



سعید احمدی پویا

افق توسعه زیست بوم هویت دیجیتال

سه ضلع مثلث حاکمیت منصفانه



هر چند به صورت علنی بیان نشود! به بهانه بررسی همین محل مناقشه، بهتر است به موضوع نحوه اعمال تنظیم گری در یک زیست بوم پرداخته شود، شاید از لایه لای این بحث بتوان به مختصات تنظیم گر «زیست بوم هویت دیجیتال» رسید.

تنظیم گری عبارت است از مجموعه‌ای از مداخلات حاکمیتی با استفاده از ابزارهای حقوقی، قانونی و اقتصادی توسط نهاد تنظیم گر (بخش دولتی یا غیردولتی) که با هدف تحقق اهداف اقتصادی یا اجتماعی و تضمین منفعت عمومی صورت می‌پذیرد. سه نوع ساختار برای نهاد تنظیم گر می‌توان تعریف کرد؛ نخست، تنظیم گری حاکمیتی که در آن تمامی کارکردهای تنظیم گرانه از سوی یک یا چند بخش حاکمیتی انجام می‌شود. از مشکلاتی که در نتیجه اعمال این مدل تنظیم گری ایجاد می‌شود می‌توان به عدم رعایت اصل ارتباط حداقلی با حاکمیت، ایجاد هزینه وحجم سازی سازمان حاکمیت، چالش عدم تقارن اطلاعات و رشد فناوری و امکان تسخیر و مداخله نهادهای حاکمیتی اشاره کرد.

مدل بعدی، خود تنظیم گری است که در آن یک فرایند تنظیم گری به یک سازمان متشکل از فعالان بخش واگذار می‌شود و اقدامات مربوط به تنظیم گری را آنان انجام می‌دهند. از مشکلات اعمال این مدل می‌توان به بحث انحراف از اهداف تنظیم گری اشاره کرد؛ این بدان معنی است که عملکرد تنظیم گر، از هدف مشخص شده برایش منحرف شود و به دنبال تحقق اهداف بخشی از گروه‌های ذی نفع باشد که به آن تسخیر تنظیم گری می‌گویند و ممکن است به جای دنبال کردن منفعت عمومی، صرفاً پیگیر منفعت بخشی از شرکت‌های خصوصی باشد و به عبارت دیگر تسخیر شود.

مدل آخر، «تنظیم گری مشارکتی» است که ترکیبی از دو مدل مذکور است. نه کاملاً حاکمیتی است و نه به صورت کامل، واگذار شده به فعالان بخش خصوصی است و با ترکیبی از این دو مدل، نهاد تنظیم گر را اداره می‌کند.

از میان مدل‌های مختلف تنظیم گری، شاید بتوان «تنظیم گری مشارکتی» را مدل مناسبی برای ایفای نقش تنظیم گر در «زیست بوم هویت دیجیتال» به شمار آورد.

در مدل مذکور، زنجیره تولید ارزش، وابسته به چهار فرایند است. نخست تنظیم گر باید با هدف گذاری، شاخص‌های استراتژیک و عملیاتی تعیین کند. سپس با تنظیم مقررات و الزامات، سعی در هدایت تمامی اعضای زیست بوم، برای حصول به اهداف تعیین شده دارد. بدیهی است نظارت بر اجرای الزامات و مقررات، ضامن پیاده‌سازی

سند وجود دارد که سبب طولانی شدن فرایند بررسی سند شده است.

