

# بررسی تدوین و تحقق نظام پایش شاخص‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات کشور موضوع تبصره «۳» ماده (۴۶) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران

## مقدمه

براساس تبصره «۳» ماده (۴۶) قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران؛ وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات می‌تواند<sup>۱</sup> به‌منظور ارزیابی شاخص‌ها و وضعیت<sup>۲</sup> در ابعاد ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی نظام پایش شاخص‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات را تا پایان سال دوم برنامه تدوین کند. افزون‌بر این در تبصره مذکور دستگاه‌های اجرایی و مؤسسات غیردولتی موظف به ارائه اطلاعات و آمار مورد نیاز و مرتبط، به این وزارتخانه شده‌اند.

منظور از نظام پایش شاخص‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات مذکور در این بند در واقع تدوین مجموعه‌ای از اثرگذارترین شاخص‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات کشور، تبیین روش سنجش، ارزیابی و تحلیل آنها، گردآوری نظام‌مند و مبتنی بر رایانه آمارهای مورد نیاز از دستگاه‌های ذیربط و در نهایت پایش مستمر وضعیت فناوری اطلاعات و ارتباطات کشور براساس شاخص‌های تعیین شده است. در واقع کاربرد اصلی تدوین این نظام، دستیابی به درکی همگرا و مشترک از وضعیت فناوری اطلاعات و ارتباطات کشور است.

در این راستا و متعاقب این تبصره وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات (سازمان فناوری اطلاعات) در مردادماه سال ۱۳۹۲ نظام پایش شاخص‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات را ارائه داد. با توجه به وجود اشکالاتی در نسخه نخست، نسخه دوم در اردیبهشت‌ماه سال ۱۳۹۳<sup>۳</sup> ضمن اعمال برخی دیدگاه‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در آن، مورد بازنگری و اصلاح قرار گرفت که در مجموع مثبت ارزیابی می‌شود. البته برخی اشکالات محتوایی و نگارشی همچنان وجود داشته و نیز شاخص‌های تعیین شده به‌طور کامل، الزامات مطرح در قانون برنامه پنجم را در حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات تحت پوشش قرار نمی‌دهد که با توجه به عزم اصلاح کامل این نظام، مرتفع ساختن آنها به سرعت توسط متولیان امر میسر خواهد بود.

معاونت پژوهش‌های  
زیربنایی و امور تولیدی  
دفتر: مطالعات ارتباطات  
و فناوری‌های نوین

## طرح مسئله

براساس ماده (۴۶) قانون برنامه پنجم توسعه، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مکلف شده است تا در راستای بسط خدمات دولت الکترونیکی و افزایش بهره‌وری در حوزه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی اقداماتی را به‌ویژه در عرصه تأمین زیرساخت‌های فناوری اطلاعات کشور به انجام برساند که از مهمترین آنها ایجاد و توسعه شبکه ملی اطلاعات است. در این ماده در راستای استفاده حداکثر از زیرساخت‌های ایجاد شده و در حال توسعه، برای دیگر دستگاه‌های ذیربط نیز تکالیفی در نظر گرفته شده است که در اصل مجموعه این تکالیف را می‌توان تبیین‌کننده برخی از شاخص‌های فناوری اطلاعات دانست. در این راستا تعامل و به

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:  
۲۸۰۱۳۸۴۲

تاریخ انتشار:  
۱۳۹۳/۵/۲۲

۱. به کارگیری عبارت «می‌تواند» در این تبصره خالی از اشکال نیست. زیرا در ادامه تبصره دستگاه‌های اجرایی و مؤسسات غیردولتی «موظف» شده‌اند اطلاعات مورد نیاز را در اختیار وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات قرار دهند حال آنکه این وزارتخانه در تدوین یا عدم تدوین این نظام مختار دانسته شده است! در واقع این تبصره در مجموع تبیین‌کننده یک تکلیف قانونی (تدوین و تحقق نظام پایش شاخص‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات) است و مختار دانستن وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات در این بین محلی از اعراب نخواهد داشت.

۲. موضوع «وضعیت» در این تبصره مشخص نیست. بدیهی است منظور از «وضعیت» در اینجا توسعه فناوری اطلاعات و ارتباطات و کمیت و کیفیت عملکرد مجریان آن است.

۳. نسخه الکترونیکی نسخه پیشین و نیز نسخه نهایی نظام پایش شاخص‌های فناوری اطلاعات در سامانه درگاه سازمان فناوری اطلاعات ایران بارگذاری و از طریق لینک [www.itc.ir/ictmi](http://www.itc.ir/ictmi) قابل دریافت است.

