

## ضرورت تجدید نظر در سیاست گذاری رسانه‌ای و مطبوعاتی

نوشته شعبانعلی بهرامپور

پرسش اصلی این مقاله آن است که آیا سیاست گذاری رسانه‌ای طی سال‌های گذشته با سیاست گذاری دیگر عرصه‌های فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی، هماهنگی داشته است؟ و آیا ضرورتی برای تجدیدنظر در سیاست گذاری رسانه‌ای در ایران وجود دارد؟ برای پاسخ به این دو پرسش ابتدا دو شیوه عملکرد دولت حداقلی و دولت حداکثری مدنظر قرار گرفته و سپس هماهنگی و نا هماهنگی‌های سیاست گذاری رسانه‌ای و سیاست گذاری‌های فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی طی دوره‌های جنگ، سازندگی و اصلاحات بررسی شده است. نتیجه‌ای که از این بررسی به دست آمده حاکی است که میان سیاست گذاری رسانه‌ای و سایر سیاست گذاری‌ها صرفاً در دوره جنگ هماهنگی و سازگاری وجود داشته و در دو دوره دیگر ناهماهنگی‌ها بسیار برجسته است. همچنین در این مقاله نشان داده شده که طی دو دوره سازندگی و اصلاحات بین سیاست گذاری‌های فرهنگی (و رسانه‌ای) و برنامه‌های توسعه (دوم و سوم) هماهنگی لازم وجود نداشته است. در پایان بر ضرورت تجدیدنظر و سازگار ساختن سیاست گذاری رسانه‌ای با سیاست گذاری‌های فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی تأکید شده است.

## مقدمه

هر نوع بحث درباره سیاست گذاری رسانه ای و مطبوعات بدون بحث درباره نوع و میزان دخالت دولت<sup>۱</sup> در عرصه های اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی وافی به مقصود نخواهد بود. از این رو هنگام بحث و بررسی درباره سیاست گذاری فرهنگی و اجتماعی به طور عام و سیاست گذاری رسانه ای و مطبوعات به طور خاص می توان ابتدا دو شیوه دخالت دولت را از یکدیگر تفکیک نمود. شیوه نخست، تصدی گری است که از آن به دولت حداکثری یا مداخله حداکثر دولت یاد می شود و شیوه دیگر نظارتی است که ذیل دولت حداقلی یا مداخله حداقل دولت در امور قرار می گیرد. در دولت حداکثری، دولت علاوه بر سیاست، تمام قلمروهای اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را عرصه بلامنازع خود می داند. دولت معتقد به مداخله حداکثر است. یعنی تصدی گری همه حوزه ها را خود به دست می گیرد و معتقد است چون خیر اکثر است، در نتیجه فقط اوست که صلاحیت سیاست گذاری، برنامه ریزی و تولید و اجرای عرصه های مختلف همه امورات جامعه را داراست. در دولت حداکثری نهادها، دستگاه ها، سازمان ها، موسسات و... ابزار و کارگزار دولت اند. دولت حداکثری متولی همه عرصه هاست، از امنیت گرفته تا نان، مسکن، دارو، بهداشت، رفاه، نشر، صنعت و آموزش. نمونه های بارز این نوع دولت ها در قرن بیستم، دولت های کمونیستی و سوسیالیستی بودند. در مقابل، در دولت حداقلی، همه امور جامعه از سیاست گرفته تا اقتصاد، فرهنگ و اجتماع به خود مردم واگذار می شود. در این نوع دولت علاوه بر تولید و اجرا، سیاست گذاری و برنامه ریزی عرصه های مختلف زندگی مردم جامعه نیز به خود آنها سپرده می شود. دولت حداقلی در عرصه های مختلف بیشتر تابع و ناظر است. بهترین مثال برای این نوع دولت، دولت ایالات متحده آمریکا است. بدیهی است که کشورهای مختلف در طیفی از این نوع دولت ها قرار می گیرند و بعضاً در حال تغییر و تحول به سمت دولت حداقلی ناب هستند. اما به هر حال هر یک از این نوع دولت ها، چه حداقلی و چه حداکثری، به منزله طیفی هستند که کشورها در جاهای مختلف آن جای می گیرند.

پرسش های اساسی این مقاله این که بعد از انقلاب اسلامی، چه دولت هایی در ایران سر کار بوده اند و این دولت ها چه نوع سیاست گذاری های رسانه ای و مطبوعاتی را در دستور کار قرار داده اند؟ آیا سیاست گذاری های مطبوعاتی و رسانه ای طی سال های

گذشته با سیاست‌گذاری‌های دیگر عرصه‌های فرهنگی و اجتماعی و اقتصادی هماهنگی داشته است؟ و آیا ضرورتی برای تجدید نظر در سیاست‌گذاری‌های رسانه‌ای و مطبوعاتی در ایران وجود دارد؟ این مقاله در حد توان و امکان به پرسش‌های مذکور پاسخ می‌دهد.

### سیاست‌گذاری رسانه‌ای و مطبوعاتی

این مقاله دربارهٔ سیاست‌گذاری رسانه‌ای و مطبوعاتی است. از این رو عمدتاً به همین موضوع می‌پردازد ولی گاهی برحسب ضرورت، به برنامه‌ریزی و برنامه‌های توسعه نیز اشاره‌ای می‌کند. سیاست‌گذاری رسانه‌ای اصولاً بخشی از سیاست‌گذاری فرهنگی است. به همین جهت ابتدائاً نگاهی به تعریف سیاست‌گذاری فرهنگی می‌اندازیم و سپس، با توجه به تعریفی که از سیاست‌گذاری فرهنگی برمی‌گزینیم، سیاست‌گذاری رسانه‌ای را مورد توجه قرار می‌دهیم.

در یک تعریف روشن و جامع، ادگار و سگویک سیاست‌گذاری فرهنگی را شامل اصول و راهبردهای کلی و عملیاتی شده‌ای می‌دانند که برنوع عملکرد یک نهاد اجتماعی در امور فرهنگی حاکم‌اند. سیاست‌گذاری فرهنگی منظومه‌ای سامان یافته از اهداف نهایی درازمدت، میان‌برد، قابل‌سنجش و نیز ابزارهای وصول به آن اهداف را در برمی‌گیرد (غلامرضا کاشی، ۱۳۸۲). مطابق این تعریف سیاست‌گذاری فرهنگی مبتنی بر اصول، راهبردها و اهداف کلانی است که توسط دستگاه‌های اجرایی عملیاتی می‌شود.<sup>۱</sup>

با توجه به جامعیت و شمول تعریف فوق، سیاست‌گذاری رسانه‌ای را می‌توان از این منظر مورد توجه قرار داد. بدین ترتیب سیاست‌گذاری رسانه‌ای اصول و هنجارها و راهبردهایی کلی را در برمی‌گیرد که بر هدایت کلان رسانه‌ها در نیل به اهداف مشخص یک نظام حاکم است. سیاست‌گذاری رسانه‌ای هم روش و ابزار وصول به هدف را شامل می‌شود و هم راهبرد را. بنابراین سیاست‌گذاری رسانه‌ای آمیزه‌ای است از تجربیات گذشته، مصلحت‌جامعه و آینده‌نگری (جانلی، ۲۵۳۶: ۷۶). هر گونه سیاست‌گذاری رسانه‌ای و مطبوعاتی که روش را فدای راهبرد و یا راهبرد را فدای روش کند و مبتنی بر سه عنصر تجربه گذشته، مصلحت‌جامعه و آینده‌نگری نباشد، راهی به سوی موفقیت ندارد. به عبارت دیگر سیاست‌گذاری رسانه‌ای باید بر پایه نقد سیاست‌های رسانه‌ای گذشته و در نظر گرفتن شرایط و مصلحت موجود جامعه و با رویکرد واقع‌بینانه به آینده ترسیم گردد.

سیاستگذار رسانه‌ای باید به چگونگی و قابلیت اجرا و عملیاتی شدن یک سیاست در جامعه نیز توجه داشته باشد (Hutchison: ۱۹۹۹).

### دولت‌ها و نوع سیاست گذاری‌های رسانه‌ای

به طور کلی و در نگاهی اجمالی، ادوار حاکمیت دولت‌های بعد از انقلاب را از لحاظ سیاست گذاری‌های فرهنگی (رسانه‌ای و...)، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی می‌توان به سه دوره تقسیم کرد: دوره اول که سال‌های پرتنش اوایل انقلاب تا پایان جنگ را شامل می‌شود دوره جنگ و دوره دولت حداکثری است. دوره دوم که از پایان جنگ تا پایان دوره دوم ریاست جمهوری آقای هاشمی رفسنجانی را شامل می‌شود، دوره سازندگی و دوره دولت حداقلی تنها در عرصه اقتصاد و حداکثری در عرصه‌های اجتماعی، فرهنگی و سیاسی است. دوره سوم که از دوم خرداد ۱۳۷۶ تاکنون را شامل می‌شود، دوره رشد جامعه مدنی و بخش خصوصی، کاهش تصدی‌گری و دولت حداقلی است که توضیح بیشتر آن در ادامه می‌آید.

کمی بعد از وقوع انقلاب اسلامی که «ماه عسل» چندماهه انقلاب سپری شد و همچنین بعد از یکی دو سال پرتنش اولیه، گروهی از انقلابیون رادیکال تحت تأثیر اندیشه‌های عدالت‌خواهانه چپ و در مقابله با اندیشه‌های لیبرالیسم فرهنگی غرب، خواسته یا ناخواسته به ساز و کارهای حکومتی دولت‌های بلوک شرق روی آوردند. در زمان تصدی آنها که تا پایان جنگ تحمیلی ادامه داشت، دوره دولت‌گرایی حداکثری و افراطی وجه غالب مداخله دولت در امور بود. در این دوره، دولت در همه عرصه‌های زندگی اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی دخالت نمود و به امید ایجاد مدینه فاضله، امور اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را نیز در حوزه امر سیاسی به شمار آورد و تصدی همه آنها را خود برعهده گرفت. در این دوره «دولت» از برگزاری جشن عقد و عروسی و ختم و عزاداری گرفته تا امور آموزشی و فرهنگی نظیر تاسیس مؤسسه‌های آموزشی و فرهنگی، تعیین نوع و میزان آموزش، گزینش آموزش‌دهندگان و دانشجویان و همچنین به همین منوال همه حوزه‌های اقتصادی و اجتماعی را تحت مدیریت، هدایت و نظارت خود درآورد و «این امور مظهر قدرت او محسوب شد و از آن‌جا که هرگونه مخالفت با این مداخله‌گرایی مضاعف دولت، مخالفت با ارکان و ارزش‌های انقلاب به حساب می‌آمد،

ناگزیر از رویارویی با واکنش‌های شدید بود. «سیف‌زاده، ۱۳۸۲: ۲۷» دولتمردان در این دوره مخالفان برنامه‌ها و سیاست‌های خود را مخالفان نظام معرفی می‌کردند و عملاً زمینه مقابله با آنها را فراهم می‌آوردند. این نوع مداخله‌گری که در دیگر کشورها به شکست انجامید، در ایران نیز سرانجامی بهتر نداشت و با گذشت زمان ناکارآمدی آن کاملاً آشکار شد.

دولت که در این دوره بر همه عرصه‌ها دست گذاشته بود، در حوزه ارتباطات و رسانه‌ها نیز چنین کرد. رادیو و تلویزیون و خبرگزاری دولتی ماندند و اجازه خصوصی شدن نیافتند. مطبوعات تحت هدایت، نظارت و حمایت (کنترل) شدید دولت درآمدند و نظام انتشار نشریات در قالب اعطای امتیاز انتشار مورد توجه قرار گرفت. دولت که معتقد به نظارت، کنترل و هدایت نشریات بود، فعالیت‌های مطبوعاتی و رسانه‌ای را نه حق تک‌تک شهروندان بلکه حق خود (دولت) می‌دانست که به هرکس «صلاحیت» آن را داشت اعطا می‌کرد. در دولت حداکثری به مطبوعات و رسانه‌ها همچون ابزاری برای رساندن منویات دولت به مردم و بسیج آنها در شرایط ضروری نگریسته شد و رسالت دیگری برای آنها مقرر نشد. از این‌رو دولت مکلف به اعطای یارانه و سایر کمک‌های نقدی و غیرنقدی به مطبوعات و رسانه‌های مختلف شد و حتی خبرنگاران کارت هویت خبرنگاری را باید از دولت دریافت می‌کردند. در این دوره مطبوعات عملاً در تیول دولت (به معنای عام) بوده‌اند و بخش خصوصی در این حوزه فعالیت چشمگیری نداشت. هر چند سیاست رسانه‌ای و مطبوعاتی مدونی در این دوره وجود نداشت، اما براساس سیاست‌گذاری‌های مداخله‌حداکثری دولت، در عمل نظام مطبوعاتی رسانه‌های شوروی بر مطبوعات حاکم بوده است.<sup>۲</sup>

اما به تدریج که «ساختار و اندیشه‌ها» به محک تجربه سنجیده شدند و دولتمردان و صاحب‌منصبان سیاسی طی سال‌های مختلف در میدان آزمون‌های مختلف داخلی و خارجی ورزیده گشتند، اختلافات و شکاف‌هایی میان آنان پدید آمد. همچنین با فروکش کردن شعله جنگ زمینه لازم فراهم شده بود تا دولت واقع‌بینی بیشتری در زمینه‌های مختلف به خرج دهد. در هنگامه جنگ که «اختلافات و شکاف‌ها کم‌کم سربرآورده بود، دولت به‌ناچار برای حفظ حقانیت خود به اقدامات نمایشی و تصنعی دست زده بود» (همان) که چندان مؤثر نیفتاد. اما در دوره موسوم به سازندگی که از سال ۱۳۶۸، سال اول برنامه پنج ساله اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، آغاز می‌شود و تا سال

۱۳۷۶، دو سال قبل از پایان برنامه دوم توسعه ادامه می‌یابد، کاهش مداخلات گسترده دولت در دستورکار قرار گرفت ولی بیش از همه در عرصه اقتصاد محقق شد. در این دوره عرصه‌های اجتماعی و فرهنگی و به‌ویژه سیاسی از لحاظ کاهش تصدی‌گری دولت نه تنها در دستور کار قرار نگرفت، بلکه در جاهایی نیز متصلب‌تر شد. دولت‌سازندگی در عرصه اقتصاد دولت حداقلی را در دستورکار قرار داد و تا حدود زیادی با موفقیت به پیش رفت و گشایش‌های زیادی را ایجاد کرد. در عرصه‌های فرهنگی هر چند در این دوره برنامه‌هایی مدون شد و با فراز و نشیب‌هایی به سمت کاهش مداخلات افراطی و گسترده دولت حرکت‌هایی آغاز شد، اما در حوزه رسانه‌ها و مطبوعات تحول اساسی در سیاست‌گذاری مطبوعاتی و رسانه‌ای پدید نیامد. دولت همچنان متولی بود و نظام توزیع یارانه‌ها برای مطبوعات و دیگر رسانه‌ها نیز برقرار بود. همچنین نظام اعطای امتیاز با اقتدار تمام جریان داشت. بخش خصوصی عملاً در عرصه مطبوعات و دیگر رسانه‌ها مجال چندانی برای فعالیت نیافت. مطبوعات و دیگر رسانه‌ها در حکم ابزار و تریبون دولت و نظام برای رساندن منویات دولت تلقی شدند. نهادهای صنفی و مدنی مطبوعاتی تشکیل و فعال نشدند. در این دوره نیز نظام مطبوعاتی تغییری نیافت و نظام مطبوعاتی رسانه‌های شوروی همچنان غلبه داشت.

در تداوم تجربه جمهوری اسلامی و ناکارآمدی تجربه دولت حداکثری و به دنبال نوسازی و بازسازی اندیشه‌های به‌حاشیه رانده شده نگرش نشانیدن دولت حداقلی بر جای دولت حداکثری در نیمه دوم دوره سازندگی قوت گرفت و در تمام عرصه‌ها، حتی عرصه سیاسی امکان بروز یافت. دوره‌ای که با دوم خرداد ۱۳۷۶ نمود آشکار یافت و در سال‌های بعد خود را تکرار کرد. در این دوره تقویت جامعه مدنی، تکثرگرایی و توسعه سیاسی هدف اصلی بود و زمینه مناسب برای کاهش دخالت‌های دولت در همه عرصه‌های فرهنگ پدید آمد. دولت اصلاحات فرهنگی را نیز در دستور کار قرار داد و به سمت کاهش تصدی‌گری حرکت کرد. در این دوره شکل‌های صنفی و مدنی مطبوعاتی و رسانه‌ای تشکیل و رشد و توسعه یافتند. بخش خصوصی فعال شد، انتشار نشریه در مقایسه با گذشته بسیار آسانتر شد، علاوه بر دولت (وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی) نهادهای صنفی کارت هویت حرفه‌ای برای اصحاب مطبوعات صادر کردند، برخی از نشریات به سمت استقلال حرفه‌ای و اقتصادی گام‌های اساسی برداشتند، شمارگان

نشریات افزایش یافت، ماشین امتیازدهی با سرعت به کار افتاد و متقاضیان یکی پس از دیگری اجازه انتشار یافتند و همچنین خبرگزاری‌های غیردولتی ظهور و رشد یافتند. در مجموع در این دوره نظام مطبوعاتی دستخوش تغییر شده و نظام مسؤلیت اجتماعی بر نظام هنجاری رسانه‌های شوروی غلبه پیدا کرد.

در این دوره با وجود این که از لحاظ برنامه‌ای، برنامه سوم توسعه تدوین و اجرا شد و علی‌رغم این که روح حاکم بر این برنامه دولت حداقلی (جلائی، ۱۳۸۰) در همه عرصه‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی است و برای نخستین مرتبه در قانون برنامه نظارت بر تصدی پیشی گرفت، اما در عرصه رسانه‌ها، سیاست‌گذاری مطبوعاتی و رسانه‌ای دچار تغییر اساسی نشده و نظام اعطای امتیاز لغو نشد. هر چند در سال‌های اولیه بعد از دوم خرداد ۱۳۷۶ سعی شد با اعطای گسترده امتیاز نشریه به تمامی متقاضیان عملاً این نظام بلاموضوع شود، اما این نظام در سال‌های پایانی این دوره همچنان پابرجاست و ایران جزء معدود کشورهایی است که رسماً در این نظام باقی مانده است. نظام توزیع یارانه‌ها همچنان برقرار است و این امر سبب وابستگی مطبوعات و رسانه‌های دیگر به دولت شده است. همچنین نظارت بر نشریات برعهده دولت ماند و به نهادهای صنفی و مدنی سپرده نشد و شورای عالی مطبوعات به راه نیفتاد. دولت هنوز کنترل، هدایت و نظارت بر نشریات را برعهده دارد. دولت خود متولی بسیاری از نشریات است و بخش خصوصی توانایی رقابت با آن را ندارد (کاظمیان، ۱۳۸۲). هنوز زیرساختارها برای فعالیت بخش خصوصی توسعه لازم پیدا نکرده‌اند و دولت در همه جا حضور مستقیم دارد.

### هماهنگی و ناهماهنگی در سیاست‌گذاری‌ها

در دوره اول مورد بررسی، یعنی دوره جنگ و مدتی بعد از آن هیچ‌گونه سیاست‌گذاری مدونی نه تنها در زمینه مطبوعات و رسانه‌ها بلکه حتی در زمینه فرهنگ نیز وجود نداشته است (جلائی، ۱۳۷۹: ۶۸). در این دوره دولت حداکثری در همه زمینه‌ها و عرصه‌ها حاکم بود و سیاست‌ها در کلیه بخش‌ها از صنعت و اقتصاد گرفته تا فرهنگ، هنر و رسانه‌ها و سیاست و اجتماع هماهنگ بود.

در سال‌های بعد از انقلاب متولی سیاست‌گذاری فرهنگی، که سیاست‌گذاری مطبوعاتی و رسانه‌ای ذیل آن قرار می‌گیرد، ابتدا استاد انقلاب فرهنگی بود که بعد از

انحلال آن و تشکیل شورای عالی انقلاب فرهنگی این تولیدیت به این نهاد محول شد. شورای عالی انقلاب فرهنگی نخستین مرتبه در سال ۱۳۷۱ در جزوه‌ای تحت عنوان «اصول سیاست فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» سیاست‌های فرهنگی کشور را تدوین کرد. این جزوه که از زمان تدوین آن ۱۲ سال می‌گذرد بدون متمم و هرگونه تغییری همچنان پابرجاست. این جزوه منشور دولت متصدی یا دولت حداکثری در زمینه فرهنگ است (وحید، ۱۳۸۳: ۱۵) و نگاه تدوین کنندگان اصول سیاست فرهنگی نگاهی از بالا به پایین و دولتی به تمام عرصه‌های فرهنگی کشور است. بر این اساس بخش وسیعی از فعالیت‌های فرهنگی به ویژه فعالیت‌های مطبوعاتی و رسانه‌ای دولتی است و فعالیت بخش خصوصی و غیردولتی در این حوزه نیز به شدت وابسته به دولت است (همان). این در حالی است که روح حاکم بر قانون برنامه‌های دوم و سوم که قاعدتاً باید متناسب با سیاست گذاری‌های مذکور تدوین می‌شد، حتی در بخش فرهنگ، هنر و ارتباطات جمعی گردش از تصدی‌گری به نظارت است. قوانین مذکور با نگرش مثبت به دولت حداقلی و کاهش تصدی‌گری دولت تصویب شدند و به اجرا درآمدند. به عبارت دیگر با پایان جنگ و شروع دوره سازندگی و همچنین در دستور کار قرار گرفتن برنامه‌های دولت حداقلی در عرصه اقتصاد، ناهماهنگی‌هایی در سیاست گذاری‌های کلان کشور به ویژه بین بخش‌های اقتصادی، فنی و صنعتی و سایر بخش‌ها پدید آمد. دولت از یک طرف در عرصه اقتصادی و فنی و صنعتی مداخلات حداقلی را در دستور کار داشت و بخش خصوصی را در این حوزه فعال کرد و از طرف دیگر عرصه‌های فرهنگی، اجتماعی و سیاسی را بسته نگه داشته و تداوم سیاست مداخلات حداکثری و گسترده را در پیش گرفت. این ناهماهنگی و تعارض بعدتر، هر چه زمان به سال ۱۳۷۶ نزدیک می‌شد، آشکارتر شد. بعد از دوم خرداد ۱۳۷۶ دولت حداقلی، به لحاظ نظری در دستور کار قرار گرفت. هر چند در این دوره سیاست گذاری‌های شورای عالی انقلاب فرهنگی دچار تغییر نشد، اما دولت که مجری برنامه‌های پنج ساله بود، سعی کرد به نوبه خود گام‌هایی بردارد که در این راه، به ویژه در دو عرصه سیاست و فرهنگ، علی‌رغم پیشرفت‌های اولیه موفقیت کاملی به دست نیاورد. بنابراین می‌توان چنین نتیجه گرفت که در دوره اول، سیاست گذاری‌های مطبوعاتی و رسانه‌ای نانوشته و نامدون با سیاست گذاری‌های فرهنگی و سیاست گذاری نوشته یا نانوشته در سایر عرصه‌های اجتماعی، سیاسی و اقتصادی هماهنگی و سازگاری داشته و در



همه حوزه‌ها دولت حداکثری و مداخلات گسترده دولت در تمام امور مدنظر بود. در دوره سازندگی، و با شروع برنامه‌های پنج ساله دولت حداقلی بیش و پیش از همه در عرصه اقتصادی مورد توجه قرار گرفت. در این دوره بین عرصه‌های مختلف فرهنگی، اجتماعی و سیاسی و عرصه اقتصادی، در تصدی‌گری و عدم تصدی‌گری دولت ناهماهنگی‌هایی پدید آمد. هر چند در دوره بعد سعی شد که این ناهماهنگی از بین برود و دولت در صدد کاهش تصدی‌گری و تقویت نظارت برآید، اما در عمل در بخش مطبوعات و رسانه‌ها گشایش‌هایی قابل توجه و اساسی پدید نیامد. یکی از دلایل این عدم موفقیت و ناهماهنگی تغییر نیافتن سیاست‌های فرهنگی جمهوری اسلامی است که تصدی‌گری روح حاکم بر آن است و نظارت جایگاهی در آن ندارد. با گذشت سال‌ها هنوز در این سیاست‌ها، همچنان که شرح آن گذشت، تجدید نظر نشده است. دلیل دیگر اینکه رویکرد و نگرش حاکم بر برنامه‌های توسعه، رویکردی سخت‌افزاری است و عمده متولیان آن در بیشتر سال‌ها مهندسان عرصه‌های فنی بوده‌اند تا عالمان علوم انسانی، اجتماعی و ارتباطی. به عبارت دیگر هر چند در کانون تصمیم‌گیری‌ها و حتی در قانون مشکلاتی وجود داشت و عرصه را چندان برای دولت حداقلی باز نگذاشته بود، اما مدیران و متولیان برنامه‌ها نیز برای رفع موانع و مشکلات مذکور کوششی نکردند؛ گو این که در بسیاری از زمینه‌ها از جمله بیمه، بانکداری، آموزش پرورش و...، علی‌رغم نص صریح قانون، گشایش‌هایی انجام شده و زمینه برای فعالیت بخش خصوصی و کاهش تصدی‌گری دولت باز شده است.

واقعیت امر این است که هم در سیاست‌گذاری‌های فرهنگی، اجتماعی و رسانه‌ای و هم در برنامه‌های اول، دوم و سوم توسعه فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی توجه لازم به مطبوعات و رسانه‌ها نشده است. در این برنامه‌ها بیشتر به ارتباطات سخت‌افزاری و تحولات ارتباطی و مخابراتی و تجهیز فنی صدا و سیما توجه شده است. در این برنامه‌ها، ضمن توجه به بخش سخت‌افزاری ارتباطات و رسانه‌ها، کاهش تصدی‌گری دولت و تقویت بخش خصوصی در این زمینه‌ها نیز مدنظر قرار گرفت. حتی در برنامه سوم که در دوره سوم مورد بررسی یعنی دولت حداقلی تدوین و اجرا شده است مطبوعات و رسانه‌ها از این حیث مغفول مانده‌اند. در آیین‌نامه اجرایی برنامه مذکور در این دوره، برای رشد بخش غیردولتی در عرصه رسانه‌ها، خبرگزاری‌های غیردولتی پیش‌بینی شده که اکنون

آنها نیز بعد از تأسیس عمدتاً از بودجه های عمومی و کمک های دستگاه های دولتی ارتزاق می کنند و به آنها وابسته اند. به عبارت دیگر عملاً بخش خصوصی در این حوزه نیز خیلی فعال نبوده و به خدمت گرفته نشده است.

بنابراین در یک جمع بندی می توان گفت، در دوره اول، از لحاظ سیاست گذاری های رسانه ای و مطبوعاتی - هر چند هیچ گونه سیاست گذاری فرهنگی مدون وجود نداشت - و سایر سیاست گذاری های فرهنگی و غیر فرهنگی (اعم از اقتصادی، اجتماعی و سیاسی) یک هماهنگی و سازگاری وجود داشت. اما همچنان که تجربه نشان داد دولت حداکثری یا مداخله حداکثری دولت در امور جامعه، تجربه ای شکست خورده بود و باید تجدید نظر اصولی و عالمانه درباره این نوع سیاست گذاری و عملکرد آن صورت می گرفت. در دوره دوم از لحاظ سیاست گذاری رسانه ای و فرهنگی و سیاست گذاری در عرصه های اقتصاد و صنعت یک ناهماهنگی پدید آمد و دولت در عرصه فرهنگ از الگوی انقباضی و دولت حداکثری و در عرصه های اقتصادی از الگوی دولت حداقلی پیروی کرد. علاوه بر این در این دوره، نگاه به عرصه فرهنگ و رسانه ها، نگاهی غیرکارشناسانه و سخت افزاری بوده است. در دوره سوم، دولت حداقلی در همه عرصه ها مدنظر قرار گرفت، اما از آنجا که سیاست گذاری های کلان جامعه (سیاست گذاری های فرهنگی شورای عالی انقلاب فرهنگی) در دو دوره آخر تغییری نیافته بود و برنامه ها و سیاست های اجرایی (دستگاه های اجرایی) بر آن سیاست گذاری ها مبتنی نبود، در عرصه فرهنگ و رسانه ها، عملاً دولت حداقلی نتوانست به طور کامل حاکم گردد. به عبارت دیگر سیاست گذاری های فرهنگی و رسانه ای در دو دهه اخیر مبتنی بر دولت حداکثری یا مداخله حداکثری دولت بوده است، اما برنامه دوم و به ویژه برنامه سوم توسعه بر پایه دولت حداقلی تدوین شده بود. در این دوره عملاً در ساختار برنامه های کلان و خرد کشور، یعنی بین سیاست گذاری ها و برنامه ریزی های فرهنگی (رسانه ای و...) ناهماهنگی هایی نهفته بود.

### لزوم تجدید نظر در سیاست گذاری رسانه ای و مطبوعاتی

در بحث لزوم تجدید نظر در سیاست گذاری های رسانه ای و مطبوعاتی موارد زیادی را می توان مطرح کرد که مهمترین آنها به شرح زیر است:

۱. همان طور که شرح آن گذشت، نمی توان در یک حوزه و عرصه سیاست گذاری

مداخله حداقلی دولت و رویکرد نظارتی را مدنظر داشت و تمام برنامه‌ها را مطابق با آن تنظیم کرد اما در حوزه فرهنگ، رسانه‌ها و مطبوعات سیاست‌گذاری مداخله حداکثری دولت و رویکرد تصدی‌گری را در دستورکار قرار داد. بنابراین ضروری است که سیاست‌گذاری‌های فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی و سیاسی هم سو با هم تنظیم شوند و برنامه‌ها براین اساس تهیه و اجرا گردد. بنابراین از آنجا که سیاست‌گذاری‌های مبتنی بر دولت حداکثری یا مداخله حداکثری دولت در عرصه‌های مختلف در دهه‌های گذشته در کشورهای مختلف به شکست انجامیده است، بایسته است که سیاست‌گذاران به جای تصدی‌گری رویکرد نظارتی را مدنظر قرار دهند و به دولت حداقلی معطوف شوند. بدین ترتیب، بر شورای عالی انقلاب فرهنگی فرض است که در سیاست‌های فرهنگی جمهوری اسلامی تجدید نظر کند و سیاست‌گذاری‌های جدیدی، هماهنگ با عرصه‌های اقتصادی، اجتماعی و صنعتی، تهیه و ابلاغ کند.

۲. هرگونه سیاست‌گذاری و حتی برنامه‌ریزی رسانه‌ای و مطبوعاتی باید دقیقاً مطابق با کارکردهای آنها تدوین شود. وسایل ارتباط جمعی نه تنها دارای کارکردهای متعددی هستند بلکه هر یک از آنها بنا به ماهیت خود کارکردهایی دارند که این کارکردها توسط وسایل دیگر برآورده نمی‌شود. محققان برای رسانه‌ها کارکردهای زیادی برشمرده‌اند که مهم‌ترین آنها عبارتند از: کارکرد خبری و اطلاع‌رسانی، آموزشی، راهنمایی و هدایت، آگاه‌سازی، همگن‌سازی، جداسازی، احساس تعلق اجتماعی، نظارتی، تفریحی و سرگرمی، تبلیغی، تخلیه اعتراضات و هیجانات، هویت‌سازی، معنادهی، لذت‌بخشی و ساخت‌دهی زندگی روزمره (معتزمنواد: ۱۳۷۱؛ ساروخانی: ۱۳۷۹؛ گیبینز و بوریمر: ۱۳۸۱؛ Van Dijk: ۱۹۹۹؛ Rokeach: ۱۹۸۹). کارکردهای متعدد رسانه‌ها حاکی است که نمی‌توان از آنها فقط یک یا چند کارکرد را انتظار داشت و کارکردهای آنها را صرفاً به بسیج افکار عمومی و رساندن منویات دولت تقلیل داد. در دولت‌های حداکثری که دولت‌خیر کل امور است و کنترل کلیه رسانه‌ها را به دست دارد، از رسانه‌ها صرفاً برای بسیج افکار عمومی و رساندن منویات دولت استفاده می‌شود. این نوع دولت‌ها که سیاست‌های تصدی‌گری را در دستور کار دارند، اصولاً برای رسانه‌ها نقش و کارکردهای زیادی قائل نیستند. اما واقعیت امر آن است که ماهیت رسانه‌ها و مطبوعات به گونه‌ای است که با کنترل و تصدی‌گری دولت‌ها از محتوای آنها می‌شوند و اعتماد مخاطبان را از دست می‌دهند. از رسانه‌ها و مطبوعات می‌توان

هم انتظار اطلاع رسانی، آموزش و تبلیغ داشت و هم انتظار نظارت، تخلیه هیجان‌ات و اعتراضات، تفریح، معنادهی و ساخت دهی به زندگی روزمره. از این رو هرگونه سیاست گذاری رسانه ای واقع بینانه باید معطوف و مبتنی بر این کارکردها باشد. این کارکردها بدون قرار گرفتن دولت حداقلی در دستورکار و واگذاری فعالیت رسانه ها به خود مردم تحقق نمی یابد. با کاهش تصدی گری دولت و غلبه نظارت بر تصدی و سپردن کارهای رسانه ها به خودشان (و صنف شان) می توان کارکردهای مختلف را از رسانه ها انتظار داشت.

۳. هر نوع سیاست گذاری و به تبع آن برنامه ریزی مربوط به رسانه ها و مطبوعات مستلزم سیاست گذاری ها و برنامه ریزی های متناسب با دیگر سطوح عرصه فرهنگی است (قاضیان، ۱۳۷۹). یعنی اگر جمعیت با سواد و تحصیل کرده کشور طی دو دهه اخیر حدود سه برابر شده است، اگر تعداد دانشجویان و تحصیل کردگان دانشگاهی طی دوره مذکور چند برابر شده است، اگر تعداد شبکه های صدا و سیما رشد بی سابقه ای داشته است، اگر تولید کتاب و سایر محصولات فرهنگی طی این دو دهه چند برابر شده و رشد و توسعه قابل توجهی داشته است، سیاست گذاری ها و برنامه ریزی های مربوط به مطبوعات و دیگر رسانه ها نیز باید متناسب با آنها تدوین و در دستور کار قرار گیرد.

۴. تحولاتی که در حوزه فرهنگ و رسانه ها و همچنین ساختار اجتماعی در دو عرصه داخلی و خارجی طی سال های گذشته پدید آمده است، تجدید نظر در سیاست گذاری های رسانه ای و مطبوعاتی را به شرح زیر ضروری ساخته است (بهرام پور، ۱۳۸۲):

- افزایش جمعیت سبب افزایش تقاضا برای کالا و محصولات رسانه ای و مطبوعاتی شده است.

- در اثر تحولات اجتماعی به وجود آمده افزایش بالقوه تنوع تقاضا برای کالاها و محصولات رسانه ای و مطبوعاتی در جامعه پدید آمده است.

- در اثر سیاست های کنترلی و انقباضی دولت در حوزه رسانه ها، میزان عرضه و تنوع کالاها و محصولات رسانه ای و مطبوعاتی در حد نیاز نبوده و از این حیث جامعه همواره نیم نگاهی به خارج داشته است.

- جوانی جمعیت کشور سبب تغییر محتوای تقاضای رسانه ای و مطبوعاتی و همچنین تمایل بیشتر به محصولات عامه پسند و ورزشی از یک سو و سیاسی از سوی دیگر شده

است.

- گسترش سواد و تحصیلات عالی نه تنها سبب افزایش تقاضا برای محصولات رسانه‌ای و مطبوعاتی شده بلکه این تقاضاها را به شدت متنوع و متکثر کرده است.  
- در سطح جهانی نه تنها عرضه کالا و محصولات رسانه‌ای و مطبوعاتی به شدت افزایش یافته است بلکه تولید و عرضه آنها به شدت متنوع و همچنین دسترسی به آنها کاملاً آسان شده است.

این موارد نشان می‌دهد که تقاضای مربوط به رسانه‌ها و نشریات نه تنها به شدت افزایش یافته، بلکه همچنین کاملاً متنوع و متکثر شده است. بنابراین در چنین شرایطی اگر تجدید نظری در سیاست‌گذاری‌های رسانه‌ای و مطبوعاتی کشور صورت نگیرد و نتوان به این نیازها و تقاضاها در داخل پاسخ داد، با توجه به دسترسی آسان به رسانه‌های خارجی، مردم نیازهای خود را از آن طریق برآورده می‌سازند. تجربه دو دهه گذشته نشان داده است که دولت‌ها قادر نبوده‌اند تمامی این نیازها و تقاضاها را پاسخ دهند و انتظارات را برآورده کنند. علاوه بر این از لحاظ اقتصادی نیز تهیه و تولید و عرضه محصولات به این گستردگی در توانایی دولت‌ها نیست. بنابراین شایسته است دولت در این حوزه نیز تصدی‌گری خود را واگذار کند و به دنبال نظارت باشد.

۵. تجاری شدن رسانه‌ها و وسایل ارتباط جمعی از دیگر مواردی است که لزوم تجدید نظر در سیاست‌گذاری‌های رسانه‌ای و مطبوعاتی را به دنبال دارد. تجاری شدن وسایل ارتباط جمعی عملاً موجب شده است که رسانه‌ها مخاطبان خود را با توجه و لحاظ کردن واژه مخاطب به عنوان جمعی دارای علایق مشخص، مدنظر قرار دهند. از این رو وسایل ارتباط جمعی مدرن منافع و طرح‌های خود را با علایق مخاطبان پیوند داده و تولید محصولات خود را به طور روشمند تابع این فرآیند ساخته است (می‌مویان، ۱۳۸۲: ۳۰۸). در این فرآیند محصولات رسانه‌ای و مطبوعاتی به منزله کالا تلقی شده و جریان تولید، توزیع، تقاضا و مصرف بازار از آن تبعیت می‌کنند. مطابق این منطق کیفیت و قیمت کالا و محصول، در مقایسه با محصول رقیب، تعیین‌کننده موقعیت آن در بازار است. این وضعیت به مصرف‌کننده که همانا تقاضا یا تقاضاکننده است موقعیتی بی‌نظیر داده و هرگونه سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی را، بدون توجه به خواسته و انتظارات او، با شکست مواجه می‌کند. در نتیجه این خواسته و تمایل مصرف‌کننده است که از طریق قیمت‌ها تخصیص

منابع را جهت می دهد و بنگاه های اقتصادی، رسانه تولید کننده محصول مورد نظر را به در پیش گرفتن رفتار عقلانی معطوف به هدف متوجه می سازد. این فرآیند نشان می دهد که منطق تولید، توزیع و مصرف کالا و محصولات رسانه ای و مطبوعاتی در شرایط کنونی، و در اثر تجاری شدن وسایل ارتباط جمعی، تابع منطق بازار شده و سیاست گذاری های هماهنگ با تولید سایر کالاها و محصولات را می طلبد.

۶. ظهور تکنولوژی های نوین ارتباطی و اطلاعاتی منجر به پیدایش رسانه های جدیدی چون ماهواره های خبری، اینترنت، وبلاگ، تارنماهای خبری، پایگاه های اطلاع رسانی دیجیتال، تلفن های همراه تصویری، فرآیند تکثیر الکترو استاتیک، چاپ الکترونیک و دیجیتال با سرعت و کیفیت بسیار بالا، ماشین های حروفچین فراگیر، چاپ رادیویی، بانک های داده ها و میکروفیش ها با دستیابی الکترونیک و ... شده است. به همین جهت محققان معتقدند اکنون جهان وارد عصر دوم رسانه ها شده است. در عصر اول رسانه ها، تولیدکنندگان اندک برای مصرف کنندگان بسیار پیام ها را تولید و ارسال می کردند. در این عصر انسان های عاقل، خودبسنده، با ثبات و متمرکز پرورش می یافت. اما در عصر دوم رسانه ها که مرزها شکسته شده است، تولیدکنندگان بسیار با مصرف کنندگان بسیار ارتباط برقرار می کنند، عصر دوم رسانه ها انسان های لایه لایه، متغیر و متفاوت با انسان های خودبسنده پرورش می دهد. در عصر دوم رسانه ها وسایل ارتباط جمعی ماهیتاً دستخوش تغییر شدند و تغییر و تحولات گسترده ای را تجربه کرده اند (پاستر: ۱۳۷۷). در این عصر تولید، توزیع و انتشار اطلاعات (به منزله کالا) بسیار سریع شده و تکنولوژی های ارتباطی و اطلاعاتی بر عنصر زمان و مکان غلبه کرده است و محیط های مجازی مانند محیط های واقعی، واقعیت پیدا کرده اند. در این عصر، عرصه ارتباط به کلی دگرگون شد و نه تنها اقتدار فرستنده عمومی برای دریافت کننده عمومی کاهش یافته، بلکه حتی جایگاه و موقعیت فرستنده خصوصی برای دریافت کنندگان عمومی نیز تغییر کرده و دیگر مانند گذشته نیست. اکنون در فرآیند ارتباط غلبه با فرستنده خصوصی برای دریافت کننده خصوصی و حتی فرستنده عمومی برای دریافت کنندگان خصوصی است. یعنی در عصر دوم رسانه ها یک فرستنده و تولیدکننده ممکن است برای یک عده معدود مصرف کننده مطلب تولید و منتشر کند. و از طرفی چون دسترسی به رسانه ها به ویژه رسانه های جدید آسان شده است، اکنون تولیدکنندگان و فرستندگان بسیار مختلف و گسترده برای

مصرف کنندگان مختلف و گسترده تولید می کنند. علاوه بر این، فرآیند ارتباط دیگر کاملاً دوسویه شده است. مخاطب هم تولید کننده است و هم تعیین کننده تولیدات دیگر. در چنین شرایطی دیگر نه سیاست گذاری های رسانه ای مبتنی بر تصدی گری دولت یا مداخله حداکثری دولت پاسخگوی نیازها، تقاضا و انتظارات اقشار مختلف جامعه است و نه عملاً چنین سیاست گذاری هایی در نظام های سیاست گذاری های کنونی جهان جایگاهی دارند. دولت ها اگر بتوانند به مردم جامعه خود اعتماد کنند (که در دوره جدید چاره ای جز این نیست) و تولید و انتشار محصولات رسانه ای و مطبوعاتی را به آنها بسپارند و خود به نظارت بسنده کنند، عملاً همراه جامعه حرکت کرده و راه توسعه همه جانبه را هموار خواهند ساخت. □

### پی نویس ها:

۱. دولت در این مقاله در برابر کلمه انگلیسی State آمده است.
۲. از سیاست گذاری فرهنگی تعاریف دیگری نیز ارائه شده که یکی از آنها تعریف یونسکو است. همچنین محققان در بحث سیاست گذاری فرهنگی، سیاست گذاری فرهنگی کلان و خرد را مطرح می کنند که هیچ کدام از آنها محور این مقاله نیست. این مقاله بر کلیت بحث سیاست گذاری رسانه ای متمرکز است (برای اطلاع بیشتر در زمینه سیاست گذاری فرهنگی رجوع شود به پرویز اجلالی، سیاست گذاری و برنامه ریزی فرهنگی در ایران، نشر آن، ۱۳۷۹).
۳. چهار نظام مطبوعات اول بار توسط سایبر، پیترسن و شران در ۱۹۵۶ مطرح شد. این نظام ها بعدها توسط محققان و نظریه پردازان ارتباطات مورد نقد و ارزیابی قرار گرفت و سرانجام توسط دنیس مک کوایل به شش نظام بسط یافت: ۱. نظام مطبوعاتی آزادی گرا ۲. نظام اقتدارگرا ۳. نظام رسانه ای شوروی سابق ۴. نظام مسؤلیت اجتماعی ۵. نظام مطبوعات توسعه بخش ۶. نظام مشارکت دموکراتیک (برای اطلاع بیشتر رجوع شود به دنیس مک کوایل. در آمدی بر نظریه های ارتباطات جمعی، ترجمه پرویز اجلالی، مرکز مطالعات و تحقیقات رسانه ها، ۱۳۸۲). همچنین برای اطلاع بیشتر درباره وضعیت نظام های مطبوعاتی طی سال های بعد از انقلاب اسلامی رجوع شود به مهدی محسنیان راد. انتقاد در مطبوعات ۷۸، مرکز مطالعات و تحقیقات رسانه ها، ۱۳۷۹.

### منابع

۱. آر.ال. جان، به سوی سیاست های ارتباطی واقع بینانه، ترجمه خسرو جهاننداری، انتشارات سروش، ۱۳۵۶.
۲. اجلالی، پرویز، سیاست گذاری و برنامه ریزی فرهنگی در ایران، انتشارات آن، ۱۳۷۹.
۳. بهرام پور، شعبانعلی، نظام هنجاری ممکن و مطلوب مطبوعات در ایران، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲.

۴. پاستر، مارک، عصر دوم رسانه ها، ترجمه غلامحسین صالحیار، مؤسسه ایران، ۱۳۷۷.
۵. جلالی، سعید، قانون برنامه سوم توسعه در نظم حقوقی کنونی، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه ریزی ۱۳۸۰.
۶. ساروخانی، باقر، جامعه شناسی ارتباطات، انتشارات اطلاعات، ۱۳۷۹.
۷. سیف زاده، حسین، سیاست گذاری فرهنگی و میزان مداخله دولت، سیاست گذاری و فرهنگ در ایران امروز، انتشارات باز، ۱۳۸۲.
۸. غلامرضا کاشی، محمدجواد، سیاست گذاری اقتدارگرایانه و دموکراتیک فرهنگی، سیاست گذاری و فرهنگ در ایران امروز، انتشارات باز، ۱۳۸۲.
۹. قاضیان، حسین، ضرورت تجدید نظر در سیاست های کنترلی، در فرهنگ، سیاست و توسعه در ایران امروز، انتشارات دال، ۱۳۷۹.
۱۰. کاظمیان، مسعود، دشواری های نشریات مستقل در وضعیت حضور و گسترش نشریات دولتی با مورد حمایت دولت، مرکز مطالعات و تحقیقات رسانه ها، ۱۳۸۲.
۱۱. گیبینز و بوریمر، سیاست پست مدرن، ترجمه منصور انصاری، گام نو، ۱۳۸۱.
۱۲. معتمدنژاد، کاظم، وسایل ارتباط جمعی، انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی، ۱۳۷۱.
۱۳. مک کوایل، دنیس، درآمدی بر نظریه ارتباطات جمعی، ترجمه پرویز اجلالی، مرکز مطالعات و تحقیقات رسانه ها، ۱۳۸۲.
۱۴. وحید، مجید، از فرهنگ سیاست گذاری تا سیاست گذاری فرهنگی، سیاست گذاری و فرهنگ در ایران امروز، انتشارات باز، ۱۳۸۲.
15. Deffleur & Rokeach, Theories of Mass Communication, Longman, 1989.
16. Hutchison David, media policy, Blackwell, 1999.
17. Van Dijk Jan, The Network society, sage, 1999.