

بررسی آسیب‌شناسانه سیاست‌ها و سیاست‌گذاری‌های فرهنگی ایران بعد از انقلاب اسلامی

دکتر اصغر مشبکی*

علی اکبر خادمی**

چکیده

سیاست‌گذاری در عرصه فرهنگ، ضرورت انجام یا امتناع، حدود و عرصه‌های آن، نهادهای مداخله‌کننده، نوع ارتباط و هم‌کنشی آنها، نظریه‌های سیاست‌گذاری فرهنگی (سازگاری یا محیط بومی)، مدل‌ها، روش‌ها و... برخی مشکلات و پرسش‌های اساسی است که اکنون مدیریت عرصه فرهنگی کشور به‌گونه‌ای جدی با آنها مواجه است. با توجه به اینکه سند بیست‌ساله نظام، افق روشنی را برای جایگاه ایران در سال ۱۴۰۴ ترسیم نموده، لازم است در حوزه‌های علمی، فناوری، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی هدف‌گذاری‌های مناسب صورت گیرد و استراتژی‌های رسیدن به این اهداف تدوین گردد. در مجموعه سیاست‌گذاری‌های عمومی، سیاست‌های فرهنگی بالاترین اهمیت را دارد. از این روست که در نگاه یونسکو (۱۹۹۸) فرهنگ و سیاست‌گذاری‌های فرهنگی نه در حاشیه بلکه در کانون فرایند توسعه پایدار کشورها تعریف می‌گردد.

در کشور ما، به دلیل تعدد مراجع تصمیم‌گیری و نهادهای سیاست‌گذاری فرهنگی و به دلیل نبود الگوی جامع و مشخص برای سیاست‌گذاری در حوزه فرهنگ، ابهام زیادی در مسئولیت‌های فرهنگی وجود دارد و تداخل و انسجام زیادی در برنامه و طرح‌های فرهنگی مشاهده نمی‌شود. بنابراین، آسیب‌شناسی سیاست‌ها و سیاست‌گذاری‌های فرهنگی کشور در دوران بعد از انقلاب اسلامی گامی ضروری، پیش از آغاز هر اقدامی، به نظر می‌رسد.

کلیدواژه‌ها

سیاست، فرهنگ، سیاست‌گذاری، آسیب‌شناسی، برنامه‌ریزی.

* عضو هیئت علمی دانشگاه تربیت مدرس.

** دانشجوی دکتری مدیریت دانشگاه تربیت مدرس.

مقدمه

امروزه، با شدت یافتن پدیده جهانی شدن^۱ و افزایش لزوم حضور و رقابت در عرصه‌های گسترده‌تر بین‌المللی، برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران کشورهای مختلف با در نظر گرفتن روندهای جهانی اقتصاد و تکنولوژیکی، به بررسی و شناسایی الزامات توسعه، به‌خصوص توسعه پایدار، پرداختند. در این راستا، مقوله‌ای که در آغاز چندان به‌صورت شفاف و برجسته مورد توجه مدیران و محققان قرار نگرفت ولی به مرور اهمیت و اولویت آن اثبات شد، فرهنگ^۲ بود. بسیاری از کشورها، به‌خصوص کشورهای در حال توسعه، به اشتباه، صرفاً مواهب طبیعی (منابع خدادادی، جایگاه جغرافیایی، زمین و امثالهم) و توانمندی‌های صنعتی را به‌عنوان شایستگی‌های محوری و کلیدی خود تلقی نمودند و نقش فرهنگ خود را به‌عنوان بستر و زیرساخت اصلی، نادیده گرفتند. اما به‌مرور و با پیچیده‌تر شدن شرایط و توفیق نیافتن بسیاری از کشورها، سیاست‌گذاران به بازبینی و مطالعه مسائل و تنگناهای موجود پرداختند و دریافتند که عملاً بدون وجود شالوده فرهنگی مناسب و بارور، دستیابی به توسعه، توهمی بیش نیست (میرزا امینی، ۱۳۸۵).

اما کار به همین جا پایان نپذیرفت و چالش‌های دیگری نیز پیش رو قرار گرفتند. چالش اول اینکه گسترش ارتباطات و روند پرشتاب جهانی شدن، هویت ملی و فرهنگی ملت‌ها را در معرض خطر و حتی نابودی قرارداد. بعضی از کشورها ناچار شدند برای حفظ فرهنگ و سنت‌های خود، اتخاذ تصمیمات تدافعی، دست به اقدامات حفاظتی بزنند. اما چالش دوم و جدی‌تر اینکه، اقتصادی جدید و نوظهور، همچون اقتصادهای اطلاعاتی و دانشی، نه تنها نیازمند درک و بهسازی زیرساخت‌های کشور و شرایط وفق‌پذیری آنها با فضاهاى جدید هستند، بلکه نیازمند توانمندی‌های فرهنگی ویژه و کلیدی جدیدی نیز (همچون خلاقیت، نوآوری، یادگیری و انعطاف) هستند.

1. Globalization
2. Culture

پس کشورها باید در برابر چنین روندها و چالش‌هایی به سرعت بکوشند تا علاوه بر اینکه به حفظ فرهنگ بومی و میراث فرهنگی خود می‌پردازند به‌طور جدی برای توسعه فرهنگی خود به‌منظور نیل به توانمندی‌ها و شایستگی مورد نیاز برای آینده هم برنامه‌ریزی نمایند (همان).

در ایران نیز، با توجه به شرایط فوق، شاهد برنامه‌ریزی‌ها و سیاست‌گذاری‌ها و گفتمان‌های متعددی در قبال آن بوده‌ایم که آنچه در این مقال، مطمح نظر نگارنده قرار دارد نگاه آسیب‌شناسانه به مقوله سیاست‌های فرهنگی و به‌طور خاص، سیاست‌گذاری فرهنگی در کشور است؛ نگاهی که می‌تواند آئینه خوبی از عملکرد سیاست‌گذاری‌های فرهنگی ما تلقی شود. در این مقاله، ابتدا به تعریف مفاهیم مربوط و شناخت‌شناسی وضع موجود سیاست‌گذاری فرهنگی در ایران و سپس به آسیب‌شناسی سیاست‌گذاری فرهنگی در کشور و در آخر، به راهکارهای برون‌رفت از این آسیب‌ها پرداخته می‌شود.

تعاریف

سیاست‌گذاری فرهنگی با تعریف فرهنگ و شناسایی متغیرهای اساسی آن شکل می‌گیرد. به‌طوری‌که، با تعریف فرهنگ، دامنه و گستردگی سیاست‌ها مشخص می‌شود.

۱. فرهنگ

در گستره تعاریف فرهنگ، در یک سوی دامنه این تعاریف، فرهنگ به توسعه هنرها، فعالیت‌های تفننی در مقولات زیبایی‌شناختی و محصولات و خدماتی که اوقات فراغت را پر می‌کند، اطلاق می‌شود. تعریف فرهنگ با هنر درهم آمیخته و محدود به حوزه‌های پیرامونی آن، اعم از تولید و مصرف هنری می‌شود. این همان چیزی است که کلود فابریزو از آن به سیاست‌های فرهنگی نسل اول یاد می‌کند که هدف اصلی آن عبارت است از توسعه هنرها و حفظ یادمان‌ها و میراث هنری (مولینیر، ۱۳۷۲: ۲۶).

روش سیاست‌گذاری فرهنگی، تا آنجا که با مسائل فنی سیاست‌گذاری ارتباط پیدا می‌کند، نمی‌تواند در یکی از این دو مقوله مفهومی منحصر شود. تعریف ما از فرهنگ هرچه باشد تأثیری در فرایند سیاست‌گذاری^۱ ندارد اما آنجا که باید دامنه سیاست‌ها و حوزه عمل دولت و نهادهای عمومی مشخص شود قطعاً تعریف سیاست‌گذاران از فرهنگ ضروری است. این تعریف می‌تواند از سویی اهداف و مقاصد فرهنگی را مشخص کند و از سوی دیگر حوزه عمل، ویژگی‌های مدیران و مدیریت فرهنگی و حتی برنامه‌ریزی‌ها را نیز جهت دهد (اشتریان، ۱۳۸۲).

۲. تعریف سیاست فرهنگی

سیاست فرهنگی عبارت است از ارزش‌ها و اصول هادی و ناظر بر اقدامات و امور فرهنگی هر هستی اجتماعی. اگوستین ژیرار در کتاب خود با عنوان توسعه فرهنگی، تجارب و سیاست‌ها در مورد سیاست فرهنگی می‌نویسد: «سیاست فرهنگی مجموعه‌ای از هدف‌های آرمانی، عملی و ابزاری است که گروهی آن را دنبال می‌کنند و قدرتی آن را به کار می‌برد» (Girard, 1983).

مبنای اندیشه سیاست‌های فرهنگی را باید در منابع گوناگون جستجو کرد؛ از رویه‌های سنتی در جوامع مختلف گرفته تا آرا و نظرات فلاسفه و نظریه‌پردازان، اسناد تاریخی و تفکرات مدینه فاضله‌ای. گرچه در طول تاریخ و در همه اجتماعات بشری این نهادهای حکومتی، قانون‌گذاران، حکام و حامیان خصوصی هنرها و فرهنگ بودند که تعیین می‌کردند چرا و چگونه از هنرها و امور فرهنگی حمایت کنند یا درباره زبان و مذهب، پوشش و کردار مناسب جامعه نظر دهند، در نهایت گزینه‌های فرهنگی را مردم تعیین می‌کنند و مردم هستند که ترس‌ها، انتظارات و آمال خود را بیان می‌کنند و ارزش‌های خود را به صورت آداب و رسوم و جشنواره‌ها و آیین‌ها متجلی می‌سازند.

شاید بتوان گفت که مفهوم مسئولیت اجتماعی و فرهنگی دولت‌ها یا حکومت‌ها، و در واقع مفهوم سیاست فرهنگی به این معنا، پدیده‌ای جدید و مربوط به سال‌های پس از جنگ جهانی دوم است. مفهوم دموکراسی فرهنگی، به عنوان نوآوری عمده در عرصه سیاست فرهنگی، از آن زمان به بعد دنبال شده است (فراهانی، ۱۳۸۵).

وضع موجود سیاست‌گذاری فرهنگی بعد از انقلاب اسلامی ایران

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، فرهنگ به عنوان یک عامل اساسی و زیربنایی در ارتقای کیفیت زندگی انسان‌ها و زیستن مبتنی بر اندیشه مطرح شد. لایحه برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۲ تا ۱۳۶۶) با هدف فوق در ضرورت پیراستن جامعه ایرانی از مظاهر ضداسلامی و معرفی فرهنگ غنی اسلام به عنوان سرچشمه زلال ولایت به همه جهانیان تدوین شد و در سال ۱۳۶۲ به تصویب هیئت وزیران رسید، اما به سبب شرایط جنگ تحمیلی به اجرا در نیامد.

پس از انقلاب اسلامی، مهم‌ترین کارکرد مورد انتظار از فرهنگ و برنامه‌ریزی فرهنگی، انتقال پیام انقلاب به مردم و حفظ و ترویج ارزش‌های ناب اسلامی و انقلابی بود. تشویق نیروهای انقلابی مسلمان به انجام فعالیت‌های فرهنگی و حمایت از تولیدات فرهنگی حاوی پیام‌های انقلابی و اسلامی، به رشد قشر وسیعی از کارگزاران و تولیدکنندگان جدید در حوزه فرهنگ و هنر انجامید.

تولید کالاها و فراورده‌های فرهنگی در کانون توجه نهادهای فرهنگی و حتی غیرفرهنگی قرار گرفت و این تلاش، بیشتر بر گروه‌های محروم‌تر اجتماعی، اعم از شهری و روستایی، متمرکز گردید. وظیفه توزیع و ارتباط کالاها و خدمات فرهنگی میان تولیدکننده و مصرف‌کننده، اغلب از سوی سازمان‌های دولتی و نهادهای انقلابی صورت می‌گرفت.

پیامد کاربرد سیاسی فرهنگ، همگانی کردن فرهنگ و افزایش مصرف آن در میان مردم به‌ویژه اقشار محروم جامعه و علی‌القاعده افزایش تقاضاهای فرهنگی بود. این

افزایش تقاضا را می‌توان ناشی از برخی تحولات اجتماعی دانست که گسترش آموزش و تعمیم آن، کاهش میزان بی‌سوادی، گسترش مراکز و مؤسسات آموزش عالی، گسترش رسانه‌های جمعی و نفوذ آن به دورترین مناطق کشور، توسعه راه‌های ارتباطی و تحرکات بیشتر جمعیتی از آن جمله‌اند.

در پی چنین تحولات اجتماعی و پس از خاتمه یافتن جنگ تحمیلی است که برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۸ تا ۱۳۷۲) با توجه به راهبردهای اساسی زیر تدوین شد:

– اتکا به مشارکت عمومی و توسعه فعالیت‌های مردمی؛

– بازنگری ظرفیت‌های موجود و جلوگیری از کاهش ظرفیت‌ها و نهایت بهره‌برداری از آن.

به‌طورکلی برنامه اول سعی داشت تا با سیاست محوری اتکا بر مشارکت عمومی و توسعه فعالیت‌های مردمی، دست‌کم مانع کاهش ظرفیت‌های موجود و افول وضعیت فرهنگی شود. بنابراین، چشم‌انداز ده ساله این بخش را می‌توان به‌طور خلاصه در دو مرحله بازسازی ظرفیت‌های موجود و حداکثر بهره‌برداری از آن و سپس توسعه ظرفیت‌های جدید، بیان کرد و «بازسازی» و «توسعه» را به‌عنوان استراتژی (راهبرد) اساسی آن، برشمرد.

