

موانع اجرای سیاست‌های فرهنگی کشور طی برنامه‌های اول تا چهارم توسعه: بررسی تجربیات مدیران فرهنگی

تاریخ دریافت: ۱۳۹۱/۸/۳

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۱/۱۲/۲۵

فتاح شریف‌زاده*

سیدمهدی الوانی**

بهروز رضایی‌منش***

مجید مختاریان‌پور****

چکیده

بررسی برنامه‌های اول تا چهارم توسعه در بخش فرهنگ نشان می‌دهد که تنها بخشی از سیاست‌های فرهنگی مندرج در این برنامه‌ها اجرا شده و تا رسیدن به نتایج مطلوب، راه درازی در پیش است. اگر از منظر دانش سیاست‌گذاری به این مسئله نگریسته شود از علل عمده این عدم اجرا، عوامل بازدارنده اجرای سیاست‌های فرهنگی کشور هستند. در تحقیق حاضر تلاش شده است با بهره‌گیری از تجربیات و دیدگاه‌های مجریان سیاست‌های فرهنگی کشور طی ۲۱ سال گذشته و نیز خبرگان عرصه فرهنگ، علل و عوامل این امر، استخراج و تعاملات این عوامل در قالب مدلی عرضه شود. در این تحقیق که با روش تحلیل مضمونی انجام شده است طی ۳۲ مصاحبه کیفی نیمه‌ساخت یافته با خبرگان و مجریان سیاست‌های فرهنگی کشور و تحلیل و کدگذاری آنها با کمک نرم‌افزار MAXQDA، در سه مرحله کدگذاری توصیفی، کدگذاری تفسیری و یکپارچه‌سازی، ۵۵۵ کد، ۲۴۸ مضمون توصیفی و ۲۲ مضمون تفسیری تولید شد که نهایتاً در مدل آسیب‌شناختی اجرای سیاست‌های فرهنگی کشور طی برنامه‌های اول تا چهارم توسعه یکپارچه گردیدند. مدل حاصل تحقیق، به تحلیل عوامل بازدارنده اجرای سیاست‌های فرهنگی در ۵ حوزه «نظام سیاست‌گذاری کلان کشور»، «نظام فرهنگی کشور»، «نظام سیاست‌گذاری فرهنگی کشور»، «جامعه (مردم)» و «تعامل نظام فرهنگی و جامعه» می‌پردازد.

واژگان کلیدی

خط‌مشی عمومی، سیاست فرهنگی، اجرا، آسیب‌شناسی اجرا، موانع اجرا

*sharifzadeh@atu.ac.ir

* استاد گروه مدیریت دولتی دانشکده مدیریت و حسابداری دانشگاه علامه طباطبائی (ره)

**smaivani@ma-atu.ir

** استاد گروه مدیریت دولتی دانشکده مدیریت و حسابداری دانشگاه علامه طباطبائی (ره)

*** استادیار گروه مدیریت دولتی دانشکده مدیریت و حسابداری دانشگاه علامه طباطبائی (ره)

rezaeemanesh@gmail.com

**** استادیار گروه مدیریت دولتی دانشکده مدیریت و حسابداری دانشگاه علامه طباطبائی (این مقاله برگرفته از رساله دکتری نویسنده مسئول است)

mokhtarianpour@ut.ac.ir

نویسنده مسئول است

مقدمه

انقلاب اسلامی ایران در سال ۱۳۵۷ با هدف احیای معنویت در جهان بی‌روح^۱ معاصر بنیان‌گذاری شد تا نقشی نو براندازد و افق‌های جدیدی را فراروی بشر بگشاید. این انقلاب به تصریح اصول سیاست فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۷۱/۵/۲۰ شورای عالی انقلاب فرهنگی)، انقلابی، فرهنگی و اصلی‌ترین سیاست آن، سیاست فرهنگی است:

سیاست فرهنگی، سیاست انقلاب اسلامی است. انقلاب اسلامی بدین معناست که فرهنگ اسلامی در کلیه شئون فردی و اجتماعی کشور، اصل و پایه و مبنا قرار گرفته است. بنابراین نباید فراموش کرد که انقلاب اسلامی حقیقتاً انقلاب فرهنگی است و اگر نگوییم همه اختیارات و امکانات، قدر مسلم این است که می‌توانیم بگوییم بیشترین و مهم‌ترین و عمده‌ترین تلاش‌ها و توانمندی‌ها باید برای تکامل و توسعه و تحرک فرهنگی در همه شئون فردی و اجتماعی به بهترین نحو صرف شود (شورای عالی انقلاب فرهنگی، ۱۳۷۱).

از ابتدای پیروزی انقلاب اسلامی، آرمان‌های بسیار والایی مطرح شد و این آرمان‌ها نوید دنیای جدید و تمدن جدیدی را می‌داد. با استقرار جمهوری اسلامی ایران و شروع جنگ تحمیلی، کشور به مدت ۸ سال در جبهه نظامی به مقابله با تمدن غرب پرداخت و به حق، از این نبرد، سربلند بیرون آمد. اما پس از پایان جنگ، کشور ما که از نبود برنامه مدون و بلندمدتی برای اداره کشور رنج می‌برد، به تدوین برنامه اول توسعه پرداخت و از آنجا که این، اولین تجربه برنامه‌ریزی بلندمدت و کلان‌اجرای شده پس از انقلاب اسلامی بود تا حدود زیادی از چارچوب و شاخص‌های برنامه‌های توسعه مرسوم در دنیا استفاده کرد، محوریت در آن با اقتصاد بود و به فرهنگ، آن گونه که شایسته انقلاب اسلامی بود توجه نشد (مختاریان‌پور، زیرچاپ) و در نتیجه مقام معظم رهبری، تعبیر «مظلومیت فرهنگ» را در نظامی به کار می‌برند که اساساً انقلاب آن، انقلابی فرهنگی بوده است (شورای عالی انقلاب فرهنگی، ۱۳۷۱).

علاوه بر بی‌توجهی به فرهنگ در سیاست‌ها، در عمل نیز طی برنامه‌های اول تا چهارم توسعه، سیاست‌های فرهنگی موجود در برنامه‌ها نیز به درستی اجرا نشد و بدین

ترتیب، بخشی از اهداف فرهنگی نظام - که باید اصلی‌ترین اهداف آن به شمار بیاید - محقق شد. در این تحقیق تلاش شده است عوامل بازدارنده و موانع اجرای موفق سیاست‌های فرهنگی نظام طی ۲۱ سال گذشته (برنامه‌های اول تا چهارم توسعه) بررسی شود. نکته‌ای که لازم است بدان توجه شود آن است که در این مقاله، تلاش شده با نگاهی آسیب‌شناسانه، آسیب‌ها و عوامل بازدارنده نظام اجرای سیاست‌های فرهنگی کشور تحلیل گردد، و هدف نویسندگان پرداختن به نقاط قوت و موفقیت‌های این نظام نبوده است؛ لذا نباید شائبه چشم‌پوشی از نقاط قوت نظام سیاست‌گذاری فرهنگی کشور درباره این مقاله که با موضوع آسیب‌شناسی تألیف شده است به وجود آید.

۱. بیان مسئله و سؤالات تحقیق

تحلیل اهداف و سیاست‌های فرهنگی برنامه‌های اول تا چهارم توسعه نشان می‌دهد این برنامه‌ها به دنبال نهادینه کردن باورهای دینی و فضائل اخلاقی در جامعه و سالم‌سازی فضای فرهنگی جامعه بوده‌اند (سبازمان برنامه و بودجه، ۱۳۶۸، ۱۳۷۴، ۱۳۷۹، ۱۳۸۴)؛ اکنون با گذشت ۲۱ سال از شروع اولین برنامه توسعه پس از انقلاب اسلامی، و اجرای چهار برنامه ملاحظه می‌شود که جامعه به طور رضایت‌بخشی به اهداف مذکور در برنامه‌ها نرسیده است و در بسیاری موارد، جامعه از ارزش‌های اسلامی و بومی مقصود این برنامه‌ها فاصله نیز گرفته است. در واقع، اکنون، معضلات فرهنگی به شدت در جامعه گسترش یافته و مسئولان و صاحبان اندیشه نیز همواره از طرق مختلف آن را گوشزد می‌کنند:

بخش عمده مردم ما از لحاظ مفاسد اخلاقی و اجتماعی از ده سال قبل تا حالا بسیار تنزل کرده‌اند (مصباح یزدی، ۱۳۸۹).

مشکلات ده سال آینده کشور، فرهنگی و اجتماعی است (مطهری (نماینده مجلس)، ۱۳۹۰).

در کنار این اظهارات، فرهنگ عمومی جامعه نیز خود گواه آن است که ارزش‌های ملی و دینی، رفته‌رفته در جامعه کم‌رنگ می‌شود و ارزش‌های جدیدی جای آن را می‌گیرد. در واقع، ما همان گونه که آمارها نشان می‌دهد در دهه هفتاد، توسعه‌یافته‌تر از

دهه شصت بوده‌ایم و در دهه هشتاد، توسعه‌یافته‌تر از دهه هفتاد بوده‌ایم و قدم به قدم به رفاه مادی نزدیک‌تر شده‌ایم ولی ارزش‌هایی چون فرهنگ کمک به هم‌نوع، ایثار، حیا، قناعت و ... هر روز در جامعه ما کم‌رنگ‌تر شده و بهترین شاهد این مدعا، بازار و دانشگاه و کوی و برزن ما است.

گسترش معضلات فرهنگی در کنار تهاجم فرهنگی و جنگ نرم دشمن علیه نظام مقدس جمهوری اسلامی، به عوامل داخلی (که طرف قابل مدیریت و سیاست‌گذاری است) نیز بازمی‌گردد. در حیطه داخلی، در کنار عوامل مختلف دخیل در نابسامانی فرهنگی موجود، یکی از عوامل مهم، عدم اجرای درست و کامل سیاست‌های فرهنگی طی دو دهه اخیر است؛ تحلیل اهداف و سیاست‌های برنامه‌های اول تا چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگ و سیاسی، در بخش فرهنگ، نشان می‌دهد که این برنامه‌ها به دنبال نهادینه کردن باورهای دینی و فضائل اخلاقی در جامعه و سالم‌سازی فضای فرهنگی کشور بوده‌اند (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۶۸، ۱۳۷۴، ۱۳۷۹، ۱۳۸۴)؛ اما اجرایی نشدن این برنامه‌ها در کشور باعث شده است که اکنون توان مواجهه با مسائل فرهنگی، کم شود و کشور نتواند به موقع و کارآمد به پیشگیری و درمان بیماری‌های ناگزیر فرهنگی خود بپردازد.

بر اساس آنچه گفته شد در تحقیق حاضر بر آن هستیم که با کاوش و تحلیل عوامل بازدارنده اجرای کامل سیاست‌های فرهنگی کشور در طی برنامه‌های توسعه اول تا چهارم، مدل آسیب‌شناختی این عوامل را که رابطه و تعامل آنها را با یکدیگر نشان می‌دهد، طراحی کنیم.

در واقع، تحقیق حاضر تلاش نموده است با بهره‌گیری از تجربیات و نظرهای مجریان سیاست‌های فرهنگی کشور، عوامل بازدارنده اجرای کامل سیاست‌های فرهنگی کشور را تبیین کند و مجریان و سیاست‌گذاران فرهنگی را قادر سازد تا با استفاده از این مدل تشخیص دهند به چه دلیل برخی سیاست‌های فرهنگی کشور به موفقیت کامل دست نیافتند و از سوی دیگر، آنها را آگاه می‌سازد که در صورتی که کشور بخواهد آنها را با موفقیت به اجرا در آورد باید به چه عواملی توجه کند.

بر اساس این، سؤالات تحقیق حاضر عبارت است از:

Sanjesh

۱- موانع اجرای سیاست‌های فرهنگی کشور طی برنامه‌های اول تا چهارم توسعه کدام است؟

۲- بین موانع اجرای سیاست‌های فرهنگی کشور طی برنامه‌های اول تا چهارم توسعه چه تعاملاتی برقرار است؟

۲. ادبیات موضوع

در این بخش، ابتدا به تعریف فرهنگ، خط‌مشی عمومی و خط‌مشی فرهنگی می‌پردازیم و آن گاه با توجه به هدف مقاله، به نحو مبسوط‌تری درباره مرحله «اجرای خط‌مشی» بحث می‌کنیم.

۲-۱. فرهنگ

در این مقاله، تعریف مندرج در اصول سیاست فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۷۱/۵/۲۰ شورای عالی انقلاب فرهنگی - که به علت تصویب در این شورا، مبنای سیاست‌های فرهنگی کشور است - مبنا قرار گرفته است: «فرهنگ، کلیت هم‌تافته و به هم پیوسته‌ای از باورها، فضایل و ارزش‌ها، آرمان‌ها، دانش‌ها، هنرها و فنون، آداب و اعمال جامعه را شامل شده و مشخص‌کننده ساخت و تحول کیفیت زندگی هر ملت است» (شورای عالی انقلاب فرهنگی، ۱۳۷۱).

۲-۲. خط‌مشی (سیاست) عمومی

صاحب‌نظران برای خط‌مشی عمومی نیز تعاریف متنوعی عرضه کرده‌اند (Lester & Stewart, 2000, p. 4)؛ به طور مثال دای (Dye, 2001, p. 2) در تعریف ساده‌ای، خط‌مشی عمومی را «آنچه دولت‌ها انتخاب می‌کنند انجام دهند و یا انجام ندهند» می‌داند و معتقد است عدم اجرای برخی امور به دست دولت نیز جزو خط‌مشی عمومی به حساب می‌آید؛ چرا که عدم اجرای برخی امور به همان میزان که اجرای برخی امور در جامعه اثر می‌گذارد، در آن اثرگذار است. هیوال هکلو^۳ نیز خط‌مشی عمومی را مجموعه‌ای از اعمال که به منظور دستیابی به هدفی به اجرا درمی‌آیند به علاوه آنچه در نتیجه مقاصد تعمیدی خط‌مشی‌گذاران، در عمل، به وقوع می‌پیوندد، می‌داند (Jones, 1977, p. 4). نهایتاً نیز اندرسون (Anderson, 1975, p. 3) خط‌مشی عمومی را «مجموعه‌ای از

فعالیت‌های هدفمند دولت که به وسیله یک کنش‌گر یا مجموعه‌ای از کنش‌گران برای مواجهه و حل یک مسئله یا دغدغه عمومی انجام می‌شود» می‌داند.

