

وابستگی به مسیر به مثابه مانعی بر سر راه سیاستگذاری درست؛ با تاکید بر ایران

مقصود رنجبر * ID

استادیار علوم سیاسی دانشگاه آزاد اسلامی واحد قم، قم، ایران

علی اکبر ندائی

دانشجوی دکتری سیاستگذاری عمومی دانشگاه آزاد اسلامی واحد قم، قم،

ایران

<https://orcid.org/0000-0003-3821-8630>

ماشالله حیدرپور ID

استادیار روابط بین‌الملل دانشگاه آزاد اسلامی واحد قم، قم، ایران

چکیده

سیاستگذاری عمومی کنش جمعی را می‌طلبد و بالتبع متضمن وابستگی به مسیر است. این موضوع در اتخاذ سیاست‌ها کمتر لحاظ گردیده و نیازمند توجه و واکاوی اثرات منفی آن در این رشته می‌باشد. اما وابستگی به مسیر چگونه سبب این نوع تأثیرات نامطلوب می‌گردد؟ وابستگی به مسیر با قفل و منوط کردن اکنون در گذشته، مانع از تغییر سیاست‌ها در اثر تغییر شرایط و گذشت زمان می‌گردد. این مقاله با جستجو در کتب و مقالات گوناگون به بررسی پیامدهای منفی و مصادیق فرایندهای وابسته به مسیر بعنوان مانعی مهم و اثرگذار در سیاستگذاری پرداخته و نشان می‌دهد این عامل چگونه و در چه بستری منشأ اثر خواهد شد و چگونه و با چه سازوکاری در تصمیم‌گیری و عدم تصمیم‌گیری دخالت می‌کند. همچنین با بیان مصادیقی از تأثیرات منفی این عامل در بسترهای اقتصادی و سیاسی در طول زمان به آثار مخرب آن اشاره شده است. از آنجاییکه به وابستگی به مسیر در اقتصاد و بطور گذرا در مدیریت پرداخته شده، لذا این امر محرک تنظیم نوشته پیش‌رو برای جلب توجه به عامل فوق در سیاستگذاری گردیده است.

واژگان کلیدی: وابستگی به مسیر، سیاستگذاری عمومی، تصمیم‌گیری، بازگشت‌های فرآیندها، مسیر خود تقویت شونده.

* نویسنده مسئول: maghsoodranjbar@gmail.com

مقدمه و تعاریف

سیاستگذاری عمومی به تدوین سیاست برای گستره وسیعی از جامعه پرداخته و در این مقیاس انتفاع و آسیب حاصله از تصمیمات دولت نصیب بخش وسیعی از جامعه می‌شود. لذا می‌طلبند سیاستگذاران با لحاظ نمودن بسیاری از جنبه‌ها، محدودیت‌ها، سلائق، انتظارات و عوامل مختلف به تدوین سیاست‌ها بپردازند تا کارایی سیاست‌ها افزایش یافته و قرین موفقیت گردد.

خط‌مشی‌های عمومی جنبه عام دارند و برای کل جامعه وضع می‌گردند. مشکلات و مسائل مردم و انتظارات موجود در جامعه به شکل‌گیری خط‌مشی‌های عمومی می‌انجامد و از این‌رو خط‌مشی‌های عمومی، خاص یک گروه و یا فرد نیستند و کل جامعه را تحت پوشش قرار می‌دهند (الوانی، ۱۳۹۲: ۱۹-۱۸).

ویژگی سیاستگذاری درست؛ کارایی، قابلیت انطباق و برخورداری از انعطاف بالا می‌باشد و بسته به زمان، محیط و بحران‌ها و مسائل و مشکلات جدید است که افراد بیشتری از جامعه را منتفع می‌نماید یا آسیبی را از آنان دفع نموده یا در صدد کاهش آن برآید. اما سیاستگذاری و تصمیم‌گیری همیشه در شرایط ایده‌آل صورت نمی‌گیرد و در مواردی سیاستگذار ناگزیر به اتخاذ تصمیم در شرایط بحران، بزنگاه‌های مهم و مسائل جدید است که در برخی از آنها سیاستگذار اسیر یک عامل بسیار مهم و مغفول بنام «وابستگی به مسیر» می‌گردد که تأثیر مخربی بر سیاستگذاری دارد. این عامل مهم از چشم سیاستگذاران دور مانده و عدم شناخت و توجه به آن سبب سخت شدن مسیر یک سیاست، عدم انعطاف آن، تقویت یک سیاست هر چند اشتباه در یک مسیر و شیوه خاص به دلیل خودتقویت‌شوندگی و بازخورد مثبت شده و تداوم و بقای یک سیاست غلط، ناکارآمد و یا مضر را خارج از توانایی سیاستگذار تضمین نموده و حتی پایان دادن به آن را مشکل و غیرممکن می‌نماید. از سویی نخستین مراحل تشکیل هر ساخت، نهاد یا روند سیاسی در یک جامعه از اهمیت بسیاری برخوردار است، چرا که این تاسیسات با توجه به این که در زمان شکل‌گیری ترجمان وضعیت سیاسی و اجتماعی آن هستند پس از تشکیل، سالیان طولانی در متن آن جامعه باقی می‌مانند و میل به بقا و تداوم دارند، حتی زمانی که دیگر اقتضای بقا ندارند. چنین نهادها و روندهایی به محض تشکیل، گرایش به انجماد دارند. بر این اساس فرایند متناقضی شکل می‌گیرد که

با وجود اینکه تداوم نهادها ناشی از همین مقوله انجماد آنها و به نوعی ضروری و غیرقابل اجتناب است؛ در همان حال، بقا و تداوم آنها معضلات اساسی را در نظام تصمیم‌گیری ایجاد و آن را دچار ناکارکردی و بدکارکردی می‌کند. «مقوله وابستگی به مسیر» به دنبال هشدار و آگاهی دادن به وجود چنین مقوله پراهمیتی در مورد نهادها و تصمیمات سیاسی است که در بسیاری از مواقع اساساً دور از دید، درک و شناخت سیاستگذاران تاثیر می‌گذارد. نوشتار پیش‌رو وارد نمودن این مفهوم در سیاست‌گذاری عمومی را به عنوان یک عامل منفی مدنظر دارد و سعی بر این است با شناساندن و معرفی آن به سیاستگذاران در جلب توجه آنان به اهمیت این عامل مهم در هنگام سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری و نیز لحاظ نمودن آن موثر واقع شود. لذا حتی الامکان به تاثیرات منفی آن در قالب مصداق‌های موجود هر چند اندک در سیاست‌گذاری‌های صورت گرفته در کشور بسنده شده است. این فتح باب می‌تواند کمک کار سیاستگذار در دوری و احتراز از وابستگی به مسیر و فرو افتادن به دام آن باشد. این عامل مهم از نظر سیاستگذاران دور مانده اما منشا اثراتی منفی بر سیاست‌ها می‌شود و باید از آن اجتناب گردد. عاملی که در سیاست‌گذاری بدان پرداخته نشده و مغفول مانده و توسط افراد محدودی تعریف گردیده است. اما وابستگی به مسیر چیست؟ و چگونه منشا اثر در سیاست‌گذاری می‌گردد که بر طبق دعوی این تحقیق نیازمند توجه از سوی سیاستگذار در این عرصه است؟ در تحلیل وابستگی به مسیر از مقوله بازخورد مثبت و بازگشت‌های فزاینده کمک گرفته می‌شود.

پویایی‌های بازخورد مثبت^۱، دو عنصر اساسی دارند که حس تحلیلگران از وابستگی به مسیر را شکل می‌دهند. اول: این پویایی‌ها نشان می‌دهند که چگونه در برخی از بسترهای اجتماعی هزینه دست کشیدن از یک گزینه و روی آوردن به گزینه دیگر در طول زمان به طرز آشکاری افزایش می‌یابد. دوم: این پویایی‌ها عامل جلب توجه به مقولات زمانبندی و توالی‌اند و لحظات شکل‌گیری و بزنگاه‌ها را از دوره‌هایی که مسیرهای همگرا یکدیگر را تقویت می‌کنند جدا می‌سازد (پیرسون، ۱۳۹۳: ۴۷-۴۶).

رخدادهای متوالی نشان می‌دهد که شرایط آغازین توسط یک فرآیند خودتقویت‌شونده، تاثیر ماندگاری بر روی دوره سیر آینده یک مسیر می‌گذارد. وقتی

نتایج مختلف در ابتدا ممکن هستند، طیف وسیعی از گزینه‌ها در طول زمان در مواجهه با شکلی از خودتقویت‌شوندگی محدود می‌شود (سیدو و همکاران، ۲۰۰۰: ۱۵۷).

در شرایط وابسته به مسیر زمان و محیط اقتصادی، سیاسی و اجتماعی توامان به همراه سیاست‌های گذشته و آثار حاصل از آن، اتخاذ تصمیم‌های جدید محدود می‌شود. تصمیم‌گیری در این شرایط، همان تصمیم‌گیری در شرایطی است که توسط سیاست‌های قبلی و آثار حاصل از اجرای آنها ایجاد گردیده است.

