

آسیب شناسی سیاست‌گذاری توسعه فرهنگی در برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران

سید محمدحسین مهدوی^۱ تاریخ دریافت: 1398/5/8

محمدرضا یزدانی زازرانی^۲ تاریخ پذیرش: 1398/11/30

علیرضا گلشنی^۳

چکیده

رشد و توسعه ایران پس از انقلاب اسلامی در عرصه فرهنگ در ابعاد ملی و فراملی یکی از دغدغه‌های اصلی مسئولان و شهروندان بوده است. آسیب شناسی برنامه‌های توسعه فرهنگی، راهی برای بهبود برنامه ریزی و دستیابی به اهداف در این حوزه است. هدف از بررسی آسیب شناسی سیاست‌گذاری توسعه فرهنگی در برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، سوال اصلی این است که آسیب شناسی سیاست‌گذاری توسعه فرهنگی در برنامه پنجم با چه موانع و مشکلاتی روبرو بوده است؟ رویکرد تحقیق شامل مراحل سیاست‌گذاری به روش توصیفی-تحلیلی و جمع‌آوری اطلاعات به صورت کتابخانه‌ای است. یافته‌ها حاکی از آن است که توسعه فرهنگی، فرآیندی مستمر و دائمی است که هرگز متوقف نمی‌شود. تحولات گسترده اجتماعی، اقتصادی، فناوری و ... همیشه در جریان است و لازم است عناصر یک فرهنگ مشترک در کنار آنها تغییر یابد. هرگونه برداشت شیء‌انگارانه از مؤلفه‌های یک فرهنگ مشترک، راه را برای توسعه دموکراتیک فرهنگ را خواهد بست. همه نمادهای یک فرهنگ مشترک باید مورد انتقاد مجدد قرار گیرند. بازاندیشی باید در حین آموزش همگانی، همراه با خلاقیت فرهنگی، در جریان تعامل بازیگران و با مشارکت آنها به منظور اصلاح نمادهای هسته مشترک فرهنگی صورت گیرد.

کلید واژه‌ها: آسیب‌شناسی، سیاست‌گذاری، توسعه فرهنگی، برنامه پنجم توسعه

^۱ گروه علوم سیاسی، واحد شهرضا، دانشگاه آزاد اسلامی، شهرضا، ایران

M.mahdavi@khuif.ac.ir

^۲

ر گروه علوم سیاسی، واحد اصفهان (خوراسگان)، دانشگاه آزاد اسلامی، اصفهان، ایران (نویسنده مسئول)

^۳

گروه علوم سیاسی، واحد شهرضا، دانشگاه آزاد اسلامی، شهرضا، ایران

رشد و توسعه ایران بعد از انقلاب اسلامی یک موضوع مهم ملی و فراملی است و می تواند آنقدر حساس و جدی باشد که مهم ترین موضوع معاصر به حساب آید! چرا؟ چرا که جمهوری اسلامی ایران الگوی سیاسی و فرهنگی جدیدی را به جهانیان معرفی کرد که مدعی است می تواند بر اساس اصالت انسانی هر چه بیشتر به سعادت دین و دنیای انسانی دست یابد. امروزه با تشدید جهانی شدن¹ و نیاز به حضور و رقابت در عرصه های بین المللی گسترده تر، برنامه ریزان و سیاست گذاران کشورهای مختلف با در نظر گرفتن روندهای اقتصادی و فناوری جهانی به بررسی و شناسایی الزامات توسعه² به ویژه توسعه پایدار پرداخته اند (میرزا امینی، 1385). با توجه به پیچیدگی مفهوم، تعریف توسعه کار آسانی نیست. توسعه مفهومی پایدار و مستمر است که بار ارزشی دارد و با ساختار کلی جامعه و نیاز به تغییر مداوم در این ساختار همراه است. به ویژه از نظر تلفیق با زندگی عملی انسانها و نوع نگرش و میزان رضایت آنها از وضعیت موجود و روند تحول آن، پویایی این مقوله افزایش یافته و نگاه کیفی تری را می طلبد. توسعه یک مفهوم کیفی و در عین حال کمی است که هم جنبه های ملموس زندگی انسان و هم زوایای پنهان آن را در بر می گیرد (نراقی، 1379).