۲-۳. خط‌مشی (سیاست) فرهنگی

برای سیاست فرهنگی نیز همانند فرهنگ، تعاریف مختلفی عرضه شده است که مجدداً به دلیل پیش‌گفته، تعریف موجود در اصول سیاست فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب سال ۱۳۷۱/۵/۲۰ شورای عالی انقلاب فرهنگی، مبنا قرار گرفته است: «سیاست فرهنگی، در حقیقت، همان توافق رسمی و اتفاق نظر مسئولان و متصدیان امور در تشخیص، تدوین و تعیین مهم‌ترین اصول و اولویت‌های لازم‌الرعايه در حرکت فرهنگی است. سیاست فرهنگی را می‌توان اصول راهنمای کارگزاران فرهنگی و مجموعه علایم و نشانه‌هایی دانست که مسیر حرکت را نشان می‌دهد. به عبارت دیگر، نوعی دستورالعمل فرهنگی است که روشن‌گر حرکت است ... بنابراین، سیاست فرهنگی، معاهده‌ای است که سلسله‌ای از اولویت‌ها و اصول و فروع یک حرکت فرهنگی را «رسمیت» می‌دهد و هم‌فکری و هم‌جهتی را با همکاری و هماهنگی توأم می‌کند. میثاقی است ملهم از آرمان‌ها و اعتقادات، ناظر بر تجربه‌ها و واقعیات، محدود به ظرفیت‌ها و امکانات، توجه به آینده و اهداف بعید و قریب، که به هر حال در ظل و ذیل قانون اساسی قرار گرفته است» (شورای عالی انقلاب فرهنگی، ۱۳۷۱).

۲-۴. اجرای خط‌مشی

در نگاهی کلی، فرآیند خط‌مشی‌گذاری، شامل مراحل تدوین، اجرا و ارزیابی است (الوانی و شریف‌زاده، ۱۳۷۹، ص ۱۱)؛ که با توجه به موضوع مقاله در ادامه مرور ادبیات موضوع با تفصیل بیشتری به بحث «اجرا» می‌پردازیم.

جونز (Jones, 1977, p. 4) اجرای خط‌مشی را شامل «اهداف، طرح‌ها و پیشنهادهای دستیابی به اهداف، برنامه‌های مصوب دستیابی به اهداف، تصمیمات و حتی آثار برنامه‌ها می‌داند. وی، اجرا را اصطلاحی جدید برای فعالیتی کهن می‌داند (Jones, 1977, p. 138). به همین ترتیب، پرسمن و ویلداوسکی (Pressman & Wildavsky, 1984, pp. 163 & 164) نیز اجرا را شامل ایجاد زنجیره‌ای علی از اهداف تا نتایج می‌دانند. آنها اهداف و فعالیت‌های اجراشده برای دستیابی به آنها را بخشی از

فرایندی تعاملی می‌دانند که به یکدیگر وابسته هستند و بدین ترتیب اجرا را «شبکه یکپارچه» می‌نامند.

تا اوایل دهه ۱۹۷۰ مرحله اجرا در فرایند خط‌مشی‌گذاری، مشکل‌آفرین تلقی نمی‌شد و تصور عمومی خط‌مشی‌گذاران بر آن بود که خط‌مشی‌ها پس از تنظیم و تصویب، اجرا خواهند شد! اما عملی نشدن خط‌مشی‌های مصوب در محیط واقعی، منجر به تلاش‌های گسترده‌ای برای شناخت عواملی بود که اجرای خط‌مشی‌های عمومی را آسان یا دشوار می‌کرد و بر این نکته اساسی تأکید می‌کرد که باید راهکارهایی برای ایجاد رابطه منطقی بین حوزه تدوین خط‌مشی و اجرای آن پیدا کرد (قلی‌پور، ۱۳۸۷، ص ۱۹۳). نتیجه این مطالعات به سه رویکرد عمده اجرای «بالا به پایین»، «پایین به بالا» و «ترکیبی» منجر شد.

۲-۵. موانع اجرای خط‌مشی

واقعیت‌ها، اجرای خط‌مشی‌ها را سخت می‌کند. واقعیت‌هایی که با اهداف و مقررات تعیین‌شده برای دستیابی به آنها کاملاً متفاوت است؛ لذا به منظور بررسی ضریب موفقیت خط‌مشی‌ها در اجرا، ضروری است موانع اجرا به درستی شناخته شود (قلی‌پور، ۱۳۸۷، ص ۱۹۶). مانع، عامل بازدارنده‌ای است که از به‌کارگیری ابزارهای مشخص خط‌مشی، جلوگیری و یا راه‌های اجرایی شدن آن را محدود می‌کند. این موانع می‌توانند باعث بی‌اثر شدن یا کم‌اثر شدن خط‌مشی شوند (Konsult, 2009)؛ و جلوی اجرای موفق آن را بگیرند. در این تحقیق، اجرای موفق، اجرایی تلقی می‌شود که علاوه بر خروجی‌های مد نظر، پیامدها و آثار مورد انتظار را نیز در جامعه هدف بر جای بگذارد.

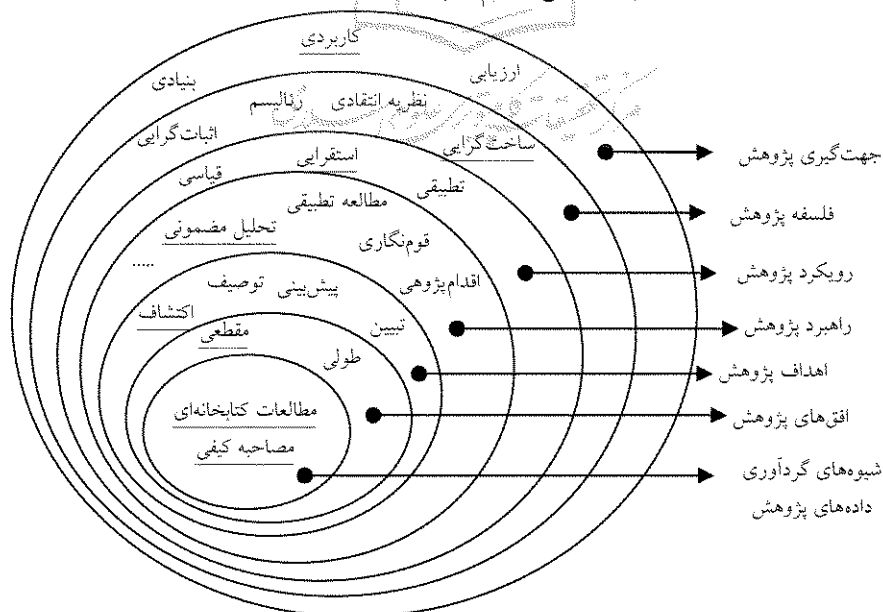
تا به حال دسته‌بندی‌های مختلفی از موانع اجرای خط‌مشی‌ها عرضه شده است. در یک دسته‌بندی، عوامل بازدارنده و موانع اجرای کامل خط‌مشی به سه دسته‌ی عوامل ناشی از سیاست‌گذاری، عوامل محیطی (اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی) و عوامل ساختاری، و در دسته‌بندی دیگری به دو دسته‌ی عوامل درونی (ماهیت و طبیعت مسئله) و عوامل بیرونی و محیطی (زمینه‌ای) شامل زمینه‌های اجتماعی، اقتصادی، فنی و سیاسی طبقه‌بندی شده است (قلی‌پور، ۱۳۸۷، صص ۱۹۶-۲۰۱).

در دسته‌بندی دیگر، موانع اجرا به چهار دسته‌ی عوامل قانونی و نهادی، موانع مالی، موانع سیاسی و فرهنگی و موانع عملی و فناورانه تقسیم شده است. نهایتاً لیندبلاد نیز (Lindblom, 1980, pp. 65-68) در طبقه‌بندی دیگری، محدودیت‌های مؤثر در اجرای موفق را شامل موارد زیر می‌داند:

- عدم تبیین کامل و شفاف ویژگی‌های خط‌مشی
- وجود معیارهای متعارض عملی
- فقدان انگیزاننده‌های لازم
- وجود دستورهای متعارض
- شایستگی پایین مجریان
- منابع ناکافی برای اجرا.

۳. روش تحقیق

پژوهش حاضر بر اساس پیاز فرایند پژوهش^۴ (دائایی فرد و دیگران، ۱۳۸۳، ص ۴؛ Korpel, 2005, p. 104) به ترتیب ذیل انجام گرفته است:



نمودار ۱. پیاز فرایند پژوهش حاضر

۳-۱. روش گردآوری داده‌های تحقیق: مصاحبه کیفی نیمه‌ساخت‌یافته

در این تحقیق برای گردآوری اطلاعات مرتبط از مصاحبه پژوهش کیفی، و از بین روش‌های مصاحبه کیفی از روش مصاحبه نیمه‌ساخت‌یافته استفاده شده است. مصاحبه کیفی نیمه‌ساخت‌یافته، شبه‌مکالمه نیمه‌ظهوریابنده‌ای است که در آن، موضع محقق، ذهنی است و از طریق تعامل کامل با مشارکت‌کننده به توصیف‌های عمیقی از موضوع تحقیق دست می‌یابد (محمدپور، ۱۳۸۹، ص ۱۵۲). در مصاحبه‌های نیمه‌ساخت‌یافته، مصاحبه‌گر به سه طریق به اطلاعات ساختار می‌دهد:

۱- انتخاب مضمون و عناوین

۲- مرتب کردن سؤالات

۳- نگارش سؤالات به زبان خود (Wendy & Bauer, 1996, p. 2, cited in

Jefferson, 2000, p. 31).

۳-۲. روش نمونه‌گیری: هدفمند

در این تحقیق، انتخاب مصاحبه‌شوندگان به صورت هدفمند (نمونه‌گیری جهت‌دار یا نظری) بوده است. در انتخاب خبرگان تلاش شد طیف وسیعی از مدیران ارشد فرهنگی (وزیر، مدیر کل، رئیس، کارشناسان ارشد و ...) شاغل در اکثر سازمان‌های فرهنگی کشور که در طی ۲۱ سال گذشته در مناصب و موضوعات فرهنگی مختلف به اجرای سیاست‌های فرهنگی در سطوح مختلف کلان تا خرد پرداخته‌اند و تجارب گران‌قدری به دست آورده‌اند به اضافه صاحب‌نظران حوزوی و دانشگاهی فرهنگی استفاده شود. از نظر حجم نمونه نیز از حجم نمونه منجر به اشباع نظری استفاده شده است. اساساً حجم نمونه برای تحقیقات کیفی، حجم نمونه‌ای است که به نحو کفایت به سؤالات تحقیق پاسخ می‌دهد (Marshall, 1996). در تحقیق کیفی، هنگامی جمع‌آوری اطلاعات و داده‌ها متوقف می‌گردد که اطلاعات درباره همه دسته‌بندی‌های مورد نظر اشباع شود و این امر زمانی رخ می‌دهد که نظریه یا روایت مورد مطالعه کامل شود و اطلاعات جدیدی، مرتبط با موضوع مورد مطالعه، به دست نیاید (عابدی، ۱۳۸۵).

۳-۳. راهبرد تحقیق: تحلیل مضمونی

راهبرد این تحقیق، «تحلیل مضمونی» است. تحلیل مضمونی، روشی برای شناخت، تحلیل و گزارش الگوهای موجود در داده‌های کیفی است. این روش، فرایندی برای تحلیل داده‌های متنی است و داده‌های پراکنده و متنوع را به داده‌هایی غنی و تفصیلی تبدیل می‌کند (Braun & Clarke, 2006). مضمون، چیزی مهم درباره سؤال تحقیق است که نماینده سطوحی از پاسخ‌ها یا معانی الگوها در درون مجموعه‌ای از داده‌ها است (Braun & Clarke, 2006). ریچارد بویاتزیس (Boyatzis, 1998, p. 4) در کتاب خود «تبدیل اطلاعات کیفی: تحلیل مضمونی و کدگذاری»، مضمون را الگویی تعریف می‌کند که در اطلاعات، کشف می‌شود و حداقل به توصیف و سازمان‌دهی مشاهدات ممکن و حداکثر به تفسیر وجوه پدیده می‌پردازد. مضمون ممکن است در سطح آشکار (مستقیماً قابل مشاهده در اطلاعات) یا در سطح پنهان (در پس و ضمن پدیده) شناخته شود. مضمون‌ها ممکن است ابتدائاً به صورت استقرایی از اطلاعات خام تولید شود و یا به صورت قیاسی از نظریه و تحقیقات پیشین به دست آید.

برای تحلیل مضمونی، رویکردهای مختلفی عرضه شده است. در این تحقیق از رویکرد سه مرحله‌ای زیر استفاده شده است:

مرحله اول: کدگذاری توصیفی؛ مطالعه و استخراج بخش‌های مرتبط متن و تعریف کدهای توصیفی. با پیش رفتن در متون بعدی این کدهای توصیفی بازنگری می‌شود. مرحله دوم: کدگذاری تفسیری؛ دسته‌بندی کدهای توصیفی و تفسیر معانی دسته‌ها با توجه به سؤالات تحقیق و حوزه مطالعاتی.

مرحله سوم: یکپارچه‌سازی؛ استخراج مضامین کلیدی برای مجموعه داده‌ها به عنوان کل، از طریق نگرستن به کدهای تفسیری از منظر نظری و یا عملی تحقیق و نهایتاً ایجاد نموداری برای نشان دادن روابط بین سطوح مختلف (King, 2010, p. 153). طبق این فرایند، ۳۲ مصاحبه کیفی طی حدود ۷ ماه با خبرگان نظری و تجربی حوزوی و دانشگاهی فرهنگ شد. اطلاعات جمعیت‌شناختی مصاحبه‌شوندگان با حفظ محرمانگی در جدول‌های ۱ تا ۳ ارائه شده است. در مرحله اول تحلیل، مصاحبه‌های فوق به صورت توصیفی کدگذاری شد. این کدگذاری توصیفی با کمک نرم‌افزار تحلیل

داده‌های کیفی، MAXQDA صورت گرفت و با مطالعه خطبه‌خط مصاحبه‌ها که قبلاً مکتوب شده بود مضامین توصیفی به بخش‌بخش مصاحبه‌ها نسبت داده می‌شد. پس از کدگذاری توصیفی، با مقایسه مستمر و چندین باره کدهای توصیفی، و با تجمع آنها، کدهای تفسیری که مبین تفسیر چندین مضمون توصیفی در قالب مضمونی تفسیری بود تولید می‌گردید. این کدهای تفسیری، گاه یکی از کدهای توصیفی بود که تعدادی کد توصیفی دیگر در ذیل آن قرار می‌گرفت و با جرح و تعدیل‌های تفسیری، جامع معانی کدهای زیرمجموعه خود می‌شد و یا کد تفسیری جدیدی بود که محقق برای تجمع معنای چندین کد توصیفی تولید می‌کرد. با ادامه مقایسه و تحلیل مستمر مضامین تفسیری، نهایتاً عوامل بازدارنده اجرای موفق سیاست‌های فرهنگی کشور طی برنامه‌های اول تا چهارم توسعه در شکل الگو ظهور یافت که این عوامل در بخش نتایج تحقیق به تفصیل تحلیل می‌گردد.

