین‌کننده، دولت وبری، دولت تکه‌تکه یا جدا شده، دولت حرفه‌ای، دولت توانمندساز، دولت رقابتی، دولت کارآفرین، دولت مخفی، دولت غارتگر، دولت جسور، دولت شبکه‌ای، دولت نگهبان شب، دولت پاسبانی، دولت حامی. البته شناسایی این کارکردها مبتنی بر رصدی است که در نسبت بسیاری از دولت‌های جهان انجام گرفته و این نظام سیاسی حاکم مشخص می‌کند که دولت‌ها در طیفی میان تمامیت‌خواهی و اقتدارگرایی تا دمکراسی‌گرایی چه موقعیتی را برای خود جایابی کنند؟ آنچنان که در کشورهای غربی، به نظر می‌رسد حرکت از حکومت‌های رفاه به سمت حکومت‌های تضمین‌کننده یا توانمندساز در حال انجام است [۱۴].

از میان انبوه نقش‌هایی که برای دولت قابل تصور است سه نقش از اهمیت و شاید جامعیت برخوردار است:

۱. خط‌مشی‌گذاری، ۲. تنظیم‌گری و ۳. ارائه کالاها و خدمات. دولت، روح راهبری کلی خود در عرصه‌های مختلف را نسبت به ذی‌نفعان در

قالب خط‌مشی‌هایش متجسم می‌کند؛ همچنین در کارکرد تنظیمی تا حد امکان خود را در موقعیت ناظر بر کنشگری بازیگران و ذی‌نفعان در عرصه‌های مختلف قرار می‌دهد؛ و مناسبات میان خود و آنها را در عین تأمین منافعشان، تا می‌تواند به سمت تحقق حداکثری منافع عمومی جهت می‌دهد. در نهایت در جایی که میل بخش‌های غیردولتی برای حضور و مشارکت در تأمین نیازهای عمومی وجود ندارد این دولت است که باید ضامن تأمین آن نیازها باشد؛ لذا شأن تصدی یا ارائه خدمت را نیز برعهده دارد. تعریف این سه سطح به شرح ذیل است:

۱-۲-۲. خط‌مشی‌گذاری هوشمند

خط‌مشی‌گذاری هوشمند با نگاه مسئله‌محور به دنبال ارتقای قابلیت‌های نظام‌های تصمیم‌گیری از رهگذر یکپارچه‌سازی طراحی، اجرا و ارزیابی برنامه‌ها و خط‌مشی‌های عمومی است. به این صورت که بر ایجاد ارتباط مؤثر میان طراحی، پیاده‌سازی و ارزیابی خط‌مشی با اتکاب فرایندهای داده‌مبنا و مبتنی بر فناوری‌های نوین مانند هوش مصنوعی، کلان‌داده و اینترنت اشیا تأکید دارد تا امر طراحی متأثر از ارزیابی آثار اجرا بتواند خود را به‌طور مستمر بهبود دهد. شکل‌گیری چرخه بازخورد در این سه مرحله باعث می‌شود که نوعی نظام خودتصحیح‌شونده خودکار ایجاد شود که به‌صورت مستمر و پیوسته خود را ارتقا دهد تا برای مسائل نوپدید ظرفیت لازم برای واکنش را داشته باشد. فرایند خط‌مشی‌گذاری هوشمند شامل ۶ گام است که عبارت‌اند از:

۱ **شناسایی:** مسائل سیاستی که براساس نظام ارزشی و هنجاری جامعه، فرصت‌های سیاستی و اطلاعات موجود، موقعیت‌های مسئله، مسئله‌مند شده و ساختاردهی خواهند شد؛

۲ **تشخیص:** با اتکاب بر شواهد، ریشه‌ها و علل بروز مسئله سیاستی مشخص خواهد شد؛

۳ **طراحی:** ارائه طرح‌ها و خط‌مشی‌های نوآورانه که توسط شواهد و داده‌ها پشتیبانی شوند؛

۴ **پیاده‌سازی:** راهکارهای ارائه‌شده، به‌صورت آزمایشی اجرا خواهند شد تا خط‌مشی، ارزیابی پیشینی شود و همین‌طور سامانه‌های پایش اجرا را اندازه‌گیری شود؛

۵ **آزمون:** در این مرحله، خط‌مشی‌ها آزمون میدانی شده و مبتنی بر روش‌های سنجش اثر، بهترین راهکار برای بهبود خط‌مشی استفاده خواهد شد؛

۶ **پالایش:** خط‌مشی‌گذاری هوشمند، یک رویکرد تکرار شونده است که در هر مرحله از آن و پس از اجرا و با اتکاب به شواهد آن، تجربه‌هایی برای اصلاح خط‌مشی‌های موجود، اهداف و نقاط مداخله برای خط‌مشی‌های بعدی ایجاد می‌شود.

در کنار خط‌مشی‌گذاری هوشمند، ارزیابی هوشمند نیز اهمیت دارد؛ اینکه یافته‌های ارزیابی تنها مهم نیستند بلکه تصمیم برای ارزیابی، انتخاب روش ارزیابی و کیفیت انتشار نتایج نیز می‌تواند بسیار مؤثر باشد [۱۵]. انتخاب مسئله و انتخاب راه‌حل آن که به خط‌مشی مشهور است یک امر عمیقاً سیاسی و ارزشی است؛ لذا نفعی یا به تأخیر انداختن مسائل یا راه‌حل‌های دیگر، نیازمند دلیل است. این دلایل را می‌توان با اتکاب به شواهد تأمین کرد و البته باید توجه داشت که شواهد نیز با اتکاب به فناوری‌های ارتباطی - اطلاعاتی ایجاد می‌شود؛ این فناوری‌هاست که روابط میان موقعیت طراحی، پیاده‌سازی و ارزیابی را برقرار کرده و ضامن خط‌مشی‌گذاری یکپارچه است.



۲-۲-۲. تنظیم‌گری هوشمند

در دهه‌های اخیر با توجه به نیازهای جامعه و البته رشد فناوری‌ها در حوزه دیجیتال میل به سمت فناوری‌های مالی یا فین‌تک‌ها^۱، فناوری‌های سلامت یا هلت‌تک‌ها^۲، فناوری‌های آموزشی یا اجوتک‌ها^۳ و ... برای ارائه خدمات دیجیتال، رشد قابل توجهی پیدا کرده و این روند نوپدید، موقعیت دولت را به چالش کشیده است که باید نسبت به این فناوری‌ها چه موضعی را ایفا کند؟ آیا باید منتظر بماند و مشاهده‌گر^۴ باشد یا آزمون کند تا ابعادش را دریابد^۵ یا تسهیل‌گر باشد و در یک فرایند دادوستدی، نیاز خود را اعلام کند تا پاسخ‌های مقتضی دریافت کند؟ به هر حال سه رویکرد رهاسازی کامل، ممنوعیت کامل و تسهیل‌گری نوآوری همواره در مقابل دولت‌ها برای مواجهه با نوآوری در بخش عمومی^۶ وجود دارد و دستگاه‌های دولتی در مواجهه با نوآوری می‌توانند منفعلانه مشاهده کنند، انعطاف‌پذیری و بردباری با ایجاد زمینه برای بروز نوآوری در چارچوب قوانین موجود از خود نشان دهند، نظارت فعالانه برای افزایش یادگیری خود داشته باشند و یا راهکارهایی برای توسعه و تدوین مقررات برای پوشش دادن فعالیت‌های نوآورانه ارائه دهند. اما نکته اساسی این است که وضعیت فعلی تنظیم‌گری دولتی از لحاظ مقررات‌گذاری در این حوزه، کفایت این محیط پیچیده، خلاق، نوپدید و کم‌تر قابل پیش‌بینی را نمی‌کند و از رهگذر این موقعیت بد تنظیم، یا کسب و کارهای فعال در این حوزه شکست می‌خورند و یا با توسعه بی‌قاعده، انحصار و امتناع نظارت‌پذیری، به تهی شدن دولت منجر می‌شوند. بی‌شک اثر مقررات‌گذاری بر نوآوری را نمی‌توان نادیده گرفت. بنابراین، نمی‌توان با فرم مقررات‌گذاری سنتی به استقبال سامان‌بخشی فناوری‌های نوپدید رفت بلکه باید از ساز کارهای قانونگذاری پویا و مبتنی بر عملکرد بهره برد. یکی از بهترین آنها، رویکرد محیط آزمون است که از طریق آزمایش زمان دار، امکان مقررات‌گذاری مبتنی بر عملکرد را با خصوصیت‌هایی مانند خودتنظیم‌گری و مشارکت فراهم می‌کند [۱۶]. در هر حال شیوه مقررات‌گذاری سخت، پیشینی، از بالا به پایین و غیرمنعطف در نسبت محیط پیچیده و فناوری‌های نوپدید باید جای خود را به روش‌های به‌روزتر تنظیم‌گری دهد تا دولت بتواند در قالب مدل حکمرانی چندسطحی از ظرفیت بخش خصوصی و کسب و کارهای مردمی برای تقویت نوآوری در بخش عمومی استفاده کند.

