

قانونگذاری و تنظیم‌گری‌های آینده‌ساز: ایجاد نهاد، فرایند، ابزار و فرهنگ



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:

۱۴۰۵/۳/۲

شماره مسلسل:

۲۱۵۴۶



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

قانونگذاری و تنظیم‌گری‌های آینده‌ساز: ایجاد نهاد، فرایند، ابزار و فرهنگ

نوع گزارش: طرح/لایحه راهبردی نظارتی پیش‌نویس قانونی

نام دفتر:

مطالعات بنیادین حکمرانی (آینده‌پژوهی)

تهیه و تدوین:

فاطمه سادات رحمتی

مدیر مطالعه:

علیرضا نصر اصفهانی

اظهار نظرکننده:

محمدجواد آقاجانی (دفتر مطالعات مدیریت)

اظهار نظرکنندگان خارج از مرکز:

مازیار عطاری، زهرا حیدری‌نژاد

ناظر علمی:

مهدی عبدالحمید

گرافیک و صفحه آرایی:

علیرضا مقدم

ویراستار ادبی:

مژگان کاظمی

واژه‌های کلیدی:

۱. آینده‌نگاری

۲. خط‌مشی‌گذاری آینده‌نگر

۳. نهادینه‌سازی آینده‌نگری

۴. آینده‌نگاری عملی

تاریخ شروع مطالعه:

تیر ۱۴۰۴



فهرست مطالب

۶	چکیده.....
۷	خلاصه مدیریتی.....
۸	۱. معرفی مسئله.....
۹	۲. پیشینه.....
۱۰	۳. معرفی آینده‌نگاری و ضرورت آن در تقنین و خط‌مشی‌گذاری.....
۱۳	۴. ایجاد آینده‌نگاری در ساختار تقنین.....
۱۴	۵. سنت‌ها و رویکردهای آینده‌نگاری برای حکمرانی پیش‌نگر.....
۱۵	۶. چگونه می‌توان آینده‌نگاری را از سطح نظری به سطح عملی آورد؟.....
۲۳	۷. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....
۲۶	منابع و مآخذ.....

فهرست جداول

۹	جدول ۱. پیشینه پژوهشی.....
۱۶	جدول ۲. ترجمه آینده‌نگاری از نظریه به عمل - الگوی چهارسطحی پیشنهادی.....
۱۷	جدول ۳. ساختار نهادی آینده‌نگاری پارلمانی در کشورهای منتخب.....
۲۰	جدول ۴. خلاصه ابزارهای پیشنهادی برای استفاده کاربردی از آینده‌نگاری در خط‌مشی‌گذاری.....
۲۳	جدول ۵. اقدام‌های پیشنهادی سطح چهارم.....
۲۴	جدول ۶. پیشنهاد توصیه‌سیاستی.....



قانونگذاری و تنظیم‌گری‌های آینده‌ساز: ایجاد نهاد، فرایند، ابزار و فرهنگ

Doi: [10.22034/mrc.report.21546](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21546)

چکیده



با توجه به شتاب تحولات فناوری، زیست‌محیطی، اقتصادی و اجتماعی در سطح ملی و جهانی، نظام تقنین جمهوری اسلامی ایران نیازمند تجهیز به ابزارهایی نوین برای تصمیم‌سازی در شرایط پیچیده و نامطمئن است. آینده‌نگاری به‌عنوان یک فرایند مشارکتی، نظام‌مند ساخت‌یافته و آینده‌محور، می‌تواند نقش محوری در توانمندسازی نهاد قانونگذاری برای طراحی مقررات پایدار، تاب‌آور و پیش‌نگر ایفا کند.

این گزارش با هدف ارائه مسیرهای عملیاتی نهادینه‌سازی آینده‌نگاری در مجلس شورای اسلامی، چهار سطح مکمل و هم‌افزا را معرفی می‌کند: نخست، نهادسازی برای شکل‌گیری ساختارهای حقوقی، سازمانی و منابع انسانی پایدار در درون قوه‌مقننه؛ دوم، فرایندسازی برای ادغام آینده‌نگاری در تمام مراحل چرخه خط‌مشی‌گذاری؛ سوم، ابزارسازی برای ارائه روش‌ها و چارچوب‌های تحلیلی قابل‌استفاده توسط نمایندگان و کارشناسان و درنهایت، فرهنگ‌سازی به‌مثابه رکن بنیادین تغییر نگرش، رفتار حرفه‌ای و ارتقای هویت نهادی نسبت به آینده.

محتوای این گزارش مبتنی بر بررسی متون نظری، تجربه‌های موفق جهانی و تحلیل وضعیت موجود در نظام تقنین کشور است. پیشنهادهای ارائه‌شده، از سطح توصیه‌های نظری فراتر رفته و در قالب اقدام‌های قابل‌اجرا و متناسب با شرایط کشور ارائه شده‌اند. این چارچوب، گامی عملی برای گذار از قانونگذاری واکنشی و روزمره به قانونگذاری آینده‌ساز، بین‌نسلی و استراتژیک خواهد بود.



■ بیان / شرح مسئله

در شرایطی که خط‌مشی‌گذاری و قانونگذاری با موجی از تغییرهای سریع، پیچیده و اغلب غیرقابل پیش‌بینی در حوزه‌های مختلف فناوری، محیط‌زیست، اقتصاد و روابط بین‌الملل مواجه‌اند، نظام تقنین کشور نیز نیازمند بازنگری در رویکردها و ابزارهای خود برای مواجهه با آینده‌های متلاطم و نامطمئن است. بر این اساس، آینده‌نگاری به‌عنوان یک فرایند نظام‌مند، مشارکتی و آینده‌محور، می‌تواند نقشی محوری در توانمندسازی نهاد قانونگذاری برای تقویت پایداری، تاب‌آوری و مسئولیت‌پذیری بین‌نسلی ایفا کند.

■ نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

این گزارش بر پایه بررسی تجربه‌های بین‌المللی و تحلیل شکاف‌های نهادی در نظام تقنین کشور، چهار سطح مکمل برای نهادینه‌سازی آینده‌نگاری در مجلس شورای اسلامی پیشنهاد می‌کند:

۱) نهادسازی: اولین گام در نهادینه‌سازی آینده‌نگاری، ایجاد ساختارهای پایدار و شناسنامه‌دار در درون قوه مقننه است.

این شامل تأسیس واحدهای تخصصی، تأمین منابع انسانی و مالی، تثبیت جایگاه حقوقی و تصمیم‌سازی آینده‌نگاری در ساختار رسمی مجلس است. بدون نهادسازی، سایر تلاش‌ها در مسیر نهادینه‌سازی به‌واسطه نبود ثبات و فقدان مالکیت سازمانی، اثربخشی لازم را نخواهند داشت.

۲) فرایندسازی: آینده‌نگاری باید بخشی از فرایندهای جاری تقنین شود، نه فعالیتی حاشیه‌ای یا گزارش‌محور. تلفیق آن در مراحل مختلف خط‌مشی‌گذاری شامل تشخیص مسئله، طراحی راه‌حل، ارزیابی پیشینی و پسینی قوانین، بررسی تقنینی و نظارت بر اجرا، به شکل‌گیری یک چرخه قانونگذاری آینده‌محور منجر خواهد شد.

۳) ابزارسازی: آینده‌نگاری بدون ابزارهای مشخص، صرفاً در سطح گفت‌وگو باقی می‌ماند. طراحی و بومی‌سازی ابزارهایی مانند پیوست آینده، نقشه روندها، سناریوهای تطبیقی، تحلیل آثار متقابل و ماتریس عدم قطعیت، به تحلیل‌گران و نمایندگان کمک می‌کند تا با زبان مشترک و روش‌های کارآمد، آینده را به شکلی عینی و عملیاتی در تصمیم‌سازی دخیل کنند.

۴) فرهنگ‌سازی: مهم‌ترین و زیربنایی‌ترین سطح، تغییر در ذهنیت، نگرش و رفتار حرفه‌ای نخبگان قانونگذار است. بدون نهادینه‌سازی فرهنگ آینده‌نگاری در میان نمایندگان، مشاوران و کارشناسان، هیچ ابزار یا ساختاری در بلندمدت باقی نخواهد ماند. آموزش، شبیه‌سازی، تجربه‌محوری و ترویج نگاه سیستمی و بلندمدت، زمینه اصلی پایداری نهاد آینده‌نگر در مجلس است.

فرهنگ‌سازی آینده‌نگاری در خط‌مشی‌گذاری و قانونگذاری تنها در صورتی موفق خواهد بود که یکپارچگی واقعی میان ساختار، محتوا، فرایند، رفتار و زبان نهاد خط‌مشی‌گذار با اصول آینده‌نگاری برقرار شود. تنها در این صورت است که آینده‌نگاری از سطح مفاهیم انتزاعی و مشاوره‌های گاه‌به‌گاه، به بخشی از عقلانیت تقنینی و حافظه نهادی پارلمان تبدیل می‌شود. مجلس آینده‌نگر، مجلسی است که نه تنها به بحران‌های امروز پاسخ می‌دهد، بلکه برای نسل‌های آینده برنامه‌ریزی می‌کند، تضادهای ریسک‌های آینده را از پیش شناسایی می‌کند و خط‌مشی‌هایی انعطاف‌پذیر، تاب‌آور و اجتماعی‌محور تدوین می‌کند. این مسیر، زمان‌بر، پیچیده و چندمرحله‌ای است؛ اما با عزم نهادی، طراحی ساختاریافته و پیگیری مداوم، قابل تحقق است.

■ راهکارهای خط‌مشی‌گذارانه و اجرایی

- ایجاد نهاد رسمی آینده‌نگاری در مجلس شورای اسلامی،



- الزام‌آور شدن پیوست آینده‌نگر برای طرح‌ها و لوایح کلیدی،
- تدوین دستورالعمل‌های عملیاتی برای استفاده از آینده‌نگاری در فرایند تقنین،
- بومی‌سازی و آموزش ابزارهای آینده‌نگاری برای بدنه کارشناسی و نمایندگان،
- تشکیل فراکسیون آینده‌نگری و شبکه مشاوران آموزش‌دیده در کمیسیون‌ها،
- ایجاد سازوکار ارزیابی آینده‌نگر پسینی قوانین،
- نهادینه‌سازی ارتباط نظام‌مند میان مجلس و نهادهای ملی آینده‌نگاری،
- استفاده از روایت‌سازی و رسانه برای گفتمان‌سازی درباره قانونگذاری آینده‌نگر.

۱. معرفی مسئله



در جهانی که با شتاب فزاینده‌ای در عرصه‌های فناوری، محیط‌زیست، اقتصاد و جامعه مواجه است، قانونگذاری نمی‌تواند صرفاً بر داده‌های گذشته یا روندهای خطی و کوتاه‌مدت اتکا کند. سرعت تغییرها و پیچیدگی تحولات، نیازمند ابزارهایی است که نهاد قانونگذاری را به دیدگاهی سیستمی، آینده‌نگر و انعطاف‌پذیر مجهز کنند. در چنین زمینه‌ای، آینده‌نگاری به‌عنوان فرایندی نظام‌مند، مشارکتی و راهبردی، امکان شناسایی نیروهای پیشران تغییر، سنجش پیامدهای بلندمدت خط‌مشی‌ها و طراحی مسیرهای متنوع تصمیم‌گیری را فراهم می‌آورد.

کارکرد اصلی آینده‌نگاری در حوزه تقنین، عبور از تصمیم‌های واکنشی و مقطعی به‌سوی قانونگذاری آینده‌ساز، پیش‌نگر و تاب‌آور است. آینده‌نگاری با فراهم کردن چشم‌اندازهای چندگانه و تحلیل سناریوهای ممکن، به قانونگذاران کمک می‌کند تا فضای تصمیم‌سازی را از تنگنای اکنون خارج کرده و آن را به فرصت‌آفرینی برای نسل‌های آینده تبدیل کنند. این رویکرد از یک‌سو موجب ارتقای کیفیت خط‌مشی‌گذاری و از سوی دیگر، موجب افزایش مشروعیت و پاسخ‌گویی نهادی در قبال منافع بین‌نسلی می‌شود. آینده‌نگاری در بستر تقنین، نه فقط یک ابزار تحلیلی، بلکه یک «موتور تغییر نهادی» است که ظرفیت یادگیری، گفت‌وگو، نوآوری و هم‌راستایی خط‌مشی را در دل فرایندهای قانونگذاری نهادینه می‌سازد. با عبور از کارکرد صرفاً پژوهشی، آینده‌نگاری می‌تواند به هویت حرفه‌ای نظام قانونگذاری پیوند بخورد؛ هویتی که قانونگذار را نه تنها پاسخ‌گو به امروز، بلکه مسئول در قبال فردا نیز می‌سازد. این تحول فکری و نهادی، پیش‌نیاز محوری برای بازآفرینی تقنین در عصر عدم قطعیت و تغییرهای ساختاری است.