جدول ۱. سطح تحصیلات مصاحبه‌شوندگان

سطح تحصیلات	تعداد
دکتری	۱۲
تحصیلات حوزوی و دکتری	۱
دانشجوی دکتری	۶
تحصیلات حوزویی	۲
کارشناسی ارشد	۷
کارشناسی	۲

جدول ۲. رشته تخصصی مصاحبه‌شوندگان

رشته تخصصی	تعداد
جامعه‌شناسی	۴
فرهنگ و ارتباطات و سیاست‌گذاری فرهنگی	۵
مدیریت	۱۱
علوم سیاسی	۵
الهیات و تحصیلات حوزوی	۴
فنی-مهندسی و پزشکی	۲

جدول ۳. سوابق اجرایی مصاحبه‌شوندگان

سوابق اجرایی مصاحبه‌شوندگان	
وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی	سردبیر یکی از روزنامه‌های بزرگ کشور
معاون فرهنگی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی	معاون پژوهشی سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی
معاون برنامه‌ریزی و توسعه وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی	مدیرکل حوزه اروپا-آمریکای سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی
مدیرکل امور استان‌های وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی	رئیس مرکز گسترش زبان فارسی سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی
مدیرکل ارشاد اسلامی استان‌های تهران، کرمان، ایلام، قزوین، مرکزی و اصفهان	معاون آموزش، پژوهش و برنامه‌ریزی شورای هماهنگی تبلیغات اسلامی
معاون اداره کل ارشاد اسلامی استان تهران	رایزن فرهنگی ایران در فرانسه و یونان
مدیرکل مطبوعات و رسانه‌های خارجی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی	معاون آموزش و پژوهش نهاد نمایندگی مقام معظم رهبری در دانشگاه‌ها
مدیرکل دفتر توسعه مشارکت‌های فرهنگی و هنری وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی	هنرمندان و فعالان فرهنگی در حوزه‌های فیلم، کتاب و شعر
مدیرکل روابط عمومی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی	مدیرکل امور تربیتی وزارت آموزش و پرورش
رئیس حوزه هنری سازمان تبلیغات اسلامی	معاون روابط عمومی شهرداری تهران
رئیس حوزه هنری استان تهران	معاون فرهنگی دانشگاه علوم پزشکی تهران
معاون اداره کل اجتماعی استانداری تهران	معاون نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور
مدیران چندین مؤسسه فرهنگی-هنری خصوصی	معاون اجتماعی فرهنگی و شوراهای وزارت کشور
مدیران چندین تشکل فرهنگی مردمی	رئیس مؤسسه فرهنگی سازمان اکو
تعدادی از مدیران و کارشناسان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی سابق	مدیر برنامه‌ریزی محتوایی مرکز طرح و برنامه‌ریزی صدا و سیما
تعدادی از معاونان و مدیران ارشد نهادهای مختلف پژوهشی از جمله مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، پژوهشگاه فرهنگ، هنر و ارتباطات، پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، فرهنگستان علوم اسلامی، مرکز مطالعات فرهنگ و ارتباطات و پژوهشگاه فرهنگ و معارف	تعدادی از مدیران ارشد دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی در حوزه‌های مدیریت کلان دستگاه‌های فرهنگی و مهندسی فرهنگی کشور

سوابق اجرایی مصاحبه‌شوندگان	
رؤسای پژوهشگاه‌های فرهنگ، هنر و ارتباطات، و فرهنگ و معارف	مدیر مطالعات فناوری رسانه مرکز طرح و برنامه‌ریزی صدا و سیما
تعدادی از مدیران دبیرخانه شورای فرهنگ عمومی و کمیته‌های تخصصی آن	مدیر دبیرخانه شورای فرهنگی مرکز رسیدگی به امور مساجد

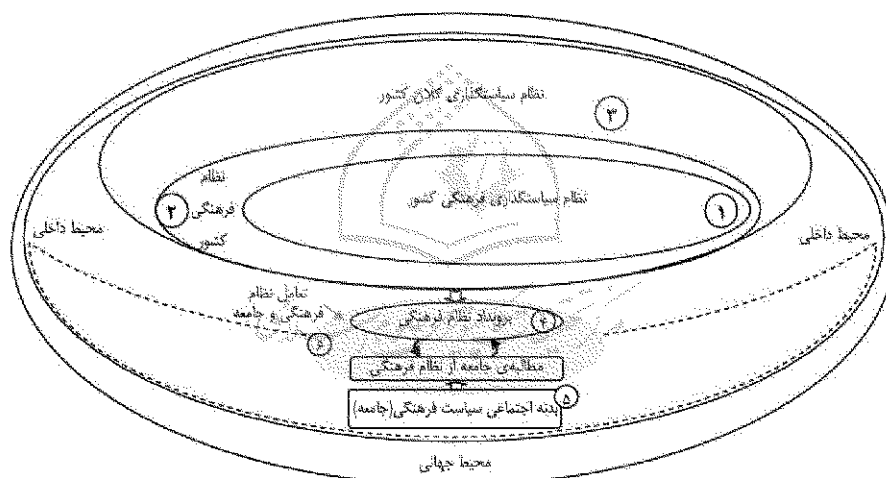
۳-۴. اعتمادپذیری یافته‌های تحقیق

اکثر روش‌شناسان کیفی به جای استفاده از واژگان روایی و پایایی که اساساً و از لحاظ مبانی فلسفی ریشه در پارادایم کمی دارند، از معیار «اعتمادپذیری یا قابلیت اعتماد»^۸ جهت ارجاع به ارزیابی کیفیت نتایج کیفی استفاده می‌کنند (Twining, 2000, p. 10). قابلیت اعتماد، به بیانی ساده، میزانی است که در آن می‌توان به یافته‌های تحقیق کیفی، متکی بود و به نتایج آن اعتماد نمود (محمّدپور، ۱۳۹۰، ص ۱۸۴). گوبا^۶ و لینکلن^۷، قابلیت اعتماد را شامل چهار معیار قابل قبول بودن^۸، انتقال‌پذیری^۹، قابلیت اطمینان^{۱۰} و تأییدپذیری^{۱۱} می‌دانند (Sinkovics et al., 2008). در این تحقیق، معیارهای فوق با راهبردهای مختلف تأمین شده است که یکی از اصلی‌ترین آن‌ها، راهبرد «بازخورد مشارکت‌کننده» بوده است که طی آن، تفسیر گفته‌های مشارکت‌کنندگان و نتایج حاصل از تحلیل آن‌ها و همچنین مدل نهایی به‌دست‌آمده از تحلیل تمامی مصاحبه‌ها به مشارکت‌کنندگان عرضه شد و موارد بدترک‌شده، تعیین و اصلاح گردید (فقیهی و علیزاده، ۱۳۸۴).

۴. یافته‌های تحقیق

در مرحله اول از فرایند تحلیل مضمونی، یعنی کدگذاری توصیفی، از مجموع ۳۲ مصاحبه، ۵۵۵ کد توصیفی استخراج شد که در قالب ۲۴۸ مضمون توصیفی بدون تکرار نمایان شد. در مرحله کدگذاری تفسیری، با مقایسه مستمر مقوله‌های شکل‌گرفته، ۲۲ مضمون تفسیری به وجود آمد.

و نهایتاً در مرحله سوم، مضامین شکل گرفته در مصاحبه‌ها، در قالب شبکه مضامین با یکدیگر ارتباط یافت و بدین ترتیب، مدل آسیب‌شناختی اجرای سیاست‌های فرهنگی کشور طی برنامه‌های اول تا چهارم توسعه ظهور پیدا کرد. برای درک بهتر این الگو ابتدا نمای کلی آن در نمودار ۳ ارائه شده است. این الگو از پنج بخش اصلی ۱- نظام سیاست‌گذاری فرهنگی کشور، ۲- نظام فرهنگی کشور، ۳- نظام سیاست‌گذاری کلان کشور، ۴- بدنه اجتماعی سیاست فرهنگی (جامعه) و ۵- تعامل نظام فرهنگی و جامعه تشکیل شده است. مدل اصلی حاصل تحقیق، شامل عوامل موجود در هر یک از این بخش‌های پنج‌گانه نیز، در نمودار ۳ ارائه شده است.



نمودار ۲. چارچوب کلی مدل آسیب‌شناختی اجرای سیاست‌های فرهنگی کشور طی برنامه‌های اول تا چهارم توسعه

در ذیل به تشریح مدل ظهوریافته می‌پردازیم:

۴-۱. عوامل ناشی از نظام سیاست‌گذاری فرهنگی کشور

بخشی از موانع اجرای سیاست‌های فرهنگی کشور، به نظام سیاست‌گذاری فرهنگی کشور مربوط می‌شود. در واقع، اگر فرایند سیاست‌گذاری را به طور نظری به سه مرحله تدوین، اجرا و ارزیابی تقسیم کنیم، بخش عمده‌ای از موانع اجرای موفق سیاست‌های فرهنگی کشور به نحوه تدوین، اجرا یا ارزیابی سیاست‌ها بازمی‌گردد که در ذیل، مشکلات و آسیب‌های هر یک از این بخش‌ها به تفصیل بیان می‌گردد:

۴-۱-۱. تدوین غیرعلمی و غیرتعاملی سیاست‌ها

تدوین سیاست‌های فرهنگی به طریقه‌ای غیرعلمی و غیرتعاملی باعث می‌شود که این سیاست‌ها در مرحله اجرا نیز توفیق لازم را به دست نیاورد و خروجی‌ها، پیامدها و آثار مورد نظر سیاست‌گذاران نیز آن گونه که انتظار می‌رود محقق نشود. در ذیل، آسیب‌های مختلف موجود در مرحله تدوین سیاست‌های فرهنگی تشریح می‌گردد:

۴-۱-۱-۱. حاکمیت نکردن سیاست‌فراادستی بلندمدت بر سیاست‌های فرهنگی پنج‌ساله

اولین معضل موجود در نظام سیاست‌گذاری فرهنگی کشور ما، عدم حاکمیت سیاست بلندمدت بر سیاست‌های فرهنگی پنج‌ساله است که در آن، سمت‌وسوی کلی حرکت نظام سیاست‌گذاری فرهنگی، مشخص و سیاست‌های فرهنگی پنج‌ساله در جهت آن تدوین شود. البته در سال ۱۳۷۱ اصول سیاست فرهنگی کشور تدوین و به تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی رسید ولی این سیاست نیز به دلیل معضلات مختلف موجود در نظام فرهنگی که در ادامه خواهد آمد، نتوانست در جایگاه سیاست بالادستی فرهنگی، ایفای نقش کند و به حرکت نظام سیاست‌گذاری فرهنگی جهت دهد.

۴-۱-۱-۲. عدم التزام به اصول علمی تدوین سیاست

عدم تبعیت از اصول علمی تدوین سیاست موجب شده است که سیاست‌های فرهنگی ما بعضاً غیرشفاف، مبهم و چندپهلوی تعریف شود و راه را برای طفره‌روی مجریان باز نماید. همچنین، هدف‌گذاری‌های غیرواقع‌بینانه و تمایل به گنجاندن «هر آنچه خوب است» در بخش فرهنگ برنامه‌های توسعه، بدون توجه به لزوم محدود نمودن تعداد

اهداف مورد نظر در دوره‌های زمانی خاص، باعث ناتوانی در دستیابی به اهداف و در نتیجه، تکرار بدون پیشرفت سیاست‌ها در برنامه‌های مختلف شده است.

تشتت و فقدان انسجام در سیاست‌ها و وجود احکام متعارض در برنامه‌ها، یکی دیگر از مشکلات موجود در برنامه‌ها است؛ به طوری که بخش‌های مختلف برنامه‌های توسعه با یکدیگر همخوانی لازم را ندارد و هدف واحدی را دنبال نمی‌کند؛ و لذا از آنجا که اساساً اصالت در برنامه‌های توسعه چهارگانه با اقتصاد بوده و این برنامه‌ها جنس فرهنگی نداشته است، در بسیاری موارد، اهداف و سیاست‌های فرهنگی تعیین‌شده در بخش فرهنگی برنامه‌ها را بخش‌های اقتصادی، سیاسی یا اجتماعی خنثی می‌کرد و امکان تحقق عملی آنها نبود.

یکی دیگر از مسائل مهم در تدوین سیاست‌ها، بی‌توجهی به اقتضائات بخش‌های مختلف کشور و کتابت نسخه واحد برای تمام مناطق است که اجرای سیاست‌ها را مشکل می‌سازد و باعث اجرای سلیقه‌ای سیاست‌ها و یا اجرای غیراثربخش آنها در مناطق مختلف کشور می‌شود. نهایتاً نیز وجود نگاه کوتاه‌مدت و غیرآینده‌نگرانه و غیراُهردی در برنامه‌ریزی را می‌توان مشکل دیگر این مرحله دانست که منجر به هزینه‌های معنوی و مادی بسیاری برای کشور شده است.

۴-۱-۱-۲. ضعف در تعریف مسائل فرهنگی

سیاست‌گذاری از تعریف مسئله آغاز می‌شود و سیاست‌ها برای حل مسائل عمومی وضع می‌شود؛ ولی یکی از آسیب‌های مهم در نظام سیاست‌گذاری فرهنگی ما که منجر به اثربخشی سیاست‌های فرهنگی شده است، ضعف در شناخت و تعریف مسائل فرهنگی جامعه و در نتیجه وضع نشدن سیاست‌ها براساس نیازهای واقعی اکثر جامعه^{۱۲} است که باعث می‌شود علی‌رغم تلاش‌های زیاد، مسائل فرهنگی جامعه به درستی حل نگردد.

در سطح تحلیل بالاتر، در نظام سیاست‌گذاری ما، نگاه آینده‌پژوهانه و آینده‌نگارانه وجود ندارد؛ فلذا مسائل فرهنگی کنونی جامعه از یک سو به درستی رصد نمی‌شود و برای آنها سیاست‌گذاری درستی صورت نمی‌گیرد و از سوی دیگر به مسائل بالقوه

آینده و «ساختن آینده» نیز توجه نمی‌شود؛ لذا نظام سیاست‌گذاری ما به جای پیش‌بینی مسائل آینده و تلاش در جهت رفع آن‌ها و ساختن آینده مطلوب برای کشور، در مقابل مسائل به صورت انفعالی (و البته آن هم به شکلی بسیار ناقص) عمل می‌کند.

۴-۱-۱-۴. سیاست‌گذاری غیرتعاملی

خط‌مشی، هنگامی قرین توفیق عملی است که از طریق تعامل سیاست‌گذاران و مجریان، و با در نظر گرفتن نقش گروه‌های ذی‌نفع و خواسته‌های مشروع جامعه (مردم) تدوین شود ولی در شرایط حاضر چون در تدوین سیاست‌ها، کمتر از سازکارهای تعاملی استفاده می‌شود از سویی مسائل واقعی‌ای که می‌تواند در حین اجرا به وجود آید در سیاست لحاظ نمی‌شود و پیش‌بینی‌های لازم برای آن‌ها صورت نمی‌گیرد و از سوی دیگر باعث می‌شود دغدغه و درک لازم نسبت به سیاست در مجریان ایجاد نشود. در نتیجه این مشکلات، سیاست‌ها با موفقیت کامل اجرا نمی‌شود و آثار لازم را در جامعه بر جا نمی‌گذارد.

