

بررسی تأمین هزینه‌های مرتبط با آثار ثبت شده ملی از محل اعتبارات خود دستگاهها



مقدمه

در میان آثار تاریخی با مالکیت دولتی، برخی در اختیار وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و برخی دیگر در اختیار سایر دستگاهها هستند. برای گروه اول، قوانین مرتبط به جهت انجام وظایفی چون پژوهش، حفاظت و مرمت توسط دستگاه متبوع، پاسخگو است. اما برای گروه دوم، تعارضی جدی میان دستگاه متولی امر میراث فرهنگی در کشور - میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی - با سایر دستگاهها مشهود است. از یک سو، به واسطه قوانینی نظیر قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی تولید امر میراث در کشور، این وزارتخانه تشخیص داده می‌شد و از سوی دیگر، بسیاری از ابنیه تاریخی تحت اختیار یا در حوزه تخصصی سایر دستگاهها بود. بنابراین باید به گونه‌ای عمل می‌شد که اختیار و مسئولیت سایر دستگاهها در آثار مربوطه مورد توجه قرار گیرد و هم‌زمان وظیفه کلیدی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در خصوص نظارت بر میراث ملی مغفول نماند. راه‌حل میانی در نظر گرفته شده توسط قانونگذار، تأمین هزینه‌های مرتبط با آثار ثبت شده از محل اعتبارات خود دستگاهها، اما تحت نظارت وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی می‌باشد. بدین شکل، نیاز به انتقال مالکیت تمامی آثار به وزارت متبوع - که از یک سو نیازمند تأمین مالی قابل توجه و از سوی دیگر موجب ایجاد حجم کاری بالاست - نخواهد بود. علاوه بر این، با اعمال نظارت دستگاه وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی از تخلفات احتمالی، جلوگیری به عمل می‌آید. بدین جهت، گزارش پیش رو، ضمن اشاره به قوانین و مقررات مرتبط با این موضوع و تأکید بر ظرفیت‌ها و ظرفیت‌های آنها به پیگیری عملکرد انجام شده در این باره و جایگاه موضوع در نظام بودجه‌ریزی و در نهایت تأکید بر خلأها و ارائه پیشنهادها می‌پردازد.

پیشینه در قوانین و مقررات

موضوع مورد بحث در دو قانون مورد توجه قرار گرفته است. نخست، در قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۲۱). در جزء «۱» بند «الف» ماده (۹۸) این قانون آمده است که: «الف) دستگاه‌های اجرایی مکلفند به منظور صیانت از میراث فرهنگی و حمایت از صنایع دستی و تشویق، توسعه گردشگری اقدامات زیر را انجام دهند:

۱. هزینه‌های مربوط به پژوهش، حفاظت و مرمت آثار منقول و غیرمنقول ثبت شده در فهرست آثار ملی و فهرست‌های ذی‌ربط آثار در اختیار و در حیطه وظایف تخصصی همان دستگاه را در قالب بودجه سنواتی از محل اعتبارات خود تأمین کنند. این اعتبارات در چارچوب ضوابط قانونی سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری هزینه می‌شود».

معاونت مطالعات
فرهنگی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:
۲۷۰۱۷۶۴۷

تاریخ انتشار:
۱۴۰۰/۵/۱۸



همچنین ماده (۱۳) قانون حمایت از مرمت و احیای بافت‌های تاریخی - فرهنگی (مصوب ۱۳۹۸/۰۴/۱۲) مقرر دارد که:

«ماده (۱۳) - دستگاه‌های اجرایی و نهادها مکلفند هزینه‌های مربوط به پژوهش، حفاظت و مرمت آثار منقول و غیرمنقول ثبت شده در فهرست آثار ملی و آثار واجد ارزش تاریخی - فرهنگی و فهرست‌های ذی‌ربط مربوط به آثار در اختیار و یا در حیطه موضوع تخصصی همان دستگاه را از محل اعتبارات خود تأمین کنند. این اعتبارات در چارچوب ضوابط قانونی سازمان^۱ هزینه می‌شود».

به عبارتی اهمیت موضوع موجب شده است تا قانونگذار نسبت به دائمی شدن حکم ماده (۹۸) قانون برنامه ششم توسعه در قالب قانون حمایت از مرمت و احیای بافت‌های تاریخی - فرهنگی اقدام نماید.

البته باید خاطر نشان کرد که توجه به موضوع آثار در اختیار دستگاه‌ها پیش‌تر در آیین‌نامه اموال فرهنگی، هنری و تاریخی نهادهای عمومی و دولتی (مصوب ۱۳۸۱/۱۲/۷)، مورد توجه قرار گرفته بود:

«ماده (۴) - دستگاه‌های مشمول این آیین‌نامه براساس دستورالعمل‌های صادر شده از سوی سازمان میراث فرهنگی کشور، نسبت به مرمت، حفاظت، پژوهش، معرفی و سامان‌دهی اطلاعاتی و کالبدی اموال تاریخی، فرهنگی و هنری در اختیار خود اقدام خواهند کرد».