وابستگی به مسیر اگر معنایی داشته باشد این است که به محض آن که کشور یا منطقه‌ای پا در مسیری بگذارد، هزینه‌های بازگشت از آن مسیر بسیار زیاد خواهد بود. لحظات دیگری هم برای تصمیم‌گیری وجود خواهند داشت، لیکن تحکیم برخی آرایش‌های نهادی مانع بازگشتن ساده به نقطه انتخاب اولیه می‌شوند. با توجه به این ویژگی، هر گام در جهتی خاص بازگشت از مسیر را دشوارتر می‌سازد. چیکب هیکر^۱ نیز معتقد است: «وابستگی به مسیر ناظر بر پیدایش مسیرهایی است که ماهیتاً بازگشت از آنها دشوار است». وقتی بازخورد مثبت در میان است، با هر بار گام برداشتن در مسیر احتمال گام برداشتن بیشتر در همان مسیر افزایش می‌یابد. این امر به این دلیل است که منفعت نسبی فعالیت جاری در مقایسه با بقیه انتخاب‌های ممکن در طول زمان افزایش می‌یابد. به بیان دیگر، هزینه‌های بقیه گزینه‌هایی که قبلاً پذیرفتنی بودند افزایش می‌یابد (پیرسون، ۱۳۹۳: ۴۹-۴۸). تداوم برنامه‌ها طی دهه‌های متمادی توسط سیاستگذاران سبب ایجاد وضعیتی می‌شود که بدان چسبندگی یا قفل‌شوندگی می‌گویند، «یعنی به سختی می‌توان آنها را تغییر داد؛ زیرا انتظار این که سیاست‌ها در آینده طی‌کننده همان مسیر سابق خواهند بود، انتظاری قرین منافع به نظر می‌رسد. وابستگی به مسیر، دولت بر مسند قدرت را از طریق محدود کردن دامنه انتخاب، "قفل" می‌کند» (رز، ۱۳۹۰: ۲۰۵).

بنابراین یکی از متغیرهای مهم تاثیرگذار در سیاستگذاری، موضوع وابستگی به مسیر است. علی‌رغم اهمیت زیاد آن؛ در ایران چندان بدان پرداخته نشده و در عین حال ادبیات روشنی نیز ندارد. بعلاوه، وجود این عامل بگونه‌ای مضاعف سیاستگذاران را با توجه به

1. Hacker

2. Lock-in

بستر و محیط اقتصادی، سیاسی و اجتماعی محدود و راه‌حل‌گزینی و تغییر آن را مشکل و پرهزینه می‌نماید. با گذشت زمان و تغییر در نیازهای جامعه، کمبود در منابع و لحاظ کردن سهم سایر نسل‌ها، معضلات زیست‌محیطی در حال گسترش، عدالت بین‌نسلی در سیاست‌های بلندمدت، توجه به انعطاف‌پذیری و پرهیز از ایجاد محدودیت در سیاست‌ها که توسط آیندگان اتخاذ خواهد شد و لزوم گام نهادن در مسیر توسعه و اجتناب از تمرکزگرایی، مستلزم این است که سیاستگذاران با توجه به همه جوانب، از افتادن به دام وابستگی به مسیر و اثرات منفی آن پرهیز نمایند. در این نوشته تلاش شده است تا مشکلات و محدودیت‌هایی را که این عامل مهم در بسترهای زمانی به سیاستگذار تحمیل می‌کند بررسی شود.

پیشینه و چارچوب نظری

دعاوی مربوط به وابستگی به مسیر در دو گونه آثار کلاسیک، سیاست‌مقایسه‌ای شکل گرفته است. مانند تحلیل لیپست^۱ و روکان^۲ (۱۹۶۷)، مربوط به نظام‌های حزبی اروپا و تحلیل‌های متأخرتر بر روی موضوعاتی مانند اتحاد کارگران در آمریکای لاتین (کولیر و کولیر ۱۹۹۱)، پیامد فرآیندهای دولت‌سازی در اروپا (ارتمن ۱۹۹۶) و توسعه مقایسه‌ای نظام‌های مراقبت سلامت (هاکر ۱۹۸۸) (پیرسون، ۲۰۰۰: ۲۵۱).

در واقع داگلاس نورث^۳، مورخ اقتصادی، بیش از هر فرد دیگری برای بررسی الزامات بسیار وابستگی به مسیر برای عالمان علوم اجتماعی کار کرده است (پیرسون، ۱۳۹۳: ۱۴۱).

تبعات و پیامدهای منفی وابستگی به مسیر در سیاستگذاری

در کشور ایران سیاستگذاری با توجه به بستر اقتصادی که وابسته به نفت و درآمدهای حاصل از آن است محیط و بستری تحصیلدار و بسیار سخت ایجاد کرده که سیاستگذاری را موجب وابستگی به مسیر نموده است. این عامل آثار منفی خود را با توجه به مزیت نسبی کشور در تولید و صادرات نفت، محیط اقتصادی تحصیلدار و وابستگی دولت، گروه‌ها،

1. Seymore Martin Lipset

2. Stein Rokkan

3. Douglass Cecil North

احزاب و نیز نظام بودجه‌ریزی و اجرای طرح‌ها و سیاست‌ها به درآمدهای نفتی اعمال نموده و بر سایر بخش‌ها و تصمیم‌گیری در حوزه‌های مختلف تحمیل می‌کند که در ذیل به آنها اشاره می‌شود.

محافظه‌کاری و تغییرات اندک

ویژگی کلیدی حیات سیاسی، هم در عرصه سیاست‌های عمومی و هم در زمینه نهادهای رسمی، مقاومت در برابر تغییر است. سیاست‌ها و نهادها غالباً به دو دلیل به گونه‌ای طراحی می‌شوند که سرنگون کردن آنها دشوار باشد؛ اول، ممکن است آنها که نهادها و سیاست‌ها را طراحی می‌کنند به مقید کردن اخلاف خود مایل باشند. موئی این را مسئله «عدم قطعیت سیاسی» می‌خواند. کنشگران سیاسی برخلاف کنشگران اقتصادی باید در نظر داشته باشند که ممکن است رقبای شان به زودی کنترل حاکمیت را در دست گیرند؛ لذا این کنشگران برای محافظت از خودشان قواعدی بنا می‌کنند که برهم زدن آرایش موجود را دشوار سازد (پیرسون، ۱۳۹۳: ۸۵-۸۴).

سیاستگذاران با احتیاط در رویارویی با نااطمینانی‌ها، مشکلات معلوم وضعیت موجود را به مخاطرات برخاسته از پذیرش یک برنامه جدید ترجیح می‌دهند (رز، ۱۳۹۶: ۲۴۶).

بی‌توجهی به تغییر سیاست‌ها و تلاش برای حفظ آنها یا انجام تغییراتی سطحی و فاقد معنا که برخاسته از روحیه ریسک‌گریزی و محافظه‌کاری سیاستگذاران است، به همان اندازه تسوالی تغییرات به کاهش مشروعیت سیاستگذاران می‌انجامد (ملک‌محمدی، ۱۳۹۴: ۹۳).

پل پیرسون^۱ در کتاب «سیاست در بستر زمان»، فرآیند مستعد خودتقویت شونده را داری چهار ویژگی می‌داند که یکی از آنها اینرسی است که موجب سکون و مقاومت در برابر تغییر می‌شود و ویژگی آنرا اینگونه بیان می‌نماید: به محض آنکه فرایندی تثبیت شد، بازخورد مثبت سبب ایجاد نقطه تعادل واحد می‌شود. این وضعیت تعادل، به نوبه خود در مقابل تغییر مقاومت می‌کند (پیرسون، ۱۳۹۳: ۸۷).

1. Paul Pierson

حمیدرضا ملک محمدی نیز «تغییر» را امری پیچیده دانسته و به لزوم برخورد محتاطانه با آن اشاره می‌نمایند و در تبیین این امر از اصطلاح نقاط پروانه‌ای بهره می‌گیرند. تغییر، پدیده‌ای پیچیده است که باید با احتیاط به سوی آن رفت، زیرا حتی در معمولی‌ترین حالت‌ها تغییر نه تنها با مقاومت روبه‌رو می‌شود، بلکه نسبت به پیامدهای آن هم نمی‌توان اطمینان کامل داشت (ملک محمدی، ۱۳۹۴: ۹۹).

از عوامل دیگری که تغییر سیاست‌ها را با مشکل مواجه می‌کنند و تعادل می‌آفرینند، نهادها و ترتیبات نهادی هستند. نهادها تعادل پدید می‌آورند؛ کنشگران به محض آنکه بر چیزی هماهنگ شدند، هیچ شوقی ندارند که رفتارشان را یک‌جانبه تغییر دهند. به علاوه، چنانکه جان کری نشان داده است، تاکید بر هماهنگی و انتظارات تطبیقی به این معناست که «تعادل نهادی حتی در مواجهه با تغییرات در محیط سیاسی، میل به ماندگاری دارد». دشواری‌های سهمگین هماهنگ کردن کنشگران مختلف بر حول برخی آلت‌رناتیوهای نهادی ممکن چشم‌انداز هرگونه بازنگری را تیره می‌سازد (پیرسون، ۱۳۹۳: ۲۴۰).

