




RESEARCH ARTICLE

Problem Identification of Big data Policy in Iran

Seyyed Mohammad Reza Dadgostar

PhD Student of Public Policy, University of Tehran, Tehran, Iran

Corresponding Author's Email: Smrdadgostar@ut.ac.ir

 <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2023.93611>

Received: 28 November 2022

Accepted: 29 May 2023

ABSTRACT

Big data belongs to the newfound technologies by high applicability in economy and governance and this has caused countries to pave the way for using it as best as possible with policies in this field. The current research, using the analytical problem-solving approach and using the in-depth semi-structured interview method with stakeholders, examines the system of big data policy issues in Iran in seven political, legal, economic, social, security, educational and technological dimensions. The result of the analysis of the issues indicates that the greatest variety of big data policy issues are in the political and technological dimensions, the emphasis is on economic, social and legal issues, and the two security and educational sectors are less reflected than other issues. By combining the frequently listed issues, the main problem of big data policy in Iran can be considered as the lack of soft and hard policy and governance mechanisms to deal with the big data field in a way that is clear, predictable, comprehensive and practical.

Keywords: Big Data, Big Data Policy, Problem Identification, Public Sector, Data Governance.





مقاله پژوهشی

مسئله‌شناسی سیاست‌گذاری کلان‌داده در ایران

سیده‌حمدرضا دادگستر

دانشجوی دکتری سیاست‌گذاری عمومی دانشگاه تهران، تهران، ایران

رایانامه نویسنده مسئول: Smrdadgostar@ut.ac.ir

doi <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2023.93611>

تاریخ دریافت: ۷ آذر ۱۴۰۱
تاریخ پذیرش: ۸ خرداد ۱۴۰۲

چکیده

کلان‌داده در زمره فناوری‌های نوظهور با کاربردپذیری بالا در اقتصاد و حکمرانی است و همین امر باعث شده تا کشورها با سیاست‌گذاری در این زمینه، راه را برای بهره‌گیری هر چه بهتر از آن هموارتر سازند. پژوهش حاضر با بهره‌گیری از روش مصاحبه نیمه‌ساختاریافته عمیق با ذی‌نفعان، نظام مسائل سیاست‌گذاری کلان‌داده در ایران را در هفت بُعد سیاسی، حقوقی، اقتصادی، اجتماعی، امنیتی، آموزشی و فناورانه احصاء کرد. نتیجه تحلیل مسائل حکایت از آن دارد که بیشترین تنوع مسائل حوزه سیاست‌گذاری کلان‌داده در حوزه‌های سیاسی و فناورانه قرار دارد، تأکید بر مسائل اقتصادی، اجتماعی و حقوقی پررنگ است و دو بخش امنیتی و آموزشی، انعکاس کمتری نسبت به دیگر مسائل دارند. با ترکیب مسائل احصاءشده پرتکرار می‌توان در مجموع مسئله اصلی سیاست‌گذاری کلان‌داده در ایران را فقدان سازوکارهای نرم و سخت سیاست‌گذاری و حکمرانی برای پرداختن به حوزه کلان‌داده به‌نحوی که روشن، پیش‌بینی‌پذیر، جامع و کاربردی باشند، دانست.

واژگان کلیدی: کلان‌داده، سیاست‌گذاری کلان‌داده، مسئله‌شناسی، بخش عمومی، حکمرانی داده.

مقدمه

از آغاز سده بیست و یکم، داده‌های دیجیتال با سرعت روزافزونی به صورت لحظه‌ای رشد داشته است. فضای وب، شبکه‌های اجتماعی، دستگاه‌های تلفن همراه، تراکنش‌های انجام‌شده به وسیله کارت‌های اعتباری، شبکه‌های اداری و مالیاتی و... منجر به شکل‌گیری یک جریان عظیم داده‌های دیجیتالی شده‌اند که تحلیل آن از عهده ابزارهای پایگاه داده سنتی برنمی‌آید و برای پردازش آن‌ها به سیستم‌های مبتنی بر یادگیری ماشین و هوش مصنوعی نیاز است. کاربردهای گوناگون کلان‌داده در حوزه‌های مدیریت سیاسی، تأمین امنیت، نظام سلامت و بهداشت، بانکداری، تجارت و بازرگانی، صنعت فرهنگ و... باعث شده تا دولت‌ها به سمت مطالعه این حوزه و ریل‌گذاری سیاستی در خصوص آن بروند. یکی دیگر از عوامل انگیزه‌بخش دولت‌ها برای سیاستگذاری در این حوزه، جلوگیری از خدشه‌دار شدن امنیت سایبری و مقابله با نیروهایی بود که با بهره‌گیری از کلان‌داده شهروندان، قصد سوءاستفاده از آن و ایجاد بحران برای دولت را داشتند. ایالات متحده آمریکا، چین، بریتانیا، استرالیا، کره جنوبی و ژاپن در زمره کشورهایی هستند که پیشگام سیاستگذاری در زمینه کلان‌داده هستند. با این حال در ایران هنوز سیاستگذاری داده جایگاه چندان روشنی در دستگاه سیاستگذاری عمومی ندارد. این پژوهش به دنبال مسئله‌شناسی سیاستگذاری کلان‌داده در نظام سیاستگذاری عمومی ایران با بهره‌گیری از روش مصاحبه‌نخبگانی است. در حال حاضر این تنها شرکت‌ها و بنگاه‌های بخش خصوصی هستند که توانسته‌اند به صورت محدود از ظرفیت کلان‌داده در حوزه‌هایی نظیر بازاریابی داده‌محور و هوشمند استفاده کنند و دستگاه‌های دولتی و بخش عمومی در این حوزه به شدت ضعیف هستند. گام نخست در بهبود این وضعیت، مسئله‌شناسی و شناخت موانع سیاستگذاری کلان‌داده در ایران است. با اولویت‌بندی این مشکلات است که می‌توان برای حل و یا کاهش ضریب تأثیرگذاری آن‌ها برنامه‌ریزی کرد. بهره‌گیری از کلان‌داده در مراحل گوناگون چرخه سیاستگذاری منجر به کاهش خطاها و شناخت بهتر سیاستگذار از موضوعات و گروه‌های هدف در هر حوزه سیاستی می‌شود. همچنین استفاده از کلان‌داده منجر به بهبود مشارکت عمومی و دخیل‌شدن دیدگاه‌های شهروندان در تعیین سیاست‌های آتی می‌شود و رضایت عمومی و مشروعیت بیشتری برای اقدامات دولت فراهم می‌آورد. با پدیدآمدن حوزه مطالعاتی علوم اجتماعی محاسباتی¹ و پیشرفت پژوهش‌ها در این بخش، امروزه دولت‌های بیشتری در سراسر جهان در زمینه کلان‌داده سیاستگذاری کرده‌اند و در حال تلاش‌اند تا با کاهش تهدیدات این حوزه از قبیل نقض حریم خصوصی افراد و افزایش فرصت‌های آن همچون بهبود عرضه خدمات عمومی، از این ظرفیت در جهت اصلاح نظام حکمرانی خود و کاهش فساد استفاده کنند. پژوهش حاضر موانع پیش‌روی این مسیر بر سر راه نظام سیاستگذاری عمومی ایران را احصاء کرده و اهمیت و میزان تأثیرگذاری هر کدام را نشان می‌دهد. از آنجایی که پیشینه تحقیقاتی در زمینه سیاستگذاری کلان‌داده در ایران بسیار اندک است، این پژوهش به‌عنوان زمینه‌ای برای تحقیقات آتی، امکان بهبود فضای سیاستی در حوزه دیجیتال با تکیه بر کلان‌داده را فراهم می‌آورد.

