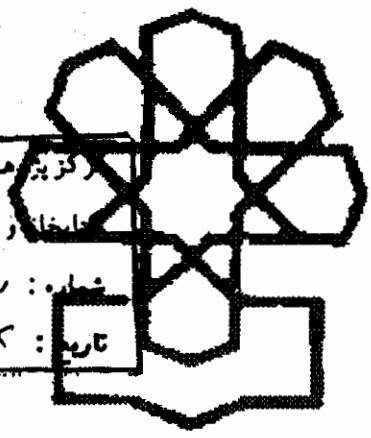


شماره ترتیب چاپ: ۷۹۱
شماره چاپ سابقه:
شماره دفتر ثبت: ۳۰۹

دوره ششم - سال دوم
۱۳۸۰-۱۳۸۱
تاریخ چاپ ۱۳۸۰/۵/۲۷
مجلس شورای اسلامی
مرکز نشر و تبلیغات

گزارش کارشناسی درباره لایحه :

تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
اداره و واحد اسناد و اطلاع رسانی فارابی
شماره: ۱۴۳۴۳
تاریخ: ۱۳/۱/۸۰

مشترک (اجتماعی - فرهنگی)

کمیسیون‌های ارجاعی

۲۰۰

کد موضوعی:

۶۲۳۳

شماره مسلسل:

معاونت پژوهشی
آبان ۱۳۸۰

کار: دفتر بررسی‌های اقتصادی

تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری

کدموضوعی: ۲۰۰

شماره مسلسل: ۶۲۳۳

۱. بیان مقاصد لایحه و ارزیابی آن

اگرچه درخواست ادغام بخش میراث فرهنگی و گردشگری پیش از این به وسیله دولت تقدیم مجلس شورای اسلامی نشده، اما سابقه بررسی آن در هیأت دولت به ماه‌ها پیش باز می‌گردد که در آن زمان به سبب مخالفت وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی وقت ناموفق رها گردید. اکنون بار دیگر و این بار به طور جدی این درخواست مطرح و به صورت لایحه تقدیم شده است.

ایجاد زمینه لازم برای ارتقای سطح سازمانی بخش جهانگردی کشور در حد معاونت رئیس جمهور و حضور مستقیم در هیأت دولت احتمالاً از مهم‌ترین دلایل تهیه لایحه مورد بحث محسوب می‌شود. سازمان میراث فرهنگی، و ایرانگردی و جهانگردی همواره سطح تشکیلات خود را متناسب با شرح وظایف گسترده خود تلقی نکرده‌اند و برای فراهم شدن زمینه تحقق آن‌ها، لزوم حضور ریاست سازمان را در هیأت دولت و مشارکت در طراحی برنامه‌های کلان این بخش ضروری می‌دانسته‌اند. آثار فرهنگی و حتی طبیعی از جاذبه‌ها و منابع جلب گردشگری و صنعت گردشگری‌اند و لذا فعالیت‌های هر دو سازمان مذکور مکمل یکدیگر محسوب می‌شوند. از همین رو ادعا می‌شود که ادغام سازمان میراث فرهنگی و ایرانگردی و جهانگردی می‌تواند مجموعه کاملی را برای جذب بیشتر جهانگرد و دسترسی به درآمدهای بالاتر ارزی و نیز افزایش فرصت‌های شغلی فراهم کند. وجود تشکیلات سراسری سازمان میراث فرهنگی و کنترل و نظارت این تشکیلات بر صدها اثر و بنای تاریخی و مرکز فرهنگی و همچنین مشکلات موجود

برای ایجاد واحدهای استانی سازمان ایرانگردی و جهانگردی از جمله دلایل دیگر تشکیل چنین سازمانی بر شمرده شده است.

از مدت‌ها پیش، کوچک سازی تشکیلات دولتی مورد بحث و گفتگو و اتفاق نظر بوده و حتی ادغام وزارتخانه‌ها نیز در اجرای همین برنامه مورد توجه قرار گرفته است؛ اما چنانچه کوچک کردن وزارتخانه‌ها با گسترده‌تر شدن شمار سازمان‌های زیر نظر نهاد ریاست جمهوری همراه گردد، خود پدیده‌ای نامطلوب‌تر از حجیم بودن سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها به شمار می‌رود. اگرچه شمار اندکی از سازمان‌های تحت پوشش نهاد ریاست جمهوری را به سادگی نمی‌توان به وزارتخانه‌ای وابسته کرد، ولی بدون شک لزومی برای جداسازی شمار بسیار بیش‌تری از این سازمان‌ها از وزارتخانه‌ها وجود ندارد. به علاوه در این صورت، اعمال تاکمیت ملت از طریق نمایندگان آن‌ها در مجلس شورای اسلامی تضعیف می‌گردد.

البته در حوزه فرهنگ، این معضل بیش‌تر خود می‌نمایاند؛ زیرا هم اکنون سازمان‌های بسیاری تحت پوشش نهاد ریاست جمهوری قرار دارند که هر یک به دلیل مستقل انگاشتن خود، سیاستی متفاوت را پی گرفته‌اند و در نتیجه، عدم انسجام موجود را در ارکان فرهنگی کشور، به وجود آورده‌اند که از جمله این سازمان‌ها می‌توان موارد زیر را نام برد:

۱. دبیرخانه شورای پژوهش‌های علمی کشور - تحقیقات فرهنگی و آموزش،
۲. دبیرخانه شورای عالی آموزش‌های کاربردی - تحقیقات فرهنگی و آموزش،
۳. فعالیت‌های متابله با تهاجم فرهنگی - گسترش فرهنگ و هنر،
۴. کتابخانه ملی - تحقیقات فرهنگی و آموزش،
۵. ساماندهی فعالیت‌های اطلاع‌رسانی - گسترش فرهنگ و هنر،
۶. مصلاهی بزرگ امام خمینی (ره) تهران - گسترش فرهنگ و هنر،
۷. فرهنگستان علوم ایران - تحقیقات فرهنگی و آموزش،
۸. دفتر امور مشارکت زنان - گسترش فرهنگ و هنر،
۹. بنیاد ایران شناسی - تحقیقات فرهنگی و آموزش،
۱۰. فرهنگستان هنر - تحقیقات فرهنگی و آموزش.

در مقدمه توجیهی لایحه حاضر، اجرای مفاد ماده ۲ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، دلیل تدوین و تقدیم لایحه ذکر گردیده است، حال آن که پیشنهاد دولت مغایر با اهداف این ماده و در تضاد با سیاست مد نظر قانون برنامه سوم است؛ زیرا:

۱. در ماده ۲ برنامه سوم بر «کاهش تصدی‌ها و تقویت اعمال حاکمیت» دولت تصریح شده است. از نظر کاهش تصدی‌گری دولت، هیچ تفاوتی میان تحت پوشش وزارتخانه بودن یا تحت پوشش نهاد ریاست جمهوری بودن وجود ندارد. حتی به این سبب که رئیس سازمان تحت پوشش نهاد ریاست جمهوری نباید رأی اعتماد مجلس شورای اسلامی را بگیرد و مورد استیضاح نیز واقع نمی‌شود، به مراتب دولتی‌تر تلقی می‌گردد و تصدی‌گری دولت در این گونه سازمان‌ها عمیق‌تر، شدیدتر و گسترده‌تر از وزارتخانه‌ها است. به علاوه، منظور از اعمال حاکمیت، بدون شک، اعمال حاکمیت مردم از طریق نمایندگان آنها در مجلس شورای اسلامی است، نه اعمال حاکمیت دولت.

۲. هدف بعدی این ماده از برنامه سوم، افزایش «نظارت دولت» است. دولت، بدون شک، به هیأت دولت همراه با ریاست جمهوری اتلاق می‌شود. نظارت بیشتر دولت فقط از طریق همکاری همه جانبه اعضای هیأت دولت با حفظ کنترل نهایی نمایندگان ملت محقق می‌گردد؛ اما سازمانی که زیر نظر نهاد ریاست جمهوری است و رئیس آن با حکم رئیس جمهوری منصوب می‌شود، خارج از محدوده نظارت دولت به معنای اعم و اخص آن خواهد بود و این خود، بار دیگر، بغیرتبی انکارناپذیر با هدف برنامه سوم و ماده مورد اشاره به شمار می‌آید.

۳. «فراهم نمودن زمینه توسعه مشارکت مؤثر مردم با بخش خصوصی و بخش تعاونی در اداره امور» هدف دیگر ماده ۲ برنامه سوم است که به هیچ وجه با تشکیل سازمان جدید برآورده نخواهد شد. سازمان جدید، همچنان دولتی خواهد بود و بخش خصوصی و تعاونی در آن نقشی نخواهند داشت. برعکس، مشارکت مؤثر مردم هم دست کم از طریق نمایندگانشان در مجلس شورای اسلامی کاهش خواهد یافت و به جای «توسعه»، کاهش مشارکت عاید خواهد گردید.

۴. سایر توضیحات ماده ۲ قانون برنامه سوم نیز کاملاً با لایحه پیشنهادی بی ارتباطند و نمی‌توانند در هیچ مورد مستند و دلیل توجیهی آن قرار گیرند.

۵. بر طبق این ماده از برنامه سوم، دولت موظف گردیده بود که در طول سال اول برنامه، «اصلاحات ساختاری لازم» را انجام دهد. اکنون این مهلت به پایان رسیده و بنابراین پیشنهاد دولت در ارتباط با وظیفه قانونی نمی‌تواند محسوب شود. از این گذشته، حتی اگر در محدوده زمانی مجاز این اقدام صورت می‌گرفت، باز هم لازم بود موارد پنج گانه بر شمرده شده در این ماده نیز به طور کامل رعایت گردد.

در رعایت بند «الف» ماده ۲ برنامه سوم، به وضوح می‌توان دید که «پیوستگی، همبستگی و تجانس وظایف» بخش سازمان میراث فرهنگی، و سازمان ایرانگردی و جهانگردی با وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی به هیچ وجه کم‌تر از خود این دو بخش با یکدیگر نیست. حتی اگر ده سازمان نام برده شده در ابتدای گزارش مد نظر قرار گیرند، ارتباط تنگاتنگ بخشی از آنها، با این دو بخش و کل آنها با وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی انکارناپذیر خواهد بود. از این رو، اگر در نظر است که گامی در جهت دستیابی به بند «الف» برداشته شود، بهتر بود به جای جداسازی این دو بخش و ادغام آنها در یکدیگر، پیشنهاد جدا شدن بخش‌های نامبرده شده از نهاد ریاست جمهوری و ادغام آنها در وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی به صورت لایحه‌ای تقدیم مجلس شورای اسلامی می‌شد.

مفاد بند «ب» ماده ۲ برنامه سوم (فرایند انجام هر فعالیت در سازمان واحد و هدف گرا کردن فعالیت) حتی با فرض تجانس فعالیت‌های این دو سازمان فقط می‌تواند تجمیع آنها را در معاونت وزارت ارشاد توجیه کند. به علاوه اگر به شرح گفته شده در مورد بند «الف»، سازمان‌های تحت پوشش نهاد ریاست جمهوری در این سازمان متمرکز می‌گردید، گامی به سوی هدف اصلی برداشته می‌شد؛ اما با ایجاد یک سازمان جدید با هدف‌ها و برنامه‌هایی مشابه چندین سازمان موجود و قابل ادغام در هر یک از آنها یا برعکس، باید اذعان داشت که گامی به واپس برداشته شده است.

رعایت بند «ج» (حذف واحدها و سازمان‌های غیر ضروری و حذف وظایف موازی و مشترک دستگاه‌ها) با جمع کردن سازمان‌های موجود تحت پوشش نهاد ریاست

جمهوری عملی شدنی است؛ حال آن که تشکیل سازمان پیشنهادی به دلیل داشتن برنامه‌ها و هدف‌های موازی و مشترک با سازمان‌های یاد شده، دقیقاً در تقابل با مفاد بند «ج» خواهد بود.

به همین دلیل نه فقط مفاد بند «د» (رعایت اصل عدم تمرکز در توزیع وظایف ملی و استانی و محدود کردن وظایف و مأموریت‌های ملی و ستادی به جنبه‌های اعمال حاکمیت، سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی کلان و هدایت و نظارت و واگذاری امور اجرایی به واحدهای استانی) رعایت نشده است، بلکه لایحه پیشنهادی ناقض مفاد آن است. همچنین به شرحی که پیش از این گفته شد اقدام پیشنهادی اگر چه موجب کوچک‌تر شدن وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی می‌شود، در تعارض آشکار با مفاد بند «ه» (عدم گسترش تشکیلات دولت با تأکید بر کوچک سازی دولت) قرار دارد و تشکیلات دولتی تحت پوشش نهاد ریاست جمهوری را گسترش می‌دهد. به علاوه از آن جا که سازمان مذکور مستقل خواهد بود. برای نیازهای پشتیبانی خود که پیش از این به وسیله وزارتخانه تأمین می‌گشت، باید بر گستردگی تشکیلاتی خود بیفزاید که این امر به جای کوچک سازی دولت، که در این پیشنهاد ارائه گردیده است، بزرگ سازی دولت را موجب خواهد شد.

۶. نکته دیگری که لازم است به آن اشاره شود، توجه ویژه ماده ۲ از برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به سه مورد «امور انرژی»، «امور کشاورزی، دام، توسعه و عمران روستایی» و «امور صنعت و معدن» است. بنابراین، فعالیت‌های فرهنگی اصولاً مد نظر قانونگذار نیست. نکته حائز اهمیت دیگر آن است که در موارد فوق نیز خواست قانونگذار جمع کردن وظایف در سه «وزارتخانه» بوده است؛ یعنی این که قانونگذار، سازمان‌های تحت پوشش نهاد ریاست جمهوری را پیشنهاد نداده، بلکه بر وجود وزارتخانه در هر مورد تأکید ورزیده است. به همین دلیل، به سادگی می‌توان نتیجه گرفت که هر تغییر ممکن نیز باید در قالب وزارتخانه انجام شود. به عبارت روشن‌تر، اگر امور فرهنگی نیز در سه بخش یاد شده وجود داشت، راه حل مطلوب قانونگذار، ادغام سازمان‌های موجود تحت پوشش نهاد ریاست جمهوری در وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی بود، نه آن که بخشی از وزارتخانه جدا شود و به صورت مستقل در دولت (با

برنامه گسترش فعالیت‌ها و مسئولیت‌ها) وارد گردد.

بنابراین هر چند مقصود اصلی لایحه، اجرای مفاد ماده ۲ قانون برنامه سوم توسعه است، اما در تضاد کامل با آن قرار دارد و مغایرت‌های عمیق موجود، نمی‌تواند هیچ ارتباطی میان لایحه و ماده ۲ را تداعی کند.

۲. ایرادهای اساسی وارد بر لایحه

اهم ایرادهای وارد بر لایحه را می‌توان چنین برشمرد:

۱. با توجه به این که سازمان میراث فرهنگی کشور دارای قانون تشکیلات و اساسنامه مصوب مجلس شورای اسلامی و همچنین اساسنامه پژوهشگاه و مرکز آموزش عالی است که به تصویب شورای گسترش مراکز آموزش عالی رسیده، به نظر نمی‌رسد که این ادغام موجب ارتقای سطح عملکرد و جایگاه تشکیلاتی این دو سازمان شود. به علاوه هم اکنون سازمان میراث فرهنگی کشور از توانایی‌های قانونی مطلوبی برخوردار است، به طوری که دارای اساسنامه مصوب مجلس شورای اسلامی بوده، فعالیت‌هایش از طریق قوانین متعددی حمایت و هدایت می‌گردد (از جمله اصل ۸۳ قانون اساسی، لایحه قانونی راجع به جلوگیری از حفاری‌های غیرمجاز، قانون حفظ آثار ملی مصوب سال ۱۳۰۹ و آیین‌نامه اجرایی آن، قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی کشور، و قانون مجازات اخلاک‌گران در نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۶۹). لذا پیشنهاد لایحه فوق‌الذکر در مجلس شورای اسلامی الزاماً به تقویت توانایی‌های قانونی این سازمان منجر نخواهد شد. به علاوه بدین ترتیب، امتیاز ناشی از پژوهشگاه بودن سازمان که تسهیلاتی را در زمینه نیروی انسانی و امور مالی فراهم می‌سازد، از جمله جذب هیأت علمی برای فعالیت‌های پژوهشی سازمان و تسریع در فعالیت‌های اجرایی سازمان از دست خواهد رفت.

۲. ماده ۱ لایحه، ادغام دو سازمان را مورد تأیید قرار می‌دهد. البته اگر چه این دو سازمان از نظر فعالیت وابستگی‌هایی با یکدیگر دارند، ولی وجود افتراق آن‌ها به هیچ وجه کم‌تر از هیچ دو واحد دیگر تابع آن وزارتخانه نیست. لذا در بحث ادغام این دو سازمان هیچ توجهی به

تفاوت ماهوی سازمان میراث فرهنگی و ایرانگردی و جهانگردی نشده است. با توجه به عدم تجانس فعالیت این دو سازمان، چنین ادغامی احتمالاً باعث آشفتگی و کندی فعالیت‌های آن‌ها می‌شود.

چنان‌که در ماده ۱ لایحه آمده است، کلیه وظایف و اختیارات سازمان‌های موجود، به سازمان جدید منتقل خواهد شد. پس هیچ تغییر بنیادی به وجود نخواهد آمد که با هدف برنامه سوم توسعه هماهنگی داشته باشد و در جهت تحقق یافتن مفاد ماده ۲ این برنامه گامی مطلوب به شمار آید.

انتصاب رئیس سازمان با حکم رئیس جمهوری به معنای کم رنگ شدن نظارت نمایندگان ملت بر فرد منتصب است. اگرچه حق تحقیق و تفحص همواره برای نمایندگان مجلس باقی خواهد ماند، اما بدون شک، از کیفیت نظارتی که می‌تواند در حال حاضر بر عملکرد آن‌ها، از طریق نظارت بر وزارتخانه به طور کل اعمال گردد، کاسته خواهد شد که نمی‌توان از این امر چشم پوشید.

۳. تبصره ۲ لایحه، ابعاد گسترش دیوان سالاری و دولت سالاری را بیشتر می‌نمایاند. حاکمیت سازمان ایرانگردی و جهانگردی به سازمان جدید منتقل می‌شود، ولی وظایف اجرایی و امور تصدی آن، به یک شرکت دولتی واگذار می‌گردد. لذا در زمانی که کلیه شرکت‌های دولتی موجود براساس قوانین پیشنهادی دولت خصوصی سازی و از تصدی دولت خارج می‌گردند، سازمان جدید التاسیس مالک آنچه وزارتخانه‌ها از داشتن آن منع شده‌اند (شرکت دولتی) می‌گردد. آیا نمی‌توان امر توسعه ایرانگردی و جهانگردی را در داخل سازمان موجود زیر مجموعه وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی انجام داد؟ یا دست کم آیا نمی‌توان شرکت دولتی مد نظر را در زمانی تشکیل داد که همچنان تحت پوشش وزارتخانه قرار دارد؟ چه دلیلی می‌توان ارائه داد که تشکیل این شرکت دولتی را پس از منتزع شدن آن از وزارتخانه توجیه کند؟

۴. در ماده ۲ لایحه باز هم بر گسترش بیش‌تر دولت سالاری تأکید شده است، زیرا از تشکیل شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری خبر می‌دهد. اگر این شیوه، سرمشق قرار گیرد دیگر نمی‌توان برای انواع شوراهای عالی متصور، حد و حصری فائل شد با

محدودیتی را اعمال کرد. اگر مفروض است که تشکیل چنین شورایی در جهت اعتلای صنعت گردشگری و حفظ موجودیت میراث فرهنگی کشور خواهد بود، پس چرا به مثابه شورای عالی انقلاب فرهنگی، که ریاستش هم بر عهده شخص رئیس جمهور است، نسبت به تشکیل آن در وضعیت موجود اقدامی نشده است؟ بدون شک پیش نیاز تشکیل هیچ شورایی، تشکیل سازمانی جدید نیست که بدون کوچک‌ترین تغییری از نظر اختیارات و وظایف از وزارتخانه‌ای جدا شده است.

۵. در ماده ۴ لایحه پیشنهادی، به روش نگهداری و اداره اماکن و محوطه‌های تاریخی و موزه‌ها اشاره شده است که هم اکنون نیز زیر نظر سازمان میراث فرهنگی قرار دارند. با عنایت به این که سازمان پیشنهادی براساس ماده ۴، اساسنامه سازمان میراث فرهنگی را هم حفظ خواهد کرد، می‌توان نتیجه گرفت که محدوده فعالیت سازمان موجود، افزایش چشم‌گیری نخواهد داشت و تغییر اساسی در آن به وجود نخواهد آمد. به این دلیل، مستقل شدن آن و ادغامش در یک سازمان دیگر توجیه‌پذیر نیست.

در این ماده به آیین‌نامه‌ای اشاره شده که به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید و در نتیجه از محدوده نظارتی مجلس شورای اسلامی خارج خواهد بود که این نیز خود ضعفی دیگر به شمار می‌آید.

۶. ماده ۵ لایحه در تضاد با تمامی موارد دیگر این لایحه است و کاملاً نامفهوم نگاشته شده است. برای مثال، در ابتدا به «شرح وظایف تفصیلی سازمان‌های موضوع این قانون» اشاره شده است، حال آن که تنها سازمان موضوع لایحه، «سازمان میراث فرهنگی و گردشگری» است. اطلاق «سازمان‌ها» به یک سازمان ناممکن است. بنابراین، اگر منظور سازمان‌های دیگر نیز باشد باید به آن‌ها هم اشاره شود تا بتوان پی‌برد که قرار است درباره شرح وظایف کدام سازمان‌ها اقدامی صورت پذیرد. مطالعه اصل یک صد و سی و سوم قانون اساسی که در ماده ۵ به آن اشاره شده نیز ناظر بر تعیین وزرا و معرفی آن‌ها به مجلس، حدود اختیارات آنان و عدم لزوم تکرار اخذ رأی اعتماد در زمان تغییر مجلس است که ارتباطی با لایحه پیشنهادی ندارد.

لایحه حاضر دارای مقدمهٔ توجیهی مختصری است که نشان از پشتوانهٔ ضعیف مطالعات کارشناسی انجام شده در خصوص موضوع دارد و به شرحی که آمد اهداف و منافع روشنی از لایحهٔ پیشنهادی، یعنی ادغام دو سازمان موجود و متنوع کردن آن‌ها از وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی حاصل نمی‌گردد. به علاوه، این اقدام در تقابل با قانون برنامه سوم نیز قرار دارد. باید توجه داشت که منابع فرهنگی و تاریخی کشور فقط یکی از چندین عامل مهم توسعهٔ جهانگردی محسوب می‌شود. افزون بر این گردشگری فقط محدود به جلب گردشگر فرهنگی تاریخی نیست که بتوان با توسل به سازمان میراث فرهنگی کلیهٔ نیازهای توسعه بخش گردشگری را متناسب با گردشگران جدید تأمین کرد. در واقع، ضرورت ادغام این دو سازمان فقط ناشی از میل به ارتقای سطح سازمانی بوده است، بدون آن که به تفاوت ماهوی دو سازمان و امکانات و ظرفیت‌هایشان برای حصول به اهداف مورد نظر توجهی شده باشد.

پیشنهاد می‌شود که ابتدا (در گام نخست) این دو سازمان به صورت یک معاونت در وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی جمع شوند و پس از شناسایی مشکلات و نارسایی‌های احتمالی، در صورت نیاز، نسبت به تغییر وضعیت آن‌ها اقدام گردد.