



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

مشخصات گزارش:



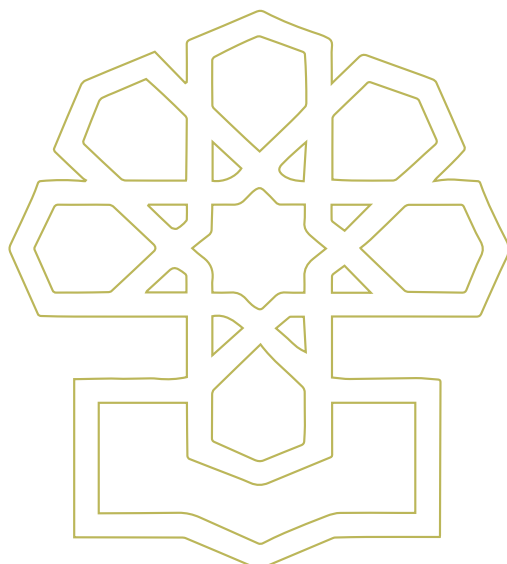
دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ

شماره مسلسل:

۲۷۰۱۹۲۴۹

تاریخ انتشار:

۱۴۰۲/۶/۱۲



گزارش نظارتی بر ماده (۳) قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری مصوب ۱۳۸۲ با موضوع شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری



سعید شفیعا

چکیده

شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری که به موجب ۳ قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری مصوب سال ۱۳۸۲ با ریاست رئیس جمهور یا معاون اول او و دبیری وزیر میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی تشکیل شده، ظرفیت بالقوه‌ای برای سیاست‌گذاری، نظارت بر اجرای مصوبات، تنظیم‌گری و تسهیل فعالیت‌های بین بخشی و حل مسائل حوزه‌های میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی با مصوباتی در سطح هیئت وزیران است. چالش‌های وزارت مذکور مانند غیر دسترس پذیری گردشگری برای عموم جامعه، صدمات جبران نشده همه‌گیری بیماری کرونا به بخش خصوصی حوزه‌های فعالیتی، عدم مردمی‌سازی حفاظت از میراث فرهنگی و ضعف در زیست‌بوم کسب و کارهای صنایع دستی، با ظرفیت‌های شورای عالی قابل پیگیری بین دستگاهی است. متأسفانه در دولت سیزدهم تاکنون جلسه‌ای توسط این شورا تشکیل نشده و این عدم تشکیل جلسات به دلایلی مانند ناکارآمدی یا بی‌نیازی یا هر ادعای دیگر غیر قابل پذیرش و فرصت‌سوزی است.

۱. مقدمه

شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری ظرفیتی قانونی در اختیار وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی است که به موجب ماده (۳) قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری مصوب سال ۱۳۸۲ تأسیس شده که ریاست آن بر عهده رئیس جمهور یا معاون اول او و دبیر آن وزیر مذکور است. این ظرفیت در لایحه اهداف، وظایف و اختیارات وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی نیز مطرح شده و استمرار فعالیت آن مدنظر دولت است. شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری با توجه به حوزه‌های بین بخشی و نیازمند هماهنگی میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی می‌تواند به عنوان ظرفیت و راه نجات فعالین حوزه‌های گردشگری، صنایع دستی و میراث فرهنگی و طبیعی در شرایط بحرانی و مشکلات اقتصادی باشد. شورای عالی - هر چند مطابق قانون، الزام مشخصی برای تشکیل تعداد جلسات در سال نداشته است، اما - از زمان تأسیس با برگزاری هفت نشست تا ۱۳۹۸/۹/۱۶ به طور متوسط هر دو سال یکبار تشکیل جلسه داده است. شایان ذکر است دولت سیزدهم تاکنون هیچ جلسه‌ای از این شورا را تشکیل نداده است. در حالی

ناظر علمی (موسی بیات)

۱. اما در تبصره «۲» ماده (۴) قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور مصوب ۱۳۶۷ برای تشکیل جلسات شورا به طور عادی حداقل ۲ بار در نظر گرفته شده بود که این قانون منسوخ شده است.