در این موقعیت، سیاستگذاران و تصمیم‌گیران به سمت استفاده از تغییرات جزئی و رضایت‌بخش برای عموم که توسط مدل چارلز لیندبلوم مطرح شده سوق می‌یابند. به اعتقاد لیندبلوم، سیاستگذاران هر سال به بازنگری مجموعه سیاست‌های موجود، تعیین اهداف اجتماعی، بررسی سود و زیان تمام راه‌حل‌ها و طبقه‌بندی ترجیحات هر راه‌حل برای انتخاب بر اساس تمام اطلاعات موجود مبادرت نمی‌ورزند. برعکس، محدودیت‌های زمانی، هوشی و هزینه‌ای آنها را از تعیین تمام راه‌حل‌ها و شناسایی تمام نتایج آن باز می‌دارد. از سوی دیگر، محدودیت‌های سیاسی مانع تدوین دقیق اهداف اجتماعی و محاسبه روشن سود و هزینه راه‌حل‌ها می‌شود. بدین ترتیب مدل / اینکرمانتال^۲ با تاکید بر طبیعت غیرعملی تحلیل سیاست‌گذاری‌های عمومی بر اساس خردگرایی کامل، فرآیندی محافظه‌کار از تصمیم‌گیری را ترسیم می‌کند. اینکرمانتالیسم در این بعد محافظه‌کارانه است که مبنای برنامه‌ها، سیاست‌ها و هزینه‌های موجود می‌گذارد و توجه را اساساً بر برنامه‌های جدید و اصلاح سیاست‌های پیشین معطوف می‌کند (وحید، ۱۳۸۸: ۱۱۳-۱۱۲).

1. Charles Edvard Lindblom
2. Incremental

انعطاف‌ناپذیری

برایان آرتز یکی از مشخصه‌های فرآیندهای بازخورد مثبت را انعطاف‌ناپذیری بیان می‌کند.

هر چه در یک مسیر حرکت کنیم، تغییر از یک مسیر به مسیر دیگر دشوارتر می‌شود. در کاربرد تکنولوژی، یک کمک مالی اختصاص یافته به یک تکنیک خاص، بسیار محتمل به گذار به نتیجه نهایی خواهد بود اگر در مراحل اولیه بجای دیرنگام اتفاق بیفتد. حرکت کافی در یک مسیر خاص ممکن است سرانجام به قفل‌شدگی یک راه‌حل منجر شود (پیرسون، ۲۰۰۰: ۲۵۳).

بنابراین، انتخاب یا حرکت هر سیستم مختار به سوی آینده، باید چندان حساب شده و احتیاط‌آمیز باشد که بتواند از عهده پاسخگویی به پیامدهای رفتارها یا انتخاب‌های خود برآید و اشتباهات خود را در کمترین زمان ممکن شناسایی کند و جبران نماید (پورعزت، ۱۳۸۹: ۲۸-۲۷).

بیشتر، کارایی انطباقی است تا تخصیصی که این نکته باید راهنمای سیاستگذاری باشد. کارایی تخصیصی مفهومی ایستا با مجموعه‌ای مفروض از نهادهاست. کلید استمرار عملکرد خوب اقتصادی، ماتریس نهادی انعطاف‌پذیری است که در بافت شکوفایی تکنولوژیک و تغییر جمعیتی و نیز وارد شدن شوک به سیستم تطبیق می‌یابد (نورث، ۱۳۸۵: ۱۰۲).

تاریخ مهم است. اهمیت تاریخ صرفاً به این دلیل نیست که می‌توانیم از گذشته بیاموزیم بلکه به دلیل آن است که حال و آینده بواسطه تداوم نهادهای یک جامعه با گذشته پیوند دارد. گذشته انتخاب‌های امروز و فردا را شکل می‌دهد (قنوتی و همکاران، ۱۳۹۶: ۲۱۰). در واقع این نگرش بنیاد نظری برای طرح مسأله زمان و اهمیت آن در تداوم سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها است که تحت عنوان وابستگی به مسیر در این پژوهش مورد بررسی قرار می‌گیرد.

مانع شدن از اتخاذ سیاست‌ها و تصمیمات جدید

برنامه‌های وابستگی به مسیر در مقابل تمهیدات جدید به مثابه مانع تلقی می‌شوند. از نگاهی نظری در حالی که هر دولت جدید منتخب قادر است برنامه‌های مربوط به

مستمری را در جهت برنامه‌های بازار آزاد و بر پایه مدل شیلی لغو کند، ممکن است این کار چند نسل به طول بینجامد. در این حال، برای اجتناب از بروز تهیدستی میان سالمندان و همچنین عمل کردن به تعهدات خود در برابر پرداخت کنندگان امروزی [سهام‌تأمین اجتماعی]، مجبور است بر اساس قوانین پیشین، تا نیم قرن دیگر به پرداخت مستمری‌ها ادامه دهد (رز، ۱۳۹۰: ۲۰۶).

همچنین تصمیم‌گیری متکی بر گذشته است. تجربه‌های گذشته (مثبت و منفی) در تعیین گزینه‌هایی که مدیر امکان‌پذیر یا مطلوب می‌داند، نقش مهمی دارند. بنابراین، هدف‌های بلندمدت برای آینده، تا حدی بر پایه تجربه‌های گذشته قرار می‌گیرند (اعرابی، ۱۳۸۵: ۶۸).

برای مثال دستگاه اداری وزارت علوم، تحقیقات و فناوری از متخصصین پرشماری در پست‌های مختلف اجرایی استفاده می‌کند اما سیستم مدیریتی آن شاید از کهن‌ترین روش‌ها استفاده می‌کند. هیچ سازوکار سازمانی برای ورود تخصص‌های جدید و نه متخصصین جدید به بدنه وزارتخانه تعبیه نشده است. بعنوان مثال در اداره کل بورس و اعزام منتخبین رشته‌های تحصیلی، اعزام دانشجویان به دانشگاه‌های مختلف از سر تصادف و میل شخصی دانشجویان و اغلب به تبع اخذ پذیرش از هر دانشگاهی برای فرار از ایران صورت می‌گیرد. سازوکارهای فعلی تعبیه شده [از قدیم]، در این اداره برای هدایت دانشجویان به رشته‌های مختلف برای پاسخگویی به نیازهای جامعه ایران آنچنان ضعیف‌اند که عملاً کارآیی چندانی ندارند (اشتریان، ۱۳۸۶: ۹۰).

بازتولید قدرت، تداوم برتری یک جریان خاص و حذف رقبا

یکی از الزامات مهم مبحث وابستگی به مسیر این است که مراحل اولیه یک توالی می‌تواند جوانب خاصی از نظام‌های سیاسی را در مسیرهای خاصی قرار دهد که به مرور زمان نیز تقویت می‌شوند (پیرسون، ۱۳۹۳: ۸۸). همین موضوع می‌تواند تاثیر مهمی بر رقابت سیاسی داشته باشد که یکی از ارکان اصلی سیاست‌ها و خط‌مشی‌های عاقلانه و خردمندانه هست.

کنشگران سیاسی بر خلاف کنشگران اقتصادی باید در نظر داشته باشند که ممکن است رقبایشان به زودی کنترل حاکمیت را در دست بگیرند؛ لذا این کنشگران برای

محافظت از خودشان قواعدی بنا می‌کنند که بر هم زدن آرایش موجود را دشوار سازد (پیرسون، ۱۳۹۳: ۸۵). این نوع نگاه مقوله حفظ قدرت سیاسی را به یک هدف مهم تبدیل می‌کند که می‌تواند تا جایی پیش برود که اصل سیاستگذاری درست را تحت‌الشعاع قرار دهد. در عین حال تفاوت حوزه سیاست و حوزه اقتصاد در این نگاه تحلیلی بسیار شایان توجه هست که موجب می‌شود نوع رقابت‌ها در این دو حوزه متفاوت شود و این که در حوزه اقتصاد بدون کارآمدی امکان بقا وجود ندارد، در حالیکه در سیاست می‌توان به هزینه عمومی و نابودی منافع ملی، بقا را تضمین کرد. در عین حال حوزه سیاست می‌تواند حوزه اقتصاد را برحسب قدرت تحت کنترل در بیاورد. یکی از الزامات مهم مبحث وابستگی به مسیر این است که مراحل اولیه یک توالی می‌تواند جوانب خاصی از نظام‌های سیاسی را در مسیرهای خاصی قرار دهد که به مرور زمان نیز تقویت می‌شوند (پیرسون، ۱۳۹۳: ۸۸). از این حیث اگر قدرت سیاسی از آغاز چنین رویکردی را به حوزه اقتصاد داشته باشد به دلیل منافی که از این طریق به دست می‌آید شاهد نوعی خود تقویت‌کنندگی گشته و تداوم می‌یابد.