گزارش پیش‌رو در پاسخ به این ضرورت تدوین شده است. هدف آن ارائه چارچوبی عملیاتی برای نهادینه‌سازی آینده‌نگاری در نظام تقنین جمهوری اسلامی ایران است. در این گزارش، چهار سطح مکمل برای استقرار آینده‌نگاری پیشنهاد شده‌اند: نهادسازی، فرایندسازی، ابزارسازی و فرهنگ‌سازی. هر یک از این سطوح، زمینه‌ای را برای انتقال آینده‌نگاری از یک گفتمان نظری به یک رفتار حرفه‌ای در فرایند قانونگذاری فراهم می‌سازد.

این گزارش حاصل ترکیبی از تحلیل مبتنی بر خط‌مشی، مرور تجربه‌های بین‌المللی و استخراج آموزه‌های نظری از ادبیات آینده‌پژوهی است. مخاطبان آن، نهادهای تقنینی، مراکز پشتیبان خط‌مشی‌گذاری و کنشگران حکمرانی آینده‌نگر هستند که دغدغه‌ی پاسخ‌گویی پایدار، پیش‌دستانه و بین‌نسلی به مسائل کشور را دارند. امید است این تلاش، گامی مؤثر در جهت انتقال آینده‌نگاری از حاشیه به متن تقنین باشد.



در سال‌های اخیر، دفتر مطالعات حکمرانی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، در راستای ارتقای کیفیت خطمشی‌گذاری و قانونگذاری، اقدام به تولید مجموعه‌ای از گزارش‌های پژوهشی کرده است که هر یک از آنها از زاویه‌ای خاص به ظرفیت‌های حکمرانی آینده‌نگر پرداخته‌اند. در جدول زیر، چهار نمونه از این گزارش‌ها فهرست شده‌اند که ارتباط مستقیم یا مکمل با موضوع «نهادینه‌سازی آینده‌نگاری در نظام تقنین» دارند.

گزارش «مسئله نوپدید: آینده‌نگری در قانونگذاری» (۱۴۰۲) با تکیه بر تجربه اتحادیه اروپا، به طراحی فرایندهای آینده‌نگر و نحوه هم‌راستا کردن نظام قانونگذاری با تحولات فناورانه و صنعتی پرداخته است و از این جهت، زمینه‌ای نظری و تطبیقی برای گزارش حاضر فراهم می‌آورد.

گزارش «الزامات خطمشی‌گذاری رفتاری» نیز هرچند به‌طور مستقیم به آینده‌نگاری نمی‌پردازد، اما با معرفی نهادهای بینش رفتاری و نحوه مداخله مؤثر شناختی در فرایند خطمشی‌گذاری، یکی از رویکردهای مکمل آینده‌نگری را برجسته می‌سازد که در طراحی ابزارهای تعاملی و شناخت‌محور در آینده‌نگاری قابل استفاده است.

گزارش «چارچوب تدوین پیوست آینده» (۱۴۰۴) به‌طور مستقیم به یکی از ابزارهای کاربردی برای ورود آینده‌نگری به چرخه تقنین اشاره دارد و می‌تواند به‌عنوان حلقه اتصال بین ساختار تقنین و آینده‌نگاری محسوب شود.

در نهایت، هرچند گزارش «مجلس‌نگار (۱): صورت‌بندی مسئله دفاتر نمایندگان» تمرکز اصلی‌اش بر نهادهای نمایندگی در حوزه‌های انتخابیه است، اما به‌واسطه روش‌شناسی مسئله‌محور و تجربه‌نگر، با اهداف فرهنگ‌سازی آینده‌نگری و افزایش حساسیت نسبت به نیازهای محلی در هم‌راستایی کامل است.

جدول ۱. پیشینه پژوهشی

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر/سازمان/ نهاد	توضیحات
۱	مسئله نوپدید: آینده‌نگری در قانونگذاری، ضرورت و ابزارها	۱۴۰۲	۱۹۳۸۹	مطالعات حکمرانی	این گزارش با بررسی تکنیک‌های آینده‌نگری در فرایند قانونگذاری اتحادیه اروپا به تبیین نوآوری‌های فرایندی در تحقق آینده‌نگری ساختاریافته پرداخته و ایده‌هایی در راستای سازگار ساختن مقررگذار و قانونگذاری با تحولات نوآورانه صنایع مختلف ارائه می‌دهد.
۲	الزام‌های خطمشی‌گذاری رفتاری در چارچوب بررسی فرایندها و خروجی‌های نهادهای بینش رفتاری؛ توصیه‌هایی برای مجلس شورای اسلامی	۱۴۰۳	۱۹۷۰۵	مطالعات حکمرانی	در این گزارش به این اشاره می‌شود که یکی از رویکردهایی که در سال‌های اخیر در حوزه خطمشی‌گذاری مورد توجه قرار گرفته، رویکردهای مبتنی بر بینش رفتاری و شناختی است. بر این اساس در بخش نخست گزارش به بررسی فرایند انجام کار در نهادهای بینش رفتاری پرداخته شده است و چارچوب‌های فرایندی ارائه شده که نهادهای مختلف بینش رفتاری توسعه داده‌اند، سپس ابزارهای مورد استفاده در فرایند نهاد بینش رفتاری معرفی شده و جایگاه آنها در هر مرحله از فرایند مشخص شده است.



ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر/سازمان/ نهاد	توضیحات
۳	چارچوب تدوین بیوست آینده	۱۴۰۴	۲۰۵۸۸	مطالعات حکمرانی	این گزارش به این موضوع می‌پردازد که یکی از مهم‌ترین اقدام‌ها در توسعه زیست‌بوم حکمرانی آینده‌نگر و بهبود خط‌مشی‌گذاری، تدوین بیوست آینده است. این ابزار به خط‌مشی‌گذاران کمک می‌کند تا نقاط کور قانونگذاری را بهتر شناسایی کرده و قوانین را با در نظر گرفتن تحولات آینده تدوین کنند.
۴	سلسله گزارش‌های مجلس‌نگار (۱): صورت‌بندی مسئله اداره دفاتر نمایندگان در حوزه انتخابیه با مروری بر تجربه زیسته نمایندگان و تجارب سایر کشورها	۱۴۰۴	۲۰۶۲۴	مطالعات حکمرانی	در این گزارش، مهم‌ترین چالش‌های نمایندگان در اداره دفاتر نمایندگی در حوزه‌های انتخابیه مورد نقد و بررسی قرار گرفته و تلاش شده است بهترین راهکارها برای حل این مشکلات معرفی شود.

مأخذ: تلفیق مطالعات توسط نگارندگان.

این گزارش‌ها، زمینه تحلیلی مناسبی برای تکمیل شناخت نسبت به ظرفیت‌ها، نیازها و ابزارهای نهادینه‌سازی آینده‌نگری در نظام قانونگذاری کشور فراهم کرده‌اند و به‌عنوان پیشینه مؤثر در تدوین چارچوب پیشنهادی این گزارش نقش ایفا کرده‌اند.

۳. معرفی آینده‌نگاری و ضرورت آن در تقنین و خط‌مشی‌گذاری

آینده‌نگاری به معنای علمی و نظام‌مند تأمل درباره آینده‌های احتمالی و مطلوب است که با هدف افزایش توان بشر در شکل‌دهی به آینده خود، توسعه یافته و توان سیاسی و اجتماعی او را تقویت می‌کند. این رویکرد می‌کوشد با تحلیل روندها، الگوهای تحول و نگرش‌های متنوع درباره آینده، کنش‌گری افراد و نهادها را در مواجهه با سطوح بالای عدم قطعیت ارتقا دهد [۱] و ابزاری است برای ایجاد اجماع و هم‌راستایی میان گروه‌ها و نهادهای مختلف، به‌گونه‌ای که از تصمیم‌گیری‌های بخشی، مقطعی یا کوتاه‌مدت جلوگیری شود. این فرایند با فراهم کردن فضایی برای یادگیری جمعی، تبادل دیدگاه‌ها و شکل‌گیری درک مشترک از مسائل پیش‌رو، ظرفیت یادگیری نهادی و نوآوری را تقویت می‌کند و موجب افزایش تاب‌آوری خط‌مشی‌ها در برابر تغییرها و عدم قطعیت‌ها می‌شود. همچنین، آینده‌نگاری تنها یک فعالیت تحلیلی نیست، بلکه به‌عنوان موتور تغییر، نقش بنیادینی در نهادینه‌سازی فرهنگ نگاه بلندمدت و آینده‌محور در فرایندهای خط‌مشی‌گذاری ایفا می‌کند [۲].

این فرایند با ایجاد زمینه‌هایی برای طراحی خط‌مشی‌های نوآورانه و بلندمدت، کشورها را در برابر تغییرهای سریع جهانی توانمند می‌سازد. همچنین از طریق سناریوپردازی، تصمیم‌سازی را در سطوح مختلف حکمرانی تسهیل می‌کند و با تقویت گفت‌وگوی مبتنی بر خط‌مشی و یادگیری جمعی، به هم‌سویی و اجماع میان ذی‌نفعان کمک می‌کند. افزون بر این، آینده‌نگاری ظرفیت نظام‌های خط‌مشی‌گذاری را برای شناسایی و مدیریت ریسک‌ها و فرصت‌های نوظهور ارتقا می‌دهد و زمینه‌ساز حکمرانی پیش‌نگر در مواجهه با چالش‌های پیچیده و در حال ظهور می‌شود [۳].

آینده‌نگاری فراتر از پیش‌بینی صرف است؛ فرایندی ترکیبی و نظام‌مند که مبتنی بر گردآوری اطلاعات آینده‌محور، شکل‌دهی دیدگاه‌های بلندمدت و مشارکت فعال ذی‌نفعان است؛ هدف آن، آگاه‌سازی تصمیم‌های حال حاضر و تسهیل اقدام جمعی برای

آینده است [۴]. این فرایند یک فعالیت صرفاً تکنوکراتیک یا تحلیلی نیست، بلکه فرایندی اجتماعی است که مشارکت ذی‌نفعان مختلف را می‌طلبد. این بدان معناست که در بستر قانونگذاری، باید آینده‌نگری را ابزاری برای ایجاد «گفت‌وگوی نظام‌مند درباره آینده» میان نمایندگان، ذی‌نفعان محلی و ملی و متخصصان موضوعی دانست [۵]. ضمن اینکه نه صرفاً ابزاری پژوهشی، بلکه یک قابلیت نهادی محوری برای خطمشی‌گذاری بلندمدت است که از طریق ساختاردهی، تعامل میان‌بخشی و تقویت هم‌افزایی در سیستم، می‌تواند قابلیت پایداری خطمشی‌ها را افزایش دهد [۶].