طبق سند نهایی و مجموعه اسناد پشتیبان به اشتراک گذاشته شده در صنف فناوری اطلاعات، ساختاری در سند نهایی برای «زیست بوم هویت دیجیتال» پیشنهاد شده است که بر مبنای آن، مرکز ملی فضای مجازی به عنوان سیاست گذار، «کارگروه تعامل پذیری دولت الکترونیکی» به عنوان «تنظیم گر هویت دیجیتال» و مرکز ملی تبادل اطلاعات به عنوان بازوی اجرایی تنظیم گر در برنامه ملی هویت مجازی کشور انتخاب شده‌اند. در اجرای هر بخشی از سند، می‌توان نقاط ضعف را شناسایی و به روز رسانی کرد اما شاید این نقطه از سند، همان جایی است که محل مناقشه حل ناشدنی است و سازمان‌های مختلف حاکمیتی ذی نفع در این حوزه، مدعی توانایی پذیرفتن نقش «تنظیم گر هویت دیجیتال» هستند و این موضوع را دیگر نمی‌توانند به پس از تصویب و ابلاغ سند موکول کنند لذا به نظر می‌رسد این همان نقطه مناقشه برانگیز در راه تصویب و ابلاغ سند باشد.

ابتدایی سال ۱۴۰۰، پیش نویس اسناد برنامه ملی

هویت مجازی کشور به صورت رسمی از سوی وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات تحویل مرکز ملی فضای مجازی شد؛ اسنادی که تدوین آن طبق سند نظام معتبر هویت مصوب شورای عالی فضای مجازی به وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات سپرده و از سوی شورای اجرایی فناوری اطلاعات، برای بهره‌گیری از توان و نظر بخش خصوصی کشور، به سازمان نظام صنفی رایانه‌ای تهران واگذار شده بود و حال در انتظار بررسی و نهایی شدن از سوی مرکز ملی فضای مجازی برای طرح و اخذ مصوبه از شورای عالی فضای مجازی است. مطالعه و تدوین اسناد مذکور با یک کار فشرده در صنف فناوری اطلاعات، در مدت شش ماه انجام گرفت اما نزدیک به ۱۱ ماه است که بررسی این اسناد طول کشیده و هنوز به نتیجه مشخصی نرسیده است؛ بیشتر شدن مدت زمان بررسی سند از مدت زمان تدوین آن، این پرسش را به ذهن متبادر می‌کند که چه مشکلی در راه نهایی شدن

صحیح الزامات مذکور در زیست بوم خواهد بود. در نهایت پایش شاخص‌های هدف گذاری شده، ابزار تنظیم گر برای تحلیل فاصله و میزان کسب شاخص‌های تعیین شده است. پس از ارائه باز خورد، تنظیم گر می‌تواند با استفاده از تحلیل فاصله، اهداف خویش را به روز رسانی کند و این چرخه تنظیم گری ادامه یابد. برای حاکمیت تنظیم گری، چارچوب‌ها و مدل‌های مرجع متعددی مطرح شده است که از مهم ترین چارچوب‌های حاکمیتی در این باره می‌توان به چارچوب حاکمیت خوب (Good Governance Framework) و چارچوب حاکمیت منصفانه (Fair Governance Framework) و چارچوب حاکمیت بر مبنای سنجش (Measuring Governance Framework) اشاره کرد.

در چارچوب حاکمیت خوب، معیارهای مشارکت، حاکمیت قانون، شفافیت، پاسخگویی، حقوق مساوی (عدالت)، اثربخشی و کارایی و مسئولیت پذیری مطرح می‌شود. در چارچوب حاکمیت منصفانه، دو معیار پاسخگویی و مسئولیت پذیری اهمیت بسیار زیادی دارند. از سوی دیگر معیار تعیین کننده در چارچوب حاکمیت بر مبنای سنجش، ارائه شاخص‌ها و سنجش‌های اقتصادی و عملکردی است.

