

# تبیین چگونگی شکل‌گیری نزدیک‌بینی سیاستی در نظام خط‌مشی‌گذاری ایران با تأکید بر خط‌مشی‌های حوزه جمعیت

نویسندگان: محسن میری<sup>۱</sup>، حسن دانایی فرد<sup>۲</sup>

تاریخ پذیرش نهایی: ۹۵/۱۱/۱۷

تاریخ دریافت: ۹۵/۹/۲۱

فصلنامه مطالعات راهبردی بسیج، سال نوزدهم، شماره ۷۳، زمستان ۱۳۹۵

## چکیده

یکی از سؤال‌های پیش روی خط‌مشی‌گذاران این است که چگونه می‌توان تعارض میان خط‌مشی‌ها را کاهش داد؟ ریشه‌های شکل‌گیری این تعارض‌ها چیست؟ در این تحقیق نشان داده شده است که مهم‌ترین ریشه این وضعیت بروز پدیده‌ای به نام نزدیک‌بینی سیاستی است. نزدیک‌بینی سیاستی به کاهش افق نگاه خط‌مشی‌گذار در دو ساحت زمان و مکان است. عدم توجه به بازه‌های زمانی بلندمدت در کنار نگاه بخشی و محدود از پیامدهای دچار شدن به این آسیب است. در این پژوهش، تلاش گردیده که با تعمیق نگاه در بررسی بیماری نزدیک‌بینی سیاستی، ابعاد این موضوع از منظر جامعه‌شناسی، سیاسی، اقتصادی، پویایی سیستم و روانشناسی نیز مورد بررسی قرار گیرد. بر این اساس در ابتدا به تبیین نزدیک‌بینی سیاستی پرداخته شده و پس از استخراج چارچوب نظری نزدیک‌بینی مبتنی بر رویکردهای پنج‌گانه فوق، به منظور تبیین ریشه‌های شکل‌گیری آن با ۱۳ نفر از صاحب‌نظران خط‌مشی‌گذاری و جمعیت‌مصابه شده و از طریق روش داده‌بنیاد مدل سیستمی نزدیک‌بینی سیاستی بر اساس روش اشتروس ارائه شده است. در انتها ضمن تبیین عوامل شکل‌دهنده نزدیک‌بینی بیان شده که تکرار این آسیب در حوزه جمعیت می‌تواند به دولت‌پر تکفل منجر شود که در آینده تمامی ابعاد چرخه خط‌مشی‌گذاری را تحت تأثیر قرار دهد.

## واژگان کلیدی:

خط‌مشی‌گذاری، آینده‌نگری، جمعیت، تحلیل خط‌مشی، روش داده‌بنیاد

۱. عضو هیات علمی دانشگاه جامع امام حسین علیه السلام emadm33@yahoo.com

۲. عضو هیات علمی دانشگاه تربیت مدرس h.danaee@tmu.ac.ir

## ۱- مقدمه و بیان مسئله

طراحی و اجرای خط‌مشی‌های موفق در گرو توجه توأمان به دو مقوله زمان و مکان است. خط‌مشی گذار یک حوزه معین، می‌بایست آگاهی دقیقی از خط‌مشی‌های گذشته و همچنین چالش‌های پیش روی آن داشته باشد. شرایط فعلی یک حوزه تا حد بسیار زیادی متأثر از خط‌مشی‌ها و اقدامات گذشته است و خط‌مشی‌های امروز نیز چارچوب عمل خط‌مشی گذار در آینده را مشخص خواهند کرد. ساباتیه به این معنا اشاره می‌کند که درک یک خط‌مشی و تلاش برای تغییر آن یک فرآیند پیچیده اجتماعی است و باید با رویکرد تاریخی با آن مواجهه شود. (Subatir, 1979). همچنین حوزه‌ها و نهادهای اجتماعی می‌بایست به صورت یک کل در نظر گرفته شوند. این امر موجب گردیده خط‌مشی گذار ملزم به برخورداری از یک دیدگاه کل‌نگر باشد و از هرگونه نگاه بخشی پرهیز نماید؛ زیرا بخشی‌نگری موجب خواهد شد فهم صحیحی از مسائل و تبعات احتمالی آن برای سایر بخش‌ها و نهادها حاصل نشود. عدم توجه به دو منظر فوق موجب بروز پدیده نزدیکی بینی سیاستی<sup>۱</sup> می‌گردد. کوتاه‌مدت شدن نه‌تنها در باورها و انگاره‌های خط‌مشی‌گذاران جامعه رسوخ پیدا کرده است بلکه در قالب سازمان‌ها، نهادها و قوانین نیز خود را بر جامعه تحمیل می‌کند. این وضعیت درست بر خلاف کشورهای پیشرفته می‌باشد. جوامع اروپایی جوامع بلندمدت می‌باشند.

افق زمانی گستره	کوتاه‌مدت	بلندمدت
نزدیک	درگیری‌های آشکار روزمره بخشی	نگاه بخشی که باعث انتقال مسئله به بخش‌های دیگر می‌شود (مکان دیگری)
دور	نگاه فرا بخشی کوتاه‌مدت که باعث انتقال مسئله به آینده می‌شود (زمان دیگری)	درک چالش‌های پنهان فرانسلی-فرابخشی (کلیت و هویت فراگیر)

حوزه جمعیت به دلیل وجود تأخیر زمانی در بروز نتایج و پیامدها بیش از هر حوزه دیگری مستعد گرفتار شدن به نزدیک‌بینی سیاستی است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که بسیاری از خط‌مشی‌های وضع شده در بخش کنترل جمعیت به ویژه پس از پیروزی انقلاب، متأثر از رویکرد کوتاه‌نگر بوده و در نتیجه ما امروزه با بحران جمعیت مواجه هستیم که در صورت عدم تدبیر کشور با بن‌بست مواجه خواهد شد. مقام معظم رهبری (دام‌ظله‌العالی) نیز به این مسئله اشاره دارند: مسئله‌ی جمعیت را جدی بگیرد؛ جمعیت جوان کشور دارد کاهش پیدا می‌کند. یک جایی خواهیم رسید که دیگر قابل علاج نیست (بیانات مقام معظم رهبری، ۱۳۹۲/۹/۱۹)

1. policy myopia



با توجه به آنچه که گفته شد می‌توان سوال اصلی این تحقیق را اینگونه بیان کرد که چرا خط‌مشی‌گذار در تدوین خط‌مشی‌های حوزه جمعیت دچار نزدیک‌بینی شده است و یا به عبارت دیگر فرآیند شکل‌گیری نزدیک‌بینی سیاستی در نظام سیاستی عموماً و حوزه جمعیت خصوصاً چگونه است؟ بنابراین عوامل مؤثر بر خلق این موضوع به‌عنوان سؤالات فرعی پژوهش مطرح می‌باشند که عبارت‌اند از:

۱. مقوله اصلی شکل‌دهنده نزدیک‌بینی سیاستی چیست؟
  ۲. شرایط علی مقوله اصلی نزدیک‌بینی سیاستی چگونه است؟
  ۳. عوامل زمینه‌ای مؤثر بر شکل‌گیری نزدیک‌بینی سیاستی کدام‌اند؟
  ۴. عوامل بستری مؤثر بر شکل‌گیری نزدیک‌بینی سیاستی کدام‌اند؟
- پرهیز از نزدیک‌بینی در فرآیند خط‌مشی‌گذاری می‌تواند فواید و مطلوبیت‌های ذیل را در پی داشته باشد:

- تخصیص بهینه منابع
  - شناسایی کامل ابعاد مسئله
  - مدیریت زمان و چلوگیری از غافلگیری در آینده
  - بهبود اثربخشی بسته‌های سیاستی اراده شده
- اما در صورت بی‌توجهی به این آسیب و دچار شدن به آن نزدیک‌بینی سیاستی از دو جهت اثربخشی سیاست‌های ارائه‌شده را با چالش مواجه نماید.
- ۱- انتقال هزینه‌ها به آینده: و در نتیجه کم‌عمق شدن ظرفیت‌های پیشرفت در افق بلندمدت

۲- انتقال هزینه به سایر بخش‌ها: و توسعه نامتوازن جامعه

علیرغم این پیامدهای تاثیرگذار تاکنون تحقیقی که مستقلاً به شناسایی و تبیین چگونگی شکل‌گیری این پدیده پرداخته باشد، صورت نگرفته و در نتیجه امکان مقابله با آن وجود ندارد. از این رو در این مقاله تلاش شده تا با بررسی حوزه جمعیت که از نزدیک‌بینی سیاستی رنج می‌برد فرآیند شکل‌گیری آن در چرخه خط‌مشی‌گذاری ایران تبیین شود.

## ۲- مبانی نظری نزدیک‌بینی

مفهوم نزدیک‌بینی در دو سطح قابل بررسی است: سطح سازمانی و سطح خط‌مشی‌گذاری. در ادامه هر یک از این دو سطح به‌اجمال مورد بررسی قرار گرفته‌اند.



## ۲-۱- نزدیک‌بینی سازمانی

نزدیک‌بینی می‌تواند در شکل‌های گوناگونی در سازمان بروز پیدا کند؛ کاهش سرمایه‌گذاری در تحقیق و توسعه و سرمایه‌گذاری پایین برای تولید محصولات جدید، نزدیک‌بینی در بازاریابی (Ludwig, 2003)، نوع دیگری از نزدیک‌بینی سازمانی نزدیک‌بینی روان‌شناختی است. این نوع نزدیک‌بینی وقتی حاصل می‌شود که یکی از وضعیت‌های زیر پدید بیاید:

الف- یکی از فعالیت‌های چهارگانه (تجربه‌های واقعی، مشاهدات منعکس‌شده، مفهوم‌سازی انتزاعی و آزمایش‌های فعال) نادیده گرفته شود؛ و یا از آن پرهیز شود.

ب- ارتباط میان دو فعالیت مجاور برقرار نشود و شکست بخورد.

ج- حالت گردش و پویایی چرخه از میان برود. (Mason, 2005)

خلل در کار این چرخه سبب توقف و کندی در یادگیری سازمانی خواهد شد و در نتیجه افراد سازمان به سمت نزدیک‌بینی و تطابق بارویه‌های موجود پیش خواهند رفت. پرهیز از نوآوری و یادگیری سبب بروز فرهنگ سازمانی یکسانی خواهد شد. سازمان ممکن است تجربه‌ای از نزدیک‌بینی روان‌شناختی داشته باشد اگر اعضای خود را محدود به یک فرهنگ سازمانی بنماید. در جدول شماره (۲) به تأثیرات نزدیک‌بینی روان‌شناختی در سازمان اشاره شده است (Mason, 2005)

جدول ۲- تأثیرات نزدیک‌بینی در سازمان

ویژگی سازمان	نزدیک‌بینی روان‌شناختی	نگاه یادگیرنده
رفتار سیستم <sup>۱</sup>	بسته و تحمیلی	باز
اهداف	ایجاد ثبات	ایجاد بی‌تعادلی به منظور یادگیری
رویکرد کنترلی	بازخورد، سایبرنتیک	فعال
فرهنگ	ایجاد یک فرهنگ سازمانی برای یادگیری	وجود فرهنگ متعدد برای یادگیری
پروژه‌های ناموفق	شکست کنترل	هنجاری پذیرفته‌شده به منظور ادامه یادگیری
مسائل پیش‌بینی‌نشده	پرهیز از غافلگیری به وسیله پیش‌بینی همه نیازها	فرصتی برای یادگیری
ارزش زمان	زمان ثروت است و اهداف کوتاه‌مدت امکان ارزیابی بهتری در کسب موفقیت نسبت به اهداف بلندمدت ایجاد می‌کنند.	زمان یک واقعیت اجتماعی است

تأثیر نزدیک‌بینی در سازمان در سه حوزه تعریف کسب و کار (قلمرو فعالیت سازمان)، برنامه‌ریزی، منطق تصمیم‌گیری و عمل، بررسی شده است. نتایج نشان می‌دهد که سهم

1. System behavior



تأثیر نزدیک‌بینی در تعریف کسب و کار نسبت به دو حوزه دیگر بیشتر به نظر می‌رسد. (Ludwig, 2003). بر طبق نظریه عقلانیت محدود سایمون تصمیم‌گیرندگان نمی‌توانند به درستی منافع و مخاطرات گزینه‌های پیش روی خود را محاسبه کنند و همین مسئله سبب می‌شود فهم درستی از آینده نداشته باشند. (استرمن، ۱۳۸۶) و در نتیجه در انتخاب قلمرو فعالیت دچار اشتباه شوند. عوامل متعددی در بروز نزدیک‌بینی سازمانی نقش دارند. بررسی پژوهش‌های صورت گرفته در این زمینه به برخی از عوامل رسیده‌اند که بدین شرح هستند:

- ۱- یادگیری سازمانی
- ۲- روابط بین فردی
- ۳- محدودیت در تصمیم‌گیری

## ۲-۲- عوامل سیاسی

عامل دیگری که بر بروز و تشدید نزدیک‌بینی تأثیر دارد مؤلفه‌های سیاسی است. خط‌مشی‌ها و خط‌مشی‌گذاران از دو دسته عوامل سیاسی تأثیر می‌پذیرند:

- ۱- رفتار سیاسی رأی‌دهندگان
- ۲- رفتار دولت‌ها

رفتار سیاسی رأی‌دهندگان و تأثیر آن بر نزدیک‌بینی سیاسی: دو عامل رفتار اشتباه انتخاباتی و همچنین در اختیار نداشتن ابزارهای کنترلی از سوی رأی‌دهندگان سبب می‌شود زمینه شکل‌گیری نزدیک‌بینی سیاسی فراهم گردد (Aidt, 1999).

