

An Analysis of the Cultural Policy Making of the Islamic Republic of Iran: disadvantages and strategies; Emphasizing the concept of "authority" (Marjaiyyat)

Received: 2019-10-04

Accepted: 2020-03-09

Mahdi Ramezani *

Asghar Partovi **

The purpose of this study is to study these issues: the degree of compliance of cultural policy with the concept of "authority", the challenges created for the policy of the Islamic Republic of Iran, and strategies to get out of this situation. The research method is descriptive-analytical and categories such as: macro approaches toward cultural policy-making, authority in policy-making, discourses governing cultural policy-making in Iran, pathology of cultural policy-making in the Islamic Republic of Iran, cultural policy-making strategies in accordance with the concept of authority in the Islamic Republic of Iran, have been examined. The results show that authority is not uniform in Iranian cultural policy-making and the multiplicity of authority has reduced the effectiveness of policies and the conflict among policies and has failed to make policy. It should be noted that failure to set a policy leads to multiple interpretations of the policy and leads to conflicting actions arising from a single policy.

Keywords: Iran, Cultural Policy, Public Policy, Policy Authority, Cultural Engineering.

* PhD Student, Department of Public Policy, Islamic Azad University, Zanzan, Iran. (ramezani204@gmail.com).

** Assistant Professor, Faculty of Political Sciences, Islamic Azad University, Zanzan, Iran. (Corresponding Author) (asgpar@yahoo.com).

تحلیلی بر سیاست‌گذاری فرهنگی جمهوری اسلامی ایران: آسیب‌ها و راهبردها؛ با تأکید بر مفهوم «مرجعیت»

تاریخ دریافت: ۹۸/۹/۱۳

تاریخ تأیید: ۹۹/۲/۲۰

مهدی رضانی *

اصغر پرتوی **

تحلیلی بر سیاست‌گذاری فرهنگی جمهوری اسلامی ایران...

هدف پژوهش حاضر، مطالعه‌ی میزان انطباق سیاست‌گذاری فرهنگی با مفهوم «مرجعیت» و چالش‌های ایجادشده برای سیاست‌گذاری جمهوری اسلامی ایران و نیز راهبردهای بیرون‌آمدن از این وضعیت است. روش پژوهش، توصیفی-تحلیلی بوده و مقوله‌هایی هم‌چون: رویکردهای کلان به سیاست‌گذاری فرهنگی، مرجعیت در سیاست‌گذاری، گفتمان‌های حاکم‌بر سیاست‌گذاری فرهنگی در ایران، آسیب‌شناسی سیاست‌گذاری‌های فرهنگی در جمهوری اسلامی ایران، راهبردهای سیاست‌گذاری فرهنگی در انطباق با مفهوم مرجعیت در جمهوری اسلامی ایران بررسی شده‌اند. نتایج نشان می‌دهند که در سیاست‌گذاری فرهنگی ایران، مرجعیت، واحد نبوده و کثرت مرجعیت منجر به کاهش اثرگذاری سیاست‌ها و تعارض میان سیاست‌ها شده و سیاست‌گذاری را با شکست مواجه کرده است. باید توجه داشت که عدم تعیین سیاست، منجر به ارائه‌ی تفسیرهای چندگانه از سیاست می‌شود و به تعارض اقدامات برخاسته از یک سیاست می‌انجامد.

کلیدواژه‌ها: ایران، سیاست‌گذاری فرهنگی، سیاست‌گذاری عمومی، مرجعیت در سیاست‌گذاری، مهندسی فرهنگی.

* دانشجوی دکتری، سیاست‌گذاری عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، زنجان، ایران (Ramezani204@gmail.com).

** استادیار، گروه علوم سیاسی، دانشگاه آزاد اسلامی، زنجان، ایران (نویسنده مسئول) (Asgpar@yahoo.com).

در جهان کنونی، کم‌تر موضوعی را می‌توان یافت که به‌نحوی به فرهنگ مرتبط نباشد. علم و هنر نزدیک کردن سیاست‌گذاری و فرهنگ به یک‌دیگر و به‌کارگیری مدیریت و اتخاذ سیاست در عرصه‌ی فرهنگ، فراتر از یک رشته، به نیازی اساسی و مبرم تبدیل شده و سیاست‌گذاری فرهنگ حتی اگر با این نام شناخته نشود، در تمام کشورها به صورت‌های مختلف رواج یافته است. در تمامی کشورها می‌توان مراکزی را شناسایی کرد که برای سیاست‌گذاری و نظارت بر فعالیت‌های فرهنگی تشکیل شده‌اند؛ هم‌چنین سازمان‌ها و دستگاه‌هایی را می‌توان یافت که نقش و کارکرد آن‌ها، پیگیری و انجام فعالیت‌های فرهنگی در آن کشور است.

برای مطالعه‌ی سیاست‌گذاری عمومی، رهیافت‌های متعددی وجود دارد که از جمله‌ی آن رهیافت‌ها، «رهیافت سیستمی» است. یک سیستم عبارت است از مجموعه‌ای سازمان‌یافته از اجزای به‌هم‌پیوسته که هر کدام دارای کارکردی معین هستند و به‌عنوان یک بخش، دارای مرجعیت می‌باشند؛ به‌نحوی که اقدامات هر جزء سیستم در چارچوب مرجعیت همان بخش تعریف می‌شود. در نظام اجتماعی نیز مرجعیت، حاکی از ارزش‌های اساسی جامعه است. سیاست‌گذاری فرهنگی و مسائل مرتبط با آن در کشور ایران نیز با وجود اهمیت‌شان و اقداماتی که صورت پذیرفته، فراز و نشیب‌های زیادی را طی کرده‌اند. در ایران، سرآغاز مداخله‌ی دولت در فرهنگ به زمان ایجاد بلدیة در دوره‌ی ناصرالدین‌شاه مربوط می‌شود. در آن مقطع، دولت موظف شد که به‌نحوی حضور مردم در جامعه نظارت داشته باشد؛ به‌این‌ترتیب مفهوم امنیت اجتماعی، در حوزه‌ی اختیارات حاکمیتی تعریف شد. سیاست‌گذاری فرهنگی در دوره‌ی ناصرالدین‌شاه تا سال‌های حاکمیت رضاشاه، مراحل ابتدایی خود را طی کرد؛ فاصله‌ی این دو دوره را می‌توان دوران جنینی سیاست‌گذاری فرهنگی در ایران نامید (مقتدایی و ازغندی، ۱۳۹۵، ص. ۱۱). اما نقطه‌ی آغازین سیاست‌گذاری فرهنگی ایران از دوره‌ی رضاشاه بود؛ وی دخالت دولت در عرصه‌ی فرهنگ را به اوج خود رسانید. در این دوره مفاهیم اساسی سیاست‌گذاری فرهنگی در ایران پدیدار شدند. برخی از این مفاهیم عبارت بودند از: فرهنگ‌سازی توسط دولت، کنترل فرهنگ، فرهنگ به‌مثابه عرصه‌ی اصلی سیاست، عرصه‌ی فرهنگ به‌مثابه عرصه‌ی تربیت کادر و نیروی نخبه‌ی طبقه حاکم (همان). برخی معتقدند طی سال‌های ۱۳۴۷ تا ۱۳۲۰، سیاست‌گذاران در حوزه‌های گوناگون فرهنگی نقش‌آفرینی داشته‌اند، اما این اقدامات برپایه‌ی الگوی کلان





از پیش تعیین شده محقق نمی‌شد و علی‌رغم فقدان سیاست فرهنگی مکتوب، ایدئولوژی فرهنگی حکومت و تسلط گفتمان تجددطلبی و غرب‌گرایی، مجموعه‌ی تصمیمات و اقدامات غیرهمبسته را جهت‌گیری یکسانی می‌بخشید. این مقطع را دوره‌ی سیاست‌گذاری فرهنگی گسسته در ایران نامیده‌اند. در سال ۱۳۴۷ و در دوره‌ی پهلوی دوم، شورای عالی فرهنگ و هنر وقت، به تهیه‌ی متنی در زمینه‌ی سیاست فرهنگی کشور مبادرت نمود که ملاک تصمیم‌گیری در تمام عرصه‌های فرهنگی شد. در فاصله‌ی این سال تا سال ۱۳۵۷، سیاست‌گذاری فرهنگی در قالب سیاست‌گذاری پیوسته تبلور یافت. بر این اساس، اصول چهارگانه‌ای برای سیاست فرهنگی کشور تعیین شد که عبارت بودند از: فرهنگ برای همه؛ توجه به میراث فرهنگی؛ فراهم کردن بیش‌ترین امکانات برای ابداع، نوآوری فکری، هنری و شناساندن فرهنگ ایران به جهانیان؛ و آگاهی از مظاهر فرهنگ‌های دیگر (شکینانیا، ۱۳۸۵، ص. ۱۷).