در بحث معیار مشارکت، میزان مشارکت ذی‌نفعان در اتخاذ تصمیمات به عنوان سنجش ارزیابی در نظر گرفته می‌شود. در حال حاضر، ذی‌نفعان زیست بوم هویت دیجیتالی کشور، تمامی نهادها، سازمان‌ها و کسب و کارهای درگیر با خدمات هویتی هستند که اعضای این زیست بوم به شمار می‌آیند. روالی که قرار است معیار مشارکت در چارچوب حاکمیت خوب را در بر گیرد باید مشتمل بر فرایند اخذ نظر تمامی نمایندگان ذی‌نفعان باشد؛ لذا یک نهاد یا سازمان حاکمیتی می‌تواند یک نهاد یا سازمان را نمایندگی کند و حتی نمی‌تواند نماینده تمام سازمان‌ها و بخش‌های مختلف حاکمیتی باشد، چه برسد به نمایندگی بخش خصوصی و در عمل نمی‌تواند معیار مشارکت را محقق سازد. از سوی دیگر، اعضای کارگروه تعامل پذیری دولت الکترونیکی، نمایندگان تمامی قوا و نهادها و وزارتخانه‌های مرتبط به همراه نمایندگان بخش خصوصی کشور است و این کارگروه می‌تواند فرایند مشارکت همه ذی‌نفعان را محقق سازد و تمامی الزامات، قبل از تصویب و طرح در کارگروه، به صورت پیش نویس در اختیار ذی‌نفعان برای اخذ نظر قرار گیرد و پس از اخذ نظرات تمامی ذی‌نفعان، به صورت الزام به اعضای زیست بوم ابلاغ شود.

برای معیار حاکمیت قانون و معیار حقوق

مساوی (عدالت)، سنجش ارزیابی، تدوین مقررات و الزامات عادلانه دربرگیرنده حمایت از حقوق ذی‌نفعان و در نظر گرفتن حقوق مساوی برای کلیه ذی‌نفعان است که در کارگروه تعامل پذیری دولت الکترونیکی، تمامی اعضای کارگروه دارند و در یک ساختار شفاف و براساس آیین‌نامه داخلی کارگروه که مصوبه جلسه ۵۴ شورای عالی فضای مجازی است و در روزنامه رسمی کشور منتشر شده، فعالیت و اعلام نظر می‌کنند. بر اساس تبصره ۲ ماده ۸ آیین‌نامه داخلی کارگروه، اطلاعات و اسناد مورد بررسی در کارگروه باید حداقل هفت روز کاری قبل از جلسات و به صورت الکترونیکی در اختیار اعضا قرار گیرد. لذا هر نهاد یا کسب و کاری می‌تواند پیش از تصویب الزام یا فرایندی، نظر خود را اعلام کند و میزان ریسک‌ها و آسیب‌های موضوع مطروحه را به اعضای کارگروه اطلاع دهد.

سنجش ارزیابی برای معیار شفافیت، امکان دسترسی سهل و آسان به اطلاعات برای همه است. بر اساس ماده ۱۴ آیین‌نامه کارگروه تعامل پذیری دولت الکترونیکی، مصوبات هر جلسه کارگروه ظرف حداکثر یک هفته بعد از برگزاری جلسه کارگروه به منظور درج و انتشار از سوی رئیس کارگروه به روزنامه رسمی کشور و دستگاه‌های ذی‌ربط هر مصوبه ابلاغ می‌شود. همچنین بر اساس ماده ۱۵، دبیرخانه موظف است به منظور تبیین مصوبات کارگروه و اطلاع رسانی لازم درباره آن، گزارشی از مصوبات و مذاکرات را که دارای طبقه بندی نیستند، علاوه بر درج در پایگاه اطلاع رسانی، به طرق مناسب، نظیر شبکه‌های اجتماعی، خبرنامه، نشریه علمی تخصصی، بر نامه‌های صداوسیما، نشست‌ها و میزگردهای تخصصی به آگاهی جامعه علمی و فنی کشور و افکار عمومی برساند. لذا فضای حقوقی و قانونی برای تحقق معیار شفافیت مورد انتظار برای کارگروه وجود خواهد داشت.

