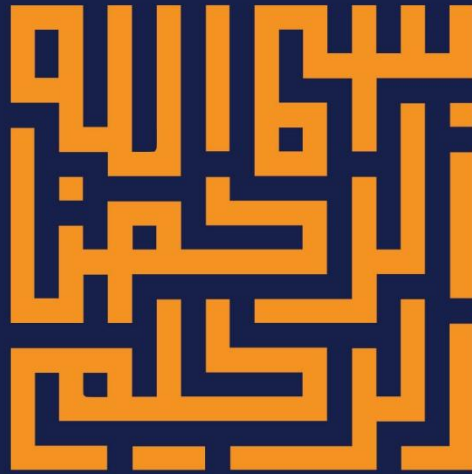




**از پیش بینی تا آمادگی؛ چرا نظام سیاستگذاری
ایران به آینده نگاری نیاز دارد؟**



مِتَد

(مرکز توسعه دانش مسئله محوری)

www.Mtod.ir



سیاست‌گذاری در ایران امروز در شرایطی انجام می‌شود که بسیاری از فرض‌هایی که روزی مبنای برنامه‌ریزی بودند، دیگر ثبات گذشته را ندارند. تغییرات جمعیتی، نوسانات اقتصادی، بحران آب و اقلیم، تحولات فناوری، دگرگونی‌های اجتماعی و شوک‌های ژئوپلیتیکی می‌توانند در مدت کوتاهی مفروضات یک سیاست یا برنامه را زیر و رو کنند. در چنین فضایی، پرسش اصلی دیگر فقط این نیست که «آینده چه خواهد شد؟»؛ پرسش مهم‌تر این است: اگر آینده برخلاف انتظار ما پیش رفت، آیا سیاست‌گذار آمادگی لازم برای مواجهه با آن را دارد؟ نظام اداری و بوروکراسی ایران از نظر تعداد اسناد بالادستی، برنامه‌های توسعه و نهادهای سیاست‌گذار با کمبود جدی روبه‌رو نیست. مشکل اصلی، ضعف سازوکاری است که بتواند تغییرات محیطی را به‌صورت مستمر رصد کند، آینده‌های مختلف را بررسی کند و نتیجه این بررسی را وارد تصمیم‌گیری، بودجه‌ریزی و ارزیابی سیاست‌ها نماید. به همین دلیل، مسئله آینده‌پژوهی در ایران را نباید صرفاً به نبود سند آینده تقلیل داد؛ مسئله مهم‌تر، نبود ظرفیت نهادی برای مواجهه مستمر با آینده‌های متفاوت است.

چه باید کرد؟

۱. آینده‌نگاری را وارد فرایند رسمی سیاست‌گذاری کنیم

پیشنهاد اصلی این است که به جای ایجاد یک سازمان جدید، یک سازوکار آینده‌نگاری راهبردی در سطح دولت ایجاد شود که وظیفه آن هماهنگ‌کردن ظرفیت‌های موجود باشد. این سازوکار می‌تواند با محوریت مرکز دولت و با حضور سازمان برنامه و بودجه، سازمان اداری و استخدامی، دستگاه تخصصی مربوط، معاونت علمی و مراکز پژوهشی شکل بگیرد. دلیل انتخاب این ساختار این است که آینده‌نگاری زمانی اثرگذار است که به محل واقعی تصمیم نزدیک باشد، نه اینکه صرفاً در یک مرکز پژوهشی بیرون از چرخه تصمیم‌گیری انجام شود. تجربه OECD نیز نشان می‌دهد که نهادینه‌کردن آینده‌نگاری نیازمند حمایت مدیریتی، ظرفیت تخصصی، رصد مستمر و اتصال آن به ساختارها و رویه‌های سازمانی است [۱].

در نظام تصمیم‌گیر ما نیز سازمان برنامه و بودجه از قبل با برنامه‌ریزی، بودجه و نظارت بر اجرای برنامه‌ها درگیر است و بنابراین می‌تواند یکی از نقاط اصلی اتصال آینده‌نگاری به سیاست‌گذاری باشد؛ بدون اینکه لازم باشد مأموریت جدیدی کاملاً جدا از ساختار موجود ایجاد شود [۶].

خروجی مورد انتظار: گزارش‌های کوتاه آینده‌نگاری برای مسائل راهبردی و ارائه آنها در زمان طراحی سیاست و بودجه، نه بعد از تصمیم‌گیری.