برنامه دوم توسعه (۱۳۷۳ تا ۱۳۷۷) هم‌زمان با گسترش مبحث تهاجم فرهنگی تنظیم شد، اما این موضوع در هدف‌های کمی برنامه، تجلی ویژه‌ای نیافت و به‌رحال برنامه دوم، راهبردی معین را برای توسعه فرهنگی ارائه نداد. از جمله نکات مورد تأکید در این برنامه می‌توان به ترسیم خط مشی‌های کلی و تأکید بر آموزش‌های اخلاقی، معنوی، اعتقادات، علوم و فنون و پرورش روحیه مسئولیت‌پذیری و صرفه‌جویی و سازماندهی و هماهنگی اشاره کرد. اما با گذشت دو دهه اخیر و در سال پایانی برنامه دوم توسعه، جامعه اسلامی ایران با تحولاتی بنیادین مواجه نشده است. تشدید فرایند

تفکیک گروه‌های اجتماعی و ظهور قشر وسیع جوانان، زنان، افزایش جمعیت، جوانی جمعیت، افزایش باسوادی، گسترش تحصیلات عالی، تحولات فناوری جهانی، واقع شدن در مسیر جهانی شدن فرهنگی و... به ظهور علایق متفاوت و در نتیجه، پیدایش تقاضاهای گوناگون فرهنگی منجر شده است.

در پی این تحولات:

- دستگاه‌های دولتی در تأمین نیازهای فرهنگی شهروندان، موقعیت انحصاری خود را از دست داده‌اند؛

- فرایند جهانی شدن و پیشرفت‌های فناوری، کالاهای فرهنگی غیربومی را با سهولت و به گونه‌ای گسترده در اختیار همه گروه‌ها قرار می‌دهد؛

- قدرت اقتصادی دولت، امکان و توان تولید کالاهای متناسب با این تقاضا را فراهم نمی‌کند؛

- سیاست‌های کنترل و نظارت بر صدور مجوز فعالیت‌ها و تولیدات فرهنگی، با پیشرفت فناوری، اثربخشی خود را به میزان زیادی ازدست داده است به طوری که قدرت نظارتی حکومت بر نحوه تولید و مصرف کالاهای فرهنگی به شدت کاهش یافته است.

افزون بر مسائل یاد شده، در سال‌های پایانی برنامه دوم توسعه و به دنبال انتخابات دوم خرداد سال ۱۳۷۶ در عرصه تحولات اجتماعی، شاهد دگرگونی‌هایی گسترده در سطح جامعه بوده‌ایم که در اینجا به برخی از آنها اشاره می‌شود:

- توسعه سیاسی و اجتماعی با ایجاد احزاب و تشکل‌های صنفی و گروهی؛

- افزایش انتظار تحقق حقوق اجتماعی - فرهنگی فردی و گروهی در سایه جامعه مدنی و حکومت قانون؛

- گسترش روابط فرهنگی با سایر ملل در سایه سیاست تنش‌زدایی و گفت‌وگوی تمدن‌ها؛

- برخورداری از امکانات بیشتر خبری و اطلاع‌رسانی؛

- ضرورت رعایت شفافیت در گفتار و صداقت در رفتار و کردار از سوی متولیان و مسئولان سیاسی، اجتماعی و فرهنگی و امکان نقد منصفانه اعمال و رفتار مسئولان و کارگزاران از سوی مردم (اسماعیلی، ۱۳۸۲).

بنابراین، سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی فرهنگی در کشور از روندی تکاملی سود جسته و در برهه‌ای از زمان نیز جهنده بوده است. اولین متن مکتوب در زمینه سیاست‌گذاری فرهنگی، اصول سیاست فرهنگی کشور است که آن را شورای فرهنگ عمومی تهیه کرده است و در جلسه ۲۸۸ مورخ ۱۳۷۱/۵/۲۰ با اصلاحاتی به تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی رسید. اصول سیاست فرهنگی کشور شامل مقدمه، اهداف فرهنگی جمهوری اسلامی، اهداف سیاست فرهنگی، اصول فرهنگی، سیاست فرهنگی و اولویت‌ها و سیاست‌های کلی است.

دومین سند مکتوب، برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور (۱۳۶۸-۱۳۷۲) است.

سومین سند مکتوب، برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور (۱۳۷۴-۱۳۷۸) است.

چهارمین سند مکتوب که در واقع روند تکاملی جهنده دارد، برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور (۱۳۷۹-۱۳۸۳) است.

پنجمین سند مکتوب که با روند پرشتاب‌تر و در راستای برنامه چشم‌انداز توسعه کشور تهیه شده است، برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور (۱۳۸۴-۱۳۸۸) است (قربانی، ۱۳۸۳).

به این ترتیب، هم‌کانون مسئله فرهنگ در جامعه ایران دگرگون شده و هم‌دستگاه فرهنگی موقعیتی متفاوت نسبت به سال‌های گذشته پیدا کرده است. به طوری که، اکنون با ملاحظه تحولات اجتماعی و فرهنگی جامعه ایران، لازم است در وهله نخست

نیازهای واقعی فرهنگی جامعه را شناسایی کرد و در قالب سیاست‌گذاری‌های فرهنگی آنها را طبقه‌بندی و اولویت‌گذاری کنیم و آنگاه با برنامه‌ریزی واقع‌بینانه، برای حل معضلات فرهنگی و رسیدن به رشد متوازن و توسعه فرهنگی موردنیاز جامعه امروز ایران، همسو و هماهنگ با تلاش برای توسعه سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کشور اقدام کنیم.

آسیب‌شناسی سیاست‌ها و سیاست‌گذاری‌های فرهنگی در کشور

در باب آسیب‌شناسی سیاست‌گذاری عمومی و فرهنگی تاکنون به‌صورت جسته‌گریخته مطالب زیادی به‌چشم می‌خورد (نظیر آثار اشتریان، وحید و ...). که در این مقاله، سعی شده است با رویکرد فراتحلیلی با مطالعه همه این نظرات به طبقه‌بندی این آسیب‌ها پرداخته شود. طبقه‌بندی آسیب‌های سیاست و سیاست‌گذاری‌های فرهنگی برحسب سه رکن اصلی فرایند سیاست‌گذاری، یعنی شکل‌گیری^۱، اجرا^۲ و ارزیابی^۳، صورت خواهد گرفت. به‌نحوی که سعی شد آسیب‌هایی که در هر یک از این مراحل سیاست‌گذاری وجود دارد شناسایی شود.

الف) آسیب‌شناسی سیاست‌گذاری در مرحله شکل‌گیری

شکل‌گیری اولین مرحله از فرایند سیاست‌گذاری فرهنگی تلقی می‌شود. در این مرحله به مسئله‌شناسی و شناسایی مشکلات، شناخت راه‌حل‌ها و بررسی ارزیابی تبعات احتمالی هر راه‌حل ممکن و تصمیم و انتخاب راه‌حل پرداخته خواهد شد. پس از مطالعه نظرات مختلفی که از سوی صاحب‌نظران مطرح شد آسیب‌های موجود در مرحله شکل‌گیری را می‌توان در سه طبقه از هم منفک نمود: (۱) آسیب‌های نظری و مطالعاتی؛ (۲) آسیب‌های مسئله‌شناسی؛ (۳) آسیب‌های نگرشی.

1. Forming = Formatting
2. Implementation
3. Assessment

طبقه اول: آسیب‌های نظری و مطالعاتی

این دسته از آسیب‌ها به نقصان‌ها و خلاءهایی برمی‌گردد که در زمینه کارهای مطالعاتی و پژوهشی در ارتباط با سیاست‌گذاری وجود دارد. پژوهش‌چنان با سیاست‌گذاری پیوند خورده است که امروزه با نادیده‌گرفتن تدوین سیاست‌گذاری بدون انجام سلسله مطالعات و پژوهش‌ها و کنکاش در بحث‌های نظری نمی‌توان به موفقیت سیاست‌گذاری دل بست.

۱. نبود مطالعات سیاست‌گذاری فرهنگی در ایران

در ایران چیزی به نام مطالعات سیاست‌گذاری عمومی نداریم. چند سالی است که بحث‌های مدیریت استراتژیک در کشور ما مطرح شده که به نظر می‌آید چندان جان‌نفته است. سیاست‌گذاری فرهنگی مشکلات خاصی در ایران دارد. به عنوان نمونه کلی‌گویی و فرار از جزئیات در ایران بسیار شایع است (اشتریان، ۱۳۸۵).

۲. بی‌توجهی به مطالعه اجرای سیاست‌ها

مسئله دیگر این است که به «مطالعه» اجرای سیاست‌ها در ایران بی‌توجهی شده است و به دلیل نبودن مطالعه اجرا، «کلیات» و کلی‌گویی اهمیت یافته است. ما نحوه اجرای سیاست‌گذاری را مطالعه نمی‌کنیم، به همین علت «کلی‌گویی» می‌کنیم و گاه شکل آکادمیک نیز به آن می‌دهیم. بنابراین، این آسیب وجود دارد که «اجرای» سیاست‌گذاری عمومی در ایران به صورت سیستمی «مطالعه» نمی‌شود (همان).

۳. نبود چارچوب نظری مشخص در سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و اجرا

امروزه ما در «سیاست‌گذاری»، «برنامه‌ریزی» و «اجرا» معمولاً بر یک مدار و چارچوب نظری خاص و مشخص استوار نیستیم. گاه نیز در حد رفع تکلیف چندین

نظریه «متفاوت» و «متعارض» را می‌آوریم، اما آن را کاربردی نمی‌کنیم. لذا، در برنامه‌های ما نظریه وجود ندارد. حتی نظریه‌های موجود در حوزه سیاست نیز «منقح» شده نیستند (همان).

۴. نبود تعریف فنی از سیاست

مشکل دیگر در «اجرای» سیاست‌ها این است که تعریفی از سیاست به مفهوم «فنی» نداریم. اگر تعریف فنی از «سیاست» داشته باشیم می‌توان راهکارهای اجرا را هم در آن ببینیم. از همین روست که گاه «سیاست» اعلام شده، تنها یک هدف‌گذاری یا کلی‌گویی غیرقابل اجرا است که معمولاً هیچ‌گاه به برنامه عملیاتی^۱ منجر نمی‌شود (همان).

۵. فقدان جایگاه پژوهش در سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌ها

در شکل‌گیری سیاست‌گذاری‌های فرهنگی کشور ما جایگاه تحقیقات مشخص نیست و آنها عمدتاً بدون ارتباط با پژوهش‌ها شکل گرفته یا تغییر می‌کنند. حتی در معدود مواردی نیز که از پژوهش‌ها در مطالعات ابتدایی بر برنامه‌ریزی‌ها استفاده می‌شود، نحوه‌گزینش، روش سنجش و قابلیت تعمیم تحلیل‌ها و نتایجشان مشخص نیست و به‌گونه‌ای سلیقه‌ای انجام می‌شود. از این روی، ضروری است که اولاً، بهره‌جستن از پژوهش‌ها در برنامه‌ریزی‌ها از شکلی سلیقه‌ای به الگویی مشخص و ضابطه‌ای کلی و ضروری بدل شود و ثانیاً، مرکزی مسئولیت بررسی پژوهش‌ها، روش‌های به‌کار رفته و قابلیت‌های تعمیم نتایجشان را بررسی و به‌شکلی تلفیقی در برنامه‌ریزی‌ها و اصلاحیات آنها اعمال کنند (احمدی علی‌آبادی، ۱۳۸۷).

۶. نبود دستورالعمل‌های صریح سیاستی

باید قانون و سیاست‌هایی داشته باشیم که متضمن دستورالعمل‌های صریح سیاستی باشند. سند چشم‌انداز، سیاست‌های کلی، قانون برنامه، سند‌های توسعه بخشی و فرابخشی همه وجود دارند، اما آن‌گاه که می‌خواهیم آنها را عملیاتی کنیم، دستورالعمل صریح سیاستی در دست نداریم. اگرچه موافقت‌نامه امضا شده میان سازمان مدیریت و دستگاه‌ها می‌تواند چنین نقشی داشته باشد، اما آنها ناقص است. در سطح دستگاه‌ها نیز چنین سازوکاری وجود ندارد. مقام رهبری در پایان سند چشم‌انداز اضافه کرده‌اند که باید در قوانین و در بودجه‌های سنواتی سیاست‌های کلی پیش‌بینی گردد. این نکته اجرایی مهمی است؛ اما ما دانش فنی چگونگی تبدیل سیاست‌های کلان به سیاست‌های خرد و برنامه‌های مشخص نداریم. این دانش فنی در بدنه دیوان‌سالاری، سیاست‌گذاری، مجمع تشخیص مصلحت و سازمان مدیریت هم وجود ندارد. بنابراین، در مقوله دستورالعمل‌های صریح سیاستی، که تکلیف اجرا را مشخص کند ضعف داریم؛ به‌طور مثال برای استراتژی توسعه صنعتی هنوز هیچ برنامه عملیاتی نداریم. ما سیاست‌گذاری می‌کنیم، اما تعریفی فنی از سیاست نداریم (اشتریان، ۱۳۸۵).

۷. عدم بهره‌گیری از فراتحلیل‌ها در برنامه‌ریزی‌های اجتماعی و فرهنگی

پژوهش‌های حوزه‌های اجتماعی و فرهنگی در کشور ما برای آنکه در سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌ها دخیل شوند، نیاز است تا مورد ارزیابی و کندوکاو قرار گیرد و در قالب فراتحلیل قابل ارتباط با یکدیگر باشد و نتایجشان در حوزه‌های مختلف تعمیم یابد؛ به بیان دیگر، با اجرای فراتحلیل امکان آن به‌وقوع می‌پیوندد که نقاط انفصال و انقطاع و اتصال پژوهش‌ها مشخص شود و با الحاق آنها به هم بتوان به نتایجی دست یافت که قابل استناد در برنامه‌ریزی‌ها و قابل تعمیم به کل جامعه مورد بررسی باشد. از این روی، ضروری است برای استفاده پژوهش‌ها در برنامه‌ریزی‌ها، در قالب

کمیته یا مرکزی سه بُعد آموزشی، پژوهشی و برنامه‌ریزی با هم کار کرده و نتایج حاصل از آن را در انواع برنامه‌ریزی‌های اجتماعی و فرهنگی انعکاس دهند. به نظر می‌رسد باید استراتژی خاصی اتخاذ شود تا امکان استفاده از نتایج تحقیقات در مراکز برنامه‌ریزی میسر باشد. آزمون راهکارها و نتایج تحقیقات صحنه مناسبی برای ارزیابی مجدد آن تحقیقات خواهد بود. به خصوص از طریق برگزاری سمینارها و جلسات و تدوین این نامه‌ها می‌توان اقدامات عملی را برای این تعامل فراهم آورد (احمدی علی‌آبادی، ۱۳۸۷).