سنجش ارزیابی برای معیار پاسخگویی، میزان پاسخگو بودن ذی‌نفعان در چارچوب الزامات و مقررات است. در تبصره ماده ۱۵ آمده است که دبیرخانه موظف است تا امکان نقد یا اظهار نظر عمومی مردم بر دستور جلسات و مصوبات غیر طبقه بندی شده کارگروه را در شبکه‌های اجتماعی فراهم کند. اما به صراحت پاسخگو بودن در وظایف دبیرخانه ذکر نشده است که این نکته باید در ویرایش بعدی آیین‌نامه داخلی مذکور اصلاح شود تا رویه پاسخگو بودن، به صرف منش و رفتار دبیر کارگروه نباشد و در وظایف دبیرخانه لحاظ شود.

برای معیار اثربخشی و کارایی، سنجش ارزیابی

میزان استفاده کارا (کارایی) و تحقق اهداف جامعه (اثربخشی) در اثر فعالیت‌های تنظیم گر است. شاید بتوان کارنامه عملکرد کارگروه و تاثیر مصوبات آن در تحقق دولت الکترونیکی را نقطه امیدی در تحقق این معیار برای تنظیم گری زیست بوم هویت دیجیتالی کشور دانست.

برای معیار مسئولیت پذیری، سنجش ارزیابی میزان مسئولیت پذیری نهادها در قبال سیاست‌ها و اقدامات انجام شده است. در ماده ۱۰ آیین‌نامه داخلی کارگروه، از جمله وظایف دبیرخانه، اخذ گزارش عملکرد از دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط در خصوص کارگروه و پیگیری اجرای مصوبات و اخذ بازخورد از رسانه‌ها و شبکه‌های اجتماعی در خصوص مصوبات و دستور جلسات کارگروه، ذکر شده است و همچنین کارگروه می‌تواند با تدوین نظام ارزیابی سطح خدمت برای تمامی اعضای زیست بوم، مسئولیت پذیری در برابر تمامی ذی‌نفعان را نظام مند کند.

برای معیار حاکمیت بر مبنای سنجش، سنجش ارزیابی ارائه شاخص‌ها و سنجش‌های اقتصادی و عملکردی تنظیم گر خواهد بود. تعریف و پایش مداوم سنجش‌های مختلف برای زیست بوم هویت دیجیتالی و ارائه گزارش‌های تحلیلی برای سنجش و گزارش گیری سنجش‌های اقتصادی خرد و کلان و عملکردی اعضای زیست بوم و کسب و کارها و سنجش‌های ارزیابی بازار و رقابت و غیره باید در دستور کار تنظیم گر قرار گیرد.

با توجه به مصادیق فوق، به نظر می‌رسد مدل مطلوب برای حاکمیت تنظیم گری زیست بوم هویت دیجیتالی کشور، ترکیبی از سه چارچوب حاکمیت خوب، حاکمیت منصفانه و حاکمیت بر مبنای سنجش باشد. مدلی که می‌توان به اختصار، با لفظ «حاکمیت منصفانه» از آن نام برد. بی‌شک مطالعات تطبیقی و تلاش برای نزدیکی به استانداردها و مدل‌های مرجع بین‌المللی، سبب خواهد شد که رضایت تمامی ذی‌نفعان زیست بوم هویت دیجیتالی کشور حاصل شود و توسعه زیست بوم هویت دیجیتالی کشور در چارچوب حاکمیت منصفانه به دست آید.

از تمام مباحث فوق می‌توان این نتیجه را گرفت که «کارگروه تعامل پذیری دولت الکترونیکی» پتانسیل بالایی برای پذیرفتن نقش تنظیم گری در چارچوب «حاکمیت منصفانه» به منظور شکل گیری «زیست بوم هویت دیجیتالی» دارد و اگر نهادهای مدعی تنظیم گری فارغ از منافع سازمانی خویش، از نگاه منفعت ملی به موضوع ورود کنند، برای این مساله مناقشه برانگیز راه حل پیدامی‌شود و زیست بوم هویت دیجیتالی کشور در اسرع وقت تشکیل خواهد شد. ^{۱۵}