پیشینه و مبانی نظری

مسئله‌شناسی سیاستگذاری کلان‌داده در سال‌های اخیر تبدیل به دغدغه شماری از پژوهشگران حوزه سیاستگذاری دیجیتال شده است. این طیف از پژوهشگران در تلاش‌اند تا با بهره‌گیری از ابزارهای نظری مسئله‌شناسی، به ذی‌نفعان سیاستگذاری کلان‌داده نظیر دولت‌ها، شهروندان و شرکت‌های بخش خصوصی کمک کنند که بهتر بتوانند اهداف خود را محقق سازند. دیویس (Davies: 2021) پنج مسئله محدودیت منابع، سیلو بندی بیش از حد داده‌ها، فقدان رهبری، کیفیت ضعیف داده‌ها و عدم کنترل داده‌ها را به‌عنوان مهم‌ترین مسائل این حوزه معرفی کرده است. وایس (Wise: 2023) به نه مسئله کیفیت داده‌ها، امنیت داده‌ها، حفظ حریم خصوصی داده‌ها، ساختار مدیریت داده‌ها، فرهنگ حکمرانی داده، هزینه‌های سنگین سیاستگذاری کلان‌داده، پیچیدگی و زمان‌بر بودن یکپارچه‌سازی داده‌ها و دشواری شناسایی بهترین معیارها برای ارزیابی سیاست کلان‌داده اشاره می‌کند. کوتی و کریستن‌سن (Kutty and Christensen: 2023) بر این باورند که با توجه به تحولات رخ داده در جهان، به‌ویژه همه‌گیری کرونا، باید به دورکاری و تأثیرات آن بر مدیریت موثر و انطباق داده‌های رو به تزاید توجه داشت. آنان به جز

این مسئله، به پنج مسئله دیگر هم اشاره می‌کند: سیلوهای داده چندگانه، فقدان تعریف‌های قانونی و وجود قوانین تجاری برای کلان‌داده، نیاز به اطمینان از حریم خصوصی داده‌ها و امنیت داده‌ها، تنظیم‌گری در حال تغییر داده و در نهایت افزایش حجم و پیچیدگی داده‌ها. لوئیس (Lewis: 2022) اشاره می‌کند که در زمینه سیاستگذاری کلان‌داده نیاز است به چهار چالش اصلی پرداخته شود: سیلوهای داده بدون منبع واحد، عدم اعتماد به اعتبار داده‌ها، رهبری ضعیف و تخصیص نادرست منابع. وی معتقد است که بهترین راه برای شروع یک سیاست در زمینه حکمرانی داده، انجام یک ارزیابی کامل در ابتدای کار است که به ذینفعان اجازه می‌دهد تا راهبردهایی را بر اساس مبرم‌ترین نیازها طراحی کنند. سندول (Sandwell: 2023) که با نگاهی سازمانی به مسئله سیاستگذاری و حکمرانی داده پرداخته، برشمردن چالش‌های این حوزه را با اشاره به مسئله عدم شناخت ارزش تجاری داده به‌عنوان یک امر شناختی آغاز می‌کند و سپس به حاکمیت ایده اشتباه مالکیت داده توسط بخش فناوری اطلاعات، منابع محدود با تخصیص نادرست، کمبود مهارت تخصصی کار با داده‌ها و کیفیت پایین و عدم اعتماد به داده‌ها اشاره می‌کند. مجمع جهانی اقتصاد (World Economic Forum: 2021) با پرسش از شش کارشناس حوزه سیاستگذاری کلان‌داده توانست شش مسئله کلیدی را احصاء کند: هنجارها و استانداردهای استفاده از داده در اقتصاد دیجیتال، لزوم دستیابی به مدل‌های کسب‌وکار داده با محوریت افراد، حفظ حریم خصوصی در شرایط گسترش اینترنت به همه شئون زندگی و جمع‌آوری بی‌وقفه داده، نبود تعریف مورد توافق جهانی از داده‌های شخصی و در نهایت لزوم دادن اختیار به شهروندان برای تعیین جمع‌آوری داده‌ها در سطوح گوناگون. سایمونز (Simons: 2020) نیز بر اهمیت مسائلی از قبیل کمیاب‌بودن متخصصان داده، امنیت سایبری، حفاظت از مجموعه داده‌ها و حمایت از کاربران در برابر رویه‌های نادرست و غیرشفاف جمع‌آوری و تحلیل داده‌ها تاکید کرده است.

چالش‌ها و موانع سیاستگذاری کلان‌داده در ایران

در خصوص چالش‌ها و موانع اصلی پیش‌روی سیاستگذاری کلان‌داده در ایران تاکنون پژوهش‌هایی انجام شده است که هر کدام از چشم‌اندازی خاص به این موضوع می‌نگرند و دامنه آن‌ها متفاوت است. پژوهشگاه ارتباطات و فناوری اطلاعات، در راستای اجرای دو پروژه «تدوین نقشه راه کلان‌داده‌ها» و «رگولاتوری کلان‌داده‌ها» به کارفرمایی سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، در اسفند ۹۶ نخستین پیمایش کلان‌داده‌ها در ایران را اجرا کرد. اهم مشاهدات و یافته‌های آن، سطح‌بندی چالش کلان‌داده‌ها در ایران به شرح زیر است: ۱. برنامه‌ریزی و سیاستگذاری: شرکت‌های خصوصی فعال در زمینه کلان‌داده، مهم‌ترین چالش این حوزه در سطح حاکمیتی را عدم وجود انگیزه و اراده نزد تصمیم‌گیران دولتی جهت آزادسازی داده‌های دولتی اعلام کردند و ریشه آن را عدم شفاف‌سازی ارزش اقتصادی داده‌های باز و نبود سیاست‌ها و ساختار لازم جهت حکمرانی داده‌ها در سطح ملی دانستند. ۲. نوآوری و فناوری: میزان کم توجه به نوآوری شرکت‌ها در کسب‌وکار خود به نوآوری که نیاز به حمایت از راه‌اندازی شتاب‌دهنده‌ها و مراکز نوآوری را در این زمینه طرح کرده است؛ آمار پایین دارا بودن مجوز دانش‌بنیان از سوی شرکت‌ها که ناشی از عدم آشنایی کارگروه‌های ارزیابی و تشخیص صلاحیت شرکت‌ها با این حوزه است؛ محدود بودن سرمایه‌گذاری در این شرکت‌ها به سرمایه‌گذاری‌های شخصی که ناشی از عدم ورود شتاب‌دهنده‌ها، صندوق‌های سرمایه‌گذاری خطرپذیر و شبکه‌های فرشتگان کسب‌وکار است. ۳. توسعه خدمات و بازار: ۶۳ درصد شرکت‌های کلان‌داده در بازار این حوزه در ایران در بخش تحلیل داده فعالیت می‌کنند و درصد کمی ارائه‌دهنده سرویس‌هایی نظیر دسترسی داده، مصورسازی داده، جمع‌آوری داده و آماده‌سازی داده هستند. ۴. زیرساخت‌های انتقال، ذخیره‌سازی و تحلیل: ۷۳ درصد شرکت‌های ایرانی حوزه کلان‌داده، حجم داده مورد ذخیره‌سازی، پردازش و تحلیل خود را تا ۱۰ ترابایت اعلام کرده‌اند که در قیاس با شرکت‌های کشورهای توسعه‌یافته اندک است. از این رو حمایت‌های لازم برای توسعه زیرساخت‌های انتقال، ذخیره‌سازی و تحلیل الزامی است. ۵. کسب‌وکار و اقتصاد: ۸۱ درصد از شرکت‌های زیست‌بوم کلان‌داده ایران را شرکت‌هایی با حجم نیروی انسانی زیر ۵۰ نفر تشکیل می‌دهند که از آن‌ها با عنوان شرکت‌های کوچک و متوسط یاد می‌شود و از این رو ضروری است که حمایت‌های لازم از آن‌ها برای توسعه کسب‌وکارشان صورت پذیرد؛ آمار پلتفرم‌های سازماندهی داده و پردازش داده به ترتیب ۱۱ و ۷ درصد شرکت‌های این حوزه است که مبین نیاز به حمایت‌های مقتضی در راستای توسعه پلتفرم‌های داده در کشور است. ۶. حقوقی و قانونی: تمرکز ۹۵ درصد از شرکت‌های کلان‌داده ایرانی بر بازار بین‌بنگاهی به دلیل

