

موانع و مشکلات سیاست‌گذاری فرهنگی در ایران بعد از انقلاب اسلامی

تاریخ دریافت مقاله: مرداد ۱۳۹۹

تاریخ پذیرش مقاله: شهریور ۱۳۹۹

رضا عابدی گناباد^۱، فاطمه دانشور محمدزادگان^۲

^۱دانش‌آموخته دکتری، سیاست‌گذاری فرهنگی، دانشگاه بین‌المللی امام رضا (ع) مشهد
^۲دانش‌آموخته کارشناسی ارشد، روابط بین‌الملل، دانشگاه فردوسی مشهد

نویسنده مسئول:

رضا عابدی گناباد

چکیده

سیاست‌گذاری در عرصه‌ی فرهنگ، ضرورت انجام یا امتناع، حدود و عرصه‌های آن، نهادهای مداخله‌کننده، نوع ارتباط و هم‌کنشی آنها، نظریه سیاست‌گذاری‌های فرهنگی «سازگاری با محیط بومی»، و مدل‌ها، روش‌ها و... برخی مشکلات و پرسش‌های اساسی است که اکنون مدیریت عرصه فرهنگی کشور به گونه‌ای 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 رو است 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 حوزه‌ی 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.

کلمات کلیدی: سیاست، فرهنگ، سیاست‌گذاری، آسیب‌شناسی، برنامه‌ریزی

مقدمه

امروزه، با شدت یافتن پدیده جهانی شدن 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، به خصوص توسعه پایدار، پرداختند. در این راستا، مقوله‌ای که در آغاز چندان به صورت شفاف و برجسته مورد توجه مدیران و محققان قرار نگرفت ولی به مرور اهمیت و اولویت آن اثبات شد، فرهنگ بود. بسیاری از کشورها، به خصوص کشورهای درحال توسعه، به اشتباه، صرفاً مواهب طبیعی «منابع خدادادی، جایگاه جغرافیایی، زمین و امثالهم» و توان‌مندی‌های صنعتی را به عنوان شایستگی‌های محوری و کلیدی خود تلقی نمودند و نقش فرهنگی خود را به عنوان بستر و زیرساخت اصلی، نادیده گرفتند. اما به مرور و با پیچیده‌تر شدن شرایط و توفیق نیافتن بسیاری از کشورها، سیاست‌گذاران به بازبینی و مطالعه مسائل و تنگناهای موجود پرداختند و دریافته‌اند که عملاً بدون وجود شالوده فرهنگی مناسب و بارور، دستیابی به توسعه، توهمی بیش نیست (میرزا امینی، ۱۳۸۵: ۱۱).

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 قرار داد. بعضی از کشورها ناچار شدند برای حفظ فرهنگ سنت‌های خود، اتخاذ تصمیمات تدافعی و اقدامات حفاظتی کنند. اما چالش دوم و جدی‌تر اینکه، اقتصادهای جدید و نوظهور، همچون اقتصادهای اطلاعاتی و دانشی، نه تنها نیازمند درک و بهسازی زیرساخت‌های کشور و شرایط وفق‌پذیری آنها با فضاها و فضاها جدید هستند، بلکه نیازمند توانمندی‌های فرهنگی ویژه و کلیدی جدیدی نیز (همچون خلاقیت، نوآوری، یادگیری و انعطاف) هستند (هیوئر، ۱۳۸۰: ۶۵).

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

در ایران نیز، با توجه به شرایط فوق، شاهد برنامه‌ریزی‌ها و سیاست‌گذاری‌ها و گفت‌وگوهای متعددی در قبال آن بوده‌ایم که آنچه در این مقاله، مطمح نظر نگارنده قرار دارد نگاه آسیب‌شناسانه به مقوله سیاست‌های فرهنگی و به طور خاص، سیاست‌گذاری فرهنگی در کشور است؛ نگاهی که می‌تواند آئینه خوبی از نظر 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 برون رفت از این آسیب‌ها پرداخته می‌شود.

تعاریف

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

۱. فرهنگ

در فرهنگ لغت انگلیسی آکسفورد (Oxford English Dictionary) در برابر واژه فرهنگ (culture) آمده است: پروردن، گرایش در نویسندگان مسیحی، پرستش، عمل پرورش خاک، کشت، دامداری یا پرورش برخی حیوانات، رشد مصنوعی اندام‌واره‌های میکروسکوپی، اندام‌واره‌هایی که بر یک شکل تولید می‌شوند پرورش یا رشد ذهن استعداد رفتارها، بهبود یا پالایش از طریق تعلیم و تربیت، وضعیت فرهیختگی یا تزکیه، عمل فکری تمدن، بررسی، توجه خاص یا مطالعه هر موضوع (دورینگ، ۱۳۷۸: ۳۸۲).

