

واکاوی علل ناکامی یکپارچه‌سازی خط‌مشی‌های فرهنگی در ایران؛ مطالعه مبتنی بر روش نظریه‌پردازی داده‌بنیاد

تاریخ دریافت: ۱۳۹۲/۰۷/۲۲

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۴/۱۰/۲۰

محمد رضا عطاردی*

رحمت‌الله قلی‌پور**

حسن دانایی‌فرد***

علی‌نقی امیری****

چکیده

وجود خط‌مشی‌های متعدد برای حل مسائل مشترک و یا برای حوزه خط‌مشی^۱ واحد، سبب می‌گردد نتایج آن خط‌مشی‌ها حاصل مطلوبی را به ارمغان نداشته باشند. موازی‌کاری، تعارض نقش‌ها و عدم همکاری میان نهادهای ذیل یک حوزه خط‌مشی گاه باعث می‌شود با برآیند صفر و یا حتی منفی در ارزیابی نتایج آن خط‌مشی‌ها مواجه گردیم. چه باید کرد؟ مدل‌ها و رویکردهای متنوعی در پاسخ به این سؤال ارائه شده است. پاسخ به این سؤال را در انبوهی از مفاهیم متنوعی می‌توان یافت که هر یک از زاویه‌ای خاص و گاهی متفاوت به این مسئله نگریسته‌اند. اصلی‌ترین پاسخ را با مفهومی تحت عنوان «یکپارچه‌سازی خط‌مشی» پیشنهاد داده‌اند. یکپارچه‌سازی خط‌مشی را می‌توان «به‌مثابه یک فرآیند مفهوم‌پردازی تعریف نمود که طی آن، خط‌مشی‌ها در یک کل واحد، همسان و هماهنگ می‌شوند و با اینکه مسائل مربوط به یک خط‌مشی در دیگر خط‌مشی‌ها ادغام می‌شود». علی‌رغم مناسب بودن این رویکرد برای اجرا در فرآیند خط‌مشی‌گذاری در حوزه‌های مختلف کشور، چنین رویکردی نتوانسته است مسیر همواری را برای خود ایجاد نماید. این تحقیق بر آن است تا با استفاده از روش‌شناسی نظریه‌پردازی داده-بنیاد به واکاوی علل این ناکامی در حوزه فرهنگ بپردازد. بدین منظور، مصاحبه‌های عمیق و باز با خبرگان اجرایی و دانشگاهی حوزه خط‌مشی‌گذاری فرهنگی صورت گرفت و نظرات آنان در سه مرحله و بر اساس کدگذاری باز، محوری و انتخابی مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفت. آنچه در نهایت حاصل گردید، سه مقوله اصلی مؤثر در ناکامی یکپارچه‌سازی خط‌مشی‌های فرهنگی در ایران بوده است که با عناوین زیست‌بوم فرهنگ، ساختار خط‌مشی‌گذاری و فرآیند خط‌مشی‌گذاری معرفی شده‌اند. این مقوله‌ها با دسته‌بندی عوامل ناکامی موجود در ادبیات علمی این حوزه (عوامل هنجاری، سازمانی و رویه‌ای) انطباق معنایی دارند. در ذیل هر یک از این مقوله‌ها، دلایل اصلی علل ناکامی یکپارچه‌سازی تشریح شده است.

واژگان کلیدی

یکپارچه‌سازی خط‌مشی، ساختار خط‌مشی‌گذاری، فرآیند خط‌مشی‌گذاری، زیست‌بوم فرهنگ، نظریه‌پردازی داده-بنیاد، عوامل هنجاری، عوامل رویه‌ای، عوامل سازمانی

* استادیار گروه مدیریت دولتی دانشکده معارف اسلامی و مدیریت دانشگاه امام صادق(ع)، نویسنده مسئول
ratarodi@gmail.com

** دانشیار گروه مدیریت دولتی دانشکده مدیریت دانشگاه تهران

*** استاد گروه مدیریت دولتی دانشکده اقتصاد و مدیریت دانشگاه تربیت مدرس

**** دانشیار گروه مدیریت دولتی دانشکده مدیریت پردیس فارابی دانشگاه تهران

مقدمه

عدم هماهنگی درونی یک خطمشی و یا میان خطمشی‌ها، باعث انحراف نتایج حاصل از آن‌ها در هر سه بخش خروجی^۲، پیامد^۳ و اثر^۴ خطمشی می‌گردد (بومگارتنر^۵ و جونز^۶، ۱۹۹۳؛ کرنزler و اشنایدر^۷، ۱۹۹۷؛ گوگین^۸ و همکاران، ۱۹۹۰؛ مازمانیان^۹ و ساباتیه^{۱۰}، ۱۹۸۳؛ می^{۱۱} و همکاران، ۲۰۰۵).

برای رفع این ناهماهنگی مفاهیم گسترده‌ای پیشنهاد شده است. مفاهیمی از جمله: خطمشی‌گذاری یکپارچه^{۱۲} (میجرز و استید^{۱۳}، ۲۰۰۴)، خطمشی‌گذاری منسجم^{۱۴} (OECD، ۲۰۰۲)، خطمشی‌گذاری متقاطع^{۱۵} (کابینه دولت انگلیس، ۲۰۰۰)، همسانی خطمشی^{۱۶} (چالیس^{۱۷}، ۱۹۹۸)، دولت به‌مثابه یک کل واحد^{۱۸} (کریستنسن و لاگرید^{۱۹}، ۲۰۰۷)، خطمشی به‌هم‌پیوسته^{۲۰} (ویلکینسون و آپل بای^{۲۱}، ۱۹۹۹)، دولت به‌هم‌پیوسته^{۲۲} (لینگ^{۲۳}، ۲۰۰۲)، مدیریت بین‌دولتی^{۲۴} (آگرانف^{۲۵}، ۱۹۸۶) و مدیریت شبکه‌ای^{۲۶} (کیکرت^{۲۷}، ۱۹۹۷) را در این زمینه می‌توان مشاهده نمود.

تعداد زیادی از این مفاهیم را می‌توان زیر یک چتر مفهومی با نام «یکپارچه‌سازی خطمشی» معنا نمود؛ اما در این مقاله، با صرف‌نظر از ارائه‌مطول تعاریف هر یک از این مفاهیم، سعی بر آن است تا خود رویکرد یکپارچه‌سازی خطمشی به‌صورت عمیق به بحث گذارده شده و سپس به دلایل ناکامی یکپارچه‌سازی خطمشی‌های فرهنگی در ایران پرداخته شود.

ادبیات علمی حوزه خطمشی، مفاهیمی مانند همسانی و همکاری را برای تشریح مفاهیم پراکنده مذکور پیشنهاد داده است، اما یکپارچه‌سازی خطمشی را متفاوت از همسانی و همکاری میان خطمشی‌ها دانسته‌اند. یکپارچه‌سازی، اعم از همسانی و همکاری بوده و علاوه بر احراز کلیه ویژگی‌های این دو، برخی ویژگی‌های متمایزی نیز دارد.

به نظر می‌رسد رویکرد یکپارچه‌سازی خطمشی، رویکردی مناسب برای حل بسیاری از معضلات خطمشی‌گذاری در کشور باشد؛ اما برخی عوامل سبب گردیده‌اند تا این یکپارچه‌سازی در عمل به وقوع نپیوندد. این تحقیق بر آن است تا با استفاده از روش

نظریه‌پردازی داده‌بنیاد و مبتنی بر داده‌های مستخرج از مصاحبه با خبرگان حوزه خط‌مشی‌گذاری فرهنگی، دلایل این ناکامی را مورد مذاقه قرار دهد.

۱. بیان مسئله

از زمان ارائه نظریه تفکیک قوا توسط مونتسکیو در قرن هجدهم میلادی، اختیار و اراده حاکمیتی میان قوای سه‌گانه به اشتراک گذاشته شد تا علاوه بر کنترل متقابل قوا، تفکیک وظایف نیز به صورت دقیق صورت گیرد. درون هر یک از قوا نیز بنا به ضرورت اداره سازمان، نیازمند تفکیک وظایف به صورت افقی و عمودی هستیم. این انفکاک سبب می‌گردد تا حاکمیت با چالش‌هایی از جمله: بخشی‌نگری و رقابت میان بخشی، جایجایی هدف و وسیله، هزینه بالای هماهنگی میان ارکان و... روبه‌رو گردد. شاید بتوان مهم‌ترین چالش را چگونگی ایجاد هماهنگی و یکپارچه‌سازی میان ارکان حاکمیت میان و درون قوا دانست. بررسی ادبیات علمی نشان می‌دهد هر یک از انواع نظام‌های سیاسی دنیا برای رفع این مشکل به فراخور ساختار و چیدمان حاکمیتی خود و مبتنی بر اصول سیاسی و مدیریتی که پذیرفته‌اند، فرآیندی را پیشنهاد کرده‌اند. هر یک از این فرآیندها اصطلاحی خاص به خود گرفته است (مدیریت بین دولتی، مدیریت شبکه‌ای، دولت به‌هم‌پیوسته، هماهنگی و اصطلاحاتی از این قبیل که در بخش مقدمه اکثر آن‌ها نام برده شده است).

چگونگی ایجاد هماهنگی میان ارکان حاکمیت در ایران نیز دغدغه‌ای جدی به شمار می‌آید. با توجه به اهمیت ویژه‌ای که جمهوری اسلامی ایران به مقوله فرهنگ قائل است و همچنین، وجود دستگاه‌های فرهنگی که در سطوح متعدد خط‌مشی‌گذاری قرار گرفته‌اند، این مسئله در حوزه فرهنگ نیازمند توجه بیشتری بوده است. از نظر ساختار سلسله‌مراتبی خط‌مشی‌گذاری در حوزه فرهنگ، شورای عالی انقلاب فرهنگی در بالاترین سطح قرار گرفته است که وظیفه ریل‌گذاری صحیح این حوزه را بر عهده دارد. از طرفی، مجلس شورای اسلامی نیز در خط‌مشی‌گذاری فرهنگی نقش ایفا می‌نماید. سطوح پایین‌تر نیز تعداد قابل ملاحظه‌ای سازمان، نهاد و مؤسسه به نقش‌آفرینی فرهنگی مبادرت می‌ورزند. چگونه

می‌توان هماهنگی لازم میان این نهادها ایجاد کرد تا خط‌مشی فرهنگی جمهوری اسلامی در مقام تدوین و اجرا از یکپارچگی لازم برخوردار باشد؟ در کشور برای ایجاد هماهنگی و یکپارچگی میان خط‌مشی‌ها از برخی سازوکارهای مطرح در تجارب سایر کشورها به‌صورت جسسته‌وگریخته کمک گرفته است که این تحقیق به دنبال بررسی آن‌ها نخواهد بود؛ اما نکته آغازگر بخش اصلی تحقیق، عللی است که سبب می‌گردد حرکت به سمت یکپارچه‌سازی خط‌مشی‌ها در ایران با موفقیت همراه نباشد.

علل احصاء‌شده با عنوان «علل ناکامی یکپارچه‌سازی خط‌مشی‌ها» معرفی گردیده است. هرچند به دلیل گستردگی حوزه خط‌مشی‌ها، فرهنگ به‌عنوان یکی از حوزه‌های اصلی و اولویت‌دار نظام به‌عنوان حوزه مورد مطالعه انتخاب گردید، برای بررسی علل مذکور، تمرکز ویژه بر خط‌مشی‌های فرهنگی ذیل برنامه‌های توسعه پنج‌ساله چهارم و پنجم اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی کشور قرار گرفته است.

۲. سؤال تحقیق

این تحقیق از نوع کیفی است و برای به ثمر رسانیدن آن به دنبال پاسخ به یک سؤال اصلی بوده است:

«چه عواملی سبب می‌گردد یکپارچه‌سازی خط‌مشی‌های فرهنگی جمهوری اسلامی ایران با موفقیت همراه نباشد؟»

۳. مروری بر ادبیات و پیشینه موضوع

بر اساس تعریفی که در لغت‌نامه وبستر از عبارت یکپارچگی صورت گرفته است این معانی را می‌توان برای آن برشمرد:

- شکل دادن، همسان کردن یا آمیختن در یک کارکرد یا یک کل متحد.
- متحد شدن با چیزهای دیگر
- ادغام کردن در یک واحد بزرگ‌تر (میرام- وبستر دیکشنری)

از تعاریف مذکور می‌توان این نتایج را کسب نمود:

اول، یک فرآیند یکپارچه می‌تواند با درجات متفاوتی از نظم و هدفمندی اتفاق افتد. دوم، تعاریف در مورد اینکه کدام‌یک از اجزا و در چه سطحی باید با هم یکپارچه شوند، دست افراد را باز گذاشته‌اند.

سوم، یکپارچگی هم می‌تواند به معنای یکی کردن بخش‌های در یک کل جدید باشد (از ادغام چند بخش یک بخش جدید شکل بگیرد) و هم به معنای ادغام یک بخش در بخش (موجود) بزرگ‌تر (پرسون، ۲۰۰۴، ص ۱۰).

توماس (۲۰۰۳) چهار مفهوم برای عبارت یکپارچگی پیشنهاد می‌دهد. یکپارچگی به‌مثابه کارایی، به‌مثابه مراقبت^{۲۸}، به‌مثابه همسانی نهادی^{۲۹} و به‌مثابه سازگاری درون یک چارچوب^{۳۰}. مفهوم چهارم، به دنبال ایجاد رابطه‌ای سازگار میان اهداف بخشی سازمان‌ها و بخش‌های مختلف در درون یک چارچوب است. یکپارچگی هدف شامل یکپارچه نمودن ابعاد اجتماعی، اقتصادی و محیطی به‌گونه‌ای است که هم‌زمانی اهداف مربوط به هریک از خط‌مشی‌ها، برنامه‌ها یا پروژه‌ها کاملاً رعایت شود. این نوع یکپارچگی ایدئال فرض را بر این می‌گذارد که از طریق به وحدت رساندن اهداف، همه عدم توافقی‌ها قابلیت مرتفع شدن دارند (توماس، ۲۰۰۳، ص ۲۰۳).