۸. نبود مؤسسات پژوهشی مستقل برای سنجش افکار عمومی

مؤسساتی که مدام افکار عمومی و دیدگاه‌های نه‌تنها اکثریت، بلکه اقلیت‌ها و خرده‌فرهنگ‌ها را، عاری از پیشداوری‌های سیاسی، سنجیده و در اختیار اشخاص، نهادها و حتی دولتمردان قرار می‌دهند تا آنان با شناخت افکار عمومی موجود، سیاست‌ها و برنامه‌های خود را تنظیم کنند باید در اولویت‌های توسعه فرهنگی قرار گیرند. از اساسی‌ترین خصایص مؤسسات سنجش افکار عمومی استقلال آنهاست که باید به عنوان یکی از مراکز جامعه مدنی پل ارتباطی بین مردم و دولت باشد، نه موسسه‌ای با هرگونه وابستگی دولتی. تنها در آن صورت است که به صحت پژوهش‌ها و نتایج‌شان می‌توان اطمینان کرد و نتایج آنها را اطلاعاتی علمی برای کنترل مسئولان و سیاستمداران به‌شمار آورد. فعالیت‌های این مؤسسه‌ها نیز نباید در حد نظرسنجی و پژوهش‌های سطحی متمرکز شود و باید بیشتر به پژوهش‌های عمیق‌تر و تحلیل‌های ریشه‌ای‌تر توجه شود (همان).

طبقه دوم: آسیب‌های مسئله‌شناسی

مسئله‌شناسی به‌عنوان نقطه آغاز سیاست‌گذاری تلقی می‌شود؛ به طوری که اگر مسئله به‌خوبی شناخته نشود سایر مراحل نیز به‌درستی انجام نخواهد گرفت.

۱. عدم تشخیص مسئله سیاست‌گذاری

نخستین مرحله در سیاست‌گذاری شناخت مشکل و شناخت مسئله مورد تصمیم‌گیری است. شناخت مشکل گاه عینی^۱ است؛ مثل آمار بالای معتادان یا مرگ‌ومیر کودکان یک جامعه و گاه ذهنی^۲ و ارزشی^۳ و هنجاری^۴ است؛ مثل وجود بحران مشروعیت یا کم‌رنگ شدن ارزش‌های انسانی در یک جامعه مشکل یا مسئله‌ای که سیاست‌گذار در جهت ارائه راه‌حل برای آن است هرچه که باشد نیاز به صورت‌بندی دقیقی دارد. معمولاً مسئله سیاست‌گذاری از مشاهده مشکل، ناهنجاری یا نابسامانی اجتماعی پدید می‌آید که قدرت سیاسی را به هر دلیلی وادار می‌کند که با سیاست‌گذاری خود در جهت رفع و حل آن برآید.

قدرت سیاسی در تعیین مسئله اجتماعی و اینکه چه چیزی مسئله است و چه چیزی مسئله نیست نقش اساسی دارد. قدرت معمولاً مسائل را به میل خود صورت‌بندی می‌کند. به‌علاوه، تعیین مسئله بستگی زیادی به منافع افراد، اقشار و گروه‌های اجتماعی دارد. از این‌رو هر گروهی، خصوصاً افراد یا گروه‌هایی که قدرت را در اختیار دارند، به‌دنبال صورت‌بندی مسائل طبق نظرات و منافع خود هستند تا در پی آن به سیاست‌گذاری لازم در جهت دستیابی به منافع خویش برآیند. از دیدگاهی کاملاً تکنیکی نخست باید مشکل را کالبدشکافی کرد. مشکل‌شناسی یا مسئله‌شناسی در ارائه راه‌حل‌های بعدی نقش اساسی ایفا می‌کند. اگر بتوان تعریف و تحلیل دقیقی از هدف یا مشکل اجتماعی یا اداری ارائه کرد بی‌تردید بهتر می‌توان در مورد آن به سیاست‌گذاری پرداخت و راه‌حل ارائه نمود. از این‌رو به سیاست‌گذار یا پژوهشگر سیاست‌گذاری توصیه می‌شود که نخست، به تحلیل همه‌جانبه مشکل موردنظر پردازد و آن را دقیقاً صورت‌بندی کند (اشتریان، ۱۳۸۲).

-
1. Objective
 2. Subjective
 3. value
 4. Normative

۲. عدم مشاهده دقیق مشکل

نخستین گام در تعیین و صورت‌بندی مسئله، مشاهده مشکل است. توصیف مشکل به صورت عینی و بیان نابسامانی موجود در امری اجتماعی می‌تواند نیاز سیاست‌گذاری برای رفع آن نقیصه را توجیه کند. در سیاست‌گذاری عمومی بیش و پیش از هر چیز باید توجه داشت که با عینیات و مسائل زندگی اجتماعی سروکار داریم. از این رو از عرش تئوریک باید به فرش جامعه و مشکلات ملموس آن آمد.

بسیاری از سیاست‌گذاران بدون توجه به مشکلات عینی و مسائل موجود و صرفاً با اتکا به آمال و آرزوها و ایدئولوژی‌های خود به تعیین هدفی غیردقیق و سپس به سیاست‌گذاری جهت دستیابی به هدف موردنظر می‌پردازند. غافل از آنکه سیاست‌گذاری بدون توجه به واقعیات موجود، مشکلات عینی، مسائل بومی و ویژگی‌های محیطی می‌تواند به ناکجاآباد منتهی شود و هیچ نتیجه عملی دربر نداشته باشد. سیاست‌گذاری از بستر مشاهده و تحلیل مشکلات عینی بر می‌خیزد. واقعیت امر آن است که بسیاری از سیاست‌گذاری‌ها صرفاً با توجه به امیال، آرزوها و منافع صاحبان قدرت صورت می‌گیرد و نه از روی شناخت همه جانبه مشکلات عینی جامعه (همان).

۳. تحلیل نادرست مشکل

تحلیل و نقادی مشکل می‌تواند ما را در دستیابی به صورت‌بندی دقیق مسئله موردنظر یاری دهد. چرا مشکل پدید آمده است؟ چه ابعادی دارد و چگونه در جامعه نابسامانی ایجاد می‌کند؟ و از همه مهم‌تر چگونه قدرت سیاسی را به چالش فرا می‌خواند و...

در مبحث تجزیه و تحلیل مشکل، نخست باید به بن‌بست‌های اجتماعی و ناکارآمدی‌ها و بیان نقص‌ها و ضعف‌ها پرداخت. از آنجا که در سیاست‌گذاری، با واقعیات زمینی و مشکلات اجرایی و مسائل اجتماعی سروکار داریم نقص‌ها و ضعف‌ها و کاستی‌ها را حتی‌الامکان باید به صورت عینی، شفاف و آماری نشان داد.

البته نباید از نظر دور داشت که گاه برای نشان دادن مسائل و مشکلات از ایدئولوژی‌ها و قضاوت‌های ارزشی استفاده می‌شود تا خلأها و نقص‌های موجود نشان داده شود. زندگی بشری سرشار از ارزش‌ها و آرمان‌هاست. انسان‌ها به ارزش‌های متعالی علاقه‌مندند و در برابر نابسامانی‌های ارزشی از خود واکنش نشان می‌دهند؛ از این رو شمار زیادی از مسائل و مشکلات اجتماعی ریشه در قضاوت‌های ارزشی آنها دارد. افراط در هر یک از این دو جنبه عینی و ارزشی سیاست‌گذار را از جنبه دیگر غافل می‌کند.

بنابراین، راه‌حل‌ها گاه براساس نواقص موجود و بر بستر مشاهده نابسامانی‌های موجود شکل می‌گیرند و گاه برای دستیابی به اهداف، در اینجاست که منافع یا اهداف متفاوت از سوی گروه‌های مختلف مطرح می‌شود.

در علوم اجتماعی با پدیده‌های پیچیده و درهم‌تنیده مواجهیم. این پدیده‌ها معمولاً چندوجهی‌اند و متغیرهای گوناگونی در شکل‌گیری آنها دخیل‌اند. مشکلی که ظاهری سیاسی دارد گاه ممکن است اساساً ریشه و ماهیتی روان‌شناختی یا اقتصادی داشته باشد. مسائل علوم اجتماعی اغلب شکل عینی و تفکیک‌شده و مرزبندی دقیقی ندارند؛ برخلاف مسائل علوم دقیقه که با سهولت بیشتری قابل تفکیک و مرزبندی‌اند. مثلاً پرسش از نتیجه ترکیب دو ماده شیمیایی پرسشی است که مرزبندی دقیقی دارد و پژوهشگر را به سراغ چیزی غیر از دو ماده اولیه و یک ماده جدید که محصول ترکیب آن دو باشد می‌کشاند، اما پرسش از علل وقوع بحران فرهنگی پرسشی است که اولاً، نیازمند تعریف دقیقی است از «بحران» و از «فرهنگ» و ثانیاً علل وقوع این بحران پیچیده است و به‌سادگی تشخیص داده نمی‌شود. این پیچیدگی پژوهشگر یا سیاست‌گذار را به عرصه‌ای سیال و زمینی لغزنده می‌برد که خطر از شاخه‌ای به شاخه‌های دیگر پریدن دائماً او را تهدید می‌کند. علاوه بر پیچیدگی ماهوی پدیده‌های اجتماعی، منافع و ارزش‌های شخصی پژوهشگر و سیاست‌گذار گاه او را به تفسیر به رأی می‌کشاند و مسائل، مشکلات و پرسش‌ها را به نفع خود مصادره مفهومی می‌کند (همان).

۴. عدم کنترل نفوذ گروه‌ها و منافع آنها

جان کینگ‌دون^۱ معتقد است که منافع افراد و گروه‌ها نقش اساسی در اهمیت یافتن یک «مسئله» اجتماعی ایفا می‌کند. این منافع است که باعث می‌شود مسئله‌ای در اولویت قرار گیرد و سیاست‌گذاری در مورد آن صورت گیرد. وی به دنبال شناخت این پدیده است که چگونه اولویت‌های برنامه‌ای و سیاست‌گذاری شکل می‌گیرند؟ و چگونه موضوع یا مسئله‌ای که در یک زمان پدید آمده مورد توجه تصمیم‌گیران واقع می‌شوند. کینگ دون پاسخ می‌دهد که دو امر در اولویت قرار گرفتن پدیده‌ای مؤثرند: نخست، شرکت‌کنندگانی که حضور فعال دارند و دوم، فرایندهایی که موضوعات یک تقویم^۲ (مقصود از تقویم در اینجا فهرست اولویت‌های برنامه عمل دولت‌هاست) به وسیله آن بالا آمده و در دستورکار قرار می‌گیرند.

وی شرکت‌کنندگان را به دو دسته تقسیم می‌کند: نخست، شرکت‌کنندگان درون دولت که شامل دستگاه اداری، رئیس‌جمهور (یا رئیس قوه مجریه)، دفتر رئیس‌جمهوری، مستخدمین حرفه‌ای و... دوم، شرکت‌کنندگان خارج از دولت که شامل گروه‌های منافع، مطبوعات و وسایل ارتباط جمعی، پژوهشگران و دانشگاه‌ها و... اند. در بحث از فرایندها وی به هرج و مرج سازمان‌یافته و «گاریج کن» قائل است و می‌گوید ابهام در ترجیحات، فناوری (اعضا پروسه سازمانی را خوب نمی‌شناسند)، «سیال بودن شرکت‌کنندگان» حاکم بر عرصه سیاست‌گذاری است و از این رو نوعی هرج و مرج سازمان‌یافته بر فرایند سیاست‌گذاری حاکم است. در چنین فرایندی است که هریک از شرکت‌کنندگان این عرصه به طرح مسئله یا ارائه راه‌حل‌هایی مبادرت می‌ورزند. سیاست‌گذاری برآیند چنین سیستمی است (همان).

1. John Kingdon

2. Agenda

۵. فرایند تحلیل و تفکر در تدوین مسائل سیاست‌گذاری

در سیاست‌گذاری عمومی و به‌ویژه در سیاست‌گذاری فرهنگی روشی که سیاست‌گذار برای طرح مسائل فرهنگی و نایل شدن به پاسخ‌ها و مآلاً سیاست‌های فرهنگی درپیش می‌گیرد شاید بیش از خود مسائل و راه‌حل‌ها اهمیت داشته باشند. سیاست‌گذار چگونه به جهان اطراف خود می‌نگرد؟ و چگونه مشاهدات او به شکل یک مسئله درمی‌آیند؟ و مهم‌تر از آن، طی چه فرایند ذهنی این مسئله یک معضل عمومی تلقی می‌شود و سیاست‌گذار را وادار به حل آن مشکل می‌نماید؟

باید فرایندهای تحلیلی و مفروضاتی که مبانی استدلال‌های پژوهشگران سازمانی برای ارائه سیاست‌هاست به روشنی توسط آنها شرح داده شوند تا سیاست‌گذاران به وقایع و اتفاقاتی که احتمال وقوع سناریوهای جایگزین را افزایش می‌دهند حساس باشند. تحلیل‌گر باید بین آنچه می‌داند و آنچه بدان معتقد است تمایز قایل شود؛ به عبارت دیگر، باید مرز میان واقعیت (یا اطلاعات عینی) با عقاید و ذهنیات و قضاوت‌ها روشن شود تا بر آنچه وی استدلال‌های کوتاه‌فکرانه، سست و آشفته می‌نامد غلبه نماییم (هیوثر، ۱۳۸۰).