پس در معنای واژه شناسی همانطور که آمد در فرهنگ ریشه مذهبی از culture هم از مصدر cutiver یعنی کاشتن اخذ می‌شود (نقیب‌زاده، ۱۳۸۱: ۱۵). که کم کم بار معنایی می‌گیرد تا در دوره روشنگری در مقابل طبیعت قرار می‌گیرد و همسو با پیشرفت می‌شود.

در زبان فارسی نیز فرهنگ مرکب از دو جز فرهنگ است. فر پیشوند و به معنای جلو بالا و برو و پیش آمده و به معنای شکوه، درخشندگی و بزرگی. هنگ نیز از ریشه اوستایی تنگنا و به معنی کشیدن و وزن می‌باشد. (روح‌الامینی، ۱۳۷۱: ۱۸).

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 فراقت را پر می‌کند، اطلاق می‌شود. تعریف فرهنگ با هنر در هم

آمیخته و محدود به حوزه‌های پیرامونی آن، اعم از تولید و مصرف هنری می‌شود. این همان چیزی است که کلود فابریو 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 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، ویژگی مدیران و مدیریت فرهنگی و حتی برنامه‌ریزی‌ها را نیز جهت دهد (اشترینان، ۱۳۸۲: ۴۵).

۲. تعریف سیاست فرهنگی

سیاست فرهنگی عبارت است از ارزش‌ها و اصول هادی و ناظر بر اقدامات و امور فرهنگی هر هستی اجتماعی. آگوستین ژیرار در کتاب خود با عنوان توسعه فرهنگی، تجارب و سیاست‌ها در مورد سیاست فرهنگی می‌نویسد: «سیاست فرهنگی مجموعه‌ای از اهداف‌های آرمانی، عملی و ابزاری است که گروهی آن را دنبال می‌کنند و قدرتی آن را به کار می‌برد» (Girard, 1983: 84).

مبنای اندیشه سیاست‌های فرهنگی را باید در منابع گوناگون جستجو کرد؛ از رویه‌های سنتی در جوامع مختلف گرفته تا آر او نظرات فلاسفه و نظریه‌پردازان، اسناد تاریخی و تفکرات مدینه‌ی فاضله‌ای. گرچه در طول تاریخ و در همه‌ی اجتماعات بشری این نهادهای حکومتی، قانون‌گذاری، حکام و حامیان هنرها و فرهنگ بودند که تعیین می‌کردند که چرا و چگونه از هنرها و امور فرهنگی حمایت کنند یا درباره‌ی 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 آمل 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: ۲۸).

سیاست‌گذاری فرهنگی به دنبال چیست؟

سیاست‌گذاری فرهنگی نگاهی محافظه‌کار و عمل‌گرا دارد. به گونه‌ای که از منظر تجدد به سمت اصلاح از درون حرکت می‌کند. کار سیاست‌گذار یافتن مشکلات و برآورد هزینه و فرصتها و امکانات و دستاوردها، توصیف و تحلیل و ارزیابی این فرآیند است. پس سیاست‌گذار نه ناقد قدرت که مدیریت‌کننده قدرت است. از روشهای کاربردی و تجربی و عملی و عینی استفاده می‌کند و با منطق تحلیلی و ریاضی گونه و اسنادی نه سر در هوا، که با نگاه به واقعیات و زمین آرام و منطقی بر زیربنای قدرتمند از اندیشه‌های افق پردازانه و آینده‌گرا حرکت می‌کند. سعی در حفظ وضعیت موجود و حرکت در قلمروی مرزهای تعریف شده دارد.

سیاست‌گذاری فرهنگی بعد از انقلاب اسلامی ایران

وقوع انقلاب اسلامی شکل‌گیری نگرشی متفاوت از گذشته خود نسبت به فرهنگ و سیاست‌گذاری فرهنگی را به دنبال داشت، که در این بخش تلاش می‌شود تا سیری از آن بررسی شود. 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 جنگ تحمیلی به اجرا درنیامد.

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 مسلمانان 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 فرآورده‌های 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 به ویژه اقشار محروم جامعه و علی‌القاعده افزایش تقاضاهای فرهنگی بود. این افزایش تقاضا ر امی توان 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 برنامه‌ی 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.

به طور کلی 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 سال این بخش را می‌توان به طور خلاصه در دو مرحله بازسازی ظرفیت‌های موجود و حداکثر بهره‌برداری از آن و سپس توسعه ظرفیت‌های جدید، بیان کرد و «بازسازی» و «توسعه» را به عنوان استراتژی (راهبرد) اساسی آن برشمرد.

