

درآمدی بر مفهوم شناسی و کارکردهای دولت باز و خطمشی گذاری باز در عرصه حکمرانی

میرسامان پیشوایی، مهدی عبدالحمید، محمد عبدالحسین زاده

چکیده

از رویکردهای جدید که در عرصه اداره دولت و حکومت وجود دارد، رویکرد دولت باز یا خطمشی گذاری باز است. منطق و خرد مایه دولت باز، مشارکت و همکاری دولت و مردم برای اداره امور عمومی و دستیابی به اثربخشی و کارآمدی در ارائه کالا و خدمات عمومی است. شهروند سپاری و نوآوری باز از رویکردهایی است که در بازطراحی دولت ها و ارائه خدمات عمومی نقش و کارویژه اساسی و مهمی دارند که ذیل دولت باز یا خطمشی گذاری باز مطرح می شوند. در رویکرد دولت باز، دولت با عموم مردم نه به عنوان مشتری بلکه به عنوان شریک و صاحب دولت رفتار می کند و نقش شهروندان از یک مصرف کننده منفعل خدمات عمومی به مشارکت کننده فعال در اداره کشور و ارائه خدمات عمومی توسعه پیدا می کند. از مهم ترین موارد مهمی که در ابتدای امر بایستی به آن توجه شود، دامنه و ابعاد بحث دولت باز و خطمشی گذاری باز و نسبت آن با نوع خدماتی است که دولت ارائه می کند. پژوهش حاضر، با بهره گیری از روش تحلیل محتوای مقوله ای، ادبیات علمی حوزه دولت باز، خطمشی گذاری باز و مشارکت شهروندان را بررسی کرده و با تبیین چیستی دولت باز و فرآیندهای آن، ابعاد، گستره، ابزارها و رویکردهای اجرایی سازی دولت باز در سطح دولت و سازمان های دولتی را استخراج کرده، در انتها نسبت نوع خدمات عمومی و نوع مشارکت را تبیین می نماید.

واژگان کلیدی

دولت باز، حکمرانی باز، خطمشی گذاری باز، حکمرانی مشارکتی، شهروندسپاری، نوآوری باز

مقدمه و بیان مسئله

افزایش کیفیت خط‌مشی‌های عمومی از دغدغه‌های مهم دولت‌های مختلف به‌منظور دستیابی به موفقیت خط‌مشی است. یکی از عوامل و شرایط مهم به‌منظور دستیابی به موفقیت خط‌مشی عمومی، مشارکت نظام‌مند افراد و سازمان‌های حرفه‌ای و پژوهشی مستقل در امر خط‌مشی‌گذاری است (Birkland, 2015). از سوی دیگر به دلیل افزایش پیچیدگی، چندوجهی شدن مسائل و چالش‌های عرصه حکمرانی، دولت‌ها بیشتر از گذشته نیازمند مشارکت عمومی و بهره‌مندی از نظرات و آرای آنان هستند (Charalabidis et al., 2012). همچنین تحقق دولت باز و مشارکت شهروندان در عرصه خط‌مشی‌گذاری عمومی، اجرای خط‌مشی‌های عمومی را تسهیل می‌کند و باعث از بین رفتن و کاهش مقاومت در برابر خط‌مشی^۱ می‌شود مبحث مشارکت عمومی و مشارکت شهروندان در عرصه دولت و خط‌مشی‌گذاری در سالیان اخیر بسیار مورد توجه بوده است و رویکردها و ابزارهای جدیدی برای تحقق این امر ایجاد شده است.

تحقق دولت باز^۲ و مشارکت شهروندان (شهروندسازی) در عرصه اداره دولت تعهد دولت‌ها به حاکمیت قانون را تقویت می‌کند و بنیانی شفاف و پاسخگو برای بهبود تصمیم‌گیری و افزایش ارائه خدمات عمومی فراهم می‌کند. دولت باز منجر به تدوین، پیاده‌سازی و ارزیابی بهتر برنامه‌ها و خط‌مشی‌ها می‌شود و مشارکت شهروندی و تعامل آگاهانه‌ی بهتر میان دولت و شهروندان را ممکن می‌سازد (INTERNATIONAL OPEN DATA CHARTER, 2015). برای فهم خط‌مشی‌گذاری باز و مشارکت عمومی، لازم است ابتدا مفهوم دولت باز و ابعاد آن روشن شود. دولت باز راهبردی جدید و متری پیرامون این است که دولت‌ها چگونه با مردم از طریق فناوری‌های ارتباطی و با استفاده از روش‌هایی نوآورانه ارتباط برقرار می‌کنند. این رویکرد دولت‌ها را قادر می‌سازد تا از جانب شهروندان و هر زمان که نیاز است طلب یاری و کمک نماید. نتیجه و ثمره نهایی دولت باز وجود برنامه‌ها و خط‌مشی‌های کارآمد، نهادهایی اثربخش و یک دموکراسی قدرتمندتر خواهد بود (United Nations, 2013).

با توجه به مطالبی که بیان شد، پژوهش حاضر درصدد است که با توجه به نو بودن مفهوم دولت باز و خط‌مشی‌گذاری باز در کشور، مفهوم‌شناسی و تبیین ابعاد دولت باز و خط‌مشی‌گذاری باز را در دستور کار قرار دهد.

¹ policy resistance

² Open Government

در این راستا در بخش اول مفهوم دولت باز، خط‌مشی گذاری باز و مشارکت عمومی در عرصه خط‌مشی گذاری تشریح می‌شود. در بخش دوم نیز بعد از تبیین مفهوم شناسی و چیستی دولت باز کارکردها، ثمرات و فوایدی که دولت باز در عرصه حکمرانی و خط‌مشی گذاری دارد را تشریح کند؛ در انتها، نسبت نوع خدمات عمومی و نوع مشارکت تبیین می‌گردد.

