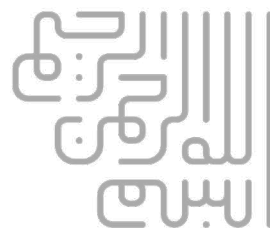


چالش‌های کارپست داده در سیاست‌گذاری اجتماعی



تاریخ انتشار: ۱۴۰۵/۷/۸
Publish Date : 2026/09/30



عنوان: چالش‌های کاربرست داده در سیاستگذاری اجتماعی
تهیه و تدوین کنندگان (Authors): مصطفی غنی‌زاده، ایمان شعبان‌زاده
واژه‌های کلیدی: سیاستگذاری اجتماعی، داده، تجمیع و یکپارچه‌سازی، عدالت اجتماعی، حکمرانی داده، رفاه اجتماعی
ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21923>

Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_11984.html

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

عنوان: چالش‌های کاربست داده در سیاستگذاری اجتماعی

نوع گزارش: طرح/ لایحه ☐، نظارتی ☐، راهبردی ☒، پیش‌نویس قانونی ☐

نام دفتر: مطالعات اجتماعی (گروه مسائل و آسیب‌های اجتماعی)

مدیر مطالعه: صابر جعفری کافی‌آباد

اظهار نظر کنندگان: یحیی مرتب (دفتر مطالعات مدیریت)، عطیه یوسفی (دفتر حکمرانی)

اظهار نظر کننده خارج از مرکز: مصطفی غفاری (عضو هیئت علمی دانشگاه امام

صادق (ع) و عضو شورای پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی)

ناظران علمی: ریحانه رحمانی‌پور، کمیل قیدرلو

گرافیک و صفحه‌آرایی: سمیرا صادقی عسکری

ویراستار ادبی: زهرا کریمی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۴/۱۰/۱۰



فهرست مطالب

۷	چکیده
۸	خلاصه مدیریتی
۹	۱. مقدمه
۱۱	۲. پیشینه پژوهش
۱۱	۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز
۱۳	۳. سوابق تقنینی
۱۵	۴. چارچوب مفهومی
۱۵	۴-۱. داده، اطلاعات، شواهد و دانش: سلسله مراتب مفهومی
۱۵	۴-۲. سیاستگذاری مبتنی بر شواهد: خاستگاه، تعاریف و نقدها
۱۶	۴-۳. سیاستگذاری داده محور: مفهوم، انواع و تمایزها
۱۶	۴-۴. چرخه سیاستگذاری و جایگاه داده در مراحل آن
۱۷	۴-۵. داده مورد نیاز در سیاستگذاری اجتماعی چه ویژگی هایی دارد؟
۱۸	۴-۶. نسبت چارچوب اندیشه ای و مکاتب مختلف جامعه شناختی در استفاده از داده
۱۸	۴-۷. اهمیت سامانه های اطلاعاتی و داده محور به عنوان آغاز مسیر سیاستگذاری مبتنی بر داده
۱۹	۵. چالش های کلان در عرصه داده و سیاستگذاری اجتماعی مبتنی بر داده در ایران
۱۹	۵-۱. اقتصاد سیاسی نهادهای تولید داده و تأثیر آن بر حکمرانی داده محور
۱۹	۵-۲. سیاسی شدن نهادهای تولید داده و مدیریت مراکز تولید داده
۱۹	۵-۳. زمینه های بروز فساد در فرایند تولید داده
۱۹	۵-۴. عدم توجه به مبانی نظری در جمع آوری داده و اثر آن بر نتایج پژوهش
۲۰	۶. مسائل و چالش های کاربردی داده در سیاستگذاری اجتماعی ایران
۲۰	۶-۱. کیفیت و اعتبار پایین داده ها
۲۰	۶-۲. نبود فرهنگ اداری استفاده از داده و استناد به آن
۲۰	۶-۳. عدم امکان جمع آوری تمام داده های مورد نیاز
۲۱	۶-۴. استاندارد نبودن داده ها
۲۱	۶-۵. گسست نهادی، مسئله مالکیت داده و فقدان انباشت
۲۱	۶-۶. اختلال در سرعت و دقت جمع آوری داده
۲۱	۶-۷. داده هایی که به حل مسئله کمک نمی کنند
۲۲	۶-۸. ضعف ارتباط دستگاهی و نبود حوضچه داده (جزیره ای بودگی)
۲۲	۶-۹. موضوع محرمانگی
۲۳	۶-۱۰. تکیه بیش از حد به پژوهش کمی و کمبود پژوهش های کیفی
۲۳	۶-۱۱. ضعف تحلیلی و خلأ تیم های کارشناسی و تصمیم سازی برای تبدیل داده به دستورات سیاستی

فهرست مطالب

۶-۱۲. ضعف جدی در داده‌های ترکیبی و شاخص‌های لازم.....	۲۳
۶-۱۳. ضعف یا فقدان پژوهش‌های ارزیابی سیاست (اختلال یادگیری و تجربه).....	۲۳
۷. وضعیت‌سنجی سامانه‌های موجود.....	۲۴
۷-۱. پایگاه رفاه ایرانیان.....	۲۵
۷-۲. پایگاه بهره‌مندی ایرانیان.....	۲۵
۷-۳. پنجره واحد خدمات حمایتی.....	۲۶
۸. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....	۲۷
۸-۱. توجه به مسئله تجمیع و پردازش در سطح شورای عالی فضای مجازی به‌مثابه راهبر.....	۲۷
۸-۲. نظارت کمیسیون اجتماعی بر تبدیل پایگاه‌های موجود به سامانه در جهت تجمیع و پردازش داده‌ها.....	۲۷
۸-۳. تقویت مراکز تولید داده‌های غیربر خط و کیفی و توجه لازم به این نوع از داده.....	۲۸
۸-۴. حرکت به سمت ایجاد یک سامانه تجمیعی برای سیاست‌گذاری کارآمد در عرصه اجتماعی.....	۲۸
منابع و مآخذ.....	۲۹

فهرست جداول

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی در مرکز.....	۱۱
جدول ۲. جدول سوابق تقنینی.....	۱۳



چالش‌های کاربری‌داده در سیاستگذاری اجتماعی

چکیده



سیاستگذاری اجتماعی کارآمد مستلزم شناخت دقیق واقعیت‌های اجتماعی و تصمیم‌گیری مبتنی بر داده است. این گزارش ضمن تبیین مبانی نظری سیاستگذاری داده‌محور، مفاهیم و سلسله‌مراتب داده در سیاستگذاری را شرح می‌دهد. با وجود پیشرفت‌های صورت گرفته، ایران همچنان با ضعف در تولید، تحلیل و بهره‌برداری از داده، نبود چارچوب جامع حکمرانی داده و کاستی‌های قانونی و اجرایی مواجه است. در زمینه چالش‌های کاربری‌داده، مهم‌ترین موارد عبارتند از کیفیت پایین داده‌ها، نبود فرهنگ داده‌محوری، استاندارد نبودن داده‌ها، ضعف در سرعت جمع‌آوری، داده‌های غیر مسئله‌محور، جزیره‌ای بودن اطلاعات، محرمانگی، کمبود پژوهش‌های کیفی، ضعف تحلیل و تیم‌های کارشناسی، کمبود شاخص‌های ترکیبی و ضعف ارزیابی سیاست.

همچنین جمع‌بندی پژوهش‌های پیشین نشان می‌دهد قوانین موجود، با وجود پوشش موضوعاتی مانند امنیت، حریم خصوصی و مدیریت داده، فاقد چارچوبی جامع، یکپارچه و کارآمد برای حکمرانی داده و حمایت از سیاستگذاری اجتماعی هستند؛ همچنین سامانه‌های اصلی مرتبط با سیاستگذاری اجتماعی بررسی شده که شامل پایگاه رفاه ایرانیان، پایگاه بهره‌مندی ایرانیان و پنجره واحد خدمات حمایتی است. بررسی این سامانه‌ها نشان می‌دهد که ساختارهای موجود بیشتر «پایگاه داده» هستند تا «سامانه» و از ظرفیت پردازش و تحلیل داده برای پشتیبانی از سیاستگذاری بهره کافی را نمی‌برند. در نهایت در بخش پیشنهادها، سیاستی، مواردی ارائه شده است. تقویت نقش شورای عالی فضای مجازی در راهبری داده، اصلاح قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی، نظارت کمیسیون اجتماعی بر تجمیع و پردازش داده‌ها و حمایت از تولید داده‌های کیفی، مهم‌ترین پیشنهادهای گزارش برای استقرار سیاستگذاری اجتماعی مبتنی بر داده هستند.

بیان / شرح مسئله

سیاستگذاری اجتماعی با هدف افزایش رفاه، کاهش آسیب‌های اجتماعی و بهبود شرایط جامعه، نیازمند شناخت دقیق واقعیت‌های اجتماعی و تصمیم‌گیری مبتنی بر داده و شواهد است. داده‌ها نقش اساسی در شناسایی مسائل، تعیین اولویت‌ها، تدوین، اجرا و ارزیابی سیاست‌ها دارند و استفاده از آنها می‌تواند اثربخشی، عدالت و کارآمدی سیاست‌ها را افزایش دهد. با این حال، بررسی تجربه‌های ایران نشان می‌دهد که ضعف در تولید، تحلیل و به کارگیری داده‌های معتبر، یکی از عوامل مهم ناکامی سیاست‌های اجتماعی، هدررفت منابع، تحقق نیافتن اهداف برنامه‌های توسعه و ضعف در حمایت هدفمند از گروه‌های مختلف اجتماعی بوده است. از سوی دیگر، پیچیدگی پدیده‌های اجتماعی، ضرورت تولید شاخص‌های معتبر و تبدیل داده‌های کیفی به داده‌های قابل اتکا را دوچندان می‌کند. در سطح بین‌المللی نیز سیاستگذاری مبتنی بر داده و شواهد به یکی از رویکردهای اصلی حکمرانی تبدیل شده و آثار آن در تمام مراحل چرخه سیاستگذاری تأکید شده است. با این حال، ایران همچنان فاقد چارچوب قانونی جامع برای حکمرانی داده است. این گزارش ضمن تبیین مبانی مفهومی، چالش‌های کاربردی در سیاستگذاری اجتماعی را بررسی و پیشنهادهایی برای رفع آنها ارائه می‌کند. بررسی پیشینه پژوهشی در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نشان از توجه ویژه به این چارچوب سیاستی دارد.

چارچوب مفهومی گزارش، با تبیین مفاهیم داده، اطلاعات، شواهد و دانش، نشان می‌دهد که داده تنها در فرایند پردازش و تفسیر، به شواهد قابل استفاده برای سیاستگذاری تبدیل می‌شود. گزارش ضمن مرور سیر تحول سیاستگذاری مبتنی بر شواهد، تأکید می‌کند که تصمیم‌گیری مؤثر علاوه بر داده‌های معتبر، به زمینه‌های نهادی، سیاسی و اجرایی نیز وابسته است. در ادامه، سیاستگذاری داده‌محور به عنوان رویکردی مبتنی بر بهره‌گیری از داده‌های اداری، کلان و سامانه‌ای معرفی شده و نقش داده‌های توصیفی، تبیینی، پیش‌بینانه و پایشی در مراحل مختلف چرخه سیاستگذاری تشریح می‌شود. همچنین، چرخه سیاستگذاری شامل مسئله‌یابی، تدوین، تصمیم‌گیری، اجرا و ارزیابی، چارچوب اصلی استفاده از داده در سیاستگذاری است. گزارش بر ویژگی‌های داده مطلوب، مانند دقت، اعتبار، دسترسی‌پذیری، تناسب، بهنگام بودن و بهینگی اطلاعات تأکید کرده و یادآور می‌شود که داده‌های اجتماعی، به دلیل ماهیت پیچیده خود، همواره با احتمال خطا همراه‌اند. همچنین نسبت داده با چارچوب‌های نظری و ایدئولوژیک تبیین شده و تصریح می‌شود که میان سیاستگذاری داده‌محور و اهداف ایدئولوژیک تعارضی وجود ندارد. در پایان نیز سامانه‌های اطلاعاتی یکپارچه به عنوان پیش‌نیاز تحقق سیاستگذاری داده‌محور معرفی می‌شوند، هر چند استفاده از آنها شرط لازم، نه کافی، برای حکمرانی داده‌محور است.

نقطه نظرات و یافته‌های کلیدی

مسائل و چالش‌های کاربردی داده در سیاستگذاری اجتماعی ایران در سرفصل‌های مختلفی بررسی و توضیح داده شده است.

۱ کیفیت و اعتبار پایین داده‌ها: ضعف در دقت، صحت و اعتبار داده‌های اجتماعی، قابلیت اتکای آنها را برای سیاستگذاری کاهش داده است.

۲ نبود فرهنگ اداری استفاده از داده: فرهنگ داده‌محوری در نظام اداری و کارشناسی نهادینه نشده و تصمیم‌ها غالباً بدون استناد کافی به داده اتخاذ می‌شوند.

۳ استاندارد نبودن داده‌ها: فقدان استانداردهای مشترک، امکان مقایسه، تجمیع و استفاده بین دستگاهی از داده‌ها را محدود کرده است.

۴ اختلال در سرعت و دقت جمع‌آوری داده: کندی و ضعف در گردآوری داده، استفاده به موقع از اطلاعات را در تصمیم‌گیری دشوار می‌کند.

۵ داده‌های غیر مسئله‌محور: بخش زیادی از داده‌ها و پژوهش‌ها برای حل مسائل سیاستی تولید نشده و ارتباط محدودی با نیازهای تصمیم‌گیران دارند.

- ۶ **ضعف ارتباط دستگاهی و نبود حوضچه داده:** جزیره‌ای بودن اطلاعات و نبود تبادل مؤثر میان دستگاه‌ها، یکپارچگی داده را مختل کرده است.
- ۷ **موضوع محرمانگی:** محرمانه ماندن بخش قابل توجهی از داده‌ها، دسترسی نخبگان و بهره‌برداری علمی از اطلاعات را محدود می‌کند.
- ۸ **کمبود پژوهش‌های کیفی:** غلبه پژوهش‌های کمی، شناخت عمیق مسائل اجتماعی و طراحی راه‌حل‌های مؤثر را با محدودیت مواجه کرده است.
- ۹ **ضعف تحلیلی و تیم‌های کارشناسی:** کمبود ظرفیت تحلیل داده و فاصله میان پژوهشگران و سیاستگذاران، تبدیل داده به سیاست‌های اجرایی را دشوار کرده است.
- ۱۰ **ضعف داده‌های ترکیبی و شاخص‌ها:** کمبود شاخص‌های ترکیبی و بومی، تحلیل مسائل چندبعدی اجتماعی را محدود می‌کند.
- ۱۱ **ضعف ارزیابی سیاست:** نبود نظام منسجم ارزیابی و یادگیری از نتایج سیاست‌ها، موجب تکرار خطاها و کاهش اثربخشی سیاستگذاری می‌شود.

پیشنهاد راهکار تقنینی و نظارتی یا سیاستی

- سیاستگذاری اجتماعی مبتنی بر داده در ایران با وجود برخی پیشرفت‌ها، همچنان با کاستی‌های ساختاری، حقوقی و اجرایی روبه‌رو بوده و برای تحقق حکمرانی داده‌محور، اصلاحات هماهنگ در سطوح مختلف ضروری است.
- ۱ **توجه به مسئله تجمیع و پردازش در سطح شورای عالی فضای مجازی:** پیشنهاد می‌شود شورای عالی فضای مجازی، به‌عنوان راهبر فرادستگاهی، فرایندهای کارآمدتری در زمینه تجمیع و یکپارچه‌سازی داده را در دستور کار قرار دهد؛ زیرا ارتقای تعامل‌پذیری، استانداردسازی سامانه‌ها، حذف سامانه‌های موازی و تکمیل داده‌های موجود، الزامات تحقق حکمرانی داده‌محور است.
- ۲ **نظارت کمیسیون اجتماعی بر تجمیع و پردازش داده‌ها:** کمیسیون اجتماعی می‌تواند با نظارت بر توسعه سامانه‌های موجود، تقویت تبادل داده میان دستگاه‌ها و الزام ارائه پیوست‌های تحلیلی، سیاستگذاری مبتنی بر داده را تقویت کند.
- ۳ **تقویت مراکز تولید داده‌های غیربرخط و کیفی:** گزارش بر ضرورت حمایت از تولید داده‌های کیفی، تأمین منابع مالی، توسعه پژوهش‌های اجتماعی و توجه به کیفیت شواهد در کنار داده‌های برخط، به‌عنوان پیش‌نیاز تصمیم‌گیری مؤثر در سیاستگذاری اجتماعی تأکید می‌کند.
- ۴ **حرکت به سمت ایجاد یک سامانه تجمیعی برای سیاستگذاری کارآمد در عرصه اجتماعی:** با توجه به اهمیت مسئله تجمیع و یکپارچگی داده برای استفاده در عرصه سیاستگذاری، پیشنهاد می‌شود که سامانه‌ای جدید برای تجمیع داده‌های موجود و استفاده از هوش مصنوعی در این عرصه ایجاد شود. این سامانه جدید باید براساس الزامات قانون «مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی» طراحی و ایجاد شود.