برنامه دوم توسعه (۱۳۷۳ تا ۱۳۷۷) هم زمان با گسترش مبحث تهاجم فرهنگی تنظیم شد، اما این موضوع در هدف‌های کمی برنامه، تجلی ویژه‌ای نیافت و به هر حال برنامه دوم، راهبردی معین را برای توسعه فرهنگی ارائه نداد. از جمله نکات مورد تأکید در این برنامه می‌توان به ترسیم خط‌مشی‌های کلی و تأکید بر آموزش‌های اخلاقی، معنوی، اعتقادات، علوم و فنون و پرورش روحیه‌ی مسؤولیت‌پذیری و صرفه‌جویی و سازماندهی و هماهنگی اشاره کرد. اما با گذشت دو دهه‌ی اخیر و در سال پایانی برنامه دوم توسعه، جامعه اسلامی ایران با تحولات 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 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، کالاها و 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 از دست 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 برنامه‌ی دوم توسعه و به دنبال انتخابات دوم خرداد سال ۱۳۷۶ در عرصه‌ی تحولات اجتماعی، شاهد دگرگونی‌های گسترده در سطح جامعه بوده ایم 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 تنش زدایی و گفت و گوی تمدن‌ها؛

- برخورداری از امکانات بیشتر خبری و اطلاع رسانی؛

- ضرورت رعایت شفافیت در گفتار و صداقت در رفتار و کردار از متولیان و مسئولان سیاسی، اجتماعی و فرهنگی و امکان نقد منصفانه‌ی اعمال و رفتار مسئولان و کارگزاران از سوی مردم (اسماعیلی، ۱۳۸۲: ۲۰).

بنابراین، سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی فرهنگی در کشور از روندی تکاملی سود جست 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، 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 چشم انداز توسعه کشور تهیه شده است، برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور (۱۳۸۴-۱۳۸۸) است (قربانی، ۱۳۸۳: ۸۸).

به این ترتیب، هم کانون مسئله فرهنگ در کشور دگرگون شده و هم دستگاه 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 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 مورد نیاز 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 به صورت جسته گریخته مطالب زیادی به چشم می‌خورد (نظیر آثار اشتریان، و حید و...) که در این مقاله، سعی شده است با رویکرد فراتحلیلی با مطالعه همه‌ی این نظرات به طبقه‌بندی این آسیب‌ها پرداخته شود.

۱. نبود مطالعات سیاست‌گذاری فرهنگی در ایران

در ایران چیزی به نام مطالعات سیاست‌گذاری عمومی وجود ندارد. چند سالی است که بحث‌های مدیریت استراتژیک در کشور ما مطرح شده که به نظر می‌آید چندان جان‌فشارده است. سیاست‌گذاری‌های 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 «مطالعه‌ی» اجرای سیاست‌ها در ایران بی‌توجهی شده است و به دلیل نبود 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 (اشتریان، ۱۳۸۵).

۳. نبود چارچوب 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 (اشتریان، ۱۳۸۵).

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 منجر نمی‌شود (اشتریان، ۱۳۸۵).

۵. فقدان جایگاه پژوهش در سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌ها

در شکل‌گیری سیاست‌گذاری‌های فرهنگی کشور ما جایگاه تحقیقات مشخص نیست و آنها عمدتاً بدون ارتباط به پژوهش‌ها شکل گرفته یا تغییر می‌کنند. حتی در معدود مواردی که از پژوهش‌ها در مطالعات ابتدایی برنامه‌ریزی‌ها استفاده می‌شود، نحوه‌گزینه‌ش، روش سنجش و قابلیت تعمیم تحلیل‌ها و نتایج‌شان مشخص نیست و به گونه‌ای 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 بررسی پژوهش‌ها، روش‌های به کار رفته و قابلیت‌های تعمیم نتایج‌شان را بررسی و به شکلی تلفیقی در برنامه‌ریزی‌ها و اصلاحیات آنها اعمال کنند (احمدی علی آبادی، ۱۳۸۷).

۶. نبود دستورالعمل‌های صریح سیاسی

باید قانون و سیاست‌هایی داشته باشیم که متضمن دستورالعمل‌های صریح سیاسی باشند. سند چشم‌انداز، سیاست‌های کلی، قانون برنامه، سندهای توسعه‌بخشی 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 داشته‌باشد، اما آن هم 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 دانش‌های فنی چگونگی تبدیل سیاست‌های کلان به سیاست‌های خرد و برنامه‌های مشخص نداریم. این دانش فنی در بدنه دیوان سالاری، سیاست‌گذاری، مجمع تشخیص مصلحت و سازمان مدیریت هم وجود ندارد. بنابراین، در مقوله دستورالعمل‌های صریح سیاستی، که تکلیف اجرا را مشخص کند ضعف داریم؛ به طور مثال برای استراتژی توسعه صنعتی هنوز هیچ برنامه عملیاتی نداریم. ما سیاست‌گذاری می‌کنیم، اما تعریف 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 قرارگیرد و در قالب فراتحلیل قابل ارتباط با یکدیگر باشد و نتایج‌شان در حوزه‌های مختلف تعمیم یابد؛ به بیان دیگر، با اجرای فراتحلیل امکان آن به وقوع 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 جامعه‌ی مورد بررسی باشد.

