

ظرفیت‌های قانون «مدام»

برای حل مسئله سامانه‌زدگی در فضای کسب‌وکار در ایران

۱- خلاصه

قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی «مدام»، مصوب ۱۴۰۱، مهم‌ترین ظرفیت حقوقی برای کاهش مشکلات ناشی از تعدد و ناهماهنگی سامانه‌های کسب‌وکار است. این قانون با الزام دستگاه‌ها به تبادل برخط داده، به‌روزرسانی پایگاه‌های پایه و خودداری از مطالبه مکرر اطلاعات، می‌تواند هزینه و زمان انجام امور اداری فعالان اقتصادی را کاهش دهد. با وجود تشکیل کارگروه تعامل‌پذیری و فعالیت مرکز ملی تبادل اطلاعات، آثار اجرای قانون هنوز به‌طور کامل در تجربه کسب‌وکارها مشاهده نمی‌شود. مسئله اصلی، کمبود قانون نیست؛ بلکه اجرای ناقص، همکاری نکردن برخی دستگاه‌ها و ضعف نظارت نتیجه‌محور است. در سطح استان، اولویت باید شناسایی فرایندهای پرتکرار، حذف مدارک تکراری و پایش دستگاه‌به‌دستگاه اجرای قانون باشد.

۲- پیشگفتار

تعدد سامانه‌های دولتی و شبه‌دولتی، نبود ارتباط مؤثر میان آنها و الزام فعالان اقتصادی به ثبت یا بارگذاری چندباره اطلاعات، به یکی از هزینه‌های پنهان محیط کسب‌وکار تبدیل شده است. بنگاه‌ها برای انجام فرایندهایی مانند دریافت مجوز، ثبت سفارش، تأمین ارز، ترخیص کالا، پرداخت مالیات و حق بیمه، ناچارند از درگاه‌های متعدد استفاده کنند؛ در حالی که بخش مهمی از اطلاعات هویتی، ثبتی، مالیاتی، مکانی و مجوزی مورد مطالبه، پیش‌تر در اختیار سایر دستگاه‌های عمومی قرار گرفته است.

برخی بررسی‌ها از وجود تعداد زیادی سامانه مرتبط با فعالیت اقتصادی حکایت دارند. همچنین بر مبنای اطلاعات منتشرشده از شورای اجرایی فناوری اطلاعات، برای ۱۶۲ دستگاه و نهاد اجرایی بیش از ۱۶۴۴ خدمت الکترونیکی تعریف شده است. این عدد تعداد سامانه‌ها را نشان نمی‌دهد، اما گویای گستردگی خدمات و ضرورت ایجاد هماهنگی و تعامل‌پذیری میان دستگاه‌هاست.

قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی، مصوب ۱۴۰۱، که به اختصار «مدام» نامیده می‌شود، یکی از مهم‌ترین ظرفیت‌های حقوقی برای مواجهه با این مسئله است. کارکرد اصلی این قانون، حذف فوری همه سامانه‌ها نیست؛ بلکه ایجاد نظام مشترک حکمرانی داده، اتصال پایگاه‌های اطلاعاتی و جلوگیری از مطالبه مکرر داده‌هایی است که قبلاً در اختیار دولت قرار گرفته‌اند.

جدول شماره ۱- سابقه زمانی قانون و نهادهای آن

زمان	رویداد
اسفند ۱۳۹۰	تشکیل شورای عالی فضای مجازی
حدود سال ۱۳۹۵	ایجاد مرکز ملی تبادل اطلاعات
سال ۱۳۹۷	تصویب چارچوب تعامل پذیری دولت الکترونیکی
سال ۱۳۹۸	آغاز جلسات رسمی کارگروه تعامل پذیری
۳۰ شهریور ۱۴۰۱	تصویب قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی «مدام»
۲۰ مهر ۱۴۰۱	تأیید شورای نگهبان
۷ آبان ۱۴۰۱	ابلاغ قانون برای اجرا
سال ۱۴۰۳	تصویب قانون برنامه هفتم و تکمیل تکالیف قانون مدام

می‌توان گفت قانون مدام اجرا شده، اما اجرای آن ناقص، نامتوازن و عمدتاً در سطح تبادل برخی استعلام‌ها باقی مانده و هنوز به حذف محسوس بار اداری فعالان اقتصادی منجر نشده است و تمرکز آن بر حذف بار استعلامات از دستگاه‌های دولتی است که ظرفیت قانونی لازم برای تمرکز بر فعالان اقتصادی را هم دارد.