آنچه طی سال‌های یادشده در تدوین اصول فرهنگی مغفول ماند، توجه واقعی به نیازهای فرهنگی جامعه بود. ایران کشوری اسلامی است که با سابقه‌ای درخشان، رکن رکین تمدن اسلامی محسوب می‌شود؛ اما در طراحی اصول سیاست فرهنگی کشور در گذشته، نه تنها هیچ یک از معیارهای اسلامی مورد توجه قرار نگرفت، بلکه با تأکید بر فرهنگ جوامع متحد، فرهنگ جامعه‌ی اسلامی در محاق رفت (الوانی و هاشمیان، ۱۳۸۸، ص. ۳۰۱). با پیروزی انقلاب اسلامی ایران، نظامی بر سرنوشت کشور حاکم شد که بنابر سرشت و ریشه‌های تولد و پیدایش خود، فرهنگ را به‌عنوان چارچوبی قاعده‌مند و موتور محرک سیاسی و اجتماعی حیات عمومی می‌بیند. این شکل از دولت‌ها در تعریف، دولت ایدئولوژیک نامیده می‌شود و بنابر ماهیت برخاسته از انقلاب‌های ایدئولوژیک، دستورالعمل‌های غیرقابل اغماضی در حوزه‌ی فرهنگ دارند (ذکابی و شفیعی، ۱۳۸۹، ص. ۸۸).

سیاست‌های فرهنگی جمهوری اسلامی ایران تحت عنوان «اصول سیاست فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» در سال ۱۳۷۱ تهیه و در ۱۳۷۱/۵/۲۰ به تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی رسید. مطابق این سند، سیاست فرهنگی، سیاست انقلاب اسلامی است و سیاست جمهوری اسلامی ایران منبعت از جهان‌بینی اسلامی است. این شورا مسئولیت نظارت بر سیاست‌گذاری و هدایت مدیریت فرهنگی کشور را نیز به خود اختصاص داده است. نهاد رسمی اجرای سیاست‌های فرهنگی کشور، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی است. قوانین برنامه‌های توسعه نیز از جمله‌ی اسناد دیگر در این زمینه قابل استناد هستند.



در سال‌های توسعه‌ی پنج‌گانه‌ی برنامه‌های ۱۳۸۴، ۱۳۸۹ و ۱۳۹۳ برای بخش فرهنگ، اهداف کیفی و کمی در نظر گرفته شده است. با بررسی برنامه‌های توسعه می‌توان به این نکته پی برد که جایگاه و نقش دولت در اصول سیاست فرهنگی و برنامه‌های اولیه‌ی توسعه، که تعیین شده بود، در برنامه‌های اخیر تغییر کرده و به‌ویژه از برنامه‌ی چهارم توسعه به بعد، به تدریج جایگاه انحصاری و مداخله‌گرایانه‌ی دولت به جایگاه حمایتی تغییر کرده است (خادم، ۱۳۸۵، ص. ۳۱).

پس از انقلاب اسلامی، سازمان‌ها و دستگاه‌های فرهنگی متعددی تاسیس شدند که اهداف متنوع و گسترده‌ای در سرلوحه‌ی برنامه‌های آن‌ها قرار داشتن؛ اما کارکرد این سازمان‌ها رضایت‌بخش نبوده است. برخی از این دستگاه‌ها از اهداف اولیه‌ی تاسیس خود فاصله گرفته‌اند. می‌توان اذعان نمود که پس از گذشت نزدیک به سه دهه از جریان رسمی سیاست‌گذاری فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، رویکرد مداخله‌گرایانه و انحصاری دولت، و نیز فقدان مرجعیت واحد در سیاست‌گذاری فرهنگی کشور، از مهم‌ترین چالش‌های موجود در این حوزه بوده است. امروزه نتیجه‌ی این چالش‌ها را می‌توان در چندگانگی سیاست‌های فرهنگی کشور مشاهده کرد.

با توجه به مشکلات و چالش‌های حاکم بر سیاست‌گذاری فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، از مسائل مهم فرهنگی می‌توان به تعدد مراکز تصمیم‌ساز و سیاست‌گذاران فرهنگی و در پی آن تعدد مرجعیت در نظام فرهنگی ایران اشاره کرد. از چنین منظری می‌توان نگاهی آسیب‌شناسانه به سیاست‌گذاری فرهنگی کشور انداخت و با تأکید بر مفهوم مرجعیت در سیاست‌گذاری فرهنگی کشور، به راهبردها و توصیه‌های سیاستی اصلاحی در این حوزه نائل شد. از این رو پرسش مقاله‌ی حاضر این است که سیاست‌گذاری فرهنگی تا چه میزان با مفهوم مرجعیت منطبق بوده و چه چالش‌هایی از این زاویه بر سیاست‌گذاری جمهوری اسلامی ایران وارد آمده است؟ برون‌رفت از این وضعیت چه راهبردهایی را طلب می‌کند؟ در پاسخ به این پرسش که از چشم‌انداز مرجعیت، چه آسیب‌ها و راهبردهایی در سیاست‌گذاری فرهنگی ایران قابل شناسایی و مدیریت است، پنج محور مورد توجه بوده‌اند. این محورهای عبارتند از: رویکردهای کلان به سیاست‌گذاری فرهنگی، مرجعیت در سیاست‌گذاری، گفتمان‌های حاکم بر سیاست‌گذاری فرهنگی در ایران، آسیب‌شناسی سیاست‌گذاری‌های فرهنگی در جمهوری اسلامی ایران، راهبردهای سیاست‌گذاری فرهنگی در انطباق با مفهوم مرجعیت در جمهوری اسلامی ایران.

از آن جایی که مقاله‌ی حاضر یک پژوهش کیفی است، لذا جامعه‌ی آماری این اثر هم‌چون پژوهش‌های کمی نخواهد بود. منابعی که مورد استفاده بوده‌اند، بیش‌ترین اطلاعات و داده‌ها را برای پاسخ به سوال تحقیق فراهم آورده‌اند. روش این پژوهش نیز توصیفی-تحلیلی است؛ به‌این‌معناکه مفاهیم را ابتدا توصیف کرده و سپس ارتباط علیّی آن‌ها را تبیین نموده‌ایم. روش گردآوری اطلاعات نیز بهره‌مندی از منابع کتابخانه‌ای و استفاده از منابع مکتوب (کتاب، مقاله و ...) بوده است.

۱. مفاهیم

۱.۱. فرهنگ

فرهنگ را می‌توان کلیتی درهم‌یافته، شامل: دانش، هنر، اخلاق، قانون، آداب و رسوم و هرگونه قابلیت و عادتی که توسط انسان به‌عنوان عضوی از جامعه کسب شده است، دانست (صالحی امیری، ۱۳۸۷، ص. ۲۵).

۱.۲. سیاست‌گذاری

سیاست‌گذاری عبارت است از مداخلات هدفمند، آگاهانه و سنجیده‌ی انسانی در فرایندها. چرخه‌ی سیاست‌گذاری به پنج مرحله تقسیم می‌شود: مرحله‌ی شناخت مشکل و قرارگرفتن مشکل در دستور کار حکومت، مرحله‌ی ارائه‌ی راه‌حل‌ها، مرحله‌ی تصمیم‌گیری، مرحله‌ی اجرا، مرحله‌ی ارزیابی. این مراحل به‌صورت انعطاف‌پذیر مورد استفاده قرار می‌گیرد نه به‌صورت خطی. درواقع، نظم مرحله‌ها می‌تواند به‌هم بخورد و یا برعکس گردد (وحید، ۱۳۸۸، ص. ۲۴).

۱.۳. سیاست‌گذاری فرهنگی

سیاست‌گذاری فرهنگی عبارت است از کوششی آگاهانه، سنجیده و سازمان‌یافته از سوی دولت، برای ایجاد تغییر در وضع موجود و دستیابی به اهداف مطلوب در حوزه‌های مختلف فرهنگی (اکبری، ۱۳۸۳، ص. ۱۴).