اما سیستم تقنین و خطمشی‌گذاری چه در عرصه ادبیات و چه در عمل به ضرورت بهره‌گیری از نگاه‌های بلندمدت و آینده‌نگر پی برده است. در این خصوص دلایلی می‌توان ذکر کرد:

نخست، آینده‌نگاری به‌عنوان ابزاری محوری برای حساس‌سازی نظام حکمرانی نسبت به تحولات بلندمدت و پیچیده عمل می‌کند. استفاده از آینده‌نگاری در خطمشی‌گذاری موجب افزایش تاب‌آوری، ارتقای توان انطباق‌پذیری خطمشی‌ها و تصمیم‌گیری مبتنی بر شواهد در مواجهه با عدم قطعیت‌ها می‌شود [۷]، [۸]. دوم، مطالعات نشان می‌دهد آینده‌نگاری از طریق سناریونویسی، تحلیل روندها و تعامل با ذی‌نفعان، درک عمیق‌تری از پیامدهای قانونگذاری ایجاد کرده و خطمشی‌گذاران را قادر می‌سازد تصمیم‌های پیش‌نگرانانه‌تری اتخاذ کنند [۹]، [۱۱]. سوم، آینده‌نگاری با فراهم‌سازی فضای گفت‌وگوی چندجانبه، موجب تقویت فرایندهای یادگیری جمعی و شکل‌گیری اجماع بین نسلی در قانونگذاری می‌شود [۱۲]. چهارم، در کشورهای پیشرو مانند فنلاند، گسترش حکمرانی پیش‌نگر به نهاد قانونگذاری سبب طراحی سازوکارهای منسجم‌تر برای ارزیابی آینده‌محور خطمشی‌ها شده است [۱۳]، [۱۴]. پنجم، ادبیات نظری جدید نیز آینده‌نگاری را بخشی ضروری از خطمشی‌گذاری مسئولانه و شفاف می‌داند که به شکلی نظام‌مند، منافع نسل‌های آینده را وارد فرایندهای تقنین می‌کند [۱۵]. در مجموع، آینده‌نگاری نه فقط ابزار تحلیل آینده، بلکه سازوکاری نهادی برای عقلانیت، مشروعیت و کیفیت در خطمشی‌گذاری و تقنین است.

با وجود ظرفیت‌های گسترده آینده‌نگاری در ارتقای کیفیت تقنین، تجربه کشورها و مطالعات مختلف نشان می‌دهد که نهادینه‌سازی این رویکرد در فرایندهای قانونگذاری با موانع متعددی روبه‌روست. یکی از مهم‌ترین موانع، فشار زمان در فرایند قانونگذاری است؛ به‌گونه‌ای که نمایندگان و بدنه کارشناسی معمولاً با حجم انبوهی از لویح، طرح‌ها، جلسات و پیگیری‌های محلی درگیرند و فرصت کافی برای مشارکت در فرایندهای تحلیلی و بلندمدت ندارند. در چنین شرایطی، آینده‌نگاری که به مشارکت، تعمق و بررسی سناریوهای مختلف نیاز دارد، ممکن است «لوکس» یا غیرعملیاتی تلقی شود.

افزون بر این، تسلط نگاه کوتاه‌مدت و چرخش‌های سریع در ترکیب نهاد تقنین، موجب می‌شود اولویت‌ها، بیش از آنکه بر پایه چشم‌اندازهای آینده تنظیم شوند، تابع فشارهای سیاسی و منافع آنی باشند. این امر باعث می‌شود پذیرش آینده‌نگاری به‌عنوان ابزاری برای تصمیم‌سازی بلندمدت با تردید مواجه شود. از سوی دیگر، نبود سازوکارهای ساختاری برای پیوند سیستماتیک بین آینده‌نگری و فرایندهای تصمیم‌گیری قانونی، موجب می‌شود خروجی‌های آینده‌نگاری (اگر هم تولید شوند) در تصمیم‌های تقنینی انعکاس نیابند یا به‌عنوان اسناد ضمیمه و غیرالزام‌آور باقی بمانند.

در سطح فرهنگی و نهادی نیز، چالش‌هایی نظیر «درک محدود نسبت به چپستی و کارکرد آینده‌نگاری»، نبود زبان مشترک میان آینده‌پژوهان و قانونگذاران و مقاومت بدنه بوروکراتیک در برابر تغییر، از موانع جدی نهادینه‌سازی آینده‌نگری در مجلس هستند. برخی ساختارهای تقنینی، به‌ویژه در نظام‌هایی با تمرکز شدید بوروکراسی یا نبود استقلال تحلیلی نهادهای پژوهشی وابسته به مجلس، ظرفیت کافی برای جذب و اجرای فرایندهای آینده‌نگارانه ندارند. همچنین، اگر آینده‌نگاری بدون سازوکارهای رسمی برای انتقال به تصمیم‌گیران باقی بماند، به تدریج به فعالیتی نمایشی، تشریفاتی و بی‌اثر تبدیل می‌شود.

از منظری دیگر می‌توان موانع ساختاری و بوروکراتیک در برابر آینده‌نگاری را بررسی کرد. مطالعه‌ای [۱۶] به شکلی دقیق، دلایل ناکارآمدی آینده‌نگاری در بدنه‌های دولتی را تشریح می‌کند. نخستین عاملی که اشاره می‌شود، تله «کارایی» در بوروکراسی است.



بوروکرات‌ها اغلب مفهوم کارایی را به صورت کمی می‌سنجند و برای نشان دادن کارایی خود، تمایل به تولید حجم بالایی از اطلاعات و داده‌ها دارند. این امر به بار اضافی اطلاعات منجر شده و باعث تأخیر در تصمیم‌گیری یا تعویق نامحدود آن می‌شود. دومین عامل پرهیز از ریسک و «تنزیل آینده» است. کارمندان و پژوهشگران دولتی ممکن است برای پرهیز از ریسک، از پرداختن به مسائل دشوار اما مهم خودداری کرده و بر روی مسائل ساده‌تر تمرکز کنند. این فرایند به «تنزیل آینده»^۱ منجر می‌شود که نتیجه آن برنامه‌ریزی و نتایج ضعیف است. عامل سوم چرخه معیوب تصمیم‌گیری است. تصمیم‌گیران سطح میانی، که با حجم بالای اطلاعات روبه‌رو هستند، تصمیم‌گیری را به سطوح بالاتر خود محول می‌کنند. تصمیم‌گیران سطح بالا (خطمشی‌گذاران) معمولاً به دلیل درگیری با مسائل روزمره، به مسائل بلندمدت علاقه‌ای ندارند. خطمشی‌گذاران به‌طور فزاینده‌ای از مسائل دشوار دوری کرده و آنها را به بدنه بوروکراسی ارجاع می‌دهند. این کار دو اثر مخرب دارد: خطمشی‌گذاران از مسئولیت خود شانه خالی می‌کنند و بوروکرات‌ها که وظیفه‌شان انتخاب سیاسی نیست، در موقعیت نامناسبی قرار می‌گیرند. این چرخه به غیرحرفه‌ای شدن بخش‌های پژوهشی، اداری و سیاسی شدن آنها منجر می‌شود.

گزارش دیگری [۱۷] به دلایل اصلی فقدان ترجمه تفکر بلندمدت در خطمشی‌گذاری اشاره می‌کند:

● **فشار کوتاه‌مدت سیاسی:** کشش برای پاسخ به فشارهای سیاسی کوتاه‌مدت بسیار قوی‌تر از انتظار برای در نظر گرفتن بلندمدت است.

● **فقدان آشنایی با شواهد آینده‌نگاری:** خطمشی‌گذاران به داده‌های کمی عادت دارند و ممکن است داده‌های کیفی و روایی که در آینده‌نگاری استفاده می‌شود را نپذیرند.

● **سیلوهای سازمانی:** تفکر بلندمدت نیازمند همکاری بین‌بخشی است. درحالی‌که بیشتر سیستم‌های خطمشی‌گذاری در سیلوهای کاری مجزا عمل می‌کنند.

● **راحت نبودن با تصور آینده:** خطمشی‌گذاران اغلب با برون‌یابی روندهای گذشته راحت‌تر هستند تا تصور کردن آینده‌های جدید.

● **به‌علاوه مطالعه‌های [۱۶] به شکلی موشکافانه و واقع‌گرایانه توضیح می‌دهد که چرا با وجود پذیرش گسترده ضرورت آینده‌نگری، ادغام آن در فرایندهای رسمی دولت و خطمشی‌گذاری، اغلب با موانع ساختاری و ادراکی روبه‌روست. یکی از محوری‌ترین موانع، سردرگمی در فهم ماهیت متفاوت مسائل است.**

● **مسائل خوش‌ساختار:**^۲ این نوع مسائل عمدتاً به گذشته یا وضعیت موجود مربوط هستند. آنها از داده‌های کافی، چارچوب‌های نظری ثابت و روابط علی روشن برخوردارند و می‌توان آنها را با روش‌های متعارف علوم تجربی، مدل‌سازی و تحلیل کمی حل کرد.

● **مسائل بدساختار:**^۳ این دسته از مسائل معمولاً مربوط به آینده می‌شوند، دارای عدم قطعیت‌های بسیار، تعاملات پیچیده، ابعاد کیفی و متضاد و دیدگاه‌های متکثر ذی‌نفعان. تعریف خود مسئله نیز ممکن است از فردی به فرد دیگر متفاوت باشد. این‌ها همان «مسائل غامض» یا پیچیده هستند، مانند تغییرهای اقلیمی، خطمشی‌گذاری فناوری، امنیت غذایی و برنامه جمعیتی.

بسیاری از چالش‌های راهبردی که مجلس شورای اسلامی با آنها مواجه است، به دسته مسائل بدساختار تعلق دارند. از جمله: مواجهه با پیامدهای هوش مصنوعی، حکمرانی داده، فروپاشی منابع آبی، ناترازی نظام بازنشستگی یا آینده جمعیت. این مسائل با ابزارهای معمول تقنین، پاسخ مناسب نمی‌گیرند و نیازمند بهره‌گیری از آینده‌نگری و تفکر سیستمی‌اند.

1. Discounting the Future
2. Well-Structured
3. LII-Structured

۴. ایجاد آینده‌نگاری در ساختار تقنین



آینده‌نگاری و حکمرانی پیش‌نگر^۱ به معنای ادغام تفکر آینده‌محور در فرایند تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری است؛ به طوری که چالش‌های آینده به عنوان بخشی از دغدغه‌های خط‌مشی‌گذاری امروز تلقی شوند. این رویکردها با بهره‌گیری از روش‌هایی مانند پویای محیطی و توسعه سناریوهای جایگزین، ظرفیت نهادی برای پیش‌بینی و مدیریت تغییرها را افزایش داده و امکان تدوین استراتژی‌های تغییر نهادی قبل از وقوع بحران را فراهم می‌کنند. آینده‌نگاری با رویکرد سیستمی، به جای نگاه خطی و رویدادمحور، به شناسایی الگوهای تغییر، روابط متقابل و پیچیدگی‌های نظام خط‌مشی‌گذاری کمک می‌کند و خط‌مشی‌گذاران را قادر می‌سازد پیامدهای بلندمدت تصمیم‌ها را بهتر ارزیابی کنند [۱۱]، [۱۸].

نقش‌هایی که آینده‌نگاری در تحلیل خط‌مشی ایفا می‌کند عبارت‌اند از:

- ۱ **تعیین اولویت‌ها:** با شناسایی و رتبه‌بندی موضوع‌های حیاتی، به تعیین اولویت‌ها کمک می‌کند [۱۰].
 - ۲ **شکل‌دهی به آینده:** آینده‌نگاری به دولت‌ها و جوامع کمک می‌کند تا ظرفیت کاوش و آمادگی مستمر برای آینده را برای تطبیق و شکل دادن به آن از طریق خط‌مشی‌های بهتر، کسب کنند [۱۹].
 - ۳ **غنی‌سازی مباحثات خط‌مشی‌گذاری:** با تزریق شواهد و نگاه آینده‌نگر، به خط‌مشی‌گذاران امکان می‌دهد روندهای نوظهور و تأثیرات گسترده انتخاب‌های خط‌مشی را درک کنند [۱۰].
 - ۴ **آینده‌نگاری به مثابه یک ابزار سیاسی:** آینده‌نگاری می‌تواند به ابزاری برای «کنترل» تبدیل شود، زمانی که یک آینده خاص را به عنوان «اجتناب‌ناپذیر» معرفی می‌کند (اصل TINA: هیچ جایگزینی وجود ندارد) [۹].
 - ۵ **راهنمایی در تصمیم‌گیری:** با ارائه یک دیدگاه آینده‌نگر و مبتنی بر شواهد، پیش‌بینی ریسک‌ها، کشف فرصت‌ها و شفاف‌سازی بده‌بستان‌های خط‌مشی‌گذاری را تسهیل می‌کند [۱۰].
 - ۶ **نوآوری در خط‌مشی:** برانگیختن تفکر جدید در مورد بهترین خط‌مشی‌ها برای مواجهه با فرصت‌ها و چالش‌هایی که خود آینده‌نگاری در اختیار سیستم تصمیم‌گیری می‌گذارد [۱۹].
- علاوه بر آینده‌نگاری، برای بهبود فرایندهای پیش‌بینی خط‌مشی‌های بلندمدت، می‌توان از رویکردهای مکملی نیز استفاده کرد. رویکردهای سیستمی به جای رویکردهای خطی که برای شناسایی الگوهای تغییر و روابط متقابل در نظام خط‌مشی‌گذاری به کار می‌آیند؛ بهبود فرایند پیش‌بینی با همکاری بین‌نهادی و ایجاد شبکه‌های تخصصی و همکاری بین نهاد‌های مختلف، که به شناسایی روندها و پیامدهای احتمالی خط‌مشی‌ها کمک می‌کنند؛ مشارکت ذی‌نفعان که موجب می‌شود دیدگاه‌های متنوع در تدوین و بازبینی قوانین لحاظ شوند و نهادینه‌سازی آینده‌نگاری به صورت ساختاری در فرایندهای خط‌مشی‌گذاری به بخشی جدایی‌ناپذیر از تصمیم‌گیری‌ها تبدیل شود [۱۸].