تعاریف متعددی نیز برای اصطلاح یکپارچه‌سازی خط‌مشی ارائه شده که چند نمونه از آن را ذکر می‌کنیم:

ایگنبرگر و پارتیداریو^{۳۱} (۲۰۰۰) اعتقاد دارند هنگامی که دو خط‌مشی برای حل یک مسئله مشترک دارای اهدافی مشترک هستند، باید آن خط‌مشی‌ها را با هم یکپارچه نمود. آن‌ها بر اساس اصل «جمع اجزاء بیشتر از جمع تک‌تک آن اجزاء^{۳۲} است» اعتقاد دارند که یکپارچه‌سازی خط‌مشی‌ها به معنای شکل‌گیری یک خط‌مشی جدید با ویژگی‌های جدید است (ایگنبرگر و پارتیداریو، ۲۰۰۰، ص ۲۰۴).

کولیر^{۳۳} (۱۹۹۴) یکپارچگی خطمشی را بدین‌گونه تعریف می‌کند: یکپارچگی خطمشی عبارت است از مجموعه اقدامات با هدف الف) رسیدن به توسعه پایدار در کنار حفظ محیط زیست. ب) حذف تناقضات درون و میان خطمشی‌ها و ج) توجه به منافع متقابل (کولیر، ۱۹۹۴).

برایسولیس^{۳۴} (۲۰۰۴) در تعریف یکپارچه‌سازی خطمشی می‌گوید: «یکپارچه‌سازی خطمشی می‌تواند به‌مثابه یک فرآیند مفهوم‌پردازی تعریف شود که طی آن خطمشی‌ها در یک کل واحد همسان و هماهنگ می‌شوند و یا اینکه مسائل مربوط به یک خطمشی در دیگر خطمشی‌ها ادغام می‌شود» (برایسولیس، ۲۰۰۴، ص ۱۰).

کیویما و میکوتیز^{۳۵} نیز آن را به‌عنوان «یکپارچه نمودن اهداف خاصی از یک خطمشی (مانند حفظ محیط زیست یا عدالت جنسیتی) در دیگر خطمشی‌ها معنا کرده‌اند (کیویما، میکوتیز، ۲۰۰۶، ص ۷۳۰).

همچنین، در تعریف یکپارچگی خطمشی محیطی^{۳۶} آمده است: همسانی میان اهداف محیطی و بخشی به‌گونه‌ای که میان آن‌ها هم‌افزایی ایجاد نماید و یا در هنگام نیاز، اولویت‌هایی را برای محیط تعیین کند (EEA، ۱۹۹۸، ص ۲۸۳)؛ همان‌گونه که از تعریف برمی‌آید، با تمرکز بر جنبه فرآیندی، به یکپارچه‌سازی خطمشی نگریسته شده است و یکپارچگی را یکپارچگی میان اهداف می‌بیند.

کمپبل و پیترز برای یکپارچگی، اصطلاح «هدف مقدس اداری» را به کار می‌برند تا نشان دهند رسیدن به آن به دلیل رشد و پیچیدگی ساختاری دولت‌های مدرن بسیار مشکل شده است (پیترز، ۱۹۹۸، ص ۱). بر اساس نظر آنان، یکپارچه‌سازی خطمشی منجر به این می‌شود که سازمان‌های گوناگون که دارای مسئولیت توزیع خدمات عمومی هستند با یکدیگر هماهنگ فعالیت نمایند و در ارائه خدمات دچار شکاف و یا حشو^{۳۸} نشوند (پیترز، ۱۹۹۸، ص ۵).

در جمع‌بندی تعاریف باید گفت تعریفی واحد برای یکپارچه‌سازی خط‌مشی نمی‌توان ذکر کرد؛ اما سه حالت مفهوم‌پردازی از یکپارچه‌سازی خط‌مشی را در ادبیات آن می‌توان مشخص نمود:

- ۱- یکپارچه‌سازی خط‌مشی به‌عنوان فرآیند و خروجی همسانی خط‌مشی در حوزه‌های مختلف خط‌مشی
- ۲- یکپارچه‌سازی خط‌مشی به‌عنوان ادغام مسائل مربوط به یک حوزه خط‌مشی در حوزه خط‌مشی دیگر
- ۳- یکپارچه‌سازی خط‌مشی به‌عنوان ایجادکننده یک خط‌مشی جدید (آنجا، اوالد^{۳۹}، ۲۰۰۶، صص ۳۳-۳۴).

۳-۱. همکاری^{۴۰}، همسانی^{۴۱} و یکپارچه‌سازی خط‌مشی

سه اصطلاح همکاری، همسانی و یکپارچه‌سازی خط‌مشی به پدیده یکسانی دلالت دارند، اما تفاوت‌هایی نیز میان آن‌ها وجود دارد؛ درحالی‌که برخی افراد همسانی را کم‌ویش همان خط‌مشی‌گذاری یکپارچه می‌دانند (مولفورد، روگرز^{۴۲}، ۱۹۸۲) دیگران آن‌ها را متفاوت از هم تلقی می‌کنند (OECD، ۱۹۹۶). OECD یکپارچه‌سازی خط‌مشی را متمایز و پیچیده‌تر از همسانی می‌داند. تفاوت‌های اصلی آن‌ها را می‌توان در دو جنبه سطح تعامل و خروجی دانست.

یکپارچه‌سازی خط‌مشی نیازمند تعاملات بین بخشی بیشتری نسبت به همسانی خط‌مشی است. درحالی‌که هدف همسانی تطبیق خط‌مشی‌های بخشی برای اقدام و هماهنگی متقابل است، یکپارچه‌سازی خط‌مشی به دنبال یک خط‌مشی مشترک برای کلیه بخش‌های درگیر در مشکلات است. این تفاوت در خروجی، مبتنی بر اهداف اولیه هر یک از آن‌هاست. همسانی درباره خط‌مشی‌هایی از سازمان‌هاست که اهداف بخشی کم‌ویش مشابه دارند؛ درحالی‌که خط‌مشی‌گذاری یکپارچه هدفی جدای از اهداف بخشی دارد و افق بیشتری را نسبت به اهداف بخشی در نظر می‌گیرد (میجرز، استید^{۴۳}، ۲۰۰۴، صص ۴-۶).

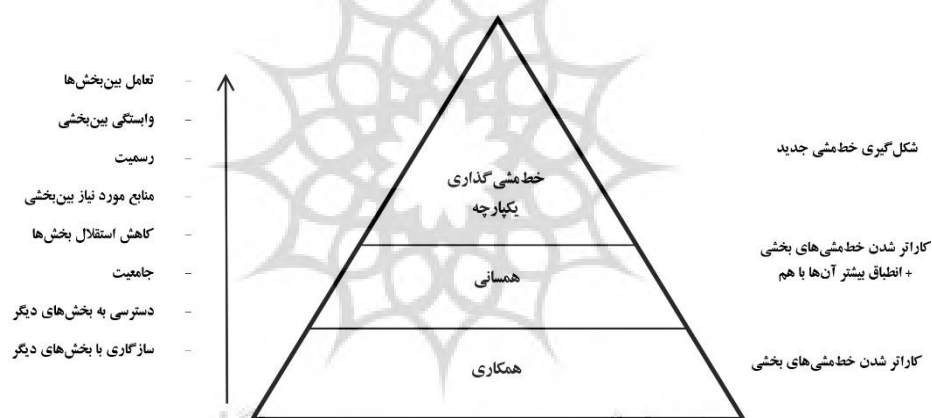


شکل ۱. حالات سه گانه یکپارچه سازی خط مشی ها

در جایی که خط مشی گذاری یکپارچه نسبت به همسانی خط مشی جامع تر است در مقابل، همسانی نسبت به همکاری موقعیت جامع تری دارد. به سادگی نمی توان رابطه و حد میان همکاری و همسانی را تشخیص داد و این سبب شده است که همانند رابطه میان همسانی و یکپارچه سازی، در این رابطه نیز دو دسته افراد روبه روی هم قرار بگیرند: برخی مدعی یکی بودن این دو و برخی دیگر مدعی جدایی آن ها هستند و تفاوت میان آن دو را معنادار می دانند (آلتر^{۴۴}، ۱۹۹۳). در عین وجود تفاوت ها، مشترکات زیادی را می توان میان آن ها یافت که اظهار نظر قطعی در مورد ادعای هریک از طرفین را با مشکل روبه رو می کند. در تعریف همکاری آمده است: نوعی رابطه میان سازمان های مستقل است تا هریک بتوانند بر اساس آن به اهداف عملیاتی خود برسند (شرمرهورن^{۴۵}، ۱۹۷۵، ص ۸۴۷). از سوی دیگر

اعتقاد بر این است که همسانی چیزی بیش از همکاری بوده، رسمیت بیشتری نسبت به آن دارد، منابع بیشتری را شامل می‌گردد و وابستگی‌ها را افزایش می‌دهد. بر این اساس، می‌توان گفت پیامد آن‌ها باید متفاوت باشد. در همکاری، دو سازمان برای رسیدن به اهداف موردنظر خودشان با یکدیگر کار می‌کنند درحالی‌که در همسانی، تصمیمات و اقدامات مشترک منجر به پیامدهایی می‌شود که ممکن است از پیامدهای هر یک از آن‌ها (به‌طور مستقل) متفاوت باشد (میجرز، استید، ۲۰۰۴، صص ۴-۶).

بر این اساس، می‌توان رابطه زیر را برای سه اصطلاح همکاری، همسانی و یکپارچگی خط‌مشی در نظر گرفت:



اقتباس از میجرز و استید، ۲۰۰۴، صص ۴-۶

شکل ۲. هرم رابطه میان همکاری، همسانی و خط‌مشی‌گذاری یکپارچه
هرچه به رأس هرم نزدیک می‌شویم ویژگی‌های برشمرده شده پرتک‌تر می‌شود

- همان‌طور که در شکل مشاهده می‌شود، می‌توان ادعا نمود همسانی و همکاری خط‌مشی بخشی از فرآیند یکپارچه‌سازی خط‌مشی بوده و همه آن نیستند. یکپارچه‌سازی خط‌مشی نیازمند تعامل، دسترسی و سازگاری بیشتر میان خط‌مشی‌ها بوده و وابستگی بالایی را میان آن‌ها ایجاد خواهد کرد، نهادهای رسمی نظم‌دهنده بیشتری را نیاز دارد، منابع

بیشتری را درگیر می‌کند و از جامعیت بالاتر از نظر زمانی، مکانی و بازیگران برخوردار است (میجرز، استید، ۲۰۰۴، صص ۴-۶). در نمودار فوق، شش ویژگی تعامل بین بخش‌ها، وابستگی بین‌بخشی، رسمیت، منابع موردنیاز بین‌بخشی، کاهش استقلال بخش‌ها و جامعیت در هر سه سطح وجود دارد؛ اما هرچه به سمت بالای نمودار حرکت نماید، به میزان غلظت آن‌ها افزوده خواهد شد.

۲-۳. گونه‌شناسی یکپارچه‌سازی خط‌مشی

یکپارچه‌سازی خط‌مشی به گونه‌های مختلفی پیشنهاد شده است. برخی آن را بر اساس وجوه متصور برای آن، برخی از نظر جهات متصور و برخی نیز طبقه‌بندی خوشه‌ای را پیشنهاد داده‌اند.

۱-۲-۳. طبقه‌بندی یکپارچه‌سازی خط‌مشی از نظر وجوه متصور برای آن

می‌توان یکپارچه‌سازی خط‌مشی را در وجوه مختلفی از یک خط‌مشی انجام داد؛ برای مثال، یکپارچه‌سازی می‌تواند یکپارچه‌سازی روش‌شناختی خط‌مشی‌ها باشد؛ یعنی اینکه ابزارهای اجرای خط‌مشی‌ها و یا ترمینولوژی بخش‌های مختلف خط‌مشی با یکدیگر یکپارچه شوند. جدول شماره ۱ پنج حالتی را که می‌تواند بر اساس آن یکپارچگی اتفاق بیفتد، نشان می‌دهد.

۲-۲-۳. طبقه‌بندی یکپارچه‌سازی خط‌مشی از نظر «جهت» آن

این طبقه‌بندی در پاسخ به دو سؤال در خصوص یکپارچگی خط‌مشی ارائه شده است:

- چه چیزی باید یکپارچه شود؟

- چه ابعادی باید یکپارچه شوند؟

پاسخ به این سؤالات ما را به دو نوع رویکرد در یکپارچه‌سازی رهنمون می‌سازد:

رویکرد افقی/میان‌بخشی^{۴۶} و رویکرد عمودی/درون‌بخشی^{۴۷}.

