

## به نام خدا

## اظهار نظر کارشناسی درباره:

## «طرح انتزاع سازمان میراث فرهنگی و گردشگری از ریاست جمهوری و

## الحاق آن به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی»

## اهداف طرح

۱. پاسخگویی رئیس سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری به مجلس شورای اسلامی.
۲. ایجاد زمینه نظارت بیشتر مجلس بر این سازمان.
۳. کاهش هزینه‌های دولت.

## نقاط قوت طرح

۱. از آنجا که مطابق اصل ۱۲۶ قانون اساسی و قانون وظایف و اختیارات رئیس جمهور، مسئولیت‌های ایشان معطوف به ریاست و مدیریت عالی بر قوه مجریه با همکاری وزرا و از طریق نهاد هیئت وزیران است؛ تنها نهادی که علاوه بر نهاد مسئول برنامه، بودجه و امور اداری و استخدامی تحت نظر مستقیم رئیس جمهور قرار می‌گیرد، نهاد هیئت وزیران است. پس وجود سازمان‌های دیگر تحت نظر مستقیم ایشان سبب افزایش مسئولیت‌های رئیس جمهور خواهد شد. طرح حاضر با انتزاع سازمان مذکور از نهاد ریاست جمهوری، سبب کاهش این وظایف و تمرکز بیشتر رئیس جمهور بر ایفای وظایف اصلی‌اش خواهد شد.

۲. از آنجا که در هیچ یک از قوانین موجود به صراحت امکان پرسش از معاون رئیس جمهور به عنوان ریاست یک دستگاه اجرایی ذکر نشده است؛ در صورت عدم تمایل رئیس این سازمان به پاسخگویی به مجلس، در واقع مجلس مجبور به پرداخت هزینه سنگین سؤال از رئیس جمهور (اصل ۸۸ قانون اساسی) یا انجام تحقیق و تفحص از سازمان مذکور (اصل ۷۶ قانون اساسی) خواهد شد. طرح حاضر با حذف مقام «معاونت ریاست جمهوری» از رئیس سازمان مورد بحث و تغییر مجموعه سازمانی در شکل وزارتخانه، سعی در کاهش هزینه‌های اعمال اصول ۸۸ و ۷۶ قانون اساسی توسط قوه مقننه دارد.

## نقاط ضعف طرح

۱. با بازگشت سازمان میراث فرهنگی و گردشگری به وضعیت سابق (ذیل وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی)، حدود پنج سال زمان و هزینه‌های صرف شده (از سال ۱۳۸۲ تاکنون) برای تعریف وظایف جدید، تدوین ساختار مناسب سازمانی، تدوین پست‌ها، برنامه‌ها، فعالیت‌ها و... از بین می‌رود و مجدداً همین مدت برای انطباق سازمان موجود با وضعیت جدید در وزارت ارشاد صرف خواهد شد.

۲. آیین‌نامه‌ها و مقررات متعددی از زمان تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری از سال ۱۳۸۲ تاکنون تدوین شده‌اند و هزینه‌های زمانی و ریالی (محاسبه نشده‌ای) برای تصویب و اجرای آنها صورت گرفته، که با تصویب این طرح، بخش زیادی از این مقررات نیز تغییر خواهند یافت.

۳. از دلایل مهم انتزاع دو سازمان میراث فرهنگی کشور (شکل سابق) و سازمان ایرانگردی و جهانگردی (شکل سابق) از وزارت ارشاد در سال ۱۳۸۲، ضرورت ارتقای سطح سازمانی این دو دستگاه اجرایی برای اجرای وظایف گسترده ایشان و امکان هماهنگی آنها با سایر وزارتخانه‌ها از طریق حضور در هیئت وزیران بود. با تصویب این طرح، دو حوزه مذکور مجدداً در انجام وظایف خود دچار مشکل خواهند شد.

۴. مطالعه تطبیقی در بسیاری از کشورهای جهان نشان می‌دهد که به دلیل وسعت فعالیت‌های مربوط به توریسم و

میراث فرهنگی و همچنین برای در کانون توجه قرار دادن این فعالیت‌ها در میان سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌های کلان، «وزارتخانه» به‌عنوان ساختار سازمانی مناسب این فعالیت‌ها در نظر گرفته شده است. در صورتی‌که تصویب این طرح در کشور ما، سبب خواهد شد که بدون توجه به وسعت و پیچیدگی فعالیت‌ها در این حوزه‌ها، آنها از امکان طرح مستقیم در بالاترین جایگاه سیاست‌گذاری اجرایی کشور (هیئت وزیران) محروم شوند. همچنین رسیدگی به موضوعات مربوط به گردشگری در مجلس به موضوعاتی فرعی در یک وزارتخانه تبدیل شود.

۵. حجم زیاد وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و عدم تجانس این وظایف با وظایف سازمان موجود، سبب نارسایی‌های عملکردی برای اجرای وظایف در این وزارتخانه خواهد شد.

۶. وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی در میان وزارتخانه‌های موجود، جزء وزارتخانه‌های قدرتمند و دارای رتبه بالا در گزارش‌های ارزیابی عملکرد دولت نیست. لذا چنین وزارتخانه‌ای نمی‌تواند ظرف مناسبی برای سازمانی به گستردگی سازمان میراث فرهنگی و گردشگری باشد.

۷. با تصویب قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری در سال ۱۳۸۲ و سپس الحاق سازمان صنایع دستی به این مجموعه در سال ۱۳۸۵، سه سازمان بدون اساسنامه هماهنگ در کنار یکدیگر قرار گرفتند. اساسنامه جدید این سازمان به تازگی تکمیل شده و در حال حاضر در کمیسیون‌های دولت در حال بررسی است و پس از تصویب هیئت وزیران، تقدیم مجلس خواهد شد؛ با تصویب این طرح این فعالیت نیز در حد قابل توجهی تغییر می‌یابد.

۸. طی سنوات گذشته مشخص شده بود که سازمان صنایع دستی فقط به دلیل تشابه اسمی جزء مجموعه وزارت صنایع و معادن بود. این صنعت که به لحاظ ماهیت فعالیت‌های خود به فعالیت‌های میراث فرهنگی نزدیک‌تر است و همچنین از نظر فروش محصولات در کنار صنعت گردشگری امید بیشتری به رونق آن می‌رود، حدود دو سال است که به جایگاه سازمانی مناسب‌تری نسبت به وضعیت سابق خود رسیده است. با تصویب این طرح سازمان صنایع دستی مجدداً به مجموعه وزارتخانه‌ای عودت داده خواهد شد که در برنامه‌های توسعه‌ای آن، جایگاه تدوین‌شده‌ای برای صنایع دستی پیش‌بینی نشده است.

#### جمع‌بندی

۱. در حال حاضر نقاط ضعف این طرح زیاد است، و اجرای آن علاوه بر از بین بردن هزینه‌های صورت گرفته برای رسیدن به وضع موجود این سازمان، می‌تواند سبب ایجاد خطر عقب ماندن سه حوزه فعالیت‌های میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی از جریان توسعه کشور و نیز اجرای مناسب وظایف سازمانی آنها را به دنبال داشته باشد.

۲. در وضع موجود برای دستیابی مجلس به حقوق نظارتی خود بر کلیه سازمان‌های ذیل نهاد ریاست جمهوری هیچ قانون مدونی وجود ندارد.

۳. طرح حاضر دارای دو قسمت است:

الف) انتزاع سازمان‌های میراث فرهنگی و گردشگری از ریاست جمهوری،

ب) الحاق آن به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.

قسمت اول طرح می‌تواند تأمین‌کننده بند «۱» و «۲» اهداف طرح حاضر باشد، ولی اجرای قسمت دوم طرح مضرات و مخاطرات زیادی را برای این حوزه‌ها در پی خواهد داشت. لذا در صورتی‌که ممنوعیت ایجاد وزارتخانه جدید در بند «ب» ماده (۱۳۹) قانون برنامه چهارم پیش‌بینی نشده بود، بهترین راه برای اعمال نظارت مجلس، تبدیل شدن این سازمان به یک وزارتخانه بود.

#### پیشنهاد

با توجه به اینکه طرح حاضر به‌صورت یک شوری بررسی خواهد شد، در این مرحله دو امکان وجود دارد، مسکوت گذاشتن طرح تا تدوین طرح جایگزین و یا رد طرح. محتوای طرح جایگزین می‌تواند به دو شیوه زیر مطالعه و بررسی شود:

۱. از آنجا که تبدیل سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری به شکل یک وزارتخانه مستقل و قابل نظارت، با بند «ب» ماده (۱۳۹) قانون برنامه چهارم مغایرت دارد، مجلس محترم می‌تواند با اصلاح این بند، این مانع را مرتفع کرده و به اهداف اولیه این طرح در سطح وسیعی دست یابد.

۲. در اصول ۷۶ و ۸۸ قانون اساسی ابزارهای نظارت مجلس بر مقامات قوه مجریه تعیین شده‌اند و عرف سیاسی و تعاملات میان قوا و به‌ویژه شأن مردمی مجلس، مسیر پاسخ‌گویی معاونان رئیس‌جمهور به مجلس را هموار می‌سازد. هر چند می‌توان مطالعه‌ای انجام داد که نتیجه آن یافتن رویه‌ای برای وادار کردن معاونان رئیس‌جمهور برای پاسخ‌گویی به مجلس باشد، اما با توجه به قانون اساسی و اینکه معاونان رئیس‌جمهور در قبال اعمال خود مستقیماً و صرفاً به رئیس‌جمهور پاسخ‌گو هستند، اتخاذ این راهکار جایگزین مناسبی برای روابط سازنده میان قوا به‌نظر نمی‌رسد.