



مشخصات طرح

دوره هشتم - سال اول

شماره ثبت:

۱۵۷

شماره چاپ:

۲۱۶

تاریخ چاپ:

۱۳۸۷/۵/۱۶

نام دفتر:

مطالعات فرهنگی

ارزیابی طرح

طرح مذکور به جهت تحولی که در ساختار فرهنگی کشور ایجاد خواهد کرد از ابعاد مختلف قابل بررسی و ارزیابی است، که در این بخش ابعاد تشکیلاتی و بودجه‌ای طرح مورد ارزیابی قرار خواهد گرفت:

۱. شخصیت حقوقی ستاد عالی توسعه فرهنگ اسلامی مشمول کدام یک از مواد (۲) تا (۵) قانون محاسبات کشور و مواد (۱) تا (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری است. چنانچه به استناد بند «۵» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور^۱ شخصیت حقوقی ستاد را به‌عنوان «مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی» بشناسیم، طرح مذکور مغایر ماده (۱۳۰) قانون محاسبات عمومی کشور و بند «ب» ماده (۱۳۹) قانون برنامه چهارم توسعه خواهد بود و چنانچه شخصیت حقوقی ستاد را «مؤسسه دولتی» بشناسیم، مغایر بند «ب» ماده (۱۳۹) قانون برنامه چهارم توسعه است. چرا که ایجاد وزارتخانه، مؤسسه دولتی، نهاد عمومی غیردولتی، شرکت دولتی و دستگاه‌هایی با عناوین مشابه ممنوع است، مگر اینکه از طریق ارائه لایحه دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی صورت پذیرد.

۲. به‌موجب تبصره ماده (۱۱۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، ایجاد هرگونه دستگاه اجرایی جدید براساس پیشنهاد دستگاه‌های ذی‌ربط موکول به تأیید شورای عالی اداری و تصویب هیئت وزیران و با تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد بود. لذا از این حیث نیز طرح مذکور به جهت اینکه در پی ایجاد دستگاه اجرایی جدید است، مغایر با تبصره ماده (۱۱۵) قانون مذکور است.

۳. با توجه به اینکه موضوع فعالیت ستاد عالی توسعه فرهنگ اسلامی، فرهنگ و تبلیغات دینی است، لذا واژه «ستاد» که اصولاً از ادبیات و واژه‌های نظامی اتخاذ شده مناسب نمی‌باشد. به‌طوری که عنوان «ستاد انقلاب فرهنگی» بعداً به «شورای عالی انقلاب فرهنگی» اصلاح شد.

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۷۰۹۳۸۲

تاریخ انتشار:

۱۳۸۷/۹/۲۴

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح ساماندهی نهادهای تبلیغی دینی و فرهنگی تشکیل ستاد عالی توسعه فرهنگ اسلامی»

مقدمه

با پیروزی انقلاب اسلامی، در سال‌های نخست، حکومت نوپای اسلامی نهادهای دینی دولتی و عمومی متعددی را، برای اشاعه مفاهیم دینی در جامعه، تأسیس کرد. اما این نهادها به دلایل متعددی در ارتقای مفاهیم دینی و گسترش آموزه‌های اسلامی در جامعه و انطباق با شرایط متغیر جامعه با چالش‌های عدیده‌ای مواجه شدند که موفقیت آنها را در انجام وظایف خویش زیر سؤال برده است. از همین رو طرح ساماندهی نهادهای تبلیغی، دینی و فرهنگی تشکیل ستاد عالی توسعه فرهنگ اسلامی با هدف رفع علل و عوامل ناکارایی این دستگاه‌ها و افزایش اثربخشی و کارایی آنها ارائه شده است. آن‌گونه که از عنوان طرح مشخص است این طرح با هدف ساماندهی نهادهای تبلیغی، نهادهای دینی و نهادهای فرهنگی کشور تهیه شده است. این طرح به دنبال تشکیل شورایی متشکل از نهادها، مؤسسات و دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط است که وظیفه آن سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، ساماندهی و سازماندهی کلیه نهادهای تبلیغی، دینی و فرهنگی است.

۱. بند «۵» ماده واحده - کلیه اشخاص حقوقی که تمام و یا قسمتی از اعتبارات آنها از محل منابع بودجه عمومی موضوع این قانون تأمین می‌شود و شکل حقوقی آنها منطبق با تعاریف مذکور در مواد (۲)، (۳)، (۴) و (۵) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ نیست در مصرف اعتبارات مذکور از لحاظ اجرای مقررات قانون یاد شده در حکم مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی به‌شمار می‌آیند.

۴. در عنوان طرح و همچنین مواد (۱)، (۲)، (۳) و برخی مواد دیگر، نهادهای تبلیغی، دینی و فرهنگی مورد حکم قرار گرفته‌اند که مفهوم آن نهادهای تبلیغی، نهادهای دینی و نهادهای فرهنگی است. اما با مروری بر مفهوم و محتوای مواد (۲)، (۴) و به‌خصوص ماده (۴) چنین استنباط می‌شود که مراد از نهادهای مورد بحث نهادهایی است که فعالیت‌های تبلیغی و فرهنگی آنها منحصراً در حوزه دین قابل طبقه‌بندی می‌باشد. به عبارت دیگر نهادهایی که فعالیت‌های تبلیغی و فرهنگی آنها در حوزه‌های غیردینی است مشمول این طرح نمی‌باشند. بنابراین به‌منظور رفع هرگونه ابهام از طرح پیشنهادی بهتر است «نهادهای تبلیغی و فرهنگی دینی» جایگزین عنوان فعلی شود.

۵. در ماده (۱) طرح، منظور اصلی از تدوین طرح، اجرا سیاست‌های کلان چشم‌انداز بیست‌ساله و برنامه‌های پنج‌ساله اعلام شده است، حال آنکه هیچ استدلالی درخصوص این ارتباط وجود ندارد.

۶. طرح پیشنهادی در موارد متعدد به حوزه صلاحیت‌ها و اختیارات مقام معظم رهبری ورود نموده که با قانون اساسی مغایرت دارد. در قوانینی که پیش از این وضع شده چنانچه اختیار یا صلاحیتی برای معظم‌له پیش‌بینی شده قید «به اذن ایشان» تصریح شده است، حال آنکه در بند «۹» ماده (۲)، بند «۱» ماده (۳)، جزء «الف» بند «۲»، ماده (۳) و ماده (۶) اختیارات جدیدی برای مقام معظم رهبری ذکر شده بدون اینکه قید مزبور به‌کار رفته باشد.

۷. بند «۲» ماده (۲) به قدری وسیع نوشته شده که مسلماً ارتباطی به وظایف ستاد عالی ندارد.

۸. در بند «۴» ماده (۲) «تنظیم مجدد ساختار و ساماندهی نهادهای دینی و تبلیغی و فرهنگی» ذکر شده که معنای آن اجازه انجام تغییرات تشکیلاتی و سازمانی در درون هر یک از نهادها و حتی ادغام و انحلال آنها می‌باشد. با توجه به اینکه برخی از دستگاه‌های مشمول این اختیار، مؤسسات زیر نظر مقام معظم رهبری هستند، لذا اعطای اختیار مذکور به ستاد عالی امکان‌پذیر نیست. علاوه بر این چون شبیه اعمال این صلاحیت در مورد دستگاه‌های دولتی به‌ویژه وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و سازمان‌های تابعه آن نیز وجود دارد، لذا ملاحظه می‌شود که اختیار مذکور با قوانین و قواعد حاکم بر سازماندهی دستگاه‌های دولتی نیز منافات دارد. همچنین «تعریف وظایف» برای نهادها نیز از جمله دیگر اختیارات ستاد عالی پیش‌بینی شده است که این امر به معنای تعیین اهداف و شرح وظایف جدید برای نهادهاست که با ایراد اخیرالذکر مواجه می‌باشد.

۹. هر چند در ماده (۲) وظایف و اختیارات ستاد عالی پیش‌بینی شده است، اما سازوکارهای اجرایی ساماندهی که محتوای اصلی طرح پیشنهادی را تشکیل می‌دهد به‌کلی مغفول واقع شده است. لذا با توجه به اینکه احکام فعلی، طرح هیچ‌گونه ضمانت اجرا یا تدبیری برای تحقق احکام آن پیش‌بینی نکرده است، لذا این احتمال وجود دارد که ستاد، تصمیماتی اتخاذ کند که اجرای آنها عملاً امکان‌پذیر نشود و تلاش برای تحقق آنها به جایی نرسد.

۱۰. با توجه به رویه معمول که تجربه موارد مشابه در سنوات گذشته درستی آن را تأیید کرده است، ستاد عالی باید دارای دبیرخانه‌ای باشد که امور دبیرخانه‌ای آن را عهده‌دار شود. در این مورد هیچ حکمی در طرح پیش‌بینی نشده است. یادآور می‌شود دبیرخانه مذکور باید در یک دستگاه که ارتباط بیشتری با وظایف ستاد عالی دارد مستقر باشد و از امکانات آن دستگاه برای انجام وظایف خود استفاده نماید.

۱۱. به نظر می‌رسد در بند «ب» ماده (۳)، منظور از «رئیس سازمان فرهنگ و ارشاد اسلامی»، «رئیس سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی» است و همچنین منظور از «دبیر شورای عالی انقلاب اسلامی»، «دبیر شورای عالی انقلاب فرهنگی» است.

۱۲. بند «۳» ماده (۳) راجع به کمیسیون‌های تخصصی زائد است. زیرا کمیسیون‌ها تشکیلات داخل ستاد هستند که باید همواره بتوان عنوان، ترکیب یا تعداد آنها را بدون نیاز به کسب مجوز قانونی مورد اصلاح قرار داد. بهتر است در این طرح صرفاً وجود کمیسیون‌های تخصصی پیش‌بینی و از توضیحات بیشتر خودداری گردد.

۱۳. هر چند در حوزه صلاحیت‌ها و اختیارات ستاد عالی در نهادهای موضوع ماده (۴) ابهام وجود دارد، لکن این ابهام درخصوص نهادهای دینی غیردولتی موضوع تبصره «۱» ماده (۴) و همچنین دستگاه‌های دولتی موضوع تبصره «۲» ماده (۴) با وضوح و شدت بیشتری به چشم می‌خورد. معلوم نیست دفاتر موضوع این دو تبصره تا کجا می‌توانند در اختیارات و وظایف بعضاً قانونی دستگاه‌های دولتی و غیردولتی مداخله نمایند. این بلاتکلیفی یقیناً موجب نابسامانی در کار دستگاه‌های ذی‌ربط خواهد شد. علاوه بر این ذکر اسامی دفاتر تابعه در قانون مجاز نیست و باید از آن صرف‌نظر شود. کافی است نحوه تشکیل، اختیارات و وظایف دفتر هماهنگی فعالیت‌های دینی و فرهنگی در قانون پیش‌بینی شود که این موضوع نیز در این طرح مغفول مانده است.

۱۴. غیر از نهادهای مندرج در ماده (۴) طرح، نهادهای دیگری در زمینه تبلیغی، دینی و فرهنگی وجود دارند که دارای ردیف بوده و از بودجه عمومی دولت بهره‌مند می‌شوند. برخی از آنها عبارتند از: مرکز خدمات حوزه‌های علمیه، حوزه‌های علمیه خاوران، مؤسسه نشر آثار امام‌خمينی (ره)، مرکز خدمات حوزه علمیه قم، مرکز مدیریت حوزه علمیه قم، کتابخانه حضرت آیت‌الله مرعشی نجفی، مؤسسه آموزش و پژوهش امام‌خمينی (ره)، مرکز مطالعات ادیان و مذاهب که جزء تبصره «۱» ماده (۴) طرح فوق‌الذکر نمی‌باشند.

۱۵. حکم ماده (۵) به‌صورت فعلی قابل اجرا نیست، چون ستاد عالی هیئتی است که حسب نیاز و به تناوب (غیرمستمر) تشکیل جلسه می‌دهد، بنابراین بودجه، نیروی انسانی و امکانات مورد نیاز دبیرخانه آن باید توسط دستگاهی تأمین شود که عهده‌دار انجام وظایف دبیرخانه ستاد عالی باشد. تأمین امکانات مزبور توسط دستگاه‌های متعدد ذی‌ربط مسبوق به سابقه نیست و از جهت عملی نیز قابلیت اجرا ندارد.

۱۶. در ماده (۵) طرح مقرر شده است، «بودجه و بار مالی و نیروی انسانی و امکانات مورد نیاز این ستاد از دستگاه‌های موجود تأمین می‌گردد». ماده (۵) عملاً باعث ایجاد لابی بیمارگونه در حوزه فعالیت‌های دینی و فرهنگی خواهد شد. چرا که این امکان وجود دارد که هر سازمانی که قدرت مالی بیشتری داشته باشد و بتواند بودجه بیشتری برای ستاد تدارک ببیند، از نفوذ بیشتری برخوردار خواهد بود.

اشکالات و ابهامات این ماده عبارت است از:

۱-۱۶. طبق ماده (۶۸) قانون محاسبات عمومی و ماده (۵) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰، بودجه و اعتبارات هر دستگاه اجرایی بایستی مستقلاً در قانون بودجه درج گردد و پرداخت هرگونه وجه به دستگاه‌های دیگر غیر از مقررات قانونی مربوط ممنوع است. بنابراین، دستگاه‌های موجود مجاز نیستند وجوهی را به ستاد عالی پرداخت نمایند.

۲-۱۶. چون محل تأمین بار مالی طرح مشخص نشده است بنابراین مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی می‌باشد.

۳-۱۶. سهم هریک از دستگاه‌های موجود (که احتمالاً دستگاه‌های مندرج در ماده (۴) طرح می‌باشد) چه مبلغی تعیین شده است که به «ستاد عالی» پرداخت نمایند. منابع و مصارف هر دستگاه بایستی مشخص شود.

۴-۱۶. «ستاد عالی» از نظر استخدامی و مالی و معاملاتی تابع کدام قوانین و مقررات می‌باشد و وظایف نظارتی دیوان محاسبات کشور به استناد اصل ۵۵ قانون اساسی چگونه اعمال می‌شود.

۱۷. در ماده (۶)، چون ستاد عالی دارای شخصیت حقوقی نیست، بنابراین تدوین اساسنامه برای آن موجه نیست. همچنین به‌جای آیین‌نامه اجرایی باید آیین‌نامه داخلی ستاد عالی نوشته شود که قاعداً لازم است به تصویب ستاد برسد.

۱۸. در ماده (۶)، تهیه اساسنامه و آیین‌نامه اجرایی توسط ستاد عالی پیش‌بینی شده است که بایستی به تصویب مقام معظم رهبری برسد. سؤالی که در این ماده مطرح است این است که چگونه یک ستاد عالی اساسنامه خواهد داشت؟ اساسنامه مربوط به شرکت‌های دولتی است. ضمناً اینکه باید ابتدا قانون به تصویب مجلس برسد و آنگاه اساسنامه و آیین‌نامه اجرایی آن به تصویب مقام معظم رهبری برسد، مغایر اصل ۱۱۰ قانون اساسی است.

۱۹. با توجه به گستردگی وظایف ستاد عالی و همچنین کیفیت وظایف آن که از پیچیدگی و صعوبت بسیار برخوردار است، همچنین کثرت دستگاه‌های دولتی و غیردولتی فعال در این زمینه، به نظر می‌رسد ستاد عالی (که با توجه به ترکیب اعضا فرصت بسیار محدودی برای انجام وظیفه دارد) با تشکیل جلسات گاه به گاه نتواند از عهده انجام وظایف محوله برآید که در این صورت تصویب طرح نه تنها موجب ساماندهی نخواهد شد، بلکه عامل بزرگی در ایجاد نابسامانی خواهد بود. اگر مفاد طرح به خوبی اجرا نشود در زمینه تبلیغات دینی مشکلات بیشتری ایجاد خواهد شد.

در زیر مهم‌ترین نقاط قوت و ضعف طرح بیان می‌شود و در نهایت پیشنهادهایی ارائه می‌گردد:

الف) نقاط قوت طرح

۱. فراهم ساختن زمینه لازم برای اتخاذ استراتژی یکپارچه فرهنگی،
۲. مقدور شدن نظارت هدفمند بر عملکرد نهادهای دینی - فرهنگی،
۳. سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و هدایت واحد دستگاه‌ها و نهادهای دینی - تبلیغی،
۴. حذف بسیاری از نارسایی‌های موجود دستگاه‌های دینی - تبلیغی از قبیل موازی‌کاری، عدم شفافیت و ...

ب) نقاط ضعف طرح

۱. روشن نبودن جایگاه قانونی ستاد و نسبت آن با نهادهای دیگر همچون:
 - ۱-۱. شورای عالی انقلاب فرهنگی،
 - ۱-۲. دفتر مقام معظم رهبری،
 - ۱-۳. شورای هماهنگی تبلیغات،
 - ۱-۴. و ...
- نقش این مراکز پس از تشکیل ستاد چه خواهد بود؟
- ضمانت‌های اجرایی تصمیمات ستاد برای نهادهای مذکور چیست؟
- آیا امکان موازی‌کاری، تعارض یا تناقض میان تصمیمات ستاد با نهادهایی چون شورای عالی انقلاب فرهنگی وجود ندارد؟ راهکاری برای رفع آن اندیشیده نشده است؟

۲. همپوشانی اداری تعدادی از سازمان‌های مشمول طرح:

الف) سازمان تبلیغات اسلامی - حوزه هنری سازمان تبلیغات اسلامی، در عمل هر دو یک سازمان واحدند.

ب) سازمان فرهنگ و ارتباطات، مجمع جهانی اهل بیت و مجمع تقریب مذاهب، به لحاظ سازمانی همپوشانی دارند.

۳. عدم جامعیت و روشن نبودن حوزه شمول طرح

عدم شمول سازمان‌هایی چون:

- مرکز جهانی علوم اسلامی،

- سازمان مدارس علوم اسلامی خارج از کشور،

- همچنین مؤسسه‌های کمک‌گیری چون دایرة‌المعارف بزرگ اسلامی و...

۴. عدم توجه به ادغام تشکیلات موازی نهادها و دستگاه‌های موضوع طرح

۵. روشن نبودن چگونگی نظارت مؤثر مجلس شورای اسلامی بر عملکرد ستاد و دستگاه‌های زیرمجموعه آن

۶. عدم توجه به ساماندهی منابع مالی دستگاه‌های زیرمجموعه ستاد.

جمع‌بندی و پیشنهاد

طرح مذکور به لحاظ مشکلات ساختاری، مغایرت‌های قانونی از جمله مغایرت با قانون اساسی، قانون برنامه چهارم توسعه و قانون مدیریت خدمات کشوری، عدم پیش‌بینی منابع مالی، ورود به برخی اختیارات و وظایف دستگاه‌های دولتی و غیردولتی، ورود به حوزه صلاحیت‌ها و اختیارات مقام معظم رهبری و برخی ایرادات اساسی که به متن مواد و تبصره‌های طرح وارد است، به این صورت، از قابلیت لازم جهت تصویب در مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان برخوردار نمی‌باشد.

برای رفع نقاط ضعف طرح پیشنهاد می‌شود مواد طرح به صورت زیر اصلاح شود:

۱. در ماده (۱) ستاد عالی توسعه فرهنگ اسلامی زیر نظر شورای عالی انقلاب فرهنگی تشکیل می‌گردد.

۲. ماده (۲)

حذف عبارت «بلندمدت» از بند «۲» قبل از کلمه پنج‌ساله

اصلاح بند «۷» به گونه‌ای که ستاد وارد عرصه اجرا نشود.

همچنین در همین ماده موارد زیر به وظایف و اختیارات ستاد عالی اضافه شود:

۱۰. تعامل و هماهنگی با شوراهای فرابخشی دیگر،

۱۱. بررسی، اصلاح و تأیید بودجه سالیانه فرهنگ و تبلیغات اسلامی در قالب سیاست‌های عمومی و بودجه‌های کشور و پیشنهاد به معاونت برنامه‌ریزی ریاست جمهوری.

۳. ماده (۳)

بند «ب» شماره (۹) تغییر عبارت «انقلاب اسلامی» به «انقلاب فرهنگی»

۴. ماده (۵)

بودجه و نیروی انسانی و امکانات مورد نیاز این ستاد از دستگاه‌های موجود تأمین می‌گردد. اصول و سیاست‌های مالی ستاد به شرح زیر است:

الف) پایداری منابع مالی

۱. استفاده از منابع عمومی،

۲. منابع ناشی از ایجاد تعادل میان منابع و مصارف دستگاه‌های زیرمجموعه ستاد،

۳. کمک‌های مردمی،

۴. وقف،

۵. خمس، زکات و سایر وجوه شرعی با مجوز مراجع تقلید،

۶. صدقات و نذورات،

۷. اموال و دارایی‌های نهادها و بنیادهای انقلاب اسلامی با اذن رهبری.

ب) نظارت مالی بر منابع

همه دستگاه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات، نهادها و صندوق‌های دولتی و غیردولتی فعال در قلمروهای دینی و تبلیغی، در حدود استفاده از منابع و تسهیلات مندرج در بند «الف» این ماده تحت نظارت دولت و مشمول این قانون هستند:

تبصره «۱»- هرگونه بهره‌برداری و استفاده از منابع مالی، اعم از منابع عمومی، کمک‌ها و یارانه‌ها برای نهادها و سازمان‌های دینی و تبلیغی دولتی، عمومی، صندوق‌ها، نهادها و سازمان‌های غیردولتی، خارج از قلمرو نظام نوسازی و ارتقای اثربخشی حاکمیتی و برای هر منظور ممنوع است و استفاده از این منابع مستلزم پذیرش نظارت و راهبری کلان ستاد عالی توسعه فرهنگ اسلامی است.

۵. ماده (۶)

یک تبصره افزوده شود:

تبصره «۱»- ستاد عالی توسعه فرهنگ اسلامی موظف است ظرف مدت یک سال از تاریخ تشکیل ستاد، نسبت به بررسی و اصلاح اساسنامه‌های کلیه دستگاه‌های اجرایی و نهاد‌های دولتی و عمومی فعال در حوزه‌های مطرح در این قانون اقدام و مراتب را به تصویب هیئت وزیران برساند.

در پایان لازم به ذکر است که، در طراحی یک الگوی مناسب برای مدیریت و توسعه فرهنگ اسلامی در ایران مهم‌ترین مسئله آن است که مراکز متعدد و پراکنده عمل‌کننده و تصمیم‌گیرنده در این حوزه را به نحوی با یکدیگر هماهنگ نماییم که ضمن توجه به قابلیت‌های نهادی و ظرفیت‌های قانونی، کارآمدترین ساختار مدیریتی که مغایرتی نیز با قوانین و سیاست‌های کلی نظام نداشته باشد، ارائه گردد. در این راستا اصلاح اشکالات طرح در کمیسیون تخصصی براساس اصل ۸۵ قانون اساسی به نحوی که از قابلیت لازم جهت ایجاد هماهنگی بین مراکز متعدد فعال در حوزه دین برخوردار باشد، توصیه می‌گردد.