کد خبر: ۲۸۳۶۸۳
شنبه ۱۷ مهر ۱۴۰۰ ۱۳:۱۵

ارزیابی کارکردی نهادهای فرهنگی فرا دولتی

بازنگری و بازسازی یا نوسازی ساختاری نهادهای فرهنگی &#۴۷; دینی امروزه به عنوان «مسئله فرهنگی» جدی‌ای تلقی شده است که خسرو طالب‌زاده در گزارشی با عنوان «بررسی نهادهای فرهنگی برخوردار از بودجه فرهنگی با تاکید بر نهادهای فرادولتی» به آن پرداخته است. این گزارش در سال ۱۳۹۹ توسط پژوهشگاه فرهنگ، هنر و ارتباطات منتشر شده است.

انقلاب اسلامی از درون کانون ها، مساجد، حسینیه‌ها و مراکز فرهنگی، ادبی و دانشگاهی برخاست و هسته‌ها و نهادهای غیررسمی فرهنگی/دینی یا ایدئولوژیک در پی‌ریزی آن نقش و تاثیری بسزا داشتند. ازآنجاکه نهادهای فرهنگی ابزاری مؤثر در خلق معنی، هویت و منافع گروهی‌اند بعد از انقلاب اسلامی زمینه برای رشد فزاینده‌ی این نهادها، بیش از رشد نهادهای مدنی و سیاسی و حزبی فراهم شد. روند رشد فزایندهٔ نهادهای فرهنگی/دینی با شخصیت حقوقی حاکمیتی، دولتی و عمومی در تداوم بقا و حیات خود با چالشی بزرگ مواجه شد، زیرا نسبت به کارآمدی آن در وضعیت فرهنگی کنونی ایران و جهان تردیدهایی جدی پدید آمده است.

هِنری مینتزبرگ (۱۹۹۹) در یک دسته بندی از ساختارهای سازمانی، به ساختارهای ایدئولوژیک (رسالتی) اشاره دارد که انطباق بیشتری با مفهوم سازمان‌های فرهنگی در ایران دارد. طبق نظر مینتزبرگ، در سازمان‌های ایدئولوژیک، از نظام نظارت و برنامه‌ریزی کمتری استفاده می‌شود و می‌توان نتیجه گرفت که سازمان‌های ایدئولوژیک ساختار فنی اندکی دارند. آن‌ها به عواملی چون تخصص‌گرایی در مشاغل، تفکیک بخش‌ها و تقسیم موقعیت‌ها توجهی ندارند و هماهنگی از طریق استاندارد هنجارها صورت می‌گیرد. سازمان‌های ایدئولوژیک بر آداب‌ورسوم و ارزش‌ها استوارند.

معنای فرهنگ در نهادهای فرهنگی ایران با تعریف فرهنگ در بیشتر مطالعات سازمان های فرهنگی سازگاری ندارد؛ زیرا بیشتر این تعاریف به جنبهٔ اوقات فراغت یا جنبه های مادی فرهنگ گرایش و بر آن تاکید دارند که با ماهیت و محتوای سازمان های فرهنگی در ایران تفاوت دارد که هویت گرا و رسالت محورند.

مهم‌ترین تفاوت نهادهای فرهنگی متعارف در جهان با نهادهای فرهنگی رایج در ایران این است که هدف نهادهای فرهنگی عرفی بهبود و ارتقای کیفیت زندگی شهروندان است که به طور کلی در حوزهٔ اوقات فراغت، سرگرمی و نشاط یا همبستگی اجتماعی و شهروند فرهنگی دسته بندی می شوند، اما نهادهای فرهنگی دولتی و حاکمیتی در ایران نهادهای رسالت محور و ایدئولوژیک هستند که هدفشان ترویج عقیدهٔ خاص و انسان سازی در تراز مکتب اسلام و تشیع است.

