

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح الزام تهیه پیوست فرهنگی و اجرای آن در طرح‌های مهم کشور»

مقدمه

تهیه پیوست فرهنگی یکی از الزامات ناشی از سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه و نیز سیاست‌های کلی برنامه ششم است. همچنین ماده (۲) قانون برنامه پنجم توسعه دولت را مکلف به تهیه پیوست فرهنگی برای طرح‌های مهم، براساس نظامنامه‌ای که شورای عالی انقلاب فرهنگی تهیه می‌کند، کرده است.

طرح «الزام تهیه پیوست فرهنگی و اجرای آن در طرح‌های مهم»، به شماره ثبت ۶۵۷ در ادامه این سیاست‌ها و آن قانون، دستگاه‌های اجرایی را مکلف به تهیه پیوست فرهنگی برای طرح‌های مهم و دولت را موظف به شناسایی و ارائه فهرست این طرح‌ها کرده است. همچنین طرح مقرر داشته است که شورای عالی انقلاب فرهنگی یک آیین‌نامه اجرایی جهت این اقدامات تهیه نماید.

طرح مذکور در سال ۱۳۹۰ و در مجلس هشتم (با شماره ثبت ۶۴۲) ارائه شد، که البته به سرانجامی نرسید. در انتهای دوره مجلس نهم، بار دیگر همان طرح، بدون تغییری، مجدداً ارائه می‌شود.

مشخصات طرح

دوره نهم - سال چهارم

شماره ثبت:

۶۵۷

شماره چاپ:

۱۷۲۲

تاریخ چاپ:

نقطه قوت طرح

- توجه به ضرورت اجرای سیاست پیوست فرهنگی

مسئله تهیه پیوست فرهنگی برای طرح‌های مهم، ابتدا در سیاست‌های کلی برنامه پنجم ذکر شده، در قانون برنامه پنجم توسعه به انشای احکامی منجر گردیده و در سیاست‌های کلی ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری برای برنامه ششم توسعه تکرار شده است.

با وجود تغییرات شدید تکنولوژیک، جابجایی جمعیت، رشد فزاینده شهرنشینی، تعاملات ناخواسته و در برخی موارد تحمیلی با فرهنگ جهانی - و مشخصاً فرهنگ آمریکایی - و تغییرات در بسیاری از الگوهای رفتاری از سبک خوراک و پوشاک تا شیوه‌های ارتباطی میان افراد در طی چند دهه گذشته، مفهوم «فرهنگ» اهمیتی ویژه یافته است. اینکه فرهنگ چیست و چگونه قابل مدیریت است موضوع مناقشات فراوانی بوده و در این میان تعبیر مختلفی به منظور بررسی امکان این مدیریت طرح شده است. از این میان می‌توان به مفاهیمی نظیر «تهاجم فرهنگی» که ناظر بر تعامل کنترل‌ناشونده با فرهنگ بیگانه است، «مهندسی فرهنگی»، که ناظر بر امکان ساماندهی به دستگاه‌ها و فعالیت‌های فرهنگی به منظور ایجاد اثرگذاری بیشتر است و نهایتاً «پیوست فرهنگی» اشاره کرد.

معاونت پژوهش‌های

اجتماعی - فرهنگی

دفاتر: مطالعات فرهنگی

مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۷۰۱۴۸۵۰

تاریخ انتشار:

۱۳۹۵/۲/۲۸

هرچند مفهوم اخیر در اسناد سیاستی یک دهه گذشته، بسامد قابل توجهی داشته، اما هیچ‌گاه شرایط اجرایی لازم برای آن فراهم نیامده است. گرچه با تقریر این مفهوم توسط دانشگاهیان، در چارچوب سنت «ارزیابی تأثیرات اجتماعی» که در رشته‌های علوم اجتماعی و برنامه‌ریزی دارای ادبیات قابل توجهی است، امکانی برای بسط علمی آن ایجاد شد و حتی سازوکارهای اجرایی خاصی در برخی از وزارتخانه‌ها و نهادهای عمومی، برای آن تعبیه شد، اما در سطح کلان سیاستگذاری و تقنینی، منتج به رویه‌های فراگیر و الزام‌آور نگردید.

از این حیث مهمترین جنبه‌ی ایجابی و مثبت طرح «الزام تهیه پیوست فرهنگی و اجرای آن در طرح‌های مهم»، تلاش برای اجرایی شدن سیاست پیوست فرهنگی است. اما درباره الزامات اجرایی این سیاست، طرح دچار ضعف‌های اساسی است.

نقاط ضعف طرح

۱. تکرار مفاد ماده (۲) قانون برنامه پنجم توسعه

مفاد طرح الزام دولت به تهیه پیوست فرهنگی برای طرح‌های مهم تا حدود زیادی با مفاد ماده (۲) قانون برنامه پنجم توسعه، همپوشانی دارد. برای مثال در دو هر مورد، دولت مکلف به شناسایی و ارائه فهرست طرح‌های مهم شده است، همین‌طور در هر دو مورد، شورای عالی انقلاب فرهنگی موظف است آیین‌نامه اجرایی این اقدامات را تهیه و تصویب نماید. درحالی‌که شورای عالی انقلاب فرهنگی، به‌منظور تحقق برخی مفاد ماده (۲) قانون برنامه، «نظامنامه پیوست فرهنگی طرح‌های مهم و کلان کشور» را در در انتها دولت دهم تهیه و تصویب کرده است. هرچند تصویب این نظامنامه نیز نتوانسته به اجرایی شدن سیاست پیوست فرهنگی یاری رساند.