تا چند دهه پیش اکثر کارشناسان معتقد بودند که توسعه معنای اقتصادی دارد. به عبارت دیگر توسعه فقط جنبه اقتصادی داشت و کشورها برای دستیابی به توسعه، اقتصاد خود را تقویت می کردند. اما این وضعیت با شکست کشورهایی که تنها معیارهای اقتصادی را در برنامه ریزی خود برای دستیابی به توسعه گنجانده بودند، تغییر کرد و مفهوم تک بعدی توسعه را از دست داد. امروزه محققان و سیاستگذاران بر این باورند که پس از یک دوره نزاع نظامی و رقابت اقتصادی؛ آینده میدان جنگ و رقابت فرهنگ های مختلف است. هر ملتی با فرهنگ برتر، برنده میدان آینده کارزا (چه در سیاست و چه در اقتصاد) است و این ثابت می کند که توسعه فرهنگی بر توسعه سیاسی و اقتصادی ارجحیت دارد. بنابراین، در آغاز قرن جدید، توسعه دیگر معنای صرفاً اقتصادی ندارد، بلکه بر بستر اجتماعی-فرهنگی که توسعه در آن رخ داده است، و همچنین زمینه ای که آن فرهنگ خاص با آن ارتباط دارد، تمرکز می کند. به طور کلی هنر اساس جامعه را بنا می کند و هر جامعه ای هر چقدر هم که جوان باشد، بقای آن مبتنی بر اصول فرهنگی است که هویت جامعه و افراد آن را می سازد. بنابراین مهمترین عنصر هویت در هر جامعه، پیشینه و غنای فرهنگی آن است. روش تحقیق در پژوهش پیش رو توصیفی تحلیلی با استفاده از منابع کتابخانه ای و اینترنتی می باشد.

1- پیشینه تحقیق

در این راستا مقوله ای که در ابتدا چندان مورد توجه مدیران و پژوهشگران قرار نمی گرفت، اما به مرور زمان اهمیت و اولویت آن به اثبات رسیده فرهنگ سازی³ است. بسیاری از کشورها به ویژه کشورهای در حال توسعه به اشتباه تنها منابع طبیعی (منابع خدادادی، موقعیت جغرافیایی، زمین) و قابلیت های صنعتی را از شایستگی های اصلی خود تلقی

¹ Globalization

² Development

³ Culture

نمودند و نقش فرهنگ خود را به‌عنوان بستر و زیرساخت اصلی نادیده گرفتند. اما با پیچیده‌تر شدن شرایط و عدم موفقیت بسیاری از کشورها، سیاست‌گذاران به مطالعه مسائل و بررسی مشکلات و تنگناهای موجود پرداختند و دریافتند که در عمل، بدون یک زیربنای فرهنگی مناسب و بارور، دستیابی به توسعه توهمی بیش نیست (میرزامینی، 1385).

سیاست فرهنگی ارزش‌ها و اصول مادی است که بر فعالیت‌ها و امور فرهنگی هر موجود اجتماعی نظارت می‌کند. آگوستین ژیرار¹ در کتاب «توسعه فرهنگی، تجربیات و سیاست‌های سیاست فرهنگی» می‌نویسد: «سیاست فرهنگی مجموعه‌ای از اهداف آرمانی، عملی و ابزاری است که توسط یک گروه دنبال می‌شود و با قدرتی آن را اعمال می‌کنند. (ژیرار، 1983؛ ص 171).

قانون برنامه پنجم توسعه پنجمین قانون توسعه پس از پیروزی انقلاب اسلامی ایران است. این قانون برای تحقق سند چشم‌انداز 1404 تدوین شده است که این قانون دارای 235 ماده است و در ماده 235 آن آمده است که این قانون تا سال 1394 اعتبار دارد.

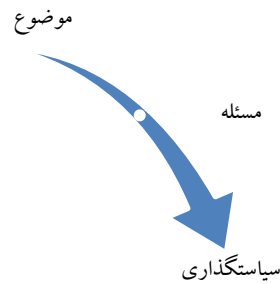
با درک این ضرورت و با هدف آسیب‌شناسی سیاست توسعه فرهنگی در برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (1392-1396)، پژوهش حاضر به دنبال استفاده از چارچوب مراحل سیاست‌گذاری عمومی و شناخت مشکلات برنامه ریزی توسعه فرهنگی است تا با بهره‌گیری از چارچوب مرحله‌ای سیاست‌گذاری عمومی و شناخت مشکلات برنامه‌ریزی توسعه فرهنگی در این متن قانونی، زمینه طرح ریزی و دستیابی بهتر به اهداف سیاست‌گذاری توسعه فرهنگی را فراهم سازد. بر این اساس، سوال اصلی پژوهش این است که آسیب‌شناسی سیاست توسعه فرهنگی در برنامه پنجم با چه موانع و مشکلاتی مواجه بوده است؟ در پاسخ به این سوال، نویسندگان رویکرد سیاست‌گذاری را به صورت توصیفی-تحلیلی و از طریق جمع‌آوری اطلاعات در قالب کتابخانه‌ای دنبال کرده‌اند.

2- مبانی مفهومی

الف) اجزا و رویکرد اصلی سیاست‌گذاری

سیاست‌گذاری دارای اجزا و مراحل مختلفی از جمله تعریف و درک مسئله، تصمیم‌گیری، چارچوب بندی خط مشی، انتخاب مناسب‌ترین گزینه، اجرا، ارزیابی و بررسی نتایج است. رویکرد اصلی سیاست‌گذاری عمومی معطوف به حل مشکلات و مسائل جامعه است. ویژگی اصلی سیاست‌گذاری عمومی، حل مسئله است (لاسول، 1951). از دیدگاه پارسونز، بین موضوع، مسئله و سیاست‌گذاری رابطه علی وجود دارد (پارسونز، 1385).

