

•

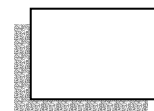
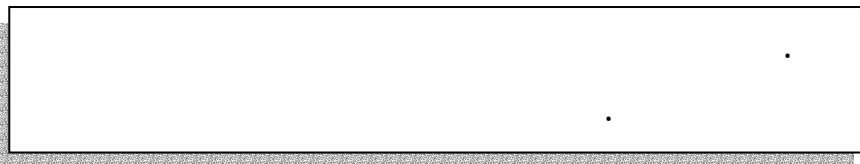
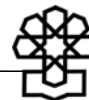
•

:

:

:

| | |
|----|---|
| ۱ | چکیده |
| ۲ | مقدمه |
| ۳ | فصل اول - بررسی گزارش‌های ارزیابی عملکرد دولت در سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ |
| ۳ | ۱-۱. میزان انطباق سیاست‌های خرد و کلان |
| ۸ | نتیجه‌گیری |
| ۹ | فصل دوم - میزان انطباق اهداف برنامه با اهداف کمی و عناوین فعالیت‌ها در قوانین بودجه مرتبط |
| ۱۴ | نتیجه‌گیری |
| ۱۵ | فصل سوم - خطاها و موارد جا افتاده در گزارش عملکرد دولت در حوزه میراث فرهنگی و گردشگری |
| ۱۵ | ۱-۳. خطاها در شاخص‌های برنامه‌ای |
| ۱۸ | ۲-۳. خطاها در عناوین فعالیت‌های بودجه‌ای |
| ۲۲ | فصل چهارم - جدا افتادگی برنامه توسعه حوزه میراث فرهنگی و گردشگری از اصول کلی برنامه‌نویسی |
| ۲۳ | ۱-۴. اهداف فرابخشی و فراگیر برنامه چهارم توسعه |
| ۲۶ | جمع‌بندی |
| ۲۷ | منابع و مآخذ |

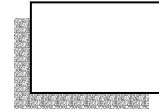
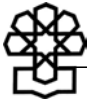


برنامه چهارم توسعه با رعایت سلسله‌مراتب علمی تدوین برنامه‌های توسعه، در حوزه میراث فرهنگی و گردشگری تدوین نشده است. به عبارت دیگر شاخص‌های تعیین شده و اهداف کمی در عناوین اعتبارات بودجه‌ای، در اکثر موارد مطابق با اهداف مواد قانون برنامه و سیاست‌های ابلاغی برنامه چهارم در این حوزه طراحی نشده؛ بلکه بودجه‌های در نظر گرفته شده جهت اجرای وظایف اساسنامه‌ای و قانون تشکیل سازمان و حفظ وضع موجود این دستگاه بوده است.

هر چند این سازمان، پس از ادغام سه دستگاه مختلف و گسترش وظایف و مأموریت‌های جدید با مشکلات زیادی روبرو است که حل آنها زمان و اعتبارات کلانی را نیاز دارد؛ ولی اگر برنامه‌ها و فعالیت‌های سازمان، چه در مرحله تأسیس ساختار و تشکیلات جدید و چه در مرحله انجام و گسترش وظایف سابق، مطابق با اهداف فرابخشی و فراگیر برنامه توسعه نباشد، آن اقدامات قابل پذیرش و ارزشگذاری نخواهند بود. زیرا آنچه نیاز امروز کشور در همه بخش‌ها و حوزه‌هاست، هم‌سویی با اهداف توسعه است، به نحوی که دستیابی به سند چشم‌انداز را ممکن سازد.

براساس گزارش‌های رسمی منتشر شده از سوی دولت در خصوص ارزیابی عملکرد برنامه چهارم، این سازمان (میراث فرهنگی و گردشگری) در انجام وظایف خود موفق بوده است، ولی پس از بررسی جزئیات گزارش به‌خوبی روشن شده است که نه تنها برنامه تدوین شده در این حوزه، هم‌سویی کامل با سند چشم‌انداز نداشته است، بلکه در بسیاری از امور مربوط به این سازمان، گزارش رسمی توسط دولت ارائه نشده است. مانند وضعیت شرکت توسعه ایرانگردی و جهانگردی که اعتبارات عمرانی گردشگری این سازمان را هزینه می‌کند و یا میزان واگذاری امور تصدی سازمان، براساس تکلیف ماده (۱۳۶) قانون برنامه و

در آخر باید متذکر شد مشکل اساسی در ضعف تدوین لایحه برنامه و همچنین در ارزیابی نتایج اجرای برنامه، مربوط به ضعف در توان کارشناسی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی است که نتوانسته است در مرحله تدوین لایحه برنامه چهارم و نیز در مرحله ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها نقش یک ناظر کامل را ایفا کند و فقط به‌عنوان چاپخانه دستگاه‌های اجرایی، گزارش ایشان را اخذ و عیناً به چاپ رسانده است.



برنامه چهارم توسعه به‌عنوان اولین برنامه از چهار برنامه توسعه برای دستیابی به چشم‌انداز بیست‌ساله کشور تدوین شد و از آنجا که از امتیاز بهره‌گیری از تجربه سه برنامه توسعه‌ای تدوین شده بعد از انقلاب اسلامی نیز برخوردار بود، توقع آن می‌رفت که این برنامه در نوع خود از کلیه شرایط یک برنامه توسعه‌ای برخوردار باشد. شروط اساسی برای موفقیت یک برنامه توسعه‌ای آن است که اهداف آن از انسجام، هماهنگی، سازگاری و انطباق با اوضاع و شرایط حاکم بر اقتصاد کشور برخوردار باشند و همچنین از نظر مؤلفه‌های ساختاری برنامه‌ای، میان اهداف دور دست^۱ (غایت‌ها) با اهداف میان‌مدت قابل دسترس^۲ و در نهایت اهداف خرد^۳ که لازمه رسیدن به اهداف میان‌مدت هستند، تفکیک قائل شده و هر کدام را در جایگاه خود به‌خوبی شناسایی کرده، در برنامه بگنجانند و در عین حال اهداف کیفی و کمی را که قابلیت «مقداری کردن» دارند در دل خود جای دهد تا قابلیت «سنجش و ارزیابی» آن برنامه پس از اجرا به‌راحتی فراهم شود.

با این تذکرات گزارش حاضر با قصد بررسی چهار سال اجرای برنامه چهارم توسعه در حوزه میراث فرهنگی و گردشگری، در آستانه تدوین برنامه پنجم توسعه، تهیه شده است.

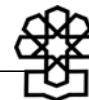
در این گزارش تلاش می‌شود با مقایسه اسناد توسعه‌ای، میزان همخوانی و انطباق آنها با یکدیگر و با فعالیت‌های انجام شده بررسی شود و بدین منظور از دو دسته از اسناد جهت مقایسه استفاده شده است که شامل موارد زیر است:

۱. مبانی نظری و مستندات برنامه چهارم، سیاست‌های ابلاغی، قانون برنامه چهارم، اسناد توسعه‌بخشی و استانی مربوط.

۲. گزارش‌های عملکرد دولت درخصوص اجرای برنامه چهارم توسعه در سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵، قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۴، ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ و سایر اسناد مرتبط که به‌طور موردی در پاورقی معرفی شده است.

هدف از این مقایسه شناسایی میزان پیشرفت اجرای برنامه چهارم با توجه به گزارش‌های رسمی دولت از عملکرد برنامه و نیز شناخت میزان همسویی اجرای برنامه چهارم با هدف‌های مورد نظر قانونگذار است. یادآوری می‌شود این بررسی درصدد نفی تلاش‌های انجام شده توسط

1. Objectives
2. Goals
3. Targets



دستگاه‌های اجرایی، برای اجرای وظایف محوله ایشان در برنامه چهارم نیست، بلکه سعی در شفاف کردن مشکلات ساختاری برنامه در این حوزه و نیز یافتن نواقص و کاستی‌هایی است که نباید در برنامه پنجم توسعه مجدداً وارد شوند.

در این فصل با استفاده از اطلاعات منتشر شده در «گزارش‌های اقتصادی سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ و نظارت بر عملکرد برنامه چهارم توسعه» که هر ساله توسط سازمان مدیریت تهیه شده و به دست ریاست‌جمهور محترم تقدیم مجلس می‌شود، به بررسی موارد زیر پرداخته‌ایم:

- بررسی میزان انطباق سیاست‌های خرد در اسناد توسعه بخشی با سیاست‌های کلان ابلاغی مقام معظم رهبری.

- بررسی میزان انطباق اهداف میان‌مدت در برنامه چهارم با اهداف خرد (شاخص‌ها) و عناوین فعالیت‌ها در قوانین بودجه سالیانه.

- بررسی خطاها در گزارش‌های ارزیابی عملکرد دولت (گزارش‌های مذکور در بالا).

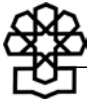
هدف از این بررسی‌ها تعیین میزان انطباق عملکرد برنامه‌ای و بودجه‌ای سازمان میراث فرهنگی و گردشگری با اهداف کلان مذکور در سیاست‌های ابلاغی برنامه چهارم است؛ تا معلوم شود که آیا فعالیت‌های انجام شده و اعتبارات هزینه شده در راستای دستیابی به توسعه هزینه شده‌اند یا خیر؟

- .