در کشمکش‌های ایدئولوژیک - سیاسی سال‌های نخست انقلاب، بخشی از روحانیان (پیروان امام خمینی که به روحانیان مبارز مشهور بودند) به تدریج در موقعیت سرکردگی قرار گرفتند. انسجام ایدئولوژیک، پیوند قدرتمند با توده مردم، سازماندهی کارآمد و گسترده و حمایت رهبر انقلاب از روحانیت باعث شد که آنان نقش [طبقه] مسلط را در جمهوری اسلامی به دست آورند. این گروه کوشش خویش را بکار گرفت تا موقعیت برتر خود را در نظام حکومتی تداوم بخشد (علوی تبار، ۱۳۹۷: ۸۴). بعد از این به نوعی رابطه فوق‌الذکر بین حوزه سیاست و اقتصاد برقرار گردید و دولت به نوعی با سلطه بر منابع نفتی در حوزه اقتصاد مداخلاتی را شروع کرد که با منطق اقتصادی تناسب چندانی نداشته است ولی به دلیل منافی (نه لزوماً و همیشه شخصی بعضاً ایدئولوژیک) که هیات حاکمه از این نوع رابطه می‌برد به نوعی شاهد تداوم آن در طول زمان هستیم.

تمرکزگرایی در سیاست و اقتصاد

به تبع تحول فوق به نوعی شاهد رابطه‌ای بین سیاست و اقتصاد هستیم که گسست و تداوم همزمان را نشان می‌دهد که تا حد زیادی ناشی از اقتصاد نفتی ایران هست. مطالعه کارل

نشان می‌دهد که چگونه «دولت‌های متکی به نفت» در مسیرهای توسعه‌ای مشکل‌ساز گیر می‌کنند. کشورهای در حال توسعه با کشف منابع بزرگ نفت در حلقه خود تقویت شونده‌ای قرار می‌گیرند. منابع نفتی ساختار منافع سازمان یافته و مهمتر از آن دولت را شکل می‌دهند. مهمترین یافته کارل آن است که این دولت‌ها با دست یافتن به منابع نفتی به سرعت به درآمد سرشار می‌رسند، لیکن به لحاظ سازمانی نابالغ می‌مانند. فرآیند دولت‌سازی ملهم از این وضعیت نوعی رژیم سیاسی است که خصیصه بارز آن رانت‌جویی زیاده‌خواهانه است. کارل نشان می‌دهد که این الگوی رانت‌جویی نهادینه شده در بین کشورهای نامتشابه به صورت مشابهی قابل مشاهده است و از قدرت‌فرایندهای بازخورد حکایت می‌کند (پیرسون، ۱۳۹۳: ۱۲۲-۱۲۱).

با ورود سیل آسای درآمدهای نفتی به اقتصاد کشورهای صادرکننده نفت، حوزه اختیارات و تعهدات دولت گسترش می‌یابد اما در عین حال اقتدار و نهادهای قانونی آن تضعیف می‌شود. وابستگی به نفت، این دولت‌ها را به سمت تمرکزگرایی شدید قدرت سیاسی و نظام اداری آشفته و نامنسجم هدایت می‌کند. نتیجه به شکل مخارج عمومی کنترل شده‌ای است که به زیان فرآیند سیاستگذاری عمومی، کشورداری و تدبیر ملک ظاهر می‌شود (حیدری، ۱۳۹۵: ۲۴۳).

در تنظیم خط‌مشی عمومی، تمرکز بیش از حد سازمان و مراجع تصمیم‌گیرنده و سیاستگذار می‌تواند یکی از مشکلات بشمار آید. در چنین حالتی میزان مشارکت مجموعه‌های سازمانی و تشکل‌های مردمی به حداقل رسیده و این امر از غنای خط‌مشی متخذه به نحو قابل ملاحظه‌ای می‌کاهد (الوانی، شریف زاده، ۱۳۹۶: ۷۷). تمام موارد فوق به نوعی در حوزه سیاست و اقتصاد ایران قبل و بعد از انقلاب اسلامی تداوم پیدا کرده است و آثار خود را در مناسبات سیاسی و اقتصادی برجای گذاشته است. یک بار قبل از انقلاب اسلامی افزایش درآمدهای نفتی معضلات زیادی را برای ایران ایجاد کرد و یک بار هم بعد از انقلاب اسلامی با این پدیده مواجه شدیم. ایران بعنوان یکی از کشورهای صادرکننده نفت از این قاعده مستثنی نبوده و از اقتصاد دولتی و تمرکزگرایی رنج می‌برد. پس از انقلاب، تمرکززدایی در دو مورد مرتبط با نهادهای سیاسی و نه اقتصادی انجام پذیرفت. مورد اول با اصلاح قانون اساسی انتخاب رئیس‌جمهور و اختیارات او پس از حذف نخست‌وزیری، جنبه عملیاتی‌تر و تمرکززدایی به خود گرفت.

در بازنگری قانون اساسی [ایران] در سال ۱۳۶۸، پست «نخست‌وزیری» کاملاً حذف شد و اصل شصتم بدین صورت اصلاح گردید: «اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً بر عهده رهبری گذارده شده، از طریق رئیس‌جمهور و وزارت (تناور، رستمی، ۱۳۹۳: ۶۶).

گام دیگر در جهت عدم تمرکز سیاسی، ایجاد شورای اسلامی شهر و روستا در دولت هفتم بود که تصمیم‌گیری تا حدی جنبه بومی و عدم تمرکز گرفت. در ایران تجربه حکومت‌های محلی بیش از همه در قالب انتخابات شوراهای شهر و روستا بازتاب یافته است. گرچه قانون اساسی به صراحت از اهمیت شکل‌گیری شوراهای اسلامی شهر و روستا و نقش‌آفرینی مردم از طریق آنها سخن گفته است، اما نوع توزیع قدرت در ساختار رانته مانع اثرگذاری واقعی مردم شده است (قنوتی و همکاران، ۱۳۹۶: ۲۰۵-۲۰۴).

خارج و یا تحدید شدن گزینه‌ها از چرخه سیاستگذاری

وقتی بازخورد مثبت در میان است، با هر بار گام برداشتن در مسیر، احتمال گام برداشتن‌های بیشتر در همان مسیر افزایش می‌یابد. این امر به این دلیل است که منفعت نسبی فعالیت جاری در مقایسه با بقیه انتخاب‌های ممکن در طول زمان افزایش می‌یابد. به بیان دیگر، هزینه‌گزینه‌های بقیه گزینه‌هایی که قبلاً پذیرفتنی بودند افزایش می‌یابد (پیرسون، ۱۳۹۳: ۴۹).

کارل در این زمینه می‌گوید ساختارهایی که طی زمان ایجاد شدند، هر چند تعیین نمی‌کنند که سیاستگذاران از مجموعه محدود بدیل‌ها کدامیک را انتخاب کنند، نوع مسائل مطرح شده را مرزبندی می‌کنند، راه‌حل‌های بدیل را مشخص می‌سازند و در نتیجه انتخاب‌های در دسترس را قبض یا بسط می‌دهند. مفهوم‌سازی ارائه شده در اینجا مفهوم «وابسته به مسیر» است (قنوتی و همکاران، ۱۳۹۶: ۲۰۹).

وابستگی به مسیر، منابع درآمدی و فشارهای خارجی

اگر شما در سیاست‌های اقتصادی دچار وابستگی به مسیر هستید و قادر به تغییرات و انطباق با شرایط روز و نیازهای بازار نیستید، نمی‌توانید با نسخه‌های تخصیصی از رقبای خود سبقت بگیرید، زیرا انطباق‌پذیری با شرایط و بازار می‌تواند به ادامه حیات شما

کمک کند. وجود تغییرات اندک باعث می‌شود رقبا تغییرات اندک شما را بالاخص در عرصه اقتصادی پیش‌بینی نمایند و گوی سبقت را از شما بریابند یا شمار را محدود نموده و تحت فشار قرار دهند.

اقتصاد نفتی در ایران همواره موضوع مالیات و نقش آن در تامین هزینه‌های عمومی را در معرض چالش‌ها و اختلافات گوناگون قرار داده است. ایران به دلیل ضعف سیاست‌های بودجه‌ای و مالیاتی توان تطبیق یافتن در برابر شوک‌ها و تحریم‌های بیرونی را ندارد و از طرف دیگر یکی از بزرگترین مشکلات نظام اقتصادی ایران کسری بودجه شدید و طولانی‌مدت است که در اثر عدم برنامه‌ریزی صحیح ایجاد شده است و دولت بیش از درآمد خود اقدام به هزینه کرده است (رنجبر اردکانی، ۱۳۹۶: ۱۴۸).

علاوه بر موارد فوق، عوامل بیرونی و سیاسی دیگری که اقتصاد و درآمدهای حاصل از نفت را بیش از پیش کاهش داده و گستره اتخاذ خط‌مشی توسط دولت را محدود می‌کند، تحریم‌های اقتصادی توسط ایالات متحده است.