از این روی، ضروری است برای استفاده پژوهش‌ها در برنامه‌ریزی‌ها، در قالب کمیته‌ای یا مرکزی سه بعد آموزشی، پژوهشی و برنامه‌ریزی با هم کارکرده و نتایج حاصل از آن را در انواع برنامه‌ریزی‌های اجتماعی و فرهنگی انعکاس دهند. به نظر می‌رسد باید استراتژی اتخاذ شود تا امکان استفاده از نتایج تحقیقات در مراکز برنامه‌ریزی میسر می‌باشد. آزمون راهکارها و نتایج تحقیقات صحنه‌ی مناسبی برای ارزیابی مجدد آن تحقیقات خواهد بود. به خصوص از برگزاری سمینارها و جلسات و تدوین آیین‌نامه‌ها می‌توان اقدامات عملی را برای این تعامل فراهم آورد (احمدی علی آبادی، ۱۳۸۷).

۸. نبود مؤسسات پژوهشی مستقل برای سنجش افکار عمومی

مؤسساتی که مداوم افکار عمومی و دیدگاه‌های نه تنها اکثریت، بلکه اقلیت‌ها و خرده فرهنگ‌ها را، عاری از پیش‌داوری‌های سیاسی، سنجیده و در اختیار اشخاص، نهادها و حتی دولتمردان قرار می‌دهند تا آنها با شناخت افکار عمومی موجود، سیاست‌ها و برنامه‌های خود را تنظیم کنند باید در اولویت‌های توسعه فرهنگی قرارگیرند. 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 مؤسسه‌ای با هرگونه وابستگی دولتی. تنها در آن صورت است که به صحت پژوهش‌ها و نتایج‌شان می‌توان اطمینان کرد و نتایج آنها را اطلاعات علمی برای کنترل مسئولان و سیاستمداران به شمار آورد. فعالیت این مؤسسه‌ها نیز نباید در حد نظرسنجی و پژوهش‌های سطحی متمرکز شود و باید بیشتر به پژوهش‌های عمیق‌تر و تحلیل‌های ریشه‌ای‌تر توجه شود (احمدی علی آبادی، ۱۳۸۷).

۹. عدم تشخیص مسئله سیاست‌گذاری

نخستین مرحله در سیاست‌گذاری شناخت مشکل و شناخت مسئله مورد تصمیم‌گیری است. شناخت مشکل گاهی عینی است؛ مثل آمار بالای معتادان یا مرگ و میر کودکان یک جامعه و گاه ذهنی و ارزشی و هنجاری است؛ مثل وجود بحران مشروعیت یا کم‌رنگ شدن ارزش‌های انسانی در یک جامعه، مشکل یا مسئله‌ای که سیاست‌گذار در جهت ارائه راه حل برای آن است هرچه 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 مسئله اجتماعی و اینکه چه چیزی مسئله است و چه چیزی مسئله نیست نقش اساسی دارد. قدرت معمولاً به میل خود صورت‌بندی می‌کند. به علاوه، تعیین مسئله بستگی زیادی به منافع افراد، اقشار و گروه‌های اجتماعی

دارد. از این رو، هر گروهی خصوصاً افراد یا گروه‌هایی که قدرت را در اختیار دارند، به دنبال صورت‌بندی مسائل طبق نظرات و منابع خود هستند تا در پی آن به سیاست‌گذاری لازم در جهت دستیابی به منافع خویش برآیند. از دیدگاهی کاملاً تکنیکی نخست باید مشکل را کالبد شکافی 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 این رو به سیاست‌گذاران و یا سیاست‌گذار توصیه می‌شود که نخست، به تحلیل همه‌ی جنبه‌ی مشکل مورد نظر بپردازد و آن را دقیقاً صورت‌بندی کند (اشتریان، ۱۳۸۲: ۲۳).