تحقیقات نشان می‌دهد که موارد زیر مانع شکل‌گیری یک انتخاب صحیح از سوی رأی‌دهندگان می‌باشد: فقدان دانش سیاسی و اطلاعات غلط. این دو عامل موجب شکل‌گیری یک رفتار (تصمیم) انتخاباتی غیرعقلانه می‌شود (HEALY, 2009). واکاوی رابطه رأی‌دهندگان و سیاستمداران نشان می‌دهد که هرچه سیاستمداران در برابر افرادی که به آن‌ها در انتخابات رأی داده‌اند پاسخگویی بیشتری داشته باشند، نقش رأی‌دهندگان در هدایت و جهت‌دهی به خط‌مشی‌ها و پرهیز از نزدیک‌بینی چشمگیرتر خواهد بود. نزدیک‌بینی سیاسی زمانی به وجود می‌آید که رأی‌دهندگان عقلانی استانداردهایی را وضع می‌کنند که اجازه می‌دهد منتخبان آن‌ها این امکان را پیدا کنند که سبد سرمایه‌گذاری‌های عمومی را به سمت دوره‌های کوتاه‌مدت منحرف کنند. رأی‌دهندگان نمی‌توانند به سرعت نتیجه سرمایه‌گذاری بر حوزه خاصی در بخش عمومی را تحلیل کنند و این مسئله تولید نزدیک‌بینی سیاسی می‌کند (Aidt, 1999).

رفتار دولت‌ها: بر طبق نظر یکی از صاحب‌نظران، نزدیک‌بینی سیاسی به وسیله



تعامل دو عامل سیاسی و اقتصادی یعنی فقدان صدای دموکراسی و فقدان شفافیت به وجود می‌آید (Jayasri, 2002). نزدیک‌بینی سیاستی در کشورهای رخ می‌دهد که دو زمینه ذیل وجود دارد: عدم بررسی فوری تمامی ابعاد عمومی یک سیاست و مسئله؛ عدم وابستگی در آمدی دولت به مردم.

**عدم بررسی کامل مسائل:** چرا یک مسئله به شکل کامل و همه‌جانبه مورد بررسی قرار نمی‌گیرد؟ پاسخ به این سؤال را باید در دو گروه از عوامل جستجو کرد: ۱- عقلانیت محدود ۲- عدم انگیزه خط‌مشی‌گذاران به بررسی کامل ابعاد مسئله

شهروندان همیشه نمی‌دانند که دولت یا احزاب مخالف چه کرده‌اند، چه می‌کنند یا آنکه برای تأمین منافع آن‌ها چه باید بکنند، دستیابی به اطلاعات لازم برای فائق آمدن بر هر دو نوع ناآگاهی یادشده، هزینه دارد و به عبارت دیگر منابع کمیاب باید مصروف کسب یا شبیه‌سازی اطلاعات شود. (دین‌پرست، ۱۳۹۲). در ادامه این عوامل در هشت دسته ارائه شده‌اند:

۱- **رأی‌دهندگان نزدیک‌بین:** مسائلی از قبیل بدهی‌های ملی و همچنین سرانه پرداختی هر فرد برای امنیت اجتماعی از مسائلی است که می‌تواند آینده نسل بعدی را تحت تأثیر قرار دهد. تحقیقات نشان می‌دهد که افراد کمتر به نسل‌های آینده توجه دارند

۲- **ثبات‌زمان:** پایدار نبودن برنامه‌های یکی از مشکلاتی است که سبب بروز نزدیک‌بینی سیاستی می‌گردد حتی در حالتی که دولت و بخش خصوصی هر دو سعی در توجه به افق‌های دور دارند. به‌طور مثال دولت تشویق به سرمایه‌گذاری می‌کنند و ناگهان مالیات بر سرمایه‌گذاری‌های انجام‌شده را اعمال می‌نماید. (Aidt, 1999)

۳- **چرخش دولت:** این موضوع که هزینه‌های ناشی از تصمیمات در زمان حال صورت گیرد اما نتایج آن‌ها در انتخابات بعدی محقق شود نمی‌تواند مورد پذیرش سیاستمداران قرار گیرد. همین منطق سبب می‌شود تحت تأثیر سیاستمداران، نهادهای سیاست‌گذار به تصمیمات و سیاست‌هایی تمایل داشته باشند و یا مجبور باشند که هزینه‌های آن‌ها در آینده محقق شود مانند هزینه‌های کسری بودجه. از سوی دولت‌هایی که می‌دانند در انتخابات آتی شکست خواهند خورد ممکن است میراثی از بدهی‌ها را برای دولت آینده باقی بگذارند تا دست حریف خود را برای انجام اقدامات مهم ببندند (استرمن، ۱۳۸۶). احتمال عدم انتخاب دولت‌ها در انتخابات آتی یکی از علل گرایش آن‌ها به وام‌های بلندمدت است (Rieth, 2006)

۴- **پیروزی در انتخابات:** بررسی مطالعات صورت گرفته به خوبی نشان می‌دهد که سیاست‌های دولت تا حد زیادی متأثر از علاقه و تمایل آن‌ها برای انتخاب مجدد است.



نزدیک‌بینی سیاستی زمانی شکل می‌گیرد که متصدیان قصد دارند وضعیت موجود را به هزینه آینده بهبود بخشند و احتمال انتخاب مجدد خود را افزایش دهند (Bonfiglioli, 2013). حتی اگر سیاستمداران دارای اهداف بلندمدت و سیاست‌های مفید باشند اما انتخاب شدن مجدد یک هدف نزدیک‌تر است و سبب می‌شود تا در جستجوی رأی باشد (HEALY, 2009).

۵- **پافشاری بر سیاست‌ها:** ایجاد چسبندگی و هزینه زا بودن تغییر شرایط موجود توسط دیوانسالاری و گروه‌های ذی‌نفع سبب خواهد شد امکان و انگیزه توجه به افق‌های بلندمدت به شدت کاهش پیدا کند. در برخی موارد منبع شکست سیاست‌ها اصرار بر آن‌ها می‌باشد. سیاست‌ها در اغلب موارد به وسیله بوروکراسی مورد تأکید و اصرار قرار می‌گیرند. بوروکراسی‌ها از توجه به آینده به وضعیت فعلی معطوف هستند زیرا تحت تأثیر منافع گروه‌های مختلف قرار دارند. (Aidt, 1999)

۶- **فقدان نظام ارزیابی‌کننده آینده‌نگر:** یکی دیگر از دلایل نزدیک‌بینی سیاستی مربوط به انگیزه سیاستمداران است زیرا آن‌ها می‌بایست هزینه‌هایی را در کوتاه‌مدت انجام دهند ولی منافع آن در بلندمدت ایجاد می‌شود در حالی که ممکن است در بلندمدت آن‌ها نباشند؛ به همین دلیل آن‌ها به سمت برنامه‌های زودبازده سوق پیدا می‌کنند (Aidt, 1999).

۷- **نظام انتخاباتی:** برخی نظام‌های انتخاباتی منافع سیاستمداران را در افق بلندمدت تعیین می‌بخشند، برخی دیگر منفعت سیاستمداران منتخب را در افق کوتاه‌مدت تعیین می‌کنند. نظام انتخاباتی واسط میان انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان است. از این رو منفعت سیاستمداران منتخب در چارچوب امکانات و محدودیت‌های نظام انتخاباتی شکل می‌گیرد. نظام انتخاباتی به مثابه یک میانجی، ترجیحات متنوع شهروندان را به مناصب سیاسی تبدیل می‌کند. (دین‌پرست، ۱۳۹۲)

۸- **خطا در مسئله‌یابی:** در بسیاری از مواقع دولت‌ها به جای تمرکز بر مسائل راهبردی و دارای آثار و پیامدهای بلندمدت به اشتباه و یا به ناچار بر روی مسائلی تمرکز می‌کنند که موجب از دست رفتن زمان و هزینه می‌شود. بسلی و بورگس (۲۰۰۲) نشان می‌دهند که سیاستمداران در هند در خصوص حوادث طبیعی که توسط رسانه‌ها با اغراق و با گستره زیاد مورد پوشش قرار داده شده‌اند به طرز مبالغه‌آمیزی واکنش نشان می‌دهند (HEALY, 2009)

**ماهیت درآمد دولت:** یکی از مهم‌ترین مواردی که دولت‌ها را به پاسخگویی در برابر مردم و ادار می‌کند وابستگی درآمد آن‌ها به رأی‌دهندگان است. هر چه دولت در پاسخگویی



به مخارج خود بیشتر نیازمند توضیح به مردم باشد نزدیک بینی سیاستی کمتر رخ خواهد داد (۱۵)؛ اما در برخی از کشورها دولت‌ها به واسطه دسترسی به برخی منابع طبیعی از قبیل نفت و ذخایر معدنی دارای نوعی استقلال مالی هستند. این استقلال مالی سبب شکل‌گیری نوع خاصی از دولت به‌عنوان دولت رانتیر می‌شود. از نظر ببلوای یک اقتصاد رانتی، اقتصادی است که در آن تولید ثروت توسط بخش کوچکی از جامعه صورت می‌گیرد و مابقی جامعه، تنها در توزیع و مصرف این ثروت نقش دارند. وی بر همین پایه، آستانه ۴۲ درصدی را برای دولت‌های رانتیر در نظر گرفته است، یعنی هر دولتی که ۴۲٪ یا بیشتر از کل درآمدش از رانت خارجی باشد دولت رانتیر خوانده می‌شود (میرترابی، ۱۳۸۷).

پیوند اقتصاد و سیاست در این کشورها بسیار غیر شفاف و رمزآلود بوده و امکان نظارت نهادهای واسطه‌مدنی و نظارتی و یانهادها یا دستگاه‌های حکومتی در پایین‌ترین حد خود است. (میرترابی، ۱۳۸۷) این مسئله در کنار تمایل ذاتی دولت‌ها به نزدیک بینی که در بخش قبل مورد بررسی قرار گرفت سبب پیدایش شرایطی خواهد شد که خروج از آسیب نزدیک بینی و رسیدن به یک دیدگاه متعادل در برنامه‌ریزی را با چالش مواجه می‌کند.