با کاهش درآمدهای نفتی و تحلیل رفتن ذخایر ارزی کشور، قدرت چانه‌زنی ایران در سیاست خارجی و در عرصه بین‌الملل به ناگزیر کاهش خواهد یافت. واقعیت این است که تاکنون بخش مهمی از هزینه‌های سیاست خارجی کشور در سال‌های اخیر بخصوص پس از گسترش تحریم‌های بین‌المللی علیه کشور بوسیله درآمدهای نفتی بشدت کاهش یافته و حساب ذخیره ارزی در شرایط مناسبی قرار ندارد، در واقع قدرت سیاسی و اقتصادی کشور برای مقابله با چالش‌های کشور در عرصه بین‌المللی تضعیف شده است (پژویان، ۱۳۸۷: ۲۱۰).

تداوم و تکرار این شرایط در ادوار و دولت‌های مختلف بدلیل وابستگی به مسیر و توالی‌هایی که سبب تسلسل شده اند، سیاست‌های اقتصادی قابل پیش‌بینی توسط دولت ایران را برای ایالات متحده به یک برگ برنده جهت تحت فشار قرار دادن کشور ایران در منطقه بدل نمود.

در واقع ایالات متحده با رصد این شرایط، زمان مناسبی را برای کاربست و تقویت تحریم‌های هدفمند علیه ج.ا. ایران انتخاب کرد و موضوع هسته‌ای بهانه و دستاویزی خوب برای اعمال این تحریم‌ها بشمار می‌رفت (احمدی معین، مصلی‌نژاد، ۱۳۹۶: ۱۶۵). در این میان هنوز به دلایل سیاسی، اقتصادی و فنی روی آوردن به اقتصاد مبتنی بر

مالیات نتوانسته حرکت متناسبی با این شرایط داشته باشد که این مقوله به نوعی در تداوم عادت دولت و جامعه به درآمدهای نفتی است که نه دولت سازوکار موثری را برای دریافت مالیات‌های عادلانه ایجاد کرده است و نه جامعه تمایلی به آن دارد و بیشتر به دنبال سربار شدن بر دوش دولت هست. از سوی دیگر به تعبیر فرشاد مومنی کوتاه‌نگری و شتابزدگی امکان جلب مشارکت نخبگان و افراد صاحب صلاحیت را حداقل ساخته و در سطح نظام تصمیم‌گیری به آثار و پیامدهای بلندمدت تصمیمات بی‌اعتنایی می‌شود (مومنی، ۱۳۹۴: ۹۱).

توسعه بلندمدت و منافع زودگذر

در شرایط وجود سودهای فزاینده، ممکن است کنشگران با برداشتن اولین گام‌ها در یک مسیر، مشوق‌های بسیاری برای متمرکز شدن بر یک گزینه داشته باشند و همان مسیر را ادامه دهند (پیرسون، ۱۳۹۳: ۵۲).

حرکت طولانی در مسیری خاص هزینه‌های تغییر مسیر را به گزینه‌ای که قبلاً رها شده است بسیار سنگین می‌سازد. در ضمن، دنبال کردن چنین تغییراتی در سیاست با دو مانع مواجه می‌شود: افق زمانی کوتاه‌مدت کنشگران و تمایل به وضع موجود در قواعد تصمیم‌گیری حاکم بر غالب نهادهای سیاسی. همین عوامل تأثیرات وابسته به مسیر را در سیاست بسیار قوت می‌بخشد (پیرسون، ۱۳۹۳: ۸۲).

آنچه که پدیده کوتاه‌نگری را برای نظریه‌پردازان اقتصاد سیاسی رانتی، سخت‌حائز اهمیت ساخته؛ نقش تعیین‌کننده آن در تخریب سیاست‌های دولت و کل فرآیند شکل‌گیری، اجرا و ارزیابی سیاستگذاری عمومی است. مقاله پیشگام حسین مهدوی در این زمینه، دولت رانتی را با دو مشخصه کلیدی نسبت به سایر گونه‌های دولت متمایز می‌سازد: افق نگرش کوتاه‌مدت سیاستگذاران و الگوی سیاستگذاری شتابزده، غیر کارشناسی و ناسنجیده اینچنین است که پدیده کوتاه‌نگری، به تدریج و به صورت فزاینده تبدیل به یک فرهنگ مسلط، هم در سطح دولت و هم در سطح ملت می‌گردد (مومنی، ۱۳۹۴: ۹۲-۹۱).

وابستگی به مسیر و تداوم سیاست‌های زیانبار

تداوم یک سیاست با توجه به خودتقویت شوندگی آن در طول زمان باعث ایجاد مشکلاتی می‌شود که خود نیازمند قرار گرفتن در دستور کار و بکارگیری الگوی فزاینده است.

هدفمندی یارانه‌ها نیز دچار نواقصی شد که ادامه آن سبب بروز مشکلات و چالش‌هایی در روند اجرای آن گردید. برخی از اقتصاددانان از جمله فرشاد مومنی طرح هدفمندی یارانه‌ها را نوعی شوک درمانی به شیوه سایر طرح‌های شوک درمانی انجام شده می‌دانند.

در ادبیات موضوع گفته می‌شود هر نوع افزایش قیمتی که از مرز ۱۰۰ درصد عبور کند با عنوان شوک درمانی نام برده می‌شود (مومنی، ۱۳۹۴: ۹۳).

طبق این الگو، تصمیم‌گیرنده در هنگام تنظیم اهداف و راه‌حل‌های قابل اجرا با عواملی مواجه می‌شود که باید آنها را نیز در تصمیم خود دخالت دهد. این الگو رویدادها، پدیده‌ها و احتمالات گوناگون را بعنوان متغیرهای مداخله‌گر اثرگذار طی روند تصمیم‌گیری بررسی می‌کند (قلی‌پور، ۱۳۹۵: ۳۸).

ادامه اجرای یک سیاست ممکن است به بروز مشکلات جدید منجر شود. در این حال تا زمانی که مشکلات ایجاد شده در اثر اجرای سیاست قابل اغماض یا حل به شیوه‌ای کم‌هزینه باشد، سیاست بدون تغییر به کار خود ادامه می‌دهد، اما اگر ادامه سیاست به ایجاد مشکلاتی جدید با هزینه‌هایی بالاتر از اجرای آن منجر شود، بروز تغییر در سیاست الزامی است (ملک محمدی، ۱۳۹۴: ۹۴).

یکی از مهمترین چالش‌های پیش روی اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها در سطح اقتصاد کلان، کسری بودجه سازمان هدفمندی یارانه‌هاست. تاکنون ارقام دقیقی از این کسری از سوی دولت ارائه نشده است (زمان زاده، ۱۳۹۰: ۱۱۳).

یکی دیگر از مسائل مهمی که در عموم تصمیمات و خصوصاً در حوزه سیاستگذاری بایستی مدنظر قرار گیرد، توجه به پیامدهای ناخواسته حاصل از اجرای سیاست است (نریمانی، ۱۳۹۲: ۶۲).

اکنون از هدفمندی یارانه‌ها، پرداخت یارانه نقدی به خانوارها باقیمانده است که دولت هنوز موفق به تغییر شیوه پرداخت آن، سامان دادن و یا پایان دادن به آن نگردیده است. این طرح نیز چنان در دام وابستگی به مسیر گرفتار شده است که علاوه بر همه مشکلاتی که برای دولت به وجود آورده است؛ همچنان باید تداوم یابد. گویی این طرح با خارج شدن سایر گزینه‌ها از دسترس سیاستگذاران بر ادامه یک سیاست اصرار دارد و آن هم پرداخت یارانه نقدی است.

وابستگی به مسیر و عدالت بیننسلی

جوانان، نوجوانان، کودکان و حتی کسانی که هنوز متولد نشده‌اند، همه آنان میراث‌بر تمدن امروز ما هستند. آنان نیز در آنچه ما امروز بدست آوردیم، سهم دارند و حتی حق دارند که با ما در تصمیم‌گیری‌های امروز سهمیم باشند اما این مهم امکان‌پذیر نیست (پورعزت، ۱۳۸۹: ۱۰۹).

انفجار جمعیت نقش اساسی در شکل دادن به سیاست اقتصادی بازی کرد، به گونه‌ای که اقتصاد ایران سالیان سال قادر به تامین مشاغل کافی برای نیروی کار روزافزون خود نبود. نتیجه دیگر آن به شکل افزایش نرخ بیکاری ظاهر شد (مصلی نژاد، ۱۳۸۴: ۴۱). «مقاطع زمانی هدف» در برنامه‌ریزی برای آینده، ممکن است بسیار طولانی شوند و دوره‌های حیات چند نسل را در بر گیرند؛ ضمن این که ممکن است مراحل اجرا و تکمیل برخی از پروژه‌های کلان ملی، بر محدوده‌های زمانی فرانسلی معطوف گردند. منظور از برنامه‌های فرانسلی، برنامه‌هایی است که دوره اجرا و تکمیل آنها از دوره حیات فعال یا اشتغال یک نسل بیشتر است (پورعزت، ۱۳۸۹: ۱۱۱-۱۰۹).

