

## جایگاه ارتباطات در قانون برنامه چهارم توسعه

نوشته دکتر محسن اسماعیلی

توسعه را با هر تعریفی که در نظر بگیریم، ارتباطی تنگاتنگ با فرهنگ و ارتباطات دارد و تنظیم این رابطه، هنر حقوق و قانون است. اختلاف پیش‌ها و نگرش‌ها در تبیین این مقوله‌ها و نیز قلمرو، اهداف و روش‌های تحقق آن چندان فراوان است که انتخاب یکی از آنها به عنوان مبنای سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی دشوار، و شاید ناممکن، باشد. با این همه دست کم بر تأثیر دوسویه توسعه از طرفی و فرهنگ و ارتباطات از طرف دیگر اجماع نظر وجود دارد.

از هنگامی که ادبیات توسعه در میان نظریه‌پردازان مغرب زمین پیدا و به سرعت هم، جهان گستر و فراگیر شد، این باور همگانی مشهود بود که فرهنگ بومی و شبکه ارتباطی هر کشوری از مبانی اصلی توسعه و شتاب و عمق آن به شمار می‌رود؛ همان‌گونه که میزان توسعه‌یافتگی اثر مستقیم بر دگرگونی‌های فرهنگی و ارتباطی باقی می‌گذارد.

با گذشت زمان و رشد حیرت‌انگیز فناوری اطلاعات، گسترش شهرنشینی، افزایش سطح سواد و مطالبات مردم، تنوع رسانه‌ها و آنچه در یک کلام انقلاب ارتباطات یا انفجار اطلاعات نامیده می‌شود، نه تنها این رابطه به ضعف و سستی نگرایید، که روزه‌روز قوی‌تر و آشکارتر گشت؛ به گونه‌ای که فناوری اطلاعات به محور توسعه، و نه ابزار آن، تبدیل شد.<sup>۱</sup>

«در دیدگاه جدید، نگرش به فناوری اطلاعات به عنوان ابزار رشد و توسعه دولت‌ها، جای خود را به فناوری اطلاعات به عنوان محور توسعه داده است. هر چند تصور حیات یک کشور به عنوان عضو فعال جامعه جهانی بدون توجه به موضوع فناوری اطلاعات به عنوان بستر و محور اصلی توسعه هم‌اکنون نیز مشکل است، اما در کمتر از هفت سال آینده غیرممکن است. درک نقش بنیادین این مهم و سازماندهی مناسب برای نهادینه کردن آن تضمینی مناسب برای حضور فعال و مقتدر در جامعه جهانی و اکوسیستم بین‌المللی است. از این رو بسیاری از کشورها بازنگری عمیقی در ساختار و فرایند برنامه‌های توسعه خود آغاز کرده‌اند. به‌عنوان نمونه:

۱. دولت آمریکا مهم‌ترین سرفصل توسعه خود را به موضوع فناوری اطلاعات اختصاص داده و در این راستا، گسترش بزرگراه‌های اطلاعاتی، ارتباطاتی مهم‌ترین رکن تحقق این موضوع است.

۲. دولت انگلستان طی برنامه‌ای به دنبال آن است که تا سال ۲۰۰۴ میلادی کلیه خدمات عمومی و دولتی از طریق اینترنت انجام شود.

۳. اتحادیه اروپا فعالیت‌های گسترده‌ای را برای «بسترسازی فرهنگی»، «استفاده از راهکارهای اقتصاد دیجیتال» و گسترش مفهوم «دولت الکترونیکی» آغاز کرده است.

۴. دولت آلمان با شعار «اینترنت برای همه» تغییرات وسیعی را، هم از بُعد زیرساخت‌های مخابراتی و هم از بُعد فرهنگ‌سازی عمومی آغاز کرده است. یکی از اهداف این کشور اتصال همه مدارس به اینترنت تا پایان سال ۲۰۰۲ میلادی بوده است.

۵. دولت فرانسه برای استفاده از اینترنت در کشور تلاش بسیاری کرده است و همه ساله هفته‌ای را به نام «جشن اینترنت» نامگذاری کرده و به این مناسبت در این هفته استفاده از اینترنت در سراسر کشور رایگان است. در حال حاضر حدود ۱۰ میلیون فرانسوی از خدمات اینترنت استفاده می‌کنند و حدود ۳۰ درصد از منازل این کشور، مجهز به اتصال اینترنتی است.

۶. دولت سنگاپور با طرح عظیم «برنامه خدمات کامپیوتری شهری» و با هزینه سالانه دو میلیارد دلار سعی دارد تا سال ۲۰۰۴ میلادی دولت الکترونیکی را به‌طور کامل در این کشور محقق گرداند. هدف اصلی دولتمردان این کشور تبدیل سنگاپور به «جزیره هوشمند» است.

۷. کشورهای عضو جامعه آفریقا درصددند که تا سال ۲۰۱۰ میلادی، جامعه اطلاعاتی مشترکی را بین خود به وجود آورند تا همه شهروندان بتوانند به ساده‌ترین روش به اطلاعات موردنیاز دست یابند.

۸. کشورهای حوزه خلیج فارس برنامه‌های بلندمدتی را برای دستیابی به فناوری اطلاعات با سرمایه‌گذاری عظیم آغاز کرده‌اند که نمونه‌ای از آن پروژه «شهر الکترونیکی دوی» است. شایان ذکر این که در حال حاضر میزان دسترسی به اینترنت در کشور امارات متحده عربی ۱۵ درصد است.<sup>۱</sup>

به این ترتیب همه شواهد و قرائن حاکی از آن است که رسانه‌های جدید عامل تعیین‌کننده‌ای در عرصه‌های گوناگون زندگی بشری‌اند و این نقش روز به روز قوی‌تر نیز خواهد شد. همان‌گونه که نتیجه یک پروژه عظیم تحقیقاتی برای تدوین «استراتژی امنیت ملی آمریکا در قرن بیست و یکم»<sup>۲</sup> نشان داده است، باید این واقعیت را پذیرفت که: «اگر هزاره‌ای را که در آستانه پیوستن به تاریخ است، دورانی بدانیم که بشر در آن برای نخستین بار به فضای سیاره‌ای خود پی برد، سده نخست هزاره آینده را می‌توان قرنی دانست که در آن انسانیت بالقوه (و در غیراین صورت بالفعل) به ارتباط کامل در زمان حقیقی دست خواهد یافت. ما شاهد آن چیزی خواهیم بود که آن را مرگ فاصله<sup>۳</sup> خوانده‌اند»<sup>۴</sup>.

پیشرفت فناوری اطلاعات و رسانه‌های نوظهور به راستی شگفت‌انگیز است، اما «آنچه از اهمیت بیشتری برخوردار است، تأثیرات اجتماعی و سیاسی ابزار ابداعی است و نه خود آن وسایل و در اینجاست که آینده مبهم می‌شود. کشفیات نوین علمی و نوآوری‌های تازه فنی همان‌گونه که منافع بی‌شماری را نوید می‌دهند، چالش‌های بسیاری را نیز پدید می‌آورند که برخی از آنها معرفتی و عملی و برخی دیگر اخلاقی و فلسفی‌اند»<sup>۵</sup> به همین دلیل است که نمی‌توان در طراحی آینده از جایگاه و تأثیر رسانه‌ها غفلت کرد. همه می‌دانیم که امروزه «ارتباطات و اطلاعات، رگ‌های حیاتی سیاست، اقتصاد، تجارت، اطلاعات و امنیت هستند»<sup>۶</sup> و از این رو در تدوین برنامه توسعه برای هر کشوری نقش اساسی ایفا می‌کنند.

درست از همین منظر است که «در یک همدستی بی‌سروصدا و در یک تباری آشکار که کمتر توجه اشخاص و مقامات غیر تخصصی را به خود جلب کرده، آمریکا و اروپا مشغول

طراحی و تأسیس زیرساخت اطلاعاتی جهانی هستند. این زیرساخت عظیم ارتباطی و اطلاعاتی که به «بزرگراه‌های اطلاعاتی» معروف شده، همانند زیرساخت‌های تلگرافی و راه‌آهن قرن نوزدهم و بزرگراه‌های حمل‌ونقل و خطوط هوایی قرن بیستم، توازن قدرت را در آمریکا و اروپا حفظ کرده و سیادت غرب را در تصمیم‌گیری و سیاستگذاری مسائل سیاسی، اقتصادی، تجارتي، فرهنگی و نظامی جهانی ضمانت خواهد کرد.»

بنابراین تدوین برنامه توسعه برای هیچ کشوری نمی‌تواند بدون توجه به واقعیت‌های جهانی، قدرت رسانه‌ها و تحول ارتباطات باشد؛ نقطه ضعفی که تاکنون در برنامه‌های توسعه کشور ما مشهود بوده است. اما برخلاف «قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» که در بخش ارتباطات و مسائل مربوط به رسانه‌ها دچار نارسایی و نقص آشکار بود، خوشبختانه برنامه چهارم توسعه که از سال ۱۳۸۴ تا سال ۱۳۸۸ به اجرا در خواهد آمد، توجه ویژه‌ای به این عرصه نشان داده است. در حالی که برنامه سوم در این زمینه کاملاً ساکت بود، برنامه چهارم در مواد متعددی به این موضوع پرداخته است؛ به گونه‌ای که می‌توان امیدوار بود که در صورت اجرا و تحقق آن، حوزه ارتباطات و رسانه‌های کشور با تحول مثبت و شتابداری روبه‌رو خواهد شد. با این توضیح، حتی اگر نوع نگاه یا میزان توجه «برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» به موضوع ارتباطات و رسانه‌ها را نپسندیم یا کافی ندانیم، از این نظر که برخلاف برنامه قبلی به واقعیت‌های دنیای امروز توجه بیشتری کرده قابل تقدیر است.

رئوس مهم‌ترین پیش‌بینی‌های برنامه چهارم در زمینه ارتباطات را می‌توان به شرح زیر خلاصه کرد:

۱. پذیرش استقرار جامعه اطلاعاتی به عنوان هدف و اطلاعات و دانایی به عنوان مبنای برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور.
۲. تضمین اصل جریان آزاد اطلاعات و دسترسی شهروندان به آن.
۳. گسترش امنیت شغلی و حمایت‌های حقوقی و مالی از سرمایه‌گذاران، فعالان و کاربران عرصه ارتباطات.
۴. توجه خاص به نظام بین‌المللی، ارتباطات، حضور در شبکه جهانی رایانه‌ای (اینترنت) و تعمیم بهره‌مندی از آن.

۵. گرایش به حاکمیت نظام جامع حقوق مالکیت معنوی در سطح ملی و بین‌المللی.
  ۶. تشویق بخش خصوصی و تعاونی به فعالیت رسانه‌ای و رقابت در این عرصه.
  ۷. حفظ هویت ملی و دینی و مقابله با تهاجم فرهنگی و رسانه‌ای با روش‌های نوین.
  ۸. تقویت نظام صنفی و حاکمیت اخلاق حرفه‌ای.
  ۹. بازنگری در قوانین رسانه‌ای و تدوین قانون جامع، فراگیر و روزآمد ارتباطات.
- در این زمینه مروری اجمالی بر مواد مختلف این برنامه، که در حقیقت می‌تواند دورنمای حقوق ارتباطات در برنامه چهارم توسعه نیز نامیده شود، ضرورت داشته و راه را برای نقد و اصلاح هموار می‌سازد.
- نخستین بخش این برنامه به حوزه اقتصاد پرداخته و با پذیرش این نظریه که در آینده «اقتصاد مبتنی بر اطلاعات» خواهد بود، تحت عنوان «رشد اقتصاد ملی و دانایی محور در تعامل با اقتصاد جهانی» به بیان اهداف و برنامه‌های خود می‌پردازد.
- فصل اول این بخش به «بسترسازی برای رشد سریع اقتصادی»، فصل دوم به «تعامل فعال با اقتصاد جهانی» و فصل سوم به «رقابت‌پذیری اقتصادی» اختصاص یافته است. جالب این‌که در کنار سرفصل‌های یاد شده فصل چهارم نیز به «توسعه مبتنی بر دانایی» پرداخته و در ماده ۴۴ تصریح کرده است:
- «دولت موظف است به منظور استقرار جامعه اطلاعاتی و تضمین گسترده، امن و ارزان شهروندان به اطلاعات مورد نیاز اقدام‌های ذیل را به عمل آورد:
- الف: حمایت از سرمایه‌گذاری در تولید و عرضه انواع محتوی و اطلاعات به زبان فارسی در محیط رایانه‌ای با تکیه بر توان بخش خصوصی و تعاونی.
- ب: اتخاذ تدابیر لازم به منظور کسب سهم مناسب از بازار اطلاعات و ارتباطات بین‌المللی، استفاده از فرصت منطقه‌ای ارتباطی ایران از طریق توسعه مراکز اطلاعاتی اینترنتی ملی و توسعه زیرساخت‌های ارتباطی با تکیه بر منابع و توان بخش‌های خصوصی و تعاونی و جلب مشارکت بین‌المللی.
- ج. تهیه و تصویب سند راهبردی برقراری امنیت در فضای تولید و تبادل اطلاعات کشور در محیط‌های رایانه‌ای حداکثر تا پایان سال اول برنامه چهارم.»
- طبق ماده ۴۵ نیز «دولت موظف است به منظور گسترش بازار محصولات دانایی محور و دانش‌بنیان» اقدام‌هایی را انجام دهد که «طراحی و استقرار کامل نظام جامع حقوق

مالکیت معنوی، ملی و بین‌المللی و پیش‌بینی ساختارهای اجرایی لازم» از جمله آنهاست. «بهره‌گیری از فناوری اطلاعات در تدوین و اجرای برنامه‌های آموزشی و درسی کلیه سطوح و تجهیز مدارس کشور به امکانات رایانه‌ای و شبکه اطلاع‌رسانی» وظیفه دیگر دولت در این زمینه است (بند «ک» ماده ۵۲). ماده ۵۷ نیز در این خصوص از اهمیت زیادی برخوردار است. به موجب این ماده «دولت موظف است به منظور توسعه ارتباطات و فناوری اطلاعات، تحقق اقتصاد مبتنی بر دانایی و کسب جایگاه برتر منطقه اقدام‌های ذیل را انجام دهد:

الف: دولت موظف است تا پایان برنامه چهارم به منظور برقراری تسهیلات لازم جهت دسترسی به ارتباطات گسترده با کیفیت و تمهید و گسترش فرصت‌های نوین خدمات و رشد برای آحاد جامعه و خانوارها، مؤسسات و شرکت‌ها، شبکه‌ای شدن قلمروها، برپایی و تقویت اقتصاد شبکه‌ای، زمینه ارتقاء ضریب نفوذ ارتباطات ثابت، سیار و اینترنت کشور حداقل به ترتیب ۵۰ درصد، ۳۵ درصد و ۳۰ درصد آحاد جمعیت کشور و همچنین ایجاد ارتباط پر ظرفیت و چند رسانه‌ای حداقل در شهرهای بالای ۵۰ هزار نفر و افزایش ظرفیت خدمات پستی به ۲۰ مرسوله بر نفر را فراهم آورد.

ب: تأمین و تضمین ارائه خدمات پایه ارتباطی و فناوری اطلاعات در سراسر کشور.

ج: تهیه لایحه «قانون جامع ارتباطات» در سال اول برنامه چهارم.

در فصل نهم نیز که به برنامه‌های مربوط به «توسعه فرهنگی» پرداخته است، مقررات متعددی وجود دارد که وضعیت آینده ارتباطات و اصحاب رسانه‌ها را نمایان‌تر می‌سازد. طبق ماده ۱۰۷ که نخستین ماده از این فصل است:

«دولت مکلف است، به منظور رونق اقتصاد فرهنگ، افزایش اشتغال، بهبود کیفیت کالا و خدمات، رقابت‌پذیری، خلق منابع جدید، توزیع عادلانه محصولات و خدمات فرهنگی و ایجاد بستر مناسب برای ورود به بازارهای جهانی فرهنگ و هنر و تأمین فضاهای کافی برای عرضه محصولات فرهنگی» اقدام‌های متعددی را به عمل آورد که «اقدام قانونی لازم برای تأسیس صندوق‌های غیردولتی ضمانت به منظور حمایت از تولید، توزیع و صادرات کالاها و خدمات فرهنگی و هنری، سینمایی، مطبوعاتی و ورزشی در سطح ملی و بین‌المللی» یکی از آن اقدام‌ها است. (بند «ب» ماده ۱۰۷)

همچنین به موجب بند «ط»، اقدام دیگر دولت عبارت است از: «انجام حمایت‌های

لازم از اشخاص حقیقی و حقوقی که در چارچوب مقررات مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی در توسعه فضاهای مجازی فرهنگی، هنری و مطبوعاتی در محیط‌های رایانه‌ای و اینترنتی فعالیت می‌کنند و به ویژه اعطای تسهیلات لازم برای برپایی پایگاه‌های رایانه‌ای و اطلاع‌رسانی حاوی اطلاعات فرهنگی، دینی، تاریخی و علمی به زبان و خط فارسی توسط بخش‌های مختلف اجرایی کشور جهت استفاده عموم و همچنین ایجاد شرایط لازم توسط صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران برای دریافت برنامه‌های صوتی و تصویری از طریق شبکه‌های اطلاع‌رسانی کابلی و کانال‌های ماهواره‌ای براساس ضوابط سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران». ذیل بند فوق یادآوری کرده است که:

«آیین‌نامه اجرایی مربوطه با هماهنگی وزارتخانه‌های فرهنگ و ارشاد اسلامی، ارتباطات و فناوری اطلاعات و سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.»

اقدام مناسب دیگر آن است که طبق بند «ی» همان ماده «به دولت اجازه داده می‌شود تا نیم درصد (۵٪) از اعتبارات دستگاه‌های موضوع ماده ۱۶۵ این قانون را با پیشنهاد رئیس دستگاه مربوطه برای انجام امور فرهنگی، هنری، سینمایی و مطبوعاتی، جهت ترویج فضایل اخلاقی و معارف اسلامی کارکنان خود هزینه نماید.

آیین‌نامه اجرایی این بند توسط وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و سازمان مدیریت برنامه‌ریزی کشور تهیه و به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.»

«گسترش فعالیت‌های رسانه‌های ملی و ارتباط جمعی در جهت مقابله با تهاجم فرهنگی، سالم‌سازی فضای عمومی، اطلاع‌رسانی صحیح...»، «به کارگیری شیوه‌ها و راهکارها و ابزارهای نوین در عرصه تبلیغات دینی» و «حمایت از برنامه‌ریزی، نیازسنجی و ارائه آموزش‌های ضروری به مبلغین دینی در جهت بهبود کیفیت تبلیغات دینی»، از دیگر تکلیف‌هایی است که برنامه چهارم توسعه بر دوش دولت نهاده است. (بندهای «ب»، «ط» و «ی»

ماده ۱۰۹).

از سوی دیگر «دولت موظف است به منظور حفظ و شناساندن هویت تاریخی ایران و بهره‌گیری از عناصر و مؤلفه‌های هویت ایرانی، به ویژه زبان فارسی»، اقدام‌های هفت‌گانه‌ای به عمل آورد که یکی از آنها «حمایت از گسترش منابع و اطلاعات به خط و زبان فارسی و تدوین و تصویب استانداردهای ملی و بین‌المللی نمایش الفبای فارسی در

محیط های رایانه ای» است (بند «ج» ماده ۱۱۲).

ماده ۱۱۹ نیز از مهم ترین مواد برنامه چهارم است که در صورت تحقق تأثیرات عمیق و تعیین کننده ای در عرصه حقوق ارتباطات و رسانه ها بر جای خواهد نهاد. براساس این ماده:

«دولت مکلف است به منظور حمایت از حقوق پدیدآوردگان آثار فرهنگی، هنری و امنیت شغلی اصحاب فرهنگ و هنر، مطبوعات و قلم، بسترسازی برای حضور بین المللی در عرصه های فرهنگی و هنری و تنظیم مناسبات و روابط میان اشخاص حقیقی و حقوقی مرتبط با امور فرهنگی و هنری اقدام های ذیل را به عمل آورد:

الف. تهیه لایحه امنیت شغلی اصحاب فرهنگ و هنر و استقرار نظام صنفی بخش فرهنگ تا پایان سال اول برنامه چهارم.

ب. بازنگری و اصلاح قوانین مطبوعات و تبلیغات، نظام جامع حقوقی مطبوعات و رسانه ها و تبلیغات.

ج. اصحاب فرهنگ و هنر که شغل خود را از دست می دهند به تشخیص دولت به مدت حداکثر سه سال تحت پوشش بیمه بیکاری دولت قرار می گیرند. دولت در چارچوب لوایح بودجه سنواتی کمک های اعتباری در اختیار صندوق بیمه بیکاری قرار خواهد داد.» □

#### پی نویس ها:

۱. برای آگاهی بیشتر، رک: آد بورن. بُعد فرهنگی ارتباطات برای توسعه. ترجمه: مه‌رسمیا فلسفی، مرکز تحقیقات، مطالعات و سنجش برنامه ای صداوسیما جمهوری اسلامی ایران، چاپ اول، ۱۳۷۹، به ویژه بخش سوم (صص ۱۵۵ تا ۲۳۵) با عنوان «رسانه ها در خدمت توسعه».

۲. مجموعه گزارش های همایش چالش ها و چشم اندازهای توسعه ایران، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی، دفتر سوم، بخش اطلاعات، ارتباطات و مخابرات، ص ۲۲.

۳. استراتژی امنیت ملی آمریکا در قرن ۲۱. تهیه شده توسط کمیسیون تدوین استراتژی امنیت ملی آمریکا. ترجمه جلال دهمشگی و دیگران. انتشارات مؤسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین المللی ابزار معاصر، تهران، چاپ سوم، بهار ۸۲، ص ۲۹.

۴. همان، ص ۳۴.

۵. حمید مولانا. ظهور و سقوط مدرن. تهران، کتاب صبح، چاپ اول، ۱۳۸۰، ص ۲۰۷.