نهادهای فرهنگیِ غیرخصوصی در ایران را بر اساس کارکرد و نقش آنها در نظام فرهنگی ایران می‌توان به سه دسته تقسیم کرد:

سازمان‌ها و نهادهای سیاست‌گذار: شورای عالی انقلاب فرهنگی، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، سازمان تبلیغات اسلامی، صداوسیمای جمهوری اسلامی ایران.

سازمان‌ها و نهادهای مجری: وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، سازمان تبلیغات اسلامی، صداوسیمای جمهوری اسلامی ایران، سازمان خبرگزاری جمهوری اسلامی ایران، سازمان اوقاف و امور خیریه، سازمان میراث فرهنگی، سازمان ایرانگردی و جهانگردی، کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان، سازمان حج و زیارت، سازمان ملی جوانان، سازمان فرهنگی و هنری شهرداری، بنیاد حفظ و نشر ارزش های دفاع مقدس، دفتر تبلیغات اسلامی، دفتر تبلیغات حوزه علمیهٔ قم، ستاد امر به معروف و نهی از منکر، ستاد اقامهٔ نماز، فرهنگستان زبان فارسی، کتابخانهٔ ملی، شورای هماهنگی تبلیغات اسلامی، موسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره)، سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی، نهاد نمایندگی مقام معظم رهبری در دانشگاه ها، نیروی مقاومت بسیج، مرکز رسیدگی به امور مساجد، دفتر امور مشارکت بانوان.
سازمان‌ها و نهادهای ناظر: شورای عالی انقلاب فرهنگی، نهاد رهبری، شورای نظارت بر صداوسیما.

نهادهایی که به‌طور مشخص از بودجه دولت برخوردارند شامل سه بخش است که البته این نهادهای فرهنگی بیشتر سویه دینی دارند:

نهادهای حاکمیتی: نهادهای فرابخشی هستند که نهادهای دولتی و عمومی محسوب نمی شوند مانند صداوسیما، سازمان تبلیغات اسلامی، حوزه های علمیه و ... که در بودجهٔ دولت نام برده و منابعی به آنها تخصیص داده می شود.
نهادهای دولتی: نهادهای رسمی هستند که ماموریت و وظایف قانونی و مصوب دارند و در برابر نظام های نظارتی و مجلس پاسخگو بوده و رسما در بودجه دولت از آنها نام برده و منابعی به آنها تخصیص داده می شود مانند وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و ...
نهادهای عمومی: نهادهای غیردولتی اند که در سازمان و تشکیلات اداری مستقل محسوب می شوند و منابع مالی آنها از بودجه عمومی تامین می شود مانند سازمان فرهنگی و هنری شهرداری ها و ...

نهادهایی که فعالیت فرهنگی آنها بیشتر سویه دینی دارد و از بودجه برخوردارند به شرح زیر است:

- نهادهای دینی برخوردار از بودجه

ردیف

نام دستگاه

حوزه فعالیت

منابع مالی

کاملا مذهبی

سایر حوزه‌ها

بودجه عمومی

بودجه عمومی و سایر منابع

۱

سازمان تبلیغات اسلامی

۲

سازمان اوقاف و امور خیریه

۳

سازمان حج و زیارت

۴

ستاد امر به معروف و نهی از منکر

۵

اتحادیه انجمن های اسلامی دانش آموزان

۶

ستاد مرکزی اقامه نماز

۷

نهاد نمایندگی رهبری در دانشگاه ها

۸

مرکز مدیریت حوزه علمیه قم

بنیاد حفظ آثار و ارزش‌های دفاع مقدس

کتابخانه آیت الله مرعشی نجفی

۱۱

موسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره)

۱۲

پژوهشگاه امام خمینی (ره)

۱۳

مرکز رسیدگی به امور مساجد

۱۴

دفتر تبلیغات اسلامی حوزه علمیه قم

۱۵

پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی

۱۶

پژوهشکده باقر العلوم

۱۷

دانشگاه مفید

۱۸

حوزه هنری سازمان تبلغیات اسلامی

۱۹

ستاد عالی نظارت بر کانون های فرهنگی مساجد

۲۰

شورای هماهنگی تبلغیات اسلامی

۲۱

مرکز جهانی علوم اسلامی

۲۲

موسسه آموزشی پژوهشی امام خمینی(ره)