۱۰. 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 سر و کار 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 غیر دقیق و سپس به سیاست‌گذاری جهت دستیابی به هدف مورد نظر می‌پردازند. غافل از آنکه سیاست‌گذاری بدون توجه به واقعیات موجود، مشکلات عینی، مسائل بومی و ویژگی‌های محیطی می‌تواند به ناکجا آباد منتهی شود و هیچ نتیجه عملی دربر نداشته‌باشد. سیاست‌گذاری از بستر مشاهده و تحلیل مشکلات عینی بر می‌خیزد. واقعیت امر آن است که بسیاری از سیاست‌گذارها صرفاً با توجه به امیال، آرزوها و منافع صاحبان قدرت صورت می‌گیرد و نه از روی شناخت همه جنبه‌ی مشکلات جامعه (اشتریان، ۱۳۸۲: ۲۳).

۱۱. تحلیل نادرست مشکل

تحلیل و نقادی مشکل می‌تواند ما را در دستیابی به صورت‌بندی مسئله مورد نظر 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 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 سر و کار داریم نقص‌ها و ضعف‌ها و کاستی‌ها حتی الامکان 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 مشکلات و نقص‌های موجود نشان داده شود. زندگی بشری سرشار از ارزش‌ها و آرمان‌هاست. انسان‌ها به ارزش‌های متعالی علاقه مندند 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 جنبه‌ی دیگر غافل می‌کند.

بنابراین، راه‌حل‌ها گاه بر اساس نواقص موجود و بر بستر مشاهده‌ی 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 ایده‌های پیچیده و درهم تنیده مواجه هستیم. این پدیده‌ها معمولاً چند وجهی‌اند و متغیرهای گوناگونی در شکل‌گیری آنها دخیل‌اند. مشکلی که ظاهری سیاسی دارد گاه ممکن است اساساً ریشه و ماهیتی روان‌شناختی یا اقتصادی داشته‌باشد. مسائل علوم اجتماعی اغلب شکل عینی و تفکیک شده و مرزبندی دقیقی ندارند؛ بر خلاف 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 ماده‌ی جدید که محصول ترکیب آن دو باشد می‌کشاند، اما پرسش از علت 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 به سادگی تشخیص داده نمی‌شود. این پیچیدگی پژوهشگران سیاست‌گذار را به عرصه‌ی سیال و زمینی لغزنده می‌برد که خطر از شاخه‌ای به شاخه‌های دیگر پریدن دائماً او را تهدید می‌کند. علاوه بر پیچیدگی‌های 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 می‌کند (اشتریان، ۱۳۸۲: ۲۲).

۱۲. عدم کنترل نفوذ گروه‌ها و منافع آنها

جان کنینگ دون 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 قرارگیرد 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 (اشتریان، ۱۳۸۲: ۲۰).

۱۳. فرآیند تحلیل و تفکر در تدوین مسائل سیاست‌گذاری

در سیاست‌گذاری عمومی و به ویژه در سیاست‌گذاری فرهنگی روشی که سیاست‌گذار برای طرح مسائل فرهنگی و نایل شدن به پاسخ‌ها و مآلاً سیاست‌های فرهنگی در پیش گیرد شاید بیش از خود مسائل و راه حل‌ها اهمیت داشته باشند. سیاست‌گذار چگونه به جهان اطراف خود می‌نگرد؟ و چگونه مشاهدات او به شکل یک مسئله در می‌آیند؟ و مهم‌تر از آن طی چه فرآیند ذهنی این مسئله یک معضل عمومی تلقی می‌شود. سیاست‌گذار را وادار به حل آن مشکل می‌نماید؟ باید فرآیندهای 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 جانشین را افزایش می‌دهند حساس باشند. تحلیل‌گر باید بین آنچه می‌داند و آنچه به آن معتقد است تمایز قابل شود؛ به عبارت دیگر، باید مرز میان واقعیت «یا اطلاعات عینی» با عقاید و ذهنیات و قضاوت‌ها روشن شود تا برآنچه وی استدلال‌های کوتاه‌فکرانه، سست و آشفته می‌نماید غلبه نماییم (هیوئر، ۱۳۸۰: ۱۰۲).

۱۴. 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 سیاست‌گذاری فرهنگی جدید هدف، همگانی کردن 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 همگانی کردن فرهنگ در چارچوب برنامه‌ریزی جامع فرهنگی و آموزشی بیندیشیم و به ویژه باید توجه داشته باشیم که سیاستی را برگزینیم که به وجه زمینه‌ساز فرهنگی توجه نماید و جامعه را برای تحولاتی که در پیش 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، به ویژه بخش‌های اقتصادی و سیاسی جامعه، قرار می‌گیرد؛ از این رو، در شرایط کنونی جامعه ما، توجه به برنامه‌ریزی جامع فرهنگی - آموزشی در قالب سیاست همگانی کردن فرهنگ و به عنوان 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 توسعه نیافتگی‌ها در جامعه دنبال گردد.

در این میان نکته اصلی، اتخاذ سیاست‌هایی است که بر پیشرفت و امروزی شدن 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 به شمار می‌آید (اسماعیلی، ۱۳۸۲: ۱۹).