مطالعه موردی که این محقق (گیلفاسون) درباره نود کشور طی سال‌های ۱۹۸۰ تا ۱۹۹۷ انجام داد؛ نشان می‌دهد که شاخص‌های سرمایه انسانی با افزایش وابستگی کشورها به منابع طبیعی، رو به تحلیل می‌گذارد. از این رو، در دولت‌های رانتیر، اولویت اصلی به سرمایه فیزیکی و طبیعی داده می‌شود و بر این اساس سرمایه‌گذاری در این کشورها نسبت به سرمایه فیزیکی در مقایسه با سایر کشورها به میزان قابل ملاحظه‌ای بالاتر است، در مقابل، شاخص‌های سرمایه انسانی سطوح پایین‌تر از متوسط را نشان می‌دهد (حیدری، ۱۳۹۵: ۲۴۱).

ناتوانی در جبران برخی آسیب‌های حاصل از ساختار

اگر انقلاب ۱۹۷۹ ایران را در خوش‌بینانه‌ترین حالت، تغییر و دگرگونی در همه عرصه‌ها بدانیم؛ متأسفانه این انقلاب در تغییر یک چیز ناکام بوده و آن تغییر ساختار دولت است که هنوز وابسته به درآمدهای حاصل از نفت است. پس از گذشت چهار دهه دولت‌های شکل گرفته در بستر انقلاب، رانتیر هستند و این نقیصه در طول این سال‌ها بیش از پیش به علت وابستگی به مسیر، بیشتر و بیشتر می‌شود.

باید اذعان داشت که انقلاب اسلامی دولتی را به وجود آورد که ماهیتا تفاوت‌های زیادی با دولت قبلی یعنی دولت پهلوی داشت، اما در وابستگی به نفت تغییر قابل ملاحظه‌ای پدید نیامد. بدین ترتیب، تمام ویژگی‌هایی که برای یک دولت رانتیر برشمرده شد درباره دولت‌های بعد از انقلاب اسلامی ایران نیز صدق می‌کند (حیدری، ۱۳۹۵: ۲۳۷). میراث نظام پیشین و عناصری که بواسطه تجربه تاریخی به ساختارهای دولت و جامعه وارد شده‌اند، یکبارہ متحول نمی‌شوند و مانع مهمی در برابر تمرکززدایی در ایران خواهند بود. تحلیل وابسته به مسیر نشان می‌دهد که بر مبنای نفت، ساختارهایی در ایران شکل گرفته و تأثیرات عمیق و دیرپایی بر نظام سیاسی ایران و ماهیت دولت برجای گذاشته است (قنواتی و همکاران، ۱۳۹۶: ۲۱۰).

قواعد ممکن است یک‌شبه تغییر یابند ولی هنجارهای غیررسمی معمولاً به تدریج دگرگون می‌شوند. از آنجا که هنجاری هستند که برای مجموعه‌ای از قواعد «مشروعیت» می‌آورند، دگرگونی انقلابی هرگز مطابق میل حامیان آن انقلاب نخواهد بود و عملکرد از آنچه پیش‌بینی می‌شود متفاوت خواهد بود (نورث، ۱۳۸۵: ۲۹۶).

بزنگاه و سخت‌شدن مسیر

یکی از ویژگی‌های مهم فرآیندهای وابستگی به مسیر، «گشودگی» نسبی یا «سهل‌گیری» مراحل اولیه توالی در مقابل «بسته بودن» یا «قهری بودن» ماهوی مراحل بعدی است. این فرآیندها در ابتدا می‌توانند برای آینده‌های متفاوتی داشته باشند، اما به محض آنکه مسیری تثبیت شد، فرآیندهای خودتقویت‌شونده مستعد تحکیم و نهادینه شدن هستند. «بزنگاه‌ها» مسیرهای مستحکم تحول سیاسی را خلق می‌کنند (پیرسون، ۱۳۹۳: ۹۷).

کنش‌ها و واکنش‌های ما عمدتاً آغازی در پایان‌ها دارند؛ زمانی که حوادث رخ داده‌اند و بحران‌ها حادث شده‌اند. فقدان اطلاعات و تحلیل مشخص، شرایط عدم امکان تصمیم در عرصه‌های مختلف را به همراه داشته و یک نوع ناکارکردگرایی سیستمی را موجب شده است (تاجیک، ۱۳۷۹: ۲۴۳).

در چنین تحلیلی اینکه چه زمانی موضوع یا تعارضی در جامعه بروز می‌کند، به دو دلیل مهم است؛ اول: منابع در دسترس کنشگران در آن لحظه، گزینه‌های پیش‌رو برای پاسخ دادن را مشخص می‌کند. دوم: به محض آنکه پاسخی داده شد، ممکن است

پویایی‌های خودتقویت شونده‌ای ایجاد کند که سیاست را در مسیر درازمدت مشخص قرار دهد (پیرسون، ۱۳۹۳: ۱۳۷).

اینکه بزنگاه‌ها در چه زمانی روی می‌دهند، مهم هستند ولی مهمتر؛ وقوع و همزمانی آنها با سایر رخدادها یا فرآیندهای آرام و تدریجیست که می‌تواند با تصمیم‌گیری به سمت فرآیندهای خودتقویت شونده هدایت شود. مثال بارز این امر، تسخیر سفارت آمریکا بدست دانشجویان پیرو خط امام بود. اگر این بزنگاه همزمان با انقلاب حادث می‌شد شاید در فرآیندهای سریع و همراه با شدت عمل انقلابیون، نمی‌توانست آنقدر در آینده انقلاب و رابطه با آمریکا نقش ایفا نماید. چون ممکن بود این اقدام یک امر کاملاً عادی از سوی دیگران و انقلابیونی که آمریکا را دشمن خود و حامی شاه می‌دانستند تلقی گردد. اما این بزنگاه مهم در ۱۶ آذر ۱۳۵۸ که موسوم به روز دانشجو و یادآور استکبارستیزی دانشجویان و از طرفی با درخواست استرداد شاه از سوی ایران و امتناع آمریکا همراه و همزمان بود، با تصمیم رهبر انقلاب به یک امر بسیار مهم و تاثیرگذار در رابطه ایران با آمریکا تبدیل گردید. گروگان‌های سفارت ۴۴۴ روز در ایران حضور داشتند و تصمیمات طرفین در هر مرحله بر وخامت اوضاع افزود. ایالات متحده برای رهایی گروگان‌های خود دست به اقدامات مختلفی زد که هیچ‌یک موثر واقع نشد. اما آنچه در این مسیر ادامه یافت تحریم‌های اقتصادی بود که از سوی کارتر طرح و اجرا گردید. این تحریم‌ها در دولت‌های مختلف آمریکا تمدید و تشدید شد، مانند طرح تحریمی سناتور داماتو که به همین نام معروف است. با تسخیر سفارت آمریکا، عزم ایالات متحده برای سرنگونی جمهوری اسلامی راسخ گردید و تردید را به کناری نهاد.

در ۱۶ نوامبر ۱۹۷۹ (۲۵ آبان ۱۳۵۸) کارتر، رئیس‌جمهوری آمریکا، در یک جلسه سرّی شورای امنیت ملی اظهار داشت که در نظر دارد یک رشته اقدامات تنبیهی علیه ایران آغاز کند و این کار را با قطع خرید نفت ایران از طرف آمریکا شروع می‌کند. بعلاوه این کار، نشانه روشنی از تصمیم ما برای متحدین آمریکاست و این تصمیم باید به آنها بفهماند که ما خواهان اقدامات مشابهی از طرف آنها هستیم (واعظی، ۱۳۸۱: ۹۷).

تحریم‌ها علیه ایران از سال ۱۹۷۹، یعنی از زمان تسخیر سفارت آمریکا آغاز شد. این تحریم‌ها به گونه مرحله‌ای افزایش پیدا کرده و بر ارتباط با جایگاه منطقه‌ای و بین‌المللی ج.ا.ایران تاثیر گذاشته است (مصلی نژاد، ۱۳۹۴: ۸۰۴).

بزنگاه مهم دیگری که پس از انقلاب به وقوع پیوست و بر اقتصاد و ساختارهای فرهنگی و اجتماعی آن تاثیر گذاشت، جنگ بین ایران و عراق بود که در بعد اقتصادی منجر به تداوم اقتصاد دولتی و محکم شدن جای پای دولت در اقتصاد گردید. سیاست های اقتصادی اتخاذ شده پس از انقلاب تحت تاثیر فضای اجتماعی - اقتصادی و انتظارات حاکم بر انقلاب در راستای دخالت هر چه بیشتر دولت در نظام اقتصادی بود. وقوع جنگ تحمیلی عراق علیه ایران در تداوم افزایش دخالت دولت در اقتصاد، در طول سال های نخست وزیر میرحسین موسوی موثر بود (مصلی نژاد، ۱۳۸۴: ۳۶).