گزارش‌های دولت، در قالب بررسی مواد (۱۱۴) و (۱۱۵) (تنفیذی مواد (۱۶۵) و (۱۶۶) برنامه سوم) و ماده (۸۳) (تنفیذی ماده (۱۸۱) برنامه سوم) عملکرد حوزه میراث فرهنگی و گردشگری را گزارش کرده است.^۱

در گزارش دولت در جداول متعددی به‌طور مجزا مواد برنامه چهارم، سیاست‌های اتخاذ شده در سند توسعه بخشی، شاخص‌های (اهداف کمی) مربوط و اعتبارات بودجه‌ای سال‌های اول تا سوم اجرای برنامه ذکر شده است که در بررسی تک‌تک جداول، گزارش‌های کامل، دارای منطق و غیرقابل نقض به‌نظر می‌رسند. اما با مقایسه این جداول با یکدیگر و با برخی جداول دیگر گزارش‌های دولتی برخی اشکالات قابل طرح خودنمایی می‌کند. مقایسه مزبور در ادامه به شکل

1. در ادامه اشاره خواهد شد که از اجرای برخی مواد مرتبط اساساً گزارشی ارائه نشده است.



جداول مختصری ارائه شده است. در جدول ۱ مقایسه‌ای بین سیاست‌های استراتژیک پیش‌بینی شده در سند سیاست‌های ابلاغی برنامه چهارم مصوب آذر ۱۳۸۲، با اهداف مربوط در مواد مرتبط حوزه میراث فرهنگی و گردشگری در برنامه چهارم صورت گرفته است و در ادامه سیاست‌های کلی در سند بخش فرهنگ و اقدامات مهم و اساسی انجام شده توسط دولت در کنار هم قرار داده شده‌اند.

منظور از تهیه این جدول امکان انطباق یک به یک سیاست‌های ابلاغی برنامه چهارم از ابتدا، با سیاست‌های سند بخشی و اقدامات دستگاه براساس سند بخشی است، تا در این مقایسه معین شود که چه میزان اهداف برنامه چهارم توسعه که در قالب اسناد بخشی تدوین شده، توسط دولت امکان اجرایی شدن داشته است.^۱

توجه به این نکته ضروری است که به لحاظ ماهوی تفاوت زیادی میان سیاست‌های ابلاغی برنامه چهارم با سیاست‌های سند توسعه بخش وجود دارد. بدین معنا که مورد اول در جایگاه سیاست‌های استراتژیک این حوزه است و مورد دوم در جایگاه سیاست‌های اجرایی یا به عبارتی اولی برای دستیابی به اهداف کلان^۲ طراحی شده و دومی برای دستیابی به اهداف خُرد اجرایی^۳. پس نباید هیچ سیاست خُردی (در سطح سند ملی توسعه بخش و اسناد توسعه استان) باشد که مستقل از سیاست‌های کلان طراحی شده باشد. پس سیاست‌های خُرد (حتی در قالب عناوین فعالیت‌های بودجه‌ای) باید مطابق با سیاست‌های کلان یا اهداف تعیین شده در مواد قانون برنامه چهارم باشد، زیرا در غیراین صورت اهداف متناظر پیش‌بینی شده، در جهت پیشرفت قانون برنامه توسعه عمل نخواهند کرد و آنگاه است که باید دید اهدافی که هم‌سو با برنامه نیستند، در چه جهتی سازماندهی شده و برای آنها هزینه می‌شود.

۱. از آنجا که اطلاعات کاملی در این گزارش‌ها ارائه نمی‌شود، در مقایسه یک به یک حداقل می‌توان با روش استنباطی به میزان این همسویی پی برد. درحالی که اگر اطلاعات آماری کافی در دست بود، امکان آن فراهم می‌شد که به روش محاسبه عددی آن را بررسی کرد.

2. Objectives

3. Targets



| | | | * (/) | |
|--|---|--|---|---|
| <p>- شرکت در نمایشگاه‌های داخلی و خارجی تخصصی میراث فرهنگی - توسعه پژوهش‌های بنیادی، کاربردی و توسعه‌ای میراث فرهنگی و گردشگری</p> | | ۱۱۴- «الف» ۱۱۴- «ب» ۱۱۴- «ج» ۱۱۴- «ی» ۱۶۶- «د» تنفیذی | تقویت وحدت و هویت ملی ... و آگاهی از تاریخ، فرهنگ، تمدن و هنر ایرانی - اسلامی (بند «۵») | ۱ |
| <p>- توسعه موزه‌ها (احداث ۳۰ سایت موزه، ۱۲ موزه منطقه‌ای، ۲۰ موزه استانی، ارتقای ۴۵ موزه ملی، مشارکت در احداث ۱۰۰۰ موزه تخصصی و محلی، ارتقای موزه ملی، حمایت از ایجاد موزه‌های غیردولتی) - سرعت بخشیدن به روند مستندسازی آثار منقول و غیرمنقول - افزایش روند خرید بناهای باارزش و تعیین و خرید حریم و گسترش حفاظت از آثار - توسعه کاوش تپه‌ها و محوطه‌ها و پژوهش موضوعات تاریخی - سرعت بخشیدن به مرمت و ساماندهی اماکن، ... اشیا تاریخی - اهتمام برای ثبت آثار تاریخی - افزایش تعداد پایگاه‌های میراث فرهنگی به ۱۰۰ پایگاه و تجهیز آنها - خرید خدمت جهت نظارت بر فعالیت‌ها و ... میراث فرهنگی توسط بخش ...</p> | <p>- گسترش سطح کاوش، حفاظت فنی و فیزیکی، مستندسازی و ثبت آثار تاریخی و فرهنگی و طبیعی - همگانی کردن حفاظت، مرمت، احیا و معرفی آثار تاریخی</p> | ۱۱۴- «د» ۱۱۴- «و» ۱۱۴- «ز» ۱۴۶- «ج» تنفیذی ۱۶۵- «الف» تنفیذی | آمایش سرزمینی براساس حفظ هویت اسلامی، ایرانی و حراست از میراث فرهنگی، رفع محرومیت‌ها و ... (بند «۱۹») | ۲ |



| | | | | |
|--|---|--|---|---|
| | | | (/) * | |
| _____ | - بهره‌برداری از بناها و بافت‌های تاریخی در شهرها و روستاها | _____ | هویت‌بخشی به سیمای شهر و روستا با بازآفرینی و روزآمدسازی معماری ایرانی - اسلامی بند «۲۱» | ۳ |
| _____ | _____ | _____ | تحکیم روابط با جهان اسلام و ... معرفی فرهنگ غنی، هنر و تمدن ایرانی و ... بند «۳۰» | ۴ |
| _____ | _____ | _____ | تقویت هویت اسلامی و ایرانی ایرانیان خارج از کشور (بند «۳۳») | ۵ |
| - ایجاد زیرساخت در کنار قطب‌های گردشگری بین‌المللی و ملی - ساماندهی خدمات بین‌راهی و حمایت از توسعه شبکه مجتمع‌های خدمات رفاهی - عبادی با مشارکت بخش خصوصی - ارائه تسهیلات بانکی و سایر حمایت‌های قانونی برای توسعه امکانات اقامتی و تفریحی - ایجاد مراکز حفظ آثار ایلی (دهکده توریستی، اطراق‌های ایلی، موزه و نمایشگاه) - ایجاد شبکه اطلاع‌رسانی جهانگردی - اجرای سیستم آمار گردشگری و حساب اقماری گردشگری | - توسعه زیرساخت‌های گردشگری و میراث فرهنگی با استفاده از مشارکت بخش غیردولتی در مناطق دارای مزیت نسبی - گسترش تبلیغات داخلی برای ترویج فرهنگ گردشگرپذیری و تبلیغات بین‌المللی برای جلب گردشگران بین‌المللی - تقویت پایه‌های آماری بخش | ۱۱۴- (و) ۱۱۴- (ز) ۱۱۴- (ح) ۱۱۴- (ط) ۱۸۱ «ج» تنفیذی | تحقق رشد اقتصادی پیوسته، باثبات و پرشتاب و ایجاد اشتغال مولد و کاهش نرخ بیکاری (بند «۳۴») | ۶ |



| | | | | |
|--|---|-----------------|---|---|
| | | | (/) * | |
| | | | | |
| انجام تبلیغات و چاپ مطالب در رسانه‌های بین‌المللی و توزیع اقلام تبلیغاتی در بازارهای هدف گردشگری | | | | |
| <p>- حمایت از ایجاد ۱۳۸ منطقه نمونه گردشگری توسط بخش غیردولتی</p> <p>- خرید خدمت نظارت بر فعالیت‌ها و رعایت استانداردها در تأسیسات گردشگری توسط بخش خصوصی</p> <p>- ارتقای سطح دانش کارکنان واحدهای خدماتی گردشگری</p> <p>- شرکت در نمایشگاه‌های داخلی و خارجی گردشگری و میراث فرهنگی</p> | <p>- توانمندسازی و نظارت بر نیروی انسانی فعال در بخش و بخش‌های مرتبط</p> <p>- ایجاد تنوع در محصولات گردشگری و میراث فرهنگی و طبیعی قابل ارائه در کنار جاذبه‌ها</p> <p>- گسترش برگزاری رویدادهای بین‌المللی برای جلب افراد خارجی به کشور</p> | ۱۱۴- «ح» | تلاش برای دستیابی به اقتصاد متنوع و متکی بر منابع دانش، آگاهی، سرمایه انسانی و فناوری‌های نوین (بند «۳۶») | ۷ |
| — | — | ۱۸۱- «ج» تنفیذی | ارتقای سطح درآمد و زندگی روستاییان و رفع فقر با تقویت زیرساخت‌های مناسب تولید (بند «۴۳») | ۸ |
| — | — | | هم‌افزایی و گسترش فعالیت‌های کشور در زمینه‌هایی که دارای مزیت نسبی هستیم (بند «۴۴») | ۹ |

* انتخاب بندهایی از سیاست‌های ابلاغی برنامه چهارم توسعه براساس گزارش ارزیابی عملکرد دولت در سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵.



