

www.ias.ir

## جایگاه ابزارهای سیاستگذاری در مهندسی فرهنگی کشور

مسعود عالمی\*

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

### چکیده

سیاستگذاری فرهنگی به عنوان یکی از ارکان مهندسی فرهنگی تنها هنگامی می‌تواند اهداف مطلوب فرهنگی را در جامعه محقق کند، که ابزارهای سیاستگذاری را به طور فرابخشی و جامع برگزیند. ابزارهای سیاستگذاری متعدد هستند. از دیدگاه هاوالت<sup>۱</sup> همه آنها را می‌توان به هشت گونه اساسی تقسیم کرد و همه سیاست‌ها ترکیبی از این هشت گونه پایه می‌باشند. در راستای انتخاب بهینه و صحیح ابزارها، فورست<sup>۲</sup> چارچوبی پیشنهاد می‌کند که با ارایه رویکردهای گوناگون، جامعیت و تناسب ابزارهای انتخابی در سیاستگذاری فرهنگی را تضمین می‌نماید. مطالعه موردی سیاستگذاری فرهنگی و اجتماعی در برنامه ملی نروژ در مبارزه با تبعیض نژادی، نحوه استفاده عملی از این چارچوب را روشن می‌سازد.

### کلیدواژه‌ها

مهندسی فرهنگی، سیاستگذاری فرهنگی، ابزارهای سیاستگذاری، سیاستگذاری اجتماعی و اصلاح فرهنگی.

\* کارشناس اجتماعی دفتر همکاری‌های فناوری ریاست جمهوری و عضو هیأت علمی دانشگاه شهید چمران اهواز

1- Howlett

2- Forest

مرکز تحقیقات استراتژیک

فرهنگ جوامع در طول تاریخ و طی یک فرایند تدریجی تحول یافته است. این تحولات تدریجی فرهنگی همواره محصول تعامل خودبه‌خودی کنشگران خرد و کلان بخش‌های مختلف جامعه انگاشته شده و تنها پویایی درونی آن در نظر گرفته می‌شد. در دیدگاه مهندسی فرهنگی تغییر فرهنگ، دیگر به عنوان یک فرآیند تاریخی یا تکاملی خودبه‌خودی رخ نمی‌دهد؛ بلکه امری است که ممکن است آگاهانه برنامه ریزی شده یا مهندسی گردد. این به معنی آن است که فرهنگ نه تنها به واسطه رخداد‌های تصادفی بلکه از طریق مهندسی فرهنگی نیز می‌تواند ارتقا پیدا کند.

مهندسی فرهنگی که ارتباطی وثیق با مفهوم ملت‌سازی دارد، (ر.ک. به Mazrui، ۱۹۷۲) دیدگاهی مفهومی درباره برنامه ریزی و مدیریت توسعه فرهنگی است و جهشی قابل توجه در مدیریت نهادهای فرهنگی به حساب می‌آید. در این دیدگاه، جهت حل چالش‌های توسعه فرهنگی بر راهکارهایی تأکید می‌گردد که به لحاظ استراتژیک، برنامه ریزی شده و به لحاظ تکنیکی، صحیح و معتبر باشند. به عبارت دیگر مهندسی فرهنگی درباره سیستمها، فرآیندها، آلترناتیوها و فرمول بندی راهکارهای خلاقانه چالش‌های پیش روی توسعه نهادهای فرهنگی می‌باشد. مهندسی فرهنگی به‌بیانی دقیق‌تر باز مهندسی فرهنگی دو معنی در خود مستتر دارد:

### اول، نگاه سیستمی به جامعه

دوم، بازسازی اجزا و فرایندهای این سیستم مهندسی در شاخه‌های مختلف دارای بخشهای طراحی، ساخت و تولید، نگهداری و تعمیر می‌باشد. مهندسی فرهنگی نیز دارای بخشهای مشابه و مراحل چندگانه ذیل می‌باشد: اول؛ طراحی فرهنگ؛ در این مرحله فرهنگ مطلوب و مشخصات آن، به عبارت دیگر اهداف و نقشه فرهنگی جامعه، ترسیم می‌گردد.

دوم؛ ساختن فرهنگ؛ مرحله تحقق عملی تصویر و آینده فرهنگی ترسیم شده می‌باشد که خود شامل سه گام اساسی است:

۱. سیاستگذاری فرهنگی و تعیین بایدها و نیایدهای کلان فرهنگی که مأموریت نهادهای سیاستگذار فرهنگی می‌باشد.

۲. تعیین استراتژی‌های کلان فرهنگی که راههای بهینه رسیدن به اهداف فرهنگی را مشخص می‌نماید و مأموریت وزارتخانه‌های فرهنگی می‌باشد.

۳. اجرا و پیاده‌سازی استراتژیها جهت تحقق اهداف فرهنگی که مأموریت بنگاههای فرهنگی است.

