به نام خدا

# اظهارنظر کارشناسی درباره:

# «طرح تقویت و توسعه سازمان بسیج رسانه»

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی


**مشخصات طرح**

دوره یازدهم ـ سال اول

**شماره ثبت:**
۳۰۲

**شماره چاپ:**
—

**تاریخ چاپ:**
—

**معاونت پژوهش‌های اجتماعی ـ فرهنگی**
**دفتر: مطالعات آموزش و فرهنگ**

**مشخصات گزارش**

**شماره مسلسل:**
۲۷۰۱۷۴۳۹

**تاریخ انتشار:**
۱۳۹۹/۱۲/۲۳


## مقدمه

طرح تقویت و توسعه سازمان بسیج رسانه که با امضای ۴۰ نفر از نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی طی مراحل قانونی به شماره ثبت ۳۰۲ تقدیم شده است، به موضوع سازمان بسیج رسانه اختصاص دارد. بنا به بررسی‌های انجام شده در حال حاضر ۲۴ قشر از اقشار بسیج در کشور در حال فعالیت هستند و سازمان بسیج رسانه یکی از زیرمجموعه‌های سازمان بسیج مستضعفین است که در کنار مجموعه‌هایی نظیر: بسیج دانش‌آموزی، بسیج دانشجویی، بسیج جامعه پزشکی، بسیج جامعه مهندسین، بسیج اساتید، بسیج ورزشکاران، بسیج خواهران، بسیج ادارات، بسیج مساجد و محلات، بسیج طلاب و روحانیون، بسیج اصناف، بسیج سایبری، بسیج کارخانجات و شرکت‌ها (بسیج کارگری) و ... قرار دارد.

هریک از مجموعه‌های فوق می‌توانند سهم خاصی در پیشبرد اهداف بسیج داشته باشند و لزوماً مشمول ضوابط عملکردی سایر نهادهای حاکمیتی، دولتی و عمومی نباشند. در این چارچوب، گزارش حاضر به بررسی طرح «تقویت و توسعه سازمان بسیج رسانه» پرداخته است.

## ارزیابی طرح

### الف) ارزیابی کلیات طرح

**۱.** بررسی طرح حاضر نشان می‌دهد این طرح بیش از آنکه به «تقویت و توسعه سازمان بسیج رسانه» مربوط باشد به تأسیس یک نهاد جدید پرداخته است؛ نهادی که ردیف بودجه مستقل دارد (تبصره «۲»)، به‌دلیل ماهیت کمکی این بودجه از نظارت دیوان محاسبات خارج است (تبصره «۲»)، می‌تواند از طریق همکاری با سایر دستگاه‌ها، نهادها، سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی و عمومی کسب درآمد کند (تبصره «۱»)، نسبت آن با وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، وزارت کشور و سازمان صدا و سیما مبهم است (ذیل ماده‌واحده) و مجلس شورای اسلامی از طریق تصویب این طرح، حق خود و شورای نگهبان در بررسی اساسنامه این سازمان جدید را که به «آیین‌نامه اجرایی» تقلیل داده شده است به ستاد کل نیروهای مسلح واگذار می‌کند (تبصره «۳»).

**۲.** درخصوص کلیت این طرح همچنین باید توجه داشت که بسیج نهادی مردمی است و وابسته کردن غیرمتعارف آن به اعتبارات دولتی موجب وابستگی عملکردی آن شده و استقلال تصمیم‌گیری خود را خصوصاً در شرایط پیچیده و حساس از دست خواهد داد که این موضوع از پیامدهای تصویب این طرح است. چراکه کارکردها و ظرفیت‌های امروز بسیج بیش از همه به‌دلیل مردمی بودن و پایگاه اجتماعی آن است که تص ویب این دسته از طرح‌ها، چنین نهاد مردمی را کم تأثیر خواهد ساخت.

