

آینده‌نگاری ملی جانشین برنامه‌های توسعه پنج‌ساله در علم، فناوری و نوآوری

■ امیر ناظمی

مشاور معاونت سیاست‌گذاری و ارزیابی راهبردی



برنامه‌های ملی آینده‌نگاری^۱ از دهه ۱۹۹۰ مورد استقبال بسیاری از کشورهای جهان قرار گرفت. الگوبرداری از ژاپن که از سال ۱۹۷۰ به صورت مستمر برنامه آینده‌نگاری ملی را انجام داده بود، به یکی از رفتارهای متداول در میان کشورهای توسعه‌یافته جهان تبدیل شد. نخستین الگوبرداری‌ها در میان کشورهای اروپایی و به طور خاص در آلمان، انگلستان و فرانسه روی داد. کشورهای مختلف نگاه به آینده را در کنار مولفه‌های دیگر وارد نظام برنامه‌ریزی خود کردند.

آینده‌نگاری پس از دهه ۱۹۹۰ مورد استقبال بخش عمده‌ای از کشورهای توسعه‌یافته قرار گرفت و این استقبال به گونه‌ای بود که در ابتدای سال ۲۰۰۰ به یکی از اصول برنامه «چارچوب مشترک ۲۰۴۰»^۲ اتحادیه اروپا تبدیل شد و کشورهای عضو اتحادیه توافق کردند در برنامه‌ریزی‌های ملی و منطقه‌ای خود از چارچوب آینده‌نگاری بهره گیرند. به این ترتیب، اغلب کشورهای در حال توسعه مانند ترکیه یا کره جنوبی نیز برنامه‌های آینده‌نگاری ملی خود را آغاز کردند. درست در روزهایی که برنامه‌های توسعه یکپارچه و جامع مانند برنامه‌های توسعه ۵ ساله در کشورهای مختلف در حال کنار گذارده شدن بود و ناکارآمدی این گونه از برنامه‌ریزی‌های متمرکز، جامع و یکپارچه آشکار می‌شد، آینده‌نگاری به عنوان نوعی از سیاست‌گذاری جانشین در حوزه‌های علم، فناوری و نوآوری در بخش‌های مختلف صنعتی و مسائل ملی در حال طرح و توسعه بود.

در برنامه‌های آینده‌نگاری تلاش می‌شود نگاهی متفاوت به عرصه سیاست‌گذاری ایجاد شود. در این نوشتار تلاش شده است این نگاه متفاوت تشریح و در ادامه به برخی از تفاوت‌های برنامه‌های آینده‌نگاری با برنامه‌های توسعه متداول مانند برنامه‌های ۵ ساله کشور، نگاهی افکنده شود. این تفاوت‌ها، ملاحظات اصلی در طراحی برنامه ملی آینده‌نگاری است.

الف - خدا حافظی با برنامه‌ریزی‌های دستوری

برنامه‌های توسعه ۵ ساله‌ای که هنوز هم در کشور ما ساری و جاری است، ارثیه برنامه‌ریزی بلوک شرق و نظام‌های کمونیستی و همچنین برنامه‌های توسعه‌ای است که در میانه قرن بیستم مورد استقبال کشورهای مختلف جهان قرار گرفت. در آن زمان، بازسازی‌های پس از جنگ جهانی دوم نیز بر این استقبال افزود. از سوی دیگر نیز کشورهای تازه‌تأسیسی که از تجزیه کشورهای بزرگ در خلال جنگ دوم جهانی شکل گرفته بودند رویای برنامه‌ریزی‌های جامع داشتند. به این ترتیب بود که برنامه‌ریزی‌های توسعه آغاز

شد. به عنوان مثال، چین، کره جنوبی، مالزی و هندوستان نمونه‌هایی از کشورهایی بودند که برنامه‌ریزی‌های توسعه را در کنار کشورهای بلوک شرق آغاز کردند. تمامی این برنامه‌ها در ابتدا دستوری، الزام‌آور^۳ و اغلب متمرکز بودند و دولت‌ها تلاش می‌کردند با یکسری احکام مجموعه‌ای از دستورها و جهت‌گیری‌ها را برای دستگاه‌های دولتی تعیین و از این رهگذر بتوانند نوعی از هماهنگی و یکپارچگی را در توسعه ایجاد کنند. برنامه‌ریزی‌های دستوری عمدتاً در قالب قوانین و الزامات تبلور می‌یافتند. برنامه‌ریزان تصور می‌کردند که با تبدیل این احکام به قوانین می‌توانند ضمانت اجرایی برنامه‌ها را افزایش دهند. اما تاریخ نشان‌دهنده واقعیت دیگری بود. در عالم واقعیت، این قوانین و مقررات نمی‌توانستند ضامن تحقق برنامه‌ها باشند. به این ترتیب کاخ رویای برنامه‌ریزی‌های این چنین فرو ریخت.

این نوع برنامه‌ها در گذر سال‌ها به دلایل مختلفی مورد بازاندیشی و تکامل قرار گرفتند و با تغییر ماهیت مواجه شدند. برنامه‌های توسعه که ابتدا دستوری بودند، به مرور زمان وجه آگاهی‌بخشی یا ترغیبی و توجیهی^۴ (یا به زعم برخی از نویسندگان فارسی‌زبان، ارشادی) یافتند. برنامه‌ریزی‌های آگاهی‌بخش، بر خلاف برنامه‌های دستوری، مخاطب خود را نه از میان دولتمردان و دستگاه‌های دولتی، بلکه از میان جامعه و بخش خصوصی می‌یافت. به عبارت دیگر، برنامه‌ریزی یک امر ملی و اجتماعی بود، نه امری دولتی و سیاسی. این تغییر نگرش به تغییر ساختار برنامه‌ریزی‌های توسعه منجر شد. هند از برنامه هفتم توسعه خود، کره جنوبی از همان برنامه نخست و حتی چین از برنامه پنجم، وجوه آگاهی‌بخشی و رویکرد آگاهی‌بخشی را وارد عرصه برنامه‌ریزی توسعه خود کردند. تقویت وجه آگاهی‌بخشی به مرور زمان تبدیل به رویکرد غالب در برنامه توسعه کشورها شد. به این ترتیب، برنامه‌های توسعه برآوردی از جهت‌گیری‌های مناسب کل جامعه اعم از بخش‌های دولتی، خصوصی و عمومی شد. این تغییر رویکرد به معنای تعیین تکلیف برای جامعه و بخش خصوصی نبود چرا که اساساً دولت حق ورود به عرصه خصوصی و ضمانت اجرایی آن را نیز ندارد. در عین حال، این نوع از برنامه‌ریزی‌ها به معنای موعظه بخش خصوصی و جامعه هم نیست. هیچ سیاستی با وعظ و خطابه نمی‌تواند تحقق یابد و باید از ساز و کارهای مشخصی در این خصوص بهره برد. آنچه در برنامه‌ریزی‌های آگاهی‌بخش کلید اصلی موفقیت است، مشروعیت‌بخشی و اجماع‌سازی است. در این نوع از برنامه‌ها

دولت نه به مثابه عقل کل، بلکه به عنوان جزئی از جامعه وظیفه می‌یابد دیدگاه‌های توسعه‌بخش خبرگان، فعالان و رهبران کشور را جمع‌آوری کند و این دیدگاه‌ها را در جامعه به اشتراک بگذارد. این به اشتراک‌گذاری سرآغاز بحث و انتخاب جامعه برای گزینش مناسب‌ترین‌هاست. درست مانند یک فرآیند رای‌گیری و انتخابات، سیاست‌ها به طیف گسترده‌ای از خبرگان جامعه ارائه می‌شود و این



خبرگان به انتخاب مناسب‌ترین سیاست‌ها اقدام می‌کنند.

به عنوان مثال، در برنامه آینده‌نگاری ژاپن که از سال ۱۹۷۰ تاکنون هر ۵ سال برگزار می‌شود (آخرین برنامه آینده‌نگاری در سال ۲۰۱۵ برگزار شد) حدود ۳ هزار نفر از خبرگان در خصوص سیاست‌های مناسب برای آینده و همچنین مهم‌ترین تغییرات در سال‌های آتی مشارکت داشتند. پرسش‌ها و سیاست‌های پیشنهادی که در طول ۵ سال جمع‌آوری می‌شود، در قالب یک پرسش‌نامه برای حدود ۳ هزار نفر از خبرگان، اعم از فعالان اقتصادی و خبرگان کسب و کار (حدود ۵۵ درصد از پاسخ‌دهندگان)، خبرگان دانشگاهی و پژوهشی و سیاست‌گذاران فرستاده می‌شود تا آن‌ها در خصوص انتخاب بهترین سیاست‌ها و مهم‌ترین تغییرات آینده رای خود را ارائه دهند. این پرسش‌نامه در قالب روش دلفی^۵ در دو مرحله نظر متخصصان را جمع‌آوری می‌کند. در دور نخست، پاسخ‌دهندگان به صورت مستقل و بدون اطلاع از نظرات سایر متخصصان به پرسش‌نامه پاسخ می‌دهند و در

دور دوم یک بار دیگر به همان پرسش‌ها و با اطلاع از پاسخ‌های متخصصان دیگر به گزینش سیاست‌ها می‌پردازند. این نمونه‌ای کلاسیک از برنامه آینده‌نگاری کشورهاست؛ برنامه‌ای که تنها جمع‌بندی شده و خلاصه‌ای از آرای خبرگان و متخصصان کشور است، نه نظرات گروه محدودی از دولتمردان!

برنامه‌های آینده‌نگاری ملی، به عنوان نمونه‌ای از برنامه‌های توسعه آگاهی‌بخش، برخلاف برنامه‌های دستوری، در فرایند تدوین، مشروعیت لازم را نیز کسب کرده است. این برنامه‌ها به واسطه آن که برآورد نظر جامعه خبرگان بوده و هر خبره دقیقاً یک رای داشته است، به صورت خودکار مورد پذیرش تمامی جامعه خواهد بود. در این مدل از برنامه‌ریزی، لزومی وجود ندارد که برنامه‌ریزان آرای خود را به سایرین بقبولانند، بلکه برنامه همان برآورد مشارکت جامعه خبرگان در خصوص آینده و سیاست‌های مناسب در مواجهه با آینده است.

ب- برنامه جامع؛ رویای ایده‌آلیستی

برنامه‌های جامعی که تمامی حوزه‌ها را پوشش دهند، یک رویای ایده‌آل‌گرایانه و غیرواقعی است. برنامه‌های جامع که بتوانند تمامی جنبه‌های توسعه یک کشور را مورد توجه قرار دهند، در این روزگار، جز شعاری غیرواقع‌گرایانه نیست. این امر حاصل سال‌ها برنامه‌ریزی در جهان است. زمانی که ایران در سال‌های پیش از انقلاب برنامه‌ریزی جامع را مستحکم می‌کرد، دیگر دوران برنامه‌ریزی جامع داشت به تاریخ انقضای خودش می‌رسید. درست در سال ۱۳۴۰ که برنامه توسعه سوم کشور در دستور کار سازمان مدیریت و دولت قرار داشت، بسیاری از کارشناسان به ضرورت و کارایی آن شک داشتند. در همان سال یک گروه مشاور برنامه‌ریزی از طرف گروه مشاوران هاروارد وارد ایران شد. این گروه متخصصان در سال ۱۳۴۲ ایران را ترک کردند و در ماه‌های آخر حضور خود و پس از ترک ایران، برداشتشان را در زمینه برنامه‌ریزی در ایران مکتوب کردند. این تجربیات و برداشت‌های گروه مشاوران در نهایت در کتابی با عنوان «برنامه‌ریزی در ایران»^۶ به ویراستاری ارشد «مک لئود»^۷ به نگارش درآمد (این کتاب را علی‌اعظم محمدیگی در سال ۱۳۸۰ به فارسی ترجمه کرد). تجربه آنان، به عنوان مشاورانی خارجی، در همان سال نشانگر ناکارآمدی ایده برنامه‌ریزی جامع است. این کتاب با نقد همین دیدگاه برنامه‌ریزی جامع آغاز می‌شود؛ نقدی کاملاً قابل تامل

امید به آینده

در سال ۱۳۹۲، با آغاز کار دولت جدید، موضوع آینده‌نگاری ملی مورد توجه معاونت علمی و فناوری ریاست‌جمهوری قرار گرفت و در فرایندی مستمر و طولانی، ابتدا به عنوان مصوبه‌ای از هیات وزیران، موضوع برگزاری آینده‌نگاری احیا شد. در ۶ اسفندماه ۱۳۹۳ این مصوبه به معاونت علمی و فناوری ابلاغ شد. بر اساس این مصوبه، لازم بود آیین‌نامه اجرایی تدوین شود. آیین‌نامه اجرایی در کمتر از ۶ ماه در معاونت علمی و فناوری تدوین شد و در جلسه ۱۸ شورای عالی عتف مورد تصویب قرار گرفت. آیین‌نامه اجرایی با امضای رئیس‌جمهور محترم در پاییز ۱۳۹۴ ابلاغ شد. این مسیری بود که بر فراز امیدها و بیم‌های جمعی از امیدواران به آینده شکل گرفت. امروز در نقطه‌ای ایستاده‌ایم که حداقل جماعی - هر چند اندک - برای بهره‌گیری از این نوع نگاه و برنامه‌ریزی شکل گرفته است. از همین امروز می‌توان حدس زد که انجام آینده‌نگاری، خود نیازمند کسب تجربه است؛ نیازمند سعی و خطاهایی تا بتوان به مدلی بومی با ویژگی‌های انسان ایرانی دست یافت. مطالعات گذشته بدون شک بخشی از این مدل را برای ما آشکار کرده است اما بخشی از آن نیز نیازمند کسب تجربه در پیمودن مسیر است. از آینده‌نگاری نه می‌توان بیش از حد و حدودش انتظار داشت و نه می‌توان از ظرفیت‌های بالقوه‌اش به سادگی گذر کرد. باید با همراهی و همدلی این مسیر را آغاز کرد. امید داریم در شماره‌های آینده مجالی برای تشریح راهبردها و سیاست‌های آینده‌نگاری ملی پیش آید و بخشی از نشریه دانش‌بنیان به موضوع آینده‌نگاری ملی اختصاص یابد.

باید ایمان بیاوریم که:

«ما در آغاز راه نیستیم

راه از ما آغاز می‌شود!»^۸ ♦

پی‌نوشت:

- 1- Foresight
- 2- Framework Programme 4: FP4
- 3- consolidated-imperative
- 4- indicative-persuasive
- 5- Delphi
- 6- National Planning in Iran: A Report Based on Experiences of the Harvard Advisory Group in Iran
- 7- Mc. Leod

۸- شعری از علیرضا روشن

که نشان می‌دهد از همان روزها نیز این برنامه‌ریزی با شک همراه بوده است. اما تاسف زمانی دوچندان می‌شود که می‌بینیم هنوز، با وجود گذشت بیش از ۵۴ سال از آن تاریخ، برخی اصرار دارند برنامه توسعه ۵ ساله جامع برای کشور نوشته شود.

برنامه‌های آینده‌نگاری در زمان حاضر تماماً بخشی و حوزه‌ای هستند. به دلیل مشارکت خبرگان، هیچ‌کس لازم نیست مسئولیت هماهنگی را بر عهده گیرد، بلکه این عقل توزیع‌یافته و عقل جمعی خبرگان است که به بهترین نحو این تکلیف را بر عهده می‌گیرد. زمانی که برنامه‌های آگاهی‌بخش از دل فرایندی دموکراتیک به وجود می‌آیند، بی‌شک هماهنگی میان بخش‌های مختلف، به واسطه هزاران دیدگاه تخصصی و هوشمند، پدید خواهد آمد. شاید بهتر است کسانی که بر درستی راه‌حل‌شان در تدوین برنامه‌های جامع و دستوری اصرار دارند، حداقل چند نمونه موفق خارجی از کشورهای دیگر را نشان دهند. کاش به جای تکرار و اصرار بر برنامه‌ریزی ناکارآمد و کهنه‌ای که امروزه تا این حد به آن شیفته‌ایم، به مطالعه برنامه‌ریزی در سایر کشورها یا حداقل ارزیابی گذشته خود می‌پرداختیم.

آینده‌نگاری در کشورهای مختلف با وظیفه هوشمندسازی کسب و کار و بر پایه هوشمندی توزیع‌یافته در جامعه به یکی از پایه‌های برنامه‌ریزی تبدیل شده است. اگرچه آینده‌نگاری یکی از اجزای یک سیستم و نظام هوشمند است و نمی‌توان انتظار داشت که پاسخگوی تمام ناکارآمدی‌های برنامه‌ریزی در کشور باشد. آینده‌نگاری را باید زودتر از این‌ها آغاز می‌کردیم اما سال‌ها می‌گذرد و هنوز ما در مورد خوبی‌های آینده‌نگاری صحبت می‌کنیم؛ سال‌ها می‌گذرد و ما هنوز از تجربه‌های عملی می‌ترسیم؛ هنوز هزاران ساعت کارشناسی در کشور و میلیاردها تومان از منابع را صرف برنامه‌های توسعه‌ای می‌کنیم که خودمان بیش از هر کس ایمان داریم ناکارآمد است. هنوز صنعت سندنویسی، با چرخ‌دنده‌های عظیمش، سندهای سیاستی را برای قفسه‌های مدیران دولتی تولید می‌کند. اما زمانی که از آینده‌نگاری صحبت می‌شود، تنها با اتکا به جمله «این‌جا شرایطش فرق دارد» از کنارش می‌گذریم. ای کاش به خودمان یادآوری می‌کردیم که آینده‌نگاری جز رسیدن به یک ادراک مشترک و هم‌رایی در خصوص آینده نیست؛ ادراکی که هوشمندی مواجهه و ساخت آینده را نیز درون خود دارد.