

## اظهار نظر کارشناسی درباره:

### «طرح تشکیل وزارت میراث فرهنگی و گردشگری و صنایع دستی»

#### مقدمه

۱. سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری از جمله سازمان‌هایی است که بحث تغییر ساختار آن طی سال‌های اخیر همواره مورد توجه نمایندگان مجلس شورای اسلامی بوده است. طرح حاضر در واقع ششمین طرح طی ۹ سال اخیر است که تغییر ساختار و جایگاه سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری را در ساختار و تشکیلات کلان دولت هدف قرار داده است. مهمترین دلیل پیگیری تغییر ساختار این سازمان، نظارت‌پذیر شدن مستقیم عملکرد این دستگاه اجرایی توسط مجلس و حصول اطمینان از حرکت هدفمند و بایسته جهت تحقق اهداف این بخش در افق چشم‌انداز بیست‌ساله است.

۲. مطالعه تطبیقی انجام شده در ساختار ۵۰ کشور دنیا نشان می‌دهد که ۱۵ کشور دارای وزارتخانه مستقل گردشگری هستند و در ۳۵ کشور نیز امر گردشگری یا در دیگر وزارتخانه‌ها سازماندهی شده و یا اینکه دارای ساختاری غیر از وزارتخانه هستند. بررسی‌های انجام شده در این کشورها نشان می‌دهد، گردشگری در کشورهایی که دارای وزارتخانه‌ای مستقل برای این امر نیستند عموماً ذیل وزارتخانه‌های اقتصاد، ورزش، فرهنگ، صنعت و تجارت و بعضاً ذیل وزارت حمل‌ونقل سازماندهی شده است.

۳. طرح «تشکیل وزارت میراث فرهنگی و گردشگری و صنایع دستی» به شماره چاپ ۸۱۸ با یک ماده و سه تبصره در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۷/۲/۱۶ به منظور رفع مخالفت با قانون برنامه ششم توسعه و اصل هفتادوپنجم قانون اساسی به کمیسیون مشترک ارجاع شد. پیرو این ارجاع کمیسیون مشترک در تاریخ ۱۳۹۷/۳/۲۰ تغییراتی را به منظور رفع مغایرت‌های فوق‌الذکر اعمال و به تصویب رساند. کمیسیون مشترک با لازم‌الاجرا دانستن بند «د» ماده (۲۹) قانون مدیریت خدمات کشوری مبنی بر کاهش یک معاونت از سازمان مزبور و نیز الزام به رعایت بند «الف» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه سعی کرده است تا به دغدغه‌های مرتبط با مغایرت قانون برنامه ششم توسعه و اصل هفتادوپنجم قانون اساسی پاسخ دهد. با این مقدمه گزارش حاضر پس از بیان دیدگاه‌های موافقان و مخالفان طرح، جمع‌بندی و نظر نهایی خود را ارائه خواهد کرد.

#### ارزیابی طرح

##### الف) دیدگاه‌های موافق تبدیل سازمان به وزارتخانه

۱. تشکیل وزارت گردشگری موجب ارتقای روابط این وزارتخانه با قوه مقننه خواهد شد که این امر به نوبه خود مزایای تقنینی و نظارتی متعددی به همراه خواهد داشت. تشکیل این وزارتخانه موجب نظارت مستقیم مجلس بر جهت‌گیری‌های کلان و عملکرد دولت بر حوزه‌های مهم میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری شده و تضمین می‌کند که تغییرات (برنامه، ساختار، مدیران و...) در این حوزه متناسب با اقتضائات دستیابی به اهداف توسعه‌ای بخش میراث فرهنگی و گردشگری تنظیم شود.

مخصوص سخن علنی

مشخصات طرح

دوره دهم - سال سوم

شماره ثبت:

۲۶۱

شماره چاپ:

۸۱۸

(اصلاحیه ۱)

تاریخ چاپ:

۱۳۹۷/۴/۱۳

معاونت پژوهش‌های

اجتماعی - فرهنگی

دفتر:

مطالعات فرهنگی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۷۰۱۵۵۹۴-۳

تاریخ انتشار:

۱۳۹۷/۴/۳۰

۴. تجربه سال‌های اخیر حاکی از آن است که خط‌مشی‌گذاری و نظارت قوه مجریه بر حوزه‌های میراث فرهنگی و گردشگری از طریق تأسیس شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری و برای هماهنگی و همراه نمودن همه نهادهای ذی‌نفع برای کمک به حوزه‌های میراث فرهنگی و گردشگری مؤثر واقع نشده است. با توجه به عدم توفیق این شورا برای ایفای رسالت پیش‌بینی شده، به‌نظر می‌رسد تشکیل وزارتخانه پیشنهادی فرصتی را ایجاد می‌کند تا همکاری سایر وزارتخانه‌ها با متولیان اصلی گردشگری و میراث فرهنگی جلب و تضمین شود.

۳. در شرایط فعلی معاون رئیس‌جمهور و رئیس سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری پاسخگویی مستقیم به مجلس شورای اسلامی ندارد و بازخواست از رئیس‌جمهور برای موارد جزئی صحیح نیست. در صورت تبدیل این سازمان به وزارتخانه، وزیر ذی‌ربط مستقیماً در برابر نمایندگان مردم در مجلس شورای اسلامی پاسخگو خواهد بود و در سیاستگذاری و برنامه‌ریزی برای انجام وظایف این حوزه از دیدگاه صاحب‌نظران و کلیه ذی‌نفعان بهره‌مند خواهد شد.

۴. انتزاع این سازمان و تبدیل آن به وزارتخانه از بار سنگین مسئولیت‌های ریاست‌جمهوری کاسته و سازماندهی وظایف آن در قالب وزارتخانه مستقل یا قرار گرفتن در کنار سایر وزارتخانه‌ها که وظایفشان بیشترین قرابت را با وظایف این سازمان دارد، می‌تواند در پیشبرد امور مؤثر باشد.

۵. با در نظر داشتن تشکیلات فعلی سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری که مشابه سایر وزارتخانه‌هاست و نیز ردیف‌های مصوب بودجه‌های جاری و عمرانی در قانون بودجه، با ایجاد وزارت میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری مشکل قابل توجهی در جهت افزایش تشکیلات دولتی ایجاد نخواهد شد.

۶. تغییرات انجام شده در کمیسیون مشترک مبنی بر لزوم رعایت بند «د» ماده (۲۹) قانون مدیریت خدمات کشوری مبنی بر کاهش یک معاونت از سازمان مزبور موجب می‌شود نه‌تنها گسترش تشکیلات، نیروی انسانی و بار مالی برای وزارت پیشنهادی به همراه نداشته باشد، بلکه الزام به کوچک‌سازی، کاهش پست‌های مدیریتی نیز نموده است. لذا احتمال مغایرت با اصل هفتادوپنجم و قانون برنامه ششم توسعه را کاهش می‌دهد.

## ب) دیدگاه‌های مخالف تبدیل سازمان به وزارتخانه

۱. وزارتخانه مهم‌ترین دستگاه اجرایی و اداری کشور است که بخشی از اهم وظایف دولت در آن سازماندهی شده است. وزارتخانه سازمانی ستادی برای ایفای بخشی از وظایف کلان و حاکمیتی دولت است. با توجه به ماده (۸) قانون مدیریت خدمات کشوری که امور حاکمیتی را تعریف کرده، طبق بند «الف» این ماده، صرفاً سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و نظارت در بخش میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری در زمره امور حاکمیتی است (نه امور تصدیگری آنها) که واگذاری آنها به یک وزارتخانه قابل قبول است، اما واگذاری سایر امور محوله به سازمان مزبور به یک وزارتخانه موجه نیست. در رابطه با این سازمان ما با مجموعه‌ای از وظایف حاکمیتی و کلان منسجم و مرتبط به میزانی که تأسیس وزارتخانه‌ای جدید را توجیه کند مواجه نیستیم.

۲. هرچند در نظام اداری تغییر و تحول ساختاری همواره به‌عنوان یکی از اولین اقدامات اصلاحی مورد توجه بوده است، اما باید توجه داشت ساختار تنها یک جزء از نظام اداری و اجرایی کشور است. مشکلات سازمان‌های اداری کشور ضمن آنکه ناشی از نقص ساختاری است، محصول ضعف سبک رهبری و مدیریت، نظام‌ها و روش‌های انجام کار، نامشخص بودن یا ابهام در قوانین، مقررات، اهداف و راهبردها، مسائل مربوط به مدیریت منابع انسانی، فرهنگ سازمانی ضعیف و نظیر اینهاست که اصلاح آنها تاحدودی دشوارتر و از نظر زمانی دیربازده‌تر است. بنابراین چنانچه اعتلای نظام اداری مد نظر باشد، ساختار سازمانی فقط یکی از عوامل

توانمندسازی آن محسوب می‌شود.

۳. چنانچه هدف طراحان، نظارت مستقیم مجلس شورای اسلامی باشد، در حال حاضر نیز مجلس محترم به طرق مختلف از جمله اعمال اصلاحاتی در آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و وضع قوانین خاص، می‌تواند نظارت بیشتر خود را بر سازمان اعمال کند. علاوه بر آن این امر از طریق نظارت بر اعتبارات مصوب در قوانین بودجه میسر خواهد شد. ضمن آنکه سؤال از رئیس‌جمهور نیز امکانپذیر است و لذا ضرورتی به تغییر شخصیت حقوقی و ساختار سازمان جهت تقویت امر نظارت مجلس شورای اسلامی وجود نخواهد داشت.

۴. مطابق اصل هفتادویکم قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل و در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند. بنابراین مجلس حق وضع قانون در اصلاح تشکیلات کلان دولت را هم دارد، اما اگر در بعضی از اصول دیگر قانون اساسی تأمل کنیم متوجه خواهیم شد که به‌طور ضمنی حقوقی هم برای قوه مجریه در نظر گرفته شده است. لذا بدون مشارکت و همکاری دولت ورود مجلس شورای اسلامی به تغییرات گسترده تشکیلاتی دولت منطقی نخواهد بود.

۵. به‌موجب تبصره ماده واحده پیشنهادی دولت موظف شده تغییرات در شرح وظایف وزارتخانه جدید را حداکثر ظرف مدت یک سال برای تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه کند. نکته قابل تأمل این است که چنین امری مستلزم تکلیف دولت به ارائه لایحه است در حالی که براساس اصل هفتادوچهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی تقدیم لوایح قانونی از اختیارات هیئت وزیران قلمداد شده است و مطابق نظریات شورای نگهبان تکلیف دولت به تقدیم لایحه توسط مجلس مغایر این اصل از قانون اساسی تلقی می‌شود. بنابراین تبصره پیشنهادی مغایر اصل هفتادوچهارم قانون اساسی است.

۶. اگرچه کمیسیون مشترک با لازم‌الاجرا دانستن بند «د» ماده (۲۹) قانون مدیریت خدمات کشوری مبنی بر کاهش یک معاونت از سازمان مزبور و نیز الزام به رعایت بند «الف» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه سعی کرده است تا به دغدغه‌های مرتبط با مغایرت قانون برنامه ششم توسعه و اصل هفتادوپنجم قانون اساسی پاسخ دهد، لکن ممکن است دغدغه‌های افزایش ساختار پس از دوران برنامه ششم توسعه رخ دهد و ممکن است برای دوران پس از برنامه ششم توسعه محل ایراد اصل هفتادوپنجم قانون اساسی باشد.

### جمع‌بندی و پیشنهاد

به‌نظر می‌رسد تغییرات انجام شده در کمیسیون مشترک مبنی بر لازم‌الاجرا دانستن بند «د» ماده (۲۹) قانون مدیریت خدمات کشوری مبنی بر کاهش یک معاونت از سازمان مزبور و نیز الزام به رعایت بند «الف» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه توانسته است به دغدغه نمایندگان برای رفع مغایرت با قانون برنامه ششم توسعه و اصل هفتادوپنجم قانون اساسی «در طول برنامه ششم توسعه» پاسخ گفته باشد، اما موضوع از این منظر که این عدم افزایش بار مالی صرفاً محدود به دوران برنامه ششم توسعه است می‌تواند محل اشکال باشد. لذا لازم است از تبصره «۳» ماده واحده مذکور قید در طول برنامه ششم حذف شود تا عدم مغایرت با اصل هفتادوپنجم اطلاق تام یابد.