۱.۴. مرجعیت

مرجعیت در حوزه‌ی دانش سیاست‌گذاری، به‌معنای ایجاد خوانش یا صدور تصویری از واقعیت است که براساس آن عمل می‌شود. پس از رجوع به این تصویر یا خوانش، بازیگران سیاست‌گذاری به سازمان‌دهی دریافت‌های خویش از نظام می‌پردازند؛ این عمل منجر به ارائه‌ی راه‌حل می‌شود. این مجموعه از تصاویر و خوانش‌ها را مرجع





سیاست‌گذاری می‌نامند. مرجعیت‌ها دلایل وجودی و اثباتی سیاست‌ها هستند؛ چراکه سیاست‌ها با ارجاع به آن‌ها قابلیت تفسیر پیدا می‌کنند. با این نگاه، برای تغییر سیاست‌ها باید تغییر در مرجعیت محقق شود. مرجعیت‌ها، معیارهای گزینش و انتخاب سیاست‌ها را تعیین نموده و اهداف آن‌ها را نیز مشخص می‌کنند. همچنین مرجعیت‌ها نمایان‌گر ارزش‌های بنیادین یک اجتماع، یک جغرافیا یا یک سازمان هستند. همان‌گونه که تصویر واقعیت‌ها به‌عنوان اساس مرجعیت‌ها ثابت نیستند، سیاست‌ها نیز به تبع آن‌ها متغیر هستند (وحید، ۱۳۸۴، ص. ۳۲۶).

۲. رویکردهای کلان به سیاست‌گذاری فرهنگی

سیاست عمومی بر مجموعه‌ای از باورهای بنیادین در مورد واقعیت‌های اساسی جهان بنا می‌شود. در واقع، سیاست عمومی، پاسخ صحیح به یک یا چند مساله عمومی است. شاخص و ملاک تشخیص صحت این پاسخ، دکتترین است. دکتترین ترجمه‌ی عملیاتی فلسفه‌ی سیاسی حاکم است (میرزمانی، ۱۳۹۶، ص. ۴۱).

معمولاً در پروژه‌های طراحی سیاست، از ابتدای کار، کارگروه ویژه‌ای تشکیل می‌شود که مسئولیت آن، اقامه‌ی دلیل سیاست عمومی در چارچوب دلیل بنیادین سیاست‌گذاری عمومی است. برای تدوین این اصول راهنما می‌توان از چند سوال کمک گرفت: دلیل مداخله‌ی حکومت در مساله‌ی مورد نظر چیست؟ کدامیک از اصول و ارزش‌های حکومتی موجود، که پیش از این ایجاد شده‌اند و حکومت حافظ آن‌هاست، به این حوزه مربوط هستند؟ چه اصول و ارزش‌های بخشی در رابطه با این موضوع وجود دارند؟ آیا مردم یا سیاست‌مداران، درخواست واضحی برای نحوه‌ی صورت‌بندی مساله و برخورد با آن را دارند؟

در عرصه‌ی فلسفه‌ی سیاست‌گذاری، سیاست‌گذار به‌دنبال تعیین درستی یا نادرستی تصمیم نیست، بلکه به ماهیت و مبنای سیاست توجه دارد. او به‌دنبال این است که هر یک از بازیگران، چه نقشی در سیاست‌گذاری‌ها ایفا می‌کنند. به‌هنگام طرح این پرسش‌های کلی، به سختی می‌توان امور توصیفی را از امور هنجاری تفکیک کرد؛ زیرا ایده‌های بنیادی فلسفی، همگی حاصل ارزش‌دآوری‌های کلیت‌یافته‌اند.

در طول تاریخ بشری همواره نوعی چالش نظری درباره‌ی امکان‌پذیری سیاست‌گذاری فرهنگی وجود داشته است. فاضلی معتقد است این دو نظریه را می‌توان در دیدگاه

افلاطونی، که آن را ممکن و ضروری می‌داند؛ و نظریه‌ی ارسطویی که آن را محدود و مشروط می‌داند، خلاصه کرد. در این زمینه، برخی صاحب‌نظران معتقدند برای فرهنگ نمی‌توان برنامه‌ریزی کرد؛ زیرا دخالت دولت در آن، باعث محدودیت آزادی‌های فردی و اجتماعی می‌شود. بنابراین فرهنگ قابل سنجش، محاسبه، کنترل و پیش‌بینی نیست و کمی کردن فرهنگ، امری دشوار است. اما از آن‌جا که فرهنگ با ارزش‌ها، هویت و قدرت سروکار دارد، به‌راحتی نمی‌توان فرهنگ را از سیاست جدا کرد (فاضلی، ۱۳۸۶، ص. ۱۱).

از جهت مداخله نیز دو دیدگاه نظری متفاوت در خصوص سیاست‌گذاری فرهنگی را می‌توان از یک‌دیگر تفکیک نمود. این دو دیدگاه به شرح زیر هستند:

الف) دیدگاهی که با سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی در عرصه‌ی فرهنگ مخالف است. براساس این دیدگاه، اتخاذ سیاست فرهنگی مشخص، تهدیدی علیه آزادی انتخاب فرد و توسعه‌ی تجاری است (گوردن و ماندی، ۱۳۸۱، ص. ۶۵). «تنوع فرهنگی»، «خلاقیت فرهنگی» و «تغییر فرهنگ» در این رویکرد به‌عنوان اصولی اساسی تلقی می‌شوند که سیاست‌گذاری فرهنگی - به‌خصوص از سوی دولت - تهدیدی جدی برای آن محسوب می‌شود.

ب) دیدگاهی که سیاست‌گذاری فرهنگی را یک ضرورت می‌داند. این دیدگاه که عملاً شامل گروه نسبتاً وسیعی از دیدگاه‌های مختلف است، سیاست‌گذاری فرهنگی را نه تنها امری میسر و شدنی، بلکه آن را الزامی و اجتناب‌ناپذیر محسوب می‌نماید. در این دیدگاه، برنامه‌ریزی فرهنگی، تهدیدی برای آزادی انتخاب فرد محسوب نمی‌شود و اگر هم باشد، اصولاً گریزی از آن نیست (کاشی، ۱۳۷۹، ص. ۶۴).

مسئله‌ی اصلی در سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی فرهنگی، شیوه‌ی دخالت دولت در حوزه‌ی فرهنگ و الگوی سیاست‌گذاری فرهنگی است. دو رویکرد اصلی درباره‌ی سیاست‌گذاری فرهنگی عبارت است از: رویکرد مدیریتی (تجربی) و رویکرد مطالعات فرهنگی (تفسیری). در رویکرد مدیریتی توجه اصلی معطوف به برنامه‌ریزی است، اما در مطالعات فرهنگی توجه اصلی معطوف به سیاست فرهنگی است. اگرچه این دو رویکرد از ایده‌ها، داده‌ها، مفاهیم و روش‌های یک‌دیگر استفاده می‌کنند؛ اما هدف‌های نهایی در آن‌ها متفاوت است. هدف غایی در رویکرد مدیریتی، شناخت سازوکارها و جریان عملی برنامه‌ریزی به‌منظور پیشبرد هدف‌های مورد نظر و استفاده از دانش فنی و علم مدیریت برای اعمال یک مدیریت عقلانی بر مساله است. این رویکرد که ابتدا با حسابداری



۳



آغاز شد و به مدیریت ارتقا یافت، با نگاه بین‌رشته‌ای و با هدف مهندسی اجتماعی، وارد سیاست‌گذاری فرهنگی شد. در رویکرد مطالعات فرهنگی به‌طور مستقیم اهداف عمل‌گرایانه دنبال نمی‌شوند، بلکه معرفت‌شناختی و اهداف نظری رویکرد غالب می‌باشند. گفتمان مدیریت فرهنگی دارای زبان فنی است، اما زبان به‌کاررفته در مطالعات فرهنگی، یک زبان تفسیری است (فاضلی، ۱۳۸۶، ص. ۱۷).

