



اظهاری نظر کارشناسی درباره:

«لایحه اصلاح بند (۱۶) ماده (۲) قانون اهداف و وظایف وزارت

فرهنگ و ارشاد اسلامی»

مقدمه

موضوع انتقال صنعت چاپ و نشر به وزارت صنعت، معدن و تجارت طی چند سال اخیر هم توسط نمایندگان محترم و هم از طریق ذی‌نفعان و ذی‌ربطان این حوزه بارها مطرح شده و طرح‌هایی نیز در این زمینه ارائه شده است. اما دلایلی همچون وجود برخی رویه‌های ساختاری و اجرایی سبب شد تا دولت از طریق ارائه لایحه این موضوع را پیگیری کند.

در این خصوص دولت با ارائه لایحه‌ای، استدلال کرده است که با توجه به پیشرفت‌های ایجاد شده و تحولات فناورانه در صنعت چاپ و غلبه مباحث و زمینه‌های فنی و صنعتی و نیز تقاضای مکرر اصناف و فعالان حوزه چاپ و نشر مبنی بر انتزاع حوزه صنعت چاپ از وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، امور حاکمیتی این حوزه به وزارت صنعت، معدن و تجارت واگذار شود.

بر این اساس، لایحه اصلاح بند «۱۶» ماده (۲) قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی در نظر دارد با تفکیک میان وظایف صنعتی و فرهنگی صنعت چاپ و نشر، صرفاً نظارت محتوایی فرهنگی بر محصولات چاپی کشور را در چارچوب وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی باقی گذاشته و سایر وظایف حاکمیتی این حوزه را به دستگاه‌های دیگر خصوصاً وزارت صنعت، معدن و تجارت محول کند. در این گزارش سعی داریم بر اساس نظرات موافقان و مخالفان و نیز بر مبنای دیدگاه کارشناسی به بررسی لایحه مزبور بپردازیم.

ارزیابی لایحه

در مورد انتزاع صنعت چاپ از وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی دیدگاه‌های موافق و بعضاً مخالفی هم وجود دارد؛ موافقان عمدتاً بر این استدلال تأکید دارند که در قانون اهداف و وظایف وزارت ارشاد، وظایف صنعتی گنجانده نشده و به لحاظ سازمانی وزارت مذکور فاقد امکان لازم برای راهبری این صنعت عظیم است، در حالی که وزارت صنعت، معدن و تجارت ظرفیت‌های لازم را جهت رتق وفتق امور دارد. در مقابل، مخالفان مدعی‌اند چاپ و نشر ذاتاً یک مقوله فرهنگی است که در جهت ارائه خدمات به بدنه اجتماعی فرهیخته قرار داشته و لذا انتقال آن به وزارت صنعت این بُعد را کم‌رنگ می‌کند. یا اینکه قرار گرفتن صنعت چاپ تحت پوشش وزارت صنعت، معدن و تجارت به معنای رفتار کردن مطابق الزامات و برابر قوانین حاکم بر واحدهای صنعتی با صنعت چاپ و نادیده گرفتن ابعاد فرهنگی آن است.

مشخصات لایحه

دوره دهم - سال سوم

شماره ثبت:

۵۳۸

شماره چاپ:

۱۲۸۶

تاریخ چاپ:

۱۳۹۷/۱۱/۱۰

معاونت پژوهش‌های

اجتماعی - فرهنگی

دفتر: مطالعات

آموزش و فرهنگ

سایر دفاتر:

مطالعات حقوقی

مطالعات انرژی،

صنعت و معدن

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۷۰۱۶۴۲۱

تاریخ انتشار:

۱۳۹۸/۰۲/۱۵

الف) نکات مثبت لایحه (پتانسیل‌ها و نقاط قوت)

۱. با توجه به فراگیر شدن صنعت چاپ در ابعاد اقتصادی خصوصاً شاخه بسته‌بندی و تجاری - تبلیغاتی و در مقابل، توسعه گسترده دیگر رسانه‌ها در حوزه فرهنگ نسبت به رسانه‌های مکتوب (از جمله کتاب و مطبوعات) و نیز تغییرات به وجود آمده در ماشین‌آلات صنایع چاپ به ویژه چاپ‌های دیجیتال و صنعتی، سرمایه‌گذاری و حمایت‌های قانونی و اداری از این صنعت متناسب با سایر بخش‌های صنعتی و خدماتی کشور ضروری به نظر می‌رسد. در نتیجه، رصد آخرین فناوری‌های نوین در حوزه صنعت چاپ، حمایت‌های لازم برای توسعه سرمایه‌گذاری در این بخش و نیز برخورداری از امکانات، منابع و تجهیزات آموزشی و پژوهشی از جمله نیازهای این صنعت است. این در شرایطی است که مروری بر اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی نشان می‌دهد هدایت این صنعت در چارچوب این اهداف نمی‌گنجد و به همین دلیل علی‌رغم تلاش وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی برای ارتقای این صنعت همچنان شاهد انبوهی از واحدهای چاپی کوچک در قالب صنف هستیم؛ واحدهایی که به دلیل توان مالی پایین و هزینه‌های سربار عملاً امکان سرمایه‌گذاری و گسترش نداشته و به طبع قادر به رقابت با سرمایه‌گذارهای عظیم این صنعت در منطقه نیستند. در مقابل، پیش‌بینی می‌شود با حضور وزارت صنعت در این حوزه، به مسائلی چون نوسازی، رعایت استانداردها، آموزش، پایبند کردن مراکز چاپی به رعایت استانداردها و غیره توجه کافی خواهد شد.

۲. یکی از چالش‌های مهم در حوزه صنعت چاپ فقدان ساختار حمایتی مناسب از این بخش است. ساختاری که بتواند زمینه لازم را جهت ورود ماشین‌آلات چاپی توسط بخش خصوصی فراهم سازد و به سرمایه‌گذاری در این بخش رونق بخشد. در حال حاضر این صنعت نتوانسته به طور شایسته‌ای از تسهیلات حوزه بخش صنعت در چارچوب طرح‌های رونق تولید وزارت صنعت و همچنین خدمات بانکی اختصاص داده شده (از جمله طرح تسهیلات احیاگر صنایع کوچک و متوسط) استفاده کند. این در حالی است که تاکنون وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی عموماً نقشی نظارتی بر عهده داشته و وظایف حمایتی چندانی برای این صنعت تعریف نکرده و یا در صورت تعریف حمایت‌های دولتی به دلیل سطح پایین اعتبارات و تسهیلات فرهنگی، کفاف سرمایه‌گذاری در بخش صنعت را نداده است.

۳. در صورت انتزاع وظایف حاکمیتی صنعت چاپ و انتقال آن به وزارت صنعت، معدن و تجارت، ظرفیت‌های گسترده‌تری پیش روی آن قرار خواهد گرفت که از آن جمله می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد: کمک به ارتقای سطح فرهنگ، دانش و تکنولوژی چاپ و بسته‌بندی، کمک به حضور و نفوذ فعالان صنعت چاپ و بسته‌بندی در بازارهای صادراتی و نیز معرفی توان صادراتی کشور در زمینه چاپ و بسته‌بندی، اخذ پروانه صنایع نوین (دانش‌بنیان)، اخذ مجوز تحقیق و توسعه برای توسعه محصولات و خطوط تولیدی جدید، ایجاد بستر مناسب در جهت برخورداری صنعت چاپ از هدفمندی‌سازی یارانه‌های صادراتی، حضور کامل‌تر در برگزاری سمینارها، همایش‌ها و نمایشگاه‌های وابسته به صنعت چاپ، امکان اعمال تعرفه‌های حقوقی مناسب جهت واردات هر نوع مواد اولیه، تجهیزات، ملزومات، حضور در انجمن‌های تخصصی تولیدکنندگان، صادرکنندگان، خوشه‌های صنعتی و انجمن‌های صنایع همگن، اخذ مجوز، گواهی پایان کار ساختمانی صنعتی از شهرداری جهت احداث سوله صنعتی، استفاده از مواد (۹) و (۱۰) قانون نوسازی صنایع و معادن جهت بازنشستگی پرسنل و در آخر اخذ پروانه بهره‌برداری صنعتی (که مزایای حمایتی، تخصصی و توسعه‌ای ویژه‌ای در بردارد).

ب) نقاط ضعف لایحه (ابهامات، مشکلات و موانع)

۱. مهم‌ترین پیامد تصویب لایحه مذکور مربوط به تغییر نوع و سطح نظارت وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی است. بر این اساس، در حال حاضر، وزارت فرهنگ بر کلیت نهادی به نام چاپخانه نظارت می‌کند، در حالی که با تصویب این لایحه، وزارت فرهنگ تنها می‌تواند بر محصول تولیدی چاپخانه نظارت نماید. در نتیجه، با تصویب این لایحه، ابزارهای نظارتی وزارت فرهنگ که بالاترین

سطح آن انحلال یک چاپخانه است به ندادن مجوز برای یک محصول چاپی که خواستار ورود به بازار قانونی (رسمی) کشور است، تقلیل می‌یابد. بنابراین، چنانچه چاپخانه‌ای نسبت به تولید محصولی اقدام کند که نیازمند ورود به بازار رسمی فرهنگی کشور نباشد، خودبه‌خود نیازی به اخذ مجوز وزارت فرهنگ نخواهد داشت، بلکه تنها در صورتی که وزارت فرهنگ تخلف فرهنگی خاصی را کشف نماید می‌تواند از طریق نامه مراتب را به وزارت صنعت، معدن و تجارت اطلاع دهد.

این در شرایطی است که هم‌اکنون نیز وزارت فرهنگ عملاً نظارتی بر بازار کالاهای غیرقانونی ندارد و به عنوان مثال، در پیاده‌روی روبه‌روی کتابفروشی‌های خیابان انقلاب، فروش کتاب‌های بدون مجوز جریان دارد یا در برخی معابر عمومی شهر، اجرای موسیقی بی‌کیفیت برپاست. عرضه فیلم‌های سینمایی و دیگر آثار فرهنگی بدون رعایت حقوق مؤلفان و مصنفان نیز بخش بزرگی از بازار سیاه حوزه فرهنگ را تشکیل می‌دهد و هیچ‌گونه نظارتی بر حوزه مد و لباس وجود ندارد.

نظر به آنچه گفته شد مهم‌ترین نگرانی مخالفان این لایحه آن است که تا زمانی که فکری برای ارتقای نظارت بر بازار سیاه حوزه فرهنگ نشود، تصویب چنین لوایحی سبب گسترش معضلات فرهنگی و کاهش مسئولیت‌پذیری وزارت فرهنگ خواهد شد. با وجود این، یکی از نکاتی که موافقان طرح با تمسک به آن ابعاد فرهنگی صنعت چاپ را پنهان می‌سازند، تقلیل این صنعت به چاپ کتاب و روزنامه است. این در شرایطی است که با توجه به فرهیختگی اهالی مطبوعات و بالاخص کتاب، نگرانی اصلی مخالفان به دیگر بخش‌های صنعت چاپ - به ویژه حوزه تبلیغات - مربوط است که از یک سو تأثیر فرهنگی بیشتر و توده‌واری دارند و از سوی دیگر مصرف آنها مستلزم هیچ‌گونه فرهیختگی نیست.

۲. واقعیت این است که صنعت چاپ، صنعتی میان‌بخشی و تکمیل‌کننده زنجیره تولید است و به لحاظ شکل و ساختار نیز همچون صنایع غذایی، دارویی، بهداشتی و... از ماهیت دوگانه‌ای برخوردار است. از سویی سازوکار تولید آن فرایندی صنعتی دارد، تابع شرایط و اقتضائات صنعتی است و می‌بایست از مزایای آن نیز بهره‌مند شود؛ از سوی دیگر محتوای تولیدی آن ماهیتی تخصصی داشته و از حیث نظارتی باید تابع قوانین خاص حاکم بر آن بخش باشد. با این وصف اگر قانونگذار در این حوزه تکالیف دستگاه‌ها را به درستی تعیین ننماید و امور را موکول به نوشتن آیین‌نامه‌ها نماید؛ با توجه به حجم انبوه آیین‌نامه‌هایی که علی‌رغم تأکیدات قانونی و برنامه‌ای هرگز نوشته نشده‌اند نتیجه آن می‌شود که نه وزارت صنعت، معدن و تجارت حاضر است آن را به عنوان یک صنعت بپذیرد و نه وزارت ارشاد آن را به عنوان یک فعالیت فرهنگی تلقی می‌کند. ضعف در تأمین بودجه، ناتوانی در کسب امتیازهای دولتی، محروم ماندن از حداقل حمایت‌هایی که از دیگر صنایع می‌شود، پیدایش ساختارهای موازی در نظارت و صدور مجوز و در نهایت گرفتار ماندن بین وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و وزارت صنعت، معدن و تجارت تنها بخش کوچکی از تنگناها و گرفتاری‌هایی است که در صورت عدم تصویب بهنگام آیین‌نامه‌های لازم دامنگیر حوزه چاپ و نشر خواهد شد. همچنین ممکن است عدم تعیین تکلیف وزارتین در نحوه نظارت منجر به تولید و اشاعه محتوای نامناسب در جامعه شده و به تبع آن شاهد گسترش بیشتر ولنگاری فرهنگی باشیم.

۳. قرار گرفتن صنعت چاپ تحت پوشش وزارت صمت سبب می‌شود تا مطابق الزامات و برابر قوانین و بخشنامه‌های حاکم بر واحدهای صنعتی با آنها رفتار شود و این بدان معناست که کل این صنعت می‌بایست به شهرک‌های صنعتی انتقال یابد. در حال حاضر چاپ عمدتاً در دو سطح مورد استفاده قرار می‌گیرد، بخش عمده آن به صورت حلقه‌ای در زنجیره تولید و توزیع کالا است که مسلماً سیاستگذاری آن می‌بایست هماهنگ با سیاست‌های توسعه صنعتی باشد، ولی بخش کوچکی از صنعت چاپ به ارائه خدمات مصرفی مستقیم به بدنه اجتماعی مصرف‌کننده می‌پردازد مانند چاپ کتاب در تیراژ محدود، اوراق اداری، انواع کارت‌های

دعوت و غیره که اگر این بخش بخواهد حتی به صورت صنفی در داخل شهر به فعالیت ادامه دهد با چالش‌های متعدد و مقررات دست‌وپاگیر وزارت صنعت روبه‌رو می‌شود؛ بنابراین، درست است که الزام به ایجاد محل نگهداری پساب صنعتی و پسماندهای مرکب و جلوگیری از انتشار گازهای رزین و آلودگی‌های صوتی در وهله اول مفید ارزیابی می‌گردد، اما با امکانات موجود امری دور از دسترس است.

جمع‌بندی و پیشنهاد

با توجه به مطالب فوق و نیز با نگاهی بر قوانین موجود می‌توان گفت شرح وظایف تعریف شده در قانون در بخش صنعتی چاپ در مقایسه با ظرفیت‌های موجود وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی نشان می‌دهد که حوزه صنعتی چاپ سازگاری و سنخیتی با تخصص یک دستگاه فرهنگی ندارد. بهره‌گیری از فناوری‌های پیشرفته، جلب مشارکت سرمایه‌گذاری‌های داخلی و خارجی و تجاری نمودن حوزه چاپ خصوصاً در مقوله بسته‌بندی، اصلاح نرخ برخی تعرفه‌های گمرکی برای ورود ماشین‌آلات چاپ، حمایت از بنگاه‌های کوچک و فعال در صنعت چاپ و ایجاد رقابت و تصاحب بازار داخلی و خارجی در حوزه صنعت چاپ و بسته‌بندی از الزامات حمایت از صنعت چاپ کشور است که این مهم با توجه به پتانسیل‌های موجود با انتقال به وزارت صنعت، معدن و تجارت میسر می‌شود. با این حال دغدغه‌ای وجود دارد مبنی بر اینکه بخش نظارت محتوایی، می‌بایست به شکلی مقرر شود که نه تنها نظارت کنونی کاهش نیابد، بلکه زمینه ارتقای نظارت بیشتر نیز فراهم گردد. از این منظر با انتقال صنعت چاپ و نشر ذیل وزارت صمت، کلیه مسائل صنفی این حوزه نیز ذیل همین وزارتخانه تعریف می‌شود و در صورتی که قانونگذار تصریح ننموده باشد صنف چاپ و نشر دیگر نمی‌تواند به لحاظ قانونی زیر نظر وزارت فرهنگ فعالیت نماید. بر این اساس، با توجه به تقلیل نوع و سطح نظارت وزارت فرهنگ و نیز وجود نگرانی‌هایی بابت فعالیت‌های آتی صنعت چاپ و نشر به نظر می‌رسد یکی از راه‌های حل این مسئله، تلاش برای تصویب قانون خاص جهت اداره امور صنف چاپ و نشر است؛ امری که پیش‌تر در مورد «قانون مطبوعات» و «قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی» جهت اداره امور مطبوعات و گردشگری مورد بهره‌برداری قرار گرفته و در نظام قانونگذاری کشور، مسبوق به سابقه است. در چنین وضعیتی، مطابق تبصره ماده (۲) قانون نظام صنفی،^۱ کلیه مسائل صنفی حوزه چاپ و نشر از شمول قانون مزبور مستثنی می‌شود.

اما چنانچه نظر نمایندگان محترم بر تصویب لایحه تقدیمی می‌باشد، با توجه به نکات مطرح شده در گزارش پیشنهاد می‌شود ماده واحده پیشنهادی به شکل زیر اصلاح شود:

ماده واحده - در بند «۱۶» ماده (۲) قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی مصوب ۱۳۶۵/۱۲/۱۲ عبارت «چاپخانه‌ها و مؤسسات تکثیر و مؤسسات وابسته به صنعت چاپ» حذف می‌شود.

تبصره «۱» - صدور اجازه تأسیس، انحلال و نظارت بر نحوه کار و فعالیت چاپخانه‌ها و مؤسسات تکثیر و مؤسسات وابسته به صنعت چاپ بر عهده وزارت صنعت، معدن و تجارت می‌باشد.

تبصره «۲» - سایر صلاحیت‌ها و تکالیف قانونی از جمله تکالیف قانونی و نظارتی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی نسبت به چاپخانه‌ها و مؤسسات تکثیر و مؤسسات وابسته به صنعت چاپ به قوت خود باقی است. آیین‌نامه اجرایی اعمال این صلاحیت‌ها ظرف مدت شش ماه از تاریخ تصویب این قانون به پیشنهاد وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. مادامی که آیین‌نامه اجرایی به تصویب نرسیده باشد، کلیه مفاد این ماده واحده بجز تکلیف دولت به تصویب آیین‌نامه اجرایی این قانون، لازم‌الاجرا نخواهد بود.

۱. تبصره ماده (۲) قانون نظام صنفی - صنفی که قانون خاص دارند، از شمول این قانون مستثنی می‌باشند. قانون خاص قانونی است که بر اساس آن نحوه صدور مجوز فعالیت، تنظیم و تنسيق امور واحدهای ذی‌ربط، نظارت، بازرسی و رسیدگی به تخلفات افراد و واحدهای تحت پوشش آن به صراحت در متن قانون مربوطه معین می‌شود.