۱. مقدمه

سیاستگذاری اجتماعی با هدف افزایش رفاه، کاهش مسائل و آسیب‌های اجتماعی و بهبود وضعیت کلان جامعه انجام می‌شود [۱]. این نوع سیاستگذاری زمانی می‌تواند مؤثر باشد که بر شناخت دقیق واقعیت اجتماعی استوار شود؛ زیرا هر مداخله سیاستی در نهایت تلاشی برای تغییر وضعیت موجود است و بدون شناخت درست مسئله، امکان طراحی راه‌حل مناسب وجود ندارد. از این رو، داده و اطلاعات معتبر را باید شالوده چرخه سیاستگذاری دانست. در ادبیات سیاستگذاری مبتنی بر شواهد نیز تأکید می‌شود که تصمیم‌گیری مبتنی بر داده، دقت، کارآمدی و اثربخشی سیاست‌ها



را افزایش می‌دهد و به‌ویژه در حوزه‌هایی که منابع، محدود و مسائل پیچیده‌اند، نقش تعیین‌کننده‌ای دارد [۲، ۳]. در سیاستگذاری اجتماعی نیز این اهمیت دوچندان است؛ زیرا تخصیص عادلانه منابع، شناسایی نیازهای متفاوت گروه‌های اجتماعی و طراحی مداخلات متناسب، همگی به داده‌های دقیق، تفکیکی و قابل اتکا وابسته‌اند [۴]. اما در این میان، یکی از مسائل اساسی در سیاستگذاری اجتماعی ایران، عدم توجه به نقش داده در فرایندهای طراحی و اجرای سیاست‌های اجتماعی است [۵]. این مسئله زمینه‌ساز شکست در سیاستگذاری و اجرای سیاست بوده؛ زیرا یکی از لوازم سیاستگذاری اجتماعی با بی‌توجهی یا نقش تضعیف شده مواجه است. از طرف دیگر روز به روز کشورهای بیشتری بر سیاستگذاری مبتنی بر داده تکیه می‌کنند [۶]. اهمیت داده در سیاستگذاری اجتماعی نشان می‌دهد که اساساً عدالت بدون توجه به داده‌های دقیق غیر ممکن است؛ زیرا مشخص نخواهد شد که نیاز هر بخش از جامعه چیست و چگونه باید از هر کدام به تفکیک حمایت لازم و موضوعی را داشت. در واقع سیاستگذاری اجتماعی مبتنی بر داده شرط لازم هر گونه سیاستگذاری عدالت‌محور است. به هر میزان که داده‌های تفکیکی تر و دقیق تر صورت گیرد، عدالت دقیق تر خواهد بود. همچنین داده برای هر فرایند توسعه‌محور لازم و ضروری است [۷].

با این حال، تجربه سیاستگذاری در ایران نشان می‌دهد که داده و اطلاعات در بسیاری از موارد جایگاه شایسته‌ای در طراحی و اجرای سیاست‌های اجتماعی نداشته‌اند [۸، ۹]. این ضعف را می‌توان در سطح سیاست‌های کلان، برنامه‌های توسعه و نیز در مواجهه با مسائل و آسیب‌های اجتماعی مشاهده کرد؛ جایی که نبود شناخت دقیق از مسئله، اولویت‌گذاری نادرست، و اتکای ناکافی به داده‌های معتبر، به اجرای ناقص سیاست‌ها و هدررفت منابع انجامیده است [۱۰، ۱۱]. برای نمونه، گزارش‌های مختلف نشان داده‌اند که عدم توجه به داده در برنامه‌ریزی‌های توسعه‌ای، یکی از عوامل ناکامی در تحقق اهداف برنامه‌ها بوده و در حوزه‌هایی مانند حمایت‌های اجتماعی و آسیب‌های اجتماعی نیز، ضعف در داده و تحلیل موجب شده که سیاست‌ها به جای حل مسئله، صرفاً به اقدام‌های پراکنده و کم‌اثر منتهی شوند [۱۲، ۱۳].

از سوی دیگر، سیاستگذاری اجتماعی با پدیده‌ای به مراتب پیچیده‌تر از بسیاری از حوزه‌های دیگر سروکار دارد: انسان اجتماعی. کنش اجتماعی، نگرش‌ها، هنجارها، ترجیحات و روابط قدرت، همگی ابعادی کیفی و چندلایه دارند و تبدیل آنها به داده‌های معتبر کمی، فرایندی دشوار و حساس است [۱۴]. به همین دلیل، سیاستگذاری اجتماعی صرفاً با گردآوری اطلاعات خام پیش نمی‌رود، بلکه نیازمند شاخص‌سازی دقیق، تولید داده قابل اعتماد و تبدیل واقعیت‌های اجتماعی به شواهدی است که بتوانند مبنای تصمیم‌گیری قرار گیرند. در این میان، خطر دیگری نیز وجود دارد: گاهی داده نه برای فهم مسئله، بلکه صرفاً برای مشروعیت‌بخشی به سیاست‌های از پیش تعیین شده به کار می‌رود؛ امری که ارزش تحلیلی داده را تضعیف و سیاستگذاری را از مسیر شواهد واقعی منحرف می‌کند.

گزارش‌های پژوهشی نشان می‌دهند که سیاستگذاری اجتماعی در ایران عموماً ناکارآمد، همراه با هدررفت منابع، دارای آثار جانبی مخرب و به صورت کلی با نتایج حداقلی در مسیر هدف اعلامی است [۱۵، ۱۶، ۱۷، ۱۸]. همچنین گزارش‌های پژوهشی دیگر نیز از لزوم حمایت هدفمند و دارای اطلاعات و داده‌های لازم به صورت مکرر سخن گفته‌اند [۱۹، ۲۰، ۲۱]. یا برای مثال برخی پیشنهاد‌های سابق مانند «یارانه مشروط» که پرداخت یارانه به خانواده‌ها را مبتنی بر اجرای یک عمل اجتماعی مانند فرستادن کودک خانواده به مدرسه کرده، ملزم به داده دقیق است. در پژوهش‌های خارجی نیز بر اهمیت داده در سیاستگذاری اجتماعی در عرصه‌های بهداشتی، درمانی و دیگر حوزه‌ها تأکید شده است [۲۲، ۲۳، ۲۴].

از طرف دیگر یکی از مؤلفه‌های اساسی در سیاستگذاری اجتماعی کارآمد، توجه به مسئله داده و اطلاع از وضعیت اجتماعی است [۲۴]. یعنی بدون داده نمی‌توان انتظار بروز کارآمدی در سیاستگذاری را داشت. البته باید توجه داشت که استفاده از داده برای مشروعیت‌بخشی به سیاست‌های اتخاذ شده، انجام نشود؛ زیرا برخی گزارش‌ها نشان می‌دهد، داده‌ها نه مبدأ بلکه صرفاً برای ایجاد وجه علمی در سیاستگذاری استفاده می‌شوند [۲۵].

لذا مشخص است که داده در عرصه سیاست‌گذاری، یکی از ملزومات اصلی بهبود روندها و رسیدن به اهداف سیاست‌گذار است و بدون آن، امکان دستیابی به اهداف وجود نخواهد داشت. در این زمینه باید دقت داشت که سیاست‌گذاری ناکارآمد، هم به ائتلاف منابع منجر شده و هم بخشی از جامعه را که به منابع بیشتر دست یافتند را از چرخه کارآمدی اجتماعی و اقتصادی خارج می‌کند. یعنی هم عدالت برای نیازمندان سیاست رفاهی رعایت نمی‌شود، هم جامعه فعال را با مشکل روبه‌رو می‌کند. در واقع سیاست‌گذار بدون داشتن یک چشم فعال، دست‌های خود را به حرکت درمی‌آورد و به همین علت، اساساً نمی‌تواند عملکرد موفق‌تری داشته باشد.

با توجه به توضیحات ارائه شده، مشخص می‌شود که داده به معنای عام آن در سیاست‌گذاری صحیح و کارآمد، یک الزام قطعی است. اما این الزام در سیاست‌گذاری اجتماعی ایران به درستی صورت نمی‌گیرد و با وجود قوانین موردی، هنوز چارچوب قانونی جامع و یکپارچه‌ای برای حکمرانی داده‌ها در ایران وجود ندارد [۲۶]، [۲۸]. از این رو، این گزارش پس از ارائه یک چارچوب مفهومی درباره کاربری داده در سیاست‌گذاری اجتماعی، به چالش‌های این کاربری خواهد پرداخت. مسئله این پژوهش، نامشخص بودن چالش‌های مذکور برای سیاست‌گذار است که در این گزارش توصیف شده و برای آن، پیشنهادی مشخص ارائه خواهد شد.

در اینجا باید به ادبیات پردامنه در حوزه سیاست‌گذاری اشاره کنیم که با عنوان مبتنی بر شواهد شناخته می‌شود که از دهه ۹۰ میلادی در کشورهای پیشرفته استفاده شده [۳۰]؛ ادبیاتی که در داخل ایران و در پنج سال گذشته به آن توجه شده است [۹]، [۱۳]، [۲۸]، [۳۰]. در این نوشتار از به‌جای استفاده از کلیدواژه شواهد، از کلیدواژه داده استفاده شده که در واقع ذیل همین نگرش پردامنه قدیمی‌تر است؛ با این تفاوت که بر شکل‌های جدیدی از شواهد تأکید دارد. منظور از این شکل جدید، انواع داده‌های مبتنی بر ابزارهای رایانه‌ای بوده که در این نوشتار برای آن پیشنهاد خاص نهایی ارائه شده است. گزارش‌های پژوهشی نشان می‌دهند که این شکل جدید از داده در تمامی مراحل چرخه سیاست‌گذاری، اثری گسترده و شگرف دارد [۳۱]. همچنین روش تحقیق استفاده شده در این پژوهش، کتابخانه‌ای و اسنادی و مصاحبه بوده است.

۲. پیشینه پژوهش

۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی در مرکز

ردیف	عنوان گزارش	دفتر متولی و سال انتشار	محورهای تحلیلی و یافته‌های کلیدی	دلالت‌های سیاستی و نهادی
۱	بازطراحی فرایندهای داخلی مجلس شورای اسلامی از منظر کاربری داده و اطلاعات: (۱) قانونگذاری	دفتر مطالعات حکمرانی (۱۴۰۵)	۱. تحلیل جریان داده در فرایند تقنین ۲. هوشمندسازی، فرایندهای پارلمانی و ایجاد نظارت برخط	۱. لزوم ایجاد بستر یکپارچه تبادل داده میان دستگاهی ۲. ارتقای تصمیم‌گیری شواهدمحور در صحن و کمیسیون‌ها



ردیف	عنوان گزارش	دفتر متولی و سال انتشار	محورهای تحلیلی و یافته‌های کلیدی	دلالت‌های سیاستی و نهادی
۲	پیوست عدالت بر قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی	دفتر مطالعات حکمرانی (۱۴۰۵)	۱. ارزیابی عدالت‌پژوهانه قانون مدیریت داده‌ها ۲. واکاوی تعارض منافع در مالکیت و دسترسی به داده‌ها	۱. شناسایی خلأهای قانون در زمینه «حق دسترسی عمومی» ۲. ضرورت بازتعریف نسبت شفافیت حاکمیتی و حریم خصوصی
۳	تکالیف قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی در قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت و ارائه پیشنهادی سیاستی	دفتر مطالعات مدیریت (۱۴۰۴)	۱. سنجش همپوشانی احکام برنامه هفتم با قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی ۲. واکاوی واگرای‌های نهادی در اجرای احکام داده‌ای	۱. ضرورت تقویت جایگاه نظارتی «کارگروه تعامل‌پذیری دولت الکترونیکی» ۲. هشدار نسبت به تداوم استقلال جزیره‌ای پایگاه‌های اطلاعاتی
۴	رصد و شناسایی خلأهای قانونی در زمینه تحقق حکمرانی داده‌محور	دفتر مطالعات حکمرانی (۱۴۰۳)	۱. آسیب‌شناسی پراکندگی قوانین حوزه فناوری و ارتباطات ۲. واکاوی دلایل عدم انطباق قوانین با سرعت تغییرات فناوری	۱. لزوم تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی پویا و منعطف ۲. اثبات عدم کفایت صرف تقنین (نیاز به بازسازی نهادی اجرای قانون)
۵	نگاشت مبتنی بر داده از زیست‌بوم سامانه‌های بخش عمومی	دفتر مطالعات حکمرانی (۱۴۰۳)	۱. نقشه‌برداری از وابستگی بخش دولتی به شرکت‌های نرم‌افزاری خصوصی ۲. ارزیابی امنیت و پایداری سامانه‌های حاکمیتی	۱. کشف انحصارهای بخش خصوصی در سامانه‌های دولتی ۲. ضرورت تدوین استاندارد یکپارچه برای توسعه و واگذاری سامانه‌ها
۶	بررسی جامع مبانی نظری، چارچوب‌های مفهومی و اصول راهبردی حکمرانی داده‌ها؛ ارائه ساختاری مناسب برای مجلس	دفتر مطالعات حکمرانی (۱۴۰۵)	۱. صورت‌بندی اصول پنج‌گانه: مالکیت ملی، کیفیت داده، دسترسی عادلانه، حریم خصوصی و امنیت	۱. ارائه مدل بهینه معماری حکمرانی داده در نهاد قانونگذاری ایران ۲. تحلیل چالش تعارضات ساختاری میان شفافیت و نظارت
۷	مطالعه تطبیقی قوانین و استانداردهای مرتبط با زنجیره ارزش داده در کشورهای منتخب	دفتر مطالعات مدیریت (۱۴۰۳)	۱. تحلیل تطبیقی چرخه حیات داده (از تولید و پردازش تا آرشیو و امحا) ۲. واکاوی مفهوم «ارزش افزوده داده» در تصمیم‌گیری	۱. لزوم استانداردسازی پروتکل‌های دسته‌بندی و پاکسازی داده‌ها ۲. استخراج الگوهای صیانت از داده‌های حاکمیتی
۸	حکمرانی داده و نقش آن در توسعه هوش مصنوعی در ایران	دفتر مطالعات حکمرانی (۱۴۰۴)	۱. سنخ‌شناسی چالش‌های داده در سه سطح: «نهادی-قانونی»، «فنی-زیرساختی» و «انسانی-فرهنگی».	۱. تبیین گلوگاه‌های دسترسی به کلان‌داده‌ها برای توسعه فناوری‌های نوین ۲. هشدار نسبت به شکاف دانش تخصصی در بدنه بوروکراسی

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

به‌رغم غنا و تنوع ادبیات تولید شده در این حوزه که بنیان‌های نظری و حقوقی ارزشمندی را در حوزه فناوری اطلاعات پایه‌گذاری کرده، مطالعات پیشین به اقتضای اهداف خود، عمدتاً کاربست داده را در اتمسفر کلان حاکمیتی (نظیر ساختار تقنین یا الزامات عمومی دولت الکترونیک) بررسی کرده‌اند. در این میان، تحلیل چگونگی بازنمایی و اثرگذاری داده‌ها بر لایه‌های انضمامی تر «سیاست‌گذاری اجتماعی»، افق تازه‌ای است که نیاز به تبیین تخصصی دارد. پژوهش حاضر با اتکا به دستاوردهای اسناد فوق، نقطه تمرکز خود را بر این حلقه واسط قرار داده و در پی نشان دادن این مسئله است که چگونه چالش‌های حکمرانی داده و عدم تعامل‌پذیری سامانه‌ها، مستقیماً بر بازدهی عدالت توزیعی و کارآمدی سیاست‌های اجتماعی اثرگذار می‌شود.

۳. سوابق تقنینی



درک چالش‌های کاربری‌داده در حوزه سیاست‌گذاری اجتماعی بدون واکاوی بستر حقوقی و تکوین تاریخی قوانین این حوزه امکان‌پذیر نیست؛ زیرا هرگونه اقدام سیاست‌گذارانه در بستر ساختار قانونی موجود شکل می‌گیرد و محدودیت‌ها یا فرصت‌های آن را باز تولید می‌کند. جدول زیر با هدف ترسیم گذار تاریخی نظام تقنینی ایران از رویکرد سنتی «تولید آمار تولیدمحور» به سمت «حکمرانی هوشمند و تعامل‌پذیر داده‌های رفاهی» تنظیم شده تا مشخص کند نظام سیاست اجتماعی از منظر قوانین بالادستی با چه ظرفیت‌ها و چالش‌های نهادی مواجه است.