پیش‌فرض سیاست‌گذاری فرهنگی، وجود سیاست‌گذار است و سیاست‌گذاران فرهنگی معمولاً دولت‌ها هستند. از این‌رو نقش دولت‌ها در سیاست‌گذاری فرهنگی تا حدودی امری پذیرفته شده است. اختلاف‌های نظری موجود در خصوص نقش دولت در برنامه‌ریزی فرهنگی، بیش‌تر مربوط به میزان و نحوه‌ی دخالت دولت‌هاست، نه در اصل تاثیر و دخالت دولت‌ها در سیاست‌گذاری فرهنگی. دو دیدگاه نظری متفاوت در خصوص سیاست‌گذاری فرهنگی را می‌توان از یک‌دیگر تفکیک نمود. این دو عبارتند از دیدگاهی که با سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی در عرصه‌ی فرهنگ مخالف است و دیدگاهی که سیاست‌گذاری فرهنگی را یک ضرورت می‌داند (چلبی، ۱۳۷۵، صص. ۱۳۳-۱۳۴).

۳. مرجعیت در سیاست‌گذاری

در سه رویکرد: «تغییر انگاره»ی پیتر هال، «ائتلاف حامی» پل ساباتیر و «مفهوم مرجعیت» پیر مولر بر اهمیت و نقش ارزش‌ها و ایده‌ها و تفاسیر در تحلیل سیاست‌گذاری عمومی تاکید شده است. این رویکردها با وجود دسته‌بندی متفاوت، مبانی مشترکی برای بررسی تاثیر ابعاد شناختی و ارزشی بر فعالیت‌های سیاستی دارد (ملک محمدی و کمالی، ۱۳۹۵، ص. ۲۶۷). این مفاهیم بر ایده‌ها و ارزش‌ها تاکید داشته و بر این‌اساس راه‌حل‌های سیاستی را برای مسائل عمومی مطرح نموده‌اند. دامنه‌ی سیاست‌های تعیین‌شده از سوی سیاست‌گذاران را محدود کرده، مفاهیم مورد استفاده‌ی سیاست‌گذاران برای مشروعیت‌بخشی به سیاست‌های پیشنهادی خود را تحت‌تاثیر قرار داده و در اداره‌ی تعارضات عرصه‌ی سیاست‌گذاری نقش مهمی دارند. البته صاحب‌نظران شواهد تجربی کافی برای شناخت و روش‌های پی‌بردن به ارزش‌های حاکم بر سیاست‌گذاران ارائه نداده‌اند؛ در نتیجه، کاربرد این مفاهیم در عرصه‌ی پژوهش‌های تجربی و نظری با مشکلاتی مواجه است (همان، ص. ۲۸۸).

مرجعیت یک سیاست عمومی می‌تواند از سه رکن تشکیل شده باشد که عبارتند از: مرجعیت کلان، مرجعیت بخشی و عوامل مبادله.



الف) مرجعیت کلان، حاکمیتی از ارزش‌های اساسی جامعه است که هر جامعه به‌وسیله‌ی آن، خود را برای دیگران تعریف می‌نماید. مانند: دموکراسی در سیاست یا سرمایه‌داری در اقتصاد (وحید، ۱۳۸۴، ص. ۳۲۸).

ب) مرجعیت بخشی، به‌عنوان تصویری از بخش تعیین‌کننده‌ی مرزهای آن بخش است. در واقع، توصیف ویژگی‌های یک بخش، مانند کشاورزی و حمل‌ونقل و انرژی، ارتباطی تنگاتنگ با قرائتی دارد که ما از جایگاه کشاورزی و حمل‌ونقل و انرژی در جامعه داریم (مولر، ۱۳۸۳، ص. ۵۵).

ج) عوامل و جریان مبادله، کسانی هستند که فرآیند انطباق مرجعیت یک بخش در درون مرجعیت کلان را به‌عنوان نوعی عمل بنیانی برای سیاست‌گذاری عمومی، تحقق می‌بخشند. کار واسطه، آفرینش تصاویری شناختی است که فهم و درک یک مساله از طریق گروه‌های موجود و توصیف راه‌حل‌های مناسب را امکان‌پذیر می‌سازد. براین اساس واسطه‌ها، موقعیتی استراتژیک را در نظام تصمیم‌گیری به خود اختصاص می‌دهند؛ زیرا آنان، معماران چارچوبی علمی هستند که براساس آن، بحث‌ها صورت می‌گیرد و منازعات یا ائتلاف‌هایی که منجر به تصمیم می‌شود، تحقق می‌یابد (مولر، ۱۳۸۳، ص. ۵۶).

محیط سیاست‌گذاری، محیطی پیچیده است. یک بازیگر سیاست‌گذاری تلاش می‌کند با حاکمیت ثبات بر این محیط، تا حد ممکن از حجم بی‌ثباتی‌ها بکاهد. در این فرآیند، هر بازیگر متناسب با اطلاعات اکتسابی خود، عرصه‌ای شناختی را می‌سازد و از رهگذر این عرصه‌ی شناخت، جهان را نیز درک می‌کند. عرصه‌ی شناختی همانند یک صافی، برخی اطلاعات را انتخاب و برخی دیگر را حذف می‌کند. مرجعیت سیاست‌های یک بخش، فرایند سیاست‌گذاری، اصول و اندیشه‌ی حاکم بر آن بخش را نشان داده و نقش مهمی در تحقق اهداف آن بخش دارد. تحلیل و آسیب‌شناسی سیاست‌های یک بخش را می‌توان بر مبنای ویژگی‌های مرجعیت آن بخش تحلیل کرد (وحید، ۱۳۸۴، ص. ۳۲۷).

۴. گفتمان‌های حاکم بر سیاست‌گذاری فرهنگی در ایران

اصول سیاست فرهنگی جمهوری اسلامی و اقدامات دولت‌ها، بیان‌گر حاکمیت الگوی حمایت یا دخالت حداکثر دولت در سیاست‌گذاری فرهنگی است. در اصول سیاست فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، سیاست فرهنگی همان توافق رسمی و اتفاق نظر مسئولان در تشخیص، تدوین و تعیین مهم‌ترین اصول و اولویت‌های لازم در حرکت فرهنگی معرفی شده است (اصول سیاست فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۷۱).



سطوح مختلفی برای سیاست‌گذاری و سیاست‌های فرهنگی قابل تصور است. سطح اول، سیاست‌های کلان و ابرسیاست‌های فرهنگی هستند که در نظام جمهوری اسلامی ایران از سوی رهبری نظام شکل می‌گیرند. سطح دوم، تدوین سیاست‌های عمومی فرهنگی، توسط لایه‌های مدیریتی کشور هستند. در سطح سوم، نهادهای دولتی و سازمان‌های مجری سیاست‌های فرهنگی قرار دارند. در سطح چهارم نیز شاهد سیاست‌های فرهنگی در قسمت نهادهای اجتماعی و سازمان‌های مردم‌نهاد و بخش خصوصی هستیم. این چهار سطح، در تعامل با یکدیگر، حکمرانی ملی را در زمینه‌های فرهنگی تشکیل می‌دهند (شریفی و فاضلی، ۱۳۹۱، ص. ۷۷).

بررسی‌های تحلیلی نشان می‌دهند که سیاست‌های فرهنگی جمهوری اسلامی در شرایط مختلف، چهره‌های متفاوتی داشته است. روند سیاست‌های فرهنگی ایران در سه گفتمان قابل تقسیم‌بندی است:

۴،۱. گفتمان آموزش محور

در اوایل انقلاب اسلامی، با این که وقوع انقلاب، یک تحول فرهنگی جدی‌ای را در کشور ایجاد کرده بود، اما نظام سیاسی جدید نیز برای ایجاد تغییرات کلان، برنامه داشت. این تغییرات بیش از هر چیز معطوف به مسائل فرهنگی بود. دانشگاه‌ها به‌عنوان مراکز مهم فرهنگی و آموزشی، بیش‌تر از نهادهای دیگر مدنظر بود؛ به طوری که در فروردین ۱۳۵۹ دستوری از سوی امام خمینی (ره) مبنی بر ایجاد تغییرات در دانشگاه‌ها صادر شد. این فرمان نقطه‌ی آغاز تشکیل شورایی بود که پس از آن، متولی امور سیاست‌گذاری فرهنگی شد. در این دوران، انقلاب فرهنگی بیش‌تر بر حوزه‌ی آموزش تمرکز داشت و ارتقای آموزه‌های دینی و فرهنگی از طریق آموزش در دانشگاه‌ها و مدارس را دنبال می‌کرد.

