

## تبیین نقش رسانه‌های همگانی در خط‌مشی عمومی به مثابه قدرت نرم

سید محمود اسلامی<sup>۱</sup>

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۳/۳۱

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۱/۲۱

### چکیده:

دولت‌های مدرن دارای جامعه و همین‌طور سازوکارهای پیچیده هستند. این جوامع با تصمیمات آتی، بسیط و بدون جامع‌نگری قابل اداره نیستند. رسانه و شبکه‌های اجتماعی به عنوان یکی از ارکان جامعه مدرن، نقش بسزایی در خط‌مشی‌گذاری عمومی بهینه و کارآمد دارد. تأثیر و نحوه پیوند رسانه و خط‌مشی‌گذاری عمومی در عصر حاضر یکی از موضوعات جدید در حیطه مطالعات علم سیاست‌گذاری عمومی است. در مقاله حاضر تأثیر رسانه‌های همگانی بعنوان بازیگران نرم بر خط‌مشی‌گذاری عمومی با استفاده از روش کتابخانه‌ای بررسی شد. نتایج این بررسی نشان می‌دهد که رسانه کارکرد دوجبهی مثبت و منفی در سیاست‌گذاری‌ها ایفاء می‌کند. وجه مثبت بسترسازی و پیوند افکار عمومی با دولت و اقتناع‌سازی اکثریت مردم برای افزایش احتمال موفقیت سیاست‌ها وجه منفی آن مخصوصاً با گسترش شبکه‌های اجتماعی، رونق پوپولیسم و ارائه اطلاعات غلط به جامعه و در نهایت ایجاد موانع اجتماعی در مقابل برخی سیاست‌ها و مانع‌تراشی برای اصلاحات اساسی است.

**واژگان اصلی:** رسانه، ارتباطات، خط‌مشی‌گذاری عمومی، سیاست‌گذاری، افکار عمومی، قدرت نرم.

۱. استادیار گروه مدیریت دولتی و خط‌مشی‌گذاری عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، تهران، ایران.  
(نویسنده مسئول)

## مقدمه

شکل‌گیری دولت‌های مدرن، پیشرفت‌های تکنولوژیک و پیچیده شدن ساختار سیاسی و اجتماعی جوامع باعث تاثیرگذاری مولفه‌ها و عناصر مختلف در اداره امور واحدهای سیاسی شده است. این پیچیدگی‌ها، حکومت‌ها را نیازمند راهبرد نویسی، آینده‌نگری و تعیین خط‌مشی‌های چند وجهی و همه‌جانبه برای اداره جامعه کرده است.

واژه «عمومی» سمت و سوی مفهوم خط‌مشی و سیاستگذاری را مشخص می‌کند. خط‌مشی‌گذاری در مورد موضوعاتی مدنظر قرار می‌گیرد که دارای مخاطب عام است؛ یعنی بخش و طیف گسترده‌ای از جامعه را در برگیرد. در واقع موضوعات حوزه عمومی نیازمند خط‌مشی‌گذاری است.

خط‌مشی‌گذاری تحت تاثیر عوامل مختلفی صورت می‌گیرد. منابع مادی، منابع معنوی و دیگر اهرم‌های قدرت و ظرفیت‌های مادی و معنوی یک جامعه در نحوه خط‌مشی‌گذاری و کارآمدی یا عدم کارآمدی آن موثر است. در واقع از آنجا که در خط‌مشی‌گذاری قدرت به وسیله افراد، گروه‌ها و طبقات مختلف در جامعه اعمال می‌شود و در قالب خط‌مشی تحقق می‌یابد. باید این قدرت‌ها و عوامل موثر مورد مطالعه و بررسی قرار گیرند و نقش آن‌ها در خط‌مشی‌گذاری به درستی شناخته شود. در زمینه افراد، طبقات و گروه‌های صاحب نفوذ در جامعه و چگونگی تاثیر آن‌ها در خط‌مشی‌گذاری، نظرات مختلفی مطرح شده است (الوانی، ۱۳۹۴: ۱۰۰). در واقع در این زمینه اتفاق نظر و هماهنگی آرا وجود ندارد.

در رشته‌های مختلفی مانند علم سیاست، مدیریت، علوم اجتماعی و دیگر حوزه‌های مرتبط با حوزه سیاستگذاری عمومی مطالعات گسترده‌ای در مورد ابعاد مختلف سیاستگذاری عمومی انجام شده است. اما بررسی تاثیر و نقش رسانه در سیاستگذاری و خط‌مشی عمومی کمتر مورد توجه پژوهشگران قرار گرفته و با فقدان تولیدات علمی در این زمینه روبرو هستیم.

نهاد رسانه به عنوان یک نهاد جدید و مدرن یکی از اضلاع انکارناپذیر و تاثیرگذار برای تعیین و کاربست خط‌مشی‌گذاری‌های عمومی در عرصه حکمرانی و تعامل و ارتباط موثر با افکار عمومی است. رسانه به عنوان یک نهاد فراگیر، هنجارساز و شکل‌دهنده به افکار عمومی تاثیرات مثبت و منفی در فرایند، نحوه اجرا و خروجی خط‌مشی‌ها و سیاستگذاری‌های عمومی دارد که در این مقاله با استفاده از منابع کتابخانه‌ای این تاثیرگذاری مورد بررسی قرار گرفته است. در واقع با رشد و چند لایه شدن فضای رسانه‌ای از یک سو و از سمت دیگر پیچیده شدن امر حکمرانی و مدیریت امور

یک جامعه با مسائل متکثر و متعدد نیازمند هماهنگی و پیوند این دو نهاد مدرن است و بدون این پیوند مدیریت کارآمد دشوار است.

### پیشینه پژوهش

پیوند رسانه و سیاست‌گذاری و خط‌مشی عمومی کمتر مورد توجه مراکز علمی و پژوهشگران در کشور قرار گرفته است. چند مقاله محدودی که در این زمینه تهیه و منتشر شده هم نتوانسته نسبت دقیق این دو را مشخص کند. بررسی این مقالات نشان می‌دهد که بیش از آن که بتوانند نقش و پیوند رسانه و سیاست‌گذاری را نشان دهند بیشتر درگیر ابعاد چارچوبی و تعاریف مفاهیم بوده و نتوانسته‌اند در بعد ایجابی و سیاست‌گذاری اثرات ملموسی را نشان دهند. نوپا بودن دانش سیاست‌گذاری عمومی هم در این فقدان تولید دانش علمی در زمینه پیوند رسانه و خط‌مشی گذاری عمومی هم اثرگذار است.

عباس شفیعی عضو هیئت علمی دانشگاه آزاد قزوین در مقاله «نقش رسانه در سیاست‌گذاری عمومی» به صورت گسترده به تعریف مفاهیم مرتبط با سیاست‌گذاری پرداخته و رسانه‌ها را به عنوان انتقال‌دهنده پیام ذکر کرده است. و سپس فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی را تشریح کرده است.

مهم‌ترین فقدان و نقد وارده به مقاله این است که نهاد رسانه را ذیل گروه‌های ذی نفوذ تعریف کرده است که به نظر می‌رسد چندان مطلوب نیست. چرا که در جامعه مدرن نهاد رسانه خود یک سازمان اجتماعی مستقل و موثر است و نمی‌توان تنها آن‌ها را ابزار فشار و پروپاگاندا دید. رسانه‌ها امروزه خود سازنده پیام و حامل پیام هستند.

مسعود غلامپور عضو هیات علمی دانشگاه تهران هم در مقاله «نقش رسانه در تغییرات خط‌مشی عمومی با استفاده از چارچوب‌بندی رسانه و تحلیل روایی خط‌مشی» به این موضوع پرداخته است. در این پژوهش که با روش مطالعه موردی صورت گرفته، یکی از مهم‌ترین سیاست‌های عمومی؛ یعنی خط‌مشی هدفمندی یارانه‌ها به عنوان موضوع مورد مطالعه انتخاب شده و داده‌های مربوط، با استفاده از تحلیل سری‌های زمانی و تکنیک‌های پیش‌بینی تحلیل شده است. نتایج نشان می‌دهد که رسانه‌ها از طریق چارچوب‌بندی موضوعات، بر شکل‌گیری پی‌رنگ روایت‌های خط‌مشی تأثیر می‌گذارند و روایت‌ها نیز پیش‌بینی معتبری از تغییرات خط‌مشی ارائه می‌دهند.

ظاهر روش‌سندل و افشین امیدی هم در مقاله «شناسایی اهمیت نقش‌های رسانه در فرآیند خط‌مشی‌گذاری عمومی» معتقدند که فرآیند خط‌مشی‌گذاری، ایده‌ها و اولویت‌های دولت را در

حالت‌های مختلف برای افراد یا مراجع تصمیم گیرنده تعیین می‌کند و بدین وسیله، آنها تعیین می‌کنند که کدام گزینه و چه وقت باید به یک اقدام عملی تبدیل شود. رسانه‌ها یکی از بازیگران مهم در عرصه خط مشی‌گذاری هستند که نقش مهمی را در پیشرفت و توسعه کشورها ایفا می‌کنند. در این راستا هدف نهایی این پژوهش، شناسایی اهمیت نقش‌های رسانه در فرآیند خط مشی‌گذاری عمومی می‌باشد. این تحقیق از انواع تحقیقات کاربردی و از لحاظ روش‌شناسی، توصیفی - تحلیلی محسوب می‌شود. اطلاعات مورد نیاز این پژوهش از طریق مطالعات کتابخانه‌ای به دست آمده‌اند. نتایج تحقیق گویای آن است که رسانه‌ها با توجه به نقش‌های مختلف در سطح فردی و اجتماعی، از جمله مراقبت و نظارت، دستور کار و نقش دروازه بانی، به عنوان یک بازیگر مهم، هم از فرآیند خط مشی‌گذاری متأثر بوده و هم بر روی آن تأثیر می‌گذارند. این نقش‌ها به عنوان مجموعه‌ای از انتظارات از رفتار و یا نهادهایی که دارای کارکرد ویژه‌ای هستند، تعبیر می‌شوند.

عبدالکریم خیامی دانشجوی دکتری دانشگاه باقرالعلوم هم در مقاله «خط مشی‌گذاری عمومی و سیاست‌های در نظارت بر برنامه‌های صدا و سیما» و «هادی خانیکی» عضو هیات علمی دانشگاه علوم اسانی دانشگاه علامه طباطبایی هم در مقاله «مولفه‌های اساسی سیاست‌های رسانه‌ای و موضع جمهوری اسلامی ایران در قبال جریان آزاد اطلاعات» به بررسی نقش رسانه در سیاستگذاری با توجه به برنامه‌های صداوسیما و سیاست‌های رسانه‌ای پرداختند.

مقاله خیامی به بررسی فرایند نظارت در برنامه‌های صداوسیما در مرحله تولید، حین پخش و بعد از پخش پرداخته است. خانیکی هم بیشتر نحوه تعامل سیاستگذاران با رسانه‌های مستقل و آزاد را بررسی کرده و تأثیر رسانه در طراحی این سیاست‌ها را محل تامل قرار نداده است. بنابراین فقدان ارائه تحلیلی قابل قبول از پیوند رسانه و سیاستگذاری مشخص است.

### روش پژوهش

این پژوهش با روش استفاده از منابع کتابخانه‌ای انجام شده است. در این پژوهش ادبیات تولید شده مورد بررسی، تجزیه و تحلیل قرار گرفته و سپس با توجه به ضعف‌های موجود در ادبیات تولید شده، سعی شد با توجه به منابع مکتوب و تحولات جدید در عرصه رسانه‌ها که منجر به قدرت گرفتن بیش از پیش شبکه‌های اجتماعی و تضعیف برخی رسانه‌های سنتی همانند رادیو و روزنامه شده را بررسی کند.

## خط‌مشی‌گذاری و تعریف آن

خط‌مشی‌گذاری همانند دیگر مفاهیم مصطلح در علوم اجتماعی و انسانی دارای تعاریف مختلفی در بین اندیشمندان رشته مدیریت و علم سیاست است. هرکدام معیارهایی مختلفی از این مفهوم را برحسته کردند. در تعاریف مختلف عناصری مانند پایداری، آینده‌نگری، واقع‌بینی، هدفمند بودن، گسترده و فراگیر و تامین‌کننده منافع عمومی جز مولفه‌های تعریف این مفهوم محسوب می‌شود. از سوی دیگر در مورد پیامدها و نتایج خط‌مشی‌گذاری عمومی هم در تعاریف مختلف عناصر راهنمای عمل، هماهنگ‌کننده، ارزیابی‌کننده، کنترل‌کننده و ابهام‌زدا مورد توجه قرار گرفته است.

خط‌مشی عمومی تصمیم یا فرایندی است که در قبال یک مشکل عمومی اعمال می‌شود. (خیامی، ۱۳۹۳: ۳۵) در یک تعریف عام و خلاصه می‌توان خط‌مشی عمومی را تصمیمی دانست که در قبال یک مشکل عمومی اتخاذ می‌شود (قلی‌پور، ۱۳۸۹: ۹۶). طبق نظر ویلیام جینکز در کتاب «تحلیل سیاست‌ها» خط‌مشی عمومی تصمیمات چند لایه و بهم پیوسته‌ای است که توسط بازیگران سیاسی و گروه‌های مختلف با تعیین اهداف خاص و تلاش برای رسیدن به آن اهداف تعیین می‌شود.

از نظر جان دیویی مسائل و مشکلات را می‌توان به دو بخش عمومی و خصوصی تقسیم کرد چنانچه مسائل و مشکلات دارای تأثیر عمیق فراگیر و گسترده باشند عمومی محسوب می‌شوند و مردم در مواجهه با آن‌ها نقش فعال دارند و به سازماندهی نیروها پرداخته برای حل آن‌ها اقدام کنند. اما گسترده تأثیر آن‌ها محدود باشد جزو مشکلات خصوصی می‌شوند که معمولاً از پشتیبانی و حمایت کافی مردم برخوردار نیستند و مشمول تعریف خط‌مشی عمومی نمی‌شوند. البته باید توجه داشت که خط‌مشی فقط تصمیم‌گیری نیست، بلکه فرایندی است که شامل تمامی اقداماتی که از زمان احساس مشکل شروع شده و به ارزیابی حاصل از طراحی خط‌مشی ختم می‌گردد.

الوانی و شریف زاده تعارف مختلف درگیری نیز از خط‌مشی عمومی را ارائه کردند که به برخی از آن‌ها اشاره می‌شود. خط‌مشی‌های عمومی اصولی هستند که به تصمیم‌ها و اقدام‌ها و فعالیت‌های سازمان‌های عمومی جهت می‌دهند و آن‌ها را در مسیر تحقق اهداف تنظیم می‌نمایند. خط‌مشی عمومی نشان‌دهنده خواست‌ها و انتظارات بخش عمومی است که در فرایند تصمیم‌گیری به صورت آیین‌نامه قوانین و مقررات اجرایی، تقنینی و قضایی منعکس می‌شود (الوانی، شریف زاده، ۱۳۸۳: ۴).

خط مشی عمومی به مجموعه از اقدامات پیشنهادی یک شخص، گروه یا دولت اطلاق می‌شود که در محدوده یک قلمرو جغرافیایی با مشکلات و موانع یا فرصتهایی مواجه است. سیستم مزبور به منزله تلاش برای از میان بردن مشکلات یا استفاده بهینه از منابع و رسیدن به اهداف خاص و مقاصد عمومی پیشنهاد و ارائه می‌شود.

خط مشی عمومی به مجموعه از عملیات آگاهانه سازمان‌های عمومی اطلاق می‌شود که برای نیل به هدف یا اهدافی معین اجرایی می‌شود. توماس پیرکلند نیز در کتاب «مقدمه‌ای برای فرایندهای سیاسی» تعدادی از این تعاریف را ارائه کرده است. کلارک کوجران معتقد است که خط مشی عمومی هر آن چیزی است که به فعالیت‌های حکومت و مقاصد نهایی این فعالیت‌ها می‌پردازد. توماس دای هم معتقد است که خط مشی عمومی هر آن چیزی است که حکومت انجام دهد یا کنار بگذارد. ایلوین مالسون نیز در تشریح خط مشی عمومی بیان داشته که خط مشی عمومی شامل برنامه‌های سیاسی برای اجرا، طرح‌هایی به منظور دستیابی به اهداف اجماعی است. خط مشی‌های عمومی اصولی هستند که به وسیله مراجع ذی صلاح در کشور وضع شده‌اند و به عنوان یک الگو و راهنمایی اقدامات و فعالیت‌هایی را در جامعه راهبری می‌کنند (الوانی، ۱۳۹۳: ۱۴). بوچ هولز بیان می‌دارد که دولت به عنوان یک نهاد قانونی خط مشی‌گذاری عمومی به صورت‌های مختلف مانند تعریف قوانین و مقررات به تعیین خط مشی عمومی می‌پردازد (دانش فرد، ۱۳۸۸: ۱۴).

### تعریف رسانه های همگانی

رسانه یک نهاد مدرن است که در دهکده جهانی نقش بسیار مهمی ایفا می‌کند یا به عبارت دیگر خود به تبدیل شدن دنیای کنونی به یک دهکده جهانی و شیشه‌ای کمک می‌کند. اهمیت این نهاد منجر به شکل‌گیری دانش ارتباطات ذیل علوم اجتماعی برای بحث و تولید علمی در مورد آن شد. تعاریف متعددی در مورد رسانه‌ها و کارکردهای آن انجام شده است. نسل‌های مختلف رسانه از روزنامه، رادیو و تلویزیون تا شبکه‌های اجتماعی و .. هم باعث پراکندگی تعاریف شده است.

در فرهنگ معین و لغت نامه دهخدا رسانه وسیله انتقال هنده و رساندن امری به طرف دیگر است. در واقع رسانه وسیله‌ای است که اطلاعات را منتقل و به اطلاع طرف دیگر می‌رساند، بنابراین رسانه وسیله‌ای است که نقش حامل اطلاعات و پیام‌های از پیش طراحی شده را ایفا می‌کند و وسیله‌ای است که ماهیت انتقال دهنده و گیرنده پیام که در طول زمان دچار تحول و پیشرفت شده را

به عنوان تکنولوژی‌هایی تعریف می‌شود که پیام را به مخاطب‌های مختلف منتقل می‌شد (امیدی، ۱۳۹۵: ۲۳).

مقاله حاضر در مورد بررسی نقش رسانه‌های جمعی در تعیین خط‌مشی دولتی برای تصمیم‌گیری‌های عمومی است. نقش رسانه‌ها در تصمیم‌گیری‌های دولتی چیست. مراکز تبلیغات، روزنامه‌ها و سازمان‌های خبری را جز گروه‌های ذی نفوذ می‌دانیم زیرا در واقع تشکیلات نفوذ سیاسی گروه‌های ذی نفوذ و سیاسی را تسهیل می‌کنند (الوانی، ۱۳۹۳: ۱۰۷). رسانه‌ها یکی از بازیگران مهم در عرصه خط‌مشی‌گذاری هستند که نقش مهمی در پیشرفت و توسعه کشورها ایفا می‌کنند (روشندل و امیدی، ۱۳۹۷: ۱۹). البته این نوع نگاه به رسانه‌ها نمی‌تواند نگاه دقیقی باشد؛ چرا که قرار دادن رسانه‌ها ذیل گروه‌های ذی نفوذ عیان‌کننده تمام ماهیت و کارکرد رسانه نیست. در واقع وقتی رسانه را ذیل گروه‌های ذی نفوذ قرار می‌دهیم ماهیت آگاهی‌بخشی، اطلاع‌رسانی، فرهنگ‌سازی و دیگر ابعاد رسانه را نادیده می‌گیریم.

رسانه‌های جمعی در حکم یک رابط اساسی بین دولت و جامعه هستند که این موقعیت آن‌ها را قادر می‌سازد که اولویت‌های دولت و جامعه نسبت به مشکلات عمومی و راه‌حل‌های آن‌ها را تحت تاثیر قرار می‌دهیم. برنامه خبری صرفاً یک مشکل را گزارش نمی‌کنند. بلکه اغلب تعریف مشکل، مشخص ساختن ماهیت و دامنه آن و حتی گاهی ارائه راه‌حل مشکلات را به شکل عمیق بررسی می‌کنند. سوال‌هایی که در پارلمان مطرح می‌شود اغلب مبتنی بر مطالبی است که در روزنامه‌ها درج می‌شود. با این همه نباید نسبت به نقش رسانه‌های جمعی در فرایند خط‌مشی‌گذاری اغراق شود (خوانسار، ۱۳۹۰: ۱۲۰).

رسانه‌های جمعی به طور فزاینده نقش اساسی و اصلی در زندگی مدرن بازی می‌کنند که فراتر از عملکرد سنتی خود به عوان واسطه بین دنیای سیاست و شهروندان است. (رنسن، ۲۰۱۰: ۵۸). اینکه رسانه‌های جمعی سیاست‌های عمومی و تصمیم‌گیری سیاسی را تحت تاثیر قرار می‌دهند؟ هنوز یک سوال بی‌جواب است. یکی از دلایل که پاسخ را قطعی نکرده است این که رسانه‌ها در سیاست‌های عمومی تاثیر ندارند. بلکه تاثیر رسانه‌ها بیش از حد گسترده است که در یک سوال پاسخ داده شود. ظهور رسانه‌های نوین در عصر ارتباطات به همراه تحولاتی که با گسترش حوزه تاثیرگذاری آن‌ها حاصل نشده است بسیاری از مفروضات و اصول پیشین را در ساختار روابط بین‌الملل دولتمردان و حاکمان با مردم دچار چالش کرده است. مرزها حقوقی و اجتماعی دولت‌ها

کمرنگ شده است و حاکمیت آن‌ها به عنوان تصمیم‌گیران مطلق در امور جامعه متزلزل شده و مفاهیمی چون احزاب، گروه‌های ذینفع و افکار عمومی که متاثر از رسانه‌ها می‌باشند در خط مشی‌گذاری نقش ایفا می‌کنند (مختاری، ۱۳۸۸: ۲۷).

### مراحل خط مشی‌گذاری عمومی

یک فرایند شامل عملیاتی است که به طور پیچیده عوامل و متغیرهای مختلفی را چه در داخل سازمان و محیط بیرونی آن در بر می‌گیرد. حاصل تعامل تمامی متغیرهای سازمانی و غیرسازمانی طی مراحل گوناگون، خط مشی عمومی را برای تدوین تأیید و اجرا آماده می‌کند (شفیعی، ۹۶: ۳۴). برای تصمیم‌گیری، هدف‌گذاری و تدوین راهبرد و خط مشی در نهاد عمومی کلانی مثل نهاد دولت، باید مسیرهای مختلفی طی شود و بدون عبور از مراحل مختلف امکان خط مشی‌گذاری فراهم نیست. مخصوصاً در نظام‌های مردم‌سالار و دموکراتیک که نظر یک فرد نمی‌تواند تصمیم‌نهایی برای یک جمعیت باشد، این فرایندها و طی مراحل بسیار مهم و ضروری است. به طور کلی فرایند خط مشی‌گذاری شامل موارد زیر است.

۱- شناخت درک و بیان مسئله یا مشکل

۲- ارجاع و طرح مسئله در سازمان‌های عمومی

۳- شکل‌گیری تهیه و تدوین خط مشی

۴- قانونی کردن و مشروعیت بخشیدن به خط مشی

۵- ابلاغ و اجرای خط مشی عمومی

۶- ارزیابی خط مشی عمومی و کسب اطلاعات از بازتاب خط مشی عملیاتی شده

درواقع همانند هر سیستمی فرایند خط مشی عمومی هم شامل مرحله ورودی، پردازش و خروجی است. به عبارت دیگر برای رسیدن به خط مشی‌نهایی یک موضوع در ابتدا باید در فضای عمومی طرح شده تا به مرور در بین موضوعات مهم مورد بررسی سیاستگذار قرار گیرد. بعد از این مرحله فرایند پردازش آن در شوراها و نهادهای سیاستگذاری و علمی شروع می‌شود و در نهایت با انجام پردازش به خروجی و تصمیم‌نهایی رسیده و آن تصمیم عملیاتی می‌شود.

در این مراحل سه گانه، عوامل مختلفی همچون گروه‌های ذی‌نفع، احزاب سیاسی، نهادهای دانشگاه و اندیشکده‌ها و همچنین رسانه‌ها مهم موثر و اثرگذار هستند. این اثرگذاری در حدی است که ممکن است موضوع به کلی از دستورکار خارج شود یا به سرعت در فرایند رسیدگی قرار گرفته



و در کمترین زمان ممکن به مرحله عملیاتی شدن و اجرایی برسد.

### کارکرد مثبت رسانه در فرایند سیاستگذاری

عده کثیری از اندیشمندان علوم اجتماعی معتقد هستند که رسانه‌ها در فرایند سیاستگذاری نقش موثر و البته مثبتی را ایفا می‌کنند. برخی در تعریف نقش رسانه‌ها در فرایند سیاستگذاری رسانه‌ها را ذیل گروه‌های ذی نفوذ قرار داده‌اند. گروه‌های ذی نفوذ به گروه‌هایی اطلاق می‌شود که هدف و مقصود مشترکی را دنبال می‌کنند و از نفوذ و قدرت مسلطی در یک زمینه برخوردار هستند. البته هر سازمان و گروهی ممکن است در موقعیت‌های خاص حالت گروه ذی نفوذ را به خود بگیرد. اما منظور از گروه‌های ذی نفوذ در اینجا گروه‌ها و تشکلهایی است که با نفوذ خود در امر خط مشی گذاری عمومی اثرات تعیین کننده و جهت دهنده‌ای را بر جایی می‌گذارند (الوانی، ۱۳۹۴: ۱۰۴). مراکز تبلیغاتی، روزنامه‌ها و سازمان‌های خبری را نیز جز گروه‌های ذی نفوذ می‌دانیم؛ زیرا در واقع تشکیلات فنی و تخصصی هستند که نفوذ سیاسی گروه‌هایی را تسهیل می‌کنند.

داشتن هدف مشترک و برخورداری از قدرت و ویژگی مشترک گروه‌های ذی نفوذ است. هرچند که رسانه هم داری قدرت و هم دارای اهدافی است اما تعریف آن ذیل گروه‌های ذی نفوذ تعریف جامع کامل و مانعی نیست. تعریف رسانه به عنوان یک نهاد مستقل در عصر مدرن و در روزگار نظام‌های مردم سالار تعریف دقیق‌تر و قرین به صحت‌تری است. چرا که گروه‌های ذی نفوذ معمولاً اهداف مشخص محدود دارند و چندان تلاشی برای اثر گذاری بر افکار عمومی ندارند و بیشتر اقدامات و اهداف خود را با لابی کردن با سازمان‌ها و افراد قدرتمند و دارای قدرت به پیش می‌برند.

حکومت‌ها می‌توانند ضمن فراهم آوردن بستر مناسب جهت فعالیت گروه‌های ذی نفوذ، آن‌ها را در مسیر اهداف خط مشی‌های عمومی قرار دهند. بنابراین شفاف‌ترین رابطه بین گروه‌های ذی نفوذ و دولت و مردم همان شناخت اهداف گروه از سوی مردم و فراهم آوردن شرایط مساوی از سوی دولت برای همه گروه‌ها و رعایت مسائل بازی گروهی از سوی گروه‌های ذی نفوذ در جامعه است (عسگرزاده، ۱۳۹۲: ۴۷).

### تأثیر رسانه بر خط مشی گذاری عمومی

به طور کلی رسانه‌های جمعی در تحریک افکار عمومی با تجمیع خواسته‌ها و نظارت بر بر افکار عمومی عمل می‌کنند. امروزه در دوره جهانی شدن و عصر ارتباطات با گسترش رسانه‌های جمعی و شبکه‌های اجتماعی و تحقق ایده هر فرد یک رسانه، دانش و آگاهی مردم در سطوح ملی و بین‌المللی چنان گسترده شده است که نیروی جدیدی تحت عنوان افکار عمومی به عنوان تجلی اراده مردم نقش برجسته و بی‌سابقه‌ای در شکل دهی و جهت دهی به رویدادها و مسائل سیاسی، اقتصادی و اجتماعی یافته است. افکار عمومی دیدگاه مردم در باره موضوعاتی است که مورد توجه و علاقه عمومی است. افکار عمومی به صورت تأیید یا مخالفت با یک عمل و نظر شخص و واقعه و همچنین مطالبه پیشنهاد و توصیه تجلی می‌یابد (رضائی، ۱۳۹۲: ۸۷).

یک رسانه مستقل می‌تواند واکنش دولت‌ها به همه شهروندان را تقویت کرده و یک سکوی متکثر از اندیشه‌های سیاسی شامل احزاب، گروه‌ها، بخش‌ها و علائق را به وجود بیاورد. آزادی رسانه‌ها یکی از اصول اساسی دموکراسی است که شفافیت و پاسخگویی دولت‌ها را شکل می‌دهد. پژوهش‌ها پیشنهاد می‌کنند که اطلاعات می‌تواند ارائه خدمات عمومی را بهبود بخشد. کشورهایی با دسترسی گسترده به رسانه دارای فساد کمتر، کارایی اداری بیشتر و ثبات سیاسی بیشتر و در نهایت حاکمیت بیشتر قانون هستند (روشندل و امیدی، ۱۳۹۴: ۳۶).

جامعه مدنی شامل گروه‌ها و رسانه‌هایی هستند که واسطه و میانجی خواسته‌های مردم و حکومت هستند. رسانه‌ها به عنوان یکی از اجزای قدرتمند جامعه مدنی و تأثیر گذار بر افکار عمومی به شمار می‌آیند که می‌توانند با آموزش و اطلاع رسانی که افکار عمومی را آماده مشارکت در تصمیم‌گیری‌های عمومی کنند (مختاری، ۱۳۸۸: ۱۳۰).

مفهوم آماده سازی در اینجا جزو مفاهیم اساسی است. چرا که بسیاری از سیاست‌ها و مخصوصاً اقدامات اصلاحی بدون اقتناع افکار عمومی و آماده سازی ذهنی آنان ممکن نیست و باعث برخورد سیاست با موانع اجتماعی خواهد شد. همانطور که سیاست افزایش قیمت بنزین با اینکه یک اقدام کارشناسی بود اما به دلیل عدم اقتناع و آماده‌سازی افکار عمومی با اعتراضات و سپس اقدامات خشونت آمیز طبقه پایین جامعه روبرو شد.

به صورت کلی در مسئله نقش رسانه در سیاست گذاری عمومی دو نوع نگاه در بین اندیشمندان وجود دارد. برخی چون «مک لوهان» و «لرز» نگاه مثبتی به نقش رسانه دارند و آن را

باعث رشد افکار عمومی می‌دانند و برخی چون «آدورنو» و «دارندروف» نگاه متفاوتی از گروه اول به کارکرد رسانه دارند.

### نقش مهم رسانه‌ها؛ هدایت افکار عمومی

هدایت افکار عمومی اولین نقش رسانه‌ها در نسبت با اداره جامعه است. ارائه اطلاعات صحیح و دقیق که منجر به رشد آگاهی عمومی قرار گیرد از کارکردهای مهم رسانه در جوامع توسعه یافته است. در گام بعدی تجمیع خواسته‌ها عمومی و اولویت بندی و اهم و مهم کردن این خواسته‌ها هم در ذیل کارکرد رسانه‌ها تعریف شده است. و در نهایت نظارت بر افکار عمومی و مقامات دولتی برای رفع اشتباهات و اصلاح اذهان و رفتارها و سیاست‌ها هم ذیل کارکرد رسانه قرار دارد.

نقش رسانه‌ها در نسبت مستقیم با سیاست‌گذاری و خط مشی گذاری هم در گام اول مراقبت و نظارت است. مرحله دوم نقش دستور کار و تعیین دستور کار مقامات هم جزو حوزه‌هایی است که رسانه‌ها در آن اثرگذار هستند. نقش دستور کار یا نظریه برجسته سازی مدعی است که تاثیر رسانه‌ها بر شناخت و نگرش مردم و تعیین اولویت‌های ذهنی آنان از طریق انتخاب و برجسته سازی بعضی از موضوعات و رویدادها در قالب خبر و گزارش و تحلیل است.

دستور کار به ایده‌هایی اشاره می‌کند که یک همبستگی قوی بین تاکیدهای رسانه‌های جمعی و مسائل مشخص وجود دارد. طرح این موضوعات در رسانه‌ها شهروندان و خط مشی گذاران را نسبت به نیازهای اجتماعی، بحران‌های انسانی و اولویت‌های توسعه هم داخل کشور و هم فرای مرزها آگاه می‌کند. این نقش برای اطمینان از این مسئله که دولت به صورت کارا، اثر بخش به بحران‌های طبیعی و انسانی واکنش نشان می‌دهد بسیار حیاتی است.

نقش سوم رسانه‌ها در مواجهه با موضوعات عمومی نقش دروازه‌بانی است. نقش محوری رسانه در تعیین اینکه چه اطلاعاتی باید عمومیت پیدا کنند و همچنین افزایش توجه به چگونگی شکل دادن به دانش عمومی، نگرش‌ها و رفتارها وجود چنین نهادی را در جامعه توجیه می‌کند (امیدی، ۱۳۹۴: ۲۶).

بررسی که امیدی در مقاله شناسایی اهمیت رسانه‌ها در خط می گذاری عمومی انجام داده است نشان می‌دهد که در طراحی خط مشی عمومی و اجرای آن یکی از موانع مهم عدم همراهی عمومی با آن سیاست است. براساس این بررسی در سه مرحله طراحی نظام خط مشی گذاری، تعیین

خط‌مشی عمومی و اجرا و ارزیابی خط‌مشی عمومی موانع مختلفی وجود دارد که یکی از این موانع موثر بی‌توجهی به تقویت آگاهی‌های عمومی است. بنابراین رسانه نقش مهمی در تعیین خط‌مشی درست و اجرای صحیح آن دارد (روشندل، ۱۳۹۳: ۲۳).

رسانه‌ها هم با افکار عمومی و هم با خط‌مشی گذاری عمومی مرتبط بوده و با آن‌ها داد و ستد متقابل دارند. از یک سو دولت‌ها برای اجرای خط‌مشی عمومی نیازمند آماده‌سازی افکار عمومی با استفاده از رسانه هستند. از سوی دیگر افکار عمومی برای در دست‌ورکار قرار دادن موضوعات مورد نظر خود به رسانه‌ها نیاز دارند. بدین گونه رسانه‌ها را می‌توان به عنوان ابزاری مستقل برای آموزش مفاهیم شهروندی و رفتارهای مدنی به مخاطبان دانست و با استفاده از ظرفیت آن‌ها می‌توان سبب گسترش اثر بخشی در سرنوشت جامعه گردید.

### نقش منفی رسانه‌ها در خط‌مشی گذاری با رونق پوپولیسم

رسانه در کنار نقش مثبت خود در خط‌مشی گذاری‌های عمومی و پیوند دادن جامعه و حکومت، می‌تواند نقش منفی و مضر هم در امر خط‌مشی گذاری ایفا کند. تقویت پوپولیسم و موانع تراشی در برابر اصلاحات و ارائه اطلاعات غلط به جامعه متناسب با منافع حزبی و گروهی خود از حمله این مضمرات است.

انتخابات سال‌های اخیر در بریتانیا، آمریکا، هلند، فرانسه، ایتالیا، استرالیا، نروژ و اوکراین نشان می‌دهد که پوپولیسم امروز یک پدیده جهانی است و به خصوص بعد از پیروزی ترامپ به یکی از داغ‌ترین موضوع‌های مورد بحث در حوزه رسانه و سیاست تبدیل شده است.

پوپولیسم به معنی حکومت توده‌وار، یا مردم‌باور و... است که ریشه این نوع تفکر در میان روشنفکران تندرو روسیه، در دهه ۱۸۶۰ با ظهور نارودینکها (مردم‌باوران) پدید آمد. به اعتقاد آنها، روسیه بی آن که مرحله سرمایه‌داری را بگذاراند، می‌تواند مستقیم به سوسیالیسم برسد و اساس آن را می‌توان بر کمون‌های روستایی گذاشت. اندیشه‌های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی که در قالب «پوپولیسم» شناخته می‌شوند، بسیار متفاوت بوده و در هر جامعه و کشوری شکل خاص خود را دارد (آشوری، ۱۳۹۰: ۲۰۰).

اما به طور کلی می‌توان مؤلفه‌های ذیل را به عنوان ارکان اساسی آن نام برد:

۱- جلب پشتیبانی مردم با توسل به وعده‌های کلی و مبهم نظیر برابری، برادری، مساوات و...

(قوم، ۱۳۸۶: ۱۴۴).

۲- پیشبرد هدف‌های سیاسی، مستقل از نهادها و احزاب موجود، با فراخوانی و بسیج توده مردم.

۳- مخالفت اساسی با جامعه مدنی (بشریه، ۱۳۷۴: ۳۱۱).

بنابراین در این گونه نظام‌ها به جای این که مشارکت سیاسی افراد همراه با آگاهی و بینش کامل و به شکل نهادینه و نظام مند باشد، به مشارکت توده‌ای و همراه با احساسات و هیجانات، تحت تأثیر تبلیغات سهمگین اکتفا می‌شود و حکومت شیوه‌ای اقتدار طلب با ساخت قدرت یک جانبه پیدا می‌کند. قوت گرفتن جریان‌های پوپولیستی البته دلایل متعددی دارد که یکی از آنها و یا به عبارت دقیق‌تر یکی از بسترهای تقویت کننده آن را شبکه‌ها یا رسانه‌های اجتماعی دانسته‌اند. برخی از محققین معتقدند «ساختار فنی» رسانه‌های اجتماعی در تقابل با اصول دموکراسی است. یکی از اصولی که دموکراسی را ضمانت و تقویت می‌کند «گفت و گوی آگاهانه» در مورد مسایل عمومی است. از همین رو روزنامه‌نگاری را پایه‌ای برای دموکراسی خوانده‌اند. میزگردهای چالشی تلویزیونی و یا یادداشت‌ها و مصاحبه‌های چالشی در روزنامه‌ها، نوعی گفت و گوی جمعی درباره مسایل جامعه‌اند. روزنامه نگاری حرفه‌ای با برخورد بی طرفانه، رعایت توازن و توجه به جامعیت، در واقع آگاهانه بودن این گفت و گوها را در ظرف گفت و گوی ملی یعنی رسانه‌های مستقل و توانمند تضمین می‌کند.

با رسانه‌های اجتماعی اما روزنامه نگاری سیاسی به تدریج سطحی و احساسی شده است. فقدان دروازه‌بانی خبری درها را بر انبوه متراکمی از اخبار جعلی گشوده و کوتاهی پست‌ها و شتاب خبرها و توفان لایک‌ها و وایرال‌ها مجالتی برای روزنامه نگاری تحقیقی نگذاشته است. کم‌رنگ شدن خواندن و درنگ برای تأمل در تحلیل، مخاطب را سطحی و احساسی و کم حوصله می‌کند. از دیگر سو، این سطحی و احساسی و کم حوصله شدن در تحلیل اخبار با امکان تولید محتوا همراه شده است.

وقتی مردم با رسانه‌های اجتماعی وارد ارتباطات سیاسی می‌شوند، ظرفیت و مجالتی برای «ارتباطات شخصی شده» و مبتنی بر احساس فراهم می‌شود که بستری برای قوت گرفتن پوپولیست‌ها فراهم می‌کند. تحقیقات نشان داده در رسانه‌های اجتماعی مردم تجربه‌های احساسی قوی‌تری دارند.

همچنین در این رسانه‌ها همیشه مسایل جدی عمومی مورد توجه قرار نمی‌گیرند. مخاطب سطحی و کم حوصله ترجیح می‌دهد اخبار جدی را نخواند و تنها مصرف کننده محتوای غیر سیاسی و شوخی‌های سیاسی باشد و این به تقویت حرکت‌های ضد عموم (counter publics) کمک می‌کند.

این منطق فضا و بستری مهیا ساخته تا پوپولیست‌ها ایدئولوژی خود را تقویت کنند. تحقیقات نشان داده پیام‌های پوپولیستی در مقایسه با پیام‌های غیر پوپولیستی لایک بیشتری می‌گیرند. در تحقیقی در سال ۲۰۱۸ پیام‌های رقبای اصلی انتخاباتی در ایتالیا در چهار هفته قبل از انتخابات در فیس بوک آنها بررسی شد و نشان داد پیام‌های پوپولیستی در مقایسه با پیام‌های غیر پوپولیستی به مراتب لایک بیشتری گرفته‌اند.

در واقع پوپولیست‌ها با رسانه‌های اجتماعی می‌کوشند با شخصی‌سازی، حمله به رویه‌های جا افتاده و نهادها (به خصوص نهادهای سیاسی و رسانه‌های رسمی) و نیز احساسی و جذاب‌سازی و ساده‌سازی مسایل به منظور تحریک عواطف انسانی و با استفاده از زبانی عامی و خیابانی درباره مسایل مهم عمومی سخن بگویند که هر چند در نگاه نخست، ظاهری مردمی دارد اما در حقیقت استفاده از تکنیک «ساده‌سازی» است (مولر، ۱۴۰۱: ۲۴۵).

سطحی سازی اذهان عمومی باعث می‌شود مطالبه طرح شده برای اعمال در خط مشی گذاری هم سطحی شود و فراتر از آن بی‌علاقه‌گی به مسائل عمومی از مهم‌ترین پیامدهای ظهور پوپولیسم مبتنی بر رسانه‌های جدید است. در واقع اگر در انگاره مثبت بودن نقش رسانه در سیاست‌گذاری، آگاهی بخشی به جامعه و اولویت بندی موضوعات مبتنی بر منافع عمومی ذکر می‌شد اما با رواج پوپولیسم برآمده از کارکرد منفی رسانه‌های مدرن، آن چیزی که به مخاطب ارائه می‌شود که نه حقیقت، آگاهی و معرفت بلکه دانش کاذبی است که در عین متوقع کردن مخاطب او را از درون تهی می‌کند و این تهی شدگی خود را در تعیین سیاست‌ها و خط مشی‌ها عیان می‌کند. فصل انتخابات و وعده‌هایی انتخاباتی نمود بارز این امر است که بعداً فرد پیروز شده برای قانع کردن بدنه حامی خود با اقدامات نادرست و خط مشی‌های مبتنی بر منافع عده‌ای خاص بروکراسی را ناکارآمد کرده و کشتی سیاست و مدیریت جامعه را از حرکت باز می‌دارد. اعلام وعده‌های پرداخت ملی و افزایش حقوق با فهم در مضیقه بودن خزانه دولت از جمله این نوع وعده‌ها و بعداً تصویب قوانین و خط مشی‌ها است که اثرات زیانبار آن در کشور بارها نمود پیدا کرده است.

### نتیجه‌گیری

نهاد دولت و نهاد رسانه به عنوان و با ماهیت نهادهای مدرن دارای وابستگی و پیوستگی‌های گسترده‌ای هستند. در نظام‌های مردم‌سالار که اعمال حکومت باید مبتنی بر رضایت مردم انجام شود این نوع پیوند مهم‌تر و ضروری‌تر است. نهاد رسانه به عنوان یک نهاد انتقال پیام، هنجارساز و فرهنگ

ساز عامل مهمی در انتقال مطالبات جامعه به حکومت و دخیل کردن این مطالبات در خط و مشی‌گذاری‌های عمومی است. در واقع اگر فرایند سیاست‌گذاری را به عنوان یک سیستم در نظر بگیریم، رسانه در هر سه مرحله ورودی، پردازش و خروجی دارای نقش مهم و موثری است.

از سوی دیگر نظام‌های مردم سالار در صورت نداشتن برخی مولفه‌ها از جمله نهادینه نشدن فرهنگ دموکراتیک ممکن است با بروز برخی عوامل به سمت رواج پوپولیسم حرکت کنند. رسانه‌ها در کارکرد منفی خود می‌توانند دامن زننده به این پوپولیسم و شکل دادن خط مشی‌گذاری‌ها مبتنی بر پوپولیسم هیجانی در جامعه باشند که اثرات مخربی خواهد داشت. اولین اثر چنین خط مشی‌گذاری در «دام اجتماعی» افتادن است. به این معنا که سیاستگذار که قاعدتا باید قوه عاقله باشد منافع کوتاه مدت، جزئی و گروهی را بر منافع بلند مدت اکثریت ترجیح خواهد داد.

سیاست‌گذاری در جهان کنونی با اعمال نظر یک فرد و یا با استفاده از یک دانش و رشته علمی ممکن نیست. از طرف دیگر مردم به عنوان شهروند و دارای حقوق که ساختار سیاسی و حقوقی مشروعیت و مقبولیت خود را از اداره ملت اخذ می‌کنند. بازیگران مهم تعیین سیاست‌ها هستند که این بازیگری علاوه بر نهاد انتخابات با نهاد رسانه ممکن می‌شود.

در پژوهش حاضر نشان داده شد که اندیشمندان به هر دو کارکرد مثبت و منفی رسانه در سیاست‌گذاری و تعیین خط مشی‌ها اشاره کرده و بحث مفصلی در این زمینه انجام شده است. همچنین تاکید بر این نکته شد که اگر رسانه استاندار، حرفه‌ای و مردم‌گرا تشکیل نشود به عنوان مانع کارآمدی دولت‌ها و نظام‌های سیاسی عمل خواهد کرد. تاکید بر نقش رسانه در تضعیف برخی سیاست‌ها و خط مشی‌ها در عین نقش مثبت و بررسی این امر از نکات بارز پژوهش حاضر بود که هشدار برای مواجهه با این کارکردهای منفی و سیطره روزافزون شبکه‌های اجتماعی است که مهم‌ترین مولفه رسانه‌های سستی یعنی دروازه‌بانی و مسئولیت‌پذیری را ندارند.

به عبارت دقیق‌تر رسانه ابزاری است که می‌تواند هرکاربردی را داشته باشد و از این حیث ماهیتی شبیه به چاقو دارد. درواقع اگر رسانه در مسیر آگاهی بخشی و مسئولیت حرفه‌ای و اجتماعی خود قدم بردارد پیامد آن تعیین خط مشی‌های مبتنی بر منافع عمومی مردم و در نهایت افزایش ضریب رضایت در جامعه است. در مقابل رسانه می‌تواند تبدیل به ابزاری تبلیغاتی و بلندگویی باشد که صداهای نادرست را به گوش مردم رسانده و تبلیغ می‌کند و در این صورت سیاست‌گذاری و خط مشی‌گذاری به سمت پوپولیسم گرایش پیدا خواهد کرد.

## منابع

- آشوری، داریوش (۱۳۹۰)، دانشنامه سیاسی، تهران: انتشارات مروارید.
- بشیریه، حسین (۱۳۷۴)، جامعه شناسی سیاسی، تهران: نی.
- خیامی، عبدالکریم (۱۳۹۳)، خط‌مشی‌گذاری عمومی و سیاست‌های نظارت بر برنامه‌های صدا و سیما، دین و سیاست فرهنگی، شماره دوم، سال اول.
- رحمانزاده، سید علی (۱۳۹۸)، کارکرد شبکه‌های اجتماعی مجازی در عصر جهانی شدن، مطالعات راهبردی جهانی شدن، سال اول، شماره اول.
- رضایی، رامین (۱۳۹۲)، مکانیزم تأثیر گذاری رسانه‌ها بر فرایند دستور کار سازی در جریان خط مشی‌گذاری عمومی، تهران، رسالت مدیریت دولتی، سال چهارم، شماره ۱۱ و ۱۲.
- روشندل، طاهر (۱۳۹۴)، شناسایی اهمیت نقش رسانه در فرایند خط مشی‌گذاری عمومی، تهران: نخستین کنفرانس ملی مدیریت دولتی ایران خط مشی‌گذاری عمومی.
- شفیعی، عباس (۱۳۹۶)، نقش رسانه در تعیین خط مشی عمومی، تهران: چهارمین همایش ملی فرهنگ سازمانی.
- عسگرزاده، مجتبی (۱۳۹۲)، نقش گروه‌های ذی نفوذ در فرایند خط مشی‌گذاری عمومی، فرهنگ و رفتار اداری، سال سوم، شماره ۵.
- غلامپور راد، مسعود (۱۳۹۳)، نقش رسانه در تغییرات خط مشی عمومی با استفاده از چارچوب بندی رسانه و تحلیل روایی خط مشی، پژوهش‌های ارتباطی، سال بیست و یکم، شماره ۴.
- قوام، عبدالعلی (۱۳۸۶)، سیاست‌های مقایسه‌ای، تهران: سمت.
- مختاری، محمد علی (۱۳۸۸)، رسانه و جهت‌گیری افکار عمومی در تصمیم‌گیری عمومی، تهران: کتاب ماه.
- الوانی، سید مهدی (۱۳۹۲)، تصمیم‌گیری و تعیین خط مشی دولتی، تهران: سمت.
- الوانی، سید مهدی (۱۳۹۴)، فرایند خط مشی‌گذاری عمومی، تهران: دانشگاه علامه طباطبایی.
- ورنر مولر، یان (۱۴۰۱)، پوپولیسم چیست، ترجمه بابک واحدی، تهران: نشر بیدگل.