¹ Agouion Girard



وقتی سیاست‌ها مسئله‌محور باشد، زمینه بهتری را برای حل مشکلات و مسائل جامعه فراهم می‌کنند و از این طریق می‌توانند حداکثر بهره را برای اعضای جامعه داشته باشند. هدف اصلی همه تلاش‌های دولت، پاسخگویی به خواسته‌های عملی شهروندان است و سیاست‌گذاری عمومی باید پاسخی به تقاضای روزافزون آحاد جامعه باشد. بنابراین گفته می‌شود که سیاست‌گذاری به دنبال دستیابی به حداکثر منفعت اجتماعی است (دای، 2008). اگر سیاست‌های نخبگان سیاسی مؤثر واقع شود، از یکسو تقاضا و خواسته‌های شهروندان تامین شده که منجر به اطاعت رضایت‌بخش آنان از دولت می‌شود و از سوی دیگر نیز موجب تسلط روزافزون شهروندان بر زندگی اجتماعی خویش خواهد شد. سیاست‌گذاری را می‌توان مهمترین برونداد دولت محسوب نمود (اشتریان، 1385).

ب) برنامه پنجم جمهوری اسلامی ایران

قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در 15 آذرماه 1389 در 235 ماده و در 9 فصل به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و با ابلاغ در سال 1390 اجرای آن رسماً آغاز شد. طبق جدول زمان بندی، قرار بود اجرای این برنامه تا پایان سال 1394 نهایی شود، اما از آنجایی که این برنامه نتوانست به درستی پیش برود، زمان اجرای آن به مدت یک سال تمدید و اتمام آن به سال 1395 موکول شد. سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه دارای 45 بند و شامل موضوعات زیر است: امور فرهنگی - علمی و فناوری - اجتماعی - اقتصادی و سیاسی، دفاعی و امنیتی.

پ) مروری بر برخی انتقادات به تبصره‌های برنامه پنجم

حال شایسته است برخی از تبصره‌های برنامه پنجم توسعه را با جزئیات بیشتری بررسی کنیم:

یک. در تبصره 23 آمده است: «تمامی دستگاه‌های اجرایی کشور موظفند به منظور حمایت از نخبگان علمی، فرهنگی و هنری کشور و تکریم پیشکسوتان حوزه‌های مذکور، ظرف مدت شش ماه، برنامه‌های عملیاتی خود را منطبق با سند راهبردی کشور در امور نخبگان، تهیه و از سال اول برنامه پنجم به مرحله اجرا درآورند».

در این تبصره، علاوه بر آن که مرز میان «علم» با «فرهنگ و هنر» مبهم است، به جای استفاده از کلمه سیاست‌های کلی یعنی «تولیدکنندگان»، از واژه «نخبگان» استفاده شده است که بر اساس آن حمایت عملکرد بسیاری از تولیدکنندگان کوچک و دلسوز در عرصه فرهنگ و هنر مغفول مانده است. اما در عین حال استفاده از عبارت «موظفند» بسیار

امیدوارکننده است، کلمه ای که در بسیاری از یادداشت های بعدی جای خود را به «مجازند» داده است!

دو. در تبصره 35 می خوانیم: برای تعالی و تاب آوری فرهنگی و بسترسازی فرهنگی و تحقق اهداف سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی و حمایت از تولیدات و محصولات فاخر، هنر دینی، احیا و توسعه ورزش های بومی و صنایع دستی و میراث فرهنگی ناملموس در کنار ارتقای جایگاه و منزلت اصحاب فرهنگ و هنر، اقدامات زیر در طول برنامه پنجم انجام می شود:

آ. به دولت اجازه داده می شود روند صدور مجوز را بررسی و نسبت به کاهش ضوابط و مقررات محدودکننده تولید و انتشار آثار فرهنگی و هنری اقدام کند.

ب - به دولت اجازه داده می شود تا پایان سال اول برنامه پنجم توسعه، امنیت لازم را برای تولید و انتشار آثار فرهنگی و هنری دارای مجوز بر اساس آیین نامه به پیشنهاد مشترک وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و وزارت دادگستری تهیه و تصویب کند.

ی - به دولت اجازه داده می شود تا هماهنگی، هم افزایی، ایجاد وحدت رویه و سازماندهی دستگاه های دولتی و نهادهای حاکمیتی با شرح وظایف متجانس و همگن در حوزه فرهنگی را انجام دهد. نماینده وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و نماینده وزارت علوم، تحقیقات و فناوری به همراه نماینده نهادهای تحت رهبری تشکیل و مصوبات خود را برای تصویب به شورای عالی اداری ارائه می کنند.

د. با توجه به لزوم واگذاری های فرهنگی و رسانه ای به بخش خصوصی، تعاونی ها و سازمان های مردم نهاد طی سال های برنامه پنجم توسعه (یعنی از سال 1395 تا 1399)، دستگاه های اجرایی موظفند حداقل 20 درصد از بنگاه ها را هر ساله واگذار کنند.

