

بررسی عملکرد وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی (۱۳۷۶-۱۳۷۹)

دفتر سیاسی - فرهنگی

۱. مقدمه

طرح بررسی و ارزیابی عملکرد وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی براساس ماده ۳۳ آیین نامه داخلی مجلس و با هدف شناسایی قوت و ضعف دستگاه‌های اجرایی، شناسایی چالش‌های اصلی دستگاه‌های مربوط در بلندمدت و کوتاه مدت و جمع‌آوری نظریات کارشناسی درخصوص راهکارهای مناسب برای ارتقای کارایی و کیفیت برنامه‌ها و عملکردها انجام گرفته است.

طرح پیشنهادی، با عنایت به محورهای موردنظر مرکز پژوهش‌های مجلس در قالب چند روش مکمل ارائه و مورد تصویب قرار گرفت.

روش‌های پیشنهاد شده براساس روش‌شناسی مرسوم پژوهش‌های ارزیابی اتخاذ شده بودند. ارزیابی، نوعی پژوهش است و می‌تواند انواع بسیار داشته باشد که از جمله می‌توان به

این مقاله، چکیده پژوهشی است که به سفارش «دفترخانه دانشی بررسی عملکرد دستگاه‌های اجرایی» در دفتر سیاسی - فرهنگی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی توسط گروه مطالعاتی به سرپرستی آقای دکتر مهدی منتظر قائم عضو هیات علمی دانشگاه تهران انجام گرفته و متن کامل گزارش در مرکز موجود است.

ارزیابی سازمان، مدیریت، اجرا، عملکرد، سیاست، برنامه و نتایج اشاره کرد. پیچیدگی روش شناختی ابعاد مورد ارزیابی، به ویژه در مورد سازمان‌های گسترده و دارای وظایف و تشکیلات متعدد، طراحی و تصمیم‌گیری را در مورد روش مناسب پژوهشی بسیار مشکل می‌کند؛ به ویژه وقتی ملاحظات اجرایی، مانند محدودیت شدید زمانی نیز به این پیچیدگی‌ها افزوده می‌شود. در این جا چهار روش پیشنهادی برای ارزیابی عملکرد وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، مشکلات اجرایی پیش‌رو و نتایج حاصل (خلاصه عملکرد، چالش‌های اصلی و راهکارهای پیشنهادی) ارائه می‌شود.

۲. بررسی و ارزیابی عملکرد کمی الف) نقاط قوت

یکی از شاخص‌های دوره مورد بررسی (۱۳۷۶-۱۳۷۹) در بخش فرهنگ، توجه به افزایش فضاها و ظرفیت‌های مکان‌های فرهنگی و هنری بوده است. تعداد کتابخانه‌های عمومی تحت پوشش وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی از ۱۱۴۹ باب در سال ۱۳۷۶ به ۱۳۶۸ باب در سال ۱۳۷۸ رسیده است. تعداد سینما از ۲۹۵ باب در سال ۱۳۷۶ به ۳۰۷ باب در سال ۱۳۷۸ افزایش پیدا کرده است. تعداد نگارخانه‌ها از ۶۲ باب در سال ۱۳۷۶ با رشد متوسط سالانه ۵۳/۲ درصد به ۱۶۲ باب در سال ۱۳۷۸ رسیده است. تعداد کانون‌های تبلیغاتی با رشد متوسط سالانه ۲۸/۷ درصدی از ۵۹۰ باب ۹۷۸ باب شده است. همچنین ظرفیت مکان‌های اقامتی با رشد متوسط سالانه ۴/۳ درصد از ۵۰۸۸۰ تخت در سال ۱۳۷۶ به ۵۵۳۸۲ تخت در سال ۱۳۷۸ افزایش یافته است. تعداد چاپخانه‌های کشور نیز با رشد متوسط سالانه ۴/۹ درصد از ۱۷۴۴ باب در سال ۱۳۷۶ به ۱۹۲۰ باب در سال ۱۳۷۸ رسیده است.