نبود قوانین مشخص و روشن در خصوص حمایت از حریم خصوصی و داده‌های شخصی کاربران؛ ناتوانی نظام حقوق اقتصادی ایران در شناسایی داده‌ها به‌عنوان سرمایه و موضوع کسب‌وکار؛ نبود الزام قانونی جهت تسهیل بهره‌برداری منصفانه از داده‌ها به‌منظور ارائه خدمات و رفاه عمومی؛ عدم تناسب حمایت‌های قانونی از حریم داده‌های باز به‌منظور تعیین حق دسترسی و بهره‌برداری از آن‌ها؛ عدم تناسب حق مالکیت داده‌ها با بهره‌برداری مجاز از آن‌ها. ۷. آموزش و پژوهش: سهم پایین داده‌های آموزش و پژوهش (۷ درصد) از خدمات کلان‌داده کشور؛ پایین بودن آمار دارابودن دانش و تخصص در بین نیروی انسانی شاغل در شرکت‌های کلان‌داده (۱۹ درصد) که تدوین و اجرایی‌سازی دوره‌های آموزشی و کاربردی به‌ویژه در حوزه‌های علوم و مهندسی داده را ضروری می‌سازد. (CRA, 2017). معین (Moein, 2017) در سند «تدوین نقشه راه کلان‌داده‌ها»، چالش‌های این حوزه را این‌گونه دسته‌بندی کرده است: ۱. عدم وجود بازار داده‌ها و مشکل قیمت‌گذاری مجموعه داده‌ها که منجر به دشوارشدن حل سه مسئله انحصارزدایی، حفظ حریم خصوصی و برقراری عدالت اجتماعی و جغرافیایی می‌شود. ۲. عدم آگاهی افراد از ارزش داده‌های خود و اینکه نمی‌خواهند مشغول و گرفتار مدیریت آن‌ها شوند. ۳. نوبابودن موضوع کلان‌داده‌ها در کشور. ۴. کمبود نیروی متخصص در حوزه کلان‌داده‌ها. امیدواران و دیگران (Omidvaran et al, 2017) در میزگرد «بررسی دلایل عدم رونق کلان داده در ایران» عوامل زیر را برشمرده‌اند: ۱. عدم توجه نهادهای دولتی به این پرسش که «آیا در ایران به کلان‌داده نیاز داریم؟» که منجر به فقدان هدف‌گذاری مشخص و برنامه‌ریزی درست شده است. ۲. در سازمان‌ها و ادارات دولتی به عنوان مهم‌ترین تولیدکنندگان و صاحبان داده، سیلوهای اطلاعاتی وجود دارد. سطح بلوغ کلان‌داده‌ها در هر سازمانی با این سیلوهای اطلاعاتی شروع می‌شود. اگر این داده‌های جزیره‌ای متمرکز شوند، به طور مسلم ادارات دولتی هم متوجه خواهند شد که داده برای تحلیل وجود دارد. اما زمانی که این سیلوها مجزا باشند ادارات دولتی احساس نیاز پیدا نمی‌کنند. ۳. عدم استفاده تجاری و کسب درآمد از پروژه‌های کلان‌داده در ایران. ۴. عدم نیاز شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی به تحلیل داده، معیارهای اندازه‌گیری و افزایش همگرایی به دلیل نبود انگیزه برای بهبود و ترقی که برخاسته از تامین درآمد آن‌ها به‌وسیله بودجه دولتی و رانت است. ۵. فقدان سیستم مدیریت حقوق در زمینه کلان‌داده با محوریت سطح‌بندی داده‌ها و تعریف دسترسی‌های گوناگون برای آن‌ها. ۶. نبود قراردادهای تفاهم‌نامه‌های حقوقی روشن برای حل چالش مالکیت فکری داده‌ها. ۷. وجود حساسیت بالا در زمینه ارائه داده‌ها به شرکت‌ها، متخصصین و تحلیل‌گران از سوی نهادهای رسمی. ۸. تحریم‌های ایران در زمینه تکنولوژی و محدودشدن دسترسی شرکت‌های حوزه کلان‌داده در زمینه ذخیره و پردازش داده‌ها. گوهری (Gohari, 2019) در مقاله «وضعیت کلان‌داده در ایران» به چالش‌های زیر اشاره می‌کند: ۱. منابع مختلف اطلاعاتی: تحلیل داده‌ها در سیستم‌های قدیمی و جدید در گروی یافتن فرمت پیوسته است. ۲. جمع‌آوری اطلاعات از منابع چندگانه: با وجود ساختاریافته بودن داده‌ها در دولت اما جمع‌آوری آن‌ها از منابع مختلف چالش است. ۳. تقسیم‌بندی اطلاعات به عمومی و محرمانه: عدم تمایل سازمان‌ها در اشتراک‌گذاری آنچه آن‌ها به‌عنوان داده‌های اختصاصی می‌دانند. ۴. امنیت اطلاعات و تضمین حقوق شهروندی: نگرانی استفاده نادرست و غیراصولی از اطلاعات، با نیت غیرقانونی برای همیشه وجود دارد. ۵. نیروی متخصص و کارآمد: مراقبت از دیتا و امنیت آن‌ها از یکسو و اجرای تحلیل‌های مؤثر و سودمند از سوی دیگر نیازمند ابزار و دانش سازمانی بوده که سازمان‌های دولتی در شرایط فعلی کمتر واجد چنین مهارت‌هایی هستند. تسلیمی و دیگران (Taslami et al, 2017) در مقاله «شناسایی و اولویت‌بندی چالش‌های تحقق سیاستگذاری داده حکومتی باز در ایران: کاربست روش تحلیل سلسله‌مراتبی و تاپسیس فازی» به عوامل زیر اشاره کرده‌اند: ۱. فرهنگی و اجتماعی: کمترین سطح از آگاهی و فهم (اهمیت و ضرورت) از داده در بین مردم؛ عدم مطالبه عمومی؛ فرهنگ محرمانگی؛ دشواری تعامل میان کاربران و فراهم‌کنندگان داده باز؛ وجود حداقلی از نظارت عمومی بر فراهم‌کنندگان داده؛ خطر تفسیر نادرست از داده باز؛ زمان‌بر بودن محسوس شدن اثرات داده باز بر اجتماع. ۲. حقوقی: عدم تدوین چشم‌انداز، سیاست، قوانین و آیین‌نامه‌های اجرایی مرتبط داده باز؛ ابهام تکالیف قانونی نسبت به مصادیق داده باز و غیرباز؛ عدم وجود مجوزهای قانونی برای داده‌ها؛ فقدان سازوکارها و مراجع رسیدگی به شکایات مرتبط به داده؛ ضعیف و غیرقابل استفاده بودن قوانین بالادستی؛ مباحث امنیتی و حریم خصوصی، اسرار تجاری؛ ابهام تکالیف قانونی نسبت به ارائه داده خام یا پردازش داده؛ سیاست‌های متمایز داده باز برای سازمان‌های مختلف؛ فقدان سیاست‌های رفع مسئولیت. ۳. نهادی: فقدان نهاد مرجع ملی برای هماهنگی در حکومت؛ عدم تمایل به تغییر؛ احساس مالکیت سازمان‌ها به داده و میل به محرمانگی داده؛