**۳.** نکته شایان توجه دیگر اینکه اساساً به لحاظ سلسله‌مراتب سازمانی، «بسیج رسانه» ذیل مجموعه سازمان بسیج مستضعفین و سپاه پاسداران انقلاب اسلامی جایابی می‌شود. بنابراین اگر قرار باش۸د اساسنامه یک بخش از این مجموعه به تصویب برسد هرگونه تصمیم‌گیری در این خصوص باید با رعایت اصل سلسله‌مراتب سازمانی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی انجام شود. نکته شایان توجه دیگر اینکه در حال حاضر علاوه بر معاونت فرهنگی و اجتماعی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، قرارگاه فرهنگی و اجتماعی «قرب بقیه‌الله» نیز درخصوص مباحث فرهنگی و رسانه‌ای اقدام‌های مهمی را انجام داده و در حال حاضر فعال است و هرگونه تصمیم‌گیری در این خصوص باید با توجه به ارزیابی از موقعیت نهادهای زیرمجموعه سپاه پاسداران انقلاب اسلامی صورت گیرد. در غیر این صورت این نگرانی وجود دارد که استقلال یک جزء از این مجموعه لزوماً برای عملکرد کل این مجموعه مطلوبیت نداشته و موجب تداخل وظایف و مأموریت‌های معاونت فرهنگی و اجتماعی سپاه پاسداران، قرارگاه فرهنگی ـ اجتماعی قرب بقیه الله و سازمان بسیج رسانه شده و درمجموع موجب بی‌اثر کردن ظرفیت‌های همه بخش‌های فوق شود.

**۴.** طرح حاضر باعث افزایش هزینه‌های دولت می‌شود و بار مالی برای دولت دارد و مغایر با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است و همچنین به‌دلیل افزایش اندازه دولت مغایر بند «الف» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه است.[۱]

**۵.** اگر قرار باشد یک قشر از اقشار بسیج در مجلس قانون‌شان تصویب شود پس بقیه اقشار هم باید همین‌گونه عمل کنند و این ممکن نیست.

**۶.** سازمان بسیج رسانه ازجمله بسیج اقشار است که قرار است به‌عنوان ستاد و واحد هماهنگ‌کننده رسانه‌های انقلابی باشند و ورود آنها به جایگاه صف نه‌تنها هزینه‌بر است، درواقع خروج از رسالت اصلی آن محسوب می‌شود. این در حالی است که واحدهای ستادی باید طراح و هماهنگ‌کننده و سیاستگذار باشند.

**ب) ارزیابی جزئیات طرح**

طرح مذکور از یک مقدمه (دلایل توجیهی)، ماده‌واحده و سه تبصره تشکیل شده است که جزئیات آن به شرح زیر بررسی می‌شود:

**۱. مقدمه**، در مقدمه این طرح آمده است:

*«بی‌شک رسانه‌ها، اعم از شنیداری، دیداری و نوشتاری که اکنون با گستردگی فضای مجازی، رشد غیرقابل تصوری یافته‌اند، نقش تعیین‌کننده‌ای در شکل‌دهی، سازماندهی، جهت‌بخشی و هدایت بخش‌های مختلف فرهنگی، سیاسی، اقتصادی و بین‌المللی نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران دارند به‌گونه‌ای که تعمیق و گسترش فرهنگ و تفکر بسیجی و ترویج ارزش‌های والای انقلاب اسلامی در جوهره فعالیت هدفمند و ارزشمند این حوزه است. نه‌تنها این مهم در شکل‌گیری تقویت و توسعه سازمان بسیج رسانه را ضروری می‌نماید که مستلزم حمایت همه‌جانبه ازجمله در حوزه پشتوانه‌های قانونی و مالی ازسوی نهادهای مسئول است. بنابراین با توجه به اینکه حوزه فعالیت رسانه‌ها و جامعه هدف سازمان بسیج رسانه از طریق قوانین موضوعه حداقل در سطح وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، وزارت کشور و سازمان صدا وسیمای جمهوری اسلامی به انجام می‌رسد، تقویت و توسعه بسیج رسانه مستلزم تهیه و تصویب قانونی خاص است تا زمینه همکاری، همیاری و تعامل قانونمند همه‌جانبه نهادهای مسئول و درگیر را فراهم سازد. هدف اصلی از ارائه طرح حضور گسترده، مؤثر و قانونمند مردمی در عرصه توسعه فعالیت‌های رسانه‌ای کشور می‌باشد که امکان نقش‌آفرینی و بهره‌گیری از ظرفیت‌های موجود در چارچوب ضوابط و مقررات موضوعی و استفاده از زیرساخت‌ها در تعامل با نهاد و سازمان‌های متولی امر رسانه را فراهم می‌آورد».* بنابراین می‌توان گفت مقدمه این طرح شامل سه بخش است:

---

۱. بند «الف» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه: کاهش حجم، اندازه و ساختار مجموع دستگاه‌های اجرایی به‌استثنای مدارس دولتی در طول اجرای قانون برنامه، حداقل به میزان پانزده درصد (۱۵٪) نسبت به وضع موجود (حداقل پنج درصد (۵٪) در پایان سال دوم) از طریق واگذاری واحدهای عملیاتی، خرید خدمات و مشارکت با بخش غیردولتی با اولویت تعاونی‌ها، حذف واحدهای غیرضرور، کاهش سطوح مدیریت، کاهش پست‌های سازمانی، انحلال و ادغام سازمان‌ها و مؤسسات و واگذاری برخی از وظایف دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی با تصویب شورای عالی اداری.

**۱-۱.** نگاه داخلی به رسانه و غفلت از فضای بین‌المللی و بسیج جهان اسلام،

**۱-۲.** مطالبه کلی حمایت (اعم از مالی و قانونی و ...) از سازمان بسیج رسانه،

**۱-۳.** تمرکز بر تقویت قانونی که حمایت قانونی را مقدمه مساعدت‌های مالی و ... می‌داند.

**۲. «ماده‌واحده»** تصریح می‌کند: *«به‌منظور جذب، آموزش، سازماندهی و به‌کارگیری نیروهای داوطلب مؤمن، متخصص و فعال عرصه رسانه با هدف ترویج و تعمیق فرهنگ تفکر بسیجی و فضیلت‌های اخلاقی، ایجاد آمادگی دفاع همه‌جانبه از دستاوردهای انقلاب اسلامی از طریق کمک به تقویت و توسعه جبهه رسانه‌ای انقلاب اسلامی و همچنین تربیت و پرورش نیروهای رسانه‌ای با شاخص‌های انقلاب اسلامی، سازمان بسیج رسانه، توسط بسیج مستضعفین سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و با پشتیبانی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، وزارت کشور و سازمان صداوسیما تقویت و توسعه می‌یابد».*

بنابراین می‌توان گفت ماده‌واحده از بخش‌های مختلفی تشکیل شده است:

۲-۱. حوزه عملکرد سازمان بازسازی شده جدید که شامل «جذب، آموزش، ساماندهی و به‌کارگیری نیروهای داوطلب مؤمن، متخصص و فعال عرصه رسانه» می‌شود. مسئله شناسایی، آموزش و ساماندهی در همه رده‌های بسیج قابل طرح است اما مفاهیم «جذب» و بالاخص «به‌کارگیری» از ابهام خاصی برخوردار است و چنانچه به سمت همکاری مالی و موضوع اشتغال مرتبط باشد، خلاف ماهیت بسیج است.

۲-۲. مسیر توسعه سازمان که «توسط بسیج مستضعفین سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و با پشتیبانی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، وزارت کشور و سازمان صدا و سیما» تعریف شده است، از دو سو مسئله‌آفرین به‌نظر می‌رسد:

ازیک‌طرف، چنانچه برای «وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، وزارت کشور و سازمان صدا و سیما» شأن پشتیبانی لحاظ شده باشد، زمینه مداخله آنها در سازمان بسیج رسانه مهیا شده است، چراکه هر نوع پشتیبانی، نیازمند اطلاع و مشارکت حداقلی در مأموریت‌های کلان سازمان مربوطه است و این موضوع می‌تواند استقلال سازمان بسیج مستضعفین (که بسیج سازمان رسانه زیرمجموعه آن است) را تحت‌الشعاع قرار دهد.