۲۳

مرکز بزرگ اسلامی غرب کشور

۲۴

سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی

۲۵

مجمع جهانی تقریب مذاهب اسلامی

۲۶

مجمع جهانی اهل بیت

۲۷

وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی

وضعیت کنونی فرهنگی نشان می‌دهد که باوجود تعدد و تنوع مراکز و نهادهای فرهنگی و توزیع بی‌حساب‌وکتاب بودجه به نهادهایی با عنوان کلی و نبود نظارت بر هزینه کرد آن و به‌رغم هزینه‌های بسیاری که در حوزهٔ فرهنگ و باورهای دینی و ارزشی صورت گرفته است بازخوردها و پیامدهای آن ربط مستقیمی به هزینه‌ها ندارد. این شرایط سبب شده این موضوع (وضعیت کنونی فرهنگ و تنوع نهادهای فرهنگی) تبدیل به یک مسئله فرهنگی جدی شود.

سطوح مسائل نهادهای فرهنگی در ایران

مسئله نهاد فرهنگی را می‌توان به چهار سطح دسته‌بندی کرد:

سطح بخشی نهاد فرهنگی
سطح فرا بخشی نهادهای فرهنگی
سطح محیط ملی فرهنگ
سطح محیط جهانی فرهنگ

۱. سطح بخشی نهاد فرهنگی

در سطح بخشی نهاد فرهنگی، ساختار نهاد موضوعیت دارد. شاخص ارزیابی در این بخش اثربخشی است؛ زیرا به‌خوبی نشان می‌دهد که نهاد و سازمان همچنان در مسیر اهداف خود پیش می‌رود یا به‌مرور زمان دچار انحراف

از هدف شده‌اند.

اسناد بالادستی دولت و نهادهای فرادستی مانند مصوبه شورای عالی اداری یا سند سیاحت فرهنگی کشور مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی به این پرسش که نهادهای فرهنگی کنونی در ایران اثربخشی دارند، پاسخ مثبت و تائید آمیزی نمی‌دهند.

۲. سطح فرا بخشی نهاد فرهنگی

در سطح فرا بخشی نهادهای فرهنگی، مسئله‌ی اساسی این است که آیا میان نهادهای فرهنگی تعامل، هماهنگی و هم‌افزایی وجود دارد و این نهادها به‌مثابه‌ی پیکره‌ای واحد به نحوی منسجم هدف‌گذاری، سیاست‌گذاری و اقدام می‌کنند یا چون جزیره‌های پراکنده در خود و خودبسنده هستند؟ شاخص‌های ارزیابی در این سطح هماهنگی و کارایی است. نهادها و سازمان‌های فرهنگی کشور اعم از دولتی و غیردولتی با معضلات اساسی تشکیلاتی و سازمانی مواجه هستند.

در سطح فرا بخشی، نهادهای فرهنگی در زمینه‌های متفاوت سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و اقدام، تداخل عملکرد دارند؛ و هرکدام به‌مثابه‌ی نهادی خودبسنده و ناهماهنگ با دیگران عمل می‌کنند. کمترین زیان این ناهماهنگی و نا هم‌افزایی اتلاف منابع انسانی و مالی و نبود بهره‌وری میان پیکره‌ی واحد نهادهای فرهنگی است.

در تحقیقی جامع که غلامرضا گودرزی و محمد شیخ‌زاده در سال ۱۳۸۸ با عنوان «تحلیل وضعیت موجود سامان‌دهی نهادهای فرهنگی کشور با نگاهی به مفهوم و مبانی مهندسی فرهنگی» برای شورای عالی انقلاب فرهنگی انجام داده‌اند؛ ضمن شناسایی ۴۵۵ نهاد فرهنگی، وضعیت آن‌ها را از حیث وظایف به شرح زیر تقسیم کرده‌اند:

۳۱ ساختار (۶.۸۲ درصد) سیاست‌گذاری می‌کنند.
۹۲ ساختار (۲۰.۸۲ درصد) برنامه‌ریزی می‌کنند.
۴۲۵ ساختار (۹۳.۶۱ درصد) پشتیبانی عمومی می‌کنند.
۴۳۶ ساختار (۹۵.۰۳) درصد پشتیبانی تخصصی می‌کنند.
۲۹ ساختار (۶.۳۸ درصد) برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری می‌کنند.
۱۶ ساختار (۳.۵۲ درصد) برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری و پشتیبانی عمومی و تخصصی می‌کنند.
۲۸ ساختار (۶.۱۶ درصد) در زمینه آموزشی فعالیت دارند.
۳۵۹ ساختار (۷۸.۹۰ درصد) در زمینهٔ پژوهشی فعالیت دارند.
۱۲۵ ساختار (۲۷.۴۷ درصد) در زمینهٔ تبلیغی فعالیت دارند.
۱۶ ساختار (۳.۵۲ درصد) در زمینهٔ آموزشی و پژوهشی فعالیت دارند.
۶۳ ساختار (۱۳.۷۸ درصد) در زمینهٔ تبلیغی و پژوهشی فعالیت دارند.
۸ ساختار (۰/۴۳ درصد) در زمینهٔ آموزشی، پژوهشی و تبلیغی فعالیت دارند.
۲۸ ساختار (۶.۱۶ درصد) زمینهٔ فعالیت‌شان مشخص نیست.

۳. سطح محیط ملی فرهنگ

در سطح سوم و محیط ملی فرهنگ، مسئله اساسی تمرکز میان نگرش و سیاست‌گذاری فرهنگی نهادها با دگردیسی فرهنگی در میان اقشار جامعه به‌خصوص زنان و جوانان است. به عبارتی می‌توان از آن به‌عنوان گسست میان فرهنگ رسمی و فرهنگ عمومی نام برد.

شکاف میان نهادهای فرهنگی با جریان‌های فرهنگی سبب شده است نهادها به‌جای درک منطق و سرشت دگردیسی فرهنگی با مقاومت در برابر تغییر، بکوشند جامعه را با رنگ و شکل و محتوای فرهنگی خود سازگار کنند یا به شیوه‌های قهری با آن بستیزند.

اسناد و مطالعات بسیاری ازجمله اسناد فرادستی و مطالعات شورای عالی انقلاب فرهنگی این شکاف فرهنگی را تائید می‌کنند. از نشانه‌های بارز این شکاف فرهنگی، شکاف میان تولید محصولات فرهنگی نهادها، با مصرف آن است. ریشه بسیاری از افزایش تقاضاهای مالی و بودجه‌ی فرهنگی همین شکاف میان تولید و مصرف است.

مسئله اساسی در سطح محیط ملی فرهنگ، فقدان انعطاف‌پذیری در نهادهای فرهنگی متناسب با واقعیت‌های متنوع تکثر فرهنگی، تحولات در سلایق و نیازهای فرهنگی اقشار جامعه و نرخ شتاب در محصولات و کالاهای فرهنگی در جامعه است.

۴. سطح محیط جهانی فرهنگ

سطح چهارم مسائل فرهنگی، محیط فرهنگ در گستره‌ی جهانی و تحولات فرهنگی آن است. تحولات فناوری ارتباطی و اطلاعاتی، رشد میزان گردشگری جهانی در بین ایرانیان، مراودات و روابط اجتماعی فرهنگی و حرفه‌ای با جهان سبب شده است باورها و نگرش‌های متأثر از روندهای جهانی، شهروند ملی را به شهروند جهانی متحول سازد و هویت ملی دستخوش تغییرهای اساسی شود که متأثر از روند جهانی‌سازی فرهنگ است.

در این روند نقش نهادهای فرهنگی داخلی به دلیل مقاومت در برابر فرهنگ جهانی و نیز محدودیت‌های هدف‌گذاری و سیاست هویتی و فرهنگی آن‌ها به‌تدریج در حال کم‌رنگ شدن است و از تأثیرگذاری و اقتدار نهادین آن‌ها کاسته شده است.

از بین رفتن مرزهای هویتی و ملی داخلی با فرهنگ جهانی و از سوی دیگر شکاف میان نگرش و سلیقه‌ی فرهنگ رسمی با فرهنگ عملی و میدانی سبب شده است تا فرهنگ جهانی دست بالاتری در نفوذ فرهنگی داشته باشند و نهادهای فرهنگی برخوردار از بودجه‌ی دولت، تنها و بیشتر ناظر تحولات واقعی جامعه باشد یا گاهی به شکل مبتذل‌تر و بی‌محتواتر اسیر و مرعوب قالب فرهنگ و هنر غیر ایرانی شوند و به تقلید بی‌ثمر و مضحک دست بزنند.

تحلیل وضعیت بودجه‌ی فرهنگی

بررسی بودجه نشان می‌دهد در اوایل دهه گذشته اعتبارات بخش فرهنگ، رقمی حدود ۵/۳ درصد کل اعتبارات کشور را به خود اختصاص داده، این در حالی ست که حدود ۳۵ دستگاه به‌طور مستقیم از اعتبارات این بخش استفاده می‌کنند؛ درحالی‌که برخی از آن‌ها در عمل فعالیت فرهنگی، به معنایی که از آن انتظار می‌رود، ندارند و بیشتر مشغول فعالیت‌های آموزشی و پژوهشی از جنس فعالیت دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی هستند.

تعداد زیادی از دستگاه‌های فرهنگی دارای ردیف بودجه مستقل هستند؛ درحالی‌که ازنظر سازمانی به دستگاه‌های دیگر وابسته‌اند و این اختصاص ردیف بودجه‌ی مستقل به این دستگاه‌ها از وابستگی و پاسخگویی آن‌ها به دستگاه متبوع می‌کاهد و به همین خاطر امکان نظارت بر عملکرد این دستگاه‌ها عملاً تضعیف می‌شود. افزایش اعتبارات دولتی بخش فرهنگ می‌تواند نشانه دولتی شدن فعالیت‌های فرهنگی و حاکمیت کامل دولت در این بخش باشد.

افزایش روزافزون دستگاه‌های فرهنگی و وابستگی شدید آن‌ها به اعتبارات دولتی، عرصه را بر فعالیت‌ها و مشارکت‌های بخش خصوصی و سرمایه‌گذاری این بخش تنگ می‌کند و از انگیزه‌ی رقابت در این بخش می‌کاهد.

به نظر می‌رسد اعتبارات بخش فرهنگ در بودجه‌ی سالیانه کشور بر اساس موضوع‌ها و مقوله‌های فرهنگی تخصیص داده نشده است. این موضوع ازآن‌جهت اهمیت دارد که به دلیل وابستگی شدید فعالیت‌های فرهنگی به اعتبارات دولتی، ممکن است تخصیص نیافتن بودجه‌ی مناسب به کاهش برخی فعالیت‌های فرهنگی منجر شود.

از طرفی تحلیل‌گران بر این باورند که هر چه سیطره‌ی مؤسسات فرهنگی در کشور بیشتر شود به این مفهوم است که موازی کاری‌ها بیشتر شده است. طی سالیان گذشته تاکنون رابطه معناداری میان توسعه مؤسسات فرهنگی و افزایش آمار بیکاری در میان قشر تحصیل‌کرده به وجود آمده است که از هدر رفت بودجه کشور حکایت دارد.

واقعیت این است که ناکارآمدی بخش‌هایی از عوامل اجرایی و نهادهایی از دولت، پاسخ‌گو نبودن نهادهایی از نظام، فقدان نظارت کافی و پیگیری لازم از سوی مجلس بر کارآمدی بهتر نهادهای فرهنگی و نبود ارتباط کافی با بدنه و بخش‌های مختلف مردم باعث ایجاد نارضایتی‌هایی در سطح جامعه شده است.