بخش اول: مفهوم شناسی و چیستی

در این بخش به صورت خلاصه و گذرا مفهوم دولت باز، خط‌مشی گذاری باز و مشارکت عمومی تشریح می‌شود و مؤلفه‌ها و ابعاد اساسی آن‌ها بررسی می‌شود.

۱- مفهوم دولت باز

دولت باز راهبردی جدید و مترقی پیرامون این است که دولت‌ها چگونه با مردم از طریق فناوری‌های ارتباطی و با استفاده از روش‌هایی نوآورانه ارتباط برقرار می‌کنند (United Nations, 2013). دولت باز از سوی سازمان همکاری اقتصادی و توسعه^۳ به عنوان «فرهنگ حکمرانی بر پایه اصول شفافیت، درستکاری، پاسخگویی و مشارکت ذینفعان» تعریف شده است (OECD, 2017). از منظری دیگر دولت باز به معنای شفافیت در امر خط‌مشی گذاری و همچنین مشارکت دادن شهروندان و جوامع نخبگانی در فرآیند خط‌مشی گذاری است. در واقع باز بودن معمولاً به روش‌های به اشتراک‌گذاری با دیگران و جلب مشارکت آن‌ها در فرآیند خط‌مشی گذاری اشاره دارد (Meijer, et al, 2012). دولت‌ها از جمع‌سپاری به عنوان بخشی از دولت باز استفاده می‌کنند (Mergel, 2014).

همچنین بایستی بیان شود که دولت باز از طرح‌های دولت اوپاما است که بر سه اصل متمرکز است:

- گسترش شفافیت از طریق پلتفرم ملی با ایجاد دسترسی شهروندان به اطلاعات دولت؛
- بهبود مشارکت در فرآیندهای دولتی و خط‌مشی گذاری با تقاضا از شهروندان برای ارائه درخواست‌ها و راه‌حل‌هایشان درباره قوانین و خط‌مشی‌های جاری؛
- همکاری مبتنی بر اعتماد، به معنی درگیر کردن تمامی ذینفعان در فعالیت‌ها و اقدامات دولت با شناسایی فرصت‌های جدید (Mergel, 2014).

مشارکت شهروندان از مؤلفه‌های کلیدی دولت باز است. ادارات دولتی/دولت‌ها در تمام سطوح دولت، به دنبال سازوکارهای مشارکت شهروندان هستند. این سازوکارها شامل سازوکارهای اطلاعاتی، مشورتی و مشارکت در چرخه خط‌مشی است، که به موجب توصیه‌های دولت باز عبارت‌اند از:

- ۱- شناسایی اولویت‌های خط‌مشی؛
- ۲- تهیه پیش‌نویس سند سیاستی واقعی؛
- ۳- اجرای خط‌مشی؛
- ۴- نظارت بر اجرای و ارزیابی تأثیرات خط‌مشی (OECD, 2017).

تا بدین جا مشخص شد که دولت باز، به دنبال بهره‌گیری از ظرفیت عظیم شهروندان در امر خط‌مشی‌گذاری با استفاده از ابزارهای نوین است. اما نکته بعدی که در ادبیات دولت باز به آن اشاره شده است این است که اجرا و پیاده‌سازی دولت باز در عرصه حکومت‌داری چه اقتضائات و شرایطی دارد. در این راستا یکی از چارچوب‌هایی که در عرصه دولت باز ارائه شده است، چارچوب بلوغ دولت باز است. در پژوهش وانهولی و یانگ هون بر اساس درجه بلوغ پنج سطح مختلف تعریف شده است:

- ۱- شرایط پیشینی
- ۲- شفافیت داده‌ها
- ۳- مشارکت باز
- ۴- همکاری باز
- ۵- مداخلات فراگیر (Lee & Kwak, 2012).

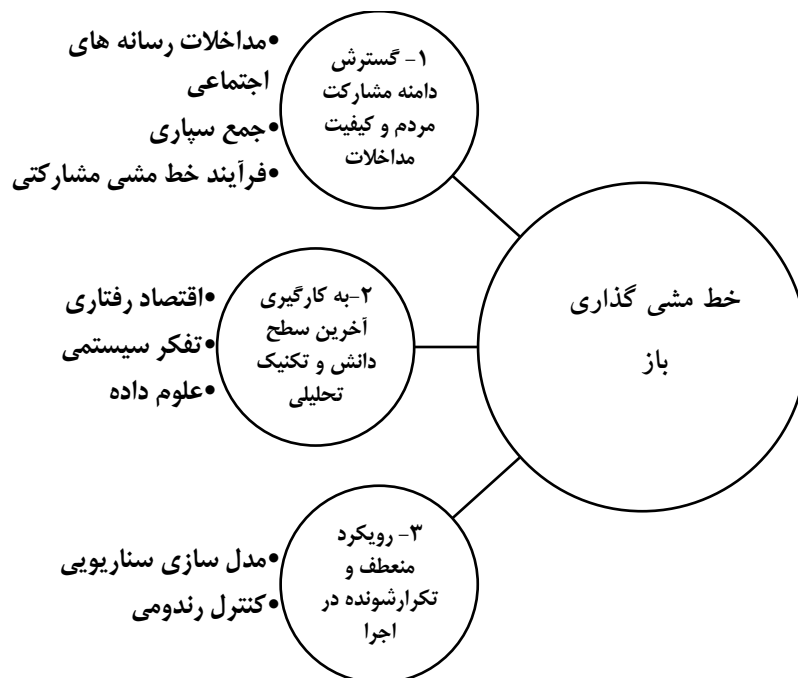
چارچوب بلوغ دولت باز به سازمان‌های دولتی کمک می‌کند تا به صورت مؤثر مقدمات دستیابی به دولت باز و خط‌مشی‌گذاری باز را با ساخت قابلیت‌های ساختاری و فناورانه مناسب به دست آورند (Lee & Kwak, 2012). همچنین بایستی به این نکته اشاره کرد که از نهادهایی که برای تحقق دولت باز طراحی شده است، نهادهای آمبودزبانی هستند. نقش نهادهای آمبودزمانی در دولت باز نقشی دو وجهی است. اول اینکه نهادهای آمبودزمانی به عنوان یک کنشگر در چارچوب نهادی ملی، می‌توانند اصول دولت باز را برای عملکرد خود به کار گیرند. این نقش شامل افزایش شفافیت و پاسخگویی فعالیت‌ها، مدیریت و بودجه آن‌ها باشد. همچنین آن‌ها می‌توانند ذینفعان را در اتخاذ مأموریت خود به شکلی اثربخش‌تر نیز درگیر نمایند. دوم، نهادهای

