

نوع مقاله: پژوهشی

## تنظیم‌گری به‌جای تصدی‌گری در سیاست‌گذاری؛ مطالعه موردی: الگوی تعامل نهاد کتابخانه‌های عمومی و بخش کتابخانه‌های شهرداری تهران

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۴/۱۳ - تاریخ تصویب: ۱۳۹۸/۰۹/۰۵)

حسین شیرازی<sup>۱</sup>

### چکیده

تنظیم‌گری به‌عنوان مفهومی که از اقتصاد به سایر حوزه‌ها اشاعه یافته به مداخلات حاکمیتی به‌منظور تحقق منافع عمومی اشاره دارد. این مقاله تمرکز مصداقی خود را بر تبلور مفهوم تنظیم‌گری در اصلاح رویکرد سیاست‌گذارانه به وضعیت کتابخانه‌های عمومی قرار داده است. سؤال اصلی تحقیق آنست که از منظر سیاست‌گذارانه و در چارچوب دوقطبی مفهومی تنظیم‌گری و تصدی‌گری، چه نسبتی میان نهاد کتابخانه‌های عمومی و کتابخانه‌های شهرداری تهران (که مجموعه‌ای بزرگ‌تر از نهاد است) وجود دارد؟ در این راستا پژوهش با چارچوب نظری نهادگرایی و روش کیفی تحلیل مضمون، به بررسی چگونگی تعامل ساختاری نهاد کتابخانه‌های عمومی و شهرداری تهران پرداخته است. در حال حاضر، نهاد کتابخانه‌های عمومی هم سیاست‌گذار، هم مجری و هم ناظر بر

## ۲ فصلنامه دولت پژوهی

کتابخانه‌های عمومی است. در چنین شرایطی اموری همچون دریافت مجوز و وظیفه شهرداری در پرداخت نیم درصد از درآمد خود به انجمن‌های کتابخانه‌های عمومی که البته از پرداخت آن امتناع می‌ورزد، به چالش جدی میان دو نهاد بدل شده است. این پژوهش استدلال می‌نماید که حتی به فرض تحقق خواسته‌های نهاد، بازهم مسئله بزرگ‌تری برجای می‌ماند و آن این‌که تصدی‌گری توسط این نهاد نمی‌تواند چشم‌انداز مطلوبی در رسیدن به اهداف ترسیم نماید. آنچه نهاد کتابخانه‌ها دنبال می‌کند، دارا بودن صدها کتابخانه با هزاران کارمند اجرایی است که در اینصورت این نهاد از وظایف سیاست‌گذارانه و نظارتی خود باز می‌ماند. پیشنهاد سیاست‌گذارانه مقاله، هماهنگ کردن شبکه یکپارچه کتابخانه‌های کشور، تعریف نقش و جایگاه نهادهای سیاست‌گذار در سطوح مختلف و تفکیک نقش سیاست‌گذاری از اجرا در خصوص کتابخانه‌های عمومی است. بدین ترتیب حرکت نهاد کتابخانه‌های عمومی به سمت تنظیم‌گری در نقش سیاست‌گذار و ناظر مسئول، می‌تواند اهداف مورد نظر را تأمین نماید. در اینصورت شهرداری در چارچوب نظام یکپارچه خدمات شهری نقش مجری سیاست‌های نهاد را خواهد داشت.

کلمات کلیدی: نهاد کتابخانه‌های عمومی، شهرداری، تصدی‌گری، تنظیم‌گری، سیاست‌گذاری

### مقدمه

رویکرد نهادگرایی تصریح می‌نماید که نهادها همواره در پی بزرگ کردن خود هستند. آن‌ها به دنبال یافتن بهانه‌هایی برای بقا و توسعه خود بوده و این امر ممکن است نهادها را از اهداف اولیه‌ای که برای آن بوجود آمدند دور کند. چنین امری را به وضوح می‌توان در فرهنگ اداری ایران مشاهده نمود؛ جایی که تصور ناشفافی در پس ذهن مدیران به این اشاره دارد که یک نهاد هرچه فربه‌تر و تخصیص بودجه بیشتری داشته باشد، مهم‌تر و کلیدی‌تر است. این امر با تجمع کارکردهای متفاوتی همچون سیاست‌گذاری، اجرا و نظارت در یک نهاد، ارتباط دوسویه دارد که نکته اخیر به تصدی‌گری ختم می‌گردد. به عبارت واضح‌تر، سیاست‌گذاری و نظارت، شأن و جایگاه قانونی برتری را به نهاد می‌بخشد و اجرا موجبات جذب بودجه و بزرگ کردن بدنه سازمان را فراهم می‌آورد. تجمع این دو اگرچه نهاد را به یک بازیگر مهم تبدیل می‌نماید؛ اما آنچه در نهایت به عنوان خروجی برجا می‌ماند، ناکارآمدی، کندی، عدم شفافیت و در یک کلام، تحقق نیافتن اهداف است. خروجی تصدی‌گری جز این نیست. اما تنظیم‌گری در پی کنترل عمومی حاکمیتی بر مجموعه‌هایی است که به ارائه خدمت می‌پردازند. نهاد تنظیم‌گر به کوچکی و چابکی میل دارد و درشت بودن عدد تخصیص بودجه برای آن از اولویت برخوردار نیست. نهاد تنظیم‌گر با انواع ابزارهای در دسترس به انجام مداخلات حاکمیتی مبادرت می‌ورزد و حرکت نهادهای مجری در مسیر اهداف از پیش تعیین شده را رصد می‌نماید. وضعیت کتابخانه‌های عمومی کشور و رابطه نهاد کتابخانه‌های عمومی با شهرداری در تهران، یکی از مصادیق توجه به کارکردهای تنظیم‌گری به‌جای تصدی‌گری است.

در ایران اگرچه پس از انقلاب اسلامی، وزارت فرهنگ و ارشاد مدیریت کتابخانه‌های عمومی را بر عهده گرفت، اما تا زمان تصویب قانون تأسیس و



نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی کشور، این حوزه دارای متولی مشخص نبود. قانون مذکور، نهاد کتابخانه‌های عمومی را یک نهاد عمومی غیردولتی و مستقل دید که البته در عین حال بنابر همان قانون، وابستگی خود به وزارت فرهنگ و ارشاد را حفظ می‌نمود. تأسیس نهاد کتابخانه‌های عمومی، نقطه عطفی در ساماندهی کتابخانه‌های عمومی کشور بود که از ابتدای فعالیت آن در قالب فعلی تاکنون، فرازها و فرودهای فراوانی را تجربه کرده است. چارچوب عملکرد، دغدغه‌ها و چالش‌های این نهاد در شهر تهران تا اندازه‌ای با سایر نقاط کشور متفاوت بوده است. در تهران، شهرداری خود به ایجاد و اداره تعداد قابل توجهی کتابخانه عمومی مبادرت ورزیده که بر اساس قانون می‌بایست تحت هدایت و نظارت نهاد کتابخانه‌های عمومی به انجام خدمت بپردازند. بجز این، رشته‌های ارتباطی دیگری ناگزیر شهرداری و نهاد کتابخانه‌های عمومی را در معرض یکدیگر قرار داده است که مهمترین آن وظیفه شهرداری مبنی بر اختصاص نیم درصد از درآمد خود به منظور ارتقای کتابخانه‌های عمومی شهر است که خود سرآغاز کشمکش‌های فراوانی بوده است. سؤال اصلی پژوهش آن است که به لحاظ سیاست‌گذارانه و از رهگذر مفهومی تنظیم‌گری، چه نسبتی میان نهاد کتابخانه‌های عمومی و بخش کتابخانه‌های عمومی شهرداری تهران وجود دارد؟ در همین راستا این پژوهش سعی دارد در چارچوب حرکت از تصدی‌گری به تنظیم‌گری، به الگویی دست یابد تا روابط میان کتابخانه‌های نهاد کتابخانه‌های عمومی و شهرداری تهران، بر اساس منطقی استوار گردد که از چالش‌های موجود در ارتباط میان دو دستگاه، گذر کرده و منافع مخاطب هدف یعنی خدمات‌گیرندگان را به بهترین نحو پیشینه سازد.

### چارچوب مفهومی تنظیم‌گری

ادبیات تنظیم‌گری در اصل در حوزه اقتصادی و ذیل بحث دخالت دولت در اقتصاد تبلور یافت؛ آنجا که تنظیم‌گری، خود را به عنوان راهکار جایگزین در

## تنظیم‌گری به‌جای تصدی‌گری در سیاست‌گذاری ۵

مقابل تصدی‌گری معرفی نمود؛ هرچند کاربرد و نتایج آن از حوزه اقتصاد فراتر می‌رود. تنظیم‌گری، ابزاری کلیدی برای تحقق اهداف اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی دولت محسوب می‌گردد (OECD, 2014: 13). به لحاظ تاریخی، پس از شکست نظریه‌های سرمایه‌داری در دهه ۱۹۳۰، اقتصاد جهان به سمت تعریف جدیدی از نقش دولت و حوزه مداخلات آن پیش رفت. بدین ترتیب، دولت شبگرد لیبرال کنار گذاشته شد و به‌جای آن در بسیاری از مناطق بویژه آمریکا و اروپای غربی، رویکرد دولت رفاه بوجود آمد که به تصدی‌گری گرایش یافت. این روند در ادامه با واکنش‌هایی علیه اقتصاد کینزی مواجه شد که در نتیجه عدم تحقق کارایی موردنظر، بوجود آمد. اما این بار راه‌حل ارائه شده این نبود که دولت به کلی کنار رود؛ بلکه از دولت خواسته شد که نقش «ناظری مسئول» را در این رابطه ایفا نماید (مؤمنی و دیگران، ۱۳۹۵، به نقل از حسینی، ۱۳۸۶). در ابتدای قرن ۲۱، در اقتصاد کشورهای پیشرفته، دولت‌ها کمتر بر مداخله مستقیم اقتصادی از طریق سیاست‌های پولی و بانکی اصرار داشته و به‌طور فزاینده‌ای بر تحریک رقابت و تضمین فراهم آمدن کالاهای عمومی تمرکز کردند. بدین ترتیب نقش دولت به یک ننگبان بی‌طرف تبدیل شد که از وجود رقابت و در صورت نیاز، حمایت اجتماعی محافظت می‌کرد. در واقع این نه به معنی مقررات‌زدایی؛ بلکه در عوض به معنی تنظیمات پیچیده‌ای در ارتباط با بازتعریف نقش دولت در اقتصاد بود. ایده تنظیم‌گری بر این استوار است که نقش دولت در اقتصاد و جامعه از مداخله مثبت به تنظیم‌گری و داوری از راه دور تغییر می‌کند.<sup>۱</sup>

امروزه در نظام حکمرانی نوین تنظیم‌گری را فراتر از مفهوم اقتصادی و شامل انواع مداخلات دولت به منظور تحقق اهداف حاکمیت می‌دانند (امامیان و دیگران، ۱۳۹۷: ۱). تأمین منافع عمومی در ابعاد مختلف سیاسی، اقتصادی و

اقتصاد سیاسی و همچنین از منظر ارتقای قابلیت و ظرفیت حکمرانی از دلایل توسعه مفهوم تنظیم‌گری در نظام‌های حکمرانی کنونی است (امامیان و دیگران، ۱۳۹۷: ۱). اگر پیشتر، تنظیم‌گری به گونه‌ای سلبی صرفاً با نظارت بر تخلفات گره خورده بود، امروز تنظیم‌گری به کمک دولت می‌آید تا در خدمت هدف بیشینه کردن منافع عمومی قرار گیرد. با این نگاه، باید گفت آنچه در این پژوهش از تنظیم‌گری مد نظر است، نه از منظر اقتصادی بلکه از جهت تأکید بر مفهوم «ناظر مسئول» در تنظیم‌گری است که در ادامه به آن به طور تفصیلی پرداخته می‌شود.

