

بررسی وضعیت دیپلماسی فرهنگی
جمهوری اسلامی ایران
۲. آسیب‌ها و چالش‌های پیش روی سازمان فرهنگ و
ارتباطات اسلامی

کد موضوعی: ۲۷۰
شماره مسلسل: ۱۰۴۳۷

به نام خدا

فهرست مطالب

| | |
|----|--|
| ۱ | چکیده |
| ۱ | مقدمه |
| ۲ | آسیب‌ها و چالش‌های پیش روی دیپلماسی فرهنگی در دیدگاه مقام معظم رهبری |
| ۳ | مقایسه سازمان با دیگر نهادهای فعال در سطح بین‌الملل |
| ۶ | مقایسه تطبیقی سازمان با شورای بریتانیا |
| ۱۱ | بررسی چالش‌های پیش روی سازمان با توجه به اهداف، وظایف و عملکردها |
| ۱۶ | پیشنهادها |
| ۲۰ | نتیجه‌گیری |
| ۲۱ | منابع و مأخذ |



بررسی وضعیت دیپلماسی فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ۲. آسیب‌ها و چالش‌های پیش روی سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی

چکیده

جایگاه ساختاری و اداری، مشکلات مدیریتی و نیروی انسانی، منابع مالی و نحوه هزینه‌کرد آن و نیز وارد شدن به حوزه اجرا، از مهمترین چالش‌های پیش روی سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی به‌عنوان مهمترین متولی دیپلماسی فرهنگی در کشور است. بررسی چالش‌ها و آسیب‌های پیش روی این سازمان به نوعی نشان‌دهنده چالش‌هایی است که نظام جمهوری اسلامی ایران در حوزه دیپلماسی فرهنگی با آن مواجه است.

مقدمه

موفقیت نظام جمهوری اسلامی در حوزه دیپلماسی فرهنگی منوط به اجرایی شدن راهبردهای آن از طریق سازمان‌ها و نهادهایی است که بدین منظور تأسیس شده‌اند. مهمترین کارویژه چنین سازمان‌هایی محقق کردن اهداف مورد نظر نظام در حوزه دیپلماسی فرهنگی است. در این حوزه، سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی بر طبق اساسنامه خود که مصوب مقام معظم رهبری است، متولی اصلی به حساب می‌آید. بدین سبب موفقیت یا شکست سازمان در ایفای وظایف خود در واقع موفقیت یا شکست نظام در حوزه دیپلماسی فرهنگی به حساب خواهد آمد.

هر سازمانی برای رشد و نیل به اهداف خود نیازمند دو مؤلفه اساسی کارآیی و اثربخشی است^۱ و کارآیی اداری یک دستگاه نیز به عوامل مختلفی بستگی دارد. از جمله: مدیریت، تشکیلات و سازمان، ساختار و نهاد، منابع انسانی و منابع مالی. اگر این عوامل و کارکردهایشان به‌صورت مستمر ارزیابی و بر پایه شناسایی نقاط ضعف و قوت آنها ارزیابی شود و در کنار آن تهدیدها و فرصت‌های ناشی از عملکردها و مأموریت‌ها در محیط خارجی سنجش شود، آنگاه با تحلیل موقعیت موجود یک سازمان می‌توان به بازمهندسی و سپس برنامه‌ریزی آن سازمان اقدام کرد. از همین رو، سازمانی مانند سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی که متولی اصلی روابط فرهنگی بین‌المللی به‌عنوان وجه مهمی از روابط خارجی جمهوری اسلامی ایران است، باید به‌گونه‌ای عمل

۱. ریچارد ال. دفت، «مبانی تئوری و طراحی سازمان»، ترجمه: علی پارسائیان و سیدمحمد اعرابی، دفتر پژوهش‌های فرهنگی، ۱۳۸۱، ص ۶۴.



کند که حداکثر منافع را از طریق به‌کار بردن کارآترین نظام اداری و اثربخش‌ترین نظام سازماندهی مأموریت و فعالیت، برای کشور تأمین کند.^۱

آسیب‌ها و چالش‌های پیش روی دیپلماسی فرهنگی در دیدگاه مقام معظم رهبری

مهمترین آسیب‌های حوزه روابط فرهنگی بین‌المللی از منظر مقام معظم رهبری عبارتند از:

۱. موازی‌کاری دستگاه‌ها

- «به دستگاه‌های زیربند و مجلس بگویید، هدف از تأسیس این سازمان ایجاد یک دستگاه موازی در امر تبلیغات خارجی نبوده است که غیر از کارهای آنها، عهده‌دار فعالیت‌های خارج از کشور شود، بلکه هدف سرجمع کردن همه آن کارها و انتزاع آنها از دستگاه‌ها و مندرج کردن آنها در سازمان واحد بود که به‌جای چندین دستگاه با سیاست و سلیقه و هزینه‌های مختلف، همه کار با یک هدف و یک شیوه و یک هزینه در یک‌جا انجام گیرد. بنابراین هرگونه هزینه‌ای در امر تبلیغات خارجی قاعداً باید در این سازمان بشود و لاغیر، بدون فرق میان انواع فعالیت‌های تبلیغی».^۲

- «من هیچ نمی‌پسندم که دستگاه‌های مختلف، هرکدام در سطح بین‌المللی با نام‌های مختلف کار فرهنگی بکنند و هرکس برای خود سازی بزند، این کار درست نیست... این اصطکاک و خنثی کردن و از بین بردن امکانات است و هیچ به مصلحت نیست».

۲. استفاده از روش‌های نادرست

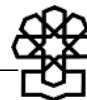
«کشورهای استعمارگر با حرکت فرهنگی، اهداف غیرانسانی خود را دنبال می‌کنند درحالی که در نظام اسلامی که برخاسته از سخن حق و تفکرات ناب الهی است، باید از روش‌ها و ابزار فرهنگی استفاده بهتر و شایسته‌تری شود».

۳. عدم پشتیبانی مناسب و درخور جایگاه سازمان

«به اعتقاد من مجموعه تبلیغات خارجی و همین سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی، از جایگاه خیلی مهمی برخوردار است. اگر ما در این کار وضعی نشان دادیم، بنده امروز هیچ بدیلی را نمی‌شناسم».

۱. رضا جلالی، بررسی وضعیت اداره روابط فرهنگی بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شهریورماه ۱۳۸۲.

۲. بیانات مقام معظم رهبری، ۶ ماه پس از تشکیل سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی، در پاسخ به نامه رئیس وقت مجلس شورای اسلامی.



که بتواند این ضعف را جبران کند، چون این مجموعه در حقیقت حامل اقتدار معنوی نظام و کشور است و اقتدار معنوی اگر مردان خود را داشته باشد و پشتیبانی مناسبی بشود، همیشه از اقتدارهای مادی جلو خواهد زد و پیروز خواهد شد.^۱

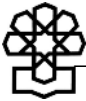
همان‌طور که ملاحظه می‌شود، مهمترین معضلات دیپلماسی فرهنگی از منظر مقام معظم رهبری عبارتند از: موازی‌کاری دستگاه‌های ذیربط، استفاده از روش‌های نامطلوب و همچنین عدم پشتیبانی مناسب و بیشترین تأکید مقام معظم رهبری در بحث دیپلماسی فرهنگی درخصوص تمرکزگرایی دستگاه‌ها و نهادهای مختلف در این عرصه است و ایشان تنها متولی اداره روابط فرهنگی خارج از کشور را سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی می‌دانند.

با تکیه بر همین رویکرد، این گزارش بر آن است تا با بررسی چالش‌های پیش روی سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی، در واقع چالش‌های عمده دیپلماسی فرهنگی کشور را شناسایی کرده و درخصوص راهکارهای حل این معضلات اظهارنظر کند. در گزارش قبلی وضعیت دستگاه‌ها و نهادهای فعال در زمینه دیپلماسی فرهنگی، از حیث جایگاه قانونی و اهداف و وظایف آنها بررسی شد. در این گزارش به بررسی آسیب‌ها و چالش‌های حوزه دیپلماسی فرهنگی با عنایت به آسیب‌ها و چالش‌های پیش روی سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی پرداخته می‌شود.

مقایسه سازمان با دیگر نهادهای فعال در سطح بین‌الملل

یکی از روش‌های شناخت آسیب‌ها و چالش‌های یک سازمان مقایسه آن با سازمان یا سازمان‌هایی است که اهداف و وظایف مشابهی دارند. این شباهت‌ها این امکان را فراهم می‌آورد تا با مقایسه دو سازمان با یکدیگر، علل و عوامل موفقیت و دلایل ناکامی و ناکارآمدی دیگری روشن شود. در ارتباط با دیپلماسی فرهنگی در جهان سازمان‌ها و نهادهای مختلفی فعالیت می‌کنند. جدول زیر تعدادی از این نهادها به همراه شرح وظایف و جایگاه قانونی آنها را نشان می‌دهد:

۱. بیانات مقام معظم رهبری با رئیس، اعضای شورای عالی و معاونان سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی، ۱۳۸۰/۱۱/۷.



جدول بررسی تطبیقی متولیان دیپلماسی فرهنگی در کشورهای مختلف جهان

| کشورها مؤلفه‌ها | ژاپن | آلمان | چین | فرانسه | انگلستان | اسپانیا | آمریکا | ترکیه | عربستان | ایران |
|---|---|--|---|---|--|---|---|--|--|---|
| نام دستگاه متولی دیپلماسی فرهنگی | بنیاد ژاپن | گوته | کنفسیوس | الیانس فرانس | بریتیش کنسول | سروانتس | معاونت روابط عمومی و دیپلماسی عمومی | دیانت | رابطة العالم الاسلامی | سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی |
| ماهیت | مؤسسه اجرایی مستقل | انجمن Association | مؤسسه عمومی غیرانتفاعی | سازمان غیرانتفاعی و مستقل | سازمان غیرانتفاعی | مؤسسه دولتی غیرانتفاعی | | | سازمان خیریه غیردولتی | دولتی، مستقل و وابسته به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی |
| جایگاه مفهومی دیپلماسی فرهنگی | بخش لاینفک سیاست خارجی | رکن سوم سیاست خارجی | | یکی از ابعاد اساسی سیاست خارجی | بخش مهمی از سیاست خارجی | فرهنگ مبنای دیپلماسی است نه در خدمت آن | | | هویت فراملی (اسلام ناب) | |
| اهداف و اولویت‌های دیپلماسی فرهنگی | معرفی فرهنگ ژاپن به مردم سراسر جهان | علمی آموزشی، ترویج زبان آلمانی | | تبلیغ و ترویج سنتی فرهنگ و زبان فرانسه با تأکید بر تکثر فرهنگی خود | برانگیختن تحسین جهانیان نسبت به خلاقیت، ابتکارات علمی و فضیلت بریتانیا | اهمیت به انعقاد موافقتنامه‌های دوجانبه با تأکید بر مبادلات هنری و آموزش زبان | | | ایجاد شناخت علاقه و باور نسبت به اسلام ناب با منطبق انقلاب اسلامی | |
| نام دستگاه مرتبط با حکومت | وزارت امور خارجه | وزارت امور خارجه | وزارت آموزش (عالی) | وزارت امور خارجه | وزارت امور خارجه | وزارت امور خارجه | وزارت امور خارجه | وزارت امور خارجه | وزارت امور خارجه | وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی |
| نام مؤسسه‌های مرتبط | | خدمات مبادلات آکادمیک آلمان، مؤسسه روابط فرهنگی خارجی، بنیاد lexander von Humboldt و کمیسیون یونسکو آلمان | مراکز فرهنگی چین با هدف معرفی و ترویج فرهنگ و هنر چین و تقویت مبادلات و همکاری‌های فرهنگی دوجانبه | انجمن فعالیت هنری و مراکز فرهنگی فرانسه | شورای هنر، Visiting Arts، بی.بی.سی | بنیاد کارولین، خانه آمریکا (لاتین)، بنیاد اروپایی - عربی | بنیاد سوروس، | گولن و مراکز فرهنگی ترکیه (مسئولیت آنها برعهده اداره کل امور فرهنگی وزارت خارجه است) | مجمع جهانی جوانان مسلمان که ارتباط نزدیکی با «رابطة» دارد | مجمع جهانی اهل بیت (ع) - مجمع جهانی تقریب مذاهب اسلامی - جامعه المصطفی - صدا و سیما |
| جایگاه مؤسسه در ساختار | زیرنظر دپارتمان دیپلماسی عمومی | انعقاد قرارداد با وزارت خارجه | زیرنظر Hanban/ سازمانی | تحت حمایت وزارت خارجه | مسئولیت آن برعهده هیئت وزرا و حمایت خارجه | تحت حمایت وزارت خارجه | | نماینده سازمان به‌عنوان رایزن یا | | وابسته به وزارت فرهنگ و ارشاد |



| کشورها مؤلفه‌ها | ژاپن | آلمان | چین | فرانسه | انگلستان | اسپانیا | آمریکا | ترکیه | عربستان | ایران |
|---|--|--|--|---|--|--|--------|---|---|--|
| حکومت | وزارت خارجه | | غیرانتفاعی و غیردولتی وابسته به وزارت آموزش (عالی) | | مالی آن برعهده وزارت خارجه است | | | وابسته امور دینی در سفارتخانه‌ها و کنسولگری‌ها مستقر می‌شود | | اسلامی |
| اهداف و مأموریت‌های مؤسسه | تعمیق شناخت ملت‌های دیگر از ژاپن، و ایفای سهم خود به جهان در فرهنگ | ترویج زبان آلمانی، تقویت همکاری‌های فرهنگی بین‌المللی، و ارائه تصویری جامع از آلمان برای مخاطبان خارجی | ترویج فرهنگ و زبان چینی | تقویت و گسترش شناخت در زمینه زبان فرانسه و تقویت مبادلات فرهنگی، هنری و فکری بین فرانسه و سایر کشورها | تقویت آگاهی نسبت به ارزش‌های بریتانیا، ترویج زبان انگلیسی، و تقویت همکاری‌های آموزشی | ارتباط با مخاطبان بین‌المللی، برنامه‌ریزی فرهنگی، ارائه کمک هزینه‌های تحصیلی | | | حمایت، هماهنگ‌سازی فعالیت‌ها، توسعه روش‌های تبلیغ اسلام، افزایش بهره‌وری، گسترش زبان عربی | ایجاد تمرکز در مدیریت و برخورداری از سیاستگذاری واحد و هماهنگی در فعالیت‌های فرهنگی خارج از کشور |
| دستگاه‌های دولتی همکاری یا دخیل در روابط فرهنگی | وزارت آموزش، فرهنگ، ورزش، علوم و فناوری | | وزارت فرهنگ (تأسیس و اداره مراکز فرهنگی) | وزارت فرهنگ و رسانه و ورزش و وزارت توسعه بین‌الملل | وزارت آموزش و علوم و وزارت فرهنگ | | | وزارت فرهنگ و توریسم و وزارت آموزش ملی | | وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، وزارت امور خارجه، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری |
| چگونگی سیاستگذاری و اعمال سیاست‌ها | سیاستگذاری توسط وزارت خارجه | تعیین اولویت‌ها و ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های فعال توسط وزارت خارجه | | | مسئولیت سیاستگذاری با وزارت خارجه و تعیین محتوا و مدیریت و پیگیری برنامه‌ها با وزارت فرهنگ | | | | | نامعلوم |



همان‌طور که جدول فوق نشان می‌دهد سازمان‌ها و نهادهای مختلفی در راستای معرفی و ترویج ارزش‌های فرهنگی کشورهای خود فعالیت می‌کنند. از همین رو سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی را می‌توان با هریک از این نهادها و سازمان‌ها مقایسه کرد. اگرچه ممکن است انطباق وظایف و اهداف سازمان با برخی از این سازمان‌ها بیشتر و یا کمتر باشد. اما همان‌طور که جدول فوق نشان می‌دهد، ماهیت و وظیفه همه این سازمان‌ها مشابه یکدیگر است. از این رو مورد شورای بریتانیا که در تحقق اهداف استعماری خود در چارچوب دیپلماسی فرهنگی بسیار موفق بوده و از جمله نمونه‌های کارآ و مؤثر در این عرصه است، به‌عنوان نمونه مورد بررسی قرار گرفته و با وضعیت و شرایط سازمان مقایسه می‌شود. لازم به‌ذکر است که موارد احصا شده به‌عنوان چالش‌های سازمان در صورت قیاس با هر سازمان یا نهاد دیگر نیز ملموس و مشهود است.

مقایسه تطبیقی سازمان با شورای بریتانیا

الف) ماهیت و سطح نفوذ و فعالیت

۱. شورای بریتانیا

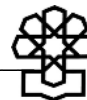
شورای بریتانیا یک سازمان غیردولتی و غیرانتفاعی چندمنظوره است که در زمینه‌های مختلف پنهان و آشکار فعالیت می‌کند. شورای بریتانیا در سال ۱۹۲۴ میلادی به‌عنوان مؤسسه‌ای افتخاری تحت عنوان «کمیته بریتانیا برای رابطه با سایر کشورها» شروع به‌کار کرد. عنوان کمیته پس از مدت کوتاهی به «شورا» تغییر کرد و در سال ۱۹۳۶ نام اصلی این مؤسسه به «شورای بریتانیا» تغییر یافت. این شورا اولین نمایندگان خارجی خود را در کشورهای مصر، لهستان و پرتغال در سال ۱۹۳۸ مستقر کرد و در حال حاضر در ۲۲۹ شهر در ۱۱۱ کشور جهان فعالیت می‌کند.^۱

۲. سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی

سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی سازمانی حاکمیتی دارای شخصیت حقوقی مستقل و رسماً وابسته به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی است که با طرح ادغام بخش‌های فرهنگی و تبلیغی نهادها و مؤسسات دولتی و عمومی فعال در خارج از کشور تشکیل شد و پس از تدوین اساسنامه آن در شورایی متشکل از نخبگان و اندیشمندان فرهنگی و دینی و تصویب رهبر معظم انقلاب اسلامی عملاً کار خود را در سال ۱۳۷۴ و در قالب یک سازمان مستقل آغاز کرد و اکنون در ۷۰ شهر در ۵۲ کشور نمایندگی دارد.

با ملاحظه ماهیت نهادهای فوق می‌توان نتیجه گرفت که درخصوص یک سازمان، ماهیت

1. www.Britishcouncil.org



غیردولتی به مراتب از ماهیت دولتی به لحاظ گستره و سطح نفوذ در کشورهای مختلف جهان برتری دارد. چراکه وارد چارچوب‌های خاص دولتی نشده و آزادی عمل بیشتری جهت فعالیت پیدا می‌کند. همان‌طور که ملاحظه شد، تعداد نمایندگی‌های شورای بریتانیا نزدیک به چهار برابر تعداد نمایندگی‌های سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی است که البته این امر ناشی از سابقه تقریباً چهار برابر بیشتر این شورا نسبت به سازمان است، اما این مسئله بیانگر آن است که سازمان به سبب ماهیت حاکمیتی خود اگرچه تلاش‌های گسترده‌ای انجام داده است، با این حال گستره فعالیت بسیار کمتری نسبت به شورای بریتانیا دارد.

ب) اهداف راهبردی

۱. شورای بریتانیا

- شناساندن خلاقیت و نوآوری علمی مردم بریتانیا در میان مردم سایر کشورها و نیز آگاهی دادن به آنها از گوناگونی فرهنگی بریتانیا.
- افزایش آگاهی‌های بین‌المللی از گوناگونی و کیفیت فرصت‌های آموزشی در بریتانیا، گسترش و آموزش زبان انگلیسی و نیز تعمیق همکاری بین بریتانیا و سایر کشورها.
- افزایش آگاهی نسبت به ارزش‌ها و فرآیندهای دمکراتیک بریتانیا. همکاری با سایر کشورها برای تقویت موازین حقوق بشر.

۲. سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی

- احیا و گسترش تفکر و معارف اسلامی در جهان به‌منظور بیداری مسلمانان و ابلاغ پیام اسلام راستین به جهانیان.
- آگاهی جهانیان نسبت به مبانی و اهداف و مواضع انقلاب اسلامی و تبیین جایگاه آن برای مردم جهان.
- گسترش مناسبات فرهنگی با ملل و اقوام مختلف به‌خصوص مسلمانان و مستضعفان جهان.
- تقویت و تنظیم مناسبات فرهنگی جمهوری اسلامی ایران با سایر کشورها و سازمان‌های فرهنگی.
- عرضه صحیح فرهنگ و تمدن ایران و ویژگی‌های فرهنگی، جغرافیایی و تاریخی آن.
- فراهم آوردن زمینه‌های وحدت میان مسلمانان و تشکیل جبهه واحد براساس اصول مسلم اسلامی.
- مقابله فکری با فرهنگ ضددینی، ضداسلامی و ضدانقلابی و آگاه کردن مسلمانان نسبت به توطئه‌های تفرقه‌انگیز دشمنان و دفاع از حقوق مسلمانان.
- رشد، ارتقا و اصلاح وضع فرهنگی، تبلیغی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی مسلمانان به‌ویژه پیروان اهل بیت(ع) در جهان.

با ملاحظه اهداف فوق می‌توان اشاره کرد که در مورد افزایش آگاهی جهانیان تقریباً هر دو



نهاد مشترکند و هدف اصلی آنها ایجاد آگاهی در جهانیان نسبت به فرهنگ و باورهای متبوعشان است. پس در هدف کلی هر دو نهاد به دنبال یک مقصود مشترکند. نکته دوم آنکه تعداد اهداف لزوماً بیانگر نوع و یا وسعت عملکرد نیست. شورای بریتانیا طبعاً تمامی اهداف خود را آشکارا بیان نمی‌کند و سعی می‌کند در پوشش اهدافی به ظاهر غیراستعماری اهداف استعماری خود را دنبال کند تا در دید مخاطب حساسیت برانگیز نباشد. در این خصوص سازمان نیز باید دقت داشته باشد که اهداف اصلی و فرعی و آشکار و پنهان خود را می‌باید سطح‌بندی کرده و آنها را به‌گونه‌ای ظریف و دقیق تعریف نماید.

ج) جایگاه قانونی

۱. شورای بریتانیا

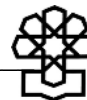
شورای بریتانیا در چارچوب منشور سلطنتی بریتانیا قرار می‌گیرد. این شورا به‌عنوان یک سازمان غیرانتفاعی ثبت شده و همچون سازمان عمومی غیردولتی فعالیت می‌کند. یک سازمان عمومی غیردولتی در بریتانیا سازمانی است که مستقل از دولت عمل می‌کند، ولی در نهایت وزرای دولت مسئولیت آن را برعهده دارند. بسیاری از سازمان‌های غیردولتی در زیرمجموعه یکی از وزارتخانه‌ها قرار دارند که در مورد شورای بریتانیا، این وزارتخانه، وزارت امور خارجه می‌باشد.

۲. سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی

سازمان دارای شخصیت حقوقی مستقل رسماً وابسته به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی است و براساس رهنمودهای مقام معظم رهبری و تصمیمات شورای عالی با رعایت سیاست خارجی نظام، منحصراً بر طبق مقررات اساسنامه خود فعالیت می‌کند، البته تمامی فعالیت‌های فرهنگی بین‌المللی سازمان به لحاظ قانونی باید با همکاری وزارت امور خارجه انجام گیرد.

با مقایسه جایگاه قانونی شورای بریتانیا و سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی این مسئله روشن می‌شود که شورای بریتانیا اگرچه یک نهاد عمومی غیردولتی است، اما مسئولیت آن به‌عهده وزارت امور خارجه است و این بدان معنی است که وزارت امور خارجه خود را در برابر عملکرد این شورا پاسخگو می‌داند و طبعاً نوع تعاملات و همکاری‌ها میان این دو نهاد و نحوه عملکرد آنها از آنجا که در این امر هر دو ذینفعند، برای هر دو نهاد مسئولیت‌زاست. اما در مورد سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی اینطور نیست و اساساً این سازمان جایگاه قانونی مشخص و معینی ندارد.^۱

۱. رجوع کنید به بحث جایگاه قانونی، تشکیلات و سازمان در ادامه همین گزارش.



د) تشکیلات اداری

۱. شورای بریتانیا

ملکه الیزابت دوم ریاست عالیة شورای بریتانیا را به عهده دارد و لیعهد وی، فرزندش شاهزاده چارلز، در سمت معاونت وی می باشد. اهداف راهبردی شورای بریتانیا توسط هیئت امنای این شورا تعیین می گردد. این هیئت اعضایش را خود انتخاب می کند، به استثنای دو تن از اعضا که توسط وزیر امور خارجه انتخاب می شوند. تمام اعضا برای یک دوره پنج ساله انتخاب شده و حق انتخاب مجدد نیز دارند. مدیریت اجرایی شورای بریتانیا توسط مدیرکل این شورا انجام می شود. این مدیرکل از همکاری معاون خود و نیز یک تیم مدیریتی سود می برد.

۲. سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی

این سازمان زیر نظر یک شورای عالی اداره می شود که در آن علاوه بر شخصیت های برجسته فرهنگی، تنی چند از اعضای هیئت دولت، از جمله وزیران اطلاعات، امور خارجه، فرهنگ و ارشاد اسلامی و رئیس سازمان صدا و سیما عضویت دارند. سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی براساس رهنمودهای مقام معظم رهبری و تصمیمات شورای عالی سازمان و با رعایت سیاست خارجی نظام، منحصراً بر طبق مقررات اساسنامه خود که مورخ ۱۳۷۴/۴/۱۰ به تصویب رهبری رسیده است، فعالیت می کند.

همان طور که ملاحظه می شود ریاست عالیة شورای بریتانیا برعهده بالاترین مقام کشور انگلستان، ملکه الیزابت دوم است و در واقع از همین حیث شورا در سطح جهان از اعتبار و منزلت بالایی برخوردار است و در عمل فعالیت های اجرایی این شورا تسهیل می شود، اما ریاست سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی بر طبق بند «۱۴» اساسنامه این سازمان، از بین شخصیت های فرهنگی کشور که مدیر و مدبر و آشنا به مسائل بین المللی باشد ازسوی وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی پیشنهاد و پس از تأیید شورای عالی و موافقت مقام معظم رهبری با حکم وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی برای مدت سه سال منصوب می شود^۱ و به همین ترتیب نیز اعتبار سازمان در صحنه بین الملل در سطح مطلوبی قرار نمی گیرد. زیرا ثبات مدیریت عالی سازمان متزلزل است و رایزنان ما به لحاظ اداری از سطح نازلی برخوردارند.^۲ به نظر می رسد در بیشتر مواقع رابطه میان رایزنان فرهنگی و سفرای کشورمان، صمیمانه و مثبت نیست، زیرا سفرها درصدد محدود نمودن ارتباطات رسمی و غیررسمی رایزنان برآمده و روند همکاری و تعامل مثبت میان آنها دچار خدشه می شود که این به صلاح کشور نیست.

۱. بند «۱۴» فصل دوم اساسنامه سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی، مصوب ۱۳۷۴/۴/۱۰ توسط مقام معظم رهبری.

۲. رجوع کنید به بحث جایگاه قانونی، مقررات، تشکیلات و سازمان در ادامه همین گزارش.



هـ) بودجه

۱. شورای بریتانیا

وزارت امور خارجه سالیانه مبلغی در اختیار شورای بریتانیا قرار می‌دهد. این شورا همچنین مبالغی از سایر وزارتخانه‌ها و دواير دولت بریتانیا و نیز سازمان‌های بین‌المللی و همچنین بخش خصوصی دریافت می‌کند. بقیه بودجه شورای بریتانیا که حدود ۴۰ درصد از کل بودجه این شورا را تشکیل می‌دهد، از طریق ارائه خدمات در سراسر دنیا، تأمین می‌شود. این خدمات شامل مدیریت پروژه‌ها، آموزش در مؤسسات داخل بریتانیا و دوره‌ها و آزمون‌های زبان انگلیسی می‌باشند. بودجه شورای بریتانیا در سال ۲۰۰۰ - ۲۰۰۱ میلادی به شرح زیر است:

- بودجه دولتی: ۱۴۲ میلیون پوند.

- ارائه خدمات: ۱۷۱ میلیون پوند.

- قرارداد با سایر سازمان‌ها: ۱۱۵ میلیون پوند.

- جمع کل: ۴۲۸ میلیون پوند.^۱

۲. سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی

منابع مالی سازمان برطبق اساسنامه آن، عبارتند از:

(الف) کمک دولت از محل اعتبارات عمومی در ردیف مستقل بودجه سالیانه کل کشور،

(ب) درآمدهای ناشی از فعالیت‌های فرهنگی و تبلیغی سازمان در خارج از کشور،

(ج) کمک بلاعوض اشخاص حقیقی و حقوقی،

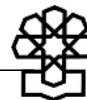
(د) کمک‌های دریافتی از محل وجوه شرعیه،

(هـ) سایر درآمدهائی که منبع آن به تصویب شورای عالی سازمان برسد.^۲

بودجه سازمان در سال ۱۳۸۸ برابر با ۴۹۲،۸۲۶ میلیون ریال معادل ۴۹ میلیون دلار بوده است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود بودجه شورای بریتانیا در سال ۱۳۷۹ یعنی حدود ۹ سال قبل، حدوداً ۱۳ برابر بودجه سال گذشته سازمان فرهنگ و ارتباطات بوده است، البته باید خاطر نشان کرد که آیا همین منابعی را هم که سازمان در اختیار دارد به نحو مطلوب استفاده می‌کند؟! با توجه به اینکه گزارش عملکرد مبسوطی از سازمان در دسترس نیست نمی‌توان به‌طور قطعی در این زمینه اظهار نظر کرد که آیا سازمان با اختصاص بودجه بیشتر به آن، مشکلاتش حل می‌شود؟ باید توجه داشت که نزدیک به ۴۰ درصد از بودجه شورا از طریق ارائه خدمات در سراسر جهان تأمین

1. www.Britishcouncil.org

۲. بند «۸» فصل اول اساسنامه سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی، مصوب ۱۳۷۴/۴/۱۰ توسط مقام معظم رهبری.



می‌شود، اما سازمان تقریباً تمامی بودجه‌اش را از دولت کسب می‌کند.^۱ برای شناخت بیشتر آسیب‌ها و چالش‌های سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی به‌عنوان متولی اصلی دیپلماسی فرهنگی جمهوری اسلامی ایران نیازمند بررسی دقیق‌تری درخصوص میزان موفقیت سازمان با توجه به اهداف و وظایف آن، هستیم.

بررسی چالش‌های پیش روی سازمان با توجه به اهداف، وظایف و عملکردها

قبل از تشکیل سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی، وضعیت دیپلماسی فرهنگی جمهوری اسلامی ایران نابسامانی‌های فراوانی داشت که مهمترین آنها عبارت بودند از:

- کثرت دستگاه‌های فرهنگی و عدم انسجام و یکپارچگی آنها،
- عدم سیاستگذاری واحد و هماهنگی در فعالیت‌های فرهنگی،
- پراکندگی در استراتژی،
- دوباره‌کاری و انجام کارهای موازی.^۲

به همین سبب بنا شد نهادها و بخش‌های مختلفی که در امر فعالیت‌های فرهنگی خارج از کشور همزمان فعال بودند با یکدیگر ادغام شوند، اما عملاً پس از تشکیل سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی و حتی بعد از گذشت نزدیک به ۱۴ سال، نه تنها مشکلات و معضلات پیش روی دیپلماسی فرهنگی کشور کمتر نشده که در موارد بسیاری، افزایش هم یافته است. این درحالی است که مقام معظم رهبری بارها بر ضرورت توجه بیشتر و عمیق‌تر به سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی به‌عنوان تنها متولی اداره روابط فرهنگی بین‌المللی تأکید داشته‌اند.

آسیب‌های جدی پیش روی سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی به‌عنوان متولی اصلی دیپلماسی فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ذیل پنج عنوان کلی زیر که از مهمترین ارکان یک سازمان محسوب می‌شوند، دسته‌بندی می‌شوند:

۱. جایگاه قانونی، مقررات، تشکیلات و سازمان،
۲. مدیریت و مدیران،
۳. منابع انسانی،
۴. منابع مالی،

۱. رجوع کنید به آسیب منابع مالی سازمان در ادامه همین گزارش.

۲. در گزارش قبلی با عنوان «بررسی وضعیت دیپلماسی فرهنگی جمهوری اسلامی ایران - دستگاه‌ها و نهادهای فعال» تهیه شده در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی مفصل به بررسی این معضل پرداخته شد.



۵. روش‌ها، رویه‌ها و ظرفیت‌ها،^۱

لازم به ذکر است که این مشکلات به ترتیب اهمیت آورده شده‌اند.

الف) جایگاه قانونی، مقررات، تشکیلات و سازمان

۱. جایگاه قانونی سازمان مبهم است گرچه خود سازمان معتقد است که به صورت یک NGO اداره می‌شود،^۲ اما در عمل برخی ابهامات درخصوص جایگاه قانونی این سازمان به چشم می‌خورد که عبارتند از:

- **عدم تعیین وضعیت حقوقی:** به موجب تبصره ماده (۱۳۰) قانون محاسبات عمومی کشور - مصوب سال ۱۳۶۶ - نهادها و مؤسساتی که در جریان تحقق انقلاب اسلامی و یا پس از آن بنا به ضرورت‌های انقلاب اسلامی به وجود آمده‌اند و تمام یا قسمتی از اعتبارات مورد نیاز خود را از محل اعتبارات منظور در قانون بودجه کل کشور مستقیماً از خزانه دریافت می‌نمایند، در صورتی که وضعیت حقوقی آنها به موجب قانون تعیین نشده باشد، مکلفند ظرف مدت مذکور در این ماده وضع حقوقی خود را با یکی از مواد (۲)، (۳)، (۴) و (۵) این قانون تطبیق دهند. بسیاری از این مؤسسات براساس قانون تعیین تکلیف شده‌اند مانند جهاد دانشگاهی، سازمان تبلیغات اسلامی و شورای هماهنگی تبلیغات اسلامی که هرکدام براساس قانون خاص جزء مصادیق قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی - مصوب سال ۱۳۷۳ - شده‌اند و تعداد دیگری نیز در حال تعیین وضعیت هستند مانند سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح و یا سازمان تعاونی مصرف نیروهای مسلح (اتکا) که از لوایح مربوط ازسوی دولت به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است. اما درخصوص سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی چنین وضعیتی حاکم نیست.

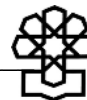
- **عدم انطباق با قانون مدیریت خدمات کشوری:** این سازمان با تعریف مندرج در ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری منطبق نیست، زیرا اجازه تأسیس آن را مقنن (مجلس شورای اسلامی) صادر نکرده است.

- **ناهماهنگی با قانون محاسبات عمومی کشور:** این سازمان با موضوع تبصره ماده (۵) قانون محاسبات عمومی کشور - مصوب سال ۱۳۶۶ - نیز هماهنگ نیست، درواقع ماهیت حقوقی این سازمان مبهم است.

تنها اشاره‌ای که قانونگذار به این سازمان کرده است، تبصره «۱» ماده (۱۸۳) قانون برنامه سوم توسعه - مصوب سال ۱۳۷۹ - است که انجام کلیه امور و فعالیت‌های فرهنگی تبلیغی و هنری

۱. سعید عطار، توسعه نیافتگی اداری، سایت باشگاه اندیشه، تاریخ نشر ۱۳۸۸/۵/۴.

۲. مصاحبه با آقای متکی (معاون وقت ارتباطات سازمان)، مجله چشم‌انداز ارتباطات فرهنگی، پیش‌شماره فروردین‌ماه ۱۳۸۲.



در خارج از کشور را به سازمان مذکور واگذار کرده است. با این حال تنها قرینه‌ای که در قوانین موجود برای تعیین ماهیت حقوقی این سازمان می‌توان پیدا کرد، حکم مندرج در بند «۵» قانون بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور است که مقرر می‌کند کلیه اشخاص حقوقی که تمام و یا قسمتی از اعتبارات آنها از محل منابع بودجه عمومی موضوع این قانون تأمین می‌شود و شکل حقوقی آنها منطبق با تعاریف مذکور مواد (۲)، (۳)، (۴) و (۵) قانون محاسبات عمومی کشور نیست، در مصرف اعتبارات مذکور از لحاظ اجرای مقررات قانون یاد شده، در حکم مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی به‌شمار می‌آیند. این حکم در بند «۱۷» قانون بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور نیز تنفیذ شده است و قبلاً نیز در بند «۵» قانون بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور تکرار شده بود. قبل از آن نیز موضوع مذکور در ماده (۵۰) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت - مصوب سال ۱۳۸۴ - ذکر شده بود که مهلت اعتبار آن تا دو سال بود. بدیهی است که حکم مذکور صرفاً مربوط به مصرف اعتبارات و شمول مقررات قانون محاسبات عمومی بر نحوه مصرف است و درخصوص مقررات استخدامی باید به سراغ قانون مدیریت خدمات کشوری رفت که به‌نظر می‌رسد این سازمان مشمول مقررات استخدامی مندرج در قانون یاد شده نیست. علی‌الاصول در این‌گونه موارد قانون کار حاکم بر روابط استخدامی است، زیرا شمول قانون مدیریت خدمات کشوری بر این سازمان احتیاج به نص دارد که چنین نصی وجود ندارد. همچنین براساس ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری دستگاه‌های زیر نظر مقام معظم رهبری از شمول قانون یاد شده خارج هستند.

با توجه به اینکه اساسنامه سازمان مذکور به تصویب مقام معظم رهبری رسیده است، این سازمان را باید از جمله نهادهای تحت نظر مقام معظم رهبری دانست و اصولاً شمول قوانین و مقررات عمومی نسبت به این‌گونه نهادها براساس نظر شورای نگهبان نیازمند اذن ایشان است (مانند تبصره «۲» ماده (۱۸۳) قانون برنامه سوم توسعه)، اگرچه نهادهای دیگری زیر نظر ایشان مشغول به فعالیت هستند (مانند سازمان تبلیغات اسلامی یا بنیاد مستضعفان)، ولی به موجب قانون، این نهادها به‌عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی شناخته شده‌اند و قانونگذار تکلیف آنها را معین کرده است. درخصوص شمول قانون مدیریت خدمات کشوری به سازمان مذکور این دیدگاه نیز وجود دارد که سازمان مذکور مشمول قانون یاد شده است، زیرا طبق ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری صرفاً سازمان‌هایی که زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری اداره می‌شوند از شمول این قانون خارج گردیده‌اند و با توجه به ماده (۱) اساسنامه سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی، این سازمان مصداق عبارت مذکور در ماده (۱۱۷) نیست و در نتیجه مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری است. این درحالی است که به موجب ماده (۳) اساسنامه بنیاد مستضعفان مصوب سال



۱۳۷۰ صراحتاً عبارت «مستقیماً تحت امر معظم‌له اداره می‌شود» به‌کار رفته است.

۲. فقدان آیین‌نامه کامل و جامعی درخصوص تعاملات سازمان با دیگر سازمان‌ها و نهادهای متولی دیپلماسی فرهنگی در کشور تا به نحو مطلوبی با هم همکاری و تعامل داشته باشند. مثلاً در سازمان آیین‌نامه‌هایی وجود دارد که به شیوه تعامل بین سازمان و وزارت امور خارجه اشاره می‌کند و از لفظ «هماهنگی» استفاده می‌کند که همه فعالیت‌های سازمان باید با هماهنگی کامل با وزارت امور خارجه انجام شوند. واژه هماهنگی در اینجا خیلی مبسوط و مبهم است و تعریفی روشن از آن ارائه نشده است. این واژه در موارد بسیاری دست سازمان را بسته و نقطه مقابل آن دست وزارت امور خارجه را باز گذاشته است، تا جایی که نماینده فرهنگی را در حد کارمند خود تنزل می‌دهند و اصلاً استقلالی برایش قائل نیستند.^۱ البته باید خاطر نشان کرد که در موارد بسیاری نیز سازمان خارج از محدوده ملاحظات وزارت امور خارجه عمل کرده است و فعالیتش تبعات سیاسی و حتی امنیتی داشته است.

۳. ابهام در جایگاه روابط فرهنگی در مجموع روابط خارجی و عدم انسجام در سیاستگذاری روابط فرهنگی، سیاسی و اقتصادی به‌عنوان یک مجموعه به‌هم پیوسته.^۲ بدین منظور که در کلیت روابط خارجی نظام جمهوری اسلامی، جایگاه روابط فرهنگی بین‌المللی چیست؟ و آیا انسجامی در سیاستگذاری روابط فرهنگی، سیاسی و اقتصادی به‌عنوان یک مجموعه به‌هم پیوسته وجود دارد؟

۴. گستردگی تشکیلات اداری سازمان که یکی از علل آن را می‌توان در گستردگی امکانات فیزیکی سازمان جستجو کرد.

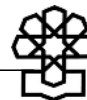
۵. از مشکلات بنیادین موجود در اساسنامه، مبهم و تشریفاتی بودن جایگاه قانونی شورای عالی است که قرار بوده وظیفه نظارت بر عملکرد سازمان را برعهده داشته باشد،^۳ اما امروزه عملاً این وظیفه را انجام نمی‌دهد.

۶. فقدان سازوکارهای قانونی و اداری پاسخگویی به مراجع ذیربط نظیر دفتر رهبری و مجلس شورای اسلامی و حتی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی. دلیل این امر پراکندگی و تنوع نهادهای بالادستی سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی است که عملاً موجب خنثی شدن اعمال مدیریت واحد بر سازمان و نظارت بر عملکرد آن است.

۱. در قانون ماده واحده پرداخت فوق‌العاده ارزی به کارداران موقت و سرپرستان کنسولگری‌ها و رایزنان فرهنگی و مطبوعاتی مصوب ۱۳۵۸/۱۰/۶ درخصوص تعیین همترازی مأمورین انتصابی فوق با مقامات سیاسی آمده است که به موجب آن رایزنان فرهنگی و مطبوعاتی، حداکثر همتراز رایزن درجه ۳ سیاسی هستند و مرجع تشخیص طبق همین قانون، پنج نفر از معاونین و مدیران وزارت امور خارجه و نماینده سازمان امور استخدامی وقت کشور قرار داده شدند.

۲. گزارش عملکرد سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی، ۱۳۸۷، ص ۱۲.

۳. بند «۵» ماده (۱۱) اساسنامه سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی، مصوب ۱۳۷۴/۴/۱۰ توسط مقام معظم رهبری.



۷. فقدان نقشه جامع و اسناد ملی و راهبردی برای فعالیتهای فرهنگی بین‌المللی.
۸. عدم انسجام و تمرکز در سیاستگذاری، هماهنگی، هدایت، حمایت و نظارت بر فعالیتهای فرهنگی بین‌المللی.
۹. وجود قوانین متعدد، ناسخ، منسوخ و عدم شفافیت آنها.

ب) مدیریت و مدیران

۱. عدم ثبات مدیریتی در سطوح بالای مدیریت سازمان.
۲. شخصی و سلیقه‌ای بودن ملاک‌های انتصاب مدیران و اینکه درخصوص انتخاب مدیران اصلح شاخص و معیار معینی وجود ندارد.^۱
۳. ضعف در به‌کارگیری دانش و مهارت‌های مدیریتی در سطوح مختلف تصمیم‌گیری، هدایت و نظارت.
۴. عدم برخورداری از مدیران تحول‌آفرین، دارای تفکر راهبردی و آینده‌نگر و حاکمیت مدیران بخش‌نگر و روزاندیش.
۵. فقدان مدیریت و برنامه راهبردی برای فعالیتهای فرهنگی - تبلیغی در خارج کشور مطابق با رسالت جهانی انقلاب اسلامی.

ج) منابع انسانی

۱. ترکیب ناموزون و توزیع نادرست نیروی انسانی در بخش‌های مختلف سازمان. درحالی که سازمان قرار نیست برطبق اساسنامه خود متولی اجرا باشد و کارویژه اصلی آن امور اجرایی نیست.
۲. فقدان نظام مدیریت راهبردی منابع انسانی (جایگاه، برنامه‌ریزی، گزینش و استخدام، حفظ نیروهای توانمند، نظام ارتقا و شایستگی، بهسازی و توسعه نیروی انسانی) درواقع می‌توان مدعی شد که این اشکال به ساختار عمومی سازمان وارد است.^۲
۳. عدم تناسب بین پست‌ها و جایگاه‌های سازمانی با تحصیلات نیروی انسانی و حضور نیروی انسانی غیرمتخصص در ساختار سازمان دارد.

د) منابع مالی

همان‌طور که در بخش مقایسه تطبیقی ملاحظه شد شورای بریتانیا ۴۰ درصد از بودجه سالیانه‌اش را از ارائه خدمات فرهنگی و آموزشی تحصیل می‌کند. درحالی که در سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی وضع به‌گونه‌ای دیگر است و سازمان به‌جای آنکه بر درآمدهای ناشی از فعالیتهای

۱. نیروهایی با بیش از بیست سال سابقه کار که دارای ویژگی‌های مدیریتی هستند. همچنان یک کارشناس معمولی باقی مانده‌اند!؟

۲. حمیده احمدیان‌راد، رایزنی‌های فرهنگی و نقش‌آفرینی‌های ضعیف، نگاه حوزه، آذر ۱۳۸۱، ش ۷۶.



خدماتی خود تکیه کند، وابستگی مطلق به بودجه‌های دولتی دارد. درحالی که در اساسنامه این سازمان، اجازه تحصیل درآمد ناشی از فعالیت‌های فرهنگی و تبلیغی در خارج از کشور به آن داده شده است. اما در عمل سازمان نگاه اقتصادی به فعالیت‌های فرهنگی ندارد و این مسئله سبب شده است تا محصولات فرهنگی تولیدی با کیفیت پایین و خارج از استانداردهای موجود برای مخاطب بین‌المللی و به‌صورت رایگان توزیع شوند و طبعاً اثرگذاری مطلوب را نیز نخواهد داشت. عدم درآمدزایی سبب می‌شود سیستم کاری سازمان مبتنی بر بذل و بخشش بشود و دید اقتصادی به عرضه محصولات فرهنگی نداشته و همواره مدعی کمبود بودجه باشد.

هـ) روش‌ها، رویه‌ها و ظرفیت‌ها

۱. عدم رعایت اولویت‌های مناطق جغرافیایی در فعالیت‌های فرهنگی بین‌المللی متناسب با منافع و اهداف نظام.^۱
۲. عدم تناسب پیام، ابزار، روش و محصولات و خدمات فرهنگی با نیازها، ویژگی‌ها و ادبیات حاکم بر جوامع دیگر.^۲ به‌عنوان مثال سازمان در موارد بسیاری در مخاطب‌شناسی جوامع میزبان درست عمل نمی‌کند.
۳. مدون نبودن و عدم ضابطه‌مندی عملیات اداری و همچنین عدم پایبندی به روش‌ها و رویه‌های مضبوط جاری.
۴. نارسایی در محیط‌شناسی، بوم‌شناسی، رصد و پایش فرهنگی مناطق مختلف جهان و جریان‌ها و تحولات فکری فرهنگی در عرصه بین‌الملل.^۳
۵. توسعه‌نیافتگی ظرفیت‌های فرهنگی بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران متناسب با ضرورت‌ها، فرصت‌ها و تهدیدهای جدید در عرصه بین‌الملل، جهان اسلام و منطقه.^۴

پیشنهادها

الف) جایگاه قانونی، تشکیلات و سازمان

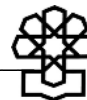
همان‌طور که ملاحظه شد، در رأس تشکیلات اداری شورای بریتانیا، ملکه الیزابت دوم قرار دارد که بالاترین مقام رسمی بریتانیا محسوب می‌شود و از این حیث، اعتبار شورا نزد جهانیان از جایگاه

۱. گزارش عملکرد سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی، ۱۳۸۷، ص ۱۲.

۲. همان.

۳. همان.

۴. همان.



قابل قبولی برخوردار است. مشکل عمده‌ای که سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی از بدو تأسیس با آن مواجه بوده است بحث جایگاه قانونی این شورا است که تبعات زیر را در پی داشته است:

- ناپایداری سیاست‌های فرهنگی بین‌المللی در بلندمدت و تبعیت فعالیت‌های فرهنگی از سیاست‌های فرهنگی دولت‌های وقت و فاصله گرفتن از منویات مقام معظم رهبری.

- ناپایداری و عدم ثبات مدیریت فعالیت‌های فرهنگی بین‌المللی.

- تبدیل شدن سازمان به دستگاه متولی تبلیغات فرهنگی دولت، رئیس‌جمهوری وقت و سیاست‌های آن در خارج از کشور و فاصله گرفتن از مأموریت خود به‌عنوان قرارگاه تاکتیکی جبهه فرهنگی انقلاب اسلامی در جهان.

- عدم امکان بهره‌گیری از ظرفیت‌های دیپلماسی عمومی و فعالیت‌های غیررسمی فرهنگی در کشورهای مختلف و حضور فرهنگی غیرمستقیم.

- عدم تبعیت و هماهنگی نهادها و مؤسسات وابسته به دفتر مقام معظم رهبری مانند مجمع جهانی اهل بیت (ع)، مجمع جهانی تقریب مذاهب اسلامی، جامعه‌المصطفی و دهها مؤسسه دیگر از سیاست‌های بخش دولتی (معاونت ریاست‌جمهوری) و تشدید دوگانگی و مشکلات بخش‌های تابعه دولت و بخش‌های تابعه دفتر مقام معظم رهبری.

براین اساس لازم است به‌عنوان کلیدی‌ترین موضوع درخصوص سیاستگذاری‌های فرهنگی کشور ابتدا موضوع جایگاه این سازمان در نگاه کلان تعریف شود. یکی از پیشنهادات در این باره ارتقا جایگاه این سازمان در سطح کلان از سازمانی زیرنظر وزیر ارشاد به سازمانی فرابخشی در حد تشکیلات کلان دولت و حتی اداره آن زیر نظر مستقیم رهبری است که در هر حال نیازمند تدبیر جدی می‌باشد. به نظر می‌رسد اجرای این پیشنهاد و بسیاری از پیشنهادات دیگر همچون نخ تسبیح به حل مشکل جایگاه قانونی سازمان مرتبط است و تا مشکل اساسنامه و جایگاه قانونی سازمان حل نشود مشکلات بعدی نیز رفع نخواهند شد.

درخصوص مشکل فقدان آیین‌نامه قانونی فی‌مابین سازمان با دیگر نهادهای فعال در حوزه دیپلماسی فرهنگی، لازم است آیین‌نامه‌ای جامع درخصوص نحوه تعامل میان سازمان‌ها و نهادهای متولی دیپلماسی فرهنگی جهت بهینه‌سازی و اثربخشی کلیت فعالیت فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در خارج از کشور تدوین شود.

در این راستا تعریف جایگاه روابط فرهنگی کشور، نقش و کارکردهای سازمان در این حوزه و متناسب‌سازی امکانات فیزیکی و نیروی انسانی آن نیز لازم و ضروری است.

اصلاح اساسنامه و مشخص نمودن جایگاه قانونی شورای عالی سازمان که از حالت تشریفاتی کنونی درآید و تصمیمات این شورا با توجه به اعتبار آن نه تنها برای خود سازمان که برای تمامی



نهادهای فعال در دیپلماسی فرهنگی لازم‌الاجرا باشد و این ضمانت اجرا لازم است در اساسنامه ذکر شود. در مورد عدم وجود سازوکار قانونی جهت پاسخگویی، ایجاد سازوکاری قانونی جهت پاسخگویی سازمان به مراجع ذیربط نظیر دفتر رهبری یا مجلس شورای اسلامی ضروری به نظر می‌رسد، چراکه تا نظارت از بیرون و پاسخگویی از درون نباشد یک سازمان پیشرفت مطلوبی نخواهد داشت. نظارت نهادهایی مانند مجلس شورای اسلامی نظارتی استطلاعی بوده است نه استصوابی و اگر سازمان تاکنون گزارشی به مجلس ارائه کرده صرفاً جهت اطلاع بوده و اثر دیگری نداشته است. البته این نقد هم به مجلس وارد است که همین اهرم نظارت را هم به صورت مطلوبی فعال نکرده است.

از آنجا که سازمان هنوز یک نقشه جامع و سند ملی راهبردی درخصوص اداره روابط فرهنگی بین‌المللی ندارد و از قوانین متعدد و متناقض و همچنین عدم انسجام در سیاستگذاری و هدایت فعالیت‌های فرهنگی بین‌المللی رنج می‌برد، لازم است در اسرع وقت چنین سندی تدوین شود تا خط‌مشی تمام نهادهای متولی دیپلماسی فرهنگی باشد.

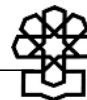
ب) مدیریت و مدیران

درخصوص عدم ثبات مدیریت عالی سازمان، از آنجایی که فعالیت‌های فرهنگی در کوتاه‌مدت نتیجه‌بخش نیست و نیازمند فرآیند طولانی است، ایجاد ثبات مدیریتی در سازمان می‌تواند بهترین راه‌حل در این زمینه باشد.^۱

لازم است نگرش در سطح مدیران سازمان تغییر یابد و تا این تغییر نگرش اتفاق نیافتد، اصلاحی نیز صورت نخواهد گرفت، اما این تغییر نگرش از چه طریقی امکانپذیر است؟ به نظر می‌رسد آموزش مدیران در دستور کار سازمان قرار بگیرد. لازم است از طریق نصب مدیران ذیصلاح و همچنین آموزش در سطوح پایین‌تر نگرش مدیران را نسبت به نوع مدیریت روابط فرهنگی بین‌المللی تغییر داد تا به نحوی به اصلاح ساختار و عملکرد نیز به تبع آن امیدوار باشیم. در ضمن از طریق آموزش است که مدیران با دانش‌های روز مدیریتی در سطوح مختلف تصمیم‌گیری، هدایت و نظارت، آشنا می‌شوند.

همان‌طور که اشاره شد تدوین یک سند راهبردی برای فعالیت‌های فرهنگی خارج از کشور از اولویت‌های پیش روی سازمان است و چنین سند جامعی می‌تواند در جهت‌دهی مدیران به سمت رسالت جهانی انقلاب اسلامی نیز راهگشا باشد.

۱. همان‌طور که احکام ریاست سازمان تبلیغات اسلامی و سازمان صداوسیما پنج‌ساله است، به نظر می‌رسد دوره سه‌ساله برای ریاست این سازمان کافی نباشد و شایسته است رئیس و مدیران یک نهاد فرهنگی در این سطح از ثبات مدیریتی لازم حداقل به مدت قابل قبولی، برخوردار باشند.



ج) منابع انسانی

درخصوص اصلاح ترکیب ناموزون نیروی انسانی انجام اقداماتی به این شرح ضروری است؛ نخست ارزیابی نیروی انسانی سازمان و حرکت به سمت تخصصی شدن نیروی انسانی متناسب با نیازهای سازمان. زیرا کارویژه اصلی سازمان با توجه به اساسنامه آن، فعالیت در امور ستادی بوده است و طبیعتاً نیروی ستادی سازمان می‌باید نسبت بیشتری به نیروی انسانی در صف داشته باشد.^۱ دوم واگذاری امور اجرایی و تصدیگری به دیگر سازمان‌ها جهت چابک کردن مجموعه نیروی انسانی سازمان است. تا از این طریق سازمان به کارویژه اصلی خود که مدیریت روابط فرهنگی بین‌المللی است، بازگردد.

مسئله بعدی ایجاد نظام مدیریت راهبردی منابع انسانی و تدوین ضوابط و استانداردهای استخدام جذب نیروی انسانی ماهر و متخصص است. آخرین پیشنهاد در این بخش نیز توجه به آموزش تخصصی^۲ نیروی انسانی به‌عنوان موتور محرکه سازمان و اصلی‌ترین عنصر برنامه‌های توسعه است.

د) منابع مالی

یکی از معضلاتی که سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی با آن روبرو است بحث بودجه و منابع مالی است. لازم است در این راستا فعالیت‌های فرهنگی سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی بهره‌وری اقتصادی نیز داشته باشد تا سازمان بتواند در بلندمدت خود را از بودجه عمومی بی‌نیاز سازد. مهمترین پیشنهادی که در حوزه منابع مالی سازمان می‌توان ارائه کرد بحث استقلال مالی سازمان از دولت و تنوع‌بخشیدن روش‌های تأمین منابع مالی است که خود سبب می‌شود محصولات تولیدی با استانداردهای بین‌المللی انطباق بیشتری داشته باشد و کیفیت کار نیز افزایش یابد.

۱. البته در سال‌های اخیر برای اصلاح این نسبت تعدادی از پست‌های ستاد به واحدهای صف منتقل شده و با توسعه نمایندگی‌های فرهنگی از یک‌سو و کاهش تدریجی نیروهای ستاد ناشی از بازنشستگی، بازخریدی و انتقال، این نسبت در حال اصلاح می‌باشد که بهتر است زمینه‌های تسریع آن به بهترین شکل ممکن فراهم شود.

۲. نیروهای سازمان به‌طور عام و مدیران و رایزنان فرهنگی به‌طور خاص می‌باید در زمینه‌های زیر تخصص و مهارت لازم را داشته باشند یا اگر فاقد این مهارت‌ها هستند آنها را فرا بگیرند:

الف) آشنایی کامل با تاریخ، ادبیات و تمدن ایران زمین و خصیصه‌های فرهنگی، اجتماعی جامعه ایرانی.

ب) آشنایی کامل با مبانی، اصول و معارف اسلامی.

ج) آشنایی با اصول روابط بین‌الملل و اصول دیپلماسی و سیاست خارجی.

د) داشتن دانش‌های روز در حوزه مدیریت فرهنگی بین‌المللی.



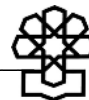
هـ) روش‌ها، رویه‌ها و ظرفیت‌ها

تدوین استراتژی‌های منطقه‌ای و تعیین اولویت‌های مناطق مختلف جغرافیایی جهت افزایش بهره‌وری در فعالیت‌های فرهنگی بین‌المللی متناسب با منافع و اهداف نظام جمهوری اسلامی ایران. لزوم توجه روزافزون به مخاطبان و نیازهای آنان و دسته‌بندی مخاطبان براساس نوع و سطح نیاز آنان به اطلاعات و محصولات فرهنگی جمهوری اسلامی ایران. تغییر و اصلاح روش‌ها و رویه‌ها در بخش کارشناسی سازمان به خودی خود تغییری در کارکردها ایجاد نمی‌کند زیرا که بخش‌های زائد سازمان اصولاً روش‌پذیر و ضابطه‌مند نیستند و مشکل اصلی در این خصوص ساختار و مدیریت سازمان است که باید اصلاح شوند (توضیح داده شد)، چراکه مدیران و ساختارهای روش‌ناپذیر، زیرمجموعه خود را نیز تحت تأثیر قرار می‌دهند. بروز نمودن روش‌ها و رویه‌های موجود، جهت هماهنگی با تحولات جدید در عرصه بین‌الملل، جهان اسلام و منطقه.

نتیجه‌گیری

با توجه به آنچه گفته شد مهمترین مشکلات پیش روی سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی را می‌توان فقدان جایگاه حاکمیتی در داخل کشور و همچنین فقدان اعتبار حاکمیتی در خارج از کشور دانست که منجر به مواجهه با مشکلات قانونی و همچنین مسائل مالی شده است. بعد از مشکل جایگاه قانونی، بحث مدیریت و نیروی انسانی جدی‌ترین آسیب سازمان به‌شمار می‌رود. برخی مشکلات دیگر مربوط به فعالیت‌های موازی، تداخل و خنثی‌سازی باعث شده حتی سازمان با برخی نهادهای غیردولتی فعال در امور فرهنگی خارج از کشور نیز دچار چالش شود و نیز با برخی دستگاه‌های دولتی متولی امور فرهنگی که حسب ساختار یا اهدافشان رویکردی بین‌المللی نیز دارند به خصوص برای هماهنگی، دچار مشکل باشد. معضل مهم دیگر بحث نظارت و پاسخگویی سازمان است که سازوکار قانونی برای آن وجود ندارد. برای رفع مشکلات فوق سازمان می‌باید در حوزه‌های ذیل و با رعایت اولویت، به بازمهندسی خود بپردازد:

۱. ابتدا باید وضعیت اساسنامه سازمان مورد بازنگری جدی قرار گیرد و جایگاه قانونی آن و نوع ارتباطش با دولت کاملاً مشخص شود. همچنین در اهداف و وظایف سازمان تجدیدنظر جدی شود.
۲. مشکل مهم بعدی مسئله مدیریت و نیروی انسانی سازمان است که نیازمند بازتعریف و اقدام جدی است و همچنین مسئله آموزش مدیریت و نیروی انسانی است که می‌تواند در بلندمدت سازمان را در تربیت نیروی انسانی ماهر یاری نماید و درخصوص مدیریت نیز، اصلاح وضعیت



کنونی انتصابات در سازمان و همچنین تدوین شاخص‌ها و ملاک‌های انتصاب رایزنان فرهنگی از دیگر اولویت‌های پیش روی سازمان جهت اصلاح وضع موجود است.

۳. بحث پاسخگویی سازمان به نهادهای ذیربط و نظارت نهادهای ذیربط بر سازمان، نیز از معضلات جدی است که سازوکاری قانونی برای آن وجود ندارد. به‌عنوان مثال مجلس شورای اسلامی تاکنون نظارت صحیحی بر سازمان نداشته است. گرچه نوع این نظارت اساساً استطلاعی است و اگر هم گاهی سازمان گزارش عملکردی به کمیسیون فرهنگی مجلس ارائه کرده صرفاً جهت اطلاع بوده است. ازسوی دیگر متأسفانه نهادهای ذیربط نظیر مجلس و شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز در این زمینه کمکاری داشته‌اند. لذا مناسب است مجلس محترم شورای اسلامی نیز درخصوص رشد و تعالی سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی، به این دغدغه جدی مقام معظم رهبری توجه ویژه‌ای نشان داده و در این حوزه بیش از پیش فعال شود.

منابع و مأخذ

۱. مجموعه مصاحبه‌ها با کارشناسان و مدیران سابق و کنونی سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی و دیگر نهادها و سازمان‌های متولی دیپلماسی فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (اسامی کارشناسان به‌دلیل عدم تمایل خودشان منتشر نشده است).
۲. گزارش عملکرد و فعالیت‌های سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی در سال ۱۳۸۷، سال انتشار ۱۳۸۸.
۳. بیانات مقام معظم رهبری، ۶ ماه پس از تشکیل سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی، در پاسخ به نامه رئیس وقت مجلس شورای اسلامی.
۴. بیانات مقام معظم رهبری با رئیس، اعضای شورای عالی و معاونان سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی ۱۳۸۰/۱۱/۷.
۵. جلالی، رضا. بررسی وضعیت اداره روابط فرهنگی بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲.
۶. احمدیان‌راد، حمیده. رایزنی‌های فرهنگی و نقش‌آفرینی‌های ضعیف، پگاه حوزه، ش ۷۶، ۱۳۸۱.
۷. عطار، سعید. توسعه‌نیافتگی اداری، سایت باشگاه اندیشه، تاریخ نشر ۱۳۸۸/۵/۴.
۸. مصاحبه با آقای متکی (معاون وقت ارتباطات سازمان)، مجله چشم‌انداز ارتباطات فرهنگی، پیش‌شماره فروردین‌ماه ۱۳۸۲.
۹. ال‌دفت، ریچارد. مبانی تئوری و طراحی سازمان، ترجمه: علی پارسائیان و سیدمحمد اعرابی، دفتر پژوهش‌های فرهنگی، ۱۳۸۱.



شماره مسلسل: ۱۰۴۳۷

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی وضعیت دیپلماسی فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ۲. آسیب‌ها و چالش‌های پیش‌روی سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی

نام دفتر: مطالعات فرهنگی (گروه فرهنگ عمومی، ارشاد و تبلیغ اسلامی)

تهیه و تدوین: محمدمسعود صادقی

همکار: محمد بهادری جهرمی (دفتر مطالعات حقوقی)

مدیر مطالعه: سینا کلهر

ناظران علمی: حمید صفری، حسین رضی

مقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار تخصصی: ———

ویراستار ادبی: ———

واژه‌های کلیدی: ———

تاریخ انتشار: ۱۳۸۹/۷/۲۷