

# ساز و کار دستور گذاری در سیاست های فرهنگی شوراهای شهر

علی حمیدی زاده<sup>۱</sup> رحمت اله قلی پور<sup>۲</sup> امین فرجی<sup>۳</sup>  
سید حسین اخوان علوی<sup>۴</sup> سید حامد رستگار<sup>۵</sup>

چکیده

الگوهای متعددی برای تبیین و توصیف دستور گذاری وجود دارد. برحسب شرایط خاص بومی، این الگوها در بسیاری موارد قادر نیستند تا سازوکار موجود در حکومت های محلی در حوزه سیاست گذاری فرهنگی را واکاوی و تشریح کنند. از این رو در این پژوهش تلاش شد تا با استفاده از نظریه داده بنیاد ساختگرا<sup>۶</sup> سازوکار دستور گذاری فرهنگی در شورای شهر مشهد مشخص شود. از این رو کمیسیون فرهنگی به عنوان محلی که دستور کارها معین شده و برای تصمیم گیری به صحن شورا فرستاده می شود، انتخاب شد. در حین و پس از جمع آوری داده ها عملیات کد گذاری انجام شد و زیر مقولات استخراج شدند. با تلفیق زیر مقولات و مقایسه تطبیقی، مقولات اصلی ساخته گردیده و مفاهیم ساخته شدند. در کمیسیون فرهنگی شورای شهر می توان دو روند اصلی را شناسایی کرد که نحوه دستور گذاری مسائل فرهنگی را مشخص می کنند. متغیرهای درونی شامل محدودیت های بودجه ای، احتمال تصویب و ماهیت مسئله و متغیرهای بیرونی شامل جایگاه طبقاتی جامعه هدف، باز خورد از رفتار جامعه هدف و ارزیابی گذشته نگر<sup>۷</sup> هستند که شانس مسئله فرهنگی برای دستور کار قرار گرفتن را تعیین می کنند.

■ واژگان کلیدی

دستور گذاری، سیاست گذاری، نظریه داده بنیاد

۱. استادیار دانشگاه تهران، hamidizadeh@ut.ac.ir

۲. استاد دانشگاه تهران، rgholipor@ut.ac.ir

۳. استادیار دانشگاه تهران، a.faraji@ut.ac.ir

۴. استادیار دانشگاه تهران، akhavan\_alavi@ut.ac.ir

۵. دانشجوی دکتری دانشگاه تهران، hamedrastegar@ut.ac.ir

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۶/۱۶ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۱۱/۱۹

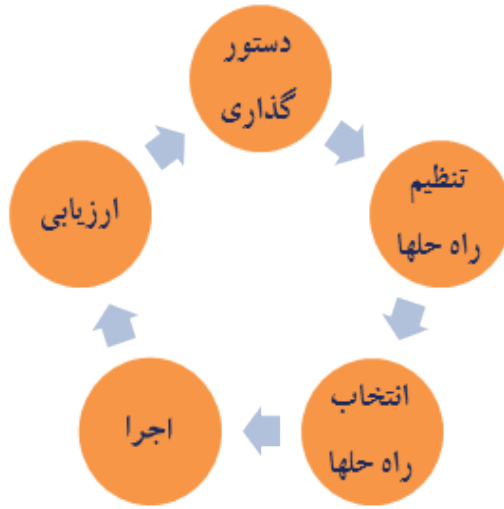
6. Agenda Setting

7. Constructivist grounded theory

8. Ex post

## ۱. مقدمه: چرخه سیاست‌گذاری و دستور‌گذاری

اگر سیاست‌گذاری را انجام عملی برای حل یک مشکل کاربردی بدانیم، در هر حال می‌توان پنج گام مشخص در چرخه سیاست‌گذاری را شناسایی کرد: دستور‌گذاری (تشخیص مشکل و به‌رسمیت شناختن آن)، تنظیم سیاست (پیشنهاد راه‌حل‌ها)، تصمیم‌گیری (انتخاب راه‌حل)، اجرای سیاست (اجرای کردن راه‌حل) و ارزیابی (نظارت و کنترل نتایج).



شکل ۱. چرخه سیاست‌گذاری

دستور‌گذاری یکی از مهمترین و هنجاری‌ترین بخش‌های چرخه سیاست‌گذاری است. دستور‌گذاری در اساس به‌معنای شناسایی (به‌رسمیت شناختن) یک مشکل یا مسئله توسط دولت است (هاولت و رامش، ۱۳۸۰: ۱۶۸). تصمیم‌گیری درباره اینکه چه چیزی «مسئله» است مهمتر از تصمیم‌گیری درباره راه‌حل مسئله به‌شمار می‌رود (دای، ۲۰۰۸: ۳۲). همه مشکلات شانس این را ندارند که در دستور کار قرار گیرند. از میان انبوهی از مسائل، تنها تعداد اندکی توجه رسانه‌ها، سیاست‌گذاران و یا حتی مردم را به خود جلب می‌کنند. بین شناسایی مشکلات توسط عامه مردم و سیاست‌گذاران الزاماً همپوشانی وجود ندارد. «دستور کار سیستماتیک» یا منظم، مجموعه‌ای از مسائل و مشکلات هستند که به صورت عام در جامعه وجود دارند و بوسیله مردم

درک شده و در حوزه اختیارات قانونی سیاست‌گذاران قرار می‌گیرند؛ مانند فقر، بهداشت «دستور کار سازمانی» زمانی شکل می‌گیرد که سیاست‌گذاران قصد اقدام به حل مشکل را داشته باشند (گوپتا، ۲۰۱۱: ۷۶).

ارائه راه‌حل درست برای یک مشکل، نیازمند تعریف دقیق و شناسایی حدود و ثغور آن مشکل است. به تبع هر یک از ذینفعان دارای برداشت خاص خود از مشکل هستند و برحسب آن راه‌حلهایی را پیشنهاد می‌کنند. باید توجه داشت که مشکلات یک وجود مستقل ندارند و براساس تعریف اشخاص و گروه‌های درگیر شکل می‌گیرند. باید دانست که مسائل سیاستی نه تنها در برگیرنده اختلاف‌نظرهای موجود در خصوص راه‌حل‌های بالفعل و بالقوه هستند، بلکه همچنین منعکس‌کننده نظرات رقیب و متفاوتی در خصوص ماهیت مشکلات هستند.

## ۲. ضرورت و اهمیت موضوع

۱۰۷

در شوراهای شهر به علت نبود احزاب، بخش خصوصی قدرتمند، صنوف منسجم و یکپارچه و سازمان‌ها و نهادهای مردم‌نهاد، همواره نحوه دستورگذاری فرهنگی مورد ابهام است و دقیقاً مشخص نیست که چگونه نظر سیاست‌گذاران جلب موضوعات مختلف می‌شود و ضرورت حل آن‌ها احساس می‌شود. قلمرو سیاست‌گذاری فرهنگی همواره درگیر ارائه اشکال مختلفی از آرمان‌شهر - از آرمانشهر جامعه منسجم تا یوتوپیی رقابت‌مندی و کارآفرینی؛ از یوتوپیی ایمنی و امنیت تا یوتوپیی خلاقیت و هیاهوی شهری - است. همین شرایط، فضایی را فراهم می‌کند که در چارچوب آن می‌توان مباحث مربوط به آینده‌های بدیل فرهنگی را مطرح کرد. تکوین سیاست‌های فرهنگی محلی عمدتاً به واسطه فرآیندهای مذاکره و مناقشه شکل گرفته است. سیاست‌های فرهنگی محلی به‌مثابه رشته‌ای که ابتکارات و تجارب شهری متفاوتی را به هم پیوند می‌زند، نیازمند آن است که ابزاری برای لحاظ کردن شهروندان، گروه‌ها و ذینفعان مختلف در راهبردها و ابتکاراتی که مطرح می‌شوند را پیدا کرده و در صورت امکان از توانایی و تعهد آنها بهره‌مند شود.

در هر جامعه‌ای نحوه انتخاب مشکلات در دستورگذاری متناسب با بستر فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و فضای سیاسی آن است. با این حال الگوهای موجود در حوزه دستورگذاری برای تحلیل

چگونگی فرایند مرتبط با آن، مبتنی بر ساخت‌ها و نهادهایی هستند که اصولاً یا در کشور ما وجود ندارند و یا دارای ماهیت متفاوتی هستند. از این رو لازم است تا الگو و مکانیسم آن در شوراهای شهر و حکومت‌های محلی ایران بررسی شود و میزان تطابق احتمالی آن با سایر مکانیسم‌های موجود مشخص شود.