### مبنای نظری: نهاد‌گرایی

نظریه نهاد‌گرایی به طور مشخص به بررسی ساختار یک نظام از منظر نهادهای آن می‌پردازد. یکی از شاخص‌های مهم نهاد‌گرایی سنتی، وجود ویژگی قانونی رسمی در پژوهش بوده که به مطالعه حقوق عمومی - که اصطلاح قانونی برای آن به کار می‌رود - و نیز مطالعه سازمان‌های رسمی حکومتی - که اصطلاح رسمی برای آن به کار می‌رود - نظر دارد (مارش و استوکر، ۱۳۸۴: ۸۵). بدین ترتیب بررسی نهادهای رسمی و قوانینی که تنظیم‌گر روابط میان این نهادها هستند در دستور کار قرار می‌گیرد. نهادها دربرگیرنده سازوکارها، قواعد، رویه‌ها، ساماندهی‌ها، هنجارها و ... می‌باشند که روابط اجتماعی را در جهت و هدفی خاص و با ویژگی‌های مشخص ساماندهی می‌کنند. دو عنصر اساسی در این تعریف را می‌توان «روش» و «ارتباط» دانست و بدین ترتیب، نهاد، روش تنظیم ارتباطات انسانی - اجتماعی است (اشتریان، ۱۳۸۷). موضوع پژوهش، بررسی روابط نهادی میان دو مجموعه نهاد کتابخانه‌های عمومی و شهرداری تهران است که بر اساس قانون شکل گرفته و در طول زمان دستخوش ترتیبات، مصوبات و تعاملات رسمی و غیررسمی دیگر شده است. از این‌رو رویکرد نهادی می‌تواند چارچوبی را پدید آورد که بر اساس آن بتوان روابط میان این

## تنظیم‌گری به‌جای تصدی‌گری در سیاست‌گذاری ۷

نهادهای را با فراز و نشیب‌های آن در طول سال‌های گذشته مورد بررسی قرار داد.

### روش تحقیق

تحقیقات را بر اساس تکنیک پژوهش به دو دسته کمی و کیفی تقسیم می‌کنند. به علاوه، در مقوله جمع‌آوری اطلاعات، منابع کسب داده به دو گروه منابع دست دوم و دست اول تقسیم می‌گردند. اطلاعات دست دوم به منظور هدف دیگری جمع‌آوری شده‌اند و اکنون در دسترس هستند. اطلاعات دست اول به تازگی برای یک هدف و پروژه خاص گردآوری شده‌اند (Kotler and Lee, 2008: 74). این پژوهش از روش کیفی استفاده کرده و از لحاظ منبع اطلاعات، عمدتاً بر اطلاعات دست اول متکی بوده است. یکی از رویکردهای جمع‌آوری اطلاعات دست اول که در این پژوهش مورد استفاده قرار گرفته است، مصاحبه با صاحب‌نظران کلیدی می‌باشد (Kotler and Lee, 2008: 74). بدین منظور با صاحب‌نظرانی از نهاد کتابخانه‌های عمومی و امور کتابخانه‌های شهرداری تهران که در زمینه مورد مطالعه دارای اطلاعات و دیدگاه‌های ارزشمندی بودند، مصاحبه مسئله‌محور و نیمه‌باز صورت گرفت تا به مرحله اشباع نظری رسید (پنج مصاحبه تک‌نفره و یک مصاحبه گروهی سه نفره). سپس برای تحلیل داده‌ها از روش تحلیل مضمون بهره گرفته شد. «تحلیل مضمون روشی برای شناخت، تحلیل و گزارش الگوهای موجود در داده‌های کیفی است. این روش، فرایندی برای تحلیل داده‌های متنی است و داده‌های پراکنده و متنوع را به داده‌های غنی و تفصیلی تبدیل می‌کند» (عابدی جعفری و دیگران، ۱۳۹۰، به نقل از Braun & Clarke). برای این منظور پس از انجام مصاحبه‌ها و پیاده‌سازی آن‌ها، با مطالعه و مرور مکرر داده‌ها به گونه‌ای فعال، ایده‌های کدگذاری شکل گرفت. آنگاه با تجزیه متن و تفکیک آن به بخش‌های کوچکتر، کدهای اولیه استخراج گردیدند. بررسی مجدد کدها و انجام

## ۸ فصلنامه دولت پژوهی

بازنگری‌های لازم منجر به شکل‌گیری مضامین اولیه گردید که با انجام فرایندی از اصلاح و بازنگری، در نهایت پنج مضمون اصلی به دست آمد. در متن مقاله، ذیل بیان هر یک از مضامین، جداولی نمایش داده شده است که حاوی نقل قول‌های (کدها) استخراج شده از بطن مصاحبه‌ها در ارتباط با مضمون مورد نظر می‌باشد. فهرست مصاحبه‌شوندگان نزد نویسنده محفوظ بوده و برای هر یک از افراد، علامت اختصاری به همراه یک عدد تعیین گردیده که در متن ذکر می‌شود. همچنین به منظور ایجاد تفکیک میان مصاحبه‌شوندگان نهادی و شهرداری، برای گروه اول علامت (PL) و برای گروه دوم علامت (PM) در نظر گرفته شده است. در خصوص هر یک از مضامین پس از ارائه جدول، تشریح مسئله با کمک اطلاعات حاصل از مصاحبه‌ها و نیز بررسی قوانین و رویه‌ها توسط نویسنده صورت می‌گیرد. پس از اتمام مضامین، نویسنده به ارائه تحلیل و بیان دیدگاه خود در خصوص ترتیبات بهینه تنظیم روابط میان دو دستگاه پرداخته که در نهایت به پیشنهاد سیاستگذارانه ختم می‌گردد.

### محدوده مکانی پژوهش

اگرچه نهاد کتابخانه‌های عمومی در سراسر کشور به فعالیت می‌پردازد اما این پژوهش تنها به ارتباط میان نهاد کتابخانه‌های عمومی و کتابخانه‌های شهرداری در شهر تهران می‌پردازد و در عین حال سعی دارد تا نگاه کلان خود به موضوع را از دست ندهد.



## مضامین اصلی و توضیحات پیرامون آن

مضمون اول: غیبت نماینده نهاد در انجمن های زیر مجموعه خود

ردیف	نقل قول ها	مصاحبه شونده
۱	«در قانون انجمن ها، مدیر کل استان نهاد در انجمن نقش ندارد. اصلاً می توانند رئیس نهاد کتابخانه ها را راه ندهند به انجمن. این ها همه نقص قانون است.»	(PL6)
۲	«ما قانون کتابخانه های عمومی را داریم که ابهام دارد و باعث بلاتکلیفی شده است. در استان ها انجمن کتابخانه های عمومی را داریم. رئیس آن مدیر وزارت فرهنگ و ارشاد در استان است. اما مدیر کتابخانه عمومی عضو این انجمن نیست. شهرداری عضو انجمن است. قانونا نهاد در این انجمن نقشی ندارد اما عملاً به دلیل اینکه نهاد متولی کتابخانه های کشور است، نقش آن در این انجمن تعیین کننده است.»	(PL1)

قانون تأسیس و نحوه اداره کتابخانه های عمومی، در واقع سنگ بنای نهاد کتابخانه های عمومی بوده که در تاریخ ۱۳۸۲/۱۲/۱۷ در مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۱۳۸۲/۱۲/۲۵ به تأیید شورای نگهبان رسیده است. این قانون تلاش دارد تا مسائل مرتبط با تأسیس، ساخت، تجهیز و بازسازی، توسعه، مدیریت، نظارت و سایر امور کتابخانه های عمومی در سراسر کشور را تعیین تکلیف کند. یکی از مهمترین اثرات این قانون، تشکیل هیات امنای کتابخانه های عمومی است. اعضای هیات امنای عبارتند از:

- وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی؛
- رئیس شورای عالی استان ها؛
- معاون ذیربط از سازمان مدیریت و برنامه ریزی؛
- یک عضو از کمیسیون فرهنگی به پیشنهاد آن کمیسیون و تصویب مجلس شورای اسلامی به عنوان ناظر؛

- رئیس کتابخانه ملی ایران؛
- پنج نفر از صاحبانظران و شخصیت‌های علمی کشور که به پیشنهاد وزیر فرهنگ و ارشاد و حکم رئیس جمهور تعیین می‌شوند و یک نفر از آن‌ها به عنوان دبیر کل هیات امانا مسئولیت اداره امور دبیرخانه را به عهده خواهد داشت.

از سوی دیگر، در سطوح پایین‌تر و عملیاتی، انجمن‌های استانی، شهرستانی و پایین‌تر تشکیل می‌شوند که شأن اجرایی داشته و در راستای خط‌مشی ارائه شده از سوی هیات امانا و انجمن بالادستی خود فعالیت می‌کنند. در این قانون ترکیب انجمن‌های استان و شهرستان تصریح گردیده است. نکته جالب توجه آنجاست که در ترکیب انجمن کتابخانه‌های عمومی استان و شهرستان و به تبع آن، انجمن‌های پایین‌دستی، نماینده نهاد کتابخانه‌های عمومی به عنوان عضو ثابت مد نظر قرار نگرفته است. به عنوان نمونه ترکیب انجمن شهرستان شامل اشخاص ذیل است:

- فرماندار (رئیس انجمن)؛
- رئیس اداره فرهنگ و ارشاد اسلامی شهرستان (دبیر انجمن)؛
- شهردار شهر مرکز شهرستان؛
- رئیس شورای اسلامی شهرستان؛
- پنج نفر از اشخاص حقیقی و حقوقی که حداقل یک نفر آنان از بانوان باشد به پیشنهاد دبیر انجمن و تصویب رئیس انجمن طبق دستورالعمل هیأت امانا. هرچند معمولاً یکی از پنج نفر اشخاص مورد اشاره در بنده هـ از نهاد کتابخانه‌های عمومی انتخاب می‌شود، اما الزامی در این مورد نیست. به عبارت دیگر، انجمنی که توسط و در ذیل هیات امانای کتابخانه‌های عمومی تشکیل شده و می‌بایست با دبیر هیات امانا و رئیس نهاد کتابخانه‌های عمومی هماهنگ باشد، می‌تواند از نماینده نهاد کتابخانه‌های عمومی خالی باشد.

## تنظیم گری به جای تصدی گری در سیاست گذاری ۱۱

### مضمون دوم: بار مالی قانون برای شهرداری

ردیف	نقل قول‌ها	مصاحبه شونده
۱	«طبق قانون نیم درصد از درآمد شهرداری باید به انجمن برود و در مورد آن تصمیم‌گیری شود. اما پیش از این شهرداری می‌گفت من رأساً در خصوص این نیم درصد تصمیم می‌گیرم و آن را به کتابخانه‌های خودم می‌دهم. هرچند از وقتی که متمم قانون تصویب شد به نهاد حق شکایت داده شده و وضعیت بهتر گردید اما باز هم این شهرداری است که دست بالاتر را دارد و حتی می‌تواند مسائلی را ایجاد کند تا نهاد از شکایت منصرف شود.»	(PL1)
۲	«در شرایط عادی هم یک نهاد حاضر نیست پول بدهد به یک نهاد دیگر؛ چه رسد به اینکه شهرداری مشکل مالی هم داشته باشد. الان شهرداری‌ها مشکل مالی دارند.»	(PL6)
۳	«این نیم درصد قانون اشتباهی است. باید قانون تأسیس نهاد کتابخانه‌های عمومی بازنگری شود. اگر قرار است شأن حاکمیتی آن حفظ شود باید ردیف بودجه مستقل داشته باشد مثل همه دستگاه‌های دیگر. حتی دیگر بخش عمومی غیردولتی هم نباشد و بودجه دولتی مصرف کند. چشم‌انداز این وضعیت مبهم است.»	(PL6)
۴	«شهرداری باید نیم درصد بدهد برای کتابخانه، از سوی دیگر خودش هم موظف است که کار فرهنگی بکند و در این کار فرهنگی کتابخانه را هم باید ببیند.»	(PL3)
۵	«اگر همین قانون نیم درصد و نهاد کتابخانه‌ها وجود نداشتند مطمئن باشید شهرداری به کتابخانه‌هایش رسیدگی نمی‌کرد. از آنجا که نهاد باید این پول را بگیرد، شهرداری هم به این فکر افتاده که خودش این پول را مستقیم خرج کند.»	(PL3)
۶	«شهرداری برای این که نیم درصد را ندهد خودش کتابخانه دایر کرده است. ما معتقدیم این نهاد است که می‌داند این مبلغ باید چگونه و کجا هزینه شود؛ اما شهرداری می‌گوید من به جای پول	(PL3)



ردیف	نقل قولها	مصاحبه شونده
	دادن به شما، خودم هزینه می‌کنم»	
۷	«در حال حاضر بخش عمده‌ای از درآمدهای ما همین نیم درصد است که آن هم مشکلات خودش را دارد»	(PL6)
۸	«مبلغی که بابت نیم درصد تا حالا از شهرداری گرفته شده صرف کتابخانه‌های نهاد شده و نه سایر کتابخانه‌های عمومی»	(PL1)
۹	«در تهران کتابخانه‌های استاندارد را به ما بدهند و نیم درصد را هم بدهند آنوقت این کفاف می‌کند که همه این کتابخانه‌ها را اداره کنیم و تجهیز کنیم و کتابخانه‌های جدید هم بسازیم.»	(PL6)
۱۰	«به فرض اگر ما کتابخانه‌های شهرداری را واگذار کنیم و نیم درصد را هم بدهیم، باز هم نمی‌توان این حجم از کتابخانه و پرسنل را با نیم درصد اداره کرد. آن نیم درصد هم تماماً متعلق به نهاد نیست. یکبار هم مطرح شد که همه کتابخانه‌های شهرداری به نهاد منتقل شود اما دوستان نهاد قبول نکردند.»	(PM4)
۱۱	«شهرداری می‌گوید اگر قرار است من یکجا برای کتابخانه‌های شهرداری هزینه کنم و جای دیگر نیم درصد را هم بدهم، بهتر است کتابخانه‌های شهرداری را واگذار کنم و فقط همان نیم درصد را بپردازم. دیگر اداره کتابخانه‌ها با نهاد باشد. یعنی شهرداری دو جا پول ندهد. اما نهاد قبول نمی‌کند. چون کار سختی است. مثلاً در یک فرهنگسرا یک بخش کتابخانه هست. این که آن را بدهیم یک نهاد دیگر اداره کند، کار سختی است. هماهنگی دشوار است. بعلاوه آن‌ها می‌دانند که اگر کل کتابخانه‌ها برود زیر نظر نهاد، با نیم درصد نمی‌توانند همه آن‌ها را اداره کنند. الان هزینه‌ای که شهرداری برای کتابخانه‌ها می‌کند بیش از نیم درصد است. با نیم درصد نمی‌توان همه این کتابخانه‌ها را اداره کرد.»	(PM4)
۱۲	«الان شهرداری بجز این همه هزینه که برای کتابخانه‌های خودش می‌کند، باید نیم درصد هم بدهد که این نیم درصد برای ۳۸ کتابخانه نهاد خرج می‌شود. در صورتی که هزینه‌ای که شهرداری برای	(PM4)



## تنظیم گری به جای تصدی گری در سیاست گذاری ۱۳

ردیف	نقل قولها	مصاحبه شونده
	کتابخانه‌هایش می‌کند باید از این نیم درصد کم شود»	
۱۳	«اختلاف نهاد و شهرداری بر سر همان نیم درصد است»	(PM4)
۱۴	«نهاد سال گذشته بابت نیم درصد، ۵۰ میلیارد تومان برداشت کرده است. اما مشخص نیست این پول چطور خرج شده؟ خروجی این مبلغ چه بوده؟ مسئله شفاف نیست»	(PM4)
۱۵	«پولی که شهرداری برای کتابخانه‌هایش خرج کرده بیشتر از نیم درصد است. در حد ۴-۵ درصد خرج شده است.»	(PM4)
۱۶	«تا حالا این مبلغی هم که گرفته شده که ۵۰ میلیارد تومان است، فقط صرف کتابخانه‌های خود نهاد شده و نه سایر کتابخانه‌های عمومی. حرف ما این است که اگر قرار است این نیم درصد صرف کتابخانه‌های عمومی شود، پس باید یک چیزی هم به کتابخانه‌های شهرداری برسد، یک چیزی هم به کتابخانه‌های مساجد برسد و غیره. اما به شهرداری شاید به اندازه ۵۰ میلیون هم کمک نشد. این همه پول برای ۳۸ کتابخانه! تازه بعد از این هم شاهد تغییر خاصی در کتابخانه‌های نهاد نبودیم. یعنی با تزریق این پول هم هیچ تغییر چشمگیری در کتابخانه‌های نهاد بوجود نیامد.»	(PM5)

ماده ۶ قانون تشکیل نهاد کتابخانه‌های عمومی تصریح می‌دارد «شهرداری‌ها مکلفند همه ساله حداقل نیم درصد از درآمدهای خود را به منظور اداره امور کتابخانه‌ها در اختیار انجمن‌های کتابخانه‌های عمومی شهر مربوطه قرار دهند». در این خصوص، آئین‌نامه اجرایی قانون بیان می‌دارد: «در اجرای ماده (۶) قانون، شهرداری‌ها مکلفند حداکثر تا پایان وقت اداری روز پانزدهم هر ماه، نیم درصد (۵/۰٪) از کل درآمد ماه قبل خود را به صورت علی‌الحساب به حسابی که انجمن کتابخانه‌های عمومی شهر مربوط معرفی کرده است، واریز نمایند...». در واقع این ماده، به منبع اصلی درآمد نهاد کتابخانه‌های عمومی تبدیل شده است. این مبلغ در خصوص شهرهای کوچک و حتی برخی از شهرهای بزرگ -



به نسبت هزینه‌های نهاد در این شهرها- قابل توجه نبوده ولی در شهر تهران همواره موضوع بحث بوده است. نهاد کتابخانه‌های عمومی بنا بر قانون، یک نهاد عمومی غیردولتی است که ردیف بودجه مستقل نداشته و به طور عمده از فصل پنج و نیز نیم درصد حاصل از درآمد شهرداری تغذیه می‌کند. این وابستگی به نیم درصد درآمد شهرداری، در عمل مشکلاتی را طی سال‌های گذشته برای نهاد کتابخانه‌های عمومی ایجاد کرده و به روابط آن با شهرداری خدشه وارد ساخته است.

در واقع باید گفت مهمترین نقطه تقابل میان نهاد کتابخانه‌های عمومی و شهرداری به مسئله پرداخت نیم درصد از درآمد شهرداری بازمی‌گردد. همانطور که ذکر شد بر اساس قانون، این نیم درصد می‌بایست ماهیانه به حسابی که انجمن کتابخانه‌های عمومی شهر مشخص نموده است، واریز شود. اما در طول سال‌های گذشته، عملاً شهرداری تهران از پرداخت کامل این مبلغ خودداری کرده و دلیل آن را هزینه‌کرد این مبلغ به جهت گسترش کتابخانه‌های عمومی شهرداری دانسته است. این موضوع تا جایی موجب اختلاف نظر گردید که تلاش‌های نهاد کتابخانه‌های عمومی، منجر به تصویب تبصره الحاقی به ماده ۶ شد که به موجب آن «در صورت امتناع هر یک از شهرداری‌ها از تأدیه نیم درصد مذکور، وزارت امور اقتصادی و دارایی (خزانه‌داری کل کشور) مکلف است بر اساس فهرست اعلامی از طرف دبیر کل نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور، مبالغ مربوطه را از ... همان شهر کسر و نسبت به پرداخت آن در وجه کتابخانه‌های عمومی همان شهر اقدام نماید.» بدین ترتیب در صورت استنکاف شهرداری‌ها از پرداخت نیم درصد، وزارت اقتصاد و امور دارایی می‌تواند این مبلغ را از حساب شهرداری‌ها کسر و به حساب انجمن کتابخانه‌های عمومی همان شهر واریز نماید. پس از تصویب این الحاقیه، با شکایت نهاد در چند نوبت، بخش قابل توجهی از این مبلغ تأدیه گردید و البته همچنان این چالش به قوت خود باقی است.



## تنظیم گری به جای تصدی گری در سیاست گذاری ۱۵

همانطور که اشاره شد، خودداری شهرداری از پرداخت این مبلغ با استدلال هزینه کرد شهرداری برای کتابخانه‌های عمومی بوده است. در حال حاضر سازمان فرهنگی هنری شهرداری تهران دارای تعداد ۱۰۰ کتابخانه در سطح شهر می‌باشد ([www.tlib.ir](http://www.tlib.ir)) که کلیه هزینه‌های آن را متحمل می‌شود. بجز این، ذیل معاونت اجتماعی شهرداری تهران نیز تعداد بسیاری کتابخانه وجود دارد که از نظر نهاد کتابخانه‌های عمومی به عنوان مرجع تخصصی، عمده آن‌ها واجد استانداردهای لازم برای کتابخانه نبوده و نمی‌توان بر آن‌ها نام کتابخانه عمومی گذاشت. با این وجود، تعداد کتابخانه‌های استاندارد شهرداری تهران از نهاد کتابخانه‌های تهران بیشتر بوده و پوشش گسترده‌تری را در سطح شهر ایجاد نموده است؛ مسئله‌ای که مسئولین نهاد، آن را ناشی از عدم پرداخت نیم درصد و صرف آن برای توسعه کتابخانه‌های شهرداری می‌دانند. در طرف مقابل، استدلال شهرداری تهران آن است که با توجه به اینکه هدف قانونگذار از اختصاص نیم درصد، توسعه کتابخانه‌های عمومی شهر تهران بوده، این امر توسط شهرداری محقق گردیده است. در نتیجه، شهرداری یا می‌بایست به پرداخت نیم درصد مبادرت ورزیده و یا به روند هزینه‌کرد برای توسعه کتابخانه‌های عمومی تحت مدیریت خود ادامه دهد و پرداخت هر دو هزینه دور از منطق است. به عبارتی می‌توان گفت با توجه به اینکه بنابر قانون، تأسیس کتابخانه‌های عمومی و بسط آن در شیوه‌نامه تأسیس کتابخانه‌های عمومی مشارکتی و مستقل، کلیه هزینه‌های کتابخانه‌های نهادی توسط نهاد کتابخانه‌های عمومی و عمده هزینه‌های کتابخانه‌های مشارکتی توسط سازمان متولی آن تأمین می‌گردد، در صورتی که شهرداری کلیه کتابخانه‌های استاندارد خود را به نهاد واگذار کرده و این کتابخانه‌ها به «نهادی» تبدیل وضعیت شوند، شهرداری می‌تواند تنها با پرداخت نیم درصد از درآمد خود، بار مسئولیت ایجاد، توسعه و نگهداری کتابخانه‌های عمومی را از دوش خود بردارد. چنین گزینه‌ای پیش از این نیز مطرح بوده ولی دلیل عدم تحقق آن به دلیل متناقض بودن



## ۱۶ فصلنامه دولت پژوهی

صحت‌های مسئولین دو طرف در خصوص امکان تأمین هزینه‌های کلیه کتابخانه‌ها از منبع نیم درصد مذکور، در هاله‌ای از ابهام قرار دارد. نکته قابل توجه دیگر آن است که بر حسب قانون، این نیم درصد می‌بایست به حساب انجمن واریز گردد و نه نهاد کتابخانه‌های عمومی و در انجمن است که مبلغ مذکور با تصمیم جمعی به کتابخانه‌های عمومی شهر اختصاص می‌یابد. اما در عمل در شهر تهران هیچگاه انجمن تشکیل نشده و مبلغ کسر شده از حساب شهرداری پس از شکایات صورت گرفته، مستقیماً به حساب نهاد کتابخانه واریز گردیده و به صلاحدید آن نهاد هزینه شده است. در حالی که در صورت تشکیل انجمن، این مبلغ می‌بایست با تصمیم جمعی، صرف مخارج تمامی کتابخانه‌های عمومی شهر - و نه تنها کتابخانه‌های نهادی - گردد که عملاً این اتفاق نیفتاده است. به هر ترتیب عدم شفافیت در خصوص نحوه هزینه‌کرد این مبلغ مورد سؤال می‌باشد.

مضمون سوم: لزوم اخذ مجوز شهرداری از نهاد (برای دایر کردن کتابخانه‌های عمومی)

ردیف	نقل قول‌ها	مصاحبه شونده
۱	«طبق قانون هر نهادی که بخواهد کتابخانه عمومی دایر کند باید از نهاد کتابخانه‌های عمومی مجوز بگیرد و استانداردهای آن را رعایت کند اما در عمل این اتفاق نمی‌افتد».	(PL1)
۲	«متولی کتابخانه‌های عمومی کشور است. هر کتابخانه عمومی که قرار است بر اساس قانون فعالیت کند باید تحت پوشش و نظارت نهاد باشد».	(PL3)
۳	«اگرچه قانون می‌گوید شهرداری باید استانداردهای نهاد را بپذیرد اما در عمل این اتفاق نمی‌تواند بیفتد. شهرداری دانش خوبی در زمینه محلات دارد و منطق حکم می‌کند که استانداردها با تجربه مشترک تعیین شوند».	(PL2)



## تنظیم‌گری به‌جای تصدی‌گری در سیاست‌گذاری ۱۷

ردیف	نقل قول‌ها	مصاحبه شونده
۴	«ما در مورد کتابخانه‌های شهرداری نه داده کافی داریم و نه استاندارد مشترک. اصلاً آشنایی چندانی با کتابخانه‌های آن‌ها نداریم.»	(PL2)
۵	«کتابخانه کاری تخصصی است. شهرداری تخصص آن را ندارد.»	(PL3)
۶	«در کل دنیا کتابخانه‌های عمومی زیر نظر شهرداری است. نهاد فقط باید سیاست‌گذاری کند نه اینکه خودش کتابخانه راه‌اندازی کند. باید استاندارد بگذارد و نظارت کند. اما اجرا با شهرداری باشد.»	(PM4)
۷	«برنامه‌ای برای بازدید مشترک از کتابخانه‌های شهرداری داشتیم. بازدیدها برای این بود که مشخص شود که آیا کتابخانه‌های شهرداری استاندارد هست یا نه. اگر استاندارد هست مشارکتی شود. شهرداری قبلاً قرارداد مشارکتی داشت که یک سال پیش تمام شد. برای دور جدید قرارداد، بنا بر بازدید بود. اما دوستان نهاد بعد از دو سه جلسه نیامدند.»	(PM5)
۸	«قرار شد بازدید مشترک داشته باشیم از کتابخانه‌های شهرداری تا ببینیم که استاندارد هستند یا نه. کارشناسان نهاد دو جلسه آمدند و دیگر نیامدند.»	(PM4)

طبق قانون تأسیس و نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی، ایجاد مکانیسم نظارتی بر کتابخانه‌های عمومی کشور از جمله وظایف هیات امنای کتابخانه‌های عمومی است و می‌توان گفت یکی از ابتدایی‌ترین ابزارهای نظارت، الزام به دریافت مجوز می‌باشد. بر اساس شیوه‌نامه تأسیس کتابخانه‌های عمومی مشارکتی و مستقل مورخ ۱۳۸۷/۱۲/۱۱، کتابخانه‌های عمومی به هفت دسته کتابخانه‌های عمومی نهادی نوع ۱ و ۲، مستقل، مشارکتی، دیجیتالی، مجازی و ویژه تقسیم می‌شوند که از این میان، در اینجا دو نوع کتابخانه‌های عمومی نهادی نوع ۱ و مشارکتی که در روابط میان نهاد و شهرداری موضوعیت می‌یابند، مدنظر قرار دارد. در کتابخانه نهادی نوع ۱، کلیه هزینه‌های کتابخانه از نهاد کتابخانه‌های



عمومی تأمین و مالکیت آن به نهاد مذکور تعلق دارد. در کتابخانه مشارکتی، مکان، تجهیزات و نیروی انسانی واجد شرایط توسط سازمان‌ها و مؤسسات دولتی و غیردولتی تأمین و نهاد کتابخانه‌های عمومی در اموری نظیر تأمین منابع کتابخانه‌ای، نرم افزار، تجهیزات، خدمات آموزشی و بر حسب مورد، کمک‌های نقدی در قالب قرارداد مشارکت مدنی از کتابخانه پشتیبانی می‌نماید. هم اکنون نهاد کتابخانه‌های عمومی دارای ۳۸ کتابخانه نهادی در سطح شهر تهران است. آنچه که به تعامل نهاد با شهرداری تهران مربوط می‌شود، کتابخانه‌های مشارکتی می‌باشد که بر اساس توافقنامه قبلی مابین دو نهاد، تعداد ۸۰ کتابخانه سازمان فرهنگی هنری شهرداری تهران در قالب مشارکتی با نهاد کتابخانه‌های عمومی به ادامه فعالیت پرداختند. نهاد کتابخانه‌های عمومی بر اساس استانداردهای خود، به پذیرش این کتابخانه‌ها به عنوان مشارکتی مبادرت ورزیده که بر این اساس، بسیاری از کتابخانه‌های معاونت اجتماعی که از نظر نهاد، فاقد استانداردهای لازم بوده‌اند، واجد صلاحیت شناخته نشدند. بنابراین، یک بُعد از ارتباط متقابل میان نهاد کتابخانه‌های عمومی و شهرداری تهران، به اخذ مجوز مشارکتی برای کتابخانه‌های واجد استانداردهای لازم از سوی شهرداری بازمی‌گردد، اگرچه در عمل، ضمانت اجرایی قوی برای اجبار شهرداری به دریافت آن وجود ندارد. در عین حال، شهرداری مرجعیت تخصصی نهاد را در موضوع سیاستگذاری کتابخانه‌های عمومی پذیرفته و حاضر به همکاری طبق شرایطی که به زعم آن‌ها منطقی است، می‌باشد.

## تنظیم گری به جای تصدی گری در سیاست گذاری ۱۹

### مضمون چهارم: ابهام در وظیفه شهرداری در رابطه با ساخت کتابخانه

ردیف	نقل قول‌ها	مصاحبه شونده
۱	«بحث ساخت و ساز کتابخانه جدای از آن نیم درصد موظفی شهرداری است. ساخت فرهنگسرا و هزینه‌های فرهنگی از قبیل آن یک وظیفه است؛ آن نیم درصد هم یک وظیفه دیگر»	(PL3)
۲	«شهرداری باید علاوه بر تعهدات مالی، برای ساخت کتابخانه هزینه کند. طبق قانون اهداف و وظایف شهرداری، شهرداری تهران موظف است به ساخت کتابخانه اقدام کرده و مدیریت آن را به نهاد واگذارد.»	(PL3)
۳	«یک مشکل مهم این است که شهرداری آن مقدار فضایی که قرار بوده در ساخت هر محله به کاربری فرهنگی اختصاص دهد را نمی‌دهد.»	(PL3)
۴	«قانون تأسیس نهاد کتابخانه‌های عمومی شهرداری را مکلف به ساخت کتابخانه نکرده است. البته شهرداری می‌تواند کتابخانه بسازد و هزینه‌های آن را هم خودش تأمین کند و با نهاد قرارداد مشارکتی ببندد.»	(PL1)
۵	«مکان یابی کتابخانه‌های عمومی که شهرداری می‌سازد باید با هماهنگی با نهاد کتابخانه‌های عمومی باشد. ممکن است شهرداری کتابخانه را جایی بسازد که در آن تراکم وجود نداشته باشد یا اینکه کتابخانه‌های عمومی دیگری وجود داشته باشند. در حالی که ما تشخیص می‌دهیم که کجا ساخت کتابخانه ضرورت دارد.»	(PL1)
۶	«شهرداری یا باید خودش کتابخانه بسازد و یا لااقل زمین مناسب و استاندارد بدهد تا نهاد بسازد.»	(PL3)
۷	«در بهترین حالت شهرداری موظف است ساختمان را بسازد و تحویل دهد. طبق قانون، بجز ساختمان، کلیه هزینه‌ها با نهاد است. نه اینکه شهرداری حقوق پرسنل هم بدهد. اینکه شهرداری ساختمان بسازد، نیم درصد را هم بدهد، کلیه هزینه‌های پرسنلی و غیره را هم تقبل کند درست نیست.»	(PM5)

بعد دیگر رابطه نهاد کتابخانه‌های عمومی و شهرداری، به مسئله تخصیص زمین جهت ساخت کتابخانه‌های عمومی مربوط می‌شود. بر اساس ماده ۱۲ قانون تأسیس کتابخانه‌های عمومی، «شهرداری‌ها می‌توانند مقدار مناسب از اراضی متعلق به خود را برای ساختمان کتابخانه‌های عمومی براساس طرح‌های توسعه شهری به صورت بلاعوض در اختیار انجمن کتابخانه‌ها قرار دهند». همانطور که ملاحظه می‌گردد، قانون از لفظ «می‌تواند» استفاده نموده و الزامی برای این امر وضع نکرده است؛ هرچند می‌توان بر اساس ماده ۵۵ قانون اهداف و وظایف شهرداری‌ها، اهتمام شهرداری به این امر را لازم شمرد. در عین حال طبق تبصره ماده ۱۲ قانون تأسیس نهاد کتابخانه‌های عمومی، این وزارت مسکن و شهرسازی است که مکلف می‌شود فضاهای مورد نیاز کتابخانه‌های عمومی را در طرح‌های توسعه منظور داشته و مشاورین طرف قرارداد خود را ملزم به رعایت آن‌ها نماید. از این نکته که بگذریم، ساخت کتابخانه‌های عمومی می‌بایست بر اساس پیمایش لازم صورت گیرد که در این پیمایش، هماهنگی میان شهرداری و نهاد کتابخانه‌های عمومی ضرورت دارد. چرا که در غیر اینصورت ممکن است در یک نقطه پرتراکم، کتابخانه‌ای وجود نداشته باشد و یا در یک نقطه بیش از یک کتابخانه وجود داشته باشد (مانند پارک شفق که در آن سه کتابخانه وجود دارد).

## تنظیم گری به جای تصدی گری در سیاست گذاری ۲۱

مضمون پنجم: گرایش شدید به فریه شدن نهاد کتابخانه‌های عمومی

ردیف	نقل قول‌ها	مصاحبه شونده
۱	«شرایط فعلی ما این است که هفت هزار نیرو داریم و هزار و دویست سیصد نیرو هم کم داریم. ما الان ۱۴۰۰ کتابخانه تک شیفت داریم که واقعاً بی‌بازده هستند. این کتابدار نمی‌تواند یک دقیقه کارش را تعطیل کند. ما اگر بودجه‌مان افزایش یابد اول باید کمبود نیرو را جبران کنیم.»	(PL6)
۲	«ما آنقدر نیاز مالی داریم که این نیم درصد کفاف هزینه‌های ما را در کل کشور نمی‌دهد. ما اگر بودجه بیشتر داشتیم باید ۱۴۰۰ نفر اضافه کنیم.»	(PL6)
۳	«این تعداد کتابخانه که الان نهاد در شهر تهران دارد کاملاً بی‌معناست. ما لاقلاً به ۱۵۰ کتابخانه در سطح شهر نیازمندیم.»	(PL6)
۴	«شهر تهران در حالت مطلوب به ۲۰۰۰ کتابخانه نیاز دارد. الان تمام کتابخانه‌های عمومی شهر ممکن است به ۵۰۰ واحد نرسد. ما نیاز داریم در تهران کتابخانه بسازیم.»	(PL1)

دغدغه مسئولین نهاد در جهت توسعه کتابخانه‌های نهادی وابسته به خود به منظور تأمین دسترسی حداکثری شهروندان تهرانی به کتابخانه‌های عمومی است. در حال حاضر نهاد کتابخانه‌های عمومی دارای ۳۸ کتابخانه است که با توجه به گستردگی و جمعیت کلان شهر تهران، تعدادی ناچیز محسوب می‌شود. آنچه از نظر مدیران نهاد کتابخانه‌های عمومی، ایده‌آل محسوب می‌گردد، وجود چند صد و حتی بیش از هزار کتابخانه عمومی نهادی در سطح شهر تهران است. باید توجه داشت که هر کتابخانه عمومی، منجر به اشتغال به طور معمول، سه تا چهار نفر کتابدار در آن مجموعه می‌شود که در واقع این به معنی تعداد قابل توجهی کارکنان کتابخانه وابسته به نهاد است. این روند تنها مختص به تهران نیست، بلکه نهاد تلاش دارد تا در سراسر کشور با افزایش تعداد کتابخانه‌های عمومی،



سطح دسترسی مردم به کتابخانه‌ها را افزایش دهد. هم اکنون میزان دسترسی مردم ایران به کتابخانه‌های عمومی کمتر از ۲۰ درصد است. با این وجود، تعداد هفت هزار کارکنان کتابخانه‌های عمومی در نهاد مشغول به کار هستند که با توجه به تعداد بالای کتابخانه‌های تک‌شیفت، بیش از هزار نفر کمبود نیرو احساس می‌شود.

## بحث و تحلیل

الف - وحدت سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت در شرایط موجود نهاد

آیین‌نامه اجرایی قانون تأسیس و نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی مورخ ۱۳۸۳/۹/۴- سه رکن اساسی را برای نهاد کتابخانه‌های عمومی بر می‌شمارد: ۱. هیات امنا؛ ۲. انجمن‌ها؛ ۳. دبیرخانه‌ها. بر اساس قانون مذکور، هیات امنای کتابخانه‌های عمومی عالی‌ترین سطح سیاست‌گذاری در خصوص کتابخانه‌های عمومی بوده و رئیس آن، وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی است. آنچه در ماده ۳ به عنوان وظایف و اختیارات هیات امنا برشمرده شده، شأن سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت را برای آن اثبات می‌نماید. همچنین دبیرخانه هیات امنا، وظیفه پیگیری سیاست‌های مصوب هیات امنا را دارد. دبیر دبیرخانه هیات امنا، به عنوان رئیس نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور شناخته می‌شود. بعلاوه بر اساس این قانون، در سطح استانی، شهرستانی و پایتخت، انجمن‌های استان، شهرستان و پایین‌تر تشکیل می‌شوند. در خصوص علت وجودی تشکیل این انجمن‌ها اشاره روشنی صورت نگرفته است. در عین حال می‌توان گفت علی‌رغم اینکه این انجمن‌ها زیرمجموعه هیات امنا محسوب می‌شوند، ماهیت مأموریت آن‌ها اجرایی بوده و سنخیت چندانی با مأموریت‌های هیات امنا ندارد. به عبارت دیگر، زنجیره ارکان نهاد کتابخانه‌های عمومی از هیات امنا به



## تنظیم‌گری به‌جای تصدی‌گری در سیاست‌گذاری ۲۳

انجمن‌ها و سپس به دبیرخانه‌ها<sup>۱</sup> به عنوان بازوی اجرایی انجمن‌ها، حرکت از سمت ماهیت سیاست‌گذارانه به اجرایی و عملگرایانه است که این امر تبعات منفی مهمی را در پی خواهد داشت. یکی از این تبعات منفی، از بین رفتن شفافیت در انجام وظایف نهاد کتابخانه‌های عمومی است. به عبارت دیگر در جایی که کتابخانه‌های عمومی توسط بخش خصوصی یا غیرخصوصی دیگری غیر از نهاد، تأسیس و اداره می‌گردند، نهاد می‌تواند با اعمال سیاست‌های خود ضمن حفظ سطح استاندارد لازم، نظارت بر حسن اجرای امور را بر عهده گیرد. اما در شرایطی که خود نهاد اقدام به دایر کردن کتابخانه‌های عمومی هم‌عرض سایر کتابخانه‌های عمومی می‌نماید، احتمال ناکارآمدی نظارت در سایه نبود شفافیت قوت می‌گیرد. پیامد منفی دیگر، دگرگونی تدریجی اهداف و ارزش‌های سازمانی نهاد کتابخانه‌های عمومی و تنزل توجه به کیفیت به دلیل فروغلطیدن در ورطه اجرا و فربه شدن بدنه نهاد است که در ادامه شرح داده می‌شود.

### ب - چشم‌انداز نهاد و چالش پیش‌رو

بر اساس چشم‌انداز نهاد کتابخانه‌های عمومی در افق ایران ۱۴۰۴، این نهاد «پژوهش‌محور، نوآور، خلاق، بهره‌مند از مشارکت نخبگان و فرزندانگان و رشد دهنده روحیه خلاقیت و نوآوری در جامعه» و همچنین دارای «ساختاری انعطاف‌پذیر و چابک» خواهد بود (سند چشم‌انداز نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور در افق ۱۴۰۴) اما همانطور که پیش از این ذکر شد، شرایط ایده‌آل از نظر سیاست‌گذاران نهاد، افزایش تعداد کتابخانه‌های عمومی نهادی و تأمین کارکنان مورد نیاز حال و آینده است. افزایش تعداد کتابخانه‌های نهادی در تهران و سایر نقاط کشور به منظور افزایش سطح دسترسی، حتی اگر

اجتناب‌ناپذیر به نظر آید، به معنی اهتمام نهاد به حجیم ساختن بدنه خود و افزایش چشمگیری تعداد کارکنان کتابخانه می‌باشد. چنین روندی در نهایت اگرچه ممکن است سطح دسترسی را افزایش دهد، اما نهاد را به سازمانی فربه تبدیل خواهد کرد که در بهترین حالت - احتمالاً حتی در صورت داشتن ردیف بودجه مستقل - می‌تواند تنها حقوق کارکنان را پرداخت کرده و به بقای خود ادامه دهد. در شرایط آرمانی رسیدن به تعداد مورد نیاز کتابخانه‌های عمومی نهادی، با حجیم شدن بدنه نهاد، عمده بودجه آن می‌بایست صرف حقوق و مستمری کارکنان کتابخانه‌ها شده و احتمالاً حتی ساخت و تجهیز کتابخانه‌ها با مشکل اساسی مواجه خواهد شد. در چنین شرایطی، نخستین مؤلفه‌ای که به حاشیه رانده می‌شود، کیفیت بوده و دیگر سخن از «نوآوری»، «خلاقیت»، «مشارکت‌نخبگان» و «ساختار انعطاف‌پذیر و چابک» کاملاً بی‌موضوع خواهد بود<sup>۱</sup> (این شرایط را به خوبی می‌توان در خصوص وزارت آموزش و پرورش مشاهده کرد). در واقع اگرچه نهاد، خود را سیاست‌گذار و ناظر در حوزه کتابخانه‌های عمومی می‌داند، ورود به مقوله اجرا می‌تواند نقش سیاست‌گذارانه و نظارتی آن را به جد تحت شعاع قرار دهد. چنین دورنمایی با وجود همت نهاد کتابخانه‌های عمومی به گسترش همه‌جانبه خود، مطلوبیت آینده ترسیمی را به چالش جدی می‌کشد.

### لزوم توجه به مدیریت یکپارچه شهری

یکپارچگی را می‌توان نوعی واکنش نسبت به گسترده و متفرق شدن دامنه فعالیت‌ها و اثرات یک واحد سازمانی / مدیریتی دانست. مدیریت یکپارچه شهری به معنای اتخاذ یک رویکرد کل‌گرایانه و طراحی سازوکارهایی به منظور پیگیری و اجرای رویکرد مذکور در مدیریت شهر است (کاظمیان و میرعابدینی،

۱. متأسفانه این واقعیتی است که در بسیاری از نهادهای حاکمیتی دیگر تجربه شده است.



## تنظیم‌گری به‌جای تصدی‌گری در سیاست‌گذاری ۲۵

۱۳۹۰). در حال حاضر مجموعه شهری تهران با تعدد سازمان‌های متولی اداره امور شهر روبروست. اگرچه قانون اهداف و وظایف شهرداری‌ها مصوب ۱۳۳۴، از نگاه یکپارچه‌گرا در مدیریت شهری برخوردار بوده است، اما در طول زمان صدها قانون دیگر به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم موجب شد تا برخی از وظایف شهرداری به وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و نهادهای دیگر محول شده و برخی دیگر نیز با گذشت زمان اهمیت خود را از دست بدهند. در حال حاضر ۳۹/۶ درصد از وظایفی که در قانون مذکور بیان شده توسط شهرداری انجام می‌شود (پوراحمد و دیگران، ۱۳۹۲). این در حالی است که اصل وحدت مدیریت که در مقابل تفرق عملکردی قرار دارد، اقتضا می‌نماید که شهرداری‌ها به‌عنوان متصدی اصلی مدیریت شهر، تمام یا اکثر قریب به اتفاق وظایف مهم اداره و توسعه شهر را بر عهده داشته باشند. در چنین شرایطی تفکیک وظایف سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت یکی از راه‌های برون‌رفت از تفرق عملکردی ناشی از این وحدت است (علیخان گرگانی، ۱۳۹۲). این امر در خصوص کتابخانه‌های عمومی نیز صادق است. یکپارچگی مدیریت شهری اقتضا می‌کند که شهرداری بر اساس دانش خود نسبت به بافت فرهنگی و اجتماعی بخش‌های مختلف شهر، بار ارائه خدمات متناسب در شهر را خود به‌دوش بکشد.

### لزوم توجه به یکپارچگی در سیاست‌گذاری کتابخانه‌های کشور

هم‌اکنون شهرداری، نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور، مساجد، کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان و ... دارای کتابخانه‌های عمومی در سطح شهر تهران هستند. علاوه بر این، کتابخانه‌های تخصصی و موضوعی بسیاری وجود دارند که هر یک به‌نوعی به ارائه خدمت می‌پردازند. کتابخانه‌های دانشگاهی نیز سهم مهمی از کتابخانه‌های شهر را به‌خود اختصاص می‌دهند که برخی دارای قدمت و اهمیت فراملی و منطقه‌ای می‌باشند. اما آنچه در این میان مفقود است، حلقه واسط و یکپارچه‌کننده کتابخانه‌های کشور و در سطح خردتر، شهر تهران



می‌باشد که نتیجه آن می‌بایست به ایجاد هم‌افزایی کارکردی میان مجموعه‌های مختلف کتابخانه‌ای منجر گردد. اگرچه در طی سال‌های گذشته تلاش‌هایی به منظور ایجاد هماهنگی میان این مجموعه‌ها صورت گرفته که از آن جمله می‌توان به همکاری‌های نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور با وزارت علوم اشاره نمود، اما این به معنی وجود یک ساختار منسجم و شبکه یکپارچه‌کننده برای رسیدن به هدف مشترک نیست. در حال حاضر حتی ارتباط میان نهاد کتابخانه‌های عمومی و کتابخانه ملی روشن نبوده و هیچگونه ارتباط ساختاری کارآمد میان این دو مرکز مهم در حوزه کتابخانه‌های عمومی تعریف نشده است.<sup>۱</sup> زیان این پراکندگی و عدم انسجام میان نهادهای متولی کتابخانه‌ها در کشور، در وهله اول متوجه خود این نهادها است؛ چرا که امکان ظهور شبکه کتابخانه‌های کشور به عنوان یک موجودیت مستقل و قابل اعتنا و دارای قدرت چانه‌زنی را سلب می‌نماید. در این میان، نقش و اهمیت نهاد کتابخانه‌های عمومی و کتابخانه ملی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. قانون مصوب سال ۱۳۸۲، نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور را به عنوان مرجع سیاست‌گذار در حوزه کتابخانه‌های عمومی به رسمیت شناخته است. از سوی دیگر، قانون اساسنامه کتابخانه ملی ایران حوزه وظایف و اختیارات این کتابخانه را گسترده دیده و به آن شأن سیاست‌گذاری، هماهنگ‌کننده و نظارت‌کننده بخشیده است. از یک منظر می‌توان برخی از کارکردهای کتابخانه ملی را با نهاد کتابخانه‌های عمومی واجد همپوشانی دانست که نشان از بی‌توجهی قانونگذاران در تنظیم ارتباط این دو نهاد پراهمیت دارد. بدیهی است که به منظور ایجاد یکپارچگی در نظام مدیریت کتابخانه‌های کشور، در گام اول می‌بایست



۱. اگرچه بر اساس قانون رئیس کتابخانه ملی یکی از اعضای هیات امنای کتابخانه‌های عمومی است، اما این چنین ارتباطی هدف یکپارچه‌سازی شبکه کتابخانه‌ها را محقق ننموده در عمل نشانه‌ای از هماهنگی و همسازی این دو نهاد مشاهده نمی‌شود.

## تنظیم گری به جای تصدی گری در سیاست گذاری ۲۷

نهادهای اصلی متولی را در دایره روابط هم‌افزا و مکمل قرار داد. تنظیم صحیح روابط میان نهاد کتابخانه‌های عمومی و کتابخانه ملی، مقدمه ایجاد شبکه کتابخانه‌های کشور با سیاست گذاری واحد و با موجودیت مستقل است.

### حرکت از تصدی گری به سمت تنظیم گری

همانطور که پیشتر ذکر شد شرایط کنونی کشور ما در حوزه کتابخانه‌های عمومی را نمی‌توان با شرایطی که در آن دولت تنظیم گر به دنبال دامن زدن به رقابت است، مقایسه نمود. آنچه بهره ما در این نوشته از دولت تنظیم گر است، به کلید واژه «ناظر مسئول» باز می‌گردد. این رویکرد، منبعث از یک نگاه فراتر است که بر کنار کشیدن دولت در جایی که امکان آن وجود دارد دلالت می‌کند. همانطور که میشل کروزیه می‌گوید، یک دولت خودبزرگ‌بین، با مداخلات نابجای خود در روند امور اخلاص ایجاد می‌کند. در حالی که دولت فروتن در آنجا که سایرین می‌توانند نقش‌آفرینی کند، خود را کنار می‌کشد، دولت خودبزرگ‌بین، به سایرین به چشم رقیب نگاه می‌کند (کروزیه، ۱۳۹۰: ۱۳۵) و همین امر منجر به ایجاد رقابت منفی میان ذینفعان مختلف می‌گردد. اگر در اقتصاد تنظیم گر، دولت نقش تعیین قواعد، تنظیم کنندگی روابط و نظارت بر حسن عملکرد را دارد، در حوزه کتابخانه‌های عمومی، می‌توان این نقش را به یک نهاد تخصصی حاکمیتی یعنی نهاد کتابخانه‌های عمومی سپرد.<sup>۱</sup> این احتمال وجود دارد که قانونگذار، به دلیل کراهت از تصدی گری دولت در مورد کتابخانه‌های عمومی کشور، تلاش داشته تا این نهاد را حتی‌الامکان خارج از محدوده رسمی دولت تعریف نموده و بر بار تصدی گری دولت نیفزاید. در عین

۱. لازم به اشاره است که در قانون تأسیس و نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی کشور، نهاد کتابخانه‌های عمومی به عنوان یک نهاد عمومی غیر دولتی شناخته شده است؛ با این وجود باید گفت با وجود مسائل مالی ناشی از نبود بودجه مستقل دولتی و مشکلات مالی فیما بین با شهرداری و همچنین نیاز این نهاد به منبع مطمئن قدرت برای سیاست‌گذاری و اعمال سیاست‌ها، چنین هویتی دستاوردی جز تبعات منفی برای نهاد مذکور نداشته است.

حال باید گفت تعریف یک نهاد دولتی به معنی واگذاری نقش تصدی‌گری به آن نبوده و برخلاف آن، نهاد دولتی به دلیل برخورداری از مشروعیت برای اعمال اقتدار، می‌تواند به خوبی نقش تنظیم‌گری را در حوزه تخصصی خود ایفا نماید. بدین ترتیب دولت تنظیم‌گر طرفدار گرایش به وجود نهادهای دولتی است که به تصدی‌گری روی نیاورده و در عوض از اقتدار خود در جهت ایجاد قواعد و نظارت بر عملکرد مجموعه‌های متصدی استفاده کنند. این در واقع همان انتظاری است که از نهاد کتابخانه‌های عمومی برای ساماندهی کتابخانه‌های عمومی کشور می‌رود.

### جمع‌بندی و الگوی سیاستی پیشنهادی

آنچه در حال حاضر در جریان است، از یک سو نوعی چنددستگی و پریشانی در حوزه کتابخانه‌های عمومی و تخصصی در کل و از سوی دیگر ناهماهنگی در خصوص رابطه نهاد کتابخانه‌های عمومی با کتابخانه‌های شهرداری را بازتاب می‌دهد. در وهله اول، کتابخانه‌های عمومی، تخصصی و دانشگاهی در کشور فاقد پیوند ساختاری بوده و یکپارچگی سیاستی در خصوص آن‌ها وجود ندارد. علاوه بر این، رابطه میان نهاد کتابخانه‌های عمومی و کتابخانه ملی (که خود در حال راه‌اندازی شعب استانی می‌باشد و در آینده، نسبت آن با سایر کتابخانه‌ها مشخص نیست) در هاله‌ای از ابهام قرار دارد. در وهله دوم، ارتباط میان نهاد کتابخانه‌های عمومی و شهرداری، به رابطه‌ای منفی و برد-بخت تبدیل شده است که به جهت نبود همدلی و یکپارچگی در ارائه خدمات، زیان آن در درجه اول متوجه عموم مردم و استفاده‌کنندگان خواهد بود. در حال حاضر نهاد کتابخانه‌های عمومی در تهران مجری تعداد نه‌چندان قابل توجهی کتابخانه است و همزمان می‌بایست نقش سیاست‌گذارانه و نظارتی در خصوص سایر کتابخانه‌های عمومی ایفا نماید. بزرگ‌ترین دستگاه دارای کتابخانه‌های عمومی در شهر تهران، شهرداری می‌باشد که خود شبکه‌ای از کتابخانه‌هایی دارد که یک

## تنظیم‌گری به‌جای تصدی‌گری در سیاست‌گذاری ۲۹

پوشش حداقلی و البته ناکافی در سطح شهر ایجاد نموده است. اگرچه ممکن است بسیاری از کتابخانه‌های شهرداری از نظر نهاد، استاندارد به حساب نیایند اما به نظر می‌رسد «بود» آن‌ها به «نبودشان» رجحان دارد و این واقعیتی است که نهاد نیز می‌بایست با آن به طور ایجابی برخورد نماید.

در حال حاضر باید گفت نقش سیاست‌گذارانه و نظارتی نهاد در خصوص کتابخانه‌های شهرداری چندان جدی نیست. فارغ از جانبداری‌های سازمانی، عملاً تفاوت چشمگیر و قابل توجهی در کیفیت اداره کتابخانه‌های شهرداری و نهاد به چشم نمی‌خورد. البته باید گفت متأسفانه علی‌رغم اینکه قرار است نهاد کتابخانه‌های عمومی ناظر بر کتابخانه‌های عمومی در سطح شهر تهران باشد، در عمل هیچ سیستم ارزیابی مشخصی ایجاد نشده که کیفیت خدمات کتابخانه‌های عمومی مختلف بر حسب آن سنجیده و بر اساس معیارها و موازین منطقی و عینی مشخص گردد که کدام یک از مجموعه کتابخانه‌ها - نهاد یا شهرداری یا هر دستگاه دیگر - از کیفیت بالاتری در ارائه خدمات برخوردار می‌باشند. در بعد مالی، مسئله انتقال نیم درصد از درآمد شهرداری به انجمن، همواره موضوعی چالش برانگیز بوده و نهاد کتابخانه‌های عمومی (در تهران) را که به عنوان یک نهاد عمومی غیردولتی، قرار بوده به لحاظ مالی مستقل از بودجه دولتی باشد، به دستگاهی تبدیل کرده که به نیم درصد درآمد شهرداری تهران وابسته است. عمده انرژی و منابع مالی نهاد صرف تأسیس، نوسازی و نگهداری کتابخانه‌های عمومی نهادی شده و تأمین هزینه پرسنلی به یکی از جدی‌ترین دغدغه‌های تصمیم‌گیران نهاد بدل گشته است. در چنین شرایطی می‌توان دو سناریو را به جهت اصلاح وضع موجود در نظر گرفت:

سناریوی اول؛ حفظ وضع موجود با اهتمام به عمل به قانون: یکی از سناریوهای ممکن، تحقق قانون تأسیس و نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی کشور است که به موجب آن، می‌بایست انجمن شهر تهران به طور منظم تشکیل جلسه داده و نیم درصد درآمد شهرداری بر اساس تصمیم جمعی میان کتابخانه‌های عمومی شهر



تهران تقسیم گردد. این مسیر اگرچه منجر به تخفیف برخی مشکلات می‌شود اما اولاً مشکل عدم یکپارچگی کارکردی کتابخانه‌های کل کشور را حل نمی‌کند. ثانیاً در این صورت برای شهرداری منطقی‌تر خواهد بود که کتابخانه‌های مشارکتی خود را به نهاد واگذار کرده و بجز نیم درصد پرداختی، هیچگونه هزینه‌ای بابت اداره کتابخانه‌های موجود ننماید. این امر علاوه بر ایجاد ناهماهنگی‌های احتمالی در خصوص تنظیم روابط میان بخش کتابخانه با سایر بخش‌های فرهنگی شهرداری بخصوص در فرهنگسراها، با اصل یکپارچگی مدیریت شهرداری در تناقض قرار دارد. ثالثاً با دامن زدن به تصدی‌گری و حجیم کردن بدنه نهاد کتابخانه‌های عمومی و درگیر کردن آن در اجرا، امکان ایفای نقش سیاست‌گذارانه و نظارتی را در این نهاد کمرنگ می‌نماید.

سناریوی دوم؛ ایجاد شبکه یکپارچه کتابخانه‌های کشور و انجام اصلاحات مقتضی؛ سناریوی دیگر، ایجاد یک شبکه قدرتمند کتابخانه‌ها در سراسر کشور و نیز تقویت شأن سیاست‌گذارانه و نظارتی برای نهاد کتابخانه‌های عمومی است. با توجه به اهداف و وظایف کتابخانه ملی و در نظر گرفتن نقش «هدایت» و «ساماندهی» کتابخانه‌های کشور و نیز «هماهنگ کردن خدمات و فعالیت‌های کتابخانه‌های ملی، عمومی و تخصصی» برای این مجموعه و همچنین با توجه به شأن اداری کتابخانه ملی که بر اساس اساسنامه آن، زیر نظر مستقیم ریاست جمهوری قرار دارد، سازمان اسناد و کتابخانه ملی ایران می‌تواند در نقش سیاست‌گذار کلان و هماهنگ کننده کتابخانه‌های عمومی، تخصصی و دانشگاهی ظاهر گردیده و موجودیت مستقل کتابخانه‌های کشور را نمایندگی نماید. بدین ترتیب سیاست‌گذاری کتابخانه‌های کشور در کلی‌ترین سطح آن توسط این دستگاه صورت گرفته و تلاش می‌گردد تا با ایجاد هماهنگی و تعادل میان انواع کتابخانه‌ها در کشور، هم‌افزایی لازم بوجود آید. به طور مشخص می‌توان گفت اولین گام در این راستا، ارائه تعریفی مشخص از انواع کتابخانه‌ها- مانند کتابخانه‌های عمومی، تخصصی، دانشگاهی و ... - و نیز



### تنظیم گری به جای تصدی گری در سیاست گذاری ۳۱

تعیین نسبت این کتابخانه‌ها با یکدیگر و تقسیم کار میان آن‌ها با توجه به ویژگی‌ها و مخاطبین هدف هر یک می‌باشد که این مهم می‌بایست با هماهنگی و همکاری متولیان کتابخانه‌های ذیربط از جمله نمایندگانی از وزارت علوم و کتابخانه‌های دانشگاهی (در حوزه کتابخانه‌های دانشگاهی) و یا نهاد کتابخانه‌های عمومی (در حوزه کتابخانه‌های عمومی) صورت گیرد. بعلاوه کتابخانه ملی می‌تواند به عنوان مرجع حل اختلافات احتمالی میان زیرگروه‌های مختلف کتابخانه‌های کشور شناخته شود.

در سطح فروتر، کتابخانه‌های عمومی به عنوان بخشی از بدنه کتابخانه‌ای کشور می‌بایست ذیل هدایت و نظارت نهاد کتابخانه‌های عمومی قرار گیرد. بدین ترتیب نهاد کتابخانه‌های عمومی در مقام سیاست‌گذاری و نظارت بر کتابخانه‌های عمومی کشور ایفای نقش می‌نماید. در این مقام، چشم‌انداز و آرمان مطلوب نهاد کتابخانه‌های کشور می‌بایست برعهده گرفتن نقش تنظیم‌گری - و نه تصدی‌گری - در حوزه کتابخانه‌های عمومی باشد. بدین معنا که نهاد تلاش دارد تا حتی الامکان از حوزه اجرا دور بوده و تنها به ایجاد قواعد و ضوابط لازم در راستای بهبود عملکرد کتابخانه‌های عمومی و نظارت بر حسن اجرای این قواعد بپردازد. چنین نگاهی به منظور برحذر بودن از آسیب‌های تصدی‌گری و حجیم شدن بدنه نهاد و نیز فراغت یافتن به منظور انجام وظایف تنظیم‌گری ضرورت می‌یابد.

فراغت از بحث اجرا، به معنای واگذاری کتابخانه‌های نهادی به دستگاه ذیصلاح و تحت نظارت و هدایت نهاد کتابخانه‌های عمومی است. این دستگاه ذیصلاح در شهر تهران، احتمالاً شهرداری تهران خواهد بود که از تجربه و سابقه نسبتاً قابل قبولی در ایجاد و اداره کتابخانه‌های عمومی برخوردار بوده است. بدین ترتیب، تمامی ساختمان، کارکنان و تجهیزات و امکانات کتابخانه‌های نهادی به شهرداری منتقل شده و مانند سایر کتابخانه‌های عمومی، تحت سیاست‌ها و نظارت نهاد خواهند بود. در چنین شرایطی، انجمن‌های مذکور در



قانون، اگر چه می‌تواند در انجام هماهنگی‌های لازم میان نمایندگان کتابخانه‌های عمومی و سایر ذینفعان نقش مثبت ایفا کند، اما اصل وجود، ترکیب و عملکرد آن توسط نهاد کتابخانه‌های عمومی به عنوان مرجع سیاست‌گذار کتابخانه‌های عمومی تعیین تکلیف خواهد شد. علاوه بر این، انتقال نیم درصد از درآمد شهرداری تهران به انجمن یا نهاد به منظور ارائه خدمات به کتابخانه‌های عمومی، عملاً موضوعیت خود را از دست خواهد داد؛ چرا که مسئولیت‌های نهاد به انجام امور ستادی و ایجاد هماهنگی و نظارت محدود گردیده و بار مالی گذشته بر آن مترتب نیست. الگوی مورد تأیید این پژوهش، سناریوی دوم است. بدین ترتیب امید می‌رود با فاصله گرفتن نهاد کتابخانه‌های عمومی از موقعیت مجری در شهر تهران، توان و تمرکز آن در جهت امر سیاست‌گذاری و نظارت بر کتابخانه‌های عمومی، افزایش یافته و حتی ایرادات احتمالی از قبیل اولویت پایین‌تر کتابخانه‌ها در مجموعه‌های فرهنگی و اجتماعی شهرداری، با تلاش و نظارت موثرتر نهاد، مرتفع گردد.

هدف این پژوهش، ارائه الگوی پیشنهادی جهت تنظیم روابط کتابخانه‌های نهاد کتابخانه‌های عمومی با کتابخانه‌های عمومی شهرداری در شهر تهران بوده است که البته تلاش شد تا این الگو در چارچوبی وسیع‌تر مورد توجه قرار گیرد. بدیهی است که شرایط تهران، بکلی با سایر شهرها و روستاهای کشور متفاوت بوده و دقیقاً به همین دلیل، هیچ نسخه واحدی نمی‌توان برای عملکرد نهاد در کل کشور پیچید. در عین حال و به عنوان یک قاعده کلی می‌توان گفت که در سناریوی دوم، چشم‌انداز آرمانی نهاد، تبدیل شدن به یک نهاد تنظیم‌گر و واگذاری کامل کتابخانه‌های نهادی به سایر بخش‌های دولتی، عمومی و خصوصی است. تحقق چنین آرمانی در شهری چون تهران امکان‌پذیر بوده و در بسیاری از نقاط دیگر ممکن نیست. با این وجود باید گفت می‌توان با تمامی شهرهای بزرگ که از پتانسیل کافی در بخش دولتی، عمومی یا خصوصی به منظور بر عهده گرفتن مسئولیت ایجاد و اداره کتابخانه‌های عمومی برخوردار





### تنظیم‌گری به‌جای تصدی‌گری در سیاست‌گذاری ۳۳

هستند، مانند تهران رفتار نمود. در خصوص سایر شهرها و روستاها، اگرچه نهاد چاره‌ای جز قبول تصدی‌گری کتابخانه‌های عمومی و وارد شدن در امر اجرا ندارد، اما نگاه آن به چنین وظیفه‌ای به مثابه یک «شر ضرور» است و نه یک هدف ایده‌آل. بدین ترتیب نهاد کتابخانه‌های کشور مترصد آن است که در هر شهر بر اساس تجربیات و مشاهدات، این نتیجه حاصل آمد که شهرداری یا بخش‌های دیگری به بلوغ و قابلیت لازم و کافی به منظور تصدی امور کتابخانه‌های نهادی رسیده‌اند، این کتابخانه‌ها را از وابستگی به خود منقطع و به غیر واگذار نماید. بدین ترتیب اگرچه در عمل مشاهده می‌شود که همچنان نهاد در اکثر مناطق کشور، خود به تأسیس و اداره کتابخانه‌های عمومی مشغول است، اما اینکه چنین شرایطی را ایده‌آل دانسته و یا آن را یک شر ضرور بداند که از سر ناچاری بدان تن داده است، تفاوت‌هایی را در سیاست‌گذاری‌های کلان نهاد ایجاد می‌نماید. در عین حال لازم به یادآوری است که هدف از این پژوهش تنها پرداختن به روابط میان نهاد و شهرداری در شهر تهران بوده و بررسی و ارائه مدل پیشنهادی فعالیت نهاد در سایر نقاط کشور نیازمند تحقیقات بیشتر و ارائه پیشنهادات دقیق‌تر است که از موضوع این پژوهش خارج بوده و در این خصوص نگارنده ادعایی ندارد. به عنوان نکته آخر پیشنهاد می‌شود که بحث تخصیص نیم درصد از شهرداری‌ها به نهاد با توجه به مشکلات عدیده تجربه شده آن در تهران و در سایر نقاط کشور، منتفی و نهاد کتابخانه‌های کشور از ردیف بودجه خاص خود برخوردار شود؛ هر چند این امر مستلزم تغییر ماهیت این نهاد به یک نهاد دولتی باشد؛ چرا که همانطور که پیشتر اشاره شد، دولت اگرچه متصدی کارآمدی نیست اما با توجه به قدرت و مشروعیت آن می‌تواند در مقام تنظیم‌گری به خوبی ایفای نقش نماید. بدیهی است اجرایی شدن پیشنهاد حاضر مستلزم بازنگری اساسی در قانون تأسیس و نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی خواهد بود.

## منابع

### الف) فارسی

- (۱۳۸۲)، قانون تأسیس نهاد کتابخانه‌های عمومی. مصوب مجلس شورای اسلامی
- (۱۳۸۶)، قانون اساسنامه سازمان اسناد و کتابخانه جمهوری اسلامی ایران، تهران: سازمان اسناد و کتابخانه جمهوری اسلامی ایران.
- (۱۳۸۳)، آیین‌نامه اجرایی قانون تأسیس و نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی کشور.
- (۱۳۷۰)، قانون اساسنامه کتابخانه ملی ایران مصوب ۱۹/۳/۱۳۷۰.
- (۱۳۸۷)، شیوه‌نامه تأسیس کتابخانه‌های عمومی مشارکتی و مستقل مورخ ۱۱/۱۲/۱۳۸۷.
- (۱۳۸۷) سند چشم‌انداز نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور در افق ۱۴۰۴.
- (۱۳۹۳) تبصره الحاقی به ماده ۶ قانون تأسیس نهاد کتابخانه‌های عمومی. ۱۱/۹/۱۳۹۳.
- اشتریان، کیومرث، (۱۳۸۷)، «رهیافت نهادی در سیاست‌گذاری نوآوری تکنولوژیک»، فصلنامه سیاست، دوره ۳۸، شماره ۱.
- امامیان، محمدصادق، امیر احمد ذوالفقاری، احسان محمدزاده، مرتضی زمانیان، (۱۳۹۷)، نظام ملی تنظیم‌گری ۱. مفهوم تنظیم‌گری و ارتباط آن با حکمرانی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.
- پوراحمد، احمد، معصومه مهدیان بهنمیری و علی مهدی، (۱۳۹۲)، تحلیلی بر عوامل عدم تحقق مدیریت واحد شهری از دیدگاه قوانین موجود، فصلنامه اقتصاد و مدیریت شهری، شماره ۲.
- حسینی، سید شمس‌الدین و افسانه شفیعی، (۱۳۸۶)، «تعامل دولت و بازار و رویکرد تنظیم در اقتصاد ایران، تاملی در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی»، پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی، شماره ۴۳.
- عابدی جعفری، حسن، محمد سعید تسلیمی، ابوالحسن فقیهی و محمد شیخ‌زاده، (۱۳۹۰)، «تحلیل مضمون و شبکه مضامین: روشی ساده و کارآمد برای تبیین الگوهای موجود در داده‌های کیفی»، اندیشه مدیریت راهبردی، سال پنجم، شماره ۲.
- علیخان گرگانی، روح‌الله، (۱۳۹۲)، «مطالعه یکپارچگی نظام مدیریت شهری تهران (مطالعه موردی مأموریت خدمات شهری)»، فصلنامه مدیریت توسعه و تحول، شماره ۱۳.
- کاظمیان، غلامرضا و سیده زهره میرعابدینی، (۱۳۹۰)، «آسیب‌شناسی مدیریت یکپارچه شهری در تهران از منظر سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری شهری»، نشریه هنرهای زیبا،

## تنظیم‌گری به‌جای تصدی‌گری در سیاست‌گذاری ۳۵

شماره ۴۶.

کروزیه، میشل، (۱۳۹۰)، *دولت فروتن، دولت مدرن، راهبردهایی برای تغییری دیگر*، ترجمه مجید وحید، تهران: رخداد نو.

مارش، دیوید و جری استوکر، (۱۳۸۴)، *روش و نظریه در علوم سیاسی*، ترجمه محمد حاجی یوسفی، چاپ دوم، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.

مؤمنی، فرشاد، عبدالرسول قاسمی، محمدرضا شکوهی و محمد عظیم زاده آرائی، (۱۳۹۵)، «تحلیل مقایسه‌ای اقتصاد تنظیم‌گری با توجه به موضوع حقوق رقابت از دیدگاه اقتصاد اسلامی و اقتصاد متعارف»، *دوفصلنامه علمی پژوهشی مطالعات اقتصاد اسلامی*، پاییز و زمستان، سال نهم، شماره ۱، پیاپی ۱۷.

ناظمی، شمس‌الدین، زهرا حسینی و عاطفه صنیعی، (۱۳۸۸)، «بررسی امکان‌سنجی استقرار سیستم مدیریت یکپارچه شهری در ایران؛ مطالعه شهر مشهد»، *مشهد پژوهی*، سال اول، شماره ۲.

### ب - انگلیسی

Braun, V. & Clarke, V. (2006), "Using thematic analysis in psychology", *Qualitative Research in Psychology*, Vol. 3, No. 2.

Kotler, Philip and Nancy R. Lee, (2008), *Social Marketing: Influencing Behaviors for Good*, 3rd ed, Sage Publications.

OECD, (2014), *The Governance of Regulators*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy.

### وب سایت

[www.donya-e-eqtasad.com/SiteKhan/1084395](http://www.donya-e-eqtasad.com/SiteKhan/1084395) (1395/5).

[www.tlib.ir](http://www.tlib.ir) (1396/2).

[www.britannica.com/topic/regulatory-state](http://www.britannica.com/topic/regulatory-state) (2017/5).

