

ثبت: ۳۷۶
فروردین ۱۴۰۱
مسلسل: ۱۸۱۴۳
دوره یازدهم – سال دوم

**اظهار نظر کارشناسی درباره
«طرح تأسیس و نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی کشور»**



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۸۱۴۳

کد موضوعی: ۲۷۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره «طرح تأسیس و نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی کشور»

نام دفتر: مطالعات فرهنگی و آموزش

تهیه و تدوین کنندگان: رضا مستمع، محسن جبارنژاد

همکار: امین پژمان

مدیر مطالعه: صادق ستاری فرد

اظهار نظر کننده: محمد صالحی (مطالعات حقوقی)

اظهار نظر کننده خارج از مرکز: سیامک محبوب

ناظران علمی: موسی بیات، کمیل قیدرلو

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. کتاب

۲. کتابخانه

۳. تأسیس

۴. کتابخانه عمومی

۵. نهاد کتابخانه‌های عمومی

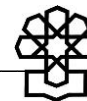


تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۱/۱۴

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	خلاصه مدیریتی.....
۲.....	مقدمه.....
۴.....	۱. جایگاه قانون تأسیس و نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی کشور.....
۵.....	۲. جایگاه نهاد کتابخانه‌های عمومی در سیاستگذاری فعالیت‌های کتابخانه‌ای.....
۶.....	بخش اول- احصای نظام مسائل نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور.....
۷.....	۱. کتابخانه عمومی؛ دنگرش؛ دو رویکرد.....
۱۰.....	۲. قانون تأسیس، نهاد کتابخانه‌ها و مردم.....
۱۱.....	۳. مسائل مالی و بودجه‌ای.....
۱۴.....	۴. مسائل مربوط به جذب و استخدام.....
۱۵.....	۵. مسئله املاک.....
۱۶.....	بخش دوم- ارزیابی نظام مسائل و ارائه راهکار.....
۲۱.....	بخش سوم- ارزیابی طرح.....
۲۱.....	۱. ارزیابی کلیات طرح.....
۲۳.....	۲. ارزیابی جزئیات طرح.....
۳۲.....	پیوست.....
۳۸.....	منابع و مأخذ.....



اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح تأسیس و نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی کشور»

خلاصه مدیریتی

کتابخانه‌های عمومی کشور به‌عنوان گسترده‌ترین شبکه توزیع کتاب در سطح کشور، اهمیت و جایگاه ویژه‌ای در میان سایر نهادهای متولی حوزه کتاب و به‌طور کلی در فرهنگ عمومی کشور دارد. از این منظر نهاد کتابخانه‌ها نیز به‌عنوان مهم‌ترین رکن پشتیبان کتابخانه‌های عمومی، نقش اصلی در این زمینه ایفا می‌کند. شاید بتوان مهم‌ترین کارویژه کتابخانه عمومی را دسترس‌پذیر کردن خدمات و مهم‌ترین کارویژه نهاد کتابخانه‌ها را پشتیبانی و حمایت از کتابخانه‌های عمومی در جهت نیل به هدف مذکور دانست. با بررسی و تحلیل دیدگاه‌های موجود و پژوهش‌ها و مصاحبه‌های انجام شده، مهم‌ترین مسائل کتابخانه عمومی را می‌توان در چهار دسته مسائل نظری (ابهام در ایده کتابخانه عمومی)، مسائل مالی و بودجه، چالش‌های حقوقی و اجرایی تقسیم‌بندی کرد. همه این مسائل را می‌توان ناظر بر قانون تأسیس نهاد کتابخانه‌های عمومی نیز ارزیابی کرد.

با توجه به اینکه پس از حدود دو دهه از تدوین و اجرای قانون نحوه تأسیس و اداره کتابخانه‌های عمومی کشور (مصوب ۱۳۸۲) گذشته است، این قانون نیز مانند سایر قوانین که به مرور و با گذشت زمان، مشکلات، نقایص و محدودیت‌های آن آشکار می‌شود، قانون تأسیس و اداره نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور نیز از نقایص و محدودیت‌هایی برخوردار است که مشکلاتی را طی این سال‌ها در مسائل ماهوی، اداری، مالی و بودجه برای این نهاد پیش آورده است.

در نگاه کلان به مسائل ذکر شده و ناظر به قانون تأسیس و نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی کشور دو رویکرد برای اصلاح متصور است: نخست اینکه می‌توان با در نظر گرفتن ظرفیت‌ها و شناخت حاصل شده از دیدگاه‌های موجود، به تدوین قانونی بنیادین اقدام کرد یا در اقدامی دیگر به‌صورت جزئی مهم‌ترین مشکلات موجود را اصلاح نمود و ظرفیت‌های جدید را به قانون قبلی الحاق کرد. به‌نظر می‌رسد با توجه به مسائل و مشکلات اساسی نهاد در هر چهارحوزه یادشده (که بخش اعظمی از آن ایرادهای اساسی در قانون تأسیس و اداره نهاد کتابخانه‌های عمومی مرتبط است) تدوین قانونی بنیادین برای حل مشکلات کتابخانه‌های عمومی کشور، اقدام مناسب‌تری است.

از این منظر با بررسی دقیق طرح پیشنهادی به این نتیجه دست یافتیم که مفاد طرح حاضر صرفاً به برخی اصلاحات جزئی نظیر برخی پیشنهادها در باب نیم درصد از درآمد شهرداری‌ها برای

کتابخانه‌های عمومی و یا ترکیب انجمن کتابخانه‌های عمومی استان و شهرستان اکتفا شده و از مسائل اساسی تر نظیر ساختار حقوقی نهاد (اعم از ساختار اداری و مالی) و یا ماهیت کتابخانه‌های عمومی غفلت شده است. مسئله اصلی کتابخانه‌های عمومی آن‌هم ناظر به قانون تأسیس، این است که اساساً مشخص نیست قانون مزبور براساس کدام ایده یا به تعبیر ساده‌تر کدام فهم از کتابخانه عمومی و یا نسبت کتابخانه عمومی و مردم نگاشته شده است. از این حیث یکی از مهم‌ترین ایده‌ها این است که ترکیب هیئت امنا به گونه‌ای باشد که نقش مردم در اداره امور کتابخانه عمومی موثرتر واقع شود. ضمن اینکه تأثیرگذاری انجمن‌ها به شکل کنونی در حداقل ممکن است که با ترکیب جدید به شکل شوراهای استانی و شهرستانی، ایده محلی بودن فعالیت کتابخانه‌ای قابلیت تحقق بیشتری دارد. در بحث مالی علاوه بر پیش‌بینی منابع مالی جدید و نیز تغییر ماهیت پرداخت‌های دولتی، به دلیل نبود ضمانت اجرایی قوی در وصول سهم کتابخانه‌های عمومی از درآمدهای شهرداری جرم‌انگاری و ترک فعل به‌عنوان ضمانت اجرا تعبیه شد. مضافاً بحث توسعه املاک و همچنین واسپاری الکترونیک منابع کتابخانه‌ای با ایجاد و گسترش پایگاه داده علمی نسبت به دسترسی آحاد مردم از جمله مواردی هستند که به جد مورد توجه قرار گرفته است.

نهاد کتابخانه‌های عمومی، به‌عنوان نهادی خدمت‌گرا در سراسر کشور به ارائه خدمات مناسب کتابخانه‌ای و اطلاعاتی با تأکید بر ویژگی‌های بومی، محلی و منطقه‌ای، بدون تبعیض و با سلايق گروه‌های مختلف اجتماعی می‌پردازد. ضروری است برای ادامه اثربخش خدمات کتابخانه‌ای و بازطراحی و شناسایی خدمات مورد نظر برای کتابخانه‌ها و ایفای نقش‌های سازنده و متفاوت در آینده، رویکردهای جدید نسبت به این امر اتخاذ شود که در این گزارش به بخشی از آن اشاره شده است. متن حاضر حاصل جلسات متعدد با مسئولان نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور و کارشناسان مرتبط با حوزه کتاب و کتابخانه است.

مقدمه

نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور^۱ براساس قانون تأسیس و نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی مصوب ۱۳۸۲ متولی قانونی اداره کتابخانه‌های عمومی در ایران است. پیش از تصویب این قانون کتابخانه‌های عمومی کشور تحت عنوان هیئت امنای کتابخانه‌های عمومی کشور زیر نظر وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی اداره می‌شد اما پس از تصویب این قانون، نهاد^۲ کتابخانه‌های عمومی به صورت نهاد عمومی غیردولتی و مستقل آغاز به فعالیت کرد. براساس این قانون، غیر از هفت کتابخانه که در تبصره «۲» ماده (۱۱) استثنا

۱. Iran Public Libraries Foundation: عنوان رسمی نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور برای محافل بین‌المللی.

۲. در این گزارش منظور از نهاد و نهاد کتابخانه‌ها، نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور است.



شده‌اند^۱، هر کتابخانه‌ای که قصد دارد به‌عنوان «کتابخانه عمومی»^۲ در ایران فعالیت کند، باید زیر نظر نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور و مطابق با این قانون اداره شود.

پیرامون تاریخچه قانون تأسیس می‌توان گفت در سال ۱۳۴۴ «قانون تأسیس کتابخانه‌های عمومی در تمام شهرها» در ۳ ماده و ۸ تبصره به تصویب مجلس وقت رسید. براساس این قانون در هر شهر انجمن کتابخانه‌های عمومی تشکیل شد که تحت راهنمایی و نظارت هیئت امنای کتابخانه‌های عمومی کشور فعالیت می‌کردند، شهرداری‌ها مکلف بودند اراضی لازم را در اختیار کتابخانه‌های عمومی قرار دهند و هر سال ۱/۵ درصد از درآمد خود را برای «تأسیس کتابخانه عمومی و قرائت‌خانه و خرید کتاب و اداره کتابخانه هر شهر» بپردازند. در سال ۱۳۵۰ «دبیرخانه» هیئت امنای کتابخانه‌های عمومی کشور شکل گرفت تا وظایف هیئت امنای در ساختار ستاد توسط کارشناسان به شکل دقیق‌تری انجام شود. پس از چهار دهه تجربه قانون تأسیس، مسئولان وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی لایحه جدیدی با نام «تأسیس و نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی دولتی و غیردولتی» را به هیئت دولت پیشنهاد دادند. در مقدمه توجیهی این لایحه ۶ هدف بیان شده بود:

۱. حفظ بعد نظارتی دولت در فعالیتهای فرهنگی،
۲. سیاست تمرکززایی و توانمندسازی واحدهای محلی و منطقه‌ای،
۳. تبیین شفاف اهداف، مأموریت‌ها، وظایف و مسئولیت‌ها،
۴. جلب مشارکت مردمی، نهادهای مدنی و نخبگان فرهنگی در اداره امور کتابخانه‌ها،
۵. استفاده از ظرفیتهای سایر بخش‌های دولتی و غیردولتی در اداره امور کتابخانه‌ها،
۶. رعایت اصل عدالت اجتماعی در توزیع امکانات، تجهیزات و منابع.

مجلس شورای اسلامی این لایحه را در جلب مشارکت مردمی، توانمندسازی واحدهای محلی و استفاده از ظرفیتهای سازمان‌های غیردولتی موفق ندانست و پیشنهاد بازبینی اساسی آن را مطرح کرد. لایحه مذکور پس از اصلاحات جزئی، در ۱۳۸۲/۱۲/۱۷ با عنوان «قانون تأسیس و نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی کشور» در مجلس تصویب شد. با تصویب این قانون ۲ تغییر اصلی ایجاد شد:

۱. ایجاد انجمن‌های استانی (به‌عنوان واسطه نظارت بین هیئت امنای و صدها انجمن کتابخانه شهر)،
۲. احیای مجدد تخصیص منابع شهرداری (که از سال ۱۳۵۲ معاف از پرداخت شده بود) با کاهش از ۱/۵ به ۰/۵ درصد.

۱. هفت استثنای این قانون عبارتند از: کتابخانه ملی، کتابخانه آستان قدس رضوی، کتابخانه آستان حضرت معصومه (س)، کتابخانه آستان حضرت عبدالعظیم (ع)، کتابخانه آستان احمدبن موسی (ع) (شاه چراغ شیراز)، کتابخانه آیت‌الله‌العظمی مرعشی نجفی و کتابخانه مجلس شورای اسلامی.

۲. کتابخانه عمومی همانند بهداشت و آموزش عمومی، نوعی خدمت محسوب می‌شود که حاکمیت یا دولت به عموم مردم ارائه می‌دهد. خدمت عمومی در اینجا تلاش پیش‌بینی شده‌ای است که با هدف بهره‌گیری مفید و صحیح از امکانات و مجموعه کتابخانه‌ها برای تأمین نیازهای اطلاعاتی جامعه، بهبود اوقات فراغت افراد و همچنین ایجاد تعامل دوسویه میان کتابداران و مراجعان کتابخانه‌های عمومی ارائه می‌گردد. طبعاً هر خدمتی الزاماتی دارد که می‌بایست شناسایی شده و در عمل بدان‌ها پایبند بود. برخی از الزامات خدمتی کتابخانه عمومی عبارت است از: تجهیزات و فضای سرانه، نیروی انسانی آموزش‌دیده، فناوری.

پس از این «آیین‌نامه اجرایی» قانون تأسیس و نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی کشور نیز ارائه شد و با اصلاحات و الحاقات بعدی (۱۳۸۳/۰۹/۰۴) در چارچوب قانون نهایی شد.

۱. جایگاه قانون تأسیس و نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی کشور

قانون تأسیس و نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی کشور و آیین‌نامه اجرایی قانون تأسیس و نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی کشور با اصلاحات و الحاقات بعدی، مهم‌ترین مستندات قانونی مربوط به کتابخانه‌های عمومی هستند. با تنقیح قوانین و مقررات موجود^۱ تعداد ۲۱ مورد از قوانین و مقررات مربوط به کتابخانه عمومی فهرست شده که پس از حذف موارد تکراری، موقت، موردی یا منسوخ شده، همین دو مورد (قانون تأسیس و آیین‌نامه) هسته اصلی را شکل می‌دهند. البته برخی موارد نظیر سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله یا قوانین برنامه توسعه قوانین فرادستی هستند و موادی از آنها به کتابخانه‌های عمومی اشاره دارد. قوانین و مقررات دیگری نیز از این قبیل به شرح ذیل وجود دارند:

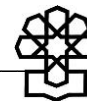
جدول ۱. سایر قوانین و مقررات مرتبط با کتابخانه‌های عمومی

تاریخ تصویب	متن مصوبه
۱۳۸۳/۰۹/۰۴	افزافه شدن نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور به فهرست مؤسسات موضوع بند «ب» ماده (۱۱) قانون استخدام کشوری
۱۳۸۳/۱۱/۰۷	افزافه شدن نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور به فهرست مؤسسات موضوع بند «ب» ماده (۱۱) قانون استخدام کشوری و لغو تصویب‌نامه شماره ۵۱۹۰۴/ت ۳۱۱۱۹ هـ مورخ ۱۳۸۳/۰۹/۱۴
۱۳۸۶/۰۷/۰۸	اصلاح تصویب‌نامه موضوع افزافه شدن نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور به فهرست مؤسسات موضوع بند «ب» ماده (۱۱) قانون استخدامی کشور
۱۳۸۹/۱۱/۰۹	اختصاص دادن کمک‌های اشخاص حقیقی و حقوقی به حساب جاری بانک تجارت به نام نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور به‌عنوان وجوه موضوع ماده (۱۷۲) اصلاحی قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۷۱

براساس این قانون تأسیس، ساخت، تجهیز و بازسازی، توسعه، مدیریت، نظارت و سایر

امور کتابخانه‌های عمومی در سراسر کشور به موجب این قانون انجام می‌شود.

۱. رساله دکتری «ارائه الگوی لایحه جامع حمایت از انتشارات و کتابخانه‌ها از طریق تنقیح قوانین و مقررات موجود»، ناصر کلهری و دیگران، مجلس و راهبرد، زمستان ۱۳۹۹، دوره ۲۷، ش ۱۰۴، صص ۳۱-۶۷.