۳- مهم‌ترین ظرفیت‌های قانون

❖ ایجاد مرجع واحد برای سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری داده

بر اساس مواد ۲ و ۳ قانون، سیاست‌گذاری کلان در زمینه تولید، نگهداری، پردازش، دسترسی، یکپارچه‌سازی، تبادل و امنیت داده‌ها بر عهده «شورای عالی فضای مجازی» قرار گرفته و اجرای این سیاست‌ها و مدیریت تبادل داده به «کارگروه تعامل‌پذیری دولت الکترونیکی» سپرده شده است. این احکام، مبنای حقوقی لازم برای جلوگیری از عملکرد جزیره‌ای دستگاه‌ها و الزام آنها به رعایت استانداردهای مشترک را فراهم می‌کند. کارگروه همچنین می‌تواند حسب ضرورت درباره حذف، الحاق، ادغام یا تفکیک پایگاه‌های اطلاعات پایه تصمیم بگیرد.

❖ تبادل اطلاعات به جای مطالبه مجدد از فعال اقتصادی

ماده ۵، دستگاه‌های مشمول قانون را به تکمیل، به‌روزرسانی، تبادل و اشتراک‌گذاری داده‌ها مطابق مصوبات کارگروه تعامل‌پذیری ملزم می‌کند. مطابق ماده ۷ نیز تبادل داده میان دستگاه‌ها و همچنین میان دستگاه‌ها و کسب‌وکارها باید از طریق «مرکز ملی تبادل اطلاعات» وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات انجام شود.

نتیجه عملی این احکام باید آن باشد که فعال اقتصادی اطلاعات پایه خود را یکبار ارائه کند و سایر دستگاه‌ها، در حدود مجاز، اطلاعات مورد نیاز را از پایگاه مرجع دریافت کنند. بنابراین مهم‌ترین اثر قانون برای بنگاه‌ها، اجرای اصل «یکبار ارائه اطلاعات» و کاهش بارگذاری مدارک و تکمیل فرم‌های تکراری است.

❖ تعیین متولی و به‌روزرسانی برخط پایگاه‌های پایه

ماده ۸ دستگاه‌ها را به به‌روزرسانی برخط پایگاه‌های اطلاعاتی مشمول قانون ملزم کرده و ماده ۱۰ نیز متولی اداره و به‌روزرسانی پایگاه‌های اطلاعات پایه را مشخص ساخته است. تعیین متولی واحد برای هر داده، می‌تواند از ایجاد نسخه‌های متفاوت و بعضاً متعارض از اطلاعات هویتی، ثبتی، مکانی و اقتصادی جلوگیری کند. این ظرفیت با بندهای «چ» و «ح» ماده ۱۰۷ قانون برنامه هفتم پیشرفت تکمیل شده است. بر اساس بند «چ»، متولیان پایگاه‌های اطلاعاتی پایه مکلف‌اند تبادل داده و پاسخ به استعلام‌های دستگاه‌های اجرایی و کسب‌وکارها را به‌صورت کاملاً آنی و برخط انجام دهند. همچنین بند «ح»، دستگاه‌ها را از مطالبه دستی یا الزام کاربران به بارگذاری مدارکی که اطلاعات آنها در پایگاه‌های داده و اطلاعات پایه موجود است، منع می‌کند.^۱

❖ پیش‌بینی ضمانت اجرا

ماده ۹ برای اخلاف در پردازش و تبادل اطلاعات یا استنکاف از اجرای قانون، ضمانت اجرای اداری و کیفری تعیین کرده است. این حکم اهمیت زیادی دارد؛ زیرا یکی از موانع اصلی یکپارچگی خدمات، خودداری برخی دستگاه‌ها از اشتراک‌گذاری داده یا ادامه مطالبه مدارک خارج از سازوکارهای تعامل‌پذیری است. با وجود این، اجرای مؤثر ضمانت‌ها مستلزم ثبت موارد عدم همکاری، تعیین مسئول هر خدمت و امکان گزارش‌دهی مستند تخلف است.

