

فصل هفتم

خط‌مشی‌گذاری داخلی

اصولاً خط‌مشی‌گذاری رسانه و ارتباطات موضوعی داخلی است و روش‌ها و هنجارهای اجتماعی و سیاسی داخلی که در نهادها و ساختارهای نظارتی داخلی نمود می‌یابد، شدیداً بر آن تأثیر می‌گذارند. از نظر تاریخی، خط‌مشی در یک نظام مقید به حوزه ملی تدوین می‌شد که مشخصه آن محدودیت‌های کمبود منابع، محدودیت‌های زمان و مسافت و ارتباطات یک‌طرفه بود. امروزه، این نوع نظام از بین رفته است، اما اولویت‌ها برای خط‌مشی ملی و محتوای رسانه داخلی همچنان به قوت خود باقی است. اکنون، مشخصه این نظام فراوانی، فوریت و ارتباط چندجانبه است که اغلب توسط شرکت‌های خارجی به کشورها ارائه می‌شود و نیازمند چند رویکرد جدید داخلی به خط‌مشی است.

خط‌مشی‌گذاری جهانی و منطقه‌ای، مخصوصاً توافقات دولت‌ها با سازمان تجارت جهانی، توانایی دولت‌های ملی را در برخی از خط‌مشی‌گذاری‌های فرهنگی، رسانه و ارتباطات محدود کرده است.¹ اگر چه جهانی‌سازی و منطقه‌گرایی، به نوعی دست دولت‌ها را در خط‌مشی‌گذاری‌های رسانه و ارتباطات کوتاه کرده است، اما تک‌تک دولت‌ها هنوز نقشی اساسی در تسهیل و کنترل رسانه و ارتباطات و حفظ عملکردهای نظارتی دارند. واکنش سیاست‌گذاران به فناوری و موضوعات ناشی از جهانی‌سازی در سطح داخلی، اثربخش‌تر شده است.²

خط‌مشی‌گذاری در تمام کشورها متفاوت است. حتی وقتی شباهت‌هایی در فلسفه سیاسی، ساختارها و فرایندهای کلی وجود دارد، تفاوت‌های فردی بر دلایل، اهداف، تدوین خط‌مشی، سازوکارهای مورد استفاده، اجرا و روش‌های مربوط به خط‌مشی تأثیر می‌گذارند، بنابراین، بررسی و ارزیابی خط‌مشی‌گذاری داخلی نیازمند توجه به تفاوت‌ها و ظرافت‌های سیستم و روش‌های خط‌مشی داخلی است. خط‌مشی داخلی در محیط‌های دولتی، اجتماعی و سیاسی رخ می‌دهد که در فصل دو مورد بحث قرار گرفتند و این نوع خط‌مشی‌گذاری، قدرت دولت‌ها و

1- Puppis, 2008; Picard et al., 2016

2- Flew et al., 2016

سازمان‌های سیاسی، انواع نظارت و نهادهای نظارتی موجود و طرح‌ها، قواعد و توانایی‌های نهادی آنها را هدایت می‌کند. این عوامل اصلی، خط‌مشی‌گذاری و نتایج آن را تحت تأثیر قرار می‌دهند. تبیین این عوامل برای بررسی خط‌مشی داخلی مهم است و در بررسی‌های خط‌مشی‌گذاری تطبیقی و مقایسه‌ای نتایج در میان کشورها از اهمیت بسیار زیادی برخوردار است. این تفاوت‌ها، تبیین تأثیرات نهادی مختلف و قدرت آنها را ضروری می‌سازد^۱ و توجه و مراقبت نیز لازم است؛ زیرا احتمال دارد حتی بین سیستم‌های دارای عملکرد مشابه، تفاوت‌های فاحشی وجود داشته باشد.^۲

عوامل مؤثر بر نتایج خط‌مشی داخلی

خط‌مشی داخلی در سراسر جهان تحت تأثیر نوع دولت و نهادهای آن، دلایل خط‌مشی، ماهیت مشورته و نظرخواهی درباره خط‌مشی و عواملی قرار دارد که به صورت نظام‌مند نتایج را تغییر می‌دهند (نمودار ۷-۱). این عوامل برای درک چرایی و چگونگی تدوین خط‌مشی و عوامل تأثیرگذار بر این فرایند، بسیار مهم‌اند. به‌هنگام بررسی و ارزیابی خط‌مشی‌گذاری یا یک خط‌مشی خاص در یک کشور، باید نحوه تأثیرگذاری جداگانه و مشترک این عوامل بر فرایند و نتایج مد نظر قرار گیرد.



نمودار ۷-۱ عوامل مؤثر بر خط‌مشی داخلی رسانه و ارتباطات

1- Scharpf, 2000

2- Turnpenny et al., 2008

این الگوی عوامل مؤثر بر خط‌مشی داخلی رسانه و ارتباطات را می‌توان هم برای کشورهای دموکرات و استبدادی و هم برای شرایطی به کار برد که منافع خاص - از جمله منافع تجاری و دولتی - تأثیر غیرمتعارفی دارند. به هنگام مطالعه خط‌مشی، تعیین میزان و اهمیت این تأثیرات بر فرایندها و نتایج بسیار مهم است. در برخی کشورها ممکن است این تأثیرات، قوی‌تر از کشورهای دیگر باشد، پس در هنگام مقایسه فرایندها و نتایج در دولت‌های مختلف، ارزیابی تأثیر این عوامل بسیار مهم است.

نوع و نهادهای حکومت

همان‌طور که در فصل دو بحث شد، نوع حکومت و نهادهای حکومتی دخیل و همچنین این موضوع که آیا فرایندها یا تصمیمات در فضای دموکراتیک اتخاذ می‌شوند یا در فضای استبدادی، تأثیر چشمگیری بر نحوه تدوین خط‌مشی دارند. در این میان، نقش سران حکومت‌ها و دولت‌ها، وزرا و رؤسای نهادهای دولتی را نیز باید در نظر گرفت. تعیین فرایندها و نقش‌های متعارف افراد و نهادها و همچنین درک عوامل مؤثر بر چگونگی و چرایی بروز انحرافات و تغییرات حیاتی است.

خط‌مشی‌گذاری در یک کشور دارای قوانین محدودکننده: عربستان سعودی

عربستان سعودی یک حکومت مطلقه پادشاهی است و مقدس‌ترین مکان جهان اسلام در این کشور قرار دارد. این دو عامل تأثیر چشمگیری بر خط‌مشی ارتباطات و رسانه دارند، که یکی از بازدارنده‌ترین خط‌مشی‌ها در جهان است.^۱ پادشاهی به نام سلطان بن عبدالعزیز آل سعود بر این کشور حکومت می‌کند که هم مقام رئیس دولت و نخست‌وزیر و هم رئیس شورای وزیران را دارد. خط‌مشی رسانه و ارتباطات از طریق حکم سلطنتی، تصمیمات شورای وزیران، وزارتخانه‌ها و نهادهای نظارتی تدوین می‌شود.^۲ تمام این افراد و نهادها در نهایت باید رضایت و موافقت پادشاه را جلب کنند.

این کشور دارای یک مجلس مشورتی^۳ است که صلاحیت پیشنهاد قوانین و مقررات به هیأت وزیران و پادشاه را دارد، اما به تنهایی نمی‌تواند آنها را وضع یا اجرا کند. کمیته حمل و نقل، ارتباطات و فناوری اطلاعات^۴ به مسائل خط‌مشی رسانه و ارتباطات، به ویژه موارد مربوط به برنامه‌ریزی زیرساخت‌ها می‌پردازد.

وزارتخانه‌ها و سازمان‌هایی که بیشتر درگیر تدوین خط‌مشی رسانه و ارتباطات‌اند، عبارت‌اند از:

- وزارت فرهنگ و ارتباطات که پخش و خبرگزاری دولتی را اداره می‌کند و بر رسانه‌های خصوصی نظارت دارد.^۵

1- Duffy, 2013

2- United States CIA and Department of State, 2012

3- Consultative Assembly

4- The Transportation, Communications, Information Technology Committee

5- Saudi Arabia Ministry of Culture and Communication, 2016

- وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات که بر ارتباطات راه دور از جمله سیستم‌های تلفن و اینترنت و طرح‌های دیجیتالی دولت نظارت دارد.^۱
 - کمیسیون فناوری اطلاعات و ارتباطات که وظیفه تدوین خط‌مشی ارتباطات راه دور و نظارت بر فناوری ارتباطات و اطلاعات را بر عهده دارد.^۲
 - شهر علم و فناوری پادشاه عبدالعزیز^۳ که مجموعه‌ای تخصصی توسعه‌ای است و به طور خاص مسئولیت تدوین خط‌مشی‌ها و برنامه‌های ملی برای علم، فناوری و نوآوری و همچنین رسیدگی به موضوعات مربوط به رسانه‌های دیجیتال و نظارت بر اینترنت را بر عهده دارد.^۴
- در قانون اساسی عربستان، اسلام دین دولتی رسمی و پادشاه مسئول رسمی مساجد مکه و مدینه است (جایی که حضرت محمد(ص) زندگی می‌کرد و در آنجا درگذشت). اسلام از طریق نظام حقوقی خود که مبتنی بر قوانین شریعت، پلیس دینی^۵ و تأثیرگذاری مستقیم بر خط‌مشی مربوط به مساجد، فرهنگ و تعلیم و تربیت است، در حکومت تلفیق شده است. این تأثیرگذاری از طریق وزارت امور اسلامی، اوقاف و ارشاد^۶ و شورای علمای ارشد^۷ صورت می‌پذیرد که مستقیماً در مورد مسائل اسلامی به پادشاه مشورت می‌دهند.
- در عمل، مسائل زیرساختی و فنی خط‌مشی اغلب ابتدا در وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، کمیسیون ارتباطات و فناوری اطلاعات، شهر علم و فناوری پادشاه عبدالعزیز مطرح می‌شوند و سپس به شورای وزرا انتقال می‌یابند. سازمان‌های بالا و وزارت فرهنگ و ارتباطات، وزارت دادگستری و وزارت تجارت نیز می‌توانند انواع دیگر خط‌مشی رسانه و ارتباطات را تدوین کنند. به علت تفاوت در موضوعات مورد توجه، اختلافاتی بین وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها به وجود می‌آید که در شورای وزیران مورد بحث و تصمیم‌گیری قرار می‌گیرند.
- به محض ارائه یک خط‌مشی از سوی شورای وزیران یا با حکم سلطنتی، وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مربوطه، قوانین و مقررات اجرای این خط‌مشی را تدوین و اجرا می‌کنند.
- زیرساخت‌های رسانه و ارتباطات داخلی و شرکت‌های اجرایی، شرکت‌های دولتی - یعنی شرکت‌هایی که دولت بر آنها نظارت دارد - یا شرکت‌های خصوصی مرتبط با خانواده سلطنتی یا مقامات دولتی‌اند که در جایگاه عناصر رژیم عمل می‌کنند.
- این ترکیب یک حکومت پادشاهی، تأثیر قدرتمند دولت بر عملکردهای رسانه، دلایل اصلی خط‌مشی مبنی بر

1- Saudi Arabia Ministry of Communication and Information Technology 2016

2- Saudi Arabia Communication and Information Technology Commission 2016

3- King Abdulaziz City for Science and Technology

4- Saudi Arabia King Abdulaziz City for Science and Technology 2016

5- Religious police

پلیس دینی اسلامی (مطوعین یا داوطلبان) نیروی پلیسی است که مسئولیت اجرای احکام اسلام را در برخی از کشورهای عمدتاً مسلمان بر عهده دارد. (مترجم)

6- Ministry of Islamic Affairs, Endowments, and Guidance

7- Council of Senior Scholars

الزام رسانه و ارتباطات به حمایت از سلطنت، دولت، توسعه ملی و اسلام و مشاوره عمومی محدود، یک خط‌مشی کاملاً متمرکز و هماهنگ را ایجاد می‌کند که بر تمامی سیستم‌های ارتباطی و رسانه‌ای فعال در کشور تأثیر می‌گذارد. بنابراین، خط‌مشی‌گذاری رسانه و ارتباطات اساساً با برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری اجرایی متمرکز، با هماهنگی کارشناسان فنی و اجرایی انجام می‌شود.

نوع و نهادهای حکومت بر چگونگی شروع فرایند خط‌مشی و اجرای آن تأثیر می‌گذارد. اعلام رویکردهای ترجیحی به خط‌مشی یا عناصر آن از سوی رئیس دولت یا حکومت، می‌تواند یک فرایند نزولی را برای تدوین خط‌مشی آغاز کند، یا احزاب سیاسی می‌توانند با استفاده از تمایلات عمومی یک فرایند صعودی مبتنی بر نهادهای قانونگذاری و اجرایی را آغاز کنند. فعالان صنعت بیشتر می‌توانند از طریق پیشنهاد درباره قانونگذاری و امور اجرایی که بعدها ممکن است وارد فرایندهای سیاسی شده و جنبه سیاسی به‌خود بگیرند، فرایندهای خط‌مشی را آغاز کنند. فرایندهای کشوری که قوه مجریه منع قانون و مجری آن است با فرایندهای کشورهایی که این نقش‌ها به‌خوبی بین قوه مقننه و مجریه تقسیم شده‌اند، به‌طور قابل توجهی متفاوت خواهد بود. به همین سان، میزان صلاحیت و اختیارات مستقل اعطایی به سازمان‌ها و وزارتخانه‌های اجرایی، بر فرایندها و الزامات اجرا و همچنین این موضوع تأثیر خواهد گذاشت که آیا نظام حقوقی در قانون اساسی یا حقوق عرفی ریشه دارد یا خیر؟

محرك‌ها و دلایل خط‌مشی‌مقدماتی

تحولات یا مسائلی که خط‌مشی‌گذاری و دلایل آن را موجب می‌شوند، نقشی اساسی در تأثیرگذاری بر تدوین و عناصر آن دارند. آگاهی از دلایل ضرورت یا تمایل به خط‌مشی، بخش مهمی از درک خط‌مشی‌گذاری داخلی و فرایندهای آن است.

خط‌مشی‌هایی که دلایل آنها شامل کنترل اجتماعی، حفظ قدرت سیاسی، تسهیل دموکراتیک، ارتقاء فرهنگی، رفع نیازهای عمومی یا رشد و توسعه اقتصادی باشد، به‌شدت بر نوع خط‌مشی‌های تدوین‌شده تأثیر می‌گذارد. امکان دارد فعالان این فرایند هنگام پرداختن به یک موضوع، دلایل متفاوتی داشته باشند، بنابراین شناخت تفاوت‌ها و چگونگی تأثیرگذاری آنها بر خط‌مشی و فرایند ضروری است.

بیشتر کشورها بهبود زیرساخت‌های ارتباطات داخلی و برنامه‌های رسانه را اولویت‌های خط‌مشی می‌دانند؛ زیرا برای حاکمیت، تجارت و توسعه اجتماعی اهمیت دارند. بنابراین، آنها طیفی از خط‌مشی‌ها را برای حمایت از بهبود ارتباطات، عملکرد و دسترسی بیشتر تدوین می‌کنند.

یک انگیزه کلی برای تدوین خط‌مشی به‌منظور افزایش ظرفیت‌های ارتباطات در تمام کشورهای جهان وجود دارد، اما تمایل به ارائه انواع ارتباطات موجود و دسترسی و استفاده بدون محدودیت از آن، جهانی نیست. در برخی از کشورها، رسانه و ارتباطات به‌مثابه ابزار قدرت به کار می‌روند. در این کشورها انگیزه مهیاکردن و ایجاد سیستم‌ها

و بسترهایی که باعث افزایش توانایی‌های اتباع یا شهروندان می‌شوند، کاهش می‌یابد. در بعضی موارد، خط‌مشی‌ها، ظرفیت‌های پیشرفته ارتباطات را ایجاد کرده و آنها را تنها به حامیان رژیم یا ساکنان مناطق یا شهرهای دارای بیشترین حامی ارائه می‌کنند، یا سازوکارهایی برای محدود کردن منابع و گستره ارتباط تدوین می‌کنند.

تحول فناوریانه، اغلب یک انگیزه برای تدوین یا تغییر خط‌مشی است؛ زیرا احتمال دارد در خط‌مشی موجود لحاظ نشده باشد و برای رویکردهای جدید فرصت‌هایی ایجاد کند، یا امکان افزایش اهمیت دلایل ثانویه و یا حتی ظهور دلایل جدید را فراهم کند. دلایل حفظ تأثیرگذاری بر زیرساخت‌های مهم، اغلب به خط‌مشی‌های نظارت شدید یا سرمایه‌گذاری دولت منجر می‌شود. مثلاً، دولت ایتالیا در سال ۲۰۱۸ در کشمکش بین سرمایه‌گذاران بزرگ خارجی، یک سهم مهم و تأثیرگذار شرکت مخابرات ایتالیا را خرید تا بتواند توانایی خود در هدایت و مدیریت تصمیمات مربوط به سرمایه‌گذاری‌ها در زیرساخت را افزایش دهد.^۱

در مغولستان نیروهای خارجی خط‌مشی تلویزیون دیجیتال را هدایت می‌کنند.

مغولستان بین روسیه و چین قرار گرفته و سه میلیون نفر جمعیت دارد که بیشتر آنها به زبان مغولی و گویش‌های مرتبط حرف می‌زنند. با وجود جمعیت کم، این کشور یک بازار تلویزیونی دارد که حدود ۱۴۰ کانال تلویزیونی محتوا و خدمات تولید و ارائه می‌کردند که در سال ۲۰۱۴ همراه فناوری اصلی پخش، به تلویزیون زمینی دیجیتال منتقل شدند.

خط‌مشی تغییر فناوری‌ها، اساساً ناشی از دلایل مطرح شده برای نوگرایی فناوریانه و تمایل به انطباق با پیشرفت‌های فناوریانه در کشورهای پیشرفته‌تر آسیا و غرب بوده است. در برنامه‌ریزی و اجرای این تغییرات، سازمان‌های مسئول (فناوری اطلاعات، اداره پست و مخابرات و کمیسیون نظارتی ارتباطات) از اتحادیه بین‌المللی مخابرات، کمک و مساعدت دریافت کردند. این سه نهاد مسئول، بیشتر به تغییرات فنی پرداختند. دولت با هدایت این سه نهاد، هزینه‌های قابل توجهی برای جایگزینی شبکه آنالوگ موجود صرف کرده است.

طرح ابتکاری خط‌مشی تلویزیون دیجیتال زمینی، عمدتاً به عنوان طرحی نظارتی-فنی در چارچوب کلی قانونی و نظارتی عملیاتی شده است که در آن ملاحظات خط‌مشی مانند خدمات همگانی، تنوع و کیفیت برنامه و تأثیرات تغییر بر گروه‌های کمتر برخوردار و شرکت‌های پخش کوچک، چندان مورد توجه نبوده است.

یکی از ناظران اظهار کرده است که «رویکرد تدریجی دولت به قانونگذاری درباره رسانه باعث بلا تکلیفی و تردید شبکه‌های تلویزیونی تجاری، پخش کنندگان برنامه‌های عمومی و ارائه‌دهندگان خدمات رسانه دیجیتال در مورد ساختار، برنامه‌ها، خدمات و نظارت بازار می‌شود».^۲

1- Bernabei, 2018

2- Baasanjav, 2016, p. 8

سیاست و فعالیت سیاسی

کل حاکمیت، شامل سیاست است، اما اشکال و اندازه سیاست و فعالیت سیاسی مربوطه و همچنین تأثیر آنها بر خط‌مشی متفاوت است. سیاست شامل روابط تصمیم‌سازان، اعمال نفوذ و قدرت در نهادها و فرایندهای نظارت است. زمانی که خط‌مشی موجود مطرح است، لازم است سیاست و فعالیت دخیل در خط‌مشی‌گذاری، به دلیل وجود تفاوت‌های فاحش در اجرای آنها در بسترهای داخلی مورد توجه قرار گیرد. سیاست به ساختار دولت، روابط بین قوه مجریه و قوه مقننه و میزان استقلال و قدرت آنها بستگی دارد.

عوامل مهم تأثیرگذار بر طیف فعالیت سیاسی مجاز و نحوه انجام خط‌مشی‌گذاری، شامل این موضوعات است که آیا سیستم نظارت و حاکمیت، دموکراتیک است یا استبدادی؟ آیا حاکمیت - نظارت احزاب وجود دارد و سیستم سیاسی تک‌حزبی است یا چندحزبی؟ تمام کشورها یک نوع مجلس ملی دارند که نماینده منافع عمومی است، اما ترکیب، اختیارات، حوزه عملکرد، ساختارها و فعالیت‌های آنها تفاوت فاحشی با هم دارند. این مجالس تک پارلمانی یا دو پارلمانی هستند که در این صورت مجلس دوم، نماینده منافع متفاوت از منافع مجلس اول است. قدرت و نفوذ در تمام اشکال نظارتی اعمال می‌شود، اما فرایندهایی که رخ می‌دهد، افرادی که قدرت و نفوذ را اعمال می‌کنند و نحوه اعمال قدرت و نفوذ، بسیار متفاوت خواهند بود.

سیاست و فعالیت سیاسی در ایجاد خط‌مشی داخلی نقش مهمی دارد و بیشتر در کشورهای دموکراتیک پیچیده، مورد بحث و اختلاف نظر قرار می‌گیرد. در کشورهای مستبدتر، خط‌مشی‌گذاری بیشتر به اولویت‌ها و خواسته‌های رهبران و احزاب مسلط پاسخ می‌دهد، اما نهادهای متولی تدوین خط‌مشی در حاکمیت دموکراتیک، اغلب قدرت و اقتدار را تقسیم می‌کنند و معمولاً به طیف وسیع‌تری از منافع پاسخ می‌دهند. این امر اغلب باعث ایجاد یک محیط پیچیده سیاسی می‌شود که در آن فعالیت سیاسی در شکل‌گیری و تعیین خط‌مشی رخ می‌دهد.

خط‌مشی‌گذاری داخلی اغلب سریع‌تر از خط‌مشی‌گذاری منطقه‌ای یا جهانی رخ می‌دهد؛ زیرا در خط‌مشی‌گذاری منطقه‌ای یا جهانی مسیرهای کمتری برای بیان مطالبه خط‌مشی و منافع رقیب بیشتری وجود دارند که باید لحاظ شوند. فشار عمومی برای ارائه خدمات و پاسخگویی به مشکلات رسانه و ارتباطات نیز اغلب جلب توجه می‌کند و سریع‌تر بر اولویت‌های احزاب داخلی و رهبران ملی تأثیر می‌گذارد.

ذی‌نفعان تلاش زیادی می‌کنند تا از طریق فعالیت‌های سیاسی بر تدوین و انتخاب خط‌مشی تأثیر بگذارند.^۱ صاحبان منافع تجاری از دسترسی خود به قانونگذاران و کارمندان قوه مقننه برای تحمیل نتایج ترجیحی خط‌مشی استفاده می‌کنند.^۲ سازمان‌های جامعه مدنی غیردولتی نیز از مواضع خود دفاع می‌کنند، اما بر خلاف گروه‌های فشار صاحبان منافع بزرگ اقتصادی، دسترسی و توانایی خوب و آماده‌ای ندارند. تحقیقات نشان داده است فعالیت‌های

1- Klöver, 2013

2- Bouwen, 2002

گروه‌های فشار، ابزار ترجیحی مؤثری بر فعالیت‌های سیاسی کشورهای ثروتمندتر است و اقدامات فاسد بیشتر در کشورهای فقیرتر به کار می‌روند.^۱

ماهیت مشورت یا نظرخواهی

همچنین، ماهیت مشورتی که در فرایندهای خط‌مشی‌گذاری انجام می‌شود تا ضرورت خط‌مشی و عناصر ترجیحی آن و همچنین واکنش‌ها به پیش‌نویس خط‌مشی را تعیین کند، برای درک عوامل تأثیرگذار بر خط‌مشی‌گذاری حیاتی است. اینکه طرف مشورت کیست؟ در چه سطحی از خط‌مشی، مشورت صورت می‌گیرد؟ آیا مشورت قانونی است یا صرفاً شکلی؟ میزان تأثیر مشورت بر تدوین خط‌مشی و نتیجه آن، همگی عوامل مهمی هستند که باید در مورد آنها اندیشید.

هدف مشورت مقدماتی، ایجاد مشروعیت سیاسی، یعنی پذیرش نتایج خط‌مشی، در جامعه است. هدف مشورت‌ها، جلب مشارکت گروه‌های علاقه‌مند و آگاهی‌بخشی و ارائه توصیه درباره مسائل مورد بررسی است. بسته به کشور و موضوع مربوطه، مشورت می‌تواند با متخصصان انجام شود و تنها ذی‌نفعانی که دخالت مستقیم دارند را شامل شود، یا عموم مردم و سازمان‌های جامعه مدنی در آن شرکت کنند. فناوری‌های دیجیتال روش‌هایی را در اختیار ما قرار می‌دهند تا همکاری‌های فراوان عموم مردم در نظرخواهی‌ها را گردآوری، سازماندهی و به‌طور معنادار درک کنیم^۲، اما این روش‌ها باید تضمین کنند که مردم واقعی طرف مشورت‌اند و نظر می‌دهند. نمونه بارز این چالش در ایالات متحده به وجود آمد که در آن نظرخواهی کمیسیون ارتباطات فدرال از مردم درباره بی‌طرفی شبکه، دست‌کاری شد. بیش از ۲۱/۷ میلیون نفر در این نظرخواهی شرکت کردند، اما تحقیقات بعدی نشان داد بیش از نیمی از نظرات از آدرس‌های ایمیل تکراری، اسامی دروغی و اشخاص مرده ارسال شده است و صدها هزار دیدگاه حامی لغو بی‌طرفی شبکه - دیدگاه مورد علاقه شرکت‌های بزرگ ارائه‌دهنده خدمات اینترنتی - توسط ربات‌های اینترنتی ارسال شده است.^۳

ماهیت و زمان‌بندی مشورت مهم است. مشورت ممکن است قبل از تدوین سیاست انجام شود تا به متولیان امر کمک کند درک بهتری از مسائل و منافع دخیل داشته باشند. همچنین ممکن است مشورت بعد از تدوین خط‌مشی باشد تا بتوان واکنش به خط‌مشی را مشاهده و درک کرد. ماهیت و زمان مشاوره مهم است؛ زیرا مشخص می‌کند که آیا مشارکت‌کنندگان می‌توانند دیدگاه‌های مربوط به بستر و تدوین عملی خط‌مشی را تحت تأثیر قرار دهند یا تنها می‌توانند دیدگاه‌ها و مواضع خود را درباره خط‌مشی تدوین شده بیان کنند و ابزار سنجش نحوه اجرای خط‌مشی را در اختیار متولیان تدوین خط‌مشی قرار دهند.

1- Campos & Giovannoni, 2007

2- Coleman & Shane, 2012

3- Pew Research Center, 2017

مثلاً، اسپانیا برای کسب نظرات شهروندان، سازمان‌ها و انجمن‌ها درباره نحوه پرداختن به مسائل، درک نگرانی‌های اصلی و تعیین عوامل نیازمند به رسیدگی قبل از تدوین خط‌مشی، از همه‌پرسی استفاده می‌کند. همچنین، این کشور درباره یک خط‌مشی، طرح یا پیشنهادهای خاص نظرخواهی برگزار می‌کند. در سال ۲۰۱۸، دولت درباره یک پیشنهاد مقدماتی در مورد مالیات خدمات دیجیتال نظرخواهی کرد که در صورت تصویب، برای ارائه خدمات، تبلیغات و تجارت الکترونیکی مالیات وضع می‌شد. در سال ۲۰۱۹، این پیشنهاد رسمیت یافت و به پارلمان ارائه شد.^۱ گاهی ممکن است نهادهای قانونگذار و اجرایی طرف مشورت باشند، اما از مشورت‌های آنها عملاً در تدوین خط‌مشی سیاست استفاده نشود، بلکه صرفاً یک ژست سیاسی باشد و سیاست‌گذاران از این طریق نشان می‌دهند که با مشورت دیگران به یک موضوع می‌پردازند، حتی اگر قصد نداشته باشند به آن عمل کنند یا بخواهند اقدام را به تأخیر بیندازند.

عوامل تحریف و تغییر نتایج

شناخت و درک عواملی که نتایج را تحریف کرده و تغییر می‌دهند و میزان تأثیر آن بر خط‌مشی، بسیار مهم است. این عوامل شامل مواردی مثل قدرت دولت و نفوذ حکومت، میزان توانایی گروه‌های ذی‌نفع (شرکت‌ها، سرمایه‌داران، فعالان سیاسی، شهروندان و ...) در شکل‌دهی به نتایج و عوامل سیستمی مبتنی بر اقتصاد، موقعیت اجتماعی، جنسیت و اقلیت‌ها می‌شود که منافع را در خط‌مشی‌گذاری به حاشیه می‌کشند. عواملی که نتایج را تحریف کرده و تغییر می‌دهند می‌توانند بر فرایندهای تصمیم‌گیری در فعالیتهای سیاسی تأثیر بگذارند، اما همچنین می‌توانند امکان تصمیم‌گیری و گزینه‌های احتمالی مورد نظر را مشخص کنند.

منافع امنیتی

منافع امنیت ملی عموماً نقش مهمی در خط‌مشی‌گذاری داخلی برای رسانه و ارتباطات دارند و معمولاً خط‌مشی‌هایی را ایجاد می‌کنند که نیازهای امنیتی را تأمین کرده و اولویت‌هایی در مورد توانایی دولت‌ها در انجام فعالیت‌های خود و برقراری ارتباط با اتباع یا شهروندان خود ارائه می‌دهد.

ویژگی‌های اصلی خط‌مشی معمولاً شامل تضمین توانایی‌های ارتباطی حیاتی، تجهیز فناوری‌های ارتباطی در مقابل دشمنان و رقبا و حمایت از زیرساخت‌ها و فناوری‌های ارتباطات داخلی است.^۲ عناصر مشترک منافع امنیتی که باعث تحریف خط‌مشی می‌شوند عبارت‌اند از: نگرانی از کفایت زیرساخت‌ها در زمان تنش و بحران، بهبود زیرساخت در زمان آسیب یا شکست، تضمین نظارت و کنترل داخلی و تضمین ناتوانی منافع و مالکان خارجی برای مداخله منفی در تصمیمات و عملکردهای سیستم.

1- Sweet, 2019

2- Khetri, 2005; Lewis 2006

مسائل مرتبط با استفاده از فناوری‌های ارتباطات راه دور و نظارت بر اینترنت در سال‌های اخیر رشد چشمگیری داشته است.^۱ چنین نظارتی هم با دولت‌های دموکراتیک و استبدادی و هم با توانایی‌های فناورانه و وسعت دولت‌های تأثیرگذار بر میزان دخالت آنها مرتبط است.

مثلاً، در طول تاریخ ایالت متحده، خط‌مشی این کشور از منافع نظامی در فناوری‌های ارتباطات راه دور و استفاده نظامی از این فناوری‌ها حمایت کرده است و این امر بر زیرساخت‌ها و عملکردهای آنها تأثیر گذاشته و ارتباط راهبردی منافع ملی و امنیت ایالات متحده را بهبود بخشیده است.^۲ پیگیری اهداف امنیتی داخلی، کشور تایوان را وادار کرد خط‌مشی امنیت اطلاعات را تدوین و اجرا نماید و بدین طریق به محافظت از شرکت‌های تجاری که کشور به اقتصاد آنها وابسته است و محافظت از زیرساخت‌های حیاتی در برابر دخالت قدرت‌های خارجی و مجرمان کمک می‌کند.^۳

منافع اقتصادی

منافع اقتصادی داخلی، غالباً یکی از عوامل انحراف و تغییر نتیجه‌اند و اغلب دولت‌ها از خط‌مشی‌های منجر به سرمایه‌گذاری حمایت می‌کنند و بدین طریق تأثیر اقتصادی سودمندی در داخل بر جای گذاشته و از فعالیت‌های شرکت‌های داخلی در برابر رقبای خارجی حمایت می‌کنند. خط‌مشی‌های صنعتی قوی که از توسعه فناورانه حمایت می‌کنند، به موفقیت پیشرفت‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات چین و ژاپن و مزایای اقتصادی ملی آنها نسبت داده شده‌اند.^۴ این رویکردهای صنعتی به خط‌مشی، سبب پیشرفت و بهبود رقابت صنعت ملی می‌شود،^۵ اما گاهی نیز ممکن است خط‌مشی رقابت، رویکردهای خط‌مشی رسانه را تقویت و یا تضعیف کنند^۶ و در مباحث معاصر مربوط به صنایع نوآور و حق چاپ و انتشار مهم است.^۷

در برخی از دولت‌ها، منافع اقتصادی به اندازه‌ای قوی است که توان انحراف یا تعیین خط‌مشی‌ها را دارند. در کشورهایی که فعالیت‌های رسانه و ارتباطات سهم بیشتری در تولید ناخالص ملی و اشتغال یا تجارت خارجی دارند، سیاستگذاران اغلب توجه بیشتری به صنایع دارند و تلاش می‌کنند به توسعه، حمایت و محافظت از آنها کمک کنند. خط‌مشی‌های رسانه و ارتباطات، اغلب مرتبط و متأثر از دلایل نوآوری، بازرگانی، تجارت ملی، راهبردها و سازوکارهای ملی خط‌مشی است که به این دلایل می‌پردازند. این امر مستلزم آن است که متولیان یا ناظران تدوین خط‌مشی به پیچیدگی و مداخلة خط‌مشی مضاعف و چگونگی تأثیر آن بر نتایج خط‌مشی رسانه و ارتباطات توجه کرده

1- Slobogin, 2007; Lemieux, 2018

2- Schiller, 2008

3- Ku et al., 2009

4- Fan & Watanabe, 2006

5- Iosifidis, 1997

6- Bauer, 2010

7- Freedman, 2008

و آن را درک کنند. در بسیاری از موارد، اقدامات مرتبط با خط‌مشی و قانونگذاری که ظاهراً به مسائلی غیر از خط‌مشی رسانه و ارتباطات می‌پردازند، احتمالاً مفادی دارند که این صنایع و عملکردها را تحت تأثیر زیادی قرار می‌دهند.

اتحراف یا تغییر نتایج به دلیل نگرانی‌های اقتصادی، با احتمال بیشتری در قوه مجریه رخ می‌دهد. البته این موضوع زمانی رخ می‌دهد که سازمان‌های اجرایی به طور خاص موظف به پیگیری اهداف توسعه صنعت و حمایت از اهداف منفعت عمومی باشند. همچنین این اتحراف و تغییر، در حکومت‌های استبدادی نیز روی می‌دهد که در آن دست‌اندرکاران و متحدان رژیم صنعت رسانه و ارتباطات حضور دارند. تأثیر کنترل خط‌مشی (کنترل نظارتی) و کنترل دولت توسط منافع اقتصادی را باید در کشورهایی مورد توجه قرار داد که این نوع کنترل در آنها دیده می‌شود. یک خط‌مشی ضعیف با اجرای نامناسب یا یک خط‌مشی که برای نقض مقررات، مجازات شدیدی در نظر می‌گیرد، می‌تواند نشان‌دهنده کنترل خط‌مشی باشد.^۱ اگرچه آن نوع کنترل خط‌مشی که شامل شرکت‌های رسانه و ارتباطات می‌شوند، چندان هم غیرمعمول نیست (خصوصاً آن‌کتری که با ظهور فناوری‌های جدید از ابتدا تولید شده است)، اما به‌ندرت اتفاق می‌افتد که این شرکت‌ها درگیر کنترل دولت باشند؛ زیرا از قدرت اقتصادی و منابع لازم برخوردار نیستند، مگر اینکه از شرکت‌های تابعه مجتمع‌های بزرگ صنعتی و مالی باشند که عامل کنترل دولت‌اند.

در بسیاری از کشورها و اغلب در کشورهای دارای گرایش‌های استبدادی، تصمیمات درباره خط‌مشی عموماً به نفع شرکت‌ها و مالکانی تغییر می‌کند که به نمایندگی از دولت عمل می‌کنند یا با دولت متحدند و بدین طریق مزایا و مشوق‌های اقتصادی برای آنها فراهم می‌شود. این امر باعث ایجاد و حفظ هم‌سویی منافع بین شرکت‌های رسانه و ارتباطات و دولت یا حکومت می‌شود که در آن رفتار شرکت‌ها از دولت یا حاکم حمایت می‌کنند. چنین ترتیبات و شرکت‌هایی نیازمند جهت‌دهی و نظارت محدودند؛ زیرا مزایایی نظیر درآمد و یا موقعیت، که برای مالکان خود به وجود می‌آورند، به دولت یا حاکم بستگی دارند. مزایای این ترتیبات برای دولت، حکومت یا حاکم این است که برای کسب حمایت شرکت‌ها، نیازی به تملک بر آنها ندارند یا لازم نیست برای اطاعت‌پذیری مالکان، آنها را تهدید یا تنبیه کنند و می‌توانند شرکت‌های خصوصی را همچون شاهدی بر نظارت لیبرال به کار گیرند.

این ترتیبات در قوی‌ترین نوع پیوند بین شرکت‌ها و دولت، شرکت‌ها را به عاملان رژیم^۲ تبدیل می‌کند که به نمایندگی از دولت عمل می‌کنند و بدین طریق به فعالیت‌های دولت مشروعیت بخشیده و کاملاً از آن حمایت می‌کنند. تحت چنین شرایطی، جدایی عامل رژیم از خود رژیم تقریباً غیرممکن است، غالباً به این دلیل که مالکان با دولتمردان و صاحب‌منصبان رژیم در ارتباط‌اند، یا آنچنان وابستگی کامل به رژیم دارند که نمی‌توانند غیر از این عمل کنند. نمونه آن، اپراتور شبکه پخش ماهواره‌ای الجزیره است که یک شرکت خصوصی است، اما با وام‌ها و کمک‌های مالی دولتی تأسیس شده است و سرمایه‌گذاران خصوصی و نیز دولتی سهام‌دار آن هستند.^۳ نوع پیوند

1- Latzer, 2007

2- Regime agent

3- Miles, 2005; El-Nawawy & Iskandar, 2008

متحدان رژیم^۱ چندان در هم تنیده نیست و نمونه‌اعلای آن شرکت‌های رسانه و ارتباطات است که برای کسب سود حاصل از مجوز، معافیت مالیاتی و عواید اعطایی از سوی رژیم پشتیبان، از دولت، حکومت یا حاکم حمایت می‌کنند. در چنین مواردی، آنها داوطلبانه برای حفظ مزایای حمایتی با دولت هم‌سو شده و از آن حمایت می‌کنند.

تأثیرات فرهنگی داخلی

عوامل فرهنگی قوی ملی نیز می‌توانند خط‌مشی را منحرف کرده و تغییر دهند. ارزش‌ها، سنت‌ها و باورهای غالب می‌توانند غیرمستقیم از طریق هنجارهای اجتماعی یا مستقیم از طریق مداخله در خط‌مشی‌گذاری، تصمیمات درباره خط‌مشی را تحت تأثیر زیادی قرار داده و آنها را تغییر دهند. این موارد بیشتر در خط‌مشی رسانه مشهود است تا خط‌مشی ارتباطات. ترویج و حمایت از فرهنگ داخلی و نماد فرهنگی در بخش تأمین محتوا، نقش مهمی در خط‌مشی بیشتر کشورها، به ویژه کشورهای کم‌جمعیت یا متکی به منابع خارجی دارد. همچنین، در کشورهایی مثل فرانسه که عناصر فرهنگی متمایز مانند زبان، هنر، سبک آشپزی و میراث پیشینیان برای هویت و انسجام ملی مهم تلقی می‌شوند، ترویج و حمایت از فرهنگ قوی است.^۲

این نگرانی‌ها معمولاً در تلاش برای کسب حمایت دولت از تولید محتوای داخلی، تعیین سهم محتوای داخلی و محدودیت‌های مالکیت آشکار می‌شود.^۳

دین در بسیاری از کشورها تأثیر زیادی دارد، به ویژه هنگامی که خط‌مشی شامل محتوا و رفتار رسانه باشد. برای مثال، نظارت بر رسانه در ایران عمیقاً تحت تأثیر اسلام شیعی قرار دارد و نمی‌توان تأثیر آن بر خط‌مشی را نادیده گرفت. درباره نحوه ارتباط خط‌مشی‌های پیشنهادی با اصول اسلامی علناً بحث و تبادل نظر می‌شود و اغلب در هنگام اتخاذ تصمیمات خط‌مشی و اجرای آنها از جمله تصمیمات مربوط به رسانه‌های سمعی و بصری، اینترنت، سینما و سایر رسانه‌های دارای محتوا، اصول مربوطه این مذهب و نحوه اجرای آنها مورد بحث و مناقشه قرار می‌گیرد.^۴ دین می‌تواند در ساختار رسانه نیز نقش داشته باشد. نمونه آن هلند است که بخش خدمات عمومی، بر اساس گروه‌های اجتماعی از جمله انجمن‌های مذهبی است.^۵ یا در آمریکای لاتین که نهادهای کاتولیک اغلب اولین دریافت‌کنندگان مجوز بخش غیردولتی بودند.^۶

وسعت کشور بر خط‌مشی و خط‌مشی‌گذاری داخلی تأثیر می‌گذارد

وسعت کشور از لحاظ جغرافیایی، جمعیت و اقتصاد، بر اندازه دولت، نهادهای آن، مسائل خط‌مشی پیش روی دولت و میزان خط‌مشی و قوانین حاصله تأثیر می‌گذارد. دلیل این امر، نیاز احتمالی این وضعیت و وسعت جغرافیایی

1- Regime allies

2- Ahearn, 2002

3- Sarikakis, 2007; O'Regan & Goldsmith, 2006; Picard et al., 2016

4- Menashri, 2001; Semati, 2008

5- Daalmeijer, 2004

6- Lugo-Ocando, 2008

به مدیریت بیشتر است؛ جمعیت بیشتر به خدمات اجتماعی بیشتر و تجارت داخلی - بین‌المللی و منافع ملی به توجه بیشتر نیاز دارد. وسعت یک کشور به پیچیدگی نظارتی منجر می‌شود، بنابراین، فرایندها و نهادهای دخیل اغلب رشد کرده و افزایش می‌یابند. در هنگام تحلیل تطبیقی خط‌مشی داخلی، درک نحوه تأثیر وسعت کشور بر خط‌مشی و خط‌مشی‌گذاری بسیار مهم است.

مثلاً، وسعت کشور به تفاوت در قانون‌گذاری منجر می‌شود. با افزایش وسعت، تعداد نمایندگان در نهادهای قانون‌گذاری معمولاً افزایش می‌یابد و تعداد بیشتری از کمیته‌ها و گروه‌های کاری ایجاد می‌شوند که لایه‌هایی را به فرایندهای خط‌مشی اضافه می‌کنند و تعداد فزاینده‌ای از کارکنان قوه مقننه را وارد این فرایند می‌کنند. کشورهای کوچک‌تر اغلب نمایندگان و کمیته‌های کمتری دارند و جلسات قوه مقننه بیشتر این کشورها تنها نیمه‌وقت تشکیل می‌شوند و قانونگذاران و کمیته‌ها، کارمندان کمتر و مصوبات کمتری دارند.

همچنین، کشورهای کوچک معمولاً تعداد کمی کارمند اداری در وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها دارند. در نتیجه، می‌توانند بر چندین موضوع نظارت داشته باشند و وظایف متنوعی را انجام دهند. کارمندان بیشتر اوقات در مقایسه با کارمندان کشورها و دولت‌های بزرگ‌تر، تخصص کمتری دارند. در کشورهای کوچک‌تر، تعداد وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها اغلب کمتر است و خط‌مشی‌گذاری غالباً شامل مشورت و همکاری بیشتر بین آنها در مقایسه با کشورهای بزرگ‌تر است. این امر پیچیدگی فرایند خط‌مشی‌گذاری را کاهش می‌دهد. در مقابل، کشورهای بزرگ‌تر اغلب دارای چندین وزارتخانه و سازمان با اهداف محدودتر و میزان بالاتر استقلال‌اند که متولیان تدوین خط‌مشی را ملزم می‌کند منافع و فرایندهای ساختارهای مختلف نظارت را هدایت کنند.

افزون بر این، وسعت یک کشور بر سیستم‌های رسانه و ارتباطات، تعداد و قابلیت‌های شرکت‌های داخلی تأثیر می‌گذارد. کشورهای کوچک در هنگام تکیه بر بازار برای تولید سیستم‌های رسانه و ارتباطات و ارائه‌دهندگان خدمات، با مشکلات اقتصادی روبه‌رو هستند و با موضوع مالکیت خارجی و مسائل مرتبط با محتوا که به واسطه فناوری‌های مدرن و جهانی‌سازی تشدید شده است، دست‌وپنجه نرم می‌کنند.^۱ این کشورها معمولاً در خط‌مشی رسانه و ارتباطات دخالت بیشتری می‌کنند و باید نیازهای داخلی را با خطرات حمایت افراطی از محتوای داخلی و انزوای‌گرایی در تهیه محتوا، متعادل کنند.^۲ کشورهای بزرگ‌تر نیز با برخی مسائل اقتصادی منحصر به فرد روبه‌رو هستند، خصوصاً به این دلیل که هزینه‌های برخی از زیرساخت‌های سیستم‌های ارتباطات در مناطق شهری با جمعیت زیاد افزایش می‌یابد و هزینه‌های خدمات‌دهی به مناطق روستایی و بیابانی با جمعیت کم، بسیار زیاد است.^۳ وسعت یک کشور بر نیازها و توانایی‌های سیستم‌های ارتباطات و پیچیدگی آنها، تعداد رسانه‌ها و ضرورت برخی از انواع خط‌مشی‌ها و قانون‌گذاری‌های رسمی تأثیر می‌گذارد. در کشورهای کوچک‌تر، روابط بین دولت و ارائه‌دهندگان

1- Trappel, 1991; Lowe & Nissen, 2011

2- Puppis, 2009

3- Picard & Wildman, 2015

خدمات ممکن است غیررسمی‌تر باشد و تصمیمات جمعی اتخاذ شوند و از این طریق نیاز به خط‌مشی‌گذاری و قانونگذاری رسمی کاهش یابد. در کشورهای بزرگ‌تر، تعداد بی‌شمار ارائه‌دهندگان خدمات و توزیع جغرافیایی آنها ممکن است رسمیت بیشتری را وارد این فرایند کند.

همچنین، خط‌مشی‌گذاری تحت تأثیر تعداد و اندازه دولت‌های محلی و استانی و میزان قدرت نظارتی محوله به آنها است. اگرچه یک خط‌مشی جامع‌تر معمولاً در سطح ملی تدوین می‌شود، اما بخش زیادی از فرایند اجرای خط‌مشی سیستم‌های رسانه و ارتباطات، اغلب در سطح استانی و محلی انجام می‌شود. در سال‌های اخیر، چند کشور از جمله کانادا و بریتانیا قدرت قابل توجهی در خط‌مشی‌گذاری به سطوح استانی و فروملی واگذار کردند.

ساختارها و روابط بین سازمان‌های دخیل در خط‌مشی بر فرایندها تأثیر می‌گذارند.

نحوه سازماندهی نهادهای دخیل در خط‌مشی‌گذاری و روابط بین آنها، چگونگی شروع، تدوین، بررسی و اجرای خط‌مشی را تعیین می‌کند. ساختار نهادی نظارت، توانایی‌ها و محدودیت‌های نهادها و اختیارات و مسئولیت‌های توزیع‌شده بین آنها، بر مسیرهای خط‌مشی‌گذاری در بین دولت‌ها تأثیر می‌گذارد.

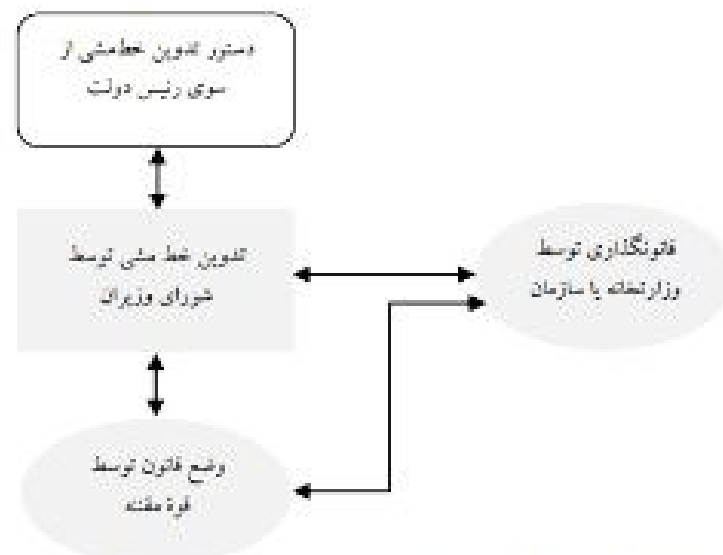
این فرایندها عمدتاً شامل قوه مجریه و نهادهای قانونگذاری (قوه مقننه) است. قوه قضائیه مستقیماً در فرایند اولیه خط‌مشی‌گذاری نقشی ندارد، اما ممکن است برای صدور حکم درباره فرایندها و نتیجه در فرایند دخالت کند. در بعضی موارد، احکام قبلی قوه قضائیه ممکن است با محدود کردن طیف گزینه‌های موجود، بر تصمیمات اتخاذشده در فرایندهای بعدی خط‌مشی‌گذاری تأثیر بگذارد. وقتی دادگاه‌ها و احکام آنها به خط‌مشی مربوط می‌شود، این احکام عمدتاً به تطابق مسائل خط‌مشی با قوانین اصلی نظارتی - حاکمیتی، نظیر قانون اساسی می‌پردازند، تدوین خط‌مشی بر اساس روش‌های قانونی مصوب را تعیین می‌کنند، مفاد مورد مناقشه را تفسیر می‌کنند و تعارضات بین قوانین و مقررات را حل و فصل می‌کنند.

فرایندهای خط‌مشی معمولاً یکی از سه مسیر اصلی را دنبال می‌کنند: یک مسیر را رئیس دولت، مسیر دوم را قوه مقننه و مسیر سوم را قوه مجریه تدوین و آغاز می‌کند. در بیشتر کشورها، وجود این سه روش در کنار هم امکان دارد، اما برخی از این مسیرها کاربرد بیشتری دارند. مطالبه خط‌مشی از سوی مردم یا سازمان‌های جامعه مدنی می‌تواند یک فرایند خط‌مشی را موجب شود، اما تلاش آنها معمولاً بر ملزم کردن یکی از نهادهای نظارتی به بررسی موضوع مورد نظر و آغاز یکی از فرایندهای خط‌مشی‌گذاری، متمرکز است.

فرایندی که رئیس دولت تدوین و آغاز می‌کند.

در این نوع فرایند، انگیزه تدوین خط‌مشی از سوی رئیس دولت ارائه می‌شود و بیان‌کننده آن است که یک خط‌مشی باید تدوین شود و دولت نیز مسیر رویکرد ترجیحی را تعیین می‌کند. این امر هم در نظام دموکراتیک و هم استبدادی رخ می‌دهد.

سران دولت به‌ندرت در تدوین جزئیات خط‌مشی دخالت مستقیم دارند، اما معمولاً شورای وزیران یا کابینه خود را در اضافه کردن جزئیات و بحث و گفتگو دربارهٔ این جزئیات هدایت می‌کنند. وزارتخانه یا سازمان اداری مربوطه، برای کمک به تدوین خط‌مشی از طریق افزودن جزئیات فنی و ایجاد سازوکارها و فرایندهای اداری - اجرایی، در فرایند تدوین دخالت می‌کند (نمودار ۷-۲). پس از پذیرش و تصویب خط‌مشی پیشنهادی توسط رئیس دولت و شورای وزیران، وزارتخانه/سازمان اجرایی می‌تواند آن را اجرا کند یا اگر به قانون جدید یا قانون دیگری برای صدور مجوز و اختیارات اجرای خط‌مشی نیاز باشد، می‌توان خط‌مشی را به قوه مقننه تحویل داد تا قانون جدید را وضع کند. طی این فرایند، قوه مقننه با وزارتخانه یا سازمان مربوطه همکاری خواهد کرد و در نهایت قانون کامل شده را برای تصویب مجدداً به قوه مجریه خواهد فرستاد.

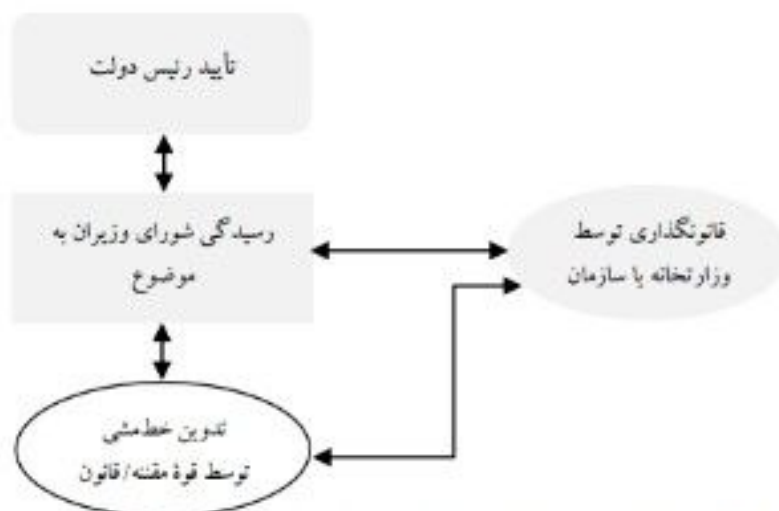


نمودار ۷-۲ ساختارها و روابط اصلی خط‌مشی که توسط رئیس دولت تدوین و آغاز می‌شود.

فرایندی که قوه مقننه تدوین و آغاز می‌کند.

آغاز فرایند خط‌مشی‌گذاری در قوه مقننه با پیشنهاد یک خط‌مشی است. کمیته‌ها آن را تدوین و مورد بحث و تبادل نظر قرار می‌دهند و سرانجام پیش‌نویس آن در قالب یک قانون برای اجرا و اتخاذ اقدامات مربوطه تهیه می‌شود. در این فرایند، قوه مقننه معمولاً در مورد جزئیات فنی و اداری - اجرایی با سازمان اداری - اجرایی یا وزارتخانهٔ مربوطه مشورت می‌کند.

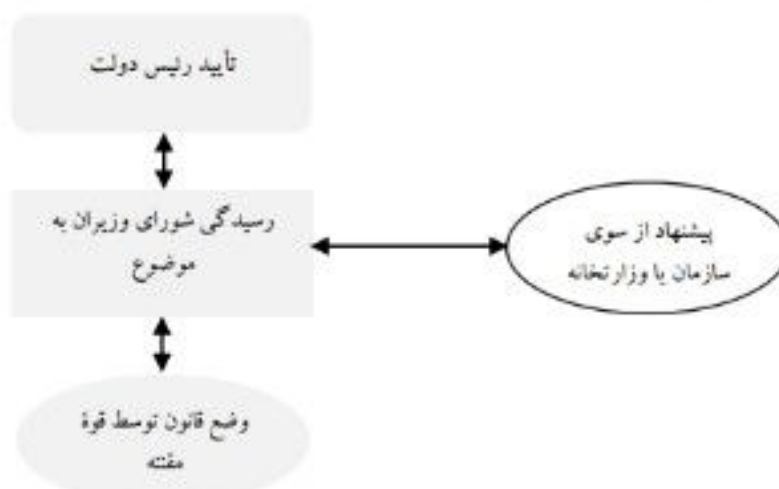
پس از تصویب قانون برای پذیرش یا رد به قوه مجریه ارسال می‌شود. اغلب رئیس دولت و شورای وزیران یا کابینه و گاهی اوقات وزارتخانه یا سازمان دخیل، در مورد تصمیم قوه مجریه بحث و تبادل نظر می‌کنند (نمودار ۷-۳).



نمودار ۲-۳ ساختارها و روابط اصلی در خط‌مشی که توسط قوه مقننه تدوین و آغاز شده است.

فرایندی که توسط سازمان یا وزارتخانه تدوین و آغاز می‌شود.

سازمان‌های اجرایی و وزارتخانه‌ها می‌توانند در چارچوب اختیارات تفویضی به آنها و فرایندهای نظارتی خود، خط‌مشی را آغاز و اجرا کنند. اگر این خط‌مشی تغییر فاحشی را نشان ندهد یا هیچ‌گونه الزام سیاسی برای دولت نداشته باشد، شورای وزیران و رئیس دولت می‌توانند دستور ادامه آن را بدون دخالت خود صادر کنند. هنگامی که تدوین یک خط‌مشی جدید ضروری یا خارج از اختیارات تفویضی به سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها باشد، این سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها معمولاً پیشنهاد آن را به رئیس دولت و شورای وزیران ارسال می‌کنند تا مورد بحث و تبادل نظر قرار گرفته و تدوین شود و قبل از اجرا، آن را بر اساس توصیه‌های رئیس دولت یا شورای وزیران اصلاح می‌کنند یا آن را به قوه مقننه می‌فرستند تا مورد تأیید قرار گرفته و مجدداً تدوین شود و قوانین لازم برای اجرای آن تصویب گردد (نمودار ۴-۷).



نمودار ۴-۷ ساختارها و روابط اصلی در خط‌مشی که توسط سازمان اجرایی-اداری/وزارتخانه تدوین و آغاز می‌شود.

هنجارهای نهادی بر فرایندها و نتایج خطمشی تأثیر می‌گذارند.

کشورها از حیث بسترهای خاص داخلی خطمشی، فرایندها و اشکال متعارف مداخله از طریق اقدامات نهادی که در نتیجه شروع فرایندهای خطمشی صورت می‌پذیرد، با یکدیگر تفاوت دارند. بنابراین، درک هنجارهای کشور مورد نظر، نکته مهمی است. با آگاهی از این عوامل می‌توان محرک‌های خطمشی، عملیاتی شدن کانال‌ها و روش‌های متعارف تدوین و اجرای خطمشی، تأثیر آنها بر خطمشی، دلیل انتخاب سازوکارها و ابزار خاص و اثربخشی فرایند تصمیم‌گیری را بهتر ارزیابی کرد.

هنجارهای نظام‌های سیاسی و اجتماعی

خطمشی‌گذاری و خطمشی در تمام جوامع تحت تأثیر هنجارهای نظام سیاسی اجتماعی غالب قرار دارد که شامل قدرت، اقتدار، سلسله مراتب و فرایندهای مبتنی بر ارزش‌ها و روش‌های اجتماعی غالب می‌شود. عوامل مهم تأثیرگذار همان هنجارهای مرتبط با حفظ کشور، روابط قدرت موجود، نظم و کنترل اجتماعی و پایبندی به فلسفه سیاسی‌اند. در نتیجه، خطمشی‌ها اغلب سیستم‌های رسانه و ارتباطات و فعالیت‌هایی را بهبود می‌بخشند که از این هنجارها حمایت کرده و در چارچوب آنها فعالیت می‌کنند. همچنین، این خطمشی‌ها سیستم‌ها و فعالیت‌هایی را محدود می‌کنند که این هنجارها را به چالش می‌کشند یا تهدید می‌کنند.

استفاده از ارتباط به عنوان ابزار قدرت دولت در داخل و خارج، یکی از عملکردهای اساسی حکومت است و خطمشی‌ها معمولاً حاوی اقداماتی برای حمایت از این عملکرد هستند. برخی اوقات، به‌ویژه در کشورهای استبدادی‌تر، خطمشی‌هایی برای حمایت و حفظ مسئولان فعلی تدوین می‌شوند. نمونه این امر تصویب یک قانون توسط سیاستگذاران روسی در سال ۲۰۱۹ است که بر اساس آن افراد به دلیل «بی‌احترامی» به مقامات دولتی زندانی می‌شوند. این لایحه با حمایت ولادیمیر پوتین تصویب و با امضای وی به قانون تبدیل شد.^۱

هنجارهای قانونگذاری

قدرت و اندازه نهادهای قانونگذاری، بر نقش و مشارکت آنها در خطمشی‌گذاری تأثیر می‌گذارند. در برخی از کشورها، نقش این نهادها ممکن است اصولاً تأیید تصمیمات قوه مجریه، در برخی دیگر تدوین و تصویب قانون برای اجرای خطمشی تعیین شده در قوه مجریه و در برخی دیگر ممکن است شامل تدوین عملی خطمشی نیز باشد. فرایندهای قانونگذاری تحت تأثیر این موضوع است که آیا قوه مقننه دارای یک مجلس یا دو مجلس است. در کشورهایی که هر دو مجلس عوام و مجلس اعیان وجود دارند، مجلس عوام معمولاً دارای قدرت قانونگذاری بیشتری است و مجلس اعیان معمولاً مسئول شناسایی و بررسی مسائل نیازمند به اقدام قانونی یا اجرایی است، اقدامات مجلس عوام را بررسی، قبول یا رد می‌کند و از معیارهای جامع اجتماعی، سیاسی و فرهنگی محافظت می‌کند.

باید نحوه طرح مسائل و پیشنهادها برای بررسی در قوه مقننه را درک کنیم. در بعضی از کشورها، قوه مجریه و وزرا، پیشنهادها را برای هماهنگی یا اجرای قانون، به قوه مقننه ارائه می‌دهند. در کشورهای دیگر، قوه مقننه می‌تواند به تنهایی عمل کند و قانونی را تصویب کند که برای تأیید به قوه مجریه فرستاده می‌شود. در کشورهای دموکراتیک‌تر، سازوکارهایی وجود دارد که برای تصویب یا عدم تصویب قانون، تصمیمات رئیس دولت را نادیده می‌گیرد. فرایندهایی که از طریق آنها بررسی خط‌مشی در تک‌تک بسترهای قانونگذاری اتفاق می‌افتد با یکدیگر تفاوت دارند و درباره موضوعات و پیشنهادهایی که باید در نظر گرفته شود و نحوه پرداختن به آنها تصمیم‌گیری می‌شود. نهادهای قانونگذار بر اساس مجموعه قوانینی عمل می‌کنند که منبع تصمیم‌گیری (مسئولان قوه مقننه، کمیته‌ها یا بحث و تبادل نظر بین نمایندگان) را تعیین می‌کنند. نشست‌های قانونگذاری که در آنها موضوعات مورد بحث قرار می‌گیرند، قوانین تدوین می‌شوند و تصمیماتی درباره مفاد این قوانین اتخاذ می‌شوند نیز تابع قوانین اند. اگر قانونگذاری چندحزبی باشد، بررسی و مذاکره بیشتری برای در نظر گرفتن مواضع مختلف صورت می‌گیرد. میزان حمایت لازم برای تأیید و تصویب اقدامات پیشنهادی و میزان استقلال اعضای احزاب موجود در نهادهای قانونگذاری یا تبعیت آنان از مقررات حزبی در طول رأی‌گیری متفاوت است. این عوامل می‌توانند موجب پذیرش یا رد پیشنهادها شوند یا اینکه به دنبال تغییر، تأخیر یا توقف بررسی آنها باشند.

در هنگام بررسی نقش نهادهای قانونگذاری در فرایند خط‌مشی‌گذاری و نحوه تدوین خط‌مشی و قوانین در این فرایند، باید تأثیرات موارد زیر را شناسایی کرد: مسئولان، کمیته‌هایی که در خصوص یک موضوع مقروض، مهم‌ترین نقش را در این فرایند دارند و هنجارها و رویه‌هایی که از طریق آنها مسائل مطرح و پیشنهادها بررسی می‌شوند و گزینه‌ها مورد بررسی و مشورت قرار می‌گیرند.

هنجارهای مداخله

سازوکارها و ابزارهای خط‌مشی که در داخل مورد استفاده قرار می‌گیرند، به شدت تحت تأثیر فلسفه‌های سیاسی غالب داخلی و سنت‌های خط‌مشی قرار دارند. این عوامل بر انواع و میزان مداخله تأثیر می‌گذارند. علی‌رغم این امر که مسائل رسانه منحصر به فرد است، مداخله در رسانه اغلب از هنجارها و الگوهای داخلی مداخله در صنایع دیگر تبعیت می‌کند.^۱

در خصوص خط‌مشی، این امر به هنگام تلاش برای انحراف از این هنجارها، نمود بیشتری می‌یابد. در ایالت متحده که مدت‌هاست از پرداخت یارانه مستقیم خودداری می‌کند، اکنون بسیاری از روزنامه‌نگاران حامی تلاش برای مداخله مستقیم به منظور حمایت از سازمان‌های خیری هستند که دلیل آن مبانی اقتصادی متغیر روزنامه‌نگاری است. در گذشته آنان از این تلاش به شدت انتقاد می‌کردند.

سخن پایانی

به دلیل وجود تنوع در خط‌مشی‌گذاری داخلی، برای کسانی که فرایندها و نتایج خط‌مشی را بررسی می‌کنند، شناسایی ویژگی‌های خاص و تفاوت‌های ظریف موجود در کشور مورد نظر مهم است. این فصل ابزارهایی را برای شناخت و طبقه‌بندی عوامل داخلی تأثیرگذار بر خط‌مشی‌گذاری و خط‌مشی فراهم کرده و نشان می‌دهد این عوامل کجا و چگونه بر فرایندهای خط‌مشی تأثیر می‌گذارند.

هنگام تحلیل خط‌مشی‌گذاری در هر کشوری، یک محقق باید به عوامل تأثیر موجود، مکان، نحوه وقوع و تأثیر آنها بر خط‌مشی توجه کند. هنگام مقایسه خط‌مشی بین کشورها، باید تأثیرات داخلی در تمام کشورهای درگیر در نظر گرفته شود تا مشخص شود چرا در خط‌مشی تنوع رخ می‌دهد.