آمبودزمانی به عنوان نهادی که با شهروندان تعامل دارد و بر این مسئله نظارت می کند که آیا حقوق شهروندان محترم شناخته شده و توصیه های سیاستی را ارائه می دهد، صرفاً در استراتژی ها و ابتکارات دولت باز کشوری یا سرزمینی خود مشارکت نمی کند، بلکه می تواند در اجرای این اصلاحات نظارت و مشارکت نموده و دولت را پاسخگو نگهدارد (OECD, 2016). در این قسمت به صورت مختصر دولت باز و سازوکارها و نهادهای مرتبط با آن تشریح شد. در قسمت بعد مفهوم خطمشی گذار باز تشریح می شود.

۲- مفهوم خطمشی گذاری باز

از دیگر مفاهیم مهمی که از نظر معنایی و کارکردی شباهت بسیار زیادی به دولت باز دارد، خطمشی گذاری باز است. خطمشی گذاری باز را می توان به نوعی دستاورد و نتیجه تحقق دولت باز دانست. در خطمشی گذاری باز خطمشی های مختلف از طریق مشارکت و نیز نظارت اعضای جامعه و شهروندان تدوین و اجرا می شود و رابطه دو طرفه میان شهروندان و کارگزاران (دولتمردان) وجود دارد. به عبارت دیگر در خطمشی گذاری باز، هم باز بودن از درون (دولت) به بیرون (شهروند) است که همان شفافیت است و هم باز بودن از بیرون (شهروندان) به درون (دولت) است که همان مشارکت نامیده می شود. (Meijer, et al, 2012).

خطمشی گذاری باز در مورد بهبود خطمشی گذاری از طریق گشودن درب ها به سوی ایده های جدید، روش های جدید کار کردن، بینش های جدید، شواهد جدید و متخصصان جدید است. خطمشی گذاری باز از جدیدترین تکنیک های تحلیلی استفاده می کند تا طیف گسترده ای از نظرات مردم و صاحب نظران را گردآوری کند. خطمشی گذاری باز شامل سه بعد تحلیلی می شود که عبارت اند از (Policy Lab, 2019):



شکل ۱: ابعاد تحلیلی مفهوم خط مشی گذاری باز

اتحادیه اروپا در سال ۲۰۱۶ به منظور تحقق خط‌مشی گذاری باز در کشورها عضو گزارشی تهیه کرد و راهکارهای تحقق خط‌مشی گذاری باز در اتحادیه اروپا را تشریح کرد که در ادامه برخی از طرح‌های مرتبط با خط‌مشی گذاری باز که در این گزارش به آن اشاره شده است، آورده می‌شود.

۱- طرح گفتگوی مستقیم با شهروندان: هدف این طرح تعامل با شهروندان در یک کشور یا منطقه خاص، و توجه کردن به نگرانی‌ها و دغدغه آن‌ها و شنیدن نظرات آن‌ها در خصوص چگونگی تأثیر پذیرفتن آن‌ها از خط‌مشی‌های اتحادیه اروپا است. طرح "گفتگوی مستقیم با شهروندان" در آوریل سال ۲۰۱۳ میلادی برگزار شد و به عنوان قسمتی از ارزیابی سال شهروندان اروپایی مورد بررسی و پیمایش قرار گرفت که به طور کلی مثبت قلمداد شدند.

۲- طرح تنظیم‌گری با مشارکت شهروندان: تنظیم‌گری با مشارکت شهروندان بیان می‌کند که نباید خط‌مشی‌ها را تحمیل کرد بلکه باید بر اساس شفافیت و تعهدات، آن‌ها را به طور جامع آماده کرده و فراهم ساخت و به نظرات افراد تأثیرپذیر از امر خط‌مشی گذاری قانون‌گذاری توجه کرد تا اجرای خط‌مشی آسان باشد.

۳- طرح ابتکار عمل شهروندان اروپایی: طرح "ابتکار عمل شهروندان اروپایی" در معاهده لیسبون و در تلاشی جهت ایجاد سازوکاری برای گسترش مشارکت شهروندان در فرآیند خط‌مشی گذاری است.

یک میلیون شهروند اتحادیه اروپا از هفت دولت اروپایی عضو درخواست خود را برای عضویت در این طرح ثبت کرده‌اند. پس از ارسال درخواست توسط شهروندان، کمیسیون و پارلمان اروپا شرایط آن‌ها را خصوصاً از جنبه بودن در حوزه‌ای که در آن کمیسیون اروپا حق ابتکار عمل دارد، مورد بررسی قرار می‌دهد.

۴- طرح بحث و گفتگو در خصوص اروپا: این طرح پلتفرمی است که در سال ۲۰۱۱ ایجاد شد و هدف آن ایجاد فضایی آنلاین برای شهروندان جهت گذاشتن سؤالات و به اشتراک گذاشتن دغدغه‌هایشان با دولتمردان بود.

۵- طرح آینده‌بینی در حوزه فناوری: آینده‌بینی در حوزه فناوری پلتفرمی است برای جمع‌آوری پیشنهادات و راه‌حل‌های شهروندان و ذینفعان مرتبط با شبکه‌های ارتباطی دیجیتال، محتوا و فناوری برای یک پروژه با موضوع آینده‌های فناوری ساخته شده است (EU, 2016).