فقدان یا ضعف نهادهای واسطه؛ عدم وجود شاخص داده باز؛ وجود حداقلی از آموزش و دستورالعمل‌های لازم برای انتشار داده؛ فقدان فرآیندهای استاندارد تولید و انتشار مصادیق داده؛ عدم به مشارکت (توانمندسازی) مجموعه‌های مردمی؛ مشخص نبودن مسئول تولید و انتشار هر مصداق از داده. ۴. سیاسی: عدم پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری نسبت به ارائه داده، کیفیت داده، صحت داده؛ عدم درک پیچیدگی‌های داده باز در بین سیاستمداران؛ عدم ارتباط و تعامل با نهادهای بین‌المللی. ۵. عملیاتی و فرآیندی: اطلاعات سفارشی و نادرست؛ عدم ارزش ظاهری اطلاعات؛ نبود داده؛ چندپاره‌بودن داده‌ها؛ ابهام در زمان و مکان انتشار داده؛ بلا تکلیفی داده‌های غیرقابل استفاده (ناقص یا منسوخ)؛ عدم دسترسی به منابع اصلی داده‌ها؛ وجود داده‌های متعارض؛ تغییر معنای داده‌ها در طول زمان؛ دشواری هم‌کنش‌پذیری فراداده‌ها. ۶. اقتصادی: تغییر و انعطاف مدل کسب‌وکار سازمان‌ها؛ مجانی نبودن داده‌ها؛ رایگان نبودن بهره‌مندی از ابزارهای استفاده داده باز؛ هزینه‌بر بودن تولید و انتشار داده؛ دشواری خلق ثروت از داده باز. ۷. فنی: مشکلات مرتبط با قالب‌های ارائه اطلاعات؛ مشکلات مرتبط با پرتال‌های داده؛ عدم وجود واژه‌نامه استاندارد؛ فقدان یا ضعف فراداده؛ فقدان ابزارهای مناسب برای استفاده از داده. بررسی پژوهش‌های فوق حکایت از آن دارد که هر کدام از منظر بخش خاصی از بازیگران درگیر سیاستگذاری کلان‌داده به موضوع پرداخته‌اند (عمدتاً بخش خصوصی)، فاقد نگاه حل مسئله و اولویت‌بندی مسائل هستند و زمینه‌ای را برای طراحی راهبردهای ملی و سیاست‌های مقطعی کلان‌داده در کشور فراهم نمی‌کنند. پژوهش حاضر با بهره‌گیری از ادبیات سیاستگذاری عمومی و با استفاده از روش مصاحبه نخبگانی با ذی‌نفعان در سطوح مختلف، به دنبال پوشش دادن این خلاء است.

روش تحقیق

پژوهش حاضر با بهره‌گیری از روش جمع‌آوری داده مصاحبه عمیق نیمه‌ساختاریافته^۱، روش کدگذاری این ویوو^۲ و رویکرد مسئله‌شناسی شناسایی مشکل اصلی به دنبال احصای مهم‌ترین مسائل حوزه سیاستگذاری کلان‌داده در ایران است. مصاحبه عمیق نیمه‌ساختاریافته که معمولاً در پژوهش‌های کیفی مورد استفاده قرار می‌گیرد، شامل گفت‌وگوی بین پژوهشگر و مصاحبه‌شونده (مقام اجرایی، پژوهشگر، سیاستمدار و...) است که توسط یک پروتکل مصاحبه انعطاف‌پذیر هدایت شده و با پرسش‌های بعدی، بررسی‌ها و دیدگاه‌های جایگزین تکمیل می‌شود. مصاحبه عمیق نیمه‌ساختاریافته شامل ترکیبی از پرسش‌های باز و بسته است که با پرسش‌هایی در زمینه چرایی و چگونگی تکمیل می‌شود. این نوع مصاحبه که حداکثر زمان معقول به‌منظور به‌حداقل رساندن خستگی طرفین و جلوگیری از سوگیری‌شدن اطلاعات یک ساعت است، از نظر بینش و اطلاعات بدست‌آمده ارزشمند است. این روش به پژوهشگر اجازه می‌دهد تا داده‌های باز را جمع‌آوری کرده، افکار، احساسات و باورهای ذی‌نفعان را در مورد یک موضوع خاص بررسی کند و عمیقاً در مسائل شخصی و گاه حساس کاوش‌هایی را صورت دهد. بر این اساس، مصاحبه نیمه‌ساختاریافته علی‌رغم محدودیت‌ها و نقاط ضعفی نظیر اینکه افراد به‌سختی وارد گفت‌وگو می‌شوند یا تمایلی به به‌اشتراک‌گذاری اطلاعات حساس ندارند، یکی از منابع راهبردی جمع‌آوری داده است (DeJonckheere and Vaughn, 2019, Adams, 2015). روش مصاحبه در سیاست‌پژوهی جایگاهی ویژه دارد. ماژرزاک مصاحبه با بازیگران را مرحله هفتم کسب اطلاعات در فرآیند سیاست‌پژوهی ذکر می‌کند. از آنجا که مصاحبه در موضوعات سیاستی نوعاً شامل تعداد زیادی بازیگر می‌باشد، احتمال آنکه مصاحبه با همه آن‌ها امکان‌پذیر باشد کم است. از این رو لازم است بازیگران را بر حسب قدرت و نفع نسبی‌شان در موضوع موردنظر رتبه‌بندی کرد. مصاحبه با بازیگران را می‌توان به‌صورت رسمی یا غیررسمی و حضوری یا تلفنی انجام داد. در طی این مصاحبه باید اطلاعات ذیل کسب شود: شناسایی کانال‌های انتقال اطلاعات درباره موضوعات سیاستی، نقاط تعیین‌کننده‌ای که تصمیمات سیاستی باید در آنجا تصویب شود و ساختار قدرت بازیگران؛ تعاریف، ارزش‌ها و مفروضات بازیگران درباره مسئله اجتماعی؛ آمادگی بازیگران برای راه‌های جدید کاهش مسئله اجتماعی؛ راه‌هایی که انتظار می‌رود بازیگران نتایج سیاست‌پژوهی درباره مسئله اجتماعی به کار برند؛ و قابل‌قبول بودن و عملی بودن انواع مختلف توصیه‌ها (Majchrzak, 2013: 48-49). انجام مصاحبه در مورد سیاستگذاری کلان‌داده در ایران، نسبت

1- Semistructured in-Depth Interview
2- In vivo

به دیگر حوزه‌های سیاستگذاری عمومی به صورت عام و سیاستگذاری فناوری به صورت خاص از محدودیت‌هایی رنج می‌برد. معمولاً ذی‌نفعان درگیر در این حوزه علی‌رغم سطوح بالای کنش‌گری، اطلاعات و داده‌های دقیقی در اختیار ندارند. نوظهور بودن موضوع کلان‌داده و سرعت بالای تحولات آن، منجر به قدیمی بودن اطلاعات در دسترس ذی‌نفعان نسبت به وضعیت روز حوزه کلان‌داده می‌شود. بخش مهمی از ابعاد سیاستگذاری کلان‌داده، هنوز در ایران به وقوع نپیوسته و این موضوع در ابتدای راه خود قرار دارد. در نهایت باید به محرمانگی حدود و ثغور فعالیت شماری از ذی‌نفعان در سطوح امنیتی و نظامی اشاره کرد که مختصات دقیقی از آن بازنمایی نمی‌شود. در این پژوهش، پنج مصاحبه عمیق نیمه‌ساختاریافته با پنج فرد مرتبط با سیاستگذاری کلان‌داده در ایران انجام شد که هر کدام یک گروه از ذی‌نفعان سیاستگذاری کلان‌داده در ایران را نمایندگی می‌کنند.