^۱ بند «چ» ماده ۱۰۷: دستگاه‌های اجرایی متولی پایگاه‌های اطلاعاتی پایه را مکلف می‌کند تا پایان سال اول برنامه پایگاه‌های خود را تکمیل کنند و از ابتدای سال دوم، تبادل داده و پاسخ‌گویی به استعلام‌های دستگاه‌ها و کسب‌وکارها را «کاملاً آنی و برخط» انجام دهند.
بند «ح» ماده ۱۰۷: دستگاه‌ها را مکلف می‌کند ظرف یک سال از لازم‌الاجرا شدن قانون، از دریافت دستی یا الزام کاربران به بارگذاری مدارک مرتبط با پایگاه‌های داده و اطلاعات پایه موضوع ماده ۱۰ قانون مدام خودداری کنند.

۴- چرا نتیجه قانون هنوز محسوس نیست؟

۱) تمرکز بر اتصال فنی، نه اصلاح کامل فرایند

بخش زیادی از اجرای قانون به ایجاد وب سرویس و اتصال دستگاه‌ها محدود شده است؛ در حالی که باید همزمان فرم‌ها، مدارک مورد مطالبه و مراحل اداری نیز بازطراحی شوند. در نتیجه، سامانه‌ها به هم متصل می‌شوند، اما فرایند قدیمی همچنان ادامه پیدا می‌کند.

۲) ناقص یا غیراستاندارد بودن پایگاه‌های اطلاعاتی

برای تبادل برخط، باید معلوم باشد هر داده را کدام دستگاه تولید می‌کند، قالب استاندارد آن چیست و چه زمانی به‌روز می‌شود. برخی پایگاه‌ها ناقص‌اند یا دستگاه‌های مختلف تعریف یکسانی از اطلاعات ندارند. در این شرایط، دستگاه دریافت‌کننده دوباره مدرک را از فعال اقتصادی مطالبه می‌کند.

۳) مقاومت دستگاه‌ها در اشتراک‌گذاری داده

داده در بعضی دستگاه‌ها به‌عنوان منبع قدرت، درآمد یا اختیار سازمانی تلقی می‌شود. نگرانی درباره محرمانگی، مسئولیت حقوقی، امنیت اطلاعات یا از دست دادن کنترل نیز باعث می‌شود دستگاه‌ها در ارائه سرویس کامل و پایدار تعلل کنند. مرکز پژوهش‌های مجلس نیز عدم همکاری دستگاه‌ها، تعارض بر سر مالکیت داده و انجام تبادلات خارج از مرکز ملی تبادل اطلاعات را از مشکلات اصلی دانسته است.

۴) ضعف نظارت بر نتیجه نهایی

گزارش‌های اجرایی معمولاً تعداد اتصال‌ها، وب سرویس‌ها و تراکنش‌ها را اندازه‌گیری می‌کنند؛ اما شاخص‌هایی مانند موارد زیر کمتر مبنای ارزیابی قرار گرفته‌اند:

- چند مدرک از فعال اقتصادی کمتر دریافت شده است؟
 - چند بار ورود تکراری اطلاعات حذف شده است؟
 - زمان انجام هر فرایند چقدر کاهش یافته است؟
 - کدام دستگاه هنوز مدرکی را مطالبه می‌کند که در پایگاه پایه وجود دارد؟
- تا زمانی که ارزیابی بر این نتایج متمرکز نشود، ممکن است اجرای فنی گزارش شود، ولی فعال اقتصادی تغییری احساس نکند.

۵) تعدد مراجع مسئول

در این حوزه، شورای عالی فضای مجازی، شورای اجرایی فناوری اطلاعات، کارگروه تعامل‌پذیری، وزارت ارتباطات، سازمان فناوری اطلاعات، سازمان اداری و استخدامی و دستگاه‌های دارنده داده هر کدام بخشی از مسئولیت را بر عهده دارند. این پراکندگی، تعیین مسئول نهایی هر اختلال را دشوار کرده است.

۶- استفاده محدود از ضمانت اجرای قانون

ماده ۹ قانون مدام برای اخلاص یا استنکاف از اجرای قانون ضمانت اجرای اداری و کیفری پیش‌بینی کرده است؛ اما برای اعمال آن باید موارد تخلف مستند، مسئول دستگاه مشخص و سازوکار رسیدگی فعال باشد. شواهد روشنی از استفاده گسترده و مؤثر از این ضمانت اجرا در برابر دستگاه‌های مستنکف در دسترس نیست.

۷- مهلت‌های برنامه هفتم نیز سپری شده‌اند

بندهای «چ» و «ح» ماده ۱۰۷ برنامه هفتم برای تکمیل پایگاه‌های پایه، تبادل آنی استعلام‌ها و توقف مطالبه مدارک تکراری مهلت تعیین کرده‌اند. بنابراین مسئله فعلی دیگر فقط کمبود زمان یا فقدان حکم قانونی نیست؛ بلکه باید میزان اجرای این تکالیف دستگاه به دستگاه سنجیده شود.