### ۲-۳- ساختار اجتماعی

آیا می‌توان گفت که خط‌مشی‌گذاران تحت جبر محیط قرار دارند و هیچ‌گونه اراده و اختیاری از خود در تغییر شرایط موجود ندارند؟ در واقع این‌گونه نیست و رابطه ساختار و کارگزار ساده و خطی نیست. ساختارها تنها قادرند محدوده عمل کنشگر را تعیین کنند. ساختارها دامنه بالقوه انتخاب‌ها و راهبردها را مشخص می‌کنند. هر جامعه با توجه به لایه‌های ساختاری بنیادی که دارد راهبردهای مختلفی در اختیار کنشگر قرار می‌دهد که این کنشگر خود را در زمینه ساختارمندی می‌یابد و تمام فعالیت‌های او در محیط که از پیش توسط ساختارها محاط شده است، انجام می‌شود. هر کنشگری، آگاهی اجمالی از این ساختارها دارد و همین معرفت کلی، او را در اتخاذ راهبردهای مناسب یاری می‌دهد. نحوه تأثیرگذاری کنشگران بر ساختارها نیز به‌گونه‌ای خاص است؛ به این صورت که هر کنشی در داخل سلسله‌مراتب ساختاری اتفاق می‌افتد و می‌تواند مستقیماً تغییرات جزئی در آن‌ها ایجاد کند، این بدین معنا نیست که کارگزاران اراده‌ای کاملاً آزاد دارند، بلکه انتخاب آن‌ها در حیطه آزادی‌های داده‌شده در ساختاری معین است که خود توسط عوامل دیگر محاط شده است (دین‌پرست، ۱۳۹۱).

جامعه بلندمدت دقیقاً از آن‌رو که قانون و سنت حاکم بر آن و نهادهای مرتبط با آن به خاطر پیش‌بینی‌پذیر ساختن نسبی آینده، میزان معینی از امنیت را تضمین می‌کند امکان انباشت درازمدت را فراهم می‌سازد. در همین حال و به همان دلیل، انجام تغییرات





بزرگ در کوتاه‌مدت در آن بسیار دشوار است. در جامعه بلندمدت انقلاب رخدادی نادر و فوق‌العاده است ولی وقتی در جامعه یا در علم روی می‌دهد اثراتی بلندمدت و دیرپا به جا می‌گذارد. جوامع اروپایی از طبقات اجتماعی ماهوی و خودمختاری تشکیل شده بودند که دولت‌های اروپایی به آن‌ها تکیه داشتند. از دوران باستان - از زمان یونانی‌ها و رومی‌ها - دولت‌های اروپایی پای بند قانون یعنی پای بند سنت، رفتار نامه یا قراردادی بوده‌اند که نقض آن دشوار و تغییر آن مشکل بوده است. طبقات اجتماعی ماهوی و خودمختار، دولتی متکی به آن‌ها و قانون و سنتی ظاهراً غیرقابل نقض، خاستگاه‌های توسعه بلندمدت در اروپا را تشکیل می‌دادند. از نظر کاتوزیان ایران جامعه کوتاه‌مدت بود. حتی در حال حاضر هم چنین است. برای نمونه هر ساختمان محکم و بی‌عیب و نقصی را همین که سی یا حتی بیست سال از عمرش می‌گذرد را کلنگی می‌خواند. از همین رو کاتوزیان نیز ایران را جامعه کلنگی خوانده است. ویژگی اصلی این جامعه دقیقاً نقطه مقابل ویژگی‌های جامعه بلندمدت اروپایی بوده است (کاتوزیان، ۱۳۸۰).

## ۲-۴- ساختارهای اقتصادی

عوامل اقتصادی یکی از مهم‌ترین دلایل بروز پدیده نزدیک‌بینی سیاستی می‌باشند. در بررسی ادبیات اقتصادی مشخص می‌شود که بررسی شکل‌گیری عادت نزدیک‌بینی بر بررسی رفتار مصرف‌کننده متمرکز شده است. در ادبیات پژوهشگران اقتصاد نزدیک‌بینی را این‌گونه تعریف می‌کند که یک فرد از درک تأثیر مصرف امروز خود بر آینده‌اش اجتناب می‌کند (Mason, 2009). در ادامه چگونگی تأثیر این پدیده در قالب چهار عامل هزینه‌های دولت، بازار سرمایه، مالیات و رفتار مصرف‌کننده مورد بررسی قرار می‌گیرد.

**هزینه‌های دولت:** مخارج دولتی و جهت‌گیری دولت در تشکیل سبد سرمایه‌گذاری می‌تواند نقش مؤثری در هدایت سایر بازیگران داشته باشد. نوع هزینه‌های دولت نیز متأثر از رویکرد آن در مواجهه با سرمایه‌گذاری بلندمدت یا کوتاه‌مدت است. خط‌مشی‌گذاران به واسطه قدرتی که در اختیار دارند می‌توانند منابع را به نفع خود منحرف کنند. امکان نظارت بر پروژه‌های بلندمدت به دلیل امکان دستبرد به آن‌ها و عدم کنترل مشکل است و به همین دلیل خط‌مشی‌گذاران تمایل دارند به پروژه‌های کوتاه‌مدت روی بیاورند

**مالیات:** نزدیک‌بینی سیاستی در اقتصادهایی که دارای فعالیتی کمتر از ظرفیت مالیاتی‌شان می‌باشد وجود ندارد. در این جوامع رأی‌دهندگان عقلایی می‌توانند از طریق کارآمدی ابزارهای انتخاباتی هرگونه انحراف کوتاه‌مدت در هزینه‌های عمومی را کنترل کنند (کاتوزیان، ۱۳۸۰). در کشورهایی که محدودیت‌های ظرفیت مالیاتی خود رسیده‌اند دیگر نمی‌توانند به رشد و فعالیت اقتصادی خود ادامه دهند؛ زیرا در این



کشورها رأی دهندگان تعمداً از خط‌مشی گذاران خواهند خواست که نزدیک‌بین باشند؛ و نتیجه این امر نیز انحراف در سرمایه‌گذاری بلندمدت خواهد بود. هنگامی که نزدیکی بینی شکل بگیرد کارایی دچار محدودیت خواهد شد؛ بنابراین می‌توان گفت رشد دولت در نهایت منجر به نزدیک‌بینی مالیاتی خواهد شد زیرا جامعه به محدودیت‌های ظرفیت مالیاتی خود خواهد رسید. (Jayasri, 2002).

**رفتار مصرف‌کننده:** شواهد فراوانی وجود دارد که نشان می‌دهد مردم در رفتارهای اقتصادی خود به صورت نزدیک‌بین عمل می‌کنند و به آینده توجه کمی دارند. بر اساس مدل چرخه زندگی ارائه شده توسط آندو و مودیگلیانی<sup>۱</sup> (۱۹۶۳)، افراد سعی در دستیابی به ترکیبی از هزینه‌ها و پس‌انداز دارند تا حداکثر مطلوبیت برای آن‌ها ایجاد شود. افراد به منظور تأمین هزینه‌هایی که برای آن‌ها در آینده دارای مطلوبیت است دست به این پس‌انداز می‌زنند؛ اما شواهد تجربی فراوانی وجود دارد که نشان می‌دهد مردم در هنگام بازنشستگی چندان هم به فکر آینده خود نبوده‌اند.

اقتصاددانان رفتاری اظهار می‌کنند که رفتار بازنشستگان واقعی به منظور ذخیره کردن برای آینده تحت تأثیر عوامل روانی و رفتاری قرار گرفته که مانع طراحی و اجرای مستمر و باثبات برنامه‌های آنان شده است. ونتی بیان می‌کنند که عدم ذخیره و پس‌انداز برای آینده متأثر از فقدان خودکنترلی و ضعف در اراده است. (Xue, 2010). ملبائور به دو عادت و پیش‌فرض رفتاری در چرخه عمر رفتار مصرف‌کنندگان اشاره کرد: عقلانیت و نزدیک‌بینی. وی در این خصوص به بررسی میزان آگاهی مصرف‌کنندگان میان وجود ارتباط و وضعیت فعلی مصرف با ذائقه آینده می‌پردازد.

شکل‌گیری عادت در یک فضای مملو از تقاضاهای کوتاه‌مدت سبب شکل‌گیری نزدیک‌بینی می‌گردد. (Mason, 2005). تمرکز بر مصرف در زمان حال و حداکثر کردن مطلوبیت آنی، سبب می‌شود که علیرغم عقلانیت مورد انتظار در حداکثر کردن مطلوبیت آینده، به دلیل نزدیک‌بینی به صورت خودآگاه از آن صرف نظر شود. انتخاب نزدیک‌بین سبب افزایش مصرف توسط افراد می‌شود و این امر می‌تواند به یک اعتیاد تبدیل شود. (Mason, 2005).

## ۲-۵- سیستم اجتماعی پویا

واقعیت اجتماعی ذاتاً به سمت پیچیدگی و عدم قطعیت می‌رود و به همین نسبت اهمیت لایه‌های پنهان و نیمه‌آشکار آن بیشتر می‌شود (مدوز، ۱۳۹۲) چرخه خط‌مشی‌گذاری کشور به مثابه یک سیستم پیچیده و چندلایه است که هرگونه نگاه خطی و ایستا به آن سبب خواهد شد عملکرد آن به شدت تنزل پیدا کند. غفلت از نگاه سیستمی و دارا بودن

1. Ando and Modigliani



تفکر خطی بر بروز و تشدید بیماری نزدیک‌بینی تأثیر گذار باشد.

شناسایی مسئله: مهم‌ترین مرحله در چرخه خط‌مشی‌گذاری بیان مسئله است. مسئله واقعی (نه فقط نشانه‌های مشکل) چیست؟ تبارشناسی یک مسئله و بررسی چگونگی شکل‌گیری آن در طی زمان در فهم مسئله کمک فراوانی می‌کند. مسئله به صورت یک الگوی رفتاری طی زمان آشکار می‌شود. این الگو نشان می‌دهد که مسئله چگونه به وجود آمده است و چگونه ممکن است در آینده ظاهر شود. باید یک الگوی مرجع را که یک سری نمودار و داده‌های توصیفی است و نشان‌دهنده رفتار مسئله طی زمان می‌باشد را تعیین کرد. الگوهای مرجع کمک می‌کنند تا خط‌مشی‌گذاران دیدگاه جهانی پدیده مداری کوتاه‌مدت حوادث را اصلاح نمایند. تغییر افق زمانی به طور کامل نحوه بررسی مسئله را تغییر می‌دهد. (استرمن، ۱۳۸۶). دارا بودن نگاه همبستگی میان پدیده‌های موجود و همچنین محصور کردن علل بروز یک پدیده به یک سیستم معین و کوچک دو عامل شکل‌گیری نزدیک‌بینی در شناسایی مسئله می‌باشند. معلول ندرتاً با علت متناسب می‌باشد و آنچه به طور موضعی در یک نقطه از سیستم (نزدیک به نقطه عملیاتی جاری) اتفاق می‌افتد اغلب در سایر نقاط سیستم کارساز و قابل اجرا نیست. غیرخطی بودن سیستم به دلیل تأثیر و تعامل چندین عامل در تصمیم‌گیری ناشی می‌شود. انسان‌ها دوست دارند به سرعت مشکلات پیش آمده را برطرف کنند و برای آن‌ها یک راه حل سریع پیدا کنند. در بررسی علت یک مسئله به اولین علتی که با آن برخورد شود بسنده می‌شود و در نتیجه به سایر علت‌ها توجه نمی‌شود (HEALY, 2009). تعیین مرز سیستم نیز در تبیین یک مسئله تأثیر بسزایی دارد. مرزها سبب می‌شوند دقت در یک حوزه افزایش یابد اما سبب می‌شود از تبیین ارتباط آن جزء با سایر اجزاء غفلت شود؛ بنابراین باید از بهینه‌سازی‌های محلی اجتناب کنیم. باید گفت که پیچیدگی‌های بیشتر از مرزها نشئت می‌گیرند (Jayasri, 2002). درک سیاست‌گذار از ساختار علی سیستم، مرزی است که دور آن سیستم ترسیم کرده و افق زمانی است که ما به آن توجه دارد. (Mason, 2005)

