

()

۱.....	مقدمه
۱.....	بررسی تبصره
۳.....	درآمدها
۴.....	اعتبارات
۶.....	الف) طرح‌های عمرانی
۸.....	ب) نکاتی در مورد اعتبارات هزینه‌ای
۱۰.....	پیشنهادها

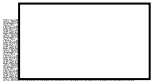
:

:

:

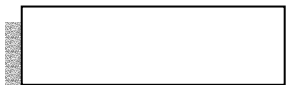


()



با تصویب «قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری» مصوب سال ۱۳۸۲ و عدم پیش‌بینی وضعیت خاص مالی برای آن سازمان، از سال ۱۳۸۵ به بعد، این سازمان تابع مقررات قانون محاسبات عمومی خواهد بود و نمی‌تواند وضعیت پژوهشگاهی خود را حفظ کند.^۱

در این گزارش با مروری بر وظایف قانونی این سازمان در قانون اساسنامه دستگاه مصوب ۱۳۶۷ و قانون برنامه چهارم توسعه و قانون مذکور در بالا سعی شده است، به برخی از وظایف مغفول مانده آن‌که امکان طرح در لایحه بودجه ۱۳۸۵ را دارند اشاره کرد.



در مقایسه تبصره‌های قانون بودجه ۱۳۸۴ و لایحه ۱۳۸۵ مشاهده می‌شود که فقط سه جزء (۱، ۲ و ۳) از بند «الف» تبصره «۱۰» قانون ۱۳۸۴ در قالب بندهای «الف»، «ب»

۱. مطابق با ماده (۴۹) قانون برنامه چهارم توسعه دانشگاه‌ها و مؤسسات پژوهشی دولتی مجازند بدون رعایت قانون محاسبات عمومی، استخدام کشوری و سایر مقررات عمومی اداری و مالی اداره شوند و کلیه اعتبارات در قالب کمک به آن‌ها داده خواهد شد. اما سازمان میراث فرهنگی و گردشگری نمی‌تواند مشمول ماده (۴۹) باشد. (برداشت از گزارش امکان اصلاح وضعیت هیأت امنایی در سازمان میراث فرهنگی و گردشگری، کد ۷۵۱۷).

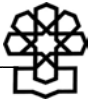


و «ج» تبصره «۱۰» لایحه ۱۳۸۵ عیناً تکرار شده است. در واقع این تبصره اقدام به هدفمند کردن برخی از اعتبارات این سازمان کرده است.

در بند «ب» این تبصره نکته قابل ذکر مشاهده می‌شود:

«طرح عمرانی مطالعه موزه بزرگ دفاع مقدس» با شماره ۳۰۲۶۳۰۰۵ در پیوست شماره یک لایحه ۱۳۸۵ آورده شده است. این طرح دارای یک پروژه است که کل اعتبار مورد نیاز آن ۷۷۱۵ میلیون ریال پیش‌بینی شده که برآورد سال ۱۳۸۵ آن معادل ۳۰۰۰ میلیون ریال است. از آن‌جا که قرار است این طرح در سال ۱۳۸۵ پایان پذیرد،^۱ و اعتبار بند «ب» به مبلغ ۲۰۰۰۰ میلیون ریال برای سال ۱۳۸۵ پیش‌بینی شده است، این اعتبار منطقاً مازاد بر نیاز اجرای طرح است، یعنی تناسبی بین بند «ب» از تبصره «۱۰» با طرح عمرانی مذکور وجود ندارد. لذا ضرورت بازنگری در برنامه زمان‌بندی طرح و اعتبار آن توصیه می‌شود، از آن‌جا که اعتبار رقم بند «ب» یکساله است، در صورتی که مازاد بر نیاز طرح عمرانی اعتباری پیش‌بینی و تخصیص داده شود، در نهایت موجب حبس اعتبار گردیده و مصرف نمی‌شود و در پایان سال به خزانه برگشت داده خواهد شد؛ زیرا تا طرح مطالعاتی «مطالعه موزه دفاع مقدس» در سال ۱۳۸۵ پایان نیابد، عملاً امکان مصرف این اعتبار برای عملیات اجرایی ساخت موزه شروع نخواهد شد. پس مناسب است « » « » .

۱. با مرور قانون بودجه ۱۳۸۴ دیده می‌شود که طرح «مطالعه موزه بزرگ دفاع مقدس»، به شماره ۳۰۲۰۱۰۱۵ قرار بود با کل اعتبار ۴۵۴۵ میلیون ریال در سال ۱۳۸۴ پایان پذیرد، ولی در لایحه ۱۳۸۵، کل اعتبار طرح مبلغ ۷۷۱۵ میلیون ریال افزایش یافته و قرار است در سال ۱۳۸۵ پایان پذیرد.

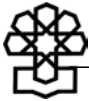


(مبالغ به میلیون ریال)

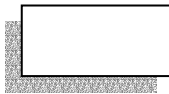
۱۳۰۳۰۱	درآمدهای حاصل از اجاره ساختمان‌ها	۰	۱۳۳۰۰	۱۳۳۰۰	۴۰۰۰	۴۸	۱/۲	
۱۴۰۱۰۳	ارائه خدمات آموزشی و فرهنگی	۰	۳۶۵	۳۶۵	۱۸۳۰	۴۵۴	۶۴/۸	
۱۴۰۱۲۰	فروش سایر خدمات [ورودی موزه‌ها]	۸۲۵۰۰	۱۷۵۰۰	۱۰۰۰۰	۱۰۴۸۱۶	۲۹۲۸۰	۳۳/۳	
۱۵۰۱۰۷	قاچاق اموال و خسارات فرهنگی	۰	۲۰۰	۲۰۰	۶۸۵	۴۹	۴/۹	
							/	
							۲۹۸۳۱	

در بررسی درآمدهای این سازمان بین سال‌های ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۲ (سال‌های اجرای برنامه سوم توسعه و پیش از ادغام سازمانی) رشدی منطقی و با میانگین تحقق ۷۵ درصدی دیده می‌شود. ولی مطابق با جدول ۱ از سال ۱۳۸۳ (بعد از ادغام) درصد تحقق درآمدها به حدود ۳۲ درصد کاهش یافته است. بخشی از این کاهش چشمگیر به کم شدن وصولی‌های سازمان (به خصوص از محل «ورودی موزه‌ها و آثار تاریخی» باز می‌گردد و بخشی دیگر ناشی از پیش‌بینی غیرمنطقی درآمدها است (۲۰۰ درصد رشد در پیش‌بینی).

۱. در گزارش «تصویری از عملکرد دستگاه‌های اجرایی بخش فرهنگ در گزارش‌های تفریح بودجه ... بخش اول - درآمدها» در قالب جدول ۲ این ارقام بررسی شده است.



از آن‌جا که بیش‌تر درآمدهای^۱ این سازمان تا پیش از لایحه ۱۳۸۵ جزء درآمدهای اختصاصی دستگاه بوده است، عدم تحقق درآمد حاصل از پیش‌بینی نادرست، سبب کسری اعتبارات دستگاه می‌شده است. ولی در این لایحه با حذف وضعیت پژوهشگاهی و لزوم واریز کلیه درآمدها به خزانه، عدم تحقق درآمد مذکور باعث کاهش وصولی‌های خزانه و درآمدهای دولت خواهد شد.



(میلیون ریال)

جاری	*۵۷۰ر۰۰۲	*۵۰۰ر۰۰۰	۳۰۵ر۷۳۰	۶۱/۲	**۲۱۴ر۱۱۱	۲۱۹ر۱۷۳	۱۰۲/۳
عمرانی	۱ر۰۷۴ر۵۰۰	۱ر۰۷۸ر۵۰۰	**۳۵۶ر۰۶۷	۳۳	۴۰۵ر۴۸۰	۱۵۲ر۱۰۷	۳۷/۵
				/			/
درصد رشد کل	۴	۱۵۴	۱۵۹				

* اعتبارات جاری ۱۳۸۵ و ۱۳۸۴، اعتبار مصوب دستگاهی، به علاوه ردیف ۵۰۳۷۷۶ (ایجاد یگان حفاظت و خرید خدمات انتظامی و پشتیبانی) است.

** در سال ۱۳۸۳ اعتبارات سازمان ایرانگردی و جهانگردی به اعتبارات سازمان میراث فرهنگی اضافه شده است و اعتبار متفرقه موزه باز (۲ر۰۰۰ میلیون ریال)

*** تخصیصی شش‌ماهه اول ۱۳۸۴ است.

۱. ردیف درآمدی ۱۵۰۱۰۷ براساس بند «ب» ماده (۱۱۵) قانون برنامه چهارم توسعه، تنفیذی از ماده (۱۶۵) قانون برنامه سوم توسعه، هنوز از درآمدهای اختصاصی سازمان محسوب می‌شود که رقم بسیار ناچیزی است.



با توجه به تغییر نظام بودجه‌ریزی در تدوین لایحه ۱۳۸۵ کل کشور، برنامه‌های ذیل ردیف ۱۱۳۷۰۰ (سازمان میراث فرهنگی و گردشگری) تغییر اساسی دارند؛ به طوری که از میان ۱۵ برنامه هزینه‌ای سال ۱۳۸۴ فقط ۳ برنامه عیناً تکرار شده‌اند (برنامه آموزش کاردانی، آموزش کارشناسی و آموزش غیررسمی فنی و حرفه‌ای). در مقایسه قانون بودجه ۱۳۸۴ و لایحه ۱۳۸۵ موارد زیر به چشم می‌خورد:

مجموع اعتبارات جاری سازمان در لایحه ۱۳۸۵	$\frac{570,000}{500,000} = 14\%$ درصد
مجموع اعتبارات جاری سازمان در قانون ۱۳۸۴	
مجموع اعتبارات عمرانی سازمان در لایحه ۱۳۸۵	$\frac{1,074,500}{1,078,500} = (-1)\%$ درصد
مجموع اعتبارات عمرانی سازمان در قانون ۱۳۸۴	
جمع کل اعتبارات سازمان در لایحه ۱۳۸۵	$\frac{1,644,502}{1,578,500} = 4\%$ درصد
جمع کل اعتبارات سازمان در قانون ۱۳۸۴	
جمع کل اعتبارات سازمان در لایحه ۱۳۸۵	$\frac{1,644,502}{12,325,687} = 13/3\%$ درصد
کل اعتبارات فصل فرهنگ و هنر و رسانه‌های جمعی و گردشگری در لایحه ۱۳۸۵	

۱. این دستگاه از محل‌های زیر نیز اعتبار دارد:

۵۰۲۸۶۱- تأمین، آماده‌سازی و اداره موزه‌ها و ابنیه تاریخی (درآمد - هزینه) ۵۰۰۰۰۰ میلیون ریال.

۵۰۲۸۶۷- پایتخت فرهنگی جهان اسلام ۳۰۰۰۰ میلیون ریال.

از جداول (۱۳)- کمک‌های بلاعوض ۳۰۰۰۰ میلیون ریال.

مورد اول در صورت تأمین درآمد باید در ۳۰ استان هزینه شود، که رقم ناچیزی است، مورد دوم به استناد اصفهان تعلق دارد و مورد سوم نیز در ازای حذف «برنامه کمک‌های فنی اعتباری» در قانون ۱۳۸۴ با اعتبار ۷۰۰۰۰ میلیون ریالی، در لایحه ۱۳۸۵ جایگزین شده است.

(

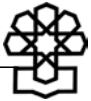
سازمان میراث فرهنگی و گردشگری ۱۸ طرح عمرانی را انجام می‌دهد که ۸ طرح مرمت و احیای بناهای تاریخی، ۵ طرح تجهیز و توسعه موزه‌ها و ۵ طرح مطالعه و ایجاد زیرساخت‌های گردشگری را شامل می‌شود. در لایحه بودجه ۱۳۸۵، پیش‌بینی شده است که ۸ طرح از برنامه تأمین، حفاظت و مرمت میراث غیرمنقول با ارزش فرهنگی و تاریخی در سال ۱۳۸۵ به پایان برسد. به همین دلیل اعتبارات پیش‌بینی شده برای این طرح‌ها در لایحه بودجه ۱۳۸۵ از مقدار مصوب بودجه ۱۳۸۴ بیش‌تر است و گاه بیش‌تر از مجموع اعتباراتی است که در سال‌های قبل برای این طرح‌ها اختصاص یافته است.

عملکرد سال‌های قبل سازمان میراث فرهنگی در اجرای طرح‌های عمرانی، امکان اتمام طرح‌های مذکور را مورد تردید قرار می‌دهد. از یکسو میزان تخصیص اعتبارات عمرانی سازمان میراث فرهنگی به ندرت از ۵۰ درصد بودجه مصوب فراتر می‌رود. به این ترتیب حتی در صورت برآورد درست اعتبارات مورد نیاز و بدون در نظر گرفتن هزینه‌های ناشی از تعدیل برای پیمانکار^۱، در صورت تخصیص ۵۰ درصدی اعتبار، این طرح‌ها در بودجه ۱۳۸۶ نیز باید بار دیگر اعتبار دریافت کنند.

از سوی دیگر مشکلات ساختاری و تشکیلاتی سازمان میراث فرهنگی در جذب اعتبارات پرداخت شده مطرح است. گزارش‌های تفریغ سال‌های قبل این سازمان نشان می‌دهد که این سازمان تنها نیمی از اعتبارات دریافت کرده را به مصرف رسانده است. بخشی از این مشکل به تخصیص دیرهنگام اعتبارات عمرانی (در نیمه دوم سال) توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مربوط می‌شود (که به دلیل بارندگی و سردی آب و هوا امکان هزینه‌کرد اعتبار وجود ندارد) و بخشی نیز ناشی از وضعیت پژوهشگاهی سازمان میراث فرهنگی بوده است. چرا که در وضعیت پژوهشگاهی دستگاه

۱. هزینه تعدیل: شامل هزینه‌هایی است که پیمانکار در صورت تأخیر صاحب کار در پرداخت مبالغ توافقی در قرارداد اولیه به عنوان خسارت دریافت می‌کند.





با اطمینان از این که اعتبارات هزینه نشده به خزانه باز نمی‌گردد و امکان هزینه‌کرد آن‌ها در سال بعد هم وجود دارد، در انجام عملیات عمرانی تعلل می‌کرده است.

علاوه بر این‌ها مشکلات اجرایی نیز وجود دارند؛ به عنوان مثال سازمان میراث فرهنگی در اجرای طرح ۳۰۲۳۳۰۰۸ با عنوان خرید حریم و ابنیه و اشیا با ارزش تاریخی، موفقیت ناچیزی داشته است. براساس گزارش‌های تفریح بودجه، سازمان در سال‌های ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۲ نتوانسته است در هیچ سالی حتی ۳۵ درصد اعتبارات تخصیص یافته به این منظور را هزینه کند. این سازمان در ۱۱ سال بین ۱۳۷۲ تا ۱۳۸۳ تنها ۹۶۵۹۰ میلیون ریال دریافت کرده است در حالی که مبلغ ۱۷۹۰۰۰ میلیون ریال در سال ۱۳۸۴ و ۱۷۰۰۰۰ میلیون ریال در لایحه بودجه ۱۳۸۵ به این طرح اختصاص یافته است. افزایش بی‌تناسب اعتبارات بدون توجه به قدرت جذب دستگاه‌ها تنها به حبس سرمایه ملی می‌انجامد.

در مورد بخش گردشگری نیز مشکلاتی وجود دارد؛ در «طرح ۳۰۲۳۸۰۰۱ با عنوان «مطالعه، شناسایی و ایجاد زیرساخت‌های قطب‌های گردشگری» پیش‌بینی شده که طبق مطالعات طرح ملی گردشگری [که به تصویب نرسید] در کشور ۷ قطب گردشگری ایجاد شود، که مستلزم ۱۹۰ پروژه مطالعه است که هرکدام با هزینه بیش از ۲ میلیارد ریال به انجام خواهند رسید، به علاوه در طرح ۳۰۲۳۸۰۰۴ «مطالعه و اردوگاه‌ها و...» برای ۱۳۱ اردوگاه، اعتبار ۶۰ میلیارد ریال و همچنین در طرح ۳۰۲۳۸۰۰۵ «مطالعه، شناسایی و مناطق نمونه گردشگری» برای ۷۵ منطقه نمونه ۱۰۰ میلیارد ریال (در سال ۱۳۸۵) برآورد اعتبار شده است. نکته قابل ذکر آن است که مطابق ماده (۷) آیین‌نامه اجرایی « و اداره مناطق نمونه گردشگری»؛ ایجاد تأسیسات زیربنایی و خدماتی در داخل منطقه بر عهده سرمایه‌گذار است و کلیه دستگاه‌های مرتبط مکلفند خدمات خود را ارائه بدهند. لذا برآورد اعتبارات در این طرح‌ها محل تأمل است.



(

: توجه به تغییر برنامه‌های هزینه‌ای این دستگاه نشان می‌دهد: با این‌که در حال حاضر ۸ پژوهشکده مختلف در این سازمان وجود دارند که مجوز تشکیل آن‌ها از شورای گسترش آموزش عالی اخذ شده است ولی برنامه پژوهش‌های کاربردی ذیل ردیف دستگاه پیش‌بینی نشده است.

باید یادآوری کرد که «مرکز آموزش عالی سازمان میراث فرهنگی» توانسته دو «برنامه آموزش کاردانی» و «آموزش کارشناسی» را مشابه مؤسسات آموزش عالی کشور حفظ کند؛ اما از آن‌جا که سازمان میراث فرهنگی و گردشگری به موقع اظهارنظر شورای عالی اداری درخصوص اجرای مصوبه «اصلاح ساختار دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی وابسته به دستگاه‌های اجرایی» را اخذ نکرده است و ۸ پژوهشکده خود را نیز به این «مرکز آموزش عالی» منتقل نکرده است، نتوانسته مشابه مراکز دانشگاهی، از «برنامه پژوهش‌های کاربردی» برخوردار شود و بیم آن می‌رود که در عمل، در هزینه‌کرد برای فعالیت‌های پژوهشی دچار تنگنا شود.

: در ماده (۱۱۵) قانون برنامه چهارم توسعه (تنفیدی از ماده (۱۶۵) قانون برنامه سوم توسعه) تشکیل یگان پاسداران میراث فرهنگی کشور پیش‌بینی شده است. هر چند در طول برنامه سوم توسعه کلیه مراحل اخذ مجوزها و مصوبه‌های قانونی از ستاد کل نیروهای مسلح، شورای عالی امنیت ملی و غیره انجام شد ولی تاکنون این یگان ویژه زیر نظر مدیریت این سازمان تشکیل نشده است.

حتی در بند «د» تبصره «۷» قانون بودجه سال ۱۳۸۳ قانونگذار مجوز استخدام حداقل ۵۰۰ نفر نیرو، برای اولین مرحله تشکیل این یگان را داد، ولی باز هم اقدامی صورت نگرفت تا این‌که در سال ۱۳۸۳ با تغییر ریاست سازمان با چرخشی در شیوه اجرایی، خلاف روح قانون مذکور عمل شد، یعنی

واگذار شد. اعتبار لازم در قانون بودجه ۱۳۸۴ در قالب



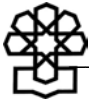
ردیف متفرقه ۵۰۳۷۷۶ با اعتبار ۶۰۰۰۰ ریال مصوب گردید.

در لایحه ۱۳۸۵ نیز همین ردیف با همان مبلغ اعتبار پیش‌بینی شده است. برای تغییر وضعیت و اصلاح وضعیت در جهت تأمین نظر قانونگذار مناسب است اعتبار ردیف متفرقه در قالب یک برنامه دائم هزینه‌ای ذیل ردیف دستگاه قرار گیرد، تا مدیریت سازمان در جهت اصلاح شیوه و تأمین نیروی انسانی لازم در سال‌های باقی مانده از برنامه چهارم اقدام کند.

: براساس بند «۲» از ماده (۳) قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور (مصوب ۱۳۶۷ مجلس) این سازمان وظیفه دارد محوطه‌ها، تپه‌ها، بناها و مجموعه‌های تاریخی را شناسایی کرده و فهرست جامع آن‌ها را در قالب نقشه باستان‌شناسی کشور تهیه و تنظیم کند. اما متأسفانه این کار انجام نشده است. به همین دلیل این سازمان تاکنون نتوانسته در جریان مطالعه اولیه طرح‌های عمرانی ملی و حتی استانی به موقع اظهار نظر کند.^۱

مناسب خواهد بود برای حل مشکل برنامه‌ای با عنوان «برنامه تهیه نقشه باستان‌شناسی» کشور در ذیل ردیف دستگاه‌های استانی این سازمان پیش‌بینی شود.

۱. مشکل برخورد منطقه باستانی با حوزه آبگیر سد سیوند از همین نوع است.



الف) در تبصره‌ها: حذف بند «ب» تبصره «۱۰».

ب) در درآمدها: کاهش پیش‌بینی درآمدها و واقعی کردن آن.

ج) در اعتبارات:

- افزودن برنامه «پژوهش‌های کاربردی» به ذیل ردیف دستگاه و یا ردیف مستقل با عنوان «سازمان میراث فرهنگی و گردشگری - مرکز آموزش عالی میراث فرهنگی».

- افزودن اعتبار ردیف متفرقه ۵۰۳۷۷۶ «ایجاد یگان حفاظت و خرید خدمات انتظامی و پشتیبانی» به ذیل ردیف دستگاه.

- افزودن برنامه‌ای با عنوان «مطالعه تهیه نقشه باستان‌شناسی کشور» ذیل ردیف دستگاه‌های استانی.



:

: درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ کل کشور (۱۲) آشنایی با اعتبارات

سازمان میراث فرهنگی و گردشگری

Report Title: A View On Outlays Of The Tourism And Heritage's Organization in 1385 Budget Bill

: مطالعات فرهنگی

: لیلا زرشکن

: فاطمه موسوی

—:

: معاونت پژوهشی

:

۱. بودجه فرهنگی (Cultural Budget)

۲. لایحه بودجه ۱۳۸۵ (1385 Budget Bill)

:

۱. لایحه بودجه ۱۳۸۵

۲. قانون بودجه ۱۳۸۴

۳. گزارش‌های تفریح سال‌های ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۲