اشتراک‌گذاری رایگان اطلاعات به‌منظور ایجاد سامانه‌های اطلاعاتی و کاهش تولید و نگهداری اطلاعات تکراری در این شبکه و ارائه خدمات دستگاه‌ها بر روی این شبکه به‌عنوان تکلیف کلیه دستگاه‌های اجرایی<sup>۱</sup> و مواردی از این دست در این ماده، هریک به درستی به‌عنوان یکی از شاخص‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات در نظام پایش شاخص‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات گنجانیده شده است.

وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات در قسمت دیگر ماده (۴۶) موظف شده است که گزارش میزان تحقق این ماده را سالیانه و به‌طور منظم به اطلاع نمایندگان مردم در مجلس شورای اسلامی برساند. به این ترتیب افزون‌بر تدوین و تثبیت شاخص‌ها و صحت محتوای آنها، فرآیند جمع‌آوری داده برای هریک از شاخص و جمع‌آوری درست داده‌ها از دستگاه‌های مکلف، از اهمیت بسزایی برخوردار است. به این منظور وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات ضمن محول کردن فرآیند تدوین و اجرای عملیات پایش در طول برنامه پنجم توسعه به سازمان فناوری اطلاعات، این سازمان را مکلف کرده است نسبت به راه‌اندازی درگاه<sup>۲</sup> تحت وب فارسی - انگلیسی که امکان جمع‌آوری، ثبت داده‌ها، آمارها و بارگذاری آنها را داشته باشد، اقدام کند تا از این رهگذر کلیه ذینفعان و دستگاه‌های اجرایی بتوانند در فضایی امن، مدیریت داده‌ها را انجام داده و به تکلیف قانونی خود مبنی بر ارائه آمار و گزارش وضعیت در حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات طبق شاخص‌های تعریف شده در نظام پایش، تحقق ببخشند.

نظر به آنکه نظام پایش شاخص‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات وضعیت توسعه فناوری اطلاعات و ارتباطات کشور را به نمایش می‌گذارد؛ تشخیص نواقص احتمالی این نظام و متعاقب آن سعی در جهت اصلاح آنها، رتبه و جایگاه کشور را در ارزیابی‌های مراجع بین‌المللی در حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات ارتقا می‌بخشد. لذا مقتضی است اشکالاتی که در ادامه به اهم آنها، اشاره خواهد شد مرتفع شوند:

۱. پیرو تکلیف تبصره «۳» ماده (۴۶) قانون برنامه پنجم، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات (سازمان فناوری اطلاعات)، نظام پایش شاخص‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات را در مردادماه سال ۱۳۹۲ تدوین کرد، حال آنکه براساس این تبصره، مهلت مقرر جهت تدوین و ارائه آن پایان سال دوم برنامه (پایان سال ۱۳۹۱) پیش‌بینی شده است. افزون بر این، وجود اشکالاتی در نسخه ارائه شده و ارائه نسخه نهایی در اردیبهشت‌ماه سال ۱۳۹۳، بر تأخیر به‌وجود آمده افزوده است.

۲. همانگونه که پیش از این نیز به آن اشاره شد، براساس بند «۹-۲» از نظام پایش شاخص‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات، سازمان فناوری اطلاعات ایران موظف است تا انتهای سال سوم برنامه (پایان سال ۱۳۹۲) نسبت به راه‌اندازی درگاهی تحت وب که امکان ارائه اطلاعات و آمارها را برای کلیه ذینفعان فراهم سازد، اقدام نماید، این درحالی است که این سامانه طبق زمانبندی مقرر، راه‌اندازی نشده و فرآیند جمع‌آوری داده و اطلاعات از دستگاه‌های اجرایی در مرحله نخست به صورت فیزیکی انجام شده است.

۳. در بندهای «الف»، «ط»<sup>۳</sup> و «ی»<sup>۴</sup> از ماده (۴۶) برنامه پنجساله پنجم، لزوم شناسایی شاخص‌هایی نظیر شاخص‌های مربوط به تولید و مصرف تجهیزات فناوری اطلاعات و ارتباطات در کشور، شاخص‌های مربوط به تولید و مصرف محتوا، ارزش بازارهای خدماتی و تولیدی فناوری اطلاعات و ارتباطات در کشور، مبالغ مربوط به حق امتیاز، خسارات و جریمه‌ها و در نهایت اعتبارات توسعه زیرساخت‌های ارتباطی و فناوری اطلاعات برای خرج در مناطق کمتر توسعه‌یافته در این نظامنامه را آشکار می‌سازد حال آنکه این امر تحقق نیافته است.