۲. جایگاه نهاد کتابخانه‌های عمومی در سیاست‌گذاری فعالیت‌های کتابخانه‌ای

یکی از وظایف نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور^۱، تدوین برنامه‌ها کوتاه‌مدت، بلندمدت و راهبردی و نیز تدوین سیاست‌های فعالیت‌های کتابخانه‌های عمومی و سایر ارکان نهاد است. بر این اساس تاکنون اسناد عمده زیر در حوزه برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری توسط این نهاد، تدوین و ابلاغ شده است:

- سند چشم‌انداز نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور در افق ۱۴۰۴؛ سال ۱۳۸۸
 - سیاست‌ها و شاخص‌های برنامه‌ای سال ۱۳۹۵، (نام سال: سال خواندن)
 - اولویت‌ها و اقدام‌های محوری نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور، سال ۱۳۹۷
 - مجموعه استانداردهای کتابخانه‌های عمومی (سال‌های مختلف)
- که مهم‌ترین آن سند چشم‌انداز نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور در افق ۱۴۰۴ است. براساس بندهای یازده‌گانه چشم‌انداز نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور که در سال ۱۳۸۸، این نهاد خود را موظف می‌داند در چهار شاخص کتابخانه‌ای در زمره ۱۵ کشور برتر جهان قرار گیرد. این چهار شاخص عبارتند از: سرانه امانت، سرانه عضو، سرانه فضا و سرانه منابع. همچنین این نهاد در بیانیه چشم‌انداز خود این اهداف و ویژگی‌ها را تصریح کرده است:

- ارتقادهنده آگاهی عمومی از طریق دسترسی سریع، آسان و عادلانه یکایک ایرانیان و فارسی‌زبانان به منابع اطلاعاتی مورد نیاز با توجه به اقتضات سنی، فرهنگی، جغرافیایی و جسمی؛
- در خدمت آموزش مادام‌العمر افراد جامعه از طریق تعامل با نهادهای آموزشی و تسهیل در چرخه دانش با تأمین منابع اطلاعاتی؛
- مرکزی برای یادگیری، رشد مهارت و نیز ارتقای تعاملات فکری و علمی در راستای تولید علم؛
- جذاب، هدایت‌کننده اوقات فراغت و توسعه‌دهنده فرهنگ مطالعه و کتابخوانی با هدف جذب فراگیر مخاطب به‌ویژه کودکان، نوجوانان و جوانان؛
- تقویت‌کننده مؤلفه‌های هویت ملی ایرانیان، حافظ و انتقال‌دهنده ارزش‌های دینی و فرهنگی در برابر از خود بیگانگی فرهنگی و گسست نسل‌ها؛
- پژوهش‌محور، نوآور و خلاق و بهره‌مند از مشارکت نخبگان و فرزندان و رشددهنده روحیه خلاقیت و نوآوری در جامعه؛
- حامی و ارتقادهنده منزلت اجتماعی کتابداران؛
- مشاور امین با بهره‌مندی از کتابداران متخصص و متعهد؛

۱. سه نوع کتابخانه زیر نظر نهاد کتابخانه‌های عمومی فعالیت می‌کنند: ۱. کتابخانه‌های نهادی، ۲. کتابخانه‌های مشارکتی، ۳. کتابخانه‌های مستقل.

- دارای ساختاری انعطاف‌پذیر و چابک در تعامل با مساجد و خیرین و بهره‌مند از همکاری نهادها و سازمان‌های دولتی، مردمی و مذهبی؛
- برخوردار از نظام‌های همکاری و تبادل بین کتابخانه‌ای در سطوح ملی، منطقه‌ای و جهانی؛
- پیشرو در بهره‌گیری از فناوری‌های نوین اطلاعاتی با ایجاد کتابخانه‌های ترکیبی از طریق دیجیتال‌سازی اثربخش خدمات و منابع.

از این‌رو در ادامه گزارش برآنیم تا توجه به قوانین موجود و نیز سند چشم‌انداز نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور، به بررسی میزان تحقق اهداف مدنظر و احصای چالش‌های بر زمین مانده این نهاد بپردازیم.

بخش اول - احصای نظام مسائل نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور

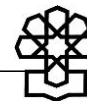
هرگونه اقدام پسینی از جمله سیاست‌گذاری در باب کتابخانه عمومی، منوط به درک پیشینی از ماهیت کتابخانه عمومی است. کتابخانه به‌مثابه یک ایده، غالباً در ردیف امور ناندیشیده نخبگان و صاحب‌نظران ما بوده است. شاید به همین دلیل است که می‌توان ادعا کرد فاقد ایده بومی کتابخانه عمومی هستیم. این وصف می‌توان گفت خود ماهیت مفهومی کتابخانه عمومی، یک مسئله است؛ مسئله‌ای که بدون حل آن و یا دست‌کم اندیشیدن به آن، هرگونه سیاست‌گذاری را با تنگناهای جدی و پیش‌بینی نشده‌ای مواجه خواهد کرد.

اگر بخواهیم ماهیت کتابخانه عمومی را ناظر به «قانون تأسیس و اداره کتابخانه‌های عمومی کشور» تحلیل کنیم باید گفت که در یک تعریف علمی و ایدئال، (که در ادامه بیان می‌شود) با ماهیت قانون کنونی تأسیس و اداره کتابخانه‌های عمومی چندان سازگار نیست. توضیح اینکه کتابخانه عمومی در وهله اول با اجتماع^۱ و نه جامعه^۲ سروکار دارد.^۳ و تمایز این دو بسیار جدی است. کتابخانه‌های عمومی اساساً باید بتواند در اجتماعات همگن، نیازهای آن اجتماعات (نیازهایی که از دل آن برمی‌آید) را برطرف کند.

1. Community

2. Society

۲. علی‌محمد اندیشمند (۱۳۹۸)، بررسی اجتماع‌پذیر بودن کتابخانه‌های عمومی، معماری‌شناسی، سال دوم، ش ۸.
 ۳. تفاوت‌های جامعه و اجتماع: الف) جامعه شبکه‌ای از روابط اجتماعی است. به عبارتی شامل روابط بسیاری است که در بین افراد شکل گرفته است. این روابط اجتماعی ممکن است مستقیم یا غیرمستقیم، سازماندهی شده یا غیرسازماندهی شده، آگاهانه یا غیرآگاهانه باشد. درحالی که اجتماع شامل گروهی از افراد است. ب) یک محدوده جغرافیایی مشخص برای جامعه ضروری نیست. به عبارتی می‌تواند جهانی و فراگیر باشد. درحالی که یک محدوده جغرافیایی محدود برای تعریف اجتماع ضروری است. پ) عاطفه جمعی عنصری ضروری برای جامعه نیست. درحالی که وجود عنصر عاطفه و احساس عنصری ضروری برای تعریف اجتماع است. به عبارتی اجتماع بدون این عنصر شکل نمی‌گیرد. ت) جامعه نسبت به اجتماع بزرگ‌تر است. به عبارتی در یک جامعه می‌تواند اجتماعات بسیاری موجود باشد. ث) جامعه نسبت به اجتماع بیشتر حالت انتزاعی دارد. به عبارتی شبکه‌ای از روابط اجتماعی است که قابل مشاهده و لمس نیست. درحالی که در مقایسه با آن اجتماع عینی‌تر است. اجتماع گروهی از افراد است که در حوزه مشخصی زندگی می‌کنند و ما می‌توانیم این گروه را مشاهده کرده و محل زندگی آنها را مشخص کنیم. ج) در یک اجتماع علاقه و اهداف مشترک ضروری است. افراد در یک اجتماع به این دلیل حضور می‌یابند که به یک هدف مشترک برسند. چ) جامعه دربرگیرنده تفاوت‌ها و شباهت‌هاست. به عبارتی علاقه‌های متنوعی در جامعه وجود دارند. درحالی که در اجتماع شباهت‌ها مهم‌تر از تفاوت‌هاست.



اجتماع، آن جامعه همگنی است که با سایر اجتماعات تفاوت دارد. لذا ماهیت کتابخانه عمومی باید به گونه‌ای باشد که بتواند در سطح اجتماع (اجتماعات محلی) و با ویژگی‌های آن عمل کند. در سطح مدیریت و جنس برنامه‌ها نیز کتابخانه عمومی باید بتواند در راستای اهداف و ارزش‌های جامعه حرکت کند. از دیگر سو نیز باید توجه داشت که جامعه ایرانی هم یک جامعه همگن نیست و عملاً با یک جامعه متکثر و چندفرهنگی مواجه هستیم و این مسئله باید در برنامه‌ریزی‌ها مورد امان نظر قرار گیرد.

البته در قانون تأسیس کتابخانه‌های عمومی وقتی از برنامه‌ریزی برای کتابخانه‌ها سخن به میان می‌آید گویی نوعی عملیات مشترک مدنظر است؛ این بدان معناست که کتابخانه‌های عمومی چه برنامه، یا چه فعالیتی و در چه زمانی «مشترکاً» باید انجام دهد. این امر، با ماهیت واسپاری مدیریت کتابخانه‌های عمومی به جوامع محلی ناهمخوان است. به جای لفظ برنامه‌ریزی در اینجا باید از تعبیر تنظیم‌گری^۱ یا نظارت استفاده کرد. ذکر این تعبیر از آن روی است که کارویژه نهاد کتابخانه‌های عمومی تصدی‌گری نیست بلکه باید در وهله اول تنظیم‌گری باشد. طبعاً نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور نیز وظیفه مدیریت کتابخانه‌های عمومی را برعهده دارد و کتابخانه عمومی هم می‌بایست در خدمت بهبود زندگی جمعیت خدمت‌گیر خود باشد. درحقیقت نهاد کتابخانه‌ها باید کوشش کند تا کتابخانه‌ها بتوانند محلی عمل کنند. متأسفانه ذهنیت عمده متولیان فرهنگی ما نسبت به این خصلت محلی بودن، چندان مثبت نیست. پیش‌فرض این تلقی نه‌چندان مثبت، شاید به این نکته بازمی‌گردد که متولیان فرهنگ در جامعه ما، هویت قومی را در جهت منافع ملی تلقی نمی‌کنند؛ درحالی‌که به تعبیر رهبر معظم انقلاب، سنت‌های مختلف، آداب و عادات مختلف و استعداد‌های گوناگون و متنوع، یک فرصت است که اجزای گوناگون این ملت بتوانند یکدیگر را تکمیل کنند.^۲

۱. کتابخانه عمومی؛ دونگرش؛ دو رویکرد

می‌توان از دو نگرش به کتابخانه عمومی سخن گفت: نگرش اول، نگرش غیرمتمرکز، محلی و بیرون به درون است. در این رویکرد که می‌توان آن را رویکرد کتابخانه محلی نام گذاشت، نگاه به کتابخانه از بیرون به درون است. در نگرش فعلی (درون به بیرون)، کتابخانه‌ها به شکل یکسان، با خدمات مشابه و دستورالعمل‌های یکپارچه فعالیت می‌کنند. اما در رویکرد برون به درون، هر کتابخانه عمومی، برای پاسخ به نیاز جامعه‌ای متفاوت، با چشم‌انداز محلی منحصربه‌فرد، مشروعیت می‌یابد. بنابراین می‌بایست مراحل شناسایی و فهم جامعه، طراحی خدمات و برنامه‌ها، رسانش خدمات و برنامه‌ها، ارائه خدمات و اجرای برنامه‌ها و درنهایت برآمدسنجی را به ترتیب انجام دهد. درواقع به جای آنکه خدمات و برنامه‌های کتابخانه از پیش مشخص باشند، کتابخانه پس از شناخت جمعیت خدمت‌گیر و ذی‌نفعان به طراحی آنها بپردازد

۱. اصطلاحاً رگولاتوری.

۲. بیانات مقام معظم رهبری در دیدار با مسئولان و کارگزاران نظام، ۱۳۷۹/۰۴/۱۹.

و میزان مفید بودن خدمات را بر زندگی جمعیت خدمت‌گیر ملاک قرار داده در صورت نیاز آنها را ادامه دهد یا اصلاح یا حذف دوره‌ای خدمات و برنامه‌ها را در دستور کار قرار دهد. معنای اینکه کتابخانه عمومی محلی عمل کند این است که بتواند در درجه اول، نیازهای محلی محیط پیرامونی خود را برآورده کند.

البته نکته اخیر به معنای آن نیست که مدل مدیریت کتابخانه‌های عمومی (از تعیین استانداردها گرفته تا همه مسائل آن) صرفاً به خود کتابخانه‌های عمومی و اجتماعات محلی واگذار شود. چنین امری در کشور ما، به‌طور کامل، نه ممکن است و نه مطلوب. با نیم‌نگاهی به انواع مدل‌های مدیریت کتابخانه عمومی در دنیا، می‌توان به این نکته رسید که بهترین شیوه مدیریت کتابخانه عمومی در ایران (دست‌کم در شرایط کنونی)، تلفیقی از حکمرانی ملی و محلی است.^۱ درحقیقت مطلوب آن است که کتابخانه عمومی هم‌زمان که محلی عمل می‌کند، نفع ملی هم داشته باشد. کتابخانه عمومی و برآمد و برآیند مدیریتی آن نهایتاً باید بتواند به‌گونه‌ای عمل کند که در عین حفظ هویت فردی و محلی، یک هویت جمعی قابل اتکا بسازد. این هم‌رسانی هویت محلی و هویت فرامحلی یا ملی، به‌نظر در کشور ما چالش و موانعی دارد و انتظار می‌رود که رفع این چالش خودش را در قانون نشان دهد، درحالی‌که اکنون این‌گونه نیست.

۱. انواع مدل مدیریت کتابخانه در دنیا

۱. مدل مدیریت ایالتی: کتابخانه‌های آمریکا، ایالتی است. هر ایالت مستقلاً برای کتابخانه تصمیم می‌گیرد. درحقیقت با یک مدل غیرمتمرکز مواجه هستیم. هر کتابخانه در آمریکا، یک شورای تصمیم‌گیری دارد که متشکل از نماینده شهردار و نماینده‌های مردمی و ... است. خود تصمیم می‌گیرند که چه کتابی خریداری کنند، چه کسانی را استخدام کنند. ساعت کاری و جزئیات فعالیت‌ها و ... همه و همه برعهده این شورای تصمیم‌گیری است. تصمیم‌گیری کاملاً غیرمتمرکز و درون یک کتابخانه رخ می‌دهد. کنترل و نظارت بر این کتابخانه‌ها برعهده ANA (انجمن کتابداران آمریکا) است که قوانین و استانداردها را می‌نویسد. جنس این شورا هم دولتی نیست و انجمنی است. منبع تأمین مالی این کتابخانه‌ها هم متفاوت است و گاه، ترکیبی است از سهمی از درآمدهای شهرداری‌ها و نیز بودجه‌های ایالتی و حتی بودجه‌های متمرکز دولت. کتابخانه‌ها برای اینکه بتوانند بودجه بالاتری داشته باشند باید از انجمن تأییدیه بگیرند. حقوق هم در آنجا یک‌دست نیست. دلیلش هم این است که بودجه کتابخانه با عملکرد کتابخانه تغییر می‌کند.

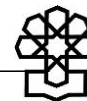
۲. مدل کشورهای اسکاندیناوی: مدل دوم کشورهای اسکاندیناوی است. در این مدل نوعی تمرکز از جنس سیاست‌گذاری و نظارت و حتی تأسیس وجود دارد ولی در اداره، این عوامل شهر و عوامل مردمی هستند که کتابخانه‌ها را اداره می‌کنند. در فنلاند، کتابخانه‌ها زیرنظر وزارت فرهنگ و ورزش هستند. در این کشور تصمیم گرفته می‌شود که کجا کتابخانه تأسیس شود منتهی اداره و مدیریت کتابخانه را به نیروهای محلی واگذار می‌کنند. البته دولت خود را موظف به حمایت از کتابخانه‌ها به‌ویژه تأمین هزینه‌های مالی می‌داند. این مدل یک مدل میانه است. یعنی تمرکز در تصمیم‌گیری و توسعه. اما اینکه درون کتابخانه‌ها چه می‌گذرد دولت دخالتی نمی‌کند. مدل توسعه سنگاپور به این مدل نزدیک است.

در سنگاپور البته همه کتابخانه‌ها ذیل کتابخانه ملی قرار دارند و درواقع یک شبکه منسجمی هستند ذیل کتابخانه ملی. درحقیقت در این کشور کتابخانه ملی دو کار انجام می‌دهد: یکی تهیه استانداردهای لازم برای اداره کتابخانه‌ها و دیگری تزریق منابع و پشتیبانی‌ها و حمایت‌ها از کتابخانه‌ها.

۳. مدل فرانسه: مدیریت کتابخانه‌ها در فرانسه به این شکل است که کتابخانه عمومی بیش از آنکه یک سازه خدماتی باشد یک سازه فرهنگی و حافظه‌ای است. بنابراین وظیفه کتابخانه عمومی بیشتر رفتن به سمت نگهداری از آثار ارزشمند ادبی و هنری و ترویج آنهاست. دولت کاملاً متمرکز عمل می‌کند. مردم هم در اداره نقش دارند چون الگوی خدمت‌محور نیست، عملاً وجود یا عدم وجود مردم تأثیری نمی‌گذارد.

۴. مدل چین: در چین، ماهیت دولت، یک ماهیت متمرکز مقتدر است. کتابخانه‌ها مانند بقیه ارگان‌ها، دولتی است و کارویژه کتابخانه‌ها نه خدمات و نه حتی نگهداری بلکه ترویج ایده بنیادین حاکمیت است. درحقیقت کتابخانه‌ها، بخشی از رسانه‌های ترویجی دولت هستند.

