

## اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح ساماندهی و نظارت بر تعیین حریم بناها، تپه‌ها و محوطه‌های تاریخی و فرهنگی»





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۱۱/۲۹

ثبت: ۲۶۸

شماره مسلسل:

۲۱۳۶۶



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح ساماندهی و نظارت بر تعیین حریم بناها، تپه‌ها و محوطه‌های تاریخی و فرهنگی»

نوع گزارش: طرح / لایحه □، راهبردی ■، نظارتی □، پیش‌نویس قانونی □

نام دفتر:

مطالعات فرهنگی و آموزش (گروه ورزش، میراث فرهنگی و گردشگری)

تهیه و تدوین کنندگان:

سعید شفیعا، حسین واحدی

ناظر علمی:

موسی بیات

اظهار نظر کنندگان داخل مرکز:

سمیه جلیلی صدراآبادی، علی فرنام (دفتر مطالعات زیربنایی)

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز:

اداره کل ثبت و حریم آثار، حفظ و احیای میراث معنوی و طبیعی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی

همکار:

امین پژمان (دفتر مطالعات حقوقی)

گرافیک و صفحه آرایی:

سیده فاطمه ابوطالبی

ویراستار ادبی:

زهرا کریمی

واژه‌های کلیدی:

۱. حریم میراث فرهنگی

۲. ساماندهی حریم

۳. تپه و محوطه

۴. بناهای میراث فرهنگی

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۴/۰۱/۱۷



## فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۸
۲. بررسی کلیات.....	۹
۳. بررسی جزئیات.....	۱۰
۳-۱. بررسی ماده (۱).....	۱۰
۳-۲. بررسی ماده (۲).....	۱۲
۳-۳. بررسی ماده (۳).....	۱۴
۳-۴. بررسی ماده (۴).....	۱۶
۳-۵. بررسی نقطه قوت‌ها و پیامدهای احتمالی طرح.....	۱۸
۳-۶. حکم الحاقی (ماده الحاقی ۵).....	۱۹
۴. نتیجه‌گیری و پیشنهادها.....	۱۹
منابع و مأخذ.....	۲۰

## فهرست جداول

جدول ۱. تحلیل نقاط ضعف و پیشنهادهای اصلاحی در طرح ساماندهی و نظارت بر تعیین حریم بناها و تپه‌ها و محوطه‌های تاریخی و فرهنگی.....	۱۸
جدول ۲. اظهار نظر کارشناسی نهایی در خصوص طرح.....	۲۰



## «طرح ساماندهی و نظارت بر تعیین حریم بناها، تپه‌ها و محوطه‌های تاریخی و فرهنگی» اظهار نظر کارشناسی درباره:

Doi: [10.22034/mrc.report.21366](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21366)

### چکیده



طرح «ساماندهی و نظارت بر تعیین حریم بناها، تپه‌ها و محوطه‌های تاریخی و فرهنگی» به‌عنوان پاسخی نظام‌مند به ضعف‌های مزمن نظام حفاظت میراث فرهنگی غیرمنقول، به‌ویژه در حوزه محوطه‌ها و تپه‌های باستانی، گامی مهم و ضروری ارزیابی می‌شود. با وجود پیشینه ثبت آثار ملی از سال ۱۳۱۰، تعیین حریم به‌صورت محدود و ناپیوسته انجام شده که ناشی از گسست نهادی، تمرکز بر بناهای منفرد، نبود برنامه اولویت‌محور و تضعیف نقش نهاد مرکزی است. این طرح با رویکردی علمی و فناوری‌محور، در پی اولویت‌بندی آثار، بهره‌گیری از فناوری‌های نوین پایش و مستندسازی و تخصیص هدفمند منابع است. بنابراین کلیات آن مورد تأیید است؛ اما برای تصویب جزئیات آن نیاز به اصلاح دارد. در این طرح کاستی‌هایی در ساختار حقوقی، نظام نظارتی، شفافیت تخصیص بودجه و مشارکت جوامع محلی وجود دارد. اصلاحات کلیدی پیشنهادی شامل شفاف‌سازی مفاهیم و مسئولیت‌ها، ایجاد سازوکار الزام‌آور تخصیص بودجه مرحله‌ای، تضمین مشارکت فعال نهادهای دانشگاهی و جوامع محلی، تقویت نهادهای نظارتی با گزارش‌دهی نظام‌مند، بهره‌گیری گسترده از فناوری‌های نوین، تعریف سازوکار حل اختلاف بین نهادها، توانمندسازی کارشناسان استانی و تأکید بر دامنه مشمول آثار غیر ثبت‌شده است.



### مسئله اصلی

با گذشت قریب به یک قرن از آغاز روند ثبت آثار ملی و نزدیک به پنج دهه از شروع رسمی تعیین آن، نظام تعیین حریم آثار تاریخی و فرهنگی کشور فاقد ساز و کار منسجم، هدفمند برای برنامه‌ریزی، تخصیص منابع و ارزیابی عملکرد در سطوح ملی و استانی است. این خلأ به ویژه درباره آثار گسترده و آسیب‌پذیری همچون تپه‌ها و محوطه‌های باستانی که خارج از محدوده‌های شهری واقع شده و در معرض تهدیدهای زیست‌محیطی و توسعه‌ای هستند، تشدید شده است. این موضوع، باعث شده تا فرایند ثبت از تعیین حریم پیشی بگیرد و حفاظت از میراث فرهنگی در مرحله‌ی ابتدایی متوقف یا متزلزل شود. روند فعلی با تمرکز غیر کارشناسی بر بناهای منفرد، نبود نظام توزیع عادلانه و متوازن منابع، خدمات حفاظتی در سطوح منطقه‌ای و استانی و نبود ساز و کارهای نظارتی کارآمد، بهره‌وری منابع را کاهش داده و موجب ترک فعل‌های اجرایی شده است. فقدان قانونی که نظام تعیین حریم را قاعده‌مند کرده و امکان نظارت‌پذیری آن را فراهم می‌کند ارائه طرحی برای این حوزه را لازم می‌داند.

### نقاط قوت و ضعف طرح:

طرح با توجه به نارسایی‌های تاریخی نظام حفاظت، برنامه‌ریزی ملی مبتنی بر ظرفیت‌ها و پراکندگی استانی را ارائه می‌دهد و بر اولویت حفاظت از آثار گسترده و آسیب‌پذیر مانند تپه‌ها تأکید دارد. استقرار نظام شفاف ارزش‌گذاری علمی و سنجش عملکرد استانی، تخصیص ردیف اعتباری مستقل در بودجه ملی و الزام به بازنگری دوره‌ای از جمله دستاوردهای مهم طرح است. همچنین حمایت قانونی از اجرای جامع و مسئولیت‌پذیری نهادهای اجرایی تقویت شده است.

نقاط ضعف طرح، ابهام در شاخص‌های فنی ارزش‌گذاری و اولویت‌بندی، نبود ضمانت اجرای الزام‌آور و ساز و کار نظارتی مؤثر، نبود زمان‌بندی شفاف و جامع، عدم تضمین تخصیص کامل و به‌موقع منابع مالی و همچنین عدم تعیین ساز و کارهای هماهنگی بین دستگاهی از کاستی‌های مهم طرح است.

### پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

برای تصویب طرح در کمیسیون باید موارد ذیل اعمال شود:

۱. تدوین شاخص‌های ارزش‌گذاری علمی، شفاف و مبتنی بر معیارهای بین‌المللی همراه با ساز و کارهای اعتراض و تجدیدنظر؛
۲. تقویت ضمانت اجرای الزام‌آور با ساز و کارهای نظارتی و تنبیهی ویژه ادارات کل استانی؛
۳. پیش‌بینی بازه‌های زمانی مشخص برای اجرا و گزارش‌دهی مستمر به مجلس شورای اسلامی؛
۴. تضمین تخصیص بودجه مستقل، کافی و پایش‌پذیر از طریق مشخص‌سازی ردیفی اختصاصی برای این حوزه و نظارت بر اعتبارات اختصاص یافته به صورت دوره‌ای؛
۵. ارائه اسناد فنی و اقتصادی دقیق از سوی ادارات کل استانی همراه با ارزیابی منابع فنی، مالی و انسانی به شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری و نهادهای ذی‌ربط؛
۶. پیش‌بینی الگوهای مدیریت مشارکتی با جوامع بومی؛
۷. تشدید اهمیت حفاظت از ارزش‌های فرهنگی، معنوی و ناملموس مرتبط با آثار.



## ۱. مقدمه

حفاظت از میراث فرهنگی، یکی از ارکان بنیادین در حفظ هویت تاریخی و تداوم فرهنگی کشورهاست. در ایران، نخستین گام قانونی در این مسیر با تصویب قانون راجع به حفظ آثار ملی در سال ۱۳۰۹ برداشته شد که در آن فرایند ثبت آثار تاریخی آغاز شد. بر این اساس توجه به معیارهایی مانند قدمت و ارزش تاریخی در شناسایی آثار مهم است [۱].