۴. در آخرین نسخه این نظامنامه، شاخصی تحت عنوان شاخص دولت الکترونیکی سازمان ملل متحد همراه با زیرشاخص‌های آن که عبارت است از: شاخص خدمات برخط، شاخص زیرساخت مخابراتی، شاخص توسعه انسانی، شاخص مشارکت الکترونیکی گنجانیده شده است. این در

۱. شایان ذکر است قوه قضائیه از شمول این بند مستثنا شده است.

## 2. Portal

۳. بخشی از بند «الف» ماده (۴۶) بر حمایت از صنعت فناوری اطلاعات از سوی وزارتخانه‌های ارتباطات و فناوری اطلاعات و صنایع، معادن و بازرگانی تأکید دارد.

۴. براساس این بند به وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات اجازه داده می‌شود با تصویب کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات، مبالغی به‌عنوان حق امتیاز، خسارت و جریمه عدم انجام تعهدات مندرج در پروانه‌های صادره اخذ و به حساب درآمد عمومی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز کند تا وجوه مورد نیاز برای توسعه زیرساخت‌های ارتباطی و فناوری اطلاعات مناطق کمتر توسعه‌یافته در قالب بودجه سنواتی تأمین شود.

۵. برطبق این بند به دولت اجازه داده می‌شود مبالغ واریزی و پرداختی از حساب‌های دولتی را به‌نحو ساماندهی کند که با اولویت استفاده از کارت‌های الکترونیکی یا سایر دستگاه‌ها و ابزارهای واسط الکترونیکی - رایانه‌ای قابل رهگیری باشد.

حالی است که در قسمت «و» نیز از شاخص دولت الکترونیکی سخن به میان آمده است با این تفصیل علت ارائه تعاریف دوگانه‌ای از عبارت دولت الکترونیک نیاز به بررسی داشته و در صورت عدم توجیه استوار باید در این خصوص هماهنگی ایجاد شود.

۵. شاخص رقابت‌پذیری<sup>۱</sup> که همه‌ساله توسط انجمن جهانی اقتصاد<sup>۲</sup> برای کلیه کشورها از جمله ایران تهیه و اعلام می‌شود از جمله اثرگذارترین شاخص‌ها در روند توسعه فناوری اطلاعات و ارتباطات است که در این نظامنامه مغفول مانده است.

۶. در عنوان این نظامنامه عبارت ارتباطات در کنار عبارت فناوری اطلاعات آمده است، با این همه این عبارت در این نظامنامه هیچ جایگاهی نداشته و صرفاً به شاخص‌ها، محصولات و خدمات فناوری اطلاعات اشاره شده است. این در حالی است که با توجه به به‌کارگیری این عبارت در عنوان نظامنامه، پرداختن به این موضوعات در نظام پایش ضرورت خواهد داشت. شایان ذکر است ریشه چنین اشکالی را تا حدودی باید در محول کردن تدوین این نظام از سوی وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات به سازمان فناوری اطلاعات جستجو کرد؛ زیرا با توجه به شرح وظایف و همانگونه که از عنوان این سازمان نیز برمی‌آید حوزه فعالیت‌های این سازمان به فناوری اطلاعات مربوط می‌شود حال آنکه وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات با محول کردن این امر به این سازمان در واقع به‌طور ضمنی از این سازمان خواسته است که در حوزه شاخص‌های ارتباطات نیز نظر دهد.

۷. ایجاد تغییرات نادرست در عنوان شاخص‌ها،<sup>۳</sup> ساخت تعاریف، یا استناد به مراجع بین‌المللی در حالی که در قانون‌های موجود تعریف شده‌اند،<sup>۴</sup> عدم تطابق تعریف شاخص با عنوان آن،<sup>۵</sup> اشتباهات تایپی، نامشخص بودن متولی تعدادی از شاخص‌ها،<sup>۶</sup> عدم تطابق فهرست مطالب با محتوای نظامنامه و در برخی موارد اشکالات شکلی نظیر حذف شدن شاخص شماره ۶ تحت عنوان «میزان در دسترس بودن سرویس‌های مراکز داده داخلی» همراه با ردیف آن از مجموع شاخص‌ها از جمله اشکالات دیگر این نظامنامه به‌شمار می‌رود که در صورت عدم رفع آنها، کیفیت اجرا مطلوب نخواهد بود.