جدول ۱. طبقه‌بندی یکپارچه‌سازی خط‌مشی از نظر وجوه متصور برای آن

ردیف	نوع یکپارچه‌سازی	نمونه
۱	حقیقی ^{۴۸}	یکپارچه‌سازی مسائل فیزیکی یا بیوفیزیکی با مسائل اقتصادی و اجتماعی
۲	روش‌شناختی ^{۴۹}	یکپارچه‌سازی ابزارهای اجرای خط‌مشی یکپارچه‌سازی ترمینولوژی بخش‌های مختلف خط‌مشی
۳	رویه‌ای ^{۵۰}	تدوین شیوه‌نامه هماهنگی، همکاری مشترک و تصمیم‌گیری مشترک به‌عنوان اصول راهنمای برنامه‌ریزی در سطوح مختلف تصمیم‌گیری یکپارچه‌سازی ذینفعان اثرپذیر از خط‌مشی (عمومی، خصوصی، سازمان‌های مردم‌نهاد و...) در فرآیند یکپارچه‌سازی افراد حرفه‌ای در گروه‌های بین‌رشته‌ای
۴	نهادی ^{۵۱}	تعریف نهادی جدید برای ظرفیت‌سازی مسائل و وظایف جدید ایجاد یک سازمان جدید جهت نظارت بر یکپارچه‌سازی
۵	سیاستی ^{۵۲}	یکپارچه‌سازی مقررات بخش‌های مختلف یکپارچه‌سازی راهبردهای بخش‌های مختلف

اقتباس از ایگنبرگر و پارتیداریو، ۲۰۰۰، ص ۲۰۴

هریک از وجوه فوق می‌تواند به‌تنهایی و یا ترکیبی از آن‌ها اتفاق بیفتد.

۱-۲-۲-۳. رویکرد افقی / بین‌بخشی

نگاه آن مبتنی بر رویکرد جامع عقلایی^{۵۳} است^{۵۴} و هدف آن توجه به اثربخشی (و نه فرآیند) یکپارچه‌سازی خط‌مشی است. نگاه بین‌بخشی، به دنبال روابط میان خط‌مشی‌ها بر اساس یک مسئله مفروض در یک حوزه خاص (مثلاً حفظ محیط زیست) و یا چند مسئله به هم متصل که الزاماً به یک حوزه خط‌مشی مربوط نمی‌شود، بوده است (برياسولیس، ۲۰۰۴، ص ۱۲).

۳-۲-۲. رویکرد عمودی / درون‌بخشی

این رویکرد مبتنی بر تدریج‌گرایی^{۵۵} در خط‌مشی‌گذاری است^{۵۶}. هدف این رویکرد، توجه بیشتر به فرآیند یکپارچه‌سازی خط‌مشی است. این رویکرد به دو شکل ساختاری و محتوایی قابل بحث است. یکپارچه‌سازی محتوایی بدین معناست که اگر هدفی به‌عنوان آرمان و نتیجه‌گایی یک خط‌مشی در نظر گرفته شود، آن هدف در سطوح پایین‌تر نیز به همان شکل باید دنبال شود و اهداف عملیاتی نیز با آن اهداف هم‌راستا باشد. تدوین اصول کلی خط‌مشی در سطوح بالا، تعیین خط‌مشی نهایی و سپس آیین‌نامه‌های اجرایی آن و جزئیات کامل عملیات اجرا باید یکپارچه و متحد باشند.

از جنبه ساختاری نیز باید یکپارچگی حفظ گردد. بدین معنا که سازوکار ساختاری مناسب و همچنین ابزار لازم برای خط‌مشی‌گذاری و اجرای آن از عالی‌ترین سطوح یک حوزه خط‌مشی تا پایین‌ترین آن مدنظر قرار گیرد (برياسولیس، ۲۰۰۴، ص ۱۲).

۳-۲-۳. طبقه‌بندی خوشه‌ای^{۵۷}

می‌توان برای یکپارچه‌سازی خط‌مشی چهار خوشه مجزا در نظر گرفت. این چهار خوشه عبارت‌اند از: خوشه‌های حقیقی^{۵۸}، تحلیلی^{۵۹}، رویه‌ای^{۶۰}، و کاربردی^{۶۱}. هریک از آنها نیز ابعادی را شامل می‌شوند.

جدول ۲. طبقه‌بندی خوشه‌ای یکپارچه‌سازی خط‌مشی

ابعاد خوشه	خوشه
موضوعی ^{۶۲}	حقیقی
مفهومی ^{۶۳}	
ارزشی	
فضایی ^{۶۴}	تحلیلی
زمانی ^{۶۵}	
روش‌شناختی	
ساختاری	رویه‌ای
رویه‌ای	
کاربردی	کاربردی

مأخذ: بریاسولیس، ۲۰۰۴، ص ۱۴

خوشه حقیقی

این خوشه مشتمل بر ابعاد موضوعی، مفهومی و ارزشی است که به ساختمان و شاکله اجزای خط‌مشی یکپارچه‌شده مربوط می‌شود.

خوشه تحلیلی یکپارچه‌سازی خط‌مشی

تحلیل اجزای یکپارچه‌سازی خط‌مشی دربرگیرنده تحلیل فضایی (مکانی)، زمانی و روش‌شناختی است که تجلی عملیاتی آن بستگی به نحوه شکل‌گیری ابعاد خوشه حقیقی دارد. بدین معنا که شکل خط‌مشی (که در بعد موضوعی، مفهومی و ارزشی شکل‌بندی می‌شود) بر نحوه تحلیل فضایی، زمانی و روشی خط‌مشی اثر مستقیم دارد. در تحلیل بعد فضایی، به دنبال متجانس نمودن فضای جغرافیایی خط‌مشی‌هایی که قرار است یکپارچه شوند، هستیم.

خوشه رویه‌ای یکپارچه‌سازی خط‌مشی

این خوشه به روابط ساختاری و رویه‌ای میان خط‌مشی‌ها مربوط می‌شوند که ابزار لازم برای اجرایی نمودن یکپارچگی خط‌مشی را فراهم می‌سازد.

خوشه کاربردی در یکپارچه‌سازی خط‌مشی

این خوشه، مسائل کاربردی مربوط به قابلیت دسترسی، سازگاری، هماهنگی و تجانس داده‌ها و اطلاعاتی را شامل می‌شود که برای تجزیه و تحلیل یکپارچگی خط‌مشی مورد نیاز است. این داده‌ها و اطلاعات به‌طور مستقیم و بر اساس ملاحظات خوشه‌های حقیقی و تحلیلی ترسیم می‌شوند. بدون وجود یک سیستم اطلاعاتی که به‌صورت مکانی، زمانی و مفهومی یکپارچه شده باشد، تحلیل یکپارچه مشکلات امکان‌پذیر نیست و در نتیجه، طراحی شمای یکپارچگی خط‌مشی نیز با مشکل مواجه می‌شود (برياسوليس، ۲۰۰۴، ص ۲۱).

جدول زیر، تطابق میان اجزای خط‌مشی یکپارچه را با ابعاد هر خوشه به نمایش می‌گذارد. تجزیه و تحلیل کامل یکپارچگی خط‌مشی، نیازمند تبیین تمامی اجزای آن بر اساس ابعاد مناسب هریک از اجزا خواهد بود.

جدول ۳. ارتباط میان اجزای خط‌مشی یکپارچه با ابعاد آن

خوشه	ابعاد خوشه	اهداف خط‌مشی	بازیگران خط‌مشی	ساختارها و رویه‌ها	ابزارهای خط‌مشی
حقیقی	موضوعی ^{۶۱}	*			
	مفهومی ^{۶۲}	*			
	ارزشی	*			
تحلیلی	فضایی ^{۶۳}		*	*	*
	زمانی ^{۶۴}		*	*	*
	روش‌شناختی		*		
رویه‌ای	ساختاری		*	*	*
	رویه‌ای			*	*
کاربردی	کاربردی		*	*	*

مأخذ: برياسوليس، ۲۰۰۴، ص ۲۲

همان‌طور که در جدول مشاهده می‌شود، هر یک از اجزای خط‌مشی حداقل با یکی از ابعاد خوشه‌ها ارتباط دارد؛ برای نمونه، اگر قرار است یکپارچگی خط‌مشی اتفاق بیفتد، نیازمند متجانس بودن مکان موردنظر برای اجرای خط‌مشی‌ها هستیم (بعد فضایی) و تحلیل فضای خط‌مشی با توجه به سه جزء بازیگران، ساختارها و رویه‌ها و ابزارهای خط‌مشی انجام می‌گردد. به تعبیری دیگر، ایجاد تجانس جغرافیایی نیازمند تحلیل فضایی با توجه به سه جزء مذکور در خط‌مشی است.

۳-۳. موانع موجود بر سر راه یکپارچه‌سازی خط‌مشی

عواملی که می‌تواند به‌عنوان مانعی موجب شکست در یکپارچه‌سازی خط‌مشی شود، را می‌توان در سه مقوله «عوامل هنجاری»، «عوامل سازمانی» و «عوامل رویه‌ای» جای داد.

۱-۳-۳. عوامل هنجاری

عوامل هنجاری به ارزش‌ها، هنجارها و سنت‌هایی مربوط است که پارامترهای عمومی را برای خط‌مشی‌گذاری تعیین می‌کنند. این عوامل ماهیتی «نرم»^{۷۰} داشته و تغییر آن‌ها زمان زیادی را طلب می‌کند. عوامل هنجاری را می‌توان در میزان تعهد بالای خط‌مشی‌گذاران و رهبری قدرتمند و پاک، پشتوانه اجتماعی پارادایم و مکتبی که در پشت آن خط‌مشی قرار گرفته، نوع نگاه به زمان، میزان کاربرد دانش و علم مشاهده نمود. یکپارچه‌سازی خط‌مشی برای موفقیت نیازمند تعهد بالای سیاسی است. نبود اراده سیاسی مانع اصلی در یکپارچه نمودن خط‌مشی تلقی می‌شود (پرسون، ۲۰۰۴، ص ۲۸).

در کنار تعهد سیاسیون در حمایت از خط‌مشی، یکپارچه‌سازی خط‌مشی‌ها نیازمند حمایت سطوح پایین، یعنی بدنه اجتماع نیز خواهد بود (آنجا، اوالد، ۲۰۰۶، صص ۴۴-۴۶).

۳-۳-۲. عوامل سازمانی

این عوامل شامل معماری ساختار عمومی دولت، تعامل میان بازیگران درون و بیرون از دولت، ساختارهای قدرت، تخصیص منابع و بودجه و ایجاد ظرفیت می‌شود (پرسون^{۷۱}، ۲۰۰۴، ص ۲۹). مهم‌ترین دلیل در یکپارچه‌سازی خط‌مشی‌ها در این نوع از عوامل را می‌توان به موضوع ایجاد واحدهای سازمانی و همچنین بخش‌بخش نمودن نهادی^{۷۲} دولت دانست. تفکیک واحدها سبب ایجاد رقابت میان آن‌ها در دسترسی و استفاده از منابع و بنابراین مانعی بر سر یکپارچه نمودن خط‌مشی‌ها خواهد بود (پرسون، ۲۰۰۴، ص ۲۹). در کنار آن، تفکیک عمودی قدرت در دولت (قدرت مرکزی، استانی، شهری و بخشی) خود می‌تواند بر این یکپارچگی ضربه وارد نماید. کولیر (۱۹۹۴) بیان می‌کند که یکپارچه‌سازی خط‌مشی در کشورهای دارای قدرت متمرکز راحت‌تر اتفاق می‌افتد.

۳-۳-۳. عوامل روبه‌ای

این عوامل مشتمل بر راهبردها و طرح‌های عملیاتی و رویه‌های ارزیابی سامانمند است. قواعد تصمیم‌گیری نیز ممکن است بر یکپارچه‌سازی خط‌مشی‌ها از طریق ایجاد هماهنگی میان بازیگران مختلف خط‌مشی تأثیرگذار باشد (پرسون، ۲۰۰۴، ص ۳۲).

۴. روش‌شناسی تحقیق

۴-۱. روش‌شناسی انجام تحقیق: نظریه داده‌بنیاد

به‌طور خلاصه در این استراتژی، ابتدا سؤال پژوهش مطرح می‌شود و سپس برای پاسخ به این سؤال، داده‌های اطلاعاتی گردآوری و تحلیل می‌گردد. داده‌هایی که از مآخذ اطلاعاتی (مصاحبه، بررسی اسناد و مدارک و ...) به دست می‌آید در قالب جداولی سیر تکاملی خود را طی می‌کنند؛ بنابراین، ابتدا نکات کلیدی داده‌ها احصا و برای هر نکته یک کد معین می‌شود و سپس با مقایسه کدها، چند کد که اشاره به یک جنبه مشترک پدیده موردبررسی را دارند، عنوان یک مفهوم به خود می‌گیرند. آنگاه چند مفهوم یک مقوله و چند مقوله در

قالب یک نظریه تجلی می‌یابد. برای تحکیم بخشیدن به نظریه حاصل، تفاوت‌ها و شباهت‌های آن با پژوهش‌های دیگر در قالب بررسی ادبیات تحقیق مورد بررسی قرار می‌گیرد. در صورتی که پژوهش‌های بیشتری اجزای آن نظریه را تأیید کنند، نظریه از استحکام بیشتری برخوردار خواهد بود (دانایی‌فرد، ۱۳۸۴، ص ۵۹).

دانایی‌فرد و همکاران (۱۳۸۳) برای پژوهش نظریه داده‌بنیاد نه گام عمومی را در قالب پنج مرحله (که الزاماً متوالی نیستند) ذکر می‌نمایند. این پنج مرحله شامل ۱) طرح پژوهش، ۲) جمع‌آوری داده‌ها، ۳) تنظیم داده‌ها، ۴) تحلیل داده‌ها و ۵) مقایسه با متون است.