۶. عدم سیاست‌گذاری برحسب ذهنیت

سه گونه مختلف سیاست‌گذاری قابل تشخیص است: نخست، سیاست‌گذاری با قصد پاسخگویی به بحران، مشکل یا نقیصه مطرح می‌شود. در چنین حالتی شرط اساسی، مشاهده و تجزیه و تحلیل (حتی‌الامکان عینی) مشکل یا معضل اجتماعی است. دوم، سیاست‌گذاری برای تحقق آرمان یا ذهنیت مطرح می‌شود. در این نوع سیاست‌گذاری، در واقع سیاست‌گذار برای دستیابی به امری آرمانی یا ارزشی برنامه‌ای استراتژیک تهیه و تدارک می‌بیند.

در نوع سوم، سیاست‌گذار به دنبال امری ذهنی و گاه خیالی است که نه واقعاً آرمان است و نه مبتنی بر داده‌های عینی است. در واقع این مهلک‌ترین نوع سیاست‌گذاری

است؛ چرا که ذهنیات مبهم و غیردقیق، وهمیات و آرزوهای گنگ و اندیشه‌های تقلیدی که کاملاً فهمیده نشده‌اند سیاست‌گذار را به عمل وامی دارد. هدف غیردقیق، روش‌های ناشناخته و ناقص، منافع به صورت پنهان بر فضای سیاست‌گذاری سایه افکنده و جامعه و نیازهای آن شناخته نشده است. در چنین فضایی، روزمرگی و بی‌نظمی سرسام‌آوری بر عرصه سیاست‌گذاری حاکم است و حوادث عنان سیاست‌گذار را، در عرصه سیال و پرتلاطم حوادث و وقایع، به هرسو که اندک نسیمی بیاید، می‌برد (همان).

۷. اجرا نکردن سیاست‌گذاری فرهنگی معطوف به مسئله

سیاست‌گذاری فرهنگی به خاطر گستردگی مقوله فرهنگ در معرض خطر ابهام قرار دارد. اگر حوزه عملیاتی یک مدیر کاملاً مشخص باشد (مثلاً مدیر حوزه راهسازی) شاید تدوین سیاست‌های مربوط به آن حوزه برای مدیر موردنظر چندان مشکل نباشد. نیازهای جمعیتی و ترافیکی مشخص، نیازها و ضرورت‌های شفاف اقتصادی، وجود امکانات و منابع عینی و مهم‌تر از همه، زمینه عینی حوزه موردنظر (یعنی راهسازی) کار مدیر را برای تدوین سیاست‌های مربوطه تسهیل می‌نماید. همه این امور مربوط به عینیات بوده و سیاست‌گذار می‌تواند با ضریب اطمینان بالایی همه اهداف و امکانات و نیازها و ضرورت‌ها را شناسایی کند و سیاست‌هایی عینی با اهداف کمی مشخص تدوین و اجرا نماید.

اما همه این امور هنگامی که پای سیاست‌گذاری فرهنگی در میان باشد تغییر ماهیت داده و کاملاً ذهنی و ناملموس می‌شوند. هم نیازها ضرورتاً ذهنی و قابل مناقشه‌اند و هم ارزیابی عینی و دقیقی از میزان کارآمدی منابع فرهنگی و مدیران ممکن نیست. پس برای فائق آمدن بر این مشکل و عینی نمودن عمل سیاست‌گذاری فرهنگی چه باید کرد؟

یکی از روش‌هایی که پیشنهاد می‌شود سیاست‌گذاری فرهنگی معطوف به مشکلات و مسائل عینی است. این روش بدین معناست که سیاست‌گذار به شناسایی و تعریف دقیق یک مشکل فرهنگی می‌پردازد که می‌تواند مثلاً، افزایش بزهکاری در بین نوجوانان در محله‌های حاشیه‌ای شهر تهران، کمبود کتاب، کتابخانه و سالن قرائت برای جوانان به نسبت جمعیت آنان و اموری از این قبیل باشد. بنابراین، نقطه عزیمت سیاست‌گذاری از بیان یک مشکل عینی یا بحران اجتماعی آغاز می‌شود و نه از آرمان‌ها و اهداف کلی؛ به بیان دقیق‌تر، اهداف و آرمان‌ها در ارتباط با یک مشکل خاص فرهنگی و تحدید حدود آن تعریف می‌شوند.

در مقابل، سیاست‌گذاری معطوف به مسئله، نقطه عزیمت خود را از یک مشکل یا معضل عینی فرهنگی و تحلیل و تعلیل آن مشکل شروع می‌نماید. سپس به اتخاذ سیاست‌هایی برای حل آن مشکل پرداخته می‌شود. حسن این روش آن است که اولاً، سیاست‌گذار از پراکندگی فکری و ابهام دوری می‌کند. ثانیاً، از اختلاط اهداف و سیاست‌ها پرهیز می‌نماید. ثالثاً، محدوده متغیرهایی که باید دستکاری شوند را مشخص می‌سازد و رابعاً، انطباق سیاست‌ها با اهداف با سهولت بیشتری محقق می‌شود (همان).

۸. ضعف نیازسنجی در سیاست‌گذاری معطوف به مسئله

یکی از مهم‌ترین ابزارهایی که می‌تواند زمینه‌ساز سیاست‌گذاری معطوف به مسئله باشد نیازسنجی فرهنگی است. نیازسنجی از بستر واقعیات موجود، دردها و آلام عینی و ضرورت‌ها و حساسیت‌های اجتماعی برمی‌خیزد. این امر می‌تواند سیاست‌گذار را از ذهنی‌گرایی و فاصله گرفتن از واقعیات برهاند. نیازسنجی می‌تواند اقسام و گونه‌هایی را دربر گیرد. سنخ‌شناسی مختصری که ذیلاً می‌آید می‌تواند ما را در شناخت هرچه بیشتر نیازسنجی‌ها و تفکیک نیازسنجی‌های معطوف به مسئله از نیازسنجی‌های آرمان‌گرایانه یا منفعت‌گرایانه کمک نماید.

نیازسنجی‌های کمی (استقرایی) بر مبنای متغیرهایی چون جمعیت، درآمد، و... صورت می‌گیرند. سیاست‌گذار معمولاً نیازهای عینی و فیزیکی را به تناسب نرخ رشد جمعیت یا درآمد محاسبه می‌کند و مثلاً نتیجه می‌گیرد که به نسبت جمعیت موجود چه تعداد سالن سینما یا خدمات و کالاهای فرهنگی دیگر مورد نیاز است. متغیرهای بنیانی این نیازسنجی، یعنی جمعیت و درآمد، معمولاً بر مبنای نظری خاصی بنیان نشده‌اند اما بدیهی است که متغیرهای ثانوی، یعنی خدمات و کالاهای فرهنگی، هریک مبنای نظری خاص خود را دارند. نیازسنجی‌های کمی هم می‌تواند به صورتی کلی و در مقیاس ملی و با در نظر گرفتن شاخص‌های کلان (کل جمعیت، درآمد سرانه، تولید ناخالص ملی و...) اجرا شود و هم بر اساس مطالعات محدود و اخذ گزارش‌های تحقیقاتی - توصیفی مأموران نهادهای عمومی از مناطق خاص. چنین نیازسنجی‌های خاصی مبنای برنامه‌ریزی‌های استقرایی را تشکیل می‌دهند که در بسیاری از موارد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور آن را اجرا می‌کند و در واقع ماهیت استقرایی و کمی این نیازسنجی، برنامه‌ریزی را به سوی نوعی نظام برنامه‌ریزی بودجه‌ای جهت می‌دهد. در چنین نظامی، سیاست‌گذاران فرهنگی از وظیفه سیاست‌گذاری هنجاری خود فاصله گرفته و به تخصیص‌دهندگان بودجه و امکانات تبدیل می‌شوند.

در پیش‌بینی‌های سازمان‌های بودجه‌ای - برنامه‌ای در بخش فرهنگ معمولاً ملاک و معیار جمعیتی و کمی مبنای قرار می‌دهند؛ یعنی نیازهای جمعیتی برای مصرف کالاهای موجود ارزیابی می‌شود. اما این نیازسنجی محتوایی نیست. خلط مبحث مهم اینجاست که نیازهای فرهنگی صرفاً نیازهای کمی نیست.

صورت‌بندی مسائل معطوف به ارزش‌ها می‌تواند تا حدودی از ابهام و کلی‌گویی‌های معمول در سیاست‌گذاری‌های ارزشی جلوگیری کند. ذهنی‌بودن بسیاری از ارزش‌ها عاملی است که می‌تواند سیاست‌گذاران را به غلط و خطاهای زیادی رهنمون کند؛ چرا که ذهنی‌گرایی، آن هم در عرصه فرهنگ عامل کلی‌گویی و ابهام است. چه

بسیارند مدیران و تصمیم‌گیرانی که تصورات کلی، مبهم و ذهنی خود از ارزش‌ها را مبنای سیاست‌گذاری قرار می‌دهند و حتی آن ارزش‌ها را سیاست تلقی می‌کنند. مثلاً، عباراتی چون گسترش ارزش‌ها در جامعه، رشد و تعالی انسان‌ها و ... را یک سیاست می‌پندارند (همان).

۹. خلط اهداف کلان با سیاست‌ها (هدف‌گذاری یا سیاست‌گذاری؟)

دو برداشت متفاوت از سیاست (به معنی اداره امور) وجود دارد. در یک برداشت سیاست عبارت است از اهداف کلان یک دستگاه اجرایی. این برداشت نمی‌تواند مبنای عمل قرارگیرد، مگر آنکه شفافیت یافته و به مجموعه‌ای از اهداف عینی و مشخص خرد شود. در صورتی که نتوان چنین اهدافی را در قالب مقاصد عینی تری عملیاتی کرد دسترسی به چنین اهدافی ناممکن خواهد بود.

برداشت دوم از سیاست عبارت است از تدوین راه‌حل عملی برای حل مشکل خاص اجتماعی یا برای دستیابی به هدفی ویژه؛ این راه‌حل عملی می‌تواند مبنایی برای برنامه‌ریزی دستگاه اجرایی باشد. چنین برداشتی ضرورتاً به توجه نمودن به مسائل و مشکلات خاص و تحلیل و ارزیابی آنها می‌انجامد. ریشه‌یابی و شناسایی علل و عوامل به وجودآورنده یک مشکل فرهنگی در تدوین سیاست بازتاب می‌یابند و متغیرهای مشخصی تحت عنوان یک سیاست، سامان داده می‌شوند. بدین‌سان کارهای کلیشه‌ای و تکرار مکررات یا تکرار فعالیت‌های جوامع دیگر کافی نیست و اتخاذ یک سیاست مستلزم توجه ویژه به زمینه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی خاصی است که آن مسئله را به وجود آورده است.

تفکیک نکردن این دو برداشت از سیاست معضلات فراوانی را برای دستگاه سیاست‌گذاری فراهم می‌کند. نخستین مشکلی که پدید می‌آید این است که سیاست‌گذاران اهداف آرمانی خود را در قالب جملاتی بیان می‌کنند و آن را سیاست (به معنای برنامه عمل)

می‌پندارند. مثلاً دستیابی به کمال مطلوب انسانی و ایجاد زمینه مساعد برای ارتقای فرهنگ شهروندی، حصول به توسعه فرهنگی، تقویت قانون‌گرایی، جلوگیری از بروز بحران‌های فرهنگی، تقلیل تأثیرات منفی هویت‌های فراملی. سیاست‌گذاری در این حد عقیم است و بهتر آن است که به آن هدف‌گذاری نام نهیم تا سیاست‌گذاری.

هدف‌گذاری مبنای برداشت‌های متفاوت و تفسیرهای متضاد مدیران اجرایی می‌گردد. این پدیده هنگامی شدت بیشتری می‌یابد که مدیران، فرهنگ مشترکی نیز نداشته باشند، چرا که هریک به فراخور آنچه می‌فهمند و آنچه تجربه کرده‌اند به موضوعاتی چون کمال مطلوب انسانی، توسعه فرهنگی و... می‌نگرند. وانگهی، این اهداف آن‌چنان کلان از که بسیاری از اعمال را می‌توان در قالب آنها تفسیر کرد؛ از این‌رو مدیران اجرایی معمولاً آن دسته اعمال را که تکراری و ساده‌تر است برمی‌گزینند و آنها را در جهت سیاست‌های کلان فوق قلمداد می‌کنند.

به‌هنگام هدف‌گذاری به‌جای سیاست‌گذاری با توجه به آن‌که عرصه عمل بسیار وسیع و مبهم است زمینه دوباره‌کاری‌ها و تداخل وظایف و مسئولیت‌ها فراهم می‌شود (همان).

۱۰. آسیب‌های منظرشناسی سیاست‌گذاری

مشکل یا مسئله اجتماعی، هرچه باشد، از منظرهای گوناگونی می‌توان به آن نگریست؛ به بیان دیگر، هر پدیده‌ای وجوه و اشکال گوناگون دارد که می‌توان به آن نگاه کرد یا با آن مواجه شد. از این‌رو، برای مواجهه و چالش با یک مسئله خاص اجتماعی معمولاً نهادها و سازمان‌هایی وجود دارند که هریک وظایف خاص خود را درباره آن پدیده واحد دنبال می‌کنند. سیاست‌گذاری فرهنگی طبیعتاً باید از منظری فرهنگی به مسائل نگاه کند و از همان منظر نیز وظایف خود را بازشناسی کند. مثلاً وجود پدیده‌ای به‌نام خرده‌فرهنگ کج‌رو، که مشکلاتی را برای شهروندان به‌وجود

می‌آورد، دست‌کم از دو منظر فرهنگی و امنیتی قابل مشاهده و قابل پیگیری است. از منظر امنیتی، خرده‌فرهنگ کج‌رو امنیت شهروندان را به‌مخاطره می‌افکند و نابسامانی امنیتی در جامعه پدید می‌آورد؛ از این‌رو برای رفع مشکل فوق می‌توان سیاست‌هایی همچون افزایش اقتدار قانونی نهادهای انتظامی، تسهیل دسترسی به مراجع قضایی و انتظامی ذی‌صلاح و برخورد سریع، قاطع و قانونی با متخلفین را پیشنهاد کرد. این سیاست‌ها مبنای برنامه‌ریزی‌های بعدی دستگاه‌های انتظامی و قضایی خواهد بود. مثلاً، تسهیل دسترسی به مراجع انتظامی از طریق ایجاد پلیس ۱۱۰ امکان‌پذیر می‌شود. بنگرند و به چالش با آن برخیزند یا مثلاً، گسترش اماکن سالم فرهنگی در محلاتی که خرده‌فرهنگ کج‌رو بیشتر مشاهده می‌شود، فضای عاری از خشونت از طریق ممنوعیت پخش فیلم‌های خشونت‌آمیز، جلب نمودن توجه مدیران سیاسی جامعه به ریشه‌های اقتصادی - فرهنگی خرده‌فرهنگ کج‌رو و... (این سیاست می‌تواند فضای فکری مدیریت کلان جامعه را تحت‌تأثیر قرار دهد و آنها را به لحاظ‌کردن عوامل اقتصادی - فرهنگی برای جلوگیری از شکل‌گیری خرده‌فرهنگ کج‌رو وادار کند).