جدول ۱ - مصاحبه‌شوندگان پژوهش

ردیف	سمت	بخش
۱	مشاور وقت وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات	دولتی
۲	دانشیار حقوق دانشگاه شهید بهشتی و پژوهشگر حقوق فضای مجازی	دانشگاهی
۳	دبیر اسبق شورای عالی فضای مجازی و رئیس مرکز ملی فضای مجازی	حاکمیتی
۴	مدیرعامل وقت شرکت دیتاک	خصوصی
۵	مسئول سامانه‌های اقتصادی مناطق آزاد و معمار پروژه پنجره واحد مناطق آزاد	کارشناسی

از بین مصاحبه‌های فوق، چهار مصاحبه به صورت حضوری و یک مصاحبه (مصاحبه با نماینده بخش دانشگاهی) به صورت تلفنی انجام شد. روش کدگذاری استفاده‌شده در پژوهش حاضر، روش این ویوو است. در این روش که از آن به «کدگذاری تحت‌اللفظی» و «کدگذاری طبیعی» نیز یاد می‌شود، از اصطلاحات خرده‌فرهنگ‌های مخاطب در مصاحبه برای استخراج کد بهره گرفته می‌شود و هدف اولویت‌بندی محتوا و احترام به زمینه اجتماعی، سیاسی و اقتصادی مشارکت‌کننده در پژوهش است (Saldana, 2015: 105-106). از آنجایی که در پژوهش حاضر، تحلیل نوع نگاه سطوح مختلف از ذی‌نفعان نسبت به سیاستگذاری کلان‌داده اهمیت دارد، تحلیل این ویوو مورد بهره‌برداری قرار گرفت که شرایط را برای تعیین مشکل اصلی مورد توافق نسبی ذی‌نفعان فراهم می‌آورد. رویکرد نظری این مقاله مسئله‌شناسی مشکل اصلی است که توسط ریچل ملترز^۱ و الکس شوارتز^۲ ارائه شده است. آن‌ها بیان می‌کنند که تحقیق درباره مسئله اصلی سیاست احتمالاً مجموعه‌ای از مشکلات مرتبط را آشکار خواهد کرد. وظیفه تحلیل‌گر این است که مشکل اصلی را شناسایی کرده و آن را از مشکلات مرتبط و اساسی تمیز دهد. تمرکز تحلیل سیاسی باید بر مشکل اصلی باشد؛ همان مشکلی که گزینه‌های پیشنهادی اقدام مستقیماً به آن می‌پردازند. یک مشکل مرتبط^۳ مشکلی است که یا به موازات مشکل مرکزی باشد یا به عنوان یک عارضه جانبی از آن ظاهر شود. از سوی دیگر، مشکل اساسی^۴ یک مشکل فراگیر است که ممکن است پیامدهای مهمی برای مشکل اصلی و نحوه پرداختن به آن داشته باشد، اما همچنین آن‌قدر بزرگ و تاثیرات آن همه‌گیر است که با تحلیل سیاست فعلی قابل حل نیست (Meltzer and Schwartz, 2019: 67-68).

یافته‌ها

مسائل استخراج‌شده در هفت بخش سیاسی، حقوقی، اقتصادی، اجتماعی، امنیتی، آموزشی و فناورانه قابل‌بررسی هستند. نتیجه کدگذاری محتوای مصاحبه‌ها، دستیابی به ۷۱ مقوله عمده نهایی بود که در جدول ذیل ترسیم شده است.

1- Rachel Meltzer
2- Alex Schwartz
3- Related Problem
4- Underlying Problem

جدول ۲ - کدهای استخراج شده از محتوای مصاحبه‌ها

مقاله عمده	مقاله عمده نهایی	بخش ذی نفع
سیاسی	عدم تعیین تکلیف مالکیت کلان‌داده در ایران	دولتی
سیاسی	جدال‌های بین‌دستگاهی	
اقتصادی	نبود صرفه مقیاس در مدیریت پایگاه‌های داده	
سیاسی	عدم مشخص سازی ذی‌نفعان	
سیاسی	نبود تنظیم‌گر و تسهیل‌گر کلان‌داده در ایران	
اجتماعی	عدم توجه اعضای جامعه به اهمیت حریم خصوصی کلان‌داده خود	
سیاسی	شکاف میان آرمان سیاستگذار و تجربه زیسته کاربر	
اقتصادی	نبود حمایت از کسب‌وکارهای کلان‌داده‌محور	
اجتماعی	عوام‌فریبی و عدم پشتیبانی مردمی از سیاست‌های صحیح	
سیاسی	عدم اعتماد دولت به کسب‌وکارها در ترویج حمایت از سیاست خود	
فناورانه	سرعت بالای تحولات در حوزه کلان‌داده	
حقوقی	مسئول‌دانستن پلتفرم‌ها در قوانین	
حقوقی	عدم تعیین تکلیف داده‌های خصوصی	
سیاسی	تعیین اشتباه سمت‌وسوی سیاستگذاری	
سیاسی	عدم مداخله شورای عالی فضای مجازی	دانشگاهی
سیاسی	عدم وجود ضمانت اجرایی برای تصمیمات	
حقوقی	فقدان سازوکار قانونی روشن و قاطع	
سیاسی	اقدامات سلیقه‌ای بازیگران در عرصه اجرا	
سیاسی	عدم مداخله دولت‌ها در سیاستگذاری کلان‌داده	
سیاسی	ابهام در نقش‌های تنظیم‌گری و سیاستگذاری	
حقوقی	عدم تعیین تکلیف داده‌های خصوصی	
اقتصادی	جایگاه ضعیف در بازار جهانی پلتفرم‌ها	
فناورانه	ضعف در ساخت پلتفرم	
سیاسی	ناامنی و عدم اطمینان‌پذیری برای بازیگران خارجی	
سیاسی	نبود سیاستگذاری کلان‌داده در ایران	حاکمیتی
اجتماعی	ورود غیر تخصصی به موضوع	
آموزشی	عدم آشنایی با فضای مجازی	
فناورانه	گسترده‌گی نقش فضای مجازی در زندگی افراد	
فناورانه	سرعت بالای تحولات	
سیاسی	نبود مدیریت فضای مجازی	
اقتصادی	وابستگی کسب‌وکارها به پلتفرم‌های خارجی	
فناورانه	گسترده‌گی نقش فضای مجازی در زندگی افراد	
سیاسی	اختلاف‌نظر دولت با شورای عالی فضای مجازی	
فناورانه	عدم دسترسی به کلان‌داده‌ها	
سیاسی	عدم انطباق حاکمیت سایبری با حاکمیت حقیقی	
اجتماعی	عدم اهمیت سیاستگذاری کلان‌داده برای افکار عمومی	
سیاسی	روزآمد نبودن بینش سیاستگذار	خصوصی
فناورانه	عدم توجه به تمایز بین کلان‌داده‌ها	
فناورانه	عدم توجه به ظرفیت حل مسئله کلان‌داده	
اقتصادی	نبود ارزش افزوده کلان‌داده برای جامعه	