۲-۲-۳. ارائه خدمات هوشمند

خدمتی که در پایان برنامه بر اساس مدل بلوغ در سه سطح محقق می‌شود:

سطح اول: فرایند ارائه خدمت بدون دخالت عامل انسانی و انجام اعلام‌های الکترونیک انجام شود؛

سطح دوم: خدمات در میان دستگاه‌های دولتی به صورت یکپارچه ارائه شود؛

سطح سوم: خدمت برای آحاد مردم مستحق خدمت به صورت شخصی‌سازی شده ارائه شود.

تاکنون هوشمندسازی بر قرائتی استوار بود که دولت را تنها در کارکرد تصدی آن یعنی ارائه خدمت خلاصه می‌کرد. لذا طرح هوشمندسازی دولت تبدیل به هوشمندسازی خدمات دولتی شد. جدا از اینکه علت تنزل دولت از روح کلان و کارکردهای متنوعی که دارد به تنها کارکرد ارائه خدمات چه بود؟ - که یقیناً خود قابل بررسی است - اما هوشمندسازی دولت را دچار نقص می‌کرد؛ چراکه نسبت به نقش‌های دیگر دولت که وجه حاکمیتی داشته و مقدمه نقش ارائه خدمات است غفلت داشته که در نتیجه هوشمندی خدمات نیز به راحتی قابل تحصیل نیست تا جایی که برخی از ارزیابی‌ها، آمار هوشمندسازی دولت را نزدیک به ۱۲ درصد اعلام کرده‌اند [۱۷]. بررسی بیشتر نیز مشخص کرد که نه تنها دولت در امر هوشمندسازی، دچار تنزل مفهومی به خدمات صرف شده بلکه نوعی تقلیل‌گرایی رویکردی نیز اتفاق افتاده است. بنابراین هوشمندسازی خدمات تنها در انحصار نوعی نگاه فنی قرار گرفته و نسبت به سایر رویکردهای متصور مانند رویکرد اجتماعی - فرهنگی که ناظر به مسائل ارزشی و مناسبات و روابط میان انسان‌هاست، یا رویکرد اداری که پرده از روابط میان ستاد و صف هوشمندسازی برمی‌دارد و یا رویکرد حکمرانی که جامع روابط میان رویکردهاست غفلت داشته است. به نظر می‌رسد در وضعیت فعلی، دولت هوشمند تنها در یک وضعیت یعنی ارائه خدمات با اتخاذ رویکرد فنی منجمد شده است.

1. Fin-teck
2. Health-teck
3. Edu-teck
4. Wait and see
5. Test and Learn
6. Public Sector Innovation

جدول ۱. نسبت سطوح هوشمندسازی به رویکردهای هوشمندسازی در وضع فعلی کشور

رویکرد فنی	رویکرد اداری	رویکرد فرهنگی-اجتماعی	رویکرد حکمرانی	رویکرد سطوح
				خطمشی‌گذاری
				تنظیم‌گری
انجام هوشمندسازی در این وضعیت				ارائه خدمات

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

این تقلیل‌گرایی مفرط به هر دلیلی باشد فقط یک اثر دارد و آن اینکه هوشمندسازی در لایه خدمات را هم با مشکل بلکه امتناع مواجه خواهد کرد؛ چرا که ارائه خدمات ابتدا نیازمند شناخت مسائل است. این مسائل می‌تواند در مراتبی، یکنواخت‌سازی شده و در مراتب دیگر، شخصی‌سازی شود؛ ارائه این خدمات به کلیت خود از توان و ظرفیت دولت خارج است. بنابراین دولت باید روابط میان ذی‌نفعان را طوری تنظیم کند که بخشی از خدمات که توسط دولت واگذار می‌شود به‌طور کارآمد به مردم ارائه شود. ضمناً ایجاد زیرساخت‌های لازم توسط دولت برای ارائه خدمات به مردم نیز برای ارائه خدمات مطلوب است. همه این موارد نشان می‌دهد تمرکز صرف بر لایه خدمات آن هم با نگاه فنی اگر واجد تأمین و تضمین مقدمات پیش‌گفته نباشد در طول زمان دچار مشکلاتی خواهد شد.

۳. مرور سیاستی



همان‌طور که قبلاً هم مطرح شد در جهان امروز استفاده از کاربردهای فناوری اطلاعات در امر حکمرانی و ارائه خدمات دولت به یک ضرورت تبدیل شده است. این ضرورت نزدیک به ۲۵ سال است که در ایران نیز فهم شده و اقدامات معتنابهی در این خصوص انجام گرفته است. سیاست‌های کلی شبکه‌های اطلاع‌رسانی رایانه‌ای با هفت بند در همین ارتباط تنظیم و توسط رهبر معظم انقلاب تأیید و ابلاغ شد؛ اولین طرح جامع برای توسعه و کاربرد فناوری ارتباطات و اطلاعات ایران با نام «تکفا» با این هدف در سال ۱۳۸۱ در دولت وقت با هدف آماده‌سازی هرچه بیشتر کشور برای حضور همه‌جانبه در عصر اطلاعات از رهگذر گسترش نظام‌مند فناوری اطلاعات و ارتباطات در راستای توسعه پایدار ملی، توسعه منابع انسانی، توسعه فرهنگی، توسعه زیرساختی و توسعه زمینه حضور بخش خصوصی در این راستا تصویب شد. در تبصره «۱۳» قانون بودجه سال ۱۳۸۱ نیز بودجه قابل توجهی برای تحقق طرح تکفا پیش‌بینی شد. در برنامه‌های توسعه نیز به دولت هوشمند - یا دولت الکترونیک - توجه شده است؛ ۱۳ حکم مرتبط با فناوری اطلاعات در برنامه توسعه با هدف کاهش انحصار دولت و توانمندسازی بخش غیردولتی با ایجاد شبکه‌های خدمات فناوری اطلاعات و ارتباطات، ۴۰ حکم مرتبط با فناوری اطلاعات و ارتباطات در قانون برنامه چهارم با هدف توسعه زیرساختی دولت الکترونیک، ماده (۳۲) قانون برنامه پنجم توسعه معطوف به حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات است؛ هرچند ماده (۴۶) به‌صورت ویژه بر گسترش استفاده از فناوری اطلاعات در دستگاه‌های اجرایی تأکید داشته است. برنامه ششم توسعه با هدف گذاری دستیابی به جایگاه دوم منطقه در حوزه فناوری تا سال ۱۴۰۴ عامل ایجاد توجه بیشتر به این موضوع در کشور شد. بخش ۱۳ این قانون با عنوان ارتباطات و فناوری اطلاعات با ۳ ماده (۶۷) تا (۶۹) به‌طور خاص با هدف توسعه زیرساختی به این موضوع پرداخته است. برنامه هفتم پیشرفت بر امر هوشمندسازی دولت تأکید کرده و در ماده (۱۰۷) به بیان الزام‌های آن و ماده (۱۰۸) به مباحث دولت الکترونیک مربوط به



قوه قضائیه پرداخته است [۱۸]. اسناد معتنابه دیگری از مصوبات حاکمیتی و اجرایی نیز وجود دارد که به دولت الکترونیک و دولت هوشمند مرتبط است؛ اسناد حاکمیتی چون قانون تجارت الکترونیک مصوب سال ۱۳۸۲، قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب سال ۱۳۸۷، قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی، بند «و» تبصره «۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۱، بند «ج» تبصره «۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۲ و ... اسناد اجرایی چون سند راهبردی نظام جامع فناوری اطلاعات مصوب سال ۱۳۸۷ هیئت وزیران، نقشه راه اصلاح نظام اداری مرتبط با توسعه دولت الکترونیک و هوشمندسازی اداری مصوب سال ۱۳۹۳ شورای عالی اداری، آیین‌نامه توسعه خدمات الکترونیکی دستگاه‌های اجرایی مصوب سال ۱۳۹۳ شورای عالی اداری، آیین‌نامه اجرایی توسعه و گسترش کاربری فناوری اطلاعات و ارتباطات مصوب سال ۱۳۹۴ هیئت وزیران، تعیین پروژه‌های اولویت‌دار دولت الکترونیک مصوب سال ۱۳۹۷ هیئت وزیران، طرح‌های کلان و پیشران توسعه دولت هوشمند مصوب سال ۱۴۰۲ شورای اجرایی فناوری اطلاعات و ...