۲. برای سیاست‌های بزرگ، آزمون آینده اجباری شود

قرار نیست همه تصمیم‌های دولت وارد فرایند سنگین آینده‌پژوهی شوند. اما سیاست‌هایی که هزینه بالا، آثار بلندمدت یا امکان برگشت‌پذیری پایین دارند باید پیش از تصویب در برابر چند آینده مختلف آزمایش شوند. برای شروع می‌توان این کار را در پنج حوزه اجرا کرد:

(۱) اصلاحات بازنشستگی و سیاست‌های سالمندی

(۲) آب و انرژی

(۳) سیاست‌های جمعیتی

(۴) سیاست‌های مرتبط با هوش مصنوعی و فناوری‌های نوظهور

(۵) طرح‌های بزرگ زیرساختی

برای مثال، قبل از اجرای یک سیاست بازنشستگی باید مشخص شود اگر رشد اقتصادی پایین‌تر از انتظار باشد، اگر روند سالمندی سریع‌تر شود یا اگر درآمدهای دولت کاهش پیدا کند، سیاست موردنظر همچنان قابل اجرا خواهد بود یا خیر. این همان منطقی است که در روش‌های جدید آینده‌نگاری با عنوان Stress Test یا آزمون فشار سیاست دنبال می‌شود [۲].

متولی پیشنهادی: سازمان برنامه و بودجه برای سیاست‌ها و طرح‌های دولتی؛ مرکز پژوهش‌های مجلس برای طرح‌ها و لوایح مهم در مرحله بررسی تقنینی.

۳. یک نظام رصد تغییرات نوظهور برای دولت شکل بگیرد

یکی از کمبودهای مهم در سیاست‌گذاری، فاصله میان وقوع تغییر و واکنش سیاست‌گذار است. بسیاری از بحران‌ها ناگهان به وجود نمی‌آیند؛ نشانه‌های آنها معمولاً از مدت‌ها قبل قابل مشاهده‌اند. بنابراین لازم است یک نظام رصد افق در سطح دولت ایجاد شود که به‌صورت منظم پنج موضوع را دنبال کند:

(۱) روندهای بلندمدت

(۲) پیشران‌های تغییر

(۳) علائم ضعیف

(۴) عدم قطعیت‌های کلیدی

(۵) رخداد‌های گسست‌زا



این نظام نباید الزاماً یک سامانه بزرگ و پرهزینه جدید باشد. می‌توان از داده‌ها و ظرفیت دستگاه‌های موجود استفاده کرد و در نهایت یک گزارش دوره‌ای بسیار کوتاه برای مدیران ارشد تهیه کرد؛ مثلاً ۱۰ تغییر مهمی که ممکن است در سه تا پنج سال آینده بر سیاستگذاری کشور اثر بگذارد.

متولی پیشنهادی: یک هسته مرکزی آینده‌نگاری با شبکه‌ای از واحدهای تخصصی در دستگاه‌های اجرایی.

۴. در حوزه‌های پرابهام، سیاست‌ها به صورت سناریویی طراحی شوند

در برخی مسائل، اساساً یک پیش‌بینی قابل اتکا وجود ندارد [۴]. برای نمونه، مسیر تحولات اقتصادی، شرایط منطقه‌ای، تحریم‌ها، قیمت انرژی و برخی تحولات فناوری می‌تواند به چند شکل متفاوت پیش برود. در این حوزه‌ها بهتر است دولت به جای طراحی یک برنامه بر اساس یک آینده فرضی، از ابتدا چند سناریو را مبنا قرار دهد [۳]. مثلاً برای سیاست انرژی می‌توان سه وضعیت «ثبات نسبی»، «افزایش محدودیت‌ها» و «شوک شدید» را در نظر گرفت و برای هر کدام اقدامات مشخصی تعریف کرد. مهم‌تر از آن، باید مشخص شود چه نشانه‌ای نشان می‌دهد کشور وارد کدام سناریو شده و چه زمانی باید سیاست تغییر کند. این روش باعث می‌شود تغییر شرایط الزاماً به معنای کنار گذاشتن کامل برنامه نباشد؛ بلکه سیاست از قبل نقاط تغییر مسیر داشته باشد.

۵. آینده‌نگاری به ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها وصل شود

اگر آینده‌پژوهی فقط یک گزارش تولید کند، خیلی زود از چرخه تصمیم خارج می‌شود [۵]. بنابراین باید به تدریج شاخص‌هایی برای سنجش آمادگی دستگاه‌ها در برابر تغییرات آینده وارد نظام ارزیابی عملکرد شود. برای مثال، از دستگاه‌ها پرسیده شود:

- ۱) آیا مهم‌ترین تغییرات اثرگذار بر حوزه مأموریت خود را به صورت مستمر رصد می‌کنند؟
- ۲) آیا برای سناریوهای اصلی برنامه جایگزین دارند؟
- ۳) اگر یکی از فرض‌های اصلی برنامه تغییر کند، چه سازوکاری برای بازنگری وجود دارد؟
- ۴) دستگاه با چه سرعتی می‌تواند سیاست خود را در برابر یک شوک تغییر دهد؟

این پیشنهاد با ظرفیت موجود سازمان اداری و استخدامی کشور در حوزه مدیریت و ارزیابی عملکرد قابل پیوند است و بنابراین لزوماً نیازمند ایجاد ساختار جدید نیست. در تقسیم وظایف موجود نیز مدیریت عملکرد و ارزیابی عملکرد در حوزه مأموریت سازمان اداری و استخدامی قرار گرفته است [۷].



[۱] OECD. Foresight and Anticipatory Governance in Practice. Paris: OECD Publishing, ۲۰۲۱. [HTTPS://WWW.OECD.ORG/CONTENT/DAM/OECD/EN/ABOUT/PROGRAMMES/STRATEGIC-FORESIGHT/FORESIGHT-AND-ANTICIPATORY-GOVERNANCE-۲۰۲۱.PDF](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/about/programmes/strategic-foresight/foresight-and-anticipatory-governance-۲۰۲۱.pdf)

[۲] UK Government. The Futures Toolkit for Policy Makers and Analysts – Policy Stress-testing.

[HTTPS://WWW.GOV.UK/GOVERNMENT/PUBLICATIONS/FUTURES-TOOLKIT-FOR-POLICY-MAKERS-AND-ANALYSTS/THE-FUTURES-TOOLKIT-HTML](https://www.gov.uk/government/publications/futures-toolkit-for-policy-makers-and-analysts/the-futures-toolkit-html)

[۳] RAND Corporation. Robust Decision Making.

[HTTPS://WWW.RAND.ORG/GLOBAL-AND-EMERGING-RISKS/CENTERS/PARDEE/DMDU-DECISION-MAKING-UNDER-DEEP-UNCERTAINTY/ROBUST-DECISION-MAKING.HTML](https://www.rand.org/global-and-emerging-risks/centers/pardee/dmd-robust-decision-making.html)

[۴] Lempert, R. J., et al. A Practical Guide to Decision Making Under Deep Uncertainty. U.S. Department of Transportation, ۲۰۲۲.

[HTTPS://ROSAP.NTL.BTS.GOV/VIEW/DOT/۶۴۶۴۶/DOT_۶۴۶۴۶_DS۱.PDF](https://rosap.ntl.bts.gov/view/DOT/۶۴۶۴۶/DOT_۶۴۶۴۶_DS۱.PDF)

[۵] EUI (Cadmus). Strategic Foresight and Policy Evaluation: Insights for an Integrated Approach.

[HTTPS://CADMUS.EUI.EU/SERVER/API/CORE/BITSTREAMS/۲E۰BFD۱A-ADD۰-۵C۵D-۹۷۱۸-۹۲F۰۰ECFCEE۵/CONTENT](https://cadmus.eui.eu/server/api/core/bitstreams/۲e۰bfd۱a-add۰-۵c۵d-۹۷۱۸-۹۲f۰۰ecfcee۵/content)

[۶] سازمان برنامه و بودجه کشور. وبسایت رسمی

[HTTPS://WWW.MPORG.IR](https://www.mporg.ir)

[۷] سازمان اداری و استخدامی کشور. وبسایت رسمی

[HTTPS://WWW.IRAN.GOV.IR](https://www.iran.gov.ir)





مِتود

مرکز توسعه دانش مسئله محوری

    Mtood_ir

۰ ۲ ۱ ۹ ۱ ۰ ۹ ۳ ۴ ۲ ۴

۰ ۹ ۰ ۱ ۲ ۱ ۵ ۳ ۹ ۵ ۷

تهران، میدان ولیعصر، بلوار کشاورز، خیابان شوریده
تقاطع خیابان شوریده و پرویز، ساختمان سبحان، پلاک ۵، واحد ۳