جدول ۲. جدول سوابق تقنینی

ردیف	سند حقوقی	سال تصویب	سطح اثر	نسبت با کاربری‌داده در سیاست‌گذاری اجتماعی	ملاحظه تحلیلی/ انتقادی
۱	قانون آمار و سرشماری	۱۳۳۴	زیرساخت آماری	تثبیت حقوقی گردآوری، طبقه‌بندی و تمرکز آمارهای رسمی در حوزه‌های جمعیتی، اجتماعی و اقتصادی	این قانون بیشتر ناظر به «تولید آمار» است تا «حکمرانی داده»؛ با این حال، نقطه آغاز نظام رسمی داده در ایران محسوب می‌شود.
۲	قانون تأسیس مرکز آمار ایران	۱۳۵۳	نهادی/ آماری	تثبیت مرجع رسمی تولید، انتشار و استانداردسازی آمارهای کشور	مرجعیت آماری دولت را نهادینه کرده و شرط لازم برای سیاست‌گذاری مبتنی‌بر داده را فراهم می‌کند.
۳	قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی	۱۳۸۳	رفاهی/ نهادی	ایجاد چارچوب هماهنگی برای کاربری‌داده در سیاست‌های رفاهی، اشتغال، سلامت، مسکن و حمایت اجتماعی	نشان می‌دهد کاربری‌داده در سیاست‌گذاری اجتماعی، بدون یکپارچگی نهادی و تقسیم کار روشن، به نتیجه نمی‌رسد.
۴	قانون مدیریت خدمات کشوری	۱۳۸۶	اداری/ سازمانی	تنظیم ساختار دستگاه‌های اجرایی و بستر ارائه خدمات عمومی و الکترونیکی	داده را از سطح آمار صرف به سطح مدیریت اداری و خدمت عمومی ارتقا می‌دهد.
۵	قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات	۱۳۸۷	شفافیت/ دسترسی	ایجاد حق دسترسی عمومی به اطلاعات و الزام دستگاه‌ها به پاسخ‌گویی اطلاعاتی	از مهم‌ترین پشتوانه‌های پژوهش، نظارت عمومی و استفاده ثانویه از داده‌های دولتی است؛ البته با محدودیت‌های حریم خصوصی و استثنای قانونی.
۶	آیین‌نامه توسعه خدمات الکترونیکی دستگاه‌های اجرایی	۱۳۹۳	دولت الکترونیک	الکترونیک الزام به ساماندهی و اتصال پایگاه‌های اطلاعاتی دستگاه‌ها و استفاده از شناسه‌های یکتا	گام مهم در کاهش جزیره‌ای بودن داده‌ها و ایجاد تعامل‌پذیری میان دستگاه‌ها.
۷	قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور	۱۳۹۵	تثبیت نهادی	دائمی‌سازی برخی احکام سیاستی و زیرساختی مرتبط با دولت الکترونیک و سیاست عمومی	نشان‌دهنده گذار از احکام موقت برنامه‌ای به سازوکارهای پایدار حکمرانی است.
۸	قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه	۱۳۹۵	برنامه‌ای/ میان‌مدت	پیش‌بینی احکام مرتبط با رفاه، تأمین اجتماعی و نظام‌های اطلاعاتی	مرحله‌ای است که داده و سامانه‌های اطلاعاتی در سیاست‌گذاری عمومی برجسته‌تر شدند.
۹	مصوبه استقرار پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان و تشکیل شناسنامه اقتصادی افراد و خانواده‌ها	۱۳۹۹	داده‌محوری رفاهی	تجمع داده‌های بیمه‌ای، مالیاتی، خانوادگی، تحصیلی و مالکیتی برای تصمیم‌سازی و هدفمندسازی حمایت‌ها	یکی از روشن‌ترین نمونه‌های تبدیل داده‌های ثبتی به ابزار شناسایی دهک‌ها و تخصیص حمایت‌های اجتماعی

ردیف	سند حقوقی	سال تصویب	سطح اثر	نسبت با کاربری اجتماعی	ملاحظه تحلیلی / انتقادی
۱۰	قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی	۱۴۰۱	حکمرانی داده	تنظیم تبادل داده میان دستگاه‌ها، صیانت از یکپارچگی داده‌ها و تعریف قواعد حکمرانی داده	مهم‌ترین نقطه عطف حقوقی معاصر در گذار از دولت الکترونیک به حکمرانی داده است.
۱۱	قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت	۱۴۰۳	برنامه‌ای / جاری	تأکید بر هوشمندسازی، داده‌محوری، استطاعت‌سنجی و مدیریت یکپارچه اطلاعات در حوزه‌های عمومی	جدیدترین چارچوب برنامه‌ای برای تعمیق کاربری داده در سیاستگذاری اجتماعی
۱۲	آیین‌نامه پنجره واحد خدمات حمایتی ایرانیان	۱۴۰۳	خدمت‌رسانی یکپارچه	اتصال خدمات حمایتی به پایگاه‌های اطلاعاتی مرتبط و یکپارچه‌سازی فرایند ارائه خدمت	نشان‌دهنده حرکت از حمایت‌های پراکنده به نظام خدمات حمایتی داده‌محور است.
۱۳	شیوه‌نامه انتشار و دسترسی آزاد به آمار و ارقام رسمی و ملی	۱۴۰۴	شفافیت آماری	تعیین اصول و سازوکارهای انتشار و دسترسی به آمار رسمی	برای شفافیت، باز استفاده از داده و امکان ارزیابی سیاست‌های اجتماعی اهمیت دارد، اما باید متن نهایی آن دقیق تطبیق داده شود.
۱۴	آیین‌نامه اجرایی بند «ت» ماده (۴) قانون برنامه هفتم پیشرفت	۱۴۰۴	اجرایی / بخشی	الزام به ارائه برخط اطلاعات حوزه بیمه‌ای به پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان	نمونه‌ای از پیوند میان برنامه هفتم، داده‌های دستگاهی و سیاستگذاری مبتنی بر استطاعت‌سنجی.

مأخذ: همان.

یافته‌های جدول فوق نشان می‌دهد که پیشینه قانونی کاربری داده در سیاستگذاری اجتماعی ایران را می‌توان در سه مرحله فهم کرد: نخست، مرحله «تولید آمار رسمی» با قانون آمار و تأسیس مرکز آمار ایران؛ دوم، مرحله «دولت الکترونیک و اتصال پایگاه‌ها» با آیین‌نامه‌های اجرایی دهه ۱۳۹۰؛ و سوم، مرحله «حکمرانی داده و سیاستگذاری رفاهی داده‌محور» با قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی، پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان و احکام برنامه هفتم. در این سیر، داده از ابزار ثبت و گزارش‌گیری، به سازوکار شناسایی گروه‌های هدف، دهک‌بندی، استطاعت‌سنجی، هدفمندسازی حمایت‌ها و ارزیابی مداخلات اجتماعی تبدیل شده است.

بنابراین باید توجه داشت که در موضوع قوانین و نوع نگاه قانونگذار به مسئله داده در سیاستگذاری کارآمد، پژوهش‌های سابق در مرکز وجود دارد. گرچه هیچ‌کدام به برش اجتماعی سیاستگذاری توجه لازم نداشته‌اند، اما نتیجه‌گیری آنها به صورت کلی و کلان نشان از ضعف قانونگذاری در این زمینه دارد. به صورت مشخص درباره عدالت (به عنوان هسته اصلی هر سیاستگذاری اجتماعی) گزارشی تهیه شده که نشان می‌دهد «قانون دوام نتوانسته در حوزه عدالت به خوبی عمل کند و بررسی آن نشان می‌دهد که با ابعاد و الزامات مختلف عدالت فاصله معناداری دارد» [۸]. همچنین گزارش‌های دیگر نشان داده که قوانین و مقررات مرتبط با حکمرانی داده‌ها در ایران را می‌توان در هفت دسته اصلی طبقه‌بندی کرد. اول، اسناد راهبردی و خط‌مشی‌های کلان که چارچوب کلی حاکمیت بر فضای مجازی و داده‌ها را تعیین می‌کنند.

دوم، قوانین امنیت اطلاعات و مقابله با جرائم سایبری که حفاظت از داده‌ها را تضمین می‌کنند. سوم، قوانین حریم خصوصی و حمایت از داده‌های شخصی که حقوق شهروندان در قبال داده‌هایشان را تعریف می‌کنند. چهارم، قوانین شفافیت و دسترسی آزاد به اطلاعات که تعادل میان محرمانگی و علنی بودن را برقرار می‌کنند. پنجم، قوانین مدیریت داده‌های ملی که یکپارچه‌سازی و استانداردسازی داده‌ها را هدف‌گذاری می‌کنند. ششم، برنامه‌های توسعه که اهداف کلان اقتصاد دیجیتال و داده‌محوری را مشخص کرده و هفتم، اسناد فناوری‌های نوظهور نظیر هوش مصنوعی که استفاده از داده‌ها در این حوزه‌ها را تنظیم می‌کنند [۳۰]. همچنین در این پژوهش‌ها مشخص شده که قوانین لازم در زمینه حکمرانی داده، امنیت و حریم خصوصی، زیرساخت یکپارچه و استانداردهای یکسان به اندازه کافی و کارآمد وجود ندارد [۳]. با وجود تمامی قوانین و مقررات مصوب شده، هنوز چارچوب قانونی جامع و یکپارچه‌ای برای حکمرانی داده‌ها در ایران وجود ندارد. موضوعی که ممکن است به ابهام و سردرگمی در زمینه حقوق و تکالیف نهادها و افراد در قبال داده‌ها منجر شود [۲۸]. خلاصه این گزارش‌ها نشان می‌دهد که قوانین به اندازه کافی وجود ندارند و سیاستگذار به درستی به نقش داده در سیاستگذاری توجه ندارد.

۴. چارچوب مفهومی



این بخش به تبیین مفاهیم پایه‌ای لازم برای فهم مسئله گزارش می‌پردازد؛ مانند داده، اطلاعات، شواهد، سیاست‌گذاری مبتنی بر شواهد، داده‌محور و چرخه سیاست‌گذاری. سپس نشان می‌دهد که این مفاهیم چگونه به هم مربوط می‌شوند و چرا تبدیل داده به شواهد معتبر، شرط اصلی کاربری مؤثر آن در سیاست‌گذاری اجتماعی است.

۴-۱. داده، اطلاعات، شواهد و دانش: سلسله‌مراتب مفهومی

در ادبیات علوم اطلاعات و تصمیم‌گیری، «داده» در پایه‌ای‌ترین لایه از سلسله‌مراتب شناخت قرار می‌گیرد که اطلاعات، دانش و خرد، به ترتیب بر آن استوارند. این سلسله‌مراتب که با عنوان «هرم DIKW» (داده، اطلاعات، دانش، خرد) شناخته می‌شود، نخستین بار توسط آکوف صورت‌بندی شد؛ او داده را مجموعه‌ای از نشانه‌ها، حقایق و اعداد خام، فاقد معنا و ساختار تعریف کرد که تنها در صورت قرار گرفتن در بستر پردازش به اطلاعات تبدیل می‌شود [۳۳]. رولی با بسط این مدل، داده را «حقایق و نشانه‌های خام پیش از هرگونه پردازش و تفسیر» می‌داند و تأکید می‌کند که تبدیل داده به اطلاعات نیازمند افزودن زمینه، معنا و ارتباط است [۳۴]. در این چارچوب، داده‌ها به خودی خود فاقد ارزش شناختی‌اند و ارزش آنها در گرو قابلیت پردازش و تفسیر است؛ امری که برای سیاست‌گذاری اجتماعی، که با پدیده‌های چندوجهی و زمینه‌ای سروکار دارد، اهمیت بنیادین دارد.

«اطلاعات»، لایه دوم این سلسله‌مراتب، زمانی شکل می‌گیرد که داده‌ها در چارچوبی معنادار قرار گیرند و به پرسش‌هایی نظیر «چه، کی، کجا و چگونه» پاسخ دهند. داونپورت و پروساک اطلاعات را «داده‌ای معنادار و هدفمند» می‌دانند که قابلیت تغییر در درک گیرنده را دارد و تصمیم‌گیرنده را از وضعیت عدم قطعیت به سوی شناخت نسبی هدایت می‌کند [۳۵]. در سطح سوم، «دانش» حاصل ترکیب اطلاعات با تجربه، ارزش‌ها و زمینه‌نهادی است و فراتر از اطلاعات، امکان قضاوت و اقدام آگاهانه را فراهم می‌کند [۳۴]. این تمایز نشان می‌دهد دسترسی به داده‌های فراوان و دقیق، به خودی خود به تولید دانش سیاستی نمی‌انجامد و نیازمند فرایند تحلیلی و نهادی است که داده را به شناخت قابل اتکا تبدیل کند.

مفهوم «شواهد» در این سلسله‌مراتب جایگاهی ویژه دارد و با داده یا اطلاعات یکی نیست. شواهد به اطلاعاتی اطلاق می‌شود که در حمایت یا رد یک ادعا، پیش‌فرض یا گزاره به کار می‌رود و بار ارزیابی و اعتبارسنجی دارد که داده خام فاقد آن است [۳۶]. لوماس و همکاران شواهد را مفهومی فراگیر می‌دانند که نه تنها دربرگیرنده یافته‌های پژوهش نظام‌مندند، بلکه شامل شواهد تجربی (تجربه‌ذی‌نفعان و مجریان) و شواهد زمینه‌ای (بستر فرهنگی، سیاسی و نهادی) نیز هستند [۳۷]. هد نیز با طرح سه‌گانه «شواهد پژوهشی، اجرایی و سیاسی» نشان می‌دهد که در سیاست‌گذاری واقعی، تصمیم‌گیرنده با ترکیبی از این سطوح روبه‌رو است و تقلیل شواهد به داده‌های پژوهشی به تنهایی، تصویری ناقص از فرایند تصمیم‌ارائه می‌دهد [۳۸].

۴-۲. سیاست‌گذاری مبتنی بر شواهد: خاستگاه، تعاریف و نقدها

مفهوم «سیاست‌گذاری مبتنی بر شواهد» ریشه در جنبش «پزشکی مبتنی بر شواهد» دهه ۱۹۷۰ دارد که تدریجاً به حوزه سیاست عمومی راه یافت و از اواخر دهه ۱۹۹۰، به‌ویژه در بریتانیا و سازمان‌های بین‌المللی، به الگوی غالب سیاست‌گذاری تبدیل شد [۳۵]، [۳۹]. در کانون این جنبش، این ایده قرار داشت که تصمیمات سیاستی باید بر بهترین شواهد علمی موجود استوار باشند، نه بر عقاید، شهود یا ملاحظات کوتاه‌مدت سیاسی. ناتلی، والتر و دیویز، سیاست‌گذاری مبتنی بر شواهد را فرایندی تعریف می‌کنند که در آن بهترین شواهد موجود از پژوهش نظام‌مند و ارزیابی برنامه‌ها، به صورت شفاف در خدمت تصمیم‌گیری قرار می‌گیرد [۴۰]. ساتکلیف و کورت نیز بر این نکته تأکید می‌کنند که این رویکرد، سیاست‌گذاری را از وضعیت «تصمیم براساس حدس و گمان» به «تصمیم براساس شناخت نظام‌مند» ارتقا می‌دهد [۳۶].

با این حال، این مفهوم از سوی پژوهشگران متعددی نقد شده است. پائسون با طرح «سنتز واقع‌گرایانه» استدلال می‌کند که شواهد را در سیاست‌گذاری به صورت خطی و ابزاری به کار نمی‌گیرند، بلکه در بستر نهادی و زمینه‌ای خاصی عمل می‌کنند که تعیین کرده چه شواهدی



«معتبر» تلقی می‌شود [۴۱]. کرنی نیز نشان می‌دهد که فاصله میان تولید شواهد و کاربری آن در سیاست، ناشی از ماهیت پیچیده و چند بازگیری فرایند سیاستگذاری است و برخلاف ادعای ساده‌انگارانه، شواهد به خودی خود سیاست را تغییر نمی‌دهند [۴۲]. در همین راستا، تمایز میان «مبتنی بر شواهد» و «آگاه از شواهد» مطرح شده؛ به این معنا که شواهد یکی از ورودی‌های تصمیم‌گیری‌اند، نه تنها ورودی آن، بلکه همواره در تعامل با ملاحظات سیاسی، ارزشی و اجرایی قرار دارند [۳۸]، [۴۲].

این نقدها به تکامل مفهومی سیاستگذاری مبتنی بر شواهد کمک کرده و آن را از یک مدل خطی «شواهد - سیاست» به مدلی تعاملی و زمینه‌ای تبدیل کرده‌اند. وایس با طرح «مدل روشن‌گرایی» نشان می‌دهد که شواهد علمی در طول زمان و از طریق فرایندهای تدریجی و غیر مستقیم، بر نحوه تفکر سیاستگذاران اثر می‌گذارند و تأثیر آنها لزوماً فوری و مستقیم نیست [۴۳]. این زاویه دید برای سیاستگذاری اجتماعی، که با پدیده‌های پیچیده، چند علتی و ارزش‌آلود سروکار دارد، اهمیت ویژه‌ای دارد؛ زیرا در این حوزه، تقلیل مسئله به «کمبود داده» و نادیده گرفتن پیچیدگی بستر نهادی، می‌تواند به سیاست‌هایی منجر شود که با وجود تکیه بر داده، در عمل کارآمد نباشند.

۳-۴. سیاستگذاری داده‌محور: مفهوم، انواع و تمایزها

با گسترش فناوری‌های دیجیتال، داده‌های کلان و ابزارهای محاسباتی از اوایل دهه ۲۰۱۰، مفهوم «سیاستگذاری داده‌محور» به‌عنوان امتداد و تحولی در سیاستگذاری مبتنی بر شواهد مطرح شد. شونبرگر و کوکر با تأکید بر دگرگونی بنیادین در حجم، تنوع و سرعت داده‌ها، معتقدند که عصر داده‌های کلان، شیوه تولید دانش و تصمیم‌گیری را به گونه‌ای متحول کرده که از وابستگی به نمونه‌گیری و استدلال علی سنتی فاصله می‌گیرد و به سمت الگویابی و پیش‌بینی مبتنی بر همبستگی حرکت می‌کند [۴۴]. پول و همکاران نیز با بررسی کاربری داده‌های کلان در سیاستگذاری، نشان می‌دهند که اگرچه انتظارات از داده‌های نوین بالاست، اما پیشرفت عملی در کاربری آنها محدود مانده و چالش‌های نهادی، حقوقی و فنی همچنان مانع تبدیل داده به سیاست است [۴۵].

در ادبیات این حوزه، میان سطوح مختلفی از کاربری داده در سیاستگذاری تمایز گذاشته می‌شود. دسوزا و جیکوب میان «سیاستگذاری هدایت شده با داده»،^۱ که در آن داده تعیین‌کننده اصلی تصمیم بوده، و «سیاستگذاری آگاه از داده»،^۲ که در آن داده یکی از ورودی‌های تصمیم در کنار قضاوت کارشناسی و ملاحظات سیاسی است، تفکیک قائل می‌شوند [۴۶]. این تمایز اهمیت عملیاتی دارد؛ زیرا سیاستگذاری اجتماعی، به دلیل ماهیت ارزش‌آلود و چند بازگیری مسائل آن، به سختی می‌تواند کاملاً «هدایت شده با داده» باشد و واقع‌بینانه‌تر آن است که داده به‌عنوان یکی از ورودی‌های کلیدی، و نه تنها ورودی بلکه در کنار قضاوت نهادی و ملاحظات اجرایی به کار رود.