### ۳. بیان مسئله: چرایی و چیستی دستورگذاری فرهنگی

#### ۳-۱. سیاست‌گذاری فرهنگی و قدرت

مسئله دستورگذاری در حوزه فرهنگ بسیار مهم است. چرا که بر قدرت هم تأثیر می‌گذارد. در دیدگاه کلاسیک، پراکندگی قدرت در بین مردم و گروه‌های اجتماعی، موجبات منازعه، رقابت و چانه‌زنی را در بین آنها فراهم می‌آورد. در واقع فرض اصلی در مدل پلورالیستی، پراکندگی قدرت در میان گروه‌های رقیب، بنابر تکثر و تنوع منابع قدرت (نظیر سازمانی، دولتی، اقتصادی و سیاسی) است که این امر موجب منازعه میان گروه‌های رقیب و احتمال دست به دست شدن قدرت سیاسی می‌شود. (نظری، ۱۳۸۴: ۳۸۴). اما از منظر دویبندی، اعمال قدرت زمانی رخ می‌دهد که فرد الف انرژی خود را صرف ایجاد یا تقویت ارزش‌های سیاسی و اجتماعی و فعالیت‌های نهادی کند که سبب محدود شدن دامنه فعالیت‌های سیاسی به جلب افکار عمومی در موضوعاتی شود که برای شخص الف، نسبتاً بی‌خطرند. به هر میزان که شخص الف در این راه موفق باشد، شخص ب از مطرح کردن مسائل مورد نظر خود محروم شده است (باکراک و باراتز، ۱۹۶۲: ۹۴۸). بعد دوم قدرت درباره تغییر دادن خواسته‌ها و عقاید است و به این سؤال نمی‌پردازد که چه کسی قانون را می‌سازد و چه کسانی دارای قدرت هستند بلکه به بسیج توجهات و سوگیری‌ها (حول یک موضوع خاص) اشاره دارد. سیاست‌گذاری فرهنگی و تعیین مشکلات فرهنگی و مسائلی که باید در دستور کار قرار گیرند، در واقع شکلی از بعد دوم قدرت است و اثر خود را بر سایر بخش‌های نظام سیاست‌گذاری می‌گذارد.

سؤال اصلی در سیاست‌گذاری فرهنگی آن است که چرا و چگونه یک موضوع مسئله یا مشکل فرهنگی تلقی شده و مورد توجه دولت و نهادهای عمومی و سیاست‌گذاران قرار می‌گیرد؟ سیاست‌گذاری فرهنگی اقدامی در جهت حل مسئله فرهنگی است یا برای برآورده ساختن اهداف و ارزش‌های موجود در روابط قدرت است؟ به‌طور کلی می‌توان ۴ علت اصلی را شناسایی کرد که سبب می‌شود یک مسئله فرهنگی در دستور کار قرار گیرد.

عامل نخست بحران‌های فرهنگی هستند. به‌گونه‌ای که زندگی شهری و همبستگی فرهنگی شهروندان را مختل کند. قدرت سیاسی که وظیفه سیاست‌گذاری عمومی را به‌عهده دارد، ناگزیر از پذیرش این مسئله عمومی در دستور کار خود و چاره‌جویی و تخصیص منابع برای آن است؛ زیرا در غیر این صورت، کارآمدی مدیریت شهری در زمینه امور فرهنگی که یکی از مبانی مشروعیت قدرت را تشکیل می‌دهد، مورد چالش واقع می‌شود.

۱۰۹

دومین عامل، منافع فردی و گروهی است. افراد و گروه‌های ذینفع برای دستیابی به منافع خود به اعمال نفوذ در دستگاه‌های عمومی می‌پردازند و منافع برآیند نبرد منافع مورد نظر خود را به شکل یک مسئله عمومی به حکومت محلی تحمیل می‌کنند. صاحبان منافع مقررات و سیاست‌های حکومت محلی را در جهت منافع خود تحت تأثیر قرار می‌دهند و چه‌بسا مقررات حکومت محلی، شکل قانونی همان اهدافی است که از سوی صاحبان منافع و اقلیت‌های فرهنگی پشتیبانی می‌شود. آرمان‌ها و ایدئولوژی‌ها سومین دسته عواملی هستند که در تعیین مسائل و موضوع‌های سیاست‌گذاری‌های فرهنگی نقش‌آفرینی می‌کنند. البته باید توجه داشت که سیاست‌گذاری معطوف به اهداف و ارزش‌ها می‌تواند گاه از واقعیت‌های موجود و «منافع افراد و گروه‌های اجتماعی» و یا حتی «افکار عمومی» فاصله داشته باشد. درنهایت، آخرین عامل مؤثر منافع قدرت سیاسی حکومت محلی است که برای تحکیم و تثبیت پایه‌های حاکمیت سیاسی گاه مستقیماً وارد عرصه می‌شود و سیاست‌های فرهنگی ویژه‌ای را دنبال می‌کند. قدرت سیاسی و فرهنگ در این مقوله، رابطه‌ای بسیار نزدیک دارند؛ فرهنگ، ابزار تحکیم و اعمال قدرت است و تعیین مسائل و موضوع‌های سیاست‌گذاری از این دیدگاه اولویت‌بندی می‌شوند و در چنین وضعیتی است که برخی حوزه‌های فعالیت فرهنگی حکومت محلی به‌دلایل سیاسی ترجیح داده می‌شوند (اشتریان، ۱۳۹۱: ۴۹-۵۲).

### ۳-۲. گونه‌شناسی و دستور گذاری فرهنگی در حکومت‌های محلی

فرهنگ‌شناسان ممکن است سیاست فرهنگی را مجموعه‌ای از فعالیت‌های گوناگون بدانند که به صورت نظام‌مند در ساختاری پیچیده با هم در ارتباط هستند. سیاست‌های فرهنگی دو جنبه اصلی دارند. اول پرداختن به مسائل فرهنگی روشن و آشکار و دوم تنظیم ارتباط با زمینه‌های مؤثر بر فرهنگ یا تأثیرپذیر از آن. بدین ترتیب سیاست فرهنگی به انجام مجموعه اقدامات هدفمند و تقریباً ثابت در یک زمان مشخص برای رفع مسئله عمومی در حوزه فرهنگی اطلاق می‌شود. هدف و جهت همه سیاست‌های فرهنگی، توسعه حیات فرهنگی است (شریفی و فاضلی، ۱۳۹۱: ۶۸-۶۹). سیاست گذاری فرهنگی گاه سیاست گذاری برای توسعه فرهنگ است و گاه سیاست گذاری برای توسعه پایدار، که در اولین کاربرد، فرهنگ به مفهوم محدودتر و در دومین نگرش به مفهوم وسیع‌تر به کار می‌رود. در نگرش متأخر بر نقش مرکزی فرهنگ در توسعه تأکید می‌شود (هفت‌خان و همایون، ۱۳۸۷: ۱۵).

۱۱۰

گونه‌شناسی مختلفی برای سیاست گذاری فرهنگی می‌توان تعریف کرد. اگر در هر حوزه‌ای به صورت جداگانه و جزیره‌ای سیاست گذاری فرهنگی انجام شود، آن را گسسته می‌نامند و چنانچه یک الگوی منظم و کلی همراه با شبکه‌ای از تصمیمات و اقدامات در قلمروی فرهنگی وجود داشته باشد، می‌توان آن را سیاست گذاری فرهنگی پیوسته نامید. همچنین سیاست گذاری فرهنگی می‌تواند نخبه‌گرا، توسعه‌ای و یا کثرت‌گرا باشد. راهبرد نخبه‌گرا در تلاش است با حفظ میراث فرهنگ باستانی و زنده نگه داشتن پیشینه تاریخی، غرور ملی را تقویت کرده و هویت ملی را برقرار نگه دارد.