گفتنی است این تبصره ضمن اینکه بسیاری از ابهامات تبصره 23 را ندارد و به درستی به بسیاری از معضلات کنونی فرهنگ و هنر کشور از جمله «قوانین دست و پاگیر»، «ناامنی برای آثار»، «موازی کاری» پرداخته است. «و «فرهنگ دولتی» متمرکز است، اما استفاده از اصطلاح «مجاز است» به جای «موظف است»، نشان می دهد که اگر این موارد هم محقق نشود، کسی پاسخگو نیست.

سه. اما در تبصره 36 آمده است: «سازمان میراث فرهنگی موظف است به منظور اطمینان از اهمیت و ضرورت مرمت آثار فرهنگی و تاریخی، محوطه های تاریخی در اختیار خود را به شهرداری های بیش از یکصد هزار نفر واگذار کند تا مدیریت این مجموعه ها در اختیار آنان باشد. همچنین دستگاه های اجرایی مجازند از آثار تاریخی و فرهنگی در اختیار خود بهره برداری و یا به بخش خصوصی یا تعاونی واگذار کنند. در عین حال دستگاه های اجرایی موظفند نسبت به مرمت و احیای آثار فرهنگی و تاریخی در اختیار خود اقدام کنند».

این تبصره را می توان کامل ترین تبصره فرهنگی پیش نویس برنامه پنجم توسعه دانست که شامل تمامی موارد لازم می باشد.

به طور خلاصه می توان امیدوار بود که این مشکلات و ابهامات در بررسی نهایی دولت محترم و یا در مراحل تصویب برنامه در مجلس محترم شورای اسلامی و همگان به ویژه فرهنگیان دولت و اعضای محترم شورای اسلامی رفع شود. کمیسیون فرهنگی مجلس دقت و نظارت بیشتری را در این زمینه به کار گیرند (شیخ حائری).

ت) امکانات و محدودیت های سیاست گذاری فرهنگی

سیاست گذاری فرهنگی در دنیای امروز به دلایلی غیر از نیاز دولت ها به توسعه فرهنگی، از فرصت های ویژه و البته محدودیت هایی نیز برخوردار است (بهادری، 1376: 118-116).

1- پیشرفت های فنی و ظهور انقلاب ارتباطات. شتاب توسعه رسانه های چاپی و پخش، تلفن و ماهواره و رسانه های کوچک در نیمه دوم قرن گذشته به حدی بوده است که امکان تبادل فرهنگی را افزایش داده و بر همین اساس اهمیت مدیریت فرهنگی را افزایش داده است.

2. گسترش دسترسی به رسانه های جمعی و کاهش انحصار تولید فرهنگی باعث شده است که تمامی مدیران فرهنگی در سطح ملی یا محلی با چالشی مواجه شوند که توانایی منابع تولید فرهنگی خودشان را تحت تأثیر قرار می دهد. این چالش در بسیاری از موارد به دلیل افزایش چشمگیر تبادل فرهنگی، نگرانی هایی را برای سیاست گذاران فرهنگی ایجاد کرده است.

3- فرآیند جمعی، صنعتی و تجاری سازی فرهنگ.

4- ماهیت فراملی و جهانی شدن فرهنگ و افزایش سیال بودن آن که فرهنگ های منطقه ای، ملی و حتی بومی را با چالش های جدی مواجه کرده است و در نتیجه سیاست گذاران فرهنگی مجبور به توجه، حفاظت و تقویت فرهنگ های خود شده اند.

5. ظهور پدیده های اجتماعی مدرن مانند جنبش های فرهنگی زنا، حقوق بشر جهانی، افکار عمومی جهانی، اقلیت های قومی و زبانی و سایر موضوعات مشابه محدودیت هایی را برای سیاست گذاران فرهنگی ایجاد کرده است.

باید توجه داشت که ویژگی های کلی و جایگاه اساسی فرهنگ ها در توسعه، حساسیت هایی را ایجاد کرده است که در نتیجه، سیاست گذاری فرهنگی را ناگزیر از توجه ویژه به همه ابعاد فرهنگ و نیز توجه به تاثیر رسانه های مدرن بر تبدلات میان فرهنگی نموده است. با این حال، در انتهای دیگر طیف، محدودیت های جدی وجود دارد که مدیریت فرهنگ سیال را بیش از پیش چالش برانگیزتر کرده است. در جمع بندی بخش اول ضمن تبیین محورهای برنامه ریزی یک سیاست جامع فرهنگی می توان گفت که سیاست گذاران فرهنگی در فرآیند تدوین سیاست جامع فرهنگی در سطح ملی به ویژه در کشورهای دارای تنوع فرهنگی در تمام مراحل سیاست گذاری توصیه های زیر را رعایت کنند (پهلوان، 1382: 331-333).

1- شناخت هویت فرهنگ ها و خرده فرهنگ های سنتی

2- ارزیابی و تفکیک عوامل بازدارنده فرهنگی از عناصر مربیان در جریان توسعه فرهنگی.

3- ایجاد حالت مقاومت خلاق در سیاست گذاری فرهنگی تا بتواند به فرهنگ سنتی به عنوان ابزاری برای توسعه و ارتقای هویت ملی نگاه کند.

4- توجه به آموزش، آگاهی بخشی و افزایش مشارکت مردم و مخاطبان به عنوان ذینفعان سیاست های فرهنگی و نه تنها مصرف کنندگان آنها.