سیاسی	عدم تناسب اقدامات سیاستگذار با فضای واقعیت	کارشناسی
اقتصادی	نبود تناسب بین عرضه و تقاضا در بازار	
اقتصادی	هدررفت منابع	
فناورانه	عدم انباشت فناوری و دانش کاربردی حرفه‌ای	
اقتصادی	محصول محور نبودن کلان داده	
اقتصادی	افول جذابیت کلان داده از منظر سودآوری	
سیاسی	بد اجرا شدن سیاست	
سیاسی	نبود حمایت از تولیدات کاربردی	
امنیتی	غلبه نگاه امنیتی به کلان داده	
سیاسی	اختلاف دولت و نیروهای مسلح	
اجتماعی	عدم ارتباط مردم به عنوان مصرف کننده نهایی	
آموزشی	عدم آشنایی عمومی با کلان داده	
آموزشی	عدم آشنایی تخصصی با کلان داده	
حقوقی	فقدان سازوکار قانونی روشن و قاطع	
امنیتی	ورود نهادهای امنیتی به حوزه تحلیل کلان داده	
سیاسی	مسئله مند نبودن کلان داده برای نهادها	
سیاسی	نبود فرصت رسیدگی به مسئله در ساختار سیاستگذاری	
سیاسی	ضعف بدنه کارشناسی دولت	
فناورانه	فقدان کلان داده	
فناورانه	نبود سامانه متمرکز دولت الکترونیک	
فناورانه	نبود شبکه اجتماعی داخلی	
سیاسی	نبود حکمرانی داده	
فناورانه	نداشتن فرمت داده	
فناورانه	عدم تعریف پروتکل انتقال داده	
سیاسی	مشخص نبودن متولی داده	
فناورانه	صحت و اعتبار ضعیف داده‌ها	
سیاسی	عدم توجه به لایه میانی سیاستگذاری کلان داده	
سیاسی	عدم تناسب اقدامات سیاستگذار با فضای واقعیت	
حقوقی	قدمت بالا و ازدیاد قوانین	
سیاسی	عدم شفافیت سازمان‌ها	
اقتصادی	نداشتن مدل کسب و کار	

جدول ۳ - وزن بندی مقولات عمده

درجه اهمیت	مقولات عمده (۷۱ مقوله)
۱	سیاسی (۳۰)
۲	فناورانه (۱۵)
۳	اقتصادی (۱۰)
۴	حقوقی (۶)
۵	اجتماعی (۵)
۶	آموزشی (۳)
۷	امنیتی (۲)

تحلیل مقولات عمده نهایی حاکی از آن بود که مقوله «سیاسی» بیشترین وزن و فراوانی را در بین مقولات دارد و رتبه‌های بعدی به ترتیب به مقولات فناورانه، اقتصادی، حقوقی، اجتماعی، آموزشی و امنیتی اختصاص یافته است.

سهام عمده مقولات سیاسی در نمودار ذیل نیز مصورسازی شده است.



نمودار ۱ - سهم مقولات عمده.

بر پایه رویکرد شناسایی مشکل اصلی، مشکل اصلی در زمینه سیاستگذاری کلان‌داده در ایران مشکل سیاسی تشخیص داده شده است که باید عمده گزینه‌های سیاستی پیشنهادی به آن اختصاص پیدا کند. با این حال سیاستگذاری کلان‌داده در ایران با مسائل اقتصادی، حقوقی، اجتماعی، آموزشی و امنیتی به‌عنوان مشکلات مرتبط نیز ارتباط دارد که به‌موازات مسائل سیاسی طرح شده‌اند و با گام‌نهادن در مسیر حل مسائل سیاسی، این مسائل نیز روند حل‌شدن را خواهند پیمود. با این حال سطح دوم مسائل احصاء شده در پژوهش حاضر؛ مسائل فناورانه، از سنخ مسائلی هستند که به‌عنوان مشکلات فراگیر، پیامدهای حائز اهمیت برای حل مشکل سیاسی به‌عنوان مشکل اصلی دارند، اما در عین حال به دلیل ماهیت پیچیده و تأثیرات همه‌گیر خود، با تحلیل سیاست در برهه زمانی فعلی قابلیت حل در بازه زمانی کوتاه‌مدت را ندارند. مدل مسئله‌شناسی تحلیلی، فرصتی برای شناخت دقیق مسائل سیاستگذاری فراهم می‌کند و با تمایزی که میان ابعاد مختلف مسئله قائل می‌شود، راه را برای اولویت‌بندی مسائل باز می‌کند. حاصل اتخاذ این نگاه، وضع سیاست‌های موردی مشخص و پاسخگویی به مسائل با کمترین هزینه و بیشترین بازدهی است. از منظر تنوع، بخش‌های سیاسی و فناورانه بیشترین مسئله ذکر شده را داشتند و در تمام مصاحبه‌ها نیز به آن‌ها اشاره شد. با این حال تأکید بر مسائل حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی و اقتصادی نیز پررنگ بود. دو حوزه امنیتی و آموزشی انعکاس کمتری نسبت به دیگر حوزه‌ها داشتند که احتمالاً می‌توان آن را با متغیر «خارج از دسترس عامل اجتماعی و سیاستگذار بودن» توضیح داد. در واقع مصاحبه‌شوندگان تلاش کردند تا بیشتر به مسائلی بپردازند که شانس تغییر آن‌ها در میدان عمل سیاستگذاری را بیشتر می‌دانستند. در این راستا، مصاحبه‌شونده کد ۱ این‌گونه خاطر نشان کرد: «تکلیف مالکیت کلان‌داده هر چه زودتر مشخص شود. بالاخره الان کلی شرکت دارند کف جامعه داده جمع می‌کنند. قانون مجلس تکلیف سازمان‌های دولتی را مشخص می‌کند اما هنوز تکلیف کلان‌داده‌های باکیفیت‌تر و اصلی‌تر که دست شرکت‌های بزرگ مثل دیجی‌کالا، اسنپ، تپسی و... است هنوز مشخص نیست. این‌ها دارند از کلان‌داده استفاده می‌کنند که اشکالی هم ندارد اما تکلیف آن در سطح حاکمیت باید مشخص شود که بالاخره این داده‌ها مال کیست؟» همچنین مصاحبه‌شونده کد ۲ اظهار کرد: «بخشی از کلان‌داده‌ها داخل کشور هستند که می‌توان برای آن‌ها قانون تصویب کرد و از وضعیت هرج‌ومرج فعلی فاصله گرفت. برای کلان‌داده‌های خارج از کشور هم باید محیط داخلی ما محیط امنی و اعتمادبرانگیز باشد تا شرکت‌های خارجی به سمت همکاری سوق پیدا کنند.» مصاحبه‌شونده کد ۳ اشاره کرد: «پیشنهاد من اینست که اول در این حوزه یک آموزش عمومی داده شود. یعنی اول به جای اینکه بگوییم دولت، شورای عالی فضای مجازی و مجلس چه مسئولیت‌هایی دارند و چه کار باید بکنند، دوره آموزش عمومی برای دست‌اندرکاران، مدیران و دانشگاهیان توسط مرکز ملی فضای مجازی گذاشته شود و آن‌ها را با ابعاد مختلف فضای مجازی آشنا کند. آن‌ها اگر آشنا شوند، خود به خود یک نیروی اجتماعی تشکیل می‌شود که مطالبه اصلی آن نیروی اجتماعی، سیاستگذاری خواهد بود. الان سیاستگذاری برای کلان‌داده در کشور خیلی مشتری ندارد. ولی اگر بگوییم که نظم و نظام اجتماعی و پیشرفت کشور منوط به این است که افراد به ماهیت مسئله توجه کنند و آشنا شوند، آن وقت مردم خودشان می‌گویند که باید سازوکار مقررات‌گذاری و سیاستگذاری در این زمینه در کشور ایجاد شود. آن وقت خود مردم مطالبه‌اش را خواهند کرد.» در این راستا مصاحبه‌شونده کد ۴ اظهار داشت: «اگر مدل تقسیم قدرت را سه‌ضلعی ببینیم، در داستان بیگ دیتا می‌توانیم