۴-۱-۱-۵. درک متفاوت از وضعیت موجود و مطلوب فرهنگی کشور

برای تعریف مسئله و سیاست‌گذاری در جهت حل آن باید وضعیت موجود به درستی و به طور شفاف و واقعی مورد توافق سیاست‌گذاران باشد و وضع مطلوب نیز مورد اجماع نسبی آن‌ها قرار گیرد؛ ولی در حال حاضر، درک غیرواقعی از وضع موجود، باعث مخدوش شدن تدوین سیاست‌ها شده است. اکنون، فاصله بسیار زیادی در زمینه ادراک وضعیت موجود بین سیاست‌گذاران وجود دارد؛ به طوری که برخی، نگاهی بسیار خوش‌بینانه از وضعیت موجود فرهنگی کشور دارند فلذا سیاست‌هایی آرمانی و دست‌نیافتنی تدوین می‌کنند و برخی، نگاهی بسیار بدبینانه دارند و همه‌چیز را از دست‌رفته تلقی می‌کنند. در این شرایط که دامنه درک از وضع موجود متشتت و گسترده است سیاست‌گذاری بسیار مشکل خواهد بود. از سوی دیگر، وضع مطلوب فرهنگی کشور نیز مورد اجماع سیاست‌گذاران نیست و نگاه‌ها و رویکردهای مختلف و گاه متعارضی در زمینه فرهنگ مطلوب نزد دست‌اندرکاران وجود دارد.

در این شرایط، طبیعتاً سیاست‌گذاری بسیار سخت است و میزان توفیق عملی آن نیز بسیار کم خواهد آمد. یکی از دلایل عمده این وضعیت را می‌توان نبود اطلاعات

درست از وضعیت واقعی فرهنگی جامعه و تفسیرهای متفاوت از آن دانست که باعث می‌گردد هدف‌گذاری و سیاست‌گذاری نتواند به درستی انجام شود و در اجرا، قرین توفیق گردد.

۴-۱-۲. عوامل میانی تدوین و اجرای سیاست

در دانش سیاست‌گذاری، مراحل تدوین و اجرا، رابطه تعاملی تنگاتنگی با یکدیگر دارند. در نظام سیاست‌گذاری فرهنگی کشور ما، برخی عوامل میانی تدوین و اجرای سیاست‌ها وجود دارند که باعث عدم اجرای موفق سیاست‌های فرهنگی می‌شود. این عوامل در ذیل تشریح می‌گردد:

۴-۱-۲-۱. کمبود وفاق درون و بین مراجع سیاست‌گذاری و اجرا

لازمه اجرای موفق سیاست‌ها، وفاق درون و بین مراجع سیاست‌گذاری و اجرا است که در نظام سیاست‌گذاری فرهنگی کشور ما، این وفاق عملی به میزان لازم وجود ندارد؛ فلذا بر میزان توفیق سیاست‌ها و محقق شدن منویات سیاست‌گذاران، در عمل، اثر منفی می‌گذارد. در واقع، در اثر گفتمانی نشدن سیاست‌ها، وفاق عملی لازم درباره سیاست‌ها، درون و بین مراجع سیاست‌گذاری و اجرا به وجود نمی‌آید و فاصله نظری و عملی در اثر این مسئله، باعث تشتت تلقی از فرهنگ و جایگاه آن نزد سیاست‌گذاران و مجریان، ایجاد تعارض دیدگاهی بین «مجریان واقع‌نگر» و «سیاست‌گذاران آرمان‌گرا» و درک متفاوت از سیاست‌ها می‌شود و در این میان، سیاست‌ها، مجال لازم را برای اجرا نمی‌یابد.

۴-۱-۲-۲. بی‌اعتقادی مجریان به سیاست‌ها

کمبود وفاق بین مراجع سیاست‌گذاری و اجرا باعث شده است که التزام و اعتقاد لازم به سیاست‌ها در مجریان به وجود نیاید و در نتیجه، سیاست‌های فرهنگی مندرج در برنامه‌های توسعه، کمتر محور عمل عاملان واقعی تغییرات فرهنگی کشور باشد و مقاصد مجریان و سیاست‌های غیررسمی و نانوشته باشد که در نهایت به اجرا در می‌آید:

«واقعاً برنامه‌های اول تا چهارم توسعه در بخش فرهنگ، درست است که اسمشان برنامه‌های توسعه است، ولی واقعاً برنامه توسعه نیستند. یعنی

چه؟ یعنی آدم‌هایی که درگیر مسئله فرهنگی هستند آدم‌هایی که دارند کار می‌کنند در مملکت، اصلاً برنامه‌شان برنامه‌های توسعه نیست، آن‌ها دارند کار خودشان را می‌کنند یعنی ما یک مجموعه‌هایی داریم که به مدیریت فرهنگی مشغول‌اند؛ این آدم‌ها، برنامه توسعه، دغدغه چندمشان است» (مصاحبه ۹: ۱۳۹۳).

و مسئله پیچیده‌تر آن است که نمودهای این بی‌اعتقادی در بلندمدت نمایان می‌شود و به راحتی قابل جبران نیست:

«مدیران اجرایی، از کنار سیاست‌های آرمانی که جمع محدودی می‌نویسند، عبور می‌نمایند. ذات و ماهیت فرهنگ، به گونه‌ای است که عبور از کنار آن‌ها را کسی نمی‌فهمد. حالت نرم‌افزاری دارند. می‌توان با توسعه فعالیت‌های کمی در حوزه فرهنگ، مدعی شد که دارم سیاست‌ها را تعقیب می‌کنم» (م ۱: ۱۱).

۴-۱-۲-۳. برنامه‌ریزی عملیاتی غیرتعاملی

پس از تدوین سیاست، باید برنامه‌ریزی لازم برای اجرای عملیاتی سیاست در سازمان‌های فرهنگی مختلف صورت پذیرد. این برنامه‌ریزی در صورتی می‌تواند قرین توفیق باشد که بتواند انتظارات سیاست‌گذاران را با اقتضائات محیط اجرا، مطابق و طرحی اجرایی تولید کند؛ این امر، مستلزم تعامل بین لایه‌های مختلف اجرا با یکدیگر و نیز با سیاست‌گذاران است؛ اما در حال حاضر در اثر به وجود نیامدن این تعامل بین سیاست‌گذاران و مجریان و نیز در درون لایه مجریان، برنامه‌ریزی عملیاتی در بسیاری موارد اجرانشدنی و منقطع از سیاست‌های مصوب صورت می‌گیرد که از دلایل آن می‌توان به سلسله‌مراتب بلند و مانع تعامل در نظام فرهنگی کشور اشاره کرد.

۴-۱-۲-۴. عدم گفت‌وگو برای سیاست‌ها

پس از تدوین سیاست‌های فرهنگی، لازم است از طریق گفت‌وگو، سیاست‌های مذکور برای عموم مردم جامعه و به طور خاص برای بدنه اجرایی نهادهای فرهنگی دولتی، خصوصی و مردمی و نیز فعالان فرهنگی و هنرمندان، تفهیم و تبیین شود و تا پایین‌ترین سطوح عملیاتی انتقال یابد تا این سیاست‌ها و چشم‌انداز فرهنگی که

سیاست‌هایی برای دستیابی به آن تدوین شده است هم برای مجریان عملیاتی و هم برای عموم جامعه به چشم‌انداز مشترک تبدیل شود و همگی در مسیر اجرای سیاست‌ها و دستیابی به آن حرکت کنند. هم‌اکنون سیاست‌ها برای جامعه و مجریان عملیاتی، گفتمانی نشده است؛ فلذا احساس تعلق و اعتقاد لازم برای فعالیت همسو با سیاست‌ها در آن‌ها وجود ندارد و فعالیت‌ها به سمت و سوی دیگری که عمدتاً سلیقه‌های مجریان می‌باشد حرکت می‌کند.

۴-۱-۲-۵. انقطاع مسیر سیاست‌گذاری

از عوامل میانی اصلی‌ای که باعث می‌شود سیاست‌ها به درستی اجرا نشود، رعایت نکردن توالی منطقی مراحل سیاست‌گذاری است؛ بدین معنا که گاه، سیاست‌ها، از مبانی ارزشی و سیاست‌های کلان نظام برنیامده و گاه نیز برنامه‌ها بر اساس این سیاست‌ها تدوین نمی‌شود و نهایتاً نیز اگر مقاصد سیاست‌گذاران از این مراحل به سلامت عبور کند، آنچه بودجه بدان تخصیص می‌یابد و عملی می‌شود، در بسیاری موارد با آنچه از ابتدا مد نظر سیاست‌گذاران بوده سنخیت لازم را ندارد. به عبارت دیگر، در بسیاری موارد، برنامه‌های واقعی که عملاً و در نهایت به اجرا درمی‌آید، با سیاست‌های اولیه مصوب همسویی لازم را ندارد. از دلایل این امر می‌توان به گسستگی سیاست‌گذاری، اجرا و ارزیابی از یکدیگر، نبود نگاه فرابخشی و توجه صرف دستگاه‌ها به صلاح بخشی خود و سلیقه‌محوری به جای سیاست‌محوری در نظام سیاست‌گذاری فرهنگی کشور اشاره کرد.

۴-۱-۳. اجرای ضعیف و غیرعقلایی سیاست‌های فرهنگی

سیاست‌های فرهنگی مندرج در برنامه‌های توسعه کشور، پس از تدوین، با معضل اجرای ضعیف و غیرعقلایی روبه‌رو هستند. در واقع، فقدان عقلانیت حرفه‌ای در اجرای سیاست‌ها، و اجرای آن‌ها به روش سعی و خطا، انتخاب برنامه‌های ساده و تکراری برای اجرا، شروع مکرر امور از ابتدا و روشن نبودن سازکارهای اجرایی، برخی مشکلات این مرحله است.

از سوی دیگر، عدم انتخاب قالب‌های درست برای اجرای برنامه‌های فرهنگی، تکیه بر ابزارهای امری و قانونی به جای ابزارهای اقناعی و اخلاقی، تمرکز بر اصلاح

نمودها و رفتارها به جای ریشه‌ها و باورها، بی‌توجهی به این واقعیت که برنامه‌های فرهنگی عملاً برای دستیابی به پیامدها و آثارشان به اجرا درمی‌آیند و نه خروجی‌هایشان (عدم توجه به آثار برنامه‌ها) و نگاه سخت‌افزاری به مقوله فرهنگ، باعث اثربخشی برنامه‌های اجراشده گردیده است. در ذیل آنچه باعث این اجرای ضعیف و غیرعقلایی شده است بررسی می‌نماییم:

۴-۱-۳-۱. فقدان تخصص‌گرایی و شایسته‌سالاری در حوزه فرهنگ

در حال حاضر در نظام سیاست‌گذاری فرهنگی کشور، فقدان نگاه تخصصی به مقوله فرهنگ به عنوان موضوعی تخصصی، و نگماردن مدیران فرهنگی شایسته فرهنگ‌شناس، باعث کاهش اثربخشی نهادهای مجری سیاست‌های فرهنگی و بی‌اقبالیت نیروهای توانمند به این حوزه شده است. از معضلات موجود در این حوزه می‌توان به عدم تخصص‌گرایی و نگاه غیرتخصصی به مقوله فرهنگ، انتخاب غیرشایسته‌سالارانه مدیران فرهنگی و از صحنه کنار رفتن مدیران آرمان‌گرا اشاره کرد که باعث ناامیدی هنرمندان از مأموریت اصلی و فراگیر خود در حفظ ارزش‌های انقلابی، دینی و ملی، بی‌رغبتی استعدادهای برتر به این حوزه و سیاست‌گزینی و حاشیه‌گزینی نخبگان فرهنگی شده و در نتیجه، نظام فرهنگی از نیروهای توانمند و متناسب با حوزه فوق‌العاده پیچیده و حساس فرهنگ، خالی شده و این نظام نمی‌تواند مأموریت‌های خود را به درستی انجام دهد:

«اولین نکته‌ای که باید در نظر بگیریم تا سیاست‌گذاری مناسبی انجام شود و آن سیاست‌ها، اجرایی هم بشود، مربوط به مدیران فرهنگی است که اولین سد و مانع به شمار می‌روند؛ یعنی مدیران ناکارآمد و غیرمرتبط!» (م ۲۷: ۲۴ و ۲۵).

«نکته دوم اینکه مدیران ما، خیلی‌هاشان، حوزه فرهنگ را نمی‌شناسند» (م ۲۷: ۲۷).

«در کشور ما هر کسی، به خودش اجازه می‌دهد به عنوان کارگزار فرهنگ، وارد گردد. در دوره‌های مختلف، دیده‌ایم که عمدتاً افراد مهندس و

پزشک و افراد غیرمتخصص وارد کار فرهنگ شده و با تفکر غیرفرهنگی، تلاش داشته‌اند برای ما، تصمیم فرهنگی بگیرند» (م ۱۵: ۴).
«مدیران ارشد حوزه فرهنگ، خودشان فرهنگ‌شناس نیستند» (م ۲۲: ۷۷).

«یکی از مشکلات ما این است که مدیران فرهنگی ما، تلقی و برداشتشان از فرهنگ، هنر نیست. به عبارت دیگر، خیلی از مدیران فرهنگی ما با مقوله هنر آشنا نیستند. هنر، فضا و ادبیات خاص خود را دارد» (م ۲۶: ۲۳ و ۲۴). «خیلی از مدیران فرهنگی، اولین نمایشگاهی که در عمرشان می‌روند، همان نمایشگاهی است که به عنوان مدیر، می‌آیند تا افتتاح کنند. این، خودش نوعی دوگانگی به وجود می‌آورد بین کسانی که در عرصه هنر، تولیدکننده هستند با کسانی که می‌خواهند آن را مدیریت کنند. این دو طبقه، معمولاً در تفاهم با هم نیستند و زبان مشترکی ندارند» (م ۲۶: ۲۶).

۴-۱-۳-۲. کمبود نیروی انسانی شایسته و وقف حوزه فرهنگ

انسان‌ها و روابط آن‌هاست که سازمان فرهنگی را ایجاد می‌کند، و سازمان‌ها و نهادهای فرهنگی، نظام فرهنگی را تشکیل می‌دهند؛ لذا هر گونه ضعف در نظام فرهنگی و نظام سیاست‌گذاری فرهنگی کشور را باید در کمبود نیروی انسانی شایسته جست. شاید بتوان در حال حاضر، بزرگ‌ترین معضل نظام فرهنگی و سیاست‌گذاری فرهنگی کشور را کمبود نیروی انسانی شایسته و دارای تعهد، تخصص و تفکر فرهنگی دانست که در رده‌های مختلف سیاست‌گذاران، مدیران، کارشناسان، فعالان فرهنگی و هنرمندان به چشم می‌خورد:

«نیروی انسانی‌هایی که دارند در صحنه مدیریت فرهنگی کار می‌کنند نوعاً نیروهای ماهری در موضوع خودشان نیستند. نیروهایی آموزش‌دیده‌ای در موضع خودشان نیستند. بیشتر تجربی هستند. سطح سواد، در مقایسه با سایر بخش‌ها در این بخش، پایین‌تر است؛ لذا ما نهادی و منابعی که نیروهای این حوزه را تقویت بکند که نیروی اسلام و انقلاب باشند، و کارشان را بشناسند نداریم ضعف داریم» (م ۱۱: ۱۳).