5- بهره مندی از کارگزاران آگاه و متعهد که با تکیه بر شناخت وسیع پدیده های مختلف فرهنگی و شناخت عمیق مخاطبان فرهنگی می توانند به اهداف سیاست های فرهنگی دست یابند (همایون و جعفری هفت خانی، 1386: 19).

3- مبانی نظری و الگوی تحلیل

این اصطلاح در همه رشته‌های علمی کاربرد دارد و از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. اما در زمینه مسائل روانی، تربیتی و فرهنگی، عوامل زمینه ساز، ایجاد کنندگان یا تثبیت کنندگان بخش‌های روانی، فیزیولوژیکی، بیولوژیکی، تربیتی و فرهنگی آفات و آسیب‌های آن زمینه را به دقت بررسی می‌کند. هدف اصلی این گونه مطالعات تکمیل و ارائه فرآیندهای مناسب برای دفع یا از بین بردن آفات و صدمات است. اگر عناصر فرهنگ از آسیب و آفات مصون بمانند، جامعه رفتارها و اعمال پاکی خواهد داشت و اگر این عناصر آلوده شوند و چهره واقعی خود را از دست بدهند یا عناصر آلوده را جایگزین آنها کنند، نتیجه‌ای جز رفتارها و اعمال زشت و به دور از اصول انسانی نخواهد داشت. (بابایی طلاتپه، 1384).

3-2- معنای توسعه و توسعه فرهنگی

توسعه به طور کلی فرآیند پیچیده‌ای است که در آن جامعه از یک دوره تاریخی به دوره جدید منتقل می‌شود. این فرآیند جنبه‌های مختلف زندگی را در هر مرحله از رشد خود دگرگون می‌کند. بنابراین، توسعه مفهومی از ارزش است که همراه با مفروضات هنجاری، بر الگویی انتزاعی از جامعه دلالت دارد. تا مدت‌ها توسعه یک مقوله صرفاً اقتصادی تلقی می‌شد و کشورهای مختلف تنها در این زمینه به آن توجه داشتند. به عبارت دیگر، توسعه اقتصادی تنها معیار توسعه هر جامعه تلقی می‌شد و دیدگاه غالب این بود که اهداف یک جامعه توسعه یافته با کمک مدل‌های مختلف توسعه اقتصادی، رشد فناوری، انباشت ثروت و مانند آن قابل دستیابی است. اما به تدریج نگاه یک سویه به توسعه و تأکید بیش از حد بر مسائل اقتصادی، مشکلات اجتماعی و زیست محیطی را برای کشورهای توسعه یافته به دنبال داشت. از سوی دیگر استفاده ناآگاهانه برخی کشورها از این مدل توسعه بر توسعه هماهنگ این کشورها تأثیر منفی می‌گذارد. این مشکلات از آنجا ناشی می‌شد که نقش کلیدی فرهنگ در بافت جامعه نادیده گرفته شده بود. می‌توان گفت فرهنگ به مثابه گنجینه‌ای از دستاوردهای مادی و معنوی انسان که باورها، ارزش‌ها، نگرش‌ها و هنجارهای مورد قبول یک جامعه را در طول تاریخ ایجاد کرده است، نوع رفتار افراد آن جامعه را تعیین می‌کند.

بدیهی است بدون توجه به این مهم نمی‌توان به دنبال تغییر در ابعاد مختلف جامعه بود. زیرا هر گونه تغییر در تمامی ابعاد جامعه اعم از اقتصادی، سیاسی و اجتماعی منوط به نوعی پذیرش فرهنگی در جامعه است. بنابراین بدون ایجاد بستر فرهنگی مناسب نمی‌توان به دنبال توسعه در سایر ابعاد جامعه بود. از این رو در سال‌های اخیر مفهوم توسعه فرهنگی مورد توجه بسیاری از سازمان‌های جهانی از جمله یونسکو قرار گرفته است. مفهوم توسعه فرهنگی در دهه 60 میلادی توسط یونسکو به جهان معرفی شد. این مفهوم آنقدر برای یونسکو اهمیت داشت که دهه 1987 تا 1997 توسط این سازمان به عنوان دهه توسعه فرهنگی¹ نامگذاری شد. اما سوال اساسی این است که فرهنگ یک جامعه چگونه می‌تواند در توسعه نقش داشته باشد؟ در پاسخ به این سوال می‌توان گفت که رفتارهای اقتصادی، سیاسی و فرهنگی - که در نهادهای یک جامعه نهادینه می‌شود، نقش