از بخش حاکمیتی، خصوصی و دانشگاهی نام ببریم. اما اگر بخواهیم کمی بلندمدت‌تر ببینیم و پنجره سیاستگذاری را کلان در نظر بگیریم، در این داستان ما باید مردم را هم درگیر کنیم. مردم حالا حالاها استفاده‌کننده نهایی در این حوزه نیستند. حداقل تا سه سال آینده اینطور نیست که کلی خدمات B2C باشد که مردم بخواهند از آن استفاده کنند. ولی اگر بخواهیم نگاه بلندمدت داشته باشیم، باید افزایش دانش عمومی در زمینه بیگ دیتا و هوش مصنوعی جامعه اتفاق بیفتد؛ دانشی که از جنس کاربردهای آن‌ها و نه اینکه چگونه تولید می‌شود باشد تا مطالبه‌گری رخ دهد. افراد وقتی به صنایع مختلف می‌روند، باید بتوانند با آن دانش عمومی خود مطالبه خدمات و محصولات درست کنند. اگر این را در پرتوی زمانی بلندمدت ببینیم، در کوتاه‌مدت چیزی که باید اتفاق بیفتد آموزش مدیران ارشد است که خیلی چالش مهمی است. «مصاحبه‌شونده کد ۵ نیز اشاره کرد: «برای اینکه برای موضوعی سیاستگذاری شود، اولین موضوع احساس نیاز است. در واقع باید مسئله شود. بعد از اینکه مسئله شد، باید فرصت رسیدگی به آن هم پیش بیاید. یعنی تمام ابعاد درگیر در سیاستگذاری به این نتیجه برسند که الان وقت پاسخ دادن به این مسئله است. این در ایران اتفاق نیفتاده است. به خاطر اینکه احساس می‌کنیم به آن احتیاجی نداریم. تفسیر این احتیاج نداشتن در دولت این است که بدنه کارشناسی‌ای که بخواهد موضوع را بشناسند نداریم. ما کسانی را در لایه کارشناسی نداریم که با موضوع کلان‌داده آشنا باشند». با ترکیب مسائل احصاشده پرتکرار می‌توان در مجموع مسئله اصلی سیاستگذاری کلان‌داده در ایران را فقدان سازوکارهای نرم و سخت سیاستگذاری و حکمرانی برای پرداختن به حوزه کلان‌داده به‌نحوی که روشن، پیش‌بینی‌پذیر، جامع و کاربردی باشند دانست. مواردی مانند تسهیل در آموزش‌های عمومی و خصوصی را می‌توان به‌عنوان پیش‌نیاز رسیدن به این هدف در نظر گرفت. سیاستگذار در نهایت باید بتواند ظرفیت‌های حوزه کلان‌داده را شناسایی کرده و در عین اینکه خود از آن‌ها برای طراحی سامانه‌های هوشمند، شفاف، مسئله‌محور و مبتنی بر نیاز متقاضی در بخش عمومی استفاده می‌کند، فضا را برای فعالیت بخش خصوصی نیز تسهیل کند. در صورتی که این حوزه اقدام به‌خوبی تعریف و اجرا شود، اکوسیستم بومی کلان‌داده در کشور شکل خواهد گرفت که تداوم حیات آن، نسبت به استلزامات شناسایی شده نخست، تا حد زیادی مستقل از کنش سیاستگذار خواهد بود. در این راستا مصاحبه‌شونده کد ۱ گفت: «من استراتژی واحد یکپارچه کلان در بین دولت و مجلس را الان خیلی سخت می‌توانم شناسایی کنم. ولی حداقل راجع به دولت و بخشی از آنکه که وزارت ICT و معاونت علمی است، حس می‌کنم که غلبه با استراتژی‌ای دارد که به نفع کسب‌وکارهاست و این بخش آمادگی دارد که به نفع کسب‌وکارهای بومی حرکت فعالی داشته باشد. در مجلس هم بخشی مثل قانون دانش‌بنیان وجود دارد. اگر بخواهم پررنگ‌ترین استراتژی را برای استراتژی بین دولت و مجلس کاندیدا کنم، بحث حمایت داده‌محور از کسب‌وکارهاست. این استراتژی دارای شانس بیشتری و فینالیست است اما هنوز نمی‌توان گفت که برنده و تبدیل به استراتژی اصلی شده است. اما به نظر می‌رسد که این استراتژی دارد وزنی می‌گیرد». مسئله مهم دیگر در سیاستگذاری کلان‌داده ایران، وجود ساختار ترجیحات متمایز کنش‌گران بخش دولتی نسبت به فرصت‌های برآمده از کلان‌داده است. در حالیکه بنگاه‌ها و شرکت‌های خصوصی با تکیه بر مفهوم حکمرانی داده، تلاش کرده‌اند تا ظرفیت تحلیل کلان‌داده برای شناخت بهتر مشتریان و بازار خود استفاده کنند و موقعیت خود را بهبود بخشند، کارکنان و مقامات نهادهای دستگاه دیوان‌سالاری، یا نسبت به این فناوری شناخت کافی را ندارند یا آن را به‌عنوان تهدیدی پیش‌روی اختیارات قانونی خود ارزیابی می‌کنند. تغییر این رویکرد برای ایجاد تحول داده‌بنیاد در نظام سیاستگذاری عمومی ایران ضروری به نظر می‌رسد. در این راستا مصاحبه‌شونده کد ۵ خاطر نشان کرد: «این را می‌توان ذیل مفهوم مدیریت تعارض فهم کرد. تعارض این است که منافع سازمان‌ها با هم تداخل دارد. بعضی اوقات ما سازمان‌ها را روبه‌روی هم قرار داده‌ایم. اگر الان بگوییم در حال تقسیم بودجه برای کلان‌داده در کشور هستیم، تمام سازمان‌ها صف می‌کشند و می‌گویند که از اول متولی کلان‌داده بودند. حال اگر بخواهیم بپرسیم که چرا کلان‌داده در کشور راه نیفتاده و بخواهیم نهادهای ذی‌ربط و مسئول را بازخواست کنیم، همه می‌گویند که ما متولی نبودیم. مثلاً وزارت ارتباطات، شورای عالی فضای مجازی را متولی معرفی خواهد کرد. متولی واحد که نداشته باشیم، نقش‌ها و مسئولیت‌هایمان هم مشخص نیست. اگر شورای عالی فضای مجازی به‌عنوان سیاستگذار و سازمان فناوری اطلاعات به‌عنوان مجری حوزه کلان‌داده تعیین شوند، به لایه میانی آن‌ها هم پرداخت. باید آیین‌نامه یا بخشنامه‌ای در سطح پایین‌تر شورای عالی فضای مجازی به‌عنوان رکن عالی سیاستگذاری کلان‌داده تدوین کرد. مسئول و مجری آن چه نهادی است؟»