آنچه از مطالعه و بررسی اسناد سیاستی پیرامون تحقق دولت هوشمند در کشور برمی‌آید حرکت از سمت ابهام نسبت به کاربردهای فناوری اطلاعات به سوی توسعه غیرمقید به مسئله است. در ابتدا که مشخص نبود دقیقاً چه انتظاری از فناوری اطلاعات و ارتباطات برای اثرگذاری بر حکمرانی وجود دارد؛ عمده اسناد سیاستی در این ارتباط هر چند واجد هدف‌گیری‌های مشخصی بود ولی در موقعیت شناخت قرار داشتند و تنظیم سند راهبردی نظام جامع، گویای همین معناست. آن زمان لازم بود ابعاد اثرگذاری فناوری اطلاعات بر موضوع حکمرانی دقیق شود تا بتوان مختصات بهره‌برداری از این فناوری را تعیین کرد؛ تصویب کمتر قوانین (قوانین موضوعی و نه قوانین برنامه توسعه) و میل حاکمیت به تنظیم آیین‌نامه‌های اجرایی نیز مؤید این مدعاست. این موضع حاکمیتی نیز در موقع خود درست بود چرا که تا زمانی که ابعاد فناوری اطلاعات و آثاری که بر فضای حکمرانی و همین‌طور فضای عمومی کشور خواهد گذاشت مشخص نباشد هر گونه قانونگذاری و تعیین حدود و حقوق، بیش از آنکه مؤثر باشد می‌تواند به انحراف منجر شود. اما به مرور که این فناوری، خود را نشان داد تمایل به تعقیب توسعه فناوری اطلاعات در قوانین بودجه سنواتی بیشتر شد، آنچنان که در تبصره «۷» بودجه سال ۱۴۰۱ و سال ۱۴۰۲ به‌طور شفاف تکالیف دستگاه‌های حاکمیتی برای توسعه دولت هوشمند مشخص و بودجه لازم برای انجام آن تکالیف نیز مقرر شد. اما مسئله‌ای که موضع فعلی حاکمیت نسبت به امر توسعه دولت هوشمند را قدری به خطر می‌اندازد وجود نوعی ایدئالیسم غیرمسئله‌محور در تعیین اهداف و به تناسب تکالیف دستگاه‌هاست. به‌طوری‌کلی ارزیابی‌های معطوف به میزان تحقق دولت هوشمند نشان می‌دهد میان مقاصد و اهداف خط‌مشی‌گذار - قانونگذار، با آنچه عملاً در وضع واقع رخ می‌دهد شکاف معناداری وجود دارد که این شکاف باید مسئله‌مند شده و هر اقدام دیگر سیاستی - تقنینی در راستای توسعه دولت هوشمند به آن مسئله ارجاع شود.

۴. مسئله هوشمندسازی دولت

۴-۱. ساختاردهی مسئله

در مطالب قبل گفته شد هر گونه موضع سیاستی - تقنینی نسبت به موضوع توسعه دولت هوشمند باید ناظر به یک مسئله مشخص باشد. تا قبل از شناخت ابعاد فناوری اطلاعات و آثارش بر زیست فردی و جمعی عموم مردم، یک مسئله مهم در مقابل حاکمیت قرار داشت و آن اینکه انتخاب فناوری اطلاعات برای پیشرفت کشور، اثرگذار است یا خیر؟ لذا مسئله انتخاب که عمیقاً به مسئله شناخت این حوزه ارجاع داشت، مسئله مهم حاکمیت در موضوع فناوری اطلاعات بود. اما زمانی که به هر دلیلی - مانند تقلید از سایر کشورها - حکم بر انتخاب فناوری اطلاعات شد موضوع دیگری تعریف شد و آن کیفیت و سطح اجرا و عملیاتی‌سازی فناوری اطلاعات در نظم حکمرانی کشور بود. نگارندگان معتقدند هنوز مسئله اول به درستی ساختاردهی و صورت‌بندی نشده است که امکان پاسخگویی به مسئله دوم فراهم شود. بنابراین؛ سعی دارند مسئله فناوری اطلاعات در ظرف دولت یا حکمرانی که از آن به‌اختصار مسئله دولت - حکمرانی هوشمند یاد می‌شود را در این نوشتار مجدداً مسئله‌مند

کرده و ساختاردهی کنند. از این رهگذر بی شک مسئله اجرا نیز ابعاد خود را به روشنی خواهد یافت.

ساختاردهی مسئله برای مشارکت ذی نفعان (احیاناً منافع، تمایلات و دانش تخصصی متفاوتی دارند) به دنبال ایجاد تعریفی معنادار و درکی جامع و مورد اتفاق از مسئله در میان ذی نفعان است. فرایند معنادار ساختن مسائل، فرایندی چرخه‌ای، رفت و برگشتی و اغلب شهودی است که در زمینه‌ها و رشته‌های مختلف انسانی با هدایت همه تحقیقات در فرایند ساختاردهی مسئله باید انجام شود. ساختاردهی مسئله فرایندی با چهار مرحله به هم پیوسته است که عبارت‌اند از: احساس مسئله، جستجوی مسئله، تحدید حدود مسئله و مشخصه‌بندی مسئله^۱ [۱۹]:

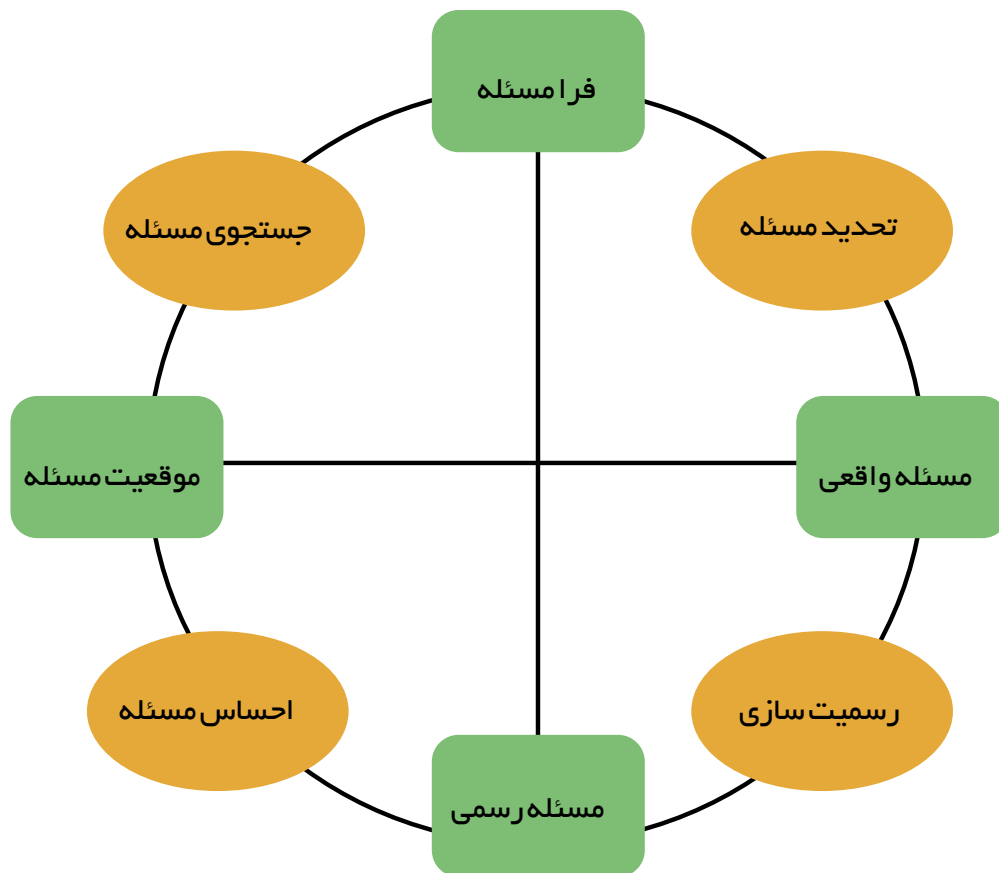
● **احساس مسئله:** پیش‌نیاز (و نقطه شروع معمول) ساختاردهی مسئله، احساس «موقعیت‌های مسئله»^۲ است. از آنجایی که مسائل از نظر اجتماعی ساخته شده و ماهیت ذهنی دارند، بسته به فردی که آن دغدغه‌ها و نگرانی‌ها را احساس می‌کند، متفاوت یا در برخی موارد اصلاً تجربه نمی‌شوند.

● **جستجوی مسئله:** کشف یک «فرامسئله» است. فرامسئله، ساختار نامناسب یک مسئله از میان مسائل متعدد مرتبط است که حاوی بازنمایی نظر جمع متنوعی از ذی نفعان نسبت به مسئله مشخص است.

● **تحدید مسئله:** به معنای صورت‌بندی جنبه‌های اساسی و کلی یک مسئله معین برای رسیدن به مسئله واقعی است.

● **رسمیت بخشی به مسئله:** هنگامی که یک مسئله واقعی تعریف شد، می‌توان به یک مسئله رسمی دقیق‌تر و خاص‌تر رسید. این فرایند مشخصه‌بندی مسئله نامیده می‌شود [۲۰]. به عبارت دیگر، فرایند حرکت از مسئله واقعی به مسئله رسمی از طریق مشخصه‌بندی مسئله انجام می‌شود، که شامل ایجاد یک مدل نمادین یا ریاضی رسمی از مسئله واقعی است.