۱۵. ضعف ارتباط سیاست‌گذاری با برنامه‌ریزی

سیاست‌گذاری فرهنگی در واقع نوعی برنامه‌ریزی راهبردی یا دراز مدت است که از آرمان‌ها و ارزش‌های جامعه الهام می‌گیرد و برنامه‌ریزی میان مدت و کوتاه مدت را هدایت می‌کند؛ اما این رابطه یک سویه نیست. هیچ آرمانی، هر چند ارزشمند، اگر با واقعیت 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: ۱۲۴).

نکته قابل توجه در این زمینه این است که اگرچه برنامه‌ریزی‌های عقلانی مقید به ارزش‌ها 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 ابتذال و سوء کارکرد به همراه نخواهد آورد؛ در واقع، برنامه‌ریزی فرهنگی کنشی است که بر اساس مدل خرده نظام‌های کنشی پارسونز در حوزه نظام اجتماعی امکان‌پذیر است نه در حوزه نظام فرهنگی. براساس نظریه پارسونز نظام‌های فرهنگی بر اساس اهداف غایی و آرمانی بر سایر خرده نظام‌های کنشی محسوب می‌شوند. براین اساس و در چنین گستره کلانی سایر خرده نظام‌ها 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 همان طور که ذکر شد، اهداف و ارزش‌های نظام فرهنگی محصول دیالکتیک جامعه و تاریخ بوده و این چنین گستره کلانی به هیچ وجه نمی‌تواند مورد کنترل و مدیریت افراد یا دولت‌هایی قرارگیرد که به هر جهت امکانات محدود در اختیار دارند. هنگامی که دولت‌ها در این زمینه با اشتباه در تشخیص موضوع برنامه‌ریزی، نظام فرهنگی را حوزه کنش مدیریتی خود تعریف می‌کنند نهایتاً چیزی که اغلب اتفاق نمی‌افتد توسعه و رفاه در این حوزه است.

با وقوع این اشتباه، از آنجا که سیاست‌گذاران خود را متولی نظام فرهنگی در نظر می‌گیرند، به تعیین ارزش‌ها و اعتقادات برتر و وضعیت 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 جهان نشان می‌دهد که این اشتباه در کشورهای در حال توسعه یا عقب مانده اتفاق افتاده است و کشورهای توسعه یافته کمتر دچار چنین اشتباهی شده‌اند (کرمانی، ۱۳۸۴: ۶).

۱۶. 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 اینجا، این پرسش مطرح است که آیا تعریفی هماهنگ از مصالح عمومی و منافع ملی نزد تصمیم‌گیران و سیاست‌گذاران وجود دارد که همگی به شالوده آن به سامان و سازمان زندگی اجتماعی بپردازند؟ (وحید، ۱۳۸۳: ۶۴).

۱۷. 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 علماء، دانشمندان و مدیریت فرهنگی کشور این است که در جهت ایجاد وفاق و وحدت نظر در حوزه فرهنگ تلاش کنند. چشم انداز مبهم و نامشخص در عرصه فرهنگی تبعات نامناسبی دارد که سیاست‌گذاران فرهنگی کشور باید به آنها توجه داشته باشند (وحید، ۱۳۸۳: ۶۲).

۱۸. 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 با هم داشته باشیم. این اصلاً شدنی نیست؛ زیرا جمع اینها با یکدیگر بسیار مشکل است.

در سیاست دولتی لحظات بحرانی و حساسی فرا می‌رسد که به ناچار باید اولویت‌بندی کرد. لذا باید سلسله مراتبی وجود داشته باشد. ما نمی‌توانیم هم سرمایه‌گذاری را ارواح دهیم هم عدالت اجتماعی را مستقر کنیم و هم اشتغال ایجاد کنیم. به هر حال یکی دیگری را نقص می‌کند (وحید، ۱۳۸۳: ۶۲).

۱۹. نبود بدنه کارشناسی دولتی مجهز و 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 مهارت انجام سند چشم انداز 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، ۱۳۸۶: ۱۰۰).

۲۰. نبود عرصه عمومی حرفه‌ای برای بحث در اجرای سیاست‌ها

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، این‌گونه بحث‌ها به صورت پراکنده مطرح می‌شود (میرزا امینی، ۱۳۸۵: ۳۲).

۲۱. 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 ایجاد 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 رسیده‌است، در همگی 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 برنامه‌ریزی منطقه‌ای و دوری از برنامه‌ریزی بخشی و پیروی از سیاست‌ها 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 علی آبادی، ۱۳۸۷: ۸۰).