از منظر کارکردی نیز، داده‌ها در سیاستگذاری نقش‌های متفاوتی ایفا می‌کنند: داده‌های توصیفی برای نمایان‌سازی وضعیت و ابعاد مسئله، داده‌های تبیینی برای فهم علل و سازوکارهای پدیده، داده‌های پیش‌بینانه برای تخمین روند آتی، و داده‌های پایشی برای رصد اجرا و ارزیابی ستاده‌ها [۴۷]، [۴۸]. این طبقه‌بندی کارکردی، مبنای تمایز میان «داشتن داده» و «توانایی کاربری داده» است و نشان می‌دهد که ارزش داده در سیاستگذاری، نه به حجم آن، بلکه به تناسب آن با مرحله و ماهیت مسئله بستگی دارد. در سیاستگذاری اجتماعی، به‌ویژه داده‌های میدانی و کیفی نیز در کنار داده‌های آماری و سامانه‌ای ضروری‌اند، زیرا پدیده‌های اجتماعی صرفاً با کمی‌سازی قابل فهم نیستند و فهم معنا، تجربه و ادراک ذی‌نفعان نیز بخشی از شواهد سیاستی محسوب می‌شود [۴۰].

۴-۴. چرخه سیاستگذاری و جایگاه داده در مراحل آن

در ادبیات مطالعات سیاست عمومی، فرایند سیاستگذاری غالباً در قالب «چرخه سیاستگذاری» صورت‌بندی می‌شود؛ مدلی که مراحل مختلف شکل‌گیری، اجرا و ارزیابی سیاست را به صورت یک فرایند پیوسته و بازخوردی نمایش می‌دهد. هاوالت و همکاران این چرخه را در پنج مرحله اصلی تعریف می‌کنند: تعیین دستور کار (مسئله‌یابی)، تدوین سیاست (طراحی گزینه‌ها)، تصمیم‌گیری (انتخاب سیاست)، اجرا، و ارزیابی [۴۸]. این مدل، اگرچه به‌عنوان ابزاری ساده‌سازی شده و آموزشی نقد شده، اما همچنان به‌عنوان چارچوب مرجع برای تحلیل جایگاه داده در فرایند سیاستگذاری کاربرد دارد [۴۹].

1. Data-driven
2. Data-informed

داده در هر یک از این مراحل نقش و کارکرد متمایزی دارد. در مرحله تعیین دستور کار، داده‌های توصیفی و آماری برای شناسایی مسئله، تعیین وسعت و شدت آن و اولویت‌بندی مسائل به کار می‌روند؛ در مرحله تدوین سیاست، داده‌های تبیینی و تطبیقی برای شناسایی علل مسئله و ارزیابی گزینه‌های ممکن ضروری‌اند؛ در مرحله تصمیم‌گیری، داده‌های تحلیلی در کنار ملاحظات سیاسی و قضاوت مدیریتی به انتخاب راه‌حل کمک می‌کنند؛ در مرحله اجرا، داده‌های پایشی برای رصد روند اجرا و شناسایی انحرافات به کار می‌روند؛ و در نهایت، در مرحله ارزیابی، داده‌های ستادی و پیامدی برای سنجش اثربخشی سیاست و بازخورد به چرخه به کار گرفته می‌شوند [۴۸]. این تصویر، داده‌رانه یک ورودی نقطه‌ای، بلکه جریانی پیوسته در سراسر چرخه سیاستگذاری نشان می‌دهد.

چرخه سیاستگذاری، خطی و یک‌باره نیست و بازخوردها و یادگیری سیاستی، حلقه‌های اتصال میان مراحل آن را شکل می‌دهند. می‌توان گفت یادگیری سیاستی را فرایندی می‌دانند که در آن نتیجه ارزیابی به بازطراحی سیاست منجر شده و شکست سیاست نیز، اگر به‌درستی تحلیل شود، می‌تواند به یادگیری و اصلاح بینجامد. ساباتیر و اسمیت نیز با طرح چارچوب «ائتلاف‌های مدافع»، نشان می‌دهند که یادگیری در سیاستگذاری غالباً درون گروهی و تغییر سیاست نیازمند تحول در باورها و ادراک‌های بازیگران بوده که خود فرایندی تدریجی و زمینه‌ای است [۵۰]. این نکته برای فهم جایگاه داده اهمیت دارد؛ زیرا نشان می‌دهد داده، حتی اگر معتبر باشد، تنها در صورت تبدیل شدن به شناخت مشترک میان بازیگران سیاستی می‌تواند به یادگیری و تغییر سیاست منجر شود؛ در غیر این صورت، صرفاً در لایه تکنیکی باقی می‌ماند. در نهایت، چارچوب مفهومی این گزارش بر این ایده استوار است که «داده» ماده خام شناخت سیاستی است که وقتی در بستر نهادی، تحلیلی و چرخه سیاستگذاری پردازش شود، به «اطلاعات» و سپس «شواهد» تبدیل شده و می‌تواند تصمیم‌گیری اجتماعی را پشتیبانی کند؛ اما این کار بست نه به‌صورت خطی و صرفاً تکنیکی، بلکه در قالب یک فرایند چرخه‌ای مسئله‌یابی، تدوین گزینه‌ها، تصمیم‌گیری، اجرا، پایش و ارزیابی رخ می‌دهد. در این میان، سیاستگذاری مبتنی بر شواهد و سیاستگذاری داده‌محور دو صورت نزدیک اما متمایز از استفاده از داده‌اند: اولی بر اتکالی نظام‌مند به شواهد معتبر تأکید دارد و دومی بر نقش روزافزون داده‌های اداری، کلان و سامانه‌ای در هدایت یا آگاه‌سازی تصمیم‌ها. باین حال، هر دو در عمل به کیفیت داده، زمینه نهادی، و یادگیری سیاستی وابسته‌اند. بنابراین، چارچوب مفهومی گزارش نشان می‌دهد که مسئله اصلی فقط «وجود داده» نیست، بلکه «تبدیل داده به شواهد معتبر و قابل کار بست در چرخه سیاستگذاری اجتماعی» است.

۴-۵. داده مورد نیاز در سیاستگذاری اجتماعی چه ویژگی‌هایی دارد؟

موضوع سیاستگذاری اجتماعی، پدیده‌های اجتماعی هستند که تبدیل به مسئله شده و واقعیت اجتماعی را به طرز نامناسبی شکل داده‌اند. مباحث متعددی در فلسفه علم^۱ و جامعه‌شناسی^۲ درباره ماهیت داده‌های مورد نیاز در عرصه مسائل اجتماعی وجود دارد. اندیشمندان مختلف،^۳ تفاوت‌های بسیاری بین داده‌های اجتماعی و داده در علوم طبیعی مانند فیزیک و شیمی برشمرده‌اند. بنابراین منظور از داده در سیاستگذاری، چیزی هم‌عرض با داده علوم طبیعی نیست که از اتقان بالا و حداکثری برخوردار بوده؛ بلکه داده‌ای بوده که هم امکان خطا دارد و هم تغییر در آن بسیار محتمل است. همچنین وسعت بسیار بالا و انواع نامتناهی دارد؛ همان‌طور که وبر از دنیای نامتناهی داده‌های اجتماعی به علت کثرت انسان‌ها و تغییرات زمانی سخن گفته است. باید دقت داشت که بدون داده نمی‌توان سیاستگذاری کرد؛ لذا روش‌های مختلفی برای دستیابی به متقن‌ترین داده‌های ممکن به وجود آمده‌اند که در طول زمان گسترش یافته و تدقیق شده‌اند. لذا باید با اطلاع از امکان خطا، باز هم از داده برای سیاستگذاری استفاده کرد.

داده انواع مختلفی دارد که برخی از آنها در ادامه آورده شده، اما مهم آن است که بتواند یک گره ذهنی را حل و برای سیاستگذار، توصیفی انجام دهد یا تبیینی را صورت‌بندی کند. یعنی داده مورد نظر در سیاستگذاری باید بتواند در حل مسئله کمک کننده باشد، زیرا اطلاعات بسیاری وجود دارد که به درد سیاستگذاری نمی‌خورد و در این حیطه استفاده نمی‌شود. در اینجا به حداکثر رساندن ارزش دارایی‌های داده در یک سازمان اهمیت پیدا می‌کند [۵۱]. داده از آن جهت ارزشمند است که می‌توان با استفاده از آن، تولید ثروت و قدرت کرد. در اینجا نیز داده وقتی ارزشمند است که بتوان از آن تحلیل و سیاستگذاری صحیح را به دست آورد.

۱. مانند کتاب چپستی علم: درآمدی بر مکاتب علم‌شناسی فلسفی، آلن فرانسیس چالمرز، ترجمه سعید زیباکلام.

۲. مانند کتاب پیمایش در تحقیقات اجتماعی، دی. ای. د. واس. هوشنگ نابیی.

۳. مانند کتاب درآمدی بر تحقیق کیفی، اووه فلیک، ترجمه هادی جلیلی.



در اینجا مفهوم بهینگی اطلاعات خود را نمایان می‌کند. این مفهوم به معنی این است که اطلاعات برای حل موضوع مورد نظر ضروری و در عین حال کافی باشند. لذا باید دقت داشت که داده‌های پیرایش نشده و اضافه، خود می‌تواند فرایند سیاستگذاری را مخدوش کند. اطلاعات مخدوش شده، غیر ضروری، ناقص، جزئیات غیر ضروری و ... باعث کاهش اعتبار سیاستگذاری می‌شود. همچنین کیفیت جمع‌آوری و تجمیع، یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های داده مورد نیاز برای سیاستگذاری است [۲۳]. این ویژگی به نحوه اعتبار تجمیع و ورود داده و اطلاعات اشاره دارد. حال می‌توان سیاستگذاری مبتنی بر داده را تعریف کرد. این مفهوم با قرار دادن بهترین شواهد و مدارک موجود در قالب توسعه و اجرای سیاست کمک می‌کند که تصمیم‌گیری آگاهانه در مورد سیاست‌ها و برنامه‌ها و پروژه‌ها اخذ شود [۵۲]. همچنین تحقیقات سابق نشان می‌دهد که حتی اگر تغییراتی در عرصه اجتماعی رخ دهد، باز هم ممکن است اثرگذاری و جهت این تغییرات مشخص نباشد و سیاستگذاری بی‌اثر شود [۵۳]. محققین ویژگی‌های مختلفی را برای داده مورد نیاز در سیاستگذاری نقل کرده‌اند [۵۴]؛ دسترسی پذیر بودن، به موقع بودن، قابلیت اطمینان، دقت و صحت، شفافیت، استقلال از انواع نگرش‌های نظری، تناسب و مرتبط بودن داده‌ها، کیفیت نمایش و انتزاع لازم و ... از جمله این موارد است. همچنین مفهوم «داده کثیف» برای داده‌های برخط و سامانه‌ای استفاده شده که امکان استفاده در تحلیل را ندارد. داده‌هایی که دارای نقصان زیاد، بدون امکان اعتبارسنجی یا بدون اتصال به مشخصه‌های هویتی افراد باشند از مثال‌های این دسته از داده‌ها هستند.

در سیاستگذاری سطح کلان، هر چه تصمیم بزرگ‌تر می‌شود، نیاز به انتزاع بیشتر است. داده‌ها باید در هم خلاصه شوند تا بتوان تصویر جامعی از موضوع به سیاستگذار ارائه داد. اینجا ممکن است تعارض دقت (جزئیات) و جامعیت (کلیات) به وجود آید. یعنی بخشی از داده‌ها بر اثر انتزاع زیاد و خلاصه‌سازی، گم شوند. این امر باعث شده تاروش‌های مختلف آماری، پژوهشی و ... با استفاده از ابزارهای نوین کامپیوتری به کمک آیند؛ گرچه باز هم تصمیم‌گیری در ذهن مدیران صورت می‌گیرد که با برخی محدودیت‌ها مواجه است. لذا باید این محدودیت را در نظر گرفت.

۴-۶. نسبت چارچوب اندیشه‌ای و مکاتب مختلف جامعه‌شناختی در استفاده از داده

یکی از موضوعات مهم در رابطه با داده و سیاستگذاری، حذف یا حضور امر ایدئولوژیک در سیاستگذاری است. برخی محققین توضیح داده‌اند که سیاستگذاری داده‌محور در مقابل سیاستگذاری مبتنی بر نگرش ایدئولوژیک است. بنابراین تجربه سیاستی در کشورهای پیشرفته نشان می‌دهد که داده برای نگرش‌های مختلف مکتبی و ایدئولوژیک استفاده شده است. برای مثال برخی محققین توضیح داده‌اند که یک داده برای مقاصد مختلف سیاستی به چند شکل تفسیر شده است [۵۵].

بر این اساس، داده عموماً برای طراحی راه حل استفاده شده و مباحث ایدئولوژیک یا مکاتب مختلف سیاسی-اقتصادی، اهداف را تعیین می‌کنند. کلیات مسیر هم باید بر اساس کلیات نگرش ایدئولوژیک طراحی شود (در این زمینه به کتاب نگرش سیستمی به دین نوشته عبدالحمید واسطی مراجعه کنید). سپس جزئیات مسیر و بخشی از کلیات نیز بر اساس داده و تجربیات گذشته طراحی و اجرا شود. در نتیجه، بین سیاستگذاری مبتنی بر داده و نگرش ایدئولوژیک در معنای کلان آن تناقضی وجود ندارد.

۴-۷. اهمیت سامانه‌های اطلاعاتی و داده‌محور به عنوان آغاز مسیر سیاستگذاری مبتنی بر داده

همان‌طور که توضیح داده شد یکی از مقدمات اساسی و اصلی هر گونه سیاستگذاری مبتنی بر داده، وجود داده‌های منسجم و متقن است. این امر سابقاً در گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی اشاره شده است [۳۰]. یکی از ظرفیت‌های مهم و موجود در این زمینه، سامانه‌های داده و اطلاعات برخط است که در دهه گذشته در کشور رو به رشد بوده‌اند. این سامانه‌ها امکان بهره‌برداری از داده برای سیاستگذار را با کمترین هزینه به وجود آورده‌اند؛ موضوع لازم ایجاد یک فرایند تجمیعی و پردازش آن و از اینها مهم‌تر، اراده سیاستگذار برای استفاده از این داده‌هاست. البته باید توجه داشت که استفاده از این سامانه‌ها صرفاً نقطه آغاز است و نه تمام آنچه سیاستگذاری مبتنی بر داده نیاز دارد. به بیان منطقی، استفاده درست و اصولی از سامانه‌ها، شرط لازم برای رسیدن به نقطه مطلوب و نه شرط کافی است.

لذا توجه به این سامانه‌ها و استفاده از داده‌های آنها و ساماندهی آن برای زمینه‌سازی این استفاده بسیار اساسی و حیاتی است. به‌ویژه آنکه بخشی از این مسیر در گذشته طی شده اطلاعات بسیار ارزشمندی در این زمینه تولید شده است. در این زمینه دو وضعیت سنجی لازم است. یکی وضعیت قوانین موجود در زمینه ایجاد و ساماندهی این سامانه‌ها و دوم وضعیت اجرایی برخی از موارد انجام شده که باید با نگاه انتقادی صورت گیرد.



۵. چالش‌های کلان در عرصه داده و سیاستگذاری اجتماعی مبتنی بر داده در ایران

قبل از ورود به مسائل و چالش‌های مرتبط با داده، باید چارچوب کلی حاکم بر مسئله داده در سیاستگذاری اجتماعی در ایران را مدافقه کرد و برخی نکات کلی درباره آن را توضیح داد. مواردی که در ادامه آمده، عموماً از نظرات و تجربیات پژوهشگران دخیل در این گزارش به‌ویژه دکتر صابر جعفری، مدیر سابق دفتر طرح‌های ملی احصا شده است.

۵-۱. اقتصاد سیاسی نهادهای تولید داده و تأثیر آن بر حکمرانی داده‌محور

یکی از چالش‌های بنیادین حکمرانی داده‌محور در ایران، به ساختار اقتصاد سیاسی نهادهای تولید داده بازمی‌گردد. در شرایط مطلوب، داده باید تصویری عینی و غیر سوگیرانه از واقعیت اجتماعی در اختیار سیاستگذار قرار دهد تا تصمیمات بر مبنای شناخت صحیح از مسائل اتخاذ شود. باین حال، در عمل بخش عمده تولید داده در ایران در اختیار دو بازیگر اصلی، یعنی دولت و بازار قرار دارد و هر یک، داده را متناسب با منافع و اهداف خود تولید و عرضه می‌کنند. در چنین شرایطی، داده به جای آنکه ابزار حکمرانی باشد، ممکن است به ابزاری برای جهت‌دهی به تصمیمات و حتی انحراف سیاستگذاری تبدیل شود. از این منظر، مسئله صرفاً کیفیت فنی داده نیست، بلکه منافع نهادی تولیدکنندگان داده نیز بر محتوای آن اثرگذار است.

۵-۲. سیاسی‌شدن نهادهای تولید داده و مدیریت مراکز تولید داده

یکی دیگر از آسیب‌های مطرح شده، انتصاب مدیران نهادهای تولید داده بر مبنای ملاحظات سیاسی، به جای صلاحیت‌های علمی و پژوهشی است. در چنین شرایطی، مدیریت این نهادها بیش از آنکه در خدمت منافع ملی و ارتقای کیفیت داده باشد، تابع اهداف کوتاه‌مدت دستگاه‌های سیاسی خواهد بود. این مسئله نه تنها استقلال علمی مراکز تولید داده را کاهش داده، بلکه امکان بهره‌گیری از ظرفیت‌های دانشگاهی و تخصصی کشور را نیز محدود می‌کند. در این وضعیت، برخی نهادهای مسئول تولید داده، به جای آنکه وظیفه خود را بازنمایی واقعیت اجتماعی بدانند، در جهت حمایت از رویکردها و اولویت‌های دولت مستقر حرکت می‌کنند. این امر لزوماً از طریق جعل داده رخ نمی‌دهد، بلکه شیوه انتخاب شاخص‌ها، نحوه ارائه نتایج، برجسته‌سازی یا حذف برخی یافته‌ها و ترتیب ارائه اطلاعات می‌تواند تصویری متفاوت از واقعیت ایجاد کند. در نتیجه، داده از کارکرد اصلی خود که کمک به شناخت واقعیت است فاصله گرفته و به ابزاری برای پشتیبانی از تصمیمات از پیش اتخاذ شده تبدیل می‌شود.