که در اتفاقات مربوط به رکود ناشی از بحران جهانی بیماری کرونا، اغتشاشات و... حوزه‌های گردشگری، صنایع دستی و میراث فرهنگی لطامات بسیاری را متحمل شد و لزوم تشکیل جلسه و سیاستگذاری هدفمند برای این حوزه‌ها محسوس بود و در این باره دستگاه‌های نظارتی و بخش خصوصی در خواست‌ها و تلاش‌هایی برای تشکیل جلسات این شورای عالی دادند.^۱ شایان ذکر است وزیر میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در اظهارنظری، عدم کارایی شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری را دلیلی بر عدم پذیرش آن و عدم تمایل به تشکیل آن دانست،^۲ اما قائم مقام وی در مورد تشکیل جلسه شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری با حضور ریاست جمهوری خبر داد که این امر تاکنون محقق نشده است.^۳ آنچه مسلم است، شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری به واسطه جایگاه قانونی و نیازهای خاص دستگاه، موقعیت و فرصت و ویژه‌ای است که نحوه مواجهه با آن کارایی یا عدم کارایی شورای عالی مذکور را مشخص می‌کند.

۲. پیشینه

شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری با هدف تجمیع و تکمیل وظایف شورای سازمان میراث فرهنگی کشور و شورای عالی ایرانگردی و جهانگردی طی قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری مصوب ۱۳۸۲ شکل گرفت. شورای سازمان میراث فرهنگی و گردشگری به موجب ماده (۴) قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور مصوب ۱۳۶۷، با ۸ عضو (ریاست وزیر فرهنگ و آموزش عالی) و با هدف تعیین خط مشی و سیاستگذاری کلان برای فعالیت‌های سازمان میراث فرهنگی تشکیل شد. همچنین شورای عالی ایرانگردی و جهانگردی به موجب قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی مصوب ۱۳۷۰، با ۷ عضو (ریاست معاون اول ریاست جمهور) و به جهت سیاستگذاری در حوزه ایرانگردی و جهانگردی و ایجاد هماهنگی بین دستگاهی تشکیل شد. لازم به ذکر است ترکیب اعضا و وظایف شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری نسبت به دو شورای منحل شده، جامع‌تر و کامل‌تر است.

۳. چالش‌های پیش‌روی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی

وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع از جمله دستگاه‌های اجرایی است که به واسطه بین‌بخشی بودن و فراسازمانی بودن فعالیت‌ها، با چالش‌های متعددی درگیر است که شامل این موارد می‌شود:

- کاهش دسترس‌پذیری خدمات گردشگری برای گروه‌های اجتماعی مختلف جامعه.
- توسعه و تقویت بخش غیررسمی در گردشگری سلامت کشور.
- فقدان نگرش جامع به زنجیره تأمین مواد اولیه تا توزیع صنایع دستی و بالا رفتن قیمت تمام‌شده صنایع دستی داخلی.
- خسارات وارده به مالکین آثار ثبتی و واقع در حریم آنها به واسطه ثبت ملی یا تعیین حریم برای منافع عمومی.
- حفاری‌های غیرمجاز و قاچاق اموال تاریخی فرهنگی به سایر کشورها.
- همه‌گیری بیماری کرونا و تأثیرات آن بر کاهش تقاضای سفرهای داخلی و ورودی به کشور، آسیب‌های جدی به بخش خصوصی فعال در گردشگری و صنایع دستی.
- کاهش تقاضای گردشگری ورودی.
- عدم اجرای قوانین حوزه میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی به دلیل اختلافات و مسائل بین دستگاهی (مانند قانون حمایت از مرمت و احیای بافت‌های تاریخی فرهنگی مصوب سال ۱۳۹۸).

۴. ظرفیت‌های شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری

به موجب ماده (۳) و تبصره «۱» آن از قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری مصوب سال ۱۳۸۲، شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری به ریاست رئیس جمهور یا معاون اول رئیس جمهور و دبیری رئیس سازمان میراث فرهنگی و گردشگری با استقرار دبیرخانه در سازمان میراث فرهنگی و گردشگری تشکیل شد. این شورا کلیه وظایف شورای سازمان میراث فرهنگی کشور^۵ و شورای عالی ایرانگردی و جهانگردی^۶ را بر عهده گرفت و مطابق بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده (۴) تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری مصوب سال ۱۳۸۲

۱. در این خصوص مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۴۰۰/۲/۲۸ با نامه شماره ۲۱۷۹/۱۶۰۰-۸۲ در مورد وضعیت تشکیل جلسات شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری درخواست پاسخ کرد. همچنین اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران در تاریخ ۱۴۰۱/۹/۵ با نامه شماره ۱۰/۱/۸۰۲۹/ص از ریاست جمهوری اسلامی ایران درخواست برگزاری نشست شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری را کرد و طی نامه مورخ ۱۴۰۱/۹/۷ با شماره ۱۶۴۲۶۰ از دفتر رئیس جمهور به وزیر محترم میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی بررسی این درخواست ارجاع شد. همچنین رئیس کمیته ملی موزه‌ها در ایران در مصاحبه مورخ ۱۴۰۱/۲/۲۵ با کد خبری ۸۳۹۸۱۳ با عصر ایران، شورای عالی میراث فرهنگی را محل پیگیری مشکلات اساسی میراث فرهنگی دانسته و عدم تشکیل آن را به مثابه از دست رفتن ابزار قانونی دانسته است.

۲. اولین نشست خبری وزیر میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری در موزه ملی ایران، یکشنبه ۱۴ خرداد ماه سال ۱۴۰۱، کد خبر ۱۰۱۱۹۳۰، خبرگزاری دانشجو.

۳. نشست مدیران پایگاه‌های میراث ملی و جهانی، ۲۲ مرداد سال ۱۴۰۱، روزنامه شرق، کد خبر: ۸۵۳۱۳۷.

۴. ماده (۶) قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور مصوب سال ۱۳۶۷ - وظایف شورا، وظایف شورای سازمان به قرار زیر است:

۱- تعیین خط‌مشی و سیاست‌های کلی براساس قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی کشور و اساسنامه سازمان. ۲- بررسی گزارش‌های فعالیت‌های سازمان و اظهار نظر پیرامون چگونگی آن.

۵. ماده (۵) اساسنامه شورای عالی ایرانگردی و جهانگردی مصوب سال ۱۳۷۰ هیئت وزیران - وظایف و اختیارات شورای عالی به شرح زیر است:

۱- تعیین و ترسیم خطوط اصلی سیاست ایرانگردی و جهانگردی کشور. ۲- نظارت بر اجرای مصوبات و سیاست‌های ابلاغ شده به دستگاه‌های اجرایی. ۳- اتخاذ تصمیم نسبت به مسائلی که از طرف وزرای عضو یا دیگر اعضای دولت پیشنهاد و جهت بررسی در دستور جلسات منظور شده باشد. ۴- اتخاذ تصمیم برای رفع تنگناها و ایجاد تسهیلات مناسب برای توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی و ایجاد هماهنگی لازم بین دستگاه‌های ذی‌ربط.



تصویب سیاست‌ها، خط‌مشی‌ها و برنامه‌های کلان، جلب حمایت بخش‌های مختلف (دولتی، غیردولتی، تعاونی و خصوصی) و فراهم‌آوری زمینه سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی و افزایش سهم آن در حوزه‌های میراث‌فرهنگی و گردشگری را برعهده دارد.

همچنین مطابق ماده (۹) این قانون و بند «۴» ماده (۵) اساسنامه شورای عالی ایرانگردی و جهانگردی مصوب سال ۱۳۷۰، اتخاذ تصمیمات برای رفع تنگناها و ایجاد تسهیلات مناسب برای توسعه و ایجاد هماهنگی در صنعت گردشگری و تنظیم‌گری نحوه صدور روادید برای سایر کشورها در جهت تقویت گردشگری ورودی، از جمله سایر وظایف شورای عالی است. بنابراین هماهنگی بخشی، سیاستگذاری، نظارت بر اجرای مصوبات و حمایت از توسعه بخش گردشگری و میراث‌فرهنگی از جمله دلایل تشکیل این شورا است.

جایگاه مصوبات شورای عالی به دلیل حضور ریاست‌جمهور یا معاون اول وی، ۸ وزیر، ۳ رئیس سازمان، نخبگان حوزه‌ها و الزام تمامی دستگاه‌ها به اجرای مصوبات این شورا، در حد مصوبات هیئت وزیران است.^۱ بنابراین وزارت میراث‌فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی ظرفیت بالایی را در اختیار دارد که اقدامات سیاستی و هماهنگی لازم در حوزه‌های فعالیتی خود را از طریق آن انجام می‌دهد.

جایگاه شورای عالی در ماده (۵) لایحه اهداف، وظایف و اختیارات وزارت میراث‌فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی که در تاریخ ۱۴۰۲/۱/۲۱ در مجلس شورای اسلامی اعلام وصول گردید، نیز مشخصاً حفظ شده و صرفاً با تغییرات جزئی در تعداد اعضا و افزوده شدن عنوان صنایع دستی به این شورای دستخوش تغییرات شده است.

شایان ذکر است در لایحه مذکور تصویب فرایند و ضوابط ثبت و تشخیص میراث‌فرهنگی و طبیعی (بند «۳۰» ماده (۴)) و تصویب ضوابط نحوه تشخیص مصادیق نفایس ملی و منحصر به فرد (بند «۱۰» ماده (۴)) برعهده این شورا قرار گرفته است.

۵. مصوبات شورای عالی میراث‌فرهنگی و گردشگری

این شورا از بدو شکل‌گیری تاکنون مجموعاً از تاریخ ۱۳۸۳/۷/۴ تا ۱۳۹۸/۹/۱۶ هفت نشست برگزار کرده که به‌طور میانگین در این بازه زمانی حدوداً هر دو سال یک جلسه تشکیل داده است و در طول دولت سیزدهم - نزدیک به ۳ سال - هیچ تشکیل جلسه‌ای نداده است. جلسات مذکور به شرح ذیل است:

جدول ۱. مصوبات شورای عالی میراث‌فرهنگی و گردشگری از ابتدا تاکنون

نشست	تاریخ	موضوع مصوبات	محورها
۱	۱۳۸۳/۷/۴	تصویب آیین‌نامه تشکیل کانون ملی هماهنگی گردشگری کشور. مشخص‌سازی سهم ایران از بازار گردشگری جهان در افق ۱۴۰۴، مشخص‌سازی نرخ رشد سالیانه گردشگری در طول برنامه پنجم توسعه، مشخص‌سازی حجم سرمایه‌گذاری در بخش میراث‌فرهنگی و گردشگری در برنامه چهارم توسعه. تصویب و رفع اشکال از اساسنامه مجموعه‌های فرهنگی سازمان میراث‌فرهنگی و گردشگری. تصویب ملی بودن برخی مجموعه‌های فرهنگی سازمان میراث‌فرهنگی و گردشگری.	۴
۲	۱۳۸۳/۹/۲۹	تصویب آیین‌نامه اجرایی نحوه تشکیل و اداره ناطق نمونه گردشگری. تصویب آیین‌نامه تشکیل و فعالیت کار گروه ملی کد اخلاق گردشگری. تصویب اصلاحیه آیین‌نامه ایجاد، اصلاح، تکمیل، درجه‌بندی و نرخ‌گذاری تأسیسات گردشگری و نظارت و بر فعالیت‌های آنها.	۳
۳	۱۳۸۵/۱۲/۲۶	مصوبه در مورد اجازه به سازمان برای قرار گرفتن در آیین‌نامه مالی و معاملاتی دانشگاهی و مؤسسات آموزشی. تصویب آیین‌نامه اجرایی شورای عالی. تصویب عناوین، شرح وظایف و ترکیب اعضای کمیسیون‌های تخصصی شورای عالی. تصویب اساسنامه مجموعه‌های فرهنگی سازمان و آیین‌نامه اجرایی آن. تصویب ارائه لایحه از طرف دولت به مجلس شورای اسلامی برای افزودن وزرای بازرگانی، کار و امور اجتماعی و صنایع و معادن به شورای عالی. تصویب حضور نماینده تام‌الاختیار ستاد کل نیروهای مسلح به عنوان مدعو (بدون حق رأی). تصویب عضویت سازمان میراث‌فرهنگی و گردشگری در کمیته تدوین آیین‌نامه اجرایی تبصره «۲» ماده (۳) قانون حفظ کاربری اراضی باغ‌های مصوب ۱۳۸۵/۸/۱. تصویب برخورداری کلیه پرسنل شاغل سازمان میراث‌فرهنگی و گردشگری از حق بهره‌وری. تصویب الزامات مربوط به نیروی انسانی مورد نیاز سازمان میراث‌فرهنگی و گردشگری. الزام سازمان میراث‌فرهنگی و گردشگری به تهیه و تدوین برنامه ملی مدیریت و توسعه میراث‌فرهنگی، طبیعی و صنایع‌دستی و گردشگری.	۱۱
۴	۱۳۹۴/۵/۲۷	تصویب افزایش تعرفه ورودی موزه‌ها و اماکن تاریخی- فرهنگی. تصویب تأمین زیرساخت‌های پایگاه‌های میراث ملی و جهانی و آثار در فهرست موقت ثبت جهانی. تعیین و تصویب تعرفه‌های پیشنهادی خدمات گردشگری. تصویب ابقا و ارتقای مرکز آموزش عالی میراث‌فرهنگی.	۴

۱ تبصره «۲» ماده (۳) قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری مصوب سال ۱۳۸۲: کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، نهادها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی، شهری و روستایی و دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است در حدود وظایف قانونی خود، موظف به اجرای مصوبات این شورای عالی می‌باشند.

نشست	تاریخ	موضوع مصوبات	محورها
۵	۱۳۹۵/۵/۲۶	تصویب الزام حمایت سازمان برنامه و بودجه و بانک مرکزی از طرح ویژه اشتغال ضربتی. تصویب دستورالعمل اعطای پروانه مجموعه‌داری اموال فرهنگی، تاریخی و هنری منقول مجاز. تصویب بازنگری اساسنامه انجمن‌های میراث فرهنگی. بررسی اختلاف سازمان و هیئت عالی نظارت بر اصناف مبنی بر شمول یا عدم شمول تأسیسات و مراکز گردشگری در قانون نظام صنفی. تصویب ایقا و احیای مرکز آموزش عالی میراث فرهنگی. تکلیف دستگاه‌های اجرایی دولت به اهدای جوایز و هدایا و برنامه‌های تشویقی از تولیدات صنایع دستی اصیل ایرانی.	۶
۶	۱۳۹۶/۳/۲۳	تصویب تدوین و اجرای نظام جامع آماری و حساب‌های اقماری گردشگری. تصویب تدوین طرح توسعه گردشگری جاده ابریشم و تشکیل دبیرخانه دائمی آن در سازمان. تصویب ساماندهی بیمه اجتماعی قالیبافان، بافندگان فرش و شاغلان صنایع دستی شناسه‌دار. تصویب برنامه ریزی برای توسعه شهرهای جهانی صنایع دستی. تصویب دستورالعمل اجرایی تجارت اموال فرهنگی تاریخی و هنری منقول مجاز. تصویب دستورالعمل اجرایی اعطای پروانه موزه‌های خصوصی. تصویب ایجاد و راه‌اندازی شبکه ملی گردشگری در صداوسیما جمهوری اسلامی ایران.	۷
۷	۱۳۹۸/۹/۱۶	تصویب فهرست ۲۱ مجموعه ملی جهت اداره و نگهداری به صورت هیئت امنایی. تصویب اصلاح اساسنامه انجمن‌های میراث فرهنگی.	۲

بررسی‌ها نشان می‌دهد که حدود ۳۰ درصد از مصوبات به تصویب مجوز، تأسیس یا اجرای طرح، ۲۵ درصد به تصویب یا تأیید تغییرات اساسنامه، آیین‌نامه و دستورالعمل، ۱۰ درصد در مورد ماهیت و اعضای شورای عالی، ۸ درصد به ساماندهی و حمایت از حوزه‌های فعالیت سازمان، ۸ درصد تصمیم‌گیری در مورد منابع انسانی سازمان، ۵ درصد مرکز آموزش عالی میراث فرهنگی، ۲ درصد هدف‌گذاری و ۲ درصد حل اختلاف اختصاص داشته است.

نکته مهم، نقش آفرینی قابل توجه شورای عالی در رسیدگی به اختلاف بین دستگاهی در جلسه پنجم، تصویب دستورالعمل‌ها، برنامه‌ها و طرح‌های کاربردی و بین‌بخشی در جلسات دوم، سوم و ششم و الزام سایر دستگاه‌ها به اقدام لازم در جلسه پنجم است. بنابراین اقدامات شورای عالی به واسطه ورود به مسائل کلیدی حوزه‌های وزارت و ایجاد تعامل بین دستگاهی، قابل توجه و مثبت ارزیابی می‌شود.

۵. جمع‌بندی

بررسی چالش‌های اساسی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی نشان از کاهش دسترسی پذیری گردشگری برای عموم جامعه، صدمات جبران نشده همه‌گیری بیماری کرونا به بخش خصوصی صنعت گردشگری و صنایع دستی، عدم جبران خسارات مردمی و بی‌رغبتی به حفظ میراث فرهنگی، افزایش حفاری غیرمجاز و قاچاق اموال تاریخی-فرهنگی و ضعف در زیست‌بوم کسب و کارهای صنایع دستی دارد. این در حالی است که شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری به واسطه ظرفیت‌های قانونی امکان سیاست‌گذاری، نظارت، جلب حمایت بخش خصوصی و رفع تنگنای حوزه‌های فعالیتی وزارت را داراست.

بررسی عملکرد این شورا نشان می‌دهد که در بیش از ۷۰ درصد مصوبات، در راستای امور اجرایی و هماهنگی‌های بین‌بخشی بوده است و با حل اختلافات بین‌بخشی، صدور دستورالعمل‌ها، برنامه‌ها و آیین‌نامه‌های لازم از فعالیت‌های وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی حمایت کرده است. از آنجا که ظرفیت تشکیل شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری به صورت قانونی در اختیار وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی قرار دارد، ناکارآمد دانستن کارایی شورا، به مثابه «قضاوت ظرف بر مبنای عملکرد مطرووف پیشین» و «بی‌عملی در قبال ظرفیت‌های قابل استفاده» است که به نظر غیرقابل توجیه و نوعی فرصت‌سوزی است.

فوریت، اهمیت و الزام برای هماهنگی بین‌بخشی و بین‌دستگاهی در حوزه‌های میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی -در شرایطی که بخش خصوصی به عنوان کنشگر کلیدی این حوزه‌ها نیازمند حمایت فوری است- غیرقابل انکار است و عدم تشکیل شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری به زیان حوزه‌های سه‌گانه این وزارت ارزیابی می‌شود.

منابع و مآخذ

۱. قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور مصوب ۱۳۶۸
۲. قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی مصوب ۱۳۷۰
۳. قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری مصوب ۱۳۸۲