«مشکل اساسی حوزه فرهنگ، این است که نیروهای توانمند و خلاق، به آن جذب و از آن‌ها حمایت نمی‌شوند و ساختارها برایشان جذابیت ندارد» (م ۳۲: ۱۰۴). «اگر فقط برنامه را تدوین کنیم، هیچ کاری نکرده‌ایم چون مهم‌تر از برنامه، نیرو است» (م ۳۲: ۹۸).
از سوی دیگر، کمبود مدیران وقف به حوزه فرهنگ که تنها حرفه و دغدغه عملی‌شان حوزه فرهنگ باشد نیز باعث ضعف این حوزه نسبت به عرصه‌های دیگر اجتماعی شده است:

«مدیران فرهنگی اکثراً چندپیشه هستند. یعنی هشت ساعت کار آن‌ها، روی یک موضوع، متمرکز نمی‌گردد. ما بعضی‌ها را داریم که هشت ساعت، روی هشت موضوع مختلف در نهادهای گوناگون وقت می‌گذارند» (م ۵: ۶۴).

۴-۱-۳-۳. حاکمیت ملاحظات سیاسی کوتاه‌مدت در اجرا

یکی دیگر از مسائلی که به اجرای ضعیف و یا به عبارتی اجرا نشدن کامل سیاست‌های فرهنگی منجر می‌شود آن است که مدیران اجرایی که مجریان سیاست‌ها هستند بیش از آنکه بر اساس چشم‌انداز و برنامه‌های بلندمدت تصمیم‌گیری کنند، تصمیماتشان تحت تأثیر ملاحظات سیاسی کوتاه‌مدت است:

«مدیران اجرایی ما که مجریان سیاست‌های دولت هستند، بیشتر، تحت تأثیر ملاحظات سیاسی کوتاه‌مدت، تصمیم‌گیری می‌نمایند. سیاست‌های حوزه فرهنگ، تحت تأثیر ملاحظات کوتاه‌مدت قرار می‌گیرند. اگر سیاست‌ها، بلندمدت بود، فرهنگ آن‌ها بیشتر مورد توجه قرار می‌گرفت. معمولاً سیاست‌های کوتاه‌مدت، یا برای حل مشکلات روزمره مدیران و برای جلب آراء و یا با نگاه دلسوزانه برای حل مشکلات توده مردم نوشته می‌شود. عمده‌تأ این موارد، شامل امور مادی است که از کانال‌های خارج و داخل کشور، تشدید می‌گردد و مدیران اجرایی، بدون توجه به ملاحظات اقتصادی و فرهنگی، اقدامات اجرایی خود را سامان می‌دهند» (م ۱: ۱۰).

«وقتی ملاحظات سیاسی کوتاه‌مدت، منشأ تصمیم‌گیری مدیران باشد، آنچه تصویب می‌شود، به اجرا نمی‌رسد (م ۱: ۲۴).

همچنین در عرصه سیاست‌زده مدیریت فرهنگی کشور، برخی مدیران اجرایی که به صورت سیاسی نیز منتصب شده‌اند برای حفظ جایگاه خود به گروه‌های رأی‌ساز توجه می‌کنند و بدون توجه به پیشینه رفیع فرهنگی کشور و ارزش‌های عمیق اسلامی-ایرانی برای جذب دامنه بیشتری از رأی‌ها بر ذائقه‌های حداقلی و خواست‌های متغیر برخی گروه‌های رأی‌ساز تأکید می‌کنند:

«گروه‌های متنوع جمعیتی وجود دارند که ممکن است ارزش‌های فرهنگی متفاوتی داشته باشند. برخی از این گروه‌ها چون نفوذ بیشتری دارند می‌توانند که رأی بسازند. در این شرایط آن‌هایی که دنبال رأی هستند برای اینکه در واقع حیات سیاسی خودشان را تضمین بکنند سلاقی و نظرهای این گروه‌های خاص را به شکل مستقیم و یا غیرمستقیم در برنامه‌های خودشان لحاظ می‌کنند» (م ۹: ۱۵۶).

در چنین شرایطی که در عوض سیاست‌ها و برنامه‌های فرهنگی، ملاحظات کوتاه‌مدت سیاسی و برنامه‌های سطحی و زودبازده بر اجرای مدیران سایه می‌افکند مسلماً اجرای سیاست‌های فرهنگی مصوب با مشکلات زیادی روبه‌رو خواهد شد.

۴-۳-۱-۴. ناکارآمدی نظام مدیریت فرهنگی کشور

سیاست‌های فرهنگی از مجرای نظام اداری به اجرا درمی‌آیند. در کشور ما، مسائل موجود در نظام اداری حوزه فرهنگ باعث شده است اهداف و چشم‌اندازهای بلند فرهنگی کشور به طور کامل به بار ننشیند و حتی در مواردی که مدیران انگیزه‌مند، قصد ایجاد تحول فرهنگی دارند نظام اداری در عوض تسهیل، همچون باری، مانع ایجاد تحولات فرهنگی شده است. حاکمیت نگاه اداری در عوض تفکر تحول‌گرا و هدف‌گرا و مقاومت کارکنان و مدیران در مقابل تحول و تغییر، ساختارهای ناکارآمد، متصلب و لخت، بوروکراسی بیمار، عدم تفویض اختیار کامل به مجریان سیاست‌های فرهنگی، نسبت بسیار زیاد ستاد به صف و نبود ارتباط پویا بین دستگاه‌های مجری، برخی از مشکلات نظام اداری فرهنگ کشور است:

«ذات نیافته از هستی‌بخش، کی تواند که شود هست‌بخش؟ این سیستمی که خودش دارد لنگ می‌زند این سیستم نمی‌تواند مهندسی فرهنگی را واقعاً دقیق طراحی بکند و بعد هم پای اجرایش بایستد» (م ۷: ۲۴۵).

«نمی‌گویم که ساختار رسمی نداریم زیرا مدیر کل، معاون و دیگر تشکیلات، موجودند ولی کارآمد نیستند و سازماندهی مناسبی ندارند. سازماندهی، یعنی تقسیم وظیفه در ذیل آن سیاست» (م ۲: ۷۵).

۴-۱-۳-۵. نابسامانی کارکردی دستگاه‌های فرهنگی

هم‌اکنون، نهادهای فرهنگی متعددی در کشور در حال فعالیت هستند و هر یک، کارکردهای متعددی را محقق می‌کنند؛ اما مسئله‌ای که وجود دارد این است که این نهادها نه تنها هم‌افزایی لازم را با یکدیگر ندارند بلکه در بسیاری موارد دارای کارکردهای موازی، هم‌پوشان و یا حتی متناقض با یکدیگرند که باعث می‌شود نظام فرهنگی ما نتواند اثربخشی لازم را داشته باشد. در واقع، نبود تقسیم کار منطقی و حساب‌شده در اجرای سیاست‌ها و عدم تناسب تعداد دستگاه‌های سیاست‌گذار، مجری و ناظر در مقایسه با یکدیگر و نابسامانی روابط بین آن‌ها، باعث موازی‌کاری و یا خشتی شدن اثرهای فعالیت‌های دستگاه‌های فرهنگی می‌شود. همچنین، فعالیت جزیره‌ای دستگاه‌های فرهنگی بدون نگاه به دیگر دستگاه‌ها باعث شده است نظام فرهنگی کشور نتواند اهداف خود را به طور کامل محقق سازد:

«در دستگاه‌های فرهنگی، موازی‌کاری و نوعی اتلاف انرژی دیده می‌شود. گاهی وقت‌ها، خشتی کردن فعالیت‌های حوزه‌های مختلف، زیاد دیده می‌شود. با تعدد مراکز فرهنگی تصمیم‌گیر و صاحب اعتبار مالی و پول در کشورمان مواجه‌ایم. چون تفکیک حیطة فعالیت آن‌ها به طور کامل صورت نگرفته، بخش‌هایی از آن‌ها ممکن است با همدیگر، هم‌پوشانی پیدا کنند؛ حتی گاهی وقت‌ها، ممکن است فعالیت‌های همدیگر را خشتی کنند» (م ۲۷: ۱۲۱).

علاوه بر تعارض کارکردی، در مواردی، برخی کارکردها، مغفول و بدون متولی مانده است و متولی مشخص و معینی برای آن وجود ندارد:

«یکی از کارهایی که در سازمان مدیریت انجام شد، این بود که وظایف سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، اجرایی و نظارتی را تقسیم نمودند. یک ماتریس طراحی کردند و در حوزه حج، اوقاف، تربیت بدنی، موسیقی، تئاتر، سینما و غیره، ردیف‌هایی را نوشتند. وقتی آن‌ها را به یکدیگر وصل می‌کردیم، می‌دیدیم در زمینه خاصی، ۱۶ دستگاه مشغول اجرا هستند ولی هیچ متولی برای سیاست‌گذاری وجود ندارد. هرچه از امور سیاست‌گذاری به سمت اجرا و نظارت می‌آمدیم، تعداد دستگاه‌ها بیشتر می‌شد. ۱۶ نفر اجرا و ۳۰ نفر نظارت می‌کردند ولی هیچ دستگاهی به سیاست‌گذاری نمی‌پرداخت. بدین ترتیب، ساختارمان حالت برعکس یا خمره‌ای پیدا کرده بود. پس ما از حیث تقسیم وظیفه بین دستگاه‌ها دچار مشکل ایم. جایگاهی که باید آن‌ها را جمع و هماهنگ کند، مشخص نیست» (م ۶: ۵۵).

۴-۱-۳-۶. فراهم نیامدن زمینه‌های مشارکت جامعه در اجرا

در کشور ما در اجرای سیاست‌های فرهنگی از تمامی ظرفیت‌های مردمی و بخش خصوصی به طور کامل استفاده نمی‌شود و در نتیجه، اقتصاد فرهنگ، وابستگی کامل به دولت دارد. این امر از دو سو، هم دولت و هم جامعه، نشئت می‌گیرد. از یک سو، دولت، سازمان‌های مردم‌نهاد سنتی را به طور کامل به عنوان سازمان‌های فرهنگی‌ای که می‌تواند بخشی از سیاست‌های فرهنگی را از طریق آن‌ها به اجرا درآورد به رسمیت نمی‌شناسد:

«یک نکته بسیار بسیار مهم در بحث اجرا، عدم اعتماد به نهادهای مردمی و خصوصی می‌باشد. یعنی نمی‌توانی ببینی که کار را به فلانی بسپارم؛ می‌گویی: «او خراب می‌کند»» (م ۲۰: ۶۳).

«در گذشته، «هیئت» را به عنوان یک «سازمان مردم‌نهاد» نمی‌شناختند و همین حالا هم چنین برداشتی وجود ندارد در حالی که یکی از مصادیق بسیار بارز و بومی‌شده سازمان غیردولتی^{۱۴} در کشور ما، هیئت می‌باشد» (م ۲: ۲۲).

از سوی دیگر به دلیل سابقه تاریخی نظام استبدادی در گذشته کشور، هنوز شکاف ذهنی تاریخی مردم و فعالان فرهنگی با حکومت به طور کامل از بین نرفته و برخی نهادهای فرهنگی سنتی نیز برای اجرای سیاست‌های فرهنگی کشور، به طور کامل تحت برنامه دولت^{۱۵} در نمی‌آیند تا بتوان از ظرفیت‌های آن‌ها در اجرای سیاست‌های فرهنگی و دستیابی به اهداف فرهنگی کشور استفاده کرد:

«از قدیم، همیشه بین حکومت و مردم فاصله وجود داشته و الآن هم برای حذف آن باید روش‌های خاصی در پیش بگیریم. یعنی باید در نظام تربیتی، آموزشی و سیاست‌گذاری به نحو خاصی عمل کنیم که نکرده‌ایم. باید یک بسته فراگیر برای حذف یا کاهش آن شکاف به وجود می‌آوردیم ولی چنین اتفاقی نیفتاد» (م ۵: ۳۷ و ۳۸).

۴-۱-۳-۷. بی‌ثباتی اجرا

فرهنگ به دلیل ماهیت عمیق و بلندمدت بودن اثرگذاری آن، نیازمند مجال و ثبات مدیریت بیشتری نسبت به دیگر حوزه‌ها است. در واقع، سیاست‌های فرهنگی برای آنکه بتوانند پیامدها و آثار خود را در جامعه بنمایند نیاز به برنامه‌ریزی و پایش بلندمدت دارند ولی تا به حال این مجال به مجریان سیاست‌های فرهنگی داده نشده است. در واقع، به دلیل تغییر دولت‌ها در فواصل زمانی معین، به تبع، نگرش‌ها نیز تغییر کرده است؛ فلذا سیاست‌ها که متأسفانه دارای ثباتی فارغ از نگرش دولت‌ها نیز نیستند، انقطاع می‌یابد و مجالی برای اجرا نمی‌یابد.

«فرهنگ پایدار، معطوف به جایگاه‌هایی است که هر روز جابه‌جا نشود و دولت‌ها جابه‌جا می‌شوند» (م ۱۲: ۲). «فرهنگ، موضوعی است فراتر از دولت‌ها و دیدگاه‌های خاص آن‌ها و لذا بایستی ساختاری در این حوزه حاکم شود که فرادولتی بوده و استمرار در اجرای سیاست‌های فرهنگی نظام را تضمین نماید» (م ۲۳: ۳۶-۳۸).

«ماهیت بلندمدت تغییرات فرهنگی، مستلزم مجریانی است که وقتی وارد اجرای فرهنگی می‌شوند امیدوار باشند که برای یک دوره طولانی می‌توانند سیاستی را هدایت و راهبری می‌کنند. وقتی شما وزرایتان

خوش‌بینانه، چهار سال سر کار هستند، و بدبینانه‌اش اینکه بعضی اوقات وزیری داشتیم که سه سال یا دو سال وزیر فرهنگ بوده است، با این ترتیب چطور می‌شود یک برنامه‌ای را سامان داد و پایش ایستاد و سازکارهای تقویت بنیادهایش را به وجود آورد و آدم‌هایش را چید. به نظر می‌رسد که این مشکل هم باید یک جایی دیده بشود که مدیریت با ثبات در حوزه فرهنگ یکی از ضرورت‌های اساسی و جدی است» (م ۱۲: ۲).

همچنین، تدوین برخی برنامه‌های توسعه در یک دولت و اجرای آن در دولتی دیگر در طول ۲۱ سال گذشته باعث اجرایی نشدن عملی برخی از سیاست‌های فرهنگی مندرج در این برنامه‌ها شده است. این ساختار سیاسی مانع اجرای سیاست‌های ماهیتاً بلندمدت فرهنگی، همچنین باعث بی‌ثباتی مدیریت فرهنگی در سطوح میانی و عملیاتی نیز شده است؛ بدین معنا که به دلیل عمر کوتاه مدیران، بدنه کارشناسی سازمان‌های فرهنگی نیز که ماندگارترین نیروهای نظام فرهنگی هستند، نگاه‌هایی کوتاه‌مدت و بی‌ثبات پیدا کرده و نمی‌توانند باعث تأثیرات عمیق و بلندمدت در نظام فرهنگی کشور شوند.