در راهبرد توسعه‌ای دغدغه اصلی پیوند بین فرهنگ و توسعه است که از طریق همگانی کردن فرهنگ، تبیین مبانی فرهنگی برای سیاست‌های اقتصادی؛ توسعه متوازن بخش فرهنگ با سایر بخش‌ها و توجه به افزایش تولیدات فرهنگی امکان‌پذیر می‌شود. در این رویکرد فرهنگ خود یک پدیده ثانویه است و در خدمت توسعه به‌شمار می‌آید. توسعه فرهنگ محور شامل دو مدل اصلی است. گونه اول فرایند پایین به بالاست که سیاست‌های فرهنگی در آن معمولاً توسط یک بازیگر خاص طراحی نمی‌شود. این موارد زمانی که جامعه خود سامانده است و میزان دخالت دولت

اندک است دیده می‌شود. گونه دوم رویکرد بالا به پایین است. در این مدل راهبردهای توسعه در سطح نهادی مشخص شده و برای تعیین اهداف رویکرد مشارکتی وجود ندارد. راهبردهای توسعه توسط دولت مرکزی اتخاذ می‌شود و هدف آن بهره‌گیری از دارایی‌های فرهنگی فیزیکی است (ساکائو و دیگران، ۲۰۱۵: ۴۸).

رویکرد کثرت‌گرا بر خود فرهنگ، مستقل از نقش آن در توسعه متمرکز شده و بر محورهایی چون تکثر و تنوع فرهنگی، حقوق فرهنگی، تأکید بر فرد به جای جامعه، تأکید بر گروه‌های ویژه در معرض سلطه فرهنگی مانند زنان و اقلیت‌های قومی و دینی و جهان‌گرایی استوار است. (همایون و هفت‌خانی، ۱۳۸۷: ۱۳).

سیاست‌های فرهنگی تشویقی از تشویق و اقناع استفاده می‌کنند تا به هدف خود برسند و بیشتر جنبه توسعه‌ای دارند. سیاست‌های کنترلی ممکن است از ابزارهای قهری مانند عدم دسترسی و یا جریمه بهره‌گیرند. (شریفی و فاضلی، ۱۳۹۱: ۷۴). سیاست‌گذاری فرهنگی می‌تواند جنبه خرد و کلان هم داشته باشد. در سطح کلان سیاست‌گذاری فرهنگی در صدد ایجاد هماهنگی و ارتباط میان فعالیت‌های فرهنگی و سایر حوزه‌ها مانند آموزش و ارتباطات است. در سطح خرد، تکیه بر فرهنگ به معنای اخص آن است و به صورت بخشی مرتبط با یک فعالیت فرهنگی خاص تعریف می‌شود.

فرهنگ به برنامه‌ریزان شهری کمک می‌کند تا بر نوسازی فیزیکی شهری متمرکز شوند و آن‌ها را مجبور می‌کند به این فکر کنند چگونه از فضاهای عمومی بهره‌برداری کنند. فرهنگ بستری برای آگاهی جمعی شهروندان فراهم می‌آورد. فرهنگ ابزاری برای افزایش همبستگی مردمان از طریق زبان مشترک است که به توسعه جامعه کمک می‌کند. (ساکائو و دیگران، ۲۰۱۵: ۴۶)

سیاست فرهنگی حکومت‌های محلی از چند جنبه متفاوت از سیاست دولت مرکزی است. نخست اینکه حکومت‌های محلی احتیاط بیشتری در بودجه خود دارند و به تبع در تدوین و اجرای سیاست‌های فرهنگی ملاحظه بیشتری خواهند داشت. دوم اینکه حکومت‌های محلی به رأی‌دهندگان نزدیک‌ترند و شوراهای شهر می‌توانند سریع‌تر به نیازهای فرهنگی ساکنین پاسخ

دهند. علاوه بر آن فشار کمتری از سوی نهادها و بازیگران و ذی‌نفعان بر شوراهای شهر وارد می‌شود. (جانسون و دیگران، ۲۰۱۴: ۲۲۳). وظایف سطوح مختلف حکومت در باب هزینه‌های فرهنگی متفاوت است. در حالی که حکومت مرکزی بودجه رادیو و تلویزیون و ... را تأمین می‌کند، حکومت‌های محلی به وقایع فرهنگی متناظر با رویدادها و کتابخانه‌ها می‌پردازند. در نتیجه برنامه‌های فرهنگی حکومت‌های محلی به شکل مستقیم در جهت خدمت‌رسانی به شهروندان و تأمین نیازهای فرهنگی ایشان است. انعطاف در سیاست‌گذاری از مزایای دیگر حکومت‌های محلی در مقابل حکومت مرکزی است. سهمیم ساختن مردم و ایجاد یک هویت فرهنگی و همبستگی اجتماعی از مزایای مشارکت آنها در سیاست‌گذاری فرهنگی است (جانسون و دیگران، ۲۰۱۴: ۲۲۵).

به‌طور کلی رابطه میان فرهنگ و سیاست‌گذاری را می‌توان حول دو محور بررسی کرد. رویکرد اول جنبه اثبات‌گرایی داشته و با تکیه بر عینیت‌گرایی، سیاست‌گذاری فرهنگی را در مدل‌های عقلایی می‌بیند

۱۱۲

شناخت عینی پدیده‌های فرهنگی را برای سیاست‌گذار ممکن می‌داند که به کمک آن دستورگذاری، انتخاب راه‌حل، اجرا و ارزیابی سیاست‌های فرهنگی فارغ از سوگیری‌ها و ذهنیات سیاست‌گذار و مجری خواهد بود. محور دوم که در اینجا هم مورد استفاده است، رویکرد تفسیری است که نقش پیش‌فرض‌ها و سنت را در سیاست‌گذاری مهم می‌داند. شکل ۲ این موارد را نشان می‌دهد (مقتدایی، ازغندی، ۱۳۹۵: ۱۴).

فلسفه (Philosophy) ← نظریه خط‌مشی (Doctrine) ← خط‌مشی (Policy)

#### شکل ۲. گونه‌شناسی نظری سیاست‌گذاری فرهنگی

همواره نحوه در دستور قرار گرفتن موضوعات و مسائل فرهنگی در شوراهای شهر در حاله‌ای از ابهام قرار داشته است. چگونه توجه اعضای شورای شهر به یک مسئله جلب می‌شود؟ طی چه فرایندی این مسائل در دستور کار قرار می‌گیرند؟ ذینفعان و بازیگران چگونه بر این روند اثر می‌گذارند؟ کدام مسائل شانس بیشتری برای در دستور قرار گرفتن دارند و چه ویژگی‌هایی دارند؟ این پژوهش در پی یافتن پاسخ این سؤالات است.



## ۴. مبانی نظری

### ۴-۱. الگوهای موجود

الگوهای مختلف و متفاوتی در زمینه دستورگذاری وجود دارند که هر یک به تبیین نحوه در دستور کار قرار گرفتن مسائل می‌پردازند. این الگوها هر یک بر وجه خاصی از دستورگذاری اشاره دارند و متضمن شرایط خاص فرهنگی و اجتماعی جامعه‌ای هستند که در آن شکل گرفته‌اند. این الگوها می‌توانند مقداری بیان‌کننده مرزها و حدود عوامل و پارامترهای مؤثر بر دستورگذاری فرهنگی در شورای شهر مشهد باشند.

### ۴-۱-۱. دستورگذاری و قیف علیت

هافربرت<sup>۱</sup> به‌عنوان مبدع مفهوم قیف علیت، دستورگذاری را به‌عنوان یک پدیده ثانویه مطرح می‌کند. دستورگذاری محصول کارکرد سه پارامتر اصلی است: ۱. شرایط تاریخی و جغرافیایی، ۲. ترکیب اجتماعی و اقتصادی، ۳. رفتار سیاسی توده مردم. این پارامترها از طریق دو عامل زیر در دستورگذاری اثر می‌گذارند: مؤسسات و نهادهای حکومتی و رفتار نخبگان. استعاره قیف نشان می‌دهد که عوامل تعیین‌کننده در بالا و مؤسسات و نخبگان که کار تصفیه و واسطه‌گری را برعهده دارند در پایین قیف قرار می‌گیرند. در رویکرد قیف علیت متغیرهای علی وجود دارند که میان متغیرهای مادی و نظری تقسیم شده‌اند. ایجاد رابطه میان متغیرهای مادی و نظری امکان بحث بین دیدگاه‌های مختلف را فراهم آورده تا روابط دقیق و نزدیک بین مباحث نظری مشخص شود (نگویان تی هاوی<sup>۲</sup>، ۲۰۱۳: ۳۶).

### ۴-۱-۲. مدل کاب<sup>۳</sup> و راس<sup>۴</sup>: دستورگذاری به‌عنوان محصول تعارض

در زمینه سیاست‌گذاری، فرآیند دستورگذاری را می‌توان به‌صورت گسترش تعارض تعریف کرد. عنصر کلیدی در گسترش تعارض نحوه تعریف مسئله است. با تعریف و بازتعریف متناوب مسئله مرزبندی‌های میان موافقان و مخالفان تغییر می‌کند. گسترش تعارض در چارچوبی نهادی

1. Hofferbert

2. Nguyen ti ha vy

3. Cob

4. Ross

عمل کرده و مسلماً ممکن است به منافع برخی افراد متمایل تر باشد. نهادهای سیاسی و دولتی نسبت به پذیرش برخی مشکلات متمایل ترند و در نتیجه قرار گرفتن یک موضوع در دستور کار سیاسی به ایجاد شرایط مساعد نهادی در سیستم سیاسی بستگی دارد. (پرینسن، ۲۰۰۷: ۳۱). نقطه تمرکز این مدل بر روشی است به کمک آن یک منازعه گسترش می‌یابد و مدیریت می‌شود (پارسونز، ۱۳۸۵: ۱۹۴). این مدل یک مدل تکثرگراست. بر این اساس، ۳ الگو یا مدل قابل تشخیص هستند: ابداع بیرونی، بسیج عمومی، ابداع درونی (کاب و راس، ۱۹۷۶: ۱۲۷) که هر یک از این‌ها با نوع رژیم سیاسی پیوند دارد. ابداع بیرونی به جوامع کثرت‌گرای لیبرال تعلق دارد. در بسیج عمومی که به رژیم‌های توتالیتر تعلق دارد مسئله از طریق یک نهاد رسمی به دستور کار عمومی تبدیل می‌شود. در مدل ابداع درونی گروه‌های اثرگذار با دسترسی خاص به تصمیم‌گیرندگان مسائل را به دستور کار وارد می‌کنند، اما الزاماً به دنبال آشکار ساختن آن یا در معرض رقابت قرار دادن نیستند. تنها گروه‌ها یا سازمان‌هایی در جریان مسئله قرار می‌گیرند که به آن علاقه دارند یا در حوزه تخصص ایشان قرار گرفته است. این مدل از دستورگذاری در رژیم‌های کورپوراتیستی مرسوم‌تر است.

#### ۴-۱-۳. نظریه تعادل مقطعی (گسسته)

ارتباط بین چارچوب‌بندی و نهادها بخش مهم دستورگذاری در نظریه تعادل مقطعی است. عرصه‌های مختلفی که در حوزه معینی از سیاست توسط بازیگران و ذینفعان احاطه می‌شوند تنها یک بخش کوچک از فرآیند پویای سیاست‌گذاری است (جونز، باوم‌گارتنر و ترو، ۲۰۰۶: ۶). در نظریه تعادل گسسته مفهوم بازخورد مثبت و منفی مهم است. یک بازخورد مثبت کوچک می‌تواند کل وضعیت تعادل را به هم ریخته و موجب ایجاد تغییرات آتی به شکل بزرگ شود. درحالی‌که بازخوردهای منفی باعث ایجاد تعادل در سیستم می‌شوند و آن را ثابت نگه می‌دارند بازخوردهای مثبت می‌توانند شامل تغییرات کوچکی باشند که به اثرات بسیار بزرگ و عدم تعادل در سیستم سیاست‌گذاری منتهی شوند. بازخوردها معمولاً اثر خود را در حوزه دستورگذاری برجای می‌گذارند؛

1. Princen

2. Jones, Baumgartner and True

یعنی مثلاً یک بازخورد مثبت از یک سیاست در حال اجرا می‌تواند به تغییرات اساسی در نحوه بازتعریف مسائل و یا تغییر عمده در چارچوب بندی مشکل منتهی شود.

تغییر هنجاری و بستر فکری و سیاسی، مهم‌ترین تأثیر خود را بر نحوه تعریف و شناسایی مشکلات می‌گذارد و سبب توجه به مسائلی می‌شود که قبل‌تر به‌عنوان مسئله شناسایی نمی‌شدند و صورت‌بندی مشکلات را دستخوش تحول می‌کند.

#### ۴-۱-۴. مدل جریان‌های چندگانه<sup>۱</sup>

برجسته‌ترین و شناخته‌شده‌ترین نظریه و مدل در حوزه دستورگذاری، جریان‌های چندگانه کینگدان است. او جریان‌های ۳گانه مسائل، سیاست‌گذاری و سیاسی را شناسایی کرده و همراهی و همزمانی این جریان‌ها و تلاقی‌شان با یکدیگر را منجر به گشوده شدن دریچه یا پنجره سیاست می‌داند. جریان مسائل زمانی شکل می‌گیرد که وضعیت مشکل<sup>۲</sup> به‌عنوان یک مشکل قلمداد شود. به تعبیر ویلیام دان<sup>۳</sup> مشکلات بازمودی از وضعیت‌های مشکل هستند. به‌بیان دیگر مشکلات ریشه در تفکر و نیز محیط پیرامونی دارند (دان، ۲۰۱۲: ۹) و امری ذاتی نیستند. وقوع یک رویداد قانونی<sup>۴</sup> سبب می‌شود تا توجه به مشکل جلب شود. جریان سیاست‌گذاری مرکب از ذینفعان و متخصصان و دیوانسالاران و مانند این‌ها است که بدیل‌ها و راه‌حل‌های مختلفی را برای مشکلات طرح می‌کنند. جریان سیاسی به تغییرات سیاسی ناشی از انتخابات و یا چرخش‌های ایدئولوژیک در حکومت و نیز تغییر در مدیران دولتی و بوروکراتها اشاره دارد که می‌تواند منجر به شناسایی و در دستورکار قرار گرفتن مشکلات جدید شود. پیوند همزمان و همراهی این ۳ جریان به گشوده شدن دریچه سیاستی منتهی می‌شود.

#### ۴-۱-۵. ساخت اجتماعی طبقات هدف

مدل دیگر، ساخت اجتماعی طبقات هدف است. در این مدل یک ارتباط دیالکتیکی میان سیاست‌گذار و جامعه هدف وجود دارد. گروه‌های هدف قادرند تصویر خود در نزد سیاست‌گذار

---

1. Multiple streams  
2. problem situation  
3. Dunn  
4. Focused event

را درک کنند؛ چه از طریق بازنمایی رسانه‌ها و چه از طریق تجربه مستقیم. آن‌ها خود می‌فهمند که در کدام دسته قرار دارند و حکومت با ایشان چه رفتاری خواهد داشت. در واقع سیاست‌گذار سیگنال را برای آن‌ها ارسال می‌کند (اینگرام و اشنایدر<sup>۱</sup>، ۱۹۹۳). این یک چارچوب کاملاً متکی بر ساختار است که دستورگذاری را نه تنها به قدرت و منافع و آرمان‌ها و ارزش‌های ذینفعان، بلکه به ساخت اجتماعی طبقات و تصویر موجود از آن‌ها در ذهن سیاست‌گذار ارتباط می‌دهد.

#### ۴-۲. هرمنوتیک، مسئله عمومی و سیاست

الگوهای پیش‌گفته در بسیاری از اوقات قادر به توضیح چرایی در دستور کار قرار گرفتن یک مسئله فرهنگی نیستند. چرا که در بستر فرهنگی و سیاسی متفاوتی از ایران شکل گرفته‌اند. دستورگذاری عرصه‌ای است که با ذهنیت‌گرایی پیوند یافته و تفاسیر و برداشت‌های متفاوت سیاست‌گذاران از یک مسئله باعث می‌شود در دستور کار قرار گرفته یا از آن خارج شود. بنابراین رویکرد هرمنوتیکی در تعیین مؤلفه‌های اثرگذار بر دینامیک دستورگذاری گریزناپذیر است. در حوزه هرمنوتیک دو دیدگاه عمده وجود دارد: هرمنوتیک عینی (روش‌شناختی) و هرمنوتیک فلسفی (هستی‌شناختی)<sup>۲</sup>. هرمنوتیک فلسفی توانسته در عرصه علوم انسانی و پژوهش‌های مربوطه به‌خوبی جای خود را پیدا کند. هرمنوتیک در اینجا یک رویه و یا یک عمل ضابطه‌مند نیست، بلکه شرط وجود انسانی است. فهم همان تفسیر است. گادامر فهم را در قالب یک فعالیت مجزا و منفرد انسانی نمی‌داند، بلکه آن را ساختار اصلی تجربه زندگی ما می‌بیند. (شوانت<sup>۳</sup>، ۲۰۰۰: ۱۹۴). بسیاری از محققان کیفی نسبت به استفاده از روش به‌عنوان راهی برای فهمیدن و درک سایر افراد، بدگمان‌اند و این فهم را تنها در رهگذر همنشینی با مردم و نشست و برخاست با آنها ممکن می‌دانند که بوسیله فرمولهای نامنعطف روش‌شناختی محقق نمی‌گردد. (برینکمان<sup>۴</sup> و دیگران، ۲۰۱۴: ۲۲).

1. Ingram and Schneider

۲. در کنار این دو، هرمنوتیک انتقادی هابرماس هم هست که در زمره هرمنوتیک عینی قرار می‌گیرد.

3. Schwandt

4. Brinkman

مهمترین اثر رویکرد تفسیری در حوزه خطمشی عمومی در زمینه نحوه شناخت مسائل و تغییر خطمشی است که در حوزه دستورگذاری نمود پیدا خواهد کرد. تعارض و عدم قطعیت میان هنجارها و ارزش‌ها سبب شکل نگرفتن اجماع در تعریف یک مسئله می‌شود و دستور کارها فاقد تعریف مناسبی خواهند شد. نحله‌های مختلف تفسیری در علم‌الاجتماع در پیوند با فهم پدیدارشناسانه، مبتنی بر اینکه معنا برخاسته از تجربه زیسته است، یک مسئله واحد را به روش‌های گوناگونی درک می‌کنند. بدین‌سان رویکرد هرمنوتیک در سیاست به تمرکز بر چارچوب سیاست که مشخصه بسیاری از تحلیل‌های تفسیری سیاست است منتهی می‌شود. از آنجایی که بخش عمده تحلیل سیاست به زبان سیاست و اجرای قوانین مرتبط است، روش‌های متکی بر مفروضات هرمنوتیک پدیدارشناختی، شامل آنهایی که نظریه‌های ادبی را گسترش داده‌اند، تا حدی مناسب برای استفاده هستند.

۱۱۷

احتمال آنکه یک مسئله بتواند در دستورکار قرار گیرد فقط به ارزش ذاتی و عینی آن وابسته نیست و در عوض بسته به توانایی بازیگران سیاست است که چگونه آن را تعریف کرده و در قالب یک مسئله مهم سیاستی آن را تبدیل کنند. سیاسی‌سازی موضوعات و مسائل مبتنی بر استدلال، بستگی به معنای متناظر با آنها دارد که توسط گروه‌های اجتماعی رقیب به ایشان داده شده است. همچنین ارتباط وثیقی با استدلال درباره علل مشکلات، افراد مسئول و پاسخگو برای آن و مقامات دولتی که وظیفه حل آن را برعهده دارند، دارد (دارنوا و زیتون، ۲۰۱۳: ۹۰-۹۱).

#### ۴-۳. هرمنوتیک فلسفی و دستورگذاری

هرمنوتیک فلسفی پیوند وثیقی با پدیدارشناسی دارد. در پدیدارشناسی حضور بی‌واسطه تجربه، شرط اصلی آگاهی است. به عبارت دیگر باید به جهان آن‌طور که در نخستین شکل ظهورش برای تجربه وجود دارد، بازگردیم و جهان تجربه‌های فوری و مستقیم را که هوسرل «زیست جهان» می‌نامد درک کنیم (احمدی، ۱۳۸۰: ۵۴۶). شوتز متأثر از هوسرل مفهوم واقعیت‌های چندگانه را مطرح کرد. آنچه در اندیشه شوتس دارای اهمیت است و جزو بدایع تفکر اوست، تقسیم‌بندی است که از جهان اجتماعی دارد. از نگاه شوتس، دیدگاه منحصر به فرد هر انسانی، از سرگذشت

خاص او نشئت می‌گیرد و به علاوه فهمش نیز به تجارب زندگی‌اش بستگی داشته و در آن محدود می‌شود. حتی گرچه در قلمرو فرهنگی واحد، همه افراد زبانی مشترک دارند، اما معانی واژگان و اصطلاحات، استفاده از گرامر و ساخت جمله‌ها به شیوه فردی صورت گرفته و هرکس به گونه خاصی از واژه‌های معین بهره می‌برد که مبین چگونگی استفاده خاص از زبان مشترک بنا به تجربه شخصی است. از این نگاه صرفاً خود پدیدار اهمیت دارد و بحث از حقیقت یا صور گوناگون آن بی‌معنا جلوه می‌کند. (زارع، ۱۳۹۰: ۱۵۸).

سویه سوژه محور هرمنوتیک پدیدارشناختی، ما را به جنبه جدیدی از استفاده از هرمنوتیک در فهم دستور گذاری رهنمون می‌کند. در اینجا باید میان هرمنوتیک پدیدارشناختی و پدیدارشناسی هرمنوتیک (که میان محققان فارسی زبان مرسوم‌تر است) تمایز قایل شد. در هرمنوتیک پدیدارشناختی گادامر از سنت و نقش آن در شناخت دفاع می‌کند و حتی پیش‌داوری را شرط فهم می‌داند. پس فهم همواره متأثر از سنت و پیش‌داوری است و از آن رها نمی‌شود. در فهم به معنای توافق، سوژه و ابژه افق‌های فکری خود را در هم می‌آمیزند و هرگاه مفسر چیزی را می‌فهمد، داشته‌های خودش را نیز به آن می‌افزاید، اما خود این «داشته‌ها» هم برآیند عصر حیات و زبان و پرسشگری مفسر است. بنابراین فهم در اینجا تجربه‌ای کاملاً آمیزشی است که دیگر امکان جداسازی موضوع فهم از فهمنده وجود ندارد. اما پدیدارشناسی هرمنوتیک در پی فهم یک پدیده در نزد تجارب افراد در یک بستر و بافت خاص است (دانایی فرد و کاظمی، ۱۳۸۹: ۱۲۸). در واقع پدیدارشناسی هرمنوتیکی به دنبال یافتن پاسخ این است که چگونه گروهی خاص از افراد پدیده‌ای را تجربه می‌کنند و افراد موضوع مورد مطالعه هستند. در حالی که در هرمنوتیک پدیدارشناختی، امتزاج افق بین سوژه و ابژه رخ می‌دهد و دیگر این دو از هم جدا نیستند و تفسیر معتبر از یک پدیده تنها از طریق مواجهه‌های مکرر با آن و در طول زمان ممکن خواهد شد (گروندن<sup>۱</sup>، ۱۳۹۳: ۶۰).

هرمنوتیک پدیدارشناختی (فلسفی) در دستور گذاری فرهنگی به صورت بررسی معانی اقدامات کنشگران دستور گذاری توسط محقق و تلفیق افق فکری وی با منطق ابراز شده توسط آن کنشگران برای تعیین دستور کار انجام می‌پذیرد. معنای عمل انجام شده توسط کنشگران توسط محقق فهم

و معنا می‌شود. این معنا در عین حال که برخاسته از عمل کنشگران و بستر فکری و اجتماعی آنهاست و همزمان مقید به حدود و مرزهای ساختاری است، متأثر از پیش‌داشته‌ها، پیش‌نگرش‌ها و پیش‌پنداشته‌های محقق هم هست که این موارد نه فقط در خلال جمع‌آوری داده‌ها و مشاهده رفتار و اعمال و گفتار بلکه در خلق معانی هم ظهور و بروز پیدا می‌کند. هدف محقق، عیان ساختن معنایی نیست که پیشتر در عمل و گفتار کنشگران دستورگذاری پنهان بوده یا درک معنایی که خود کنشگران از آن دارند، بلکه ساخت این معنا توسط خود وی است که هم‌زمان متأثر از سنت و بستری است که هم کنشگران را در بر گرفته و هم محقق را. بنابراین تلاش پژوهشگر متضمن فهم دستورگذاری و انکشاف معنا برای اوست.

### ۵. روش پژوهش

در این پژوهش از رویکرد و مبانی هرمنوتیکی استفاده شد که ناظر بر نظریه داده بنیاد ساختگرا است. از این رو، ضمن تبیین ارتباط میان هرمنوتیک پدیدارشناختی و نظریه داده بنیاد ساختگرا، نحوه استفاده از آن نیز توضیح داده می‌شود.

### نظریه داده بنیاد ساختگرا

نظریه داده بنیاد ریشه در تعامل‌گرایی نمادین داشته و بر دو قسم عینی و ساختگرا تقسیم می‌شود. نظریه داده بنیاد اساساً هرمنوتیکی است و نوع عینی آن مبتنی بر هرمنوتیک روش‌شناختی (هرمنوتیک به مثابه روش) و نوع ساختگرای آن مبتنی بر هرمنوتیک فلسفی (هرمنوتیک به مثابه هستی‌شناسی فهم) است. نظریه داده بنیاد کلاسیک، به دنبال توضیح پدیده‌های اجتماعی بود که از طریق تحلیل مشاهدات ممکن می‌شد (رنی، ۲۰۰۰: ۴۸۴). مفهوم «مقایسه مستمر» که در ادبیات نظریه داده بنیاد کلاسیک دیده می‌شود ناظر بر دور هرمنوتیکی است. بدین سان، با توجه به ماهیت عینی «طبقه‌بندی مقولات» می‌توان نظریه داده بنیاد گلیزر و اشتراوس و حتی کوربین را اثبات‌گرا دانست که از هرمنوتیک روش‌شناختی برای توضیح و تبیین پدیده‌ها استفاده می‌کند. نظریه داده بنیاد ساختگرا اثبات‌گرایی موجود در نظریه کلاسیک را مورد حمله قرار می‌دهد. در

این نظریه منطق «ظهور» نظریه زیر سؤال می‌رود و بر ساخت نظریه تأکید می‌شود (ویلیگ<sup>۱</sup>، ۲۰۱۳: ۷۷). کلید فهم در اینجا دوری از ابزارانگاری زبان است. زبان در مقام نشانه‌ها، فقط برای نام‌گذاری به کار می‌رود و از وجود چیزی که به آن اشاره می‌کند جداست. نظریه داده‌بنیاد ساختگرا بر این اصل اشاره دارد که مقولات و تئوری‌ها از خلال داده‌ها ظاهر نمی‌شوند، بلکه خود پژوهشگر از طریق فرایند زبانی و دیالکتیکی در مواجهه و بده‌بستان با داده‌ها آنها را می‌سازد. بدین ترتیب نظریه داده‌بنیاد ساختگرا ملهم از هرمنوتیک فلسفی است که گرچه نگاهش معطوف به فهم و تفسیر است، اما رویکردی غیرعینی، مشارکت‌جو، تاریخمند، نسبی‌گرا و متکی بر زبان دارد.

## ۶. یافته‌ها و نتایج

برای تعیین مکانیسم دستورگذاری فرهنگی در حکومت‌های محلی، جلسات کمیسیون فرهنگی شورای شهر مشهد به‌عنوان محلی که مسائل فرهنگی در دستور کار قرار گرفته و سپس از آنجا برای تصمیم‌گیری و اتخاذ سیاست به صحن علنی شورا می‌رفتند، انتخاب شد. حضور در جلسات کمیسیون فرهنگی به‌معنای برخورد بی‌واسطه و نزدیک با ساختاربندی مسائل فرهنگی است که به‌صورت احتمالی در دستور کار کمیسیون خواهند بود. داده‌های اولیه در این تحقیق شامل نگارش‌های اولیه متن‌های مربوط به لوایح و طرح‌ها، مبانی نظری و دفاعیات و مباحثات افراد در جلسات کمیسیون است. در این تحقیق الگوی دستورگذاری براساس مباحث شکل گرفته حول یک مسئله و متن گفتگوهای اعضای کمیسیون تدوین شده است.

در حین جمع‌آوری داده‌ها عملیات کدگذاری اولیه آغاز شد و سپس در حین اجرا، کدهای متمرکز هم که طبق نظریه داده‌بنیاد ساختگرا پربسامدترین و مهمترین کدها بودند، استخراج شدند. با شرکت جستن متعدد در جلسات کمیسیون فرهنگی امکان مقایسه مستمر به وجود آمد و رفته رفته مقولات شکل گرفتند. پس از اشباع مقولات، روند شرکت در جلسات کمیسیون متوقف شده و با کمک یادداشت‌های ضمنی تهیه شده، کار ساخت مفاهیم آغاز شد. بدین ترتیب مجموعه‌ای از مقولات و مفاهیم به‌دست آمد که رابطه میان آنها نشان‌دهنده مکانیسم دستورگذاری مسائل



در کمیسیون فرهنگی شورای شهر مشهد بود. این مکانیسم مبتنی بر دو دسته مفهوم **متغیرهای درونی و متغیرهای بیرونی** است. متغیرهای درونی به نفس مسئله فرهنگی و دینامیک کمیسیون و شورا اشاره دارد. متغیرهای بیرونی به جامعه هدف و بازخوردها مربوط می‌شود.

## ۶-۱. متغیرهای درونی

### الف) بودجه

محدودیت‌های مالی همواره مهمترین و اثرگذارترین عامل در دستورگذاری هستند. برآورد هزینه احتمالی یک طرح یا برنامه برای حل یک مسئله، تا حد زیادی مشخص کننده این است که آن مسئله در دستور کار قرار خواهد گرفت یا خیر. محدودیت‌های بودجه‌ای به چند طریق خود را در فرایند دستورگذاری برای سیاست‌گذاری فرهنگی نشان می‌دهند. نخست اینکه همواره باید تناسبی میان بودجه لازم برای حل مسئله و میزان اهمیت مسئله فرهنگی وجود داشته باشد تا آن مسئله شانس برای قرار گرفتن در دستور کار بیابد. مسائل فرهنگی که راه‌حل‌های آنها بودجه زیادی را می‌طلبند و در عین حال در منظر سیاست‌گذار با اهمیت جلوه نمی‌کنند، از دستور کار خارج شده و به صحن شورا برای رأی‌گیری نمی‌رسند.

حجم بودجه به‌تنهایی هم عامل مهمی برای دستورگذاری مسئله فرهنگی قلمداد می‌شود. مسائل فرهنگی خیلی بزرگ (چه از لحاظ اهمیت برای سیاست‌گذار و چه از لحاظ سطح فراگیری و عمومیت) اغلب با این چالش مواجه می‌شوند که آیا اصولاً پرداختن به این مسئله با توجه به راه‌حل‌های احتمالی و بودجه موجود، کار درستی است؟ به‌بیان دیگر علی‌رغم اینکه میان اهمیت مسئله فرهنگی و بودجه مورد نیاز تناسب برقرار است، اما چون راه‌حل‌های احتمالی بودجه زیادی را طلب می‌کنند آن مسئله از دستور کار خارج می‌شود. بدین ترتیب چند مسئله فرهنگی کوچک که به اندازه یک مسئله فرهنگی بزرگ به بودجه نیاز داشته باشند، از شانس بیشتری برای قرار گرفتن در دستور کار برخوردار خواهند بود. زمان طرح مسئله فرهنگی هم به‌نوبه خود نقش مهمی را بازی می‌کند. طرح‌هایی که در زمان کمبود بودجه و اعتبارات در کمیسیون مطرح می‌شوند، موفقیت کمتری در رسیدن به صحن شورا کسب می‌کردند. همپوشانی عضویت اعضای شورای شهر در کمیسیون‌ها مختلف سبب می‌شد تا در زمان انقباض بودجه و عدم تحقق درآمدهای شهرداری،

با این استدلال که مسائل فرهنگی در اولویت پایین تر نسبت به سایر مسائل حوزه شهری هستند، بسیاری از طرح‌ها توسط خود اعضای کمیسیون فرهنگی متوقف مانده و در دستور کار قرار نگیرند.

### ب) احتمال تصویب

یکی از دغدغه‌ها عمده اعضای کمیسیون‌های مختلف از جمله کمیسیون فرهنگی آن است که یک مسئله پس از قرار گرفتن در دستور کار، در صحن شورا رد شود یا دچار تغییرات اساسی گردد. بر این مبنا، احتمال تصویب یا ایجاد تغییرات عمده در طرح کمیسیون یک عامل اثرگذار بر دستورگذاری فرهنگی می‌شود. اگر اعضای کمیسیون به این نتیجه برسند که ممکن است طرحی بدون پختگی لازم و مسئله‌ای بدون ساختار بندی مناسب در صحن شورا مطرح شده و رأی بیاورد، آن مسئله بیشتر مورد مذاقه قرار می‌گیرد. مسائلی که مورد نظر کمیسیون نبوده و به سبب حمایت فردی یا تحت برخی فشارهای خاص به کمیسیون تحمیل شده‌اند و از شانس برای تصویب در صحن شورا برخوردار نیستند، به راحتی در دستور کار قرار می‌گیرند.

۱۲۲

### ج) ماهیت مسئله

حل یک مسئله فرهنگی ممکن است با راه‌حل‌های برخی مسائل در حیطه‌های دیگر دچار تعارض شود. به عنوان مثال سیاست‌های مبتنی بر حمایت از مراسم خاص در سطح شهر و ارائه نذورات غالباً با نظر مخالف کمیسیون حمل و نقل و ترافیک همراه می‌شود. در این گونه موارد معمولاً سایر مسائل نسبت به مسئله فرهنگی اولویت می‌یابند و مسئله فرهنگی شانس کمتری برای رسیدن به دستور کار دارد.

علاوه بر این، بر سر راه اجرای بعضی راه‌حل‌های مسائل فرهنگی موانعی وجود دارد. این موانع ممکن است جنبه فنی، سیاسی یا اجتماعی داشته باشند. این موانع در اینکه مسئله‌ای در دستور کار قرار بگیرد تا حد زیادی تعیین کننده‌اند. در واقع سیاست‌گذار، با یک ارزیابی پیش‌بین<sup>۱</sup> موانع و محدودیت‌های پیش‌رو را قبل از پرداختن به مسئله می‌سنجد و برحسب امکان‌پذیر بودن راه‌حل‌ها اقدام به دستورگذاری می‌کند. مسائل فرهنگی مختلفی به سبب وجود این موانع از دستور کار خارج شده‌اند.

1. Ex ante

## ۶-۲. متغیرهای بیرونی

### الف) ارزیابی گذشته‌نگر

در ارزیابی‌های گذشته‌نگر معیارهایی هم‌چون اثر بخشی، کارآمدی، میزان دستیابی به اهداف مورد نظر قرار می‌گرفت. اثربخشی به معنای بهبود مسئله یا حل آن منطبق با مدل‌های هنجاری است. به نحوی که بتوان آن را ناشی از اجرای سیاست‌ها و تصمیمات سیاستگذاران دانست. سیاست‌گذار در ارزیابی گذشته‌نگر به تأثیر سیاست‌های مشابه می‌نگرد که آیا موفق بوده‌اند و به اهداف منتهی شده‌اند؟ زمانی که مسائل فرهنگی مشابهی با موارد پیشین برای قرار گرفتن در دستور کار مطرح می‌شدند، طرح‌هایی می‌توانستند در دستور کار قرار گیرند که سابقه موفق مشابهی از آنها وجود داشت. برعکس، طرح‌ها و لوایحی با نمونه‌های شکست‌خورده نزدیک، از احتمال پایین‌تری برای رسیدن در سطح دستور کار برخوردار هستند.

### ب) جایگاه جامعه هدف

به‌طور کلی برحسب نوع جامعه هدفی که مخاطب یک سیاست فرهنگی قرار می‌گرفت، احتمال در دستور کار قرار گرفتن یک مسئله دستخوش تغییر می‌شد. برخی گروه‌ها که به کمیسیون فرهنگی دسترسی داشتند و به‌عنوان ذی‌حق تلقی می‌شدند، می‌توانستند با معرفی یک نماینده و حتی ارائه‌های شفاهی و دیداری، شانس به‌رسمیت شناخته شدن یک مسئله را بالا ببرند. گروهی دیگر (مانند برخی مؤسسات مالی و اعتباری) هم به کمیسیون‌ها دسترسی داشتند و از قدرت تأثیرگذاری برخوردار بودند، اما در طرح‌ها و لوایحی که با همکاری آنها مطرح می‌شد، همواره این شائبه وجود داشت که در لوای این همکاری منافی برای ایشان لحاظ شود. از این حیث در دستور کار قرار گرفتن موضوعات و مسائل مورد دغدغه آنها با احتیاط صورت می‌پذیرفت.

برخی افراد و گروه‌ها هم وجود داشتند که برای بهره‌مندی از مزایای سیاست‌های فرهنگی کاملاً محق شناخته می‌شدند، اما از کانون قدرت دور بودند. این گروه اگرچه افراد خوبی تلقی می‌شدند. اما چون قدرت سیاسی نداشتند و به‌علت فقدان انسجام دارای نماینده در کمیسیون نبودند، از استحقاق کمتری برای سرمایه‌گذاری در مقایسه با سایر گروه‌ها برخوردار بودند. منافع و مزایایی که برای این گروه در نظر گرفته می‌شد، بیشتر در قالب لفاظی و شعار بود تا تخصیص منابع مالی واقعی.

**ج) باز خورد از جامعه هدف**

از جمله پارامترهای مهم دیگری که سیاست گذاران برای دستور گذاری در کمیسیون فرهنگی لحاظ می کردند، بازخوردهایی بود که از جامعه هدف می گرفتند. اگر جامعه هدف مورد نظر در مسئله فرهنگی مطروحه، رفتاری مطابق با انتظارات (غالباً سیاسی) کمیسیون بروز نمی داد یا در طرح ها و برنامه های پیشین منابع تخصیص داده شده را در مسیر مطلوب شورای شهر یا کمیسیون فرهنگی به کار نمی برد، طرح مزبور از دستور کار خارج می شد. در واقع پیش بینی اعضای کمیسیون از رفتار احتمالی جامعه هدف و برآورده نشدن انتظارات خود از حل مسئله فرهنگی باعث می شد که مسئله به دستور کار نرسد. این سازوکار و دینامیک را می توان به شکل زیر نشان داد.



۱۲۴

شکل ۳. ظرف دستور گذاری

ظرف دستور گذاری استعاره ای است از ترکیب دستور کارها که تحت عوامل مختلفی به سطح می رسند یا به زیر رانده می شوند که در این ظرف هر مسئله ای این شانس را ندارد که به سطح برسد و دیده شود (در دستور کار قرار گیرد). عوامل بیرونی از خارج محیط دستور گذاری بر دستور کارهای احتمالی اثر می گذارند. در حالی که مؤلفه های درونی در داخل سیستم دستور گذاری هستند.

### ۶-۳. ویژگی‌های خاص دستورگذاری فرهنگی در مشهد: شباهت‌ها و اختلافات با الگوهای

#### موجود

استعاره ظرف دستورگذاری فرهنگی در شورای شهر مشهد دربردارنده برخی ویژگی‌های مشترک با مدل‌های کلاسیک و بعضی وجوه افتراقی با آنهاست. سیاست‌گذاری فرهنگی در شورای شهر مشهد، به علت مذهبی بودن این شهر، برخی شباهت‌ها را با الگوی جریان‌های چندگانه و دریاچه سیاستی کینگان دارد. وجود مناسبت‌های مذهبی در زمان‌های مشخص موجب همراستایی جریان‌های سه‌گانه شده و دریاچه‌ای برای مطرح شدن یک مسئله برای قرار گرفتن در دستور کار را می‌گشودند. سیاست‌گذاران و سایر بازیگران با اطلاع از این مسئله، طرح برخی سیاست‌ها و لوایح را به گونه‌ای هماهنگ می‌کردند که با یک مناسبت مذهبی خاص و متناسب با آن مصادف شود. بدین ترتیب علاوه بر بالا بردن احتمال تصویب، مناسبت مذهبی به‌عنوان یک رویداد کانونی عمل کرده و مسئله فرهنگی با تصویب در کمیسیون، به صحن علنی شورا می‌رسید.

۱۲۵

سیاست‌های فرهنگی مرتبط با زائرین، تاحدی به‌شکل الگوی کاب و راس بودند. طرح‌ها و لوایح مرتبط، در صورت وجود یکپارچگی نهادی میان سایر دستگاه‌های اجرایی و فرهنگی استان، در دستور کار قرار می‌گرفتند. تصویب بودجه زیارت در مجلس نقش بسیار مهمی در این زمینه داشت. از آنجایی که تخصیص این بودجه توسط دولت صورت می‌گرفت، ایجاد یک محیط مساعد نهادی میان بازیگران مختلف (استانداری، شورای شهر، دفتر امام جمعه) منجر به دستورگذاری سیاست‌های فرهنگی می‌شد که زائرین جامعه هدف آنها بودند. اما یک مشکل هم فراروی بازیگران دستورگذاری وجود داشت و آن هم امکان‌ناپذیری بازخورد دقیق از زائرین به سبب جابجایی سریع آنها بود.

جایگاه جامعه هدف به‌عنوان یکی از متغیرهای بیرونی، شبیه به نظریه ساخت اجتماعی طبقات هدف بود. مسائلی که به‌منظور حل مشکلات هیأت‌های مذهبی، حوزه علمیه در کمیسیون مطرح می‌شدند، شانس بیشتری برای رسیدن به صحن شورا داشتند. در همین حال موضوعات مربوط به نگارخانه‌ها یا نمایشگاه‌های آثار هنری، بیشتر تحت تأثیر متغیرهای داخلی مانند محدودیت‌های بودجه‌ای قرار می‌گرفتند.

## ۷. جمع بندی و نتیجه گیری

مسائل فرهنگی از شانس مساوی و برابر برای رسیدن به دستور کار در عرصه سیاست گذاری شهری برخوردار نیستند. بیش از آنکه «عمومیت» داشتن یا فراگیری یک مسئله فرهنگی سبب شود تا آن مسئله در دستور کار سیاست گذاران محلی قرار گیرد، ترکیب جامعه هدف (برای سیاست فرهنگی) و تصویر و بازخوردهای آن در نزد سیاست گذاران تعیین می کند که کدام مسئله فرهنگی در دستور کار واقع شود. در حالی که برخی متغیرهای داخلی مانند محدودیت های بودجه ای و ماهیت مسئله، در نحوه دستور گذاری برای همه مسائل شهری وجود دارند، مؤلفه هایی مانند جایگاه جامعه هدف در سیاست فرهنگی نقش بسیار مهم و متمایز کننده ای در دستور گذاری فرهنگی بازی می کند و جنبه های فنی را در حاشیه قرار می دهد. بدین ترتیب دستور گذاری فرهنگی در شورای شهر یک روند خطی و قابل پیش بینی ندارد. هر مسئله فرهنگی بنا بر ماهیت خود، ترکیب جامعه هدف، بودجه مورد نیاز، زمان طرح مسئله این امکان را دارد که به صحن شورا برسد یا نرسد. موضوع مهم این است که عوامل اثرگذار بیرونی به شکل کنترل نشده ای می توانستند روند دستور گذاری را تغییر دهند. نبود یک سیستم مناسب پایش و ارزیابی، اجرا نشدن طرح های امکان سنجی، تعریف مبهم اقشار و گروه های اجتماعی و از همه مهمتر بهره برداری برخی گروه های سیاسی تحت لوای افراد دارای استحقاق، از مهمترین نقاط ضعف ساز و کار فعلی دستور گذاری فرهنگی در شورای شهر مشهد به شمار می رفت.

## منابع

۱. احمدی، بابک، (۱۳۸۹)، ساختار و تأویل متن، نشر مرکز.
۲. اشتریان، کیومرث، (۱۳۹۱)، مقدمه‌ای بر روش سیاست‌گذاری فرهنگی، جامعه‌شناسان.
۳. پارسونز، واین، (۱۳۸۵)، مبانی خط‌مشی‌گذاری عمومی و تحلیل خط‌مشی‌ها، مترجم: حمیدرضا ملک محمدی، پژوهشکده مطالعات راهبردی.
۴. دانایی فرد، حسن و کاظمی، حسین، (۱۳۸۹)، پژوهش‌های تفسیری در سازمان، استراتژی پدیدارشناسی و پدیدارنگاری انتشارات دانشگاه امام صادق.
۵. شریفی، سیدعلیرضا و فاضلی، عبدالرضا، (۱۳۹۱)، واکاوی سیاست‌گذاری فرهنگی در جمهوری اسلامی ایران آسیب‌ها و راهبردها، مجلس و راهبرد، شماره ۶۹، ۵۵-۹۰.
۶. فخر زارع، سیدحسین، (۱۳۹۱)، بررسی تطبیقی نظریه جامعه‌شناختی پدیدارشناسی (تأکید بر اندیشه آلفرد شوِتس) با مبانی نظری اسلام، قیسات، دوره ۱۷، شماره ۱۴۷، ۶۴-۱۷۴.
۷. گروندن، ژان، (۱۳۹۳)، هرمنوتیک، مترجم: محمدرضا ابوالقاسمی، نشر ماهی.
۸. مقتدایی، مرتضی و ازغندی، علیرضا، (۱۳۹۵)، آسیب‌شناسی سیاست‌گذاری فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، علوم سیاسی، شماره ۳۴، ۷-۲۶.
۹. نظری، علی، (۱۳۸۴)، تحلیل قدرت سیاسی از دیدگاه استیون لوکس. قدرت از نگاه کثرت‌گرا، رادیکال و اصلاح‌طلب، راهبرد، شماره ۳۶، ۳۸۳-۳۹۲.
۱۰. هاوالت، مایکل و رامش، ام، (۱۳۸۰)، مطالعه خط‌مشی عمومی، مترجم: عباس منوریان و ابراهیم گلشن، مرکز آموزش مدیریت دولتی.
۱۱. همایون، محمدهادی و هفت‌خوانی، نادر، (۱۳۸۷)، درآمدی بر مفهوم و روش سیاست‌گذاری فرهنگی درس‌هایی برای سیاست‌گذاران، اندیشه مدیریت، سال دوم، شماره دوم ۵-۳۵.

12. Bachrach, P. and Baratz, M. (1962). "Two faces of power". The American Political Science Review, Vol. 56 (4). 947-952.

13. Brinkmann, S and Jacobsen, M. H. and Kristiansen, S. (2014). "Historical Overview of Qualitative Research in the Social Sciences". In The Oxford Handbook of Qualitative Research.

14. Cobb, R. & Ross, J. & Ross, M. (1976) "Agenda Building as a Comparative Political Process" *The American Political Science Review*. 70(1). 126-138.
15. Durnova, A. and Zittoun, P. (2013). "Discursive Approaches to Public Policy". *Revue française de science politique*. Vol. 63 (3-4). 85-94.
16. Dunn, W. N. (2012). *Public policy analysis*. Pearson.
17. Dye, T. R. (2008). *Understanding public policy*. Printice Hall.
18. Gupta, D.K. (2011). *Analyzing public policy: concepts, tools, and techniques*. CQ press.
19. Johanson, K. and Kershaw, A. and Glow, H. (2014) "The Advantage of Proximity: The Distinctive Role of Local Government in Cultural Policy". *Australian Journal of Public Administration*, Vol 73. (2). 218–234.
20. Nguyen, T. (2017). *Influences on the policy process in local government in Vietnam: The case of low-income housing policy in Da Nang City from 2005-2013*. Victoria University of Wellington.
21. Princen, S. (2007). "Agenda setting in EU. A theoretical exploration and agenda for research". *Journal of European Public Policy* 14:1. 21–38.
22. Rennie, D. (2000). "Grounded theory methodology as methodical hermeneutics". *Theory and psychology*. Vol. 10(4). 481-502.
23. Saccoa, P.L and Blessib, T.G and Nucciob, M. (2009) "Cultural Policies and Local Planning Strategies: What Is the Role of Culture in Local Sustainable Development?" *The Journal of Arts Management, Law, and Society* vol. 39 (1). 45 — 64.
24. Schneider, A. and Ingram, H. (1993) "Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy". *The American Political Science Review*, Vol. 87, No.2. pp 334-347.
25. Schwandt, T. A. (2000). "Three epistemological stances for qualitative inquiry: Interpretivism, hermeneutics, and social constructionism". In: N. K. Denzin, & Y. S. Lincoln (Eds.). *Handbook of qualitative research*. Sage Publications.
26. True, J. L. and Jones, B. D. and Baumgartner, F. R. (2006) *Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking*. Chapter in *Theories in the Policy process*.
27. Willig, C. (2013). *Introducing Qualitative Research in Psychology*. Open university press.