یادگیری و وابستگی به مسیر

با اطمینان می توان گفت که واکاوی سیاست های مزبور و یادگیری از آزمون و خطاهایی که در اثر آشکار شدن آثار و نتایج سیاست های اعمال شده در دسترس قرار می گیرد یک کانون مهم و اثرگذار برای شتاب بخشی به آهنگ توسعه ملی در هر کشوری است. هنگامی که از این زاویه به تجربه سیاست گذاری عمومی در کشور ما نگاه می شود، از یک سو ملاحظه می گردد که سیاست های اعمال شده تغییرات و فراز و نشیب های شگرفی دارند بطوری که گویی کشور ما آزمایشگاه نظریه های گوناگونی است که گاه و بیگاه در سطح جهان مطرح می شوند و از سوی دیگر حتی هنگامی که آثار کاربست آنها ظاهر می شود نیز عنصر «یادگیری» به مثابه یک حلقه مفقوده، خود را متجلی می سازد به گونه ای که گاه و بیگاه آزموده های شکست خورده پیشین بدون هیچ توجه و تحلیل روشمند و با ضابطه، مجدداً به آزمون گذاشته می شوند (مومنی، ۱۳۹۴: ۹۰).

در اصل، یادگیری از شکست دیگر کشورها بسیار ساده تر از یادگیری از شکست خود است؛ زیرا فاصله جغرافیایی موجب می شود مشاهده گران، تقصیری را متوجه افراد داخلی نکنند (رز، ۱۳۹۶: ۱۴۹).

لزوم تغییر مرجعیت ها برای اصلاح یک نگرش و فرهنگ غلط

حمیدرضا ملک محمدی در بحث مرجعیت ها آنها را «دلایل وجودی و اثباتی سیاست ها» معرفی می کند که سیاست ها با ارجاع به آنها معنا می یابند و توجیه می شوند. به این ترتیب، تغییر سیاست ها در وهله نخست، مستلزم تغییر در مرجعیت آنهاست (صفار، وحید، ۱۳۹۵: ۱۵).

زمانی که مرجعیت کلان یا مرجعیت‌های بخشی در یک جامعه دستخوش تغییر می‌شود، سیاست‌هایی که بر اساس مرجعیت‌های پیشین بوجود آمده است، جای خود را به سیاست‌های جدید می‌دهد. پیدا شدن مرجعیت‌های جدید ممکن است برخاسته از تولید نظریه‌های جدید در یک زمینه و ظهور پارادایم‌های نو باشد (ملک محمدی، ۱۳۹۴: ۱۰۷).

سیاستگذاری با تغییر محیط قرین موفقیت خواهد بود. بدون تغییر در فرهنگ و اینستارهای جامعه، امکان به نتیجه رسیدن سیاست‌ها وجود ندارد. با توجه به نوع نگرش مردم به دولت، می‌توان میزان موفقیت سیاست‌ها را مشخص نمود. در ایران به دلیل ماهیت دولت و نوع تفکر و نگرش مردم، بیشترین انتظار سیاستگذاری از دولت می‌رود. این نوع مرجعیت‌ها باید با سیاستگذاری درست و بلندمدت اصلاح گردد. در نمونه‌های زیادی از کشورهایی که دارای منابع طبیعی و فیزیکی کمی هستند توسعه رخ داده و این امر به نوع دولت و نگرش مردم از آن استوار است.

بر اساس شواهد تجربی نیز رشد اقتصادی با وفور طبیعی رابطه معکوس دارد. در قرن نوزدهم و بیستم، کشورهایی با منابع فقیر مانند سوئیس و ژاپن از کشوری مانند روسیه با منابع غنی پیشی گرفتند. همچنین، در سی سال گذشته بهترین دارندگان عملکرد رشد و توسعه دولت‌های توسعه‌گرای آسیای شرقی با منابع فقیر بوده‌اند، در حالی که تجربه بسیاری از کشورهای با منابع طبیعی غنی، مانند کشورهای نفتی، رشد اقتصادی ضعیفی را نشان می‌دهد (حیدری، ۱۳۹۵: ۲۱۷).

اقتصاد مقاومتی

اقتصاد مقاومتی در رویارویی و تقابل با اقتصاد وابسته و مصرف‌کننده یک کشور قرار می‌گیرد و در مقابل اهداف اقتصادی سلطه، ایستادگی نموده و سعی در تغییر ساختارهای اقتصادی موجود دارد. یکی از ساختارهای اقتصادی که باید تغییر کند، ساختار دولت است. برای تحقق اهداف سیاست‌های اقتصاد مقاومتی باید هر چه بیشتر به سمت محدود کردن استفاده از منابع نفتی و رهایی از اتکای اقتصاد کشور به این منبع حرکت کرد (جوادی و همکاران، ۱۳۹۵: ۱۳۵).

از دیدگاه اقتصاددانان، اقتصاد مقاومتی فضایی است برای مواجه شدن با استقلال وابسته و مصرف گرایی. چنین اقتصادی منفعل نیست و در برابر اهداف سلطه اقتصادی می ایستد و سعی می کند تا ساختار اقتصادی اش را بر اساس اهداف و ایدئولوژی خاص خود تغییر داده و سعی می کند اقتصاد را در راستای ارزش ها و نگرش خود قرار دهد (رنجبر اردکانی، ۱۳۹۶: ۱۴۲).

همچنین در گذر از اقتصاد نفتی به اقتصاد مقاومتی و اقتصاد غیر وابسته به نفت، دولت باید در وهله اول، خود را از وابستگی به رانت نفت رها کند و بنابراین باید منابع مالی دیگری را تجهیز و از مصارف خود بکاهد. بدین منظور به نظر می رسد ابتدا باید ساختار خود را اصلاح و تمرکز زدایی مالی را در دستور کار خود قرار دهد (جوادی و همکاران، ۱۳۹۵: ۱۳۷).

در مقاله رنجبر اردکانی به تحقیق در مورد فنریت اقتصادی توسط جونتائو و همکارانش در کشور چین اشاره گردیده است. نتایج تحقیق آنها نشان می دهد استان هایی که در آن معادن ذغال سنگ یا نفت وجود ندارد، به نسبت استان هایی که چنین منابعی را دارا هستند از مقاومت اقتصادی بیشتر برخوردارند. ایران به دلیل ضعف سیاست های بودجه ای و مالیاتی، توان تطبیق یافتن در برابر شوک ها و تحریم های بیرونی را ندارد و از طرف دیگر یکی از بزرگترین مشکلات نظام اقتصادی ایران، کسری بودجه شدید و طولانی مدت است که در اثر عدم برنامه ریزی صحیح ایجاد شده است و دولت بیش از درآمد خود اقدام به هزینه کرده است (رنجبر اردکانی، ۱۳۹۶: ۱۴۸-۱۴۶).

وابستگی به مسیر و بقا یا پایان یک سیاست

زمانی که چرخه خط مشی در یک زمینه شکل گرفت و توسعه یافت توقف فعالیت های آن به سادگی میسر نخواهد بود. زیرا تعهدات و مسئولیت های زیادی را باید متوقف کرد که کار دشواری است. افراد ذی مدخل در خط مشی، سعی در ادامه فعالیت ها و برنامه ها دارند تا وضعیت موجود حفظ گردد (الوانی، شریف زاده، ۱۳۹۶: ۱۲۳).

در هدفمندی یارانه ها، تورم، افزایش جمعیت و فقیرتر شدن مردم، دریافت یارانه نقدی را برای جامعه نهادینه کرده است. عدم توانایی دولت یازدهم در پایان دادن به این

سیاست اشتباه، با یک همه‌پرسی غیرمستقیم که در قالب انصراف داوطلبانه از یارانه نقدی و به عمل آوردن ثبت نام جدید از خانوارها بود، به شکست انجامید.

نتیجه‌گیری

طبق نظر پیرسون باید بیشتر به مقوله وابستگی به مسیر پرداخت، زیرا چیزهای زیادی برای گفتن دارد. سیاستگذاران باید با بررسی همه جوانب سیاست‌ها، آن را لحاظ نمایند. در ایران سیاستگذاری بدلیل بستر اقتصاد نفتی و تحصیلدار^۱ بودن؛ سایر حوزه‌های سیاسی و اجتماعی را تحت الشعاع قرار داده، بر سیاستگذاری در حوزه‌های مختلف تاثیر منفی گذاشته و آنها را موجد وابستگی به مسیر کرده که ریشه در پیش از انقلاب دارد. از سویی، وجود بزنگاه‌های مهم و تصمیمات حاصل از رویارویی با آن از یکطرف و همزمانی برخی رویدادها در این بستر با گذشت زمان و پیش رفتن در یک مسیر از طرف دیگر به سخت شدن و عدم انعطاف می‌انجامد و تغییرات را غیر ممکن می‌نماید. با وابستگی به مسیر در هر مرحله گزینه‌های مطلوب از دسترس خارج و منجر به محدودیت در انتخاب می‌گردد، هزینه تغییر و بازگشت از یک مسیر ولو اشتباه را افزایش می‌دهد؛ در هر مرحله مسبب مشکلات جدید یا افزایش آن گردیده و به تقویت یک سیاست، نگرش، جریان، حزب یا گروه حاکم یا قشر اقتصادی می‌انجامد و قدرت یا بقای آنرا بازتولید می‌کند. رقبا یا تازه‌واردها به یک جمع سیاسی یا اقتصادی را کنار زده و با انحصار، رقابت را از بین می‌برد؛ به محافظه‌کاری و تمرکزگرایی دامن می‌زنند؛ لزوم یادگیری و مطالعات تطبیقی و ایجاد و اصلاح نهادها را منکر و به ناکارآمدی یک سیاست منجر می‌شود که منتج به کاهش مشروعیت دولت می‌گردد. پیشنهاد می‌شود برای اجتناب از این عامل؛ سیاستگذاری بلندمدت، نهادسازی و اصلاح نهادی برای دگرگون کردن محیط اقتصادی، سیاسی و اجتماعی صورت گیرد. پیشنهاد دیگر این است که در طرح سیاست‌ها با توجه به زمان و محیط؛ به گونه‌ای منعطف و وسیع‌الطیف عمل نموده تا با گذشت مراحل از اجرای سیاست‌ها و دریافت بازخورد برون‌دادها نسبت به تغییر و اصلاح آنها و یا جایگزین نمودن سیاست‌های بدیل اقدام نمود. بعنوان پیشنهادی بیشتر، باید در مرحله سیاست‌گزینی و تحلیل سیاست‌ها به محدودیت‌هایی

