

## سیاست‌گذاری مشارکتی: تعمیق دموکراسی از طریق برنامه‌های آینده‌نگاری

امیر ناظمی، عضو هیات علمی مرکز تحقیقات سیاست علمی کشور

۱۰ مرداد ۱۳۹۳

شماره: ۶۶۰۰۰۴

### برنامه دولت برای مشارکت خبرگان در برنامه‌ریزی‌های کلان کشور و برگزاری آینده‌نگاری ملی چیست؟

واژه‌ها گاه از فرط به‌کارگیری افراطی در فضای عمومی، مفهوم و گزندگی خود را از دست می‌دهند. به همین دلیل است که هم واژه «مشارکت» و هم واژه «آینده‌نگاری»<sup>۱</sup> واژگانی از درون تهی شده می‌شوند. امروزه واژه مشارکت در مفاهیمی مانند «مشارکت عمومی-خصوصی»<sup>۲</sup> یا «سیاست مشارکتی»<sup>۳</sup> یا «تحلیل سیاست‌های مشارکتی»<sup>۴</sup> جایگاه مهمی دارد. مشارکت در این مفاهیم همان درون‌مایه دموکراسی است. امروز دیگر معنای دموکراسی به شرکت در انتخابات و دادن رأی محدود نمی‌شود، بلکه دموکراسی از طریق امکان مشارکت افراد در خلق آینده خود و جامعه خودشان تحقق می‌یابد. به همین دلیل است که دولت‌ها اصلی‌ترین تلاش‌های خود را در ایجاد نهادهایی مدنی به منظور افزایش مشارکت جامعه متمرکز می‌کنند. زمانی نهادهایی مانند رسانه‌ها یا «سازمان‌های مردم‌نهاد» (سمن)<sup>۵</sup> اهمیت زیادی در تحقق دموکراسی داشتند؛ ولی امروزه نهادهایی مدرن‌تر در دنیا شکل گرفته است که می‌تواند (و بهتر است بگوییم باید) جذب‌کننده مشارکت جامعه باشند. برخلاف آن که واژه «آینده‌نگاری» در جامعه ایران امروز واژه‌ای دست‌مالی شده است که بیش از هر چیزی نزدیک به داستان‌های علمی-تخیلی دانسته می‌شود، در دنیا و در حوزه سیاست‌گذاری عمومی به فرآیندی گفته می‌شود که در آن برنامه‌های بلندمدت و میان‌مدت (مانند برنامه‌های ۵ ساله توسعه در ایران) بر پایه مشارکت وسیع خبرگان به صورت نظام‌مند و روشمند (و نه صرفاً با اتکا به آمارهایی مانند دهها

هزار جلسه کارشناسی!) جهت خلق آینده مطلوب کشور، بر پایه ادراک خبرگان تدوین می‌شود. آینده‌نگاری یک مفهوم سه‌وجهی از ترکیب مفاهیم: ۱. مدیریت راهبردی، ۲. سیاست‌گذاری عمومی و ۳. آینده‌پژوهی است. به عنوان نمونه در برنامه آینده‌نگاری ژاپن که هر پنج سال یک بار برگزار می‌شود، در حدود سه هزار خبره آن کشور مشارکت دارند و نظرات آنان بدون هیچ دخل و تصرف و تفسیری، عیناً برنامه پنج ساله‌ای می‌شود که برای حوزه صنعت و فناوری سرلوحه حرکت است. این نوع از برنامه‌ریزی هم داشتن مسیر توسعه است و هم تعمیق و تحکیم دموکراسی. مقایسه آن با کشوری مانند ایران که در آن داشتن برنامه پنج ساله خودش تبدیل به یک آرمان شده است! شکاف دموکراسی را نشان می‌دهد.

آینده‌نگاری بر خلاف آن که در جامعه تنها محدود به معنای غایت‌اندیشی و دورنگری دانسته می‌شود، به معنای مشارکت خبرگان در خلق آینده حوزه‌های تخصصی است. به زبان ساده‌تر، در فرآیند آینده‌نگاری خبرگان هر حوزه (به عنوان نمونه حوزه سلامت) برنامه توسعه آن حوزه (مثلاً توسعه سلامت) را بر اساس انتخاب گزینه‌های مناسب‌تر از میان گزینه‌های متنوع و بدیل، می‌نگارند؛ درست به‌مانند یک فرآیند رأی‌گیری. این برنامه دیگر نه نیازی به ابلاغ دارد، نه نیازی به هزار دستگاه نظارتی که حراست برنامه توسعه را برعهده داشته باشند. اهمیت برنامه‌های آینده‌نگاری را می‌توان در قالب پنج کارکرد اصلی<sup>۶</sup> خلاصه نمود:

#### ۱. افزایش تعهد به برنامه:

برنامه‌های آینده‌نگاری بر پایه مشارکت خبرگان است و همین مشارکت به همراه خود، تعهد آنان را برای پیاده‌سازی به همراه دارد. زمانی که برنامه توسط خبرگان تدوین می‌شود، این دولت است که برنامه خود را از خبرگان می‌گیرد و نه برعکس. در کشور ما برنامه ابزار اعمال حاکمیت دولت‌ها است. برنامه‌ریزی در وضعیت فعلی، گفتمانی است که در آن حاکمان خود را به‌مثابه چوپانانی می‌بینند که وظیفه دارند تا توده جامعه را به راه درست هدایت نمایند، اما در آینده‌نگاری، این حاکمان هستند که برنامه حرکت خود را از جامعه وسیع

1 Foresight

2 Public Private Partnership (PPP)

3 Participatory Policy

4 participatory policy analysis (PPA)

5 NGO

6 5C: Commitment, Coordination, Consensus, Communication, Concentration on longer-term

خبرگان (و نه محدود به حاکمان) دریافت می‌کنند تا مبادا به اشتباه تصمیم بگیرند.