در این دوره به شدت شاهد افزایش تقاضای مسائل فرهنگی در سطح جامعه هستیم و تلاش‌های مربوط به جذب تعداد مخاطب بیشتر، موجب شده که فرهنگ در زندگی مردم بیش‌تر وارد شود. در این خصوص نمونه‌هایی قابل ذکر است: افزایش تعداد ناشران به ۴۷۱۷ ناشر، رشد نسبتاً مناسب تعداد اعضای کتابخانه‌های عمومی از ۹۶۹ هزار نفر به ۱/۲۷۹/۲۱۳ نفر، رشد متوسط سالانه ۸/۳ درصدی تعداد مراجعان به کتابخانه‌های عمومی، رشد متوسط سالانه ۱۱/۷ درصدی تعداد کتاب‌های امانت داده شده کتابخانه‌های عمومی و افزایش تعداد بازدیدکنندگان از موزه‌های تاریخی - فرهنگی مزید این مدعا است.

در طی سال‌های مورد بررسی شاهد رشد نسبتاً چشمگیر در بعضی از تولیدات و محصولات فرهنگی هستیم. طی سال‌های ۱۳۷۹-۱۳۷۶، رشد متوسط سالانه عناوین و شمارگان کتاب به ترتیب برابر با ۱۵/۱ و ۱۲/۷ درصد بوده است. تعداد نشریات کشور از ۱۰۵۳ عنوان در سال ۱۳۷۶ به ۱۴۹۱ عنوان در سال ۱۳۷۸ رسیده است که رشد متوسط سالانه ۱۹ درصد را نشان می‌دهد و شمارگان نشریات نیز از ۸۵۷ میلیون نسخه در سال ۱۳۷۶ به ۹۱۱ میلیون نسخه در سال ۱۳۷۸ افزایش یافته است. تعداد فیلم‌های بلند سینمایی از رشد متوسط سالانه ۴/۷ درصد برخوردار بوده و نوارهای ویدیویی تکثیر شده در مراکز عرضه محصولات فرهنگی و هنری از ۴۸۰,۰۰۰ حلقه به ۸۷۰/۹۹۸ حلقه در سال ۱۳۷۸ رسیده است. عناوین نوار موسیقی تولید شده با رشد متوسط سالانه ۱۳/۹ درصد از ۲۵۳ عنوان در سال ۱۳۷۶ به ۳۲۸ عنوان در سال ۱۳۷۸ رسیده است و میانگین شمارگان آن‌ها در سال ۱۳۷۸ نسبت به سال ۱۳۷۶ رشدی برابر با ۱۰/۲۷ درصد را نشان می‌دهد.

اما نگرش دقیق‌تر به ارقام رسمی، نکات قابل تأملی را مطرح می‌سازد. نخست آن‌که بخشی از ارقام رسمی، غیر واقعی است. مثلاً در حوزه مطبوعات هم ارقام مربوط به تعداد عناوین و هم ارقام مربوط به شمارگان، واقعیت را به خوبی و به طور کامل نشان نمی‌دهد. اگر چه تعداد نشریات دارای مجوز کشور تا حدودی افزایش یافته است، اما نشریاتی که به طور منظم منتشر می‌شوند، به میزان قابل ملاحظه‌ای کم‌تر از رقم اعلام شده است. بر طبق برخی برآوردها، رقم واقعی نصف ارقام رسمی اعلام شده است.

همچنین ارقام اعلام شده شمارگان نشریات، به خصوص به دلیل بهره‌مندی از کاغذ یارانه‌ای، بیش‌تر از ارقام واقعی شمارگان مطبوعات کشور است. براساس برآوردهای کارشناسی، رقم واقعی شمارگان لااقل ۳۰ درصد کم‌تر از ارقام اعلام شده است. این نکته به میزان کم‌تری در مورد ارقام شمارگان کتاب‌های منتشره نیز می‌تواند صادق باشد. وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی در دو سال اخیر کوشیده است از طریق بررسی‌های کارشناسی و اعزام بازرسان به چاپخانه‌ها و مراکز انتشار مطبوعات، این مشکل را حل و فصل کند؛ اما نتایج این اقدامات هنوز به صورت روشن اعلام نشده و مورد ارزیابی قرار نگرفته است.