**ناتوانی در شناخت آینده:** یکی دیگر از اثرات عدم برخورداری از نگاه سیستمی و پویا در شناخت آینده به منظور تحلیل گزینه‌های پیش رو به منظور مقابله با مسئله شناسایی شده و انتخاب راهکار سیاستی است. افق زمانی برای نشان دادن چگونگی ایجاد یک مسئله و توصیف نشانه‌های آن باید به اندازه کافی در طول زمان گذشته بسط داده شود. همچنین بایستی به میزان کافی در آینده بسط و گسترش یابد تا اثرات به تأخیر افتاده و غیرمستقیم سیاست‌های بالقوه مشخص شود. اغلب مردم طول تأخیرهای زمانی را ناچیز شمرده و افق‌های زمانی را که خیلی کوتاه‌مدت هستند انتخاب می‌کنند، اما



در مورد سیستم‌های پیچیده پویا، علت و معلول در زمان و فضای متفاوت و دور از هم هستند. بیشتر اثرهای ناخواسته تصمیم‌ها منجر به مقاومت در برابر سیاست‌ها می‌شوند که دربرگیرنده بازخوردهایی با تأخیرهای طولانی، دوری بیشتر از نقطه تصمیم و یا نشانه مسئله است (Mason, 2005)

## ۲-۶- پیشینه پژوهشی نزدیک‌بینی

بررسی‌ها نشان می‌دهد که مفهوم نزدیک‌بینی در تحقیقات صورت گرفته در حوزه مدیریت چه در ایران و چه در سایر کشورها فاقد سابقه می‌باشد و دو حوزه بازاریابی و اقتصاد به شکل بخشی از مفهوم نزدیک‌بینی استفاده کرده‌اند. یافته‌های موجود در خصوص نزدیک‌بینی دو مسیر عمده را در این تحقیقات نشان می‌دهد. دسته اول تحقیقاتی است که از سال ۱۹۶۰ آغاز شده‌اند و بیشتر بر مفاهیم سازمان و مدیریت آن تمرکز کرده‌اند. دسته دوم تحقیقات موجود را می‌توان از جنس اقتصاد و مسائل مرتبط با آن از قبیل امنیت اجتماعی<sup>۱</sup> (JOYDEEP, 2008, p 96) دانست. در ادامه اهم تحقیقات هر یک از این دو گروه مورد اشاره قرار گرفته‌اند.

پس از ارائه اولین مقاله در خصوص نزدیک‌بینی از سوی تئودور لویت<sup>۲</sup> مقاله‌های متعددی به بررسی انواع نزدیک‌بینی پرداختند (Ludwig, 2003, p25). همان‌طور که در ادامه اشاره شده است در این تحقیقات سازمان به‌عنوان مفهوم محوری قرار داشته و نزدیک‌بینی از جمله آسیب‌های دانسته شده که عملکرد آن را تحت تأثیر منفی قرار می‌دهد. نویسندگان و موضوع مقاله برخی از این پژوهشها عبارتند از: ۱- اندروسو رینموث<sup>۳</sup> (۱۹۷۹): نزدیک‌بینی پژوهشی<sup>۴</sup>؛ ۲- فریدمن<sup>۵</sup> (۱۹۸۰): نزدیک‌بینی تمرکز بر محصولات فعلی<sup>۶</sup>؛ ۳- کانتن<sup>۷</sup> (۱۹۸۷): نزدیک‌بینی برنامه‌ریزی<sup>۸</sup>؛ ۴- کروسیر<sup>۹</sup> (۱۹۷۹): نزدیک‌بینی تحقیقات بازار<sup>۱۰</sup>؛ ۵- اسمیت<sup>۱۱</sup> (۱۹۹۵) و کلنسی و شولمن<sup>۱۲</sup> (۱۹۹۳): نگاه

1. Social security
2. Levitt
3. Andrus and Reinmuth
4. research myopia
5. Friedman
6. product-present focus myopia
7. Canton
8. planning myopia
9. Crosier
10. market research myopia
11. Smiht
12. Clancy and Shulman



محدود در توسعه محصول<sup>۱</sup>؛ ۶- اینکپن<sup>۲</sup> (۱۹۹۶): نزدیک‌بینی عملکرد<sup>۳</sup>.  
 گروه دوم مطالعات در ذیل نگاه اقتصادی صورت گرفته است که می‌توان از مقوله امنیت اجتماعی به‌عنوان پررنگ‌ترین بخش آن یاد کرد. برای تأمین امنیت اجتماعی دو گروه تئوری وجود دارد: تئوری‌های کارایی، تئوری‌های سیاسی.  
 تئوری‌های کارایی بر عدم کارایی بازار تأکید می‌کند و بیان می‌کند که دولت باید بر برنامه‌های تأمین امنیت اجتماعی نظارت کند؛ این رویکرد به نام رویکرد هنجاری<sup>۴</sup> نیز شناخته می‌شود. تئوری‌های سیاسی بیان می‌کنند که امنیت اجتماعی محصول و برآیند کشمکش و جنجال دو یا چند گروه سیاسی است (Xu, 2010).

جدول ۴- پژوهش‌های نزدیک‌بینی در حوزه اقتصاد

پژوهش	رویکرد	نتایج
استروز <sup>۵</sup> (۱۹۵۶)	نظری	ناهمخوانی زمانی <sup>۶</sup> به‌عنوان یک عامل کاهش افق مشاهده شد.
کتلیکف <sup>۷</sup> (۱۹۸۷)	نظری	بخش عمده‌ای از بی‌خانمان‌ها به‌واسطه بی‌کفایتی دولت ایجاد شده است.
فردریک و همکاران <sup>۸</sup> (۲۰۰۰)	شواهد تجربی	برخی از افراد پیامدهای مصرف را با نوعی تخفیف محاسبه می‌کنند.
امریک، کاپلین و لپهی <sup>۹</sup> (۲۰۰۳)	تجربی	۲۷٪ از افراد نمونه فاقد برنامه مدون مالی بودند و بیش از ۳۰٪ از آن‌ها زمانی، زمان زیادی را برای تنظیم برنامه مالی خود صرف نکرده‌اند.
چویی و دیگران <sup>۱۰</sup> (۲۰۰۶)	پیمایش	۶۸٪ از نمونه ۱۰۰۰۰ نفری کارکنان پس‌انداز بازنشستگی خود را خیلی کم می‌دانند.

در ادامه به اهم تحقیقات صورت گرفته در حوزه نزدیک‌بینی اقتصادی و بازاریابی اشاره می‌گردد.

• آدیت و دوتا<sup>۱۱</sup> (۲۰۰۷) به بررسی نقش نظام انتخابات بر شکل‌گیری نزدیک‌بینی سیاسی پرداخته‌اند. به‌زعم آن‌ها گرایش پیدا کردن رأی‌دهندگان به منافع کوتاه‌مدت سبب می‌شود ساختار سیاسی نیز به دنبال ارائه سیاست‌های زودبازده باشد و همین مسئله موجب تأثیر منفی بر رشد اقتصادی کشورها دارد.

1. limited views on product development
2. Inkpen
3. performance myopia
4. normative approach
5. Strotz
6. Time inconsistency
7. Kotlikoff
8. Frederick et al.
9. Ameriks, Caplin, and Leahy
10. Choi et al.
11. Aidt, Dutta



- مالتا<sup>۱</sup> (۲۰۱۱) به بررسی تأثیر نزدیک‌بینی دولت در خصوص ارائه خدمات رفاه اجتماعی پرداخته است و بیان شده است این نزدیک‌بینی می‌تواند منجر به تأکید بیش از حد بر نقش مالیات در ارائه این گونه خدمات داشته باشد.
  - لوکونوا و همکاران (۲۰۰۲) نیز در یک تحقیق به رابطه رأی‌دهندگان و وکلای عمومی اشاره می‌کنند و معتقدند که نوع رأی می‌تواند تأثیر محسوسی بر چگونگی ارائه کالاها و خدمات عمومی داشته باشد و این امر نوعی کوتاه‌نگری و نزدیکی بینی را در نظام سیاسی تقویت می‌کند.
  - دانتون<sup>۲</sup> و همکاران (۱۹۹۹) به تأثیر نزدیک‌بینی سیاستی بر توسعه کلان اقتصادی پرداخته‌اند. نویسندگان در این تحقیق به دنبال بررسی تلاش‌های صورت گرفته در زمینه توسعه اقتصاد کلان بوده‌اند و به عوامل مؤثر بر این سیاست‌ها توجه کرده‌اند. آن‌ها یکی از عوامل مؤثر بر این گونه سیاست‌ها را نزدیک‌بینی اعلام کرده‌اند که آن را متأثر از عواملی از قبیل نهادهای موازی و... می‌دانند.
  - السندرا<sup>۳</sup> و همکارش (۲۰۰۳) سعی کرده‌اند ابعاد گوناگون نزدیک‌بینی سیاسی را رأی‌دهندگان مورد بررسی قرار دهند. آن‌ها در این تحقیق سعی کرده‌اند انتخاب رأی‌دهندگان بر اساس مدل انتخاب عمومی را مورد بررسی قرار دهند تا بتوانند به دلایل نزدیک‌بین شدن انتخاب‌ها پی ببرند.
  - لوئیس کاپلو<sup>۴</sup> (۲۰۱۴) به بررسی تأثیر نزدیک‌بینی بر امنیت اجتماعی پرداخته است. وی در این تحقیق کوشیده است به بررسی نقش اقدامات و تصمیمات کوتاه‌مدت در تعیین سیاست‌های مالیاتی و در نتیجه تأمین نیروی انسانی در برقراری امنیت اجتماعی بپردازد و یافته‌های خود را مبتنی بر تائید این روابط ارائه کرده است.
  - آچاریا<sup>۵</sup> (۲۰۱۳) در یک کار تحقیقی کوشیده است به بررسی بدهی‌ها، نزدیک‌بینی دولت و بخش مالی بپردازد. او در این تحقیق اشاره می‌کند که رفتار نزدیک‌بین دولت اجازه نمی‌دهد فهم صحیح و درستی از مفهوم بدهی حاصل شود و این مسئله مشکل جدی سیاست‌گذاران است.
- بررسی تحقیقات نشان می‌دهد که رویکرد تمامی آن‌ها به بررسی رابطه و چگونگی تأثیرگذاری نزدیک‌بینی بر سایر موضوعات است در حالی که هیچ‌یک نزدیک‌بینی را به‌عنوان متغیر وابسته تحقیق مورد تحلیل قرار نداده‌اند و علیرغم پرداختن ادبیات نظری

---

1. Malte Rieth  
 2. Martin J. Daunton  
 3. Alessandra  
 4. Louis Kaplow  
 5. Viral V. Acharya



که در ادامه به آن‌ها اشاره خواهد شد چگونگی شکل‌گیری آن محل تمرکز محققان نبوده است. علاوه بر بررسی ریشه‌ها و مؤلفه‌های شکل‌گیری نزدیک‌بینی به‌عنوان بعد نوآورانه پژوهش حاضر، لحاظ کردن شرایط خاص چرخه خط‌مشی‌گذاری در ایران و تبیین ریشه‌های شکل‌گیری نزدیک‌بینی در زیست‌بوم ایران نیز یکی دیگر از ابعاد جدید این تحقیق و بعد متمایز‌کننده آن نسبت به سایر تحقیقات موجود در این زمینه می‌باشد.