۴-۲. نمونه‌گیری

از میان انواع استراتژی‌های نمونه‌گیری در تحقیق کیفی، فلیک در کتاب خود (۱۳۸۸) حداقل به ۱۲ مورد آن اشاره می‌کند که عبارت‌اند از: تبیین پیشینی، گردآوری کامل، نمونه‌گیری نظری، نمونه‌گیری موارد افراطی، نمونه‌گیری موارد تیپیک، نمونه‌گیری با حداکثر تفاوت، نمونه‌گیری بر اساس شدت، نمونه‌گیری موارد حاد، نمونه‌گیری موارد حساس، نمونه‌گیری موارد آسان، گزینش اولیه و نهایتاً گزینش ثانویه (فلیک، ۱۳۹۳، ص ۱۴۵)، به نظر می‌رسد نمونه‌گیری نظری مناسب‌تری داشته باشد. این استراتژی برای اولین بار توسط گلیسر و استراوس (۱۹۶۷) مطرح گردید. آن‌ها این استراتژی را این‌گونه شرح می‌دهند:

نمونه‌گیری نظری عبارت است از فرآیند گردآوری داده‌ها برای نظریه‌پردازی که از این طریق تحلیلگر به‌طور هم‌زمان داده‌هایش را گردآوری، کدگذاری و تحلیل می‌کند و تصمیم می‌گیرد که چه داده‌هایی را در مرحله بعدی گردآوری، و آن‌ها را کجا پیدا کند تا بدین‌وسیله نظریه‌اش را در حین شکل‌گیری تدوین کند. نظریه در حال تدوین، فرآیند گردآوری داده‌ها را کنترل می‌کند (۱۹۶۷، ص ۴۵).

در مورد تعداد نمونه نیز مناسب است تعداد مشخصی از ابتدای کار مشخص نشود و بهتر است از قاعده اشباع نظرات تعداد مشارکت‌کنندگان را مشخص کنیم (کوربین و

اشتراوس، ۱۹۹۸، ص ۲۹۲). طبق این قاعده، پژوهشگر وقتی مصاحبه را به اتمام می‌رساند که احساس کند مطالب مصاحبه‌ها به حالت تکرار رسیده است و مطلب جدیدی گفته نمی‌شود. بر اساس نمونه‌گیری نظری، ابتدا ۷ نمونه اولیه را در دستور کار تحقیق قرار دادیم؛ اما مدل نهایی موردنظر تحقیق در نمونه هشتم خود را نشان داد. تحقیق، از نمونه ۹ به بعد دچار اشباع نظری گردید که برای کسب اطمینان کامل، به‌طور کلی ۱۲ نمونه مورد استفاده و تحلیل قرار گرفت.

یکی دیگر از مسائل مورد تأکید در روش‌شناسی کیفی، تعیین افراد نمونه بر اساس ویژگی‌های مناسب و هماهنگ با موضوع تحقیق است (کرسول، ۱۹۹۸).

با توجه به اینکه روش اصلی پژوهشگر در این تحقیق برای گردآوری داده‌ها، روش مصاحبه عمیق است که به نظر می‌رسد بهترین شیوه نیز در این دست تحقیقات به شمار آید (ویمپنی و گس، ۲۰۰۰، ص ۱۴۸۷)، افراد مصاحبه‌شونده باید شرایط ویژه و درعین حال مشترکی داشته باشند. این ویژگی‌ها در این تحقیق عبارت است از:

- حداقل مدرک کارشناسی ارشد یا معادل آن؛
- حداقل ۱۵ سال تجربه فعالیت در حوزه فرهنگ؛
- حداقل ۵ سال سابقه مدیریت در یکی از سازمان‌ها، نهادها و یا مؤسسات فرهنگی کشور (در مورد نخبگان ناظر، داشتن حداقل ۵ سال عضویت هیئت‌علمی در دانشگاه‌ها و یا مراکز پژوهشی مورد قبول خواهد بود)؛
- حداقل ۳ سال سابقه عضویت در مراکز تصمیم‌ساز و یا تصمیم‌گیر (مراکز از قبیل مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس شورای اسلامی، شوراهای عالی ملی، استانی و یا شهری، شوراهای سیاست‌گذاری علمی و یا اجرایی، کمیته‌های مشورتی، مراکز پژوهشی و مطالعاتی وابسته به نهادهای تصمیم‌گیر و یا اجرایی).

۳-۴. قلمرویی تحقیق

این تحقیق از حیث زمانی برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی کشور را که در بازه زمانی سال ۸۴ تا ۹۴ ترسیم گردیده‌اند، در بر می‌گیرد. از نظر محتوایی نیز خط‌مشی‌های فرهنگی ذیل برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی را شامل می‌شود.

۴-۴. روایی یافته‌های پژوهش

برای حصول اطمینان از روایی پژوهش یا به عبارتی دقیق بودن یافته‌ها از منظر پژوهشگر، مشارکت‌کنندگان یا خوانندگان گزارش پژوهش اقدامات زیر انجام شد:

الف. تطبیق توسط مشارکت‌کنندگان: مشارکت‌کنندگان، مرحله کدگذاری محوری را بازبینی و نظر خود را در ارتباط با آن ابراز کردند؛ دیدگاه‌های ایشان در مرحله کدگذاری محوری اعمال شد.

ب. بررسی همکار: ۵ تن از اساتید خط‌مشی‌گذاری به بررسی یافته‌ها و اظهارنظر درباره کیفیت انجام تحلیل داده‌ها پرداختند.

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

۵. تجزیه و تحلیل داده‌های حاصل از مصاحبه‌ها

در این تحقیق، پس از انجام مصاحبه و پیاده‌سازی، متن آن‌ها در نرم‌افزار Nvivo بارگذاری گردید و سپس بر اساس روش تحلیل داده-بنیاد اقدام به کدگذاری نمودیم. کدگذاری باز بر اساس رفت‌وبرگشت چندین باره میان کدهای ایجادشده با اصل متن صورت پذیرفت و سپس هم‌زمان با آن، کدگذاری محوری نیز اتفاق افتاد. حاصل این عمل، ایجاد جداولی بود که مرتب‌سازی آن‌ها ما را به سه مقوله اصلی زیست‌بوم فرهنگ، ساختار خط‌مشی‌گذاری و فرآیند خط‌مشی‌گذاری، رهنمون گرداند. این سه مقوله را می‌توان دلایل اصلی در ناکامی

یکپارچه‌سازی خط‌مشی دانست. به جهت رعایت اختصار، فقط یکی از جداول ایجادشده در این تحقیق نمایش داده می‌شود:

جدول ۴. نمونه جداول انجام کدگذاری باز و محوری

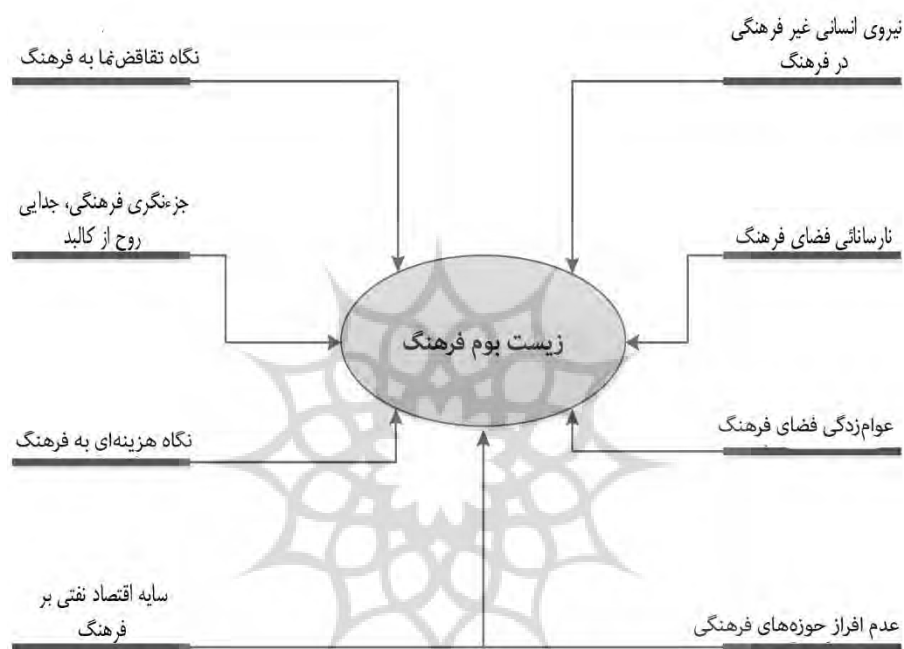
ردیف	مقوله اصلی	مقولات فرعی	مفاهیم کدگذاری باز	کد مصاحبه
۱	زیست‌بوم فرهنگ	نگاه تناقض‌نما به فرهنگ	نگاه حداکثری به فرهنگ	۳۱۲
۲	زیست‌بوم فرهنگ	نگاه تناقض‌نما به فرهنگ	انقلاب ما، انقلاب فرهنگی	۳۱۲
۳	زیست‌بوم فرهنگ	نگاه تناقض‌نما به فرهنگ	نگاه حداقلی به فرهنگ	۳۰۹
۴	زیست‌بوم فرهنگ	نگاه تناقض‌نما به فرهنگ	نگاه حداقلی روحانیت به فرهنگ	۲۱۳
۵	زیست‌بوم فرهنگ	نگاه تناقض‌نما به فرهنگ	نگاه ابزاری بروکراسی به فرهنگ	۳۰۹
۶	زیست‌بوم فرهنگ	نگاه تناقض‌نما به فرهنگ	محصور کردن فرهنگ در قالب یک وزارتخانه	۳۰۰
۷	زیست‌بوم فرهنگ	نگاه تناقض‌نما به فرهنگ	نگاه حداقلی نهادهای فرهنگی به فرهنگ	۵۱۰۴
۸	زیست‌بوم فرهنگ	نگاه سخت به فرهنگ	نگاه سخت به مقوله نرمی همچون فرهنگ	۳۱۵
۹	زیست‌بوم فرهنگ	نگاه هزینه‌ای به فرهنگ	اعتقادی بر اصلاح فرهنگ نیست	۱۰۹
۱۰	زیست‌بوم فرهنگ	نگاه هزینه‌ای به فرهنگ	تأسیس نهادهای موازی	۱۰۹
۱۱	زیست‌بوم فرهنگ	نگاه هزینه‌ای به فرهنگ	چالش دموکراسی برای فرهنگ	۳۰۹
۱۲	زیست‌بوم فرهنگ	اقتصاد نفتی فرهنگ	دلار نفتی، مانع شکوفایی	۳۱۰
۱۳	زیست‌بوم فرهنگ	نیروی انسانی غیر فرهنگی در فرهنگ	نیروی غیرمتخصص و غیرمتعهد	۸۱۲

۳۱۳	ضعف در تربیت نیروی انسانی	نیروی انسانی غیر فرهنگی در فرهنگ	زیست‌بوم فرهنگ	۱۴
۹۱۰	کمبود نیروی انسانی خوب	نیروی انسانی غیر فرهنگی در فرهنگ	زیست‌بوم فرهنگ	۱۵
۵۲۰۲	کارشناسان ضعیف	نیروی انسانی غیر فرهنگی در فرهنگ	زیست‌بوم فرهنگ	۱۶
۵۱۰۶	مدیران فرهنگی غیر فرهنگی	نیروی انسانی غیر فرهنگی در فرهنگ	زیست‌بوم فرهنگ	۱۷
۱۰۹	مدیران فرهنگی غیر فرهنگی	نیروی انسانی غیر فرهنگی در فرهنگ	زیست‌بوم فرهنگ	۱۸
۵۲۰۴	ورود افراد غیر متخصص به فرهنگ	نیروی انسانی غیر فرهنگی در فرهنگ	زیست‌بوم فرهنگ	۱۹
۸۰۶	ورود خط‌مشی‌گذاران بر اساس رأی جغرافیایی و نه تخصصی	نیروی انسانی غیر فرهنگی در فرهنگ	زیست‌بوم فرهنگ	۲۰
۱۰۶	عدم درجه‌بندی نیروی انسانی	نیروی انسانی غیر فرهنگی در فرهنگ	زیست‌بوم فرهنگ	۲۱
۶۰۵	تربیت ناهمگون مدیران و سیاست‌گذاران	نیروی انسانی غیر فرهنگی در فرهنگ	زیست‌بوم فرهنگ	۲۲
۱۱۱	تأثیر کیفیت فردی افراد بر حوزه فرهنگ	نیروی انسانی غیر فرهنگی در فرهنگ	زیست‌بوم فرهنگ	۲۳
۲۰۳	نیازمندی به منظومه مستقل فکری در تربیت مدیران و سیاست‌گذاران	نیروی انسانی غیر فرهنگی در فرهنگ	زیست‌بوم فرهنگ	۲۴
۳۱۴	تفکیک حوزه و دانشگاه نماد عدم کل‌نگری در فرهنگ	عدم کل‌نگری در فرهنگ	زیست‌بوم فرهنگ	۲۵

۵۲۰۳	سیاسی شدن بدنه فرهنگی	نارسانایی فضای فرهنگ	زیست بوم فرهنگ	۲۶
۵۲۰۱	شکاف ادراکی خط‌مشی‌گذاران و کارگزاران	نارسانایی فضای فرهنگ	زیست بوم فرهنگ	۲۷
۱۱۰۱	عدم درک صحیح توسط کارگزاران	نارسانایی فضای فرهنگ	زیست بوم فرهنگ	۲۸
۱۱۰۶	ضربه به خط‌مشی‌گذاری به خاطر عدم توجه کارگزاران	نارسانایی فضای فرهنگ	زیست بوم فرهنگ	۲۹
۱۱۰۶	ایجاد درک درست توسط آموزش	نارسانایی فضای فرهنگ	زیست بوم فرهنگ	۳۰
۱۰۹	هرج و مرج معنایی در حوزه فرهنگ	نارسانایی فضای فرهنگ	زیست بوم فرهنگ	۳۱
۵۲۰۴	فهم غیر فرهنگی افراد غیر فرهنگی	نارسانایی فضای فرهنگ	زیست بوم فرهنگ	۳۲
۵۲۰۱	نظام کارشناسی عوام‌زده	عوام‌زدگی فضای فرهنگ	زیست بوم فرهنگ	۳۳
۵۲۰۵	عوام‌زدگی فضای سیاست‌گذاری	عوام‌زدگی فضای فرهنگ	زیست بوم فرهنگ	۳۴
۱۰۷	نیازمندی افزایش حوزه فرهنگ	عدم افزایش حوزه‌های فرهنگی	زیست بوم فرهنگ	۳۵
۹۰۶	تفکیک حوزه‌ها و مسئولیت‌ها	عدم افزایش حوزه‌های فرهنگی	زیست بوم فرهنگ	۳۶
۱۰۷	عدم افزایش حوزه‌های فرهنگی و مسائلش	عدم افزایش حوزه‌های فرهنگی	زیست بوم فرهنگ	۳۸

بر اساس جدول فوق، می‌توان ۸ مقوله را برای زیست‌بوم فرهنگ برشمرد که در شکل زیر مشاهده می‌شود:

۱-۵. زیست‌بوم فرهنگ



شکل شماره ۱. زیست‌بوم فرهنگ

هریک از این ۸ مقوله فرعی به ترتیب زیر تشریح می‌گردند:

۱-۱-۵. نگاه تناقض‌ناما به فرهنگ

دو نوع رویکرد متفاوت را می‌توان در تعیین قدر و اندازه فرهنگ مشاهده نمود. نگاه اول که غالباً در نگاه بنیان‌گذاران انقلاب اسلامی نمود یافته است، نگاهی حداکثری به آن است. در این نگاه، انقلاب اسلامی همان فرهنگ و فرهنگ همان انقلاب اسلامی تعبیر می‌شود؛ به عبارت دیگر، انقلاب اسلامی، یک انقلاب فرهنگی و از جنس فرهنگ بوده است.

همچنین، گستره فرهنگ نیز یک گستره عام تلقی گردیده است. بدین ترتیب، سبک زندگی، واردات و صادرات، معماری و به طور کلی تمامی شئون زندگی را به نوعی می توان در حوزه فرهنگ جا داد.

در برابر این نوع نگاه فراگیر و عام، نوعی نگاه حداقلی قرار دارد که سعی دارد فرهنگ را در چارچوبی خاص و محدود در نظر بگیرد؛ این نوع نگاه نیز خود به چند حالت تقسیم می شود:

۵-۱-۱-۱. نگاه به فرهنگ از روزه دیوان سالاری

دیوان سالاری (بوروکراسی)، ابزاری است برای اداره بهتر امور، اما همین ابزار گاهی خود جای هدف را می گیرد.

در اداره امور فرهنگی، استفاده از این ابزار نیازمند هوشمندی و بومی سازی است که متأسفانه به خوبی انجام نشده است. دیوان سالاری (بوروکراسی)، برای اداره امور، سعی در محصور نمودن فرهنگ را داشته است و در این مورد نیز موفق عمل کرده است. برخلاف نگاه حداکثری به فرهنگ، حوزه فرهنگ را محصور در یک ساختار وزارتخانه ای نموده ایم. بدین سان، در پرسش از جایگاه فرهنگ در آموزش، تربیت، صنعت و تجارت همگی آدرس وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی را نشان خواهند داد و این یعنی دیوان سالاری (بوروکراسی) موفق شده است در کنار طراحی ساختارهای تخصصی، فرهنگ را نیز - به عنوان یک موضوع خاص - طبقه بندی نماید.

۵-۱-۱-۲. نگاه حداقلی نهادهای فرهنگی و مرجع های فرهنگی به فرهنگ

«در خوشبینانه ترین حالت، نگاه نهادهای فرهنگی به فرهنگ، نگاه مناسکی است. بدین معنا که فرهنگ و توسعه آن را در تبلیغات دینی و مناسکی خلاصه می نمایند.»^{۳۳} دیگر فرق نمی کند این نهاد فرهنگی وابسته به شهرداری باشد و یا وزارت علوم، در ساختار وزارت نفت پیش بینی شده است یا حوزه علمیه قم؟

وجه غالب روحانیت نیز به‌عنوان یکی از بزرگ‌ترین مراجع فرهنگی کشور، همین رویکرد حداقلی را بلکه بسته‌تر و محدودتر دنبال می‌نماید. همین که فرد در پای منبر حاضر می‌شود و به عزاداری می‌پردازد شاخصی است برای فرهنگ و روند آن.

۵-۱-۳. نگاه سخت به فرهنگ

در نگاه حداکثری، فرهنگ مقوله‌ای نرم است؛ در این نگاه فرهنگ همراه با سایر شئون زندگی تعریف می‌گردد و همواره نقشی اساسی و فعال داشته است و البته بخشی از فرهنگ نیز نمود ظاهری پیدا می‌کند و در قالب محصولات و خدمات فرهنگی قابل ارائه خواهد بود. اما «نگاه سخت به فرهنگ، آن فرهنگی را قابل قبول می‌داند که قابل مشاهده بوده و می‌توان آن را حس نمود. این رویکرد، فرهنگ را تا حد آثار و محصولات فرهنگی تنزل داده و مابقی را هر چه هست از دایره این حوزه خارج می‌داند.»^۳

۵-۱-۲. نگاه هزینه‌ای به فرهنگ

«اهمیت فرهنگ برای بخش زیادی از مدیران و کارشناسان مغفول مانده است. در کنار مسائل و مشکلات اقتصادی و صنعتی، اولویت فرهنگ بسیار کم‌رنگ خواهد بود و بنابراین در یک تصمیم‌گیری عقلایی، سرمایه‌گذاری در حوزه فرهنگ منطقی نیست.»^۴

«بررسی عملکرد بودجه‌ای دولت‌ها در طول برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه نشان می‌دهد بودجه فرهنگی به‌عنوان قربانی همیشگی بودجه عمرانی و جاری کشور، اولویت سوم را به خود اختصاص داده است.»^۵ در تخصیص بودجه‌های فرهنگی نیز، اولویت با آن بخش‌هایی است که رسانه‌ای داشته و می‌توانند دولت را به چالش بکشند.

وقتی نگاه به فرهنگ، نگاه هزینه‌ای باشد، علاوه بر اینکه اولویت‌ها تغییر خواهد کرد، رویکردها نیز دچار تغییر می‌شود. نگاه هزینه‌ای یعنی اینکه چه بخواهیم و چه نخواهیم مجبوریم بخشی از درآمدهای خود را صرف قسمتی از جامعه نماییم که اعتقاد چندانی به آن^۶ و یا اولویت‌دار بودن آن- نداریم؛ بنابراین، سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی برای افزایش

ضریب آن و همچنین اصلاح نقایص آن با هدف اثربخشی بیشتر، محلی از اعراب نخواهد داشت. نتیجه آن می‌شود که هر روز از میزان کارایی و کارآمدی این حوزه کاسته شده و هزینه‌های آن افزایش می‌یابد.

۳-۱-۵. سایه اقتصاد نفتی بر فرهنگ

نفت، منبعی خدادادی و نعمتی گران‌قدر است که در صورت استفاده صحیح از آن و مدیریت درست درآمدهای حاصل‌شده می‌تواند مسیر پیشرفت یک کشور را تسریع نماید. همین نعمت، اگر درست مدیریت نشود و درآمدهای آن محلی باشد برای جبران هزینه‌های جاری (و گاهی اوقات عمرانی) کشور، به نعمتی تبدیل می‌شود که حتی می‌تواند یک جامعه را به تباهی بکشاند.

«وقتی نفت می‌شود همه‌چیز یک اقتصاد و اقتصاد می‌شود تک‌محصولی، حیات و ممات آن جامعه به شیرهای نفت پیوند می‌خورد. دولت و ملتی که وابسته به نفت شد، ناخودآگاه تبلی و سستی ملی گریبان آن را خواهد گرفت»^{۱۲} و فرهنگ کار و تلاش که مبنای حرکت به سوی پیشرفت و آبادانی است تخریب می‌شود.

«...در کشوری و اقتصادی که متکی به منابع زیرزمینی است و ثروت بادآورده در آن کشور حاکم است، نخبه، نه شناسایی می‌شود، نه جذب می‌شود، نه اصلاً احتیاج به نخبه احساس می‌شود. وقتی قرار شد که ما این ثروت ذخیره تاریخی خودمان را از زیر زمین بکشیم بیرون، مدام خام‌فروشی کنیم، به حالت «بچه‌پول‌داری ملی» - این جور بگوییم؛ مثل بچه‌پول‌دارها که قدر پول را نمی‌دانند، هر جور دستشان بیاید خرج می‌کنند - کشور را بخواهیم اداره کنیم، آنجا نه نخبه شناسایی می‌شود، نه به نخبه احساس احتیاج می‌شود، نه نخبه می‌تواند نقش ایفا کند» (مقام معظم رهبری، ۳۰ / ۷ / ۱۳۹۳).

«استکبار می‌خواهد در داخل کشور، تنبلی و بیکارگی باشد، سازندگی و ابتکار و اصلاح امور اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی مردم نباشد...» (مقام معظم رهبری، ۹ / ۸ / ۱۳۷۵).

۵-۱-۴. نیروی انسانی غیر فرهنگی در حوزه فرهنگ

نگاه هزینه‌ای به فرهنگ، جایگاه سنجیمی که در مقایسه با سایر حوزه‌های اجتماعی برای آن در نظر گرفته شده، سبب گردیده است سرریز منابع انسانی سایر حوزه‌ها به آن وارد شود؛ به عبارت دیگر، «بخش عظیمی از فعالان فرهنگی به دلیل اینکه نتوانسته‌اند موقعیت مناسب در بخش‌هایی نظیر اقتصاد، صنعت، تجارت بیابند، به ناچار در این حوزه به فعالیت می‌پردازند.»^{۱۴} چنین ورودی مطمئناً در اندیشه و عزم افراد نیز تأثیرگذار خواهد بود. علاوه بر آن، سبب می‌گردد نیروی انسانی این حوزه سنجیمی با فرهنگ نداشته باشد. چه بسا مدیر بخش موسیقی نه تنها مقامی در موسیقی نداشته باشد بلکه علاقه‌ای نیز بدان نداشته و از سر اتفاق مفتخر به خدمت در این بخش شده است.

«همین معدود نیروی کیفی و با انگیزه نیز که در فرهنگ مشغول به خدمت هستند، به دلیل عدم درجه‌بندی درست و علمی، در سطح و جایگاه خود به خدمت گرفته نشده‌اند.»^{۱۴}

۵-۱-۵. جزءنگری فرهنگی، جدایی روح از کالبد

فرهنگ امری بسیط و تک‌بعدی نیست. نگاه حداکثری به فرهنگ، پیچیدگی و پویایی آن را به حداعلا رسانده است. نگاه کل‌نگر، نگاهی همه‌جانبه و توأمان به فرهنگ است.

«نگاهی به موقعیت علوم انسانی و جدایی حوزه و دانشگاه به‌خوبی نمایانگر جزءنگری و پذیرش تفکیک اجزای یک کل می‌باشد.»^{۱۵} انقلاب اسلامی منبعث از مکتبی است که اعتقاد به پیوند عمیق زندگی اجتماعی و فردی با اصول و مبانی وحیانی دارد. حال آنکه در عرصه اجتماع، این دو از یکدیگر مجزا پیگیری می‌شود.

۵-۱-۶. نارسایی فضای فرهنگ

«فضای فرهنگی کشور آغشته به عایق‌هایی است که سبب گردیده است ارتباط مفهومی، ساختاری و سیاسی میان ارکان و بخش‌های آن قطع گردد و یا اینکه دچار اختلال شدید شود.»^۱ این عایق‌ها را می‌توان در چهار دسته زیر طبقه‌بندی نمود:

الف. عایق‌های ساختاری: همان‌طور که در نگاه به فرهنگ از روزنه دیوان‌سالاری (بوروکراسی) بیان گردیده، فرهنگ میان ساختارهای تنگ و غیرمنعطف دیوان‌سالاری (بوروکراسی) گرفتار شده است. بسیاری از ظرفیت‌های فرهنگی میان چرخ‌های این ساختار نابود شده و یا اجازه بروز پیدا نکرده است.

از سوی دیگر، ساختار معیوب حوزه فرهنگ، ارتباط معناداری که باید میان لایه‌های فرهنگی، همچنین بین بخش‌های مختلف فرهنگی برقرار باشد را نیز قطع نموده است. در حال حاضر، هیچ ارتباط ارگانیکی میان حوزه سیاست‌گذاری کلان کشور، حوزه سیاست‌گذاری فرهنگی و حوزه نهادهای فرهنگی برقرار نیست. هر یک از این بخش‌ها به انجام فعالیت‌های روزمره خود بر اساس مسیری که می‌پندارند درست در حال پیمایش آن هستند، می‌باشند.