۵-۳. زمینه‌های بروز فساد در فرایند تولید داده

تولید داده، به‌ویژه در پیمایش‌های ملی و طرح‌های گسترده، مستلزم منابع مالی قابل توجه است. هنگامی که نظارت کافی وجود نداشته باشد و اجرای طرح‌ها در اختیار حلقه‌های محدود قرار گیرد، زمینه بروز فساد، رانت و واگذاری‌های غیر رقابتی فراهم می‌شود. از این منظر، اقتصاد سیاسی تولید داده می‌تواند علاوه بر کاهش کیفیت علمی، موجب ائتلاف منابع عمومی نیز شود. همچنین انتصابات سیاسی مدیران موجب فساد سازمانی نیز شده است. برای مثال در یکی از تجارب موجود و اتفاق افتاده، یک مدیر مأمور شده از یک سازمان برای مدیریت بر مرکز تولید داده، تمام بودجه مربوط به پیمایش‌های ملی را به همان سازمانی که از آن مأمور شده، داده و هیچ قرارداد دیگری با هیچ مرکز یا شخصیت علمی دیگری نبسته است.

۵-۴. عدم توجه به مبانی نظری در جمع‌آوری داده و اثر آن بر نتایج پژوهش

داده هرگز به صورت مستقیم از واقعیت استخراج نمی‌شود، بلکه همواره از خلال مفاهیم، نظریه‌ها و چارچوب‌های تحلیلی شکل می‌گیرد. بنابراین، اگر مبانی نظری حاکم بر نهادهای تولید داده با اهداف و ارزش‌های نظام سیاستگذاری هم‌خوان نباشد، حتی دقیق‌ترین فرایندهای فنی گردآوری داده نیز نمی‌تواند تصویری متناسب با نیازهای سیاستگذار ارائه دهد. بنابراین، اصلاح حکمرانی داده صرفاً با بهبود فرایندهای



فنی امکان‌پذیر نیست، بلکه نیازمند بازنگری در مبانی نظری و چارچوب‌های مفهومی حاکم بر تولید داده است. از طرف دیگر، ضعف دانش تخصصی برخی مدیران ارشد در حوزه حکمرانی داده، آنان را در برابر تحلیل‌های جهت‌دار آسیب‌پذیر می‌کند. در چنین شرایطی، تحلیلگران یا مدیران میانی می‌توانند با طراحی خاص پرسش‌ها، انتخاب شاخص‌ها یا نحوه تفسیر نتایج، تصویری متفاوت از واقعیت به مدیران ارائه کنند. این امر موجب شده تصمیمات کلان بر مبنای برداشت‌های ناقص یا سوگیرانه اتخاذ شود.

۶. مسائل و چالش‌های کاربری داده در سیاستگذاری اجتماعی ایران



موانع احصا شده براساس گزارش‌های پژوهشی و همچنین با توجه به مصاحبه با برخی افراد دخیل در این موضوع توضیح داده می‌شود.^۱

۶-۱. کیفیت و اعتبار پایین داده‌ها

کیفیت جمع‌آوری و تجمیع یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های داده مورد نیاز برای سیاستگذاری است [۲۳]. در اینجا باید میان دقت، صحت و قابلیت اتکای داده از یک سو و «روایی»^۳ از سوی دیگر تفکیک ایجاد کرد. دقت و صحت ناظر به این بوده که داده‌ها تا چه اندازه به‌طور پایدار، منظم و بدون خطای تصادفی ثبت شده‌اند و با استانداردهای از پیش تعیین شده انطباق دارند؛ در حالی که روایی به این پرسش مربوط است که آیا داده‌ها واقعاً همان پدیده‌ای را می‌سنجند که سیاستگذار تصور می‌کند یا خیر. از این رو، ممکن است داده‌ای از نظر ثبت و پردازش دقیق باشد، اما از حیث روایی ضعیف بماند و به دلیل خطای سیستماتیک، تصویر نادرستی از واقعیت اجتماعی ارائه کند. در ادبیات حکمرانی داده، این دو مفهوم از یکدیگر متمایزند و ضعف در داده‌های اجتماعی اغلب نه صرفاً از خطای تصادفی، بلکه از نقصان در روایی و تعریف نادرست شاخص‌ها ناشی می‌شود [۵۶]. گزارش‌های مختلف پژوهشی نیز نشان از ضعف جدی در کیفیت و اعتبار پایین داده‌های حوزه اجتماعی در ایران دارد [۵۷، ۵۸].

۶-۲. نبود فرهنگ اداری استفاده از داده و اسناد به آن

یکی از مشکلات مهم و مؤثر در فضای تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری کشور، نبود این اصل اساسی است که باید به مسئله داده توجه جدی نشان داد و براساس آن سیاستگذاری کرد. نبود فرهنگ داده‌محوری به عنوان یک معضل بزرگ باعث شده تا سیاستگذاری و مجری، خود را موظف به استفاده از داده نکنند [۹]. به تعبیر دیگر مسئولین در سطوح مختلف نسبت به اهمیت داده غفلت ورزیده و عموماً به آن کم توجه هستند. در سطح کارشناسی نیز، به استدلال کردن و توجه به داده کمتر توجه شده که علت ریشه‌ای آن ضعف در دانش کارشناسی موضوعات است. پژوهش‌های سابق نشان می‌دهد که سیاستگذاری داده‌محور نه تنها نیازمند زیرساخت‌های فنی، بلکه به بلوغ نهادی، فرهنگی و اخلاقی نیز وابسته است [۵۹].

۶-۳. عدم امکان جمع‌آوری تمام داده‌های مورد نیاز

یکی از موانع اصلی، عدم امکان جمع‌آوری تمامی داده‌های مورد نیاز برای یک سیاستگذاری هدفمند است. چنین امری برای موضوعات کلان امکان‌پذیر نیست و برای موضوعات محدودتر، دارای هزینه بالاست. لذا از نظر برخی محققین سیاستگذاری مبتنی بر شواهد، یک سراب

۱. در این بخش از مصاحبه و نکات با آقایان غلامرضا غفاری (استاد دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه تهران)؛ مصطفی غفاری (عضو هیئت علمی دانشگاه امام صادق (ع)؛ صابر جعفری (عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبائی)؛ حبیب رحیم‌پور ازغدی (مشاور فرهنگی رئیس مجلس شورای اسلامی) استفاده شده است. مصاحبه‌های صورت گرفته عموماً برای پیدا کردن سرنخ‌های چالش‌های موجود استفاده می‌شوند. بدین معنا که در گفت‌وگو با اساتید و متخصصان این حوزه، مسائل اصلی کشف شده و سپس براساس آن موارد، گزارش‌های پژوهشی داخلی و خارجی بررسی می‌شود. لذا تحلیل صورت گرفته بر روی مصاحبه‌ها عموماً تماتیک بوده است. همچنین باید یادآوری شود که تمام چالش‌های این بخش از مصاحبه‌ها احصا نشده و برخی براساس روش اسنادی و کتابخانه‌ای مبتنی بر پژوهش‌های سابق ارائه شده است.

2. Reliability

3. Validity

است [۷]. همچنین برخی محققین توضیح داده‌اند که امکان جمع‌آوری تمامی داده‌های مورد نیاز سیاست‌گذاری به عللی مانند پراکندگی جغرافیایی، پراکندگی زمانی، دسترسی محدود محققین و ... غیرممکن است [۶۰].

۴-۶. استاندارد نبودن داده‌ها

استانداردسازی داده، رویکردی توافق شده و پذیرفته شده است که امکان اندازه‌گیری، ارزیابی صلاحیت یا تبادل یک شیء، فرایند یا واحد اطلاعات را فراهم می‌کند [۶۱]. متخصصین این موضوع در مصاحبه‌ها توضیح داده‌اند که مسئله عدم استانداردسازی داده‌ها یک معضل جدی برای استفاده بعدی از داده در سیاست‌گذاری است.^۱ به‌ویژه آنکه وقتی داده درباره مسائل حوزه اجتماعی است و باید امکان درهم‌تنیدگی را پیدا کند.

۵-۶. گسست نهادی، مسئله مالکیت داده و فقدان انباشت

یکی از الزامات اساسی حکمرانی داده‌محور، انباشت مستمر، طولی و ساختاریافته داده در طول زمان است. این چالش در نظام اداری ایران، صرفاً یک اختلال مدیریتی کوتاه‌مدت یا ناشی از جابه‌جایی مدیران با تغییر دولت‌ها نیست؛ بلکه ریشه در فهم نادرست از «مالکیت داده»^۲ دارد. در عمل، پایگاه‌های داده به جای آنکه به مثابه «دارایی عمومی، سرمایه نهادی و کالای عمومی سازمانی» تعریف شوند، تحت مالکیت غیررسمی یا سلیقه‌ای مدیران و کارگروه‌های مقطعی قرار می‌گیرند. این امر موجب شکل‌گیری نوعی «قفل‌شدگی نهادی و وابستگی به مسیر»^۳ می‌شود؛ وضعیتی که در آن با تغییر تیم‌های اجرایی، دسترسی به داده‌های پیشین مسدود شده، پروژه‌های داده‌ای ابتر می‌مانند و نظام سیاست‌گذاری ناچار شده فرایند پرهزینه تولید داده را مجدداً از نقطه صفر آغاز کند. این گسست ساختاری، امکان شکل‌گیری داده‌های طولی^۴ و رصد روندهای بلندمدت را از بین برده و ظرفیت «یادگیری سیاستی» و انباشت تجربه را در حوزه رفاه و سیاست اجتماعی به شدت تضعیف می‌کند. از این رو، انباشت و نگهداری داده باید نه به اراده و بقای افراد، بلکه از حیث حقوقی و ساختاری به مثابه یک «تکلیف سازمانی دائمی» ثبت شده و مستقل از چرخش‌های سیاسی^۵ بازتعریف و نهادینه شود.

یکی از الزامات اساسی حکمرانی داده‌محور، انباشت مستمر داده در طول زمان است. تغییرات مدیریتی و جابه‌جایی‌های ناشی از تغییر دولت‌ها موجب شده بسیاری از پروژه‌های داده‌ای متوقف شوند یا استمرار لازم را نداشته باشند.^۵ در نتیجه، امکان شکل‌گیری داده‌های طولی و بهره‌گیری از روندهای بلندمدت از بین می‌رود و هر دولت عملاً فرایند تولید داده را از نقطه آغازین شروع می‌کند. این وضعیت ظرفیت تحلیل روندها و یادگیری سیاستی را به شدت کاهش می‌دهد.

۶-۶. اختلال در سرعت و دقت جمع‌آوری داده

در زمان ایجاد یک مسئله و مشکل، نیاز به سیاست‌گذاری و اقدام است. اگر قرار باشد داده مورد نیاز آن سیاست‌گذاری چندین ماه بعد به دست سیاست‌گذاران برسد، اساساً داده مربوطه نافع نخواهد بود. ضعف جدی در سرعت عمل و دقت پژوهشی و استفاده از ابزارهای نوین جمع‌آوری داده در کشور مشهود است. گرچه برخی شرکت‌ها و مجموعه‌ها برای جمع‌آوری دقیق و سریع داده به وجود آمده‌اند، اما هنوز ضعف‌های جدی در این زمینه وجود دارد.

۷-۶. داده‌هایی که به حل مسئله کمک نمی‌کنند

ایراد بزرگ دیگر این است که بسیاری از داده‌های به دست آمده در کشور، توان به کارگیری برای حل مسائل را ندارند و تنها خلأ موجود را

۱. مصاحبه با مهندس قائمی (عضو شورای معین شورای عالی فضای مجازی).

2. Data Ownership
3. Path Dependency
4. Longitudinal Data

۵. مصاحبه با دکتر صابر جعفری.



نشان می‌دهند [۶۲]. این موضوع درباره پژوهش‌های دانشگاهی و سازمانی صادق است؛ زیرا این موارد عموماً برای حل یک مسئله داده جمع نمی‌کنند و بیشتر در خلال روش‌های آکادمیک باقی مانده‌اند. حال اینکه داده لازم برای سیاستگذاری باید قواعد خود را داشته باشد. در این زمینه، برخی پژوهش‌ها به زبان علم نیز اشاره کرده‌اند. یعنی پژوهش‌هایی در حوزه علوم اجتماعی صورت می‌گیرد که به علت نوع ارائه آن به سیاستگذار ایرانی، اساساً امکان استفاده را ندارند [۶۳]. از طرف دیگر، پژوهشگران و جامعه‌شناسان نیز زبان سیاستگذار را متوجه نمی‌شوند. درواقع آنان از مسائل واقعی جامعه به اندازه یک سیاستگذار مطلع نشده و نمی‌توانند به او مشاوره فعالانه و همدلانه بدهند.

۸-۶. ضعف ارتباط دستگاهی و نبود حوضچه داده (جزیره‌ای بودگی)

یکپارچگی داده از مفاهیم بنیادین فناوری اطلاعات است و به حفظ دقت، کامل بودن و سازگاری داده‌ها در سراسر چرخه عمر، از زمان ایجاد تا حذف، اشاره دارد. این مفهوم تضمین می‌کند که داده‌ها بدون تغییر باقی بمانند و برای استفاده‌های مورد نظر قابل اعتماد باشند [۶۴]. سیاستگذار در عرصه اجتماعی نیازمند داده‌های متنوعی از حوزه‌های مختلف مانند امور اقتصادی یا منابع و... است [۶۵]. اساساً دولت‌ها زمانی قادر به سیاستگذاری مؤثر هستند که سیستم‌های دستگاه‌های مختلف بتوانند به‌طور قابل اعتماد اطلاعات را میان خود مبادله کنند، که نبود تعامل‌پذیری موجب کاهش کیفیت سیاستگذاری می‌شود [۶۶]. لذا در دستگاه‌های اجرایی نیاز به ارتباط و دریافت اطلاعات دیگر دستگاه‌ها وجود دارد. وضعیت کنونی عموماً این انتقال داده را ناممکن کرده؛ زیرا هر دستگاه معتقد است داده جمع‌آوری شده توسط خودش را باید فقط برای خودش حفظ کند.

۹-۶. موضوع محرمانگی

معمولاً بخشی از داده‌های اجتماعی گردآوری شده در کشور به دلیل ملاحظات امنیتی، اداری یا نگرانی از پیامدهای احتمالی انتشار، در وضعیت محرمانه باقی می‌ماند و قابلیت استفاده عمومی یا پژوهشی محدودی پیدامی‌کند. ترس از پیامدهای اجتماعی، احتمال بهره‌برداری کشور‌های متخاصم و برخی رویکردهای غیر علمی به داده، از جمله عوامل مؤثر در شکل‌گیری این وضعیت هستند [۶۳]. باین حال، محرمانگی داده صرفاً به معنای محدود کردن دسترسی نیست، بلکه باید در چارچوب تعارض میان تجمیع و پردازش داده‌های حساس از یک‌سو و حفاظت از حریم خصوصی و حقوق شهروندان از سوی دیگر تحلیل شود. داده‌های حوزه رفاه و سیاست اجتماعی ممکن است حاوی اطلاعاتی درباره وضعیت اقتصادی، سلامت، اشتغال، معلولیت، آسیب‌های اجتماعی و سایر ویژگی‌های حساس افراد و خانوارها باشند؛ بنابراین، دسترسی و استفاده از آنها باید بر اساس ضرورت، تناسب، هدف مشخص و تضمین‌های حقوقی و فنی مناسب صورت گیرد.

در این زمینه، اصول مطرح شده در ادبیات حفاظت از داده، مانند اصل «حداقل سازی داده»،^۱ محدودیت هدف،^۲ تحدید دسترسی، ناشناس‌سازی یا مستعارسازی و تفکیک سطوح دسترسی، می‌تواند مبنای مناسبی برای طراحی ساز و کارهای حکمرانی داده باشد. مقررات عمومی حفاظت از داده اتحادیه اروپا^۳ نیز، فارغ از قابلیت انتقال کامل آن به زمینه حقوقی ایران، نمونه‌ای مهم از تنظیم رابطه میان استفاده سیاستی از داده و صیانت از حقوق اشخاص است. بر این اساس، راه حل مسئله را نباید در حذف کامل داده از فرایند سیاستگذاری یا انتشار بدون ضابطه آن جست‌وجو کرد؛ بلکه باید میان محرمانگی، دسترسی کنترل شده، استفاده پژوهشی و مسئولیت‌پذیری نهادی توازن برقرار شود. فقدان چنین ساز و کاری سبب می‌شود بخشی از سیاستگذاران و نخبگان تصمیم‌ساز از واقعیت جاری جامعه فاصله گرفته و داده‌های تولید شده نیز به دلیل عدم دسترسی، پیوند نیافتن میان پایگاه‌ها و فقدان امکان تحلیل طولی، به انباشت معرفتی و شکل‌گیری دانش سیاستی منجر نشوند.

علاوه بر مسئله دسترسی، امنیت سایبری و تاب‌آوری زیرساخت‌های حاوی داده‌های حساس رفاهی از الزامات اساسی حکمرانی داده‌محور است. پایگاه‌های داده اجتماعی و سامانه‌های رفاهی، به دلیل تمرکز اطلاعات هویتی، اقتصادی، درمانی و خانواری، در معرض تهدیدهایی مانند دسترسی غیرمجاز، افشای اطلاعات، تغییر یا تخریب داده، باج‌افزار، حملات اختلال در خدمت و سوءاستفاده از دسترسی‌های داخلی

1. Data Minimization
2. Purpose Limitation
3. GDPR

قرار دارند. از این رو، صرف گردآوری داده یا محرمانه اعلام کردن آن، بدون تضمین امنیت چرخه عمر داده، نمی‌تواند از حقوق شهروندان یا استمرار خدمات عمومی محافظت کند.