### ۳- آیا ایران به افزایش جمعیت نیاز دارد؟

جهت و هدف خط‌مشی‌های کشور حوزه جمعیت و خانواده، کاهش جمعیت است در حالی که بسیاری از صاحب‌نظران معتقدند که ایران به افزایش جمعیت نیاز دارد. این ادعا قابل دفاع است. روند تحولات باروری در ایران بر اساس برآوردهای صورت گرفته حاکی از تغییرات و نوسانات فراوانی است. شاخص مرسوم برای بررسی روند تغییرات باروری در پیشینه جمعیت‌شناسی نرخ باروری کل یا TFR است که نشان‌دهنده متوسط تعداد فرزندان به دنیا آمده برای یک زن در طول دوره باروری اوست. برآوردهای انجام شده نشان می‌دهد که TFR در ایران بسیار در حال کاهش است. نرخ باروری کل در ایران با شتاب بسیار زیادی در طول سال‌های گذشته رو به کاهش بوده و از ۷٫۷ فرزند در سال ۱۳۴۵ به ۱٫۷۵ فرزند در سال ۱۳۹۰ کاهش یافته است. علی‌رغم این کاهش سریع و چشمگیر در نرخ باروری، رشد جمعیت هم‌اکنون در ایران مثبت و تعداد جمعیت روبه افزایش است. بر اساس برآوردهای بانک جهانی نرخ رشد جمعیت ایران در سال ۲۰۱۴، ۱٫۳ درصد بوده است که ۰٫۱ درصد از نرخ رشد جمعیت در جهان (۲٫۱٪) بالاتر می‌باشد. (World Bank, 2015). در واقع به دلیل ساختار جمعیتی جوان همچنان رشد جمعیت در ایران مثبت است و پیش‌بینی‌های حد متوسط سازمان ملل متحد (۲۰۱۵) نشان می‌دهد که جمعیت ایران تا چندین دهه رو به افزایش خواهد بود. حال این سؤال ممکن است مطرح شود که با توجه به رشد مثبت جمعیت در مقطع کنونی و در دهه‌های پیش رو، آیا ایران نیازی به اتخاذ سیاست‌های تشویق باروری دارد؟ پاسخ به این سؤال به دو دلیل مثبت است. در ادامه به اجمال به این دو دلیل اشاره شده است:

اول اینکه باید توجه داشت که سیاست‌های افزایش باروری سیاست‌هایی بسیار پیچیده هستند و اگر به‌موقع اعمال نشوند ممکن است قادر نباشند که به‌قدر کافی اثربخش باشند. به عبارت دیگر میان برنامه‌ریزی و کسب نتایج مورد انتظار در حوزه جمعیت با یک تأخیر زمانی قابل توجه روبرو هستیم و از این رو می‌بایست برای ایجاد تغییرات دلخواه در تصویر مطلوب جامعه جمعیتی در ۵۰ سال آینده هم‌اکنون برنامه‌های عملیاتی را





تدوین و اجرا کرد.

دلیل دوم به مسئله سالمندی در کشور بازمی‌گردد. درست است که بر اساس پیش‌بینی‌های حد متوسط ملل متحد حجم جمعیت در ایران حداقل تا چندین دهه رو به افزایش خواهد بود، اما ساختار جمعیتی پدید خواهد آمد که سالمندی ویژگی اصلی آن خواهد بود. افزایش باروری قطعاً تعداد سالمندان را کاهش نمی‌دهد اما سهم آنان از کل جمعیت را کاهش داده و فشار آنان بر صندوق‌های تأمین اجتماعی را خواهد کاست. (United Nation, 2014, 21) به همین دلیل است که متولیان تنظیم خط‌مشی‌های جمعیتی در اوایل انقلاب نتوانستند به‌خوبی آثار اقدامات خود را درک کنند و در نتیجه دچار نوعی نزدیک‌بینی سیاستی شده‌اند.

### ۳-۱- علل کاهش جمعیت در ایران

نرخ رشد جمعیت ایران از نوسانات زیادی برخوردار بوده است. به نظر می‌رسد ریشه‌یابی این کاهش جمعیت علت‌هایی به‌جز کاهش قدرت فرزندآوری جامعه ایرانی داشته باشد. تبیین این موضوع می‌تواند به علل افول نرخ رشد کشور کمک کند. در ادامه دو تئوری مطرح در این بخش ارائه شده است.

#### ۱- تئوری «ناهماهنگی برابری جنسیتی بین نهادهای فردمحور و خانواده محور» و وضعیت ایران

مک دونالد (۲۰۰۵) کشورهای صنعتی اروپایی را بر اساس سطوح باروری‌شان به دودسته تقسیم می‌کند: دسته اول شامل کشورهای شمال، همه کشورهای انگلیسی، فرانسه و هلندی زبان در اروپای غربی می‌باشد که TFR در آن‌ها بالای ۱/۵ فرزند به‌ازای هر زن می‌باشد. دسته دوم، شامل همه کشورهای اروپای جنوبی و همه کشورهای آلمانی‌زبان اروپای غربی می‌باشد که TFR در آن‌ها پایین ۱/۵ قرار دارد. کشورهای آسیای شرقی هرچند خارج از محدوده اروپا هستند اما در گروه دوم جای می‌گیرند. وجه اشتراک کشورهای گروه دوم وجود ارزش‌های سنتی قوی در خصوص مسئولیت‌های خانوادگی و جنسیتی شدن کارخانه و بچه‌داری می‌باشد. مک دونالد معتقد است باروری بسیار پایینی که در کشورهای گروه دوم دیده می‌شود ناشی از گسیختگی و شکاف بین دو سطح (فردی- خانوادگی) است؛ بدین معنی که در این کشورها هرچند برابری جنسیتی در سطح نهادهای فردمحور نهادینه شده، اما این برابری در درون خانواده نهادینه نشده است. در این کشورها، زنان در نهادهای تحصیلی مانند دانشگاه یا بازار کار حضور چشمگیری دارند که حاکی از برابری جنسیتی در سطح نهادهای فردمحور است؛ اما در درون خانواده همچنان بر اساس کلیشه‌های جنسیتی مبنی بر اینکه زن را مادر خانواده و کسی که باید





از بچه مراقبت کند، تلقی می‌کنند. به عبارت دیگر برابری جنسیتی برخلاف نهادهای فردمحور در درون خانواده تحقق نیافته است. مک دونالد علت پایین بودن سطوح باروری در کشورهای دسته دوم را عدم تطابق در برابری جنسیتی موجود در خانواده و نهادهای فردمحور می‌بیند. مفهوم فشار مضاعف شالوده‌تئوری مک دونالد را تشکیل می‌دهد. او با پیوند زدن مفهوم «فشار مضاعف» به باروری توانسته است، ایده و نگاه نظری نوینی را در ادبیات جمعیت‌شناختی توسعه دهد. (McDonald 2000a, pp, 437-438).

## ۲- تئوری گذار دوم جمعیتی و وضعیت ایران

افت باروری به زیر سطح جانشینی و همراه شدن آن با تغییرات گسترده در شکل و ساختار خانواده و تغییرات ساختاری دیگر در کشورهای اروپای غربی زیربنای مفهومی گذار دوم جمعیتی را تشکیل می‌دهد. در سال‌های اخیر فردگرایی شدید، تأکید روی نیاز به تصمیم‌سازی بر مبنای نیازهای فردی، حقوق فردی و آزادی در کشورهای اروپایی امری شایع و جاافتاده می‌باشد. منابع چندگانه‌ای از قبیل افزایش در فردگرایی، استقلال فردی، مخالفت با ایدئولوژی اقتدارگرایی، مصرف‌گرایی مفرط، فرسایش کنترل اجتماعی توسط نهادها و بخصوص پروسه سکولار شدن را می‌توان به عنوان عواملی در نظر گرفت که منجر به افزایش هم‌خانگی، حاملگی مادران مجرد، افزایش فرزند نخواهی، هم‌جنس‌گرایی و یا افزایش روابط جنسی خارج از چهارچوب ازدواج شده و «تیشه به ریشه سنتی رابطه بین رابطه جنسی و ازدواج و رابطه بین والدین و بچه‌هایشان زده است» (Van de 2001 Kaa 1994, p4 Cited in Sobotka and etc).

## ۳-۲- کدام تئوری با وضعیت ایران منطبق‌تر است؟

پرواضح است که تئوری ناهماهنگی برابری جنسیتی بین نهادهای فردمحور و خانواده محور و تئوری گذار دوم جمعیتی، به دلیل شواهدی که در بالا ارائه شد، قادر نیستند وضعیت تحولات باروری و به‌طور کلی خانواده در ایران را به‌طور کامل تشریح نمایند؛ اما این بدین معنی نیست که این تئوری‌ها برای تحلیل وضعیت ایران اصلاً سودمند نیستند بلکه تنها قادرند به‌طور جزئی تحولات صورت گرفته در جامعه ایرانی را تبیین نمایند. به نظر می‌رسد هر دوی این تئوری‌ها به‌نوعی تکمیل و تداوم تئوری نوسازی باشند و ایران هم‌اکنون حتی نوسازی را نیز به‌طور کامل تجربه نکرده است و هم‌چنان در بخش‌هایی از جامعه ایرانی مقاومت‌های گسترده‌ای در مقابل آن وجود دارد. باین حال به نظر می‌رسد با تئوری نوسازی بهتر بتوان وضعیت تحولات جامعه ایران و خانواده را درک نمود. به نظر می‌رسد تغییرات جمعیتی در ایران تحت تأثیر عوامل فرهنگی متفاوتی قرار دارد که پس از انقلاب اسلامی توسط جریان‌های مخالف نظام ترویج و تقویت شده است اما در



تدوین بسته‌های سیاستی هیچ‌گونه توجهی به آن‌ها نشده است و همین امر سبب شده نرخ کاهش جمعیت در ایران به شدت نزولی باشد تا حدی که امروزه با بحران جدی در این بخش مواجه هستیم.

#### ۴- روش‌شناسی پژوهش

استراتژی پژوهش بکار گرفته شده در مقاله حاضر نظریه‌سازی داده‌بنیاد است. نظریه‌سازی داده‌بنیاد یکی از تکنیک‌های رایج در مطالعات کیفی است که توانمندی وسیعی را برای تولید نظریه‌های جدید توسط پژوهشگران فراهم می‌کند. می‌توان گفت در حال حاضر این روش‌شناسی یکی از جذاب‌ترین استراتژی‌های پژوهشی است. (دانایی‌فرد و امامی، ۱۳۸۶) استراتژی داده‌بنیاد به لیل اینکه در رویکرد سیستمی آن قادر به ارائه یک مدل توصیفی از پدیده مورد نظر است در بسیاری از تحقیقات کیفی مورد استفاده قرار می‌گیرد و با توجه به سؤال اصلی این تحقیق و به منظور ارائه مدل چگونگی شکل‌گیری نزدیک‌بینی سیاستی از روش داده‌بنیاد استفاده شد. فرآیند تولید نظریه در این روش به صورت شکل زیر است:

بر اساس روش نمونه‌گیری نظری و با استفاده از روش گلوله برفی، تعداد ۵ نفر به عنوان خبرگان اولیه تحقیق مشخص و راه ارتباط با ایشان شناسایی شد. سپس اقدام به انجام مصاحبه‌ها گردید. در طول مصاحبه افراد جدیدی شناسایی شد که در مجموع با ۱۳ نفر مصاحبه گردید تا اینکه مدل به اشباع تئوریک رسید. ویژگی ممتاز افراد مصاحبه‌شونده دارا بودن جایگاه خط‌مشی‌گذاری و تصمیم‌گیری در حوزه جمعیت و همچنین تجربه مؤثر طولانی‌مدت در امر جمعیت و موضوعات ملی است که سبب شده نظرات کاملاً توأم با خبرگی را ارائه دهند. با توجه به اینکه روش تحقیق این پژوهش مبتنی بر مدل نظریه‌پردازی داده‌بنیاد است، لذا برای مصاحبه بر اساس این روش از فرآیند زیر بهره‌برداری خواهد شد:



شکل ۱- مسیر تکامل تئوری در استراتژی نظریه‌پردازی داده‌بنیاد

#### ۵- تحلیل یافته‌ها

بر اساس روش داده‌بنیاد مصاحبه‌ها مورد تحلیل قرار گرفت که بیش از ۴۰۰ کلید جمله، ۱۲۰ مفهوم اولیه، ۲۷ مفهوم ثانویه و ۱۲ مقوله به دست آمد. مقوله‌های به دست آمده در ادامه در قالب رویکرد تئوری داده‌بنیاد اشتروس و کوربن به شکل مدل سیستمی نشان



داده شده است. در تحقیقات کیفی نیز روایی و پایایی مورد توجه است. برای پایایی از دو روش باز آزمون و دو کدگذار استفاده شد.