نتیجه‌گیری

مطالعات پیشینی مسئله‌شناسی سیاستگذاری کلان‌داده در سطح جهانی بر اهمیت حریم خصوصی، مشارکت‌های شهروندی و حکمرانی داده در سطح بخش خصوصی و کارآفرینان تاکید دارد. این در حالیست که معدود مطالعات انجام‌شده در ایران بر سطح شناختی و آموزشی متمرکز بوده‌اند و مشکل اصلی را عدم آشنایی ذی‌نفعان، به‌ویژه در بخش دولتی، با کلان‌داده می‌دانند. در عین حال بنا به ماهیت پیشروی فناوری کلان‌داده، هر دو نوع مطالعات جهانی و داخلی، ملاحظات فناورانه داشتند. پژوهش حاضر با بهره‌گیری از رویکرد مسئله‌شناسی، مشکل اصلی و روش مصاحبه تحلیلی با ذی‌نفعان در سطوح مختلف و تحلیل کدگذاری انجام‌شده با روش این ویوو، دریافت که پررنگ‌ترین مشکلات در سیاستگذاری کلان‌داده در ایران مشکلات سیاسی هستند که پیشتر در مطالعات انجام‌شده در زمینه سیاستگذاری کلان‌داده در ایران نظیر پژوهشگاه ارتباطات و فناوری اطلاعات (CRA: 2017)، معین (Moein: 2017)، امیدواران و دیگران (Omidvaran et al, 2017)، تسلیمی و دیگران (Taslimi et al, 2017) و گوهری (Gohari, 2019) نسبت به آن‌ها کم‌توجهی شده است. همچنین پژوهش حاضر مشکلات فناورانه را به‌عنوان دومین سطح از مشکلات از نظر اهمیت به رسمیت شناخته که شباهت آن با پژوهش‌های پیشین جهانی و داخلی در زمینه سیاستگذاری کلان‌داده است. با این حال از منظر رویکرد مسئله‌شناسی مشکل اصلی جایگاه آن را به‌عنوان مشکلی فراگیر معرفی کرده است. این بدان معناست که پژوهش حاضر بر خلاف پژوهش‌های پیشین، پیشنهادت سیاستی خود را بر حل مسائل فناورانه در کوتاه‌مدت و میان‌مدت بنا نمی‌کند هرچند اعلام آن به‌عنوان مشکلی فراگیر به این معناست که سیاستگذار در بلندمدت باید توجه خود را مصروف این سطح از مشکلات سازد.

پیشنهادات سیاستی

- ۱- تعریف اهرم‌های سیاسی مداخله دولت در زمینه کلان‌داده نظیر ارائه امتیازات به شرکت‌های فعال یا دیپلماسی دیجیتال دولت در سطح بین‌الملل و ایجاد اجماع حول آن‌ها در زیست‌بوم داده کشور
- ۲- شناسایی مقاومت‌ها و موانع نهادی پیش‌روی فرآیند توسعه سیاستگذاری کلان‌داده در ایران و برنامه‌ریزی برای رفع مرحله‌ای و زمان‌مند آن‌ها با تکیه بر مذاکرات میان‌جناحی
- ۳- تدوین سند ملی راهبرد کلان‌داده کشور با هدف‌گذاری ده‌ساله با مشارکت شورای عالی فضای مجازی و وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات
- ۴- تشکیل کارگروه ملی کلان‌داده به‌عنوان سازمان نیمه‌مستقل حکومتی با مشارکت شورای عالی فضای مجازی، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، دانشگاهیان رشته‌های مرتبط و فعالان بخش خصوصی
- ۵- تقویت سازوکارهای موجود جمع‌آوری و تحلیل داده‌های اداری با هدف بهره‌گیری از آن‌ها در سیاستگذاری‌های آتی.

References

- 1- Adams, William (2015). Conducting Semi-Structured Interviews. in Handbook of Practical Program Evaluation. Edited by Kathryn E. Newcomer. Harry P. Hatry and Joseph S. Wholey. Hoboken: Wiley.
- 2- CRA (2017). Analytical report of the first big data survey in Iran. Tehran: Information Technology Research Institute. February 2017. {in Persian}
- 3- Davies, Nahla (2021). 5 Common Data Governance Challenges (and How to Overcome Them). Data Topics. Retrieved from <https://www.dataversity.net/5-common-data-governance-challenges-and-how-to-overcome-them/>.
- 4- DeJonckheere, Melissa, Vaughn, Lisa M (2019). Semistructured interviewing in primary care research: a balance of relationship and rigour. Family Medicine and Community Health. Volume 7.
- 5- Gohari, Tahereh (2019). Big Data Situation in Iran. Map of IOT in Iran Website. 27 August 2019. {in Persian}
- 6- Kutty, Pradeep, Christensen, Paul (2023). Unlocking the power of data governance by understanding key challenges. IBM Blog. Retrieved from <https://www.ibm.com/blog/unlocking-the-power-of-data-governance-by-understanding-key-challenges/>.
- 7- Lewis, Grant (2022). Top 4 Data Governance Challenges to Identify and Overcome. GoCollectiv. Retrieved from <https://gocollectiv.com/blog/overcome-data-governance-challenges/>.
- 8- Majchrzak, Ann (2013). Reseach and Policymaking. Tehran: Ney Pub. {in Persian}
- 9- Meltzer, Rachel, Schwartz, Alex (2019). Policy Analysis as Problem Solving: A Flexible and Evidence-Based Framework. London: Routledge.
- 10- Moein, Mohammad Shahram (2017). Presentation "Creating Big Dats Roadmap in Iran". Tehran: ICT Research Institute. December 2017. {in Persian}

- 11- Omidvaran, Shadi, Kheradmandian, Ghorban, Saheb, Tahereh, Sadighi, Amir (2017). Why has big data technology not found enough market in Iran?. Tehran: Peivast magazine. 14 June 2017. {in Persian}
- 12- Saldaña, Johnny (2015). The Coding Manual for Qualitative Researchers. London: Sage.
- 13- Sandwell, Danny (2023). The top 7 data governance challenges organizations face and how to address them. Quest. Retrieved from <https://blog.quest.com/the-top-7-data-governance-challenges-organizations-face-and-how-to-address-them/>.
- 14- Simons (2020). Top 10 issues for data. Simons. Retrieved from <https://www.simmons-simmons.com/en/publications/ck8ehy65v0yso0a65mgp94cm8/technotes-top-10-legal-issues-for-data>.
- 15- Taslimi, Mohammad Saeid, Sanaei, Mahdi, Abdolhosseinzadeh, Mohammad (2017). Identify and Prioritize the Challenges of Achieving the Open Government Data Policy (OGDP): Application of the Analytic Hierarchy Process and Fuzzy TOPSIS. Iranian Journal of Public Policy. Vol.3. Issue.2. September 2017. pp 57-89. {in Persian}
- 16- Wise, Lyndsay (2023). Overcoming 9 Data Governance Challenges. Integrate. Retrieved from <https://www.integrate.io/blog/overcoming-data-governance-challenges/>.
- 17- World Economic Forum (2021). 6 data policy issues experts are tracking right now. WEF Blog. Retrieved from <https://www.weforum.org/agenda/2021/03/6-key-issues-that-are-trending-in-data-policy-right-now/>.