ازطرف‌دیگر، چنانچه بخش یا بخش‌هایی از حوزه فعالیت «وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، وزارت کشور و سازمان صدا و سیما» در شمار جبهه رسانه‌ای انقلاب اسلامی قلمداد شوند، طبیعتاً می‌بایست در حیطه همکاری با سازمان بسیج رسانه واقع شوند.

۲-۳. در متن ماده‌واحده وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، وزارت کشور و سازمان صدا و سیما برای تقویت و توسعه بسیج رسانه موظف به همکاری با سازمان بسیج مستضعفین شده‌اند در این خصوص مشخص نشده منظور از همکاری چیست؟ این دستگاه‌های اجرایی مذکور دقیقاً در راستای همکاری، چه وظایفی را به‌عهده دارند؟ درضمن به فرض مشخص شدن این وظایف و اختیارات به غیر از حمایت معنوی، هرگونه اقدام این دستگاه‌ها، در این راستا اعم از حمایت مالی و تجهیزاتی و منابع انسانی دارای بار مالی است و می‌بایست مشخص شود از کدام محل باید این هزینه جبران شود چراکه در غیر این صورت مغایر با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی خواهد بود.

**۳. «تبصره «۱»»** تصریح می‌کند: *«کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات و نهادهای دولتی و عمومی و شرکت‌هایی که به نحوی از بودجه عمومی دولتی بهره‌مند می‌گردند مجازند بخشی از فعالیت‌ها و طرح‌های فرهنگی، آموزشی و رسانه‌ای خود را از طریق سازمان بسیج رسانه اجرا نمایند».* به‌این‌ترتیب تبصره فوق، به امکان واسپاری بخشی از فعالیت‌های «کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات و نهادهای دولتی و عمومی و شرکت‌هایی که به نحوی از بودجه عمومی دولتی بهره‌مند می‌گردند» به سازمان بسیج رسانه اشاره دارد. موضوعی که می‌تواند

سازمان بسیج رسانه را به نهادی پیمانکار تبدیل سازد. روی دیگر تبدیل سازمان بسیج رسانه به نهاد پیمانکار، ضرورت تعامل مثبت و سازنده آن با حامیان مالی دولتی و عمومی است؛ موضوعی که سازمان مذکور را به سازمانی محافظه‌کار مبدل خواهد ساخت که برای تداوم جذب منابع مالی و تضمین دستمزد نیروهای به‌کارگیری شده ناگزیر از تأمین خواسته‌ها و جهت‌گیری‌های ذی‌نفعان است.

نکته شایان توجه اینکه، تجربه مشابهی که به موجب بند «چ» ماده (۳۷) احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور نیز صورت گرفت و به موجب آن همه دستگاه‌های اجرایی مشمول ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مکلف شدند یک درصد (۱٪) اعتبارات هزینه‌ای خود به‌استثنای فصول (۱)، (۴) و (۶) را طی قرارداد مشخص با سازمان صدا و سیما صرف تولید برنامه برای فرهنگ‌سازی و آگاهی‌بخشی و اطلاع‌رسانی کنند نیز چندان موفق نبوده است.

**۴. «تبصره ۲»** تصریح می‌کند: *«دولت موظف است هر ساله بخشی از اعتباراتی را که برای اهداف فوق در بودجه سنواتی در نظر می‌گیرد در ردیف مستقلی به‌عنوان کمک به طرح‌های سازمان بسیج رسانه در اختیار سازمان بسیج مستضعفین سپاه پاسداران انقلاب اسلامی قرار دهد».* به بیان ساده‌تر دولت را به لحاظ کردن اعتبار و تخصیص ردیف بودجه مستقلی به‌عنوان کمک به طرح‌های سازمان بسیج رسانه موظف کرده است. مطابق این تبصره، اختصاص «ردیف مستقل بودجه» آن هم در غالب «کمک»، موجب می‌شود «بسیج رسانه» از یک زیرمجموعه منعطف و مردمی سازمان بسیج ـ نظیر بسیج دانش‌آموزی و ... ـ به یک «سازمان بوروکراتیک» زیر نظر سازمان بسیج تبدیل شود.