ردیف	عنوان مصاحبه	تعداد کل کدها	تعداد توافقات	تعداد عدم توافقات	پایایی باز آزمون
۱	R1	۱۱۲	۵۷	۶۲	%۹۴
۲	R4	۵۸	۲۳	۳۵	%۸۰
۳	R7	۸۱	۳۴	۴۷	%۸۱
	کل	۲۵۱	۱۱۴	۱۴۴	%۸۶

برای سنجش روایی از راهکارهای چهارگانه زیر بهره گرفته شد:

- تطبیق توسط اعضا: ۳ نفر از مجریان گزارش نهایی مرحله نخست فرآیند تحلیل و مقوله‌های به‌دست آمده را بازبینی کردند. پیشنهادهای آن‌ها در کدگذاری محوری اعمال شد.

- بررسی همکار: ۳ نفر از اساتید خط‌مشی‌گذاری عمومی کدگذاری محوری را بررسی نمودند و نظرات آن‌ها در تدوین مدل به کار رفت.

- مشارکتی بودن پژوهش: به‌طور هم‌زمان از مشارکت‌کنندگان در تحلیل و تفسیر داده‌ها کمک گرفته شد.

- کثرت‌گرایی: کثرت‌گرایی در این پژوهش شامل تکثر مکانی و کثرت مشارکت‌کنندگان در پژوهش است. تکثر مکانی به این معنی است که مصاحبه با مجریان نهادهای مختلف انجام شد. تکثر مشارکت‌کنندگان نیز به این معنی است که مصاحبه با سیاست‌گذاران، مجریان و پژوهشگران خط‌مشی عمومی انجام گرفت.

## ۵-۱- کدگذاری محوری و شکل‌گیری مقوله‌ها

### ۵-۱-۱- بی‌ثباتی ملی: مقوله علی

بر اساس دیدگاه مشارکت‌کنندگان در این پژوهش، دو مقوله انکار آینده و منفعت کوتاه‌مدت به‌عنوان شرایط نزدیک‌بینی سیاسی و تحت عنوان بی‌ثباتی ملی شناسایی شد؛ بنابراین می‌توان گفت دو مقوله انکار آینده و منفعت‌های کوتاه‌مدت سبب شکل‌گیری مقوله محوری می‌شوند.

انکار آینده: همان‌طور که قابل مشاهده است انکار آینده خود از دو علت ناشی می‌شود: ناتوانی در فهم آینده و بی‌اهمیت بودن نسبت به آینده؛ یعنی هر چه خط‌مشی‌گذار از دانش کمتری در تجزیه و تحلیل زمان پیش روی خود برخوردار باشد و تلاشی نیز در راستای رفع این نقیصه ننماید ناگزیر به انکار آینده خواهد بود تا بتواند دلیل عدم توجه به آن را



توجه نماید. وجود ابهامات و همچنین تغییرات پی‌درپی در کنار توجه به این مطلب که پیش‌بینی آینده و برآورد تقریبی از آینده و امتداد وضعیت موجود به آینده یک فرآیند بسیار دشوار است (Mason, 2009, p20)؛ سبب خواهد شد بررسی محیط در افق زمانی آینده امری سخت و چالش‌برانگیز باشد.

**منفعت کوتاه‌مدت:** دو مقوله وابستگی به مسیر و عدم توجه به عدالت بین نسلی زمینه شکل‌گیری مقوله فرعی منفعت کوتاه‌مدت را فراهم می‌آورند. یکی نگاه در گذشته و چسبندگی به شرایط موجود دارد و دیگری سعی دارد نگاه سرمایه‌گذاری به آینده را به سوی منفعت‌های آنی سوق دهد و در نتیجه باقی ماندن در شرایط موجود بدون انگیزه و تلاش برای قابلیت‌سازی در آینده سبب می‌شود اقدام‌های زودبازده کوتاه‌مدت ملاک عمل خط‌مشی‌گذاران قرار بگیرد.

جدول ۵- مقوله شرایط علی پژوهش

مفاهیم	طبقه فرعی	مقوله شرایط علی
ناتوانی در فهم آینده	انکار آینده	بی‌ثباتی ملی
بی‌اهمیت بودن / بی‌تفاوت نسبت به آینده		
وابستگی مسیر	منفعت کوتاه‌مدت	
بی‌توجهی به عدالت بین نسلی		

### ۵-۱-۲- نزدیک‌بینی ملی: مقوله محوری

پدیده محوری این تحقیق مبین کار ذهنی و بهره‌گیری از قوه عقلی در تدوین خط‌مشی است. ادبیات نوین حاکی از آن است که وضع خط‌مشی، یک کنش اجتماعی است که از تعامل خط‌مشی‌گذاران و ساختار اجتماعی با هدف درک و شناسایی مسائل جامعه صورت می‌گیرد. بر اساس یافته‌های این پژوهش می‌توان گفت نزدیک‌بینی سیاستی تحت یک پدیده محوری با عنوان نزدیک‌بینی ملی شکل می‌گیرد. این پدیده محوری خود متأثر از دو عامل اصلی است: بی‌تفاوت بودن نسبت به زمان و ساختار کوتاه بین جامعه و ساختارهای آن.

بی‌تفاوت بودن نسبت به آینده: ترس و ابهام آینده در کنار عدم امکان برنامه‌ریزی برای آن سبب می‌شود افراد جامعه از قدرت مواجهه با ابهام بالایی برخوردار گردند و در نتیجه تلاشی برای مدیریت شرایط پیش‌رو نکنند و در عوض خود را برای کنار آمدن با وضعیت موجود منعطف نشان دهند. در تشریح امنیت به کاهش عدم اطمینان‌های مرتبط با تعاملات انسانی و ایجاد ثبات اشاره شده است.

شاکله کوتاه‌بین: تأثیر‌پذیری از ساختارهای اجتماعی عامل بسیار مهمی در شکل‌دهی



به رفتار افراد یک جامعه است. البته هر چه افراد از سطح نخبگی بالاتری برخوردار باشند رابطه آن‌ها با ساختارهای اجتماعی از خودآگاهی بالاتری برخوردار است و در نتیجه می‌توانند از حوزه عمل وسیع‌تری برخوردار باشند؛ اما لاجرم باید گفت ساختارهای نزدیک‌بین در جامعه علاوه بر تخصیص منابع در مسیرهای مشخص و زودبازده بازیگران و مخاطبان و حتی معیارهای ارزیابی و تعیین خوب یا بد بودن یک خط‌مشی را نیز تعیین می‌کنند و در نتیجه خط‌مشی‌گذار آگاهانه و یا ناآگاهانه در این مسیر قدم خواهد گذاشت. کوتاه‌نگری و تمرکز نظام بودجه‌ریزی بر یک برنامه، یک سال و فعالیت‌های جاری سبب بروز نزدیک‌بینی در بین خط‌مشی‌گذاران و تصمیم‌گیران می‌گردد.

جدول ۶- مقوله محوری پژوهش

مفاهیم	طبقه فرعی	مقوله محوری
عدم ثبات آینده	بی تفاوت بودن نسبت به زمان	نزدیک‌بینی ملی
آینده‌گرایی		
نگاه بخشی قانون‌گذار	شاکله کوتاه بین	
تعارض خط‌مشی‌ها		

### ۵-۱-۳- واگرایی خط‌مشی‌ای: مقوله مداخله‌گر

شرایط مداخله‌گر هم از جنس ساختاری کار کردی است و هم از جنس نگرشی رفتاری، اما عمدتاً شرایط مداخله‌گر در مدل داده‌بنیاد به مؤلفه‌های سازمانی-مدیریتی اشاره دارند. در این پژوهش بر اساس کدگذاری مقوله‌های حاصل از مصاحبه، شرایط مداخله‌گر در قالب دو طبقه فرعی ناکارآمدی خط‌مشی و هرج و مرج خط‌مشی‌ای تحت عنوان واگرایی خط‌مشی‌ای دسته‌بندی شد.

**ناکارآمدی خط‌مشی‌ای:** بر اساس آنچه در این پژوهش به دست آمده سه عامل آشفتگی خط‌مشی‌گذار، جهت‌دهی به خط‌مشی و پیچیدگی مسئله سبب ناکارآمدی خط‌مشی‌ها می‌شوند. بی‌ثباتی و عدم استقرار بازگیران کلیدی شکل‌دهنده خط‌مشی یکی از عوامل اساسی است که سبب می‌شود تا فهم درستی از مسئله شکل‌نگیر دودر نتیجه خط‌مشی‌های پنهان که از سوی گروه‌های ذینفع ساماندهی می‌شوند مسیر حرکت در آن موضوع را مشخص کند. برای مثال درجه خاصی از ثبات کابینه برای ارتقای خط‌مشی‌های بلندمدت، ضروری است.

**هرج و مرج خط‌مشی‌ای:** مفهوم ویژگی شخصیتی خط‌مشی‌گذار در کنار چرخه ناقص خط‌مشی‌گذاری سبب شکل‌گیری طبقه فرعی هرج و مرج خط‌مشی‌ای شده است. نمی‌توان و نباید از ویژگی‌های شخصیتی به عنوان یک عامل مؤثر در شکل‌گیری



خط‌مشی‌ها صرف نظر کرد. تیپ‌های شخصیتی مختلف در کنار مدل‌های ذهنی و همچنین خصیصه‌های فرهنگی در شکل‌دهی خط‌مشی‌ها و تصمیمات چرخه خط‌مشی‌گذاری تیر بسزایی دارند. توجه به آینده مستلزم مواجهه با پدیده تغییر است. افراد و خط‌مشی به دلایل متعددی از رویارویی با پدیده تغییر خودداری می‌کنند. برخی از این دلایل عبارت‌اند از عادت، ترس و به هم خوردن معادلات باثبات.

جدول ۷- مقوله مداخله‌گر پژوهش

مقوله مداخله‌گر	طبقه فرعی	مفاهیم
واگرایی خط‌مشی‌ای	ناکارآمدی خط‌مشی	پیچیدگی مسئله
		جهت‌دهی به خط‌مشی
		آشناگی خط‌مشی‌گذار
	هرج‌ومرج سیاسی	ویژگی شخصیتی خط‌مشی‌گذار
		چرخه ناقص خط‌مشی‌گذاری

#### ۵-۱-۴- زیرساخت‌های نزدیک‌بینی: مقوله بستر حاکم نزدیک‌بینی سیاسی

اینکه نزدیک‌بینی در چه بستر و شرایطی امکان وقوع می‌یابد سؤال مهمی است که جواب آن از نظر مصاحبه‌شوندگان در دو طبقه فرعی تقلیل ظرفیت چرخه خط‌مشی‌گذاری و پاسخگویی اجتماعی اندک شکل می‌گیرد. به عبارت دیگر هنگامی که مطالبه اجتماعی به‌عنوان یک عامل بیرونی و ناظر بر خط‌مشی‌های تدوین‌شده از قدرت و ضمانت لازم جهت اعمال تغییرات مطلوب برخوردار نباشد و از دیگر سو فقدان ظرفیت مناسب به‌عنوان یک عامل درونی سبب می‌شود خط‌مشی‌ها از کارآمدی و اثربخشی مطلوبی برخوردار نباشند و صرفاً به‌مواجهه با امور روزمره مشغول باشند.

**تقلیل ظرفیت خط‌مشی‌گذاری:** خرد مایه پرداختن به ظرفیت خط‌مشی، پیچیدگی‌های اقتصاد جهانی و فناوری‌ها و تأثیرات آن‌ها بر سیاست‌گذاری است. در مواجهه با این پیچیدگی‌ها، مواردی مانند خط‌مشی‌گذاری افقی، توجه به مشارکت عامه و استفاده از دانش در فرایند خط‌مشی‌گذاری به‌عنوان ظرفیت‌های جدید سیاست‌گذاری مطرح شده است؛ بنابراین، ظهور و بروز این پیچیدگی‌ها، مستلزم این است که حاکمیت بتواند ظرفیت خود را در درک، مکان‌یابی و تحلیل این پیچیدگی‌ها، به‌روز کند؛ بنابراین طبیعی است که طراحی‌های ضعیف و عدم ظرفیت‌سازی برای بازطراحی فرآیندهای موجود، جوابگوی محیط‌های جدید نیست. به همین دلیل، تقویت ماشین‌داری دولت باهدف توسعه خط‌مشی‌های اثربخش و پرمغز بسیار مهم تلقی شده است.