شکل ۱. مراحل ساختاردهی مسئله [۱۹]



1. Problem Sensing, Problem Search, Problem Delineation and Problem Specification
2. Problem Situations



فرایند ساختاردهی مسئله هوشمندسازی دولت با اتکا به پنل خبرگانی با حضور ۱۳ نفر از متخصصین و مسئولین دستگاه‌های ستادی فعال در حوزه هوشمندسازی اعم از دبیر شورای اجرایی فناوری اطلاعات، معاون حکمرانی الکترونیک سازمان اداری و استخدامی، معاون دولت الکترونیک سازمان اداری و استخدامی، مدیر کل فناوری اطلاعات و ارتباطات سازمان اوقاف، مشاور حکمرانی هوشمند دبیر شورای اجرایی فناوری اطلاعات، مشاور توسعه دولت هوشمند دبیر شورای اجرایی فناوری اطلاعات، مشاور هوشمندسازی فراجا، استاد دانشکده کامپیوتر دانشگاه علم و صنعت و چهار کارشناس حوزه فناوری اطلاعات انجام شد که نتایج آن به شرح ذیل است:

۱- موقعیت مسئله دولت هوشمند

بعد از گذشت نزدیک به ۲۰ سال از تمایل حاکمیت برای الکترونیک کردن خدمات دولت و حذف عامل انسانی و استعلام‌های کاغذی، هنوز با تحقق اهداف الکترونیسم و هوشمندسازی مانند بهبود کیفیت خدمات، افزایش قابلیت دسترسی به خدمات، توسعه فناوری و نوآوری، افزایش مشارکت شهروندی، افزایش شفافیت، افزایش رضایت شهروندان و به دنبال آن افزایش اعتماد عمومی فاصله زیادی داریم و موقعیت هوشمندسازی همچنان با پریشانی‌ها و نگرانی‌های فراوانی مواجه است.

۲- جستجوی مسئله دولت هوشمند (روایت ذی نفعان)

● **روایت نهادی:** وضع نهادی هوشمندسازی دولت چه برای عوامل سازمانی مرتبط به هوشمندسازی دولت چون شورای اجرایی فناوری اطلاعات، سازمان اداری و استخدامی، وزارت ارتباطات و همه دستگاه‌های اجرایی و چه سایر عوامل نهادی چون خط‌مشی‌های عمومی و قوانین عمومی دچار تشتت، تعارض و تراحم است. موازی‌کاری‌های زیاد، برون‌سپاری غیر هدفمند، تصدی‌گری مفرط دولت، تعامل نهادی، خط‌مشی‌های متعارض، قوانین غیر مؤثر و ... از جمله این مسائل نهادی است.

● **روایت فناورانه:** فرایند الکترونیک کردن خدمات دستگاه‌های اجرایی همچنان به صورت فنی مطلوب نیست. خدمات دستگاهی به‌طور کامل هنوز به پنجره ملی متصل نشده است. پایگاه‌های اطلاعاتی پایه نیز هنوز به‌طور کامل شکل پیدا نکرده که مانع یکپارچه‌سازی خدمات دولتی نیز شده است.

● **روایت اداری:** دولت هوشمند یا دولت الکترونیک پاسخی بر ناکامی‌های دولت است. بنابراین محور تغییر یا متعلق هوشمندسازی باید فرایندهای اعمال مداخلات دولتی باشد. این در حالی است که تاکنون تمرکز بر الکترونیک کردن فرایندهای موجود بوده فارغ از آنکه به بازطراحی این فرایندها در راستای اهداف هوشمندسازی اندیشیده شود. مفهوم چرخه هوشمندسازی می‌خواهد تمرکز هوشمندسازی را بر اصلاح فرایندهای سازمانی برگرداند. متناسب با بازطراحی فرایندهای ارائه خدمات لازم است ساختار سازمانی و منابع انسانی دستگاه‌های اجرایی نیز اصلاح شود.

● **روایت اجتماعی (اعتماد عمومی و سرمایه اجتماعی):** جریان هوشمندسازی هم به علت نبود اعتماد و مشارکت عمومی و هم آماده نبودن جامعه هدف تغییر، در دستگاه‌های اجرایی با نوعی امتناع یا حداقل صعوبت اجتماعی مواجه است.

● **روایت اقتصادی:** طرح هوشمندسازی دولت نیازمند تأمین منابع کافی مالی است که تاکنون حاصل نشده است.

● **روایت آینده‌نگرانه:** تأثیر روندهای کلان جهانی بر هوشمندسازی دولت چون هم‌گرایی فناوری‌ها، شهری شدن، تغییرات جمعیتی و اجتماعی، اطلاعات تکامل‌یابنده و مسئله اعتماد عمومی، تغییرات اقلیمی و کمبود منابع، تغییرات و فراز و فرود جهانی شدن - محلی شدن، فناوری‌های مالی، تغییر تولید به سمت انقلاب صنعتی چهارم، رشد تأثیرات بازیگران غیردولتی و ... قابل توجه است که تاکنون آنچنان که باید مورد توجه قرار نگرفته است.

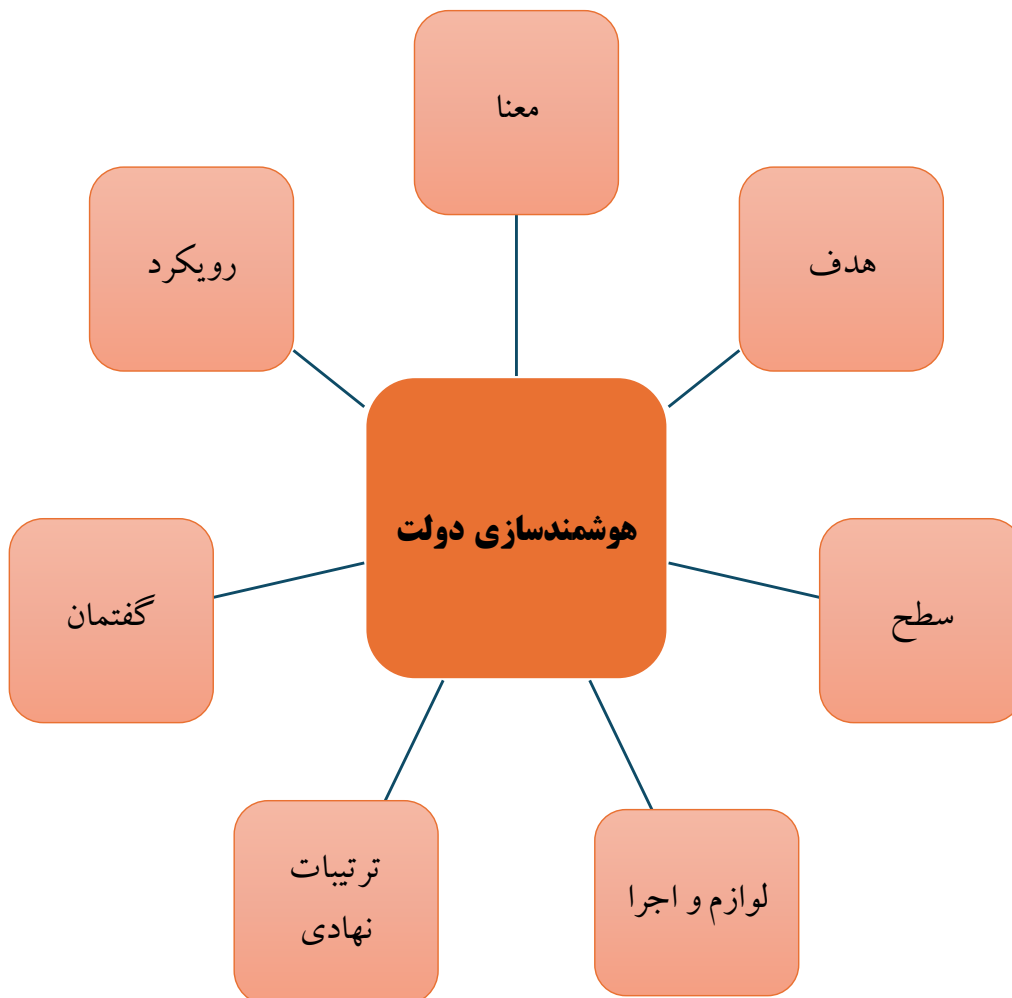
روایت‌های متعدد ذی نفعان در کدهای مفهومی زیر آشکار است.

