

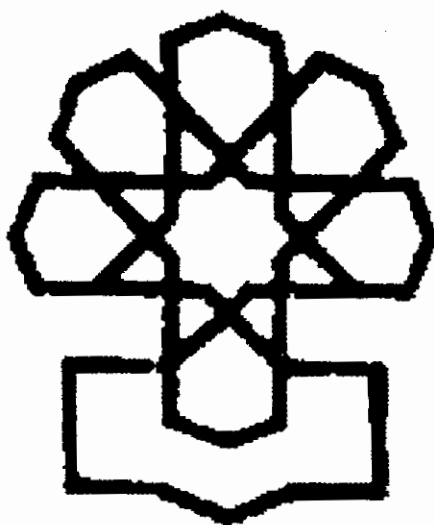
۲۷ ۶ ۲۷



# تصویری از اعتبارات بخش فرهنگی

## در لایحه بودجه ۱۳۸۰

درباره لایحه بودجه ۱۳۸۰ - شماره (۴۲)



مرکز پژوهش‌ها و مجلس شورای اسلامی  
 آدرس: طالبان و واحد است  
 شماره: ۱۴۴۱۱  
 تاریخ: ۷۹/۱۰/۲۵

کد موضوعی: ۱۶۰

شماره مسلسل: ۵۹۵۲

معاونت پژوهشی  
دی ۱۳۷۹

کار: دفتر مطالعات برنامه و بودجه

## تصویری از اعتبارات بخش فرهنگی در لایحه بودجه ۱۳۸۰

کدموضوعی: ۱۶۰

شماره مسلسل: ۵۹۵۲

### ۱- افزایش بودجه بخش فرهنگ از سال ۱۳۷۴ به بعد

از سال ۱۳۷۴ تا ۱۳۷۶ برای دستگاه‌های فرهنگی به ویژه دستگاه‌های حکومتی غیردولتی ردیف‌های بودجه‌ای متعددی گشوده شد. در سال ۱۳۷۶ نهادها یا سازمان‌هایی که کم‌تر سابقه دریافت بودجه از دولت داشتند به یک‌باره حجم عظیمی از اعتبارات دولتی را به خود اختصاص دادند که این وضع، هم اکنون نیز با شتاب بیش‌تر ادامه دارد.

اغلب این نهادها ابتدا - با درج ردیفی در قانون بودجه کل کشور با عنوان کمک به ... - مبالغی را در سال اول دریافت می‌کنند. آن‌گاه در سال بعد که قدرت چانه زنی پیدا می‌کنند می‌کوشند از طریق ردیف کمک‌ها، اعتبارات بیش‌تری دریافت کنند یا اگر قدرت بیش‌تری داشته باشند، ردیف کمک‌ها را به ردیف‌های دائمی تغییر دهند. بنابراین، شناخت این مکانیسم کمک می‌کند تا قوه مقننه و دستگاه‌های نظارتی کشور دقت بیش‌تری در انجام وظایف نظارتی خود معمول دارند.

بخش فرهنگی کشور عبارت است از دستگاه‌های اجرایی که در زمینه موضوعات و فعالیت‌های فرهنگی به طرق مختلف از بودجه عمومی دولت اعتبار دریافت می‌کنند و در چهار فصل قرار می‌گیرند: فصل اطلاعات و ارتباطات و ار تباط جمععی، فصل فرهنگ و هنر، فصل تربیت بدنی، امور جوانان و زنان و فصل جهانگردی.