به‌نظر می‌رسد ایده پیشنهادی مطلوب برای اداره کتابخانه‌های عمومی در ایران، نه نحوه اداره کاپیتالیستی یا لیبرال دمکرات است که قائل به اداره غیرمتمرکز کتابخانه عمومی است و نه همانند کشورهای سوسیالیستی و کمونیستی، متمرکز است. راه‌حل، چیزی میان این دو است. کشورهای حوزه اسکاندیناوی توانسته‌اند بین تمرکز و عدم تمرکز به تعادلی دست یابند. قانون کتابخانه‌های عمومی این کشورها نیز دارای یک وحدت ارگانیکی است. در این کشورها، دولت ملی تأحیدی در سیاست‌گذاری و پشتیبانی مالی دخالت می‌کند ولی تصدیگری را کاملاً به مقامات محلی می‌سپارد. نهادی هم متولی تعیین این سیاست‌ها و استانداردها می‌شود. به‌نظر می‌رسد در ایران، نهاد کتابخانه‌ها دچار یک فریبی شده است. مداخله نهاد در همه‌چیز و مدیریت متمرکز فرهنگی آن، ورود مستقیم به مجموعه‌سازی و عمرانی و تصدیگری در این امور، به‌هیچ‌وجه قابل قبول نیست (جان هلینگ (۱۳۹۵)، سیاست‌های ملی کتابخانه‌های عمومی: مورد پژوهش‌های بین‌المللی، مترجمان: علی حسین قاسمی و دیگران، ناشر نهاد کتابخانه‌های عمومی، تهران).



در نگرش غیرمحلّی و متمرکز، به جای اینکه کتابخانه‌ها - کتابخانه به معنای واقعی کلمه ساخته شود - اداره ساخته می‌شود و عملاً یک فضای متمرکز، یکپارچه و مبتنی بر تصدی‌گری ایجاد می‌شود. این نگاه، کتابخانه عمومی را ماهیتاً از معنای خود خالی می‌کند. حتی اگر بخواهیم از منظر عدالت اجتماعی به کتابخانه عمومی نظر کنیم، باید گفت که کتابخانه‌های عمومی زمانی در تحقق عدالت اجتماعی نقش مؤثر خواهند داشت که فرصتی برابر برای رفع نیازهای اجتماعات محلّی پیدا کنند. کتابخانه عمومی اگر به صورت محلّی ایفای نقش نکند، رونق خود را هم از دست خواهد داد و تضمینی برای بقا و دوام خود نخواهد داشت؛ چه اینکه اساساً موجودیت کتابخانه وابسته به جامعه مخاطبان پیرامونی کتابخانه است. اساساً نقش اجتماعی کتابخانه‌ها، کاهش نابرابری در دسترسی به دانش و فرهنگ است. این مهم سرلوحه فعالیت انواع کتابخانه است.^۱ کتابخانه عمومی صرفاً یک انبار دانش یا انبار کتاب یا موزه‌ای برای حفظ موارث مکتوب ملی نیست بلکه باید بتواند نقش مهمی در همگانی شدن دانش و فرهنگ ایفا کند. کتابخانه عمومی در قبال محیط پیرامونی خود، مسئول است. در همین راستا می‌توان از ایده کتابخانه مسئول دفاع کرد. کتابخانه مسئول ویژگی‌هایی دارد که عبارتند از:

- قابل تقلیل به محیطی صرفاً برای امانت گرفتن کتاب نیست.
- در قبال محرومیت‌هایی محیط پیرامونی خود، بی تفاوت نیست.
- کارمندان پیگیر دغدغه‌های محلّی هستند و این را اطرافیان کتابخانه باید حس کنند و تأثیر آن را در زندگی خود ببینند.
- نیازمدار و جامعه‌مدار است.
- حفظ ارزش‌های اجتماعی در اولویت آن است.
- فضایی برای آزاداندیشی و تعاطی افکار و گفتگو است.
- کوشش مدام در جهت افزایش دسترسی مردمی است که در شعاع پیرامونی آن قرار دارند.
- بهبود جمعیت خدمت‌گیر با برنامه‌ها و خدمات کتابخانه‌ای براساس کارویژه آگاهانش، آموزش و آفرینش^۲ با شناسایی و فهم جامعه (درک چشم‌انداز بومی و رصد منافع محلّی)، طراحی خدمات و برنامه‌ها، رسانش خدمات و برنامه‌ها، ارائه خدمات و اجرای برنامه‌ها (در کتابخانه و خارج از آن) و نهایتاً برآمدسنجی را از جمله وظایف خود می‌داند.
- نقش مهمی در خلاقیت دارد و بستری است که در آن افراد بتوانند استعدادهای خود را کشف کنند.^۳

۱. شامبون، فابریس. نقش اجتماعی کتابخانه‌ها؛ راهکارها و راهبردهای کاهش نابرابری در دسترسی به دانش. ترجمه محمدرضا مجیدی، دکتر زهرا مجیدی و نشر نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور، ص ۱۲.

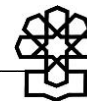
۲. سه اصطلاح پرکاربرد در نهاد کتابخانه‌های عمومی معادل Recreation, Education, Information اندریو مک دونالد (۱۳۹۰)، ده فرمان بازنگری شده: ویژگی‌هایی فضای مطلوب در کتابخانه، ترجمه سیدعباس مرجانی، نشریه الکترونیکی سازمان کتابخانه‌ها، موزه‌ها و مرکز اسناد آستان قدس رضوی، دوره ۲، شماره ۱۲-۱۳ پاییز و زمستان - شماره پیاپی ۱۲ مهر، ص ۱۷-۱۰.

۲. قانون تأسیس، نهاد کتابخانه‌ها و مردم

نهادسازی، ساختارسازی و قانونگذاری در حوزه‌های عمومی با نقش دادن به مردم تحقق می‌یابد. در این زمینه قانونگذاری باید بتواند ظرفیت عمومی را فعال کند. رهبری معظم انقلاب در بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری بر جلب مشارکت حداکثری مردم در بحث قانونگذاری و قانون‌نویسی تأکید دارند و نیز بر تعیین سازوکار برای انطباق لوایح و طرح‌های قانونی با تأکید بر جلب مشارکت حداکثری مردم در فرایند قانونگذاری تأکید خاصی داشته‌اند. اعمال مدیریت نسبتاً متمرکز فرهنگی نهاد کتابخانه‌ها طی این دو دهه و حرکت به سمت نوعی تصدی‌گری (و نه تنظیم‌گری) در مدیریت کتابخانه عمومی، باعث شده تا اولاً اراده و ترجیحات مدیریتی، نقش اصلی را ایفا کند و ثانیاً از حضور و مشارکت مردم در معنای واقعی آن کاسته شود. مدیریت متمرکز فرهنگی نهاد کتابخانه‌های عمومی و کاهش نقش اجتماعات محلی در اداره آن، از جمله علل کاهش این مشارکت عمومی است.

نهاد کتابخانه‌ها چنانچه پیش‌تر هم گفته شد، وظیفه اصلی‌اش، تنظیم‌گری جهت بسترسازی به‌منظور جلب مشارکت حداکثری مردم و ارتباط واقعی مردم با کتابخانه‌های عمومی است. در این میان مهم است که ارزش‌های اسلامی و میهنی حفظ شوند و این اصل تخطی‌ناپذیر و غیرقابل عدول در مدیریت کتابخانه‌های عمومی است. این امر، همان چارچوب اصلی است که باید در هرگونه سیاستگذاری این بخش حفظ شود. تعیین رویه‌های اجرایی مشترک و واحد برای همه کتابخانه‌های عمومی توسط نهاد، اساساً نمی‌تواند اقدام سازنده‌ای تلقی شود. کار نهاد، چارچوب‌گذاری است نه تعیین مصادیق. حال آنکه حتی ورود به مصداق هم باید فرایندی باشد یعنی طی یک فرایند روشن و مشخص، معین شود که چرا فرضاً یک کتاب باید در مخزن قرار گیرد یا خیر. آنچه که اساساً ورود یک کتاب به کتابخانه را تعیین می‌کند باید طی یک فرایندی تعیین شود و آنچه که آن فرایند را مشخص می‌کند، عواملی نظیر نیاز مخاطب است که آن هم از طریق پیمایش‌ها و ویژگی‌های مختلف جمعیت‌شناختی (و گاه محلی) و غیره روشن می‌شود؛ لذا فرایندی از پایین به بالاست. توجه به این ملاحظات است که باعث می‌شود بتوان نقش مردم را در قانون تأسیس و اداره کتابخانه‌های عمومی پررنگ کرد.

در معماری یک سازمان که از قانون حامی آن سازمان شروع می‌شود، قانون به‌مثابه پشتوانه حقوقی باید به‌گونه‌ای باشد که از تأثیر تغییرات مدیریتی بکاهد. از این منظر قانون به عبارتی ضابطه‌مند کردن اراده‌هاست. هر قانونی که برای کتابخانه‌های عمومی نوشته می‌شود باید اراده‌های متکثر و گاهی متناقض و متنافی را کنترل کند. قانون آنگاه که نتواند این اراده‌های متکثر را ذیل خود به انضباط درآورد، حتماً با کاستی‌هایی مواجه می‌شود. در یک نهاد یا ساختار قانونی، اراده افراد ذیل قانون منضبط می‌شود تا افراد نتوانند مطابق سلیقه، ترجیحات و اولویت‌های ذهنی خود، عمل کنند. هر مدیری، طبعاً به دنبال ترجیحات مدیریتی خود است و قانون باید بتواند این ترجیحات را ذیل خود صورت‌بندی کرده و نظم دهد.



در یک آسیب‌شناسی از نهاد کتابخانه‌ها و قانون تأسیس و اداره آن، برخی صاحب‌نظران بر این باورند که آنچه در عمل رخ داده، حاکمیت یک‌جانبه دبیرکل و تفوق رویکرد تمرکزگرای مدیریت فرهنگی بر رویکرد غیرمتمرکز و محلی است و حتی عملاً مشخص نیست که انجمن‌ها چه کارکردی در گردش امور دارند. این رویکرد اساساً باعث می‌شود بدون اینکه اقتضائات محلی، جغرافیایی و فرهنگی هر محیطی در نظر گرفته شود، ایده کتابخانه عمومی را به ضد خودش بدل خواهد کرد.^۱

پس آنچه که در جهت تقویت نقش مردم در جهت‌گیری‌های کتابخانه عمومی مطلوب است، این است که نهاد کتابخانه‌های عمومی در عین حال که استانداردها و راهبردها را تعیین می‌کند، اجرا را به دست جوامع محلی بسپارد. این موضوع هم چنانکه پیش‌تر گفته شد، به این معنا نیست که دولت و نهاد را فاقد مسئولیت کرد. اگر دولت کاملاً خود را کنار بکشد، با اینکه وظیفه کتابخانه‌های عمومی، ارائه خدمات عمومی است و ارائه این خدمات هم عمدتاً متکی به بودجه عمومی هستند، لذا در مواقع بحرانی در صورت فقدان حمایت دولت، کتابخانه ضعیف شده و به ارائه خدمات عمومی قادر نیست؛ چنانکه دولت انگلستان که در بحران ۲۰۰۸ خودش را عملاً از حمایت کتابخانه‌های عمومی کنار کشید، باعث شد تا بسیاری از کتابخانه‌های عمومی بسته و تعطیل شوند.

مداخلات دولت و نهاد در مدیریت کتابخانه‌های عمومی، می‌تواند از جنس تنظیم‌گری باشد. برای مثال در باب درآمدهای حاصل از شهرداری‌ها، دولت و یا نهاد باید بتواند نقش تنظیم‌گر در جهت عدالت توزیعی منابع را ایفا کند. در واقع در اینجا نقش نهاد، تعدیل‌کننده است نه تصدی‌گر. خلاصه اینکه رویکرد مطلوب در مدیریت کتابخانه‌های عمومی، سیاستگذاری ملی و تصدی‌گری محلی است. این رویکرد، از جمله مهم‌ترین اصولی است که بایستی مبنای قانونگذاری قرار گیرد.

۳. مسائل مالی و بودجه‌ای

در ماده (۶) قانون تأسیس و نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی کشور آمده: شهرداری‌ها مکلفند همه‌ساله نیم‌درصد از درآمدهای خود را به منظور اداره امور کتابخانه‌ها در اختیار انجمن کتابخانه‌های عمومی شهر مربوط قرار دهند. «اما به این علت که در ماده (۶) قانون مزبور هیچ‌گونه الزامی برای تمکین شهرداری‌ها به پرداخت قدرالسهم در نظر گرفته نشده و همچنین اختیاری برای دولت مبنی بر الزام به وزارت امور اقتصادی و دارایی به منظور کسر مبلغ مورد نظر از اعتبارات مربوط به درآمد شهرداری‌ها و پرداخت آن به نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور پیش‌بینی نشده بود، همواره مابین نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور و شهرداری‌ها و دولت چالشی عمیق وجود داشت و برخی شهرداری‌ها از پرداخت نیم درصد از درآمدهای خود به انجمن‌های کتابخانه‌های عمومی سر باز می‌زدند.

۱. مسعود درودی (۱۴۰۰)، سیاستگذاری و حکمرانی در ایران، مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، کتاب راهبرد، تابستان، تهران.

در قانون بودجه سال ۱۳۹۰ تبصره‌ای گنجانده شد که براساس آن اگر شهرداری‌ها از پرداخت نیم‌درصد سر باز زدند، دولت سهم بودجه آنها را کسر کرده و به نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور بپردازد. براساس این تبصره، سهم نیم درصد شهرهایی مانند تهران، مشهد، تبریز و ... منحصرأ در سال ۱۳۹۰ به نهاد کتابخانه‌ها پرداخت شد. در پی این مصوبه، رئیس مجلس شورای اسلامی وقت طی نامه‌ای به رئیس‌جمهور وقت اعلام نمود که برداشت این وجه غیرقانونی است؛ چراکه کسر از «سرجم اعتبارات مربوط به شهرداری‌ها» با «درآمدهای شهرداری‌ها» متفاوت است و ذی‌نفع مبلغ «انجمن‌های کتابخانه‌های عمومی شهر» بوده‌اند نه «نهاد کتابخانه عمومی کشور». لذا این تبصره از قانون بودجه کشور حذف شد.

با تلاش‌هایی که در سال ۱۳۹۳ به‌هنگام تصویب قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) در مجلس شورای اسلامی شد و با اطلاع‌رسانی کامل به نمایندگان مجلس به‌ویژه اعضای کمیسیون فرهنگی، این ایراد در قانون تأسیس و نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی کشور مرتفع شد و با الحاق یک تبصره به ماده (۶) قانون مذکور، سازوکار اجرایی و تکلیف صریح برای وزارت امور اقتصادی و دارایی در این خصوص مشخص و به تصویب رسید. به موجب ماده (۶۴) قانون الحاق برخی موارد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) "یک تبصره به شرح زیر به ماده (۶) قانون تأسیس و نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی کشور (مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۱۷ مجلس شورای اسلامی) الحاق شد:

«در صورت امتناع هریک از شهرداری‌ها از تأدیه نیم درصد مذکور، وزارت امور اقتصادی و دارایی (خزانه‌داری کل کشور) مکلف است براساس فهرست اعلامی از طرف دبیر کل نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور، مبالغ مربوطه را از سرجم اعتبارات مربوط به درآمد شهرداری‌ها (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) و یا درآمد موضوع مواد (۳۸) و (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده از سهم همان شهر کسر و نسبت به پرداخت آن در وجه انجمن کتابخانه‌های عمومی همان شهر اقدام کند». اما با این تبصره نیز مشکل حل نشد و دبیرکل نهاد در مردادماه ۱۳۹۴ نامه‌ای برای رفع ایرادها و ابهامات اجرایی قانون مذکور به رئیس مجلس شورای اسلامی نوشت تا پیگیری‌ها ادامه یابد.

موضوع نیازهای قانونی برای اداره بهینه کتابخانه‌های عمومی در منابع مختلفی طرح شده است. بیشترین تقاضا برای اصلاح قانون مربوط به درآمدهای نهاد است که کتابداران درخصوص افزایش حقوق و دستمزد خود مطرح کرده‌اند. از این منظر مهم‌ترین اشکال قانون تأسیس را عدم پیش‌بینی منابع مستمر و پایدار مالی برای اداره کتابخانه‌ها می‌توان تلقی کرد. در این قانون دو منبع مهم مالی برای کتابخانه‌ها پیش‌بینی شده که یکی کمک دولت است که صرفاً با قید «کمک» آمده و هیچ تضمینی برای تأمین بودجه‌های نهاد ارائه نمی‌کند و دیگری سهم نیم درصد از موضوع ماده (۶) قانون مذکور است.



نیم درصد از سهم شهرداری‌ها نیز بودجه قابل اتکایی نیست؛ چراکه شهرداری‌ها در برخی از استان‌ها درآمد مالی زیادی ندارند و حتی از عهده هزینه‌های جاری خود و هزینه‌های شهری بر نمی‌آیند مضافاً اینکه شهرداری‌ها منظور قانونگذار را همه درآمدهای شهرداری تلقی نمی‌کنند.