**پاسخگویی اجتماعی اندک:** خط‌مشی‌ها باید توسط چه کسانی ارزیابی شوند؟ به عبارت دیگر خط‌مشی‌ها برای چه کسانی وضع می‌شوند؟ شاید در نگاه اول پاسخ این سؤال بدیهی باشد و مردم به‌عنوان صاحبان خط‌مشی دانسته شوند اما باید گفت بر طبق یافته‌های این پژوهش دو عامل عدم ساختار مناسب گروه‌های مردمی در کنار منابع مالی دولت سبب می‌شود خط‌مشی‌ها بیشتر به دنبال کسب جریان‌های سیاسی باشند تا مردم. عدم وابستگی دولت به درآمدهای مالیاتی سبب می‌شود میزان تعلق خاطر به رضایت مردم و کسب مقبولیت اجتماعی به میزان زیادی کاهش پیدا می‌کند. همچنین فقدان ابزار مناسب به‌منظور اعمال فشار بر خط‌مشی‌گذاران از دیگر عواملی است که سبب می‌شود زمینه تمایل چرخه خط‌مشی‌گذاری به ساده‌ترین و کم‌زحمت‌ترین راه‌ها فراهم شود. رفتار رأی‌دهندگان بدون محدودیت‌های محیطی و با در اختیار داشتن ابزارهای ارزیابی و کنترل، مانع نزدیک‌بینی سیاسی دولت‌ها خواهد شد؛ اما عدم وجود هر یک از سه مورد ذکر شده سبب می‌گردد این کارکرد از میان برود و یا حتی در برخی موارد خود دچار نزدیک‌بینی شود.

جدول ۸- مقوله بستر حاکم پژوهش

مقوله محوری	طبقه فرعی	مفاهیم
زیرساخت‌های نزدیک‌بینی	تقلیل ظرفیت خط‌مشی‌گذاری	دولت مادرانه
		ساختار انتقال دولت
		توزیع گسترده قدرت سیاسی
	پاسخگویی اجتماعی اندک	تضعیف نظارت مردم
		تغییر ماهیت درآمد دولت

### ۵-۱-۵- نزدیک‌بینی سیاسی: مقوله راهبردها و تعاملات

راهبردهای کنش/ واکنش: مجموعه اقداماتی است که برای پاسخگویی به پدیده محوری، اداره و مدیریت آن انجام می‌شود. راهبردها از جنس اقدام و عمل است. راهبردها، کنش‌ها/ واکنش‌هایی است که افراد یا سازمان‌ها در قبال وقایع، مباحث، مشکلات، یا اتفاقات تحت شرایطی معین از خود بروز می‌دهند. این کنش‌ها/ واکنش‌ها ممکن است در سطحی راهبردی، جایی که پاسخ‌های معطوف به حل مشکل عمدتاً از طریق تأثیر گذاشتن بر پدیده صورت می‌پذیرد، یا در سطحی عملیاتی، جایی که اقدامات عمدتاً از رویه‌های تکراری‌تر و استانداردتر پیروی می‌کند، رخ دهند. فهم کنش‌ها/ واکنش‌ها محقق را قادر می‌سازد تا با طرح سؤالاتی در مورد پیامدهای حاصل از این کنش‌ها/ واکنش‌ها به تحلیل‌های بیش‌تری روی داده‌ها بپردازد.



بی تفاوتی سیاست‌گذار: قرار گرفتن در شرایط بحرانی و همچنین ایجاد اطمینان به‌منظور تکرار موفقیت از جمله چالش‌هایی است که خط‌مشی‌گذاران در مواجهه با آن‌ها به بهانه‌ای به اسم محصول محوری / خدمت محوری روی می‌آورند. در بسیاری از مواقع خط‌مشی‌ها تنها به دنبال رسیدن به یک موفقیت نسبی هستند و به هزینه‌های آنچه در زمان حال و چه در آینده توجهی ندارند. یکی از علت‌های این امر می‌توان نبود سازوکار نظارتی دانست. فقدان چنین سیستم نظارتی سبب خواهد شد علاوه بر اینکه امکان تمیز راهبردهای خوب از بد وجود نداشته باشد خط‌مشی‌گذارانی که به‌منظور ایجاد قابلیت در آینده و کسب منافع بی‌شمار اقدام به هزینه منابع در زمان حال کرده‌اند در مقایسه با دستاوردهای ولو اندک سایر همکارانشان مورد مواخذه و سرزنش قرار گیرند.

**حکمرانی ضعیف:** نبود زیرساخت‌های خط‌مشی‌گذاری، نظام بوروکراسی قوی، بی‌تجربگی و عدم احاطه به دانش روز خط‌مشی‌گذاری سبب می‌شود حکمرانی ضعیف پدید آید که خود مقوم نزدیک‌بینی سیاستی است. اונز و راج، دریافتند که مشخصه‌های وبری دولت، به شکل معنی‌داری، چشم‌اندازهای رشد را افزایش می‌دهد و یکی از دستاوردهای مهم دولتی که دارای چنین قابلیت‌هایی است، می‌تواند ارائه چشم‌اندازهای بلندمدت برای برنامه‌ریزی و ایجاد فضایی قابل‌اعتماد و باثبات برای سیاست‌گذاری و مشارکت نیروهای خارج از دولت، چه محلی و منطقه‌ای و چه فراملی باشد؛ زیرا کارآفرینان عقلانی و ریسک‌گریز، اگر با بوروکراسی‌های غیرقابل‌پیش‌بینی و فاسد مواجه شوند، از سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت و تکمیلی بخش عمومی اجتناب خواهند کرد. به همین سیاق، به نظر می‌رسد که آگاهی مشترک از بوروکراسی دولتی به‌منزله جزئی وابسته، قابل‌پیش‌بینی، کوچک‌شده و متعهد به رشد بلندمدت، سرمایه‌گذاری را کم‌مخاطره‌تر می‌سازد.

جدول ۹- مقوله راهبردهای پژوهش

مفاهیم	طبقه فرعی	مقوله محوری
بی‌انگیزگی سیاست‌گذار	بی‌تفاوتی خط‌مشی‌گذار	راهبردها و تعاملات نزدیک‌بینی سیاستی
ارزیابی پسینی ناکارآمد		
نگاه خروجی محور		
عدم حرفه‌ای‌گری در خط‌مشی‌گذاری	حکمرانی ضعیف	
ضعف در دانش خط‌مشی‌گذاری		





### ۵-۱-۶- دولت پر تکفل: مقوله پیامدهای نزدیک‌بینی سیاسی

جمع‌بندی تجربیات مصاحبه‌شوندگان نشان می‌دهد که در صورت بروز پدیده نزدیک‌بینی سیاسی شاهد دو پیامد زیر خواهیم بود:

۱. انحصار در خط‌مشی‌گذاری
۲. خط‌مشی‌گذاری وابسته

عدم دارا بودن منطق و رویه مشخص از سوی خط‌مشی‌گذاران سبب خواهد شد تعامل لایه خط‌مشی‌گذاری و لایه سیاسی به شدت دچار آسیب شود و در نتیجه شاهد تبعاتی از این قبیل باشیم.

**انحصار در خط‌مشی‌گذاری:** استقرار نگاه نزدیک‌بین سبب می‌شود فضای رقابت در تخصیص بهینه منابع از میان برود زیرا سازوکاری برای ارزیابی تبعات تصمیمات ساده و بی‌پشتوانه کارشناسی آن‌ها وجود ندارد. عدم احساس ضرورت خط‌مشی‌گذاری کارا در کنار فشار جریان‌های سیاسی به منظور تدوین خط‌مشی‌های کوتاه‌مدت سبب می‌شود میل به رقابت در عرصه خط‌مشی‌گذاری از میان برود.

**خط‌مشی‌گذاری وابسته:** همان‌طور که صحبت آن گذشت نبود امکان مطالبه‌گری از سوی مردم سبب می‌شود رد یا قبول خط‌مشی‌ها در اختیار جریان‌های سیاسی قرار بگیرد. قرار گرفتن چرخه خط‌مشی‌گذاری در دستان دولتمردان سبب می‌شود مسئله یابی، تنظیم دستور جلسه و ارائه راهکارها همگی منطبق بر میل و اراده سیاسیون باشد و نه مردم و این امر مقدمه شکل‌گیری خط‌مشی‌گذاری وابسته خواهد بود.

جدول ۱۰- مفاهیم، طبقه فرعی و مقوله پیامدهای پژوهش

مقوله پیامدها	طبقه فرعی	مفاهیم
دولت پر تکفل	انحصار در خط‌مشی‌گذاری	فقدان رقابت
		ناکارآمدی دولت در نظارت
	خط‌مشی‌گذاری وابسته	سیاست‌زدگی چرخه خط‌مشی
		تنزل جایگاه خط‌مشی‌گذاری

روایت نظری شکل‌گیری نزدیک‌بینی سیاسی در چرخه خط‌مشی‌گذاری ایران

ایجاد قابلیت‌ها و ظرفیت‌های مناسب در آینده، خط‌مشی‌گذاران را ناگزیر از توجه به آینده می‌کند؛ اما به دلیل برخی از شرایط و موانع چرخه خط‌مشی‌گذاری در ایران نتوانسته‌اند وفق خط‌مشی‌گذاری را در حد قابل قبولی توسعه دهد و دچار روزمرگی شده است. در این پژوهش تلاش گردیده تا از طریق تبیین شرایط علی‌زمینه بروز این آسیب اجتماعی مشخص شود. آنچه در مدل نهایی مشاهده می‌شود



نشان می‌دهد که نزدیک‌بینی سیاستی در ذیل مفهوم دیگری به‌عنوان نزدیک‌بینی ملی رخ می‌دهد. به عبارت دیگر خط‌مشی را می‌بایست نتیجه کنش‌ها و تعاملات عناصر اجتماع دانست. ناکارآمدی خط‌مشی و هرج‌ومرج سیاستی به‌عنوان شرایط مداخله‌گر در کنار زیرساخت‌هایی از قبیل نبود امکان مطالبه‌گری اجتماعی از سوی توده‌های مردم و همچنین تقلیل ظرفیت خط‌مشی‌گذاری سبب می‌شود تا نزدیک‌بین سیاستی به‌عنوان یک آسیب جدی این حوزه بروز پیدا کند. آسیبی که بارزترین پیامد آن را می‌توان شکل‌گیری دولت پرتکفل دانست. این نوع دولت سعی دارد با گسترش نظام دولتی نقش حداکثری در تأمین نیازهای جامعه را بر عهده بگیرد که به دلیل معایبی که بر الگوی سنتی اداره وارد است با اتلاف منابع و تشدید گرداب‌ها فرصت صلاح را از میان می‌برد و در نتیجه وابستگی به مسیر در عرصه خط‌مشی‌گذاری تشدید می‌شود و این موضوع سبب بازتولید چالش‌های نظام اداره کشور خواهد شد.