¹ Cultural development

بسیار زیادی در روند توسعه آن جامعه دارد. برخی از علل این رفتارها ناشی از نگرش‌ها و ارزش‌های فرهنگی حاکم بر جامعه است. بنابراین می‌توان گفت که ماهیت این نگرش‌ها و ارزش‌ها که هسته اصلی فرهنگ جامعه را تشکیل می‌دهد، تأثیر تعیین‌کننده‌ای در روند توسعه کشور دارد. از سوی دیگر، نگرش جامعه به مقولات اساسی زندگی انسان، رفتارهای اجتماعی را تحت الشعاع قرار می‌دهد؛ این دسته‌بندی‌ها عبارتند از: طبیعت انسان، رابطه با طبیعت، زمان (به گذشته نگر، حال یا آینده نگر)، روابط افراد در جامعه، فلسفه زندگی، رابطه انسان با ماوراء طبیعی، رابطه انسان با جوامع دیگر و رابطه انسان با علم. بنابراین هرگونه تغییر در یکی از ابعاد زندگی انسان مستلزم تغییر در نوع نگرش افراد به این مقولات است. عدم توجه به این موضوع در ارائه الگوی توسعه جز از بین رفتن انسجام درونی جامعه را در پی نخواهد داشت. اینجاست که مفهوم توسعه فرهنگی به عنوان مبنای شکل‌گیری توسعه همه‌جانبه مطرح می‌شود. تعابیر مختلفی از توسعه فرهنگی وجود دارد. اما تعریف «ژیرارد آگوستین»¹ را می‌توان یکی از تعاریف قابل توجه این مفهوم دانست: توسعه‌ای مانند قانونمندی، انضباط، بهبود روابط اجتماعی و انسانی، افزایش توانایی‌های علمی، اخلاقی و معنوی برای همه افراد جامعه» (آگوستین، 1372).

3-3- تعریف سیاست عمومی

تاکنون تعاریف مختلفی از خط مشی عمومی ارائه شده است که برخی از آنها عبارتند از: خط مشی‌های عمومی اصولی هستند که تصمیمات، اقدامات و فعالیت‌های سازمان‌های عمومی را هدایت می‌کنند و آنها را در مسیر دستیابی به اهداف قرار می‌دهند. سیاست عمومی منعکس‌کننده خواسته‌ها و انتظارات بخش عمومی است که در فرآیند تصمیم‌گیری در قالب آیین‌نامه‌ها، قوانین و مقررات اجرایی، تقنینی و قضایی منعکس می‌شود. خط مشی عمومی به مجموعه‌ای از اقدامات پیشنهاد شده توسط یک فرد، گروه یا دولت اطلاق می‌شود که در یک منطقه جغرافیایی با مشکلات، موانع یا فرصت‌هایی مواجه است. مفهوم سیاست فرآیندی است که دانش و اطلاعات را به عمل تبدیل می‌کند و شامل پردازش اطلاعات، علم و ارزش‌هایی درباره حقایق است که می‌توان آنها را به عنوان ورودی‌ها، محصولات و خدمات انسانی شناسایی کرد. خط مشی‌های عمومی به مجموعه‌ای از عملیات آگاهانه سازمان‌های عمومی اطلاق می‌شود که برای دستیابی به اهداف معینی اجرا می‌شوند (الوانی و شریف‌زادگان، 1385: 2-5).

تعریف اندرسون² در این زمینه جامع‌تر و مناسب‌تر به نظر می‌رسد: خط مشی عمومی به مجموعه‌ای از اقدامات نسبتاً ثابت و هدفمند اطلاق می‌شود که توسط یک فرد یا مجموعه‌ای از بازیگران برای رسیدگی به یک موضوع یا نگرانی دنبال می‌شود. بنابراین، این سیاست بر آنچه که دولت در عمل انجام می‌دهد متمرکز است. نه فقط آن چیزی که او پیشنهاد یا قصد انجام آن را داشت. با این تعریف، سیاست‌های عمومی به مجموعه‌ای از اقدامات دولت اطلاق می‌شود که به طور نسبتاً ثابت و هدفمند برای حل یک مشکل عمومی انجام می‌شود (دانایی فرد، 1388: 12).

¹ Girard Egustin

² Andereson

3-4- تعریف سیاست گذاری

کلمه **Policy** که در فارسی به معنای سیاست یا خط‌مشی است، وقتی در کنار کلمه **Public** به معنای عام قرار گیرد، شاخه ای از دانش را تشکیل می دهد که در عمل به آن علم حکومت می گویند؛ برخی آن را زیرمجموعه علوم سیاسی و برخی آن را علم مستقل می دانند (ملک محمدی، 1383؛ ص 17).