بیان فوق هرچند بدیهی و ساده می‌نماید، اما در عمل مورد غفلت قرار می‌گیرد. نابسامانی‌های موجود پس‌از برگزاری مسابقات فوتبال در تهران شاهدهی بر این مدعاست. دستگاه‌های سیاست‌گذاری موجود درباره این پدیده تجربه چندانی ندارند؛ از این‌رو در برخورد با آن معمولاً دچار افراط و تفریط می‌شوند؛ گویی شرح‌وظایف به‌هم می‌ریزد و یکباره همه یا طرفدار برخورد قهرآمیز می‌شوند یا طرفدار برخورد فرهنگی. نهادهای فرهنگی باید صرفاً به‌دنبال تغییر متغیرهای فرهنگی باشند و جای خود را به دیگر نهادها نسپارند هرچند که ممکن است گاه برخوردهای انتظامی در اولویت قرار گیرند. یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های کلان‌شهرهای امروزی تکرر اقوام، نژادها، زبان‌ها، طبقات، گرایش‌ها و سلیقه‌های گوناگونی است که در آن زندگی می‌کنند و انبوهی از روابط اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و اقتصادی را تولید می‌کنند (همان).

۱۱. گزینش نامناسب سیاست فرهنگی

در مبحث سیاست‌گذاری، می‌توان دو نوع سیاست فرهنگی را از هم تفکیک کرد. در سیاست فرهنگی سنتی هدف، ارائه خدمات فرهنگی به گروه‌های خاص اجتماعی است، اما در سیاست فرهنگی جدید هدف، همگانی‌کردن فرهنگ و افزایش مشارکت شهروندان در تولید و خلاقیت فرهنگی است. سیاست فرهنگی سنتی نه با هدف ما از برنامه‌ریزی انطباق دارد و نه با مقتضیات و شرایط دنیای امروز؛ لذا باید به فکر برنامه‌ریزی فرهنگی در قالب سیاست فرهنگی جدید باشیم؛ یعنی باید به همگانی‌کردن فرهنگ در چارچوب برنامه‌ریزی جامع فرهنگی و آموزشی بیندیشیم و به‌ویژه باید توجه داشته باشیم که سیاستی را برگزینیم که به وجوه زمینه‌ساز فرهنگی توجه نماید و جامعه را برای تحولاتی که درپیش دارد آماده کند، زیرا آماده‌سازی جامعه برای رسیدن به اهداف فرهنگی، اقتصادی و نظایر آن، در گرو توجه به این وجوه زمینه‌ساز است؛ از سوی دیگر، زمینه تحقق ارزش‌های متعالی مربوط به این قلمرو در حوزه فرهنگی محصور نمی‌ماند، بلکه در رابطه تنگاتنگ با حوزه‌های دیگر، به‌ویژه بخش‌های اقتصادی و سیاسی جامعه، قرار می‌گیرد؛ از این رو، در شرایط کنونی جامعه ما، توجه به برنامه‌ریزی جامع فرهنگی - آموزشی در قالب سیاست همگانی‌کردن فرهنگ و به‌عنوان جزئی از برنامه توسعه ملی که با تمام حوزه‌های کشور در ارتباط است، اجتناب‌ناپذیر می‌نماید.

نکته مهم در برنامه‌ریزی فرهنگی آن است که در عین تأکید بر حفظ میراث فرهنگی و تحکیم هویت ملی و اسلامی جامعه، چگونگی جبران عقب‌ماندگی‌ها و توسعه‌نیافتگی‌ها در جامعه دنبال گردد. در این میان نکته اصلی، اتخاذ سیاست‌هایی است که بر پیشرفت و امروزی‌شدن جامعه، در ابعاد مختلف آن، تأکید می‌کند و در ضمن، حفظ احساس تعلق و تعهد به فرهنگ بومی را اصل و اساس برنامه‌ها قرار می‌دهد. احیای هویت فرهنگی سنتی و تداوم آن از یک سو و حضور مؤثر در عرصه ارتباطات فرهنگی و اتخاذ رویکردهای نوگرایانه و دستیابی به فرهنگی جامع‌تر، که از

ترکیب این دو عنصر حاصل می‌شود، از سوی دیگر، از مهم‌ترین راهبردهای برنامه‌ریزی فرهنگی در جامعه به‌شمار می‌آید (اسماعیلی، ۱۳۸۲).

۱۲. ضعف ارتباط سیاست‌گذاری با برنامه‌ریزی

سیاست‌گذاری فرهنگی در واقع نوعی برنامه‌ریزی راهبردی یا درازمدت است که از آرمان‌ها و ارزش‌های جامعه الهام می‌گیرد و برنامه‌ریزی میان‌مدت و کوتاه‌مدت را هدایت می‌کند؛ اما این رابطه یک‌سویه نیست. هیچ آرمانی، هرچقدر ارزشمند، اگر با واقعیات جامعه سازگار نشود قابل تحقق نیست. پس استراتژی‌ها را باید مبتنی بر آرمان‌ها و سازگار با واقعیات و شرایط زمان و مکان طراحی کرد (اجلالی، ۱۳۷۹).

نکته قابل توجه در این زمینه این است که اگرچه برنامه‌ریزی‌های عقلانی مقید به ارزش‌های فرهنگی‌اند ولی باید توجه داشت که در یک برنامه‌ریزی فرهنگی ارزش‌های انتزاعی و عام اهداف عملیاتی یک برنامه محسوب نمی‌شوند؛ زیرا ارزش‌ها مفاهیمی بسیار کلان و انتزاعی‌اند که عملیاتی کردن کامل آنها امکان‌پذیر نیست و اصرار بر عملیاتی کردن آنها نتیجه‌ای جز ابتدال و سوءکارکرد به‌همراه نخواهد آورد؛ در واقع، برنامه‌ریزی فرهنگی کنشی است که براساس مدل خرده‌نظام‌های کنشی پارسونز در حوزه نظام اجتماعی امکان‌پذیر است نه در حوزه نظام فرهنگی. براساس نظریه پارسونز نظام‌های فرهنگی اهداف غایی و آرمانی برای سایر خرده‌نظام‌های کنشی محسوب می‌شوند. براین اساس و در چنین گستره کلانی سایر خرده‌نظام‌ها به مثابه ابزاری برای تحقق اهداف فرهنگی در کنش با یکدیگر در نظر گرفته می‌شوند.

خلاصه اینکه اصولاً، برنامه‌ریزی در حوزه صنایع فرهنگی امکان‌پذیر است نه نظام فرهنگی؛ چون فقط در این حوزه است که ابزارهای مناسب برای رسیدن به اهداف در دسترس‌اند. ولی همان‌طور که ذکر شد، اهداف و ارزش‌های نظام فرهنگی محصول دیالکتیک جامعه و تاریخ بوده و این چنین گستره کلانی به‌هیچ‌وجه نمی‌تواند مورد

کنترل و مدیریت افراد یا دولت‌هایی قرار گیرد که به هر جهت امکاناتی محدود در اختیار دارند. هنگامی که دولت‌ها در این زمینه با اشتباه در تشخیص موضوع برنامه‌ریزی، نظام فرهنگی را حوزه‌کنش مدیریتی خود تعریف می‌کنند تنها چیزی که اغلب اتفاق نمی‌افتد توسعه و رفاه در این حوزه است. با وقوع این اشتباه، از آنجا که سیاست‌گذاران خود را متولی بهبود نظام فرهنگی در نظر می‌گیرند، به تعیین ارزش‌ها و اعتقادات برتر و وضعیت‌های استاندارد در این زمینه اقدام کرده و برنامه‌های خود را در جهت تشکیل جامعه‌ای پاک و مبتنی بر این ارزش‌ها و اعتقادات طراحی می‌کنند. بررسی سیاست‌های فرهنگی در کشورهای مختلف جهان نشان می‌دهد که این اشتباه اغلب در کشورهای در حال توسعه یا عقب‌مانده اتفاق افتاده است و کشورهای توسعه‌یافته کمتر دچار چنین اشتباهی شده‌اند (کرمانی، ۱۳۸۴).

طبقه سوم: آسیب‌های نگرشی

یکی دیگر از مسائل و آسیب‌های موجود در مرحله شکل‌گیری که باعث می‌شود سیاست‌گذاران را از اجماع دور نگه دارد تفاوت در نگرش است. این تفاوت نگرش هم می‌تواند بین دولت و ملت باشد و هم بین خود اعضای دولت.

۱. تفاوت مصالح عمومی با منافع ملی

وجود برداشت‌های روشن و منسجم از مصالح عمومی و منافع ملی بهترین معیار را برای تدوین سیاست‌های عمومی به دست می‌دهد. در ایران البته، قبل از تمسک به این مفاهیم، باید به تعریف آن همت کرد. در این جا، این پرسش مطرح است که آیا تعریفی هماهنگ از مصالح عمومی و منافع ملی نزد تصمیم‌گیران و سیاست‌گذاران وجود دارد که همگی بر شالوده آن به سامان و سازمان زندگی اجتماعی بپردازند؟ همچنین این سؤال پیش روست که نزد فرمان‌پذیران مصالح عمومی و منافع ملی چه معنایی دارد؟ آیا

میان سیاست‌گذاران و اتباع کشور در این زمینه دادوستد فکر و اطلاعات، برای تدوین برداشتی مشترک، به وجود آمده است؟ نیل به وضعیت اخیر البته خود مستلزم بسط و توسعه اندیشه و نهادهای جامعه مدنی است.

تعریف و تدوین مصالح عمومی و منافع ملی عرصه را برای شکل‌گیری مرجعیت‌های^۱ پایدار و هماهنگ سیاست‌های عمومی می‌گشاید. مرجعیت‌ها تصاویری است از واقعیت که زمینه‌ساز کنش و عمل دولتی می‌شوند. پرداخت و بازپرداخت مرجعیت‌ها حاصل فعالیت واسطه‌هایی است که با درکی صحیح از مصالح عمومی و منافع ملی زمینه‌ساز سیاست‌های عمومی خردمدار و تغییرات تدریجی پایدار می‌شوند. تعلق سازمانی واسطه‌ها را در درون و بیرون دولت باید جست‌وجو کرد (وحید، ۱۳۸۳).

۲. فقدان وحدت نظر در حوزه فرهنگ

دستیابی به وحدت رویه و انسجام جامع و کامل در عرصه فرهنگ کار مشکلی است. در بحث فرهنگ هم مشکل مفهومی و نظری و هم مشکل مصداقی وجود دارد. اساسی‌ترین رسالت علما، دانشمندان و مدیران فرهنگی کشور این است که در جهت ایجاد وفاق و وحدت نظر در حوزه فرهنگ تلاش کنند. چشم‌انداز مبهم و نامشخص در عرصه فرهنگی تبعات نامناسبی دارد که سیاست‌گذاران فرهنگی کشور باید به آنها توجه داشته باشند (همان).

۳. نارسایی در اولویت ارزش‌ها

در سیاست‌گذاری «اولویت» در ارزش‌ها مطرح نیست. ما می‌خواهیم ارزش‌های متفاوتی (نه متعارض) مثل عدالت، اشتغال، تورم، امنیت، آزادی و ... را باهم داشته باشیم. این اصلاً شدنی نیست؛ زیرا جمع اینها با یکدیگر بسیار مشکل است.

1. Referentiels

در سیاست دولتی لحظات بحرانی و حساسی فرا می‌رسد که به‌ناچار باید اولویت‌بندی کرد. لذا باید سلسله‌مراتبی وجود داشته باشد. ما نمی‌توانیم هم سرمایه‌گذاری را رواج دهیم هم عدالت اجتماعی را مستقر کنیم و هم اشتغال ایجاد کنیم. به هر حال یکی دیگری را نقض می‌کند (همان).

ب) آسیب‌شناسی سیاست‌گذاری در مرحله اجرا

پس از شکل‌گیری سیاست‌گذاری فرهنگی، اجرای آن گام مهم بعدی است. ضعف در اجرا، به هر دلیل، تلاش‌های سیاست‌گذاران تدوین‌گذار را از بین می‌برد و باعث می‌شود اهداف سیاست‌ها تحقق نیابد و پیامدهای نامطلوبی برای جامعه به ارمغان می‌آورد. برای تحقق هر سیاست فرهنگی، مقدمات و شرایطی لازم است. در سطح کلان، ثبات و اقتدار نظام اجتماعی از جمله شرایط اولیه سیاست‌گذاری است؛ همچنین، تأمین حداقل نیازهای اقتصادی گروه‌های هدف، باعث افزایش اثربخشی و کارایی سیاست‌گذاری فرهنگی خواهد شد. خشتی‌نکردن فعالیت‌های فرهنگی توسط نهادها و مؤسسات فرهنگی موجود در جامعه از جمله الزامات سیاست‌گذاری فرهنگی مؤثر است، در غیراین‌حالت، ماحصل سیاست‌گذاری فرهنگی به حداقل ممکن، یعنی نزدیک به صفر، خواهد رسید. در ادامه، آسیب‌های سیاست‌گذاری در مرحله اجرا را می‌توان در دو طبقه از هم منفک نمود: ۱) آسیب‌های ناشی از مجریان سیاست‌ها؛ ۲) آسیب‌های ناشی از زیرساخت‌های معیوب.