می‌توان ۹ معیار برای طراحی حکمرانی آینده‌نگر ارائه کرد که می‌تواند راهنمای تدوین، ارزیابی و بازبینی قوانین و مقررات باشد [۲۰]:

- ۱ **شناسایی صریح نیازهای نسل‌های آینده و مسائل آینده:** با توجه به نیازهای نسل‌های آینده و مسائل مرتبط با آنها به طور ساختاری در فرایند قانونگذاری نهادینه شود (مثلاً تعیین نگهبان نسل‌های آینده).
- ۲ **فرایند تصمیم‌گیری نظام‌مند:** تصمیم‌ها باید براساس فرایندی شفاف، با تعریف دقیق مسئله، معیارهای ارزیابی، گزینه‌های تصمیم و ارزیابی پیامدهای هر گزینه انجام شود.



- ۳ تمایل به اجماع‌سازی: تصمیم‌های آینده‌نگر باید با هدف اجماع و منافع مشترک گرفته شود، نه رقابت و حذف اقلیت‌ها.
- ۴ تشویق به حضور افراد خردمند: فرایندهای قانونگذاری باید به جای افراد صرفاً سیاسی، افراد خردمند، خلاق و آینده‌نگر را جذب و مشارکت دهند.
- ۵ مشارکت گسترده و مؤثر شهروندان: مشارکت شهروندان باید فراتر از رأی‌گیری و نظرسنجی باشد و به بحث و گفت‌وگوی عمیق درباره آینده منجر شود.
- ۶ جلوگیری از لابی‌گری منافع خاص: قوانین و مقررات آینده‌نگر باید از نفوذ منافع خاص کوتاه‌مدت مصون باشند.
- ۷ توازن منافع کوتاه‌مدت و بلندمدت: باید سازوکاری برای ایجاد تعادل میان نیازهای فعلی و منافع بلندمدت نسل‌های آینده وجود داشته باشد.
- ۸ ثبات در تعهدات بلندمدت: خط‌مشی‌ها و برنامه‌های بلندمدت نباید با تغییرهای کوتاه‌مدت سیاسی دستخوش تغییر شوند.
- ۹ ترویج یادگیری و بهبود مستمر: نهادهای آینده‌نگر باید یادگیری نهادی و بازنگری مداوم خود را در دستور کار قرار دهند.

۵. سنت‌ها و رویکردهای آینده‌نگاری برای حکمرانی پیش‌نگر

در پژوهشی [۱۸] هفت سنت و رویکرد اصلی برای پیوند آینده‌نگاری و حکمرانی معرفی می‌شود که هرکدام می‌توانند در تدوین، ارزیابی و بازبینی قوانین و مقررات نقش داشته باشند:

- ۱ آینده‌نگاری علم، فناوری و نوآوری: قدیمی‌ترین شکل آینده‌نگاری دولتی که از دهه ۱۹۶۰ برای هدایت تخصیص منابع پژوهشی و تعیین اولویت‌های راهبردی در حوزه علم و فناوری شکل گرفت. امروزه این رویکرد با مشارکت ذی‌نفعان، تحلیل سیستمی و توجه به چالش‌های کلان اجتماعی^۱ تکامل یافته و به ابزار خط‌مشی‌گذاری و تعیین اولویت‌های قانونگذاری تبدیل شده است. اهداف محوری آن جهت‌دهی به تدوین خط‌مشی‌ها، تعیین اولویت‌های سرمایه‌گذاری، شناسایی فرصت‌ها و تهدیدها، ترویج تفکر راهبردی و آینده‌نگر در خط‌مشی‌گذاری است.
- ۲ دمکراسی پیش‌نگر:^۲ رویکردی مبتنی بر مشارکت گسترده شهروندان و ذی‌نفعان در فرایندهای آینده‌نگاری و خط‌مشی‌گذاری است. این سنت با هدف ترکیب مشارکت مردمی و آگاهی نسبت به آینده، به خط‌مشی‌گذاران کمک می‌کند تا دیدگاه‌ها و ارزش‌های متنوع را در تدوین و بازبینی قوانین لحاظ کنند و زمینه اجماع و مشروعیت اجتماعی را فراهم آورند. ابزارهای کلیدی

1. Grand Challenges
2. Anticipatory Democracy

آن کارگاه‌های آینده، تحلیل لایه‌ای علی، روش‌های مشارکتی و گفت‌وگو محور است.

۳ **کمیسیون‌های آینده:**^۱ نهادهای نیمه‌مستقل پژوهشی و مشورتی هستند که وظیفه آینده‌نگاری برای دولت و عموم را برعهده دارند. این کمیسیون‌ها با تحلیل روندها، توسعه سناریوها و ارتباط با عموم، به تدوین و بازبینی خط‌مشی‌ها و مقررات کمک می‌کنند و نقش واسط بین دولت، جامعه و ذی‌نفعان را ایفا می‌کنند و موفقیت آنها وابسته به حمایت سیاسی، منابع کافی و مشارکت ذی‌نفعان محوری است.

۴ **برنامه‌ریزی راهبردی مبتنی بر آینده‌نگاری:** رویکردی است که آینده‌نگاری را به‌طور مستقیم در فرایند برنامه‌ریزی راهبردی دولت‌ها و نهادها ادغام می‌کند. این رویکرد در سطوح محلی و ملی برای تدوین و بازبینی خط‌مشی‌ها و مقررات به کار می‌رود و به خط‌مشی‌گذاران کمک می‌کند تا گزینه‌های مختلف آینده را در تصمیم‌گیری لحاظ کنند.

۵ **مدیریت گذار:**^۲ رویکردی است برای هدایت تغییرهای سیستمی و گذارهای بزرگ (مانند انرژی، حمل‌ونقل، سلامت) که با استفاده از آینده‌نگاری، سناریوها و آزمایش خط‌مشی، به تدوین مقررات تطبیقی و ارزیابی اثربخشی آنها کمک می‌کند.

۶ **آینده‌نگاری یکپارچه دولتی:**^۳ ادغام آینده‌نگاری در ساختارهای مختلف دولت و خط‌مشی‌گذاری برای ایجاد رویکردی هماهنگ و سیستمی است در تدوین، ارزیابی و بازبینی قوانین.

۷ **آینده‌نگاری شبکه‌ای:**^۴ بهره‌گیری از شبکه‌های تخصصی، جمع‌سپاری و همکاری بین‌نهادی است برای شناسایی روندها و پیامدهای احتمالی قوانین و مقررات.

۶. چگونه می‌توان آینده‌نگاری را از سطح نظری به سطح عملی آورد؟

پرسشی که در قلب این گزارش قرار دارد، یکی از مهم‌ترین چالش‌های خط‌مشی‌گذاری معاصر است: چگونه می‌توان آینده‌نگاری را از سطح مفاهیم آکادمیک و گزارش‌های انتزاعی، به سطح تصمیم‌گیری‌های واقعی در حکمرانی رساند؟ برای پاسخ به این پرسش، صرف تکرار مزایای آینده‌نگاری کافی نیست؛ زیرا مسئله اصلی، نه در پذیرش نظری آینده‌نگاری، بلکه در ناتوانی نظام‌های حکمرانی برای به کارگیری مؤثر آن نهفته است. مرور تجربه‌های بین‌المللی، مطالعات تطبیقی و گزارش‌های نهادی نشان می‌دهد که تنها در کشورهایی آینده‌نگاری اثرگذار بوده که به جای نگاه پروژه‌ای یا سمبولیک، آن را در سطوح مختلف نظام حکمرانی ترجمه ساختاریافته کرده‌اند. بر این اساس، پاسخ این گزارش نیز به جای یک نسخه واحد یا توصیه ساده، در قالب یک مدل چهارسطحی طراحی شده است. این مدل از این پیش‌فرض محوری ناشی می‌شود که آینده‌نگاری زمانی در حکمرانی اثربخش خواهد شد که به‌طور هم‌زمان در چهار ساحت زیر نهادینه شود:

● **سطح ۱. نهادسازی:** برای اینکه آینده‌نگاری موجودیت حقوقی، ساختار سازمانی، منابع انسانی و جایگاه تصمیم‌ساز پیدا کند.

1. Futures Commissions
2. Transition Management
3. Integrated Governmental Foresight
4. Network Foresight



- **سطح ۲. فرایندسازی:** برای اینکه آینده‌نگاری به بخش طبیعی از چرخه قانونگذاری، خط‌مشی‌گذاری و ارزیابی تبدیل شود، نه یک گزارش ضمیمه یا موردی.
- **سطح ۳. ابزارسازی:** برای اینکه تحلیلگران و قانونگذاران بتوانند با ابزارهای ملموس، نظام‌مند و کاربردی، آینده‌نگاری را اجرا و بازتولید کنند.
- **سطح ۴. فرهنگ‌سازی:** برای اینکه آینده‌نگاری از یک «برنامه» به یک «رفتار حرفه‌ای و هویت نهادی» بدل شود و حافظه سازمانی آن حفظ شود.

این سطوح به هم وابسته‌اند، اما هر کدام دارای منطق و راهبرد خاص خود هستند. طراحی آنها براساس اصل «قابلیت ترجمه مفهومی به عمل نهادی» انجام شده و هدفش فراهم کردن زمینه‌ای واقعی برای گذار از آینده‌نگاری انتزاعی به آینده‌نگاری عملی در بطن قانونگذاری و حکمرانی است. به بیان ساده اگر آینده‌نگاری را یک ایده بدانیم، این چهار سطح نقشه راهی است برای اینکه آن ایده به نظام، فرایند، ابزار و فرهنگ تبدیل شود.

جدول ۲. ترجمه آینده‌نگاری از نظریه به عمل - الگوی چهارسطحی پیشنهادی

گام	سؤال راهبردی	اقدام پیشنهادی
۱. نهادی	چه کسی متولی آینده‌نگاری باشد؟	کمیته آینده / دفتر آینده‌نگاری
۲. فرایندی	آینده‌نگاری کجا و کی وارد فرایند شود؟	پیوست آینده‌نگر، ارزیابی سناریویی
۳. ابزاری	تحلیل آینده‌نگاری چطور انجام شود؟	ابزارهای تحلیلی و چک‌لیست‌ها
۴. فرهنگی	چگونه حس نیاز به آینده‌نگاری ایجاد شود؟	آموزش، ارتباطات و تجربه زیسته

مأخذ: اقتباس از منابع مختلف.

سطح اول: «نهادسازی» برای آینده‌نگاری

هیچ خط‌مشی‌ای در عمل اجرایی نمی‌شود مگر آن که نهادی برای مسئولیت، پیگیری و پاسخ‌گویی درباره آن وجود داشته باشد [۱۵]، [۱۹]. آینده‌نگاری نیز از این قاعده مستثنا نیست. اگر قرار است آینده‌نگاری به بخشی از خط‌مشی‌گذاری تقنینی تبدیل شود، ابتدا باید بدنه نهادی برای تولید، استفاده و پاسخ‌گویی نسبت به آن شکل بگیرد [۱۹]. تجربه کشورهای چون فنلاند، کانادا، فرانسه و اتحادیه اروپا نشان می‌دهد که مهم‌ترین رکن نهادینه‌سازی آینده‌نگاری، ایجاد واحدهای نهادی رسمی و دارای اختیارهای مشخص است که به‌طور مستقیم در چرخه تصمیم‌سازی مشارکت دارند [۱۹]، [۱۳]، [۱۴]، [۱۵]، [۹].