۵- ظرفیت و نقش استان

قانون مدام بیشتر یک چارچوب ملی است و استانداری به‌تنهایی نمی‌تواند دستگاه‌های ملی را از نظر فنی به یکدیگر متصل یا پایگاه‌های اطلاعاتی آنها را ادغام کند. با این حال، استان می‌تواند نقش مؤثری در شناسایی گلوگاه‌ها، هماهنگی دستگاه‌های استانی و انعکاس موارد عدم تعامل‌پذیری به مراجع ملی داشته باشد. تبصره ماده ۷ قانون، ایجاد مراکز تبادل اطلاعات موضوعی یا منطقه‌ای را با تصویب کارگروه تعامل‌پذیری و تحت نظارت مرکز ملی تبادل اطلاعات مجاز دانسته است. بنابراین در استان‌هایی با تمرکز بالای فعالیت‌های صنعتی، تجاری یا گردشگری، امکان پیشنهاد ایجاد سازوکار منطقه‌ای تبادل داده وجود دارد؛ مشروط بر آنکه این اقدام به ایجاد سامانه‌ای مستقل و موازی منجر نشود. همچنین اتصال استانداری‌ها به سازوکارهای مرکز ملی پایش محیط کسب‌وکار و رسیدگی به شکایات ارجاع‌شده، امکان شناسایی فرایندهای پرتکرار و دستگاه‌های دارای بیشترین ناهماهنگی را فراهم می‌کند. نقش مؤثر استان در این زمینه، «پایش، هماهنگی و مطالبه اجرای قانون» است.

۶- پیشنهاد‌های اجرایی برای استان

پیشنهاد می‌شود استانداری با همکاری اداره کل امور اقتصادی و دارایی، دستگاه‌های اجرایی و تشکلهای بخش خصوصی، اقدامات زیر را در دستور کار قرار دهد:

- **احصای فرایندهای مسئله‌دار:** شناسایی پنج تا ده فرایند پرمراجعه فعالان اقتصادی که در آنها اطلاعات یا مدارک به‌صورت تکراری مطالبه می‌شود.
- **تهیه نقشه داده و استعلام:** مشخص کردن اطلاعات مورد نیاز هر فرایند، دستگاه دارنده داده و مواردی که به‌رغم وجود پایگاه مرجع، همچنان از متقاضی مطالبه می‌شود.

- **منع ایجاد سامانه موازی:** هرگونه پیشنهاد برای ایجاد سامانه استانی جدید، ابتدا از حیث امکان استفاده از سامانه‌ها و زیرساخت‌های ملی بررسی شود.
- **پیگیری اتصال دستگاه‌ها:** موارد قطع ارتباط، تبادل دستی اطلاعات یا عدم ارائه وب‌سرویس از طریق وزارت کشور، وزارت ارتباطات و کارگروه تعامل‌پذیری پیگیری شود.
- **ایجاد سازوکار ثبت مشکلات:** اختلال‌ها، درخواست مدارک تکراری و توقف فرایندها در یک مسیر واحد ثبت و همراه با نام دستگاه، نوع خدمت و زمان رفع مشکل گزارش شود.
- **ارائه گزارش دوره‌ای:** گزارشی فصلی از تعداد مدارک تکراری حذف‌شده، اعلام‌های الکترونیکی‌شده، زمان انجام خدمات و شکایات حل‌شده به شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی استان ارائه شود.

۷- جمع بندی

قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی «مدام» در سال ۱۴۰۱ تصویب شد، اما نهادهای و زیرساخت‌های تعامل‌پذیری از چند سال قبل ایجاد شده بودند. با وجود این ظرفیت قانونی، اجرای قانون هنوز کامل و نتیجه‌محور نیست و فعالان اقتصادی همچنان با ورود مکرر اطلاعات و ارائه مدارک تکراری مواجه‌اند. بنابراین مسئله اصلی، فقدان قانون یا نهاد مسئول نیست؛ بلکه همکاری نکردن برخی دستگاه‌ها، ناقص بودن پایگاه‌های اطلاعاتی و ضعف نظارت بر اجرای تکالیف است. اکنون باید اجرای قانون به صورت دستگاه‌به‌دستگاه پایش و دستگاه‌های مستنکف ملزم به حذف دریافت اطلاعات و مدارک تکراری شوند.