## نتیجه‌گیری

فرآیندهای اجرایی شدن مفاد نظام پایش شاخص‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات به‌طور کامل و جامع در این نظامنامه تبیین و ارکان و مسئولیت‌ها، ساختار اجرایی، ساختار مالی و زمانبندی جمع‌آوری، تحلیل و انتشار نتایج وضعیت موجود توسعه و کاربری فناوری اطلاعات و ارتباطات براساس پیش‌گفته شاخص‌های تعیین شده، تعریف شده است.

با توجه به اتخاذ چنین رویه شفاف نظام پایش شاخص‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات را می‌توان آئینه تمام‌نمایی از وضعیت فناوری اطلاعات و ارتباطات در کشور دانست که به مراجع صلاحیتدار در عرصه سیاست‌گذاری و تقنین در اتخاذ سیاست‌ها و نیز قانونگذاری با هدف ارتقای سطح وضعیت فناوری اطلاعات و ارتباطات در عرصه ملی و بین‌المللی، کمک شایانی می‌کند.

با این وجود بررسی تحلیلی - تجربی ماده (۴۶) قانون برنامه پنجم توسعه ما را به این نکته مهم رهنمون می‌سازد که شاخص‌های ذکر شده در نظام پایش فناوری اطلاعات و ارتباطات چه به لحاظ کمی و چه به لحاظ کیفی کلیه نیازمندی‌های تهیه گزارش سالیانه میزان تحقق اهداف ماده (۴۶) را برآورده نخواهد ساخت. در این راستا شاخص‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات چه به لحاظ تعداد و چه به لحاظ صحت محتوایی باید با توجه به اسناد بالادستی به‌ویژه قانون برنامه پنجم مورد بازنگری قرار گیرند.

1. Competitiveness Index

2. World Economic Forum (WEF)

۳. برای نمونه می‌توان به‌کارگیری عبارت مراکز به‌جای عبارت دفاتر در شاخص «نسبت روستاهای با بیش از ۷۰ خانوار که دفتر ICT دارند» اشاره کرد. این در حالی است که این شاخص از جمله الزامات برنامه پنجم بوده و قابل تغییر در نظام پایش نیست.

۴. برای نمونه درخصوص شاخص «سهم صنعت فناوری اطلاعات در تولید ناخالص داخلی»، تعریف صنعت فناوری اطلاعات در آیین‌نامه اجرایی بند «الف» ماده (۴۶) آمده است و لزومی به استناد از سایر مراجع نیست.

۵. درخصوص شاخص «نسبت تعداد مراکز رشد و پارک‌های علم و فناوری بخش خصوصی به کل مراکز رشد و پارک‌های علم و فناوری»، تعریف ارائه شده از این شاخص، از ارزش سرمایه‌گذاری سخن به میان آورده است این در حالی است که این شاخص «نسبت تعداد» را سؤال می‌کند.

۶. برای نمونه متولی شاخص «درصد توسعه شبکه‌های اجتماعی ایرانی - فارسی» نامشخص است.

نظر به آنکه مطابق تبصره «۳» ماده (۴۶) قانون برنامه پنجم کلیه دستگاه‌های اجرایی مکلف به ارائه آمار و گزارش وضعیت در حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات طبق شاخص‌های تعریف شده در نظام پایش هستند و از این رو این نظام وضعیت فناوری اطلاعات و ارتباطات کشور را به نمایش می‌گذارد، تأخیر به وجود آمده چه در روند تدوین و ارائه این شاخص‌ها و چه در فرآیند راه‌اندازی درگاه تحت وب که امکان جمع‌آوری، ثبت داده‌ها، آمارها و بارگذاری فایل‌ها را برای این دستگاه‌ها فراهم می‌کند - تحقق این تبصره را در زمان مقرر تعیین شده با اشکال مواجه ساخته است.

از دیگر سو تناقضات مفهومی و نیز اشکالات موجود در متن نظامنامه، عدم پرداختن به مفهوم ارتباطات و الزامات مربوط به آن به‌رغم گنجانیدن این عبارت در عنوان نظامنامه و... از دیگر اشکالات این نظام است که البته با توجه به عزم اصلاح کامل آن، مرتفع ساختن آنها به سرعت توسط متولیان امر میسر خواهد بود.