امنیت سامانه‌های داده‌محور باید در تمام مراحل چرخه داده -از تولید و انتقال تا ذخیره‌سازی، پردازش، اشتراک‌گذاری و امحای داده- لحاظ شود. این امر مستلزم اقدام‌هایی مانند احراز هویت چندعاملی، کنترل دسترسی مبتنی بر نقش، ثبت و پایش رخدادها، رمزنگاری داده در زمان انتقال و ذخیره‌سازی، پشتیبان‌گیری منظم، تفکیک محیط‌های عملیاتی و پژوهشی، آزمون نفوذ، مدیریت آسیب‌پذیری، برنامه تداوم خدمت و طرح بازیابی پس از حادثه است. همچنین، تاب‌آوری صرفاً به قابلیت دفاع فنی محدود نیست؛ بلکه شامل توان سازمان برای تداوم ارائه خدمات، بازیابی سریع داده‌های معتبر، شناسایی مسئولیت‌ها و هماهنگی میان نهادهای متولی در هنگام وقوع بحران نیز می‌شود. بنابراین، به امنیت سایبری و تاب‌آوری باید به‌عنوان بخشی از الزامات نهادی و فنی به‌عنوان یک ملاحظه کلیدی پس از ایجاد سامانه توجه کرد.

۱۰-۶. تکیه بیش از حد به پژوهش کمی و کمبود پژوهش‌های کیفی

در حالی که موضوعات اجتماعی نیازمند روش‌های کیفی‌تر برای فهم و مفاهمه هستند، پژوهش اجتماعی در ایران مترادف با پژوهش کمی و پیمایشی است [۶۷]. حال اینکه راه‌حل سیاستی و اجتماعی برای مسائل اجتماعی و انسانی عموماً از پژوهش‌های کوچک‌مقیاس اما عمیق و کیفی به دست می‌آیند [۶۳]. دقت شود که منظور کنار گذاشتن پیمایش‌های ملی یا پژوهش‌های کمی نیست، بلکه انتقاد به کمبود پژوهش‌های کیفی با کیفیت در امر سیاست‌گذاری است.

۱۱-۶. ضعف تحلیلی و خلأ تیم‌های کارشناسی و تصمیم‌سازی برای تبدیل داده به دستورات سیاستی

داده‌های خام به خودی خود قابلیت استفاده مستقیم در فرایند سیاست‌گذاری را ندارند و باید توسط گروه‌های میانجی متشکل از متخصصان تحلیل داده، کارشناسان حوزه سیاست، اقتصاددانان، جامعه‌شناسان و تحلیلگران سیاست عمومی پردازش، تفسیر و به زبان قابل استفاده برای تصمیم‌گیران ترجمه شوند. تحقیقات پیشین نشان داده که نبود مهارت‌های لازم در حوزه تحلیل داده در ایران یکی از چالش‌های سیاست‌گذاری مبتنی بر داده است [۹، ۵۲]. این مسئله در حوزه جامعه‌شناسی که فضای علمی آن با فضای تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری فاصله بیشتری دارد، عمیق‌تر و قدیمی‌تر است. به‌ویژه آنکه جامعه‌شناسان، خود اقرار کرده‌اند که مشکلات نظری و تحلیلی در فضای علمی جامعه‌شناسی ایرانی وجود دارد [۶۸]. از طرف دیگر، برخی پژوهش‌های دیگر نشان داده که اساساً تحقیقات جامعه‌شناسی در ایران با مسائل و مشکلات واقعی جامعه زمان خود فاصله قابل توجهی دارد [۶۹].

۱۲-۶. ضعف جدی در داده‌های ترکیبی و شاخص‌های لازم

سیاست‌گذاری اجتماعی یک پدیده چندوجهی است که به داده‌های گسترده، طولی و از شاخه‌های مختلف علوم انسانی نیاز دارد. برای مثال، فقر فقط مسئله درآمدی نیست بلکه می‌تواند ترکیبی از مشاغل بی‌ثبات، وضعیت مسکونی پرچالش، درمان پرهزینه، عدم دسترسی به خدمات اجتماعی لازم و ... باشد. از همین جهت به داده‌های متعدد و ترکیبی نیاز است تا به شاخص‌های ترکیبی و بومی تبدیل شوند. شاخص‌های ترکیبی به طور فزاینده‌ای به‌عنوان یک ابزار مفید در تجزیه و تحلیل سیاست و ارتباطات عمومی شناخته می‌شوند، زیرا آنها پدیده‌های پیچیده و چندبعدی را به یک شکل قابل کنترل برای تصمیم‌گیرندگان خلاصه می‌کنند [۷۰]. در این زمینه، شاخص‌سازی‌هایی برای حوزه رفاه اجتماعی در ایران به صورت خاص و ترکیبی صورت گرفته که متأسفانه کمتر در سیاست‌گذاری اجتماعی به آن توجه شده است [۷۱، ۷۲].

۱۳-۶. ضعف یا فقدان پژوهش‌های ارزیابی سیاست (اختلال یادگیری و تجربه)

استفاده از داده و شواهد باید در تمام چرخه سیاست‌گذاری استفاده شود که شامل پایان سیاست‌گذاری و ارزیابی آن هم می‌شود [۷۳]. ارزیابی سیاست در ایران فاقد یک نظام منسجم است و نقش ارزیابی میان نهادهای مختلف پراکنده شده که به ناکارآمدی سیاست‌گذاری منجر می‌شود [۷۴]. نهادهای متنوع و متکثر در این زمینه، موفقیت ارزیابی یکپارچه و متمرکز را با اختلال مواجه کرده‌اند. چنین وضعیتی چرخه



یادگیری از سیاست‌های اجرا شده را مختل کرده و فرایند سیاستگذاری را به فضایی برای آزمون و خطا تبدیل می‌کند. بی‌ثباتی مدیران و مسئولین در سطوح سیاستگذاری و اجرا نیز بر این اختلال افزوده و مشکل کسب تجربه از سیاست اجرا شده را دوچندان می‌کند. شایان ذکر است چالش‌های برشمرده در بالا، مجموعه‌ای مجزا و موازی نیستند، بلکه حلقه‌های یک زنجیره علی و معلولی را تشکیل می‌دهند. این چالش‌ها را می‌توان در سه سطح طبقه‌بندی کرد: سطح اول (ریشه‌ای/ساختاری) که ناظر به فرهنگ اداری، گسست‌های نهادی و مالکیت داده، جزیره‌ای بودن دستگاه‌ها، استانداردهای فنی و محرمانگی و امنیت است؛ این موانع زیرساختی، فضای تولید و انباشت داده را دراز ابتدا عقیم می‌گذارند. سطح دوم (فرایندی/عملیاتی) که حاصل ضعف‌های سطح اول است، به تنزل کیفیت و روایی، کندی در سرعت تولید، ناتوانی در جمع‌آوری داده‌های فراگیر، سوگیری روش‌شناختی کمی و ضعف در شاخص‌سازی‌های ترکیبی می‌انجامد. در واقع، وقتی فرهنگ و نهادهای پشتیبان داده معیوب باشند، فرایندهای فنی تبدیل داده به اطلاعات نیز دچار اختلال شده و داده‌ها پیش از آنکه به دست سیاستگذار برسند، اعتبار و کارایی خود را از دست می‌دهند.

سطح سوم (پیامدی/کاربردی) که ناشی از شکست‌های دو سطح پیشین است، در نهایت به «عقیم ماندن داده‌ها در حل مسائل اجتماعی»، «شکاف تحلیلی در تیم‌های کارشناسی» و «فقدان نظام ارزیابی و یادگیری سیاستی» ختم می‌شود. این سطح نشان می‌دهد که چرا حتی با وجود حجم عظیمی از داده، سیاست‌های اجتماعی در ایران همچنان از واقعیت جامعه فاصله دارند؛ زیرا داده‌های تولید شده یا فاقد قدرت حل مسئله‌اند، یا به زبان سیاستگذار ترجمه نشده‌اند و یا به دلیل فقدان سازوکار ارزیابی، امکان اصلاح و یادگیری سیاستی را سلب کرده‌اند. این زنجیره نشان می‌دهد که اصلاح صرف متغیرهای عملیاتی (مانند بهبود کیفیت داده)، بدون درمان گسست‌های نهادی و فرهنگ اداری، به نتیجه‌پایداری در سیاستگذاری اجتماعی منجر نخواهد شد.

۷. وضعیت سنجی سامانه‌های موجود

در این بخش، به بررسی وضعیت سامانه‌ها و پایگاه‌های داده در حوزه اجتماعی پرداخته خواهد شد. البته سامانه‌های مرتبط با امر سیاستگذاری اجتماعی بسیار زیاد و متنوع هستند و امکان دارد برای حل مسئله دیگری ایجاد شده باشند؛ اما به موضوع اجتماعی نیز مرتبط است. لذا صرفاً به موارد کاملاً مرتبط و مهم در این حوزه پرداخته خواهد شد که با ساماندهی آنها، امکان سیاستگذاری اجتماعی مبتنی بر داده تا حد قابل توجهی ارتقا خواهد یافت.

نکته قابل توجه در این زمینه تفکیک میان «پایگاه داده»^۱ به مثابه ظرفیت نگهداری داده و انباشت آن و «سامانه داده»^۲ به مثابه ظرفیتی برای پردازش تحلیل و به دست آوردن خروجی‌هایی علاوه بر داده‌های خام است. تحلیل پیش‌رو مبتنی بر این تفکیک مهم و اساسی است. نگاه سنتی، داده را در یک پایگاه انباشت کرده و در بازه‌های زمانی طولانی مدت ارزیابی تک خطی می‌کند. این پایگاه‌ها فرایندی نیستند و نمی‌توانند خروجی بیش از داده‌های موجود را بدهند مگر آنکه یک شخص یا نرم‌افزاری دیگر آنها را تبدیل به تحلیل جدید کند. امکان استفاده از قواعد یا الگوریتم‌ها بر روی این پایگاه‌های داده ممکن نیست؛ اما سامانه داده یک مجموعه به هم پیوسته از زیرساخت‌ها، داده‌ها، سیستم‌ها، سازمان‌ها، فرایندها، استانداردها و قواعدی است که داده را به تحلیل یا خروجی‌هایی بیش از آنچه هستند تبدیل می‌کند. در سامانه‌ها برخلاف پایگاه داده، تعامل مستقیمی با کاربران صورت می‌گیرد، در حالی که در پایگاه این تعامل غیر مستقیم است. همچنین در حالی که پایگاه داده به عنوان پشتیبان داده عمل می‌کند، سامانه وظایف عملیاتی را انجام می‌دهد [۸۰]. این نگاه نوین به داده است که آن را از حالت خام خارج کرده و برای تبدیل به انواع خروجی‌های مورد استفاده در سیاستگذاری اجتماعی مهیا می‌کند. همان‌طور که OECD در گزارش ۲۰۲۶ خود نیز تأکید کرده که زیرساخت داده عمومی فقط یک مخزن اطلاعات نیست، بلکه مجموعه‌ای از اجزای به هم پیوسته است که باید بتوانند میان سازمان‌ها و سطوح مختلف حکومت داده را منتقل و مبادله کنند.^۳

1. Database
2. Data System

۳. مراجعه شود به گزارش «Digital Government Outlook, 2026».

مشکل اساسی وضعیت اجرایی کنونی، «پایگاه» بودن ساختارهای داده‌محور و نه «سامانه» بودن آنهاست. همان‌طور که در بالا پایگاه داده به معنای فضای ثبت اطلاعات و دپوی آنها برای استفاده‌های بعدی بوده و سامانه داده به معنای اجرای یک عملیات مبتنی بر داده‌ها و تغییر یا دستور براساس آن است. همین امر باعث شده تا پایگاه‌های موجود صرفاً با تحلیل کاربرمحور و با سرعت بسیار کم و دارای هزینه بسیار زیاد صورت گیرد و عملاً اثر لازم را در عرصه سیاست‌گذاری نداشته باشد. در حالی که باید از این اطلاعات برای اجرای سیاست‌های حمایتی به تفکیک خانوار استفاده شده تا سیاست حمایتی، عدالت‌محور شود. این ایراد اساسی نه در اجرای پایگاه‌های موجود که در بطن نوع نگاه سیاستگذار به داده و استفاده از آن وجود دارد. راه‌حل آن نیز، استفاده از هوش مصنوعی و تدبیر برای شکل‌دهی به یک چارچوب کامل برای استفاده از داده مبتنی بر تحلیل و دستور و اجرا در داخل سیستم است.

۱-۷. پایگاه رفاه ایرانیان

پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان، از تجمیع ۵۰ منبع داده‌ای تشکیل شده است. ۲۵ منبع داده‌ای به‌طور کامل تجمیع و ساختار اصلی پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان (بایش از ۶۰ جدول داده‌ای) براساس آنها شکل گرفته است. مهم‌ترین منابع اطلاعاتی این سامانه سازمان تأمین اجتماعی، سازمان بیمه سلامت، صندوق بازنشستگی کشوری، صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر، سازمان بهزیستی کشور، کمیته امداد امام خمینی، سازمان ثبت احوال، اتحادیه املاک، سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای، وزارت آموزش و پرورش، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، نیروی انتظامی، بانک مرکزی، سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها، سازمان امور مالیاتی، بنیاد شهید و امور ایثارگران، شرکت پست و ... بوده است. مهم‌ترین ایرادات این سامانه براساس گفت‌وگو با کارشناسان موارد زیر بوده است:

- برخی از سازمان‌ها و دستگاه‌های مذکور، اطلاعات و داده‌ها را به‌صورت کامل در اختیار این سامانه قرار نمی‌دهند. منظور از اطلاعات و داده کامل، داده‌های به تفکیک خانوار است.
- پردازش داده و اطلاعات در این سامانه عموماً مبتنی بر کارشناس محوری است^۱ و از ابزارهای جدید هوش مصنوعی استفاده نمی‌شود. این امر باعث شده تا امکان دستیابی به سطوح جدید تحلیل داده غیرممکن باشد.
- در عرصه اجرای سیاست‌گذاری، برخی اقدام‌های مطلوب اما ناقص مانند شناسایی کودکان بازمانده از تحصیل، بهبود سازوکار توزیع سبد کالا و رفع همپوشانی بیمه‌ای صورت گرفته اما شکل‌دهی به یک سیاست جامع حمایتی به‌ویژه در عرصه یارانه‌ها مغفول بوده است. در واقع سیاست‌گذاری بخشی در برخی موارد مبتنی بر داده بوده اما سیاست‌گذاری کلان هنوز مبتنی بر داده و به‌صورت یکپارچه نیست. برای مثال هنوز درباره حذف افراد پردرآمد از یارانه در پیچ‌وخم اختلافات فی‌مابین دستگاه‌های متولی مانده است؛ چه برسد به سیاست‌گذاری جزئی و خانوارمحور که حمایت را به‌صورت دقیق بین اعضای جامعه تقسیم می‌کند.
- بخشی از داده‌ها در این پایگاه، تجمیع شده اما یکپارچه‌سازی نشده است. تفاوت این دو امر در نوع درهم‌تنیدگی داده‌ها و قرارگیری آنها ذیل هم به‌صورت مرتب برای تولید «داده تمیز» است. متأسفانه عدم توجه به این امر باعث شده تا بخش بزرگی از داده‌های موجود در این پایگاه تبدیل به «داده کثیف» و غیر قابل استفاده شود.
- همان‌طور که در بخش چالش‌ها توضیح داده شد، گسست نهادی و نبود داده‌های طولی، برای فهم آثار سیاست‌گذاری اجتماعی در برهه‌های زمانی است. بدین معنا که پایگاه‌های داده کنونی امکان استفاده از داده‌های مختلف زمانی برای تبدیل آن به یک روند پژوهی را ندارند تا مشخص کنند که هر سیاست اجرا شده در دوره زمان الف، در دوره زمانی ب چه آثار اجتماعی داشته است.

۲-۷. پایگاه بهره‌مندی ایرانیان

این سامانه براساس بند «د» تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۲ ایجاد شده است. این سامانه دو بار در سال با اتکا به داده‌های ثبتی پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان و واقعیت‌های اقتصادی کشور، درآمد سرانه خانوارها و قدرت خرید مردم، نسبت به شناسایی گروه‌های مشمول حمایت

۱. به این معنا که داده به کارشناسان تحلیل در موضوعات بسیار خاص و عموماً کلی داده می‌شود تا تحلیل‌های محدود و کم‌شماری از وضعیت اقتصادی و اجتماعی سال گذشته را به دست آورند. تحلیل‌هایی که حتماً ارزشمند هستند، اما برای اجرای سیاست‌گذاری یعنی اینکه کدام خانوار چه نیاز مشخصی دارد، استفاده نمی‌شود.