۳- مفهوم مشارکت عمومی [شهروند سپاری]

مشارکت عمومی شامل شماری از روش‌هایی است که با هدف مشورت، مداخله و آگاه‌سازی شهروندان طراحی شده‌اند و به افراد تحت تأثیر یک تصمیم، اجازه ورود به فرآیند آن تصمیم را می‌دهند (Rowe & Frewer, 2000). بسیاری از دولت‌ها در سرتاسر دنیا تلاش‌های زیادی برای ایجاد فرصت برای مشارکت شهروندان در فرآیند خط‌مشی‌گذاری کرده‌اند. انگیزه و هدف دولت‌ها از این اقدام، طراحی خط‌مشی‌های با کیفیت‌تر، ایجاد اعتماد و اتفاق‌نظر و پذیرش خط‌مشی‌های عمومی و درگیر کردن دیگران در مسئولیت خط‌مشی‌گذاری است (Charalabidis et al., 2012: 157).

اصطلاحات مرتبط با مشارکت شامل حکمرانی مشارکتی^۴، مشارکت عمومی - خصوصی^۵، اقدام جمعی^۶ است. تکامل حاصل از رابطه دولت و شهروندان تا حد زیادی باعث شکل‌گیری مفهوم مشارکت شهروندان^۷ شده است. در این رویکرد دولت با عموم مردن نه به‌عنوان مشتری بلکه به‌عنوان شرکا رفتار می‌کنند و نقش شهروندان از یک مصرف‌کننده منفعل خدمات عمومی به مشارکت‌کننده فعال در مقابله با مسائل اجتماعی

⁴ collaborative governance

⁵ public-private partnerships

⁶ collective action

⁷ co-production

گسترش می‌یابد (Linders, 2012). متغیرهایی مشخص کننده طیف مشارکت در جدول زیر مشخص شده است.

جدول ۱: طیف مشارکت شهروندان در ارائه خدمات عمومی

تعریف طیف روابط دولت و شهروندان	طیف مشارکت در ارائه خدمات
بازیگر در مقابل ذینفع: تقسیم کار چیست؟ چه کسی بر چه کسی تأثیرگذار است؟	مرحله چرخه تحویل خدمت: فعالیت و اقدام در کدام مرحله از خدمت/خط‌مشی اتفاق می‌افتد
مسئولیت و قدرت شهروندی: شهروندان در برابر دولت چه مقدار کنترل دارند؟	مسئله در برابر فرصت محوری: آیا تلاش‌ها ماهیت تدافعی دارند یا ماهیت تهاجمی (منفعل و فعال)
جایابی صحیح: کارمندان دولت تا چه اندازه در اجتماع و فرآیندها جایابی شده‌اند	تک هدفی در برابر چند هدفی: ابتکار عمل چقدر متمرکز است؟

نکته بعدی در خصوص گونه شناسی انواع مشارکت عمومی است که به شرح زیر ارائه می‌شود (Linders, 2012):

- ۱- شهروند (شهروندان به دولت): در شهروند بنیان، عموم مردم به دولت کمک می‌کنند تا پاسخگوتر و مؤثرتر باشند. دولت مسئولیت اصلی را به عهده دارد اما شهروندان بر نتایج و جهت‌گیری‌ها تأثیر می‌گذارند و آگاهی دولت را بهبود می‌بخشند و به اجرای خدمات روزانه دولت کمک می‌کنند.
- ۲- دولت به عنوان یک بستر (دولت به شهروندان) با هزینه حاشیه نزدیک به صفر انتشار اطلاعات، دولت را قادر می‌سازد که دانش و زیرساخت‌های اطلاعاتی خود را در اختیار شهروندان قرار دهد. با این کار دولت کمک می‌کند تا شهروندان بهره‌وری روزانه، تصمیم‌گیری‌ها و فعالیت‌های خود را بهبود بخشند. همچنین دولت می‌تواند از بستر خود برای تقویت ارزش‌های عمومی بهره گیرد.
- ۳- به وسیله دولت خودتان انجام دهید (شهروندان به شهروندان): این بحث امروزه مطرح است که شهروندان به صورت مؤثر می‌توانند خود را سازماندهی کنند و این امر باعث جایگزینی مسئولیت‌های سنتی دولت می‌شود. در این رویکرد دولت هیچ نقش فعالی در فعالیت‌های روزانه شهروندان ایفا نمی‌کند اما ممکن است چارچوب‌های تسهیل گر فراهم کند.

مشارکت عمومی همان‌گونه که مشخص شد نگاهش مشارکت فعال شهروندان در امر خط‌مشی گذاری است. در یک نگاه می‌توان بیان کرد که مشارکت و شفافیت دو اقدام شهروندان و دولت برای اجرایی سازی خط‌مشی گذاری باز به‌منظور تحقق دولت باز است.

بخش دوم: تأثیرات و کارکردهای دولت باز و خط‌مشی گذاری باز

در بخش اول مفهوم شناسی و ابعاد دولت باز و مفاهیم مشابه بررسی شد. در این قسمت تلاش می‌شود تا با بهره‌گیری از منابع علمی مرتبط با دولت باز و داده دولتی باز، تأثیرات، فواید و کارکردهای دولت باز و خط‌مشی گذاری باز در عرصه حکمرانی و اداره امور عمومی تشریح شود.

۱- فواید و تأثیرات دولت باز و خط‌مشی گذاری باز

از جمله اقداماتی که در راستای دولت باز و خط‌مشی گذاری باز صورت می‌گیرد بحث خط‌مشی گذاری داده باز^۸ است که تجلی‌گاه دولت باز در عرصه عمل و اجرا است. بحث مهمی که بایستی مطرح شود این است که دولت باز و تحقق داده دولت باز چه فواید و ثمراتی دارد اوبالدی^۹ در تحقیق خود پاسخ این سؤالات را یکجا گردآوری کرده است که جدول زیر آن‌ها را خلاصه می‌نماید.