به همین منظور می‌توان مؤلفه‌هایی محوری در نهادسازی آینده‌نگاری پارلمانی ذکر کرد که شامل موارد زیر است:

❖ **تأسیس نهاد رسمی آینده‌نگاری در قوه مقننه** مانند کمیته آینده فنلاند که از سال ۱۹۹۳ در پارلمان این کشور فعال است و گزارش‌های رسمی دولت درباره آینده را بررسی و نقد می‌کند. هدف این امر، انتقال آینده‌نگاری از بیرون خط‌مشی‌گذاری به درون ساختار تصمیم‌گیری رسمی است. این نهاد می‌تواند یکی از اشکال زیر را داشته باشد [۱۳]:

- کمیسیون تخصصی آینده و برنامه پیشرفت،
- دفتر آینده‌نگاری در مرکز پژوهش‌ها،
- فراکسیون آینده.

۲) **ایجاد جایگاه نهادی مشخص و پیوند مستقیم با چرخه قانونگذاری:** باید مشخص شود که تحلیل‌های این نهاد چگونه وارد دستور جلسات کمیسیون‌ها، تدوین لوایح یا ارزیابی طرح‌ها می‌شود. این موضوع برای جلوگیری از «تزیینی شدن آینده‌نگاری» در ساختار پارلمانی است. تأکید می‌شود که پیشنهادهای آینده‌نگاری نباید صرفاً جنبه مشورتی غیرالزام‌آور داشته باشد، بلکه حداقل در حوزه‌هایی مانند انرژی، اقلیم، جمعیت و فناوری باید بخشی از ارزیابی رسمی باشند [۱۹]، [۱۳].

۳) **استقلال نسبی، منابع پایدار و تخصص بین‌رشته‌ای:** تجربه کشورهای دارای ساختار آینده‌نگری، نشان می‌دهد که نهاد آینده‌نگاری اگر به بودجه‌های محدود یا نیروی انسانی کم‌تجربه وابسته باشد، عملاً بی‌اثر می‌ماند. این نهاد باید بتواند از متخصصان حوزه‌های علوم اجتماعی، فناوری، محیط‌زیست، مطالعات آینده و حقوق عمومی بهره بگیرد. ایجاد ظرفیت پایدار، نه پروژه‌ای و مقطعی از مزایای این امر است [۱۵]، [۱۶]، [۲۱].

۴) **شبکه‌سازی درون پارلمانی:** آینده‌نگاری نباید در یک نهاد مرکزی متمرکز شود، بلکه باید در قالب شبکه‌ای از کارشناسان، مشاوران کمیسیون‌ها و نمایندگان علاقه‌مند گسترش یابد. ایجاد رابطان آینده‌نگری^۱ در هر کمیسیون می‌تواند پیوند ساختار مرکزی آینده‌نگاری با فرایندهای تخصصی را تقویت کند. افزایش نفوذ آینده‌نگاری در بدنه پارلمان می‌تواند با این موضوع اتفاق بیفتد [۱۹].

۵) **پیوند نهادی با دولت و نهادهای ملی آینده‌نگاری:** اگر دولت نیز دارای ساختار آینده‌نگاری باشد (مثلاً در مرکز بررسی‌های استراتژیک یا سازمان برنامه)، نهاد پارلمانی آینده‌نگاری باید با آن در تعامل نهادی و ساختاری قرار گیرد. این پیوند می‌تواند به تنظیم تقویم‌های آینده‌نگاری مشترک، پروژه‌های بین‌نهادی و هم‌افزایی تحلیل‌های آینده منجر شود. این کار موجب جلوگیری از موازی‌کاری و تقویت چشم‌انداز ملی می‌شود [۱۹]، [۱۵]، [۱۴].

در این خصوص می‌توان برخی تجربه‌های بین‌المللی را در جدول بعد مشاهده کرد.

جدول ۳. ساختار نهادی آینده‌نگاری پارلمانی در کشورهای منتخب

کشور	ساختار نهادی آینده‌نگاری پارلمانی	ویژگی محوری
فنلاند	کمیته آینده مجلس	پاسخ به گزارش دولت، تعامل با اندیشکده‌ها
ولز	کمیسیونر نسل‌های آینده	نظارت مستقل بر قوانین از منظر عدالت بین نسلی
کانادا	افق‌های خط‌مشی	آینده‌نگری بین‌دولتی با دسترسی به پارلمان
فرانسه	دفتر ارزیابی گزینه‌های علمی	ساختار رسمی در سنا برای تحلیل بلندمدت خط‌مشی‌ها

مأخذ: همان.

از آنچه که گفته می‌شود می‌توان جمع‌بندی کرد که نهاد آینده‌نگاری در پارلمان، باید واجد چهار ویژگی باشد:

- رسمیت حقوقی در ساختار قانونگذاری،
- نفوذ واقعی در فرایندهای تقنین،
- استقلال تحلیلی و توان میان‌رشته‌ای،
- پیوند مؤثر با شبکه نخبگان و بدنه کارشناسی.



این نهاد، رکن اول «خطمشی‌گذاری آینده‌نگر» است، اما برای اثربخشی کامل، باید با اصلاح فرایندها، ابزارها و فرهنگ پارلمانی نیز همراه شود (که در سطوح دوم، سوم و چهارم مدل تفصیلی بررسی خواهند شد).

سطح دوم: فرایندمحور شدن آینده‌نگری در خطمشی‌گذاری

داشتن نهاد آینده‌نگری بدون اینکه به‌طور نظام‌مند وارد فرایند تدوین، تصویب، اجرا و ارزیابی قوانین و خطمشی‌ها شود، به جزیره‌ای شدن آینده‌نگاری منجر خواهد شد. تجربه کشورهای مختلف نشان می‌دهد که آینده‌نگری تنها در صورتی مؤثر است که با رویه‌های رسمی، آیین‌نامه‌های داخلی و چرخه‌های تصمیم‌سازی پیوند بخورد [۱۵]، [۹]. مؤلفه‌های محوری فرایندسازی آینده‌نگاری در پارلمان را می‌توان به شرح زیر تشریح کرد:

۱- تعبیه آینده‌نگاری در مراحل سه‌گانه قانونگذاری: به این نحو که قبل از تدوین^۱ با اقدام‌هایی همچون تحلیل سناریو، پوشش محیطی، شناسایی ریسک‌ها و فرصت‌ها می‌توان به انتخاب بهتر موضوع‌ها و تنظیم دقیق‌تر متن قانون کمک کرد. حین تصویب با افزودن پیوست آینده‌نگر به لوایح/طرح‌ها، جلسات مشترک آینده‌نگاری با کمیسیون‌ها، ارتقای کیفیت قانون و بررسی آثار میان‌رشته‌ای را دنبال کرد و در نهایت پس از اجرا^۲ به‌وسیله ارزیابی پیامدهای واقعی قانون در افق زمانی مشخص، بازنگری تطبیقی، یادگیری نهادی و اصلاح قانون براساس بازخورد را تقویت کرد [۲۱]، [۱۹].

۲- طراحی پیوست آینده‌نگر برای لوایح و طرح‌ها: مشابه پیوست‌های مالی، محیط‌زیستی یا جنسیتی، پیوست آینده‌نگر باید به‌عنوان بخش الزامی در قوانین کلان یا با ریسک بالا لحاظ شود. محتوای پیشنهادی برای این پیوست شامل مواردی همچون تحلیل روندهای مرتبط و عدم قطعیت‌ها، سناریوهای جایگزین و پیامدهای احتمالی، تحلیل ریسک-فرصت در افق زمانی ۵، ۱۰ یا ۲۰ سال و چک‌لیست تأثیرات بین‌نسلی، فناوریانه، اجتماعی و زیست‌محیطی باشد. تجربه پارلمان اروپا، کانادا و فنلاند نشان می‌دهد چنین پیوستی فهم نمایندگان از پیامدهای بلندمدت را افزایش می‌دهد [۹]، [۱۹]، [۱۴]، [۲۲].

۳- بازطراحی دستور کار کمیسیون‌های تخصصی: برای عملیاتی شدن آینده‌نگاری، باید فرایندهای کاری کمیسیون‌های تخصصی مجلس بازنگری شود. فعالیت‌هایی همچون برگزاری جلسات آینده‌نگاری برای طرح‌های کلیدی، دعوت از تحلیلگران آینده‌نگاری در جلسات بررسی اولیه، برگزاری کارگاه سناریونویسی برای موضوع‌های پریسک و تعبیه فرصت بازخورد آینده‌نگاری در تصمیم نهایی کمیسیون [۱۶]، [۱۴].

۴- تدوین دستورالعمل‌های داخلی برای استفاده از آینده‌نگاری: پارلمان نیاز دارد آیین‌نامه داخلی خود را بازنگری کرده و آینده‌نگاری را به بخشی از فرایند رسمی تقنین تبدیل کند. اقدام‌های پیشنهادی شامل مواردی این‌چنین باشد: تعریف موارد الزامی ارائه پیوست آینده‌نگر؛ طراحی فرم‌های استاندارد برای گزارش آینده‌نگاری؛ افزودن آینده‌نگاری به مراحل تصویب قوانین بودجه‌ای، عمرانی، فناوری‌محور یا مرتبط با جمعیت و تعیین سازوکار بررسی مطابقت خطمشی‌ها با سناریوهای ملی [۲۱]، [۱۴]، [۹]، [۱۹].

۵- نهادینه‌سازی ارزیابی آینده‌نگر پسینی:^۳ برخلاف رویه رایج که قانون پس از تصویب به حال خود رها می‌شود، آینده‌نگاری می‌تواند که: برای قوانین کلیدی، افق زمانی بازبینی تعریف شود (مثلاً هر ۵ یا ۷ سال)؛ کمیسیون مربوطه موظف به دریافت گزارش آینده‌نگاری درباره پیامدهای اجرا و وضعیت تطبیق باشد؛ این تحلیل‌ها مبنای اصلاح قانون یا لغو آن قرار گیرد [۱۹]، [۱۴].

به عنوان جمع‌بندی می‌توان گفت که فرایندسازی آینده‌نگاری یعنی:

- تبدیل آینده‌نگری از «یک گزارش کارشناسی» به جزئی از چرخه تصمیم‌سازی؛
- خلق امکان بازخورد، ارزیابی، یادگیری و انعطاف‌پذیری در خطمشی‌گذاری؛
- طراحی نقطه‌های ورود آینده‌نگاری در لحظات حساس تصمیم‌گیری قانونی؛

1. Ex-ante
2. Ex-post
3. Ex-post Foresight

● افزایش مشروعیت، کیفیت و پایایی قوانین در برابر تحولات آینده.

سطح سوم: ابزارسازی برای استفاده کاربردی از آینده‌نگری در خطمشی‌گذاری

اگر نهادسازی و فرایندسازی، زمینه‌ای برای نهادینه‌سازی آینده‌نگاری فراهم می‌کنند، ابزارسازی آن را قابل استفاده، انتقال‌پذیر و تکرارپذیر می‌کند. ابزارها کمک می‌کنند تحلیل آینده‌نگاری از حالت ذهنی، توصیفی یا پیچیده خارج شده و به بخشی از رفتار روزمره تحلیلگران و تصمیم‌سازان [۱۹] تبدیل شود. بدون ابزار، آینده‌نگاری به مشاوره گران‌قیمت یا گزارش‌های مبهم تبدیل می‌شود که در عمل کنار گذاشته می‌شوند. براین اساس مؤلفه‌های ابزارسازی در خطمشی‌گذاری آینده‌نگر را می‌توان به شرح زیر معرفی کرد:

۱ **ابزارهای تشخیص و شناسایی روندها و عدم قطعیت‌ها:** این ابزارها به خطمشی‌گذاران کمک می‌کنند تا پیش از هر تصمیم‌گیری، با نگاهی وسیع‌تر و آینده‌محور، درک دقیقی از «زمینه» و «افق‌های نوظهور» تصمیم خود به دست آورند. در واقع، آنها به جای نگاه محدود به وضعیت موجود، امکان شناسایی روندهای بلندمدت، فرصت‌های پنهان و تهدیدات آینده را فراهم می‌کنند [۱۹]. از این ابزارها می‌توان به نمونه‌های زیر اشاره کرد:

■ **پوش محیطی:** جست‌وجوی نظام‌مند برای سیگنال‌های ضعیف، فناوری‌های نو، تغییرهای رفتاری و پیامدهای بالقوه که هنوز در سطح عمومی یا خطمشی‌گذاری ظاهر نشده‌اند [۱۹]، [۱۸]، [۱۰].