پرواضح است که دو منبع مالی نهاد کتابخانه‌ها، غیرمطمئن و غیرتثبیت شده و بدون ضمانت اجرا است. به عبارتی منبع درآمدی اصلی آن کمک است و اگرچه در قانون فعلی هم آمده که این کمک مطابق سرانه‌ها تخصیص و توزیع شود، اما چون هیچ مرجعی برای تعیین این سرانه نیست، دولت می‌تواند بنا به تشخیص و ترجیح خود به نهاد کمک کند. طبعاً اگر روزی هم دولت با کسری بودجه مواجه شود، کاهش تعهدات خود را نسبت به نهادهایی که منابع‌شان از فصل کمک‌های بلاعوض است، اعمال می‌کند و نه از اعتبارات سایر فصول هزینه‌ای (فصل یک و شش) نهادها و سازمان‌هایی که موظف به پرداخت حقوق و دستمزد آنها است. نیم درصد درآمد شهرداری‌ها نیز پایه ثابت ندارد. در شهرهای کوچک، درآمد شهرداری‌ها به‌ویژه در بحران کرونا کاهش پیدا کرد. در مورد کلانشهرها به‌ویژه درباره شهرداری تهران مشکل دیگری نیز وجود دارد. توضیح اینکه شورای شهر هر سال برنامه سالیانه برای شهر تهران تصویب می‌کند. این برنامه البته به صحن شورا می‌آید و در مورد آن تصمیم‌گیری می‌شود. در صحن احکامی برای شهرداری براساس درآمدهای احتمالی صادر می‌شود. شورای شهر نیم درصد شهرداری را تصویب نمی‌کند. یعنی در برنامه سالیانه، نیم درصد فرض گرفته نمی‌شود. سپس در جریان سال مالی اگر نهاد کتابخانه‌ها نیم درصد را براساس فرایندی که در ماده (۶۴) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) پیش‌بینی شده، برداشت کند، شهرداری به شورای شهر اعلام می‌کند به دلیل اینکه نهاد کتابخانه‌ها از درآمد شهرداری نیم درصد برداشته، شهرداری نیز همین مقدار نسبت به برنامه خود، کاهش تعهدات دارد. مضافاً در قانون تأسیس و نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی کشور، نیم درصد درآمد شهرداری‌ها به صورت کلی مطرح شده است. با توجه به اینکه دسترسی به درآمدهای واقعی و بودجه شهرداری‌ها توسط نهاد امکان‌پذیر نیست. لذا امکان تحقق نیم درصد واقعی درآمدها برای نهاد نیز میسر نبوده است.

در مجموع با توجه به منابع اعتباری پیش‌بینی شده در قانون تأسیس نهاد کتابخانه‌های عمومی که در ماده (۵) و (۶) اشاره شده است، متأسفانه تحقق منابع مورد نظر به علت عدم همکاری و تعامل برخی از دستگاه‌ها، عملاً امکان جذب حداکثری مورد نظر، وجود ندارد. هرچند این موضوع یک ظرفیت و پتانسیل مناسب برای نهاد است اما تحقق این موضوع مشکلات خاص خود را داشته که نه تنها رافع محدودیت‌های منابع اعتباری و مالی نهاد نیست بلکه همین امر موجب شده که دستگاه‌های مرتبط (دولت) از پیش‌بینی اعتبار لازم به میزان واقعی برای پرداخت حقوق و مزایای کارکنان نهاد و نیز کمک به سایر دستگاه‌ها، با استناد به منابع پیش‌بینی شده در قانون، خودداری کنند.

همچنین موضوع کمک‌های وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی که در قانون تأسیس نهاد ذکر شده است، عملاً امکان جذب حداکثری این منابع نیز میسر نشده و کمک‌ها بسیار ناچیز است. به‌طور نمونه می‌توان به موضوع خرید منابع اطلاعاتی اشاره کرد که از اعتبارات مربوط به ردیف مورد نظر با عنوان وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی - «برنامه حمایت از نشر، کتاب و مطبوعات» شماره طبقه‌بندی (۱۱۴۰۴۶)؛ از اعتبار مصوب، در ۶ ماهه اول سال ۱۳۹۹ حدود ۱ درصد به این نهاد کمک شده است. مشکلات مربوط به ساختار انجمن‌های استان، شهر، روستا و غیره که بسیار تمرکززا و توزیع شده در کشور است، عملاً جمع کردن مباحث، تصمیم‌سازی‌ها و تصمیم‌گیری‌ها توسط انجمن‌های پراکنده، با دشواری‌های بسیار همراه بوده است. به‌طور نمونه واریز نیم درصد شهرداری‌ها به حساب‌های هریک از انجمن‌ها و دریافت این درآمدها به‌صورت چند امضایی فرایند اداری و مالی طولی دارد و گاهاً تحقق این امر امکان‌پذیر نبوده است. لذا ضروری است این ساختار به‌صورت متمرکز و از ستاد نهاد، تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری شود.

۴. مسائل مربوط به جذب و استخدام

درحالی‌که کل ساختار اداری کشور با توجه به احکام قانون برنامه توسعه، قاعداً باید رو به تعدیل و کاهش روند (هم در تصدی‌گری و هم در امور دیگر)، باین حال کتابخانه عمومی هنوز با سرانه لازم از نظر جهانی و نیاز داخلی فاصله دارد و نیازمند جذب نیرو هستند. در حال حاضر حدود ۱۲۰ شهر از چهارصد شهر کشور، فاقد کتابخانه عمومی است. از حدود شصت هزار روستا، کمتر از هزار روستا دارای کتابخانه عمومی است (البته یکی از راه‌حل‌ها ایجاد کتابخانه سیار روستایی است)^۱.

در سال‌های اخیر دستورالعمل‌هایی صادر شده که دستگاه‌های دولتی باید بخشی از پرسنل خود را کاهش دهند. سازمان اداری استخدامی نهاد کتابخانه عمومی را نیز ملزم به تعدیل نیرو کرده است. این در حالی است که ماهیت کتابخانه‌های عمومی، اساساً ماهیتی توسعه‌ای است. نهاد هم‌اکنون قریب ۷۰۰۰ پرسنل دارد. حدود ۵۰۰ کتابخانه عمومی، تک کتابدار هستند. این بدان معناست که اگر کتابداری در هرکدام از این پانصد کتابخانه بیمار شود، آن کتابخانه لاجرم تعطیل می‌شود. به‌هرحال به‌دلیل اینکه کتابخانه‌ها رو به افزایش هستند و کتابخانه عمومی نیز ماهیتی توسعه‌ای دارد لذا در نگارش قانون جدید (و یا اصلاح قانون قبلی) تا زمانی که تعداد کتابخانه‌ها به سرانه معمول و لازم برسند، باید امکان رشد از حیث جذب نیرو در آنها فراهم باشد و بعد از آن می‌توان به آن سیاست‌های تعدیلی یا تشبیتی بازگشت.

۱. انصاری، نوش‌آفرین (محقق). «تشکیل کتابخانه در روستا». در مجموعه مقالات کتاب و کتابداری. تهران: توس، ۱۳۵۴، ص. ۱۴۵-۱۸۴؛ حقیقت‌طلب، داریوش. «کتابخانه سیار روستایی». نامه انجمن کتابداران ایران. دوره هفتم، ۳ (پاییز ۱۳۵۳): ۲۸۶-۳۱۷.



اختلافی که هم‌اکنون نهاد کتابخانه‌ها با سازمان اداری و استخدامی دارد این است که دیوان محاسبات اخیراً ابلاغ کرده که نهاد مکلف است برای استخدام، از سازمان اداری مجوزات لازم را اخذ کند. دیدگاه سازمان اداری هم این است که ابتدا باید ساختار نهاد کتابخانه‌های عمومی به تصویب این سازمان برسد. نهاد هم در مقابل بر این باور است که ساختار کتابخانه‌های عمومی، ساختاری سرانه‌ای است یعنی اگر به‌عنوان مثال، یک کتابخانه درجه یک، طبق استانداردها، پنج نفر نیرو نیاز دارد، به محض افتتاح چنین کتابخانه‌ای، باید پنج نفر به پرسنل نهاد کتابخانه‌ها اضافه شود. این در حالی است که سازمان اداری طبق مجوزهای سالیانه، سهمیه جذب را اختصاص می‌دهد و این مسئله، با ساختار کنونی نهاد کتابخانه‌ها ناهمخوان است.

۵. مسئله املاک

در بحث املاک کتابخانه‌های عمومی (اعم از املاک وقفی و نیز املاکی که در مالکیت وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی هستند) گاهاً تعارضات و تنش‌هایی میان نهاد، سازمان اوقاف و امور خیریه و نیز وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی پیش آمده است. برخی کتابخانه‌ها تحت تملک وزارت فرهنگ یا سازمان اوقاف است. برای مثال نهاد قراردادی با سازمان اوقاف منعقد کرده و کتابخانه‌ای را از آن سازمان اجاره می‌کند. در اینجا بهره‌بردار، نهاد کتابخانه‌های عمومی است. درحالی‌که مالک، سازمان اوقاف است و این قرارداد درحقیقت فی‌مابین وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و سازمان اوقاف منعقد شده است. قاعدتاً در اینجا وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی که در قرارداد موجه محسوب می‌شود، باید مبلغ اجاره را تأمین کند، منتها استنکاف می‌کند. استنکاف وزارت مزبور باعث شکایت سازمان اوقاف از نهاد کتابخانه‌های عمومی می‌شود و همین مسئله سبب شده تا پرونده‌های متعددی علیه نهاد در مراکز دادگستری تشکیل شود. درحالی‌که مقتضی است سازمان اوقاف مستقیماً با نهاد کتابخانه‌ها قرارداد عقد کند و مبلغ اجاره را هم از خود نهاد اخذ کند. البته استدلال سازمان اوقاف این است که نهاد کتابخانه‌ها اساساً نمی‌تواند یک طرف قرارداد باشد به‌واسطه ماهیت عمومی غیردولتی آن است که نیاز به واسطه‌گری وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی است. نهاد کتابخانه‌ها در مورد اجاره سالن‌های مطالعه تحت مالکیت وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی نیز با چنین مسئله‌ای مواجه است.

۶. مسئله شخصیت حقوقی

در بررسی نظام حقوق اداری نهاد کتابخانه‌های عمومی و به تعبیر دیگر نظام کتابخانه‌های عمومی در کشور دو مؤلفه محوری و هدایت‌گر وجود دارد؛ اول مجموعه قوانین مرتبط با این نهاد و دوم نظام حقوقی حاکم بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی که ساختار حقوقی حاکم بر این نهاد را تشکیل می‌دهد.

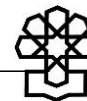
این نوع نهادها دارای نوعی حق اعمال حاکمیت بوده و به لحاظ تخصصی بودن جزئی از فرایند عدم تمرکز فنی محسوب می‌شوند. ویژگی‌های نظام اداره نهاد کتابخانه‌های عمومی را از این لحاظ می‌توان چنین برشمرد:

دارای شخصیت حقوقی مستقل، استقلال مالی، استقلال در مسئولیت و رسیدگی (دعاوی)، استقلال در تصمیم‌گیری، استخدام، عدم اطلاق عنوان دولت در قوانین و مقررات عمومی و ... به لحاظ نظام حقوقی ادارای این نهاد دارای تعارضاتی در مدیریت موازی، عدم شفافیت در اختیارات و ... در خصوص وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و عدم مدیریت واحد در امور کتابخانه‌هاست که زمینه شبهات حقوقی را فراهم کرده است.

به لحاظ نظام حقوقی مالی این نهاد نیز نکات مهمی وجود دارد. از جمله استقلال مالی این نهاد که نوعی از استقلال نسبی است نه استقلال مطلق؛ بدان معنا که این نهاد در مقررات حسابرسی و درآمد و هزینه مستقل است اما در منابع کسب درآمد و بودجه به صورت ترکیبی از منابع مختلف بوده و از کمک‌های دولت نیز در کنار درآمدهای اختصاصی بهره‌مند می‌شود. این کمک از طریق بودجه سنواتی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی به نهاد تخصیص داده می‌شود. از این حیث موضوع نظارت مالی بر این نهاد که در چهار بخش نظارت پیشینی، نظارت حین اجرا، نظارت پسینی و نظارت قضایی ضروری است اما با وجود عنوان نهاد عمومی غیردولتی به طور کامل میسر نیست. به هر حال به نظر می‌رسد در عین حالی که وجود شخصیت اداری و مالی و استقلال در این زمینه‌ها به همراه سندی به عنوان سیاست ملی کتابخانه‌های عمومی که نقشه راه کتابخانه‌ها باشد ثمرات خوبی از جمله عدم تمرکز فنی و تخصصی شدن امور کتابخانه را در پی دارد اما تزلزل اداره و عدم شفافیت و همچنین عدم نظارت مناسب مالی بر این نهاد نقطه ضعف‌های مهمی محسوب می‌شوند که اصلاح در قوانین و مقررات مربوطه را ایجاب می‌کند و در صورت کوتاهی در این زمینه بحث‌های مربوط به انحلال یا تلفیق این نهاد مطرح می‌شود که به نوعی بازگشت به گذشته بوده و مخالف اصول اداره خوب در یک نظام حقوقی پویاست.

بخش دوم - ارزیابی نظام مسائل و ارائه راهکار

نهاد کتابخانه‌های عمومی در حال حاضر به عنوان یکی از دستگاه‌های اجرایی کشور است که به استناد تعریف ارائه شده در قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون محاسبات عمومی، قانون تأسیس و نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی و آیین‌نامه اجرایی آن، یک نهاد عمومی غیردولتی محسوب می‌شود. از این رو نظر به ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، ماده (۵) قانون محاسبات عمومی و تبصره «۱» ماده (۱۱) قانون تأسیس و نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی، این نهاد به عنوان یک دستگاه اجرایی تلقی می‌شود اما براساس ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری از شمول عام قانون خارج و به دلیل استفاده از منابع



و اعتبارات دولتی به‌عنوان بودجه کمک، در زمره دستگاه‌های اجرایی محسوب و تابع قوانین و مقررات خاص مربوط به خود خواهد بود که در این بخش، این مسئله به همراه سایر مسائل مطرح شده در بخش پیشین، مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.

۱. به موجب ماده (۶) قانون تأسیس و نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی کشور، شهرداری‌ها مکلفند همه‌ساله نیم درصد درآمدهای خود را به‌منظور اداره امور کتابخانه‌ها در اختیار انجمن‌های کتابخانه‌های عمومی شهر مربوطه قرار دهند در صورتی که شهرداری‌های استنفکاف ورزیده‌اند و در قانون ضمانت اجرای خاصی برای شهرداری‌ها پیش‌بینی نشده است و لازم است در ترکیب اعضای انجمن‌های کتابخانه‌های عمومی شهر نقش و تکلیف قانونی شهرداری‌ها تقویت شود.

۲. هرچند در ماده (۱۴) قانون تأسیس و نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی کشور جهت‌گیری آیین‌نامه اجرایی و چارچوبی که باید داشته باشد را مسکوت گذارده است ولی با توجه به قوانین و مقررات عمومی کشور و جهت‌گیری‌های دولت در زمینه استفاده از مشارکت مردم برای انجام تصدی‌های دولت، به‌نظر می‌رسد گرایش اصلی قانون مزبور و آیین‌نامه مربوطه باید به سمت جلب مشارکت مردم و سازمان‌های محلی نظیر شوراهای اسلامی شهر و روستا و شهرداری‌ها و بخش غیردولتی باشد تا اداره کتابخانه‌های عمومی با کیفیت مناسب صورت پذیرد. با توجه به اینکه در بند «ب» ماده (۲) قانون مزبور، رئیس شورای عالی استان‌ها نیز عضو هیئت امناست، لذا می‌توان مستند به این حکم تکالیفی برای شوراها نیز در قانون تعیین کرد.

۳. نظر به ادعای تورم قوانین و مقررات در کشور، که عزم جدی در منقح‌سازی مقررات به لحاظ تعیین قوانین ناسخ و منسوخ، موارد مغایر یا لغو یا اصلاح و غیره ... را می‌طلبد، معاونت حقوقی ریاست جمهوری، طی بخشنامه‌های مکرر و مکاتبات متعددی ایجاد وضعیت تنقیحی در خصوص قوانین و مقررات را به‌منظور بسترسازی در اجرای قانون دسترسی آزاد به اطلاعات بر دستگاه‌های اجرایی تکلیف کرده است (بخشنامه شماره ۱۶۹۱۳۸ مورخ ۱۳۹۲/۸/۲۸ معاونت حقوقی ریاست جمهوری)؛ به‌علاوه سازمان بازرسی کل کشور نیز با عنایت به اهمیت بحث، مقارن با این عزم دولت، به استناد تبصره واحده قانون اصلاح قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور و بند «الف» تبصره مزبور (مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۱۸ مجلس شورای اسلامی)، مضمولان یاد شده یعنی «کلیه دستگاه‌های اجرایی» را مکلف به اقدام در زمینه تدوین و تنقیح قوانین مکلف کرده است. با این مقدمه باید گفت نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور هم از این قاعده مستثنی نبوده و پس از تأسیس، بدون داشتن چارت و تشکیلات مصوبی در حوزه فعالیت‌های حقوقی در قالب یک دفتر و با تعداد نیروی بسیار محدود به فعالیت پرداخته و همه مسائل مبتلابه حقوقی به‌صورت تجمعی و حتی بدون داشتن کارشناسان حقوقی در کشور صورت می‌پذیرفت و لکن با گذشت زمان دو اداره یا عناوین اداره املاک و مستغلات و اداره دعاوی و حقوقی ذیل دفتر حقوقی تشکیل شد که به‌دلیل کثرت قوانین و مقررات مورد عمل و بعضاً وجود تعارضاتی در مقام اجرا، به‌عنوان

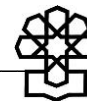
یکی از مخاطبان بخشنامه‌ها و قانون یادشده و تحت نظارت و پیگیری‌های سازمان بازرسی کل کشور از یک سو و دیوان محاسبات عمومی از سوی دیگر به اقدام در این زمینه پیرامون تدوین و تنقیح قوانین ملزم شده است که به دلیل ساختار نامناسب حقوقی و عدم اصلاح چارت سازمانی و تشکیلات اداری اش در بخش حقوقی، سازمانی مبتنی بر مفاد بخشنامه‌های مذکور دائر بر لزوم ایجاد سازوکار اجرایی و حقوقی برای نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور در قانون - به منظور بررسی قوانین و مقررات و تعیین وضعیت اعتبار آنها - امری ضروری است.