۴،۲. گفتمان مدیریت و برنامه‌ریزی فرهنگی

جمهوری اسلامی ایران با پشت سر گذاشتن دوران جنگ و رسیدن به ثبات نسبی، با مفهوم جدیدی به نام «تهاجم فرهنگی» مواجه شد؛ موضوعی که با هوشمندی رهبر معظم انقلاب اسلامی رصد و بیان گردید. در این دوران به تدریج مردم با پدیده‌های جدیدی مانند ماهواره، رایانه و فضای دیجیتال مواجه شدند و موج جهانی شدن تحت تاثیر تکنولوژی اطلاعات و هم‌چنین کم‌رنگ شدن مرزهای سیاسی و فرهنگی (تحت تاثیر این موج) نظام را با چالش‌های جدیدی روبه‌رو ساخت. در ادامه، سیر تطور شورای عالی انقلاب فرهنگی، آیت‌الله خامنه‌ای در تاریخ ۱۳۷۵/۰۹/۱۴ طی حکمی اهمیت و وظایف

جدید این شورا را تبیین نمودند؛ به این ترتیب شورا وارد مرحله‌ی جدیدی شد که مرحله‌ی برنامه‌ریزی و مدیریت فرهنگی بود. بر این اساس شورای عالی انقلاب فرهنگی به عنوان عالی‌ترین مرجع سیاست‌گذاری، تعیین خط مشی، تصمیم‌گیری، هماهنگی و هدایت امور فرهنگی، آموزشی و پژوهشی کشور در چارچوب سیاست‌های کلی نظام محسوب می‌شود و تصمیمات و مصوبات آن لازم‌الاجرا و در حکم قانون است.

۴,۳. گفتمان مهندسی فرهنگی

در آخرین زنجیره از تحولات شورای عالی انقلاب فرهنگی، در تاریخ ۱۳۸۳/۱۰/۰۸، رهبر انقلاب اسلامی یکی از مهم‌ترین تکالیف شورا را «مهندسی فرهنگی» تعیین کردند؛ اما این گفتمان و مرحله‌ی جدید، هنوز تعریف یکسانی بین اعضای شورا ندارد. بعضی، مهندسی فرهنگی را حداقلی دانسته و معتقدند فرهنگ باید آزادانه راه خود را انتخاب کند و وظیفه‌ی مسئولان فقط مدیریت و برنامه‌ریزی برای توسعه است؛ اما عده‌ی دیگری تلقی حداکثری از این مقوله دارند و معتقدند باید به‌طور واضح و آشکار وارد فرایند فرهنگ‌سازی و فرهنگ‌پذیری جامعه شد. از سال ۱۳۸۳ به بعد نیز این شورا مصوبه‌ی خاصی را در حوزه‌ی این گفتمان به تصویب نرسانده است؛ تاجایی که به نظر می‌رسد که شورا دچار نوعی سردرگمی مفهومی و تعریفی از واژه‌ی مهندسی فرهنگی شده است (کاوند، ۱۳۸۷، ص. ۳۴۶).

اعتقاد به مدیریت و مهندسی فرهنگی در دوره‌ی جمهوری اسلامی نیز از سال‌های پس از جنگ تحمیلی تبلور و تظاهر پیدا کرد؛ یعنی در دوره‌های پیش از آن مقطع، این گفتمان قابل مشاهده نیست. به عبارت دیگر، نگاه علمی به مدیریت فرهنگی از آغاز انقلاب اسلامی تا پایان جنگ تحمیلی وجود نداشته، بلکه فضای فرهنگی کشور متأثر از جنگ تحمیلی بوده است؛ در طول این مدت جملات و سخنان حضرت امام خمینی (ره) مسیر جریان فرهنگی کشور را تعیین می‌نمود.

۵. آسیب‌شناسی سیاست‌گذاری‌های فرهنگی در جمهوری اسلامی ایران

اگرچه تلاش‌های انجام شده برای تصویب اصول سیاست فرهنگی جمهوری اسلامی ایران را باید یکی از اساسی‌ترین و ضروری‌ترین اقداماتی برشمرد که شرایط اولیه و لازم برای مدیریت و برنامه‌ریزی فرهنگی در کشور را فراهم می‌کند؛ اما نباید از نظر دور داشت که آن سند، اشکالات متعددی دارد که در عمل، یک مانع جدی برای تبدیل شدن‌اش به





سرمشقی برای سیاست‌گذاران و مدیران فرهنگی کشور شده است؛ مهم‌تر از همه این که یک تفکر انتزاعی بر آن حاکم است. سیاست فرهنگی تدوین‌شده، بسیار خلاصه و حاوی مجموعه‌ای کلی از تئورهایی است که در جای خود نیازمند شرح و تفسیرند و فاقد استنتاج‌های مبنی بر آمار مقایسه‌ای و شاخص‌هایی هستند که نشان‌دهنده‌ی وضعیت مصرف کالاهای فرهنگی و نیز ارزیابی باورها و سطوح کلی جامعه باشند. اصول مصوب سیاست فرهنگی هم‌چون مباحث نظری، بر پیش‌فرض‌های بدون کارکرد استوار است؛ در واقع، تاریخ مصرفی برای این اصول کلی پیش‌بینی نشده است؛ نقش سازمان‌های مردم‌نهاد، گروه‌های اجتماعی و نخبگان غیردولتی در آن نادیده گرفته شده‌اند؛ و در مجموع، دیدگاه تدوین‌کنندگان آن، نگاه از بالا به پایین و دولتی به تمام عرصه‌های فرهنگ کشور بوده است (کرمانی، ۱۳۸۳، صص. ۴۵-۴۳).

ویژگی بارز سیاست‌گذاری در بسیاری از بخش‌ها در ایران، ترجیح سیاست‌های کوتاه‌مدت بر برنامه‌های بلندمدت است. در برخی از بخش‌ها عمر کوتاه مدیریت و چشم‌انداز گردش مرجعیت در بخش مربوطه، مدیر را ناگزیر به سمت نگرش‌های کوتاه‌مدت سوق می‌دهد؛ به این ترتیب از یک سو سیاست‌های کمی قابل حصول در کوتاه‌مدت بر اقدامات کیفی بلندمدت بیش‌تر ترجیح داده می‌شوند، و از سوی دیگر رادیکالیسم و تمایل به تغییر سریع بروز می‌کند. لذا تفکر تغییرات تدریجی در حوزه‌ی فرهنگ حاکم نیست (وحید، ۱۳۸۴، ص. ۲۶۷).

تعدد مراجع تصمیم‌گیر و نهادهای سیاست‌گذار فرهنگی و فقدان الگوی جامع و مدون برای سیاست‌گذاری در بخش فرهنگ، چالش‌های فراوانی را در این حوزه ایجاد کرده است. ریشه‌ی اصلی این چالش‌ها را می‌توان در سست‌بودن چارچوب نظری سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و اجرای سیاست‌های فرهنگی دانست که به تعارض مشهود در سیاست‌های فرهنگی منجر شده و نارسایی و ضعف در اولویت‌بندی ارزش‌ها را در پی داشته است. هم‌چنین ضعف ساختاری در تبدیل سیاست‌های کلان به سیاست‌های خرد و تدوین سیاست‌های عمومی نیز حائز اهمیت است؛ چراکه ارتباط منطقی و علمی میان ساحات سیاست‌گذاری کلان، دستورالعمل‌های سیاستی، برنامه‌ریزی و اجرا وجود ندارد (شریفی و فاضلی، ۱۳۹۱، ص. ۸۰).

در سیاست‌گذاری عمومی بدون ارزیابی نمی‌توان درستی یا نادرستی سیاست‌های اجراشده را تحصیل کرد. چه بسا بعد از شناسایی مشکل در جامعه، بتوان به راه‌حل‌های

منطقی و راهگشا دست یافت و به نهادها و سازمان‌ها مربوطه ابلاغ کرد تا سیاست‌ها را به مرحله‌ی اجرا درآورند، ولی این فرآیند و دستاوردهای آن مورد ارزیابی قرار نمی‌گیرند. اجرای سیاست‌ها بدون ارزیابی نتایج حاصل از اجرای آن‌ها، یک آسیب جدی در حوزه‌ی سیاست‌گذاری فرهنگی است.