اما در محتوای مواد قانونی مورد اشاره، عباراتی به کار برده شده است که توضیح پیرامون آنها می‌تواند موضوعات مدنظر قانونگذار را برجسته سازد:

- **آثار واجد ارزش تاریخی - فرهنگی؛** ذکر آثار واجد ارزش تاریخی - فرهنگی علاوه بر استفاده از لفظ اثر ثبت شده در فهرست آثار ملی، ظرافتی است که قانونگذار به کار گرفته تا علاوه بر شمولیت آثاری که در فهرست آثار ملی ثبت شده‌اند، آثاری که از ارزش تاریخی برخوردار بوده ولی در نوبت ثبت می‌باشند و یا مراحل لازم قانونی برای ثبت ملی را طی نکرده‌اند نیز، مشمول این قانون گردند.

- **فهرست‌های ذی‌ربط؛** قید فهرست‌های ذی‌ربط این بستر را فراهم می‌آورد تا در صورت ایجاد فهرست‌های جدید در سال‌های آتی، قانون کارایی خود را از دست نداده و همچنان بتواند پاسخگوی نیاز ایجاد شده جدید باشد.

- **در حیطه موضوعی تخصصی؛** استفاده از لفظ «در حیطه موضوعی تخصصی» علاوه بر به‌کارگیری عبارت «در اختیار» بدان جهت حائز اهمیت است که مسئولیت دستگاه‌ها صرفاً منوط به آن دسته از آثار تحت مالکیت دستگاه متبوع نباشد و آثار تخصصی را نیز که در حیطه وظایف دستگاه می‌باشد، شامل گردد.

- **در چارچوب ضوابط قانونی سازمان؛** دستگاه متولی امر میراث فرهنگی در کشور، وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی می‌باشد. یکی از وظایف این دستگاه نظارت بر عملکردها در زمینه میراث فرهنگی است. بنابراین هرگونه پژوهش، حفاظت و مرمت درخصوص اثر ثبت شده یا واجد ارزشی که حتی در اختیار سایر دستگاه‌ها می‌باشد باید تحت نظارت این وزارتخانه صورت پذیرد.

وضعیت فعلی

مسئله علاوه بر لزوم تدوین قوانین مطلوب، پیگیری اجرای صحیح نیز شرط اثربخشی هر قانونی است. در این خصوص، متولی امور می‌تواند پاسخگو باشد. در بررسی موضوع حاضر می‌توان به گزارش عملکردهای تهیه شده توسط سازمان برنامه و بودجه و همچنین گزارش‌های تهیه شده توسط وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی درخصوص قانون برنامه ششم توسعه - به‌عنوان

۱. وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی فعلی.

معتبرترین اسناد در این زمینه - مراجعه کرد. گزارش‌های مزبور در ارتباط با عملکرد ماده (۹۸) قانون برنامه ششم توسعه، در سال ۱۳۹۸ - آخرین گزارش‌ها - بر دو مورد تأکید داشته‌اند:

۱. انعقاد ۱۳ فقره قرارداد حفاظتی و مرمتی از اموال منقول فرهنگی - تاریخی در دو بخش خصوصی و دولتی

۲. حفاظت و مرمت تعداد ۱۴۵۹ شیء در بخش خصوصی و ۷۲۰۷ شیء در بخش دولتی

مسلماً موارد یاد شده نمی‌تواند به‌وضوح وضعیت فعلی تحقق اهداف تعریف شده در رابطه با موضوع این گزارش را تبیین نماید. بدین جهت، پیگیری دقیق‌تر این موضوعات که تاکنون چه بناهایی، در اختیار کدام دستگاه‌ها و تحت کدام فعالیت مرتبط - پژوهش، حفاظت و مرمت - قرار گرفته است، مبهم می‌باشد.

جایگاه در قانون بودجه

نص قانون، وظیفه پژوهش، حفاظت و مرمت آثار در دستگاه‌ها را مشروط به استفاده از اعتبارات همان دستگاه ساخته است. لازمه این امر، در نظرگیری بودجه مربوط به وظیفه تعیین شده در قوانین بودجه است. طبق نگاهی گذرا به قوانین بودجه سال‌های اخیر، به‌نظر از محل برنامه‌های متعلق به حوزه میراث فرهنگی و مرتبط با موضوع حاضر، تنها تعداد محدودی از دستگاه‌های دارای آثار تاریخی ثبت شده در اختیار، بودجه دریافت کرده‌اند. به‌عنوان مثال در لایحه بودجه ۱۴۰۰، از محل «برنامه گسترش خدمات موزه‌ای» ذیل فصل میراث فرهنگی، تنها دو دستگاه ستاد فرماندهی کل نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران و بنیاد حفظ آثار و ارزش‌های دفاع مقدس، بودجه دریافت خواهند کرد. این در حالی است که شمار دستگاه‌های مرتبط به‌مراتب بیشتر بوده است.

جمع‌بندی و پیشنهادها

تدبیر قانونگذار برای ایجاد راه‌حلی که بتوان در عین حال از ظرفیت‌های دستگاه‌های دارای اختیار آثار بهره برد و هم‌زمان وظیفه نظارتی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی را مدنظر قرار داد، قابل توجه است. اما به‌نظر می‌رسد تحقق این مهم در عمل با مشکلاتی روبه‌رو است. بدین جهت با توجه به آنچه پیش‌تر مورد توجه قرار گرفت می‌توان یک نقد اساسی بر اجرا و به تبع آن دو پیشنهاد را مطرح کرد. در بُعد انتقادی، گزارش‌های عملکرد تهیه شده عملاً تصویری روشن از وضعیت موجود برای پیگیری میزان اجرایی شدن مواد مرتبط با موضوع حاضر، در اختیار قرار نمی‌دهند. اما دو پیشنهاد اصلی می‌توان در این زمینه طرح نمود:

۱. تهیه فهرست آثار منقول و غیرمنقول ثبت شده یا دارای ارزش تاریخی در اختیار دستگاه‌ها؛ مسلماً پیگیری موضوع مورد بحث و تهیه نظام بودجه‌ریزی جامع و صحیح در این زمینه منوط به تشخیص این موضوع است که چه دستگاه‌هایی دارای آثار منقول و غیرمنقول ثبت شده یا دارای ارزش تاریخی می‌باشند. علاوه بر اینکه ذکر دقیق این اموال در قالب فهرستی کامل نیز ضروری به‌نظر می‌رسد. الزام تهیه این فهرست نه تنها در راستای تحقق موضوع مورد بحث، بلکه به‌منظور روشن‌گری در جهت تحقق صیانت از میراث فرهنگی ملی، حائز اهمیت است.

اگرچه به‌واقع این مسئله پیش‌تر نیز مورد توجه بوده است. به‌عنوان مثال در ماده (۳) آیین‌نامه اموال فرهنگی، هنری و تاریخی نهادهای عمومی و دولتی (مصوب ۱۳۸۱/۱۲/۷) بیان شده است که:

«کلیه اموال فرهنگی، تاریخی و هنری دولتی که در اختیار وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات دولتی و عمومی غیردولتی و دستگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی است، براساس فرم‌ها و دفاتر مندرج در این آیین‌نامه توسط دستگاه دارنده ثبت و یک نسخه از آنها به سازمان میراث فرهنگی کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی ارسال خواهد شد. عدم انجام مفاد این ماده، موجب پیگرد قانونی خواهد بود.»

یا در ماده (۱۵) قانون حمایت از مرمت و احیای بافت‌های تاریخی - فرهنگی (مصوب ۱۳۹۸/۰۴/۱۲) بر لزوم اعلام فهرست این آثار - که می‌تواند شامل آثار در اختیار یا در حوزه تخصصی دستگاه‌ها گردد - اشاره شده است:

«سازمان مکلف است ظرف مدت دو سال از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون با بررسی و پایش‌های مقتضی، بناهای واجد ارزش برای ثبت در فهرست آثار ملی و فهرست‌های ذی‌ربط را رسماً اعلام کرده و در اختیار عموم قرار دهد.»

مسئله مهمی که به‌نظر می‌رسد با وجود نزدیک شدن به موعد قانونی تاکنون تحقق نیافته است.

۲. اصلاح نظام بودجه‌ریزی در زمینه میراث فرهنگی؛ با توجه به اینکه قانون به بهره بردن از اعتبارات دستگاه‌ها در موضوعی خاص - در اینجا پژوهش، حفاظت و مرمت آثار - تأکید داشته است، مسلماً باید اعتبارات لازم در این زمینه نیز در قوانین بودجه سنواتی پیش‌بینی گردد. بدین جهت تعبیه نظام بودجه‌ریزی صحیح میان ذی‌نفعان ضروری به‌نظر می‌رسد. این امر متضمن تعادل میان وظایف محوله و منابع قابل دسترس است.

بنابراین در ترتیبی منطقی، در گام اول، وزارت میراث به‌همراه سایر دستگاه‌ها و در همفکری با سازمان برنامه و بودجه باید فهرستی از آثار ثبت شده و واجد ارزش در اختیار و در حیطه تخصصی دستگاه‌ها تهیه، برنامه‌ای زمان‌بندی شده برای انجام پژوهش، حفاظت و مرمت هریک از این آثار به‌صورت مشترک، تدوین نمایند و در گام دوم، به‌منظور اجرایی‌سازی برنامه‌های تهیه شده، در قالب قوانین بودجه سالیانه، اعتبارات لازم برای هر دستگاه مرتبط را منظور نمایند.