جدول ۲: چکیده فواید ناشی از داده حاکمیتی باز به تفکیک بخش‌های مختلف (Ubaldi, 2013)

بازیگر	کلید ابعاد فایده
دولت	- افق‌های تازه‌ای را برای انجام کارهای حاکمیتی، تصمیم‌گیری و اختصاص منابع باز می‌کند؛ - سبب افزایش کارایی فعالیت‌های حاکمیتی (مثلاً از طریق سرعت بخشیدن به هدرروی منابع و خطاها، یا کاهش زمینه‌های فرار مالیاتی) می‌شود؛ - خدمت‌رسانی دقیق‌تر، بهینه‌تر، نوآورانه‌تر، و شخصی‌سازی‌شده‌تر می‌نماید؛ - کیفیت [و کمیت] تعاملات میان حاکمیت و کاربران را افزایش می‌دهد؛ - شفافیت را ارتقاء می‌دهد، مسئله مهمی که پاسخگویی بیشتر را منجر خواهد شد؛ - از طریق باز بودن هر چه بیشتر، حکومت‌ها به مشروعیت بیش‌ازپیش میان عموم مردم برخوردار خواهند گردید؛

^۸ Open data policy

^۹ Ubaldi

بازیگر	کلیت ابعاد فایده
شهروندان	• مشارکت عمومی و اجتماعی را در پاسخ به نیازهای عمومی، به طور گسترده‌ای افزایش می‌دهد (برای نمونه توسعه و تولید مشترک خدمات از طریق ایجاد نرم‌افزارهای نو)؛ • منبع‌یابی دانش و اطلاعات جدید (برای نمونه جمع‌سپاری)؛ • ایجاد خدمات نوین و نوآورانه با ترکیب مجموعه‌های داده‌ای مختلف که از منابع گوناگون گردآوری شده‌اند؛ • ارائه اطلاعات به مردم (همچون نرخ جرائم، گازهای آلاینده، تعداد دبیران به دانش‌آموزان در مدارس،...) سبب انتخاب‌های آگاهانه آن‌ها خواهد گردید. بدین ترتیب داده حاکمیتی باز سبب ارتقاء سطح زندگی شهروندان خواهد شد.
جامعه مدنی	• جامعه مدنی نقش مهمی را در شناسایی پایگاه داده‌های ضروری (حاوی نفع عامه گسترده) بازی می‌کند. این مسئله به طور ویژه در رابطه با بخش‌های که سمن‌ها و سایر نهادهای اجتماعی با آن‌ها در تعاملند، جدی‌تر خواهد بود. بدین وسیله ارائه داده باز در آن حوزه‌ها از تأثیر بسزایی در کاهش مسائل آن حوزه برخوردار خواهد بود.
اقتصاد: بخش خصوصی و بازار خدمات	• داده حاکمیتی باز از جایگاه ویژه‌ای در ایجاد یک بازار رقابتی (به طور خاص بازار خدمات) برخوردار است؛ • اعتقاد عمومی بر آن است [البته با پشتوانه تجربه] که نوآوران خارج از دولت که فرصت طراحی سرویس‌ها و خدمات یابند، به نسبت نمونه‌هایی که درون دولت ایجاد می‌شوند، از چابکی بیشتر و اختصاصی بودن بالاتری برخوردار بوده، بدین وسیله پاسخگوی بهتری برای نیازهای روزافزون عموم مردم خواهد بود؛ • بخش خصوصی بالاترین کاربران بهره‌برنده از پایگاه‌های داده با اهداف تجاری خواهد بود؛

همچنین مبتنی بر پژوهش اوبالدی برخی از مهم‌ترین ثمرات و ارزش‌هایی که دولت باز و داده باز ایجاد می‌کند، عبارت‌اند از:

- ارتقاء مسئولیت‌پذیری، شفافیت، پاسخگویی و کنترل دموکراتیک دولت؛
- ترویج و بسترسازی خودتوانمندسازی^{۱۰} و مشارکت اجتماعی شهروندان؛
- ساخت نسل آینده خادمان عمومی^{۱۱} توانمند؛
- ترویج نوآوری، اثربخشی و کارایی در خدمات دولتی؛

¹⁰ self-empowerment

¹¹ civil servants

- خلق ارزش برای اقتصادی گسترده‌تر (Ubaldi, 2013).

جاناناتان گری^{۱۲} نیز در مقاله‌ای در نشریه گاردین بیان می‌کند که دولت باز و داده باز لااقل از طریق ۵ سازوکار سبب توسعه مردم‌سالاری می‌گردد: (۱) منصفانه‌تر کردن پرداخت مالیات (و مبارزه با بهشت‌های مالیاتی^{۱۳})، (۲) محافظت از دارایی‌های عمومی از طریق ایجاد شفافیت در دخل و خرج و قراردادهای دولتی، (۳) مقابله با لابی‌گری‌های گسترده بنگاهی، (۴) مبارزه با آلودگی و (۵) ارائه ابزارهای توانمندتر مطالبه مسئولیت از سیاست‌مداران (Gray, 2015).