طبقه اول: آسیب‌های ناشی از مجریان سیاست‌ها

۱. نبود بدنه کارشناسی دولتی مجهز به مهارت‌های لازم برای اجرای سیاست‌ها
برای اجرای سیاست‌ها بدنه کارشناسی دولتی، که به مهارت‌های لازم مجهز باشد، نداریم. آیا سازمان اداری و بخش اجرایی، ظرفیت مهارتی انجام سند چشم‌انداز را دارد؟

برای تغییر به انسان‌هایی نیاز است که بتوانند تغییر ایجاد کنند. ما معمولاً در اجرا ضعیف و ناکارآمدیم (چون چندان به آن نمی‌اندیشیم). سیاست فرهنگی روشن و شفاف در کشور اجرا نمی‌شود و بیشتر تصمیمات مقطعی و موردی اتخاذ می‌گردد (اشتریان، ۱۳۸۵).

۲. نبود هماهنگی بدنه دیوان‌سالاری از منظر مدیریت دانش

هماهنگی بدنه دیوان‌سالاری موضوع دیگری است که می‌توان به آن اشاره کرد. هماهنگی، از منظر دانش سازمانی یا مدیریت دانش، حدود یک دهه است که در غرب اوج گرفته و اخیراً وارد ایران شده است. یکی از بحث‌های مدیریت دانش این است که اطلاعات و تحلیل‌های کارمندان اداری می‌تواند به صورت یک واحد اطلاعات، در یک جا جمع شوند و به یک کل واحد تبدیل گردند؛ اما برعکس، در دستگاه دولتی ما افراد هرکدام اطلاعات مجزایی دارند که باید از طریق مدیریت دانش این اطلاعات پراکنده به یک دانش سازمانی تبدیل شود (همان).

۳. نبود عرصه عمومی حرفه‌ای برای بحث در اجرای سیاست‌ها

نکته آخر، وجود عرصه عمومی حرفه‌ای برای بحث در اجرای سیاست‌ها است، که فعلاً وجود خارجی ندارد. به خصوص ژورنالیسم ما به صورت سیستماتیک، اجرای سیاست‌ها را دنبال نمی‌کند. لذا، این گونه بحث‌ها به صورت پراکنده مطرح می‌شود (همان).

طبقه دوم: آسیب‌های ناشی از زیرساخت‌های معیوب

۱. نبود دولت و سازمان‌های مدرن در ایران

دولت مدرن و سازمان بوروکراتیک آن بدان گونه که در جامعه‌شناسی ماکس وبر^۱ شرح خصوصیات آن رفته است و در جامعه‌شناسی تاریخی نوربرت الیاس^۲ زمینه‌های

1. M. Weber

2. N. Elias

شکل‌گیری آن طرح شده است، در ایران ایجاد نشده و متعاقب مشروطیت به ایران وارد شده است.

تمایز بستر فکری و تاریخی دولت در غرب و ایران، ماهیت این پدیده را در دو محیط مذکور متفاوت کرده است. ورود دولت به ایران در تداوم فرمانروایی و حکومتی صورت گرفته است که مشخصه آن خودکامگی و تقابل با ملت بوده است. شکل نیافتن ساخت اجتماعی دولت در ایران و تزریق آن، در محیط عدم انقیاد حکومت به پاسخ‌گویی و ملت به قانون‌پذیری، زمینه‌ساز فضایی شده است که چارچوب‌های آن کمتر می‌تواند پذیرای سیاست‌های عمومی پایدار باشد.

بر بنیاد سست عقلانیت عمومی، سیاست‌های عمومی پایدار هنگامی شکل‌پذیرند که قوام حکومت بر آن استوار باشد (تولید و توزیع فراورده‌های نفتی) یا تعهدی به دولتی پاسخ‌گو در آن سوی مرزها در میان باشد (صنعت). هرچه از این دو منطق دورتر شویم؛ به سیاست‌هایی که اساس آنها بر روزمرگی (آموزش) و ناپایداری (فرهنگ) استوارتر است نزدیک‌تر می‌شویم.

چشم‌انداز سیاست‌های عمومی ناپایدار و توسعه آن به عرصه‌های پایدار سیاست‌گذاری عمومی هنگامی قوت می‌گیرد که سازمان‌های دولتی خود با یکدیگر در تقابل باشند. تجلی این وضعیت را که خاص سال‌های اخیر است می‌توان در تعامل مجلس هفتم با قوه مجریه رئیس‌جمهور هشتم یا شورای نگهبان قانون اساسی با مجلس ششم مشاهده کرد (وحید، ۱۳۸۳).

۲. توجه نکردن به نقش و جایگاه بخش در توسعه ملی

در استان‌های مختلف کشور، از نظر توسعه‌یافتگی فرهنگی نابرابری وجود دارد و شکاف میان آنها کاملاً مشهود است. مسئله مهم در علل این عقب‌افتادگی رویکرد حاکم بر نظام برنامه‌ریزی در کشور طی پنجاه سال گذشته است. از سال ۱۳۲۷ تاکنون عملاً،

هفت برنامه عمرانی میان مدت به انجام رسیده است و اکنون در اواخر برنامه سوم به سر می‌بریم. در همه این برنامه‌ها دیدگاه‌ها و تصمیم‌گیری‌های متمرکز حاکم بوده و از الگوی توسعه مرکز - پیرامون پیروی شده است. به نظر می‌رسد باید الگوی توسعه با توجه به شرایط طبیعی، اجتماعی و فرهنگی مناطق مختلف انتخاب شده و در نظام برنامه‌ریزی کشور به برنامه‌ریزی فضایی و برنامه‌ریزی منطقه‌ای و دوری از برنامه‌ریزی بخشی بیشتر توجه شود، به بیان دیگر، با آنچه در برنامه‌های توسعه گذشته تحقق یافته ضروری است جهت کاهش تفاوت‌های استانی توسعه‌یافتگی فرهنگی به برنامه‌ریزی‌های منطقه‌ای و دوری از برنامه‌ریزی بخشی و پیروی از سیاست‌های متعادل و متوازن در فراهم کردن فرصت‌های برابر برای منابع تمام مناطق و استان‌ها پرداخت. بدیهی خواهد بود که در برنامه‌ریزی‌های منطقه‌ای باید به استان‌های محروم و کمتر توسعه‌یافته فرهنگی بیشتر توجه شود (احمدی علی‌آبادی، ۱۳۸۷).

درخور توجه است که بسیاری از مناطق محروم کشور ما مناطق مرزی‌اند. چنان شکافی هم می‌تواند منجر به تضعیف هویت ملی شود و هم امنیت کشور را به خطر اندازد؛ از این روی، توجه به آنها در اولویت قرار دارد. از طرفی اگر مناطق محروم مرزی در جوار کشورهایی باشند که چه از طریق رسانه‌های این کشورها و چه از طریق مسافرت‌های افراد با آنان در تعامل باشند، بخشی از نیازهای فرهنگی خود را از این طریق برطرف می‌سازند. این وضع در مورد مناطق محروم جنوب ساحلی کشور ما صدق می‌کند. ولی مناطق محروم مرزی کشور هنگامی که در کنار کشوری باشند که از توان زایش فرهنگی امروزمین برخوردار نیست، با وضعیت بحرانی‌تری روبروست و در اولویت توجه قرار می‌گیرد. این مناطق شامل استان‌های غربی و شرقی کشور ما است. مناطق محروم هنگامی که در همسایگی خود با تمایلات تجزیه‌طلبانه روبرو هستند، وضع بحرانی را نشان می‌دهند. بی‌شک اگر توسعه در ابعاد اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در این مناطق ایران به گونه‌ای باشد که آنان خود را در وضعیتی مطلوب‌تر از

اقوام خود در آن سوی مرزها ببینند، تمایلات تجزیه‌طلبانه رشد نخواهد یافت؛ چه، به جای این که به چالشی جدی بدل شود مناطق غربی ما از این بحران رنج می‌برند (همان). اگر مجموعه مناطق محروم از امکانات فرهنگی، در خطر تمایلات تجزیه‌طلبانه، با آسیب‌های اجتماعی عمیق و محروم از زیرساخت‌های اجتماعی و فرهنگی را در کنار هم قرار دهیم، خواهیم دید که آنها در مناطق غربی و جنوب غربی همپوشی خواهند داشت که قطب محروم فرهنگی کشور را تشکیل می‌دهند. استان لرستان، کردستان، کرمانشاه، ایلام، خوزستان، بوشهر و کهگیلویه و بویراحمد متأسفانه در محرومیتی فراتر از استان قرار دارند و در حقیقت، قطب محروم اجتماعی و فرهنگی کشور را در این منطقه تشکیل می‌دهند (احمدی علی‌آبادی، ۱۳۸۷).

در مرز شمالی ما با دو گرداب فرهنگی به معنای دقیق کلمه مواجه‌ایم. گرداب به این مفهوم که هم دارای حفره و خلأی است که نیاز به تغذیه دارد و هم به معنای آنکه محیط اطراف خود را تحت تأثیر خود قرار داده و می‌تواند حتی آن را غرق سازد. اتفاقی که بر اثر تعامل پاکستان با گرداب فرهنگی ناشی از افغانستان روی داد و موجب پسرفت اجتماعی و فرهنگی این کشور در دو دهه گذشته گردید؛ به بیان دیگر، گرداب فرهنگی در تعامل با فرهنگی غنی‌تر هم از آن تأثیرپذیرفته و هم در آن تأثیر می‌گذارد و میزان قطبی‌شدن یکی از آن دو سوی، بستگی به تحولات و برنامه‌ریزی‌های اجتماعی و فرهنگی این جوامع دارد. ما در شرق و شمال شرقی با گردابی از سوی افغانستان روبرویم که هر نوع برنامه‌ریزی برای این منطقه با در نظر گرفتن شرایط حاکم بر گرداب آن سوی مرز ممکن است. وضع مشابهی در شرق و جنوب شرقی کشورمان حاکم است، ولی با ابعادی وسیع‌تر و پیچیده‌تر. بدین معنی که بافت عشیره‌ای استان سیستان و بلوچستان در آن سوی مرز پیوندهایی دارد. در آن سوی مرز، نظام عشیره‌ای با قاچاق مواد مخدر و اسلحه درهم آمیخته و تحت تأثیر کنترل نظامی دولتی، باندهای پیچیده و مخوفی ساخته است که به خوبی در مقابل هر کنترل قانونی مقاومت کرده و از هم‌پاشیدن نظام

اجتماعی آنها به هیچ وجه نمی‌تواند به راحتی تحقق یابد. سوی غربی این گرداب که مرکزش در پاکستان است، امواج خود را به درون سیستان و بلوچستان کشیده است و کشیده شدن آن به درون مرزهای ما آن را بحرانی‌تر جلوه می‌دهد. از این روی نیاز به برنامه‌ریزی بلندمدت دارد تا تحولاتی در بستر اجتماعی و عشیره‌ای به وجود آورد تا در بلندمدت به ارتقای سطح اجتماعی و فرهنگی منطقه در ابعاد مختلف منجر شود. مناطقی از کشور که در جوار استان‌هایی با تفاوت فرهنگی اند در صورتی که این تفاوت زیاد نباشد و آمدوشد بین دو استان زیاد باشد، برخی از نیازهای فرهنگی استان‌های محروم از طریق استان‌های برخوردار از امکانات فرهنگی برطرف شدنی است، اما در صورتی که شکاف عمیقی بین آنها دیده شود، چنان تفاوت‌هایی بیشتر به چشم می‌خورد و ایجاد بحران می‌کند. این وضع در مناطق شمال غربی و مرکزی صادق است (همان).

اگر درصدد یافتن قطب‌های فرهنگی در مناطقی از کشور هستیم که نقشی فراملی و منطقه‌ای ایفاء کنند، مناطقی که در گذشته در زمره محورهای فرهنگی بوده یا اکنون این توان را دارند، مناسب خواهند بود. استانهای خراسان، کرمان، گیلان، آذربایجان، فارس و خوزستان در زمره این مناطق اند (همان).

۳. عدم تحقق نیافتن جامعه مدنی اسلامی

الگوی مناسب قرن بیست و یکم، الگوی مشارکت و سیاست مبتنی بر همکاری است؛ یعنی یک شیوه حکومتی جدید که برای رسیدن به پیشرفتی معنادار، نه به اقدامات جداگانه بخش‌های گوناگون، بلکه به مشارکت این بخش‌ها امید ببندد. این معنای راستین جامعه مدنی است. جامعه مدنی نه یک بخش، بلکه رابطه بین آنها و شهروندان است؛ رابطه‌ای که در آن همه به‌طور فعالانه در برخورد با مشکلات عمومی مشارکت دارند. هریک از شهروندان باید در جامعه مدنی مطمئن باشد که داوری و رأی او در تصمیم‌گیری‌های مهم جمعی، در روی کارآمدن دولت‌ها، کنار رفتن و خط‌مشی‌شان مؤثر

است. ارکان جامعه مدنی در ابعاد اجتماعی و فرهنگی: الف) وسایل ارتباط جمعی مستقل؛ ب) نیروهای متخصص در همه زمینه‌های علمی و فنی که در اداره دولت و جامعه مشارکت داشته باشند؛ ج) شبکه‌هایی فعال و مفید از گروه‌هایی سازمان‌یافته که داوطلبانه، به خصوص در زمینه‌های اجتماعی و فرهنگی، مشارکت داشته باشند و از طریق مردم اداره و هدایت شوند؛ به بیان دیگر، با شکل‌گیری و تحقق این ارکان است که جامعه مدنی متولد می‌شود و قوام می‌یابد. اما اگر جدای از دولت، بقیه جامعه بر مبنای اقتدار فردی اداره شود، جامعه مدنی محقق نخواهد شد. اگر مردم به خودکامگی در خانواده و مدرسه عادت کرده باشند و اگر تجربه‌ای در متشکل‌ساختن خود و اتخاذ تصمیم مشترک در محل کار، محله و تشکل‌های داوطلبانه نداشته باشند، کمتر احتمال دارد که شهروندان فعالی باشند یا در مورد وضعیت کلی جامعه خود احساس مسئولیت کنند. بنابراین، مشارکت، ارتباطات، افکار عمومی، آموزش، سرمایه‌های انسانی و اجتماعی و کارهای داوطلبانه و سازمان‌های غیردولتی از اصلی‌ترین عوامل زمینه‌ساز توسعه در جامعه مدنی خواهند بود (همان).