(ارقام به هزار ریال)

جدول ۱

۱۳۷۳	۱۳۷۲	۱۳۷۱	۱۳۷۰	۱۳۶۹	۱۳۶۸	جاری
۲۰۲۳۷۴۵۶۸	۲۱۴۹۶۰۰۰۰	۷۹۲۹۱۵۳۳	۸۵۲۶۶۲۵۴	۴۴۱۲۲۲۱۹	۲۸۵۹۹۰۰۰	فصل اطلاعات و ارتباطات جمع
۱۹۳۷۸۲۴۳	۱۴۶۵۰۲۰۷۴	۳۳۳۷۰۳۸۸	۲۸۳۴۶۱۹۸	۲۰۳۳۵۰۹۲	۱۶۴۳۴۸۵۴	فصل فرهنگ و هنر
۶۷۴۷۳۹۵۵	۵۷۱۶۵۰۰۰۰	۲۵۷۹۷۵۶۰	۱۹۷۵۷۲۴۸	۱۴۲۲۰۷۶۷	۱۰۴۵۱۷۱۸	فصل تربیت بدنی، امور حوانات و زنان
۱۲۴۹۸۸۵۹۶	۸۸۰۱۸۳۳۹	۳۵۴۱۰۷۱	۲۰۸۰۴۵۳	۱۷۰۳۷۱۰	۲۸۵۶۰۶	فصل جهانگردی
۵۸۸۶۲۰۶۰۲	۵۰۶۶۴۵۴۱۳	۱۵۲۱۰۰۵۶۲	۱۳۵۴۵۰۱۵۳	۸۰۳۸۱۷۸۸	۵۵۷۷۱۱۷۸	جمع کل

۱۳۸۰	۱۳۷۹	۱۳۷۸	۱۳۷۷	۱۳۷۶	۱۳۷۵	۱۳۷۴	جاری
۱۳۳۶۰۰۰۰۰	۱۱۱۸۹۱۸۸۰	۸۷۰۳۵۹۹۹۱	۷۴۴۹۱۹۹۳	۶۰۸۰۵۲۷۶۳	۴۹۴۱۸۵۸۳۱	۲۶۹۹۰۸	فصل اطلاعات و ارتباطات جمع
۱۴۹۶۳۶۰۰۰	۱۱۵۴۹۱۰۰۰	۷۵۰۵۸۳۵۹	۶۱۵۹۹۵۳۷۲	۵۰۵۲۱۴۷۱۱	۴۰۲۷۰۰۳۹۱	۲۵۵۶۲۳۷۲	فصل فرهنگ و هنر
۴۱۴۹۶۸۰۰۰	۳۰۱۱۴۵۸۰۰	۲۲۲۳۲۳۵۵۸	۱۸۸۱۸۴۳۰	۱۶۸۲۱۵۵۹۹	۱۳۰۴۵۳۵۶۳	۸۷۶۸۸۲۵۹	فصل تربیت بدنی، امور حوانات و زنان
۴۶۹۰۰۰۰۰	۳۴۱۸۴۰۰	۳۲۹۴۱۸۲۵۰	۲۲۰۹۱۶۲۶۸	۳۲۹۲۷۶۷۸۹	۲۹۵۵۹۶۳۲۵	۱۲۴۷۶۰۷۵۶	فصل جهانگردی
۳۲۹۲۸۳۰۰۰	۲۶۰۹۳۳۱۰۰	۲۱۷۲۸۴۴۱۵۸	۱۷۶۹۷۸۸۰۶۳	۱۶۰۹۶۹۸۶۲	۱۲۲۲۹۳۶۱۰	۴۶۸۵۴۱۸۹۵	جمع کل

اولاً همان‌طور که ملاحظه می‌شود از سال ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۱، نرخ رشد متوسط بودجه بخش فرهنگ کشور نسبت ثابتی را نشان می‌دهد. در حالی که از سال ۱۳۷۲ تا ۱۳۷۴ به یک‌باره اعتبارات بودجه‌ای این بخش بیش از سه برابر شده که علت عمده این افزایش، تغییر نرخ ارز در کشور بوده است (شوگ اول به بودجه و اعتبارات).

ثانیاً پس از این که در فاصله سال‌های ۱۳۷۳ تا ۱۳۷۴، سقف اعتبارات این بخش کاهش یافته دوباره در سال ۱۳۷۵ در حدود سه برابر شده که البته یک دلیل این تغییر ناگهانی نیز تغییر نرخ ارز بوده است. دلیل دیگر، تغییر نگرش نسبت به سیاست‌های اجرایی مندرج در قانون برنامه دوم توسعه است.

در حالی که رقم اعتبارات بخش فرهنگ در سال ۱۳۷۴ معادل ۴۶/۹ میلیارد تومان بوده، در سال دوم برنامه یعنی سال ۱۳۷۵ این رقم به ۱۳۲/۳ میلیارد تومان افزایش یافته است.

## ۲- دلایل ناکارایی هزینه‌های فرهنگی در کشور

ارقام نشان می‌دهند که بین برنامه‌های توسعه و بودجه‌بندی دستگاه‌ها حداقل سازگاری لازم نیز وجود ندارد. دلایل این امر به شرح زیر است:

### ۲-۱- ضعف ساختار بودجه ریزی کشور

نظام بودجه ریزی کشور به طور اساسی انعطاف لازم را در ایجاد ارتباط نسبی با برنامه‌های توسعه‌ای در کشور ندارد؛ زیرا اصولاً سقف بودجه و اعتبارات کشور مبتنی بر «درآمدهای نفتی» است که این خود ساختار بودجه‌ای کشور را آسیب‌پذیر ساخته است. علاوه بر این، آن بخش از بودجه کل کشور که مبتنی بر درآمدهای ملی منهای درآمدهای نفتی می‌شود، چندان قابل پیش‌بینی نیست و در عین حال، به دلیل نامولد بودن فعالیت‌های اقتصادی در کشور، درآمدهایی که پیش‌بینی می‌شوند به نحو محسوس و چشمگیر محقق نمی‌شوند. در نتیجه، هر ساله دولت با عدم تحقق درآمدهای پیش‌بینی شده مواجه می‌گردد. بنابراین، با عنایت به این که در برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور منابع درآمدی برای یک دوره پنج ساله پیش‌بینی می‌شوند، به دلایل مختلف این منابع هیچ‌گاه به طور کامل تحقق نمی‌یابند. از سوی دیگر، دستگاه‌های اجرایی بر طبق عادت و سنت‌های دیرینه، بودجه و اعتبارات خود را جدا از رشد اعتبارات مورد پیش‌بینی در برنامه توسعه تأمین می‌کنند.

### ۲-۲- ظهور دستگاه‌ها و نهادهای غیردولتی که از بودجه عمومی استفاده می‌نمایند

ظهور و پیدایش دستگاه‌ها با آن چه در قانون برنامه و بودجه کل کشور و نیز دیوان محاسبات آمده است سازگاری لازم را ندارد. در عین حال، این دستگاه‌ها به دلایلی چند نظارت بر عملکرد خود را از طرف دستگاه‌های ناظر نمی‌پذیرند. از طرف دیگر، این دستگاه‌ها که هر سال

بر تعدادشان افزوده می‌شود، همراه با تعهداتی که در سراسر کشور برای خود ایجاد می‌کنند، با چانه‌زنی و بدون رعایت اصول نظارتی و ضوابط برنامه و بودجه، اعتبارات فراوانی را دریافت می‌کنند. پیوست شماره یک تغییرات بودجه ردیف دستگاه‌های مرتبط را نشان می‌دهد.

#### ۲-۳- تکثیر دستگاه‌های فرهنگی غیرمسئول و درج ردیف‌های بودجه‌ای خارج از برنامه

هر ساله در بخشنامه ضوابط بودجه با تأکید عنوان می‌شود که هیچ دستگاهی حق پیشنهاد ردیف بودجه‌ای جدید را ندارد؛ ولی علی‌رغم این تأکیدها، هر ساله در بخش فرهنگ به خصوص از سال ۱۳۷۶ به این سو تعداد ردیف‌های بودجه‌ای در قانون بودجه کل کشور در حدود دو برابر شده است.

#### ۲-۴- ضعف نظام نظارتی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور

متأسفانه فعالیت‌های فرهنگی در کشور و اتصال روز افزون آن‌ها به منابع دولتی گسترش یافته است و از سوی دیگر روز به روز نظارت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور بر آن‌ها (چون در قوانین پیشین مورد پیش‌بینی قرار نگرفته) کم‌تر شده است.

به عنوان مثال، می‌توان به افزایش ردیف‌های بودجه‌ای نهادهای مذهبی و تبلیغاتی و دیگر دستگاه‌ها اشاره نمود.<sup>۱</sup> قوانین بودجه سال‌های ۱۳۷۴ تا ۱۳۸۰ نشان می‌دهند که تعداد ردیف‌های بودجه نهادهای مذهبی و تبلیغاتی، رسانه‌ها و صدا و سیما و سایر دستگاه‌ها طبق جدول زیر افزایش یافته است:

جدول ۲ (افزایش تعداد ردیف‌های بودجه)

سال	۱۳۷۴	۱۳۷۵	۱۳۷۶	۱۳۷۷	۱۳۷۸	۱۳۷۹	۱۳۸۰
نهادهای مذهبی	۸	۱۲	۱۷	۱۷	۱۷	۲۴	۲۶
رسانه‌ها و صدا و سیما	۳	۳	۵	۵	۷	۹	۱۳
سایر دستگاه‌ها	۵	۸	۱۱	۱۰	۱۳	۲۱	۲۰
جمع کل	۱۶	۲۳	۳۳	۳۲	۳۷	۵۴	۵۹

علاوه بر این، سقف اعتبارات هر یک از این دستگاه‌ها به ویژه نهادهای مذهبی و تبلیغاتی در همین دوره بیش از سه و نیم برابر افزایش یافته است. به بیان دیگر، با افزایش تعداد ردیف‌ها، بر سقف اعتبارات مربوط نیز افزوده شده است.

نکته قابل توجه این است که اکثر ردیف‌های بودجه‌ای در بخش فرهنگی طی سه سال گذشته از طرف سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در لوایح تقدیمی به مجلس درج گردیده‌اند و دخالت مجلس تنها در تغییر ارقام ردیف‌ها بوده است.

### ۳- بخش فرهنگ در لایحه بودجه ۱۳۸۰

یکی از معضلات نظام برنامه‌ریزی کشور علاوه بر نظارت دستگاه‌های دولتی، نظارت بر مؤسسات و نهادهای حکومتی غیردولتی است. نهادها و مؤسسات یاد شده طی سال‌های اخیر، قطع نظر از انگیزه‌ها و گرایش‌ها، به وفور در حال تکثیر و گسترشند. در عین حال، به همان نسبت نظارت و ارزیابی آن‌ها با دشواری‌های بسیاری رو به رو است.

در حال حاضر، دستگاه‌های اجرایی متولی امور فرهنگی عبارتند از:

- ۱- وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و زیر مجموعه‌های وابسته به آن همانند سازمان‌های میراث فرهنگی، ایرانگردی و جهانگردی، اوقاف و امور خیریه و سازمان حج و زیارت
- ۲- سازمان تبلیغات اسلامی

- ۳- سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران.

۱. بدون احتساب رقم ۷۳۰ میلیارد ریال تعهد اعزام زائران حج تمتع.

برای هر یک از سه بخش مزبور به ترتیب معادل ۳۴۰ میلیارد ریال، ۹۷/۷ میلیارد ریال و ۱۲۷۴ میلیارد ریال در لایحه بودجه ۱۳۸۰ اعتبار پیش‌بینی شده است. یعنی از مجموع بیش از ۳۴۵۰ میلیارد ریال بودجه جاری مورد پیش‌بینی در لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ در بخش فرهنگ و تربیت بدنی، ۹/۸ درصد متعلق به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۲/۸ درصد متعلق به سازمان تبلیغات اسلامی و ۳۶/۹ درصد متعلق به صدا و سیما است.

سازمان‌ها و دستگاه‌های ذیل با سرجمع بودجه و اعتبارات حدوداً معادل ۱۷۷۳ میلیارد ریال (۵۱ درصد بودجه بخش فرهنگی) در لایحه بودجه ۱۳۸۰ زیر نظر دولت بوده و توسط دولت قابل نظارت می‌باشند:

جدول ۳

ردیف	عنوان	بودجه جاری			رشد (درصد)	سهم هر دستگاه از بودجه جاری فرهنگی
		مملکتد ۱۳۷۸	مصوب ۱۳۷۹	لایحه ۱۳۸۰		
۱	سازمان اسناد ملی ایران	۸,۴۹۷,۸۰۰	۱۳,۶۲۲,۳۰۰	۱۸,۹۴۰,۰۰۰	۳۹/۰۴	۰/۵۶
۲	مراکز امور مشارکت زنان	۱,۹۱۹,۴۰۰	۲۱,۹۶۰,۰۰۰	۲۷,۹۲۸,۰۰۰	۲۷/۱۸	۰/۸۲
۳	سازمان ملی جوانان	۲,۵۰۰,۰۰۰	۴۷,۶۲۸,۰۰۰	۱۲۰,۰۰۰,۰۰۰	۱۵۱/۹۵	۳/۵
۴	کتابخانه‌ها	۱۲,۵۰۷,۵۰۰	۲۳,۵۷۶,۰۰۰	۲۸,۳۶۰,۰۰۰	۲۰/۲۹	۰/۸۳
۵	سازمان خیرگرای	۲۹,۳۳۲,۴۰۰	۳۸,۹۶۴,۰۰۰	۵۳,۵۱۷,۰۰۰	۳۷/۴	۱/۵۷
۶	سازمان تربیت بدنی	۱۴۶,۸۶۰,۷۰۰	۱۹۹,۱۲۰,۸۰۰	۳۱۲,۵۰۰,۰۰۰	۵۶/۹۴	۹/۲
۷	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی	۲۱۰,۰۷۵,۶۰۰	۲۹۹,۷۶۶,۹۰۰	۳۴۰,۹۰۰,۰۰۰	۱۳/۷۲	۱۰
۸	سازمان میراث فرهنگی کشور	۱۹,۸۹۶,۶۰۰	۳۶,۹۳۶,۰۰۰	۶۶,۰۰۰,۰۰۰	۷۸/۶۹	۱/۹۴
۹	سازمان ایرگردی و جهانگردی	۲۹,۵۰۰,۰۰۰	۳۲,۵۶۳,۰۰۰	۴۵,۰۰۰,۰۰۰	۳۷/۳۸	۱/۳
۱۰	سازمان حج و زیارت	۱,۳۳۰,۰۰۰	۷۳۲,۲۹۹,۶۰۰	۷۳۲,۵۵۰,۰۰۰	۰/۰۳	۲۱/۵
۱۱	سازمان اوقاف و امور خیریه	۱۶,۶۶۴,۹۰۰	۲۶,۰۳۹,۸۰۰	۲۷,۸۳۰,۰۰۰	۶/۸۷	۰/۸۲

در حالی که سایر نهادها، و مؤسسات و سازمان‌هایی به شرح ذیل با رقم بودجه‌ای بیش از ۱۶۷۷ میلیارد ریال (۴۹ درصد بودجه بخش فرهنگ) غیرقابل نظارت، ارزیابی و کنترل توسط دولت هستند.

جدول ۴

ردیف	عنوان	بودجه جاری			رشد بودجه جاری (درصد)	سهم هر دستگاه از بودجه جاری فرهنگی کشور در
		۱۳۷۸	۱۳۷۹	۱۳۸۰		
		۱۳۸۰	۱۳۷۹	۱۳۷۸	۱۳۸۰	لایحه ۱۳۷۸۰
۱	سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی	۹۹,۹۵۰,۰۰۰	۸۷,۹۳۰,۲۰۰	۷۹,۸۵۰,۰۰۰	۱۳۷	۲۹۲
۲	سازمان تبلیغات اسلامی	۹۷,۷۰۰,۰۰۰	۷۷,۳۳۲,۰۰۰	۳۷,۵۸۶,۹۰۰	۲۶/۵	۲/۸۷
۳	نهادهای مذهبی	۶۶,۰۰۰,۰۰۰	۵۷,۳۷۰,۴۰۰	۱۳,۸۹۹,۰۰۰	۱۵	۱/۹۲
۴	صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران	۱,۲۷۲,۲۹۰,۰۰۰	۱,۰۳۹,۱۴۵,۰۰۰		۲۲/۴	۳۷/۵
۵	مؤسسه نشر آثار حضرت امام (ره)	۳۵,۹۰۰,۰۰۰	۳۴,۴۷۶,۰۰۰	۱۴,۷۵۰,۰۰۰	۲۳	۱/۰۵
۶	حوزه و ...	۱۰۴,۰۰۰,۰۰۰	۹۲,۰۰۰,۹۱۰۰	۴۰,۹۲۹,۸۰۰	۱۳/۳	۳/۰۶

به عبارت دیگر، چنانچه نظام برنامه‌ریزی کل کشور دقیقاً طبق قوانین موجود و وظایف و اختیارات خود عمل کند تنها می‌تواند بر حدود ۵۰ درصد بودجه‌ای که می‌پردازد نظارت کند.

#### ۴- پیشنهادهایی برای نظارت مستمر مجلس شورای اسلامی بر بودجه و برنامه توسعه

این‌که صرفاً بیان شود مجلس بر برنامه و بودجه کل کشور نظارت داشته باشد سخن حقی است اما باید پرسید که نظارت باید با کدام ارزیابی و در عین حال، با چه ابزارهایی صورت گیرد؟ از آن‌جا که نظارت یک فرایند مستمر در طول اجرای یک برنامه یا یک طرح و پروژه است به ناچار برای انجام نظارت باید اطلاعات و داده‌های مربوط جمع‌آوری شود و به روش‌ها و طرق مختلف مقایسه و تطبیق گردد. سپس، براساس یک رشته از شاخص‌ها و حتی یک الگو، عملکردها با اهداف برنامه تطبیق داده شوند.

ولی این فعالیت‌ها انجام نمی‌شوند، مگر این‌که نمایندگان محترم به ویژه کمیسیون‌های ذی‌ربط با عزم راسخ و عزم ملی پیگیر مستمر و همه‌جانبه قضا یا باشد. با این حال، به پاره‌ای از اقدامات لازم در این خصوص اشاره می‌شود:

۱- همان‌طور که مجلس شورای اسلامی طبق اختیارات خود حق تحقیق و تفحص در تمام امور مملکت را دارد باید در این خصوص، اقدام به تهیه گزارش دقیق و بی‌طرفانه کند. به نظر می‌رسد چنانچه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور کانون این بررسی و تحقیق قرار گیرد سنتی پای خواهد گرفت که مقدمه‌ای بر اصلاحات مربوط می‌شود.

۲- از آن‌جا که کمیسیون‌های مربوط در مجلس و به‌طور اعم نمایندگان محترم به دلیل مسئولیت‌های مختلف در سطح ملی و حوزه‌های انتخابی خود کم‌تر می‌توانند در جزئیات مسائل وارد شوند شایسته است در امور برنامه و بودجه از کارشناسان خیرگان در سطح کشور به عنوان مشاور استفاده کنند و از این طریق - یعنی فعال کردن کمیسیون‌های ذی‌ربط - به درجه آگاهی و نظارت خود بیفزایند.

۳- نمایندگان محترم باید طبق قوانین بودجه و نیز برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کل کشور، اقدامات نظارتی خود را آن‌طور که مصوبات مجلس در همین خصوص پیش‌بینی کرده به صورت جدی به انجام رسانند.

برای مثال، طبق ماده ۳ و ۱۶۲ قانون برنامه سوم توسعه کشور تمام فعالیت‌های فرهنگی کشور را که نظارت‌پذیر نیستند و همچنین فعالیت‌های موازی دارند براساس ماده ۱۹۹ همین قانون متوقف نمایند و در عین حال، طبق ماده ۱۹۸ قانون برنامه با جدیت گزارش عملکرد سالانه برنامه را از سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور اخذ نمایند.

۴- کمیسیون فرهنگی مجلس در طول سال باید از مسئولان و کارشناسان بخش‌های مربوط و نیز از سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور دعوت به عمل آورد تا این نظارت دقیق‌تر صورت گیرد.