۲۲. عدم تحقق نیافتن جامعه مدنی اسلامی

الگوی مناسب قرن بیست و یکم، الگوی مشارکت و سیاست مبتنی بر همکاری است؛ یعنی یک شیوه‌ی 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 رابطه‌ی بین آنها و شهروندان است؛ رابطه‌ای که در آن همه به طور فعالانه در برخورد با مشکلات عمومی مشارکت دارند. هر یک از شهروندان باید در جامعه‌ی مدنی مطمئن باشد 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 اداره‌ی دولت و جامعه مشارکت داشته باشند؛ ج) شبکه‌هایی فعال و مفید از گروه‌هایی سازمان‌یافته که داوطلبانه، به خصوص در زمینه 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 متشکل ساختن و اتخاذ تصمیم مشترک در محل کار، محله و تشکل‌های داوطلبانه نداشته باشند، کمتر احتمال دارد 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.

۲۳. رادیکالیسم در کوتاه مدت، روزمرگی در بلند مدت

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

آن دسته از سازمان‌های وابسته به اقتدار عمومی که پیرو «منطق» بالا نیستند و در نقش و عملکرد ثابت دارند احتمال زیادی برای درگیر شدن در روزمرگی و عادت محوری دارند. در چنین وضعیتی اهدافی که بر بنیاد آن شالوده سازمان پی افکنده شده‌است کم بیش به فراموشی سپرده می‌شوند و نظام غیرمنعطف بوروکراسی سلسله مراتب تصمیم‌گیری فقط پذیرای دگرگونی‌های سطحی و جزئی خواهد بود (وحید، ۱۳۸۳: ۶۹).

۲۴. نبود سیستم 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، حساسی در کار دولت و پاسخ‌گویی آن را اجتناب‌ناپذیر می‌کند. به بیان دیگر، دولت در قبال برنامه‌های خود و بودجه‌ی ملت باید حساب پس دهد. به نظر می‌رسد نگاهی از نزدیک به واقعیت سیاست‌گذاری عمومی در ایران آشکار کننده‌ی بی‌میلی دستگاه‌های عمومی به اعمال ارزیابی‌های مداوم و همه‌جانبه باشد.

۲۵. نادیده گرفتن ساز و کار کنترل و ارزیابی

یکی از اصلی‌ترین علل ناموفق بودن اکثر برنامه‌های توسعه در کشور ما پیش‌بینی نکردن و نبود ساز و کار برای کنترل و ارزیابی آن در طی برنامه‌ها بوده‌است. 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 وسیله‌ی 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 علی آبادی، ۱۳۸۷).

۲۶. اجرا نشدن دقیق ارزیابی.

ارزیابی فرآیندی است که مؤثر بودن برنامه یا پروژه‌ای با آن مورد سنجش قرار می‌گیرد. ارزیابی بیش از دریافت آن چیزی است که اتفاق افتاده‌است و مشمول قضاوت درباره آنچه اتفاق افتاده نیز می‌شود. پرسش‌های 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 بوده 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 مؤثر بودن و اثر فعالیت‌ها را با توجه به اهدافشان و به عبارت دیگر مقاصد برنامه‌ها تعیین کنند (احمدی علی آبادی، ۱۳۸۷).

۲۷. فقدان وسایل ارتباط جمعی مستقل و منتقد

رسانه‌های جمعی مستقل و منتقد نیز می‌تواند به عنوان چشم‌بینا و هشیار مردم به سیاست‌گذاری‌های فرهنگی تلقی شود. به طوری که، برای سنجش اثربخشی سیاست‌ها و برنامه‌های فرهنگی، رسانه‌های جمعی که ماهیت دلسوزانه و به دور از غرض‌ورزی سیاسی دارند، ابزار بسیار مناسبی به حساب می‌آیند.

راهکارهای برون رفت از آسیب‌های سیاست‌گذاری‌های فرهنگی در ایران

پس از ارائه‌ی آسیب‌های سیاست‌گذاری‌های فرهنگی در این بخش به ارائه راهکارهای برون رفت از این آسیب‌ها ژرداخته خواهد شد.

- در صورتی که سیاست‌گذاری عمومی وارد مسئله 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؛ درحالی که سیاست‌گذاری با مثال‌های عینی سروکار دارد.

- سیاست‌گذاری برنامه‌ی عملیاتی گردد و دستورالعمل‌های صریح سیاسی اتخاذ شود.

- 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.

- اهتمام بر مسئله‌یابی، مسئله‌شناسی با مشاهده دقیق مشکل و تحلیل درست آن با اتکاء بر فرآیند علمی تحلیل به دور از دخیل کردن نفوذگروه‌ها و ذهنیت افراد سیاست‌گذار و مبتنی بر سیاست‌سنجی مبتنی بر نیازسنجی معطوف به مسئله.