■ **تحلیل‌های سیستمی:** طبقه‌بندی و بررسی سیستماتیک روندها در حوزه‌های اجتماعی، فناورانه، اقتصادی، محیط‌زیستی، سیاسی و قانونی [۲۱]، [۱۰].

■ **پیشران‌ها:** شناسایی نیروهای پیشران کلیدی که خطمشی یا مسئله مورد نظر را در آینده تحت تأثیر قرار می‌دهند [۲۱].

کمیسیون‌های تخصصی می‌توانند پیش از تدوین یا بررسی لوایح، از این ابزارها برای سنجش چشم‌اندازهای میان‌مدت و بلندمدت حوزه‌های مربوطه استفاده کنند [۱۴].

۲ **ابزارهای تحلیل سناریو:** پس از شناسایی روندها و عدم قطعیت‌ها، گام بعدی این است که خطمشی‌گذار خود را برای مواجهه با «آینده‌های مختلف» آماده کند. ابزارهای تحلیل سناریو برای خلق روایت‌های محتمل از آینده طراحی شده‌اند تا پیامدهای گوناگون تصمیم‌ها آشکار شوند و از غافلگیری‌های شدید جلوگیری شود [۲۱]، [۱۰]. نمونه این ابزارها عبارت‌اند از:

■ **ماتریس سناریوها:** طراحی چهار سناریوی بدیل براساس ترکیب دو عدم قطعیت کلیدی،

■ **چرخه آینده:** تحلیل سلسله‌وار پیامدهای اولیه، ثانویه و ثالث یک تحول یا تصمیم خاص،

■ **تحلیل تأثیرات متقابل:** سنجش تعامل میان متغیرها یا خطمشی‌ها برای آشکارسازی آثار غیرمستقیم.

پیش‌نویس هر قانون کلان (مثلاً در حوزه هوش مصنوعی یا بازنشستگی) می‌تواند همراه با تحلیل سناریویی از آینده‌های ممکن باشد تا قانون از منظر تاب‌آوری در برابر تغییرها آزموده شود.

۳ **ابزارهای طراحی خطمشی انطباق‌پذیر و آینده تاب‌آور:** پس از شناخت آینده‌های ممکن، گام سوم این است که چگونه خطمشی‌ای طراحی کنیم که در برابر این آینده‌های مختلف مقاوم باقی بماند [۱۹]. این ابزارها برای ایجاد خطمشی‌هایی هستند که انعطاف‌پذیر، قابل اصلاح و سازگار با تغییرهای آینده باشند. نمونه ابزارهای آن عبارت‌اند از [۱۹]، [۱۰]، [۱۸]:

■ **پس‌نگری:** حرکت معکوس از آینده مطلوب به زمان حال برای طراحی مسیر تحقق آن،

■ **آزمون فشار:** آزمون فشار خطمشی‌ها در برابر سناریوهای بدبینانه برای سنجش تاب‌آوری،



■ **طراحی انطباقی خطمشی‌ها:** طراحی خطمشی‌هایی با نقاط بازبینی^۱ و گزینه‌های جایگزین برای مسیرهای گوناگون آینده.

برای قوانین بلندمدت مانند برنامه‌های توسعه، خطمشی‌های انرژی یا منابع طبیعی، این ابزارها کمک می‌کنند که قوانین قابلیت تطبیق در طول زمان را داشته باشند و نیاز به اصلاح پی‌درپی نداشته باشند.

۴ **ابزارهای ارزیابی آینده‌نگر قوانین (ارزیابی پیش‌نگر و پس‌نگر):** این ابزارها به‌ویژه برای نهادهایی مانند مرکز پژوهش‌های مجلس و کمیسیون‌های نظارتی بسیار حیاتی‌اند. آنها امکان ارزیابی قبل از تصویب و پس از اجرا را فراهم می‌کنند و از تبدیل قوانین به اسناد غیرعملی یا ناسازگار با آینده جلوگیری می‌کنند. از جمله این ابزارها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد [۱۴]، [۹]:

■ **چک لیست ارزیابی خطمشی آینده‌نگاری:** مجموعه سؤالاتی مانند اینکه آیا این قانون پیامد بین‌نسلی دارد؟ آیا نسبت به عدم قطعیت‌های شناخته شده انعطاف‌پذیر است؟ آیا هزینه-فرصت‌های آن در سناریوهای مختلف بررسی شده‌اند؟

■ **کارت‌های امتیازدهی:** چارچوبی برای بررسی قانون در بازه‌های زمانی مشخص (مثلاً هر ۵ سال) از نظر انطباق با آینده، عملکرد واقعی و پیامدهای ناخواسته.

طراحی سازوکار رسمی برای ارزیابی بلندمدت آثار قوانین کلیدی، به‌ویژه در حوزه‌هایی مثل بودجه، فناوری، منابع طبیعی و جمعیت توسط این دسته ابزارها تقویت می‌شود.

۵ **ابزارهای ارتباطی و مشارکتی:** یکی از موانع اصلی استفاده از آینده‌نگاری در خطمشی، «فاصله زبانی و مفهومی» میان تحلیلگران و خطمشی‌گذاران است. این ابزارها با تبدیل تحلیل‌های آینده‌نگر به زبان ساده، تصویری، تعاملی و مشارکتی، آنها را برای تصمیم‌گیران و ذی‌نفعان قابل فهم و قابل پذیرش می‌کنند. نمونه‌هایی از این ابزارها عبارت‌اند از [۲۱]، [۱۵]، [۱۰]:

- **سناریوهای بصری:** طراحی سناریوها در قالب اینفوگراف، داستان مصور یا نمودارهای خطی و درختی،
- **بازی جدی:** بازی‌های تعاملی که در آن تصمیم‌گیران پیامدهای انتخاب‌های خود را در آینده تجربه می‌کنند،
- **پلتفرم‌های دیجیتال:** ابزارهایی برای دریافت بازخورد عمومی درباره آینده‌سازی یک قانون (مثلاً در لوایح اقلیمی یا دیجیتال).

این ابزارها در جلسات استماع عمومی، مشورت‌های کمیسیون‌ها، نظرسنجی‌های مردمی و جلسات فراکسیون‌ها برای افزایش مشروعیت اجتماعی قانونگذاری می‌توانند استفاده شوند.

جدول ۴. خلاصه ابزارهای پیشنهادی برای استفاده کاربردی از آینده‌نگاری در خطمشی‌گذاری

هدف اصلی	ابزارهای پیشنهادی	کاربرد
درک اولیه و پایش ریسک‌ها	پویش محیطی، تحلیل‌های سیستمی مثل STEEPV	شناسایی روند
سنجش پیامدها و مسیرها	چرخه آینده، سناریونگاری	تحلیل آینده
انعطاف‌پذیری و تطبیق با آینده	پس‌نگری و مسیرهای طراحی	طراحی خطمشی
یادگیری و بازبینی آینده‌محور	چک لیست آینده‌نگاری	ارزیابی
انتقال پیام و جلب مشارکت	سناریوهای بصری، بازی‌های جدی و خطمشی‌گذارانه	ارتباطات

مأخذ: همان.

این ابزارها باید بومی‌سازی، ساده‌سازی و آموزش‌پذیر شوند تا در مجلس و مرکز پژوهش‌ها قابل استفاده باشند.

سطح چهارم: فرهنگ‌سازی نهادی و یادگیری سازمانی برای آینده‌نگری

اگر سه سطح قبلی (نهاد، فرایند و ابزار) چارچوب و منطق آینده‌نگاری را در حکمرانی فراهم می‌کنند، سطح چهارم به دنبال آن است که آینده‌نگاری به جزئی از فرهنگ تصمیم‌سازی و حافظه نهادی نظام قانونگذاری تبدیل شود. هر قدر نهادها، ابزارها و فرایندها طراحی و استقرار یابند، بدون شکل‌گیری یک «فرهنگ آینده‌نگر» در میان نمایندگان، تحلیلگران، مدیران، مشاوران و کارشناسان، آینده‌نگاری در سطح نمادین و فرعی باقی خواهد ماند. فرهنگ آینده‌نگری به معنای درونی‌شدن نگاه میان‌مدت و بلندمدت، حساسیت نسبت به تغییرهای ساختاری و توجه به منافع نسل‌های آینده در رفتار سازمانی پارلمان است [۱۹]، [۱۳]، [۱۱]، [۱۴].

مؤلفه‌های کلیدی فرهنگ‌سازی نهادی آینده‌نگاری را می‌توان به شرح زیر ذکر کرد:

- ۱ آموزش نظام‌مند نمایندگان، مشاوران و کارشناسان درباره آینده‌نگری: اگر قرار است آینده‌نگاری بخشی از رفتار پارلمانی شود، آموزش نقطه آغاز است. بدون آموزش، آینده‌نگری برای نمایندگان مفهومی انتزاعی یا دانشگاهی باقی می‌ماند و اغلب در برابر «فشار تصمیم‌گیری لحظه‌ای» کم‌اثر می‌شود. اقدام‌های پیشنهادی این موضوع را می‌توان به شرح زیر ذکر کرد: [۱۹]، [۱۵]
- طراحی دوره‌های کوتاه‌مدت برای نمایندگان با تمرکز بر موضوع‌هایی چون؛ تحلیل روند، تفکر سیستمی، ارزیابی سناریویی و اصول خط‌مشی‌گذاری تطبیقی،
- طراحی بسته‌های آموزشی برای مشاوران و کارشناسان کمیسیون‌ها و مرکز پژوهش‌های مجلس که روی ابزارها و پیوست‌های کاربردی آینده‌نگر تمرکز دارند،
- استفاده از سناریوهای واقعی و تمرین‌های شبیه‌سازی برای نشان دادن آثار آینده‌نگری در قانونگذاری (مثلاً شبیه‌سازی قانون در حوزه فناوری زیستی در چند سناریوی آینده)،
- بهره‌گیری از تجارب بین‌المللی و دعوت از مربیان خارجی یا نمایندگان کشورهای دارای آینده‌نگاری پارلمانی (مثل فنلاند یا ولز) برای انتقال تجربه.

آموزش منظم، آینده‌نگری را از یک واژه تزئینی به یک «قابلیت حرفه‌ای» تبدیل می‌کند که نمایندگان به آن افتخار می‌کنند.

- ۲ خلق هویت حرفه‌ای آینده‌نگر برای قانونگذاران: فرهنگ نهادی زمانی شکل می‌گیرد که بازیگران آن، هویتی مشخص با ارزش‌های روشن داشته باشند. باید کمک کرد تا نمایندگان مجلس خود را نه فقط «خط‌مشی‌گذار کوتاه‌مدت»، بلکه «پاسدار منافع آینده کشور» ببینند. اقدام‌های پیشنهادی را می‌توان به صورت زیر ذکر کرد [۱۳].

- بازنمایی نمایندگانی که دیدگاه‌های آینده‌نگر دارند، در رسانه‌های تخصصی و عمومی (از جمله تلویزیون، شبکه‌های اجتماعی، سایت مرکز پژوهش‌ها)،
- انتشار «گزارش عملکرد آینده‌نگر پارلمان» که براساس تعداد طرح‌ها و لوایح آینده‌نگر و مشارکت نمایندگان در جلسات آینده‌نگاری تدوین شده باشد،
- حمایت از ایجاد «نشان یا تقدیرنامه پارلمانی آینده‌نگری» برای نمایندگان یا کمیسیون‌هایی که در مسائل نسلی و بلندمدت ابتکار داشته‌اند.