ب. عایق‌های ادراکی: فرآیند ادراک در افراد، فرآیندی پیچیده و غامض است. ادراک فرآیندی است که به وسیله آن افراد پنداشت‌ها و برداشت‌هایی را که از محیط دارند، تنظیم و تفسیر می‌کنند و بدین وسیله به آن معنا می‌دهند. این فرآیند، فرآیندی ذهنی و شناختی است. ادراک از فرهنگ نیز در همین فرآیند ذهنی و شناختی و در درون فرد صورت می‌گیرد. فرهنگ عرصه مفاهیم است، این مفاهیم نسبی، سیال و زبانی‌اند، یعنی اینکه در طول زمان با کاربردهای اجتماعی مختلف تغییر معنا پیدا می‌کنند. وقتی فرد با این عرصه سیال و نسبی روبه‌رو می‌شود ناگزیر به انتخاب محدود و درک محدود از میان آن‌همه مفاهیم می‌شود و سپس بر اساس آن مفاهیم، شبکه مفهومی خود را شکل می‌دهد. این شبکه مفهومی در مواجهه به تغییرات معنایی و یا تحولات اجتماعی می‌تواند همانند یک عایق ادراکی عمل

نموده و درک مناسبی از شرایط فرهنگی را فراهم نیاورد و یا اینکه درک متفاوتی را با آنچه که هست، رقم بزند.

ج. عایق‌های سیاسی: فضای فرهنگ کشور، به فضایی سیاست زده تبدیل شده است. سیاست‌زدگی به معنای وصل نمودن همه آنچه در فرهنگ وجود دارد، به عرصه سیاست است. اگر امری خوب پیش برود و یا بد، در هر صورت منشأیی سیاسی برای آن در نظر گرفته می‌شود. البته اینکه امور فرهنگی جدای از امور سیاسی نیست، منفی تلقی نمی‌شود؛ اما وقتی شأنتی برای جایگاه فرهنگ در نظر گرفته نشود و همه‌چیز آن وصل به حوزه سیاست می‌شود، عایقی سیاسی به نام سیاست‌زدگی پدید می‌آید. این عایق سبب می‌گردد فرهنگ، بر اساس سازوکار خود نتواند عمل نماید و در نتیجه سیاست‌گذاری در آن نیز به عواملی غیر از عوامل فرهنگی ارتباط پیدا نماید.

د. عایق‌های مفاهمه‌ای: در خصوص ادراک، گفته شد رسیدن به یک درک مناسب از امور فرهنگی بسیار سخت و غامض است. فرض کنید مسئولان و کارشناسان حوزه فرهنگ، هر یک بتوانند درک نسبتاً محدودی از فرهنگ برای خود داشته باشند. مدیریت فرهنگی، فضای فردی نبوده و لازمه آن همکاری و تعامل افراد با یکدیگر است. حال قرار است بر روی یک مسئله فرهنگی مفاهمه‌ای با یکدیگر داشته باشیم. رسیدن به یک فهم مشترک از یک مسئله فرهنگی و سپس تصمیم‌گیری و اجرا در آن حوزه نیز دچار مشکل خواهد شد. به‌عنوان نمونه، مفهوم سایبر را هر کس به‌نوعی درک نموده است. تلقی یک گروه از سایبر می‌تواند «توطئه و دشمنی» باشد و تلقی گروه دیگر «آینده» حال این دو گروه اگر قرار باشد در خصوص حوزه سایبر به خط‌مشی‌گذاری بپردازند مطمئناً دچار مشکل مفاهمه خواهند شد.

۵-۱-۷. عوامل‌زدگی فضای فرهنگ

شهید مطهری (ره) در کتاب ده گفتار خود، هنگامی که به بررسی و آسیب‌شناسی سازمان روحانیت (یکی از ارکان مهم حوزه فرهنگی) می‌پردازد، یکی از آسیب‌های مهمی را که

گریبان گیر این قشر است، عوام‌زدگی می‌داند (عوام‌زدگی از سیل‌زدگی، زلزله‌زدگی، مار و عقرب‌زدگی بالاتر است) (مطهری، ۱۳۷۷، ص ۲۹۹).
این موضوع، همان مسئله‌ای است که در فضای کلی، حوزه فرهنگ را نیز مسموم نموده است.

طبیعت عوام این است که در امور فرهنگی، همیشه در گذشته و آنچه به آن خو گرفته‌اند، سیر کنند و چون ناموس خلقت و مقتضای فطرت و طبیعت را نمی‌شناسند، از این رو با هر نوی مخالفت می‌کنند و همیشه طرفدار حفظ وضع موجود هستند (مطهری، ۱۳۷۷، ص ۲۹۹).

«حرکت در فضای آلوده شده به آفت عوام‌زدگی، موجب می‌شود که احتیاط، به رنگ جماعت شدن و تابع نظر فضای عام بودن، مؤلفه‌ای حساس و اصلی برای مدیران فرهنگی تلقی گردد.»^۴

تصمیم‌گیری در چنین فضایی، نیازمند درک شرایط و رعایت جوانب احتیاط خواهد بود، اجرای تصمیمات نیز مطمئناً با چالش همراه است و نمی‌تواند منطبق با تصمیمات اتخاذ شده توسط تصمیم‌گیران باشد.

۵-۱-۸. عدم افراز حوزه‌های فرهنگی

جامعه هدف اغلب نهادهای فرهنگی در جمهوری اسلامی ایران، مردم همین کشور می‌باشند (برخی نهادهای فرهنگی همانند سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی از این گروه مستثناست)؛ بنابراین، لازم است (و منطقی است) هر یک از نهادهای مذکور مأموریتی را بر عهده گرفته و بخشی از این جامعه هدف کلان را (و یا بخشی از نیازمندی‌های فرهنگی جامعه هدف را) هدف‌گذاری نموده و تحت تأثیر برنامه‌ها و خدمات خود قرار دهند. این همان چیزی است که در عمل اتفاق نیفتاده است، «حوزه‌های فرهنگی از یکدیگر افراز نشده‌اند و بالتبع، حوزه مأموریتی نهادهای فرهنگی نیز قابل تشخیص نیست و این همان می‌شود که در حدود ۲۰ سازمان فرهنگی در حوزه فرهنگ عمومی برای خود مأموریت قائل هستند؛ اما همچنان این

حوزه شاهد نزول شاخص‌های عملکردی خود است. «م. علاوه بر عدم افراز حوزه‌های عملکردی، افراز سلسله مراتبی از سیاست‌گذاری تا اجرا و سپس ارزیابی نیز صورت نپذیرفته است. در بیشتر نهادهای فرهنگی، واحدی تحت عنوان مرکز مطالعات (مرکز، مؤسسه، اداره، دفتر یا واحد مطالعات) فرهنگی وجود دارد که یکی از وظایف آن‌ها، رصد حوزه فرهنگ و تصمیم‌سازی برای مدیران ارشد سازمانی است. تمام این واحدهای مطالعاتی، به‌اتفاق، کتاب‌های متنوع فرهنگی نیز منتشر می‌نمایند. اجرای برنامه‌های فرهنگ نیز در این نهادهای فرهنگی نیز از اولویت برخوردار است. جالب اینجاست که سال‌هاست تلاش می‌شود میان این نهادهای متنوع فرهنگی نوعی همگرایی در نظر و عمل صورت پذیرد تا از موازی‌کاری و هدررفت منابع کمیاب مالی و انسانی جلوگیری گردد و اثربخشی کارها فزونی یابد؛ اما در عمل، استقبالی از این موضوع نشده است.

بررسی دو مقوله اصلی دیگر- ساختار و فرایند خط‌مشی‌گذاری فرهنگی و فرآیند خط‌مشی‌گذاری فرهنگی را نیز می‌توان به‌صورت زیر نشان داد:

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی



شکل شماره ۲. ساختار خط‌مشی گذاری فرهنگی

۲-۵. ساختار خط‌مشی گذاری فرهنگی

این مقوله نیز پنج دلیل عمده را در ناکامی یکپارچه‌سازی خط‌مشی‌ها ذکر می‌کند:

۲-۵-۱. ضعف ساختاری خط‌مشی گذاری

ساختار خط‌مشی گذاری فرهنگی از مبنا با مشکل و اغوجاج همراه بوده است و همین امر باعث شده تا در فرآیند خط‌مشی گذاری، مبنایی منطقی و علمی چه در زمان دستورگذاری و چه تدوین خط‌مشی‌ها نداشته باشد.

«مهم‌ترین نهاد سیاست‌گذاری فرهنگی در کشور، شورای عالی انقلاب فرهنگی است. این نهاد که قرار بود در حکم نهاد ارشد تصمیم‌گیری در حوزه فرهنگ در کشور ایفای نقش نماید هم دچار ضعف کارکردی است و هم ضعف ساختاری.»^{۲۴} ضعف ساختاری این نهاد نیز که به کل نهادهای فرهنگی سرایت نموده است و جریان فرهنگی کشور را به یک

کل نامیزان و ناهماهنگ بدل کرده است. بیشتر جلسات این شورا در تعیین و تصویب رؤسای دانشگاه‌ها می‌گذرد و البته به این دلیل هدایت این شورا توسط مدیران فرهنگی که یا «مهندس» هستند و یا «دکترای پزشکی و دامپزشکی» نوع رویکردها و خط‌مشی‌گذاری‌ها را بیشتر به سمت «مهندسی فرهنگی» و تعیین انواع محصولات و خروجی‌های ملموس فرهنگی سوق داده است.

۲-۲-۵. نیروی ساختاری گریز از مرکز

اگر اهداف خط‌مشی‌گذار فرهنگی را در مرکز یک منظومه، به‌عنوان کانون اصلی حرکت نهادهای فرهنگی در نظر بگیریم، میزان فاصله هر نهاد با دیگر نهادها، سطحی که در آن باید طی مسیر نماید و وظایفی که باید به سرانجام برساند، کاملاً مشخص خواهد بود. با این حال، نیروی ساختاری وجود دارد که سعی دارد چیدمان این منظومه را به هم بریزد. «تأثیر نیروی ساختاری گریز از مرکز را می‌توان در عدم تمایل مدیران فرهنگی در ارتباط‌گیری با دیگر نهادهای فرهنگی، موازی‌کاری نهادهای فرهنگی و یا عدم توجه به مأموریت اصلی خود مشاهده نمود.»^{۱۴} این نیروی ساختاری چگونه شکل گرفته و یا تقویت می‌شود؟

یکی از زمینه‌های اصلی شکل‌گیری این نیرو در بخش قبل مورد اشاره قرار گرفت. ارائه یک بسته خط‌مشی منسجم و کامل که شاخص‌های هر سطح از لایه‌های آن نیز پیش‌بینی شده است، می‌تواند نقش قطب‌نما را برای تنظیم جهت و حرکت در منظومه فرهنگی کشور بازی نماید. تقویت این نیروی ساختاری نیز به دلیل وجود مشکلاتی است که در فرآیند خط‌مشی‌گذاری فرهنگی وجود دارد و در بخش بعد به آن پرداخته خواهد شد.

۲-۲-۵. ضعف فناورانه

با وجود پیشرفت‌های زیادی که در نظام‌های فناورانه اتفاق افتاده است، انتظار این است که جمع‌آوری، فرآوری و تبدیل داده‌ها و اطلاعات به خوراک‌های مناسب تصمیم‌سازی به‌صورت آن‌لاین و با سرعت و اطمینان بالا اتفاق بیفتد؛ اما چنین انتظاری تاکنون دور از

واقعیت بوده است تا آنجاکه وزیر آموزش و پرورش اعتراف نماید آمار دقیقی از تعداد مدارس و دانش‌آموزان کشور در دسترس نیست.^{۷۴} «ضعف فناورانه باعث گردیده است آمار، داده‌ها و اطلاعاتی که برای تصمیم‌سازی مورد استفاده قرار می‌گیرد اطمینان‌بخش، کافی، به‌روز و در دسترس نباشد و بنابراین، تصمیم‌سازان نیز جانب احتیاط را رعایت نموده و یا خط‌مشی‌های متنوع و گاهی متناقض یکدیگر پیشنهاد می‌نمایند.»^{۹۴}

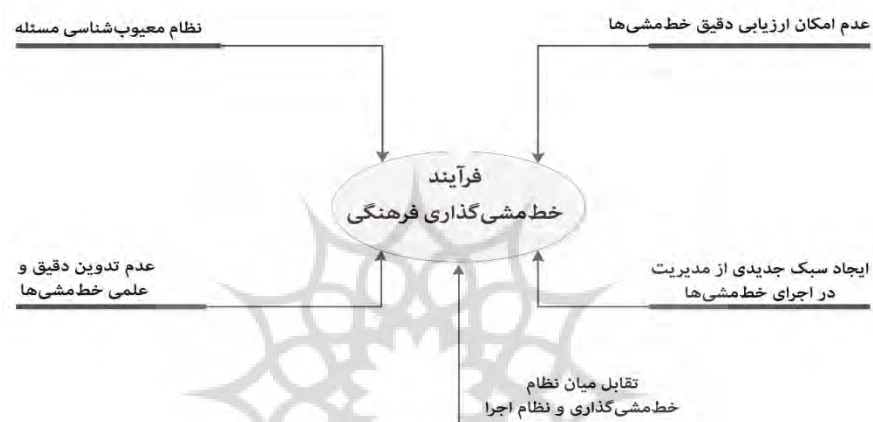
۲-۴. تنظیم نبودن افق زمانی خط‌مشی‌گذاری با تقویم سیاسی کشور

«انتخابات ریاست جمهوری و مجلس شورای اسلامی هر چهار سال اتفاق می‌افتد که البته هر یک در زمان متفاوتی از یکدیگر برگزار می‌شود. از طرفی، برنامه‌های توسعه کشور، هر ۵ سال تصویب و برای اجرا ابلاغ می‌گردد. این مسئله موجب گردیده است تا افق زمانی تدوین و ابلاغ خط‌مشی‌های برنامه‌ای (برنامه‌های توسعه) با تقویم سیاسی کشور (روی کار آمدن کابینه و مجلس) هماهنگ نباشد.»^{۶۴} بنابراین، شاهد خواهیم بود که برنامه چهارم توسعه توسط مجلس هفتم تصویب می‌شود، مجلس هشتم مفادی از آن را قابل دفاع ندانسته و اصلاح می‌نماید و دولت نهم، اجرای آن را مغایر با ارزش‌های مدنظر دانسته و خواستار تغییراتی در آن می‌شود.

۲-۵. نبود نگاه فرآیندی

«فرهنگ خط‌مشی‌گذاری علمی در کشور دچار مشکل اساسی است. کشوری که ۲۵۰۰ سال به‌صورت تحکمی و با دستور شخص سلطان یا پادشاه اداره می‌شده است مسلماً در حرکت به سمت فرآیند خط‌مشی‌گذاری علمی کند خواهد بود. هنوز هم بعد از ۲۵ سال از اولین تجربه جدید خود در ترسیم یک فرآیند خط‌مشی‌گذاری خاص (ابلاغ سیاست‌های کلی توسط رهبری، تدوین و تصویب برنامه‌های پنج‌ساله، تدوین و تصویب برنامه و بودجه سالانه) روحیه شخص محوری را می‌توان در مدیران ارشد نظام مشاهده نمود.»^{۷۵}

علاوه بر روحیه شخص محوری، هر یک از نهادهای فرهنگی نیز احساس می‌کنند تمامی جنبه‌های فرهنگی (از خط‌مشی‌گذاری تا ارزیابی فرهنگی) حتماً باید در ساختار آن نهاد لحاظ شود.



شکل شماره ۳. فرآیند خط‌مشی‌گذاری فرهنگی

۳-۵. فرآیند خط‌مشی‌گذاری فرهنگی

در ذیل این مقوله نیز پنج دلیل عمده را برای ناکامی یکپارچه‌سازی خط‌مشی‌ها شاهد هستیم:

۳-۵-۱. نظام معیوب‌شناسی مسئله

الف. مسائل مهم در حوزه فرهنگ: ما با پدیده‌ای به نام «مسائل همه مهم» روبه‌رو هستیم؛ بدین معنا که به دلیل هرج و مرج معنایی، گستردگی حوزه فرهنگی و فراوانی مراکز فرهنگی سبب گردیده است، هرکسی از ظن خود به فرهنگ، چالش‌های فرهنگی و بایدها و نبایدهای آن بنگرد و بنابراین، مسائل متعددی را مشاهده می‌کنیم که از منظر ما، مهم‌ترین

هستند و البته از هر وجه از وجوه فرهنگ که بنگریم، تعدادی دیگر به این مسائل افزوده می‌شود تا حدی که یکی از سازمان‌های فرهنگی با گستره شهری (سازمان فرهنگی و هنری شهرداری تهران) بیش از ۲۵۰ مسئله مهم در حوزه فرهنگ شهر تهران شناسایی نموده و خود را مکلف به حرکت بر اساس آن می‌دانست.

ب. عجز در صورت‌بندی دقیق مسئله: به فرض شناخت آنچه که به‌عنوان «مسئله» باید بدان توجه گردد، نقطه‌ضعف اساسی دیگر، صورت‌بندی مسئله است. «توان اینکه بر اساس اطلاعات، فضای فرهنگی و مشاهدات آن فضا بتوان به‌درستی، دقت و به‌صورت شفاف صورت یک مسئله را ارائه نمود، در کارشناسان حوزه فرهنگ قوت بالایی ندارد»^۲؛ به بیان دیگر، فهم درستی از آنچه که مایه آن «مسئله» می‌گوییم، وجود ندارد.

ضعف در ترکیب اطلاعات و داده‌ها

داده‌ها و اطلاعات دقیق و به‌روز در اختیار محققان و کارشناسان فرهنگی قرار نمی‌گیرد، اما همان مقدار اطلاعات در دسترس نیز به‌خوبی با یکدیگر ترکیب نمی‌شوند تا با کنار هم قرار گرفتنشان، مواد خام موردنیاز برای سیاست‌سازی و تصمیم‌سازی فراهم آیند.

۲-۳-۵. عدم تدوین دقیق و علمی خط‌مشی‌ها

الف. نبود حضور سیاست‌گذاران توانمند: همانند سایر بخش‌ها و حوزه‌های حاکمیتی، در حوزه فرهنگ، «تعداد افرادی که با علم خط‌مشی‌گذاری آشنا بوده و از اصحاب فرهنگ نیز بشمار آیند به تعداد انگشتان دو دست نیز نمی‌رسد»^۲ به همین دلیل، در تعریف، تألیف و تدوین خط‌مشی‌های فرهنگی به مشکلات اساسی برمی‌خوریم.

ب. وضع خط‌مشی‌ها به‌جای «خط‌مشی یکپارچه» برای یک حوزه عملکردی واحد: به‌دلیل وجود یک نظام معیوب در شناسایی مسئله، مسائل فرهنگی و اولویت‌های آن به‌خوبی شناسایی نمی‌شود و بنابراین، با تعدد مسائل برای یک حوزه فرهنگی خاص و جامعه مخاطب مشخص روبه‌رو می‌شویم. از طرفی، وجود نهادهای موازی در امر خط‌مشی‌گذاری فرهنگی،

به تشدید این معضل می‌افزاید و در نهایت به‌جای اینکه با یک خط‌مشی یکپارچه و منسجم در مواجهه با مسائل فرهنگی روبه‌رو باشیم، خط‌مشی‌های پراکنده غیرمنسجم و بعضاً متضاد یکدیگر را مشاهده می‌کنیم. به‌عنوان نمونه، هنوز پس از سال‌ها بحث و جدل، خط‌مشی فرهنگی نظام در حوزه موسیقی مبهم است و چند سند کلی و در برخی مفاد آن‌ها، متضاد در سازمان‌های فرهنگی، وزارت ارشاد و صداوسیما وجود دارد.

ج. نبود جامع‌نگری در تدوین خط‌مشی‌های فرهنگی: «معمولاً در تدوین خط‌مشی‌ها، به کلی‌گویی و ارائه یک چارچوب سیاسی بسیار عام بسنده می‌شود، دایره زمان و مکان برای آن لحاظ نمی‌گردد، اولویت‌های فرهنگی مدنظر قرار نمی‌گیرد و شروع و پایان آن بر اساس یک سری شاخص دقیق مشخص نیست.»^{۱۴} نمونه بارز این نوع خط‌مشی‌ها، خط‌مشی اتخاذشده در باب کنترل جمعیت در اواخر دهه ۶۰ است که به‌دلیل وجود همه نقطه‌ضعف‌های پیش‌گفته، با تأخیر ۲۰ ساله متوجه شده‌ایم کاهش جمعیت در کشور به مرز خطر جدی رسیده است.

د. نبود مترجمان حرفه‌ای خط‌مشی: خط‌مشی‌هایی که در حوزه فرهنگی تدوین شده‌اند، باید توسط برخی افراد متخصص و حرفه‌ای و به زبان اجرایی و به‌صورت شفاف برای مجریان و دیگر مخاطبان خط‌مشی ترجمه شود تا کمتر دچار سوء‌برداشت و تفسیر به رأی باشند.

۳-۳-۵. تقابل میان نظام خط‌مشی‌گذاری و نظام اجرا

فرآیند خط‌مشی‌گذاری مشتمل بر مراحل به هم پیوسته‌ای است که ترتیب منطقی چیدمان آن، حرکت صحیح (انتزاعی) در شکل‌گیری و اجرای یک خط‌مشی را نشان می‌دهد. عدم همراهی بخش اجرا با بخش خط‌مشی‌گذار آن هم به‌طور نسبی، اجتناب‌ناپذیر بوده است؛ اما به‌هم‌ریختگی مفهومی و ساختاری در حوزه فرهنگ، تقابل میان این دو بخش را به ارمغان آورده است. هیچ مدیر اجرایی فرهنگی را نمی‌توان یافت که معتقد بر رعایت نسخه‌های ارائه‌شده توسط خط‌مشی‌گذاران فرهنگی باشد بلکه بالعکس، سازوکار

خطمشی‌گذاری را به‌مثابه سدی در مقابل خود می‌دانند. این تقابل، شکافی عمیق میان سیاست‌گذار و مجری ایجاد نموده است.

۴-۳-۵. ایجاد سبک جدیدی از مدیریت در اجرای خطمشی‌ها

از وجود نیروی ساختاری گریز از مرکزی سخن به میان آمد که سبب می‌گردد منظومه فرهنگی کشور از نظم خارج شود. گفتیم که وقتی چرخ‌دنده‌های نظام فرآیندی خطمشی‌گذاری به‌خوبی حرکت نکنند این نیروی ساختاری تقویت می‌شود.

تأثیر متقابل آن نیروی ساختاری را بر فرآیند خطمشی‌گذاری می‌توان در ایجاد سبک جدیدی از مدیریت مشاهده نمود. «داستان از این قرار است که وقتی نتوانیم یک بسته خطمشی کامل مهیا نماییم (تدوین خطمشی به همراه شاخص سنجش آن) بنابراین، قادر نخواهیم بود نتایج آن خطمشی را (در هر سطح خروجی، پیامد و اثر) مورد ارزیابی قرار دهیم.»^۱م ارتباط ساختاری میان نهادهای فرهنگی با خطمشی‌گذاران نیز قطع یا ضعیف است. حال خود را به‌جای مدیری قرار دهیم که فعالیت‌های وی نه به‌درستی قابل ارزیابی است و نه ارتباط ساختاریافته‌ای با سطوح بالایی خطمشی‌گذار دارد. سالیانه، بودجه‌ای نیز برای اجرای برنامه‌های خود دریافت خواهد نمود. منطقی است که بنا بر مثل قدیمی، سری که درد نمی‌کند را نباید دستمال بست. این یعنی اینکه هر چه مستقل‌تر و بدون ارتباط با دیگر نهادهای فرهنگی فعالیت نماید درد سرش کمتر خواهد بود.

۵-۳-۵. عدم امکان ارزیابی دقیق خطمشی‌ها

«وقتی نتوانیم یک بسته خطمشی کامل مهیا نماییم (تدوین خطمشی به همراه شاخص سنجش آن) بنابراین، قادر نخواهیم بود نتایج آن خطمشی را (در هر سطح خروجی، پیامد و اثر) مورد ارزیابی قرار دهیم.»^۱

۶. بحث و نتیجه‌گیری

این تحقیق به بررسی علل ناکامی یکپارچه‌سازی خط‌مشی‌ها در ایران پرداخته است. مورد مطالعه تحقیق، خط‌مشی‌های فرهنگی برگرفته از برنامه توسعه چهارم و پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی کشور است. برای پاسخ به این سؤال که «چه عواملی سبب می‌گردد یکپارچه‌سازی خط‌مشی‌های فرهنگی ایران با موفقیت همراه نگردد؟» با ۱۲ نفر از خبرگان حوزه فرهنگ که در خط‌مشی‌گذاری فرهنگی کشور نقش ایفا می‌کنند مصاحبه عمیق صورت پذیرفته است. ماحصل این مصاحبه‌ها بر اساس تحلیل نظریه‌پردازی داده-بنیاد مقوله‌بندی گردید که در نهایت به سه مقوله اصلی زیست‌بوم فرهنگ، ساختار خط‌مشی‌گذاری و فرآیند خط‌مشی‌گذاری منتهی شد.

مقوله زیست‌بوم فرهنگ نشان می‌دهد که ۸ عامل زمینه‌ای وجود دارد که می‌توانند بر عدم موفقیت یکپارچه‌سازی خط‌مشی‌های فرهنگی اثرگذار باشند؛ این عوامل عبارت‌اند از: نگاه تناقض‌نما به فرهنگ؛ جزء‌نگری فرهنگی؛ نگاه هزینه‌ای به فرهنگ؛ سایه اقتصاد نفتی به فرهنگ؛ نیروی انسانی غیرفرهنگی در فرهنگ؛ نارسانایی فضای فرهنگ و عوام‌زدگی فضای فرهنگ و عدم افراز حوزه‌های فرهنگی.

این هشت عامل سبب می‌شوند زمینه مناسب برای ایجاد خط‌مشی‌های یکپارچه در حوزه فرهنگ ایجاد نشود. بر اساس میزان تأکید و اهمیتی که مصاحبه‌شوندگان برای عوامل فوق قائل بوده‌اند، ۴ عامل «جزء‌نگری فرهنگی»، «نارسانایی فضای فرهنگ»، «عوام‌زدگی فضای فرهنگ» و «عدم افراز حوزه‌های فرهنگی» به‌عنوان عوامل اصلی شناخته شده‌اند.

مقوله ساختار خط‌مشی‌گذاری فرهنگی نشان می‌دهد ۴ عامل ساختاری در بروز عدم یکپارچگی میان خط‌مشی‌های فرهنگی می‌توانند نقش ایفا نمایند. این عوامل عبارت‌اند از: ضعف ساختاری، نیروی ساختاری گریز از مرکز، ضعف فناورانه و تنظیم نبودن افق زمانی خط‌مشی‌گذاری با تقویم سیاسی کشور. مهم‌ترین عامل ساختاری که یکپارچه‌سازی

خطمشی‌های فرهنگی را به مخاطره انداخته، «تنظیم نبودن افق زمانی خطمشی‌گذاری با تقویم سیاسی کشور» است.

سومین مقوله، فرآیند خطمشی‌گذاری فرهنگی است. به‌طور کلی فرآیند خطمشی‌گذاری را می‌توان در ۵ مرحله شناسایی مسائل، تعیین دستور کار، تدوین و فرموله کردن خطمشی، اجرا و در نهایتاً ارزیابی خطمشی خلاصه نمود. این تحقیق نشان می‌دهد ۵ عامل فرآیند متناظر با این مراحل می‌توانند سبب‌ساز مانع تحقق یکپارچگی خطمشی‌های فرهنگی گردند. این عوامل عبارت‌اند از: نظام معیوب شناسایی مسئله، عدم تدوین دقیق و علمی خطمشی‌ها، تقابل میان نظام خطمشی‌گذاری و نظام اجرا، ایجاد سبک جدید از مدیریت در اجرای خطمشی‌ها و عدم امکان ارزیابی دقیق خطمشی‌ها. مهم‌ترین و تأثیرگذارترین عوامل فرآیندی را نیز می‌توان «نظام معیوب شناسایی مسئله» و «عدم تدوین دقیق و علمی خطمشی‌ها» به‌شمار آورد.

از سوی دیگر، بررسی ادبیات علمی مرتبط با مفهوم یکپارچه‌سازی خطمشی نشان می‌دهد دلایل ناکامی این مفهوم را می‌توان در سه دسته عوامل هنجاری، سازمانی و رویه‌ای طبقه‌بندی نمود. عوامل هنجاری به ارزش‌ها، هنجارها و سنت‌هایی مربوط است که پارامترهای عمومی را برای خطمشی‌گذاری تعیین می‌کنند. این عوامل ماهیتی «نرم»^{۷۶} داشته و تغییر آن‌ها زمان زیادی را طلب می‌کند. عوامل سازمانی شامل معماری ساختار عمومی دولت، تعامل میان بازیگران درون و بیرون از دولت، ساختارهای قدرت، تخصیص منابع و بودجه و ایجاد ظرفیت می‌شود. عوامل رویه‌ای نیز مشتمل بر راهبردها و طرح‌های عملیاتی و رویه‌های ارزیابی سامانمند است.

بنابراین، می‌توان چنین نتیجه گرفت که در ناکامی یکپارچه‌سازی خطمشی‌های فرهنگی چهار عامل هنجاری یعنی «جزء‌نگری فرهنگی»، «نارسانایی فضای فرهنگ»، «عوام‌زدگی فضای فرهنگ» و «عدم افراز حوزه‌های فرهنگی»، یک عامل سازمانی تحت عنوان «تنظیم نبودن افق

زمانی خط‌مشی‌گذاری با تقویم سیاسی کشور» و ۲ عامل رویه‌ای «نظام معیوب شناسایی مسئله» و «عدم تدوین دقیق و علمی خط‌مشی‌ها» بیشترین نقش را ایفا می‌کنند.

۷. پیشنهادات حاصل از تحقیق

- اعتبار و روایی این پژوهش در حوزه فرهنگی مورد بررسی قرار گرفته است؛ اما می‌توان در قالب تحقیقات مستقل دیگر، آن را در حوزه‌های دیگر نیز محک زد.
- جای خالی مطالعه بر روی ابزار خط‌مشی‌گذاری و رابطه آن با نتایج حاصل از این پژوهش را می‌توان احساس کرد که در نوع خود پژوهشی جذاب خواهد بود.
- می‌توان یک یا چند نمونه از سیاست‌های کلی مربوط به حوزه فرهنگ را انتخاب کرد و با انجام یک مطالعه موردی و در چارچوب یافته‌های این پژوهش، سرنوشت آن سیاست را در سطوح مختلف خط‌مشی‌گذاری و فرآیند آن مطالعه کرد.

یادداشت

1. Policy Area
2. Out put
3. Out come
4. Impact
5. Baumgartner
6. Jones
7. Krennzler & Schneider
8. Goggin
9. Mazmanian
10. Sabatier
11. May
12. Integrated Policy making
13. Meijer&Stead
14. Coherent Policy making
15. Cross-Cutting Policy making
16. Policy Coordination
17. Challis

18. Whole of Government
19. Christensen& lagrid
20. Joined up Policy
21. Wilkinson & Applebee
22. Joined up Government
23. Ling
24. Inter-Governmental
25. Agranoff
26. Network Management
27. Kickert
28. Mindfulness
29. Institutional Coordination
30. Compatibility-whitin-a-framework
31. Eggenberger&Partidario
32. The sum of the parts does not equal the whole
33. Collier
34. Briassoulis
35. Kivimua&Mickwitz
36. Environmental Policy Integration(EPI)
37. Campbell&Peters
38. Gap or redundancy
39. Anja& Ewald
40. Cooperation
41. Coordination
42. Mulford &Rogers
43. Meijers&Stead
44. Alter
45. schermerhorn
46. Horizontal/intersectoral
47. Vertical/intrasectoral
48. Substantive
49. Methodological
50. Procedural
51. Institutional
52. Policy
53. Rational Comprehensive Approach

۵۴. براساس این رویکرد، هنگامی که می‌خواهیم تصمیمی بگیریم و خط‌مشی ارائه دهیم ابتدا باید تمام گزینه‌های ممکن برای مسئله را شناسایی نموده و سپس هزینه-منفعت هر یک را محاسبه

نماییم. هرکدام از گزینه‌ها که سود بیشتری داشت (هزینه کمتر و منفعت بیشتر) به‌عنوان گزینه مطلوب انتخاب می‌شود (جانسون، ۱۹۹۴).

55. Incrementalism

۵۶. رویکرد تدریج‌گرایی در خط‌مشی‌گذاری در مواجهه با رویکرد جامع عقلایی ارائه گردید. بر اساس این رویکرد، جستجو و بررسی گزینه‌های مختلف برای اتخاذ یک تصمیم، رویکردی هزینه‌بر و زمان‌بر بوده که ممکن است بر کیفیت و اثر تصمیم گرفته‌شده تأثیر سوء داشته باشد؛ بنابراین، برای حل یک مشکل و یا پاسخ به یک مسئله، سعی می‌شود خط‌مشی‌های گذشته را بهبود داده و همان را مورد استفاده قرار دهند. این رویکرد در بودجه‌ریزی بسیاری از کشورهای مدنظر قرار می‌گیرد. بدین صورت که هر ساله میزان معینی به بودجه بخش‌های مختلف افزوده و یا کسر می‌شود (جانسون، ۱۹۹۴).

57. Cluster

58. Substantive

59. Analytical

60. Procedural

61. Practical

62. Thematic

63. Conceptual

64. Spatial

65. Temporal

66. Thematic

67. Conceptual

68. Spatial

69. Temporal

70. Soft

71. Persson

72. Institutional fragmentation

۷۳. منظور از «م» مصاحبه‌شونده است و عددی که در مقابل آن قرار دارد، شماره مصاحبه‌شونده را نشان می‌دهد.

۷۴. دکتر علی احمدی در مراسم تودیع خود به‌عنوان وزیر آموزش و پرورش (آذرماه ۱۳۸۸): «پس از ۲۱ ماه تصدی این وزارتخانه، تعداد واقعی مدارس و دانش‌آموزان برای ما مجهول است».

۷۵. دکتر صفار هرندی وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی دولت نهم، ضمن خاطره‌ای این روحیه شخص محوری را تشریح نموده است. طبق گفته ایشان، بخش فرهنگی برنامه پنجم توسعه، ساعت‌ها کار کارشناسی و نخبگانی را تجربه نمود و در نهایت وقتی به صحن دولت برای تصویب آمد، شخص رئیس‌جمهوری موارد زیادی از آن برنامه را تغییر داد به گونه‌ای که دیگر آن برنامه پیشنهادی با برنامه جدید ماهیتاً متفاوت بود.

76. Soft

کتابنامه

- خامنه‌ای، سید علی (۱۳۷۵)، بیانات در دیدار جمعی از دانشجویان و دانش‌آموزان. قابل دسترسی از طریق <http://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=2817>
- خامنه‌ای، سید علی (۱۳۹۳)، بیانات در دیدار شرکت‌کنندگان هشتمین همایش ملی نخبگان جوان. قابل دسترسی از طریق <http://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=27985>
- دانایی‌فرد، حسن (۱۳۸۴)، «تئوری‌پردازی با استفاده از رویکرد استقرایی: استراتژی مفهوم‌سازی داده-بنیاد»، *دانشور رفتار*، سال دوازدهم دوره جدید، شماره ۱۱، صص ۵۷-۷۰.
- دانایی‌فرد، حسن؛ الوانی، سید مهدی و آذر، عادل (۱۳۸۳)، *روش‌شناسی پژوهش کیفی در مدیریت: رویکردی جامع*، تهران: انتشارات صفار-اشراقی.
- فلیک، اووه (۱۳۹۳)، *درآمدی بر تحقیق کیفی*، ترجمه هادی جلیلی، چاپ هفتم، تهران: نشر نی
- مطهری، مرتضی (۱۳۷۷) *ده گفتار*، تهران: انتشارات صدرا، چاپ چهاردهم.
- Agranoff, Robert J. & Rinkle, Valerie Lindsay (1986), *Intergovernmental Management: Human services problem-solving in six metropolitan areas*, SUNY Press.
- Alter, C. (1993), *Organizations working together*, Sage Publications, Newbury Park: Calif.
- Anja, B. & Ewald, R. (Eds.) (2006), "Policy Integration and Co-Ordination: Theoretical, Methodical and Conceptual Aspects, 1st COST Action E51 Joint MC and WG Meeting", Austria, 12-14 October 2006, University of Natural Resources and Applied Life Sciences.
- Baumgartner, F.R.; Jones, B.D (2009), *Agendas and instability in American politics*, University of Chicago Press.

- Briassoulis, H. (2004), "Policy integration for complex policy problems: what, why and how", *Greening of Policies*, Interlinkages and Policy Integration, Berlin.
- Cabinet, Office (2000), *Wiring it up: Whitehall's Management of Cross Cutting Policies and Services*, Performance and Innovation Unit London.
- Campbell, C. & Peters, B. (1988), "The politics/administration dichotomy. death or merely change?," *Governance* 1 (1), pp.79° 99.
- Challis, D.; Reilly, S.; Hughes, J.; Burns, A.; Gilchrist, H.; Wilson, K. (2002): "Policy, organisation and practice of specialist old age psychiatry in England". *International Journal of Geriatric Psychiatry* 17 (11), pp.1018° 1026.
- Christensen, T.; Læg Reid, P. (2007), "The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform", *Public Administration Review*, 67 (6), pp. 1059° 1066.
- Collier, David A. (1994), *The service/ quality solution: Using service management to gain competitive advantage*: ASQC Quality Press Milwaukee, WI.
- Creswell, John W. (1998), *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five designs*, Thousand Oaks, CA: Sage.
- Eggenberger, Markus; Partidário, Maria Rosário (2000), "Development of a framework to assist the integration of environmental, social and economic issues in spatial planning. Impact Assessment and Project Appraisal". *Impact Assessment and Project Appraisal*, 18 (3), pp. 201° 207.
- Glaser, Barney; Strauss, Anselm (1967), *The discovery of grounded theory*, London: Weidenfeld and Nicholson.
- Goggin, M.L; Bowman, A.O.M; Lester, J.P; Laurence Jr, J.O.T (1990), *Implementation Theory and Practice*, Toward a Third Generation, Glenview, IL: Scott, Foresman.
- Kickert, W. (1997), *A management perspective on policy networks: managing complex networks*, London: Sage.
- Kivimaa, Paula; Mickwitz, Per (2006), "The challenge of greening technologies - Environmental policy integration in Finnish technology policies", *Research Policy*, 35 (5), pp. 729° 744.
- Krennler, H. G. & Schneider, H. C. (1997), "The Question of Consistency", REGELSBERGER, E., TERVAREN, P. D. S. D. & WESSELS, W. (eds.) *Foreign Policy of the European Union*, From EPC to CFSP and beyond. London: Lynne Rienner.
- Ling, T. (2002), "Delivering joined° up government in the UK: dimensions, issues and problems", *Public Administration*, 80 (4), pp. 615° 642.
- May, P.J; Jones, B.D; Beem, B.E; Neff Sharum, E.A; Poague, M.K (2005), "Policy Coherence and Component Driven Policymaking". *Arctic Policy in Canada and the United States*, *Policy Studies Journal*, 33 (1), pp. 37° 63.
- Mazmanian, D.A; Sabatier, P.A. (1983), "Implementation and public policy", In Scott, Foresman, *Glenview*, Illinois.

- Meijers, Evert; Stead, Dominic (Eds.) (2004), "Policy integration: what does it mean and how can it be achieved?", A multi-disciplinary review. Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change: Greening of Policies ° Interlinkages and Policy Integration.
- Mulford, C. L.; Di Rogers (1982), *Definitions and Models in Interorganizational Coordination: Theory, Research, and Implementation*, Ames, LA: University of Iowa Press.
- OECD (2002), *Improving Policy Coherence and Integration for Sustainable Development A Checklist*. Paris.
- Persson, Å. (2004), "Environmental policy integration: An introduction", *Policy Integration for Sustainability (PINTS)*. Background Paper. Stockholm Environment Institute. Stockholm.
- Schermerhorn, J.R (1975), "Determinants of Interorganizational Cooperation". *Academy of management Journal*, 18 (4), pp. 846° 856.
- Strauss, A. L., & Corbin, J. M. (1998), *Basics of qualitative research: techniques and procedures for developing grounded theory* (2nd ed.). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Thomas, E.V (2003), "Sustainable Development, market paradigms and policy integration", *Journal of Environmental Policy & Planning*, 5 (2), pp. 201-216.
- Wilkinson, David G.; Applebee, Elaine (1999), *Implementing holistic government: joined-up action on the ground*, The Policy Press.
- Wimpenny, P.; Gass, J. (2000), "Interviewing in phenomenology and grounded theory. is there a difference?", *Journal of Advanced Nursing*, 31 (6), pp. 1485° 1492.