قانون تأسیس و نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی کشور در راستای تکلیف مجریان قوانین و دستگاه‌های مرتبط با کتابخانه‌های عمومی می‌تواند چاره‌ساز باشد؛ اما این کافی به مقصود نبوده و ضروری است بحث منقح‌سازی قوانین و مقررات نهاد، به‌طور جدی مورد توجه قرار گیرد و کلیه قوانین و مقررات آن براساس ترتیبات مقرر در بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های یادشده از لحاظ اعتبار، نسخ، منسوخ، متروک، مغایر، لغو، نسخ، صریح یا ضمنی تعیین تکلیف شود. با توجه به اینکه صلاحیت‌های قانونی نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور به شکل چشمگیری بعد از قانون تصویب گسترش یافته است لذا ایجاد وضعیت تنقیحی براساس یک حکم روشن اجتناب‌ناپذیر است.

۴. همان‌گونه که پیش‌تر گفته شد با توجه به موخرالتصویب بودن قانون تأسیس کتابخانه‌های عمومی از سایر قوانین مرتبط با این قانون در صورت مغایرت، این قانون مورد تأکید بوده است که موارد تشخیص مغایرت کار آسانی نبوده و به‌نظر می‌رسد با توجه به توضیحات فوق‌الذکر در صلاحیت مقامات اجرایی ننگند. چه آنکه - همان‌طور که در بالا اشاره شد - براساس اختلاف نظر موجود بین ایجاد وضعیت تنقیحی غیراصلاحی و وضعیت تنقیحی اصلاحی تفاوت است و به‌زعم قائلان به این تفکیک، ایجاد وضعیت تنقیحی اصلاحی در صلاحیت تدوین‌کنندگان قوانین یا به عبارتی قانونگذار به‌معنای اخص آن است؛ در نتیجه اینکه در صورت امکانپذیر نبودن ایجاد وضعیت تنقیحی اصلاحی، از طریق سازوکارهای موجود در قوه مجریه در جهت اهداف فوق، اصلاح قوانین و مقررات نهاد کتابخانه‌های عمومی می‌بایست از طریق مرجع ذیصلاح قانونی، یعنی توسط مرجع تصویب‌شان که همان قوه مقننه است، صورت پذیرد.

۵. درباره بحث انحلال یا ادغام و تلفیق نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور دیدگاه‌هایی مطرح است که پیرامون این مسئله موارد ذیل قابل ذکر است:

- در زمینه تأمین منابع مالی برای اداره امور دبیرخانه هیئت امنای انجمن‌ها و کتابخانه‌های عمومی، بند «الف» ماده (۵) قانون تأسیس و نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی کشور و تبصره آن بر کمک‌های دولت که در بودجه‌های سنواتی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی پیش‌بینی می‌شود، تصریح دارند. این مسئله خود بر چندگانگی عملی در حیطه اختیارات می‌افزاید. چنانکه نبود ردیف مستقل در قانون بودجه سالیانه برای اداره این نهاد در گذشته، خود می‌تواند مؤید و تقویت‌کننده موضع مربوط به تلفیق این نهاد



در این وزارتخانه باشد.

- اصول کلی حقوقی حاکم بر نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی نشان می‌دهد همان‌طور که تأسیس این نهادها به موجب قانون مصوب مجلس شورای اسلامی است، انحلال یا تلفیق و یا هر نوع تغییر اساسی در ساختار و قانون اداره این نهادها باید به موجب قانون مجلس شورای اسلامی باشد. در این موضوع نکاتی درخصوص تخصصی بودن نهاد کتابخانه‌ها و ایجاد و لزوم قانونی خاص و عدم ادغام فعالیت‌های این نهاد به لحاظ قانونی با سایر دستگاه‌ها نکاتی قابل ذکر است:

اداره کتابخانه‌های عمومی می‌تواند گامی در تحقق هرچه بیشتر فرایند عدم تمرکز و ایجاد مشارکت در میان نهادهای غیردولتی و مردمی باشد. لکن این عدم تمرکز قاعداً از نوع عدم تمرکز فنی تلقی می‌شود که فلسفه آن تخصصی شدن اداره امور است؛ درحالی‌که شهرداری‌ها در این زمینه صاحب تخصص تلقی نمی‌شوند و این یعنی فقدان شرایط لازم برای تحقق عدم تمرکز فنی. لذا در هر دو حالت تعارض وجود خواهد داشت؛ چراکه با عدم تلفیق نهاد کتابخانه‌های عمومی در شهرداری‌ها نیز همچنان تکلیف به مدیریت واحد شهری در این زمینه نادیده انگاشته می‌شود.

در باب تلفیق تشکیلات اداره کتابخانه‌های عمومی در وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی نیز همچنان شبهات حقوقی متصور است چراکه اولاً این مسئله خلاف جهت‌گیری کلی اسناد بالادستی و تکلیف مشخص برنامه‌های توسعه بر تقویت مشارکت بخش غیردولتی در امور فرهنگی است. ثانیاً برخلاف جهت‌گیری‌های کلی قانونی در زمینه کوچک‌سازی دولت و تمرکززدایی است. ازطرفی این مسئله لاجرم باید یا با تصویب قانون خاص یا در ضمن مصوبه دیگر ازجمله برنامه توسعه به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده و نهایی شود که با وجود این تعارضات حقوقی این امر به سهولت امکان‌پذیر نیست.

مهم‌ترین شبهه و تعارض در ساختار حقوقی اداره کتابخانه‌های عمومی در سطح کلان، وجود اختیارات موازی و متعدد مالی و اداری است که سبب تضعیف جایگاه نهاد کتابخانه‌های عمومی شده و مدیریت واحد در این زمینه را دشوار ساخته است. لذا تحلیل اصلی در جهت رفع مشکلات، اصلاح قانون مذکور برای ایجاد مدیریت واحد و فراگیر در همه امور کتابخانه‌های عمومی و زمینه حقوقی آن به لحاظ اداری و مالی است.

اصلاح و تکمیل ترکیب هیئت امنا با حضور نهادهای مرتبط ازجمله آموزش و پرورش، نهادهای حوزوی، آموزش عالی و ... می‌تواند ظرفیت حقوقی این امر را به لحاظ عملی فراتر ببرد.

تصریح به شخصیت حقوقی مستقل برای نهاد کتابخانه‌های عمومی در قانون تأسیس آن، وجود ردیف بودجه مستقل مصرح در قانون بودجه سالیانه و به‌ویژه ایجاد ابزار حقوقی مناسب در پیگیری و وصول منابع مالی مربوطه می‌تواند در قوام ساختار اداری مالی مستقل این نهاد بسیار مؤثر باشد.

لذا به‌نظر می‌رسد بهترین پیشنهاد در حل این تعارضات اداری نه تلفیق و نه انحلال ساختار اداره این نهاد است بلکه بهترین راه‌حل اصلاح قانون مصوب سال ۱۳۸۲ برای ایجاد مدیریت واحد و فراگیر

در امور مربوط به کتابخانه‌ها و اصلاح ترکیب هیئت امناست.

۶. با توجه به ارائه خدمات عمومی و عام‌المنفعه بودن نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور پیشنهاد می‌شود تعرفه‌های آب، برق، گاز، انشعابات، کلیه عوارض صادره از سوی شهرداری‌ها مشمول معافیت قرار گیرد.

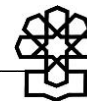
۷. ایجاد بستر و زمینه مناسب با انعقاد تفاهم‌نامه‌های مشترک با سایر دوائر دولتی و غیردولتی به‌منظور استفاده تمام و کمال از ظرفیت‌های فرهنگی دولت مقتضی است مورد توجه قرار گیرد.

۸. ایجاد بستری مناسب برای اخذ کد استخدامی کارکنان نهاد کتابخانه‌ها در سازمان امور اداری و استخدامی کشور به‌منظور همسان‌سازی حقوق و دستمزد و تسهیل در مأموریت انتقال و جابه‌جایی کارکنان نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور همانند سایر کارمندان و کارکنان دولت در قانون و آیین‌نامه پیش‌بینی شود.

۹. پیشنهاد می‌شود موضوع عدم کسر مالیات از رفاهیات کارمندان نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور با توجه به ساعات کاری کارمندان به میزان ۱۷۶ ساعت در ماه همانند سایر کارکنان دولتی مشمول آیین‌نامه و بخشنامه‌های اداری گردد و در قانون و آیین‌نامه پیش‌بینی شود.

۱۰. به‌منظور تعیین و تکلیف اموال غیرمنقول متعلق به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی در راستای مستندسازی اموال غیرمنقول دولت پیشنهاد می‌شود با اتخاذ تدابیر قانونی لازم کلیه کتابخانه‌های عمومی کشور دارای سند رسمی با مالکیت دولت و با بهره‌برداری نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور تنظیم گردد.

۱۱. با عنایت به ماده (۱۷۲) قانون مالیات‌های مستقیم که اشعار می‌دارد: «صد درصد (۱۰۰٪) وجوهی که به حساب‌های تعیین شده از طرف دولت به‌منظور بازسازی یا کمک و نظایر آن به‌صورت بلاعوض پرداخت می‌شود و همچنین وجوه پرداختی یا تخصیصی و یا کمک‌های غیرنقدی بلاعوض اشخاص اعم از حقیقی یا حقوقی جهت تعمیر، تجهیز، احداث، یا تکمیل مدارس، دانشگاه‌ها، مراکز آموزش عالی، مراکز بهداشتی و درمانی و یا اردوگاه‌های تربیتی و آسایشگاه‌ها و مراکز بهزیستی و کتابخانه، مراکز فرهنگی و هنری (دولتی) طبق ضوابطی که توسط وزارتخانه‌های آموزش و پرورش، فرهنگ و آموزش عالی، بهداشت درمان و آموزش پزشکی و امور اقتصادی و دارایی تعیین می‌شود، از درآمد مشمول مالیات عملکرد سال پرداخت منبعی که مؤدی انتخاب خواهد کرد قابل کسر می‌باشد». به عبارت دیگر می‌توان این‌گونه برداشت کرد که مقصود و غایت قانونگذار از این قرار است که صرفاً آن بخش از درآمدهای مؤدی که صرف امور خیریه و عام‌المنفعه می‌شود از درآمد مشمول مالیات کسر می‌شود یعنی باقی درآمدی که مؤدی در طول یک سال حاصل کرده است مشمول مالیات می‌شود. به عبارت دیگر عملاً تخفیفی جهت ارفاق مالیاتی شامل حال مؤدی نخواهد شد، چه‌بسا در صورتی که با ماده‌ای الحاقی به قانون تأسیس و نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی کشور، ماده (۱۷۲) قانون مالیات‌های مستقیم تخصیص زده شود و وجوهی که به‌صورت بلاعوض از سوی مؤدی پیرامون تعمیر، تجهیز، احداث یا تکمیل کتابخانه‌ها پرداخت



شود، به‌عنوان مالیات عملکرد وی در طول یک سال مالی لحاظ شود، شاهد استقبال بیشتری از سوی خیرین و دوستداران حوزه کتاب و کتابخوانی باشیم.

۱۲. پیشنهاد می‌شود اداره امور کتابخانه‌های وقفی فاقد متولی یا مجهول‌التولیه و اراضی و اماکن وقف شده برای ساخت و تأسیس کتابخانه عمومی، متضمن وقف بر جهات و مصالح عامه، یا تفویض انتفاع برای همگان، به نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور واگذار شود و این نهاد نماینده قانونی موقوفه در برابر اشخاص حقیقی و حقوقی خواهد بود.

۱۳. پیشنهاد می‌شود دعاوی راجع به نهاد کتابخانه‌های عمومی از پرداخت هزینه‌های دادرسی در مراحل مختلف معاف باشد و وجوه موضوع قانون اجازه پرداخت پنجاه (۵۰) درصد حق الوکاله‌های وصولی، به نمایندگان قضایی و کارمندان مؤثر در پیشبرد دعاوی نهاد، موضوع مصوبه ۱۳۴۴/۱۰/۱۲ از محل منابع داخلی نهاد قابل پرداخت شود.

۱۴. پیشنهاد می‌شود مطالبات معوق کتابخانه‌های عمومی بابت سهم نیم درصد شهرداری‌ها از بدو تأسیس تا سال ۱۳۹۳ (موضوع ماده (۶۴) قانون الحاق تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)) همانند قانون مزبور توسط خزانه‌داری کل کشور کسر و به حساب نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور واریز شود.

۱۵. پیشنهاد می‌گردد بخشی از درآمد حاصل از مالیات بر ارزش افزوده به‌منظور استفاده در مناطق روستایی و شهرهای کم‌برخوردار؛ برای کتابخانه‌های روستایی لحاظ شود.

بخش سوم - ارزیابی طرح

۱. ارزیابی کلیات طرح

ارزیابی کشورها و سیاست‌های مورد بررسی حکایت از آن دارد، کشورهایی که سیاست ملی کتابخانه‌های عمومی را در قوانین و مقررات خود تصویب کرده‌اند از شبکه مستحکم کتابخانه‌های عمومی که تأمین بودجه مناسبی دارد و به‌طور متعادل در کشور پراکنده شده است، فایده بیشتری می‌برند. اگر سیاست‌های ملی کتابخانه‌ها در نظام اداری و حقوقی به‌درستی تصویب شود الزاماً سندی اقتدارگرا و محدودکننده نخواهد بود. قوانین، استانداردها و توجهات ملی، توسعه کتابخانه‌های عمومی را در کل کشور (نه صرفاً در محدوده‌های محلی)، تقویت خواهد کرد. سیاست‌گذاری ملی قوی و مستحکم برای کتابخانه‌های عمومی مهم‌ترین راهی است که رشد متعادل و برابر کتابخانه‌های عمومی را تضمین می‌کند؛ گرچه ممکن است برخی این امر را مداخله دولت ملی در اموری بدانند که متخصصان بهتر انجام می‌دهند اما می‌توان سیاست ملی‌ای تدوین کرد که در عین حفظ منافع ملی و عمومی، توسط کتابداران در سطوح محلی نیز به‌خوبی مورد قبول واقع و اجرا شود و مسائل علمی و خدمات‌رسانی را کاملاً برعهده کسانی بگذارد که به‌طور روزمره با آنها سروکار دارند.

سیاست ملی کتابخانه‌های عمومی، در صورت اجرای صحیح، تلاش مشترک نمایندگان دولت و کتابداران است که می‌خواهند به هدف مشترکی دست یابند. خدمات باکیفیت کتابخانه برای همگان گرچه صرف وجود سیاست کتابخانه ضامن ایجاد شبکه کاملی از کتابخانه‌ها نیست، قطعاً می‌تواند شرایط را برای رشد آنها مساعد سازد. بیشتر موانع پیش‌روی کتابخانه‌ها (مانند بودجه نامطمئن و نزاع درباره اهداف کتابخانه مدرن) را می‌توان به کمک سیاست درست و صحیح مرتفع کرد. آنچه اهمیت دارد این است که نباید سیاست‌های ملی کتابخانه‌های عمومی را یک سند اقتدارگرا و از بالا به پایین دانست که طی آن دولت فعالیت‌های روزمره کتابخانه را دیکته می‌کند یا معیارهای آماری وضع می‌کند؛ بلکه باید آن را سندی دانست که مبنای ساختاری لازم را تأسیس می‌کند تا متخصصان کتابداری بتوانند از آن برای توجیه ایده‌های جدید درباره برنامه‌ها و خدماتشان استفاده کنند. سیاست مطلوب در کتابخانه‌های عمومی سندی است که با مشارکت متخصصان این حوزه و دولتمردانی که مزایای کتابخانه‌های عمومی برای جامعه را می‌شناسند، تدوین شده باشد.

آنچه در باب کلیت طرح پیشنهادی می‌توان گفت این است که طرح مذکور، به دلیل آنکه نتوانسته به درستی نظام مسائل کتابخانه‌های عمومی و نیز نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور را پوشش دهد، در کلیت خود، طرح جامعی محسوب نمی‌شود و فاقد توانایی لازم برای حل چالش‌ها و مسائل بنیادین کتابخانه‌های عمومی است. در این طرح، صرفاً به برخی اصلاحات سطحی نظیر برخی پیشنهادها در باب نیم درصد و یا ترکیب انجمن کتابخانه‌های عمومی استان و شهرستان اکتفا شده و از مسائل اساسی‌تر نظیر ساختار حقوقی نهاد (اعم از ساختار اداری و مالی) و یا ماهیت کتابخانه‌های عمومی غفلت شده است. مسئله اصلی کتابخانه‌های عمومی آن هم ناظر به قانون تأسیس، این است که اساساً مشخص نیست قانون مزبور براساس کدام ایده یا به تعبیر ساده‌تر کدام فهم از کتابخانه عمومی و یا نسبت کتابخانه عمومی و مردم نگاشته شده است. قانون به‌مثابه کالبدی است که باید بتواند با ایده‌ای که به‌مثابه روح آن قانون محسوب می‌شود، وحدت داشته باشد. درحالی‌که ساختار کلی طرح پیشنهادی و بسیاری از مواد و بندهای آن در تعارض و تنافی با ایده کتابخانه عمومی است (نظیر قانون تأسیس). لذا در بحث اصلاح قانون مذکور دو رویکرد متصور است: می‌توان به‌صورت جزئی اقدام کرد و مهم‌ترین مشکلات موجود را اصلاح کرد؛ چنانکه طرح پیشنهادی چنین رویکردی را اتخاذ کرده است (بنا به دلایلی که گفته شد، طرح فعلی، نمی‌تواند رافع چالش‌های اساسی کتابخانه‌های عمومی باشد). رویکرد دوم که مطلوب است اینکه با در نظر گرفتن ظرفیت‌ها و آسیب‌شناسی مسائل و مشکلات کتابخانه‌های عمومی پس از گذشت دو دهه از عمر قانون فعلی، به تدوین قانونی جامع‌تر و فراگیر با در نظر داشتن جنبه‌های عمومی اقدام کرد.



۲. ارزیابی جزئیات طرح

مهم‌ترین ایراد به طرح تأسیس و نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی کشور به شماره ثبت ۳۷۶ این است که هم عنوان و هم محتوای طرح به نوعی قانونگذاری جدید به جای قانون تأسیس و اداره فعلی به حساب می‌آید. به عبارتی این طرح قرار است جای قانون تأسیس و اداره فعلی تصویب شود که با این فرض بسیاری از مواد طرح پیشنهادی با ایرادهای متعدد قانون اساسی از جمله تعارض با اصول (۱۰، ۷۵، ۸۵، ۱۳۸) مواجه خواهد شد. گرچه در برخی موارد نظیر منابع مالی قبلاً نیز امکان استفاده از منابع دولتی در قانون فعلی وجود داشته لذا شورای نگهبان تکرار مجدد آن در طرح پیشنهادی را قانونگذاری جدید تلقی کرده و تصویب آن را دارای بار مالی می‌داند.

لذا در ادامه به بررسی طرح پیشنهادی پرداخته و صرفاً پیشنهادهای جدید را در قالب اصلاح مواد فعلی مطرح می‌کنیم.

ماده (۱) طرح:

تأسیس، ساخت، تجهیز و بازسازی، توسعه، مدیریت، نظارت و سایر امور کتابخانه‌های عمومی و سالن‌های مطالعه در سراسر کشور به موجب این قانون انجام می‌شود.

اظهار نظر کارشناسی:

در این ماده تعریفی از کتابخانه عمومی و اهداف و کارویژه‌های آن به طور جامع نیامده و ماهیت حقوقی آن نیز به درستی تبیین نشده است. مقتضی است تعریف دقیق از نهاد کتابخانه‌های عمومی به همراه شرح اهداف و وظایف و ماهیت حقوقی آن در این ماده تشریح و تجمیع شود. به عنوان مثال تصریح شود که نهاد کتابخانه‌های عمومی مؤسسه‌ای عام‌المنفعه، فرهنگی و آموزشی است که با هدف ایجاد دسترسی عادلانه به کتابخانه عمومی از طریق تأسیس، ساخت، تجهیز و بازسازی، ترویج و گسترش، مدیریت، نظارت و سایر امور کتابخانه‌های عمومی در سراسر کشور به عنوان نهاد عمومی غیردولتی با استقلال مالی و حقوقی با استفاده از منابع و امکانات موجود و با شرح وظایف و اختیارات و ارکان مقرر در این قانون تشکیل شود.

ماده (۲) طرح:

به منظور ایفای وظایف مندرج در این قانون و تسهیل در انجام امور، هیئت امنای کتابخانه‌های عمومی، که در این قانون به اختصار «هیئت امنا» نامیده می‌شود، با ترکیب زیر تشکیل می‌گردد:

الف) وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی (رئیس هیئت امنا)
ب) رئیس شورای عالی استان‌ها
ج) معاون ذی ربط از سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور
د) یک عضو از کمیسیون فرهنگی به پیشنهاد آن کمیسیون و تصویب مجلس شورای اسلامی به عنوان ناظر

ه) رئیس کتابخانه ملی ایران

و) پنج نفر از صاحب‌نظران و شخصیت‌های علمی فرهنگی کشور که حداقل دو نفر آنان را بانوان تشکیل دهند به پیشنهاد وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی و با حکم رئیس‌جمهور برای مدت چهار سال انتخاب می‌شوند که یک نفر از آنان به انتخاب وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی به‌عنوان دبیر کل نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور مسئولیت اداره امور «نهاد» را به‌عهده خواهد داشت.

اظهار نظر کارشناسی:

لزوم حضور دبیر کل نهاد در ترکیب هیئت امنای جهت پیشبرد بهتر امور ضروری است. مضافاً حضور رئیس‌جمهور به‌عنوان رئیس هیئت امنای می‌تواند جایگاه حقوقی و سازمانی نهاد را ارتقا بخشد. در عین حال دولت در بحث مدیریت و اداره امور کتابخانه باید تنظیم‌گر باشد نه تصدی‌گر؛ لذا تمرکز پیش‌آمده در ترکیب هیئت امنای، معاضدت و همگرایی لازم را با کاهش تصدی‌گری دولت ندارد. اصلاح و ترکیب هیئت امنای با حضور نهادهایی نظیر آموزش و پرورش، نهادهای حوزوی، آموزش عالی و غیره ظرفیت حقوقی گسترده‌تری ایجاد می‌کند. با توجه به عمومی بودن ماهیت نهاد کتابخانه‌ها و لزوم به‌کارگیری ظرفیت مردمی در اداره آن مقتضی است ترکیب هیئت امنای به گونه‌ای باشد که وزن حضور جریان عمومی و مردمی آن بیشتر باشد. لذا پیشنهاد می‌شود نهاد از سه رکن اصلی تشکیل شود که عبارتند از: هیئت امنای، دبیر کل نهاد و شورای کتابخانه. در ترکیب هیئت امنای رئیس‌جمهور به‌عنوان رئیس هیئت امنای و در غیاب ایشان وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی، دبیر کل نهاد به‌عنوان دبیر هیئت امنای و وزیر آموزش و پرورش، وزیر علوم، تحقیقات و فناوری، رئیس سازمان برنامه و بودجه، رئیس سازمان اوقاف و امور خیریه، رئیس سازمان تبلیغات اسلامی، رئیس بنیاد مستضعفان، رئیس ستاد اجرایی فرمان حضرت امام (ره) به ترکیب هیئت امنای فعلی اضافه شوند. همچنین در جهت مردمی شدن اداره نهاد بهتر است هفت نفر از منتخبان مجمع ملی اعضای کتابخانه‌های عمومی (که چارچوب نحوه تشکیل و انتخاب مجمع ملی اعضای کتابخانه‌های عمومی که به تصویب هیئت امنای می‌رسد و با رعایت مؤلفه‌هایی چون اعضای فعال مجمع از میان کاربران و دریافت‌کنندگان خدمات کتابخانه‌های عمومی انتخاب شوند، انتخاب مجمع به‌صورت ملی، استانی و شهرستانی برگزار شود و برای یک دوره چهارساله برای حداکثر دو دوره متناوب یا متوالی انتخاب شوند، اعضای مجمع نباید هیچ‌گونه رابطه استخدامی و اداری با نهاد کتابخانه‌های عمومی داشته باشند) به ترکیب فوق اضافه شود.

ماده (۳) طرح:

وظایف و اختیارات هیئت امنای کتابخانه‌های عمومی کشور به شرح زیر می‌باشد:

الف) تصویب برنامه‌های کلان به‌منظور نحوه اداره، تأسیس، ساخت، تجهیز و توسعه و نظارت بر خدمات و فعالیت کتابخانه‌های عمومی کشور



ب) تصویب دستورالعمل‌های پیشنهادی از سوی دبیرکل برای حمایت و نظارت بر ارائه خدمات و فعالیت‌های کتابخانه‌های عمومی در بخش خصوصی

ج) بررسی گزارش‌های کلان در خصوص وضعیت و کیفیت فضاها، برنامه‌ها و خدمات کتابخانه‌های عمومی کشور و اتخاذ تصمیمات لازم

د) بررسی و تصویب آیین‌نامه‌های مالی، محاسباتی، معاملاتی، اداری و استخدامی، ضوابط ساختار سازمانی نهاد و سایر موارد مرتبط با مأموریت‌های آن

تبصره بند «د»- امور استخدامی کارکنان نهاد تابع آیین‌نامه اداری و استخدامی خاص نهاد که به تصویب هیئت امنای نهاد رسیده بوده و مشاغل کارگری نیز مشمول قانون کار خواهد بود (کارکنان نهاد از نظر بیمه و بازنشستگی تابع تأمین اجتماعی هستند).

ه) تصویب برنامه‌های کلان نهاد برای استفاده از امکانات کتابخانه‌ها در زمینه فعالیت‌های فرهنگی (با اولویت ترویج فرهنگ مطالعه کتاب و خواندن) و هنری و اجتماعی

و) تصویب برنامه‌های کلان برای استفاده گروه‌های خاص مانند نابینایان، ناشنوایان، معلولان و ... از امکانات کتابخانه‌های عمومی

ز) به منظور مدیریت و حسن اجرای وظایف مندرج در ماده (۳) این قانون، نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور زیر نظر دبیرکل تشکیل می‌گردد.

تبصره- کلیه مصوبات هیئت امنای کتابخانه‌ای عمومی کشور با (تأیید) وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی دارای اعتبار بوده و از طریق دبیرکل نهاد ابلاغ می‌شود.

اظهار نظر کارشناسی:

در این ماده ضوابط مربوط به تشکل‌های مردم‌نهاد در حوزه کتاب و کتابخوانی مغفول واقع شده است. گسترش روابط میان فرهنگی در حوزه کتاب با حوزه تمدنی جهان اسلام و همین‌طور حوزه تمدنی فارسی زبان نیز مغفول مانده است. سازوکار انتخاب و عزل دبیرکل و نحوه رسمی شدن جلسات و تعداد حضار به منظور لازم‌الاجرا بودن مصوبات هیئت امنای (نظیر اینکه جلسات هیئت امنای با حضور رئیس هیئت امنای و ۱۱ نفر دیگر رسمیت داشته باشد و تصمیمات هیئت امنای با تصویب ۹ نفر و با تأیید رئیس هیئت امنای لازم‌الاجرا شود و نیز آیین‌نامه داخلی هیئت امنای به پیشنهاد رئیس نهاد و تصویب هیئت امنای اولین جلسه هیئت امنای تصویب شود)، در این ماده تشریح نشده است. همچنین مقتضی است درباره تصویب برنامه‌های کلان به منظور ساخت، تجهیز، تأسیس، گسترش و اداره و نظارت بر خدمات و فعالیت کتابخانه‌های عمومی کشور، استفاده از امکانات کتابخانه‌ها در زمینه فعالیت‌های فرهنگی و بهبود سرانه مطالعه و نحوه استفاده از کتابخانه، بررسی گزارش‌ها در خصوص وضعیت و کیفیت فضاها، برنامه‌ها و خدمات کتابخانه‌های عمومی کشور و اتخاذ تصمیمات لازم، بررسی و تصویب تشکیلات، ساختار، تصویب اساسنامه مؤسسات و شرکت‌های وابسته، نحوه تأمین نیروی انسانی، مقررات مورد نیاز برای امور مالی و اداری نهاد و سایر موارد مرتبط با مأموریت‌های آن، تصویب برنامه‌های کلان نهاد برای استفاده گروه‌های خاص مانند نابینایان، ناشنوایان و معلولان از امکانات کتابخانه‌های عمومی، پیشنهاد عزل رئیس نهاد با

درخواست وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی به رئیس هیئت امنا و تصویب هیئت امنا، تصویب بودجه سالیانه و بررسی صورت مالی نهاد و تعیین ضوابط جذب حمایت‌های مادی و معنوی خیرین و اشخاص حقیقی و حقوقی، تعیین چارچوب‌های نظارتی و ضوابط صدور مجوز ایجاد و نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی و سالن‌های مطالعه برای اشخاص حقیقی و حقوقی توسط نهاد، تصویب ضوابط نحوه تشکیل سازمان‌های مردم‌نهاد در حوزه کتابخوانی و کتابخانه‌ها و تعیین وظایف و اختیارات آنها، تصویب ضوابط و برنامه‌های مربوط به حوزه بین‌الملل در زمینه ارتباط با کتابخانه‌های عمومی جهان با اولویت کشورهای فارسی‌زبان، منطقه و جهان اسلام، تعیین چارچوب‌های استفاده و بهره‌گیری از نیروهای داوطلب مردمی برای ارائه خدمات در کتابخانه‌های عمومی، تصمیم‌گیری لازم صورت پذیرد.

ماده (۴) طرح:

وظایف دبیرکل:

الف) اجرای مصوبات هیئت امنا

ب) پیشنهاد برنامه‌ها و دستورالعمل‌های کلان نهاد به هیئت امنا برای بررسی و تصویب

ج) اجرای وظایف مندرج در این قانون و اداره امور نهاد در حوزه‌های مختلف

د) عزل و نصب معاونان، مدیران کل ستادی و استانی نهاد

ه) تصویب خط‌مشی‌ها و برنامه‌های عملیاتی و جاری نهاد و کتابخانه‌های عمومی و نظارت بر حسن انجام

آنها، تأیید رویه‌ها و استانداردهای مرتبط براساس برنامه‌ها و سیاست‌های کلان مصوب هیئت امنا

و) نمایندگی رسمی نهاد نزد مراجع قانونی، دولتی، محاکم، سازمان‌ها، اشخاص حقیقی

ز) حفظ دارایی‌ها، اموال، حقوق و منافع مالی نهاد

اظهار نظر کارشناسی:

شرح وظایف دبیرکل ناکافی و ناقص است و لزوم ارائه مکانیسم‌های نظارتی بر عملکرد نهاد و دبیرکل در راستای ایجاد شفافیت ضروری به نظر می‌رسد. همچنین مقتضی است درباره نحوه اداره و نظارت بر امور نهاد توسط دبیرکل، اجرای وظایف قانونی و مصوبات هیئت امنا، رصد و پایش وضعیت و نیازهای کتابخانه‌های عمومی کشور، توزیع عادلانه منابع، امکانات و زیرساخت‌های مربوط در اقصی نقاط کشور با اولویت مناطق کمتر برخوردار، ارائه گزارش عملکرد سالیانه به هیئت امنا و حسب مورد اطلاع‌رسانی به عموم، ارائه گزارش مالی فعالیت سالیانه به تفکیک استان و شهرستان، پیشنهاد بودجه سالیانه و ارائه ترازنامه و صورت کلیه منابع و مصارف سالیانه به هیئت امنا، پیشنهاد برنامه‌ها، آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی و اداری، استخدامی و تشکیلاتی نهاد به هیئت امنا، صدور مجوز فعالیت کتابخانه‌های عمومی (اعم از فیزیکی و الکترونیکی)، سالن‌های مطالعه و پیشخوان‌های خدمات کتابخانه عمومی، حمایت و نظارت بر کتابخانه‌های عمومی دارای مجوز از نهاد، عزل و نصب معاونان، مدیران کل ستادی و استانی



نهاد، استقرار سامانه‌های برخط اطلاع‌رسانی مالی، اداری، صدور مجوز و ارائه خدمات مربوطه، چارچوب‌های لازم تعبیه شود.

ماده (۵) طرح:

منابع مالی برای اداره امور دبیرخانه هیئت امنای انجمن‌ها و کتابخانه‌های عمومی به شرح زیر است:

(الف) کمک‌های دولت در بودجه سالیانه وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی

(ب) درآمدهای حاصله موضوع ماده (۶) این قانون

(ج) هدایا و کمک‌های مردمی سازمان‌ها، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و بخش خصوصی و مجامع

بین‌المللی

(د) موقوفات

(ه) درآمدهای انجمن‌ها و کتابخانه‌های عمومی از محل انجام خدمات و فعالیت‌های فرهنگی هنری آموزشی

و همچنین دریافت حق عضویت و اجاره یا بهره‌برداری اقتصادی متناسب با کارکرد کتابخانه‌های عمومی از

فضاهای در اختیار نهاد

تبصره- دولت باید اعتبارات تخصیصی خود را برای تأمین هزینه‌های حقوق و دستمزد شاغلان در نهاد در

بودجه‌های سنواتی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی پیش‌بینی نماید.

ماده (۶) طرح:

شهرداری‌ها مکلف‌اند همه‌ساله حداقل نیم درصد (۰.۵٪) از درآمدهای خود را به‌منظور اداره امور کتابخانه‌ها

در اختیار انجمن‌های کتابخانه‌های عمومی شهر مربوطه قرار دهند.

اظهار نظر کارشناسی:

منابع مالی نهاد، غیرمطمئن و غیرتثبیت‌شده می‌باشد و بهتر است کمک‌های دولت به‌جای فصل ۲ و یا فصل ۵ از فصل یک و ۶ پرداخت شود (نظیر سازمان تبلیغات اسلامی و یا کمیته ملی المپیک به‌عنوان نهاد عمومی غیردولتی). همچنین مکانیسم‌ها و ضمانت اجرایی لازم جهت اعلام وصول و تأدیه نیم درصد از درآمد شهرداری‌ها وجود ندارد. مقتضی است شهردار و حسب مورد رئیس خزانه‌داری کل کشور یا معین استان در صورت عدم اجرا یا اجرای ناقص یا اهمال یا ترک فعل یا ممانعت از اجرای این حکم به مجازات مواد (۲۶) و (۵۹۸) قانون مجازات اسلامی محکوم شوند. همچنین مطابق قانون فعلی شهرداری‌ها موظف باشند همه‌ساله حداقل نیم درصد از کل طبقات درآمدی خود (به‌استثنای وام و تسهیلات، اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای که دولت در اختیار شهرداری‌ها قرار می‌دهد، اوراق مشارکت، تسهیلات تأمین مالی خارجی و تهاتر) را به حساب نهاد واریز کنند. پیشنهاد می‌شود در صورت امتناع هریک از شهرداری‌ها از تأدیه نیم درصد مذکور، وزارت امور اقتصادی و دارایی (خزانه‌داری کل کشور) مکلف شود براساس فهرست اعلامی از طرف رئیس نهاد کتابخانه‌های عمومی جمهوری اسلامی ایران و با تأیید رئیس شورای همان شهر، مبالغ مربوطه را از سرجمع اعتبارات مربوط به درآمد شهرداری‌ها (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) و یا درآمد موضوع مواد (۳۸) و (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده از

سهم همان شهر کسر و نسبت به پرداخت آن در وجه نهاد کتابخانه‌های عمومی جهت هزینه در همان شهر یا شهرستان اقدام کند.

همچنین می‌توان درصدی از اعتبارات فصل کمک‌های بلاعوض وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، موقوفات و درآمدهای حاصله، کسب درآمد در چارچوب مصوبات هیئت امنای محل انجام فعالیت‌های مرتبط آموزشی، خدماتی و فرهنگی و دریافت حق عضویت را نیز به منابع درآمدی با رعایت اصل (۷۵) قانون اساسی و یا پیشنهاد از طرف دولت، اصلاح و یا ابقا کرد. بدین‌منظور دولت می‌تواند اعتبارات تخصیصی خود را برای نیل به حداقل سرانه‌ها و معیارهای قابل قبول در بودجه‌های سنواتی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی پیش‌بینی کند.

پیشنهاد می‌شود مطابق بند «ج» ماده (۶۳) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴، هزینه‌های مربوط به تأسیس، احداث و تجهیز کتابخانه توسط کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی در چارچوب مصوبات شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان در صورت تأیید نهاد به‌عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی تلقی شوند.

ماده (۷) طرح:

به‌منظور ایجاد هماهنگی در مدیریت کتابخانه‌های عمومی، ارائه گزارش عملکرد و تراز مالی سالیانه به هیئت امنای و نیز حل‌وفصل مسائل و مشکلات انجمن‌های مذکور، انجمن کتابخانه‌های عمومی استان با ترکیب زیر تشکیل می‌شود:

الف) استاندار (رئیس انجمن استان)

ب) مدیرکل فرهنگ و ارشاد اسلامی استان

ج) رئیس سازمان آموزش و پرورش استان

د) رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان

ه) رئیس شورای اسلامی استان

و) مدیرکل کتابخانه‌های عمومی استان (دبیر انجمن)

ز) چهار نفر از شخصیت‌های حقیقی یا حقوقی که حداقل یک نفر آنان از بانوان باشد به پیشنهاد دبیر انجمن و تصویب رئیس انجمن طبق دستورالعمل هیئت امنای

اظهار نظر کارشناسی:

مقتضی است به‌منظور افزایش جایگاه حقوقی و اداری تشکیلات استانی نهاد، شورای کتابخانه‌های عمومی استان با ترکیب مذکور تشکیل شود (ضمن اینکه در استان پست سازمانی مدیر کل صحیح است و عنوانی نظیر رئیس سازمان آموزش و پرورش اشتباه است). به‌علاوه مدیرکل تبلیغات اسلامی استان، شهردار مرکز استان، رئیس یکی از دانشگاه‌های استان به پیشنهاد مدیرکل نهاد کتابخانه‌های عمومی استان و با حکم رئیس شورا، سه نفر اعضای منتخب مجمع استانی اعضای کتابخانه‌های عمومی و به‌جای چهار نفر مندرج در طرح،



دو نفر از فعالان حوزه کتاب و کتابخوانی؛ یک نفر به پیشنهاد مدیرکل نهاد کتابخانه‌های عمومی استان و یک نفر به پیشنهاد منتخبان مجمع استانی اعضای کتابخانه‌های عمومی و با حکم رئیس شورا و دو نفر از خیرین حوزه فرهنگی؛ یک نفر به پیشنهاد مدیرکل نهاد کتابخانه‌های عمومی استان و یک نفر به پیشنهاد منتخبان مجمع استانی اعضای کتابخانه‌های عمومی و با حکم رئیس شورا اضافه شوند. همچنین تعیین تکلیف شود که در غیاب استاندار، مدیرکل فرهنگ و ارشاد اسلامی استان به‌عنوان رئیس شورا و مدیرکل نهاد کتابخانه‌های عمومی استان به‌عنوان دبیر شورا ایفای نقش کنند.

ماده (۸) طرح:

ترکیب اعضای انجمن شهرستان به شرح زیر می‌باشد:

الف) فرماندار (رئیس انجمن شهرستان)

ب) رئیس اداره فرهنگ و ارشاد اسلامی شهرستان

ج) شهردار شهر مرکز شهرستان

د) رئیس شورای اسلامی شهرستان

ه) رئیس اداره کتابخانه‌های عمومی شهرستان (دبیر انجمن)

و) پنج نفر از شخصیت‌های حقیقی یا حقوقی که حداقل یک نفر آنان از بانوان باشد به پیشنهاد دبیر انجمن و

تصویب رئیس انجمن طبق دستورالعمل هیئت امنا

اظهار نظر کارشناسی:

پیشنهاد می‌شود شورای کتابخانه‌های عمومی شهرستان متناظر با ترکیب شورای استان به‌منظور ارائه خدمات مطلوب کتابخانه‌ها به عموم مردم و همکاری در ساخت و تجهیز کتابخانه‌ها با جلب مشارکت‌های مردمی، تعیین میزان حق عضویت و نام‌گذاری کتابخانه‌ها تشکیل شود.

ماده (۹) طرح:

وظایف انجمن کتابخانه‌های عمومی شهرستان عبارتند از:

الف) مطالعه، بررسی و تدوین برنامه و بودجه سالانه جاری و عمرانی کتابخانه‌های تحت پوشش و ارائه آن به انجمن استان

ب) همکاری با وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و سایر دستگاه‌های دولتی در زمینه ساخت، تجهیز، تکمیل و بازسازی کتابخانه‌ها

ج) تشویق به اهدای زمین، کتاب و سایر کمک‌های نقدی و غیرنقدی به کتابخانه‌ها

د) افتتاح حساب مخصوص در یکی از بانک‌های مورد تأیید بانک مرکزی در محل، برای نگهداری وجوه حاصل شده از محل کمک‌ها و درآمدها

ه) تهیه و نگهداری دفاتر قانونی و انجام امور دریافت و پرداخت و امور مالی و واریز کمک‌های نقدی و تقویم و نگهداری کمک‌های غیرنقدی

و) تهیه و ارسال گزارش عملکرد و تراز مالی سالانه انجمن در پایان هر سال جهت بررسی به انجمن کتابخانه‌های عمومی استان

ماده (۱۰) طرح:

انجمن کتابخانه‌های عمومی استان با تصویب هیئت امنای می‌تواند در بخش‌ها، شهرها و روستاهایی که دارای شرایط لازم هستند نسبت به تشکیل انجمن کتابخانه‌های عمومی بخش، شهر و روستا اقدام نماید. تبصره - وظایف انجمن‌های کتابخانه‌های عمومی بخش، شهر و روستا در چارچوب وظایف انجمن کتابخانه‌های عمومی و شهرستان و نیز نحوه تشکیل انجمن کتابخانه‌های عمومی در مناطق آزاد تجاری، صنعتی و ویژه اقتصادی و ترکیب انجمن‌های مذکور با لحاظ نوع اعضای انجمن کتابخانه‌های عمومی شهرستان به موجب دستورالعملی است که به تصویب هیئت امنای می‌رسد.

اظهار نظر کارشناسی:

مقتضی است وظایفی نظیر ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌ها و نهادهای دولتی و غیردولتی در جهت توسعه فضاها، بهبود تجهیزات و خدمات کتابخانه‌ای، همکاری در تأسیس و تجهیز کتابخانه‌های عمومی، تسهیل مشارکت‌های خیرین، مردمی و داوطلبانه برای توسعه خدمات کتابخانه‌های عمومی، بسیج منابع و امکانات و همکاری در توسعه کمی و کیفی کتابخانه‌ها با اولویت مناطق محروم و کمتر برخوردار، مشارکت در ایجاد دسترسی عادلانه و ارزان و توزیع متوازن امکانات در سطح استان و نظارت بر اساس آزمایش سرزمینی، ارزیابی گزارش عملکرد کتابخانه‌های عمومی استان و ارائه به نهاد، تعیین حق عضویت کتابخانه‌های استان و موارد مشمول معافیت یا تخفیف بر اساس سیاست‌های نهاد بر مبنای دسترسی ارزان و آسان و ارائه خدمات کتابخانه‌ای به شرح وظایف شوراهای کتابخانه‌های عمومی استان و شهرستان الحاق گردد.

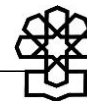
ماده (۱۱) طرح:

تکلیف مالکیت اموال منقول و غیرمنقول دولتی کتابخانه‌های عمومی و امور اداری، مالی و استخدامی آنها در آیین‌نامه اجرایی این قانون مشخص خواهد شد، لکن کمک‌ها و منابع نقدی و غیرنقدی اهدایی اختصاص داده شده به انجمن در حکم دارایی و اموال انجمن محسوب و در چارچوب ضوابط مصوب هیئت امنای کتابخانه‌های عمومی کشور و طبق نظر اهداکننده استفاده و هزینه می‌شود.

تبصره «۱»- کتابخانه‌های عمومی به‌عنوان نهاد عمومی غیردولتی از استقلال مالی برخوردار بوده و هیئت امنای نهاد، انجمن‌ها، دبیرکل، ستاد نهاد و ادارات کل استانی از ارکان آن محسوب می‌شوند.

تبصره «۲»- کتابخانه ملی، کتابخانه‌های استان قدس رضوی (ع)، حضرت معصومه سلام الله علیها، حضرت عبدالعظیم حسنی (ع)، احمد بن موسی (ع)، کتابخانه آیت‌الله العظمی مرعشی نجفی و کتابخانه مجلس شورای اسلامی و سالن‌های مطالعه وابسته به آنها تابع ضوابط و مقررات مربوط به خود و کتابخانه‌های وقفی تابع وقفنامه می‌باشند.

تبصره «۳»- کتابخانه‌های خصوصی اشخاص که با حفظ مالکیت خود و بدون وقف نمودن، آن را مورد استفاده عمومی قرار داده یا خواهند داد از شمول حکم این ماده خارج است.



اظهار نظر کارشناسی:

پیشنهاد می‌شود کتابخانه‌های عمومی به‌عنوان اموال عمومی دولت تلقی شده و نهاد مکلف به بهره‌برداری نگهداری و حفظ ابنیه و اموال مربوطه باشد. وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی نیز مکلف شود در چارچوب مصوبات هیئت امنای نسبت به واگذاری امکانات و زیرساخت‌های کتابخانه‌ای به نهاد اقدام کند. کتابخانه‌ها و سالن‌های مطالعه غیردولتی و کتابخانه‌های وقفی که خدمات عمومی ارائه می‌دهند با حفظ موازین شرعی در چارچوب مصوبات هیئت امنای با حمایت و نظارت نهاد اداره شوند.

ماده (۱۲) طرح:

شهرداری‌ها موظف‌اند مقدار مناسب از اراضی متعلق به خود را برای ساختمان کتابخانه‌های عمومی براساس طرح‌های توسعه شهری به‌صورت بلاعوض در اختیار انجمن کتابخانه‌ها قرار دهند. مؤسسات و شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت نیز مجازند زمین و ابنیه مورد نیاز را برای ساختن کتابخانه عمومی به‌صورت بلاعوض و یا با رعایت ترتیبات صدر ماده (۱۰۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱/۲۷ به قیمت تمام شده به نهاد واگذار نمایند.

تبصره- وزارت مسکن و شهرسازی، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و شهرداری‌ها مکلف‌اند فضاهای مورد نیاز کتابخانه‌های عمومی را در طراحی و اجرای طرح‌های توسعه، جامع و تفصیلی شهری و روستایی و شهرها و شهرک‌های جدید/احداث منظور نموده و مشاوران طرف قرارداد خود را ملزم به رعایت آنها نمایند.

اظهار نظر کارشناسی:

پیشنهاد می‌شود به‌منظور توسعه فضاهای فرهنگی و ارائه خدمات عمومی، وزارت راه و شهرسازی، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، شهرداری‌ها و دهیاری‌ها موظفند در طراحی و اجرای طرح‌های جامع تفصیلی شهری و هادی روستایی و شهرک‌ها و شهرهای جدید/احداث و شهرها و روستاهای بالای هزاروپانصد نفر جمعیت فاقد کتابخانه عمومی، اراضی مناسب برای احداث کتابخانه عمومی را پس از آماده‌سازی بدون دریافت هزینه و با حفظ مالکیت دولتی یا عمومی و با اخذ نظر نهاد پیش‌بینی و به‌صورت بلاعوض در اختیار نهاد قرار دهد.

همچنین پیشنهاد می‌شود در صورت عدم مغایرت با اصول قانون اساسی درباره واسپاری الکترونیکی منابع: کلیه دانشگاه‌ها، مراکز آموزش عالی موضوع ماده (۱) قانون احکام دائمی برنامه توسعه و نشریات وابسته به آنها موظفند یک نسخه از آثار علمی قابل نشر را (به‌جز در مواردی که دسترسی آزاد ندارند) به‌صورت الکترونیکی در اختیار نهاد قرار دهند. نهاد مکلف است با ایجاد و گسترش پایگاه داده علمی نسبت به دسترسی آحاد مردم به آثار مربوط به‌صورت رایگان اقدام کند. همه ناشرانی که به‌نحوی از انحصار از بودجه عمومی دولت استفاده می‌کنند، مکلف شوند نسبت به در اختیار گذاشتن نسخه الکترونیکی اثر منتشر شده خود برای نهاد، بدون حق کپی‌برداری و صرفاً جهت استفاده در قالب خدمات کتابخانه‌ای اقدام کنند.

پیوست

پیش‌نویس طرح یا لایحه «اصلاح قانون تأسیس و نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی کشور مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۱۷»

ماده (۱) - ماهیت حقوقی

نهاد کتابخانه‌های عمومی جمهوری اسلامی ایران که در این قانون به‌اختصار «نهاد» نامیده می‌شود، مؤسسه‌ای عام‌المنفعه، فرهنگی و آموزشی است که با هدف ایجاد دسترسی عادلانه به کتابخانه عمومی از طریق تأسیس، ساخت، تجهیز و بازسازی، ترویج و گسترش، مدیریت، نظارت و سایر امور کتابخانه‌های عمومی در سراسر کشور به‌عنوان نهاد عمومی غیردولتی با استقلال مالی و حقوقی با استفاده از منابع و امکانات موجود و با شرح وظایف و اختیارات و ارکان مقرر در این قانون تشکیل می‌شود.

ماده (۲) - ارکان

نهاد از سه رکن اصلی تشکیل می‌شود که عبارتند از: هیئت امناء، دبیرکل نهاد و شورای کتابخانه

ماده (۳) - هیئت امناء

به‌منظور اجرای این قانون هیئت امناء نهاد با ترکیب و وظایف ذیل تشکیل می‌شود.