آن‌چه از مطالعه‌ی سند اصول سیاست فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و برنامه‌های توسعه‌ی کشور در حوزه‌ی فرهنگی به دست می‌آید، این مساله است که سیاست‌گذاری عمومی و سیاست‌های فرهنگی در کشور مشکلات خاصی دارد و کلی‌گویی و پرهیز از جزئیات، آسیب مهم سیاست‌های فرهنگی ایران است. این درحالی است که سیاست‌گذاری عمومی وارد مسائل عملی می‌شود. به عبارت دیگر به «مطالعه» در اجرای سیاست‌ها بی‌توجهی شده و به دلیل فقدان مطالعه‌ی اجرا، «کلیات» و کلی‌گویی حرف اول را می‌زند و حتی شکل آکادمیک نیز به خود می‌گیرد و در برخی موارد نیز هیچ‌گاه به برنامه‌ی عملیاتی و اجرایی منجر نمی‌شود. این مشکل در مشاهده و تحلیل صحیح و دقیق فضای مساله نیز خود را نشان می‌دهد. به عنوان مثال، غفلت‌ها و تغییرات مختلف در سیاست‌های فرهنگی مربوط به کنترل جمعیت، ناشی از عدم شناخت صحیح مساله و اعمال سلیقه‌ی مدیران بوده است. علاوه بر آن، ضعف نیازسنجی در سیاست‌گذاری معطوف به مساله، باعث کاهش اثربخشی سیاست‌های فرهنگی و شکل‌گیری رویکرد انفعالی در بسیاری از سیاست‌های تقابلی نسبت به سیاست‌های فرهنگی و تهاجم فرهنگی دشمن شده است. همچنین باید توجه داشت که الگوبرداری‌های غیرعالمانه از غرب در سیاست‌گذاری فرهنگی، منجر به ناهماهنگی مجریان و تضعیف سیاست‌های فرهنگی بخش‌های مختلف می‌شود. ضعف جدی دیگر، ترجیح تصمیمات و سیاست‌های فرهنگی کوتاه‌مدت و کمی بر افق‌های بلندمدت و کیفی است که روزمرگی در سطح مدیران فرهنگی و کم‌توجهی به سازوکارهای ارزیابی و نظارت را در پی داشته است (شریفی و فاضلی، ۱۳۹۱، ص. ۸۱).

بی‌توجهی به مطالعه‌ی اجرای سیاست‌ها؛ نبود چارچوب نظری خاص و مشخص در سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و اجرا؛ نبود دستورالعمل صریح سیاستی؛ نبود بدنه‌ی کارشناسی دولتی مجهز به مهارت‌های لازم برای اجرای سیاست‌ها از دیگر مشکلات در عرصه‌ی سیاست‌گذاری در ایران است (اشترینان، ۱۹ دی ماه ۱۳۸۵، خبرگزاری ایسنا). بعد از پیروزی انقلاب به لحاظ مصلحت‌های زمانی و عوارض ناشی از استقرار یک انقلاب و نبود مکانیزم‌های کنترل‌کننده، پدیده‌ای به نام «دستگاه‌های موازی» متولد شدند که





متعاقب آن، موضوع عملیات موازی نیز به تدریج در درون تشکیلات فرهنگی پا به عرصه گذاشت (طلوعی و داودی، ۱۳۸۸، ص. ۱۱۳).

۶. راهبردهای سیاست‌گذاری فرهنگی در انطباق با مفهوم مرجعیت در جمهوری اسلامی ایران

مرجعیت‌ها، بنیان‌های شناختی اقدام هستند. وجود مرجعیت‌ها در ابعاد کلان و بخشی و هماهنگی آن‌ها، نشان از نظام‌های زندگی انسانی کارآمد دارد؛ نبود یا تنوع مفاهیم نظری و رویکردهای مدیریتی و عدم تدوین الگوهای بومی کارآمد و اثربخش سیاست‌گذاری فرهنگی، منجر به ازدست‌رفتن فرصت‌های ذی‌قیمت فرهنگی و بروز زمینه‌های فراوان آسیب‌رسان در حوزه‌ی فرهنگی نظام جمهوری اسلامی ایران شده است. نظریه‌های فرهنگی غرب چه در بُعد جهانی و چه در بُعد تعاریف و مدل‌های تحلیلی فرهنگی، در کشوری مانند ایران که دارای فرهنگ و تمدن مذهبی است نمی‌تواند جواب‌گوی سیاست‌گذاری‌های فرهنگی باشد؛ به‌خصوص با شکل‌گیری نظام اسلامی و فرهنگ انقلاب اسلامی که الگویی فراتر از الگوهای موجود در دنیا ارائه داده و اکنون دین را در صحنه‌ی اجتماع و حکومت به‌عنوان یک عنصر فکری و فرهنگی مطرح کرده است. تعارض میان مرجعیت‌ها در یک جامعه‌ی انسانی، کار را بر سیاست و سیاست‌گذاری دشوار می‌سازد (مقدم‌فر، ۱۳۹۷/۱۱/۹).

جامعه به‌عنوان یک سیستم تلقی می‌شود و هرکدام از نهادها به‌منزله‌ی اجزای آن سیستم در یک مجموعه‌ی به‌هم‌پیوسته‌ای در ارتباط با هم قرار گرفته‌اند. حال اگر در سیستم اجتماعی، دولت را به‌عنوان یک سازمان بزرگ در نظر آوریم، درون آن، سازمان‌های متعدد دیگری وجود دارند که در بیش‌تر مواقع ممکن است سازمان‌های دولتی نمادی از عدم انسجام و یا تقابل بین اجزای این سازمان باشند؛ خود این امر، گویای فقدان مرجعیت واحد یا مرجعیت مورد اجماع است. به‌طور مثال، میان مرجعیت‌های فرهنگی دو دستگاه مهم فرهنگی کشور، رابطه‌ی نظام‌مند وجود نداشته باشد. در صورت فقدان یک چنین رابطه‌ای، آسیب به کل سیستم سرایت نموده و باعث ایجاد بی‌نظمی و مشکلات مختلف در عرصه‌های فرهنگی، اجتماعی و سیاسی خواهد شد. بسیاری از سیاست‌گذاری‌های ما تابع چنین وضعیتی هستند. به‌طوری‌که سیاست‌گذاری‌های فرهنگی در جمهوری اسلامی ایران توسط نهادهای مختلف و بعضاً موازی متولی فرهنگ، با

مرجعیت‌های متعددی که ارتباط نظام‌مندی نیز بین مرجعیت‌های بخشی وجود ندارد (یا خیلی کم‌تر شاهد این چنین ارتباطی هستیم) شکل می‌گیرد؛ تاجایی که گاهی برخی از این سیاست‌گذاری‌ها در نقطه‌ی مقابل هم قرار می‌گیرند و سبب ایجاد بی‌نظمی و در نتیجه عدم تعادل در سیستم اجتماعی می‌گردند و آثار و نتایج ناگواری را از خود به‌جای می‌گذارند (حقیقت، ۱۳۹۱، ص. ۲۴۲).

وقتی نهادهای متولی فرهنگ با مرجعیت‌های متعدد، اقدام به سیاست‌گذاری نمایند، بدون این‌که بین مرجعیت‌بخش‌ها هماهنگی‌ای وجود داشته باشد، از جمله‌ی نتایج آن تناقض پرورش اجتماعی اولیه و ثانویه خواهد بود؛ از پیامدهای چنین تناقضی می‌توان به شکاف بین نسل‌ها و گسست فرهنگی اشاره کرد.

برای ایجاد تعادل بین اجزای مختلف سیستم اجتماعی، باید ضمن بررسی آسیب‌های سیاست‌گذاری فرهنگی، راه‌حل‌هایی نیز به دستگاه‌های متولی فرهنگ ارائه داد تا پس از انتخاب راه‌حل رضایت‌بخش در چارچوب مدل خردگرایی محدود به مرحله‌ی اجرا درآیند (مقتدایی و ازغندی، ۱۳۹۵، ص. ۱۳).

باید به تلخی اذعان نمود که سیاست‌گذاری فرهنگی در ایران، در ساحت عمل، به‌شکل پازل‌های مجزا از هم وجود دارد و حلقه‌های بسیار استراتژیکی از این فرآیند در سطوح مختلف، یا مفقود هستند و یا اهمیت وجود آن‌ها مغفول باقی مانده است. رابطه‌ی میان کلان‌سیاست‌ها و دستورالعمل‌ها در بیش‌تر موارد به‌صورت ظاهری و شعاری برقرار می‌شود و الزامی عالمانه به روابط سازمانی چشم‌انداز، استراتژی و برنامه‌ی توسعه، برنامه‌ی عملیاتی و بودجه وجود ندارد. شکاف بین چشم‌اندازها، برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سالانه‌ی دولت، یکی از مظاهر گسست میان مراحل مختلف سیاست‌گذاری است (کریم‌الدینی، ۱۳۸۸/۴/۳۱).