اقدام می‌کند. مقرر این است که پایگاه مذکور اطلاعات مکان محور فقر، محرومیت و نابرابری را ایجاد کند. در حالی که پایگاه رفاه ایرانیان براساس کد ملی بوده، این پایگاه براساس کد پستی به وجود آید تا مکان محور باشد و بتواند تفاوت‌های مکانی را در میزان بهره‌مندی مشخص کند. ایرادهای اساسی این سامانه به شرح ذیل است:

- براساس بازدید صورت گرفته، این پایگاه فعلاً اطلاعات مکان محوری ندارد و همان داده‌های پایگاه رفاه ایرانیان را در خود جای داده است. لذا نوعی جزیره‌سازی اقدام‌های سیاستی و داده‌محور در این زمینه اتفاق افتاده است. از طرف دیگر، مشکلات متعدد حوزه کد پستی باعث شده تا اساساً امکان اجرایی‌سازی این پایگاه وجود نداشته باشد. مشکل اصلی در این زمینه، عدم وجود کد پستی برای بخش بزرگی از روستاهای کشور و نبود امکان ثبت آن به علت نبود خیابان‌کشی و پلاک‌گذاری اصولی در این مناطق است. لذا از لحاظ اجرایی این پایگاه با مشکلات متعدد مواجه است. در واقع قانون به دنبال تفکیک عملیات اجرایی این پایگاه از پایگاه رفاه ایرانیان بوده تا محرومیت را در ابعاد مکانی بسنجد؛ اما در عمل این هدف‌گذاری با مشکلات متعددی مواجه شده است.
- این نگرش که مسئله کد پستی از کد ملی جدا شده و مسئله محرومیت، یک بار فردمحور و یک بار دیگر مکان‌محور دیده شود، نشان از همان خلأ و اشتباه سیاست‌گذاری دارد که این نوشتار به دنبال تصحیح آن است. در حالی که دیدن مسئله محرومیت خانوار در چارچوب منطقه محل سکونت و انواع محرومیت‌های مکانی و عدم دسترسی به زیرساخت‌های لازم، دست سیاستگذار را برای سیاست‌گذاری دقیق‌تر باز می‌کند.
- به مسئله تجمیع کامل و پردازش مبتنی بر هوش مصنوعی در این سامانه هم کمتر توجه شده است.
- عدم ثبت داده‌های مربوط به بهره‌مندی هر خانوار از میزان زیرساخت‌هایی که در اختیار دارد. بدین معنا که صرفاً موارد ملکی افراد ثبت شده و اطلاعات زیرساخت‌های بهداشتی، آموزشی، حمل‌ونقل، آب و انرژی و سایر زیرساخت‌های اساسی به تفکیک کلیه آبادی‌های دارای سکنه و هر یک از نواحی شهری و غیرشهری در آن ثبت نشده است.
- ثبت یک‌طرفه داده‌ها بدون اطلاع از نیازهای مردم و خواسته‌های آنان یا فرایندهای لازم بازخوردگیری برای آن.
- از استفاده این سامانه برای بودجه‌ریزی و سیاست‌گذاری کلان در حوزه حمایتی و اجتماعی به شدت غفلت شده است.

۳-۷. پنجره واحد خدمات حمایتی

بند «ب» ماده (۳۱) قانون برنامه هفتم توسعه به وزارت رفاه تکلیف کرده تا یک «پنجره واحد خدمات حمایتی و پرونده الکترونیک رفاهی افراد یا خانوار» را ایجاد و دستگاه‌های اجرایی را موظف کرده تا اعطای حمایت صرفاً از این پنجره، صورت گیرد. دولت نیز در تاریخ ۱۶ خرداد ۱۴۰۳ آیین‌نامه اجرایی این بند را مصوب کرده است. در این آیین‌نامه بر همه دستگاه‌های دولتی و غیردولتی تکلیف شده تا «اطلاعات مددجویان و افراد و خانوارهای دریافت‌کننده خدمات حمایتی و همچنین سوابق خدمات حمایتی ارائه شده پیشین، فعلی و آینده را براساس شناسنامه خدمات حمایتی مبتنی بر ساز و کار پنجره واحد، به همراه نتیجه ارائه خدمات حمایتی درخواستی متقاضی و حسب مورد شناسه پرداخت را جهت ثبت در پرونده الکترونیک رفاهی فرد یا خانوار ارائه نمایند». یعنی مسئله تجمیع داده‌ها مورد توجه واقع شده است. براساس اطلاعات کسب شده، این سامانه برای زنان سرپرست خانوار به صورت پایلوت اجرایی شده و قرار است اقشار دیگر به صورت منظم به آن اضافه شوند.

مشکل اصلی در این زمینه، بخشی بودن مسئله سیاست رفاهی و جدا بودن آن از دیگر یارانه‌های لازم است. یکپارچه‌سازی فرایندهای مربوط به اعطای حمایت اجتماعی و تصمیم‌گیری سیاست‌گذاری مبتنی بر اطلاعات یکپارچه، فرایندی معقول‌تر از جزیره‌ای کردن آن است. به علاوه اینکه، سامانه مذکور بیشتر برای کنترل انواع حمایت‌هاست و نه ایجاد چترهای حمایتی جدید. در واقع سیاستگذار تلاش داشته تا با استفاده از ثبت‌محور کردن تمامی انواع حمایت‌ها، مواردی که دچار انحراف و بیش‌حمایتی است را کنترل کند. البته اینکه یک سامانه برای دیدن فرایند اعطای حمایت اجتماعی باشد، ضروری و مفید است اما باید بخشی از پازل سیاست‌گذاری اجتماعی باشد و نه جزیره‌ای جدا از آن.

۸. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری



با توجه به توضیحات ارائه شده، مشخص می‌شود که سیاست‌گذاری اجتماعی مبتنی بر داده در ایران هنوز دچار مشکلات متعدد و نواقص جدی است. البته فرایندهای قابل توجهی در این زمینه صورت گرفته؛ اما مسیر پر پیچ و خمی تا وضع مطلوب باقی مانده است. لذا باید در ابعاد مختلف به مسئله توجه کرد که از همین جهت، پیشنهادهایی در زمینه‌های مختلف ارائه می‌شود.

۸-۱. توجه به مسئله تجمیع و پردازش در سطح شورای عالی فضای مجازی به مثابه راهبر

با توجه به جایگاه شورای عالی فضای مجازی که توسط رهبر شهید (ره) به عنوان سیاستگذار در عرصه فضای مجازی قرار گرفته و همچنین ماده (۲) قانون «مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی» که بخش اساسی سیاستگذاری در این عرصه را به این شورا احاله داده، لازم است تا درخواست‌هایی در این زمینه از این شورا داشت. درخواست اصلی، توجه به امر تجمیع، یکپارچه‌سازی و پردازش با هوش مصنوعی داده‌ها و سیاستگذاری برای استفاده از آن در سیاستگذاری اجتماعی است. امری که در دو سال گذشته و پس از تصویب قانون مذکور، کمتر مورد توجه بوده و بیشتر در عرصه ساماندهی سامانه‌ها باقی مانده است.

مشکل اساسی در استفاده از داده در سیاستگذاری، نبود یک راهبر کلان‌تر از دستگاه‌های مجری است. این امر از آن جهت ضروری و لازم بوده که مسائل مربوط به تجمیع و پردازش داده، امری فرادستگاهی است و یک دستگاه متولی امکان اجرای واحد و تکی آن را ندارد. لذا شورای عالی و کارگروه موضوع ماده (۳) قانون مذکور باید این نقش اساسی را برای خود قائل شده و در آن مدیریت کلان موضوع را به عهده بگیرند. براساس تجربه برخی کشورهای در حال توسعه، مشخص شده که اراده دولت برای انتقال به مرحله بعدی در استفاده از فناوری به منظور افزایش رضایت عمومی و پذیرش فناوری برای استفاده در حکمرانی، امری اساسی و الزامی است [۷۵]. محققین دیگری نیز بر اهمیت استراتژی دولت برای استفاده از کلان داده‌ها در زمینه حکمرانی تأکید ورزیده‌اند. لذا باید این نگرش در نظام حکمرانی کشور ایجاد می‌شد تا اراده حاکمیت معطوف به استفاده از این ظرفیت شود [۲]. در این زمینه تجارب متعدد جهانی در زمینه راهبر فرادستگاهی وجود دارد که می‌تواند در این زمینه مورد استفاده سیاستگذار ایرانی قرار گیرد. برای مثال دستگاه GovTech در سنگاپور بخش مهمی از زیرساخت دیجیتال مشترک دولت را طراحی، مدیریت و راهبری می‌کند. مجموعه‌ای که خدمات و راهبری را در خود جای داده و به کاربران دولتی، خصوصی و شرکتی خدمات مختلف لازم در زمینه هوش مصنوعی و سامانه‌های داده‌ای را ارائه می‌دهد. در این مجموعه، هر بخش دولتی می‌تواند سامانه اختصاصی خود را داشته باشد، اما باید در چارچوب معماری، استانداردهای داده، API، امنیت و زیرساختی که راهبر فرادستگاهی تعیین کرده عمل کند. نکته حائز اهمیت آن است که در بسیاری از کشورهای توسعه یافته نیز، توجه به این مسئله راهبری، جدید و نوین است. برای مثال در انگلستان، راهبری جدید در سال ۲۰۲۵ پایه نهاده شده که ساختار دولتی را یکپارچه کند. هدف این بوده که راهبری راهبردی، استانداردگذاری دیجیتال، پشتیبانی از اجرای پروژه‌ها و حکمرانی هوش مصنوعی از یکدیگر جدا نباشند.

در این زمینه باید سطح تعامل‌پذیری را به «فرایندها» و سپس «راهبردها» ارتقا داد. استانداردسازی تمامی سامانه‌های کلان و یکسان‌سازی فرایندهای اجرایی آن و همچنین حذف سامانه‌های اضافی و موازی، یکی از ملزومات این مسیر است. همچنین پر کردن خلأهای موجود در زمینه داده‌ها مانند داده‌های ملکی یا مکانی افراد باید در دستور کار قرار گیرد تا زمینه برای کاهش حداکثری هرگونه خلل در سامانه‌های موجود به وجود آید.

۸-۲. نظارت کمیسیون اجتماعی بر تبدیل پایگاه‌های موجود به سامانه در جهت تجمیع و پردازش داده‌ها

یکی از مشکلات اساسی در زمینه استفاده از داده در سیاستگذاری اجتماعی، نگاه صرفاً پایگاه‌محوری به داده‌هاست که اطلاعات را یک جا دپو می‌کند. البته همین تجمیع هم به صورت ناقص انجام می‌شود. اما نگاه پایگاه‌محوری باعث شده تا اجرا و پردازش داده صورت نگیرد. لذا کمیسیون می‌تواند به عنوان یک امر نظارتی، موضوع سوق دادن وزارت رفاه به تجمیع و پردازش مبتنی بر هوش مصنوعی داده‌ها به ویژه در سامانه رفاه ایرانیان را پیگیری کند. ایجاد زیرساخت‌های لازم در این زمینه دشوار بوده که به همین علت مدیران اجرایی مربوطه کمتر به آن



توجه کرده‌اند. همین امر موجب شده تا تحلیل‌ها به صورت دستی صورت گیرد که خروجی‌ها را کوچک و محدود می‌کند. همان‌طور که شرح داده شد، مشکل دیگر در پایگاه‌های موجود، عدم نگاه تجمیعی در این زمینه و عدم همکاری دستگاه‌ها به‌ویژه با سامانه رفاه ایرانیان است. لذا کمیسیون اجتماعی می‌تواند با ابزارهای نظارتی خود به این سامانه کمک کند تا اطلاعات و داده‌های بیشتری را در اختیار بگیرد.

اما مهم‌تر از این دو موضوع، سوق دادن مدیران اجتماعی در سازمان‌های متولی به سیاستگذاری مبتنی بر داده است که امکان چنین امری در کمیسیون اجتماعی وجود دارد. به این شکل که پیوست داده و تحلیلی برای تصمیمات کلان رفاهی دولت، درخواست شود تا مدیران اجرایی مجبور شوند، از قبل برای تصمیمات خود یک تحلیل داده‌محور را تهیه کنند.

۳-۸. تقویت مراکز تولید داده‌های غیربرخط و کیفی و توجه لازم به این نوع از داده

همان‌طور که توضیح داده شد، سامانه‌های برخط بخشی از مسیر سیاستگذاری مبتنی بر داده هستند؛ اما زمانی که موضوع سیاستگذاری اجتماعی مورد بحث است، نیاز به داده کیفی بیشتر می‌شود. بدون داده‌های کیفی، امکان تصمیم‌گیری و سیاستگذاری صحیح در امور اجتماعی و رفاهی وجود نخواهد داشت. اما مشکل این است که تولید داده کیفی زمان‌بر و پرهزینه بوده و عموماً نیاز به دانش علمی و فنی پیشرفته دارد. همچنین در برخی موارد، نگرش محقق و جهت‌گیری او، مؤثر بر نوع نگاه به مسئله است. از طرف دیگر، داده کیفی باید به صورت بخشی تولید شود که عموماً حیطه مسائل را جزئی‌تر می‌کند. ادبیاتی سنتی درباره اهمیت داده‌های اجتماعی به‌ویژه در عرصه سیاستگذاری وجود دارد که باید به روش‌های مختلف مورد توجه مدیران مختلف قرار گیرد [۷۸]. از طرف دیگر، کیفیت داده و شواهد هم بسیار مهم و اساسی است. در این زمینه نیز ادبیات پژوهشی مفصلی وجود دارد که نشان می‌دهد هر داده‌ای برای سیاستگذاری تا چه میزان مفید است و چگونه باید در سلسله‌مراتب اثرگذاری در سیاستگذاری قرار گیرد [۷۹].

با این توضیحات، مشخص می‌شود که تولید داده کیفی تا چه میزان است. لذا باید موضوع تأمین بودجه برای تولید این گونه داده‌ها در قوانین بودجه سالیانه لحاظ شود. همچنین بحث نظارتی در کمیسیون‌های مختلف مجلس شورای اسلامی به‌ویژه کمیسیون اجتماعی برای ترویج این گونه تحقیقات و پژوهش‌ها باید به صورت مستمر صورت گیرد. در واقع کمیسیون‌های مجلس باید از دستگاه‌های نظارتی انتظار داشته باشند تا برای هر کدام از تصمیمات خود، پیوست‌های لازم داده را داشته باشند که در موارد اجتماعی حتماً شامل پژوهش‌های کیفی هم می‌شود.

۴-۸. حرکت به سمت ایجاد یک سامانه تجمیعی برای سیاستگذاری کارآمد در عرصه اجتماعی

موضوع یکپارچه‌سازی سامانه‌های داده‌محور و طراحی یک نظام یکپارچه و جامع، امری مهم در حکمرانی داده‌محور است [۷۶]. لذا در این راستا می‌توان این گونه پیشنهاد داد که یک سامانه جامع و تجمیعی با حضور تمامی سامانه‌های دولتی و حاکمیتی مرتبط با امر سیاستگذاری اجتماعی و ذیل دفتر ریاست جمهوری، در دستور کار قرار گیرد تا بتواند از داده‌ها و اطلاعات آن استفاده حداکثری کند. این پیشنهاد الزاماً به معنای حذف سامانه‌ها یا پایگاه‌های موجود نیست بلکه استفاده مجدد و کارآمدتر از داده‌های مذکور در مسیر سیاستگذاری دقیق و نتیجه‌بخش است. منطقاً این سامانه جدید باید با توجه و براساس الزامات قانون «مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی» طراحی و ایجاد شود. این سامانه باید با استفاده از داده‌های موجود شکل گرفته و سپس براساس پردازش هوش مصنوعی، خروجی لازم برای سیاستگذاری را ارائه دهد. باید توجه داشت که عدم تجمیع داده‌ها تاکنون به علت عدم همکاری وزارتخانه‌ها با یکدیگر بوده است. هیچ کدام از وزرا، حاضر نیستند داده‌های خود را به وزارتخانه دیگر بدهند. لذا باید ضمانت اجرایی جدی و فرا اجرایی وجود داشته باشد تا این موضوع به اجبار صورت گیرد. این پیشنهاد هم‌خوان با پیشنهاد ایجاد یک «مجموعه تسویه داده» بوده که در رویکردهای پیشنهادی به اتحادیه اروپا ارائه شده است [۷۷]. همچنین باید مسئله پردازش و استفاده از هوش مصنوعی برای این سامانه در قانون بیاید تا در پیچ‌وخم اجرایی، موضوع فراموش نشود. در واقع تجمیع بدون پردازش مشکلی را حل نکرده و «چشمی برای حاکمیت» تولید نمی‌کند. لذا این امر هم باید به عنوان وظیفه در قانون بیاید تا با ضمانت اجرای واقعی، حتماً به نتیجه نهایی برسد.

این قانون باید به سیاستگذاران، قانونگذاران و مجریان، تکلیف کند تا تمام تصمیمات کلان خود را براساس پردازش اطلاعات مذکور تنظیم

کنند. یعنی مجلس به خود و دیگر دستگاه‌های اجرایی این تکلیف را بدهد تا «سیاست‌گذاری مبتنی بر داده» را به معنای واقعی اجرا کند. یعنی هر تصمیم خود را براساس تحلیل این سامانه و با پیوست به آن، به نتیجه برساند. دولت و مجلس هم حق نداشته باشند که سیاست‌گذاری به‌ویژه در عرصه اجتماعی - را بدون این پیوست به قانون یا دستور اجرایی تبدیل کنند.

همچنین می‌توان پیشنهاد داد که در آیین‌نامه مربوطه برخی موارد ذیل آورده شود. ورود اطلاعات و داده‌های هر وزارتخانه به‌صورت مرحله‌ای، فرایندی و براساس اولویت باشد. پس از پایان فرایند ورود داده‌ها از هر دستگاه، باید داده‌ها جدید به‌صورت ماهیانه و آفلاین در یک روز خاص به سامانه اضافه شود. باید به اطلاعات مربوط به هر وزارتخانه و متغیرهای آن اشاره شده یا از دولت خواسته شود در عرض دو ماه اول طرح، این موارد را به مجلس اعلام کند. نسبت به نوع استفاده هر کدام از دستگاه‌های مجری (برای مثال وزارت رفاه) یک سازوکار غیر از کارگروه موجود در شورای عالی وجود داشته باشد. برای مثال با دستور رئیس‌جمهور یا معاون اول وی، سامانه وظیفه دارد تحلیل لازم یک وزارتخانه را به آن ارائه دهد.