۴. رادیکالیسم در کوتاه‌مدت، روزمرگی در بلندمدت

ویژگی بارز سیاست‌گذاری در این بخش ترجیح سیاست‌های کوتاه‌مدت بر برنامه‌های بلندمدت است. عمر کوتاه مدیریت از یک‌سو و چشم‌انداز گردش کلی مرجعیت در بخش (تغییر وزیر و به تبع آن منطق برنامه‌های وزارتخانه)، مدیر را ناگزیر از نگرش کوتاه‌مدت می‌کند. چیرگی این نگرش، رویکردی را در سیاست‌گذاری سبب می‌شود که در قالب آن از یک‌سو، سیاست‌های کمی قابل حصول در کوتاه‌مدت بر اقدامات کیفی نیازمند زمان بیشتر ترجیح داده می‌شود و از سوی دیگر رادیکالیسم و تمایل به تغییر سریع بروز می‌یابد.

به نظر می‌رسد که بتوان نتایج تجربه‌شده بالا را به تعداد دیگری از مجموعه‌های

دست‌اندرکار سیاست‌گذاری عمومی تسری داد و بر این دریافت تأکید کرد که تفکر تغییرات تدریجی که مبنایی پذیرفته‌شده در تدوین سیاست‌های پایدار است در چنین سازمان‌هایی حاکم نیست. پایداری، خود، البته به اعتقاد کاتوزیان، وجه غالب زندگی اجتماعی در ایران نبوده است.

آن دسته از سازمان‌های وابسته به اقتدار عمومی که پیرو «منطق» بالا نیستند و در نقش و عملکرد ثبات دارند احتمال زیادی برای درگیر شدن در روزمرگی و عادت‌محوری دارند. در چنین وضعیتی اهدافی که بر بنیاد آن شالوده سازمان‌پی افکنده شده است کم‌وبیش به فراموشی سپرده می‌شوند و نظام غیرمنعطف بوروکراسی و سلسله‌مراتب تصمیم‌گیری فقط پذیرای دگرگونی‌های سطحی و جزئی خواهد بود (وحید، ۱۳۸۳).

ج) آسیب‌شناسی سیاست‌گذاری در مرحله ارزیابی

ساده‌انگارانه است که بپنداریم سیاست‌گذاری بعد از اجرای آن به پایان خواهد رسید؛ چرا که ارزیابی از بازخوردهای جامعه هدف و اندازه‌گیری عملکرد اجرای سیاست‌ها رکن لازم و تمام‌کننده فرایند سیاست‌گذاری است.

۱. نبود نظام ارزیابی سیاست‌گذاری فرهنگی

اگر تصمیم‌سازی و سیاست‌گذاری عمومی بدون ارزیابی را ناقص و حتی بی‌معنی بدانیم چندان به خطا نرفته‌ایم. گستره نظارت و دخالت دولت در عرصه عمومی و اختصاص یافتن بزرگ‌ترین بخش بودجه کشور به هزینه‌های دولت، حسابرسی در کار دولت و پاسخ‌گویی آن را اجتناب‌ناپذیر می‌کند.

به بیان دیگر، دولت در قبال برنامه‌های خود و بودجه ملت باید حساب پس‌دهد. هر اندازه از این شما دورتر شویم، دولت مخاطره‌انگیزتر و چشم‌انداز دموکراسی تارتر می‌شود. اگر ارزیابی سیاست‌های عمومی را به ابتدایی‌ترین برداشت آن، یعنی صرف

بودجه‌های تصویب شده، محدود نکنیم آن‌گاه انجام آن را در قالب سه رویکرد می‌توان به تصویر کشید:

نخست، ارزیابی براساس تحلیل هزینه (فایده یا هزینه) کارایی. در اینجا، با فرض مناسب بودن سیاست‌های تدوین شده به وسیله دستگاه حکومت، کوشش می‌شود که با استفاده از تکنیک‌های اندازه‌گیری علمی و عینی مقایسه‌ای میان داده‌ها و ستانده‌ها انجام شود تا زمینه برای اتخاذ تصمیم درباره ادامه یا تغییر سیاست فراهم آید.

دوم، ارزیابی بر مبنای تکثرگرایی در درون دولت، در این نگرش، در کنار قوه مجریه، قوه مقننه و احزاب نیز تبدیل به کنش‌گران فعال ارزیابی می‌شوند تا اقدام دولتی از زوایای دید مختلف نقد و بررسی شود و در کنار حکومت یا به موازات آن و در جهت کنترل و تعادل، دستگاه‌های دیگر دولتی نیز به کار پیشنهاد و تدوین سیاست‌های عمومی و ترسیم شیوه‌های اجرای آن قصد کنند.

سوم، ارزیابی بر شالوده تکثرگرایی در سطح جامعه. با این رویکرد، نهادهای غیرحکومتی وابسته به جامعه مدنی، که نزدیک‌ترین مجموعه‌ها به گروه‌های هدف سیاست‌های عمومی هستند، واپرسی در زمینه سیاست‌های عمومی را در دستور کار خود قرار می‌دهند و ارزیاب سیاست‌های عمومی می‌شوند. برگزیدن این روش، به درستی این پنداشت را در میان شهروندان قوت می‌بخشد که واقعاً در شکل‌گیری سیاست‌ها دخالت داشته‌اند و به تبع چنین دریافتی چشم‌انداز روشنی از موفقیت اجرای سیاست‌ها نقش خواهد بست.

بهره‌مندی از هر سه رویکرد بالا که انتخاب هریک، یا ترکیبی از آن، به مناسبت سیاست موضوع ارزیابی انجام خواهد شد، بهترین محیط را، برای اعمال ارزیابی اعمال دولتی مهیا می‌سازد.

به نظر می‌رسد نگاهی از نزدیک به واقعیت سیاست‌گذاری عمومی در ایران آشکارکننده بی‌میلی دستگاه‌های عمومی به اعمال ارزیابی‌های مداوم و همه‌جانبه باشد.

نظام اقتداری متکی به درآمدهای مستقل از درآمدهای عوامل اقتصادی غیردولتی قوت بخش چنین تمایلی می‌تواند باشد. همچنین، می‌توان پنداشت که رخنه اندیشه پیشرفت و تحول و نگاه به آینده در درک ایرانی و دولت ایرانی نسبت به زمان، مشخصه بارز دوران اخیر نبوده است؛ این خود، البته، از سهولت نهادینه‌شدن ارزیابی در عرصه عمومی به سهولت کاسته است (همان).

۲. نادیده‌گرفتن سازوکار کنترل و ارزیابی

یکی از اصلی‌ترین علل ناموفق بودن اکثر برنامه‌های توسعه در کشور ما پیش‌بینی‌نکردن و نبود سازوکار برای کنترل و ارزیابی آن در طی برنامه‌ها بوده است. بخش اجتماعی و فرهنگی یکی از آن بخش‌هاست و حتی در بخش اقتصادی نیز ما بدون کنترل و ارزیابی برنامه‌ها را رها کرده و به امید پایان آن نشستیم. کنترل ارزیابی هر بخش، از جمله اجتماعی و فرهنگی، به وسیله سنجش معیارها، زیرساخت‌ها، متغیرها و شاخص‌هایی صورت می‌گیرد که در تهیه برنامه لحاظ شده‌اند. فقط پس از کنترل و ارزیابی برنامه‌های اجتماعی و فرهنگی است که قادر به اصلاح و تعدیل آنها خواهیم بود (احمدی علی‌آبادی، ۱۳۸۷).

۳. اجرا نشدن دقیق ارزیابی

چنان‌که گذشت، یکی از دلایل شکست برنامه‌های متعدد کنترل و ارزیابی نداشتن دقیق برنامه‌هاست؛ از این روی، ضروری است بخش اجتماعی و فرهنگی نیز همچون سایر بخش‌های برنامه، سازوکاری را طراحی کند که به کنترل و ارزیابی روند اجرایی برنامه با اهداف برنامه و همچنین فرایند عملی‌شدن آن در طی برنامه منجر شده و در صورت انحراف، آن را تصحیح نماید.

ارزیابی فرایندی است که مؤثر بودن برنامه یا پروژه‌ای با آن مورد سنجش قرار می‌گیرد.

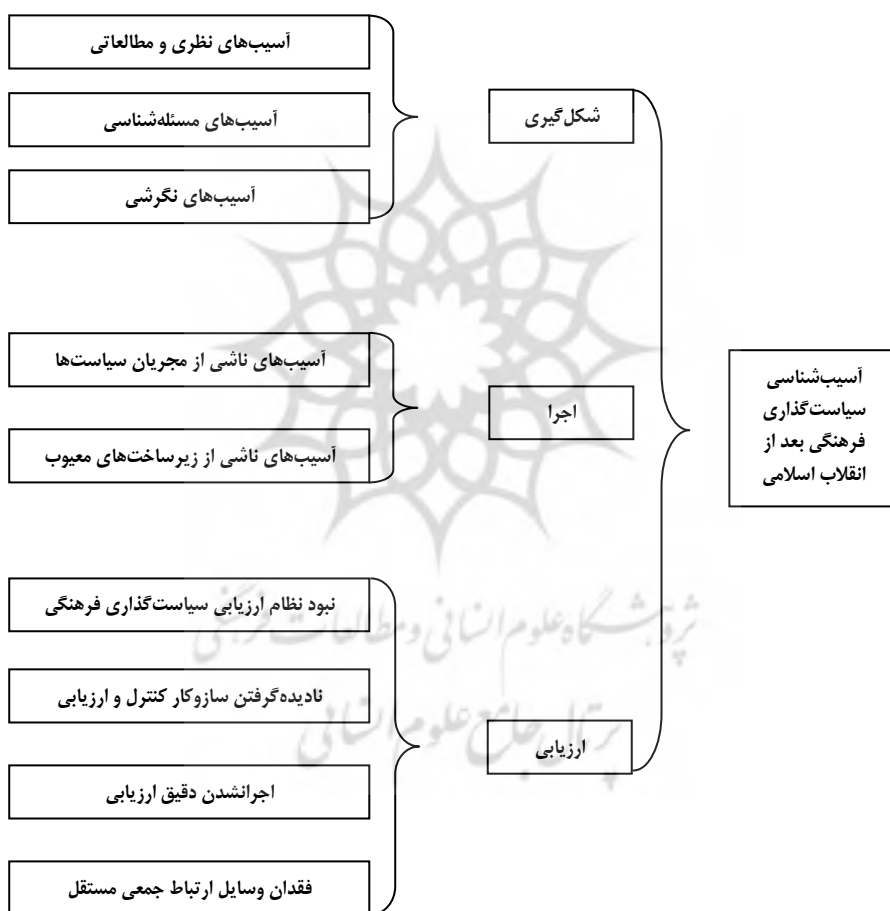
ارزیابی بیش از دریافتن آن چیزی است که اتفاق افتاده است و مشمول قضاوت درباره آنچه اتفاق افتاده نیز می‌شود. پرسش‌هایی اساسی که می‌بایست در ارزیابی مطرح و پیگیری شوند به قرار زیرند: آیا نتیجه برنامه در حد مطلوبی بود؟ آیا از آنچه انتظار می‌رفت بهتر بود یا بدتر؟ آیا می‌شد به نتایج بهتری دست یافت؟ از طریق ارزیابی برنامه‌ریزان، کارگزاران و مسئولان برنامه‌ها می‌توانند در حد امکان به صورت نظام‌مند و علمی، میزان موثر بودن و اثر فعالیت‌ها را با توجه به اهدافشان و به عبارت دیگر مقاصد برنامه‌ها تعیین کنند.

ارزیابی‌ها انواعی دارد که در هر مرحله به کار گرفته می‌شوند. ارزیابی که کارایی و تأثیر فعالیت‌های اجرایی را بررسی قرار می‌کند، ارزیابی فرایند یا ارزیابی تکوینی یا کنترل نامیده می‌شود. هدف از آن تشخیص نقاط ضعف و قوت برنامه است، نه برطبق آنچه بر روی کاغذها آمده، بلکه براساس آنچه در مرحله اجرا نمود یافته است تا از آن طریق تعدیل‌های لازم هم برنامه در راستای لازم پیش‌رفته و هم با استفاده بهینه از منابع و امکانات موجود، کارایی افزایش یابد. در ارزیابی فرایند باید با مشاهده دقیق واکنش‌های کلی مخاطبان برنامه به تشخیص و تعدیل برنامه پرداخت. در هر ارزیابی فرایند باید موارد زیر در نظر گرفته شود:

۱. تغییر در دانش، مهارت یا نگرش کارآموزان و مسئولان؛
۲. کارایی روش‌ها و مواد مورد استفاده در ارتباطات و آموزش؛
۳. روابط میان فردی در بین کارگزاران و مسئولین برنامه؛
۴. عملکرد مربیان در شرایط ارتباطات یا آموزش؛
۵. کانال‌های ارتباطی و تعاملی؛
۶. پشتیبانی‌ها و حمایت‌های لازم؛
۷. حدی که مردم در فعالیت‌های آموزشی سهمیم بوده و تأثیر گرفته‌اند و مقایسه آن با آنچه مدنظر بوده است؛
۸. میزان کفایت منابع، امکانات فیزیکی، کارکنان و برنامه زمانی آنها (احمدی علی‌آبادی، ۱۳۸۷).