- نزدیک کردن مصالح عمومی با منافع ملی و رسیدن به وحدت نظر در حوزه‌ی فرهنگ و اولویت ارزش‌ها در امر سیاست‌گذاری.

- تقویت بدنه کارشناسی دولتی مجهز به مهارت‌های لازم برای اجرای سیاست‌ها.

- هماهنگی بدنه‌ی دیوان‌سالاری از منظر مدیریت دانش.

- فراهم سازی عرصه‌ی عمومی حرفه‌ای برای بحث در اجرای سیاست‌ها.

- ایجاد بسترهای لازم برای ایجاد و گسترش دولت و سازمان‌های مدرن در ایران.

- اهتمام به نقش و جایگاه بخش در توسعه ملی.
- زمینه‌سازی برای تحقق جامعه مدنی و تقویت و گسترش سازمان‌های غیردولتی.
- افراط و تفریط نکردن در برخورد با برنامه‌ها و نگاه داشتن جانب اعتدال در اجرای برنامه‌های سیاست‌گذاری.
- برقراری نظام منسجم ارزیابی سیاست‌گذاری فرهنگی در کشور و طراحی ساز و کار کنترل و ارزیابی سیاست‌گذاری.
- توجه به ایجاد وسایل ارتباط جمعی مستقل برای نظارت و چشم‌بینای سیاست‌گذاری‌های فرهنگی.
- اهمیت دادن به نظر نخبگان در ارزیابی سیاست‌ها و سیاست‌گذاری‌های فرهنگی.

نتیجه‌گیری

سیاست‌گذاری در عرصه‌ی فرهنگ، ضرورت انجام یا امتناع، حدود و عرصه‌های آن، نهادهای مداخله‌کننده، نوع ارتباط و هم‌کنشی آنها، نظریه سیاست‌گذاری‌های فرهنگی «سازگاری با محیط بومی»، و مدل‌ها، روش‌ها و... برخی مشکلات و پرسش‌های اساسی است که اکنون مدیریت عرصه فرهنگی کشور به گونه‌ای 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 رو است 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 حوزه‌ی 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.

منابع و مراجع

- ۱- آدامز، دان و بارد آرلن گولد (۱۳۸۵) روش‌ها و ابزارهای سیاست‌گذاری فرهنگی در جهان. ترجمه محمد علی دین محمدی. تهران: شیرازه.
- ۲- اجلالی، پرویز (۱۳۷۹) سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی فرهنگی در ایران: جلد ۱. تهران: آن.
- ۳- احمدی علی آبادی، کاوه (۱۳۸۷) "نقش و جایگاه برنامه‌های اجتماعی و فرهنگی در توسعه ملی". سایت باشگاه اندیشه.
- ۴- اسماعیلی، رضا (۱۳۸۲) سیاست فرهنگی. هفته‌نامه فرهنگ و هنر. صص ۱۷-۲۴.
- ۵- اشتریان، کیومرث (۱۳۸۶) سیاست‌گذاری عمومی ایران. تهران: میزان.
- ۶- (۱۳۸۲) روش سیاست‌گذاری فرهنگی. تهران: کتاب آشنا.
- ۷- (۱۳۸۵) "سیاست‌گذاری عمومی در ایران: آسیب‌شناسی فرآیند بررسی اجرای سیاست‌ها موانع و مشکلات فراروی آن". سایت خبرگزاری دانشجویان ایران (ایسنا).
- ۸- دوپرتی، گزایوه (۱۳۷۴) فرهنگ و توسعه: از پذیرش تا ارزیابی از ۱۹۹۱. ترجمه‌ی فارسی. تهران: انتشارات یونسکو.
- ۹- دورینگ، سایمن (۱۳۷۸) مطالعات فرهنگی. ترجمه حمیرا مشیرزاده. تهران: آینده پویان.
- ۱۰- روح الامینی، محمود (۱۳۷۱) زمینه فرهنگ شناسی. تهران: انتشارات عطار.
- ۱۰- فراهانی، فاطمه (۱۳۸۵) "سیاست‌گذاری فرهنگی و توسعه". فرهنگ اندیشه. صص ۲۲-۴۸.
- ۱۱- کرمانی، علیرضا (۳ خرداد ۱۳۸۴) تأملی بر مفهوم برنامه‌ریزی فرهنگی. شرق. ص ۶.
- ۱۲- میرزا امینی، محمدرضا (۱۳۸۵) "استراتژی فرهنگی یا سیاست فرهنگی!"

۱۳- وحید. مجید (۱۳۸۳) "جستاری پیرامون مشکل سیاست‌گذاری در ایران". فصلنامه حقوق و علوم سیاسی. صص ۶۰-۶۹.

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



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی