

بخش فرهنگ و سیاست‌های کلان فرهنگی در اروپا

مجید وحید^۱

استادیار گروه علوم سیاسی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

حسین قلجی

دکتری سیاستگذاری عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۹۲/۲/۱۰ - تاریخ تصویب: ۹۲/۸/۱۳)

چکیده

کشورهای اروپایی کشورهای فعال در عرصه سیاستگذاری فرهنگی هستند و در این مسیر از حمایت عمومی نیز بهره‌مند بوده‌اند. در این مقاله، نگارندگان تلاش کرده‌اند که برداشت اروپاییان از فرهنگ را روشن سازند و در پی آن بر بنیان‌ها و الگوها و روش‌های سیاستگذاری فرهنگی در میان شماری از کشورهای بزرگ این قاره متمرکز شوند و سپس بحثی از پیامدهای این سیاست‌ها را با اتکا بر آمار و ارقام فرهنگی، که همه ساله در اروپا برگزار می‌شود و در دسترس جهانیان قرار می‌گیرد، پیش روگذارند. به زعم نگارندگان، این شناخت راه را برای مقایسه راه ما با راه دیگران خواهد گشود و بر اساس آن درس‌هایی آموزنده و مفید برای سیاست‌پژوهان و سیاستگذاران فرهنگی کشور پدید خواهد آمد.

واژگان کلیدی

اروپا، سیاستگذاری عمومی، سیاستگذاری فرهنگی

مقدمه

سیاست فرهنگی از دیرباز یکی از عرصه‌های تنظیمات و فعالیت دولت‌های قاره اروپا بوده است. شاید تعجب‌انگیز باشد که بگوییم، ترس از هجوم و ورود فرهنگ امریکایی و لزوم مقابله با آن، یکی از دغدغه‌های روزافزون کشورهای اروپایی به شمار می‌رود و این مطلبی است که پس از مطالعه این نوشتار و نظر به شواهد و آمار پرداخت‌های حمایت‌گرایانه دولت‌های اروپایی آشکار خواهد شد.

در این مقاله، به بحث درباره چند مقوله می‌پردازیم: نخست، به تصور مردم اروپا از فرهنگ و جایگاه آن توجه شده و مشخص می‌شود آن‌ها چه برداشتی از حضور دولت در عرصه فرهنگ دارند. در ادامه، از وجود دو رهیافت اساسی درباره سیاستگذاری فرهنگی در اروپا سخن به میان خواهیم آورد و روشن می‌سازیم چرا کشورهای مهم اروپایی، بیشتر سیاست‌های منسجم، کارآمد و حمایت‌گرایانه‌ای در عرصه فرهنگ دارند (Oboljen, 2005). سپس، الگوهای سیاستگذاری فرهنگی شماری از کشورهای بزرگ اروپایی با یکدیگر مقایسه می‌شوند تا از این طریق ضعف‌های برخی از آن‌ها برطرف و بر نقاط قوت بعضی دیگر تأکید شود. آن‌گاه، با تأکید بر آمار عرضه‌شده از سوی کشورهای اروپایی بر ابعاد سیاستگذاری فرهنگی متمرکز می‌شویم و در آخر بحثی از نتایج و پیامدهای سیاستگذاری‌های فرهنگی را در کشورهای اروپایی پیش رو می‌گذاریم.

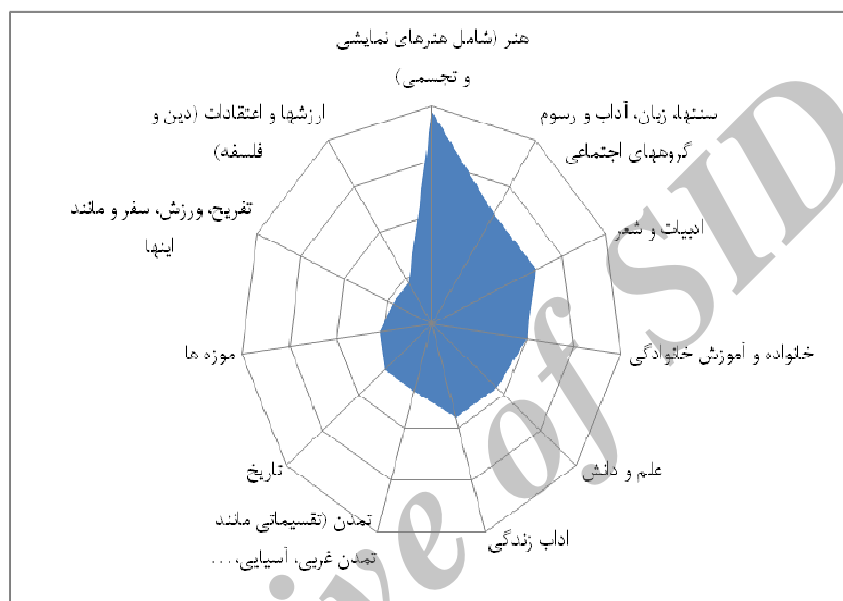
در این بررسی، روشن خواهیم کرد که از موضع کشورهای اروپایی نسبت به عرصه فرهنگ می‌توان کماکان با عنوان «حمایت‌گرایی ملی مثبت» یاد کرد. برخلاف مدل امریکایی، سیاستگذاری فرهنگی که طی آن دولت به صورت غیرمستقیم و بدون ورود نظام‌مند به عرصه فرهنگ فعالیت می‌کند، کشورهای اروپایی تصویری از حضور روشن و نظام‌مند دولت‌ها در این حوزه را در معرض دید قرار می‌دهند.

منظومه‌ای که از شناخت‌های فوق حاصل می‌شود، به‌زعم نویسندگان، امکانات خوبی را برای مقایسه میان شیوه‌های نگاه و اقدام ما و اروپاییان فراهم می‌آورد.

تعریف از فرهنگ و نقش و جایگاه آن نزد مردم اروپا

به‌طورطبع تعاریف و برداشت‌های مختلفی از فرهنگ وجود دارد. این تعاریف، از مترادف دانستن فرهنگ با دین تا هم‌معنی دانستن آن با تفریح و سرگرمی متفاوت اند. البته، می‌توان فرهنگ را شامل این موارد و جزء آن دانست. به دنبال نگاه مردم به فرهنگ انتظار آن‌ها از دولت و نیز مشارکت آن‌ها در رویدادهای فرهنگی متفاوت می‌شود.

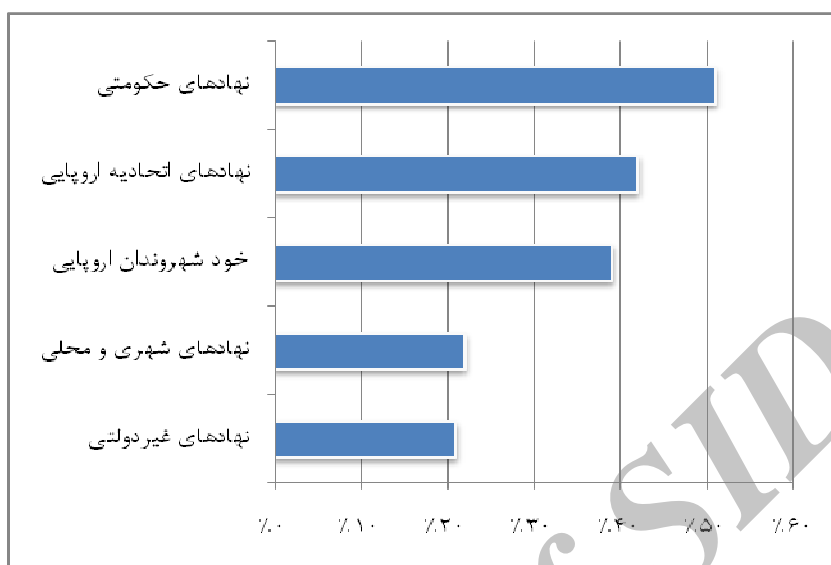
در اروپا مردم تصویری از فرهنگ دارند که در آن هنر محوریت دارد. براساس نظرسنجی مؤسسه معتبر یوروبارومتر، برداشت مردم کشورهای اروپایی از فرهنگ طبق نمودار ۱ است. بر اساس این بررسی، حدود ۳۹ درصد پاسخ‌دهندگان، فرهنگ را مترادف هنر دانسته‌اند (European Commission, 2007b).



(European Commission, 2007b: 5)

نمودار ۱. تعریف فرهنگ از دید مردم اروپا

از نظر مردم اروپا، فرهنگ جایگاهی بسیار مهم و حیاتی در جامعه دارد. طی بررسی بیست و هفت کشور اروپایی، ۷۷ درصد پاسخ‌دهندگان معتقد بوده‌اند که فرهنگ جایگاه بسیار مهمی دارد (European Commission, 2007b: 7). از سوی دیگر، ۵۵ درصد مردم اروپا تصور می‌کنند جهانی شدن تهدیدی علیه فرهنگ آن‌هاست و باید در مقابل آن اقداماتی صورت گیرد. برخلاف انتظاری که از جوامع لیبرال می‌رود، مردم اروپا کنش‌گر اصلی و مسئول حوزه سیاست فرهنگی را دولت می‌دانند و معتقد به ورود و حضور دولت در عرصه فرهنگ هستند (European Commission, 2007a).



(European Commission, 2007a)

نمودار ۲. انتظار مردم از دستگاه‌های فرهنگی

بر این اساس، دولت‌ها با توجه به تمایل جامعه، با تمام توان در بخش فرهنگ حضور دارند و بر اساس مبانی، مدل‌ها و روش‌هایی اقدام به سیاست‌گذاری و حمایت از بخش فرهنگ می‌کنند.

مبانی سیاست‌گذاری فرهنگی در اروپا

در عرصه فرهنگ، دو رهیافت اساسی غالب است که به دو نگرش درباره مداخله دولت منجر می‌شود. رهیافت اول، بر ارجحیت بازار آزاد متکی است و میان کالای فرهنگی و دیگر کالاها تمایزی قائل نیست. در این رهیافت، رغبت مصرف‌کننده به خرید سبب رونق بازار کالاهای فرهنگی می‌شود و کالاهای مطلوب‌تر با سودآوری باقیمانده و سایر کالاهای بدون سودآوری لازم به‌طور طبع حذف می‌شوند. رهیافت دیگر، با تأکید بر تمایز انواع کالاها، بر حمایت دولت از تولید شماری کالاهای فرهنگی در برابر سایر کالاها اصرار دارد. انتقاد اصلی از این رهیافت آن است که چرا باید از کالاهایی حمایت شود که مصرف‌کننده چندان ندارد و مردم مایل به مصرف آن‌ها و پرداخت هزینه برای آن‌ها نیستند؟ حامیان رهیافت حمایت از کالاهای فرهنگی متعالی^۱ استدلال می‌کنند که هرچند ممکن است اقلیتی فرهنگ متعالی را بپسندند و از کالاهای فرهنگی والا استفاده کنند، حکومت موظف است اکثریت را تشویق کند تا به این فرهنگ

1. High Culture.

متعالی علاقه‌مند شوند. این پاترنالیسم^۱ ورای اقتدار مشتری و محوریت بازار در عرصه فرهنگ است. بر اساس مطالعات بیل^۲، مردم علاقه‌مند به پرداخت یارانه برای عناصر فرهنگی متعالی و کلاسیک هستند و بیشتر مردم از حمایت این هنرها بسیار راضی‌اند، هرچند خودشان از آن‌ها استفاده نکنند (Bille, 1997).

استدلال دیگر این رهیافت این است که فرهنگ والا و کالاهای فرهنگی متعالی به این دلیل که حامل نمادهای ملی و سنتی مردم یک جامعه هستند، از کالاهای فرهنگی مفرح و سرگرم‌کننده متفاوت‌اند. برخی برای کالاهای فرهنگی ارزش معنوی، هویت‌سازی اجتماعی، ارزش تاریخی، ارزش نمادین و نیز ارزش انسان‌شناسانه قائل هستند (Throsby, 2001) و شماری نیز کارویژه‌های این کالاها مانند مبادله فرهنگی، حفظ و حراست و عرضه هنجارهای اجتماعی را مطرح می‌سازند. بعضی هم معتقدند، کالاهای فرهنگی ارزشی بی‌نهایت و بی‌حد و حساب دارند (Noonan, 2003).

استدلال دیگر این است که در اصل فرهنگ ذوقی اکتسابی و متأثر از آموزش و تجربه است. بر همین اساس، اخیراً درباره سرمایه‌گذاری بر آگاهی فرهنگی کودکان به‌ویژه به‌منظور افزایش علاقه آن‌ها به استفاده از کالاهای فرهنگی که تأثیری پایدار بر جای می‌گذارند، بحث بسیاری شده است. باید توجه داشت که فرهنگ متعالی را نباید با مکانیزم‌های اجباری به کودکان آموزش داد. از این‌رو، در اروپا برنامه‌هایی اجرا شده که با ارائه مشوق‌هایی چون حواله و کارت برای چهار تا شش بار استفاده در سال از موزه، تئاتر و اپرا، کودکان را به مصرف کالاهای فرهنگی والا تشویق کند. هم‌چنین، حکومت‌ها کمک‌های مالی خاصی به سازمان‌ها و مؤسسات فرهنگی به منظور افزایش فعالیت‌های فرهنگی در میان جوانان اختصاص می‌دهند. برای بسیاری از کودکان، همین آموزش‌ها تنها شانس و فرصت برای افزایش آگاهی و تجربه کالاهای فرهنگی متعالی محسوب می‌شود (Van der Ploeg, 2005).

گروه دیگری معتقدند کالاهای فرهنگی متعالی به این دلیل که پرهزینه هستند فقط طبقات و گروه‌های اجتماعی-اقتصادی مرفه و ثروتمند از آن‌ها استفاده می‌کنند. بنابراین، حمایت باعث می‌شود این کالاها در دسترس عموم مردم قرار گیرند.

شاید مهم‌ترین استدلال طرفداران حمایت از فرهنگ و محصولات فرهنگی این باشد که کالاهای فرهنگی با سایر کالاها متفاوت‌اند. کالاهای فرهنگی کالاهای عمومی^۳ هستند و بازار مکانیزم آن در ارائه مناسب آن ناتوان است و حکومت باید با حمایت‌هایش، انگیزه‌های تولید این کالاها را فراهم یا بیشتر کند.

1. Paternalism.
2. Bille.
3. Public Goods.

تأکید دیگر طرفداران حمایت‌گرایی در فرهنگ موضوع سرمایه اجتماعی^۱ است. آن‌ها معتقدند فرهنگ و کالاهای فرهنگی نقش مهمی در سرمایه اجتماعی دارند و نمای بیرونی جامعه به شمار می‌روند، پس باید برای حفظ این تصویر جامعه (مانند قلعه‌ها، کلیساها، مزارع تاریخی، پل‌ها و دریاچه‌ها) هزینه کرد، زیرا اعتماد عمومی به دنبال چنین اقدامی افزایش می‌یابد. این حمایت هم‌چنین باید برای سایر آثار فرهنگی مانند آرشیه‌های تاریخی، تصاویر، فیلم‌ها و هنرهای تجسمی، کتابخانه‌ها و موزه‌های تاریخی به ویژه آن‌هایی که در معرض دید عموم هستند، صورت گیرد. حفظ هر کدام از این موارد بر حجم سرمایه اجتماعی می‌افزاید و در صورتی که از آن‌ها غفلت شود و در معرض نابودی قرار گیرند، تهدیدی برای سرمایه اجتماعی و غرور اجتماعی نسل‌های آتی به وجود خواهد آمد (UNESCO, 1998: VI).

سرانجام، باید توجه داشت که مکانیزم بازار ریسک‌گریز است و به منافع بالایی معنوی تولید شماری از کالاها و واقعی نمی‌نهد. صنایع فرهنگی به‌طورعموم بازگشت سود طولانی‌مدت و مخاطره‌آمیزی دارند و جذب سرمایه‌های خصوصی در این عرصه دشوار است. پس حکومت باید در بخش‌های دارای ریسک سرمایه‌گذاری که اغلب ارزش اجتماعی بالایی هم دارند، وارد شود. سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی و یا نیمه‌دولتی مکانیزم‌های مناسبی برای مشارکت با بخش خصوصی در چنین مواردی هستند.

الگوها و روش‌های سیاستگذاری فرهنگی در اروپا

همان‌گونه که اشاره شد، در عرصه سیاستگذاری فرهنگی اروپا این رهیافت حاکم است که ایجاد تقاضا برای استفاده از کالاهای فرهنگی متعالی نیازمند تبلیغ و آموزش است، در غیر این صورت مردم ارزش کالاهای فرهنگی را نخواهند شناخت. به‌علاوه، کالاهای فرهنگی متعالی نه فقط برای ثروتمندان و طبقات بالای جامعه که برای عامه مردم باید قابل دسترسی باشند. بر این اساس، دولت‌ها وارد عرصه سیاستگذاری فرهنگی می‌شوند و برای حمایت از تولید و مصرف کالاهای فرهنگی متعالی برنامه‌ریزی می‌کنند. اکنون، سؤالی که به ذهن می‌رسد این است که راه‌های حمایت از فرهنگ والا کدامند و با چه الگوها و روش‌هایی می‌توان از کالاهای فرهنگی متعالی حمایت کرد؟

سه مدل برای سیاستگذاری فرهنگی در میان کشورهای اروپایی وجود دارد.

اولین مدل عبارت است از فراهم کردن شرایط مساعد و مناسب برای تولید و رفع نیازهای اساسی تولیدکنندگان کالاهای فرهنگی از سوی حکومت. برای مثال، در اروپا رادیو و تلویزیون‌هایی که رویکرد فرهنگی متعالی دارند، برای کسب مجوز استفاده از فضای دیجیتال

1. Social Capital.

و فرکانسی، در اولویت اول قرار دارند. مثال دیگر، کمک دولت به بخش نشر کتاب است که با ارائه تسهیلات و کمک‌های مستقیم نظیر یارانه صورت می‌پذیرد.

مدل دوم، استفاده از مکانیزم‌هایی مانند نظام مالیاتی با هدف کاهش قیمت عرضه است. برای مثال، در بریتانیا و ایرلند مالیاتی که بر کتاب وضع می‌شود صفر است. هم‌چنین، بسیاری از کشورها بلیت‌های موزه‌ها و سینماها را مشمول مالیات نمی‌سازند. آمارهای اقتصادی به سادگی نشان می‌دهند که چگونه حمایت از قیمت‌ها، تولید کالاهای فرهنگی و مصرف آن را افزایش می‌دهد. هم‌چنین، نشان می‌دهند که افزایش عرضه از طریق حمایت از قیمت عرضه^۱ قیمت‌ها را کم و مصرف را بالا می‌برد. ایرلند به خاطر انگیزه‌های مالیاتی برای ساخت فیلم معروف است. این امر موجب افزایش ساخت فیلم‌های ایرلندی، کاهش بها و افزایش تقاضا شده است (Van der Ploeg, 2005).

الگوی سوم حمایت از فرهنگ در اروپا، حمایت مردم از فرهنگ و کالاهای فرهنگی است. مردم در قالب بنیادهای فرهنگی، نهادها، مؤسسات و سازمان‌های غیردولتی از کالاهای فرهنگی حمایت می‌کنند تا زبان، هویت، میراث مادی و میراث معنوی خود را حفظ نمایند. این حمایت در هلند، فرانسه، بریتانیا، اسکاتلند و فرانسه بیشتر مشاهده می‌شود.

علاوه بر مدل‌های حمایت از فرهنگ، در اتحادیه اروپا سه روش نیز در خصوص نحوه تخصیص حمایت‌های مالی به کالاهای فرهنگی وجود دارد. نظام‌های فرانسه و ایتالیا الگوهایی دولت‌عامل^۲ هستند. در این نظام‌ها، دیوان‌سالاران و سیاستمداران تصمیم می‌گیرند که منابع مالی به چه صورتی و با چه تمرکزی اختصاص داده شود. این روش مسائلی مانند لابی‌گری، رابطه بازی و پوپولیسم در فرهنگ را ناگزیر در پی دارد. روش دیگر در بریتانیا مرسوم است و بر اساس آن، حکومت بودجه‌ای را به کمیسیون‌ها و شوراهای هنر^۳ اختصاص می‌دهد و آن‌ها را در تخصیص و مصرف آن مختار می‌گذارد. کمیسیون‌ها یا شوراهای هنر در بریتانیا، مانند یک بنیاد هنری مستقل فعالیت می‌کنند، به همین دلیل برای دولت دشوار است تا ترجیحات عرصه فرهنگ را از پیش تعیین نماید. این روش، راه را بر لابی‌گری می‌بندد و نیز دولت را از تحمیل خواسته‌های خود به بخش فرهنگ و جهت‌دهی به سیاست‌گذاری‌های فرهنگی باز می‌دارد.

هلند روشی بینابین را برگزیده است که طبق آن، کمیسیون‌های هنری مستقل وجود دارند که مشاوره‌ها و پیشنهادهای تخصصی لازم را در زمینه فرهنگ و هنر و چگونگی تخصیص بودجه فرهنگی ارائه می‌دهند. تفاوت اساسی این روش با روش بریتانیا در این است که

1. Supply Price Subsidies.
2. State-Driven.
3. Art Councils.

وزارت فرهنگ هلند - و نه کمیسیون‌های فرهنگ و هنر مستقل - مسئول نهایی تخصیص منابع در بخش فرهنگ و هنر است. ویژگی مثبت این روش در این است که حکومت می‌تواند در سیاستگذاری فرهنگی مؤثر باشد بدون اینکه فعالیت‌های سازمان‌ها، نهادها و افراد را محدود یا محصور یا خواسته‌ها و ترجیحات خود را بر جامعه تحمیل کند.

هر یک از روش‌های تخصیص اعتبارات و حمایت‌ها مشکلات خاص خود را دارد. مدل فرانسوی و ایتالیایی مشکلاتی نظیر رفتار صدر و ذیلی، لابی‌گری، ترجیح‌گرایی بوروکراتیک و سیاسی و تعصب خاص فرهنگی دارد. روش بریتانیایی این مشکلات را ندارد زیرا بوروکرات‌ها و سیاستمداران نمی‌توانند سلیقه‌های خود را چندان تأثیر دهند، اما هم روش بریتانیایی و هم روش هلندی عدم کنترل و پراکندگی دارند. در روش هلندی، دولت نقش بیشتری در سیاستگذاری فرهنگی دارد، اما نمی‌تواند آن را قضاوت کند (Van der Ploeg, 2005).

ابعاد سیاست حمایت‌گرایی از فرهنگ در اروپا

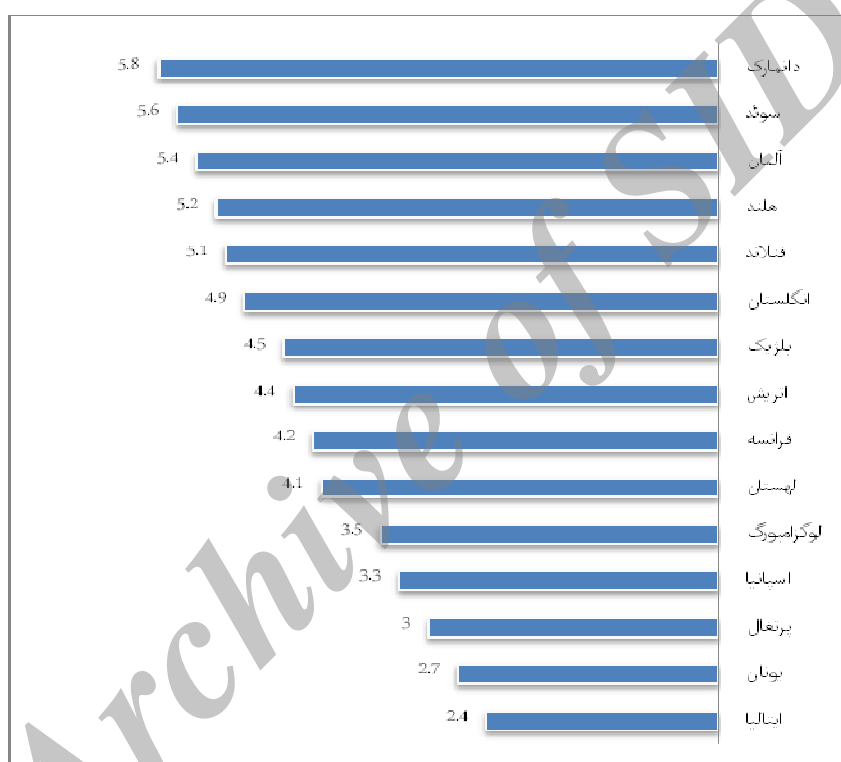
یکی از مهم‌ترین عامل‌های تحلیل سیاستگذاری فرهنگی یک کشور تحلیل هزینه‌ها و پرداخت‌های دولت به بخش فرهنگ است. همان‌گونه که در نمودار ۳ دیده می‌شود اغلب کشورهای اروپایی بودجه قابل ملاحظه‌ای برای حمایت از فرهنگ تخصیص می‌دهند که در این میان کشورهای فرانسه با دوازده میلیارد، انگلستان با یازده میلیارد و آلمان با هشت میلیارد یورو در رتبه‌های اول تا سوم قرار دارند.



(Council of Europe, 2012; UNESCO Institute for Statistics, 2009)

نمودار ۳. مقایسه مبلغ کل پرداخت‌ها و هزینه‌های کشورهای اروپایی برای بخش فرهنگ

علاوه بر پرداخت‌های دولتی به بخش فرهنگ که حالت خام داشته و فقط مبین حجم پرداخت‌هاست، سهم پرداخت‌های بخش فرهنگ از کل پرداخت‌ها مؤلفه‌ای است که شمایی دقیق‌تر و واقعی‌تر از حمایت‌های دولت از بخش فرهنگ را پیش رو می‌گذارد. همان‌گونه که در نمودار ۴ مشخص است درصدی که پرداخت‌های بخش فرهنگ از کل پرداخت‌های عمومی به خود اختصاص داده در بین کشورهای اروپایی از ۲/۴ درصد در کشور ایتالیا تا ۵/۸ درصد در کشور دانمارک متغیر است.



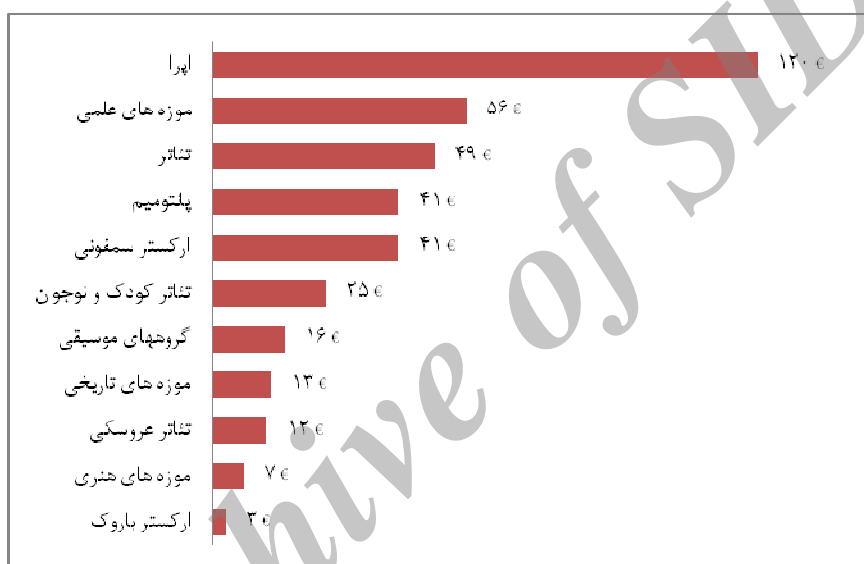
(European Commission, 2012)

نمودار ۴. سهم پرداخت‌های بخش فرهنگ از کل پرداخت‌ها به تفکیک کشورها

نکته شایان توجه، ثبات روند صعودی پرداخت‌های عمومی به بخش فرهنگ در میان کشورهای اروپایی است. در زیر نمونه هلند را بررسی می‌کنیم.

پرداخت‌های دولتی به بخش فرهنگ در هلند از دو میلیارد یورو در سال ۲۰۰۰ به حدود سه میلیارد یورو در ۲۰۰۶ رسیده است. بر این اساس، فرایند رشد حجم پرداخت‌های دولتی به بخش فرهنگ در کشور هلند بیانگر نشان می‌دهد که پرداخت‌های دولتی به بخش فرهنگ با

شیبی تند و پایدار در جریان است. نکته دیگر در مورد پرداخت‌های دولتی، به مقوله‌های فرهنگی مورد حمایت و میزان حمایت از هر مقوله فرهنگی مربوط است. همان‌گونه که نمودار نشان می‌دهد بخش دولتی کشور هلند به ازای هر فردی که از خدمات و تولیدات فرهنگی استفاده می‌کند از ۳ تا ۱۲۰ یورو یارانه اختصاص می‌دهد. سیاست فرهنگی کشورهای اروپایی به منظور حمایت از کالاها و خدمات فرهنگی اروپایی به گونه‌ای تعریف شده که به تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان کالاهای فرهنگی اروپایی یارانه تعلق بگیرد و از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان کالاهای فرهنگی امریکایی مالیات گرفته شود.

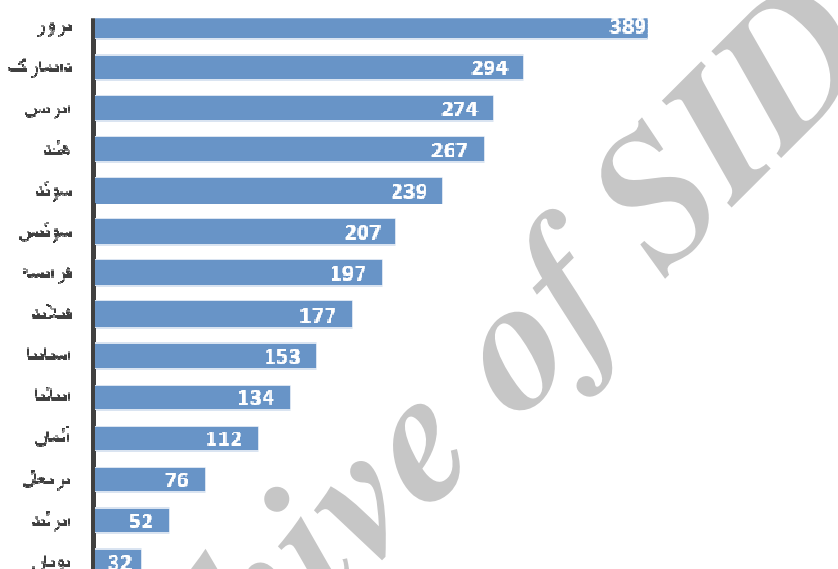


(Van der Ploeg, 2005)

نمودار ۵. مقوله‌های فرهنگی مورد حمایت و میزان حمایت سرانه مصرف‌کننده هر مقوله در کشور هلند

شاخص مهم دیگر که مبین اهمیت بخش فرهنگ از نظر دولت در سیاست‌گذاری عمومی اروپاست، سرانه پرداخت عمومی به بخش فرهنگ یعنی پرداخت‌های دولتی به بخش فرهنگ به ازای هر شهروند است. این شاخص که از تقسیم کل پرداخت‌ها به کل جمعیت کشورها به دست می‌آید، بهترین شاخص در تحلیل هزینه‌های عمومی بخش فرهنگ به شمار می‌رود. بر اساس آمارهای موجود و همان‌گونه که در نمودار آمده است، سرانه هزینه عمومی فرهنگی در میان کشورهای مورد بررسی از سی و دو یورو به ازای هر شهروند در یونان تا چهارصد و سی و هشت یورو در نروژ متفاوت است. دولت‌های نروژ، دانمارک، اتریش، سوئد و فرانسه بالاترین پرداخت‌ها و هزینه‌ها را در بخش فرهنگ دارند (نمودار ۶). بی‌شک، با توجه به

پرداخت‌های وسیع دولت‌ها در بخش‌های آموزش، بهداشت و تولید، اختصاص چند صد یورو به ازای هر فرد برای استفاده از کالاهای فرهنگی رقم بسیار قابل توجهی به شمار می‌رود. مهم‌تر اینکه، بررسی این پرداخت‌ها با روش تحلیل روند نشان می‌دهد که از سال ۲۰۰۰ تا سال ۲۰۰۸ علی‌رغم بروز بحران‌های اقتصادی و کسری بودجه کشورهای اروپایی خللی در این پرداخت‌ها وارد نشده و در بدترین حالت، پرداخت‌های فرهنگی از روند ثابتی پیروی کرده‌اند.



(Council of Europe, 2012)

نمودار ۶. حجم پرداخت (یارانه) فرهنگی به ازای هر فرد در برخی کشورهای اروپایی

میزان حمایت دولتی از فرهنگ به عواملی وابسته است که از جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- الف) عامل سیاسی و حزبی. روی کار آمدن احزابی و سیاستمدارانی که نگرش مثبت یا منفی نسبت به حمایت از کالاهای فرهنگی دارند؛
- ب) افزایش یا کاهش تولید ناخالص داخلی، رشد بودجه دولتی یا افزایش بدهی کشور. این عامل تأثیر کوتاه‌مدتی دارد و بعد از افزایش تولید ناخالص ملی، بودجه‌ها و حمایت‌های دولتی نیز افزایش خواهند یافت؛

ج) پرداخت‌های عمومی فرهنگی در برخی کشورها ارتباط مستقیمی با ایدئولوژی هیئت حاکمه دارد. در برخی کشورها ایدئولوژی تنظیم، تربیت و هدایت فرهنگی غالب است، در نتیجه پرداخت‌های فرهنگی بسیار بالا خواهند بود؛

ه) عوامل خارجی مانند ایده جنگ فرهنگی، تهاجم فرهنگی، استعمار فرهنگی در اختصاص بودجه به بخش فرهنگ تأثیر جدی دارند؛

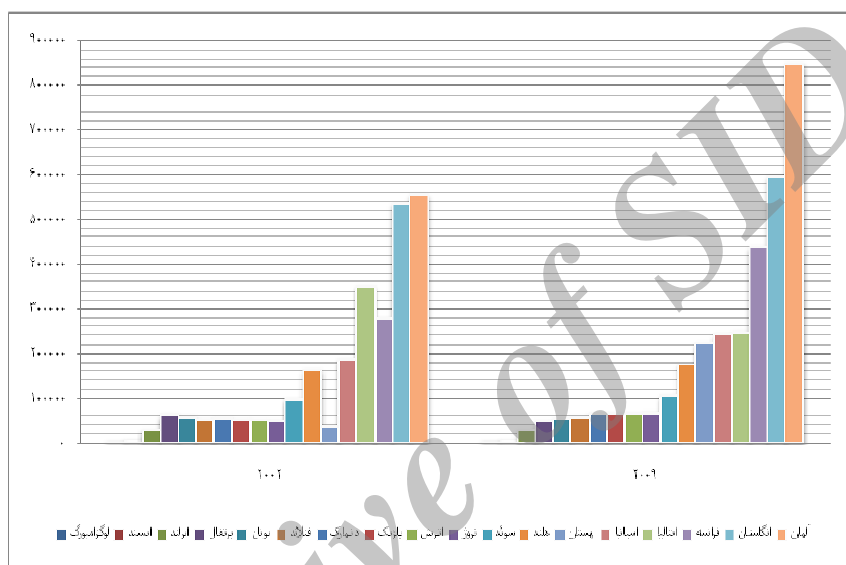
و) فرهنگ‌های مبتنی بر مدل‌های مردمی و در دسترس نسبت به مدل‌های نخبه‌گرا و دور از دسترس به پرداخت‌های کمتری نیازمند هستند. در کشورهایی که موسیقی‌های عامه‌پسند رونق دارند، نیاز کمتری به پرداخت یارانه است، برعکس، کشورهایی که مصرانه به دنبال حفظ سنت پرا و سمفونی هستند، باید یارانه بیشتری بدهند (برای اطلاعات بیشتر در این باره بنگرید به: (Alesina & Perotti, 1995; Getzner, 2002; Peacock & Scott, 2000; Schulze & Rose, 1998).

نتایج و پیامدهای سیاستگذاری فرهنگی در کشورهای اروپایی

مهم‌ترین شاخص تعیین‌کننده جایگاه یک بخش در جامعه، میزان فعالیت افراد جامعه در آن بخش است، یعنی توان یک بخش خاص در جذب نیروی کار جامعه نشان از میزان رونق، تولید، فعالیت و توانایی آن بخش دارد. از این رو، در گزارش‌ها و تحلیل‌های شواهد-محور^۱ سیاست‌های فرهنگی اولین عنصر بررسی سیاست‌های فرهنگی روشن شدن وضعیت نیروی کار در بخش فرهنگ است تا پویایی، تولید ثروت و گستردگی این بخش که برون‌داد سیاست‌های فرهنگی است، تعیین شود. بر اساس آمار موجود، بخش قابل توجهی از نیروی کار کشورهای اروپایی در بخش فرهنگ مشغول به کار هستند. برای مثال، در سال ۲۰۰۲ بیش از ۴ درصد نیروی کار ایسلند در بخش فرهنگی اشتغال داشته‌اند که آمار شایان توجهی است. این آمار در فنلاند ۳/۵ درصد، در هلند ۳/۳ درصد و در سوئد نیز ۳/۳ درصد است. این آمار تا سال ۲۰۰۵ با رشد قابل توجهی مواجه بوده و در این سال هلند با ۳/۸ درصد، ایسلند با ۳/۷ درصد، سوئد با ۳/۵ درصد و فنلاند با ۳/۲ درصد بیشترین درصد شاغلین در بخش فرهنگی را داشته‌اند. هر چند در سال ۲۰۰۹، به طور میانگین ۲ درصد جمعیت شاغل کشورهای اروپایی در بخش فرهنگی شاغل هستند، اما این شاخص به دلایل معلوم و نامعلومی در سال ۲۰۰۹ با کاهش قابل ملاحظه‌ای مواجه شده است که شاید مهم‌ترین علت آن رکود اقتصادی سال ۲۰۰۹ یا افزایش نیروی کار، در نتیجه سیاست‌های جمعیتی سال‌های گذشته، بوده است. علی‌رغم کاهش درصد شاغلین در بخش فرهنگ، از نظر تعداد شاغلین رشد محسوسی را شاهد هستیم. برای مثال، در سال ۲۰۰۹ باید آلمان را با حدود هشتصد و پنجاه هزار نفر شاغل در بخش

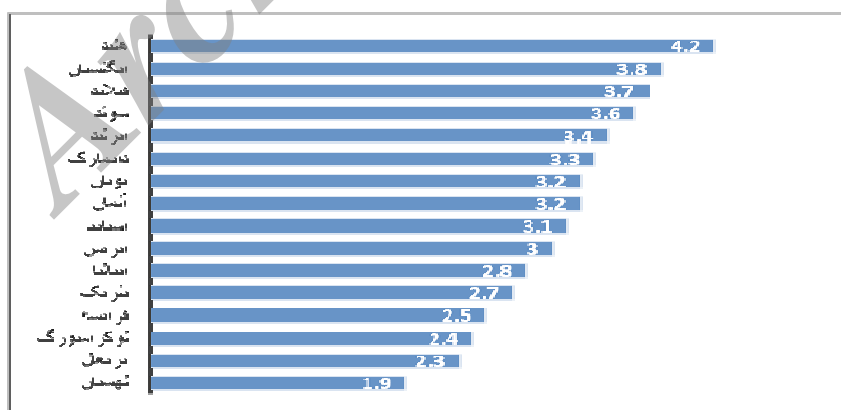
1. Evidence-Based Policy Analysis.

فرهنگی در جایگاه نخست دید و پس از آن کشور، انگلستان با حدود ششصد هزار نفر و فرانسه با چهارصد و پنجاه هزار نفر در رتبه‌های بعدی قرار داشته‌اند. این تعداد در مقایسه با سال ۲۰۰۲ که برای همین کشورها به ترتیب برابر با پانصد و پنجاه هزار نفر برای آلمان، پانصد و سی هزار نفر برای انگلستان و دویست و هشتاد هزار نفر برای فرانسه بوده است، رشدی مهم را نشان می‌دهد. این رشد حجم بازار کار فرهنگ را در دو نمودار زیر می‌توان ملاحظه کرد.



(Council of Europe, 2012)

نمودار ۷. مقایسه حجم نیروی کار شاغل در بخش فرهنگی در دو بازه زمانی

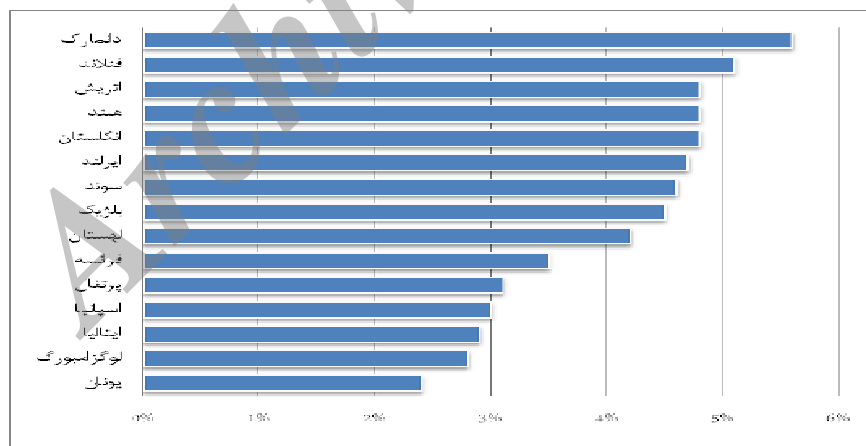


(European Commission, 2006)

نمودار ۸. نسبت شاغلان در بخش فرهنگی به کل شاغلان (به درصد)

از نظر تنوع و کیفیت اشتغال نیروی کار در درون بخش فرهنگ، آمارهای موجود حاکی از این هستند که به طور میانگین ۵۶ درصد افراد در بخش هنری مشغولند، ۲۶ درصد در بخش چاپ و نشر، ۱۱ درصد در بخش معماری و ۷ درصد در بخش فروش و پخش کتاب و روزنامه. درصد اشتغال در بخش‌های هنری و نمایشی بسیار بیشتر از سایر بخش‌هاست و این وضعیت در همه کشورهای اروپایی به طور یکسان مشاهده می‌شود.

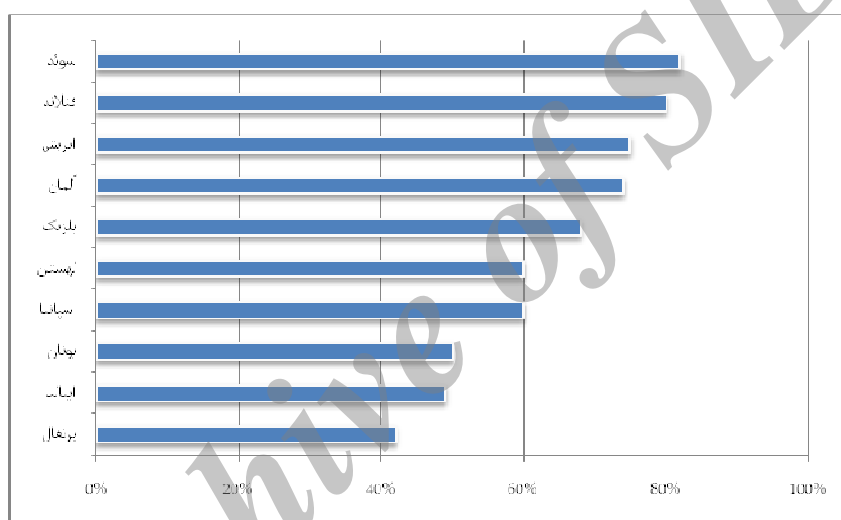
همان‌گونه که دولت با سیاست‌های حمایت از فرهنگ، سعی در ارتقای سطح فرهنگ مردم و شهروندان دارد و نشان می‌دهد که چقدر به فرهنگ بها می‌دهد به همین ترتیب، هم می‌توان گفت هزینه‌ای که خانواده‌ها برای کالاها و خدمات فرهنگی پرداخت می‌کنند، شاخصی مهم برای قضاوت در مورد اهمیت و جایگاه فرهنگ در جامعه است. بر این اساس، سهم هزینه کالاها و فرهنگی از کل هزینه‌های خانوار نه تنها نشانگر وضعیت فرهنگ عمومی جامعه، که شاخصی برای نمایش درونی شدن نیاز به مصرف کالاها و فرهنگی در آن نیز است. آمارها نشان می‌دهند که رابطه مستقیمی میان اهمیتی که دولت به بخش فرهنگ می‌دهد (از طریق پرداخت‌ها و هزینه‌های عمومی) و اهمیتی که جامعه به فرهنگ می‌دهد (درصد هزینه‌های فرهنگی از کل هزینه‌های خانوار) وجود دارد. دانمارک، اتریش، سوئد و فنلاند از جمله کشورهایی هستند که در آن‌ها هم دولت و هم مردم هزینه زیادی برای فرهنگ می‌پردازد. به همین ترتیب، در کشورهایی که پرداخت دولتی به بخش فرهنگ اندک است مردم نیز از کل هزینه خانوار خود سهم اندکی را برای کالاها و فرهنگی در نظر می‌گیرند.



(Eurostat, 2011: 201)

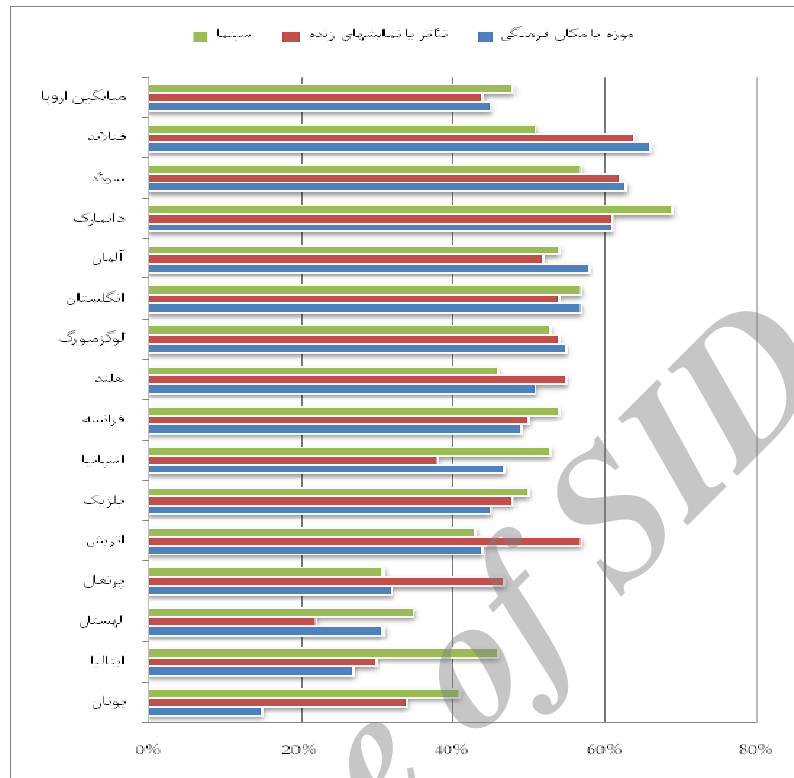
نمودار ۹. درصد هزینه‌های فرهنگی از کل هزینه‌های خانوار در سال ۲۰۰۵

یکی از مهم‌ترین ابعاد فرهنگ میزان و تکرار استفاده مردم از کالاهای فرهنگی است که بازاری مناسب و پرسود برای تولیدکنندگان کالاهای فرهنگی به وجود می‌آورد. به منظور نشان دادن میزان استفاده از کالاهای فرهنگی، مهم‌ترین کالاهای فرهنگی را که به طور متوسط مورد استفاده همهٔ آحاد جامعه قرار می‌گیرند و به‌آسانی قابل سنجش هستند تعیین و اطلاعات لازم را از بانک‌های اطلاعاتی گرد آورده‌ایم تا بتوانیم با آگاهی از درصد مردمی که از این کالاها استفاده می‌کنند، تصویری از بازار بزرگ کالاهای فرهنگی در اروپا را پیش رو گذاریم. نمودارهای زیر میزان مصرف و بهره‌برداری از کالاهای فرهنگی اساسی یعنی کتاب، نمایش و اجراهای فرهنگی زنده، موزه‌ها و اماکن فرهنگی را نشان می‌دهد.



(Eurostat, 2011: 176)

نمودار ۱۰. درصد افرادی که در یک سال حداقل یک کتاب خوانده‌اند (۲۰۰۷)



(Eurostat, 2011: 184)

نمودار ۱۱. حضور در موزه، نمایش های زنده و سینما

نتیجه

اروپا صحنه سیاستگذاری فرهنگی است. در این قاره، کشورهای کهن، برخلاف کشور جدید فراسوی آتلانتیک، و در مقابل این کشور، حمایت و برنامه ریزی در عرصه فرهنگ را به طور نظام مند دنبال می کنند و در این مسیر از حمایت ملت ها نیز برخوردارند. اکثر مردم در کشورهای مورد مطالعه حضور دولت در این بخش را تأیید می کنند و البته این مسئله کارآمدی سیاستگذاری فرهنگی در کشورهای اروپایی را نشان می دهد.

در میان کشورهای اروپایی این اعتقاد وجود دارد که فرهنگ را نمی توان به مکانیزم بازار آزاد سپرد. فرهنگ و کالاهای فرهنگی برخاسته از میراث و هویت ساز هستند و ارزشی اجتماعی دارند؛ مؤلفه هایی که در بسیاری مواقع در بازار آزاد به فراموشی سپرده می شوند. البته، در فضای جهانی شدن اقتصاد و فرهنگ، دولت های اروپا به این واقعیت وقوف یافته اند که فرهنگ ها با یکدیگر در رقابتند و سیاست های فرهنگی باید درخشش فرهنگ های بومی را آشکارتر سازند نه اینکه سد راه دیگر فرهنگ ها شوند.

اروپا طیف مختلفی از نظام‌های سیاستگذاری را در خود جای داده است. در نظام فرانسه دولت مرکزی محور است. در بریتانیا، شورای هنری مستقل بدون مسئولیت وزارتی و در هلند شورای هنری مستقل با مسئولیت وزارتی وجود دارد. در آلمان، سیاست فرهنگی در سطح فدرال دیده نمی‌شود و سیاستگذاری فرهنگی به ایالات واگذار شده است. این فضا، به‌طور قطع لاابراتواری برای کشورهای دیگر، نظیر ایران، است تا از مقایسه این نظام‌ها بر آگاهی‌شان بیفزایند.

امروزه دولت‌های اروپایی، اغلب، برنامه‌ای با سه وجه شامل وجود یک سیاست حمایت فرهنگی، وجود یک نهاد سیاستگذار فرهنگی و نیز وجود بودجه برای بخش فرهنگ خود تنظیم کرده‌اند و راهبرد اساسی حمایت‌گرایی مثبت را مبنای اقدام قرار داده‌اند. کشورهای اروپایی برای دسترسی به اهداف فرهنگی خود اقدام در سطح اروپا و یونسکو را سال‌هاست در دستور خود قرار داده‌اند. این موضوع، بی‌شک مهم، که از سوی نویسندگان این مقاله یا دیگر نگارندگان دنبال خواهد شد، مکمل بحث‌های این مقاله خواهد بود.

منابع و مآخذ

الف) فارسی

۱. وحید، مجید (۱۳۸۸)، سیاستگذاری عمومی، تهران: نشر میزان.

ب) خارجی

2. Alesina A. and Perotti R. (1995), Why Are Stabilizations Delayed?, American Economic Review 81.
3. Council of Europe (2012), Retrieved May 12, 2012, From Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe, 13th edition", (2012), <http://www.culturalpolicies.net>
4. European Commission (2007 a), Eurobarometer 67: Public Opinion in the European Union, Retrieved May, 2007, from European Commission: http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm
5. European Commission (2007 b), European Cultural Values, Special Eurobarometer 278, September 2007, Online at: <http://ec.europa.eu>
6. European Commission (2006), The Economy of Culture in Europe, online at: http://ec.europa.eu/culture/library/studies/cultural-economy_en.pdf
7. European Commission (2012), EuroStat Yearbook, Online at: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>
8. Eurostat (2011), Cultural Statistics, Luxembourg: Publications Office of the European Union, Online at: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-32-10-374/EN/KS-32-10-374-EN.PDF
9. Getzner M. (2002), Determinants of Public Cultural expenditures, Journal of Cultural Economics 26.
10. Noonan S. (2003), Contingent Valuation and Cultural resources, Journal of Cultural Economics 27.
11. Oboljen N. (2005), Why We Need European Cultural Policies, Master's Thesis, University of Zagreb, Faculty of Political Science, 25 February.
12. Peacock A.T. and Scott A. (2000), The Curious Attraction of Wagner's Law, Public Choice, 102(1).
13. Schulze G. and Rose A. (1998), Public Orchestra Funding in Germany, Journal of Cultural Economics, 22.
14. Throsby D. (2001), Economics and Culture, Cambridge: Cambridge University Press.
15. UNESCO, (1998), World Culture Report, Culture, Creativity and Markets, Paris: UNESCO.
16. UNESCO Institute for Statistics, (2009), The 2009 UNESCO Framework for Cultural Statistics (FCS), Montreal: UNESCO Institute for Statistics, Online at: <http://www.uis.unesco.org/Culture/Pages/default.aspx>

17. Van der ploeg F. (2004), Beyond the dogma of fixed book price agreement, Journal of Cultural economics 28.
18. Van der ploeg F. (2005), The Making of Cultural Policy: A European Perspective, Florence: European University Institute. Working Paper No. 1524 <http://www.iue.it/Personal/RickvanderPloeg/>

Archive of SID