جدول ۲. کدگذاری مفهومی مسئله هوشمندسازی دولت در ایران

مقوله اصلی	مقولات فرعی	مفاهیم	ردیف
هوشمندسازی	معنای هوشمندسازی	عدم میل به بازاندیشی مفهومی در موضوع هوشمندسازی دولت	۱
		توجه به لایه حکمرانی داده بالاتر از لایه اتصال فنی	۲
	رویکرد هوشمندسازی	ارزیابی بلوغ فناوری (فاصله فناوری بین دولت و مردم) در کشور	۳
		اتخاذ رویکرد جامع نسبت به هوشمندسازی	۴
	اجرای هوشمندسازی	اهمیت هویت مالک و ذی‌نفع هوشمندسازی	۵
		مسئله ما: بهبود روش اجرا	۶
		اتکای عمل هوشمندسازی بر اسناد بالادستی	۷
		عدم توافق منافع ذی‌نفعان حوزه‌های مختلف با هوشمندسازی	۸
	هدف هوشمندسازی	محور هوشمندی، خلق ارزش در صورت رفع نیاز مردم	۹
		بهره‌وری دولت، مسئله هوشمندسازی	۱۰
		هوشمندسازی برای حاکمیت یا مردم	۱۱
		مسئله هوشمندسازی در سه لایه خروجی (اتصال سرویس)، رهاورد (بهره‌وری دستگاه) و اثر (رضایت مردم)	۱۲
		هوشمندسازی، فرصتی برای جلب رضایت مردم و ایجاد ارزش عمومی و نه چابک‌سازی دولت	۱۳
		تمرکز بیشتر از داده بر فرایند و معماری خدمت‌گرای سازمانی	۱۴
		تجمیع روایت‌های مختلف از هوشمندسازی با اتکا به گفتمان دولت تنظیم‌گر	۱۵
		نبود گفتمان هوشمندسازی	۱۶
	ترتیبات نهادی هوشمندسازی	شورای اجرایی به‌عنوان تنظیم‌گر ذی‌نفعان هوشمندسازی	۱۷
		شورای اجرایی به‌عنوان عامل هماهنگ‌کننده دستگاه‌ها	۱۸
		تعریف خدمت (سازمان اداری و استخدامی)، اتصال دستگاهی (سازمان فناوری اطلاعات) و نظارتی فرایندی (شورای اجرایی)	۱۹
	لوازم هوشمندسازی	داده به‌عنوان زیربنای هوشمندسازی	۲۰
		فقدان حکمرانی داده در کشور	۲۱
		فقدان یکپارچگی داده در کشور	۲۲
		کیفیت تأمین مالی به‌عنوان ابزار قدرتمند برای هوشمندسازی	۲۳
		تربیت منابع انسانی متناسب برای پیشبرد پروژه هوشمندسازی	۲۴
	سطح هوشمندسازی	هوشمندسازی همه پایه‌های دولت یا تنها خدمات دولتی	۲۵

مأخذ: همان.

شکل ۲. ابعاد مسئله هوشمندسازی دولت در ایران



مأخذ: یافته پژوهش.

۳. تشتت نهادی و فقدان نهاد راهبر هوشمندسازی به عنوان مسئله اساسی هوشمندسازی در کشور

روایت‌های مختلف و گاهی متعارض، هوشمندسازی را به یک فرامسئله تبدیل کرده است که باید با تحدید حدود به مسئله اساسی (واقعی) تبدیل شود. مسئله اساسی هوشمندسازی که جامع روایت‌های مختلف بوده یا روایت مهم‌تر تلقی می‌شود ضعف نهادی و فقدان نهاد راهبر هوشمندسازی است. آنچه برای هوشمندسازی، معنا بخشی کرده، هدف گذاری می‌کند، گفتمان می‌سازد و رویکرد اتخاذ می‌کند و همین‌طور برای اجرا، سطح بندی کرده و لوازم اجرا را تعیین می‌کند، نهاد راهبر است. ضعف نهادی هوشمندسازی دولت را در تعدد نهادهای مداخله‌گر در حوزه هوشمندسازی بدون تعیین مناسبات میان آنها و تکالیف هر یک که به ناچار باعث ناهم‌سویی و تشتت میان آنها خواهد شد می‌توان دید. در شرایطی که نظم بوروکراتیک دستگاه‌های دولتی، مانعی بزرگ در مقابل جریان هوشمندسازی و دیجیتالی شدن کارکردهای مهم دولت یعنی خط‌مشی گذاری، تنظیم و ارائه خدمات است نباید از بازخوانی، بازاندیشی و بازنگری در فرم اداره کشور غافل شد. توجه داریم که معضل اصلی بوروکراسی، بزرگ شدن آن است. اگر بوروکراسی، توفیق یابد و یا شکست بخورد؛ متناسب سازی بار اداری، یکی از مهم‌ترین اهداف مهم اصلاح اداره است. باید توجه داشت که هوشمندسازی، در درجه اول، پاسخی بر مسئله بار اداری و چابک سازی اداره است. لذا نباید هوشمندسازی از مسیر ایجاد اضافه بار سازمانی عبور کند و این هدف، زمانی محقق می‌شود که هوشمندسازی به مثابه یک امر نهادی تعریف و نهادینه شود.

به طور کلی تعاریفی که درباره نهاد مطرح شده است را در قالب پنج مفهوم می توان صورت بندی کرد: قاعده، هنجار، ساختار، رفتار و تعادل که سه مورد قاعده، هنجار و ساختار، نهاد را به مثابه فضا و بستری می دانند که کنش ها در آن روی می دهد و رفتارها را تحدید و هدایت می کنند و دو مفهوم رفتار و تعادل نیز نهاد را به مثابه کنش ها و الگوهای رفتاری می دانند [۲۱]. به نظر می رسد با توجه به ضعف نهاد راهبری به عنوان مسئله اساسی هوشمندسازی، امر هوشمندسازی دولت را می توان با مفهوم تعادل به عنوان یک وضع نهادی تبیین کرد. ناظر به مفهوم تعادل، انتظارات کنشگران درباره راهبردها و رفتارهای دیگر بازیگران از اهمیت زیادی برخوردار است. این فرض که افراد عقلایی با یکدیگر در تعامل بوده و تازمانی که امکان بهبود در تعادل و نظم موجود وجود دارد دلیلی بر تغییر رفتار در برابر کنش دیگری وجود ندارد برقرار است. این تعادل از رهگذر نظم رفتاری مورد وفاق همه اعضای جامعه که در موقعیت های تکراری خاص انجام پذیرفته حاصل می شود هر چند همین رفتار نهادینه شده نیازمند حضور مرجعی بالاتر و خارجی برای اجرا و کنترل است که افراد متخلف را مجازات کرده و دوباره به نقطه تعادل برگرداند. بر همین اساس است که تمامی کنش های خارج از تعادل، ناپایدار خواهند شد. نکته مهم در تعادل به مثابه نهاد آنجاست که قواعد بازی به میزانی که نوع مواجهه بازیگران مختلف با آن اهمیت دارد مهم نیستند و این تعادل حول کیفیت مواجهه با آن قواعد شکل می گیرد و نه حول آن قواعد.

مبتنی بر آنچه از تعریف نهاد به مثابه تعادل گفته شد باید فهمید نظمی که امروز در نظام اداری کشور ایجاد شده و به تعادل رسیده است، نفع ذی نفعان حوزه اداره را تأمین کرده است و تازمانی که منفعت جدید برای ذی نفعان از رهگذر تغییر نظم حاضر تعریف نشود نمی توان به تغییر و ایجاد تعادل جدید اندیشید. لذا ایجاد تعادل جدید از مسیر هوشمندسازی دولت زمانی میسر است که اولاً انتفاع جدیدی برای ذی نفعان ایجاد کند و ثانیاً اثبات کند که نظم حاضر توان و ظرفیت تأمین آن منفعت را ندارد. این در حالی است که تقریباً عمده طرح های هوشمندسازی فاقد این جهت گیری اند و صرفاً با اتکا به اقتدار مراجع بالادستی، در تعقیب هوشمندسازی دولت اند. از این رو هر خط مشی در حوزه هوشمندسازی دولت باید به چند مسئله دستگاه ها پاسخ دهد:

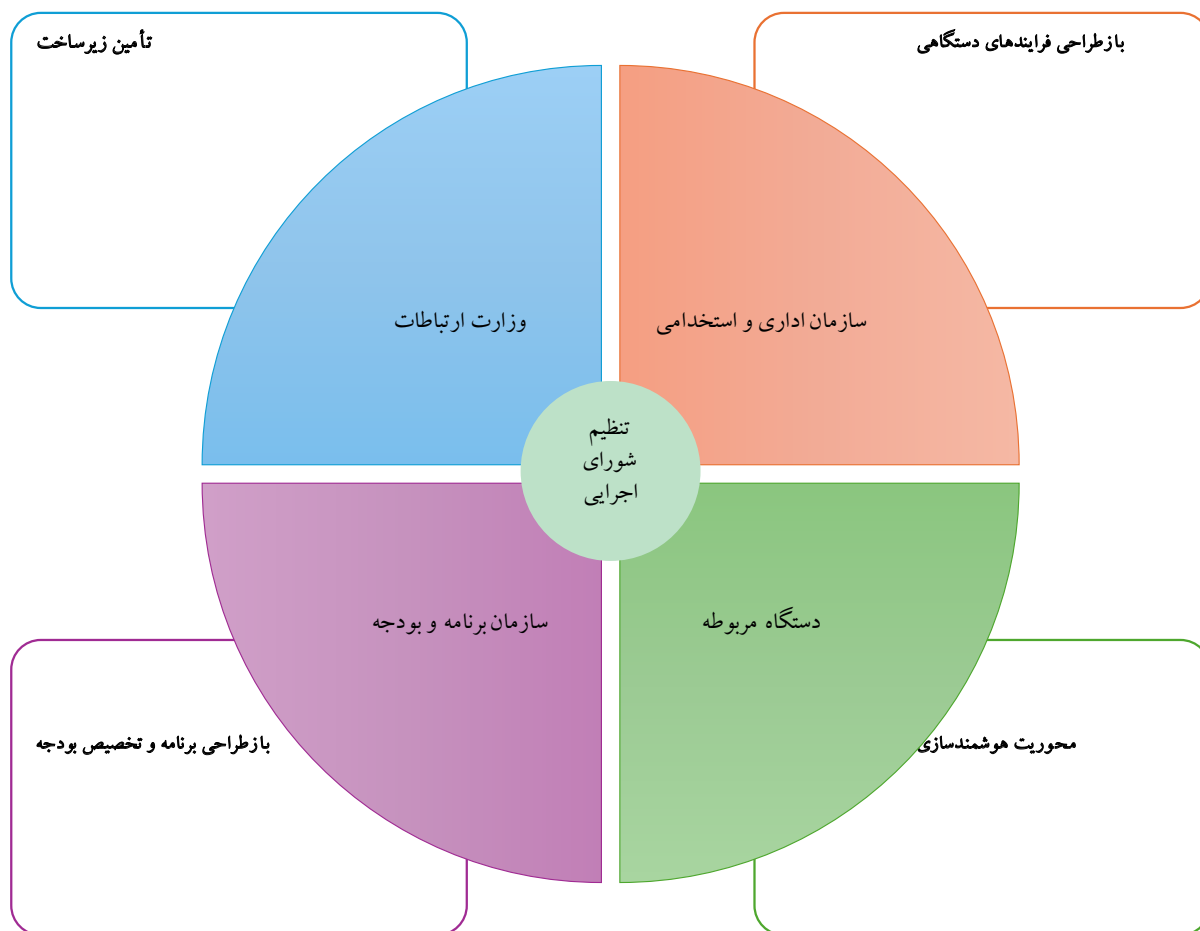
۱. چه راهبردی برای هوشمندسازی فرایندهای دستگاهی در حوزه خط مشی گذاری، تنظیم و ارائه خدمات دارد؟
 ۲. برای حذف عوامل انسانی در ارائه خدمات، بخشی از منابع انسانی، معطل و بیکار خواهند شد؛ با آنها چه باید کرد؟
 ۳. ساختار سازمانی دستگاه ها با اجرای طرح هوشمندسازی باید متناسب سازی شود که این تغییر ساختار با مقاومت های درون سازمانی مواجه خواهد شد؛ چه مواجهه ای با این مقاومت ها باید داشت؟
 ۴. بخشی از قوانین و مقررات دولتی با طرح هوشمندسازی دستگاهی در تعارض خواهد بود؛ چه برخوردی باید با چنین قوانین و مقرراتی کرد؟
- بی شک پاسخ به این سؤالات پس از به رسمیت شناختن مأموریت شورای عالی فضای مجازی که خط مشی گذاری در موضوع هوشمندسازی است، از رهگذر تعامل پنج رکن شورای اجرایی فناوری اطلاعات، سازمان اداری و استخدامی، وزارت ارتباطات، سازمان برنامه و بودجه و دستگاه مربوطه با اتکا به ساختاردهی مسئله هوشمندسازی با برش دستگاهی به دست خواهد آمد و غیبت هر کدام از این ارکان طرح هوشمندسازی را با کندی و یا توقف مواجه خواهد کرد.

شورای اجرایی فناوری اطلاعات که با هدف وضع خط مشی های اجرایی و همین طور نظارت بر کیفیت انجام این خط مشی ها توسط سایر دستگاه های ذی نفع تأسیس شده است؛ شأن راهبر هوشمندسازی دارد و باید با تشکیل مربعی از سازمان فناوری اطلاعات برای تأمین زیرساخت، سازمان اداری و استخدامی برای بازطراحی فرایندهای دستگاه های اجرایی، سازمان برنامه و بودجه برای بازطراحی برنامه های دستگاهی و تأمین بودجه تحقق آن برنامه و دستگاه هدف به عنوان محور هوشمندسازی، نقش تنظیم گر را ایفا کند. اما چنین شئونی برای این پنج رکن باید رسمیت قانونی یابد تا خودداری از آن، ضمانت اجرایی پیدا کند.

شورای اجرایی برای انجام شأن راهبری و تنظیم گری جریان هوشمندسازی در کشور دو مانع بزرگ در مقابل خود دارد: اول اینکه باید موقعیت فراوزارتی پیدا کند و خود را از حصار و پیله وزارت ارتباطات خارج کند و دوم اینکه دبیرخانه شورای اجرایی حتی برای ایفای شأن تنظیمی خود

عمیقاً نحیف و فاقد بضاعت لازم است. این دبیرخانه باید مبتنی بر خوشه‌های موضوعی متناظر با دستگاه‌های دولتی، کمیته‌های حکمرانی هوشمند موضوعی تشکیل دهد تا روابط میان ذی‌نفعان هوشمندسازی با اتکا به ظرفیت عناصر چهارگانه را تنظیم کند.

شکل ۳. نگاهت نهادی ذی‌نفعان هوشمندسازی



مأخذ: همان.

۴-۲. تقویت نهادی نهاد راهبر هوشمندسازی

مهم‌ترین مانع هوشمندسازی در شرایط فعلی کشور، نبود همراهی بدنه دولت با این مهم است که باید این مانع به صورت نهادی از مقابل فرایند هوشمندسازی دولت برداشته شود. در مطالب پیشین گفته شد که هر طرح هوشمندسازی باید پاسخی به امتناع و انتفاع دستگاه‌ها که با وضع فعلی دولت همراه شده‌اند داشته باشد. برای طراحی چنین پاسخی لازم است نهاد راهبر هوشمندسازی در کشور تعیین و تقویت شود. نهاد راهبر اگر در ترکیب پنج نهاد (شورای اجرایی، سازمان اداری و استخدامی، سازمان برنامه، وزارت ارتباطات و دستگاه هدف هوشمندسازی) باشد یا نباشد با دو سناریو ایجاد می‌شود: ۱. در سناریوی بلندمدت و استقرار در تشکیلات دولت، این نهاد می‌تواند با اتکا به اصل (۱۲۶) قانون اساسی تأسیس شود؛ به این صورت که اداره امر هوشمندسازی دولت از ناحیه رئیس‌جمهور به عهده نهادی چون «معاونت هوشمندسازی دولت» گذارده شود. ۲. در سناریوی کوتاه‌مدت و تشکیل مقطعی با اتکا به اصل (۱۲۷) قانون اساسی و در مورد هوشمندسازی دولت، این نهاد

می تواند اختیارات مشخصی یافته و تصمیماتش در حکم تصمیم رئیس جمهور و هیئت دولت تلقی شود. سناریوی اول نیازمند ایجاد ساختار و تشکیلات جدید در دولت است و در نگاه ابتدایی با ماده (۱۰۵) قانون برنامه توسعه هفتم در تعارض است. اما با نگاه دقیق تر باید گفت از آنجا که هوشمندسازی در سرشت خود اصلاح فرایندها و بازطراحی ساختارها را به همراه دارد؛ بنابراین می توان از رهگذر آن اقدامها و اصلاحها، این معاونت را با صرف حداقل هزینه در ساختار دولت جانمایی کرد. اما در سناریوی دوم، در قالب یک حرکت مقطعی و همه جانبه، امر هوشمندسازی در تمام دستگاههای اجرایی توسط نهاد راهبر که می تواند شورای اجرایی فناوری اطلاعات - با اتکا به ظرفیت دبیرخانه شورا - باشد تعقیب و اصلاحاتی که مورد نیاز است اعلام و اعمال خواهد شد.

۵. نتیجه گیری و توصیه های سیاستی

توصیه هایی که برای بهبود طرح و فرایند هوشمندسازی دولت می توان داشت در چند دسته صورت بندی می شود:

● توصیه از منظر مفهوم شناسی

مطابق آنچه در ادبیات گزارش آمد، پژوهش های مربوط به حکمرانی هوشمند، این مفهوم را در قالب چند تعریف بازشناسی کرده است که عناصر مبنایی آن تعاریف عبارت اند از: «تعامل پذیری داده»، «داده باز»، «خدمات هوشمند» و «شهر هوشمند». در عین حال که همه این تعاریف اهمیت داشته و از زاویه دید خود به خوبی به موضوع حکمرانی هوشمند پرداخته اند؛ اما فاقد جامعیت در دیدن همه ابعاد هوشمندسازی دولت است. آنچه بیش از همه اهمیت دارد فروکاهش کارکرد دولت به ارائه دهنده خدمات است در حالی که دولت وظایف دیگری چون خط مشی گذاری، تنظیم و... را نیز دارد. لذا حداقل چیزی که باید هوشمند شود تا اطلاق هوشمندسازی دولت، اطلاق درستی باشد هوشمندسازی فرایند خط مشی گذاری، هوشمندسازی فرایند تنظیم گری و هوشمندسازی فرایند ارائه خدمات عمومی توسط دولت است. در این راستا مجلس شورای اسلامی دو اقدام می تواند انجام دهد: اولاً هوشمندسازی دولت، واجد قانون عادی نیست؛ هر چند به این موضوع در قانون برنامه هفتم پیشرفت در مواد مختلف به خصوص ماده (۱۰۷) و قوانین بودجه سال ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳ پرداخته شده است. تنظیم پیش نویس قانون هوشمندسازی دولت با اولویت ارائه لایحه، کمک معتنا بهی به پیشبرد اهداف کشور در موضوع هوشمندسازی خواهد داشت. در این پیش نویس قانونی لازم است که هوشمندسازی از انحصار و انجماد در لایه خدمات خارج شده و کلیه شئون حکمرانی را اعم از خط مشی گذاری، تسهیل، و تنظیم متعرض شود. ثانیاً، مجلس در راستای ایفای نقش نظارتی خود لازم است چتر نظارتی اش را بر شئون دیگر دولت برای هوشمندسازی باز کند.