۲- تحلیل کارکردهای دولت باز در عرصه خط‌مشی‌گذاری

اجرایی‌سازی و به کارگیری دولت باز و خط‌مشی‌گذاری باز در عرصه اداره کشور در بسیاری از کشورها در دستور کار قرار گرفته است. بحث داده باز به‌عنوان گامی اساسی و مهم برای تحقق دولت باز نیز مورد توجه دولت‌ها بوده است. تاکنون کشورهای مختلفی سیاست‌های رسمی پیرامون دولت باز و داده باز ارائه کرده‌اند، که برخی از آن‌ها عبارت‌اند از:

جدول ۳: نمونه‌ای از کشورهایی دارای سیاست‌های رسمی در حوزه داده دولتی باز

کشور	برنامه	شروع	مرجع مسئول	انگیزه‌های کلیدی
استرالیا	واکنش دولت به گزارش Gov 2.0، اعلام حاکمیت باز	می و جولای ۲۰۱۰	دفتر مدیریت اطلاعات دولتی استرالیا (AGIMO)، ۲۰۱۰	زمانی که اطلاعات بخش عمومی به‌عنوان یک سرمایه کلیدی ملی آزاد شد، قابلیت‌ها (پیش‌بینی‌شده و پیش‌بینی‌نشده) از طریق اختراع، خلاقیت، سخت‌کوشی شهروندان، سازمان‌های تجاری و اجتماعی باز شد.
دانمارک	طرح راهبردی داده باز (Offentlige)	جولای ۲۰۱۰	وزارت علم، فناوری و نوآوری	دسترسی به داده‌های حاکمیتی زمینه‌ساز خلاقیت و تحلیل‌های مختلف فراهم می‌کند و اطلاعات و داده‌های بهتری برای شهروندان و مشاغل به‌طور یکسان در دسترس می‌دهد. شرکت‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات برای مشاغل

کشور	برنامه	شروع	مرجع مسئول	انگیزه‌های کلیدی
	Data I Spil’)		دانمارک، ۲۰۱۰	جدید در توسعه خدمات دیجیتال و محتوای پیشرفته بر اساس داده‌های عمومی توانمند خواهند شد و شهروندان خواهند توانست ایده‌ها و خلاقیت‌هایشان را به راه‌حل‌های عملی برای مشکلات روزمره تبدیل کنند.
اسپانیا	“Avanza2”	جولای ۲۰۱۰	وزارت صنعت، گردشگری و تجارت، ۲۰۱۰	داده برای اقتصاد دانش‌محور بسیار مهم است. با انتشار داده‌های بخش عمومی ارزش اقتصادی بیشتری می‌تواند تولید شود. داده یک منبع برای توسعه تولیدات و خدمات جدید است. علاوه بر این، داده برای اعمال حقوق دموکراتیک شخص اهمیت دارد. شهروندان در مورد دولت و تعامل با آن اطلاع پیدا می‌کنند.
بریتانیا	قرار دادن خط مقدم در ابتدا: دولت هوشمندتر	دسامبر ۲۰۰۹	وزیر خزانهداری، ۲۰۰۹	اقدام اول: تقویت نقش شهروندان و جامعه مدنی، باز کردن اساسی داده‌ها و تقویت شفافیت: “درنهایت یک شهروند آگاه‌تر یک شهروند قدرتمندتر است. در یک دموکراسی مدرن، شهروندان از دولت انتظار دارند که نشان دهند که پول‌ها کجا هزینه شده است و نتایج چه بوده است. [...] داده همچنین می‌تواند در روش‌های نوآورانه که منافع اقتصادی برای شهروندان و مشاغل (با انتشار کسب‌وکارهای بکر و کارآفرینی) در پی دارد مورد استفاده قرار گیرد.
ایالات متحده	یادداشت و طرح حاکمیت باز	ژانویه ۲۰۰۹ و آوریل ۲۰۱۰	کاخ سفید (۲۰۰۹) و وزارت خارج (۲۰۱۰)	دولت من به ایجاد یک سطح بی‌سابقه از شفافیت متعهد شده است. [...] باز بودن، دموکراسی ما و همچنین بهره‌وری و اثربخشی دولت را تقویت خواهد کرد. [...] شفافیت مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی دولت را تقویت خواهد کرد و به مردم در مورد کارهای دولتشان اطلاعات می‌دهد.

با توجه به اهمیت تحقق دولت باز در عرصه عمل، در این بخش به طور خلاصه برخی از کارکردهای دولت باز در عرصه خط‌مشی گذاری تشریح می‌شود.

- الف- همکاری بین دستگاهی: دولت باز و داده باز از منظر کارکردی، ظرفیت‌ها فراوانی را در راستای مشارکت‌جویی عمومی^{۱۴} و همکاری بین‌دستگاهی^{۱۵} فراهم آورده، سبب بازنگری در مأموریت‌ها و جهت‌گیری‌های نهادهای عمومی و خصوصی خواهد گردید (Goldstein & Weinstein, 2013).
- ب- مشارکت دادن مردم در امر نظارت: مشارکت دادن به عموم مردم در امر نظارت، از طریق ارائه اطلاعات به آن‌ها، تنها یکی از انبوه فواید پارادایم «داده‌ی حکومتی باز» است. شفافیت و کنترل دموکراتیک، افزایش مشارکت مردم در انبوهی از مسائل حکومتی، خودتوانمندسازی (دستگاه‌های اداری)، خلق یا ارتقاء خدمات و محصولات، ارتقاء نوآوری به‌ویژه از طریق نوآوری باز، افزایش کارایی و اثربخشی خدمات دولتی، امکان اثرسنجی خط‌مشی‌های دولتی، خلق داده‌های جدید ماحصل ترکیب منابع داده‌ای و الگوهای مختلف گذشته، و ... نمونه‌های دیگری از این ثمرات هستند (Goldstein & Weinstein, 2013). دولت باز و داده باز این امکان را در اختیار شهروندان قرار می‌دهد تا در فرایندهای تصمیم‌گیری با رویه‌هایی آگاهانه و ساختاریافته مشارکت کنند. از سوی دیگر توسعه زیرساخت‌های جدید برای گفتگو می‌تولند آستلنه [و دشواری] مشارکت در مباحثات عمومی^{۱۶} را پایین بیاورد (Halonen 2012).
- ج- مسئولیت‌پذیرتر کردن دولت‌ها در استفاده از منابع عمومی: به‌منظور مسئولیت‌پذیری دولت‌ها نسبت به استفاده از منابع عمومی، استفاده از قراردادهای باز (در دسترس)، بیش‌ازپیش ضروری به نظر می‌رسد. (OECD 2007) با توجه به قواعد و شیوه‌های افزایش افشا و مشارکت در قراردادهای عمومی، آشکارسازی (افشا) و مشارکت، ابزارهای حیاتی برای بهبود هدایت منابع عمومی و قراردادهای در دسترس هستند. قرارداد باز، کل فرآیند از جمله تشکیل، اهدا، اجرا، عملکرد و تکمیل قراردادهای عمومی و هم‌چنین طیف گسترده‌ای از انواع قراردادهای اعم از تدارکات اساسی تا مشارکت انتفاعی، مجوزها و قراردادهای تولید مشترک را پوشش می‌دهد. روش‌های عقد قراردادهای باز را می‌توان در تمام سطوح دولت و در تمام قراردادهای عمومی، از جمله قراردادهایی که از ترکیب منابع دولتی، خصوصی و کمک‌کننده تأمین‌شده‌اند، اعمال کرد (Open Government Partnership, 2016).