تغییر تصویر عمومی و درونی نماینده از پیگیر کارهای روزمره به کنشگر مسئول در برابر نسل آینده موجب تعمیق پایدار رویکرد آینده‌نگاری خواهد شد.

- ۳ طراحی مکانیزم‌های یادگیری سازمانی براساس آینده‌نگاری: در پارلمان‌ها معمولاً یادگیری درونی درباره نتایج



تصمیم‌های گذشته نهادینه نیست. آینده‌نگاری می‌تواند این ضعف را جبران کند؛ به‌ویژه اگر ارزیابی‌های بلندمدت به بازخورد خط‌مشی‌گذارانه منجر شود. از جمله اقدام‌های پیشنهادی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد [۱۹]، [۱۴]:

- تشکیل «بانک تجربه‌های آینده‌نگری» در مرکز پژوهش‌ها، شامل مستندات طرح‌هایی که آینده‌نگاری در آنها اعمال شده و پیامدهایشان قابل ردیابی است،
- طراحی فرایند مرور سالیانه عملکرد آینده‌نگاری در پارلمان؛ مثلاً بررسی اینکه کدام طرح‌ها از آینده‌نگاری بهره بردند و چگونه می‌توان آن را بهبود داد،
- ترویج فرهنگ «تحلیل پسینی» با نگاه آینده‌نگاری برای درک پیامدهای بلندمدت تصمیم‌های قبلی.

این امر موجب می‌شود که از خط‌مشی‌گذاری ناپیوسته جلوگیری شده و مجلس می‌تواند از خودش یاد بگیرد؛ چیزی که در سیستم‌های غیرمشارکتی بسیار کمیاب است.

۴ **پرورش رهبران و نمایندگان آینده‌نگر در مجلس:** تحول فرهنگی بدون پیشگامان فردی ممکن نیست. در هر پارلمان، افرادی وجود دارند که علاقه‌مند به نگاه آینده‌نگرند ولی ساختاری برای فعالیت هدفمند ندارند. این افراد می‌توانند به «کاتالیزور تغییر فرهنگی» تبدیل شوند. اقدام‌هایی که در این خصوص می‌توان پیشنهاد کرد عبارت‌اند از [۱۹]، [۱۵]، [۱۳]:

- تشکیل فراکسیون آینده‌نگری یا کارگروه نمایندگان نسل آینده که مستقل از گرایش سیاسی، روی چالش‌های میان‌مدت و بلندمدت کشور تمرکز کنند (جمعیت، آب، تحول دیجیتال، مهاجرت و...).
- حمایت از حضور این افراد در نشست‌های بین‌المللی آینده‌نگاری و مشارکت در برنامه‌های تبادل تجربه،
- ایجاد شبکه‌ای از تسهیل‌گران آینده‌نگاری در هر کمیسیون تخصصی (مشاوران یا کارشناسان آموزش‌دیده) برای حمایت از نمایندگان علاقه‌مند.

اگرچه عموم نمایندگان شاید درگیر امور روزمره باشند، همین گروه کوچک می‌تواند گفتمان بلندمدت را زنده نگه دارند و توسعه دهند.

۵ **تولید محتوا و روایت‌سازی جذاب برای عموم و نخبگان:** پایداری فرهنگی نیازمند ارتباط اجتماعی است. آینده‌نگاری تا زمانی که برای جامعه مدنی، رسانه‌ها، نخبگان و حتی خود نمایندگان «ملموس و جذاب» نشود، در حاشیه باقی می‌ماند. در این خصوص می‌توان اقدام‌های زیر را پیشنهاد کرد [۲۱]، [۱۵]، [۱۹]، [۱۰]:

- تولید و توزیع اینفوگراف‌ها، فایل‌های صوتی و ویدئویی درباره اهمیت آینده‌نگاری در قوانین حوزه‌های مختلف،
- روایت‌سازی از سناریوهای بلندمدت قانونگذاری در قالب داستان، مستند کوتاه یا کاریکاتور سیاسی،
- راه‌اندازی کمپین‌های اطلاع‌رسانی درباره «قانونگذاری آینده‌ساز» با همکاری رسانه ملی یا شبکه‌های اجتماعی،
- ترویج و فضا‌سازی عمومی در جامعه از طریق رسانه‌های عمومی، به‌معنای آن‌که در برخی قوانین مهم و حیاتی، از رسانه‌های عمومی و تبلیغات در جهت فضا‌سازی و آماده‌سازی جامعه جهت پذیرش بهتر و آسان‌تر قانون مورد نظر، بهره گرفت.

درک عمومی از اهمیت آینده‌نگاری افزایش می‌یابد، مشارکت در روندهای قانونگذاری عمیق‌تر شده و حمایت اجتماعی از اصلاحات تقنینی بلندمدت تقویت می‌شود.

جدول ۵. اقدام‌های پیشنهادی سطح چهارم

هدف نهایی	اقدام پیشنهادی	محور
ارتقای ظرفیت فردی	دوره‌ها، کارگاه‌ها و کتب راهنما	آموزش
تقویت مسئولیت نسلی	بازنمایی نمایندگان آینده‌نگر	هویت‌سازی
اصلاح چرخه خطمشی	مستندسازی و بازخورد	یادگیری نهادی
انسجام بین فردی	فراکسیون آینده‌نگری	رهبری
جلب افکار عمومی	روایت، اینفوگراف و رسانه	ارتباطات

مأخذ: همان.

۷. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در جمع‌بندی و نتیجه‌گیری گزارش می‌توان تأکید کرد که آینده‌نگاری دیگر یک فعالیت تجمعاتی، حاشیه‌ای یا صرفاً پژوهشی نیست، بلکه یک ضرورت حیاتی برای خطمشی‌گذاری در عصر تحولات سریع، پیچیده و غیرقابل پیش‌بینی است. این گزارش با بهره‌گیری از ادبیات نظری و تجربه‌های بین‌المللی و همچنین تحلیل وضعیت نهاد قانونگذاری در ایران، چهار سطح نهادینه‌سازی آینده‌نگاری را پیشنهاد می‌دهد که مکمل یکدیگر و دارای پیوستگی درونی هستند.

در سطح اول؛ نهادسازی، تأکید بر آن است که آینده‌نگاری باید موجودیت نهادی، هویت حقوقی، ساختار سازمانی و منابع انسانی مستقل و پایداری پیدا کند تا بتواند در نظام تقنین تأثیرگذار باشد. در غیر این صورت، آینده‌نگاری در حد فعالیت‌های مقطعی باقی می‌ماند و در چرخه تصمیم‌سازی راهی نمی‌یابد.

در سطح دوم؛ فرایندسازی، بر این نکته پافشاری می‌شود که آینده‌نگاری باید به‌عنوان یک فرایند مداوم، نظام‌مند و درهم‌تنیده با مراحل مختلف قانونگذاری، خطمشی‌گذاری و نظارت تعریف شود. بدون چنین تلفیقی، آینده‌نگاری همچنان یک ضمیمه اختیاری یا تشریفاتی باقی خواهد ماند.

در سطح سوم؛ ابزارسازی، پیشنهاد شده است که مجموعه‌ای از ابزارهای تحلیلی، سناریونویسی، شاخص‌سازی، مدل‌سازی و طراحی مشارکتی برای استفاده قانونگذاران و تحلیلگران تولید شود تا امکان بهره‌برداری عملیاتی از آینده‌نگاری فراهم شود. در این مرحله، ترجمه مفاهیم آینده‌نگاری به زبان قانونگذاری بسیار حیاتی است.

در سطح چهارم؛ فرهنگ‌سازی، بر پایه‌ریزی زیرساخت ذهنی و ارزشی نمایندگان و بدنه کارشناسی مجلس تأکید شده است. بدون درونی‌سازی آینده‌نگاری به‌عنوان یک رفتار حرفه‌ای و تعهد بین‌نسلی، هیچ سازوکار نهادی یا ابزاری موفق نخواهد شد.

بر همین مبنا پیشنهادهای سیاستی تنظیم شده که می‌توان به شرح زیر به آنها اشاره کرد:

۱ **ایجاد نهاد رسمی آینده‌نگاری در مجلس شورای اسلامی:** پیشنهاد می‌شود کمیته‌ای دائمی تحت عنوان «کمیسیون آینده و برنامه پیشرفت» در مجلس یا «دفتر آینده‌نگری» ذیل مرکز پژوهش‌ها تأسیس شود تا تحلیل‌های بلندمدت را به‌صورت نظام‌مند به فرایند تقنین وارد کند.

۲ **الزام آور شدن پیوست آینده‌نگر برای طرح‌ها و لوایح کلیدی:** در تدوین آیین‌نامه داخلی مجلس، تهیه پیوست آینده‌نگر برای موضوع‌های پرریسک مانند فناوری‌های نو، اقلیم، منابع طبیعی، جمعیت و برنامه‌های توسعه‌ای به‌صورت رسمی الزامی شود.



۳ تدوین دستورالعمل‌های عملیاتی برای استفاده از آینده‌نگاری در فرایند تقنین: دستورالعمل‌هایی برای شناسایی نقاط ورود آینده‌نگاری به چرخه قانونگذاری تدوین و ابلاغ شود، شامل تحلیل روندها پیش از تدوین طرح، بررسی سناریوها هنگام تصویب و ارزیابی پیامدهای بلندمدت پس از اجرا.

۴ بومی‌سازی و آموزش ابزارهای آینده‌نگاری برای بدنه کارشناسی و نمایندگان: بسته‌های آموزشی عملیاتی در زمینه‌هایی چون تحلیل روند، سناریونویسی، پس‌نگری، آزمون فشار خط‌مشی، طراحی انطباق‌پذیر قوانین و بازی‌های خط‌مشی تدوین و به‌کار گرفته شود.

۵ تشکیل فراکسیون آینده‌نگری و شبکه مشاوران آموزش‌دیده در کمیسیون‌ها: گروهی از نمایندگان علاقه‌مند به آینده‌نگری در قالب فراکسیون یا کارگروه آینده‌گرد هم آیند و شبکه‌ای از تسهیل‌گران آینده‌نگاری در هر کمیسیون تخصصی مستقر شود.

۶ ایجاد سازوکار ارزیابی پسینی آینده‌نگر قوانین: مکانیزمی برای بازبینی ادواری قوانین در افق‌های زمانی معین (مثلاً هر پنج سال) با استفاده از چک‌لیست‌ها و کارت‌های ارزیابی آینده‌نگر طراحی شود تا یادگیری سازمانی و اصلاح پیوسته قوانین تسهیل شود.

۷ نهادینه‌سازی ارتباط ساختاریافته میان مجلس و نهادهای ملی آینده‌نگاری: همکاری رسمی میان پارلمان و نهادهایی مانند مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری یا دفاتر آینده‌پژوهی دستگاه‌های اجرایی برقرار شود تا از هم‌افزایی داده‌ها، تحلیل‌ها و برنامه‌های آینده‌نگر بهره‌برداری شود.

۸ استفاده از روایت‌سازی و رسانه برای گفتمان‌سازی درباره قانونگذاری آینده‌نگر: تولید محتوای چندرسانه‌ای (اینفوگراف، ویدئو و پادکست) درباره اهمیت آینده‌نگری در قانونگذاری و سناریوهای آینده کشور، با همکاری رسانه ملی، خبرگزاری‌ها و شبکه‌های اجتماعی توصیه می‌شود.

در ادامه به جدول خلاصه توصیه‌های سیاستی به همراه الزام‌ها و ملاحظات آن اشاره می‌شود.