از مقایسه یک به یک سیاست‌های ابلاغی برنامه با اهداف معین شده در ماده قانونی مرتبط و سیاست‌های کلی در سند بخشی^۱ و اقدامات انجام شده در گزارش دولت، که در ستون‌های این جدول آمده مشخص می‌شود که:

۱. از ۹ بند سیاست‌های ابلاغی که در گزارش دولت در حوزه میراث فرهنگی شمارش شده است، فقط ۶ مورد به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم در متن مواد مرتبط در قانون برنامه چهارم وارد شده‌اند.

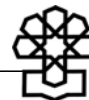
۲. از ۱۸ هدف تعیین شده در بندهای مواد (۱۱۴)، (۱۱۵) (تنفیذی مواد (۱۶۵) و (۱۶۶) برنامه سوم توسعه) و ماده (۸۳) قانون برنامه چهارم (بند «ج» ماده (۱۸۱) تنفیذی برنامه سوم)، فقط ۹ هدف، آن هم به‌طور مستقیم و گاه غیرمستقیم، با سیاست‌ها در سند بخشی مرتبط هستند.

۳. همچنین در ستون «اقدامات مهم و اساسی» که در واقع ستون گزارش عملکرد اجرای اهداف تعیین شده در مواد قانونی برنامه چهارم، از طریق سیاست‌های تعیین شده در سند (اجرایی) توسعه بخشی باید باشد؛ ۲۱ اقدام مشاهده می‌شود که بعضاً هیچ سیاست اجرایی برای آنها در سند بخشی دیده نشده است. پس این اقدامات چیست؟ آیا اقدامات ذکر شده همان وظیفه پیش‌بینی شده در اساسنامه سازمان میراث فرهنگی سابق است که در گذشته هم در فهرست فعالیت‌های سازمان مذکور بوده است؟

پرواضح است که رعایت شاکله علمی یک برنامه توسعه به لحاظ تعیین اهداف غایی، میان‌مدت و اهداف خُرد اجرایی و نیز رعایت سلسله‌مراتب این اهداف به‌صورت از بالا به پایین ضرورت دارد، یا به‌عبارتی حرکت از کل به جزء الزامی است؛ به نحوی که در انتها باید همه اقدامات انجام شده در یک دستگاه اجرایی و حتی کلیه اعتبارات هزینه شده، در جهت دستیابی به اهداف میان‌مدت و کلان با برنامه مرتبط باشد، در غیر این‌صورت چگونه می‌توان انتظار داشت که اهداف برنامه‌های توسعه‌ای اجرایی شوند.

از مجموع مقایسه انجام شده در جدول ۱ به وضوح مشخص است که کلیه سیاست‌های ابلاغی در متن قانون برنامه وارد شده‌اند، اما کلیه اهداف تعیین شده در متن مواد قانون برنامه، در سند توسعه بخشی مصوب دولت (که باید بخشی از سامان عملیات اجرایی برنامه می‌بود) وارد نشده

۱. در فصل ۱۳ قانون برنامه چهارم توسعه که عنوان «سامان عملیات اجرایی برنامه چهارم» را دارد، در قالب بند «الف» ماده (۱۵۵) اجازه داده شده که کلیه عملیات اجرایی مربوط، بر مبنای اسناد توسعه بخشی، اسناد توسعه استانی و اسناد توسعه ویژه سازماندهی و اجرا شود. همچنین این اسناد باید به تصویب هیئت وزیران می‌رسید.



است، پس در نتیجه مشخص نیست اقدامات انجام شده، که باید براساس سیاست‌های سند تعیین و اجرایی می‌شد، آیا اقداماتی هستند که در جهت اجرای برنامه توسعه، اجرایی شده‌اند یا همان وظایف و کمبودهای سابق دستگاه هستند که سعی شده در پوشش برنامه توسعه‌ای محقق شوند. یعنی آیا به جای هم‌سو کردن دستگاه‌های اجرایی و فعالیت‌های آنها با برنامه، سعی شده برنامه توسعه محملی برای انجام وظایف روزمره و کاهش نیازهای سابق دستگاه‌ها باشد.

برای پاسخ به سؤال آخر لازم است جدول ۲ نیز با حوصله مرور شود.



اشاره شد که سیاست‌های خُرد باید برای اجرایی شدن سیاست‌های کلان تدوین شوند، همچنین برای اجرایی شدن اهداف خُرد باید آنها را در قالب شاخص‌های معین، کمی کرد و این عمل اگر به درستی انجام شود دستیابی به اهداف برنامه توسعه را ممکن می‌کند. همچنین باز هم باید اشاره کرد که اگر اهداف کمی (شاخص‌ها) معینی برای دستیابی به یک هدف برنامه‌ای^۱ تعریف نشده باشد، در انتها نمی‌توان میزان تحقق هدف برنامه‌ای را اندازه‌گیری کرد. لذا شاخص تعیین شده باید مرتبط با موضوع، قابل کمی کردن، صریح و غیرقابل تفسیر باشد.

تدوین چنین شاخص‌هایی، هزینه کرد بودجه‌های سالیانه را نیز دقیق و شفاف می‌کند. چرا که شاخص‌های کمی دقیق، طراحی عناوین فعالیت‌های بودجه‌ای متناسب را طی سال‌های اجرای برنامه، ممکن می‌سازد. در صورتی که اگر شاخص‌ها به خوبی تعریف نشوند بودجه‌های تخصیص یافته نیز با عناوین غیرمنطبق با اهداف برنامه هزینه می‌شوند. پس نمی‌توان انتظار داشت که اعتبارات هزینه شده در جهت دستیابی به اهداف تعیین شده از سوی قانونگذار باشد. یا به عبارتی معلوم می‌شود که اعتبارات هزینه شده در جهت برنامه توسعه نبوده و باید دید برای چه امری هزینه می‌شوند؟^۲ این موضوع در جدول ۲ نشان داده شده است.

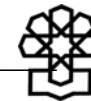
در جدول ۲ به مقایسه اهداف برنامه چهارم با اهداف کمی و عناوین اعتبارات هزینه شده در بودجه‌های سالیانه پرداخته شده است، در این مقایسه معین شده که چه میزان اهداف برنامه بدون

1. Goals یا اهداف میان‌مدت.

2. در اینجا برای جلوگیری از پیچیدگی مطلب، فقط عناوین اهداف برنامه‌ای و اهداف کمی، با عناوین اعتبارات در قانون بودجه، مقایسه شده و مقایسه ارقام بودجه‌ای به‌طور خلاصه در بخش دیگری از گزارش آورده خواهد شد.



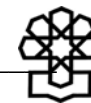
تعیین شاخص مانده‌اند و در عین حال چه تعداد از شاخص‌های تعیین شده، اعتبار مستقیم دریافت می‌کنند. در مواردی که انطباق یک به یک بین اهداف برنامه، اهداف کمی و عناوین اعتبارات بودجه‌ای وجود ندارد، می‌توان دریافت که اگر اعتبارات هزینه شده در جهت برنامه توسعه نیست، پس در جهت حفظ وضع موجود دستگاه و رفع نیازهای آن هزینه می‌شود؛ آن بخش از نیازهایی که هم‌سویی خاصی با برنامه توسعه ندارند و فقط کمبودهای قدیمی را رفع می‌کنند. در این صورت مطمئن خواهیم بود که توسعه اتفاق نمی‌افتد، زیرا حاصل فعالیت‌های انجام شده هم جهت با اهداف میان‌مدت (قانون برنامه) و سیاست‌های کلان ابلاغی (برگرفته از سند چشم‌انداز) نخواهد بود.



| () | () | (/) | () | | |
|--|---|---|--|--|---|
| در گزارش عملکرد (۱۳۸۵) گزارش شده که در سال ۱۳۸۴ برای این شاخص گزارشی نبوده و در سال ۱۳۸۵، هدف برنامه ۳۰۰ موزه بوده است که ۱۶۲ موزه در عملکرد یاد شده، که عملاً انجام این تعداد پروژه عمرانی در یک سال غیرممکن است - گزارش شده «شرح خدمات با معاونت برنامه‌ریزی، تفاهم با راه‌آهن و وزارت نیرو تدوین شده»، که این مطلب به معنی اجرایی نشدن برنامه است - گزارش شده «ایجاد موزه روستایی - مطالعه اکوموزه کویر کرمان و یزد - اقدام برای بخش گردشگری بومی»، که این نوع گزارش‌دهی کاملاً غیرشفاف است | - - - - | - تعداد موزه‌های پژوهشی - تخصصی وابسته به دستگاه‌های اجرایی - - - | ۱۱۴ - «الف» ۱۱۴ - بند «ب» ۱۱۴ - «ج» ۱۱۴ - «ی» ۱۶۶ - بند «د» تنفیذی | تقویت وحدت و هویت ملی... و آگاهی از تاریخ فرهنگ، تمدن و هنر ایرانی - اسلامی (بند «۵») | ۱ |
| - ۴۳ پایگاه میراث فرهنگی | - برنامه تأمین حفاظت و مرمت میراث فرهنگی غیرمنقول با ارزش | - نسبت آثار حفاظت شده به کل آثار نیازمند حفاظت | ۱۱۴ - «د» | آمایش سرزمینی براساس حفظ هویت اسلامی، ایرانی حراست از میراث فرهنگی، رفع محرومیت‌ها و... (بند «۱۹») | ۲ |



| () | () | (/) | () |
|--|--|---|---|
| <p>— یگان حفاظت در کنار پایگاه‌های حفاری باستان‌شناسی</p> <p>— گزارش شده «تفاهم‌نامه با وزارت کشور - آیین‌نامه مصوب ۱۳۸۰» تدوین شده، که یعنی ماده هنوز اجرایی نشده است</p> | <p>- تعداد موزه‌های پژوهشی</p> <p>- تخصصی</p> | ۱۱۴ - «و» | |
| <p>اخذ مجوز در برنامه سوم انجام شده - جذب نیروی رسمی مشکل قدیمی است که هنوز باقی است. تجهیز و ساماندهی ۳۰ پایگاه در استان‌ها هنوز کامل نشده است</p> | | ۱۱۴ - «ز» ۱۶۶ - بند «ج» تنفیذی ۱۶۵ - «الف» تنفیذی | |
| | - | - | <p>هویت بخشی به سیمای شهر و روستا با بازآفرینی و روزآمدسازی معماری ایرانی - اسلامی) بند «۲۱»</p> |
| | | | <p>تحکیم روابط با جهان اسلام و... معرفی فرهنگ غنی، هنر و تمدن ایرانی و... (بند «۳۰»)</p> |
| | | | <p>تقویت هویت اسلامی و ایرانی ایرانیان خارج کشور (بند «۳۳»)</p> |
| <p>- گزارش شده «اساسنامه صندوق به تصویب دولت رسیده و شروع به فعالیت کرده»، که این گزارش گویا نیست</p> | - | ۱۱۴ - «و» | <p>تحقق رشد اقتصادی پیوسته، با ثبات و پرشتاب و ایجاد اشتغال مولد و کاهش نرخ بیکاری (بند «۳۴»)</p> |
| | <p>- تشویق گردشگری داخلی</p> <p>- جذب گردشگران ورودی به کشور</p> | <p>- تعداد گردشگر ورودی</p> <p>- تعداد گردشگر ورودی با تور</p> <p>- تعداد تخت</p> | <p>۱۱۴ - «ز»</p> <p>۱۱۴ - «ح»</p> <p>۱۱۴ - «ط»</p> |



| () | | () | (/) | |
|-----|---|--|----------------------|--|
| | | — تعداد نیروی فعال دریافت‌کننده آموزش | ۱۸۱ - بند «ج» تنفیذی | |
| - | - | - | ۱۱۴ - «ح» | ۷ تلاش برای دستیابی به اقتصاد متنوع و متکی بر منابع دانش، آگاهی، سرمایه انسانی و فناوری نوین (بند «۳۶») |
| - | - | - | ۱۸۱ - بند «ج» تنفیذی | ۸ ارتقای سطح درآمد و زندگی روستاییان و رفع فقر با تقویت زیرساخت‌های مناسب تولید (بند «۴۳») |
| - | - | - | - | ۹ هم‌افزایی و گسترش فعالیت‌های اقتصادی کشور در زمینه‌هایی که دارای مزیت نسبی هستیم (بند «۴۴») |



در بررسی جدول ۲ از مقایسه یک به یک اهداف در مواد برنامه با شاخص‌های اجرایی و عناوین فعالیت در قوانین بودجه‌های سال‌های اول تا سوم اجرای برنامه (که در گزارش‌های دولت آمده و در ستون‌های این جدول خلاصه شده) معین می‌شود که:

۱. از هجده هدف تعیین شده در بندهای مواد قانون برنامه که مرتبط با حوزه میراث فرهنگی و گردشگری هستند، فقط هفت مورد آن با شاخص‌های اجرایی (اهداف کمی) تعیین شده به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم مرتبط هستند.

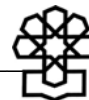
۲. از چهارده شاخص اجرایی تعیین شده در جداول شاخص‌های اجرایی (اهداف کمی) در گزارش‌های ارزیابی عملکرد دولت در حوزه مذکور، فقط چهار شاخص با اعتبارات بودجه‌ای به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم هماهنگ هستند.

میان یک به یک اهداف تعیین شده در قانون برنامه در حوزه میراث فرهنگی و گردشگری، با شاخص‌های اجرایی مرتبط، انطباق وجود ندارد، لاجرم این عدم انطباق میان شاخص‌ها با سیاست‌های اجرایی تعیین شده در اسناد بخشی نیز غیرقابل اجتناب خواهد بود.

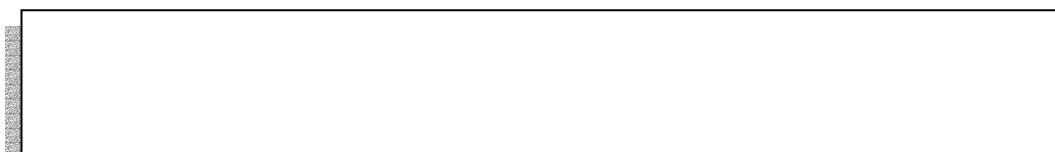
این مشکل همچنین در مقایسه یک به یک عناوین اعتبارات بودجه‌ای با شاخص‌های کمی هم وجود دارد که آن هم غیرقابل اجتناب است. زیرا چنانچه گفته شد روش علمی تدوین برنامه توسعه به خوبی انجام نشده است و اهداف از بالا به پایین، یا به عبارتی از کلان به خرد تدوین نشده‌اند؛ پس شاهد به هم ریختگی هستیم. در واقع اعتبارات تخصیص داده شده در بودجه‌ها، برای انجام وظایف اساسنامه‌ای و نیازهای قدیمی دستگاه بوده است.

البته مشکل اصلی در نحوه تدوین برنامه بوده، به طوری که سند توسعه بخش میراث فرهنگی و گردشگری به‌عنوان سند اجرایی بخش، (براساس بند «الف» ماده (۱۵۵) قانون برنامه چهارم) باید تدوین می‌شد، اما این سند به موقع تهیه، تصویب و اجرایی نشده است، در نتیجه، بخشی از عناوین اعتبارات بودجه‌ای (هزینه‌ای و تملک‌دارایی سرمایه‌ای) قبل از تدوین یک سند منسجم، در حال هزینه شدن هستند.

این مشکل در حوزه گردشگری بیشتر است. در جایی که سند ملی توسعه گردشگری هرگز نهایی نشد و شاید به دلیل نواقص متعدد آن بایگانی شد، هرساله مثلاً برای اعتبارات عمرانی طرح‌های «مطالعه، شناسایی، امکان‌سنجی و ایجاد زیرساخت‌های مورد نیاز قطب‌ها و محورهای گردشگری» و «مطالعه، شناسایی، امکان‌سنجی و ایجاد زیرساخت‌های مورد نیاز در مناطق نمونه گردشگری» در لوایح بودجه، ارقامی پیش‌بینی می‌شود.



بدون اینکه مشخص شود با کدام روش علمی و مطابق کدام سند جامعی این قطب‌ها و مناطق انتخاب می‌شوند. بدین ترتیب شاهد هستیم که باز هم در روش تدوین برنامه توسعه با شیوه اعلام نیاز از پایین به بالا عمل شده، یعنی استان‌ها به سازمان میراث و آن به سازمان مدیریت وقت نیاز خود را اعلام کرده‌اند؛ در جایی که باید اهداف برنامه از بالا به پایین خُرد شده و تقسیم وظیفه صورت گیرد، یعنی باید اول مطالعه‌ها درخصوص قطب‌ها و مناطق نمونه انجام می‌شد و سپس سند ملی توسعه گردشگری، براساس ماده (۱۵۵)، تهیه می‌شد. ولی از آنجا که مطالعه منسجم و جامعی صورت نگرفته، همواره احتمال خطا در حد زیادی وجود خواهد داشت.



اگر فرض را بر این بگذاریم که قانون برنامه چهارم به خوبی نوشته شده و نیز فرض را بر این بگذاریم که سند ملی توسعه بخش گردشگری و سند ملی توسعه بخش میراث فرهنگی تهیه شده‌اند (ولی هنوز انتشار عام پیدا نکرده‌اند) پس باید انتظار داشته باشیم که همه فعالیت‌هایی که سبب توسعه و رونق این دو حوزه می‌شوند، به خوبی در شاخص‌های توسعه بخش ملاحظه شده باشند و اعتبارات لازم را برای رسیدن به اهداف خُرد برنامه، در هر سال دریافت کنند. اما وجود خطاها در هدف‌گذاری‌های کمی و یا تکالیف قانونی که در تعیین اهداف کمی از قلم افتاده‌اند، می‌تواند باطل‌کننده این مفروضات باشد.

- .

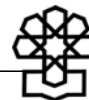
در جدول ۳، فهرست شاخص‌های بخش میراث فرهنگی و گردشگری در برنامه چهارم از گزارش ارزیابی سال ۱۳۸۵ دولت آورده شده و با توجه به عملکرد سال پایه (۱۳۸۳)، ارقام عملکرد دو سال ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ به‌طور خلاصه گزارش شده است.

با ملاحظه این جدول جریان پیشرفت مثبتی در عملکرد برنامه‌های دستگاه ملاحظه می‌شود و در مواردی نیز به‌نظر می‌رسد عملکرد دستگاه از اهداف برنامه چهارم نیز جلوتر است. البته در مواردی هم که عملکرد کمتر بوده، مسلماً کمبود اعتبارات یا ناهماهنگی سایر دستگاه‌هایی که باید ایشان را یاری می‌رسانند، از موانع پیشرفت برنامه معرفی خواهند شد.



| | | | | | | () | | () |
|-----|-------|--------|-----|-------|-------|-------|-----------------------|--|
| ۶۱ | ۱۶۰۶ | ۲۶۲۴ | ۷۷ | ۱۶۴۰ | ۲۱۳۲ | ۱۶۴۰ | هزار نفر | تعداد گردشگر ورودی |
| ۱۰۰ | ۸۰ | ۸۰ | ۵۲ | ۲۶ | ۵۰ | ۲۶ | هزار نفر | تعداد گردشگر ورودی با تور |
| ۷۵ | ۸۰۴۱۴ | ۱۰۷۰۰۰ | ۸۲ | ۷۱۵۳۰ | ۸۷۰۰۰ | ۶۷۰۰۰ | تخت | تعداد تخت اقامتی |
| ۳۳ | *۳ | ۹ | ۶۰ | ۳ | ۵ | - | منطقه نمونه | تعداد مناطق نمونه گردشگری |
| ۱۰۰ | ۸۸۰۰۰ | ۸۸۰۰۰ | ۱۰۰ | ۸۴۰۰۰ | ۸۴۰۰۰ | ۸۰۰۰۰ | بازرسی | تعداد بازرسی‌ها از کیفیت خدمات گردشگری |
| ۱۴۰ | ۱۹۱۶۹ | ۱۳۷۰۰ | ۸۳ | ۹۵۰۰ | ۱۱۵۰۰ | ۹۵۰۰ | نفر | تعداد نیروهای دریافت‌کننده خدمات آموزشی |
| ۱۰۰ | ۳۰ | ۳۰ | ۱۱۶ | ۲۸ | ۲۴ | ۲۰ | تعداد اثر در هزار اثر | آثار مستندسازی شده غیرمنقول |
| ۱۰۷ | ۱۴۲ | ۱۳۲ | ۸۳ | ۹۱ | ۱۱۰ | ۸۸ | تعداد اثر در هزار اثر | آثار مستندسازی شده منقول |
| ۱۰۰ | ۲۳ | ۲۳ | ۴۷۲ | ۸۶ | ۱۸ | ۱۳ | تعداد اثر در هزار اثر | آثار حفاظت شده |
| ۱۰۰ | ۱۲۶ | ۱۲۵ | ۶۲ | ۶۲ | ۱۰۰ | ۷۵ | تعداد اثر در هزار اثر | آثار ثبت شده در فهرست آثار ملی |
| ۱۰۰ | ۲۴ | ۲۴ | ۱۴۹ | ۲۹ | ۲۰ | ۱۸/۵ | تعداد اثر در هزار اثر | تعمیر و مرمت اماکن و بناهای تاریخی |
| ۵۷ | ۶۳ | ۱۱۰ | ۹۷ | ۹۲ | ۹۴ | ۹۱ | تعداد اثر در هزار اثر | اشیای تاریخی مرمت شده |
| ۷۰ | ۱۴۱ | ۲۰۰ | ۸۳ | ۱۰۰ | ۱۲۰ | ۹۰ | موزه | تعداد موزه فعال |
| ۵۴ | ۱۶۲ | ۳۰۰ | - | - | ۲۴۰ | ۲۰۰ | موزه | تعداد موزه پژوهشی - تخصصی دستگاه‌های اجرایی |

* عملکرد این شاخص که شامل انجام مطالعات و تکمیل زیرساخت مناطق است.



اما مناسب است بدون نقد کامل این شاخص‌ها، و فقط برای مثال به برخی از مشکلات این جدول (در وضع موجودش) اشاره کنیم:

- شاخص‌های برنامه‌ای حوزه میراث فرهنگی و گردشگری در برنامه چهارم به لحاظ تعداد، از شاخص‌های برنامه‌ای در برنامه سوم بیشتر شده است، ولی برخی شاخص‌های مهم حذف شده‌اند. مثل شاخص «میزان ارز ورودی حاصل از ورود گردشگران خارجی». حذف این شاخص حاکی از آن است که گردشگری که امری ماهیتاً اقتصادی بوده (و از امور تصدی‌های قابل واگذاری است)، در این برنامه اساساً اقتصادی در نظر گرفته نشده است!

- در خصوص برخی از شاخص‌ها، هدف‌گذاری‌ها، منطقی و قابل قبول به نظر نمی‌رسند. برای مثال در شاخص «تعداد موزه فعال» عملکرد سال ۱۳۸۴ را ۱۰۰ موزه اعلام کرده و هدف برنامه سال ۱۳۸۵ را ۲۰۰ موزه تعیین کرده است. از آن‌رو که این فعالیت یک فعالیت عمرانی است مسلماً رشد ۱۰۰ درصدی آن در طول یکسال غیرممکن خواهد بود. پس چگونه هدف غیرممکن در برنامه پیش‌بینی شده است؟

همین خطا در گزارش مربوط به شاخص «تعداد موزه‌های پژوهشی - تخصصی وابسته به دستگاه‌های اجرایی» نیز تکرار شده است.

مسلماً وجود این دست خطاها می‌تواند اعتبار کل گزارش عملکرد سازمان مدیریت را در حوزه میراث فرهنگی و گردشگری مخدوش کند.

- برخی از فعالیت‌های تعیین‌شده در قانون برنامه، چنانچه در بخش قبل هم اشاره شد، در شاخص‌ها یا اهداف کمی برنامه دیده نشده‌اند. برای مثال برای اجرای ماده (۱۶۵) قانون برنامه سوم توسعه که در قالب ماده (۱۱۵) برنامه چهارم نیز تنفیذ شده، هیچ شاخصی طراحی نشده است. البته در جدولی با عنوان «عملکرد مواد قانونی» در گزارش عملکرد سال ۱۳۸۵ عبارت «اخذ مجوز تشکیل یگان از ستاد فرماندهی کل و تشکیل یگان» را به عنوان عملکرد این ماده ذکر کرده است و در ادامه آورده «تشکیلات هنوز نهایی نشده و نیروهای مورد نیاز به صورت کامل جذب نشده‌اند»؛ در صورتی که عملکرد اعلام شده، مربوط به سال ۱۳۸۱ است و ایجاد تشکیلات و جذب نیروی انسانی رسمی مسلح برای تکمیل یگان جزء وظایف سازمان از سال ۱۳۸۲ تاکنون است. در واقع مشکل اصلی در جذب نیرو و «ندادن سهمیه ویژه برای جذب نیروی رسمی در جهت تکمیل یگان از سوی دولت» است که از سال ۱۳۸۲ تاکنون این مشکل پا برجاست و متأسفانه گزارش دولت نیز به آن اشاره نکرده است.

این مشکل چنان بزرگ است که یگان پاسداران میراث فرهنگی برای حل آن مجبور شده در

قالب ایجاد ، با استفاده از نیروهای غیررسمی و موقتی به

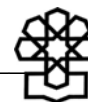


حفاظت از آثار تاریخی - فرهنگی اقدام کند. مسلماً این رویه جایگزین، خطرات احتمالی زیادی در درون خود دارد و مسلماً توجه به ارزش مادی و معنوی آثار تاریخی که در هر سال از ایران قاچاق می‌شوند، می‌تواند قانونگذار را به ضرورت حل مشکل در قانون برنامه پنجم متوجه کند.

. -

براساس گزارش‌های ارزیابی عملکرد اجرای برنامه چهارم توسعه در سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵، عناوین برنامه‌های بودجه‌ای که براساس آنها اعتبارات سالیانه پرداخت می‌شود، با عنوان کلی «هدف‌های کمی برحسب برنامه و فعالیت» در جداول آمده است. اما در مقایسه فقط دو سال ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ مشاهده می‌شود که ۱۲ مورد از ۱۵ عنوان بودجه‌ای در طی یک‌سال عوض شده‌اند؛ در نتیجه امکان مقایسه یک به یک اعتبارات و خلاصه کردن آنها در یک جدول مقایسه‌ای فراهم نیست.

پس در ادامه عین جداول گزارش‌های دولت در قالب جداول ۴ و ۵ آورده شده است. در ادامه در قالب جدول ۶ ارقام کل اعتبار دستگاه و رشد سالیانه آن در سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۶ آورده شده تا تصویری کلی از رشد اعتبارات نشان داده شود.



()

(میلیون ریال)

| - | - | - | ۹۲ | ۱۸۴۰ | ۲۰۰۰ | دانشجو | برنامه آموزش کاردانی |
|----|--------|--------|----|--------|--------|--------------|--|
| - | - | - | ۹۲ | ۱۸۴۰ | ۲۰۰۰ | دانشجو | برنامه آموزش کارشناسی |
| - | - | - | ۹۲ | ۲۳۰۰ | ۲۵۰۰ | دوره | برنامه آموزش کوتاه‌مدت کارکنان دولت |
| - | - | - | ۹۲ | ۱۱۰۴۰ | ۱۲۰۰۰ | نفر - ساعت | برنامه آموزش غیررسمی فنی و حرفه‌ای |
| ۷۰ | ۵۰۱۹۰۰ | ۷۱۷۰۰۰ | ۹۲ | ۱۴۷۲۰۰ | ۱۶۰۰۰۰ | میراث فرهنگی | برنامه حفظ، احیا و معرفی میراث فرهنگی کشور |
| - | - | - | ۹۲ | ۹۲۰۰ | ۱۰۰۰۰ | خدمات | برنامه خدمات فرهنگی و هنری |
| - | - | - | ۹۲ | ۲۸۵۲۰ | ۳۱۰۰۰ | حمایت | برنامه حمایت از فعالیت‌های فرهنگی، هنری و نوشتاری |
| ۷۰ | ۱۸۴۱۰۰ | ۲۶۳۰۰۰ | ۹۲ | ۸۲۸۰۰ | ۹۰۰۰۰ | گردشگر | برنامه گردشگری |
| - | - | - | ۹۲ | ۷۸۲۰ | ۸۵۰۰ | پژوهش | برنامه پژوهش‌های کاربردی |
| ۷۰ | ۲۷۷۲۰ | ۳۹۶۰۰ | ۹۲ | ۱۱۲۸۱۳ | ۱۲۲۶۲۳ | نظارت | برنامه سیاست‌گذاری، مدیریت و نظارت بر فعالیت‌ها |
| ۷۰ | ۴۲۰۰۰ | ۶۰۰۰۰ | ۹۲ | ۹۲۰ | ۱۰۰۰ | کمک | برنامه کمک‌های فنی و اعتباری به بخش خصوصی و تعاونی |
| - | - | - | ۹۲ | ۲۷۶ | ۳۰۰ | مشارکت | برنامه توسعه مشارکت‌های فرهنگی زنان |
| - | - | - | ۹۲ | ۱۴۳۸۷ | ۱۵۶۳۹ | توسعه | برنامه ایجاد و توسعه صنایع |
| - | - | - | ۹۲ | ۱۱۰۴۰ | ۱۲۰۰۰ | | برنامه خدمات رفاهی |
| - | - | - | ۹۲ | ۴۶۰۰ | ۵۰۰۰ | فناوری | برنامه توسعه کاربری فناوری اطلاعات |

گزارش اقتصادی و نظارت بر عملکرد سال اول اجرای برنامه چهارم، سازمان مدیریت.



(ارقام به میلیون ریال)

| | | | | | | | | |
|----|--------|--------|----|--------|--------|--------|----------------------|--|
| | | | | | | | | |
| | | | | | | | | |
| — | — | — | ۹۸ | ۲۰۹۷ | ۲۱۴۰ | ۲۱۴ | دانشجو | برنامه آموزش کاردانی |
| — | — | — | ۹۸ | ۵۳۵۸ | ۵۴۶۷ | ۴۹۷ | دانشجو | برنامه آموزش کارشناسی |
| — | — | — | ۹۸ | ۹۶۸۲ | ۹۸۸۰ | ۱۹۰ | هزار نفر - ساعت | برنامه آموزش غیررسمی فنی و حرفه‌ای |
| — | — | — | ۹۸ | ۱۲۶۱۲۶ | ۱۲۸۷۰۰ | ۳۳۰ | کاوش | برنامه پژوهش و اکتشافات باستان‌شناختی |
| ۷۶ | ۳۲۲۷۷۱ | ۴۲۴۵۸۶ | ۹۸ | ۱۱۵۷۶۳ | ۱۱۸۱۲۵ | ۱۵۰۰۰ | بنای ثبت شده | برنامه تأمین حفاظت و مرمت میراث غیرمنقول باارزش فرهنگی و تاریخی |
| — | — | — | ۹۸ | ۲۴۸۴۳ | ۲۵۳۵۰ | ۱۵۰۰۰۰ | قطعه | برنامه تأمین، حفظ و مرمت اشیای باارزش فرهنگی و تاریخی |
| — | — | — | ۹۸ | ۸۸۸۸۷ | ۹۰۷۰۱ | ۵۰۰۰۰ | هزار گردشگر داخلی | برنامه تشویق گردشگری داخلی |
| ۲۰ | ۴۲۴۴۶ | ۲۱۰۰۰۳ | — | — | — | — | — | برنامه توسعه زیرساخت‌های مورد نیاز گردشگری |
| — | — | — | ۹۸ | ۸۶۲۳۹ | ۸۷۹۹۹ | ۲۶۰۰ | هزار گردشگر خارجی | برنامه جذب گردشگری ورودی به کشور |

گزارش اقتصادی و نظارت بر عملکرد سال اول اجرای برنامه چهارم، سازمان مدیریت.



اما نکته مهم در تغییر عناوین هدف‌های کمی (شاخص‌ها) در جداول بودجه‌ای است: چنانچه قبلاً هم اشاره شد این اعتبارات به‌طور کامل در جهت دستیابی به اهداف توسعه هزینه نمی‌شوند، بلکه اکثر این اعتبارات به سیاق گذشته، یعنی قبل از آنکه ماده (۱۳۸) برنامه چهارم توسعه وظیفه عملیاتی کردن بودجه‌های سالیانه را تکلیف کند، برای انجام نیازها و وظایف تکراری و روزانه دستگاه هزینه می‌شود.

همچنین اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای این سازمان، در جدول ۵، در قالب دو برنامه «تأمین حفاظت و مرمت میراث غیرمنقول با ارزش فرهنگی و تاریخی» و «توسعه زیرساخت‌های مورد نیاز گردشگری» تخصیص یافته است. این برنامه‌های عمرانی همواره بیش از ۶۰ درصد اعتبارات دستگاه را به خود اختصاص می‌دهند. باید توجه داشت که «برنامه توسعه زیرساخت‌های مورد نیاز گردشگری» شامل قریب ۴۰۰ پروژه است و اغلب این پروژه‌ها توسط شرکت توسعه ایرانگردی و جهانگردی انجام می‌شود. این شرکت دولتی که براساس قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری مصوب ۱۳۸۲ تشکیل شده، هنوز به ثبت نرسیده است و اعتبارات آن در فهرست شرکت‌های دولتی در لوایح بودجه سالیانه ذکر نمی‌شود.

لذا از آنجا که موضوع گردشگری از امور جدید در برنامه‌های توسعه است و سازمان میراث فرهنگی و گردشگری در این موضوع خود را عقب می‌داند، ممکن است نوعی شتابزدگی و بی‌نظمی در انجام فعالیت‌های آن اتفاق بیفتد. اگر چنین فرضی درست باشد، درحالی که نه در لوایح بودجه و نه در گزارش‌های ارزیابی عملکرد اجرای برنامه چهارم زکری از شرکت توسعه ایرانگردی و جهانگردی نشده است، مجلس چگونه می‌تواند نقش نظارتی خود را بر فعالیت‌های حوزه گردشگری اعمال کند؟

برای مثال فقط در موضوع مناطق نمونه گردشگری که باید براساس امکانات و قابلیت‌های مناطق مختلف کشور ایجاد شوند، مشاهده می‌شود که برنامه چهارم توسعه، ایجاد ۹ منطقه نمونه گردشگری را تا پایان سال ۱۳۸۸ هدف‌گیری کرده، ولی در پیوست عمرانی قانون بودجه سال ۱۳۸۶، مطالعه و ایجاد ۷۵ منطقه نمونه تا پایان سال ۱۳۸۸ هدف‌گیری شده و این در صورتی است که در سفرهای استانی ریاست‌جمهوری، برای بالغ بر ۷۰۰ منطقه نمونه گردشگری از هیئت دولت مصوبه تأسیس گرفته‌اند.

همه این موارد در کنار این واقعیت است که هنوز سند ملی توسعه گردشگری تدوین نشده و براساس بند «ه» ماده (۱۵۵) کلیه دستگاه‌های اجرایی باید بودجه خود را براساس سند ملی توسعه بخش مرتبط تنظیم می‌کردند.

پس این سؤال پیش می‌آید که آیا این شتابزدگی‌ها سبب ایجاد بی‌نظمی و اتلاف اعتبارات، به دلیل استفاده از روش قدیمی آزمون و خطا در مدیریت‌های دستگاه (در سازمان مرکزی و



استان‌ها) نخواهد شد؟

مطمئناً این مشکل در اجرای برنامه مطالعه و ایجاد زیرساخت‌های قطب‌های گردشگری و اردوگاه‌ها نیز می‌تواند اتفاق بیفتد، پس درخواست گزارش مکتوبی در این موضوعات توسط کمیسیون فرهنگی مناسب خواهد.

(میلیون ریال)

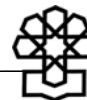
| | | | | | | |
|------|-----------|------|-----------|--------|-----------|---------------------------|
| | | | | | | |
| ۵/۵ | ۱,۳۴۹,۸۶۴ | ۱۵/۶ | ۱,۲۷۹,۳۳۹ | ۲۱۸/۴ | ۱,۵۱۵,۵۰۰ | کل اعتبارات |
| ۶/۶۳ | ۸۲۰,۳۵۰ | ۲۸/۵ | ۷۶۹,۳۳۷ | ۲۱۸/۷ | ۱,۰۷۵,۰۰۰ | تملك دارایی‌های سرمایه‌ای |
| ۳/۸ | ۵۲۹,۵۱۴ | ۱۵/۹ | ۵۱۰,۰۰۲ | ۲۱۷/۶۶ | ۴۴۰,۰۰۰ | هزینه‌ای |

این سازمان در اعتبارات عمرانی رشد منفی داشته و در اعتبارات جاری هم رشد کمی داشته است. همچنین به دلیل تجمیع سه دستگاه در یک دستگاه، وظایف قانونی آن به شدت افزایش یافته است؛ بنابراین با توجه به کمبود منابع در اختیار این دستگاه آنچه سازمان میراث فرهنگی و گردشگری را بیشتر از هر چیز دیگر می‌تواند دچار آسیب کند، نداشتن برنامه توسعه در هر حوزه از سه حوزه فعالیت آن، به طور مستقل، است. زیرا حوزه میراث فرهنگی شامل فعالیت‌هایی با ماهیت حاکمیتی است، ولی دو حوزه گردشگری و صنایع دستی شامل فعالیت‌هایی با ماهیت امور تصدی هستند (غیر از موضوع زیرساخت‌های گردشگری). پس هدف‌گذاری برنامه توسعه و اجرای آن برای این حوزه‌ها متفاوت خواهد بود.



یک برنامه توسعه باید دارای مجموعه اهدافی منسجم، هماهنگ، سازگار با اوضاع و شرایط حاکم بر اقتصاد کشور باشد؛ توجه به این اصل در کنار اصل تعیین اهداف خرد و عملیاتی به جای اهداف کلان^۱ می‌تواند برنامه را دقیق و قابل اجرا کند.

در این قسمت از گزارش به بررسی میزان هماهنگی و سازگاری برنامه چهارم توسعه در حوزه میراث فرهنگی با اهداف فرابخشی یا به عبارتی فراگیر مذکور در مواد برنامه چهارم



می‌پردازیم. این اهداف مانند ستون فقرات برنامه هستند و عدم توجه به آنها سبب پراکندگی اقدامات انجام شده توسط دستگاه‌ها در طول برنامه خواهد بود. برخی از این اهداف فراگیر، بر کل بخش‌ها حاکم است و کلیه دستگاه‌های اجرایی باید آنها را در دستور کار خود قرار دهند و برخی دیگر بر کل حوزه‌های بخش فرهنگ حاکم هستند و کلیه دستگاه‌های فرهنگی باید با آن هماهنگ شوند. در زیر به بیان این اهداف در مواد برنامه و نیز تعقیب آنها در گزارش‌های عملکرد برنامه چهارم دولت می‌پردازیم و در ادامه متذکر می‌شویم اگر برنامه توسعه حوزه میراث فرهنگی و گردشگری بخواند با این اهداف هماهنگ شود باید چه تغییراتی در تدوین برنامه و شاخص‌های اجرای آن اعمال کند.

. -

منظور آن دسته از اهدافی است که اجرای آنها برعهده همه دستگاه‌های اجرایی کشور یا دستگاه‌های اجرایی بخش فرهنگ است.

. - -

در ماده (۱۳۵) قانون برنامه چهارم امور حاکمیتی و امور تصدی‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و خدماتی به تفکیک تعریف شده‌اند، در ماده (۱۳۶) این قانون نحوه اجرای وظایف مذکور در ماده (۱۳۵) معین شده و در بند «ب» و «ج» ماده (۱۳۶) شیوه‌های واگذاری امور تصدی و امور زیربنایی دولت تعیین شده است.

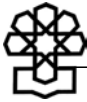
پس لازم است که کلیه دستگاه‌های اجرایی گزارش عملکرد خود درخصوص اجرای بند «ب» و «ج» ماده (۱۳۶) و میزان و نحوه واگذاری امور تصدی‌ها و امور زیربنایی خود را اعلام کرده و با عدد، میزان صرفه‌جویی دستگاه را از این محل نشان دهند. در صورتی که، سازمان میراث فرهنگی و گردشگری - به‌طور خاص - هیچ گزارشی در این خصوص نداشته است.

لازم به‌ذکر است که کلیه فعالیت‌های عمرانی حوزه گردشگری سازمان نیز به شرکت توسعه ایرانگردی و جهانگردی واگذار شده که خود یک شرکت دولتی در حال بزرگ شدن است و متأسفانه در گزارش عملکرد سازمان از اجرای مواد مرتبط، در برنامه چهارم اشاره‌ای به عملکرد این شرکت نشده است.

...

. - -

بند «ز» ماده (۱۴۵) بعد از ممنوع کردن ایجاد و اداره هرگونه مهمانسرا، زائرسرا، مجتمع مسکونی، رفاهی، درمانی، فضاهای ورزشی و تفریحی و نظایر آن توسط دستگاه‌های اجرایی، این دستگاه‌ها را مکلف کرده تا پایان سال سوم اجرای برنامه چهارم کلیه این اماکن را به بخش غیردولتی، در قالب یکی از اشکال واگذاری تأسیسات، خدمات یا بهره‌برداری از آنها، واگذار کنند.



اما در گزارش عملکرد اجرای سال دوم برنامه چهارم اشاره‌ای به اجرای این ماده، میزان واگذاری‌های انجام شده، درآمد حاصل از هریک از واگذاری‌های ذکر شده در متن ماده فوق یا ارقام صرفه‌جویی دستگاه‌های دولتی از محل این واگذاری‌ها نشده است.

« () »

. براساس نامه پاسخ مدیرکل دفتر امور فرهنگ، جوانان و تربیت بدنی معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری^۱ به پرسش مرکز پژوهش‌های مجلس^۲ از وضعیت اجرای بند «ز» ماده (۱۴۵) قانون برنامه چهارم «از آنجا که در متن این ماده قانونی، سازمانی به‌عنوان مسئول نظارت بر حسن اجرای قانون تعیین نشده، پس کلیه دستگاه‌های اجرایی ملزم به اجرای این قانون بوده‌اند؛ اما متأسفانه هیچ گزارش رسمی در این خصوص داده نشده است».

. به‌نظر می‌رسد مناسب بود سازمان میراث فرهنگی و گردشگری به لحاظ ماهیت سازمانی‌اش از طریق پیگیری اجرای بند «ز» ماده (۱۴۵) توسط دستگاه‌های اجرایی، به‌نوعی، حمایت خود را از بخش خصوصی فعال در حوزه ساخت و نگهداری هتل‌ها و مراکز اقامتی مطرح می‌کرد و آنها را در برابر دولت که بزرگ‌ترین رقیب برای رونق بازار کارشان است تقویت می‌کرد. در صورتی که چنین نشد و به‌جای آن به پیشنهاد این سازمان در ضوابط اجرایی قانون بودجه ۱۳۸۶ مصوب شد «کلیه دستگاه‌های اجرایی امکانات، تجهیزات، ویلاها و پلاژهای خود در سواحل دریای مازندران را در اختیار سازمان میراث فرهنگی قرار دهند». این مصوبه که اجرای آن با روح قانون مخالف است، سبب می‌شود این تأسیسات باز هم دولتی نگاه داشته شوند. گزارشی از اجرای این مصوبه نیز در دست نیست.

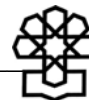
همچنین قابل ذکر است هدف این بند از ماده (۱۴۵) در واگذاری تأسیسات رفاهی مذکور، از موضوعات مهمی است که در راهکارهای اجرایی برنامه سوم توسعه نیز دنبال می‌شد، اما در طول برنامه سوم نیز به‌دلیل مقاومت دستگاه‌ها در واگذاری این تأسیسات، هدف این ماده اجرایی نشد.

. - -

بند «ج» ماده (۱۰۴) قانون برنامه چهارم توسعه به موضوع احصا و ارتقای سهم بخش فرهنگ براساس شاخص‌های اقتصاد ملی پرداخته است. هرچند آیین‌نامه اجرایی این بند به تصویب دولت نرسیده، ولی کلیه دستگاه‌های اجرایی بخش فرهنگ می‌توانند فعالیت‌های خود را که قابل احصا براساس شاخص‌های اقتصاد ملی هستند شناسایی کرده و در برنامه توسعه حوزه مرتبط خود

۱. نامه شماره ۱۴۰۵/۱۲۹۲۵۹ مورخ ۱۳۸۷/۲/۱۴

۲. نامه شماره ۱۳۸۶/۹/۲۷ مورخ ۸۲-۱۴/۲۳/۹۰۷۰



آنها را لحاظ کنند. اما هنوز چنین نشده، برای مثال سازمان میراث فرهنگی و گردشگری حداقل در حوزه گردشگری که کاملاً فعالیت‌های آن اقتصادی است به راحتی می‌توانست چنین اقدامی کند، ولی گزارش رسمی در این خصوص ارائه نشده است. چنان‌که در جلد اول اسناد فرابخشی گزارش عملکرد سال ۱۳۸۵ اجرای برنامه چهارم در فصل تجارت خارجی، توسعه صنعت جهانگردی به‌عنوان یکی از راهکارهای بهبود عملکرد تجارت خارجی شمارش شده و همچنین در بحث از چشم‌انداز صادرات خدمات گردشگری یکی از فرصت‌های صادرات خدمات شناسایی شده است.

اما از آنجایی که سازمان میراث فرهنگی و گردشگری پس از ادغام دو سازمان ایرانگردی و جهانگردی و میراث فرهنگی کشور، فعالیت‌های امور گردشگری را از فصول امور اقتصادی لوایح برنامه و بودجه‌های سالیانه، بعد از ۱۳۸۲، خارج کرده است، گویی دیگر خود را ملزم نمی‌داند که امور گردشگری را درآمدزا بداند. آیا آوردن حوزه گردشگری در بخش فرهنگ لوایح برنامه و بودجه کشور سبب شده ماهیت اقتصادی گردشگری تغییر کند؟

در صورتی که امر گردشگری یکی از اموری است که شاخص‌های برنامه‌ای آن می‌توانست متناسب با شاخص‌های اقتصاد ملی تدوین شود.^۱

برای مثال اگر شاخص «تعداد گردشگران ورودی» ذکر می‌شود، چرا نباید شاخص «ارز حاصل از ورود گردشگران» تعیین شود. همچنین اگر شاخص «تعداد گردشگران ورودی» پذیرفته می‌شود، چرا نباید شاخص‌های «تعداد گردشگران خروجی» و «ارز حاصل از خروج گردشگران از کشور» تعیین گردد؛ تا به این ترتیب گردشگری (اعم از گردشگری زیارتی و غیرزیارتی) سهم خود را در ارزآوری و تراز صادرات کشور معین کند.

... . - -

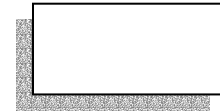
بند «د» ماده (۱۰۴) قانون برنامه چهارم وظیفه تصویب و ابلاغ استانداردهای بهره‌مندی نقاط مختلف کشور از فضاهای فرهنگی، هنری، ورزشی و گردشگری و توزیع و تأمین اعتبارات ملی و استانی فصول برنامه‌های ذیربط آنها را تا پایان سال اول اجرای برنامه برعهده دولت گذاشته است. اما درخصوص اجرای این بند نیز گزارش رسمی در گزارش ارزیابی عملکرد اجرای برنامه چهارم در سال ۱۳۸۵ ذکر نشده است.

مسلماً تدوین استانداردهای بهره‌مندی از چنین فضاهایی برعهده دستگاه‌های تخصصی است و اگر سازمان میراث فرهنگی و گردشگری تاکنون گزارشی در این مورد ارائه نکرده است، مشکل

1. برنامه سوم توسعه در قالب دو شاخص «ارز حاصل از ورود گردشگران» و «تعداد بازدیدکنندگان خارجی از حوزه‌ها» به آن توجه کرده بود.



بیشتر به این بحث برمی‌گردد که اولاً به لحاظ مفهومی، موضوع فضاهای گردشگری با مثلاً فضاهای ورزشی تفاوت اساسی دارد و این عبارت هنوز تعریف روشن حقوقی نشده و ثانیاً از آنجا که سند ملی توسعه گردشگری کشور هرگز نهایی نشد، لذا طرح جامعی در دست نیست تا براساس آن سازمان بتواند بعد از تعریف موضوع فضاهای گردشگری، استاندارد بهره‌مندی از آنها را با توجه به آمایش سرزمینی تعیین کند.

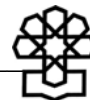


با توجه به ضعف تدوین برنامه توسعه در رعایت سلسله مراتب علمی تعیین اهداف کلان (استراتژیک) در مرحله طرح‌ریزی توسعه، سپس تعیین اهداف میان‌مدت و قابل دسترس در مرحله برنامه‌ریزی و در آخر تعیین اهداف خرد و کمی در مرحله تعیین شاخص‌ها و عناوین اعتبارات بودجه‌ای که در برنامه چهارم به‌خوبی مشهود است؛ همچنین با وجود نگاه متمرکز و عملکرد جزیره‌ای دستگاه‌های اجرایی در انجام وظایف برنامه‌ای خود، به‌جای توجه به اهداف فراگیر برنامه که متضمن انسجام، هماهنگی، سازگاری و حتی انطباق وظایف برنامه‌ای با اهداف فرابخشی برنامه هستند؛ در مجموع شاهد نوعی نابسامانی در اجرای برنامه هستیم.

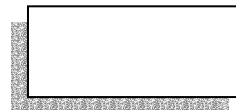
در این گزارش نشان داده شد که در حوزه میراث فرهنگی و گردشگری نیز مشکلات فوق سبب شده‌اند انطباق مفهومی و عملیاتی بین سیاست‌های ابلاغی برنامه چهارم، مواد برنامه چهارم، سیاست‌های اتخاذ شده در سند ملی توسعه بخش فرهنگ، شاخص‌های برنامه‌ای این حوزه و در آخر عناوین برنامه‌های بودجه‌ای آن وجود نداشته باشد. در نتیجه آنچه اتفاق افتاده هرچند در توجیه یا تفسیر فعالیت‌ها توسعه‌ای به‌نظر می‌رسد، ولی در واقع هزینه کردن بودجه‌های سالیانه برای انجام وظایف اساسنامه‌ای و قانون تشکیل سازمان بوده است. بنابراین مشخص نیست اگر سه برنامه توسعه‌ای دیگر، با همین اشکالات تدوین شوند، آیا کشور می‌تواند در سال ۱۴۰۴، در حوزه فرهنگی و گردشگری، به مقام اول در منطقه برسد.

مقاومت دستگاه‌ها در واگذاری امور تصدیگری، خصوصی‌سازی شرکت‌های قابل واگذاری، عدم بهره‌گیری از مشارکت و توانمندی‌های بخش خصوصی و غیره، از موانع استقرار توسعه همه‌جانبه در کشور هستند که خود ریشه در ضعف کارشناسی دستگاه‌ها و تغییرناپذیری فرهنگ مدیریت در کشور دارد.

در پایان باید گفت اگر سیاق برنامه‌نویسی در برنامه پنجم تغییر نکند و اگر نحوه کارشناسی در سازمان میراث فرهنگی و گردشگری، رویکرد حفظ وضع موجود را در خود تغییر ندهد، در



برنامه پنجم نیز امیدی به دستیابی به اهداف کلان توسعه در سند چشم‌انداز، در این حوزه وجود نخواهد داشت.



۱. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشوری، قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور (۱۳۸۸-۱۳۸۴).

۲. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشوری، قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور (۱۳۸۳-۱۳۷۹).

۳. گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۵ و نظارت بر عملکرد دوساله اول برنامه چهارم توسعه، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور.



:

: ۲۱. مروری بر عملکرد بخش فرهنگ در برنامه چهارم توسعه ۴. میراث فرهنگی و

گردشگری

: مطالعات فرهنگی

: لیلا زرشکن

: حسین رضی

: معاونت پژوهشی

: حسین صدری‌نیا

:

۱. برنامه چهارم توسعه

۲. میراث فرهنگی

۳. گردشگری

// :