¹⁴ Participation

¹⁵ Collaboration

¹⁶ public discussion

د- مشارکت مردم در شناخت مسائل و چالش‌های سیاستی: در سراسر دنیا، مردم مطالبه باز بودن و شفافیت بیشتری در حکومت‌های خود می‌کنند. آن‌ها دنبال راه‌هایی برای مشارکت‌بخشی هر چه بیشتر مردم و خبرگان در تصمیماتی هستند که بر آن‌ها تأثیر گذاشته و حکومت‌ها را شفاف‌تر، پاسخگوتر، مسئولیت‌پذیرتر و اثربخش‌تر می‌کند. سایت Open Government Guide وابسته به سازمان جهانی Open Government Partnership در حوزه‌های بسیار متعدد، ناظر به ابعاد مختلف حاکمیتی در حال فعالیت می‌باشد.^{۱۷} یکی از حوزه‌هایی که در آن موجود می‌باشد، مشارکت‌گیری مردم در شناخت مسائل می‌باشد. برخی دیگر از وب‌سایت‌ها نظیر وب‌سایت کاخ سفید، سرویسی ارائه کرده که به وسیله آن هر شهروند می‌تواند موضوعی را مطرح کند و اگر به این موضوع ۲۵ هزار رأی داده شود، این موضوع مستقیماً در دستور کار دولت قرار می‌گیرد.^{۱۸} نظیر همین سرویس در کشورهای دیگر در پارلمان‌ها مطرح شده است. سایت‌های زیادی برای ثبت و امضای دادخواست (Petition) وجود دارد، سایت‌هایی که در آن‌ها عموم افراد دادخواستی (عریضه) را ثبت کرده و سایرین با امضای آن عریضه، نوعی قدرت پشتیبانی اجتماعی را برای تحقق آن فراهم می‌کنند.

به طور خلاصه می‌توان بیان کرد که دولت باز و خط‌مشی‌گذاری باز می‌تواند منجر به کارکردهای زیر شود که به طور خلاصه عبارت‌اند از:

- مشارکت گسترده مردمی در عرصه خط‌مشی‌گذاری و اداره امور عمومی
 - مشارکت مردم در شناسایی مسائل و مشکلات کشور
 - مشارکت مردم در تدقیق ابعاد مختلف مسائل
 - مشارکت مردم در ارائه راه‌کارهای مختلف برای حل مسئله
 - مشارکت مردم در طراحی شاخص‌های مختلف ارزیابی اقدامات دولتی
 - مشارکت مردم در نظارت بر حسن اجرای برنامه‌ها
 - مشارکت مردم در نقد و ارزیابی و بهبود اقدامات دولتی
- افزایش گسترده اعتماد مردم

¹⁷ <http://www.opengovguide.com/>

¹⁸ <https://www.whitehouse.gov/petitions>

- تحول گسترده در اقتصاد، افزایش گسترده سیگنال‌های اقتصادی و فراهم شدن امکان بهینه‌سازی نظام نوآوری

- حرکت به سمت نوآوری باز و نوآوری توزیع شده با حمایت دولتی

بر اساس جمع بندی مطالب بیان شده در خصوص دولت باز، خط مشی گذاری باز و مشارکت شهروندان (شهروند سپاری) می توان بر اساس مراحل ارائه خدمات عمومی و نوع رابطه شهروندان با دولت، به ماتریسی دست یافت که شهروند سپاری در خدمات عمومی را تفسیر کند. این ماتریس، در جدول شماره ۴ آورده شده است.

جدول ۴: ماتریس ارائه خدمت و نوع مشارکت شهروندان

نوع رابطه مراحل ارائه خدمت	شهروند-به-دولت C2G	دولت-به-شهروند G2C	شهروند-به-شهروند C2C
طراحی (پیش از اجرا)	مشاوره و ایده پردازی و بیان نیاز و ذائقه	اطلاع رسانی و راهنمایی بستر اخذ نظرات	خود سازمانی اداره بدون دخالت دولت مشاوره و ایده پردازی
اجرای روز-به-روز	هم آفرینی و توزیع مردمی	افزایش یکپارچگی دولت و مردم و ایجاد بستر مشارکت	خود فرامشی و فرام آورنده مکمل
پایش (پس از اجرا)	نظارت و گزارش دهی مردمی (همگانی) (امر به معروف و نهی از منکر مردم به دولت)	لوح عملکرد باز دولت (ایجاد شفافیت عملکرد و زمینه امر به معروف و نهی از منکر)	خود- نظارتی (امر به معروف و نهی از منکر مردم بر مردم)
جوهره تغییر	شهروند سپاری	دولت به عنوان یک بستر	خودتان انجامش دهید

نتیجه گیری

در مقاله مذکور با بررسی چیرستی دولت باز و خط‌مشی گذاری باز، فواید و کارکردهای آن‌ها در عرصه حکمرانی تشریح شد. به کارگیری رویکرد دولت باز که خرد مایه آن شفافیت و مشارکت‌گیری مردم در فرآیند خط‌مشی گذاری است، باعث بالا رفتن کارآمدی، دستیابی به تصمیمات اثربخش، تعامل در اجرای خط‌مشی‌ها، کاهش فساد، افزایش اعتماد، بهینگی سیستم، افزایش سطح و کیفیت تصمیمات و بالارفتن پاسخگویی دولت به شهروندان می‌شود.