شکل ۳- مدل مفهومی تبیین نزدیک‌بینی سیاستی

همان‌گونه که بیان شکل مدل فوق، نشان می‌دهد که نزدیک‌بینی سیاستی در فضای خط‌مشی‌گذاری کشور ما چگونه رخ می‌دهد. ضمن اینکه این مدل موارد خاص جامعه ایرانی را در بر دارد اما در بخش‌هایی با مؤلفه‌هایی که در حوزه نظری به آن‌ها اشاره شد دارای اشتراکاتی می‌باشد. برخی از این اشتراکات عبارت‌اند از:

#### جدول ۱۱- تأیید نظری مدل مفهومی

<p>کاپلین نقش الگوهای رفتار مصرف‌کنندگان را یکی از شرایط علی بروز انکار آینده در جامعه می‌داند و معتقد است غلبه مطلوبیت مصرف در زمان حال سبب می‌شود افراد علیرغم علم به آینده ضرورت توجه به آن را انکار کنند. (Ameriks, Caplin, and Leahy, 2003, p 312)</p> <p>افراد در تخمین آینده و الزامات آن نوعی رویکرد گزینشی را در بررسی داده‌های دریافتی اعمال می‌کنند. (Frederick et al., 2000, p 202)</p>	<p>شرایط علی</p>
---	------------------



شرایط مداخله‌گر	آشفستگی و بی‌ثباتی ساختارها و خط‌مشی‌ها به‌عنوان یک عامل مداخله‌گر در بروز نزدیک‌بینی سیاسی ایفای نقش می‌کند. (Strotz, 1956, p 110) عدم فهم واقعی مسئله یکی از دلایل بروز نزدیک‌بینی شمرده شده است. (آچاریا <sup>۱</sup> ، ۲۰۱۳، ص ۱۱)
بسترهای حاکم	نگاه نزدیک‌بین رأی‌دهندگان سبب می‌شود مطالبه‌گری اجتماعی و در نتیجه ابزار کنترل بر خط‌مشی‌ها کم‌رنگ شود و در این بستر امکان شکل‌گیری نزدیک‌بینی سیاسی فراهم شود. (آدیت و دوتا، ۲۰۰۷، ۶۷)

## ۶- نتیجه‌گیری و پیشنهادها

واکاوی روند شکل‌گیری نزدیک‌بینی سیاسی نشان‌دهنده این واقعیت است که یک کنش دوطرفه میان خط‌مشی‌گذار و جامعه در حال رخ دادن است. وجود ساختارهای کوتاه‌مدت در کنار تمایل برای انجام اقدامات زودبازده سبب می‌شود خط‌مشی‌گذار به سمت روزمرگی سوق پیدا کند. از طرفی افزایش وابستگی مسیر به دلیل وضع خط‌مشی‌های جدید سبب می‌شود تغییر شرایط پیش از پیش سخت گردد و تکرار این موضوع، سرانجام به اضمحلال نظام تصمیم‌گیری جامعه منجر خواهد شد. در این مقاله تلاش گردید تا فرآیند شکل‌گیری نزدیک‌بینی سیاسی در خط‌مشی‌های حوزه جمعیت تبیین گردید. بررسی مطالعات انجام شده در این حوزه نشان می‌دهد نزدیک‌بینی سیاسی موضوع تحقیق مستقلی قرار نگرفته و در برخی از پژوهش‌ها تنها به بررسی پیامدهای آن و چگونگی تأثیرش بر سایر موضوعات از جمله برنامه‌های توسعه اقتصادی اشاره شده است. بررسی نظری نشان داد که عوامل متعددی از جمله عوامل سیاسی، ساختارهای اجتماعی، عوامل اقتصادی، ویژگی‌های شخصیتی خط‌مشی‌گذار، پویایی سیستمی و ویژگی‌های سازمانی و مدیریتی از جمله عواملی هستند که موجب شکل‌گیری نزدیک‌بینی سیاسی می‌شود. در کنار این موارد بررسی خط‌مشی‌های وضع شده در حوزه جمعیت به خوبی نشان می‌دهد که خط‌مشی‌های این حوزه دچار نزدیک‌بینی و کوتاه‌نگری شده‌اند. مصاحبه از خبرگان این حوزه و استفاده از روش داده‌بنیاد نشان داد که نزدیک‌بینی در حوزه جمعیت را نباید منحصر در این حوزه دانست و واگرایی خط‌مشی‌های ملی در کنار نزدیک‌بینی که در سطح شاکله خط‌مشی‌گذاری کشور قرار دارد سبب می‌شود نزدیک‌بینی یک نوع رویکرد حاکم در تدوین خط‌مشی‌ها و راهبردها باشد که نتیجه‌ای جز دولت‌پر تکفل در پی نخواهد داشت. در واقع مطالعات نظری ابعاد نظری یک شمای کلی از چگونگی بروز نزدیک‌بینی سیاسی نشان می‌دهد که در یک بررسی دقیق‌تر نشان داده شده که در ایران پویایی محیط و ساختارهای اجتماعی بر جامعه خط

مشی گذاران ایرانی تاثیر بیشتری دارد. از دیگر سو در تحقیقات انجام شده پیامدهای نزدیک بینی کمتر بررسی شده اند و یکی از خروجی های این مقاله تبیین مفهوم دولت پرتکفل است که نشان می دهد که تکرار و تشدید این آسیب می تواند سبب بروز دولت بزرگ شود که از انجام تعهدات خود ناتوان مانده است. به منظور رفع پدیده نزدیک بینی سیاستی سه پیشنهاد ذیل ارائه شده است:

۱- **ایجاد نهادهای نظارتی مستقل:** کسب رضایت رأی دهندگان و افراد جامعه در گرو اقدامات زودبازده است و در صورت عدم وجود مکانیسم های قوی نظارتی سیاسیون تمایل بسیار زیادی برای وضع این گونه اقدامات دارند. در این وضعیت وجود نهادهای نظارتی بر رفتار دولت ها که بتوانند فرازمانی و فرامکانی بیندیشند و تصمیم بگیرند می تواند به عنوان یک عامل مهم در پیشگیری از بروز این گونه انحرافات باشد.

۲- **ارتقاء دانش و خودآگاهی خط مشی گذاران:** اداره جامعه کاری سخت و دشوار است و برای موفقیت در آن دانش حکمرانی و خط مشی گذاری نیاز است. تقریباً هیچ مجموعه ای در کشور به تربیت مدیرانی در این سطح اقدام نمی کند و تنها بر اساس آزمون و خطا و تجربه اندوزی است که می توان به تربیت مدیران قبال اتکایی امیدوار بود؛ اما باید دانست که این شیوه به شدت غیرقابل اطمینان، زمان بر و پرهزینه می باشد. ارائه آموزش های نظری در حوزه تصمیم گیری در سطح ملی در کنار بهره گیری از روش های استاد- شاگردی می تواند نقش بسزایی در کاهش نزدیک بینی سیاستی و کاهش افق نگاه سیاستمداران جامعه داشته باشد.

۳- **جلوگیری از شکاف طولی و عرضی خط مشی ها:** اجرای ناقص فرآیندهای تعبیه شده در کشور زمینه دیگری برای شکل گیری آسیب نزدیک بینی است. عدم برقراری ارتباط میان اسناد بالادستی از جمله سند چشم انداز ۱۴۰۴ کشور با برنامه های توسعه پنج ساله موجب شده افق نگاه اداره کشور به سطح پنج سال تنزل پیدا کند در حالی که با تقویت این رابطه طولی حداقل نگاه برنامه ریزان بیست سال خواهد بود و این به معنی بلند نگری است. از دیگر سو عدم ارتباط میان اجزای مختلف قوه مجریه سبب شده خط مشی های اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و امنیتی با یکدیگر همسو نبوده و حتی در مواردی متضاد نیز باشد که همین امر سبب می شود چالش ها صرفاً از یک حوزه به حوزه دیگر منتقل نشود و تدبیری برای درمان قطعی آن ها اندیشیده نشود. ایجاد مکانیسم تقویت ارتباط طولی و عرضی خط مشی های می تواند در کاهش آسیب نزدیک بینی سیاستی نقش عمده ای داشته باشد.



## ۷- منابع

### ۷-۱- منابع فارسی

۱. استرمن، جان؛ (۱۳۸۶) پویایی‌شناسی سیستم، ترجمه شهرام میرزایی دریانی و دیگران؛ تهران، نشر ترمه.
۲. جهانگللو، امیرحسین (۱۳۴۷)، چند مقاله درباره دورنگری، تهران: انتشارات موسسه مطالعات و پژوهش‌ها اجتماعی، شماره ۵۶.
۳. دانایی‌فرد حسن (۱۳۸۴)، تئوری پردازی با استفاده از رویکرد استقرای: استراتژی مفهوم‌سازی تئوری بنیادی، تهران: دو ماهنامه علمی- پژوهشی دانشور رفتار، سال ۱۲، شماره ۱۱.
۴. دنلاچ، مدوز، (۱۳۹۲) تفکر سیستمی، ترجمه عادل آذر، حامد تفتی، تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق علیه‌السلام.
۵. دین پرست، فائز. ساعی؛ علی (۱۳۹۱) بازسازی روش شناختی نظریه انتخاب عمومی علی ساعی، تهران: فصلنامه مطالعات میان‌رشته‌ای در علوم انسانی، دوره چهارم، شماره ۲، صص ۸۷-۱۰۹.
۶. کاتوزیان، محمدعلی، (۱۳۸۰)، تضاد دولت و ملت: نظریه تاریخ و سیاست در ایران، محمدعلی همایون کاتوزیان؛ ترجمه علیرضا طیب، تهران: نشر نی.
۷. کریمی زهرا (۱۳۸۴)، چند مقاله در زمینه موانع نهادی توسعه مترجم، تهران: انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ دوم.
۸. گریگوری جی فیست، (۱۳۸۴) نظریه‌های شخصیت، مترجم: یحیی سید محمدی، تهران: نشر روان.
۹. میرترابی سعید، (۱۳۸۷) نفت، سیاست و دموکراسی بررسی پویای متفاوت نفت، تهران: قومس.
۱۰. بیانات مقام معظم رهبری (دام‌الله)، از سامانه Khamenei.ir.

### ۷-۲- منابع لاتین

11. Jayasri Dutta Toke Aidt and Elena Loukoianova(2002), **On Voice and Vision: A Theory of Policy Myopia**, August 2002.
12. Aidt Toke, Dutta Jayasri, J. Daunton Martin (1999) **Economic Policy and Political Myopia: Reserch Proposal ESRC Programme on The Evolving Macroeconomy**, University of Cambridge April.
13. Bonfiglioli Alessandra and Gino Gancia **UNCERTAINTY, ELECTORAL INCENTIVES AND POLITICAL MYOPIA** The Economic Journal, 123 (May 2013), 373-400.
14. HEALY ANDREW, NEIL MALHOTRA **Myopic Voters and Natural**



- Disaster Policy**, American Political Science Review Vol. 103, No. 3 August 2009
15. Ludwig Alexander Wolfgang Gattig, J. David Lichtenthal, Gopalkrishnan R. Iyer, (2003)
  16. M. Mason Robert(2005),**Avoiding Epistemological Myopia**, Florida State University, USA
  17. McDonald, P. (2000a). **Gender Equity, Social Institutions and the Future of Fertility**. Journal of Population Research, Vol.17, No. 1.
  18. Nolan Dermot, **Capital Structure and Short-Term Decisions** Author(s): Oxford Economic Papers, Vol. 54, No. 3 (Jul. 2002), pp. 470-489
  19. North. D.C. & etal (2004), **“Learning institutions and economic, erformance”**, Perspectives on Politics, Vol. 2, NO: 1.
  20. TORBEN M. ANDERSEN, JOYDEEP BHATTACHARYA, (2008) **On Myopia as Rationale for Social Security**, CESIFO WORKING PAPER NO. 2401, 2008
  21. PECCHENINO, ROWENA (2005), **AGING, MYOPIA, AND THE PAY-AS-YOU-GO PUBLIC PENSION, SYSTEMS OF THE G7: A BRIGHT FUTURE**, Michigan State University, PATRICIA S. POLLARD, U.S. Department of the Treasury, Journal of Public Economic Theory, 7 (3), pp. 449-470.
  22. Rieth Malte **MYOPIC GOVERNMENTS AND WELFARE-ENHANCING, DEBT LIMITS**,
  23. Sobotka, T., Zeman, K., & Kantorova, V. (2001). **Second demographic transition in the Czech Republic: Stages, specific features and underlying factors**. Paper presented at the EURESCO Conference “The second demographic transition in Europe”, Bad Herrenalb, Germany, 23-28 June 2001.
  24. United Nations, Department of Economic and Social Affairs (Access date: 08 April 2015). **World Population Prospects: The 2012 Revision**. Retrieved from: [http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/panel\\_population.htm](http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/panel_population.htm)
  25. Xue WEN (2010) **A positive approach towards social security, policy: The role of myopic agents**
  26. World Bank. (2015). **Population Growth (Annual%)**. Retrivewd from: <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.GROW/countries/1W-EU-US?display=graph>.