سیاست گذاری شامل استدلال منطقی برای درک یک موضوع، و همچنین آگاهی هوشمندانه از انتخاب گزینه مناسب از میان راه های جایگزین مدیریت و کسب درآمد در سطح شرکت یا جامعه است. سیاست گذاری تلاشی آگاهانه و هدفمند است که جوهر فرآیند آن بر انتخاب و تصمیم گیری استوار است (لاوسون، 1991). سیاست گذاری برای اجرای سیاست هاست. بنابراین بین «سیاست» و «سیاست‌گذاری» تفاوت وجود دارد. یعنی ارائه «سیاست» معمولاً توسط اندیشمندان و نخبگان فکری انجام می شود و معطوف به مباحث نظری است. اما سیاست گذاری توسط نخبگان سیاسی و ابزاری جامعه انجام می شود که قدرت را در دست دارند. سیاست گذاری برای عملیاتی‌سازی و اجرای سیاست ها منطقی است. بنابراین هر سیاستی زمانی تبدیل به یک سیاست می شود که بتوان آن را اجرا کرد. سیاست هایی که بر حل مشکلات مربوط به «جامعه» تمرکز دارند، به عنوان خط مشی عمومی یاد می شوند. سیاست عمومی همیشه دارای یک مرجع عالی بوده که به آن دولت می گویند. دولت ها در قالب سیاست گذاری عمومی به دنبال حل مشکلات و معضلات عمومی جامعه هستند. خط مشی عمومی دارای یک گرایش و همچنین جهت گیری از بالا به پایین است. در رأس مدل سیاست، حکمرانی است و خط پایانی آن مردم هستند. سیاست عمومی میانجی بین دولت و شهروندان است. این بدان معناست که محور پاسخگویی به مطالبات و رفع نیازهای شهروندان توسط حاکمیت و دولت، به ارائه صحیح و اجرای صحیح سیاست های عمومی بازمی گردد. رضایت شهروندان به عملکرد دولت ها در عمل بستگی دارد که تابع سازوکارهای مناسب سیاست ها و تصمیمات نخبگان است (مولر، 2008).

4- یافته‌های پژوهش

4-1- راه‌حل‌های پیشنهادی در خصوص آسیب‌شناسی برنامه پنجم

هدف از سیاست‌گذاری فرهنگی باید فراهم آوردن شرایط مناسب برای شکوفایی استعداد‌های انسانی و گسترش خلاقیت و نوآوری باشد و البته چنین چیزی بدون مشارکت مردم غیر ممکن است و این خود به این امر بستگی دارد. رابطه متقابل بین ملت و دولت زمانی می تواند در امور فرهنگی مؤثر باشد که فضایی را فراهم کند که شهروندان در آن احساس قدرت کنند و بار مسئولیت دولت به نفع افزایش سازمان های مردم نهاد کاهش یابد. برای انجام فعالیت های فرهنگی و حمایت از سازمان های مردمی و غیر دولتی، دولت باید ضمن هدایت و تشویق سیاست‌ها در امور فرهنگی، زمینه را برای اجرای برنامه‌های فرهنگی از قبیل خانواده، مدرسه، دانشگاه و حوزه های علمیه به نهادهای اجتماعی و

فرهنگی جامعه بسپارد (ناظمی اردکانی و کشاورز، 1385: 14) و باید بین نهادها و دستگاه های متولی سیاست گذاری فرهنگی، ارتباطی ارگانیک و تعریف شده وجود داشته باشد و از هرگونه تداخل وظایف و موازی کاری به منظور جلوگیری از هزینه های اضافی، باید از آن پرهیز کرد. در عین حال به همکاری بین المللی در حوزه سیاست فرهنگی به عنوان یک فرصت طلایی با حفظ اصول و آرمان های انقلاب اسلامی نگریت (مقتدایی و ازغندی، 1394: 22).

- نتیجه گیری

همه نظریه پردازان توسعه فرهنگی که به بحث برنامه ریزی پرداخته اند، حرکت به سمت توسعه و تحقق آن را مستلزم برنامه ریزی آگاهانه، توجه به شرایط و بهره مندی از مجموعه ای از حداقل ها می دانند. این حداقل ها عبارتند از: ثبات و امنیت، برنامه ریزی هسته ای (یعنی برای یک کشور توسعه نیافته، منطقی است که به جای یک برنامه جامع که موانع و محدودیت های اصلی و کلیدی هر بخش را در قالب یک برنامه برطرف کند، برنامه ای تدوین شود). مشارکت مردمی، آموزش و پرورش (دولت باید ارزش های جامعه و اهداف توسعه را با استفاده از مدارس و کتب درسی هماهنگ کند)، دولت توسعه ای (دولتی کارآمد و منسجم با همه اجزای آن اعم از قوه مجریه، مقننه و قضاییه، استنباطی دارای واحد در زمینه برنامه ها و اهداف و سیاست های تعیین شده در برنامه.

هدف سیاستگذاری فرهنگی باید فراهم آوردن شرایط مناسب برای شکوفایی استعدادهای انسانی و گسترش خلاقیت و نوآوری باشد. فرهنگ سازی برای فراهم آوردن فضایی که شهروندان در آن احساس توانمندی کنند و بار مسئولیت دولت به نفع افزایش سازمان های مردم نهاد کاهش یابد، دولت می تواند با فراهم آوردن چارچوب قانونی، نظام نظارت و ارزیابی بستر مناسب برای فعالیت های فرهنگی و حمایت از مردم و غیردولتی را فراهم کند. نهادهای غیر دولتی دولت باید ضمن هدایت و تشویق سیاستها در امور فرهنگی، عرصه را برای اجرای برنامه های فرهنگی جامعه از قبیل خانواده، مدرسه، دانشگاه، حوزه های علمیه و انجمن ها به نهادهای فرهنگی و اجتماعی جامعه بسپارد. باید بین نهادها و ارگان های مسئول سیاست گذاری فرهنگی به عنوان بخشی از یک رابطه ارگانیک، روابط کاملاً تعریف شده وجود داشته باشد و از همپوشانی وظایف و کارهای موازی برای جلوگیری از هزینه های اضافی اجتناب شود. در حالی که باید به همکاری بین المللی در حوزه سیاست گذاری فرهنگی با حفظ مبانی و آرمان های انقلاب اسلامی به عنوان یک فرصت طلایی نگریت.