برای تحقق دولت باز و خطمشی گذاری باز می‌بایست در هریک از مراحل چرخه خطمشی رویکرد شفافیت و مشارکت را به کار گرفت و این کار باعث بهبود فرآیند خطمشی‌گذاری در نظام حکمرانی و اداره کشور و در نتیجه کارآمدی نظام می‌شود. دولت باز و خطمشی‌گذاری باز یک رویکرد کم‌هزینه و اثربخش در عرصه خطمشی‌گذاری است که اصل و اساس آن مشارکت مردم در فرآیند خطمشی‌گذاری است.

نکته مهمی که در تحقق و عملیاتی سازی دولت باز بایستی به آن توجه کرد این است که سازمان‌های دولتی و سازمان‌های عمومی بایستی بر اساس هأمریت‌ها، کارکردها و خدماتی که ارائه می‌دهند، بهینه یابی برای بهره‌گیری از ابزارهای مشارکت عمومی را در دستور کار قرار دهند. به عبارت دیگر بایستی مشخص کنند که کدام خدمت و ناظر به کدام کارکرد (تدوین، نظارت، اجرا، ارزیابی و ...) قابلیت این را دارد که با مشارکت عمومی انجام شود.

- Al-Kubaisi, A. S. (2014). Improving the transparency, openness and efficiency of e-government in Qatar in the era of Open Government Data, and beyond (Ph.D. Thesis). Faculty of Law.
- Attard, J., Orlandi, F., Scerri, S., & Auer, S. (2015). A systematic review of open government data initiatives. *Government Information Quarterly*, 32(4), 399-418.
- B. Obama. (2013, February) Memorandum for the heads of executive departments and agencies: Transparency and open government. The White House. [Online]. Available: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Transparency_and_Open_Government
- Birkland, T. A. (2015). An introduction to the policy process: Theories, concepts, and models of public policy making (4th ed.). New York: Rutledge Publishing.
- Charalabidis, Y., Triantafillou, A., Karkaletsis, V Loukis, E (2012). Public Policy Formulation Through Non Moderated Crowdsourcing in Social Media». 4th International Conference on Electronic Participation. Conference Proceedings of International Conference on Electronic Participation. pp 156-169.
- Davies, T. (2010). Open data, democracy and public sector reform. A look at open government data use from data. gov. uk.
- EU (2016). Open Policy Making in the EU, Lessons and Opportunities, The Democratic Society, April 2016.
- Geiger, C. P., & von Lucke, J. (2012). Open government and (linked) (open) (government) (data). *Journal of e-Democracy and Open Government*, 4(2), 265-278
- Goldstein, J., & Weinstein, J. (2013). The Benefits of a Big Tent: Opening up Government in Developing Countries. *UCLA Law Review*. Retrieved November, 20 (2013), 60–63.
- Gray, J. (2015, February 27). Five ways open data can boost democracy around the world. *The Guardian*. Retrieved from <http://www.theguardian.com/public-leaders-network/2015/feb/20/open-data-day-fairer-taxes>

- Halonen, A. (2012). Being open about data. Analysis of the UK open data policies and applicability of data, retrieved from <http://finnish-institute.org.uk/images/stories/pdf2012/being%20open%20about%20data.pdf>.
- Janssen, M., Charalabidis, Y., & Zuiderwijk, A. (2012). Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government. *Information Systems Management*, 29(4), 258–268
- Lee, Gwanhoo; Kwak, Young Hoon (2012), “An Open Government maturity model for social media based public engagement” *Government Information Quarterly* 29, pp.492-503.
- Linders, D. (2012). From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media. *Government Information Quarterly*, 29, 4, 446-454.
- Meijer, Albert J., et al (2012). “Open Government: Connecting vision and voice” *International Review of Administration Science*, Volume 18, Issue 1.
- Mergel, I (2014). Opening Government: Designing Open Innovation Processes to Collaborate with External Problem Solvers» *Social Science Computer Review*. vol. 33. available at: <https://doi.org/10.1177/0894439314560851>. pp 1-15.
- Napoli, P. M., & Karaganis, J. (2010). On making public policy with publicly available data: The case of US communications policymaking. *Government Information Quarterly*, 27(4), 384–391.
- OECD (2016), *Open Government: The Global Context and the Way Forward*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2017), *Recommendation of the Council on Open Government*, OECD/ LEGAL/0438.
- Open Government Partnership (2016). *Public Contracting*. Available Online: <http://www.opengovguide.com/topics/public-contracting>
- Organisation for Economic Cooperation and Development. (2007). *OECD Principles and Guidelines for Access to Research Data from Public Funding*. *Data Science Journal*, 6, 23. <https://doi.org/10.2481/dsj.6.OD4>
- Policy lab (2019). *About Open Policy Making*. From: <https://openpolicy.blog.gov.uk/>.
- Rowe, G Frewer, L (2000) *Public Participation Methods: A Framework for Evaluation*» *Science, Technology Human Values*, vol. 25. pp 3-29.

- Ubaldi, B. (2013), “Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives”, OECD Working Papers on Public Governance, No. 22, OECD Publishing.
- United Nations. (2013). *Guidelines on Open Government Data for Citizen Engagement*. Retrieved from <http://www.unpan.org/DPADM/EGovernment/OpenGovernmentDataandServices/tabid/1536/language/en-US/Default.aspx>
- Yu, H. and Robinson, D. (2012). The New Ambiguity of “Open Government”. Princeton CITP/Yale ISP Working Paper, retrieved from http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2012489