● توصیه رویکردی

رویکردی که تاکنون به سمت هوشمندسازی بوده رویکردی عمدتاً فنی بوده است. در حالی که موضوع هوشمندسازی را باید از ابعاد مختلف حکمرانی، اداری، فرهنگی - اجتماعی، اقتصادی و البته فنی دید. هر چند سازمان اداری و استخدامی به نمایندگی از رویکرد اداری، سازمان برنامه و بودجه به نمایندگی از نگاه اقتصادی و سازمان فناوری اطلاعات به نمایندگی از نگاه فنی در هیئت نظارت بر فرایند هوشمندسازی موضوع ماده (۱۳) آیین نامه بند «ج» تبصره «۷» بودجه سنواتی سال ۱۴۰۲ حاضرند اما در این بین، هم عاملیت عمده با رویکرد فنی و محوریت سازمان فناوری اطلاعات و وزارت ارتباطات است و هم رویکرد حکمرانی و فرهنگی - اجتماعی در طرح هوشمندسازی مورد غفلت قرار گرفته است. از این رو لازم است مجلس شورای اسلامی با اتکا بر ظرفیت بوروکراسی و داده ای دولت، پیوست ارزیابی تأثیرات فرهنگی، اجتماعی، اداری، اقتصادی و حکمرانی قانون (به خصوص مواد مرتبط با هوشمندسازی در قانون برنامه هفتم پیشرفت) را تهیه کند.



● توصیه از منظر مسئله‌شناسی

پروژه هوشمندسازی دولت در روندی که در طول دو دهه گذشته در کشور داشته که ابتدا به علت نو بودن با راهبرد انتظار و دیدن^۱ مواجه شده و سپس راهبرد آزمون و یادگیری^۲ اتخاذ شده است و اکنون نیز در موقعیت مقررات‌گذاری به نحو تقنین یا وضع مقررات دولتی و تعیین حدود و حقوق به سر می‌برد و لذا سیر منطقی برای مواجهه سیاستی با آن شده است. اما آنچه به‌عنوان روح بر کالبد این سه راهبرد به‌خصوص راهبرد سوم یعنی مقررگذاری باید دمیده می‌شد و مانند نخ تسبیح، اقدام‌های حاکمیت در نسبت این حوزه را معنادار می‌کرد و وجود مسئله و مسئله‌مندسازی موقعیت دولت هوشمند یا حکمرانی هوشمند بوده که دولت تاکنون در این موقعیت قرار نگرفته است. بنابراین هنوز هم باید گفت مهم‌ترین مسئله هوشمندسازی دولت، فقدان مسئله‌مندی این موقعیت است.

پیشنهاد می‌شود انگیزه توسعه فناوری، مانع مسئله‌شناسی درست در حوزه هوشمندسازی دولت نشده و مجلس شورای اسلامی، قبل از اعمال هرگونه مداخله تقنینی یا نظارتی در موضوع فوق، ظرفیت خود برای مسئله‌شناسی موضوع دولت هوشمند را بالا ببرد.

● توصیه از منظر حکمرانی

زمینه‌مداری مسئله: آنچه در این گزارش بررسی شد لزوم توجه به زمینه‌مندی مسئله است و اینکه طرح مسئله یا مسئله‌مندسازی یک موقعیت امری ایستا و خارج از ذهن نیست بلکه روایت‌های مختلف از موقعیت مسئله بوده که مسئله‌ساز و مسئله‌سوز است. ساختاردهی مسئله می‌خواهد ما زمینه‌مدارانه به استقبال مسئله‌مند کردن هوشمندسازی دولت برویم. بر این اساس مهم است که چگونه میان روایت‌های مختلف از موقعیت مسئله داوری می‌کنیم؛ کدام روایت را ترجیح داده و کدام یک را به عقب می‌رانیم و یا چه روایت جدیدی از ترکیب روایت‌های موجود صحنه می‌سازیم؟

موقعیت مسئله: نگرانی‌هایی مانند فقدان بهبود کیفیت خدمات، فقدان افزایش قابلیت دسترسی به خدمات، فقدان افزایش مشارکت شهروندی، فقدان افزایش شفافیت، فقدان افزایش رضایت شهروندان و به‌دنبال آن فقدان اعتماد عمومی وجود دارد که موقعیت مسئله هوشمندسازی دولت را شکل داده است. هوشمندسازی در مدل کنونی، کمکی به دولت برای توفیق در ایفای بهتر کار کرده‌هاش نکرده است. **فرامسئله:** روایت‌های مختلفی از هوشمندسازی دولت وجود دارد اعم از نهادی (تشتت نهادی)، فناورانه (فقدان تأمین زیرساخت‌ها)، اداری (فقدان توجه به اصلاح فرایندی و چرخه هوشمندسازی)، اجتماعی (فقدان آمادگی جامعه هدف برای تغییر)، اقتصادی (فقدان منابع لازم)، آینده‌نگرانه (فقدان توجه به آثار کلان روندهای جهانی بر هوشمندسازی) و ... این روایت‌های مختلف، هوشمندسازی را به یک فرامسئله تبدیل کرده که لازم است با تحدید حدود به مسئله اساسی تبدیل شود.

مسئله اساسی: به نظر می‌رسد مسئله اساسی هوشمندسازی، ضعف نهاد راهبر و فقدان یک راهبر قوی است. راهبری که نظم و تعادل میان ذی‌نفعان هوشمندسازی را بشناسد و بتواند برای آنها امتناع تحول در قالب نظم موجود را اثبات کند و منافع حرکت به سمت نظم جدید را توضیح دهد. به نظر می‌رسد شورای اجرایی به‌عنوان نهاد راهبر هوشمندسازی می‌تواند با ایفای شأن تنظیمی به تنظیم روابط میان سه دستگاه ستادی وزارت ارتباطات (برای تأمین زیرساخت)، سازمان اداری و استخدامی (برای بازطراحی فرایندهای ارائه خدمت) و سازمان برنامه (برای اصلاح برنامه دستگاه و تأمین منابع) و یک دستگاه صفی (هر یک از دستگاه‌های دولتی) در هوشمندسازی دستگاهی مبادرت کند. اما حداقل دو مانع در مقابل شورای اجرایی است: اول اینکه، نسبت شورای اجرایی با وزارت ارتباطات از یکسو و شورای عالی فضای مجازی و مرکز ملی از سوی دیگر باید بازطراحی شود. وزارت ارتباطات، این شورا را برای استقرار دبیرخانه شورای اجرایی در این وزارتخانه، پیشنهاد نامزد دبیر شورا به رئیس‌جمهور توسط وزیر ارتباطات و همین‌طور جایگاه وزیر ارتباطات به‌عنوان جانشین شورای اجرایی را در تسخیر رویکرد فنی خود قرار داده است. شورای عالی فضای مجازی رابطه خط‌مشی‌گذاری خود با شورای اجرایی که خط‌مشی هوشمندسازی را وضع می‌کند در

1 . Wait and See
2 . Test and Learn

عمل شفاف نکرده است. دوم آنکه، دبیرخانه شورای اجرایی به جهت بوروکراسی بسیار کوچک است و امکان انجام این تکالیف را ندارد و باید تقویت شود. مجلس شورای اسلامی لازم است در هر دو موقعیت به کمک مسئله هوشمندسازی دولت و بازآرایی شورای اجرایی در دو ساختار تقنینی (تصویب اساسنامه) و نظارت (بر کیفیت اجرای اساسنامه) بشتابد و گر نه امر هوشمندسازی همچنان بر مدار ناکارآمدی خواهد چرخید. نهاد راهبر هوشمندسازی لازم است از رهگذر توان دستگاه‌های چهارگانه یعنی سازمان اداری و استخدامی، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، سازمان برنامه و بودجه و دستگاه موضوع هوشمندسازی، اقدام‌های زیر را انجام دهد:

- بر ایده هوشمندسازی، برش دستگاهی زده و برای هر یک از دستگاه‌های اجرایی متناسب‌سازی کند؛
- به تناسب ایده هوشمندسازی به شکل مطلق و برش دستگاهی آن، باید قوانین کشور را بازخوانی و در صورت نیاز بازطراحی کند. در توسعه دولت هوشمند باید حقوق و تکالیف دستگاه‌های دولتی و عمومی تصریح شود؛
- راهبردها، خط‌مشی‌ها و برنامه‌های هوشمندسازی دستگاهی را باید تدوین کند؛
- هر راهبرد، خط‌مشی یا برنامه، توفیق خود را مرهون فرهنگ‌سازی و جامعه‌پذیری است لذا پیوست فرهنگی - اجتماعی هر اقدامی باید قبل از انجام آن تهیه شده و نوع مواجهه‌های جامعه هدف با اقدام ارزیابی پیشینی شود؛
- آموزش و توانمندسازی مدیران طرح هوشمندسازی دستگاه‌ها را به‌طور جدی دنبال کند؛
- تنظیم روابط میان دستگاه‌های ستادی جریان هوشمندسازی و دستگاه مربوطه را انجام دهد؛
- ایجاد زیرساخت‌های لازم برای هوشمندسازی دستگاه‌های اجرایی - اعم از زیرساخت‌های ارتباطی و اطلاعاتی، سکوی زیرساختی و خدمات پایه - را تضمین کند؛
- بودجه لازم برای هوشمندسازی دستگاه‌های اجرایی را تأمین کند؛
- نظام ارزیابی دولت هوشمند در سطح پایش فرایندی، کنترل تناسب ورودی و خروجی، ارزیابی خروجی، رهاورد و اثر و نظارت بر کل سیستم هوشمندسازی را راه‌اندازی کند؛
- زمینه‌های لازم برای مشارکت عمومی در فرایند هوشمندسازی را فراهم کند؛
- داده‌های ملی را در شریان‌های دستگاه‌های اجرایی مبتنی بر مدل حکمرانی داده و با اتکا به ظرفیت کارگروه تعامل‌پذیری جریان دهد.



جدول ۳. توصیه‌های سیاستی

نوع توصیه	توصیه سیاستی	الزام‌ها و قیود اجرایی	دستگاه متولی	دستگاه معین	زمان‌بندی اجرا
تقنینی	تهیه پیش‌نویس قانونی برای هوشمندسازی دولت	اولویت تدوین لایحه و در صورت انجام ندادن دولت، تهیه طرح توسط مجلس	دولت - مجلس	وزارت ارتباطات - مرکز پژوهش‌های مجلس	به علت لزوم اتصال به برنامه هفتم پیشرفت باید در بازه ۶ ماه تا انتهای سال تنظیم شود.
نظارتی	تهیه پیوست ارزیابی تأثیرات قوانین مرتبط با هوشمندسازی	به علت فقدان بوروکراسی و داده متناسب برعهده دولت است هرچند طراحی پیوست و ارزیابی پیوست‌نگاری دولت با مجلس است	دولت - مجلس	مرکز پژوهش‌های مجلس	میان‌مدت زیرا نیازمند فاصله‌گیری معقول، حداقل از برنامه هفتم پیشرفت هستیم
راهبردی	ساختاردهی مسئله هوشمندسازی دولت	نیازمند مشارکت دستگاه‌های ذی‌نفع دولت هوشمند است	مجلس	مرکز پژوهش‌های مجلس	کوتاه‌مدت
اداری	تعیین نهاد راهبر هوشمندسازی	می‌تواند با تعیین شورای اجرای فناوری اطلاعات به عنوان راهبر و یا تعیین قواعد راهبری میان دستگاه‌های ذی‌ربط اعم از سازمان اداری و استخدامی، وزارت ارتباطات، سازمان برنامه و دستگاه موضوع هوشمندی انجام پذیرد	همکاری مجلس با دولت	شورای اجرایی فناوری اطلاعات - مرکز پژوهش‌های مجلس	کوتاه‌مدت



- [1] Dye, T. R. (2016). *Understanding public policy* (15th edition). Pearson.
- [2] Howlett, M., & Mukherjee, I. (2018). *Routledge handbook of policy design* (1st Edition). Routledge.
- [3] Hoppe, R. (2018). Heuristics for practitioners of policy design: Rules-of-thumb for structuring unstructured problems. *Public Policy and Administration*, 33(4), 384–408. <https://doi.org/10.1177/0952076717709338>.
- [4] Fukuyama, F. (2013). What Is Governance? *Governance*, 26(3), 347–368. <https://doi.org/10.1111/gove.12035>.
- [5] Börzel, T. A., & Risse, T. (2010). Governance without a state: Can it work? *Regulation & Governance*, 4(2), 113–134. <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2010.01076.x>.
- [6] Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (2000). Public Management and Policy Networks: Foundations of a network approach to governance. *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, 2(2), 135–158. <https://doi.org/10.1080/14719030000000007>.
- [7] Gil-Garcia, J. R., Helbig, N., & Ojo, A. (2014). Being smart: Emerging technologies and innovation in the public sector. *Government Information Quarterly*, 31, 11-18.
- [8] Liu, D. & Qi, X. (2022). Smart governance: The era requirements and realization path of the modernization of the basic government governance ability. *Procedia Computer Science* 199 (2022) 674–680.
- [9] Ruijter, Erna & Others (2023). Smart Governance Toolbox: A Systematic Literature Review. *Smart Cities* 2023, 6(2), 878-896; <https://doi.org/10.3390/smartcities6020042>.
- [۱۰] تقوا، محمدرضا، تقوی فرد، محمدتقی، معینی، علی و زین الدینی، محمدرضا (۱۳۹۶). مدلی برای دولت هوشمند: تبیین ابعاد دولت هوشمند با استفاده از روش فراترکیب، مطالعات مدیریت کسب و کار هوشمند، ۶(۲۱)، ۱۳۱-۱۶۸.
- [۱۱] حسینی، سید عبدالرسول، قاسمی، محمد، یعقوبی، نورمحمد و سالارزهی، حبیب‌الله (۱۴۰۱). شناسایی و تبیین پیشایندها و پسایندهای حکمرانی هوشمند با استفاده از روش دلفی فازی، چشم‌انداز مدیریت دولتی، ۱۳(۲)، ۹۱-۱۱۵.
- [۱۲] معدنی، جواد (۱۴۰۱). حکمرانی هوشمند: رویکردی نوین در تحقق مشارکت و همکاری مؤثر شهروندان، فصلنامه علمی راهبرد، ۳۱(۳)، ۴۰۷-۴۴۰.
- [۱۳] شجاعان، امیر، تقوی فرد، محمدتقی، الیاسی، مهدی و محمدی، مهدی (۱۳۹۸). تحقق حاکمیت الکترونیک ایران: گامی به سوی دولت هوشمند، مدیریت بحران ۸ (ویژه نامه هوشمند سازی)، ۴۹-۵۹.
- [14] Raadschelders, J. (2020). *The Three Ages of Government: From the Person, to the Group, to the World*. University of Michigan Press. <https://doi.org/10.3998/mpub.11666501>.
- [۱۵] محمدی هارونی، فهیمه، عبدالحسین زاده، محمد (۱۴۰۲). خط‌مشی‌گذاری هوشمند، رویکردی نوین برای کارآمدسازی نظام تصمیم‌گیری و قانونگذاری کشور، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۹۱۵۸.
- [۱۶] خسروپور، حسین، رحیمی، اشکان و ابراهیم‌خان، محمدحسین (۱۴۰۰). بازشناسی الزامات موفقیت و چالش‌های محیط آزمون تنظیم‌گری فین‌تک در ایران، سیاست علم و فناوری، ۱۴(۴)، ۲-۱۶.
- [۱۷] زارع‌پور، عیسی (۱۴۰۲). <https://dolat.ir/detail/444962/12>.



[۱۸] میرزامحمدی، ایلیا و همکاران (۱۴۰۳). تحلیل نظارتی پیرامون اجرای ۲۳ پروژه اولویت‌دار دولت الکترونیکی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۹۸۵۲.

[19]Dunn, W. N. (2017). Public policy analysis : an integrated approach (6th edition). Routledge.

[20]Coulthart, S. (2017). What's the problem? Frameworks and methods from policy analysis for analyzing complex problems. *Intelligence and National Security*, 32(5), 636–648. <https://doi.org/10.1080/02684527.2017.1310983>.

[۲۱] ریزوندی محمدامیر، سبحانی، بهرام، مومنی، فرشاد، یآوری، کاظم (۱۳۹۴). کاوشی در تعریف نهاد: ارزیابی رویکردهای متأخر بدیل در تعریف نهاد، فصلنامه برنامه‌ریزی و بودجه، ۲۰(۴)، ۲۱۰-۱۸۵.

گزیده سیاستی

در این پژوهش مبتنی بر علوم و بینش‌های رفتاری تلاش شده است که راهکارهایی برای بهبود اجرای طرح کالبرگ الکترونیکی ارائه شود.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، رویروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۲۰۰۰ صندوق پستی: ۵۸۵۵-۱۵۸۷۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir