



# «لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه»

اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۹-۱۳۹۵) - ویرایش جدید»

## (میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری)<sup>۱</sup>

<p><b>مقدمه</b></p> <p>در بند «۵۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه بر افزایش ۵ برابری ایرانگردان خارجی تا پایان برنامه ششم تصریح و در مقدمه لایحه پیشنهادی حوزه گردشگری را یکی از اولویت‌دارترین حوزه‌ها برشمرده است. لکن در احکام ارائه شده ماده و بندی که مستقیماً نیازهای قانونی مورد خطاب قرار دهد وجود ندارد. در حوزه صنایع دستی بند «۵۱» سیاست‌های کلی برنامه ششم بر حمایت از صنایع دستی تأکید نموده است که در جهت‌گیری احکام برنامه ششم توسعه باید توجه جدی‌تری به حمایت از صنعتگران و توسعه کارآفرینی در این زمینه می‌شد. در زمینه میراث فرهنگی نیز بند «۵۱» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه بر صیانت از میراث فرهنگی تأکید دارد و ماده (۲۴) احکام برنامه ششم در اینجا ارائه شده است که به تفصیل در خصوص آن اظهار نظر می‌شود.</p> <p><b>نقاط قوت</b></p> <p>در ماده (۲۴) لایحه بر لزوم مشارکت دستگاه‌های اجرایی برای حفظ و صیانت از میراث فرهنگی توجه شده است که با توجه به تأثیر این عامل در حفاظت از میراث فرهنگی، می‌توان آن را یکی از نقاط قوت لایحه در حوزه میراث فرهنگی دانست.</p> <p><b>نقاط ضعف</b></p> <p>بی‌توجهی به حوزه گردشگری در لایحه احکام برنامه مهمترین نقطه ضعف این لایحه به‌شمار می‌رود. به خصوص آنکه در بند «۵۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه بر افزایش ۵ برابری ایرانگردان خارجی تا پایان برنامه ششم تصریح و در مقدمه لایحه پیشنهادی حوزه گردشگری را یکی از اولویت‌دارترین حوزه‌ها برشمرده است.</p> <p>بند سوم ماده (۲۴) غیرضروری و در عمل ناکارآمد است و از همین رو ذکر آن در قالب مواد لایحه را می‌توان از دیگر نقاط ضعف لایحه در این حوزه دانست.</p>	<p><b>مشخصات لایحه</b></p> <p>دوره دهم - سال اول</p> <p>شماره ثبت: ۱۰۴</p> <p>شماره چاپ: ۱۱۵</p> <p>تاریخ چاپ: ۱۳۹۵/۴/۳۰</p> <p>معاونت پژوهش‌های اجتماعی - فرهنگی دفتر: مطالعات فرهنگی</p> <p><b>مشخصات گزارش</b></p> <p>شماره مسلسل: ۲۷۰۱۴۹۵۰</p> <p>تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۵/۲۵</p>
---	---

<sup>۱</sup> دولت در اجرای ماده (۱۴۱) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی لایحه «احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۹-۱۳۹۵)» را جهت بررسی به مجلس شورای اسلامی تقدیم کرد که در مجلس با شماره ۱۰۴ ثبت شده است. در تاریخ ۱۳۹۵/۵/۴ نامه‌ای به امضای معاون رئیس‌جمهور به مجلس شورای اسلامی ارسال و طبق آن ویرایش جدید لایحه مذکور با عنوان «لایحه برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۹-۱۳۹۵) - ویرایش جدید» به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است. لذا با توجه به تصمیم هیئت رئیسه محترم مبنی بر در دستور کار قرار گرفتن ویرایش جدید، مجموعه گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با استناد به ویرایش جدید لایحه تهیه و ذیل همان لایحه ثبت شده با شماره ۱۰۴ منتشر می‌شوند.

## بررسی مواد لایحه

### ماده (۲۴): بند اول

براساس بند «ز» ماده (۱۱۴) قانون برنامه چهارم توسعه صندوق احیا و بهره‌برداری از بناها و اماکن تاریخی و فرهنگی تشکیل گردید.<sup>۱</sup> فعالیت ذاتی این صندوق به منزله پلی برای واگذاری بناهای غیرنفیس دستگاه‌های دولتی به بخش غیردولتی (اعم از شهرداری‌ها، بخش خصوصی و تعاونی) بود. قانونگذار در برنامه چهارم توسعه به‌واسطه جدید بودن احیای بناهای تاریخی و تجربه تعامل با بخش غیردولتی در این خصوص نهاد تخصصی متمرکزی (صندوق احیا و بهره‌برداری از بناها و اماکن تاریخی و فرهنگی) تشکیل داد تا امر احیا با در نظر گرفتن ملاحظات کارشناسی دقیق انجام شده و به انباشت تجربه در این خصوص کمک نماید. این الگوی متمرکز در احیای بناهای تاریخی در برابر الگوی غیرمتمرکزی بود که واگذاری بناهای تاریخی را از طریق ادارات کل میراث فرهنگی استانی تعقیب می‌نمود. به تعبیری الگوی متمرکز تضمین‌کننده تجربه رضایت‌بخش‌تری از کیفیت واگذاری و الگوی غیرمتمرکز کمیت واگذاری را افزایش می‌داد. اگر چه در الگوی واگذاری غیرمتمرکز سرعت واگذاری‌ها بیشتر می‌شد اما با توجه به نو بودن موضوع امکان هم‌افزایی، درس‌آموزی و هم‌افزایی کمتری را فراهم می‌نمود. لذا به درستی در زمان وقت قانونگذار با پیگیری الگوی متمرکز صندوق احیا و بهره‌برداری از بناها و اماکن تاریخی و فرهنگی را تشکیل داد. واگذاری بناها علیرغم شیب کند تاکنون محقق شده است و سابقه واگذاری چنین بناهایی از سوی این صندوق به شهرداری‌ها و بخش خصوصی وجود دارد.

اساسی‌ترین نکات حائز اهمیت در بند «۱» ماده (۲۴) به شرح ذیل است:

الف) نامشخص بودن نظام مدیریتی واگذاری بناهای تاریخی است به‌گونه‌ای که واگذاری هم از طریق شهرداری‌های محلی (به‌عنوان نماد الگوی غیرمتمرکز) و هم از طریق صندوق احیا مجاز شمرده شده است.

ب) مراد قطعی لایحه پیشنهادی از واگذاری بهره‌برداری (و نه مالکیت) بوده است زیرا در کنار نام شهرداری‌ها بخش خصوصی و تعاونی هم آمده است. با این وجود مجاز دانستن واگذاری بناهای تاریخی به شهرداری‌ها، بخش خصوصی و تعاونی نیازمند قانون نیست و این کار از طریق صندوق احیا قابل انجام است.

با توجه به ابهامات بند «۱» تصویب این بند به‌صورت حاضر قبل از رفع ایرادات وارده توصیه نمی‌شود و لازم است در بند پیشنهادی سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری ملزم گردد دستورالعمل مشخصی برای تمییز میان بناهای نفیس و غیرنفیس تدوین و ابلاغ گردد تا پس از واگذاری‌ها و تغییر مدیریت‌ها نحوه مواجهه این سازمان با موضوع سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در بناهای تاریخی دچار شخصی‌نگری نگردد.

### بند دوم

با توجه به ضرورت مرمت و احیای آثار فرهنگی و تاریخی اعم از منقول و غیرمنقول و این واقعیت که این‌گونه آثار در اختیار طیف وسیعی از دستگاه‌های اجرایی است و کثرت این‌گونه آثار خصوصاً آثار منقول به‌گونه‌ای است که بدون مشارکت جدی تمامی دستگاه‌ها امکان حفظ آنها وجود ندارد. متأسفانه به‌واسطه عدم الزام قانونی دستگاه‌های اجرایی عمده توجهات به حفاظت از آثار فرهنگی و تاریخی در اختیار سازمان میراث فرهنگی معطوف بوده است و غفلتی اساسی از حفاظت، مرمت و احیای برخی از آثار در اختیار سایر دستگاه‌های اجرایی شده است. به‌عنوان مثال هیچ فعالیت نظام‌مندی حتی برای شناسایی (که مقدمه حفاظت است) آثار منقول و غیرمنقول آثار در اختیار دستگاه‌های اجرایی صورت نگرفته است. لذا تصویب بند حاضر می‌تواند خلأ قانونی موجود را برطرف نماید.

۱. این صندوق از مؤسسه‌های زیرمجموعه سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری و با هیئت امنایی مرکب از رئیس سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری، وزیر راه و شهرسازی، وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی می‌باشد.

## بند سوم

این بخش از وظایف اساسی سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری است و بنابر تصریح قانون اساسنامه تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری و قانون حفظ آثار ملی مصوب ۱۲ آبان ماه ۱۳۰۹ و قانون ثبت آثار ملی مصوب اول آبان ماه ۱۳۰۹ این وظایف در زمره فعالیت‌های آن سازمان آمده است. بنابراین به نظر می‌رسد با توجه به عدم خلأ قانونی تصویب این بند ضرورتی ندارد. همچنین در حوزه صنایع دستی نیز چنین اموری در زمره فعالیت‌های جاری دستگاه به‌شمار می‌آید و ضرورتی به تصویب قانون وجود ندارد. تجربه موارد مشابه نیز مؤید چنین امری است.

## جمع‌بندی و پیشنهاد

علیرغم تأکید بند «۵۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم مبنی بر افزایش ۵ برابری ایرانیگردان خارجی تا پایان برنامه و تصریح لایحه پیشنهادی مبنی بر اهمیت گردشگری، تدبیری برای رفع نیازهای قانونی این حوزه اندیشیده نشده است. در حوزه میراث فرهنگی بند دوم حکم ارائه شده دقیقاً معطوف به حل مشکلات قانونی مشارکت دستگاه‌ها به حفظ و صیانت میراث فرهنگی است لکن بند اول کاملاً مبهم و مشوش و برای بند سوم حکم پیشنهادی، قوانین حاضر مکفی بوده و لذا تصویب قوانین جدید توصیه نمی‌شود. در حوزه صنایع دستی به نظر می‌رسد تصویب حکم پیشنهادی نمی‌تواند تحقق بخش عملی بند «۵۱» سیاست‌های کلی نظام مبنی بر حمایت از این حوزه باشد.

براساس اسناد پشتیبان برنامه ششم توسعه و با توجه به اینکه بند «۵۰» و «۵۱» سیاست‌های کلی بر توسعه پایدار صنعت ایرانگردی و صیانت از میراث فرهنگی اشاره دارد. ثبت آثار در فهرست میراث جهانی می‌تواند باعث گسترش و رونق گردشگری شود چرا که به معرفی این آثار در جهان کمک می‌کند. همچنین تعداد موزه‌های تخصصی و فعال شدن بخش خصوصی نیز می‌تواند در صیانت از میراث فرهنگی مؤثر باشد. کاوش‌های باستان‌شناسی و پایگاه‌های جهانی نیز می‌توانند به‌عنوان اهداف کمی به تحقق این سیاست‌ها از طریق معرفی آثار و شناساندن آن کمک کنند. از همین رو پیشنهاد می‌شود ماده زیر به بخش گردشگری الحاق شود:

۱. دولت مکلف است در راستای اجرایی نمودن بند «۵۱» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه مبنی بر حفظ و صیانت از میراث فرهنگی به نحوی اقدام نماید که شاخص‌های مندرج در جدول ۱ در پایان برنامه سال پنجم برنامه ششم توسعه محقق گردد. ارائه گزارش عملکرد برنامه به کمیسیون فرهنگی در پایان هر سال الزامی است.

جدول ۱

عنوان	واحد	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹
تعداد موزه‌های فعال بخش خصوصی	موزه	۵۴	۶۵	۷۷	۸۹	۱۱۰
تعداد موزه‌های تخصصی دستگاه‌های اجرایی	موزه	۱۶۷	۱۷۵	۱۸۵	۱۹۵	۲۰۵
ثبت آثار در فهرست میراث جهانی	تعداد	۳۱	۳۳	۳۵	۳۷	۳۹
تعداد پایگاه‌های جهانی	پایگاه	۲۸	۳۰	۳۲	۳۴	۳۶
تعداد کاوش‌های باستان‌شناسی در سال	کاوش	۱۰۰	۱۳۰	۱۷۰	۲۰۰	۲۵۰