برای خروج از این وضعیت و حل هریک از این آسیب‌ها، و برای دستیابی به مرجعیت واحد در حوزه‌ی سیاست‌گذاری فرهنگی کشور، توصیه‌های سیاستی و راهبردی زیر می‌تواند راهگشا باشد:

۱. قانون‌مندکردن رعایت روش‌مندان‌هی سلسله مراتب سیاست‌گذاری از سطح چشم‌انداز تا برنامه‌ی عملکرد و بودجه‌ی سالانه‌ی دولت؛

۲. توان‌مندسازی کارشناسی و علمی دبیرخانه‌های شوراهای عالی و تعریف سازوکار تامین پژوهش‌های سیاستی مورد نیاز این شوراها (در درون یا برون دبیرخانه)؛





۳. بازسازی و توانمندسازی ساختار برنامه‌ریزی دستگاه‌های حاکمیتی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی برای انجام این مسئولیت؛
۴. تعریف کمیته‌های میان‌وزارتی جدید در سطوح مختلف و در وضعیت‌های مختلف دائمی و موقت برای نیل به مرجعیت واحد؛
۵. مکلف‌نمودن دستگاه‌های دولتی به تعریف و اعلام عمومی مساله‌های میان‌بخشی خود؛
۶. ارزیابی کارکردهای شوراهای عالی و کمیسیون‌های دولت، بازتعریف و مهندسی مجدد سازوکار عملکرد آن‌ها در جهت پذیرش مسئولیت‌های میان‌بخشی و میان‌وزارتی مغفول‌واقع‌شده.

نتیجه

یکی از مشکلات عمده‌ی سیاست‌گذاری عمومی در ایران، عدم هماهنگی میان مرجعیت‌های بخشی و مرجعیت کلان است؛ درحالی‌که دست‌یابی به یک فرآیند سیاست‌گذاری مناسب، مستلزم هماهنگی بخش‌های مختلف در مرجعیت است. در چرخه‌ی معیوب سیاست‌گذاری اساساً نهادی که مسئولیت اصلی هماهنگی سیاستی در جهت دست‌یابی به یک مرجعیت واحد را در یک حوزه‌ی سیاستی معین برعهده داشته باشد، وجود خارجی ندارد و یا حضور آن به‌اندازه‌ی کم‌رنگ و ضعیف است که به‌راحتی می‌توان آن را نادیده گرفت. در نتیجه، در عرصه‌ی عمل شاهد تشتت تفاسیر و اقدامات بوده و در موارد متعدد، تعارض و تناقض متقابل میان اقدامات نهادها و مجموعه‌های فرهنگی درون نظام را مشاهده می‌کنیم. در این میان، غیراصولی‌ترین مدل تعارض مرجعیت‌ها هنگامی مشاهده می‌شود که این تعارض در درون یک دستگاه رخ دهد. این که آیا در چنین ساختار پراکنده‌ای اساساً امکان تعامل و همکاری و ارتباط نظام‌مند سازمان‌ها به‌وجود می‌آید یا خیر، خود مساله‌ی مهمی است که باید به آن پاسخ داد.

درحالی‌که تجربه‌ی جهانی به‌سمت تمرکز مدیریت و تصمیم‌گیری رفته است، ما در ایران به‌سمت پراکندگی تصمیم‌گیری‌ها و تنوع مرجعیت در تفاسیر و اقدامات مبتنی‌بر سیاست‌های واحد، در حال حرکت هستیم؛ این مهم در حوزه‌ی سیاست‌های فرهنگی کشور بسیار مشهود است. خروج از فضای بخشی‌نگری و تعارض میان منافع بخشی و منافع ملی، سازوکار و فرآیند سیاست‌گذاری خاصی را می‌طلبد که امکان روابط و

گفت‌وگوهای میان‌بخشی و کلان‌بخشی در آن وجود داشته باشد. روشن است که فقدان این سازوکار منجر به هنجارشکنی رفتاری عکس آن و در جهت بخشی‌نگری و جدایی بخش‌ها از یک‌دیگر خواهد شد. اما روابط میان‌بخشی و کلان‌بخشی در سازوکارهای سیاست‌گذاری وزارتخانه‌ها و نهادها، گاه به کلی تعریف نشده و در موارد بسیار استثنایی نیز نشست مشترک متولیان معطوف به مسأله‌ها و اختلاف‌های آن‌ها درباره‌ی مطالباتی از جنس تصدی‌گری و نه سیاست‌گذاری است. زیرا به دلیل نبود سازوکارهای روشن سیاست‌پژوهی و دبیرخانه‌های ضعیف و ناتوان، از عهده‌ی تحقق کارکردهای مهم کلان‌بخشی و میان‌بخشی‌ای که در سازوکار سیاست‌گذاری موجود برای آن‌ها تعریف شده یا قابل تعریف است، بر نمی‌آیند. شوراها در بسیاری از موارد به دلیل ضعف بنیادین در دبیرخانه‌های خود، فاقد هویتی مستقلی هستند و فعالیت آن‌ها تابعی از اراده‌ی دستگاه‌های عضو است که خود به دلیل اشتغالات فراوان تصدی‌گری، فاقد انسجام فکری لازم برای پرداختن به مسئولیت‌های حاکمیتی و فرابخشی هستند که برای آن‌ها در چارچوب این شوراها تعریف شده است.

پس از تحلیل آسیب‌ها، چند سوال و مفروض ارائه می‌شود: نخست آن که آیا در سیاست‌گذاری فرهنگی ما با فقر سیاست مواجه بوده‌ایم؟ آیا اساساً در حوزه‌ی سیاست‌گذاری فرهنگی مشکل وجود دارد و توان و دانش لازم برای سیاست‌گذاری را نداریم؟ آیا با کثرت سیاست روبه‌رو هستیم؟ با نگاهی به پیشینه‌ی سیاست‌گذاری فرهنگی در ایران درمی‌یابیم که نه تنها فقر سیاست نداریم، بلکه انبوهی از سیاست‌ها پیش روی ماست. از سوی دیگر، انبوهی از سیاست‌های اجرانشده یا غیرقابل اجرا نیز موجود هستند. اما آن‌چه اثرگذاری سیاست‌های مدون را کاهش می‌دهد، کثرت مرجعیت‌هاست. به بیان دقیق‌تر، در کنار تکثر سیاست، با تکثر مرجعیت نیز مواجهیم. آن‌چه مسلم است، در سیاست‌گذاری فرهنگی کشور، مرجعیت واحد نبوده و کثرت مرجعیت منجر به کاهش اثرگذاری سیاست‌ها و تعارض میان سیاست‌ها شده است. باید تأکید کرد اتخاذ سیاست، متأثر از مرجعیت‌هاست و اگر مرجعیت‌ها آرمانی بوده و صرفاً ایدئولوژیک تصویر شوند، سیاست متأثر از مرجع در عالم واقع اجرایی و عملیاتی نخواهد شد و سیاست با شکست مواجه خواهد گردید. هم‌چنین اگر مرجعیت‌ها، کلی و مبهم باشند، در نتیجه، سیاست‌های موضوعه نیز مبهم و کلی می‌شوند و آن تفاسیر متعدد از یک سیاست مبهم و کلی



استخراج شده و هم‌گرایی ظرفیت‌ها و اقدامات جای خود را به تفکیک ظرفیت‌ها و اقدامات می‌دهند و در نهایت باز هم اهداف یک سیاست، محقق نمی‌شوند. عدم تعیین سیاست منجر به ارائه‌ی تفسیرهای چندگانه از سیاست گردیده و تعارض اقدامات برخاسته از یک سیاست را به‌دنبال خواهند داشت.