جدول ۶. پیشنهاد توصیه سیاستی

ملاحظات	زمان‌بندی اجرا	دستگاه معین	دستگاه متولی	الزام‌ها و قیود اجرایی	توصیه سیاستی	نوع توصیه		ردیف
						اصلاح**	نیاز*	
ضروری است از تجارب بین‌المللی مانند پارلمان اروپا در آینده‌نگاری استفاده شود؛ هماهنگی با شورای عالی عتف و نهاد ریاست‌جمهوری در حوزه آینده‌پژوهی توصیه می‌شود.	میان‌مدت	مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	هیئت‌رئیس مجلس شورای اسلامی	نیازمند اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس برای رسمیت‌یافتن نهاد؛ تأمین ردیف بودجه و جذب نیروی متخصص آینده‌پژوهی	ایجاد نهاد رسمی آینده‌نگاری در مجلس شورای اسلامی	*		۱
لازم است با پیوست‌های موجود مانند ارزیابی آثار و پیوست فرهنگی هم‌افزایی شود؛ از تکرار و موازی‌کاری با سایر نهادهای کارشناسی جلوگیری شود؛ مرحله آزمایشی برای چند حوزه منتخب پیشنهاد می‌شود.	میان‌مدت	مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	هیئت‌رئیس مجلس شورای اسلامی	نیاز به اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس و تدوین دستورالعمل رسمی برای پیوست آینده‌نگر؛ تعیین معیار شناسایی طرح‌ها و لوایح پریسک؛ آموزش کارشناسان و کمیسیون‌ها برای ارزیابی پیوست‌ها	الزام‌آور شدن پیوست آینده‌نگر برای طرح‌ها و لوایح کلیدی	*		۲

ملاحظات	زمان‌بندی اجرا	دستگاه معین	دستگاه متولی	الزام‌ها و قیود اجرایی	توصیه سیاستی	نوع توصیه		ردیف
						اصلاح**	تداوم*	
لازم است دستورالعمل‌ها متناسب با مراحل مختلف تقنین (پیش‌تقنین، تصویب، نظارت) تنظیم شوند؛ آموزش نمایندگان و کارشناسان محوری برای کاربست ابزارهای آینده‌نگر ضروری است.	کوتاه‌مدت	معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی	مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	نیازمند تشکیل کارگروه تخصصی مشترک بین مرکز پژوهش‌ها و معاونت قوانین برای طراحی فرایندها؛ استفاده از تجربه‌های نهادهای بین‌المللی؛ تصویب در هیئت‌رئیس برای رسمیت‌بخشی	تدوین دستورالعمل‌های عملیاتی برای استفاده از آینده‌نگاری در فرایند تقنین	*		۳
اجرای پایلوت برای چند کمیسیون تخصصی پیشنهاد می‌شود؛ تأکید بر بومی‌سازی مفاهیم و ابزارها براساس اولویت‌های ملی؛ لازم است از ظرفیت اندیشگاه‌ها استفاده شود.	کوتاه‌مدت تا میان‌مدت	معاونت آموزش، پژوهش و فناوری مجلس شورای اسلامی	مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	نیازمند طراحی سرفصل و محتوای آموزشی متناسب با ساختار تقنین؛ همکاری با دانشگاه‌ها و اندیشکده‌های تخصصی؛ تأمین منابع مالی و زمان آموزشی برای نمایندگان و کارشناسان	بومی‌سازی و آموزش ابزارهای آینده‌نگاری برای بدنه کارشناسی و نمایندگان	*		۴
جایگاه مشورتی فراکسیون باید شفاف باشد تا تداخل با کمیسیون‌ها ایجاد نکند؛ شبکه مشاوران می‌تواند از نیروهای مرکز پژوهش‌ها یا اندیشگاه‌ها تأمین شود؛ ارتباط منظم با دفتر آینده‌نگری پیشنهادی ضروری است.	کوتاه‌مدت	مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	نمایندگان مجلس شورای اسلامی (هیئت مؤسس فراکسیون)	نیاز به موافقت هیئت‌رئیس برای ثبت فراکسیون؛ تعیین آیین‌نامه داخلی فراکسیون؛ شناسایی و آموزش مشاوران تخصصی برای هر کمیسیون؛ هماهنگی با مرکز پژوهش‌ها برای پشتیبانی تحلیلی	تشکیل فراکسیون آینده‌نگری و شبکه مشاوران آموزش‌دیده در کمیسیون‌ها	*		۵
ارزیابی باید هم‌زمان به یادگیری نهادی و اصلاح قانون بینجامد؛ می‌توان از روش آزمون فشار ختمشی رأی شناسایی ضعف‌های قوانین استفاده کرد؛ نتایج ارزیابی باید در اختیار کمیسیون‌های تخصصی قرار گیرد.	میان‌مدت تا بلندمدت	مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	معاونت نظارت مجلس شورای اسلامی	نیازمند اصلاح فرایند نظارت پس از تصویب قوانین؛ طراحی شاخص‌ها و ابزارهای ارزیابی آینده‌نگر؛ تشکیل واحد ارزیابی در مرکز پژوهش‌ها یا معاونت نظارت؛ تخصیص بودجه پایدار برای بازبینی ادواری	ایجاد سازوکار ارزیابی آینده‌نگر پسینی قوانین	*		۶



ملاحظات	زمان بندی اجرا	دستگاه معین	دستگاه متولی	الزامها و قیود اجرایی	توصیه سیاستی	نوع توصیه		ردیف
						اصلاح**	تداوم*	
باید از موازی کاری با ساختارهای موجود مانند دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی پرهیز شود؛ تمرکز بر تبادل منظم سناریوها و پایگاه‌های داده ملی؛ همکاری در پروژه‌های آینده‌نگاری بین‌دستگاهی پیشنهاد می‌شود.	میان مدت	پژوهشکده تحقیقات راهبردی مجمع تشخیص مصلحت نظام، مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری (عتف)	مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	نیازمند امضای تفاهم‌نامه رسمی میان مجلس و نهادهای دولتی مرتبط؛ طراحی سازوکار تبادل داده و گزارش؛ ایجاد کارگروه مشترک آینده‌نگاری ملی زیر نظر هیئت‌رئیس مجلس	نیهادینه‌سازی ارتباط ساختار یافته میان مجلس و نهادهای ملی آینده‌نگاری	*		۷
روایت‌سازی باید از زبان نمایندگان و کارشناسان انجام شود تا اثرگذاری گفتمانی بیشتر داشته باشد؛ هماهنگی با معاونت فرهنگی رسانه ملی و نهادهای آینده‌پژوهی کشور ضروری است؛ کمپین‌های موضوعی پیرامون قوانین آینده‌ساز پیشنهاد می‌شود.	کوتاه مدت	مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	مرکز ارتباطات و رسانه مجلس شورای اسلامی	نیازمند راهبرد ارتباطی مصوب برای ترویج مفهوم قانونگذاری آینده‌نگر؛ تولید محتوای چندرسانه‌ای با حمایت روابط عمومی مجلس و مرکز پژوهش‌ها؛ همکاری با رسانه ملی و خبرگزاری‌های تخصصی	استفاده از روایت‌سازی و رسانه برای گفتمان‌سازی درباره قانونگذاری آینده‌نگر	*		۸

مأخذ: همان.

در مجموع این گزارش از ضرورت عبور از تقلیل آینده‌نگاری به نگاه محدود پروژه‌ای سخن گفته و تلاش می‌کند آینده‌نگاری را به‌مثابه «ظرفیت نهادی برای مواجهه با عدم قطعیت‌های بلندمدت» تعریف کند. آینده‌نگاری باید بتواند حافظه بلندمدت مجلس باشد، نقاط کور تقنین را آشکار کند، فرصت‌های نوظهور را برجسته سازد و زمینه‌ای برای یادگیری نهادی و گفت‌وگوی نسلی فراهم کند. بدون این تحول، نظام قانونگذاری در مواجهه با بحران‌های آینده، واکنشی، کوتاه‌نگر و ناپایدار باقی خواهد ماند. این گزارش، نقشه راهی برای عبور از این وضعیت به سمت مجلس آینده‌نگر و مسئولیت‌پذیر ترسیم می‌کند.

منابع و مأخذ



- [1] W. Bell, Foundations of Futures Studies: Volume 1: History, Purposes, and Knowledge, 1st ed. Routledge, 2003.
- [2] I. Miles and M. Keenan, Practical Guide to Regional Foresight in the UK. Luxembourg: European Commission, 2003.
- [3] United Nations Industrial Development Organization (UNIDO), Technology Foresight Manual; Organization and Methods, vol. 1. 2005.
- [4] B. R. Martin, "Technological Forecasting & Social Change The origins of the concept of 'foresight' in science and technology: An insider's perspective," Technol. Forecast. Soc. Chang., vol. 77,

- no. 9, pp. 1438–1447, 2010, doi: 10.1016/j.techfore.2010.06.009.
- [5] I. Miles, J. C. Harper, L. Georghiou, R. Popper, and M. Keenan, “The Many Faces of Foresight,” in *The Handbook of Technology Foresight: Concepts and Practice*, Edward Elgar Publishing, 2008. doi: 978-1845425869.
- [6] B. Martin, *Technology Foresight in a Rapidly Globalizing Economy*. 2001.
- [7] OECD, *A Comprehensive Foresight Methodology to Support Sustainable and Future-Ready Public Policy*. 2025.
- [8] OECD, “Foresight and Anticipatory Governance in Practice: Lessons in effective foresight institutionalisation,” 2021, [Online]. Available: https://www.oecd.org/strategic-foresight/ourwork/Foresight_and_Anticipatory_Governance.pdf.
- [9] R. Gadbled, D. Georgakakis, S. Gstöhl, S. Schunz, and L. Van Woensel, “Introduction: Future-proofing policies – How foresight shapes European Union governance,” *European Law Journal*, vol. 30, no. 3, pp. 349–360, 2024. doi: 10.1111/eulj.12527.
- [10] L. Van Woensel, “Foresight in EU policy-making: Purpose, mindsets and methods,” *European Law Journal*, vol. 30, no. 3, pp. 361–381, 2024. doi: 10.1111/eulj.12522.
- [11] G. Umbach, “Futures in EU governance: Anticipatory governance, strategic foresight and EU Better Regulation,” *Eur. Law J.*, no. August, pp. 409–421, 2024, doi: 10.1111/eulj.12519.
- [12] School of International Futures, “Features of effective systemic foresight in governments around the world,” no. April, p. 102, 2021, [Online]. Available: www.soif.org.uk.
- [13] V. Koskimaa and T. Raunio, “Expanding anticipatory governance to legislatures: The emergence and global diffusion of legislature-based future institutions,” *Int. Polit. Sci. Rev.*, vol. 45, no. 2, pp. 261–277, 2022.
- [14] M. Airos et al., “Strengthening foresight and the role of future generations in Finnish lawmaking.” 2022.
- [15] B. Galvin, “The role of foresight in public policy: lessons from deliberative democracy and perspectival realism,” *Eur. J. Futur. Res.*, vol. 13, no. 1, pp. 1–13, 2025, doi: 10.1186/s40309-024-00246-0.
- [16] K. E. Solem, “Integrating foresight into government. Is it possible? Is it likely?,” *Foresight*, vol. 13, no. 2, pp. 18–30, 2011, doi: 10.1108/14636681111126229.
- [17] School of International Futures, “Features of effective systemic foresight in governments around the world,” no. April, p. 102, 2021. [Online]. Available: www.soif.org.uk.
- [18] J. M. Ramos, “Anticipatory governance: Traditions and trajectories for strategic design,” *J. Futur. Stud.*, vol. 19, no. 1, pp. 35–52, 2014.
- [19] OECD, “Strategic Foresight for Better Policies,” 2019. [Online]. Available: https://www.oecd.org/strategic-foresight/ourwork/Strategic_Foresight_for_Better_Policies.pdf.
- [20] B. Tonn, “A design for future-oriented government,” *Futures*, vol. 28, no. 5, pp. 413–431, 1996, doi: 10.1016/0016-3287(96)00017-1.



[21] L. Van Woensel, Guidelines for foresight-based policy analysis, no. July. 2021. [Online]. Available: [https://www.europarl.europa.eu/stoa/en/document/EPRS_STU\(2021\)690031](https://www.europarl.europa.eu/stoa/en/document/EPRS_STU(2021)690031).

[۲۲] نصر اصفهانی، ع. رادنژاد، ن. کوهی اصفهانی، ا. «چارچوب تدوین پیوست آینده»، ۱۴۰۴.

گزیده سیاستی

نهادینه‌سازی آینده‌نگاری در تقنین نیازمند طراحی ساختار مستقل، تعبیه پیوست آینده‌نگر در طرح‌ها، آموزش نمایندگان، ابزارهای تحلیل سناریو و توسعه فرهنگ آینده‌نگر در مجلس است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۲۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir