



## اظهار نظر کارشناسی درباره:

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

#### مقدمه

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

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

۳. طرح «تشکیل وزارت میراث فرهنگی و گردشگری و صنایع دستی» با یک ماده و دو تبصره در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۶/۱/۲۹ اعلام وصول شده است. براساس این طرح سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری با کلیه اختیارات و وظایف فعلی به وزارتخانه تبدیل خواهد شد. این طرح با الحاق یک تبصره به آن با هدف جلوگیری از افزایش نیروی انسانی، امکانات و بار مالی برای وزارت جدید و به‌التبع آن رفع ایراد اصل هفتادوپنجم قانون اساسی، در تاریخ ۱۳۹۶/۹/۶ به تصویب کمیسیون مشترک رسیده است. با این مقدمه گزارش حاضر پس از بیان دیدگاه‌های موافقان و مخالفان طرح از منظر حقوقی و مدیریتی راهکارهای لازم را ارائه خواهد کرد.

#### ارزیابی طرح

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

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

مخصوصی سخن علنی

مشخصات طرح

دوره دهم - سال دوم

شماره ثبت:

۲۶۱

شماره چاپ:

۸۱۸

تاریخ چاپ:

۱۳۹۶/۱۲/۲۵

معاونت پژوهش‌های

اجتماعی - فرهنگی

دفتر: مطالعات

فرهنگی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲-۲۷۰۱۵۵۹۴

تاریخ انتشار:

۱۳۹۷/۱/۲۰

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

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

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

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

### ب) دیدگاه‌های مخالف تبدیل سازمان به وزارتخانه

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

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

۳. چنانچه هدف طراحان، نظارت مستقیم مجلس شورای اسلامی باشد، در حال حاضر نیز مجلس محترم به طرق مختلف از جمله اعمال اصلاحاتی در آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و وضع قوانین خاص، می‌تواند نظارت بیشتر خود را بر سازمان اعمال

کند. علاوه بر آن این امر از طریق نظارت بر اعتبارات مصوب در قوانین بودجه میسر خواهد شد. ضمن آنکه سؤال از رئیس جمهور نیز امکانپذیر است و لذا ضرورتی به تغییر شخصیت حقوقی و ساختار سازمان جهت تقویت امر نظارت مجلس شورای اسلامی وجود نخواهد داشت.

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

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

۶. اگرچه تبصره «۳» طرح مصوب کمیسیون مشترک راهکار لازم را برای جلوگیری از گسترش وزارتخانه جدیدالتأسیس پیش بینی کرده است لکن تجربیات مشابه نشان می دهد که تبدیل سازمان به وزارتخانه حداقل در میان مدت به گسترش ساختار و تشکیلات کلان دولت منجر خواهد شد. لذا به نظر می رسد که تبصره «۳» طرح مصوب نمی تواند رافع ایراد اصل هفتادوپنجم قانون اساسی باشد.

### رویکردهای مربوط به تغییر ساختار

با توجه به دیدگاه موافقان و مخالفان طرح پیشنهادی، سابقه تشکیلاتی سازمان، طرحهایی که طی ۹ سال اخیر در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گرفته و تجربه سایر کشورها سه رویکرد در قبال سازمان کار و شکل حقوقی این سازمان متصور است:

#### رویکرد اول - تغییر شخصیت و شکل حقوقی این سازمان از طریق تبدیل آن به وزارتخانه مستقل

اتخاذ این رویکرد با مشکلات عدیده ای همچون عدم کفایت وظایف حاکمیتی این سازمان برای تشکیل یک وزارتخانه مستقل، گسترش حجم و اندازه دولت، عدم بررسی و آسیب شناسی لازم برای اتخاذ راهکار مناسب در کنار تغییر شخصیت حقوقی این سازمان، بی توجهی به نقش و نظر دولت در تصمیم گیری راجع به ساختار و تشکیلات کلان دولت، مغایرت طرح با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی به لحاظ عدم پیش بینی اعتبارات مورد نیاز طرح و مغایرت طرح با اصل هفتادوچهارم قانون اساسی به دلیل اینکه دولت را مکلف به ارائه لایحه کرده، مواجه است که در صورت اتخاذ چنین راهکاری این مباحث باید مد نظر قرار گیرند.

#### رویکرد دوم - حفظ وضع موجود با تقویت سازوکارهای نظارتی مجلس شورای اسلامی بر عملکرد این سازمان

اتخاذ رویکرد دوم به معنای پذیرش جایگاه فعلی سازمان به عنوان یکی از نهادهای تابعه ریاست جمهوری است. عمده ترین مشکلی که در این حالت وجود دارد ماهیت و نقش وظایف این سازمان است که قرابت کمی با جایگاه فعلی دارد. ضمن اینکه هرگونه ضعف و نارسایی در انجام وظایف و تکالیف این سازمان مستقیماً به رئیس جمهور منتقل می شود. تقلیل بعد نظارتی مجلس و کاهش پاسخگویی سازمان از دیگر تبعات حفظ وضع موجود سازمان است. در صورت اتخاذ رویکرد دوم منطقی تر آن است که نمایندگان

مجلس شورای اسلامی با اعمال اصلاحاتی در آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و یا وضع قانون خاص، راهکارهای دیگری را برای تقویت امر نظارت بر عملکرد سازمان‌های تحت نظر مستقیم رئیس‌جمهور از جمله سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری اتخاذ کنند.

**رویکرد سوم - منفک شدن این سازمان از نهاد ریاست‌جمهوری و سازماندهی این سازمان ذیل وزارتخانه‌های دیگر**

نتایج مطالعه تطبیقی صورت گرفته در این مطالعه نشان می‌دهد گردشگری در کشورهایی که وظایف این حوزه در کنار سایر وزارتخانه‌ها قرار گرفته است، عموماً ذیل وزارتخانه‌های اقتصاد، ورزش، فرهنگ، صنعت و تجارت و بعضاً ذیل وزارت حمل‌ونقل سازماندهی شده است. در شرایط حاضر با توجه به اینکه «لایحه اصلاح بخشی از ساختار دولت» در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار دارد، می‌توان در قالب این لایحه با مشارکت دستگاه‌های ذینفع و اخذ نظر دولت، سازمان میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی را ذیل یکی از وزارتخانه‌های کشور سازماندهی کرد. انتخاب وزارتخانه مورد نظر الزاماً باید با رعایت ابعاد مختلف موضوع نظیر سنخیت وظایف، حجم و گستردگی وظایف و حیطة وظایف و مسئولیت‌های وزیر و با مشارکت فعال دولت مورد بررسی و دقت لازم قرار گیرد تا مشکلات فعلی به نحو دیگری بروز ننماید.

#### جمع‌بندی و پیشنهاد

۱. سابقه موضوع، مطالعات مقدماتی و اخذ نظرات کارشناسان و صاحب‌نظران این حوزه نشان می‌دهد که انتخاب هر یک از راهکارهای ارائه شده نیازمند مطالعه، بررسی و تبیین دقیق نقاط قوت و ضعف هر یک از آنهاست. در صورتی که قانونگذار به دنبال تقویت بعد نظارتی مجلس شورای اسلامی است این امر را می‌تواند از طرق دیگر از جمله وضع قانون خاص یا اعمال اصلاحاتی در آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی تأمین کند. لذا پیشنهاد می‌شود ضمن رد کلیات طرح، ابتدا بررسی کاملی در خصوص وضعیت فعلی این سازمان و آثار و تبعات هر یک از راهکارهای سه‌گانه فوق صورت پذیرد و سپس نمایندگان محترم بر آن اساس راهکار اصلاح را انتخاب کنند.

۲. تجربیات متعدد شکست خورده در اصلاح ساختار دستگاه‌های اجرایی کشور نشان از ضعف در تئوری دولت و پارادایم مشخص در حوزه ساختار کلان دولت در کشور دارد که بارها ساختارهای موجود را دچار تغییر و بازگشت به ساختار قبلی کرده است. ضعف در نگاه واحد و فهم مشترک از ساختار و تشکیلات دولت به تصمیماتی منجر شده که نتیجه آن آشفتگی و سردرگمی نظام اداری است و هرگز به تقویت پاسخگویی و شفافیت دولت منجر نشده است. همچنین انرژی و منابع فراوانی مصروف بررسی، تصویب و اجرای سیاست‌هایی شده که در میان خیل وسیع مشکلات و معضلات کشور، کمترین نتیجه مثبت را به همراه داشته است. بنابراین شایسته است به جای تغییرات موردی و موضعی که غالباً بدون بررسی و پشتوانه نظری کافی صورت می‌پذیرد و مصادیق متعددی از شکست اهداف مورد نظر از تغییرات ساختاری را می‌توان برشمرد، وقت آن است که مجلس شورای اسلامی بازنگرایی در تشکیلات کلان دولت را از طریق تصویب قانون و پیش‌بینی سازوکارهایی که موجبات اجرای قانون را فراهم سازد، از دولت مطالبه کند. البته چنانچه مجلس در مورد نقش‌ها و وظایف دولت نظریات خاصی داشته باشد می‌تواند اهداف و استراتژی‌های بلندمدتی را برای دولت تعیین و در نتیجه تشکیلات متناسب آن را ایجاد کند.