در ادامه، با تصویب نظام‌نامه اجرایی در سال ۱۳۱۱، مفهوم (حریم) به‌عنوان لایه‌ای حفاظتی پیرامون اثر تاریخی، وارد ساختار حقوقی کشور شد [۲]. با این حال، در عمل، موضوع تعیین حریم، به‌ویژه برای تپه‌ها و محوطه‌های باستانی، با تأخیر و گسست مواجه شده است. شواهد آماری و میدانی نشان می‌دهد که درصد بالایی از آثار ثبت شده، فاقد حریم مصوب و طبقه‌بندی ساختار یافته هستند؛ مسئله‌ای که نه تنها روند حفاظت را مختل کرده، بلکه موجب آسیب‌پذیری این آثار در برابر طرح‌های عمرانی، توسعه شهری و تغییرات کاربری شده است [۳-۴]. در حال حاضر، یکی از مهم‌ترین چالش‌های حوزه حفاظت از میراث فرهنگی، فقدان چارچوب علمی منسجم برای طبقه‌بندی و اولویت‌بندی آثار فاقد حریم، به‌ویژه در حوزه‌های گسترده‌ای مانند تپه‌ها و محوطه‌های باستانی است [۵]. این امر سبب شده که فرایند تعیین حریم، به‌صورت جزیره‌ای و با رویکرد سلیقه‌ای پیش رود؛ در حالی که نیاز به یک الگوی علمی برای طبقه‌بندی، اولویت‌گذاری و ارزش‌گذاری فضایی و تاریخی بیش‌ازپیش احساس می‌شود [۶].

افزون بر این، نبود نظام نظارتی مؤثر و ضعف در یکپارچه‌سازی شاخص‌های تخصصی برای ارزیابی آثار در سطوح استانی، از جمله دلایل اصلی عقب‌ماندگی در تعیین حریم جامع برای آثار ثبت شده تلقی می‌شود [۷]. برخی از استان‌ها هیچ‌گونه اقدام عملی در این زمینه انجام نداده‌اند یا سیاستگذاری آن‌ها بیشتر معطوف به آثار کم‌هزینه‌تر نظیر بناهای منفرد بوده است، در حالی که بیش از ۶۵ درصد از آثار ثبت شده کشور را محوطه‌ها و تپه‌ها تشکیل می‌دهند [۸].

در همین راستا، لزوم بازطراحی نظام تعیین حریم براساس الگوهای علمی، الگوهای طبقه‌بندی دقیق و بهره‌گیری از ظرفیت‌های بومی و منطقه‌ای، ضرورتی انکارناپذیر است. این طرح می‌کوشد تا با طراحی الگوی علمی برای ثبت و تعیین حریم آثار با رویکرد طبقه‌بندی شده و مرحله‌ای، علاوه بر پوشش خلأهای موجود، به ایجاد شفافیت در تخصیص منابع و ارتقای عدالت فضایی در حفاظت از میراث فرهنگی کمک کند [۹].

این اقدام در چارچوب وظایف قانونی و همراستا با اصول سیاستگذاری کلان کشور در حوزه میراث فرهنگی تعریف می‌شود. بخش کوچکی از این اقدام، مربوط به اجرای تکالیف مندرج در اصل (۸۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است، که بر غیرقابل انتقال بودن بناها و اموال دولتی مشمول نفایس ملی با تصویب مجلس شورای اسلامی تأکید دارد. همچنین این اقدام، مطابق با تعهدهای بین‌المللی ایران است که براساس ماده واحده قانون الحاق ایران به کنوانسیون ۱۹۷۲ یونسکو در خصوص حفاظت از میراث فرهنگی و طبیعی جهان تعیین شده، به‌ویژه مفاد مواد (۴) و (۵) کنوانسیون که دولت‌ها را موظف به شناسایی، حفاظت، نگهداری، احیا و انتقال این میراث به نسل‌های آینده می‌کند [۱۰]. در ادامه، کلیات و جزئیات این طرح به تفکیک بررسی می‌شود.

## ۲. بررسی کلیات



طرح تعیین حریم آثار تاریخی و فرهنگی پاسخی ضروری به نیاز واقعی کشور در حوزه حفاظت از میراث فرهنگی است. در سال‌های اخیر گزارش‌های متعدد نهادهای نظارتی مانند سازمان بازرسی کل کشور<sup>۱</sup> و مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی<sup>۲</sup> بر وجود ضعف‌ها و خلأهای جدی در روند تعیین حریم و حفاظت از آثار تاریخی تأکید کرده‌اند. این نواقص باعث بروز مشکل در حفاظت نظام‌مند از میراث فرهنگی شده‌اند و خطر جدی برای هویت فرهنگی-تاریخی کشور ایجاد می‌کند. بنابراین، تصویب این طرح در راستای ایجاد چارچوبی حقوقی، علمی و اجرایی برای ساماندهی تعیین حریم بناها، محوطه‌ها و تپه‌های تاریخی-فرهنگی اهمیت بالایی دارد. هدف این طرح، تعریف شاخص‌های علمی و استانداردهای ارزش‌گذاری آثار، تعیین اولویت‌های حفاظتی و پیش‌بینی سازوکارهای نظارتی و اجرایی است که با همکاری میان دستگاه‌های مختلف، سرعت و کارآمدی حفاظت را ارتقا می‌دهد.

از نظر انطباق با اسناد بالادستی، این طرح کاملاً همسوس با اهداف قانون برنامه هفتم توسعه جمهوری اسلامی ایران است. بنابراین بند «پ» ماده (۸۳) در جزء «۱»، سازمان ثبت اسناد و املاک را مکلف به رقومی‌سازی نقشه‌های عرصه و حریم آثار ملی در سامانه کاداستر کرده و در جزء «۲» بر بازنگری و تعیین حریم آثار ثبتی جدید با رعایت چارچوب‌های قانونی تأکید دارد. این برنامه ضمن تأکید بر حفظ و صیانت از میراث فرهنگی به‌عنوان یکی از ارکان توسعه متوازن فرهنگی و سرزمینی<sup>۳</sup>، اقدام‌های مهمی مانند رقومی‌سازی نقشه‌های عرصه و حریم آثار ملی و محدوده بافت‌های تاریخی در نقشه‌های حدنگاری را پیش‌بینی کرده است.<sup>۴</sup> لذا با توجه به موارد مذکور با کلیات طرح موافقت می‌شود.<sup>۵</sup>

۱. در نشست اخیر سازمان بازرسی کل کشور، رئیس این نهاد ضمن تأکید بر لزوم کاداستر آثار تاریخی، اعلام کرد که از مجموع بیش از ۳۴,۰۰۰ اثر ثبت شده فقط حدود ۴,۰۰۰ اثر دارای حریم مصوب هستند. خبرگزاری تسنیم، مورخ ۱۰ خرداد ۱۴۰۴.

۲. براساس گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی درباره بند «۱۲» ماده (۳) اساسنامه سازمان میراث فرهنگی (مصوب سال ۱۳۶۷)، تعیین حریم فقط برای حدود ۸۸٫۸ درصد آثار ملی تا سال ۱۳۹۸ انجام شده و بدون اقدام اصلاحی، اجرای آن ممکن است بیش از ۵۶۸ سال به طول بینجامد.

[https://rc.majlis.ir/fa/news/show/1786761?utm\\_source=chatgpt.com](https://rc.majlis.ir/fa/news/show/1786761?utm_source=chatgpt.com)

۳. <https://shenasname.ir/tarh>

۴. <https://www.ekhtebare.ir>

۵. عطف به نامه شماره ۱۵۹۰۲ مورخ ۱۴۰۴/۱۱/۱۲ اداره کل امور مجلس وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، در خصوص کلیات این طرح ایرادی وارد نشد و این دستگاه اجرایی نیز با کلیات موافق است. در خصوص جزئیات نیز تنها نکته لزوم تخصیص اعتبار توسط سازمان برنامه و بودجه برای اجرای طرح عنوان شده است. لذا فرآیندها و معیارهای مطرح شده در طرح با مخالفت وزارت مذکور روبه‌رو نشده است.



### ۳. بررسی جزئیات



طرح «ساماندهی و نظارت بر تعیین حریم بناها، تپه‌ها و محوطه‌های تاریخی و فرهنگی» به شماره ثبت ۲۶۸ در قالب ۴ ماده و ۱ تبصره تدوین شده و با هدف ایجاد ساز و کاری منسجم، هماهنگ و مبتنی بر برنامه‌ریزی ملی برای صیانت از عرصه و حریم آثار تاریخی و فرهنگی کشور ارائه شده است. این طرح، در عین حال که به دنبال نظام‌مند شدن فرایند تعیین حریم و تقویت ظرفیت‌های استانی و محلی است، بر ضرورت اعمال نظارت مؤثر بر تخصیص و توزیع اعتبارات مرتبط نیز تأکید دارد.

#### ۳-۱. بررسی ماده (۱)

برنامه‌ریزی و نظارت بر تعیین حریم بناها، تپه‌ها و محوطه‌های تاریخی و فرهنگی مبتنی بر برنامه ملی است که با توجه به ظرفیت‌های محلی و استانی در سطح ملی با اولویت قدمت اثر، دوره‌های تاریخی، تعداد و محدودیت طبقه‌های ثبتی و خاص بودن در سطح استان و کشور توسط وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی تدوین و حداکثر ظرف شش ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. تبصره ۵: برنامه باید با توجه به سهم بناها و تپه‌ها و محوطه‌های تاریخی و فرهنگی در هر استان تهیه شود و هر پنج سال یک‌بار توسط وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی با توجه به آثار ثبتی جدید به‌روزرسانی شده و حداکثر ظرف سه ماه به تأیید هیئت وزیران خواهد رسید.

#### ۳-۱-۱. اظهار نظر کارشناسی

برنامه‌ریزی ملی برای ساماندهی و کنترل تعیین حریم آثار تاریخی، یک ضرورت راهبردی در سیاستگذاری میراث فرهنگی کشور است. با این حال، متن فعلی ماده (۱) و تبصره آن از منظر حقوقی و اجرایی با ابهاماتی مواجه است.

ابهام در شاخص‌ها و معیارهای سنجش: در طرح، شاخص‌هایی مانند «قدمت»، «دوره تاریخی»، «خاص بودن» و «محدودیت طبقه‌های ثبتی» به‌عنوان مبانی اولویت‌بندی آثار در تعیین حریم معرفی شده‌اند، اما فاقد تعاریف دقیق، معیارهای عملیاتی و چارچوب‌های سنجش‌پذیر هستند. این فقدان موجب ابهام در فرایند تصمیم‌گیری، افزایش احتمال برداشت‌های سلیقه‌ای و ایجاد ناهماهنگی در تفسیر میان استان‌ها و تصمیم‌گیری‌های غیرمستند و مرتبط می‌شود. برای نمونه، واژه «خاص بودن» می‌تواند از نظر معماری، بافت، موقعیت جغرافیایی یا روایت تاریخی تفسیر شود، اما هیچ‌گونه معیار مشخصی برای ارزیابی آن ارائه نشده است. به همین ترتیب، مفهوم «اولویت قدمت» و «طبقه‌های ثبتی» نیز بدون تعریف عملیاتی و معیارهای سنجش باقی مانده‌اند. این خلأ مفهومی، فرایند اولویت‌بندی را از رویکردی علمی و شفاف دور می‌کند.

**فقدان ساختار اجرایی روشن و پایش‌پذیر:** طرح پیشنهادی در ماده (۱) صرفاً به تدوین برنامه ملی ظرف شش ماه اشاره کرده اما هیچ‌گونه ساختار مرحله‌ای، تقسیم وظایف، یا جدول زمان‌بندی برای طراحی، اجرا، نظارت و ارزیابی برنامه ارائه نمی‌دهد. این فقدان، موجب ناهماهنگی اجرای برنامه در سطح استان‌ها می‌شود و ممکن است سنجش پیشرفت یا انحراف از اهداف میسر نباشد. تدوین برنامه‌های ملی باید مبتنی بر چرخه‌های تعریف‌شده‌ای شامل تدوین، اجرا، نظارت، ارزیابی و بازنگری باشد که در متن حاضر به‌طور کامل مغفول مانده است. بنابراین ساز و کارهای اجرایی، مراحل زمانی، و الزامات پایش‌پذیر برای تحقق برنامه، در متن اولیه پیش‌بینی نشده‌اند.

**نادیده‌گرفتن ذی‌نفعان محلی و ساز و کار مشارکت استان‌ها:** مشارکت نهادهای محلی، کارشناسان استانی و جوامع بومی در فرایند تعیین حریم ضروری است، زیرا این گروه‌ها شناخت میدانی و آگاهی از ظرفیت‌های واقعی و مخاطرات عملیاتی دارند. با این حال، طرح فاقد ساز و کار شفاف و فرایندمحور برای مشارکت فعال استان‌ها در تدوین و بازنگری برنامه است که می‌تواند نقش مؤثر آن‌ها را کاهش دهد. همچنین به توانمندسازی نیروی انسانی محلی با آموزش‌های تخصصی در سطح استان‌ها توجه نشده و نقش این گروه‌ها را به‌صورت

ساختاری در برنامه لحاظ نکرده است. این رویکرد تمرکز گرایانه، سرمایه اجتماعی برنامه را تضعیف می‌کند و بر کارآمدی بلندمدت آن اثر منفی می‌گذارد.

## ۲-۱-۳. پیشنهادها

■ تعریف شفاف، عملیاتی و قابل سنجش شاخص‌های اولویت‌بندی مانند «قدمت»، «خاص بودن»، یا «محدودیت طبقه‌های ثبتی» برای پیشگیری از برداشت‌های سلیقه‌ای و ایجاد انسجام رویه‌ای در سطح استان‌ها؛

■ طراحی ساختار اجرایی مرحله‌ای همراه با جدول زمان‌بندی دقیق برای مراحل تدوین، اجرا، نظارت، ارزیابی و بازنگری برنامه؛

■ استقرار نظام پایش و ارزیابی مبتنی بر شاخص‌های کمی مانند تعداد آثار دارای حریم مصوب، درصد پیشرفت سالیانه نسبت به برنامه ملی، نسبت آثار اولویت‌دار تعیین شده و میانگین زمان لازم برای تعیین حریم هر کلاس اثر، برای سنجش پذیر ساختن عملکرد و فراهم‌سازی زمینه اصلاح تدریجی مبتنی بر داده.

بازنگری پیشنهادی، نه تنها امکان‌پذیری و اثربخشی برنامه ملی را در سطوح استانی افزایش می‌دهد، بلکه از منظر حکمرانی داده‌محور، شفافیت نهادی، حفاظتی، با سیاست‌های کلان میراث‌فرهنگی هم‌استاست.

از این رو، پیشنهاد می‌شود متن ماده و تبصره آن با هدف ارتقای دقت مفهومی، انسجام ساختاری و سنجش‌پذیری عملکرد، بازنگری و تکمیل شود.

## ۳-۱-۳. متن اصلاح شده پیشنهادی ماده (۱) و تبصره آن

ماده (۱):

برنامه‌ریزی و نظارت بر تعیین حریم بناها، تپه و محوطه‌های تاریخی و فرهنگی مبتنی بر برنامه ملی است که با توجه به ظرفیت‌های محلی و استانی در سطح ملی با رویکرد مرحله‌ای، زمان‌بندی شده و دارای سازوکار پایش و ارزیابی شفاف توسط وزارت میراث‌فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی (با همکاری ادارات کل استان‌ها) حداکثر ظرف شش ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. معیارها، شاخص‌ها و الزامات اجرایی این برنامه به شرح زیر خواهد بود:

### الف) معیارها:

۱. سطح تهدید اثر (میزان تخریب یا تعرض محتمل)،

۲. شدت و گستره مداخله‌های انسانی،

۳. قرارگیری در محدوده طرح‌های توسعه‌ای،

۴. میزان اضطراب حفاظتی.

### ب) شاخص‌های کمی:

۱. تعداد آثار دارای حریم مصوب در هر سال،

۲. درصد تحقق اهداف سالیانه نسبت به برنامه کل،

۳. نسبت آثار اولویت‌دار تعیین حریم شده به کل آثار ثبت شده استان،

۴. میانگین مدت زمان تعیین حریم به تفکیک طبقه آثار.

### پ) الزامات اجرایی:

مشارکت ساختار یافته نهادهای استانی، توانمندسازی علمی و حرفه‌ای کارشناسان ذی‌ربط و جلب همکاری جوامع محلی به‌عنوان ذی‌نفعان کلیدی، جزو الزامات اجرایی این برنامه بوده و در کلیه مراحل تدوین، اجرا و پایش برنامه با سازوکارهای شفاف، پاسخگو و قابل گزارش‌دهی اعمال شود.



## تبصره:

۱. برنامه ملی موضوع این ماده به گونه‌ای طراحی می‌شود که سهم آثار تاریخی و فرهنگی هر استان، به‌طور شفاف و مبتنی بر شاخص‌های ثبت شده، اولویت‌های حفاظتی و ظرفیت‌های اجرایی منطقه‌ای لحاظ شود.
۲. به‌روزرسانی این برنامه، متناسب با آثار ثبتی جدید، تغییرات میدانی و تحولات اجرایی، هر پنج سال یک‌بار توسط وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی صورت گیرد و حداکثر ظرف سه‌ماه پس از تدوین، به تأیید هیئت وزیران برسد.
۳. فرایند بازنگری، براساس نتایج حاصل از نظام ارزیابی عملکرد سالیانه برنامه و در چارچوب تحلیل داده‌محور صورت پذیرد تا امکان ارتقای مستمر، اصلاح مرحله‌ای، و حکمرانی مؤثر در حوزه حفاظت از حریم آثار تاریخی و فرهنگی فراهم شود.

## ۲-۳. بررسی ماده (۲)

نظام ارزش‌گذاری و سنجش عملکرد استان‌ها در حوزه تعیین حریم باید مبتنی بر ظرفیت‌ها و پراکنش انواع آثار و تفکیک طبقه‌ها با توجه به هر استان توسط وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی صورت گیرد و معیار تخصیص اعتبارات استانی باشد.

### ۱-۲-۳. اظهار نظر کارشناسی

با اینکه متن ماده (۲) به‌طور ویژه بر اهمیت تفکیک دقیق طبقه‌ها و شناسایی پراکنش جغرافیایی آثار تاریخی و فرهنگی تأکید دارد، اما فاقد سازوکارهای اجرایی مشخص، شاخص‌های کمی و کیفی دقیق، و رویکردهای تحلیلی مدون و علمی است که بتواند تحقق عملی این اهداف را تضمین کند. به عبارت دیگر، در متن فعلی، چارچوب روشن و گام‌های عملیاتی لازم برای تفکیک صحیح طبقه‌ها، پایش مستمر پراکنش آثار و تحلیل داده‌های مربوط به آن‌ها ارائه نشده است؛ امری که می‌تواند به تصمیم‌گیری‌های سلیقه‌ای، عدم یکپارچگی داده‌ها و ضعف در مدیریت و حفاظت از میراث منجر شود. بنابراین، اصلاح و تکمیل ماده (۲) از طریق تقویت محورهای زیر به‌عنوان گام‌های ضروری و غیرقابل اجتناب مطرح می‌شود:

### الف) تعریف چارچوب نظری و شاخص‌های ارزش‌گذاری

لازم است مبانی ارزش‌گذاری آثار در قالب سندی علمی و مستند تدوین شود که تفاوت و اهمیت شاخص‌های کمی (مانند تعداد آثار، گستره حریم، میزان تهدیدات، نرخ تخریب و شدت مداخلات) و شاخص‌های کیفی (اهمیت فرهنگی، جایگاه نمادین، نقش هویتی و مشارکت اجتماعی در حفاظت) را مشخص کند. فقدان چنین تمایزی، مانع سنجش منصفانه عملکرد استان‌ها خواهد بود.

### ب) شفاف‌سازی نظام تفکیک طبقه‌ها

ذکر «تفکیک طبقه‌ها» باید به‌صورت دقیق تعریف و طبقه‌بندی شود که شامل دسته‌بندی‌های باستانی، تاریخی، مذهبی، صنعتی، منقول، غیرمنقول و فرهنگی است. همچنین، نحوه وزن‌دهی و لحاظ این طبقه‌ها در نظام ارزش‌گذاری باید روشن و قابل اجرا باشد تا از نابرابری بین استان‌ها با تنوع کیفی متفاوت جلوگیری شود.

### ج) الزامات نهادی و ساختاری

برای تضمین اعتبار علمی و بی‌طرفی فرایند، تشکیل کارگروه‌های تخصصی بین‌بخشی با حضور کارشناسان حوزه‌های باستان‌شناسی، حفاظت، برنامه‌ریزی، آمایش سرزمین و نمایندگان استانی و کارشناسان خبره وزارتخانه میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، ذیل وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی ضروری است. وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و کارگروه‌های مذکور مسئول طراحی، بازنگری و نظارت بر اجرای نظام ارزش‌گذاری هستند و باید از مداخلات غیر کارشناسی جلوگیری کنند.

### د) شفافیت و پاسخگویی

تخصیص اعتبارات نباید فقط مبتنی بر داده‌های عددی باشد، بلکه باید به‌صورت شفاف و کارشناسی منتشر شود. انتشار سالیانه رتبه‌بندی و

امتیازهای استان‌ها در زمینه تعیین حریم و عملکرد حفاظتی، موجب افزایش پاسخگویی و انگیزه بخشی خواهد شد.

## ه) سازوکار بازنگری ادواری

با توجه به تغییرات مستمر دانش باستان‌شناسی، تغییرات اقلیمی، توسعه شهری و عوامل محیطی، باید سازوکاری برای بازنگری دوره‌ای نظام ارزش‌گذاری پیش‌بینی شود. این بازنگری باید براساس یافته‌های جدید، تغییر وضعیت حفاظتی آثار و به‌روزرسانی روش‌شناسی‌ها انجام شود.

### ۲-۲-۳. پیشنهادها

برای ارتقای اثربخشی این ماده، ضروری است که محتوای آن از وضعیت صرفاً توصیفی و کلی‌نگر خارج شده و به چارچوبی دقیق، مبتنی بر داده‌ها و معیارهای سنجش‌پذیر تبدیل شود. در این راستا، پیشنهاد می‌شود چارچوبی از شاخص‌های ترکیبی کمی و کیفی تدوین شود. همچنین، تشکیل کارگروه‌های تخصصی ذیل وزارت میراث‌فرهنگی، گردشگری و صنایع‌دستی، با حضور کارشناسان خبره و ذی‌صلاح دارای مدرک کارشناسی ارشد به بالا در رشته‌های میراث‌فرهنگی، باستان‌شناسی، مرمت اشیاء و یا بنا، و همچنین متخصصین علوم میان‌رشته‌ای مرتبط با این حوزه، که حداقل ۱۰ سال سابقه کار مرتبط و رزومه‌ای علمی و اجرایی مرتبط دارند، ضروری است. این کارگروه‌ها که شامل محوطه‌ها و منظر فرهنگی، اشیای فرهنگی و تاریخی، بناها و سازه‌های تاریخی، علوم میان‌رشته‌ای و پژوهش‌های تخصصی، حقوقی و سیاست‌گذاری میراث‌فرهنگی، و آموزش، ظرفیت‌سازی و توسعه مشارکت‌های محلی بوده، به‌عنوان شورای تخصصی بین‌بخشی با حضور نمایندگان نهادهای مرتبط تشکیل شده و مسئول طراحی، نظارت و بازنگری مستمر نظام ارزش‌گذاری هستند.

این کارگروه‌ها ارتباطی مستقیم و اساسی با ماده (۲) دارند، زیرا تحقق اهداف تعیین‌شده در این ماده مستلزم چارچوبی علمی، دقیق و چندبُعدی است که فقط از طریق مشارکت تخصصی و بین‌رشته‌ای این کارگروه‌ها میسر می‌شود و تضمین‌کننده شفافیت، عدالت و کارآمدی در نظام ارزش‌گذاری و تخصیص منابع خواهد بود.

الزام به شفافیت در فرایند ارزیابی و انتشار عمومی نتایج، از دیگر ارکان ضروری برای ارتقای پاسخ‌گویی و اعتماد عمومی است. علاوه بر این، پیش‌بینی سازوکار بازنگری دوره‌ای شاخص‌ها متناسب با تحولات علمی، محیطی و فرهنگی، باید به‌عنوان بخشی از متن ماده یا پیوست فنی آن لحاظ شود. در تدوین این شاخص‌ها، توجه ویژه به ابعاد کیفی، فرهنگی، نمادین و هویتی آثار، در کنار سنجش‌های کمی مانند تعداد آثار، پراکنش جغرافیایی و نوع اثر، نقش تعیین‌کننده‌ای در ایجاد تعادل و عدالت در تخصیص منابع خواهد داشت.

در نهایت، تهیه یک پیوست فنی با عنوان شیوه‌نامه اجرای نظام ارزش‌گذاری، که نحوه عملیاتی‌سازی شاخص‌ها و فرایند ارزیابی را به‌طور دقیق تبیین کند، ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است. تنها در پرتو چنین اصلاحاتی است که می‌توان انتظار داشت تخصیص اعتبارات در سطح ملی نه براساس ملاحظات رسمی، بلکه بر مبنای ظرفیت واقعی، کارایی ساختاری و عدالت فضایی باشد.

### ۳-۲-۳ متن پیشنهادی ماده (۲)

وزارت میراث‌فرهنگی، گردشگری و صنایع‌دستی مکلف است اقدام‌های زیر را در راستای تحقق اهداف این قانون انجام دهد و «شاخص‌های ترکیبی کمی و کیفی ارزش‌گذاری آثار تاریخی، فرهنگی و طبیعی» را در آیین‌نامه اجرایی این قانون تدوین و به تصویب هیئت‌وزیران برساند.

۱. طراحی و اجرای نظام جامع سنجش عملکرد استان‌ها در حوزه تعیین حریم آثار تاریخی، فرهنگی و طبیعی، مبتنی بر شاخص‌های ترکیبی کمی و کیفی، متناسب با ظرفیت‌ها، نوع و پراکنش آثار در هر استان. این نظام باید بر تفکیک دقیق طبقه‌های آثار (از قبیل آثار باستانی، تاریخی، منظر فرهنگی، منقول، غیرمنقول و ...) و وزن‌دهی براساس اهمیت فرهنگی، میزان تهدیدپذیری، شدت مداخله‌های انسانی و نقش هویتی آن‌ها در سطح هر استان استوار باشد.

۲. ارتباط تخصیص اعتبارات استانی با نتایج ارزیابی به‌نحوی که تخصیص منابع منوط به امتیاز کسب‌شده در این ارزیابی باشد و با رعایت اصول شفافیت، عدالت منطقه‌ای و کارایی ساختاری انجام گیرد.

۳. تشکیل کارگروه‌های تخصصی ارزش‌گذاری آثار ذیل وزارت میراث‌فرهنگی، گردشگری و صنایع‌دستی، متشکل از اعضای متخصص



در حوزه‌های باستان‌شناسی، حفاظت و مرمت آثار فرهنگی-تاریخی، مرمت اشیا (مرمت، پایش، مقابله با فرسایش و تهدیدات فیزیکی)، متخصصین علوم میان‌رشته‌ای مرتبط، آمایش سرزمین و برنامه‌ریزی بودجه‌ای. اعضای کارگروه باید دارای حداقل ۱۰ سال سابقه فعالیت مرتبط، مدرک کارشناسی ارشد یا بالاتر، و رزومه علمی و اجرایی معتبر باشند. این کارگروه با پیشنهاد معاونت میراث فرهنگی و حکم وزیر منصوب می‌شود و مسئول تدوین شاخص‌ها، نظارت بر اجرای نظام ارزیابی و بازنگری دوره‌ای آن با تصویب وزیر میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی است. کارشناسان بدون حق رأی می‌توانند بنا به درخواست کارگروه در جلسات حضور یابند.

۴. انتشار عمومی نتایج ارزیابی استان‌ها به صورت سالیانه و پیش‌بینی بازنگری ادواری شاخص‌ها بر اساس داده‌های جدید باستان‌شناسی، تغییرات محیطی و یافته‌های علمی، به منظور تضمین پویایی و انطباق‌پذیری.

### ۳-۳. بررسی ماده (۳)

سازمان برنامه و بودجه مکلف است پیش‌بینی اعتبارات موضوع ماده (۱) قانون را بر اساس برنامه اعلامی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی مبتنی بر برنامه ملی از ردیف ۱۷۰۴۰۱۱۰۱۹ اعتبارات طرح‌های تملک‌داری سرمایه‌ای با «عنوان ساماندهی، مرمت و نگهداری بناها، محوطه‌ها و باغ‌های تاریخی» کسر نموده و در قالب ردیف جداگانه با عنوان «برنامه‌ریزی و نظارت بر تعیین حریم بناها، تپه و محوطه‌های تاریخی و فرهنگی استان‌ها» اختصاص دهد.

### ۳-۳-۱. اظهار نظر کارشناسی

با توجه به اهمیت راهبردی تعیین حریم آثار تاریخی و فرهنگی به عنوان یکی از پیش‌نیازهای بنیادین در حفاظت، مدیریت و بهره‌برداری از میراث فرهنگی کشور، پیش‌بینی اعتبارات مشخص برای تدوین، به‌روزرسانی و اعمال نظارت برنامه‌محور بر فرایند تعیین حریم، تحت عنوان «برنامه‌ریزی و نظارت بر تعیین حریم بناها، تپه‌ها و محوطه‌های تاریخی و فرهنگی استان‌ها»، گامی مهم، ساختاری و مثبت تلقی می‌شود. این اقدام نه به معنای تخصیص مستقیم منابع عملیاتی برای اجرای فیزیکی پروژه‌ها، بلکه برای تقویت ظرفیت برنامه‌ریزی، پایش و معیارسازی فرایندهای تعیین حریم در سطح ملی و استانی بوده و بیانگر ارتقای جایگاه برنامه ملی تعیین حریم در نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی کشور است. ضرورت تفکیک منابع در این سطح، ناظر بر حفظ استقلال برنامه‌ریزی تخصصی و تداوم به‌روزرسانی ضوابط و روش‌شناسی‌های فنی در حوزه حریم آثار بوده و از آنجاکه تعیین و تثبیت حریم، پیش‌نیاز الزامی برای هرگونه مداخله حفاظتی، مدیریتی، گردشگری و توسعه‌ای در عرصه‌های تاریخی و فرهنگی است، ایجاد این ردیف اعتباری می‌تواند زیرساختی برای ارتقای کیفی و کارآمدی مدیریت میراث فرهنگی کشور فراهم کند. در این چارچوب، پیامدهای مثبت زیر برای این اقدام قابل احصاست:

۱. پیش‌بینی ردیف اعتباری مستقل و متمرکز در قالب برنامه‌ای خاص برای ساماندهی فرایند تعیین حریم آثار تاریخی و فرهنگی، موجب تقویت استقلال ساختاری، تمرکز وظایف و انسجام عملکردی در حوزه برنامه‌ریزی و سیاستگذاری این حوزه خواهد شد.
۲. ارتقای جایگاه حقوقی، نهادی و اعتباری فرایند تعیین حریم در ساختار بودجه‌ریزی کشور، با تثبیت آن در قالب یک برنامه مصوب، سبب تقویت وزن تصمیم‌سازی و جایگاه آن در نظام اولویت‌بندی و تخصیص منابع می‌شود.
۳. زمینه‌سازی برای مدیریت مبتنی بر داده و سیاستگذاری شواهدمحور در حوزه میراث فرهنگی، از طریق ایجاد بسترهای پایش و ارزیابی مستمر در فرایند تعیین و بازنگری حریم‌ها، موجب ارتقای اثربخشی و دقت در مداخله‌های برنامه‌ای خواهد شد.
۴. تقویت رویکرد پیشگیرانه و ساختاری در نظام حفاظت از آثار تاریخی و فرهنگی، با تمرکز بر تثبیت وضعیت حقوقی و فنی عرصه‌ها پیش از وقوع آسیب، از طریق سازوکارهای برنامه‌ریزی و پایش مستمر امکان‌پذیر خواهد بود.
۵. ایجاد بستر برای ارتقای بهره‌برداری علمی، فرهنگی و گردشگری از محوطه‌های باستانی و تاریخی دارای حریم مشخص و ثبت شده، به گونه‌ای که با حفظ مؤثر آثار، موجب خلق ارزش افزوده فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی در سطوح محلی و ملی شود.

با وجود اهمیت راهبردی برنامه، در ساختار اجرایی حکم پیشنهادی نواقص جدی وجود دارد که می‌تواند اثربخشی آن را کاهش داده، اجرای آن را با تأخیر مواجه و تخصیص منابع را از مسیر اصلی منحرف کند. نبود سازوکار الزام‌آور برای تخصیص یا تعیین مرحله‌ای کافی و به‌موقع منابع مالی، از جمله چالش‌های اساسی است؛ زیرا درج یک ردیف بودجه‌ای بدون زمان‌بندی، ضوابط تخصیص استانی و معیارهای نظارتی، به اجرای ناقص و ناتمام پروژه‌ها منجر می‌شود.

عدم ارتباط جدول زمان‌بندی اجرا با تخصیص اعتبار، موجب ناهماهنگی عملیات با منابع مالی و بروز تأخیرهای پی‌درپی خواهد شد. همچنین، فقدان منابع مالی مکمل به‌ویژه در شرایط نوسان بودجه عمومی، خطر توقف تدریجی روند را افزایش می‌دهد. نبود نظام گزارش‌دهی و نظارت مستمر نیز شفافیت عمومی و پاسخگویی نهادی را تضعیف کرده و اثربخشی کلان برنامه را کاهش می‌دهد. از سوی دیگر، نبود الگوی نوآورانه بهره‌برداری و تداوم اجرای سنتی و جزیره‌ای طرح‌ها، ممکن است به‌جای حفاظت مؤثر، زمینه تخریب تدریجی عرصه‌های ثبتی را فراهم کند.

برای رفع این چالش‌ها، پیشنهاد می‌شود تخصیص مرحله‌ای منابع مالی مطابق با زمان‌بندی اجرای برنامه الزامی شود؛ به‌طوری‌که آغاز هر مرحله، منوط به تأمین حداقل ۷۰ درصد منابع پیش‌بینی شده همان مرحله باشد. همچنین، تدوین پیوست بودجه‌ای منطبق با اولویت‌های استانی مبتنی بر شاخص‌های فنی، خطرپذیری، ظرفیت گردشگری و توان اجرایی استان‌ها، به توزیع عادلانه منابع و کاهش تمرکزگرایی کمک خواهد کرد.

در کنار آن، پیش‌بینی منابع مالی مکمل و پایدار نظیر درآمدهای اختصاصی، مشارکت بخش خصوصی، ظرفیت‌های گردشگری علمی، فناوری‌های نوین و آموزش عمومی، می‌تواند خطر وابستگی کامل به بودجه عمومی را کاهش داده و تداوم طرح‌ها را تضمین کند. از منظر حکمرانی شفاف، الزام به گزارش‌دهی فصلی در حوزه فنی و مالی و انتشار عمومی آن اقدامی کلیدی در ارتقای کیفیت اجرا، پیشگیری از انحراف و تقویت اعتماد عمومی است. همچنین، استفاده از ظرفیت دانشگاه‌ها، نخبگان و رعایت معیارهای بین‌المللی باید در فرایندهای کارشناسی الزامی شود؛ زیرا مداخله بدون تحلیل‌های دقیق و درک لایه‌های فرهنگی، می‌تواند به تخریب ارزش‌های میراثی منجر شود. اجرای طرح‌ها باید همراه با مستندسازی جامع، مطالعات تطبیقی و ارزیابی پیامدهای اجتماعی و فضایی باشد تا از بروز خطاهای پرهزینه در آینده جلوگیری شود.

در نهایت، هر چند تخصیص ردیف بودجه مستقل برای برنامه تعیین حریم، اقدامی راهبردی در حفاظت ساختاری از میراث فرهنگی کشور است، اما تحقق اهداف آن، نیازمند اصلاح ساختاری، تأمین مالی پایدار، شفاف‌سازی فرایندها و بهره‌گیری از دانش تخصصی روز خواهد بود. از متن حاضر می‌توان به‌عنوان پیوست کارشناسی ماده قانونی یا مبنای تدوین آیین‌نامه اجرایی استفاده کرد. همچنین، ابهام در استمرار تأمین اعتبار یکی دیگر از چالش‌های اساسی است؛ به‌طوری‌که وابستگی کامل منابع به تصویب برنامه ملی و بودجه عمومی، در شرایط بحران یا تغییر اولویت‌ها، تداوم اجرا را با تهدید مواجه می‌کند. بر همین اساس، تنوع‌بخشی به منابع مالی و کاهش وابستگی به بودجه دولتی، ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است.

## ۲-۳-۳. متن پیشنهادی ماده (۳)

۱. سازمان برنامه و بودجه کشور مکلف است براساس برنامه اعلامی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی پیش‌بینی و تخصیص اعتبار برای برنامه ملی تعیین حریم بناها، تپه‌ها و محوطه‌های تاریخی و فرهنگی انجام دهد. این تخصیص در قالب ردیف مستقل با عنوان «برنامه‌ریزی و کنترل تعیین حریم آثار تاریخی و فرهنگی استان‌ها» انجام می‌شود. منابع این ردیف از کسر اعتبار از ردیف ۱۷۰۴۰۱۱۰۱۹ با عنوان «ساماندهی، مرمت و نگهداری بناها، محوطه‌ها و باغ‌های تاریخی» تأمین می‌شود؛ تخصیص اعتبارات باید به‌صورت مرحله‌ای و مطابق با مراحل اجرایی برنامه ملی و اولویت‌های اعلامی وزارتخانه انجام شود، به‌گونه‌ای که برای آغاز هر مرحله حداقل ۷۰ درصد منابع مالی همان مرحله فراهم شده باشد.



۲. وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی مکلف است اقدام‌های زیر را انجام دهد:

الف) گزارش‌های دوره‌ای شش ماهه از روند پیشرفت فنی و مالی برنامه موضوع ماده این قانون به سازمان برنامه و بودجه و مجلس شورای اسلامی ارائه دهد.

ب) نسبت به ایجاد و اجرای نظام نظارتی شفاف برای پایش میزان تحقق اهداف برنامه در قالب سامانه‌های موجود در وزارت فوق اقدام کند.  
پ) ارائه خدمات جانبی مرتبط با بازدید و حفاظت آثار از قبیل ارائه راهنمایان بازدید و اطلاعات تاریخی، خدمات رفاهی و بهداشتی، نقشه‌ها و نرم‌افزارهای راهنما، برگزاری کارگاه‌ها و فعالیت‌های آموزشی، گشت‌های تخصصی.

#### ۴-۳. بررسی ماده (۴)

سازمان برنامه و بودجه مکلف است تخصیص اعتبارات مربوط به تعیین حرایم مربوط به بناها، تپه‌ها و محوطه‌های تاریخی فرهنگی استان‌ها را مبتنی بر ارزش‌گذاری موضوع ماده (۲) این قانون انجام دهد.

#### ۴-۱-۳. اظهار نظر کارشناسی

بر اساس ماده (۴) طرح، سازمان برنامه و بودجه موظف است تخصیص اعتبارات مربوط به تعیین حرایم بناها، تپه‌ها و محوطه‌های تاریخی فرهنگی استان‌ها را مبتنی بر ارزش‌گذاری موضوع ماده (۲) انجام دهد. این الزام، از منظر سیاست‌گذاری مالی و حفاظت مؤثر از میراث فرهنگی، گامی مهم و مثبت در جهت تخصیص هدفمند و عدالت‌محور منابع به استان‌هاست و پایه‌ای علمی برای تخصیص بهینه اعتبارات فراهم می‌کند. این رویکرد می‌تواند موجب افزایش کارایی و اثرگذاری برنامه ملی تعیین حریم شود و توجه لازم را به اهمیت ارزش‌های فرهنگی و تاریخی هر منطقه معطوف کند.

با این وجود، برای تحقق کامل اهداف مذکور و ارتقای کارایی برنامه ملی، ضروری است سازوکارهای اجرایی و نظارتی دقیق و شفاف پیش‌بینی شوند تا از بروز ناهماهنگی‌ها، توقف پروژه‌ها و تخصیص ناعادلانه منابع جلوگیری شود.

#### موارد ضروری برای تحقق اهداف ماده (۴)

۱. پیش‌بینی سازوکار شفاف و مشخص برای بازنگری ارزش‌گذاری‌ها و حل اختلافات: با توجه به تغییرات احتمالی شرایط آثار و اولویت‌های استانی و تفاوت‌های ارزیابی دستگاه‌های مسئول، نبود چنین سازوکاری می‌تواند به ناهماهنگی، توقف یا تعلیق پروژه‌ها و تخصیص ناعادلانه منابع منجر شود. از منظر حقوقی، پیش‌بینی این سازوکار تضمین‌کننده هماهنگی بین مراجع و کاهش مخاطرات قانونی و اداری است.

۲. تعریف معیارها و شاخص‌های علمی، معیار عادلانه: عدالت در تخصیص اعتبارات، مستلزم بهره‌مندی از شاخص‌ها و معیارهای علمی به‌روز و فراگیر است تا از تبعیض منطقه‌ای و نفوذهای غیرفنی جلوگیری کند. ارزش‌گذاری‌ها باید مبتنی بر اسناد و ضوابط روشن و قابل رصد باشد.

۳. تکیه بر گزارش‌های عملکردی مستند و قابل سنجش: تخصیص منابع صرفاً بر اساس ارزش‌گذاری اولیه کافی نیست و لازم است بر پایه شاخص‌های عملکردی و گزارش‌های میدانی معتبر صورت گیرد تا کارآمدی و نتیجه‌محوری تضمین شود.

۴. تعیین نهاد ناظر مستقل و کارآمد: برای تضمین سلامت و شفافیت تخصیص اعتبارات و پیشگیری از انحراف‌های احتمالی، وجود یک نهاد ناظر مانند دیوان محاسبات ضروری است. این نهادها باید گزارش‌های مالی و عملکردی را به‌صورت دوره‌ای منتشر کرده و نظارت مستمر بر اجرای بودجه را تضمین کنند.

۵. فراهم کردن دسترسی عمومی به اطلاعات تخصیص و گزارش‌ها: ایجاد امکان دسترسی آزاد به داده‌های تخصیص بودجه و گزارش‌های عملکردی، موجب ارتقای شفافیت، اعتماد عمومی و مشارکت نهادهای مدنی و علمی در نظارت خواهد شد.

بنابراین، پیش‌بینی سازوکارهای دقیق اجرایی، معیارهای استاندارد، نظام‌های نظارتی شفاف و امکان دسترسی عمومی به اطلاعات تخصیص

و گزارش‌ها برای تحقق اهداف ماده (۴) ضروری است.

## ۲-۴-۳. پیشنهادها

ماده (۴) طرح برنامه ملی ساماندهی تعیین حریم آثار تاریخی فرهنگی، با تأکید بر تخصیص اعتبارات مبتنی بر ارزش گذاری علمی و کارشناسی شده، زمینه‌ساز تخصیص منابع مالی به صورت مشخص، عدالت‌محور و مطابق با اولویت‌های حفاظتی واقعی استان‌ها خواهد بود. این رویکرد موجب افزایش کارایی و اثرگذاری برنامه ملی تعیین حریم و جلب توجه به ارزش‌های فرهنگی و تاریخی هر منطقه می‌شود.

شاخص‌ها و معیارهای علمی و ضابطه‌مند برای تخصیص اعتبارات توسط کارگروه‌های تخصصی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی تدوین و بررسی می‌شوند و پس از تصویب نهایی ملاک تخصیص قرار می‌گیرند.

تخصیص منابع براساس گزارش‌های عملکردی مستند، قابل‌سنجش و به‌روز توسط ادارات کل استانی انجام می‌شود و وزارتخانه موظف است نظارت مستمر و پاسخگو بر تخصیص و اجرای بودجه را تضمین کند. این سازوکار شفاف، عدالت، هدفمندی و اثربخشی اقدام‌های حفاظتی را تضمین می‌کند، بدون اینکه امکان تفسیر یا ایجاد ابهام در فرایند تصمیم‌گیری وجود داشته باشد.

با این حال، برای رفع ابهام‌ها و نواقص موجود و تضمین اجرای صحیح و اثربخش ماده، پیشنهادهای زیر مطرح می‌شود:

■ پیش‌بینی سازوکار شفاف، مستند و الزام‌آور توسط متخصصین و وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی برای بازنگری ارزش‌گذاری‌ها و رفع اختلافات میان مراجع ذی‌ربط، در شرایط تغییر وضعیت آثار یا تغییر اولویت‌های حفاظتی استانی، به نحوی که کلیه مراحل بررسی و تصمیم‌گیری تحت نظارت یک نهاد مستقل و پاسخگو انجام شود؛

■ تعریف معیارها و شاخص‌های معیار، علمی و عادلانه برای تضمین تخصیص منصفانه اعتبارات بین استان‌ها؛

■ الزام بر مبنای قرار دادن گزارش‌های عملکردی مستند و قابل‌سنجش برای تخصیص منابع؛

■ تعیین نهاد ناظر مستقل برای پایش مستمر فرایند تخصیص و اجرای بودجه؛

■ فراهم کردن امکان دسترسی عمومی به اطلاعات تخصیص اعتبارات و گزارش‌های عملکرد برای ارتقای شفافیت و پاسخگویی.

اجرای پیشنهادهای مذکور می‌تواند زمینه‌ساز فراهم کردن ارتقای کیفیت برنامه ملی و تقویت نظارت بر تخصیص منابع باشد و از بروز ناهماهنگی‌ها و سوءاستفاده‌های احتمالی پیشگیری کند. پیشنهاد می‌شود فرایند دقیق اختصاص منابع و سازوکارهای نظارت بر آن تعریف شود. همچنین الزامات و سازوکارهای نظارتی روشن برای تخصیص و مصرف منابع پیش‌بینی شود تا اجرای برنامه با شفافیت و اثربخشی بیشتری همراه باشد.

## ۳-۴-۳. متن پیشنهادی ماده (۴)

سازمان برنامه و بودجه مکلف است تخصیص اعتبارات مربوط به تعیین حریم بناها، تپه‌ها و محوطه‌های تاریخی فرهنگی استان‌ها را مبتنی بر ارزش‌گذاری با رعایت اصول حفاظتی، ضوابط میراث فرهنگی، شاخص‌های شدت آسیب‌پذیری، ضرورت مداخله‌های پیشگیرانه، تراکم تهدیدهای پیرامونی و اهمیت تاریخی-فرهنگی اثر، قدمت و ارزش تاریخی آن انجام دهد. همچنین باید آن‌ها را براساس آیین‌نامه اجرایی ماده (۲) قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری، مصوب هیئت‌وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۳/۱۱/۱۴ و همچنین شاخص‌ها و معیارهای مورد تصویب وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی انجام دهد. تخصیص اعتبارات مبتنی بر گزارش‌های عملکردی مستند، قابل‌سنجش و به‌روز است که در بازه زمانی دو ماه از سوی ادارات کل استانی تهیه و به تأیید و تجمیع وزارتخانه می‌رسد.

۱. تخصیص بودجه براساس معیارهای مشخص و از پیش اعلام‌شده وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی نظیر وسعت آثار، اولویت حفاظتی، میزان آسیب‌پذیری و نیز سطح آمادگی اجرایی هر استان انجام شود و تحت نظارت نهاد وزارتخانه میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، باشد.

۲. دستگاه اجرایی ذی‌ربط مانند سازمان برنامه و بودجه و وزارتخانه میراث فرهنگی و گردشگری و صنایع دستی باید گزارش‌های دوره‌ای



مربوط به تخصیص اعتبارات و عملکرد این قانون را به صورت شفاف، مستند و قابل دسترس برای عموم منتشر کنند.

### ۵-۳. بررسی نقطه قوت‌ها و پیامدهای احتمالی طرح

در بررسی روند تعیین حریم آثار تاریخی و فرهنگی کشور، علاوه بر ایرادهای صریح، نکات پنهان و غیر تصریح شده متعددی قابل شناسایی است که می‌تواند اجرای مؤثر سیاست‌های حفاظتی را با چالش مواجه کند. این مسائل از منظر حقوقی و کارشناسی اهمیت ویژه‌ای دارند، زیرا علاوه بر ارتباط مستقیم با الزامات قانونی و مقررات میراث فرهنگی، مخاطره تهدید و آسیب به آثار و محوطه‌های تاریخی را افزایش می‌دهند و ممکن است در مراحل اجرا، نظارت یا تفسیر قانون، به تعارض، ناکارآمدی یا تضییع حقوق جامعه و میراث فرهنگی کشور منجر شود. از جمله این نکات می‌توان به غفلت از سهم بالای تپه‌ها و محوطه‌ها، نبود برنامه اولویت‌بندی مبتنی بر میزان تهدید، عدم ارتباط تعیین حریم با مدیریت توسعه، سکوت درباره نقش دانشگاه‌ها و نهادهای تخصصی، فقدان مسئولیت‌پذیری مدیران استانی در برابر ترک فعل و نیز نادیده گرفتن ظرفیت‌ها و مشارکت‌های علمی و محلی اشاره کرد. جدول زیر این نکات را تفکیک و تحلیل کارشناسی هر یک را ارائه می‌کند.

#### جدول ۱. تحلیل نقاط ضعف و پیشنهادهای اصلاحی در طرح ساماندهی و نظارت بر تعیین حریم بناها و تپه‌ها و محوطه‌های تاریخی و فرهنگی

ردیف	نکته پنهان یا غیر صریح	پیامد احتمالی	پیشنهاد اصلاحی یا تدقیق
۱	عدم اشاره به نقش مراکز پژوهشی دانشگاهی در تعیین حریم	حذف ظرفیت‌های علمی و تضعیف اعتبار تصمیم‌ها	پیش‌بینی سازوکار مشارکت نهادهای دانشگاهی در ماده (۱) یا (۲)
۲	سکوت درباره مشارکت جوامع محلی در فرآیند تصمیم‌گیری	بی‌توجهی به حقوق فرهنگی و نقض رویکرد مشارکتی	افزودن ماده‌ای مستقل درباره «مشارکت جوامع محلی» یا الحاق تبصره
۳	تمرکز تصمیم‌گیری در سطح ملی بدون تبیین نقش استان‌ها در نظارت	کاهش تعهد استان‌ها و استمرار ترک فعل	تبیین اختیارات نظارتی استان‌ها و شوراهای میراث در ماده (۱) یا الحاق تبصره
۴	نبود سازوکار صریح برای رسیدگی به اختلاف نظر بین نهادها	بروز تعارض بین وزارت میراث، شهرداری‌ها یا وزارت راه	الحاق ماده‌ای درباره مرجع حل اختلاف یا هیئت داور
۵	سکوت درباره آثار غیر ثبت‌شده با ارزش بالقوه	حذف آثار ارزشمند از فرآیند تعیین حریم	گسترش دامنه شمول در ماده (۱) به آثار شناسایی‌شده یا دارای ارزش احتمالی
۶	عدم اشاره به فناوری‌های خلاق و نوین GIS، پایگاه داده ملی، هوش مصنوعی، VR و مستندسازی سه‌بعدی	عدم استفاده کافی از ابزارهای روز برای تحلیل و پایش	درج بند مستقل درباره بهره‌گیری از فناوری و الزام وزارتخانه به توسعه زیرساخت‌های دیجیتال
۷	فقدان پیوند ساختاری میان فرآیند تعیین حریم و بهره‌برداری هوشمند از ظرفیت گردشگری پایدار	نادیده‌گیری ظرفیت اقتصادی-فرهنگی آثار ثبتی و از دست رفتن منابع درآمدزای بالقوه برای حفاظت و توسعه	الحاق تبصره‌ای به ماده (۱) یا (۲) مبنی بر لزوم بهره‌گیری از الگوهای علمی و فناوری محور گردشگری پایدار (گردشگری رویداد، فرهنگی، پژوهش محور، بازاریابی چهره‌های شناخته شده، گردشگری دیجیتال) با مشارکت کارشناسان حوزه گردشگری جهت تأمین منابع مالی پایدار برای حریم و حفاظت آثار
۸	عدم تصریح به امکان بازنگری در شاخص‌های ارزش‌گذاری	عدم انعطاف در برابر یافته‌های نوین باستان‌شناسی یا اقلیمی	افزودن تبصره به ماده (۲) برای بازنگری ادواری شاخص‌ها

ردیف	نکته پنهان یا غیر صریح	پیامد احتمالی	پیشنهاد اصلاحی یا تدقیق
۹	عدم پیش‌بینی برنامه‌های آموزشی و توانمندسازی کارشناسان استانی و جوامع محلی	کاهش کیفیت اجرای برنامه‌ها و مشارکت ناکافی جوامع محلی	درج بند الزام‌آور به تدوین و اجرای برنامه‌های آموزشی تخصصی و توانمندسازی کارشناسان و جوامع محلی مبتنی بر دانش نوین، حفاظت و توسعه میراث فرهنگی و گردشگری پایدار
۱۰	فقدان ساز و کار مشخص برای ارتقای مشارکت مؤثر جوامع محلی متخصص	عدم مشارکت فعال و واقعی جوامع محلی متخصص، به‌ویژه در شرایط تخصیص عدم بودجه کافی، موجب کاهش پایداری برنامه‌های حفاظتی و کاهش اثربخشی در ثبت و تعیین حریم آثار تاریخی و فرهنگی می‌شود.	تدوین و اجرای برنامه‌های حمایتی و آموزشی هدفمند برای توانمندسازی جوامع محلی متخصص، همراه با تخصیص بودجه کافی و پایدار، برای تضمین مشارکت فعال و مؤثر آن‌ها در فرایندهای حفاظتی، ثبت و تعیین حریم آثار تاریخی و فرهنگی در کنار کارشناسان اداره کل استان‌ها در زمان فقدان یا کمبود نیروی متخصص یا بودجه. همچنین ایجاد ساز و کارهای نظارتی برای پیگیری و تضمین مشارکت واقعی جوامع محلی در این برنامه‌ها.

مأخذ: نگارندگان.

### ۳-۶. حکم الحاقی (ماده الحاقی ۵)

وزارتخانه میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی با همکاری سازمان برنامه و بودجه مکلف است حداکثر ظرف یک سال از لازم‌الاجرا شدن این قانون، آیین‌نامه اجرایی را با تأکید بر اصول علمی حفاظت و مرمت، ضوابط فنی و تخصصی باستان‌شناسی در تعیین عرصه و حریم به‌ویژه در تپه‌ها و محوطه‌های تاریخی و متناسب با ویژگی‌های تاریخی، فرهنگی، طبیعی و منظرین آثار، رعایت حقوق مالکیت و منافع عمومی، جلوگیری از تعرض، تخریب و تغییر کاربری‌های مخرب در حریم انجام دهد.

### ۴. نتیجه‌گیری و پیشنهادها



طرح ساماندهی و نظارت بر تعیین حریم بناها و تپه‌ها و محوطه‌های تاریخی و فرهنگی گامی مهم و قابل توجه در پاسخ به نیاز حیاتی ساماندهی حقوقی حریم آثار تاریخی و فرهنگی کشور است. کلیات مندرج در این طرح به‌طور کلی بررسی شده و مبانی فنی و رویکردهای کلان آن با اهداف ساماندهی حقوقی حریم آثار تاریخی و فرهنگی کشور همسویی دارد. تأکید بر تدوین برنامه ملی مبتنی بر ظرفیت‌های استانی، استفاده از شاخص‌های دقیق ارزش‌گذاری و تخصیص منابع مالی اختصاصی، از مهم‌ترین نقاط قوت این طرح محسوب می‌شود. با این حال، بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد که در حوزه‌های کلان مانند جامع‌نگری، انسجام نهادی، همسویی با سیاست‌های کلان فرهنگی و همچنین مشارکت اجتماعی، کاستی‌هایی وجود دارد که در صورت رفع نشدن، می‌تواند بر اجرای مؤثر و کارآمد طرح تأثیر منفی داشته باشد. با وجود اهمیت و نقاط قوت طرح ساماندهی و نظارت بر تعیین حریم بناها و تپه‌ها و محوطه‌های تاریخی و فرهنگی، بررسی‌های کارشناسی نشان می‌دهد که برخی ابهام‌ها و ایرادهای حقوقی و اجرایی در متن طرح وجود داشت که می‌توانست اجرای مؤثر آن را با چالش مواجه کند. از جمله این چالش‌ها می‌توان به ضعف ساختار حقوقی، نبود ساز و کارهای شفاف و هماهنگ میان نهادهای ذی‌ربط، فقدان تضمین‌های واقعی برای مشارکت اجتماعی و پیشگیری از ترک فعل نهادهای استانی و مسئول، و همچنین کمبود ساز و کارهای حمایتی برای آثار غیر ثبتی ارزشمند اشاره کرد. این نقاط ضعف در متن طرح اصلاح شد و با تقویت ساختار حقوقی، شفاف‌سازی فرایندها، ایجاد ساز و کارهای نظارتی دقیق و تضمین مشارکت مؤثر نهادهای استانی و جامعه مدنی، طرح اکنون به‌عنوان چارچوبی جامع، کارآمد و قابل استناد در مدیریت و حفاظت از میراث فرهنگی پذیرفته شده است. اجرای اصلاحات موجب ارتقای انسجام نهادی، پاسخگویی و عدالت فرهنگی نیز شده است.



جدول ۲. اظهار نظر کارشناسی نهایی در خصوص طرح

ردیف	ماده	تأیید	پیشنهاد رفع و اصلاح	رد
۱	(۱)	تأیید به شرط اصلاح	الف) شفاف‌سازی تعاریف و محدوده‌های اجرایی برای جلوگیری از برداشت‌های متفاوت. ب) پیش‌بینی سازوکارهای اجرایی و مسئولیت‌ها.	-
۲	(۲)	تأیید به شرط اصلاح	الف) تعریف شاخص‌ها و معیارهای استاندارد علمی و عادلانه برای ارزش‌گذاری به صورت دقیق‌تر. ب) پیش‌بینی بازنگری دوره‌ای ارزش‌گذاری‌ها.	-
۳	(۳)	تأیید به شرط اصلاح	الف) تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی روشن و نظارت مستمر بر اجرای تعیین حریم. ب) پیش‌بینی سازوکار حل اختلاف در تعیین حریم.	-
۴	(۴)	تأیید به شرط اصلاح	الف) پیش‌بینی سازوکار بازنگری و حل اختلاف. ب) تعریف معیارهای استاندارد تخصیص. پ) الزام به گزارش‌های عملکردی، تعیین نهاد ناظر مستقل. ت) فراهم‌کردن دسترسی عمومی به اطلاعات تخصیص و گزارش‌ها.	-
۵	(۵)	الحاقی	لزوم تهیه آیین‌نامه.	-

مأخذ: همان.

منابع و مأخذ



- [۱]. قانون راجع به حفظ آثار ملی، مصوب ۱۲ آبان‌ماه ۱۳۰۹، مجلس شورای ملی.
- [۲]. نظام‌نامه اجرای قانون حفظ آثار ملی، مصوب ۲۷ تیرماه ۱۳۱۱، هیئت وزیران.
- [۳]. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۹). «گزارش آسیب‌شناسی نظام ثبت و حریم آثار تاریخی». کد گزارش مسلسل: ۱۴۲۵۵.
- [۴]. وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی (۱۴۰۱). آمار آثار ثبت‌شده و آثار دارای حریم مصوب در سامانه جامع.
- [۵]. محمدی، س. و ناصری، م. (۱۳۹۸). «بررسی نظام اولویت‌بندی در تعیین حریم محوطه‌های باستانی ایران». فصلنامه پژوهش‌های باستان‌شناسی، شماره ۲۸، صص. ۷۲-۵۵.
- [۶]. محسنی، ف. (۱۴۰۰). «تحلیل تطبیقی رویکردهای تعیین حریم در ایران و فرانسه». مجله حقوق میراث فرهنگی، شماره ۱۰، صص. ۴۴-۲۱.
- [۷]. گزارش دیوان محاسبات کشور (۱۴۰۲). «بررسی عملکرد استان‌ها در اجرای احکام قانون ثبت و حریم آثار ملی».
- [۸]. وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی (۱۴۰۲). «تحلیل آماری آثار دارای حریم مصوب به تفکیک استان».
- [۹]. مرادی، ک. (۱۴۰۱). «الگوی طبقه‌بندی علمی برای تعیین حریم آثار باستانی»، پژوهشنامه میراث. شماره ۱۵.

[10]. UNESCO (1972). Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage. Paris.



## گزیده سیاستی

طرح «ساماندهی و نظارت بر تعیین حریم بناها، تپه‌ها و محوطه‌های تاریخی و فرهنگی» از نظر کلیات مورد تأیید است. اما لازم است در موضوعات نظارت‌پذیری، حین مشارکت و تدوین آیین‌نامه این قانون اصلاحاتی اعمال شود.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی بازار نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ | صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۳۸۵۵ | پست الکترونیک: [mirca@males.ir](mailto:mirca@males.ir)

وبسایت: [rc.males.ir](http://rc.males.ir)