بنابراین مشاهده می‌شود که نبود نگاه بلندمدت به مدیریت حوزه فرهنگ، آثار خود را در تمامی سطوح، از سطح سیاست‌گذاری تا بدنه کارشناسی به جای می‌گذارد و از آنجا که نمود این آثار در بلندمدت بروز می‌کند به خسارت‌های دولت بر فرهنگ، توجه لازم و جدی نمی‌شود.

علاوه بر معضلات فوق، تغییر اولویت‌ها در اجرا از موانع دیگر اجرای موفق سیاست‌های فرهنگی است:

«اصلی و فرعی شدن موضوعات، جزو عوامل بازدارنده به شمار می‌رود یعنی امروز، یک سیاست، مهم است و فردا، سیاست دیگری آن را در اولویت دوم، سوم یا چندم قرار می‌دهد. این قضیه هم باعث می‌شود به سیاست مذکور، به خوبی پرداخته نشود» (م ۲۸: ۱۷۶).

«در ۱۵ سال تجربه من، یکی از آسیب‌های اجرا، تغییر و تحولات سریع، زیاد و بدون استدلال بوده! تغییراتی که هیچ استدلالی برایش وجود

ندارد. مثلاً شما تعامل بین شیعه و سنی را فدای انتخابات می‌کنید در حالی که این، جزو اصول شماسست و طی ۵۰ سال هم نباید تکان بخورد. کشور شیعی، اصول معینی دارد. نمی‌توانید هر ۴ سال یک بار، آن را جابه‌جا کنید. وقتی که چیزی وابسته به دولت‌هاست، تحولاتش سریع‌تر از چیزی است که وابسته به نهادهای دیرپاتری مثل رهبری باشد» (م ۲۵: ۱۱۳ و ۱۱۴). «چرا که این ساختار، مانع استمرار در اجرا و انباشت تجربیات می‌شود» (م ۱: ۶۱).

۴-۱-۴. ارزیابی ناکامل سیاست‌ها

برای دستیابی به نتایج واقعی و مورد انتظار، لازم است سیاست‌ها در حین اجرا و پس از آن ارزیابی گردد. در گام سوم از فرایند کلی سیاست‌گذاری فرهنگی کشور، ارزیابی ناقص سیاست‌ها باعث می‌شود که اجرای سیاست‌های فرهنگی، بازخورد کامل و جامعی از نتایج خود دریافت نکنند^{۱۶} فلذا مسائل و مشکلات و مسیرهای نادرست گذشته، اصلاح نگردد. از علل این ارزیابی ناکامل می‌توان به فقدان متخصصان ارزیابی، نبود اطلاعات صحیح و اتکاپذیر، مستندسازی درست نتایج اجرای سیاست‌ها، و نبود شاخص‌های ارزیابی مشخصی که بتوانند خروجی‌ها، پیامدها و آثار را اندازه‌گیری نمایند اشاره نمود:

«کجا آثار و پیامدهای پیاده‌سازی سیاست‌های فرهنگی را سنجیده‌ایم؟

کدام بازخورد را داریم؟ کدام ارزیابی؟» (م ۱۵: ۳۲).

«هر تصمیمی که گرفتیم، چه به شکل مثبت یا منفی، ارزیابی و بازخورد محیطی لازم را برایش اندازه نگرفته‌ایم. قطعاً بخشی از تصمیمات جدید ما، تابعی از این انعکاس می‌باشد. یعنی ما اساساً فرایند نتیجه‌بخش بودن تصمیم‌سازی در عرصه سیاست‌های فرهنگی را با مکانیزم‌های درست، مورد ارزیابی قرار نداده‌ایم. نه بازخورد محیطی داریم و نه از مکانیزم پژوهش برای این کار استفاده کرده‌ایم. ما در نظر نگرفته‌ایم که چقدر در مسیر عمل نموده، چه میزان انحراف داشته‌ایم؟» (م ۱۵: ۱۶ و ۱۷).

همچنین، ارزیابی‌ها (در صورت وجود) با نگاه غیرفرهنگی سخت‌افزاری انجام شده و تنها بر خروجی‌ها تمرکز شده است و پیامدها و آثار نهایی اجرای سیاست‌ها در جامعه سنجیده نمی‌شود:

«دستگاه‌های متعدد نظارتی، شیوه یکسانی را به کار می‌برند. دیوان محاسبات، فکر می‌کند نظارت بخش فرهنگ را باید دقیقاً مشابه صنعت انجام دهد. در صنعت، مثلاً می‌گویند: «قرار بود با یک میلیارد تومان، کارخانه سیمان بزنی. آیا این کارخانه درست شد؟». در فرهنگ هم، چنین کاری می‌کنند: «قرار بود ۱۰ تا صندلی به هر سینما اضافه کنی. آیا این کار را کردی؟ دو باب کتابخانه را ساختی؟». در حالی که جنس کار فرهنگ، گاهی، کمیت‌پذیر نیست و مدل نظارتی آن هم باید فرق کند» (م: ۶: ۱۶۰).

از لحاظ نهادهای نظارتی (همچون کمیسیون فرهنگی مجلس) نیز این نهادها به شأن نظارتی خود به درستی عمل نمی‌کنند و تکالیف محوله به دستگاه‌ها به صورت دوره‌ای ارزیابی نمی‌شود فلذا دستگاه‌ها، نظارت خاصی را بر خود برای دستیابی به نتایج مطلوب احساس نمی‌کنند.

۴-۲. عوامل ناشی از نظام فرهنگی کشور

عدم اجرای کامل و موفق سیاست‌های فرهنگی مندرج در برنامه‌های توسعه، علاوه بر نظام سیاست‌گذاری فرهنگی کشور، به نظام فرهنگی کشور نیز بازمی‌گردد. در نظام فرهنگی کشور عمدتاً سه عامل به عنوان عوامل اصلی، مانع اجرای موفق سیاست‌های فرهنگی شده است:

۴-۲-۱. فقدان نظریه فرهنگی بومی مورد اجماع (بی‌نظریگی فرهنگی)

در نظام فرهنگی ما، فقدان نظریه فرهنگی بومی انقلاب اسلامی که مورد اجماع صاحب‌نظران کشور باشد موجب شده است موضع نظام فرهنگی در قبال اغلب موضوعات فرهنگی و هنری مانند موسیقی، سینما، هنرهای تجسمی، میراث فرهنگی و ... مشخص نباشد و همواره شاهد نوسان‌های بسیار شدید در حوزه فرهنگ در دوره‌های مختلف ریاست‌جمهوری، مبتنی بر سلاطین دولت حاکم باشیم. در واقع، طی سالیان پس از انقلاب اسلامی، مراجع فرهنگی کشور به ویژه شورای عالی انقلاب

فرهنگی نتوانسته‌اند با پشتوانه حوزه و دانشگاه، نظریه فرهنگی منسجم و مورد اجماعی را برای انقلاب اسلامی عرضه کنند که بتواند مبنای سیاست‌گذاری و عمل فرهنگی در کشور قرار گیرد و این امر، موجب سردرگمی نظام سیاست‌گذاری فرهنگی کشور شده و مسیر تعالی فرهنگی جامعه را با معضلات جدی مواجه ساخته است.

«من به طور جدی ندیده‌ام که در مورد موضوعات مختلف، نظریه

فرهنگی روشنی داشته باشیم» (م ۲۳: ۲۸).

«ما الآن گرفتار نوعی بی‌نظریگی فرهنگی هستیم و اصلاً نمی‌دانیم چکار داریم می‌کنیم» (م ۲۶: ۲۱۴). «کارمان متأسفانه باری به هر جهت است» (م ۲۶: ۲۲۰). «ایران، در عرصه فرهنگی و هنری به معنای کلی کلمه، به چه جمع‌بندی‌ای رسیده؟ چکار می‌خواهد بکند؟ مثلاً با میراث فرهنگی می‌خواهیم چکار کنیم؟ آیا قصد داریم میراث فرهنگی را حفظ، تبلیغ و ترویج کنیم و یا، نه، بگوییم که میراث فرهنگی، متعلق به زمان طاغوت و گذشتگان است؟».

«ما با سنت‌ها و آیین‌های کهن می‌خواهیم چکار کنیم؟ باید ببینیم که در مورد میراث فرهنگی آیا تکلیف‌مان روشن است یا نه؟ مسئله دیگر، مربوط به ابزار هنری و فرهنگی، موسیقی، سینما و هنرهای تجسمی است. سیاست نظام جمهوری اسلامی ایران، بعد از ۳۰ سال، در مورد اینها چیست؟ اگر اینها روشن نشود در اجرا طبیعتاً کارها خیلی سلیقه‌ای خواهد شد».

«ما چنین مشکلی داریم که با پارادوکس مواجه‌ایم و همچنان به صورت خیلی پارادوکسیکال، داریم به صورت کج‌دار و مریز، با آن به صورت سلیقه‌ای برخورد می‌کنیم. یک وزیر، به سراغ فرهنگ، تمدن و هنر ایران باستان می‌رود، دیگری سراغ فرهنگ دینی می‌رود. این موضوع، هنوز حل نشده!».

«آیا ما موسیقی می‌خواهیم یا نمی‌خواهیم؟ اینها چیزهایی است که ما به

آن توجه نکرده‌ایم. فقدان نظریه، نکته مهمی است» (م ۲۶: ۳-۱۰).

«مسئله دیگر، انتظار و توقعی می‌باشد که از هنر داریم. این هم روشن نیست. همین امروز که در خدمتتان هستم، چالش‌هایی در مورد سینما وجود دارد. سیاست‌گذاری فرهنگی ما در مورد سینما چیست؟ ما از سینما چه می‌خواهیم؟» (م ۲۶: ۱۰ و ۱۱).

۴-۲. نبود نهاد مرکزی انسجام‌بخش و مقبول در نظام فرهنگی کشور

دومین معضل نظام فرهنگی کشور که باعث دست‌نایابی کامل به اهداف فرهنگی طی دو دهه گذشته شده است، نبود نهاد مرکزی مقبول در نظام فرهنگی است که بتواند به این نظام انسجام بخشد و مرجع سیاست‌گذاری فرهنگی کشور شناخته شود. در این میان، شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز به عنوان سیاست‌گذار کلان فرهنگی کشور به خوبی نقش خود را ایفا نکرده و البته دولت‌های مختلف از ابتدا تاکنون نیز تبعیت لازم را آن گونه که باید از این شورا ننموده‌اند. این معضلات باعث شده که نظام سیاست‌گذاری فرهنگی کشور همواره سردرگم باشد، هر از چندی به سویی حرکت نماید و در نتیجه نتواند موجبات تعالی فرهنگی جامعه را فراهم کند.

«ستاد کل حوزه فرهنگ ما، معلوم نیست. چنین چیزی، به کل اجرا در حوزه فرهنگ، و نه صرفاً اجرای قوانین توسعه‌ای کشور برمی‌گردد» (م ۶: ۵۱).

«شورای عالی انقلاب فرهنگی الآن در جایگاه خودش به عنوان قرارگاه، نیست. در صورتی که به سمت ادغام و یکپارچه‌سازی ساختار این دستگاه‌ها نرویم و بخواهیم در پی هماهنگی بین آن‌ها باشیم، قاعدتاً مرجعی بالاتر از وزارتخانه، یعنی شورای عالی انقلاب فرهنگی، باید ظهور و بروز یابد. چرا؟ چون وزارت ارشاد هماهنگی با دستگاه‌های بیرونی مثل سازمان تبلیغات، حوزه هنری و غیره از عهده‌اش خارج است» (م ۶: ۵۶).

«چرا شورای عالی انقلاب فرهنگی در آن نقش ظاهر نمی‌شود؟ به دلیل اینکه از ابتدای تأسیسش تا امروز در موارد مختلفی مقاومت‌هایی در مورد شکل‌گیری‌اش به این عنوان وجود داشته است. دولت‌ها همیشه یک نوعی زیر بار شورای انقلاب فرهنگی می‌خواستند نروند» (م ۱۲: ۲).

«شورای عالی انقلاب فرهنگی، سیاست را تصویب می‌کند ولی نه قدرت نظارت بر آن را دارد، نه کنترل، نه ارزیابی و نه هیچ چیز دیگر!» (م ۲۳: ۴۵۵).

«این یک بحث جدی است که مرجع سیاست‌گذاری فرهنگی ما که باید باشد؟، این «که باید باشد؟»، به این معنا نیست که ما در پاسخ به این سؤال مثلاً یک سند تهیه بکنیم، بگوییم ما بر اساس این سند می‌گوییم مرجع سیاست‌گذاری فلان مرجع است. نه، اصلاً با سند و تنظیم اسناد، این اتفاق نمی‌افتد. باید یک وفاقی ایجاد بشود که مرجع سیاست‌گذاری مثلاً این نهاد است. این وفاق هم یک فرآیند تاریخی می‌خواهد» (م ۹: ۵).

۴-۲-۳. عدم تحول نهادی متناسب با تغییر نگرش‌ها پس از انقلاب

با تغییر نگرش‌ها نسبت به فرهنگ و هنر پس از انقلاب اسلامی لازم بود نهادها و ساختارهای فرهنگی نیز همسو با این نگرش‌ها بازتولید شود. در طول این سالیان اگر چه شاهد اصلاح نسبی نهادها و ساختارهای فرهنگی بودیم و نهادهایی نیز متولد شدند و شروع به کار نمودند، ولی این اصلاحات به دلایل مختلف نتوانست باعث «تحول نهادی عمیق و فراگیر» در نظام فرهنگی کشور شود و گفتمان انقلاب اسلامی را در عرصه فرهنگ و هنر به گفتمان غالب تبدیل کند.

عدم تحول نهادی متناسب با تغییر نگرش‌ها پس از انقلاب به سابقه تاریخی منفی نسبت به هنر جدید در جامعه و به تبع آن، سابقه عملی کم در صنایع فرهنگی جدید ارزشی باز می‌گردد. این سابقه منفی باعث شده خانواده‌های متدین کمتر به ورود فرزندان خود به عرصه هنرهای جدیدی چون سینما، تئاتر، موسیقی رغبت داشته باشند: «آدم‌های متدین خیلی سابقه ابتدایی‌شان رفتن به سمت هنر نیست. این امر به دلیل انقطاعی است که در یک دوره طولانی تاریخی بین متدینین و مقوله فرهنگ و هنر امروزی ایجاد شده بود. شکستن این مقاومت هم البته زمان و اراده تغییر می‌خواهد» (م ۱۲: ۲).

به دلیل آنچه بیان شد، محیط نهادی فرهنگ و هنر نیز تغییر چندانی متناسب با گفتمان انقلاب اسلامی ننمود:

«به جز بعضی موارد که بعد از انقلاب درست شدند. الآن نمی‌توانید انتظار زیادی از سازمان میراث فرهنگی یا وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی داشته باشید زیرا ریشه در قبل انقلاب دارند و نیروهای کارشناسی آن‌ها این قدر پیوستگی دارند که علی‌رغم تغییر مدیران، به جای این که انعطاف‌پذیرتر گردند، متصلب‌تر شده‌اند» (م ۵: ۱۷ و ۱۸).