منابع و مأخذ

- [۱] پیت الکاک، کارن راولینگسون، مارگارت می؛ مترجمان: محسن قاسمی، علی اکبر تاج‌زینانی و مرتضی قلیچ. کتاب مرجع سیاست‌گذاری اجتماعی (جلد ۱). تهران: دانشگاه امام صادق (ع)؛ ۱۳۹۱.
- [2] Kim H, Cho JS. Data governance framework for big data implementation with NPS Case Analysis in Korea. *Journal of Business & Retail Management Research*. 2018; 12. doi:10.24052/JBRMR/V12IS03/ART-04.
- [۳] وصالی، سعید و رضا امیددی. سیاست‌گذاری اجتماعی: زمینه‌ها و رویکردها. فصلنامه برنامه‌ریزی و بودجه. ۲۰۱۴؛ ۱۷۹: ۱۹-۲۰۶.
- [4] Pawson R. Evidence-Based Policy : A Realist Perspective. 2006; 1-208.
- [۵] ضرغام افشار، محمد، سینا شیخی و قیدرلو، کمیل. آسیب‌شناسی سیاست‌گذاری در ایران؛ با تأکید بر امر اجتماعی. گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. ۱۴۰۲؛ ۷۷۸: ۱۵۳-۸۰۷.
- [6] ZareRavasan A, Krčál M. A Systematic Literature Review on 30 Years of Empirical Research on Information Systems Business Value. *JGIM*. 2021; 29: 1-37. doi:10.4018/JGIM.288894.
- [7] Davies P. Evidence-Based Policy.
- [۸] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی - پیوست عدالت بر قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی [Internet]. [cited 2026 Jul 18]. Available from: <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1855108>.
- [۹] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی - رصد و شناسایی خلأهای قانونی در زمینه تحقق حکمرانی داده‌محور [Internet]. [cited 2026 Jul 18]. Available from: <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1828462>.
- [۱۰] تاج‌زینانی، علی اکبر، غلامرضا غفاری و یاسر باقری. وضعیت زمان، مسئله‌بودگی و صورت‌بندی سیاست‌گذاری اجتماعی (مطالعه موردی: لوايح و طرح‌های مجلس هشتم و نهم). برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، ۱۳۹۶؛ ۱۷: ۱-۳۶. doi:10.22054/qjsd.2017.8703..
- [۱۱] فرازکیش، محمد. تحلیل موفقیت برنامه ششم توسعه کشور از منظر ارزیابی سیاست (کندوکاوی در حوزه پژوهش و فناوری). سیاست‌گذاری عمومی. ۲۰۲۴؛ ۹: ۱۰-۳۶. doi:10.22059/jppolicy.2024.99824.
- [۱۲] رجبی، محمدتقی. آسیب‌شناسی سیاست‌گذاری آموزش و پرورش در قوانین برنامه‌های توسعه و عمرانی (۱۴۰۰-۱۳۲۷). ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. ۲۰۲۱؛ ۲۹: ۸۸۰۷.
- [۱۳] کرمانی، محسن. تحلیل و ارزیابی کیفیت حکمرانی در حوزه مسائل و آسیب‌های اجتماعی با تأکید بر کیفیت قانونگذاری در برنامه‌های توسعه کشور. مجلس و راهبرد. ۲۰۲۳؛ ۱۶۳: ۳۰-۹۷. doi:10.22034/mr.2022.5433.5185.

[۱۴] مبارکی، مهدی، زهره شهبازی و نجمه سادات مصطفوی. روش‌شناسی ساخت شاخص ترکیبی توسعه اجتماعی: تصمیمات کلیدی و نتایج. جامعه‌شناسی کاربردی. ۵۴-۳۶:۱۲۵؛ ۲۰۲۵.

doi:10.22108/jas.2025.140941.2487.

[۱۵] برقی اسکویی، محمد مهدی، رضا محسنی و مصطفی شکری. انتخاب مناسب‌ترین روش هدفمندسازی بارانه‌ها با استفاده از روش تصمیم‌گیری چندمعیاره فازی. سیاست‌های مالی و اقتصادی. ۱۳۹۷؛ ۱۴۹:۲۴-۷۰.

[۱۶] یوسف‌وند، سامان. ماهیت اجتماعی بودجه: تحلیلی اجتماعی درباره نظام بودجه‌ریزی در ایران. ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. ۳۲؛ ۲۰۲۴.

doi:10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20023.

[۱۷] امتی، محمدباقر. ارزیابی سیاست‌های حمایت اجتماعی در برنامه ششم توسعه کشور گزارش اول: حمایت‌های اجتماعی و گروه‌های هدف. آن. گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. ۱۴۰۲؛ ۵۴۲:۱۶۳-۷۵.

[۱۸] خضری، فرشید. ارزیابی عملکرد نظام مراقبت اجتماعی از دانش‌آموزان (نماد). گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. ۱۴۰۲؛ ۱۴۸۷:۱۶۲-۹۴.

[۱۹] پروایی، شیوت و جمشید امینی. سیاست هدفمندسازی یارانه‌ها؛ مرور برخی از تجربیات جهانی و آموزه‌هایی برای ایران. ماهنامه علمی «امنیت اقتصادی». ۲۰۲۳؛ ۴۷:۱۰-۵۸.

[۲۰] خضری، فرشید. تحلیلی راهبردی جهت پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی دانش‌آموزی: (مرور تجارب جهانی با تأکید بر رویکردها، راهبردها و برنامه‌های پیشگیری و کنترل). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ ۱۴۰۳. Report 19755.

Available from: <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1801391>.

[۲۱] عزت‌آبادی‌پور، حسام. فساد و تبعیض در بستر تشکلهای اجتماعی. گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. ۱۴۰۲؛ ۱۷۴:۱۶۳-۹۵.

[22] Wagenaar BH, Hirschhorn LR, Henley C, Gremu A, Sindano N, Chilengi R, et al. Data-driven quality improvement in low-and middle-income country health systems: lessons from seven years of implementation experience across Mozambique, Rwanda, and Zambia. BMC Health Serv Res. 2017;17:830. doi:10.1186/s12913-017-2661-x PubMed PMID: 29297319; PubMed Central PMCID: PMC5763308.

[23] Liu C, Talaei-Khoei A, Storey V, Peng G. A Review of the State of the Art of Data Quality in Healthcare. Journal of Global Information Management. 2023;31:1-18. doi:10.4018/JGIM.316236.

[۲۴] دانایی‌فرد، حسن. گفتارهای جدید در خط‌مشی‌گذاری عمومی. تهران: دانشگاه امام صادق (ع)؛ ۱۳۹۵.

[25] Walker R. What works? Evidence-based policy and practice in public services. In. 2000. Available from: <https://doi.org/10.1332/policypress/9781861341914.003.0007>.

[۲۶] مهربان هلان، محمد مهدی؛ عطیه یوسفی، ایمان اکبری و سهیلا خردمندنیاء (۱۴۰۲). نگاشت نهادی و تقسیم کار ملی در حوزه توسعه هوش مصنوعی و حکمرانی داده‌محور. ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، (۳۱)، ۹، ۱۹۴۳۴.

doi: 10.22034/report.2023.9847.

[۲۷] رجبی، ابوالقاسم. شناسایی خلأهای قانونی حفاظت از داده‌ها در زنجیره ارزش داده‌ها با مقایسه قوانین ایران و ایالات متحده آمریکا (۳): قوانین مصوب و طرح‌های اعلام وصول شده در کنگره. ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۳، (۳۲)، ۵، ۱۹۹۳۶.

doi: 10.22034/report.2024.17066.1870.

[۲۸] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی - حکمرانی داده و نقش آن در توسعه هوش مصنوعی در ایران

[Internet]. [cited 2026 Jul 18]. Available from: <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1839180>.

[29] Gray M. Evidence-Based Healthcare: How to Make Health Policy and Management Decisions. 1st ed. 1997.

[۳۰] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی - بررسی جامع مبانی نظری، چارچوب‌های مفهومی و اصول راهبردی حکمرانی داده‌ها؛ ارائه ساختاری مناسب برای مجلس شورای اسلامی

[Internet]. [cited 2026 Jul 18]. Available from: <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1855573>.

[31] Poel M, Meyer E, Schroeder R. Big Data for Policymaking: Great Expectations, but with Limited Progress? - Poel - 2018 - Policy & Internet - Wiley Online Library. Vol. 10. 2018;10:347–67. doi:<https://doi.org/10.1002/poi3.176>.

[۳۲] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی - مطالعه تطبیقی قوانین و استانداردهای مرتبط با زنجیره ارزش داده در کشورهای منتخب [Internet]. [cited 2026 Jul 18]. Available from: <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1828268>.

[33] Ackoff RL. From data to wisdom. *Journal of Applied Systems Analysis*. 1989;16:3–9.

[34] Rowley, J. (2007). The wisdom hierarchy: Representations of the DIKW hierarchy. *Journal of Information Science*, 33(2), 163–180.

[35] Davenport, T. H., & Prusak, L. (1998). *Working Knowledge: How Organizations Manage What They Know*. Boston, MA: Harvard Business School Press.

[36] Sutcliffe, S., & Court, J. (2005). Evidence-based policymaking: What is it? How does it work? What relevance for developing countries? ODI Working Paper 243.

[37] Lomas, J. (2005). [Need exact title verification before final insertion].

[38] Head, B. W. (2008). Three lenses of evidence-based policy. *Australian Journal of Public Administration*, 67(1), 1–11.

[39] Solesbury, W. (2001). Evidence based policy: Whence it came and where it's going. Working Paper 1, ESRC UK Centre for Evidence Based Policy and Practice.

[40] Nutley, S. M., Walter, I., & Davies, H. T. O. (2007). *Using Evidence: How Research Can Inform Public Services*. Bristol: Policy Press.

[41] Pawson, R. (2006). *Evidence-Based Policy: A Realist Perspective*. London: Sage.

[42] Cairney, P. (2016). *The Politics of Evidence-Based Policy Making*. London: Palgrave Macmillan.

[43] Weiss, C. H. (1979). The many meanings of research utilization. *Public Administration Review*, 39(5), 426–431.

[44] Mayer-Schönberger, V., & Cukier, K. (2013). *Big Data: A Revolution That Will Transform How We Live, Work, and Think*. Boston, MA: Houghton Mifflin Harcourt.

[45] Poel, M., Meyer, E. T., & Schroeder, R. (2018). Big data for policymaking: Great expectations, but with limited progress? *Policy & Internet*, 10(3), 347–367.

[46] Desouza, K. C., & Jacob, B. (2017). *Big data in government: The case for data-informed decision making*. IBM Center for the Business of Government.

[47] Young, E., & Quinn, L. (2002). *Writing Effective Public Policy Papers: A Guide for Policy Advisers in Central and Eastern Europe*. Budapest: Open Society Institute.

[48] Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems* (3rd ed.). Oxford: Oxford University Press.

[49] Bardach E, Patashnik EM. *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. 6th ed. Thousand Oaks (CA): CQ Press; 2020.

- [50] Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (Eds.). (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.
- [51] Carretero AG, Gualo F, Caballero I, Piattini M. MAMD 2.0: Environment for data quality processes implantation based on ISO 8000-6X and ISO/IEC 33000. *Computer Standards & Interfaces*. 2017;Standards in Software Process Improvement and Capability Determination54:139–51. doi:10.1016/j.csi.2016.11.008.
- [۵۲] نامداریان، لیلا. سیاستگذاری مبتنی بر شواهد و نقش آمار و اطلاعات در آن. پژوهش‌نامه پردازش و مدیریت اطلاعات. ۲۰۱۶؛ ۶۰(۱): ۲۹–۳۹. doi:10.35050/JIPM010.2016.007.
- [53] Mares I. Firms and the Welfare State: When, Why, and How Does Social Policy Matter to Employers? In: Hall PA, Soskice D, editors. *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage* [Internet]. Oxford University Press; 2001 [cited 2025 Feb 22]. p. 0. Available from: <https://doi.org/10.1093/0199247757.003.0005> doi:10.1093/0199247757.003.0005.
- [۵۴] نامداریان، لیلا. واکاوی ویژگی‌های مناسب داده‌ها برای استفاده در سیاستگذاری. فصلنامه سیاست. ۲۰۱۹؛ ۵۱(۵): ۳۴–۴۹. doi:10.22059/jpq.2019.236268.1007086.
- [55] Zigler EF, Muenchow S. *Head Start: The inside story of America's most successful educational experiment*. New York, NY, US: Basic Books; 1992. xii, 274 p. (Head Start: The inside story of America's most successful educational experiment).
- [56] What is Data Validity & Why is It Crucial for Your Data Teams? (n.d.). Atlan.com. <https://atlan.com/what-isdata-validity/>.
- [57] Bayatrizi Z. Knowledge is not Power: State-Funded Sociological Research in Iran. *Current Sociology*. 2010;58:811–32. doi:10.1177/0011392110376026.
- [۵۸] جواهری، ف. تحلیلی نقادانه از پیمایش‌های ملی در ایران. تهران: پژوهشگاه فرهنگ، هنر و ارتباطات؛ ۱۴۰۰.
- [۵۹] شریفی، الهام. سیاستگذاری مبتنی بر داده در دولت‌های دیجیتال IMDS. ۲۰۲۴؛ ۲(۱): ۱۰–۲۰.
- [60] Beniston M, Stoffel M, Harding R, Kernan M, Ludwig R, Moors E, et al. Obstacles to data access for research related to climate and water: Implications for science and EU policy-making. *Environmental Science & Policy*. 2012;17:41–8. doi:10.1016/j.envsci.2011.12.002.
- [61] Gal, M. S., & Rubinfeld, D. L. (2019). Data standardization. *NYUL Rev.*, 94, p. 737.
- [۶۲] محمدی، پرینسا، بهنام طالبی و مهستی علیزاده. عوامل مداخله‌گر؛ سیاستگذاری آموزشی مبتنی بر شواهد در آموزش و ارتقا بهداشت دانش‌آموزان و ارزیابی آنها از دیدگاه متخصصین: یک مطالعه ترکیبی. *Depiction of Health*. ۱۴۰۳؛ ۴۲(۱۵): ۳۹–۴۹. doi:10.34172/doh.2024.32.
- [۶۳] بیات‌ریزی، زهره. استفاده از مطالعات اجتماعی در سیاستگذاری: تجارب جهانی و دل‌شوره‌های ایرانی. *مجله مطالعات اجتماعی ایران*. ۲۰۱۲؛ ۲۱(۵): ۴۴–۵۴.
- [64] Duggineni, S. (2023). Data Integrity and Risk. *Open Journal of Optimization*, 12(2), 25-33.
- [65] OECD. (2019). *The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector*. OECD Publishing.
- [66] OECD. (2026). *Digital Government Outlook 2026: From Foundations to Transformational Impact*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/0496b2bc-en>.
- [۶۷] قانع‌راد، امین. بررسی انتقادی دو روایت از رویکرد مهندسی اجتماعی علوم اجتماعی. *نامه علوم اجتماعی*. ۱۳۸۸؛ ۱(۳۷): ۳۰–۳۷.
- [۶۸] معمار، ثریا و علیرضا خسروی. تأملی بر الگوی فرایندی مواجهه با مسئله وضعیت جامعه‌شناسی در ایران. *نشریه جامعه‌شناسی ایران*. ۲۰۲۱؛ ۴۲(۱): ۴۲–۵۴.
- [۶۹] یوسفی، علی. مقاله کنفرانس: تأملی بر موانع تطابق جامعه‌شناسی با شرایط اجتماعی جامعه ایران (تنگناهای جامعه‌شناسی مسئله‌گرا

در ایران و راه‌های برون‌رفت از آن). دومین کنگره ملی علوم انسانی. ۱۳۹۰.

[70] OECD, European Union, & Joint Research Centre. (2008). Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide. OECD Publishing.

[71] Mohaqeqi Kamal SH, Rafiey H, Sajjadi H, Abbasian E, Rahgozar M. Estimating social welfare in Iran using a new composite index. Social Welfare Quarterly. 2014;14:7–32.

[72] Aghaei HH, Basakha M, Mohaqeqi Kamal SH. Social protection index: Trend and regional pattern of a multidimensional index in Iran. Social Sciences & Humanities Open. 2024;10:101193. doi:10.1016/j.ssa-ho.2024.101193.

[73] OECD. (2020). Mobilising Evidence for Good Governance. OECD Publishing.

[۷۴] امامی میبدی، راضیه و کیومرث اشترینان. طراحی نظام ارزیابی سیاست‌های عمومی در جمهوری اسلامی ایران. پژوهش‌نامه علوم سیاسی. ۲۰۱۲؛ دوره هفتم ۱۷۰. e۱۷۰.

[75] Nam H, Nam T, Kim S. Identifying the Determinants of Platform-Based E-Government Service Use. JGIM. 2024;32:1–21. doi:10.4018/JGIM.336554.

[۷۶] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، نگاشت مبتنی بر داده از زیست‌بوم سامانه‌های بخش عمومی

[Internet]. [cited 2026 Jul 19]. Available from: <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1816115>.

[77] Beniston M, Stoffel M, Harding R, Kernan M, Ludwig R, Moors E, et al. Obstacles to data access for research related to climate and water: Implications for science and EU policy-making. Environmental Science & Policy. 2012;17:41–8. doi:10.1016/j.envsci.2011.12.002.

[78] Bulmer M. The Uses of Social Research (Routledge Revivals): Social Investigation in Public Policy-Making. London: Routledge; 2015. 198 p. doi:10.4324/9781315697451.

[79] Parkhurst JO, Abeyasinghe S. What Constitutes “Good” Evidence for Public Health and Social Policy-making? From Hierarchies to Appropriateness. Social Epistemology. 2016;30:665–79. doi:10.1080/02691728.2016.1172365.

[۸۰] صدری‌خواه، امیررضا و یحیی مرتب. بررسی و احصای سامانه‌های دولت الکترونیکی و هوشمند در قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران و ارائه پیشنهاد‌های سیاستی. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۴.

عنوان: چالش‌های کاربریست داده در سیاست‌گذاری اجتماعی



DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21923>

Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_11984.html

Publisher: Islamic Parliament Research Center of Iran

گزیده سیاستی

سیاستگذاری اجتماعی باید به عدالت فراگیر منجر شود. دستیابی به این هدفگذاری بدون استفاده از داده در چرخه سیاستگذاری غیرممکن است. بهترین روش برای استفاده بهینه از داده نیز تجمیع داده‌های موجود و تبدیل به یک سامانه جامع هوشمند است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir