

۳۵. تعدد دستگاه‌ها و نهادهای تصمیم‌گیر و سیاستگذار  
در حوزه فرهنگ

کد موضوعی: ۲۷۰

شماره مسلسل: ۹۹۵۶

آبان ماه ۱۳۸۸

دفتر: مطالعات فرهنگی

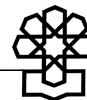


## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	مقدمه
۲	تبیین مشکل و ابعاد آن
۶	سوابق سیاستی مشکل
۱۱	هدف از حل مشکل
۱۱	پیشنهاد حکم
۱۲	منابع و مآخذ





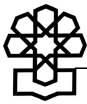
## ۳۵. تعدد دستگاه‌ها و نهادهای تصمیم‌گیر و سیاستگذار در حوزه فرهنگ

### چکیده

تعدد نهادهای سیاستگذار و تصمیم‌گیر، موازی‌کاری‌ها و نیز تداخل وظایف ستادی و صفی در دستگاه‌های فرهنگی، از مسائل عمده در حوزه فرهنگ محسوب می‌شود. اگرچه این مهم از زمان تدوین نخستین برنامه‌های توسعه‌ای کشور مورد توجه بوده است، لکن اقدامات انجام شده تاکنون به حل آن کمکی نکرده است. با توجه به آثار منفی و نامطلوبی که وضعیت حاضر این مسئله در ابعادی چون کارایی و اثربخشی، عدم اجرایی شدن اصول و سیاست‌های کلان، سردرگمی سیاستگذاری‌های آتی و مسئولیت و پاسخگویی در ساختار سیاستگذاری فرهنگی وجود دارد، ضروری است تا این مسئله و اقتضائات آن در برنامه پنجم توسعه مورد توجه قرار گیرد. از آنجا که فصل دوازدهم برنامه چهارم توسعه به صورت مفصل به این مسئله اختصاص یافته است در این بررسی پیشنهاد می‌شود در پیش‌نویس برنامه پنجم توسعه نیز احکامی خاص مشابه این فصل از قانون برنامه چهارم قید شود.

### مقدمه

تعدد نهادهای سیاستگذار و تصمیم‌گیر در حوزه فرهنگ یکی از مشکلاتی است که سالیانی چند به‌عنوان یک مسئله و مشکل در دستور کار سیاستگذاران و برنامه‌نویسان توسعه در کشور مورد توجه قرار دارد. چنان‌که از برنامه اول توسعه تا برنامه چهارم این مسئله در شکل‌های مختلف به‌عنوان یک حکم وارد شده و دولت‌ها ملزم به اجرای آن بوده‌اند، اما بنا به شرایط مختلفی، که بیان دلایل آن از حوصله این مقال خارج است، چندان توفیقی در مرحله اجرا به‌دست نیامده است. به همین دلیل ضرورت دارد تا با بازشناسی دوباره این مسئله و برای آنکه از خاطر سیاستگذاران خارج نشود و کماکان به‌عنوان یک مسئله عمومی مورد توجه باشد، در احکام برنامه پنجم توسعه نیز به‌عنوان یک حکم با اقتضائات جدید لحاظ شود. در این گزارش با تبیین مشکل و ابعاد آن، به بررسی سابقه قانونگذاری برای حل این مسئله پرداخته شده و در نهایت حکم یا احکامی که برای حل آن مسئله در برنامه پنجم توسعه لازم است ارائه شده است.



## تبیین مشکل و ابعاد آن

یکی از ویژگی‌های فرهنگ، دربرداشتن مفهومی با ابعاد مختلف مادی و معنوی است. این امر را به آسانی نمی‌توان در یک ساختار عینی منسجم که از جامعیت و مانعیت برخوردار باشد، گنجاند. اما متولیان هر حکومتی برای آنکه سیاست‌ها و قوانین از انسجام نسبی برخوردار باشند، سعی می‌کنند تا تعریفی مناسب و سازگار با مبانی فرهنگ سرزمین و حاکمیت خود ارائه دهند. به همین منوال در اصول سیاست‌های فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، که به تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی رسیده است، تعریفی دربردارنده همه ابعاد مفهوم فرهنگ، با غلبه بُعد معنوی، ارائه شده است. انتظار از این تعریف باید در حد کلیات و اهداف سیاستگذاری فرهنگی و تبیین خط‌مشی‌ها و اصول کلی برای ارائه راهنمایی در اتخاذ و تدوین دیگر قوانین باشد.

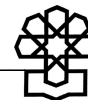
در قوانین عادی، اما، انتظار در حد عینیات است و باید از پس تدوین هر قانونی، یک مجموعه برنامه و مقررات مشخصی برآید که ملموس و برای خواص و عوام قابل دسترس و مهمتر از آن مفهوم باشد. در پی این قوانین عادی است که باید ساختارهای متناسبی برای عینیت‌بخشی به قوانین و اجرایی کردن آنها ایجاد شود.

اما آنچه که تا به امروز در حوزه ساختار سیاستگذاری و تصمیم‌گیری فرهنگی کشور رخ داده آن بوده که ابتدا دستگاه‌ها و نهادهایی تأسیس و ایجاد شده‌اند و پس از آن به تدوین قوانین تبیین‌کننده اهداف و وظایف آنها پرداخته شده است، که متأسفانه چندان در تفکیک میان آنها در جنبه‌های مختلف (که در ادامه بدان‌ها پرداخته خواهد شد) توجهی نشده است.

برای چینش نهادها و دستگاه‌های فرهنگی، دو سطح کلان را می‌توان در نظر گرفت؛ سطح ستادی و سطح صف.

در سطح ستادی که سطح حاکمیتی محسوب می‌شود، انتظار می‌رود وظایف حاکمیتی همچون تدوین چشم‌انداز، استراتژی‌ها و اهداف، سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، نظارت و ارزیابی، هدایت و حمایت اعمال شوند.

در سطح صف نیز تلاش بر آن است که فعالیت‌های اجرایی مختلفی چون تولید، توزیع، آموزش، پژوهش، تبلیغ، ترویج، حفظ و نگهداری، انتشار، گردآوری، ارتباطات و ... به انجام برسد. توجه به این حیطه‌ها بیان‌کننده جلوگیری از معضلاتی است که در آینده عملکرد یک ساختار، از جهت اثربخشی و کارایی به‌وجود خواهد آمد. تفکیک این حیطه‌ها و قائل شدن هر یک برای دستگاه‌ها و نهادهای تأسیس‌شده، متأثر از نقشی است که برای بخش‌های دولتی، عمومی و خصوصی و رابطه میان آنها قائل بوده و یا در یک سطح کلان‌تر متأثر از ادبیات و تئوری‌های



سیاستی حاکم بر یک ساختار سیاستگذاری در یک نظام است.

مروری بر وضع حال ساختار سیاستگذاری فرهنگی در کشور نشان از آن دارد که غالب دستگاه‌ها و نهادهای متولی در حوزه فرهنگ در بخش دولتی جمع شده و به صورت معنی‌داری برخی از دستگاه‌ها و نهادهای کلان در هر دو حیطه فعالیت ملموسی دارند. به نظر می‌رسد این تجمع حیطه‌ها با ذات فعالیت آن دستگاه‌ها و نهادها چندان سازگار نیست. این تداخل حیطه‌ها در ساختار سیاستگذاری فرهنگی عوارض دیگری نیز به همراه دارد که مهمترین آنها در چهار بخش کارآیی و اثربخشی، عدم اجرایی شدن اصول و سیاست‌های کلان، سردرگمی سیاستگذاری‌های آتی و مسئولیت و پاسخگویی، به صورت مختصر این‌گونه خواهد بود:

**- کارآیی و اثربخشی؛** افزایش هزینه‌های مختلف مادی و معنوی که به همراه خود عدم انضباط مالی را به همراه خواهد داشت. ضمن آنکه مراکز مختلف، نیروی انسانی بسیاری را بدون آنکه هدف روشنی از فعالیت‌های خود داشته باشند، به کار می‌گیرند تا نتایج نامعلوم را عاید نظام فرهنگی کشور کنند.

**- عدم اجرایی شدن اصول و سیاست‌های کلان؛** معطل ماندن سیاست‌های مبتنی بر اصول از پیش طراحی شده‌ای که از سوی مقام معظم رهبری و نیز دستگاه‌های چون شورای عالی انقلاب فرهنگی (که تبیین‌کننده سیاست‌های کلی رهبری است)، ابلاغ شده است.

**- سردرگمی سیاستگذاری‌های آتی؛** عقیم ماندن بسیاری از سیاست‌ها که در نتیجه عدم دریافت بازخوردهای مناسب از سیاست‌های اعمالی است، زیرا اگر هم بازخوردی به سیستم سیاستگذاری برسد، نمی‌توان تشخیص داد که ناشی از کدام سیاست و از سوی کدام دستگاه سیاستگذار است.

**- مسئولیت و پاسخگویی؛** نامعلوم بودن مراجع مختلف (سیاستگذار، برنامه‌ریز، مجری، ناظر، ارزیاب، هماهنگ‌کننده، هدایت‌کننده و ...) و گاه تمرکز آن در یک دستگاه در نظام سیاستگذاری، که در پی آن مسئول و پاسخگوی اصلی را نمی‌توان یافت تا در صورت انحراف و عدم موفقیت سیاست‌ها متولی جبران آن باشد.

موارد فوق غالباً معطوف به بخش دولت و حاکمیت است و در کنار آن باید به عوارض و مسائلی که برای بخش خصوصی و به عبارتی مردم و ملت وارد می‌شود، نیز توجه شود. زیرا بار اصلی مسائل و مشکلات دولتی بر دوش نسل‌های فعلی و آینده وارد خواهد شد.

در مجموع ابعادی که از مشکل موجود در ساختار سیاستگذاری فرهنگی می‌توان ترسیم کرد بدین گونه است؛

۱. متعدد بودن تشکیلات فرهنگی و دینی کشور و فقدان ارتباطات ارگانیک سازمان‌های فرهنگی



با هم، موازی‌کاری، تداخل وظایف، تعدد مجاری تصمیم‌گیری، فقدان تصدیگری برای برخی امور و درعین حال تعدد متولی برای بعضی فعالیت‌های فرهنگی و به‌خصوص عدم تعادل و نظم منطقی بین شورای عالی انقلاب فرهنگی و سایر نهادهای فرهنگی.

۲. عدم استفاده از تکنولوژی اطلاعات و فعالیت‌های نوین فرهنگی و سنتی باقی‌ماندن بسیاری از فعالیت‌های فرهنگی و عدم جذب نیروهای جوان و لزوم بهبود روش‌ها و مهندسی مجدد در امور فرهنگی کشور.

۳. کافی نبودن جلب مشارکت مردم در تصدیگری، تأمین منابع مالی مورد نیاز آنان و ساماندهی حوزه تصدیگری فرهنگی کشور.

۴. ورود کالاهای فرهنگی غرب از مرزهای رسمی و غیررسمی (قاچاق) و عدم برخورد قاطع با ورود این کالاها و تهاجم فرهنگی حاصل از آن.

۵. جدایی آشکار بین سازمان‌های دینی تحت پوشش نظام دستگاه‌های فرهنگی دولتی و نبود یک مدیریت واحد و یگانه و متناسب برای یک حکومت دینی و لزوم ارتباط ارگانیک مابین آنها.

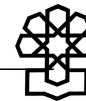
۶. عدم رقابت لازم بین تولیدکنندگان کالا و خدمات فرهنگی در بخش خصوصی از لحاظ قیمت و کیفیت و انعکاس جلوه‌های ملی و اسلامی، کالای بادوام و نظایر اینها و لزوم رقابت نظارت شده از سوی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.

۷. عدم تخصصی بودن دستگاه‌ها و واحدهای فرهنگی دولتی و عمومی و لزوم طراحی و تعیین متولیان مشخص که به لحاظ سلسله‌مراتب، انضباط تشکیلاتی و سازمانی کافی عمل نمایند و دارای اختیارات، قابلیت سازمانی، حقوقی و مالی براساس تخصص مربوطه باشند.

۸. امور فرهنگی در حد مناسب با دیگر حوزه‌های فعالیت کشور تعامل ندارد.<sup>۱</sup>  
جدول ۱ تأییدی بر بیان فوق است.

---

۱. برگرفته از چندین گزارش که توسط دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی درخصوص ساماندهی فرهنگی در سنوات مختلف انجام شده است.



جدول ۱. تنوع فعالیت‌های دستگاه‌ها و نهادهای فرهنگی در مقولات فرهنگی

مقوله فعالیت	کتاب، نشریات و مطبوعات	هنر	فرهنگ، تبلیغات و فعالیت‌های دینی	کتابخانه و تأسیسات فرهنگی و هنری	حج و زیارت	سیاحت و گردشگری	آرشیو اسناد و مدارک فرهنگی	مبادلات فرهنگی و هنری خارج از کشور	خبر و اطلاع‌رسانی	میراث فرهنگی	ورزش و تربیت بدنی
سیاستگذاری	۱	۴	۶	۱	-	۲	۱	۲	-	-	-
برنامه‌ریزی	۲	۳	۱۴	۲	۲	۳	۳	۴	۱	-	۳
نظارت	۲	۳	۷	۲	۱	۳	۱	۳	۱	۱	۴
هدایت و حمایت	۱	۲	۶	۲	-	۱	-	۱	-	۱	۲
پژوهش	۲	۵	۱۱	۱	-	۱	۳	۳	۳	۱	-
آموزش و ترویج	۱	۵	۱۲	۲	-	۲	۱	۲	-	۱	۲
صدور مجوز فعالیت	۱	۱	۱	۱	۱	۲	-	-	۲	-	۱
اجرای فعالیت	۹	۹	۱۶	۷	۱	۳	۶	۱۲	۴	۳	۳

مأخذ: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، طرح ساماندهی فرهنگی (به اختصار)، ۱۳۸۰، ص ۷۱.

قابل ذکر است با آنکه این بررسی در سال ۱۳۸۰ براساس وظایف مصوب دستگاه‌ها به‌دست آمده، اما تا کنون نیز در این جدول تغییر محسوسی دیده نشده است.



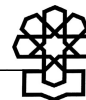
## سوابق سیاستی مشکل

در خصوص ساماندهی ساختار فرهنگی و به خصوص تعدد دستگاه‌ها و نهادهای سیاستگذار و تصمیم‌گیر فرهنگی در ادوار مختلف پس از انقلاب اسلامی، قوانین و مقررات مختلفی تهیه و تدوین و ابلاغ شده که به اختصار چنین است:

### الف) برنامه اول توسعه

در برنامه اول توسعه در کلیت اصلاح و ساماندهی ساختار سیاستگذاری در کلیه حوزه‌ها و نیز حوزه فرهنگ به‌عنوان یکی از بخش‌ها احکامی در نظر گرفته شده است. در بخش ب (خط مشی‌ها)، بند «۸» (اصلاح سازمان و مدیریت اجرایی و قضایی کشور در ابعاد مختلف) اقدامات ذیل در نظر گرفته شده است:

- ۸-۱. تنظیم و استمرار نظام کارآمد تصمیم‌گیری و سیاستگذاری در مجموعه سازمان دولت.
  - ۸-۲. تدوین حدود وظایف دولت در اعمال حاکمیت و تصدی با جهت‌گیری تقویت واحدهای مسئول اعمال حاکمیت و کاهش وظایف تصدی تا حد ضرورت.
  - ۸-۳. انتقال بخشی از وظایف غیرضرور دولتی به بخش غیردولتی به‌منظور کاهش بار مالی ارائه خدمات دولتی و ارتقای کیفیت خدمات ارائه شده به جمعیت تحت پوشش.
  - ۸-۴. بازنگری در سازمان دولت با انتقال اختیارات لازم و مکفی به مسئولین محلی و ایجاد واحدهای سازمانی غیرمرکزی برای جبران عقب‌ماندگی مناطق محروم کشور.
  - ۸-۵. ایجاد زمینه‌های مناسب برای مشارکت مؤثر و همه‌جانبه مردم در امور کشور.
  - ۸-۶. استقرار نظامات انتخاب، انتصاب، آموزش، ارزشیابی، تنبیه و تشویق مدیریت با جهت‌گیری ارتقای کیفیت مدیریت دولتی در کشور.
  - ۸-۷. بهبود سیستم‌ها و روش‌های انجام امور در ادارات با جهت‌گیری تسریع انجام امور مردم.
  - ۸-۸. بازنگری و اصلاح قوانین و مقررات گذشته با هدف کوتاه‌کردن مسیر جریان امور و انطباق آنها با سیاست‌های کشور.
- تدوین نظام تهیه و اجرای طرح‌های عمرانی به‌منظور تسهیل و زمان‌بندی دقیق آنها در جهت انجام و بهره‌برداری مطلوب و تجدید نظر در مبانی ارزیابی و گزینش طرح‌ها بر مبنای توجیه فنی، اقتصادی و سازماندهی مناسب به گونه‌ای که مشارکت مردم را فراهم نماید.
- ۸-۱۲. تدوین نظام تحقیقات علمی در زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به‌منظور



گسترش و توسعه برنامه‌های علمی و تحقیقاتی و در جهت هماهنگی برنامه‌ها و سازمان‌های مسئول تحقیقات در کشور.

اما به صورت خاص حکمی در تبصره «۲۵» آمده مبنی بر اینکه دولت موظف است ظرف سه ماه برای تأسیس نظام متحد و هماهنگ امور فرهنگی و تبلیغی کشور و ادغام سازمان‌ها و مراکز موازی لایحه قانونی لازم را به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد نماید.

### ب) برنامه دوم توسعه

در این برنامه در خط‌مشی‌های اساسی و در بند «۷» در خصوص اصلاح ساختار نظارتی، اجرایی و قضایی کشور، در جهت تحقق اهداف برنامه اقدامات ذیل در نظر گرفته شده است:

۱. ایجاد نظم و انضباط اداری و حذف دستگاه‌های موازی و اعمال نظارت دقیق بر عملکرد سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و شهرداری‌ها.
۲. تمرکززدایی و حذف بوروکراسی اداری و استفاده از روش‌های ساده برای انجام امور مربوطه و واگذاری هر چه بیشتر کار به استان‌ها.
۳. بهبود ترکیب نیروی انسانی از طریق افزایش نیروهای متخصص و... نسبت به نیروهای خدماتی و پشتیبانی و... .
۴. مبارزه با فساد اداری و اجرای صحیح نظام تشویق و تنبیه.
۵. اصلاح تشکیلات اداری و سازمانی با جهت‌گیری، براساس واگذاری کارهای مربوط به بخش‌های خصوصی و تعاونی و تقویت مراکز استانی.
۶. بهینه‌سازی نظام تصمیم‌گیری، سیاستگذاری با هدف کارآیی لازم و عدم تداخل در وظایف و فعالیت‌های موازی.
۷. تدوین حدود وظایف دولت در اعمال حاکمیت و تصدی با جهت‌گیری تقویت واحدهای مسئول اعمال حاکمیت و کاهش وظایف تصدی تا حد ضرورت.
۸. بازنگری و اصلاح قوانین و مقررات جهت تسهیل و تسریع هرچه بهتر امور.
۹. برنامه‌ریزی و اصلاح نظام تهیه و اجرای طرح‌های عمرانی به منظور تسهیل و زمان‌بندی و بهره‌برداری مطلوب.
۱۰. تغییر نظام برنامه‌ریزی متمرکز به سوی برنامه‌ریزی غیرمتمرکز در امور سیاستگذاری، تصمیم‌گیری، اولویت‌بندی، اجرا و نظارت.
۱۱. تأکید بر اشتغال افرادی که در رابطه با اصلاح ساختار اداری، شغل خود را از دست می‌دهند.



۱۲. انسجام و هماهنگی بین واحدهای اداری و سازماندهی کارآمد.

همچنین چندین تبصره در این خصوص در نظر گرفته شده‌اند که اهم آنها عبارتند از:

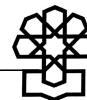
تبصره «۳۱» (تشکیل شورای عالی اداری کشور)، تبصره «۳۲» (سیاست‌های عدم تمرکز و واگذاری امور به مردم)، تبصره «۳۳» (ساختار سازمانی و تشکیلات تفصیلی وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی)، تبصره «۳۴» (جلوگیری از کارهای موازی در خارج از کشور)، تبصره «۳۵» (توسعه و بهبود مدیریت)، تبصره «۳۶» (تأمین و تربیت نیروی انسانی)، تبصره «۳۷» (شاخص‌های آموزشی نیروی انسانی)، تبصره «۳۹» (لغو انحصارات دولتی) و تبصره «۴۱» (واگذاری بخش‌های دولتی به بخش‌های خصوصی و تعاونی).

### ج) برنامه سوم توسعه

در این برنامه، موضوع ساماندهی فرهنگی به‌خصوص در ساختار سیاستگذاری احکام مربوطه به‌طور مفصل بیان شده است. چنان‌که در فصل اول (اصلاح ساختار اداری و مدیریت)، ماده (۱) تصریح شده است که به‌منظور تصحیح، بهسازی و اصلاح نظام اداری در ابعاد تشکیلات، سازماندهی و ساختار اداره امور کشور، کاهش تصدی‌های دولت، سیستم‌ها و روش‌ها، مدیریت منابع انسانی، مقررات (آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها) و افزایش بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی، شورای عالی اداری با ترکیب، صلاحیت‌ها، وظایف و اختیارات زیر تشکیل شود (در برنامه دوم نیز به‌صورت اختصار آمده بود).

همچنین در ماده (۲) همین فصل آمده است که، به‌منظور کاهش تصدی‌ها و تقویت اعمال حاکمیت و نظارت دولت و فراهم نمودن زمینه توسعه مشارکت مؤثر مردم، بخش خصوصی و بخش تعاونی در اداره امور، تبیین دقیق وظایف واحدهای ملی و استانی در برنامه‌ریزی، اجرا و فراهم نمودن زمینه تحقق مطلوب اهداف برنامه سوم، دولت موظف است در طول سال اول برنامه اصلاحات ساختاری لازم را با رعایت موارد زیر در تشکیلات دولت به‌عمل آورد:

۱. رعایت اصل ارتباط، پیوستگی، همبستگی و تجانس وظایف.
۲. تجمیع فرآیند انجام هر فعالیت در سازمان واحد و هدف‌گرا نمودن فعالیت‌ها.
۳. حذف واحدها و سازمانهای غیر ضرور و حذف وظایف موازی و مشترک دستگاه‌ها.
۴. رعایت اصل عدم تمرکز در توزیع وظایف ملی و استانی و محدود نمودن وظایف و مأموریت‌های واحدهای ملی و ستادی به جنبه‌های اعمال حاکمیت، سیاستگذاری، برنامه‌ریزی کلان و هدایت و نظارت و واگذاری امور اجرایی به واحدهای استانی.
۵. عدم گسترش تشکیلات دولت با تأکید بر کوچک‌سازی دولت از سطوح پایین هرم تشکیلات



از طریق تجميع کلیه فعالیتهای مربوط به یک وزارتخانه (بجز شرکتهای مستقل) در سازمان استانی واحد.

دولت موظف است به منظور تحقق این ماده، عناوین وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مستقل را همراه با حدود مأموریت‌ها و اختیارات هر یک از آنها و تبیین اعمال حاکمیت و اعمال تصدی در حیطه فعالیت هر دستگاه و نحوه تحقق آنها همراه با پیش‌بینی زمان‌بندی مناسب برای تحقق آن در طول سال اول برنامه سوم تنظیم و ظرف یک‌ماه اقدامات قانونی لازم معمول شود. (شایان ذکر است که در این ماده بر سه امر غیر از فرهنگ اشاره مستقیم شده است).

در ماده (۱۵۷) مرکز ملی جوانان به منظور ساماندهی اساسی امور جوانان به صورت ساختار و سازمان کار متناسب با این مأموریت به سازمان ملی جوانان تبدیل می‌گردد. در ماده (۱۶۲) به منظور شناخت تحولات فرهنگی جامعه، افزایش کارآیی دستگاه‌های فرهنگی، ساماندهی مجموعه فعالیتهای مؤثر بر فرهنگ عمومی جامعه و اعمال نظارت مستمر بر فعالیتهای فرهنگی، اقدامات ذیل در نظر گرفته شد:

- وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی موظف است با انجام مطالعات لازم و با مشخص نمودن تعاریف، مفاهیم اصلی بخش فرهنگ نسبت به تعریف شاخص‌های فرهنگی متناسب با اهداف و آرمان‌های نظام جمهوری اسلامی و سیاست‌های فرهنگی مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی اقدام و پس از تأیید شورای مذکور با مبنا قرار دادن آنها و با همکاری مرکز آمار ایران به ترتیب ذیل نسبت به تولید اطلاعات مربوط به آنها و اندازه‌گیری تحولات شاخص‌های مزبور طی سال‌های برنامه سوم اقدام نماید.

- دولت موظف است تا پایان سال اول برنامه سوم اقدامات قانونی لازم درخصوص نحوه انجام فعالیتهای فرهنگی دستگاه‌های اجرایی متولی امور فرهنگی اعم از دولتی، نهادها و سازمان‌های عمومی غیردولتی را با هدف شفاف‌سازی مسئولیتهای دولت در قبال تحولات فرهنگی، افزایش کارآیی، حذف فعالیتهای موازی، برقراری انضباط مالی، تنوع بخشیدن به روش‌های تأمین منابع، فراهم آوردن زمینه‌های بیشتر مشارکت مردم در امور فرهنگی را در قالب طرح ساماندهی امور فرهنگی تهیه نماید.

- به منظور ارزیابی تحولات فرهنگ عمومی و میزان اثربخشی مجموعه فعالیتهای فرهنگی که از طریق دستگاه‌های آموزشی، فرهنگی، رسانه‌ها و دیگر دستگاه‌های اجرایی و نهادها و سازمان‌های غیردولتی صورت می‌گیرد. «ستاد نظارت و ارزیابی» زیر نظر شورای عالی انقلاب فرهنگی تشکیل می‌شود تا نسبت به انجام فعالیتهای زیر اقدام نماید:

- کلیه دستگاه‌های اجرایی، نهادها و سازمان‌های عمومی غیردولتی موظف‌اند براساس



رهنمودها و نتایج مطالعات و گزارش‌های این ستاد، فعالیت‌های خود را اصلاح و یا تقویت نمایند و سازمان برنامه و بودجه نیز در زمان تنظیم بودجه‌های سالیانه گزارش و تحلیل‌های منتشره ستاد موضوع بند «ج» این ماده را مد نظر قرار داده و تمهیدات لازم برای اجرای پیشنهادات اصلاحی ستاد مذکور را فراهم آورد.

#### د) برنامه چهارم توسعه

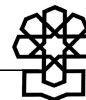
در برنامه چهارم احکام بیشتری نسبت به برنامه‌های گذشته درخصوص ساماندهی فعالیت‌ها و امور ارائه شده و دربردارنده کلیه امور کشور می‌شود. لذا به‌صورت خاص برای امور فرهنگی و ساختار فرهنگی حکمی دیده نمی‌شود، کما آنکه برای دیگر بخش‌ها نیز چنین است.

در ماده (۷) آمده است که به‌منظور ساماندهی و استفاده مطلوب از امکانات شرکت‌های دولتی و افزایش بازدهی و بهره‌وری و اداره مطلوب شرکت‌هایی که ضروری است در بخش دولتی باقی بمانند و نیز فراهم کردن زمینه واگذاری شرکت‌هایی که ادامه فعالیت آنها در بخش دولتی غیرضروری است به بخش غیردولتی، به دولت اجازه ساماندهی آنها داده شده است که از اهم مواردی که در این راه باید رعایت می‌کرد اینک، کلیه امور مربوط به سیاستگذاری و اعمال وظایف حاکمیت دولت تا پایان سال دوم برنامه از شرکت‌های دولتی منفک و به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی تخصصی ذیربط محول شود.

علاوه‌بر ماده فوق و مواد دیگری که به‌صورت غیرمصرح در قانون برنامه چهارم توسعه در فصل دوازدهم نوسازی دولت و ارتقای اثر بخشی حاکمیت ( مواد (۱۳۵) الی (۱۵۴))، به‌صورت مفصل و با جزئیات نسبتاً کامل همراه با تعاریف و محدوده‌های مرتبط با مباحث حاکمیتی درخصوص ساماندهی دستگاه‌ها و نهادهای سیاستگذار و تصمیم‌گیر طرح و تبیین شده است.

در ماده (۱۳۵) نقش و وظایف دولت، در حوزه‌های «امور حاکمیتی»، «امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی»، «امور زیربنایی» و «امور تصدی‌های اقتصادی» تعریف شده است.

در ماده (۱۳۷) دولت مکلف است، تشکیلات کلان دستگاه‌های اجرایی و وزارتخانه‌ها را، متناسب با سیاست‌ها و احکام این برنامه و تجربه دیگر کشورها، برای برطرف کردن اثربخشی ناقص، تعارض‌های دستگاهی و غیرکارآمدی و عدم جامعیت، عدم کفایت، تمرکز امور، موازی‌کاری‌ها و همچنین بهره‌گیری همه‌جانبه از فناوری‌های نوین و روش‌های کارآمد، با هدف نوسازی، متناسب‌سازی، ادغام و تجدید ساختار به‌صورت یک منظومه منسجم، کارآمد، فراگیر و با کفایت، اثربخش و غیرمتمرکز طراحی نماید و لایحه ذیربط را شش ماه پس از تصویب این قانون به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند، به طوری که امکان اجرای آن از ابتدای سال دوم برنامه چهارم میسر باشد.



بررسی‌ها نشان می‌دهد که درخصوص مواد اخیر عمده اقدامات عملی دولت در قانون مدیریت خدمات کشوری و در فصل دوم آن تجلی یافته است.

در مجموع سیاست‌ها و قوانین مربوط به ساماندهی ساختار سیاستگذاری و تصمیم‌گیری فرهنگی اگر چه به صورت خاص در برنامه‌های توسعه مورد توجه قرار نگرفت، اما چنان‌که بیان شد، در همه برنامه‌ها بر اصلاح ساختاری و تصدیگری دستگاه‌ها و نهادها در کل نظام به خصوص فرهنگی تأکید شده است. ناگفته پیداست که از آغاز برنامه نویسی در انقلاب اسلامی تاکنون، اقدامات متعدد و درخور توجهی انجام پذیرفته است، اما آنچه که هنوز پابرجاست مسائل و مشکلاتی است که در بخش پیشین بدان اشاره شد و نیازمند تلاش بیشتر و با دقت بالاتر است.

### هدف از حل مشکل

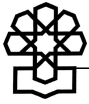
هدف از حل مشکل آن است که از هزینه‌های مازادی که بر دولت در وهله نخست و سپس جامعه تحمیل می‌شود، در حد ممکن کاسته شود و ضمن آن دستیابی به اهداف سیاست‌های فرهنگی نظام میسر شود. این امر باعث رونق و شکوفایی فرهنگ و هنر در همه ابعاد آن خواهد شد و ارتباط میان دولت و جامعه را به نحو مؤثری بهبود خواهد داد.

براین اساس باید میان وظایف حاکمیتی، که همان وظایف ستادی است و وظایف تصدیگری که عرصه صف است، تفاوت‌ها را شناسایی کرد و به جای آنکه دولت را در صف قرار دهیم و آن را با مسائل اجرایی درگیر کنیم و به بهانه ایجاد تنوع و حفظ تنوع سلیقه‌ها، دولت مستقیماً در این سطح حضور داشته باشد، باید به وظیفه حاکمیتی دولت یعنی سیاستگذاری و تصمیم‌گیری توجه بیشتری شود تا با حذف موازی‌کاری‌های در این سطح، تمامی نهادها و دستگاه‌های تصمیم‌گیر و سیاستگذار را در یک سازمان پیگیری کرد.

### پیشنهاد حکم

از آنجا که شکل و ماهیت مسئله از برنامه چهارم توسعه تاکنون تغییری چندان نیافته است و احکام موجود در آن برنامه بر کلیت ساختار تشکیلاتی نظام بود، لذا برای این مسئله در حوزه فرهنگ حکم ذیل پیشنهاد می‌شود:

تنفیذ فصل دوازدهم قانون برنامه چهارم توسعه (مواد (۱۳۵) الی (۱۵۴)) در برنامه پنجم توسعه، با ایجاد سازوکار اجرایی و نظارتی مناسب، به صورت خاص برای بخش فرهنگ.



## منابع و مأخذ

۱. قوانین برنامه اول تا چهارم توسعه.
۲. مجموعه گزارش‌های مختلفی که در خصوص ساماندهی فرهنگی در شورای عالی انقلاب فرهنگی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (سابق) انجام شده است.



شماره مسلسل: ۹۹۵۶

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: ۳۵. تعدد دستگاه‌ها و نهادهای تصمیم‌گیر و سیاستگذار در حوزه فرهنگ

نام دفتر: مطالعات فرهنگی (گروه هنر و رسانه، میراث فرهنگی و گردشگری)

تهیه و تدوین: ابراهیم غلامپور آهنگر

ناظر علمی: طهمورث قاسمی

متقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار ادبی: نرگس کلاکی

سر ویراستار: حسین صدری‌نیا

واژه‌های کلیدی:

۱. فرهنگ و هنر

۲. ساختار سیاستگذاری فرهنگی

۳. تعدد دستگاه‌ها

۴. موازی‌کاری

تاریخ انتشار: ۱۳۸۸/۸/۲۵