۴. فقدان وسایل ارتباط جمعی مستقل و منتقد

رسانه‌های جمعی مستقل و منتقد نیز می‌تواند به‌عنوان چشم بینا و هشیار مردم به سیاست‌گذاری‌های فرهنگی تلقی شود. به‌طوری‌که، برای سنجش اثربخشی سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌های فرهنگی، رسانه‌های جمعی که ماهیت دلسوزانه و به‌دور از غرض‌ورزی سیاسی دارند، ابزار بسیار مناسبی به حساب می‌آیند.



نمودار شماره ۱: آسیب‌های سیاست‌گذاری فرهنگی بعد از انقلاب اسلامی

۵. راهکارهای برون‌رفت از آسیب‌های سیاست‌گذاری فرهنگی

پس از ارائه آسیب‌های سیاست‌گذاری‌های فرهنگی در قالب سه مرحله سیاست‌گذاری یعنی شکل‌گیری، اجرا و ارزیابی در این بخش به ارائه راهکارهای برون‌رفت از این آسیب‌ها به صورت اجمالی در قالب جدول زیر پرداخته شده است.

جدول شماره ۱. راهکارهای برون‌رفت از آسیب‌های سیاست‌گذاری فرهنگی

راهکارهای برون‌رفت از آسیب‌های سیاست‌گذاری	مراحل سیاست‌گذاری
<p>۱. در صورتی که سیاست‌گذاری عمومی وارد مسائل عملی می‌شود، ما باید در آن مثال‌های اجرایی و مشخص بزنیم و نمی‌توانیم به حرف‌های کلی اکتفا کنیم. ماندن در کلیات اتفاقاً آفت مدیریت استراتژیک است؛ در حالی که سیاست‌گذاری با مثال‌های عینی سروکار دارد.</p> <p>۲. توجه به مطالعه اجرای سیاست‌ها و تدوین چارچوب نظری مشخص در سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و اجرا.</p> <p>۳. سیاست‌گذاری برنامه عملیاتی^۱ گردد و دستورالعمل‌های صریح سیاستی اتخاذ شود.</p> <p>۴. تعیین جایگاه پژوهش در سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌ها و بهره‌گیری از فراتحلیل‌ها در برنامه‌ریزی‌های اجتماعی و فرهنگی و تمهیدات لازم برای ایجاد مؤسسات پژوهشی مستقل برای سنجش افکار عمومی.</p> <p>۵. اهتمام بر مسئله‌یابی، مسئله‌شناسی با مشاهده دقیق مشکل و تحلیل درست آن با اتکاء بر فرایند علمی تحلیل به دور از دخیل کردن نفوذ گروه‌ها و ذهنیت افراد سیاستگذار و مبتنی بر نیازسنجی معطوف به مسئله.</p> <p>۶. نزدیک کردن مصالح عمومی با منافع ملی و رسیدن به وحدت نظر در حوزه فرهنگ و اولویت‌گذاری ارزش‌ها در امر سیاست‌گذاری.</p>	<p>شکل‌گیری</p>

1. Action plan

مراحل سیاست‌گذاری	راهکارهای برون‌رفت از آسیب‌های سیاست‌گذاری
اجرا	<p>۱. تقویت بدنه کارشناسی دولتی مجهز به مهارت‌های لازم برای اجرای سیاست‌ها.</p> <p>۲. هماهنگی بدنه دیوان‌سالاری از منظر مدیریت دانش.</p> <p>۳. فراهم‌سازی عرصه عمومی حرفه‌ای برای بحث در اجرای سیاست‌ها.</p> <p>۴. ایجاد بسترهای لازم برای ایجاد و گسترش دولت و سازمان‌های مدرن در ایران.</p> <p>۵. اهتمام و توجه به نقش و جایگاه بخش در توسعه ملی.</p> <p>۶. زمینه‌سازی برای تحقق جامعه مدنی و تقویت و گسترش سازمان‌های غیردولتی.</p> <p>۷. افراط و تفریط نکردن در برخورد با برنامه‌ها و نگه‌داشتن جانب اعتدال در اجرای برنامه‌های سیاست‌گذاری.</p>
ارزیابی	<p>۱. برقراری نظام مسنجم ارزیابی سیاست‌گذاری فرهنگی در کشور و طراحی ساز و کار کنترل و ارزیابی سیاست‌گذاری..</p> <p>۲. توجه به ایجاد وسایل ارتباط جمعی مستقل برای نظارت و چشم‌بینای سیاست‌گذاری‌های فرهنگی.</p> <p>۳. اهمیت دادن به نظرات نخبگان در ارزیابی سیاست‌ها و سیاست‌گذاری‌های فرهنگی.</p>

جمع‌بندی

همان‌طور که قبلاً گفته شد، در این مقاله سعی شد با رویکرد فراتحلیلی با مطالعه همه دیدگاه‌های مربوط به آسیب‌ها، به طبقه‌بندی آسیب‌های پیش روی سیاست‌ها و سیاست‌گذاری‌های فرهنگی در ایران پس از انقلاب پرداخته شود. از این‌رو، برحسب سه رکن اصلی فرایند سیاست‌گذاری یعنی شکل‌گیری، اجرا و ارزیابی، آسیب‌های سیاست‌ها و سیاست‌گذاری‌های فرهنگی طبقه‌بندی و مورد بررسی قرار گرفت. آسیب‌های پیش رو در مرحله شکل‌گیری به‌عنوان اولین مرحله و زیربنای ساختمان سیاست‌گذاری، که به آن روح می‌بخشد، در سه طبقه از هم منفک شد: (۱) آسیب‌های نظری و مطالعاتی؛ (۲) آسیب‌های مسئله‌شناسی؛ (۳) آسیب‌های نگرشی.

آسیب‌هایی که جزو آسیب‌های نظری و مطالعاتی در این مقاله از آنها سخن رانده شد عبارت‌اند از ۱. نبود مطالعات سیاست‌گذاری فرهنگی در ایران؛ ۲. بی‌توجهی به مطالعه اجرای سیاست‌ها؛ ۳. نبود چارچوب نظری مشخص در سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و اجرا؛ ۴. نبود تعریف فنی از سیاست؛ ۵. نبود دستورالعمل‌های صریح سیاستی؛ ۶. فقدان جایگاه پژوهش در سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌ها؛ ۷. عدم بهره‌گیری از فراتحلیل‌ها در برنامه‌ریزی‌های اجتماعی و فرهنگی؛ ۸. نبود مؤسسات پژوهشی مستقل برای سنجش افکار عمومی.

آسیب‌هایی مسئله‌شناسی سیاست‌گذاری نیز شامل آسیب‌های زیر است: ۱. تشخیص ندادن مسئله سیاست‌گذاری؛ ۲. مشاهده نکردن دقیق مشکل؛ ۳. تحلیل نادرست مشکل؛ ۴. کنترل نکردن نفوذ گروه‌ها و منافع آنها؛ ۵. فرایند تحلیل و تفکر در تدوین مسائل سیاست‌گذاری؛ ۶. نبود سیاست‌گذاری برحسب ذهنیت؛ ۷. اجرا نکردن سیاست‌گذاری فرهنگی معطوف به مسئله؛ ۸. ضعف نیازسنجی در سیاست‌گذاری معطوف به مسئله؛ ۹. خلط اهداف کلان با سیاست‌ها (هدف‌گذاری یا سیاست‌گذاری؟)؛ ۱۰. آسیب‌های منظرشناسی سیاست‌گذاری؛ ۱۱. گزینش نامناسب سیاست فرهنگی و ۱۲. ضعف ارتباط سیاست‌گذاری با برنامه‌ریزی. نهایتاً، آسیب‌های نگرشی سیاست‌گذاری فرهنگی نیز به این آسیب‌ها اشاره دارد: ۱. تفاوت مصالح عمومی با منافع ملی؛ ۲. فقدان وحدت نظر در حوزه فرهنگ و ۳. نارسایی در اولویت ارزش‌ها.

دومین مرحله سیاست‌گذاری، مرحله اجرای سیاست‌ها است که گفته شد ضعف در اجرا به هر دلیل نه تنها تلاش‌های سیاست‌گذاران تدوین‌گذار را از بین می‌برد بلکه اجرای نادرست باعث می‌شود اهداف سیاست‌ها تحقق پیدا نکند و پیامدهای نامطلوبی برای جامعه به ارمغان می‌آورد. آسیب‌های مرحله اجرای سیاست‌گذاری فرهنگی در دو طبقه از هم منفک گردید: طبقه اول: آسیب‌های ناشی از مجریان سیاست‌ها که آسیب‌ها را در برمی‌گیرد: ۱. نبود بدنه کارشناسی دولتی مجهز به مهارت‌های لازم برای اجرای

سیاست‌ها؛ ۲. نبود هماهنگی بدنه دیوان‌سالاری از منظر مدیریت دانش؛ ۳. نبود عرصه عمومی حرفه‌ای برای بحث در اجرای سیاست‌ها.

طبقه دوم: آسیب‌های ناشی از زیرساخت‌های معیوب که شامل این آسیب‌هاست:

۱. نبود دولت و سازمان‌های مدرن در ایران؛ ۲. توجه نکردن به نقش و جایگاه بخش در توسعه ملی؛ ۳. تحقق نیافتن جامعه مدنی؛ ۴. توجه نکردن به تقویت و گسترش سازمان‌های غیردولتی؛ ۵. رادیکالیسم در کوتاه‌مدت، روزمرگی در بلندمدت.

سومین و آخرین مرحله سیاست‌گذاری ارزیابی است که در این مقاله آسیب‌های زیر برای این مرحله برشمرده شد: ۱. نبود نظام ارزیابی سیاست‌گذاری فرهنگی؛ ۲. نادیده‌گرفتن سازوکار کنترل و ارزیابی؛ ۳. اجرا نشدن دقیق ارزیابی؛ ۴. فقدان وسایل ارتباط جمعی مستقل.

در پایان، راهکارهایی برای برون‌رفت از آسیب‌های سیاست‌گذاری فرهنگی بعد از انقلاب اسلامی در قالب سه مرحله سیاست‌گذاری ارائه شده است.

منابع و ماخذ

منابع فارسی

- آدامز، دان و بارد، آرلن گولد (۱۳۸۵)، *روش‌ها و ابزارهای سیاست‌گذاری فرهنگی در جهان*، ترجمه محمدعلی دین‌محمدی.
- اجلالی، پرویز (۱۳۷۹)، *سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی فرهنگی در ایران*، چ ۱، تهران: آن.
- احمدی علی‌آبادی، کاوه (۱۳۸۷)، «نقش و جایگاه برنامه‌های اجتماعی و فرهنگی در توسعه ملی»، سایت باشگاه اندیشه.
- اسماعیلی، رضا (۱۳۸۲)، «سیاست فرهنگی»، *هفته‌نامه فرهنگ و هنر*، شماره ۳۳.
- اشتریان، کیومرث (۱۳۸۶)، *سیاست‌گذاری عمومی ایران*، تهران: میزان.
- _____ (۱۳۸۲)، *روش سیاست‌گذاری فرهنگی*، تهران: کتاب آشنا.
- _____ (۱۳۸۵)، «سیاست‌گذاری عمومی در ایران: آسیب‌شناسی فرایند بررسی اجرای سیاست‌ها موانع و مشکلات فراروی آن»، سایت خبرگزاری دانشجویان ایران (ایسپا).
- دوپرتی، گزایوه (۱۳۷۴)، *فرهنگ و توسعه: از پذیرش تا ارزیابی از ۱۹۹۱*، ترجمه فارسی، انتشارات کمیسیون یونسکو، ایران.
- فراهانی، فاطمه (۱۳۸۵)، «سیاست‌گذاری فرهنگی و توسعه»، *نشریه فرهنگ اندیشه* (ویژه سیاست‌گذاری عمومی)، شماره ۱۸.
- قربانی، علی‌حسین (۱۳۸۳)، *بررسی اصول و مبانی مدیریت فرهنگی*، کمیسیون فرهنگی دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی.
- کرمانی، علیرضا (۱۳۸۴)، «تأملی بر مفهوم برنامه‌ریزی فرهنگی»، *روزنامه شرق*، ۳ خرداد.

- مولینیر، پیر (۱۳۷۲)، *آموزش حرفه‌ای مدیران فرهنگی*، ترجمه علی هاشمی گیلانی، تهران: نشر مرکز پژوهش‌های بنیادی.

<http://farhangi84.blogfa.com/author-madani.aspx>

- میرزا امینی، محمدرضا (۱۳۸۵)، *استراتژی فرهنگی یا سیاست فرهنگی؟*، باشگاه اندیشه.

<http://www.bashgah.net/pages-1516.html>

- وحید، مجید (۱۳۸۳)، «جستاری پیرامون مشکل سیاست‌گذاری در ایران»، مجله *دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران*، شماره ۶۹.

- هیوئر، ریچاردز (۱۳۸۰)، *روانشناسی تحلیل اطلاعات*، ترجمه علیرضا فرشچی و احمد رضا تقاء، انتشارات دوره عالی جنگ.

- یونسکو (۱۹۹۸)، *اولین گزارش جهانی فرهنگ «فرهنگ، خلاقیت و بازارها»*، برگردان فارسی، انتشارات کمیسیون ملی یونسکو.

- یونسکو (۱۹۷۰)، *گزارش نهایی کنفرانس بین دولتی جنبه‌های مالی، اداری و نهادی سیاست‌های فرهنگی*.

منابع لاتین

- Girard, Aguotion (1983). **Cultural Development: Experiences and Pokicies 2nd**, purio uneoci, pp 171-172.
- Unesco (1970). **Intergovernmental conference on Institutional, Administrative and Financial of cultural policies**, Venice.
- Unesco (1973). **Intergovernmental Conference of Cultural Policies in Asia**, Yogyakarta, Indonesia.
- Unesco (1975), **Intergovernmental Conference on Cultural Policies in Africa**, Accra.
- Unesco (1982). **Work Conference on Cultural Policies**, Mexico city.
- Unesco (1998). **Intergovernmental Conference on Cultural Policies for Development**.