منابع

- اشتریان، ک. (۱۳۸۵). *آسیب‌شناسی فرآیند سیاست‌گذاری عمومی در ایران*. سخنرانی در: تهران: دفتر مطالعات سیاسی وزارت کشور.
- *اصول سیاست فرهنگی جمهوری اسلامی ایران* (۱۳۷۱). تهران: دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی.
- اکبری، م.ع. (۱۳۸۳). تجربیاتی از برنامه‌ریزی فرهنگی در ایران (۱۳۲۰-۱۳۵۷). فرهنگ عمومی، شماره ۳۳.
- چلیبی، م. (۱۳۷۵). *جامعه‌شناسی نظم*. تهران: نشر نی.
- حقیقت، ص. (۱۳۹۱). *روش‌شناسی علوم سیاسی*. (چاپ سوم). تهران: انتشارات دانشگاه مفید.
- خادم، ا.ر. (۱۳۸۵). مدیریت راهبردی فرهنگ. *مهندسی فرهنگی*، شماره ۶-۷، ص. ۳۱-۳۲.
- ذکایی، س. و شفیع، م. (۱۳۸۹). کالبدشکافی سیاست‌گذاری فرهنگی در جمهوری اسلامی ایران. *مطالعات فرهنگی و ارتباطات*، شماره ۲۰، ص. ۷۷-۱۲۰.
- شریفی، ع.ر. و فاضلی، ع.ر. (۱۳۹۱). واکاوی سیاست‌گذاری فرهنگی در جمهوری اسلامی ایران (آسیب‌ها و راهبردها). *مجلس و راهبرد*، سال ۱۹، شماره ۶۹، ص. ۵۵-۹۰.
- شکیبانیان، م. (۱۳۸۵). نگرشی بر ابعاد برنامه‌ریزی فرهنگی. *مهندسی فرهنگی*، شماره ۴۹، ص. ۱۶-۱۹.
- صالحی امیری، ر. (۱۳۸۷). *مبانی برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری فرهنگی*. تهران: انتشارات مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- طلوعی، ع. و داودی، م. (۱۳۸۸). شناسایی فعالیت‌های موازی سازمان تبلیغات و وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی. *پژوهشنامه*، شماره ۳۷، ص. ۸۵-۱۱۶.
- فاضلی، ن.ا. (۱۳۸۶). *جزوه درسی سیاست‌گذاری فرهنگی*. تهران: دانشگاه علامه طباطبایی.
- کاشی، غ.ر. (۱۳۷۹). *سیاست‌گذاری و فرهنگ در ایران امروز*. تهران: مرکز بازشناسی اسلام و ایران.
- کاوند، ر. (۱۳۸۷). *گفتمان سیاست‌گذاری فرهنگی در ایران*. تهران: همایش ملی توسعه و تحول در فرهنگ و هنر.
- کرمانی، ع.ر. (۱۳۸۳). *سیاست‌گذاری فرهنگی در ایران، واقعیت‌ها و مشکلات*. پژوهش‌نامه





- ادبیات کودک و نوجوان، شماره ۳۵، ص. ۳۷-۵۱.
- کریم‌الدینی، ا. (۱۳۸۸/۴/۳۱). بایسته‌های سیاست‌گذاری و خط مشی‌گذاری فرهنگی. تهران: ایسنا نیوز:
<https://www.isna.ir/news/8804-14769/>
- گوردن، ک. و ماندی، س. (۱۳۸۱). دیدگاه‌های اروپایی درباره سیاست فرهنگی. (ه. غبرائی. مترجم). تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
- مقتدایی، م. و ازغندی، ع.ر. (۱۳۹۵). آسیب‌شناسی سیاست‌گذاری فرهنگی جمهوری اسلامی ایران. علوم سیاسی، سال ۱۲، شماره ۳۴، ص. ۷-۲۶.
- مقدم‌فر، ع.ا. (۱۳۹۷/۱۱/۹). آسیب‌ها و انتظارات نهفته فرهنگی. یادداشت در پایگاه پژوهشکده مطالعات راهبردی:
- /SggPjz6
- ملک محمدی، ح.ر.؛ کمالی، ی. (۱۳۹۵). بررسی مفاهیم پارادایم، مرجعیت و ائتلاف حامی در سیاست‌گذاری عمومی. سیاست، دوره ۴۶، شماره ۳۷، ص. ۲۶۵-۲۸۵.
- مولر، پ. (۱۳۸۳). سیاست‌گذاری عمومی. (ح.ر. ملک محمدی. مترجم). تهران: دادگستر.
- میرزمانی، ا. (۱۳۹۶). فرهنگ و درس‌آموزی خط‌مشی. تهران: پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.
- الوانی، م. و هاشمیان، ح. (۱۳۸۸). مجموعه مقالات همایش توسعه و تحول بخش فرهنگ. تهران: سوره مهر.
- وحید، م. (۱۳۸۴). نگاهی به مشکل سیاست‌گذاری عمومی در ایران در قالب جامعه‌شناسی سازمان‌ها و با بهره‌گیری از مفهوم مرجعیت. مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، شماره ۶۹، ص. ۳۱۷-۳۳۰.
- وحید، م. (۱۳۸۸). سیاست‌گذاری عمومی. تهران: نشر میزان.

References

- Ashtarian, K. (1385 AP). *Pathology of public policy process in Iran*. Lecture in: Tehran: Office of Political Studies, Ministry of Interior.
- *Principles of Cultural Policy of the Islamic Republic of Iran* (1371 AP). Tehran: Secretariat of the Supreme Council of the Cultural Revolution.
- Akbari, M. A. (1383 AP). Experiences of cultural planning in Iran (1357-1320). *Public Culture*, No. 33.
- Chalabi, M. (1375 AP). *Sociology of order*. Tehran: Nashr-e Ney.
- Haqiqat, P. (1391 AP). *Methodology of Political Science* (3rd ed.). Tehran: Mofid University Press.
- Khadem, A. R. (1385 AP). Strategic culture management. *Cultural Engineering*, (6-7), pp. 32-31.
- Zokaei, S., & Shafi'i, M. (1389 AP). Anatomy of Cultural Policy in the Islamic Republic of Iran. *Cultural Studies and Communication*, (20), pp. 120-77.
- Sharifi, A. R., & Fazeli, A. R. (1391 AP). Analysis of cultural policy in the Islamic Republic of Iran (harms and strategies). *Parliament and Strategy*, 19(69), pp. 90-55.
- Shakibaniya, M. (1385 AP). An Attitude Towards the Dimensions of Cultural Planning. *Cultural Engineering*, (49), pp. 19-16.
- Salehi Amiri, R. (1387 AP). *Fundamentals of cultural planning and policy making*. Tehran: Publications of the Strategic Research Center of the Expediency Council.
- Tolouei, A., & David, M. (1388 AP). Identification of parallel activities of the Propaganda Organization and the Ministry of Culture and Islamic Guidance. *Pazhuheshnameh*, (37), pp. 85-116.
- Fazeli, N. A. (1386 AP). *Cultural Policy Textbook*. Tehran: Allameh Tabatabaei University.
- Kashi, Gh. R. (1379 AP). *Policy and Culture in Iran Today*. Tehran: Center for the Recognition of Islam and Iran.
- Kavand, R. (1387 AP). *Cultural Policy Discourse in Iran*. Tehran: National Conference on Development and Transformation in Culture and Art.
- Kermani, A. R. (1383 AP). Cultural policy-making in Iran, facts and problems. *Research Journal of Children and Adolescent Literature*, (35), pp. 51-37.
- Karimuddini, A. (1388/4/31 AP). Cultural policy-making requirements. Retrieved from: <https://www.isna.ir/news/8804-14769>.
- Gordon, K., & Mandi, S. (1381 AP). *European perspectives on cultural policy* (H. Ghanraei, Trans.). Tehran: Tehran: Office of Cultural Studies

- Moqtadaei, M., & Azghandi, A. R. (1395 AP). Pathology of Cultural Policy of the Islamic Republic of Iran. *Political Science*, 12(34), pp. 26-7.
- Moqadamfar, A. A. (1397 AP). Injuries and latent cultural expectations. *Notes on the Strategic Studies Research Institute website*. Retrieved from: <https://cutt.ly/SggPjj6>.
- Malek Mohammadi, H. R., & Kamali, Y. (1395 AP). Examining the concepts of paradigm, authority and supporting coalition in public policy. *Politics*, 46(37), pp. 285-265.
- Müller, P. (1383 AP). *Public policy* (H. R. Malek Mohammadi, Trans.). Tehran: Dadgostar.
- Mirzamani, A. (1396 AP). *Culture and calligraphy training*. Tehran: Institute for Islamic Culture and Thought.
- Alwani, M. And Hashemian, H. (1388 AP). *Proceedings of the Conference on the Development and Transformation of the Culture Sector*. Tehran: Sureh Mehr.
- Vahid, M. (1384 AP). A look at the problem of public policy in Iran in the form of sociology of organizations and using the concept of authority. *Law and Political Science*, (69), pp. 317-330.
- Vahid, M. (1388 AP). *Public policy*. Tehran: Mizan.