ازاین‌رو اگر طرح «الزام...» با همین مفاد تصویب شود، دستاوردی برای نظام اجرایی کشور و تحقق سیاست پیوست فرهنگی ندارد، چون ظرفیت جدیدی در این حوزه ایجاد نمی‌کند.

۲. بی‌توجهی به چالش‌های پیش روی اجرای سیاست پیوست فرهنگی

با وجود یک ظرفیت قانونی نظیر ماده (۲) قانون برنامه پنجم، که به لحاظ اجرایی ثمرات قابل توجهی در بر نداشته است، باید به موانع اجرایی پیش‌روی سیاست پیوست فرهنگی بیشتر توجه داشت. هرگونه طرح جدید در این حوزه باید با نظر به مشکلات و موانع اجرایی پیش‌رو تصویب شود. متأسفانه طرح «الزام...»، بدون آنکه تصویر درستی از موانع و چالش‌های اجرایی پیش‌روی سیاست پیوست فرهنگی داشته باشد، تدوین شده است. اما برای دستیابی به چنین تصویری چه باید کرد. بهترین اقدام در این‌باره، شناسایی قوانین مشابهی است که در این زمینه به مرحله اجرا درآمده و پس از آن، تهیه فهرستی از مشکلات اجرایی که پیش آمده است.

خوشبختانه در این مورد تجارب قابل توجهی وجود دارد. نزدیک‌ترین بسته سیاستی به سیاست پیوست فرهنگی، «ضوابط ملی آمایش سرزمینی» است. این بسته سیاستی در قالب آیین‌نامه‌ای در ۱۳۸۳/۷/۲۵ در هیئت دولت تصویب و به دنبال آن رویه‌های اجرایی گسترده‌ای ایجاد شد. این رویه‌ها با رشته‌های دانشگاهی هم پیوند خورده است و به تربیت دانشجو و تهیه دستورالعمل‌ها رسیده است. در دستورالعملی که به تاریخ ۱۳۹۰/۷/۲۰ به تصویب شورای عالی حفاظت از محیط زیست رسیده، طرح‌ها و پروژه‌های مشمول انجام مطالعات ارزیابی زیست‌محیطی، از جمله راه و راه‌آهن، نیروگاه، صنایع نفت و گاز و پتروشیمی، صنایع و معادن، فرودگاه‌ها، مجتمع‌های تفریحی و توریستی و... تعیین شده است. در همین مصوبه رئوس و سرفصل‌های

گزارشات ارزیابی اجمالی طرح‌ها و پروژه‌های مشمول ارزیابی زیست محیطی معین شده که در آن، یکی از موضوعات ذیل محور تشریح وضعیت محلی فیزیکی، بررسی محیط اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی (جمعیت و ویژگی‌ها و تحولات آن، اشتغال، تسهیلات، آموزش، اعتقادات فرهنگی و مذهبی، میراث فرهنگی) است.

در آمایش سرزمین نه تنها ویژگی‌های جمعیتی و محیطی و جغرافیایی مد نظر قرار می‌گیرد، بلکه به آداب و رسوم و فرهنگ منطقه هم توجه شده و برای همه این اجزا شاخص‌هایی تهیه شده است. به نظر می‌رسد سیاست آمایش سرزمین نزدیک‌ترین شرایط را برای اجرا دارد. از این رو حتی می‌توان گفت اگر ماده (۲) قانون برنامه پنج توسعه و دیگر طرح‌های مشابه هم نباشد، برنامه آمایش سرزمین می‌تواند انتظارات و اهداف سیاست پیوست فرهنگی را محقق سازد.

اجرای این برنامه بر عهده سازمان محیط زیست قرار گرفته است. این سازمان متولی اجرا و ارزیابی اجرای آمایش سرزمین است. و اگر در این‌باره مشکلات اجرایی وجود داشته باشد، به واسطه پیوند اساسی‌اش با مضمون بنیادی سیاست پیوست فرهنگی که تبعاً در برابر هر طرح پیوست فرهنگی هم وجود خواهد داشت، این مشکلات اجرایی باید در تدوین قوانین دیگر مرتبط با سیاست مذکور لحاظ شود.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با وجود ماده (۲) قانون برنامه پنجم توسعه که منجر به تصویب نظامنامه تهیه پیوست فرهنگی برای طرح‌های کلان و مهم در شورای عالی انقلاب فرهنگی شد و نیز ضوابط ملی آمایش سرزمینی که در ادامه خود به دستورالعمل‌های جزئی در تعیین طرح‌های مهم و تهیه گزارش‌های پیوست ارزیابی رسیده است، به لحاظ تقنینی خلأی درباره سیاست پیوست فرهنگی وجود ندارد.

با این حال باید دید چرا این سیاست نتوانسته در اجرا به توفیقات لازم دست یابد. در این شرایط تدوین طرح با مضامین مشابه نمی‌تواند کمکی به اجرای قوانین قبلی بنماید از این رو تصویب طرح به این شکل توصیه نمی‌شود.