فهرست منابع

- 1) احمدی علی آبادی، کاوه . 1387. نقش و جایگاه برنامه های اجتماعی و فرهنگی در توسعه ملی. سایت باشگاه اندیشه.
- 2) اشتریان، کیومرث ، 1385 ، سخنرانی در خصوص آسیب شناسی فرآیند سیاستگذاری عمومی در ایران : بررسی اجرای سیاستها و موانع و مشکلات فراروی آن دفتر مطالعات سیاسی ، وزارت کشور، 19 دی ماه.

- 3) بابایی، طلائی، محمدباقر. (1384). مبانی استراتژی فرهنگی از دیدگاه علی(ع). تهران: دانشکده فرماندهی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی.
- 4) بختیاری، صادق، محمدرضا لعلی و محمد غلامی، 1391، ضرورت طراحی و استقرار نظام و یکپارچه آمارهای حوزه فرهنگ در کشور، مهندسی فرهنگی، شماره های 68 و 67، مرداد و شهریور صص 79-92.
- 5) بهادری، افسانه، 1376، درآمدی بر سیاستگذاری و برنامه ریزی فرهنگی، تهران، مرکز پژوهشهای بنیادی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.
- 6) پارسونز، واین. (1385). سیاستگذاری عمومی تحلیل سیاست ها. ترجمه دکتر حمیدرضا ملک محمدی. تهران: انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- 7) پهلوان، چنگیز، (1378). فرهنگ شناسی (گفتارهایی در زمینه فرهنگ و تمدن)، تهران: انتشارات پیام امروز، چاپ اول.
- 8) خدا حسینی، سید حمید، اسماعیل شاه طهماسبی، و سارا شمس الهی، 1390، تبیین جایگاه مدیریت تنوع قومی عامل فراموش شده بهره‌وری در مدیریت کلان فرهنگی کشور، ماهنامه مدیریت مهندسی فرهنگی سال پنجم، خرداد و تیر، شماره های 54-53 صص 44-59.
- 9) دانایی فرد، حسن، (1388). تحلیلی بر موانع تولید دانش در حوزه علوم انسانی. فصلنامه سیاست علم و فناوری، سال دوم، شماره یک.
- 10) دای، توماس. (1387). مدل‌های تحلیل سیاست‌گذاری عمومی. ترجمه ماکویی. تهران: فصلنامه مطالعات راهبردی. شماره اول.
- 11) صالحی امیری، سیدرضا و امیر عظیمی دولت آبادی، 1387، مبانی سیاستگذاری و برنامه ریزی فرهنگی، تهران پژوهشکده تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- 12) طلوعی، عباس و مرتضی داودی، 1388، شناسایی برنامه‌ها و فعالیت‌های موازی سازمان تبلیغات اسلامی با وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و تبیین معایب آن بر مدیریت فرهنگی کشور و ارائه راهکارهای هماهنگ سازی، پژوهشنامه، شماره 37، تابستان، صص 85-116.
- 13) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (1394 - 1390). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. بازبینی شده در 19 آگوست 2013.
- 14) لاسول، هارلود. 1395. پیش‌درآمدی بر علوم سیاست‌گذاری، ترجمه حمیدرضا ملک محمدی، تهران، دانشگاه امام صادق(ع).
- 15) مشبکی، اصغر و علی اکبر خادمی، 1387، بررسی آسیب شناسانه، سیاستها و سیاستگذاری های فرهنگی ایران بعد از انقلاب اسلامی شماره 14، نامه پژوهش فرهنگی.
- 16) مقتدایی، مرتضی، و ازغندی، علیرضا، 1395، آسیب شناسی سیاستگذاری فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه تخصصی علوم سیاسی سال دوازدهم، شماره سی و چهارم.
- 17) مولر، پیر. (1387). سیاستگذاری عمومی، ترجمه دکتر ملک احمدی. تهران: انتشارات دادگستر.

- 18) مولر، پیر، 1378، سیاست‌گذاری عمومی، ترجمه حمیدرضا ملک محمدی، تهران، نشر دادگستر.
- 19) ناظمی اردکانی، مهدی و سوسن کشاورز، 1385، مبانی نظری مدیریت تحول فرهنگی در ایران.
- 20) الوانی، مهدی، شریف زادگان فتاح. (1385). فرایند خط مشی گذاری عمومی. انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی. چاپ چهارم.
- 21) همایون، محمد هادی، جعفری هفتخوانی، نادر، 1387، درآمدی فرهنگی بر مفهوم و روش سیاست گذاری درس هایی برای سیاست گذاران، اندیشه مدیریت، سال دوم، شماره دوم.

22) Lasswell, H; A Preview of Policy Sciences; New York: Elsevier, 1951.