**۵. «تبصره ۳»** این ماده‌واحده تصریح می‌کند: *«آیین‌نامه اجرایی این قانون ظرف سه ماه توسط بسیج مستضعفین سپاه پاسداران انقلاب اسلامی با همکاری وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، وزارت کشور و سازمان صداو سیما تهیه و پس از تصویب ستاد کل نیروهای مسلح لازم‌الاجرا خواهد بود».* بر این اساس این تبصره اگرچه ظاهراً نحوه تصویب آیین‌نامه را مشخص ساخته است اما در عمل «چگونگی تدوین اساسنامه یک سازمان جدید» و مرجع تصویب آن یعنی «ستاد کل نیروهای مسلح» را تعیین کرده است، در تبصره «۳»، ستاد کل نیروهای مسلح مرجع تصویب آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور عنوان شده است.

## جمع‌بندی و پیشنهاد

بررسی انجام شده در این گزارش نشان می‌دهد که:

۱. به‌رغم نیت خیر و دغدغه ارزشمند پیشنهادکنندگان این طرح و جریان کلی حاکم بر مفاد آن، این طرح می‌تواند آثار و نتایج نامطلوبی از حیث بوروکراتیک‌سازی و تضعیف کارکرد بسیج در حوزه فعالیت‌های رسانه‌ای و هنری در پی داشته باشد.

۲. طرح حاضر به دو دلیل مغایر بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است: اولاً دلالت حکمی و مصداقی بسیاری از مفاد این طرح به‌دلیل کلی بودن، واجد ابهام است درحالی‌که قانون باید با عبارات صریح و مشخص که احکام الزام‌آور دقیقی را افاده کند نگارش و تصویب شود. ثانیاً درحالی‌که در عنوان طرح، به تأسیس سازمان بسیج رسانه اشاره نشده است، در محتوای آن عملاً تأسیس این نهاد اراده شده است. همچنین از جهت رعایت اصول تنقیحی و جلوگیری از تورم تقنینی باید محتوای این طرح در قالب اصلاح و تکمیل قانون تشکیل سازمان بسیج مستضعفین تدوین و ارائه شود.

۳. ازآنجایی‌که به‌نظر می‌رسد اراده و هدف پیشنهاددهندگان این طرح، صرفاً حمایت معنوی از سازمان بسیج رسانه نیست بلکه تقویت حمایت‌های مالی نیز مد نظر است بنابراین ایراد مغایرت این طرح با اصل هفتادوپنج قانون اساسی نیز وارد به‌نظر می‌رسد.

۴. تشکیل سازمان بسیج رسانه به تصویب وظایف و اختیارات قانونی آن ازسوی مجلس شورای اسلامی نیازمند است و واگذار کردن تعیین این موارد در قالب تصویب آیین‌نامه به ستاد کل نیروهای مسلح، مغایر صدر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است. بااین‌حال تشکیل واحد سازمانی یا تقویت آن، ذیل نیروهای مسلح بدون اذن مجلس ازسوی ستاد کل نیروهای مسلح امکان‌پذیر است به‌طوری‌که ستاد کل از طریق ظرفیت حقوقی مربوط نسبت به ایجاد واحد سازمانی یا تقویت ابعاد رسانه‌ای بسیج بدون طی فرایندها و تشریفات قانونگذاری اقدام کند. همچنین پیشنهاد می‌شود در صورت لزوم تقویت و توسعه بسیج اقشار از آن جمله بسیج رسانه، با امعان‌نظر به، قانون جامع بسیج مستضعفین در همان قانون، برای همه اقشار بسیج، سازوکارهای حمایتی لازم پیش‌بینی شود.