در این محیط نهادی، حتی نهادهای متولدشده با انقلاب نیز رفته رفته به سوی محیط نهادی غالب که به آن‌ها نیز فشار نهادی وارد می‌نمود میل پیدا کردند. این عدم تغییر نهادی باعث شده است سیاست‌های فرهنگی‌ای که متناسب با گفتمان انقلاب اسلامی تدوین می‌شود مهمل نهادی لازم جهت اجرا پیدا نکنند و لاجرم نسبت به اهداف خود زاویه پیدا کند.

۳-۴. عوامل ناشی از نظام سیاست‌گذاری کلان کشور

فراتر از نظام فرهنگی و نظام سیاست‌گذاری فرهنگی کشور، وجود سلسله عواملی در نظام سیاست‌گذاری کلان کشور در طول اجرای برنامه‌های اول تا چهارم توسعه کشور باعث شده است فرهنگ، به عنوان مهم‌ترین و عمیق‌ترین لایه تمدنی، نتواند جایگاه واقعی خود را به دست آورد و سیاست‌های فرهنگی همواره مغفول بماند:

۱-۳-۴. فقدان انسجام و هماهنگی در سطح کلان

اولین و بزرگ‌ترین مشکل در نظام سیاست‌گذاری کلان کشور که باعث شده است سیاست‌های فرهنگی به درستی اجرا نگردد نبود رویکرد منسجم و واحد در رده مدیریت راهبردی کشور است. در واقع، زاویه موجود بین دیدگاه‌های عناصر رده مدیریت راهبردی کشور در دوره‌های مختلف باعث شده نظام فرهنگی و در ذیل آن نظام سیاست‌گذاری فرهنگی کشور نتواند حرکت منسجم و هماهنگی داشته باشد و به اهداف خود دست یابد.

۲-۳-۴. بی‌توجهی مفرط به فرهنگ (مظلومیت فرهنگ)

علی‌رغم ماهیت فرهنگی انقلاب اسلامی، هیچ‌گاه سیاست‌گذاران در برنامه‌های توسعه کشور به فرهنگ، توجهی جدی نکرده و علی‌رغم تمام شعارها، مسئله فرهنگ هیچ‌گاه در ذهن مجریان به دغدغه اصلی کشور تبدیل نشده است و هیچ یک از دولت‌ها نیز

خود را به طور واقعی در قبال حوزه فرهنگ مسئول احساس نکرده‌اند و در برنامه‌های توسعه که عملاً برنامه اجرایی کشور در طی بیش از دو دهه گذشته بوده‌اند، فرهنگ همواره در درجه آخر اهمیت پس از اقتصاد و سیاست و ... بوده است:

«در برنامه‌ها، اصلاً جایگاهی برای فرهنگ قائل نمی‌شویم» (م ۲: ۵۶).

«در برنامه‌های اول و دوم شما چیزی به نام فرهنگ ندارید» (م ۷: ۸).

«برنامه اساساً فرهنگی دیده نشد» (م ۷: ۱۷). «در اجرای برنامه سوم هم شما می‌بینید که فرهنگ، مظلوم واقع شد و مظلوم‌تر واقع شد چون به اسمش داشت کارهایی می‌شد، در صورتی که خودش غایب بود» (م ۷: ۷۲). «در اجرای برنامه چهارم هم باز می‌بینیم غفلت از فرهنگ است و عملاً دوباره فرهنگ، مظلوم واقع می‌شود» (م ۷: ۱۳۲).

«در تمام برنامه‌های توسعه، مقوله‌ای که از همه بیشتر مورد اجحاف قرار گرفته و مغفول مانده، فرهنگ بوده است. در دوره‌های مختلف، با رؤسای جمهور و متولیان گوناگون برنامه توسعه، می‌توان چنین چیزی را کم و بیش دید» (م ۱۵: ۱).

«مقام معظم رهبری می‌گویند: «مظلومیت فرهنگ». تعبیر شماتیک و تمثیل‌وارش این است که یک زمین وسیع، مزرعه، آب، دشت و آفتاب داشته باشیم که بعضی جاهایش مرغوب و بعضی جاها نامرغوب هستند. یک جا، دو نبش و جای دیگر، سه نبش است. یک جای نامرغوب را به فرهنگ می‌دهند. به او می‌گویند: «دیر رسیدی! اصلاً تو که هستی؟ صبر کن ببینیم ضرورت دارد باشی یا نه؟». بعد یک گوشه را به او می‌دهید و می‌گویید: «بذر خود را بکار». در حالی که من نباید بذر خود را در این بخش بکارم، بلکه باید در همه زمین بکارم. کارهای شما نباید علف هرزی باشد برای بذر فرهنگ یا سمی برای از بین بردن آن» (م ۲۸: ۳۵).

این فقدان اهمیت و تبعی بودن حوزه فرهنگ، خود، باعث شده است که دولت‌مردان، مدیران فرهنگی شایسته را نیز به این حوزه تخصیص ندهند و عملکرد

ضعیف این نیروها، خود، موجب ضعیف‌تر شدن و اجحاف بیشتر به این حوزه بسیار مهم شود:

«اساساً یکی از آفات اصلی‌ای که می‌بینم این است که نگاه قوه مجریه ما در سطوح بالا، عموماً نگاه فرهنگی نیست. اساساً به حوزه فرهنگ، اهمیت چندانی نمی‌دهند و این باعث می‌شود، حوزه فرهنگ، همه جوره آسیب ببیند؛ در انتخاب مدیران، مدیرانی انتخاب نمی‌شوند که کارایی کافی داشته باشند در انتخاب مدیران کارآمد، اساساً اولویتی برای این حوزه قائل نمی‌شوند. این موضوع، آفتی است که نهایتاً نتیجه‌اش را می‌توان در مجموعه‌های اجرایی و در اجرای برنامه‌ها و اهداف دید. بدین ترتیب، دچار آسیب می‌شوید» (م ۲۷: ۱۱۶).

همچنین در درجه چندم اهمیت قرار داشتن مقوله فرهنگ، باعث تخصیص ندادن بودجه‌های مناسب در مقایسه با بودجه دیگر بخش‌ها به حوزه فرهنگ شده و از سویی نیز ضعف مدیران و نیروی انسانی این بخش، باعث ناتوانی در جذب بودجه‌های تخصیص یافته و انحراف آن‌ها به بخش‌های دیگر شود:

«طبیعتاً چون توان طرح مسئله ندارند، نمی‌توانند جلب توجه کنند. به دنبال عدم جلب توجه، تخصیص منابع هم صورت نمی‌گیرد» (م ۱: ۴۰).

«در یک سری دستگاه‌های دولتی، اصلاً بدنه، توانایی جذب بودجه را ندارد و گاهی هم به او پول داده نمی‌شود» (م ۲: ۵۸).

«بودجه‌ها در فضایی از ضعف دانش فرهنگی مجریان و فقدان شاخص‌های شفاف ارزیابی و اجرای فعالیت‌های آنان هزینه می‌شود؛ چه بسیار بودجه‌های فرهنگی که به همین دلایل در بخش رفاهی یا ورزشی هزینه می‌شود بدون اینکه تفکیکی بین سیاست رفاهی و سیاست فرهنگی قائل شده باشند» (م ۲۰: ۲۲۸).

«سیاست فرهنگی، بسیار پیچیده‌تر از آن است که با تزریق بودجه، مشکلات آن حل شود و به اجرا درآید. کارمندان غیرخبره و غیرحرفه‌ای

نمی‌توانند حتی ساده‌ترین سیاست‌های فرهنگی را با صرف بودجه‌های هنگفت به اجرا درآورند» (م ۲۰: ۲۲۹).

۴-۳-۳. بی‌توجهی به رشد متوازن همه نظام‌ها

در طول ۲۱ سال گذشته، نگاه حداقلی و بخشی به فرهنگ و بی‌توجهی به لزوم تعالی متوازن و همه جانبه معنوی و مادی کشور باعث شده است که تعالی فرهنگی، گاه در پس توسعه اقتصادی و گاه در پس توسعه سیاسی به فراموشی سپرده شود و یا از مسیر خود منحرف گردد. در واقع، در طی سالیان اجرای برنامه‌های چهارگانه توسعه، نه تنها به فرهنگ و تعالی فرهنگی توجه لازم و همسان با رشد دیگر بخش‌ها (به ویژه رشد اقتصادی) نشد، بلکه بی‌توجهی به اثر سیاست‌های سایر نظام‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی بر نظام فرهنگی باعث شد اجرای این سیاست‌ها، آثار منفی و کنترل‌نشده بسیاری را بر فرهنگ بگذارد و عملاً باعث کم‌اثر شدن بسیاری از تلاش‌ها جهت اعتلای فرهنگی جامعه شده است:

«در واقع، [در] برنامه‌ها، نگاه بخشی داشته‌ایم و نگاهمان، جامع نبوده که همه نظام‌ها و تأثیر و تأثراتشان را کامل ببینیم. هر چهار برنامه، دچار این گرفتاری بوده‌اند» (م ۷۵: ۷۶ و ۷۷).

در واقع، نگاه سیاست‌گذاران و مجریان طی برنامه‌های چهارگانه توسعه این بوده است که:

«این کارهایی هم که ما داریم در عرصه اصلاحات اقتصادی می‌کنیم و زیرساخت‌های اقتصادی داریم درست می‌کنیم و تصمیم‌گیری می‌کنیم و جلو می‌بریم، این‌ها ربطی به فرهنگ ندارد. یعنی یک بخشی است که باید انجام بگیرد و آن هم یک بخشی است باید انجام بگیرد» (م ۱۱: ۹).

در حالی که تمامی بخش‌های برنامه‌های توسعه در یکدیگر اثر می‌گذارد و:

«اگر بخواهیم موانع اجرای برنامه را در خود قانون جست‌وجو کنیم، باید دیگر بخش‌های غیرفرهنگی قانون را هم در نظر بگیریم چرا که خیلی وقت‌ها، عدم اجرای مواد مرتبط با فرهنگ، مربوط به موارد قبلی می‌گردد» (م ۶: ۳۲).

در مجموع، غفلت از آثار مثبت و منفی کنش‌ها و برهم‌کنش‌های نظام‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی بر نظام فرهنگی و هم‌نافیابی بین سیاست‌های چهار نظام فرهنگی، اقتصادی، سیاسی و اجتماعی با یکدیگر، باعث شده است که آثار اجرای سیاست‌های دیگر نظام‌ها، سیاست‌های فرهنگی را حتی در صورت موفقیت درون‌نظامی، خنثی کند و سیاست‌های فرهنگی نتواند پیامدها و آثار لازم را در جامعه به بار آورد.

۴-۴. برون‌داد نظام اجرای سیاست‌های فرهنگی: تولید محصولات فرهنگی، کم‌تر از ظرفیت بالقوه هویتی-فرهنگی جامعه

خروجی نظام اجرای سیاست‌های فرهنگی برای جامعه، محصولات فرهنگی است و از طریق محصولات فرهنگی است که نظام اجرای سیاست‌های فرهنگی در جامعه اثر می‌گذارد و آن را به سوی تعالی و یا اضمحلال سوق می‌دهد. واقعیت آن است که نظام سیاست‌گذاری اجرای سیاست‌های فرهنگی، در نتیجه نواقص موجود در آن و در ذیل نظام فرهنگی و تحت تأثیر نظام سیاست‌گذاری کلان کشور، نتوانسته محصولات فرهنگی فاخری متناسب با ظرفیت بالقوه هویتی-فرهنگی و پیشینه بلند تمدنی ایران تولید کند و منجر به تعالی همه‌جانبه جامعه شود. یکی از دلایل این امر، آن است که در تولید محصولات فرهنگی، ذائقه جامعه نسبت کم، انگاشته و محصولات فرهنگی نیز بر مبنای همین پیش‌فرض نادرست تولید می‌شود؛ چرا که تصور می‌شود در صورت تولید محصولات فرهنگی فاخر و مبتنی بر ارزش‌های اسلامی، جامعه آن گونه که باید به آن اقبال نمی‌کند؛ در حالی که تجربه نشان داده است، جامعه ایرانی دارای ریشه‌های عمیق است و در صورتی که این محصولات با قالب‌های خوبی عرضه شود میزان پذیرش جامعه بسیار زیاد است؛ ولی در حال حاضر در نظام فرهنگی کشور، محصولاتی تولید می‌گردد که با ظرفیت بالقوه هویتی-فرهنگی جامعه، همسویی ارزشی لازم را ندارد و رفته‌رفته نیز ذائقه مردم جامعه را در حد ذائقه‌های حداقلی و مبتذل تضعیف می‌نماید.

۴-۵. بدنه اجتماعی سیاست فرهنگی (جامعه)

آنچه تاکنون بیان شد، متمرکز بر نقش دولت در سیاست‌گذاری و اجرای سیاست‌های فرهنگی و عوامل بازدارنده نشئت‌گرفته از عملکرد نظام بود که به عبارتی «طرف

عرضه» را تشکیل می‌داد. اما از سوی دیگر و در «طرف تقاضا»، مطالبه جامعه (مردم) قرار دارد که در عملکرد سیاست‌گذاران و مجریان و آنچه آن‌ها باید به جامعه عرضه نمایند، اثر مثبت یا منفی می‌گذارد.

در حال حاضر، جامعه که به عنوان بدنه اجتماعی سیاست فرهنگی عمل می‌کند از نظام اجرای سیاست‌های فرهنگی، برون‌دادها و محصولات متعالی و تعالی‌بخش را مطالبه نمی‌کند. در واقع، جامعه ایران در طول سده‌های اخیر، دچار گسست تمدنی از گذشته شده و علی‌رغم وجود بن‌مایه‌های تمدنی بسیار قوی، دچار سردرگمی هویتی شده است؛ فلذا نمی‌تواند تعریف درستی از خود عرضه کند. در این بین، طی دو دهه اخیر و مقارن با تهاجم فرهنگی و جنگ نرم دشمن، بازار داخلی و جهانی محصولات فرهنگی به شدت گسترش پیدا کرده و بدین ترتیب به دلیل سردرگمی هویتی پیش‌گفته، جامعه در طرف مطالبه خود سردرگم شده است. این سردرگمی باعث شده است که میزان مصرف محصولات فرهنگی نامتناسب با بن‌مایه‌های تمدنی و هویتی جامعه به شدت گسترش پیدا کند و رفته‌رفته منجر به تغییر ذائقه مصرف محصولات فرهنگی و بالمآل، تغییر سبک زندگی جامعه به سوی سبک غربی گردد. بدین ترتیب، رفته‌رفته از مطالبه تعالی‌خواه جامعه کاسته شده است و طرف تقاضا نمی‌تواند همچون محرکی، نظام سیاست‌گذاری فرهنگی کشور را به سوی تعالی‌بخشی جامعه و تولید محصولات فرهنگی مروج و تعمیق‌گر ارزش‌های اسلامی و بومی ترغیب نماید که این امر در نقطه تعامل نظام فرهنگی و جامعه (مردم)، باعث تشدید وضعیت فرهنگی نابهنجار جامعه و تضعیف نظام فرهنگی کشور می‌شود.