## ۲. افزایش هماهنگی میان بازیگران:

در برنامه‌های آینده‌نگاری این که چه کسی خبره است و ترکیب خبرگان چگونه باشد، اهمیت زیادی دارد. به زبان دیگر، این که چه کسانی حق رأی و انتخاب‌گزینه‌های توسعه را دارند، ضرورت دارد. برخلاف آنچه در تدوین برنامه‌ها در کشور ما دیده می‌شود، مشارکت‌کنندگان تنها زینت یک برنامه از پیش مشخص نیستند؛ خبرگان تنها وظیفه شرکت در کارگروه‌های طوفان فکری را ندارند، بلکه خبرگان گزینه‌ها را هم طرح و هم انتخاب می‌کنند. خبرگان با ترکیب حدود پنجاه-صصت درصد از بخش خصوصی، سی-چهل درصد از جامعه دانشگاهی-پژوهشی و تنها در حدود پنج تا ده درصد از میان سیاست‌گذاران انتخاب می‌شوند. همین مشارکت در فرآیند برنامه‌ریزی خود منجر به هماهنگی میان نقش‌آفرینان واقعی جامعه می‌شود.

## ۳. شکل‌گیری اجماع:

خبره مفهومی غیرسیاسی است. به همین دلیل است که با مشارکت همه خبرگان (و نه فقط بخش موافق دولت)، برنامه‌ها غیرسیاسی تدوین می‌شوند. با تغییر دولت‌ها دیگر مسئولین نمی‌توانند مدعی شوند که برنامه پیشین توسط دولت پیشین تدوین شده و دولت جدید نیاز به برنامه جدید دارد! آینده‌نگاری در ذات خود سیاسی‌زدایی در حوزه‌های تخصصی را به همراه دارد. دیگر نگاه سیاسی به حوزه‌های تخصصی نمی‌شود، چرا که خبرگان خود برای حوزه خود برنامه توسعه می‌نویسند و نه سیاسیونی از بیرون از آن حوزه که در تمامی حوزه‌ها ادعای تخصص دارند! اجماع نتیجه آینده‌نگاری است و نیازی به قانون و دستورالعمل و ابلاغیه و مجازات ندارد. اجماع بر پایه روش‌هایی علمی مانند دلفی یا سناریوها و مشارکت خبرگان شکل می‌گیرد. به این ترتیب برنامه‌ریزی خود ابزار ایجاد اجماع می‌شود و نه اسباب شکاف در جامعه.

## ۴. بهبود ارتباطات:

تخصصی‌شدن روند اجتناب‌ناپذیر دنیای توسعه‌یافته است. این تخصصی‌شدن اما گاه منجر به شکل‌گیری زبان‌هایی تخصصی می‌شود که ارتباطات را به شدت کاهش می‌دهد. به

عنوان نمونه متخصصین اقتصاد با زبانی اقتصادی چنان در خصوص برنامه‌ریزی سخن می‌گویند که خبرگان حوزه‌ای مانند مخابرات نه ادراکی از آن صحبت‌ها دارند و نه برنامه‌ای را که اقتصاددانان می‌نویسند، قبول دارند. در آینده‌نگاری مشارکت بر اساس ابزارهای علمی باید در فرآیندی باشد که خبرگان به انتخاب از میان دیدگاه‌های بدیل دست بزنند. بر همین اساس لازم است دیدگاه‌های بدیل بتوانند به ساده‌ترین زبان مفاهیم خود را برای خبرگان آن حوزه ارائه دهند تا رأی لازم را کسب نمایند. در آینده‌نگاری درست به مانند یک فرآیند رأی‌گیری و انتخاباتی دیدگاه‌های توسعه باید وارد رقابت شوند و رأی‌دهندگان متخصصین و خبرگان هستند.

## ۵. نگاه بلندمدت:

اگر بر پایه بسیاری از مطالعات بپذیریم که جامعه ایرانی جامعه‌ای کوتاه‌نگر است، اهمیت این کارکرد دوچندان می‌شود. آینده‌نگاری‌ها از یک‌سو، تصویری بلندمدت ارائه می‌دهند و از سوی دیگر، برنامه‌های اقدام کوتاه‌مدت، شکل‌گیری گفت‌وگو میان دیدگاه‌های مختلف توسعه، به صورت ضمنی جامعه را به سمت نگاه بلندمدت سوق می‌دهد. آینده‌نگاری گفتمان بلندمدت‌نگری را در جامعه خلق و تحکیم می‌کند.

امروز که در آستانه تدوین برنامه پنج ساله ششم توسعه هستیم، شاید باید این پرسش را از سیاستگذار داشت که «این شیوه برنامه‌ریزی در کدام کشورهای جهان هنوز وجود دارد که دولت بر آن تأکید می‌کند؟»، «کدام کشورها سازمان برنامه (به شیوه سازمان برنامه و بودجه‌ای که قرار است احیا شود) دارند؟»، «چرا باید ما بر روش‌هایی اصرار داشته باشیم که در دنیای امروز منسوخ شده‌اند و از رویکردها و روش‌هایی چشم‌پوشیم که دنیای امروز بر پایه آن برنامه‌ریزی می‌کند؟»، آیا تیم برنامه‌ریزی از خود این سؤال را نمی‌پرسد که «چرا دنیا دیگر به این شیوه برنامه‌ریزی نمی‌کند؟» آیا تیم برنامه ششم بهتر نیست در شیوه کار خود بازاندیشی کند؟

استفاده از مطالب با ذکر منبع آزاد است.

متون سیاستی منتشر شده در شمس، بیانگر دیدگاه نویسندگان بوده و لزوماً نظر این شبکه نیست.