که در هر مرحله از اجرا به سیاستگذار تحمیل می‌گردد، پرداخته شود و از آن اجتناب گردد و در نظر داشت که با هر مرحله از اجرا نباید گزینه‌های موجود به دلیل وابستگی به مسیر از دسترس سیاستگذار خارج شود. در ادامه پیشنهادها، لازم است به اقتصاد و صادرات غیر نفتی اهمیت داده و به سمت کاهش وابستگی به نفت و درآمدهای حاصل از صادرات نفت حرکت کرد. برای رشد و جایگزین کردن سایر محصولات غیر نفتی، سیاستگذاری کرد تا از تاثیرات منفی رانت نفت به سایر حوزه‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی جلوگیری نمود. سیاستگذاری برای تولید و بسته‌بندی زعفران، سامان دادن به صادرات فرش دستباف ایرانی، پسته و تولید محصولات پتروشیمی که از ارزش افزوده و درآمد قابل توجهی برخوردار است و همچنین سیاستگذاری برای اخذ مالیات و بودجه‌بندی بر اساس این نوع درآمدها می‌تواند بسیاری از معضلات کشور را مرتفع سازد. بنابراین باید با سیاستگذاری اقتصادی، در ابتدا از وابستگی به نفت خلاصی یافت و همزمان دست به توسعه سیاسی و فرهنگی زد تا نوع نگرش به دولت تغییر کند. بخش خصوصی توانمند ایجاد، یا آن را توانمند ساخت تا دولت به آن اعتماد نماید و بخش خصوصی و تعاونی طبق قانون اساسی اداره اقتصاد را به دست بگیرند و دولت بیشتر در نقش یک حامی و هماهنگ‌کننده ظاهر شود. می‌توان با کنار نهادن اقتصاد رانتی از این بستر خودتقویت شونده رهایی یافت.

تعارض منافع

تعارض منافع ندارم.

ORCID

Maghsoud Ranjbar



Ali Akbar Nedaee



<https://orcid.org/0000-0003-3821-8630>

Mashallah Heidarpour



منابع

- اعرابی، سید محمد، (۱۳۸۵)، مدیریت، چاپ اول، تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی.

- الوانی، سید مهدی، (۱۳۹۲)، تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی، چاپ هجدهم، تهران: سمت.
- الوانی، سید مهدی و شریف زاده، فتاح، (۱۳۹۶)، فرآیند خط‌مشی‌گذاری عمومی، چاپ پانزدهم، تهران: دانشگاه علامه طباطبائی.
- اشتریان، کیومرث، (۱۳۸۶)، سیاستگذاری عمومی ایران، چاپ اول، تهران: میزان.
- پورعزت، علی اصغر، (۱۳۸۹)، مدیریت راهبردی عصر مدار؛ رویکرد آینده‌پژوهانه به منافع عمومی، چاپ اول، تهران: دانشگاه امام صادق (ع).
- پیرسون، پل، (۱۳۹۳)، سیاست در بستر زمان، محمد فاضلی، چاپ اول، تهران: نشر نی.
- تاجیک، محمدرضا، (۱۳۷۹)، مدیریت بحران؛ نقدی بر شیوه‌های تحلیل و تدبیر بحران در ایران، چاپ اول، تهران: فرهنگ گفتمان.
- حیدری، علیرضا، (۱۳۹۵)، سیاستگذاری سرمایه انسانی در ایران، چاپ اول، تهران: آگاه.
- رز، ریچارد، (۱۳۹۰)، سیاستگذاری عمومی مقایسه‌ای، ترجمه حمیدرضا ملک محمدی، چاپ اول، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- علوی تبار، علیرضا، (۱۳۹۵)، اقتصاد سیاسی و خط‌مشی‌گذاری عمومی؛ با نگاه به ایران، چاپ اول، تهران: نشر نی.
- قلی‌پور، رحمت اله، (۱۳۹۵)، تصمیم‌گیری سازمانی و خط‌مشی‌گذاری عمومی، چاپ هفتم، تهران: سمت.
- مصلی نژاد، غلامعباس، (۱۳۸۴)، آسیب‌شناسی توسعه اقتصادی در ایران، چاپ اول، تهران: قومس.
- ملک محمدی، حمیدرضا، (۱۳۹۴)، مبانی و اصول سیاستگذاری عمومی، چاپ اول، تهران: سمت.
- نریمانی، میثم، (۱۳۹۲)، تاملاتی در طراحی سازوکارهای اقتصادی، اجتماعی با تاکید بر حوزه سیاستگذاری عمومی، چاپ اول، تهران: مهکامه.
- واعظی، حسن، (۱۳۸۱)، ایران و آمریکا؛ بررسی سیاست‌های آمریکا در ایران، چاپ سوم، تهران: سروش.
- وحید، مجید، (۱۳۸۸)، سیاستگذاری عمومی، چاپ دوم، تهران: میزان.
- احمدی معین، محمد مهدی و مصلی نژاد، عباس، (۱۳۹۶)، «شرایط اقتصادی سیاسی ایران و تاثیرات آن بر الزامات طراحی الگوی توسعه پایدار اقتصادی»، سیاستگذاری عمومی، تابستان، دوره ۳، شماره ۲.

- پژویان، جمشید، (۱۳۸۷)، «مقایسه و تحلیل عملکرد اقتصادی دولت‌های پس از انقلاب اسلامی؛ اهداف، سیاست‌ها، برنامه‌های توسعه و عملکرد»، راهبرد، پاییز، شماره ۱۵.
- تناور، آتنا و رستمی، ولی، (۱۳۹۳)، «بررسی جایگاه نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور در نظام حقوقی ایران»، *اندیشه‌های حقوقی عمومی*، پاییز و زمستان، شماره ۶.
- جوادی، شاهین و همکاران، (۱۳۹۵)، «رانت‌های نفتی، کارآفرینی و ساختار اداری دولت در ایران»، *سیاست‌گذاری عمومی*، بهار، دوره ۲، شماره ۱.
- رنجبر اردکانی، صمد، (۱۳۹۶)، «موانع تحقق اقتصاد مقاومتی در جمهوری اسلامی ایران»، *رهیافت/انقلاب*، تابستان، شماره ۳۹.
- زمان‌زاده، حمید، (۱۳۹۰)، «هدفمندی یارانه‌ها، دستاوردها، هزینه‌ها و چالش‌ها»، *تازه‌های اقتصاد*، پاییز، شماره ۱۳۳.
- صفار، محمد، وحید، مجید، (۱۳۹۵)، «مبانی تطبیقی سیاست‌گذاری فرهنگی با محوریت مرجعیت‌ها»، *سیاست‌گذاری عمومی*، تابستان، دوره ۲، شماره ۲۰.
- قنواتی، نسرین و همکاران، (۱۳۹۶)، «بازتولید اقتصاد رانته در ایران»، *سیاست‌گذاری عمومی*، زمستان، دوره ۷، شماره ۲۵.
- مصلی نژاد، عباس، (۱۳۹۴)، «چندجانبه‌گرایی در سیاست‌گذاری تحریم اقتصادی ایران»، *سیاست*، پاییز، دوره ۴۵، شماره ۳.
- مومنی، فرشاد، (۱۳۹۴)، «اواکای تجربه مهم ملی در عرصه سیاست‌گذاری عمومی؛ هدفمندسازی یارانه‌ها»، *سیاست‌گذاری عمومی*، بهار، دوره ۱، شماره ۱.

References

- Pierson, Paul, (2000), "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *The American Science Review*, Vol. 94, No. 2.
- Sydow, Jorg, Windeler, Arnold, Seitz, Gordon. M, Lange, Knut, (2012), "Path Constitution Analysis: A Methodology for Understanding Path Dependence and Path Creation", *German Academic Association for Business Research (VHB)*, Vol. 5, No. 2.