۴-۶. تعامل نظام اجرای سیاست‌های فرهنگی و جامعه (مردم)

در نقطه تعامل نظام اجرای سیاست‌های فرهنگی و جامعه (مردم)، حلقه تشدیدشونده‌ای ایجاد می‌شود. از یک سو، نظام اجرای سیاست‌های فرهنگی با تولید محصولات فرهنگی نازل و بر اساس ذائقه‌های غیرمتعالی و محصولاتی که بر اساس نیاز واقعی و مصلحت جامعه تولید نشده است باعث تضعیف ذائقه فرهنگی و هنری جامعه می‌شود و از سوی دیگر، مطالبه تعالی‌خواه جامعه تحت تأثیر استفاده از این محصولات و محصولات فرهنگی وارداتی، کاهش می‌یابد و محصولات فاخری را از

نظام اجرای سیاست‌های فرهنگی طلب نمی‌کند و این حلقه تشدیدشونده باعث می‌شود نواقص نظام فرهنگی اجرای سیاست‌های کشور از طریق مطالبه مردمی اصلاح نگردد.

جمع‌بندی

اجرایی شدن سیاست‌های فرهنگی و ایجاد پیامدها و آثار مورد نظر در جامعه، هدف اصلی نظام سیاست‌گذاری فرهنگی است و در صورت محقق نشدن این پیامدها و آثار، اساساً فلسفه وجودی سیاست‌گذاری فرهنگی زیر سؤال خواهد رفت. در این مقاله با بهره‌گیری از تجربیات مجریان سیاست‌های فرهنگی کشور طی ۲۱ سال گذشته و صاحب‌نظران حوزه فرهنگ، موانع موجود بر سر راه اجرای کامل و موفق سیاست‌های فرهنگی برنامه‌های اول تا چهارم توسعه و سازکار میان این موانع که منجر به عدم توفیق نظام سیاست‌گذاری فرهنگی کشور در تحقق کامل اهدافش شده است، بررسی گردید. در مدل این تحقیق، درباره عوامل منجر به عدم اجرای کامل سیاست‌های فرهنگی کشور در پنج بخش «نظام سیاست‌گذاری کلان کشور»، «نظام فرهنگی کشور»، «نظام سیاست‌گذاری فرهنگی کشور»، «بدنه اجتماعی سیاست فرهنگی (جامعه)» و «تعامل نظام فرهنگی و جامعه» بحث شد.

در «نظام سیاست‌گذاری فرهنگی کشور» در مرحله تدوین، عدم التزام به اصول علمی تدوین سیاست، سیاست‌گذاری غیرتعاملی، و ادراکات متفاوت سیاست‌گذاران از وضعیت موجود و مطلوب فرهنگی کشور و در نتیجه ضعف در تعریف مسائل فرهنگی جامعه، باعث می‌گردد سیاست‌هایی وضع شود که در مرحله اجرا، با مسائلی مواجه شود. پس از تدوین سیاست، در بین دو مرحله تدوین و اجرا نیز، فاصله سیاست‌گذاران و مجریان، کمبود وفاق عملی لازم در درون و بین مراجع سیاست‌گذاری و اجرا، عدم التزام مجریان به سیاست‌ها و نهایتاً عدم اشراط سیاست‌های سطح کلان در برنامه‌های عملیاتی، باعث می‌گردد اجرای سیاست‌ها با مشکلات فراوانی مواجه شود. در مرحله اجرا، سیاست‌هایی که به خوبی نیز وضع نشده‌اند، در اثر ناکارآمدی اداری نظام مدیریت فرهنگی کشور، نابسامانی و عدم هم‌افزایی کارکردی دستگاه‌های فرهنگی کشور، عدم ثبات مدیریت، کمبود نیروی انسانی شایسته، حاکمیت ملاحظات کوتاه‌مدت و نهایتاً استفاده نادرست از ظرفیت‌های مردمی، به نحوی ضعیف اجرا می‌شود و نمی‌تواند آن گونه که انتظار می‌رود خروجی‌ها، پیامدها و آثار مورد نظر سیاست‌گذاران را محقق نماید. نهایتاً در مرحله سوم فرایند سیاست‌گذاری فرهنگی کشور، به دلیل ارزیابی ناکامل و ارزیابی نکردن پیامدها و آثار اجرای سیاست‌ها،

سیستم‌های اجرا و تدوین، بازخوردهای ناقصی دریافت می‌کنند و بدین ترتیب، نمی‌توانند کاستی‌های خود را به موقع و به درستی برطرف نمایند.

در یک لایه فراتر از نظام سیاست‌گذاری فرهنگی، «نظام فرهنگی کشور» قرار دارد که نظام سیاست‌گذاری فرهنگی در درون آن به فعالیت می‌پردازد. در این نظام، سه عامل اصلی شامل عدم توجه به اقتضائات عرصه ماهیتاً پیچیده فرهنگ، فقدان نظریه فرهنگی بومی و مورد اجماع، و عدم تحول نهادی در نظام فرهنگی متناسب با تغییر نگرش‌ها پس از انقلاب، عواملی هستند که بر نظام سیاست‌گذاری فرهنگی تأثیر گذاشته و باعث می‌شوند این نظام نتواند به خوبی عمل کرده و اهداف خود را به طور کامل محقق سازد.

نهایتاً «نظام سیاست‌گذاری کلان کشور» نیز به دلیل عدم انسجام و هماهنگی در سطح کلان، بی‌توجهی مفرط به فرهنگ و عدم توجه به رشد متوازن و هم‌افزای نظام‌های فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی همراه یکدیگر، بر نظام فرهنگی تأثیر منفی گذارده و سبب کم‌اثر شدن تلاش‌های صورت گرفته در نظام فرهنگی برای ارتقاء فرهنگی جامعه می‌شود.

نتیجه تأثیر و تأثرات سه نظام فوق‌الذکر، تولید محصولات فرهنگی‌ای (نظیر فیلم، تئاتر، رمان و ...) است که متناسب با هویت اسلامی-ایرانی و پیشینه تمدنی کشور نیست و رفته‌رفته فرهنگ عمومی را دچار سستی می‌کند.

در مقابل «طرف عرضه» که در بالا تشریح شد، در «طرف تقاضا» نیز به دلیل گسست تمدنی-هویتی جامعه، در بحبوحه بازار به شدت گسترش‌یافته محصولات فرهنگی، میزان مصرف محصولات فرهنگی نامتناسب با بن‌مایه‌های تمدنی و هویتی جامعه، گسترش می‌یابد و بدین ترتیب، رفته‌رفته ذائقه مصرف محصولات فرهنگی و به تبع آن، سبک زندگی جامعه به سمت غربی شدن تغییر می‌یابد و در نتیجه، جامعه، مطالبه تعالی‌خواه لازم را از نظام اجرایی کشور نمی‌کند.

نهایتاً در نتیجه تلاقی خروجی نظام فرهنگی و مطالبه اجتماعی، حلقه تشدیدشونده‌ای به وجود می‌آید که باعث اصلاح نشدن نظام فرهنگی از طریق مطالبه مردمی می‌شود؛ از سوی دیگر، محصولات فرهنگی موجود نیز باعث ارتقای فرهنگ عمومی و اصلاح آن نمی‌شود و این حلقه به مرور تشدید می‌شود. در انتها، گفتنی است که در این مقاله به نقاط مثبت و تجربیات موفق که در نظام سیاست‌گذاری فرهنگی کشور وجود دارد پرداخته نشد و تنها بر آسیب‌های موجود در این نظام و سایر نظامات

مؤثر در آن با هدف حساس نمودن سیاست‌گذاران و مجریان فرهنگی کشور به نقاط کلیدی قابل بهبود و اصلاح تمرکز گردید تا ان شاء الله با برطرف کردن این موارد، نظام سیاست‌گذاری فرهنگی کشور بتواند در آینده با موفقیت بیشتری اهداف فرهنگی انقلاب اسلامی را محقق کند و باعث تعالی جامعه گردد. بدیهی است عرضه راه‌حل برای رفع آسیب‌های بیان‌شده، نیاز به مجالی دیگر دارد و در این مقال نمی‌گنجد.

یادداشت‌ها

۱. اشاره به تعبیر میشل فوکو در کتاب «ایران: روح یک جهان بی‌روح» (فوکو، میشل (۱۳۸۰)، *ایران: روح یک جهان بی‌روح*، و ۹ گفت‌وگوی دیگر، ترجمه افشین جهانپنده و نیکو سرخوش، تهران: نی).
۲. مقام معظم رهبری در دیدار اعضای هیئت دولت در تاریخ ۱۳۸۶/۷/۴، در بخشی از سخنان خود فرمودند: «از بخش فرهنگ رفع مظلومیت کنید».

3. Hugh L. Hechlo
4. research process onion
5. trustworthiness
6. Guba, Egon G.
7. Lincoln, Yvonne S.
8. credibility
9. transferability
10. ependability
11. confirmability



۱۲. جامعه ایران ذاتاً جامعه‌ای دینی است ولی بی‌توجهی به این نیاز اساسی اکثر افراد جامعه و دست‌کم انگاشتن ذائقه‌ی مردم باعث شده است که این نیاز اساسی و فطری، پاسخ‌های لازم را از نظام فرهنگی دریافت نکند و رفته‌رفته این ذائقه، تنزل یابد.
۱۳. منظور، مصاحبه ۹، بند ۹۳ است.
۱۴. مصاحبه‌شونده دوم (م ۲) با تأکید بر معنای NGO که به معنی سازمان‌های غیردولتی و مردم‌نهاد است از واژه انگلیسی Non-Governmental Organizations استفاده نمود که در اینجا ترجمه آن درج شده است.
۱۵. دولت در اینجا نه به معنای قوه مجریه، بلکه به معنای کل نظام اجرایی کشور است.
۱۶. این بازخورد ناقص در نمودار با نقطه‌چین نشان داده شده است.

کتاب‌نامه

- الوانی، سیدمهدی و شریف‌زاده، فتاح (۱۳۷۹)، *فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی*، تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی (ره).
- دانایی‌فرد، حسن و الوانی، سیدمهدی و آذر، عادل (۱۳۸۳)، *روش‌شناسی پژوهش کیفی در مدیریت-رویکردی جامع*، تهران: صفار.

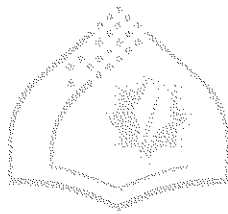
- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۶۸)، قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۸-۱۳۶۱)، تهران: سازمان برنامه و بودجه.
- همو (۱۳۷۴)، قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۴-۱۳۷۸)، تهران: سازمان برنامه و بودجه.
- همو (۱۳۷۹)، قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۹-۱۳۸۳)، تهران: سازمان برنامه و بودجه.
- همو (۱۳۸۴)، قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۴-۱۳۸۸)، تهران: سازمان برنامه و بودجه.
- شورای عالی انقلاب فرهنگی (۱۳۷۱)، اصول سیاست فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، تهران: دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی.
- عابدی، حیدرعلی (۱۳۸۵)، «تحقیقات کیفی»، حوزه و دانشگاه، سال ۱۲، شماره ۴۷، صص ۷۹-۶۲.
- فقیهی، ابوالحسن و عزیزاده، محسن (۱۳۸۴)، «روایی در تحقیق کیفی»، فرهنگ مدیریت، سال ۳، شماره ۹، صص ۲۰-۵.
- قلی‌پور، رحمت‌الله (۱۳۸۷)، تصمیم‌گیری سازمانی و خط‌مشی‌گذاری عمومی، تهران: سمت.
- محمدپور، احمد (۱۳۸۹)، ضد روش: منطق و طرح در روش‌شناسی کیفی، جلد اول، تهران: جامعه‌شناسان.
- همو (۱۳۹۰)، ضد روش: منطق و طرح در روش‌شناسی کیفی، جلد دوم، تهران: جامعه‌شناسان.
- مختاریان‌پور، مجید (زیر چاپ)، «مقایسه تطبیقی مفهوم پیشرفت و عدالت در دو پارادایم توسعه و تعالی» در: مبانی نظری پیشرفت و عدالت در برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران.
- مصباح یزدی، محمدتقی (۱۳۸۹)، سخنرانی در خصوص وضعیت فرهنگی: مشکلات فرهنگی کشور ناشی از نحوه اجرا است نه ضعف قانون، دسترس‌پذیر در: <http://www.jahannews.com/vdch6mnzm23nzvd.tft2.html>
- مطهری، علی (۱۳۹۰)، مشکلات ۱۰ سال آینده کشور فرهنگی و اجتماعی است، دسترس‌پذیر در: www.entekhab.ir

- Anderson, J. E. (1975), *Public Policy-making*, New York: Praeger publishers.
- Boyatzis, R. E. (1998), *Transforming Qualitative Information: Thematic Analysis and Code Development*, California: Sage.
- Braun, V. & Clarke, V. (2006), "Using Thematic Analysis in Psychology", *Qualitative Research in Psychology*, Vol. 3, No. 2, pp. 77-101.
- Dye, T. R. (2001), *Top Down Policymaking*, New York: Seven Bridges.
- Jones, C. O. (1977), *An Introduction to the Study of Public Policy*, Massachusetts: Duxbury.
- King, N. & Horrocks, C. (2010), *Interviews in Qualitative Research*, London: Sage.

- KonSULT (2009), "Barriers to Implementation", *The KonSULT Knowledgebase*, available online at: <http://www.konsult.leeds.ac.uk/public/level1/sec10/index.htm>
- Korpel, I. R. (2005), *Identifying a Leverage Point to Improve Business Performance Through ELearning: A Case Study in a Financial Institution*, Phd Dissertation, USA, Pritoria: University of Pritoria.
- Lester, J. P. & Stewart, J. (2000), *Public Policy; An Evolutionary Approach*, USA: Wadsworth.
- Lindblom, C. E. (1980), *The Policy Making Process*, New Jersey: Prentice-Hall.
- Marshall, MN. (1996), Sampling for qualitative research, *Family Practice*, Vol. 13, No. 6, pp. 522-525.
- Pressman, J. L. & Wildavsky, A. (1984), *Implementation*, Berkeley: University of California.
- Sinkovics, R. R., Penz, E. & Ghauri, P. N. (2008), Enhancing the Trustworthiness of Qualitative Research in International Business", *MIR*, Vol. 48, No. 6, pp. 689-714.
- Twining, J. (2000), *A Naturalistic Journey into the Collaboratory: In Search of Understanding for Prospective Participants*, Doctoral Dissertation, Denton: Texas Woman's University.
- Wendy, H. & Jefferson, T. (2000), *Doing Qualitative Research Differently, Free Association, Narrative and the Interview Method*, London: Sage.



مرکز تحقیقات مدیریت علوم اسلامی



جمهوری اسلامی ایران