الف) ترکیب

۱. رئیس‌جمهور (رئیس هیئت امناء) و در غیاب ایشان وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی؛
۲. دبیرکل نهاد (دبیر هیئت امناء)؛
۳. وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی؛
۴. وزیر آموزش و پرورش؛
۵. وزیر علوم، تحقیقات و فناوری؛
۶. رئیس سازمان برنامه و بودجه؛
۷. یک نفر نماینده عضو کمیسیون فرهنگی مجلس به‌عنوان ناظر؛
۸. رئیس کتابخانه ملی؛
۹. رئیس سازمان اوقاف و امور خیریه؛
۱۰. رئیس سازمان تبلیغات اسلامی؛
۱۱. رئیس بنیاد مستضعفان؛
۱۲. رئیس ستاد اجرایی فرمان حضرت امام (ره)؛
۱۳. هفت نفر از منتخبان مجمع ملی اعضای کتابخانه‌های عمومی

تبصره- چارچوب نحوه تشکیل و انتخاب مجمع ملی اعضای کتابخانه‌های عمومی، با رعایت مؤلفه‌های

ذیل به تصویب هیئت امناء می‌رسد:



- اعضای فعال مجمع از میان کاربران و دریافت‌کنندگان خدمات کتابخانه‌های عمومی انتخاب می‌شوند.
- انتخاب مجمع به صورت ملی، استانی و شهرستانی برگزار می‌شود و برای یک دوره چهارساله برای حداکثر دو دوره متناوب یا متوالی انتخاب می‌شوند.
- اعضای مجمع نباید هیچ‌گونه رابطه استخدامی و اداری با نهاد کتابخانه‌های عمومی داشته باشند.
- ب) وظایف
۱. تصویب برنامه‌های کلان به منظور ساخت، تجهیز، تأسیس، گسترش و اداره و نظارت بر خدمات و فعالیت کتابخانه‌های عمومی کشور، استفاده از امکانات کتابخانه‌ها در زمینه فعالیت‌های فرهنگی و بهبود سرانه مطالعه و استفاده از کتابخانه،
 ۲. بررسی گزارشات در خصوص وضعیت و کیفیت فضاها، برنامه‌ها و خدمات کتابخانه‌های عمومی کشور و اتخاذ تصمیمات لازم،
 ۳. بررسی و تصویب تشکیلات، ساختار، تصویب اساسنامه مؤسسات و شرکت‌های وابسته، نحوه تأمین نیروی انسانی، مقررات مورد نیاز برای امور مالی و اداری نهاد و سایر موارد مرتبط با مأموریت‌های آن. تبصره - هیئت امنای مجاز است در صورت تأمین منابع به‌گونه‌ای اقدام نماید که امتیاز طبقه مشاغل کتابداری در جدول یا جداول حق شغل موضوع قانون مدیریت خدمات کشوری با ضریب (۱/۱) محاسبه گردد.
 ۴. تصویب برنامه‌های کلان نهاد برای استفاده گروه‌های خاص مانند نابینایان، ناشنوایان و معلولان از امکانات کتابخانه‌های عمومی،
 ۵. پیشنهاد عزل رئیس نهاد با درخواست وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی به رئیس هیئت امنای و تصویب هیئت امنای،
 ۶. تصویب بودجه سالانه و بررسی صورت مالی نهاد و تعیین ضوابط جذب حمایت‌های مادی و معنوی خیرین و اشخاص حقیقی و حقوقی،
 ۷. تعیین چارچوب‌های نظارتی و ضوابط صدور مجوز ایجاد و نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی و سالن‌های مطالعه برای اشخاص حقیقی و حقوقی توسط نهاد،
 ۸. تصویب ضوابط نحوه تشکیل سازمان‌های مردم‌نهاد در حوزه کتابخوانی و کتابخانه‌ها و تعیین وظایف و اختیارات آنها،
 ۹. تصویب ضوابط و برنامه‌های مربوط به حوزه بین‌الملل در زمینه ارتباط با کتابخانه‌های عمومی جهان با اولویت کشورهای فارسی‌زبان، منطقه و جهان اسلام،
 ۱۰. تعیین چارچوب‌های استفاده و بهره‌گیری از نیروهای داوطلب مردمی برای ارائه خدمات در کتابخانه‌های عمومی.

تبره «۱»- جلسات هیئت امنای با حضور رئیس هیئت امنای و ۱۱ نفر دیگر رسمیت دارند و تصمیمات هیئت امنای با تصویب ۹ نفر و با تأیید رئیس هیئت امنای لازم‌الاجرا خواهد بود.

تبره «۲»- آیین‌نامه داخلی هیئت امنای به پیشنهاد رئیس نهاد و تصویب هیئت امنای در اولین جلسه هیئت امنای تصویب می‌شود.

ماده (۴) - دبیرکل نهاد

دبیرکل نهاد بالاترین مقام اجرایی نهاد است که به پیشنهاد وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی و پس از تأیید هیئت امنای با حکم رئیس‌جمهور برای مدت ۴ سال با شرح وظایف ذیل منصوب می‌گردد:

۱. اداره و نظارت بر امور نهاد
۲. اجرای وظایف قانونی و مصوبات هیئت امنای
۳. رصد و پایش وضعیت و نیازهای کتابخانه‌های عمومی کشور
۴. توزیع عادلانه منابع، امکانات و زیرساخت‌های مربوط در اقصی نقاط کشور با اولویت مناطق کمتر برخوردار
۵. ارائه گزارش عملکرد سالانه به هیئت امنای و حسب مورد اطلاع‌رسانی به عموم
۶. ارائه گزارش مالی فعالیت سالانه به تفکیک استان و شهرستان
۷. پیشنهاد بودجه سالانه و ارائه ترازنامه و صورت کلیه منابع و مصارف سالانه به هیئت امنای
۸. پیشنهاد برنامه‌ها، آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی و اداری، استخدامی و تشکیلاتی نهاد به هیئت امنای
۹. صدور مجوز فعالیت کتابخانه‌های عمومی (اعم از فیزیکی و الکترونیکی)، سالن‌های مطالعه و پیشخوان‌های خدمات کتابخانه عمومی
۱۰. حمایت و نظارت بر کتابخانه‌های عمومی دارای مجوز از نهاد
۱۱. عزل و نصب معاونان، مدیران کل ستادی و استانی نهاد
۱۲. استقرار سامانه‌های برخط اطلاع‌رسانی مالی، اداری، صدور مجوز و ارائه خدمات مربوطه

ماده (۵) - شورای کتابخانه‌ها

شورای کتابخانه‌های عمومی استان با ترکیب و وظایف ذیل تشکیل می‌شود:

الف) اعضای شورا

۱. استاندار (رئیس شورا) و در غیاب ایشان مدیرکل فرهنگ و ارشاد اسلامی استان
۲. مدیرکل نهاد کتابخانه‌های عمومی استان (دبیر شورا)
۳. مدیرکل فرهنگ و ارشاد اسلامی
۴. مدیرکل آموزش و پرورش استان
۵. رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان



۶. رئیس اداره کل تبلیغات اسلامی استان
 ۷. شهردار مرکز استان
 ۸. رئیس یکی از دانشگاه‌های استان به پیشنهاد مدیرکل نهاد کتابخانه‌های عمومی استان و با حکم رئیس شورا
 ۹. سه نفر اعضای منتخب مجمع استانی اعضای کتابخانه‌های عمومی
 ۱۰. دو نفر از فعالان حوزه کتاب و کتابخوانی؛ یک نفر به پیشنهاد مدیرکل نهاد کتابخانه‌های عمومی استان و یک نفر به پیشنهاد منتخبان مجمع استانی اعضای کتابخانه‌های عمومی و با حکم رئیس شورا.
 ۱۱. دو نفر از خیرین حوزه فرهنگی؛ یک نفر به پیشنهاد مدیرکل نهاد کتابخانه‌های عمومی استان و یک نفر به پیشنهاد منتخبان مجمع استانی اعضای کتابخانه‌های عمومی و با حکم رئیس شورا.
- (ب) وظایف شورا
۱. ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌ها و نهادهای دولتی و غیردولتی در جهت توسعه فضاها، بهبود تجهیزات و خدمات کتابخانه‌ای
 ۲. همکاری در تأسیس و تجهیز کتابخانه‌های عمومی
 ۳. تسهیل مشارکت‌های خیرین، مردمی و داوطلبانه برای توسعه خدمات کتابخانه‌های عمومی
 ۴. بسیج منابع و امکانات و همکاری در توسعه کمی و کیفی کتابخانه‌ها با اولویت مناطق محروم و کمتر برخوردار
 ۵. مشارکت در ایجاد دسترسی عادلانه و ارزان و توزیع متوازن امکانات در سطح استان و نظارت براساس آمایش سرزمینی
 ۶. ارزیابی گزارش عملکرد کتابخانه‌های عمومی استان و ارائه به نهاد
 ۷. تعیین حق عضویت کتابخانه‌های استان و موارد مشمول معافیت یا تخفیف براساس سیاست‌های نهاد بر مبنای دسترسی ارزان و آسان و ارائه خدمات کتابخانه‌ای
- تبصره- شورای کتابخانه‌های عمومی شهرستان متناظر با ترکیب شورای استان به منظور ارائه خدمات مطلوب کتابخانه‌ها به عموم مردم و همکاری در ساخت و تجهیز کتابخانه‌ها با جلب مشارکت‌های مردمی، تعیین میزان حق عضویت و نام‌گذاری کتابخانه‌ها تشکیل می‌شود.

ماده (۶) - منابع مالی

۱. کمک‌های دولت در قالب فصل ۱ (جبران خدمت کارکنان) و فصل ۶ (رفاه اجتماعی) از فصول هفتگانه هزینه‌ای بودجه سنواتی

۲. شهرداری‌ها موظفند همه‌ساله حداقل (۰/۵) نیم درصد از کل طبقات درآمدی خود (به‌استثنای وام و تسهیلات، اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای که دولت در اختیار شهرداری‌ها قرار می‌دهد، اوراق مشارکت، تسهیلات تأمین مالی خارجی و تهاتر) را به حساب نهاد واریز نمایند. در صورت امتناع هر یک از شهرداری‌ها از تأدیه نیم درصد (۰/۵) مذکور، وزارت امور اقتصادی و دارایی (خزانه‌داری کل کشور) مکلف است براساس فهرست اعلامی از طرف رئیس نهاد کتابخانه‌های عمومی جمهوری اسلامی ایران و با تأیید رئیس شورای همان شهر، مبالغ مربوطه را از سرجمع اعتبارات مربوط به درآمد شهرداری‌ها (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) و یا درآمد موضوع مواد (۳۸) و (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده از سهم همان شهر کسر و نسبت به پرداخت آن در وجه نهاد کتابخانه‌های عمومی جهت هزینه در همان شهر یا شهرستان اقدام نماید.

تبصره- شهردار و حسب مورد رئیس خزانه‌داری کل کشور یا معین استان در صورت عدم اجرا یا اجرای ناقص یا اهمال یا ترک فعل یا ممانعت از اجرای این حکم به مجازات مواد (۲۶) و (۵۹۸) قانون مجازات اسلامی محکوم می‌شوند.

۳. هدایا و کمک‌های منقول و غیرمنقول مردمی، دستگاه‌های اجرایی، سازمان‌ها، وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، نهادهای عمومی غیردولتی، بخش خصوصی و مجامع بین‌المللی (با تأیید وزارت امور خارجه)

۴. پنج درصد (۰/۵) از اعتبارات فصل کمک‌های بلاعوض وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی

۵. موقوفات و درآمدهای حاصله

۶. کسب درآمد در چارچوب مصوبات هیئت امنای محل انجام فعالیت‌های مرتبط آموزشی، خدماتی و فرهنگی و دریافت حق عضویت

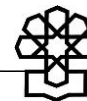
تبصره- دولت می‌تواند اعتبارات تخصیصی خود را برای نیل به حداقل سرانه‌ها و معیارهای قابل قبول در بودجه‌های سنواری وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی پیش‌بینی نماید.

ماده (۷)

مطابق بند «ج» ماده (۶۳) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴، هزینه‌های مربوط به تأسیس، احداث و تجهیز کتابخانه توسط کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی در چارچوب مصوبات شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان در صورت تأیید نهاد به‌عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی تلقی می‌شوند.

ماده (۸) - واسپاری الکترونیکی منابع

کلیه دانشگاه‌ها، مراکز آموزش عالی موضوع ماده (۱) قانون احکام دائمی برنامه توسعه و نشریات وابسته به آنها موظفند یک نسخه از آثار علمی قابل نشر را (به‌جز در مواردی که دسترسی آزاد ندارند) به‌صورت



الکترونیکی در اختیار نهاد قرار دهند. نهاد مکلف است با ایجاد و گسترش پایگاه داده علمی نسبت به دسترسی آحاد مردم به آثار مربوط به صورت رایگان اقدام نماید. تبصره- کلیه نشراتی که به نحوی از انحا از بودجه عمومی دولت استفاده می‌کنند، مکلفند نسبت به در اختیار گذاشتن نسخه الکترونیکی اثر منتشر شده خود برای نهاد، بدون حق کپی‌برداری و صرفاً جهت استفاده در قالب خدمات کتابخانه‌ای اقدام کنند.

ماده (۹) - مالکیت اموال

کتابخانه‌های عمومی به‌عنوان اموال عمومی دولت تلقی شده و نهاد مکلف به بهره‌برداری نگهداری و حفظ اینیه و اموال مربوطه است. وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی مکلف است در چارچوب مصوبات هیئت امنای نسبت به واگذاری امکانات و زیرساخت‌های کتابخانه‌ای به نهاد ظرف مدت ۶ ماه از تصویب این قانون اقدام کند. تبصره «۱»- کتابخانه ملی، کتابخانه‌های آستان قدس رضوی (ع)، حضرت معصومه سلام‌الله علیها، حضرت عبدالعظیم (ع)، احمد بن موسی (ع)، کتابخانه آیت‌الله العظمی مرعشی نجفی و کتابخانه مجلس شورای اسلامی تابع ضوابط و مقررات مربوط به خود هستند.

تبصره «۲»- کتابخانه‌ها و سالن‌های مطالعه غیردولتی و کتابخانه‌های وقفی که خدمات عمومی ارائه می‌دهند با حفظ موازین شرعی در چارچوب مصوبات هیئت امنای با حمایت و نظارت نهاد اداره می‌شوند.

ماده (۱۰) - توسعه

به‌منظور توسعه فضاهای فرهنگی و ارائه خدمات عمومی، وزارت راه و شهرسازی، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، شهرداری‌ها و دهیاری‌ها موظفند در طراحی و اجرای طرح‌های جامع تفصیلی شهری و هادی روستایی و شهرک‌ها و شهرهای جدیدالاحداث و شهرها و روستاهای بالای هزاروپانصد نفر جمعیت فاقد کتابخانه عمومی، اراضی مناسب برای احداث کتابخانه عمومی را پس از آماده‌سازی بدون دریافت هزینه و با حفظ مالکیت دولتی و یا عمومی و با اخذ نظر نهاد پیش‌بینی و به‌صورت بلاعوض در اختیار نهاد قرار دهد. تبصره «۱»- واگذاری اراضی دولتی با کاربری کتابخانه عمومی مشمول ترتیبات ماده (۱۰۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ نمی‌گردد.

تبصره «۲»- زمان مقرر در تبصره ماده (۱۲) قانون جهش تولید مسکن مصوب ۱۴۰۰/۵/۱۷ برای بازپسگیری اراضی واگذار شده به نهاد، از یک سال به ۱۰ سال افزایش می‌یابد.

ماده (۱۱)

قانون تأسیس کتابخانه عمومی در تمام شهرها مصوب ۲ دی ۱۳۴۴ و اصلاحات و الحاقات بعدی و سایر قوانین و مقررات مغایر با این قانون نسخ می‌گردد.

منابع و مأخذ

۱. اندیشمند، علی محمد. بررسی اجتماع‌پذیر بودن کتابخانه‌های عمومی، معماری‌شناسی سال دوم اردیبهشت، ش ۸، ۱۳۹۸.
۲. انصاری، نوش‌آفرین. تشکیل کتابخانه در روستا. در مجموعه مقالات کتاب و کتابداری. تهران، توس، ۱۳۵۴.
۳. بیانات مقام معظم رهبری در دیدار با مسئولان و کارگزاران نظام، ۱۳۷۹/۰۴/۱۹.
۴. هلینگ، جان. سیاست‌های ملی کتابخانه‌های عمومی: مورد پژوهش‌های بین‌المللی، مترجمان: علی حسین قاسمی و دیگران، ناشر نهاد کتابخانه‌های عمومی، تهران، ۱۳۹۵.
۵. حقیقت‌طلب، داریوش. کتابخانه سیار روستایی. نامه انجمن کتابداران ایران. دوره هفتم، ش ۳، ۱۳۵۳.
۶. درودی، مسعود. سیاست‌گذاری و حکمرانی در ایران، مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، کتاب راهبرد، تهران، ۱۴۰۰.
۷. روزنامه رسمی شماره ۲۰۴۰۱ مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۲۶.
۸. شامبون، فابریس. نقش اجتماعی کتابخانه‌ها؛ راهکارها و راهبردهای کاهش نابرابری در دسترسی به دانش. ترجمه محمدرضا مجیدی، زهرا مجیدی، نشر نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور، ۱۳۹۶.
۹. مک‌دونالد، اندریو. ده فرمان بازنگری شده: ویژگی‌هایی فضای مطلوب در کتابخانه، ترجمه سید عباس مرجانی، نشریه الکترونیکی سازمان کتابخانه‌ها موزه‌ها و مرکز اسناد آستان قدس رضوی، دوره ۳، ش ۱۲-۱۳، شماره پیاپی ۱۲مهر، ۱۳۹۰.