### سوم؛ مراقبت و اصلاح فرهنگی:

مرحله‌ای است که نهادهای نظارتی مرتب وضعیت فرهنگی جامعه را مورد بررسی قرار داده، با وضعیت مطلوب مورد انتظار مقایسه نموده و جهت اقدامات لازم برای اصلاح فرهنگی به لایه‌های استراتژی و سیاستگذاری

استفاده جهت اجرای سیاست‌های عمومی می‌باشند. (Howlett، ۲۰۰۶، ۱۳۰) بدین ترتیب به طور خلاصه ابزارهای سیاستگذاری ابزارها و تکنیک‌هایی می‌باشند که در اختیار حکومت بوده و حکومت از آنها جهت اجرای سیاست‌های مورد نظر خویش استفاده می‌کند.

اهمیت این ابزارها در آن است که حکومت کردن ربط وثیق به انتخاب میان ابزارهای سیاستگذاری دارد. (Salamon، ۲۰۰۲، ۱۹) در واقع بدون انواع ابزارها، تصمیم‌گیران و مدیران نخواهند توانست گفتمان سیاسی و سیاست‌های مورد نظر خویش را به کنش اجتماعی ملموس تبدیل کنند. (Ringeling، ۲۰۰۲)

#### ۱-۲- انواع ابزارهای سیاستگذاری

از میان دسته بندی‌های گوناگون برای ابزارهای سیاستگذاری دسته بندی هاوالت را انتخاب کرده‌ایم. هاوالت ابزارهای سیاستگذاری را بر دو دسته می‌داند (Howlett، ۲۰۰۶، ۱۳۳):

دسته اول؛ ابزارهای قائم‌به‌ذات<sup>۱</sup> یا مستقیم هستند، که مستقیماً تولید و تحویل کالاها و خدمات در جامعه را تحت تأثیر قرار می‌دهند. این ابزارها شامل تأسیس و پایه‌گذاری نهادها و سازمان‌های حکومتی، نظارتی، تنظیمی<sup>۲</sup> و مدیریتی، همچنین وضع مشوق‌های مالی، و نیز اقداماتی از جنس "دستور و کنترل" ه توسط اداره‌های حکومتی می‌باشند. (Howlett، ۲۰۰۶، ۱۳۳)

دسته دوم؛ ابزارهای فرایندی<sup>۳</sup> یا غیرمستقیم می‌باشند؛ همانند سرمایه‌گذاری روی گروه‌های

گزارش خواهد نمود، که این امر در نهایت منجر به تعدیل کارکرد نهادهای مجری خواهد شد.

۱،۲. جایگاه سیاستگذاری در مهندسی فرهنگی

با توجه به تعریف و اجزای مهندسی فرهنگی، سیاستگذاری فرهنگی یکی از مراحل اساسی آن می‌باشد. در واقع پس از تعیین و روشن ساختن اهداف و نقشه فرهنگی کشور، سیاست‌های فرهنگی مهمترین نقش را در موفقیت و تحقق اهداف مزبور بازی می‌کنند؛ سیاست‌های فرهنگی با مشخص نمودن بایدها و نبایدها، محدوده انتخاب استراتژیها و به تبع بازه انتخاب شیوه‌های پیاده‌سازی و اجرا را تعیین می‌کنند.

اما هسته اصلی سیاستگذاری در هر زمینه‌ای از جمله فرهنگ، انتخاب ترکیب صحیح و متناسب ابزارهای سیاستگذاری است. در ادامه به تعریف ابزارهای سیاستگذاری، اهمیت و انواع آنها خواهیم پرداخت.

#### ۱- ابزارهای سیاستگذاری و اهمیت آنها

۱-۱- تعریف ابزار سیاستگذاری و اهمیت آن  
تعاریف بسیار برای ابزار سیاستگذاری ارائه شده است؛ هاوالت<sup>۱</sup> ابزارهای سیاستگذاری را اینگونه تعریف می‌کند: "...تکنیک‌های در اختیار حکومت، جهت اجرای اهداف خود در سیاست عمومی" (Howlett، ۱۹۹۱، ۲) همچنین سالامون ابزارهای سیاستگذاری را در واقع "ابزارهای حکومت کردن" می‌داند، به عبارت دیگر این ابزارها، مکانیسم‌ها و تکنیک‌های مورد

منافع، تجدیدنظر در امور قضایی، و دیگر فعالیتهایی که طراحی می‌شوند تا فرایندهای سیاستی را تحت تأثیر قرار دهند و یا آنکه تنها به طور غیرمستقیم بر روی نتایج سیاستها تأثیر بگذارند. (Howlett، ۲۰۰۶، ۱۳۳)

اما هاوالت ابزارهای موجود در هر یک از این دو دسته را به نقل از کریستوفر هود (Hood، ۱۹۸۶) بر حسب اینکه کدامیک از منابع در دسترس حکومت مورد استفاده واقع

شود به چهار دسته تقسیم می‌کند (Howlett، ۲۰۰۶، ۱۳۴):

۱. اطلاعات
  ۲. قدرت
  ۳. ثروت
  ۴. سازماندهی
- در دسته اول، حکومت از آموزش، برای هر یک از انواع هشت گانه چند مثال آورده

جدول ۱: عناصر پایه ابزارهای سیاستگذاری؛ هشت گونه اساسی ابزار سیاستگذاری (Howlett، ۲۰۰۶، ۱۳۴)

سازماندهی	ثروت	قدرت	اطلاعات	منبع مورد استفاده	
				نحوه تأثیرگذاری ↓	↓
<ul style="list-style-type: none"> <li>• اداره‌های حکومت</li> <li>• نهادهای عمومی</li> <li>• مراکز مشاوره</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• کمک مالی</li> <li>• وام</li> <li>• اعتبار مالیاتی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• آیین‌نامه‌ها</li> <li>• لایسنس</li> <li>• سرشماری</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• مشاوره</li> <li>• آموزش</li> <li>• گزارش‌دادن</li> <li>• ثبت‌کردن</li> </ul>	مستقیم	←
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ثبت رکوردها</li> <li>• کنفرانس‌ها</li> <li>• کمیسیون‌های تحقیق</li> <li>• بازسازماندهی حکومت</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• نظرسنجی</li> <li>• ایجاد یا حمایت مالی از گروه‌های منافع</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• توافق‌نامه‌ها</li> <li>• کمیسیون‌ها یا کمیته‌های مشورتی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• تأمین/سانسور اطلاعات</li> </ul>	غیرمستقیم	

چارچوب‌بندی می‌باشد. (Forest, ۲۰۰۵, ۸). شيوه چارچوب‌بندی اینگونه تعريف می‌شود " شيوه انتخاب، سازماندهی، تفسیر و درک یک واقعیت پیچیده جهت فراهم‌سازی معیارهای راهنما برای فهم، تحلیل، ترغیب و کنش" (Rein, ۱۹۹۳, ۱۴۶). استفاده از چارچوب‌ها نوعاً به دلیل شرایط، زمینه و محدودیت‌ها است.

باید گفت که چارچوب‌ها ابزار نیستند. اما این چارچوب‌ها در فرایند انتخاب، سازماندهی، تفسیر و درک ابزارها مورد استفاده قرار می‌گیرند. برخی ابزارها ممکن است از فیلتر تعداد زیادی معیارها مانند تأثیرگذاری، کارایی و حتی قانونی بودن عبور کنند، اما با برخی چارچوب‌ها سازگار نباشند. ژانیک استین<sup>۲</sup> در بحث خود پیرامون تأثیر "هزینه‌ها" و انتقال هزینه مدرسه از دولت به والدین، بر اصلاح آموزشی نشان می‌دهد که چگونه این ابزار معین "پیامدهای مهلکی بر روی عدالت" دارد در حالی که محاسبات هزینه-فایده آن در نظر گرفته شده است. (Stein, ۲۰۰۱, ۹۸). کریستوفر هوارد مسأله "مصارف مالیات" را مورد اشاره قرار می‌دهد؛ و نشان می‌دهد چگونه غالباً مشروعیت این ابزار، حتی در هنگامی که به عادلانه‌ترین شکل خود مورد استفاده قرار می‌گیرد، مورد پرسش قرار می‌گیرد (Smith, ۲۰۰۱, ۱۸۵). در واقع چارچوب‌ها محدوده انتخاب ابزار را تعیین می‌کنند تا نکاتی که از نگاه فیلترها دیده نمی‌شود در همان ابتدا توسط چهارچوب‌ها تصحیح گردند و اساساً وارد انتخاب‌ها نشوند.

شده است. (Howlett, ۲۰۰۶, ۱۳۴)

## ۲- چارچوب انتخاب ابزارهای سیاستگذاری

۲-۱ - اهمیت انتخاب صحیح ابزارهای سیاستگذاری در تمامی حوزه‌های حکومت‌داری از جمله فرهنگ، تحقق اهداف و سیاست‌ها در عمل، نیازمند انتخاب صحیح و جامع از میان ابزارهای مختلف سیاستگذاری می‌باشد. هر نوع سیاستی هنگامی موفق خواهد بود که ترکیبی مناسب و بهینه از انواع هشت‌گانه ابزارهای سیاستی مذکور را دربرداشته باشد. (Howlett, ۲۰۰۶, ۱۳۴)

بسیاری از اهداف عالی به دلیل آنکه در سیاست‌های خود از ابزارهای مناسبی استفاده نکردند، با شکست مواجه شده و موفق نبودند. گاهی اوقات حکومت از یک ابزار مثلاً قانون استفاده می‌کند، اما از ابزارهای آموزشی غافل می‌ماند، و گاه نحوه استفاده حکومت از یک ابزار مثلاً ابزارهای آموزشی صحیح و مؤثر نیست. از این رو در ادبیات سیاستگذاری نظریه‌پردازان چارچوب‌های گوناگونی را برای انتخاب ابزارهای سیاستگذاری جهت تحقق هدف معین ارایه کرده‌اند. در ادامه یکی از این چهارچوب‌ها را شرح خواهیم داد.

### ۲-۲ - چارچوب انتخاب صحیح ابزارهای

سیاستگذاری

یکی از مکاتب مطالعات سیاستگذاری دیدگاه چارچوب‌های سیاستی<sup>۱</sup> یا به طور ساده

فورست چهار نوع چارچوب سیاستی را تشخیص می‌دهد: (جدول ۲) اول، رویکرد سازمانی که بر فعالیتهای مدیریتی در سازمانها متمرکز می‌شود. دوم، رویکرد تعددی که نام خود را از یکی از مکاتب جامعه‌شناسی سیاسی در دهه ۶۰ اخذ کرده است و بر رقابت بر سر قدرت میان گروههای منافع به عنوان تبیین‌کننده فرایندهای سیاست تأکید دارد.

جدول ۲: چهارچوب‌های سیاست‌گذاری (Forest, ۲۰۰۵, ۱۰)

چهارچوب اول رویکرد سازمانی	چهارچوب دوم رویکرد تعددی	چهارچوب سوم رویکرد شناختی	چهارچوب چهارم رویکرد ساختاری
درونی (سازمانها)	درونی (گروهها)	بیرونی (فرهنگ)	بیرونی (جامعه)
افراد (عقلانیت)	افراد (نفوذ)	سازمانها (ارزشها)	سازمانها (منافع)
غیر ملموس (اقتدار حرفه‌ای)	ملموس (موقعیت، حمایت‌کنندگان)	غیر ملموس (دانش)	ملموس (پول)
خیر (منافع موردنظر)	بله (پیشگامان)	بله (نخبگان)	خیر (نیروهای اجتماعی)

از دیدگاه فورست هر یک از این رویکردهای سیاستی حداقل از چهار پارامتر برخوردارند که چگونگی تصور سیاستگذاران از مکانیسم‌های تغییرات اجتماعی، یا به عبارت دیگر، سیستم باورها یا تئوری ذهنی آنها درباره چرایی و چگونگی اینکه سیاست می‌تواند سیاست رفتار انسانی را شکل دهد، را بیان می‌کند. (Forest, ۲۰۰۵, ۱۰ و ۱۱) چهار پارامتر مذکور شامل موارد ذیل می‌باشد:

- ۱- تمرکز سیاست‌گذاری بسته به اعتقاد سیاستگذاران می‌تواند بر روی فاکتورهایی

قرار گیرد که در درون و یا بیرون بخش مورد نظر سیاست مزبور باشد؛ آیا اهرم مورد نیاز جهت ایجاد تغییر، در درون بخش سیاستی است یا در فضای بیرونی اجتماعی و اقتصادی آن؟! برای مثال آیا جمعیت مسن یک مسأله مراقبت بهداشتی است که از طریق حمایت از خدمات حل می‌شود یا یک مسأله جمعیتی است که باید از طریق سیاستهای خانواده و دیگر اقدامات اجتماعی کاهش یابد؟

- ۲- برای تعیین اینکه مردم چرا و چگونه عمل می‌کنند، باید انگیزه‌های آنها را تعریف

نمود. هدف این موضوع می‌تواند سازمانها یا افراد درون آن باشد، و به نظر می‌آید که به میزان زیادی به مفروضات درباره طبیعت انسان و شیوه شکل‌دهی به رفتار انسانی توسط این طبیعت، بستگی دارد. به عنوان مثال، اقداماتی که جهت بالا بردن کارکرد پرستاران صورت گرفته، میان تمرکز بر افراد و سازمانها در نوسان بودند؛ تمرکز روی هر یک از این دو بستگی به آن داشت که سیاستگذاران معتقد باشند که پرستاران به طور فردی و شخصی عمل می‌کنند، و یا آنکه آنها را به عنوان اعضای یک سازمان حرفه‌ای معین تصور می‌کنند. که در حالت اول سیاستگذاران به دنبال ایجاد شرایط کاری بهتر یا تأثیر بر محیط کاری پرستاران بودند، و در حالت دوم تنها تغییرات فرهنگی بیرون از سازمان می‌تواند آنها را

متحول کند.   
 ۳- منابع بر دو نوع می‌باشند؛ ملموس یا غیرملموس، و شامل دانش، پول، حمایت، موقعیت و اقتدار حرفه‌ای یا علمی می‌باشد.   
 بحث درباره فناوری اطلاعات در افزایش کارایی شاغلان حول بحث میان دو دسته می‌گردد، دسته‌ای که معتقدند دسترسی به حجم بیشتری از اطلاعات راه رسیدن به عملکرد حرفه‌ای بهتر می‌باشد، در مقابل دسته‌ای که معتقدند اطلاعات بیشتر هرگز نمی‌تواند جایگزین سرمایه‌گذاری کافی و آموزش مناسب باشد.

۴- و در نهایت، رهبران یا پیشگامان معینی ممکن است به عنوان کلید موفقیت تصور گردند. می‌توان گفت که هر فرد با انگیزه که دارای قدرت و اطلاعات کافی می‌باشد، می‌تواند نقش رهبری را ایفا کند. رهبران در واقع نقش خط‌شکنی و هدایت افکار دیگران برای تغییر رفتار آنها را برعهده دارند.   
 راهنمایی و هدایت چهارچوب فوق در انتخاب ابزارهای سیاست‌گذاری در دو قالب خواهد بود: اولاً این چهارچوب امکان انتخاب رویکردهای گوناگون به موضوع و در نتیجه پوشش جامع ابزارهای سیاست‌گذاری را برای ما فراهم می‌سازد. ثانیاً پس از انتخاب رویکرد/رویکردها باید میان نقطه تمرکز سیاست/سیاست‌ها، و انگیزه‌هایی که با استفاده از ابزارهای مورد استفاده قصد تحریک آنها را داریم، و نیز منابع مورد استفاده و رهبران به کار گرفته شده جهت هدایت افراد تناسب وجود داشته باشد.   
 برای ایجاد هر انگیزه‌ای نمی‌توان از هر منبعی استفاده کرد. مثلاً نمی‌توان با استفاده از منبع قدرت، انگیزه ارزشی افراد را تحریک کرده و رفتار آنها را تغییر داد.   
 با یک مثال مطلب روشن‌تر خواهد شد.   
 مثلاً می‌خواهیم میزان کار واقعی را در میان کارمندان افزایش دهیم. دو رویکرد مکمل برای بهبود این موضوع می‌توان اتخاذ کرد. در رویکرد اول فرد به عنوان عضو یک سازمان در نظر گرفته می‌شود که انگیزه و مشوق او در حرکت به سمت رفتاری معین نسبت سود و زیان و عقلانیت ابزاری او است. در این رویکرد جهت تغییر رفتار کارمندان و افزایش کارایی آنها باید از منبع اقتدار سازمانی استفاده کرد و قوانین

سودی ندارد. و اما هنگامی که می خواهیم با رویکرد شناختی در سطح جامعه ارزشهای افراد را تغییر دهیم ابزار قانون چندان مفید نبوده، بلکه آموزش همگانی و الگوی رفتاری نخبگان و بزرگان و سخنان آنها می تواند مؤثر باشد.

به کارگیری این دو رویکرد به طور همزمان باعث می گردد تا ابزارهای سیاستی جوانب مختلف وجود آدمی یعنی محاسبه گری و ارزشها را مخاطب قرار دهند و از هر دو آنها در جهت تغییر رفتار بهره ببرند. از سوی دیگر توجه به هماهنگی بخشهای مختلف رویکرد به کار گرفته شده در انتخاب ابزارها باعث می شود تا ابزارها از تأثیرگذاری بیشتری برخوردار خواهند شد.

باید گفت که چهارچوبها تنها بازه و محدوده انتخابها را تعیین می کنند و برای انتخاب مشخص و معین فلان ابزار باید بررسیها و معیارهای دیگری به کار گرفته شود. (Forest, 2005, 11)

### ۳- برنامه ملی کاهش تبعیض و نژادپرستی در نروژ<sup>۱</sup>

برای آنکه بتوان تصویری روشن از انتخاب مناسب و صحیح ابزارهای سیاستگذاری به دست آورد، یک نمونه از تجربه های موفق کشورهای توسعه یافته را ارائه می نمایم.

نروژ همواره جامعه ای با تنوع فرهنگی بوده است. قرنها نروژ خانه اقلیتهای ملی مثل یهود، کون (فنلاندی زبانهای شمال نروژ)،

را به گونه ای اصلاح نمود که عضو سازمان سود خود را در رعایت قوانین و در نتیجه افزایش کارایی ببیند. بنابراین در این رویکرد جامعه به تعدادی سازمان افراز می گردد و آحاد جامعه به عنوان اعضای سازمانها انگاشته می شوند، و تغییر موردنظر بر مبنای تحریک انگیزه محاسبه گری دنبال می گردد. اما در رویکرد دوم فرد به عنوان یک عضو جامعه انسانی در نظر گرفته می شود که ارزشهای او محرک عمل وی می باشند. در این رویکرد منبعی که برای افزایش فعالیت و کار واقعی افراد مورد استفاده قرار می گیرد، افزایش آگاهی و توجیه درونی آحاد جامعه و آموزش می باشد. همچنین در این رویکرد نخبگان و بزرگان در تغییر ارزشهای جامعه نقش مهمی خواهند داشت. بنابراین در این رویکرد به کلیت جامعه به عنوان محیط بیرونی سازمان نگریسته می شود و هدف آن تغییر ارزشهای درونی افراد به گونه ای است که کارایی بیشتری داشته باشند.

همانطور که روشن است در سیاستهای مورد نظر جهت افزایش کارایی کارمندان وقتی که از منبع اقتدار و قانون جهت تغییر رفتار کارمندا استفاده می کنیم نباید قانون به گونه ای باشد که افراد را آدمهایی حرف گوش کن در نظر میگیرد که هر چه مدیران بگویند گوش کنند، بلکه باید قانون آنها را افراد محاسبه گری بداند که برای رعایت قانون حساب سود و زیان را می کنند. به عبارت دیگر جهت اینکه کارمندان کارایی خود را افزایش دهند، توصیه چندان



روما(کولی‌ها)، مردم/مسافران رومانی باضافه مردم سامی و نروژی‌ها بوده است. اما نروژ امروز به طرق بسیار با نروژ ده الی دوازده سال پیش تفاوت دارد. جمعیت مهاجرین از کشورهای دیگر از ۳ درصد به ۶,۶ درصد طی پانزده سال گذشته افزایش پیدا کرده است. ساختار جمعیتی جدید نیازمند تعدیل و

تنظیم سیاستهای حکومت می باشد به گونه‌ای که نیازها و خواسته‌های همه انواع گروهها به بهترین شکل ممکن مورد توجه قرار گیرد. در این راستا مشکلات و چالشهایی پیش‌رو خواهد بود از جمله نژادپرستی و تبعیض. از این رو "وزارت حکومت محلی و توسعه منطقه‌ای" نروژ برای کاهش نژادپرستی و تبعیض نسبت به مردم بومی، اقلیتهای ملی و مهاجرین برنامه عمل چهارساله‌ای از سال ۲۰۰۲ تا ۲۰۰۶ تدوین نموده است. در ادامه به خلاصه‌ای از متن این برنامه اشاره خواهیم نمود.

### خلاصه‌ای از وضعیت کنونی؛ چالشهای اصلی

#### الف) زندگی کاری

آمار نشان می‌دهد که بیکاری میان مهاجران کشورهای غیرغربی به طور قابل توجهی نسبت به متولدین نروژ و مهاجران کشورهای غربی بالاتر است.

#### ب) خدمات عمومی

خدمات عمومی توسط همه اقشار و گروههای با زبانهای مختلف مورد استفاده قرار می‌گیرد و لذا اهمیت فراوان دارد که

همه آنها احساس کنند نیازهای آنها در این نهادها مورد توجه قرار می‌گیرد. به دلیل تعدد زبانها ترجمه ابزار بسیار مهمی در این زمینه است. گزارش‌ها نشان می‌دهد که عدم استفاده صحیح از مترجم و یا کوتاهی مترجمان از مسایل موجود در نهادهای خدمات عمومی است.

#### ج) مدارس/آموزش

سازمانهای غیردولتی مربوطه اعلام نموده‌اند، شکایت‌هایی را درباره تبعیض در مدارس، به شکل تهدید یا مزاحمت شفاهی از سوی سایرین دریافت کرده‌اند. اعضای اقلیتهای همچنین در انتقال از آموزش به اشتغال با موانعی مواجه هستند. جوانان خانواده‌های مهاجر نسبت به سایرین بسیار مشکل‌تر می‌توانند برای خود کارآموزی فراهم کنند.

#### د) پلیس/مرجع عمومی قانونی/دادگاه

به گزارش تعدادی از سازمانهای غیردولتی برخی موارد تبعیض‌نژادی در پلیس و نظام قضایی مشاهده می‌شود. مسأله دیگر اینست که بسیاری از موارد تبعیض نژادی گزارش نمی‌شوند و تعداد بسیار اندکی از آنها به محکومیت عامل تبعیض منجر می‌شود.

#### ه) اجتماع محلی

گزارشهای پژوهشی نشان می‌دهد که مناطق مسکونی که در آنها اکثر جمعیت ترکیب مختلط قومی است، تأثیر بسیار مثبتی بر روی افزایش تحمل افراد و احترام به قومیت‌های مختلف و جلوگیری از تبعیض دارد.

## اقدامات

### الف) زندگی کاری

اولین برنامه گردهمایی سالانه پیرامون تنوع قومی در بازار کار که هدف آن تبادل نظر و تجربیات پیرامون این موضوع و افزایش تنوع قومی در بازار کار است. در این گردهمایی به یک شرکت که فعالیت برجسته‌ای در این موضوع انجام داده باشد، جایزه تعلق می‌گیرد. در دومین برنامه، دولت به عنوان خریدار، کالا و خدمات مورد نیاز خود را به گونه‌ای از میان شرکت‌های مختلف تأمین می‌کند که کمترین تبعیض اتفاق بیفتد.

سومین برنامه دولت اینست که به عنوان استخدام‌کننده خود را موظف به استخدام افراد با ریشه‌های قومی و رعایت عدالت قومیتی در این زمینه کرده است. همچنین تمامی نهادهای دولتی که برنامه "مبارزه با تبعیض نژادی" را در سازمان خود اجرا کنند، تشویق می‌شوند. چهارمین برنامه اصلاح نظام مدرک‌دهی است که به آموزش‌ها و مهارت‌های مفید جهت اشتغال که در غیر از مدرسه و آموزش رسمی، آموزش داده می‌شود، مدرک معتبر قابل آرایه برای اشتغال تعلق گیرد.

### ب) خدمات عمومی

برنامه اول حکومت در این زمینه تشویق نهادهای آموزشی به تمرکز بر روی درک و فهم چندگانگی فرهنگی است، به عنوان مثال از طریق حمایت از گسترش مطالعات و پژوهش

پیرامون مسایل چندگانگی فرهنگی.

برنامه دوم آنست که برای بهبود کارایی خدمات عمومی، حکومت تعداد افراد عضو اقلیتها را که در بخشهای بهداشتی و اجتماعی و آموزش معلمان اشتغال دارند را افزایش می‌دهد.

همچنین در برنامه سوم جهت شفاف‌سازی، پیمایش پیرامون شناسایی منابع و نیازهای شهری در رابطه با خدمات و مراقبت‌های پرستاری برای اقلیتها انجام خواهد شد. همچنین پیمایشی پیرامون مهارت‌های موجود در بخش بهداشتی و اجتماعی در رابطه با زبان و فرهنگ سامی انجام خواهد شد.

### ج) مدارس/آموزش

برنامه اول؛ تهیه مواد کمک آموزشی برای مدارس جهت افزایش آگاهی دانش‌آموزان پیرامون تبعیض نژادی  
برنامه دوم؛ تعیین یک روز به عنوان روز مبارزه با تبعیض نژادی و تعیین جایزه برای مدرسه‌ای که سهم ویژه‌ای در مبارزه با تبعیض نژادی داشته باشد.

برنامه سوم؛ آموزش زبان نروژی به اقلیتها

### د) پلیس/مرجع عمومی قانونی/دادگاه

برنامه اول؛ افزایش آگاهی و دانش پلیس از اقلیتها از طریق:

۱. گردهمایی‌های ملی و محلی با شرکت پلیس و نهادهای فعال در مسایل اقلیتها جهت گفتگو میان این بخشها.

۲. آموزش تمامی نیروهای پلیس پیرامون موضوع اقلیتها
- برنامه دوم؛ تأسیس واحدهای تخصصی ویژه امور اقلیتها و تبعیض علیه آنها در هر مرجع عمومی قانونی.
- برنامه سوم؛ تشویق قاضی‌ها به گذراندن کرسی‌های پیرامون نژادپرستی
- برنامه چهارم؛ جاری و ساری کردن زبان سامی در دادگاهها به عنوان زبان کاری از طریق به عنوان مثال افزایش کارمندان سامی‌زبان در دادگاه‌ها.
- ۵) مستندسازی/مانیتور کردن
- برنامه اول؛ سیستم شفاف‌سازی و مانیتور کردن وضعیت اقلیتها از جمله وضعیت زندگی، کار، گرایش و نگرش دیگران به آنها، میزان جرایم با انگیزه تبعیض نژادی.
- (و) اینترنت
- برنامه اول؛ نظارت بر سایتهای اینترنتی به لحاظ محتوای نژادپرستانه و پیگرد قانونی آنها
- (ز) اجتماع محلی
- برنامه اول؛ توسعه وانتشار دانش پیرامون مبارزه با نژادپرستی و تبعیض در اجتماع محلی، جهت افزایش تشخیص مقامات شهری و استانی در این زمینه و نیز جهت افزایش مشارکت محلی برای مبارزه با نژادپرستی و تبعیض.
- برنامه دوم؛ حمایت مالی از فعالیتهای چندفرهنگی در میان کودکان و جوانان جهت تشویق برقراری گفتگو میان کودکان و جوانان از فرهنگهای مختلف.
- ح) تقویت حمایت قانونی علیه تبعیض قومی و نژادپرستی
- برنامه اول؛ قانون نروژ نیازمند تجدیدنظر در راستای ایجاد موانع قانونی علیه تبعیض نژادی می‌باشد. از این رو یک متمم قانونی درباره ایجاد مانع مقابل تبعیض در بازار مسکن و اشاعه عقاید نژادپرستانه ارایه خواهد شد.
- برنامه دوم؛ پذیرش قانون ضد تبعیض اروپا (ط) اقدامات عام
- برنامه اول؛ تقویت فعالیتهای ضد تبعیض در رستورانها، کلوبها و... توسط حکومت
- برنامه دوم؛ تهیه بانک اطلاعاتی از مهاجرانی که دارای مهارتها و تخصصهای گوناگون از جمله در حوزه سیاستهای قومی باشند. این بانک اطلاعات جهت یافتن افرادی از اقلیتها جهت پرکردن فرصتهای شغلی، انتصاب مدیر، مشورت دادن در امور قومی و ... مورد استفاده قرار می‌گیرد. این بانک اطلاعات می‌تواند مورد استفاده کسانی قرار گیرد که به دنبال چنین افرادی از مهاجران باشند، ضمن آنکه به ایجاد تحمل اجتماعی به طور غیرمستقیم کمک خواهد کرد.
- برنامه سوم؛ اولویت حمایت مالی از فعالیتهایی که تنوع فرهنگی را تشویق نمایند.
- نگاهی اولیه به برنامه ملی نروژ نشان می‌دهد که اولاً سعی نموده تا فهرستی جامع از حوزه‌های گوناگونی که در آنها تبعیض به وجود می‌آید از جمله اشتغال، تحصیل،

دادگاهها، خدمات عمومی و ... را پوشش دهد. ثانیاً، در این حوزه‌های مختلف، تلاش نموده تا از همه انواع ابزار سیاستگذاری به طور جامع و متناسب استفاده نماید. به عنوان نمونه از ابزار اطلاعات و آموزش در اولین برنامه زندگی کاری و نیز خدمات عمومی، از ابزار پول و ثروت در برنامه دوم زندگی کاری و برنامه سوم اجتماع محلی، از ابزار قدرت در برنامه سوم و چهارم زندگی کاری و برنامه اول تقویت حمایت قانونی و از ابزار سازماندهی در برنامه دوم پلیس استفاده نموده است.

مختلف (رویکردی، سازمانی، تعددی، شناختی و ساختاری) و بخشهای چهارگانه هر یک از این رویکردها (تمرکز، انگیزه‌ها، منابع و رهبران) سعی نموده چهارچوبی را ارایه کند که جامعیت و تناسب ابزارهای برگزیده را تضمین نماید. بررسی برنامه موفق نروژ در کاهش تبعیض نژادی نشان می‌دهد که سیاستگذاری کلان باید با در نظر گرفتن ابعاد مختلف مسأله، فرابخشی بوده و همچنین از کلیه ابزارهای اطلاعات، قدرت، ثروت و سازماندهی به صورت جامع و متناسب استفاده کند.

## ۵. خلاصه و نتیجه گیری

سیاستگذاری فرهنگی که از ارکان مهندسی فرهنگی به شمار می‌آید، بر پایه ابزارهای سیاستگذاری صورت می‌گیرد. هاوالت ابزارهای مختلف سیاستگذاری را در دو محور منبع مورد استفاده (اطلاعات، قدرت، ثروت و سازماندهی) و نحوه تأثیرگذاری (مستقیم و غیرمستقیم) به هشت دسته اساسی تقسیم می‌نماید و همه سیاستها را ترکیبی از این هشت گونه اساسی می‌داند. (هاوالت، ۲۰۰۶) انتخاب صحیح از میان ابزارهای گوناگون سیاستگذاری تضمین‌کننده اجرای عملی و واقعی سیاستها و تحقق اهداف فرهنگی می‌باشد. از این رو جوامع و حکومتها سعی بر آن نموده‌اند تا با تدوین چهارچوبها و معیارها گزینش ابزارهای سیاستگذاری به بهترین شکل صورت گیرد. فورست در نظریه خود با در نظر گرفتن رویکردهای

## فهرست منابع

1. <http://culturalengineering.com/>
2. Braybrooke D. & Lindblom, Ch. E. (1963) A Strategy of Decision: Policy Evaluation As a Social Process. Free Press, New York (NY).
3. Forest, P. G. (2005) Policy Instruments and Health Reform: the Role for Evidence. Draft discussion paper presented at Health System Restructuring Conference, Queen's University, November 2005. <http://jdi.econ.queensu.ca/Files/Conferences/HealthServices.html>
4. Hood, C. (1986) The tools of government. Chatham House, Chatham.
5. Howlett, M., Kim, J. & Weaver, P. (2006) Assessing Instrument Mixes through Program- and Agency-Level Data: Methodological Issues

- UP, New York (NY).
10. Rein, M. & Schön, D. (1993). "Reframing Policy Discourse," in *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, p. 145–166. Ed. Frank Fisher and John Forester. Duke University Press, Durham (NC).
11. Salamon, L. M. (2002) "The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction," in *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, p. 1-47. Ed. Lester M. Salamon and Odus V. Elliott. Oxford UP, New York (NY).
12. Stein, J. G. (2001) *The Cult of Efficiency*. House of Anansi, Toronto.
13. Smith, G. D., Ebrahim, S. & Frankel, S. (2001) *How Policy Informs the Evidence: 'Evidence Based' Thinking Can Lead to Debased Policy Making*. *BMJ* 322, 184-185.
- in *Contemporary Implementation Research. Review of Policy Research, Volume 23, Number 1*.  
<http://www.blackwell-synergy.com/doi/pdf/10.1111/j.1541-1338.2006.00189.x>
6. Howlett, M. (1991). *Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementations: National Approaches to Theories of Instrument Choice*. *Policy Studies Journal* 19, 1-21.
7. Mazrui, Ali, 1972, *cultural engineering and Nation Building*, Evanston: Northwestern University Press.
8. National Plan of Action to Combat Racism and Discrimination. (2002-2006) Ministry of Local Government and Regional Development.  
<http://www.dep.no/archive/krdvedlegg/01/13/handl022.pdf>
9. Ringeling, Arthur B. (2002). "European Experience with Tools of Government," in *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, p. 585-599. Ed. Lester M. Salamon and Odus V. Elliott. Oxford