اساساً بخشی از تقاضاهای مربوط به صدور مجوز و درخواست امکانات چاپ و نشر به دلیل برخوردار شدن از حمایت‌ها و یارانه‌های دولتی است و از این نظر باید در مورد ارقام مربوط به رشد سالانه و عملکرد بخش‌ها با احتیاط برخورد کرد. البته این مشکل بیش از هر

چیز به نظام پرداخت یارانه‌ها در این حوزه مربوط می‌شود که در بخش بعدی گزارش به آن پرداخته خواهد شد.

رشد تعداد ناشران کشور نیز بر همین اساس باید مورد بررسی قرار گیرد. از میان ۴۵۰۰ شخص حقیقی و حقوقی دارای مجوز نشر، در عمل تعداد ناشران فعال (یعنی ناشرانی که لااقل ۲۰ کتاب در سال تولید می‌کنند) در حدود ۱۰۰۰ رقم فوق است. همچنین با توجه به رشد قابل ملاحظه تقاضا در حوزه‌های کالاها و خدمات فرهنگی، رشد عملکرد بخش‌های مختلف فرهنگی چه در سطح نهادهای دولتی و چه در سطح بخش خصوصی، به دلایلی که در ادامه این گزارش ذکر می‌شود، پاسخ‌گویی نیازها (تنوع تقاضا و رقابت خارجی) نیست.

ب) تنگناها و نقاط ضعف

طی سال‌های اخیر همواره بر افزایش تولید محصولات فرهنگی توجه شده است. افزایش عناوین و شمارگان کتاب‌ها، افزایش عناوین و شمارگان مطبوعات و اعطای مجوزهای فراوان، افزایش مؤسسات فرهنگی و هنری دولتی و غیردولتی، رشد عناوین نوارهای موسیقی و افزایش نگارخانه‌ها، افزایش تولید فیلم و تکثیر فیلم‌های ویدیویی از جمله این موارد بوده است.

اگرچه در شاخص‌های فوق رشد مناسبی دیده می‌شود، ولی همواره نیازهای مخاطبان مورد توجه جدی قرار نگرفته است و تنوع در تولید هنوز رشد اندکی دارد. نیاز و وابستگی شدید فعالیت‌های فرهنگی و هنری به پشتیبانی و کمک‌های دولت مؤید این مطلب است که هنوز تولیدکنندگان بخش فرهنگ از یک طرف و سیاستگذاران و تصمیم‌گیرندگان دستگاه‌های فرهنگی از طرف دیگر به نیازهای مخاطبان توجه شایسته‌ای نشان نمی‌دهند. به این دلیل، بخش قابل ملاحظه‌ای از تولیدات بخش فرهنگ و هنر با استقبال مردم مواجه نمی‌شود و اگر دولت دست از حمایت خود بردارد، بخش قابل توجهی از این تولیدکنندگان سرنوشت ناخوشایندی خواهند داشت.

از جمله سیاست‌های دیگر سال‌های اخیر، افزایش مکان‌های فرهنگی و هنری بوده است. رشد کتابخانه عمومی، نگارخانه و سینما و ظرفیت مراکز اقامتی طی سال‌های اخیر خوب بوده است. اما باید گفت توسعه فضاهای فیزیکی و ساخت و سازهای چند ساله تحت

عنوان کتابخانه عمومی، مجتمع، تالار، سینما و... تحت یک برنامه ریزی حساب شده و معیارهای مشخص صورت نگرفته است. در حالی که تعداد سینماهای کشور بالغ بر ۳۰۷ باب است، هنوز حدود ۱۰۰ شهرستان کشور بدون سینما هستند. در بعضی از استان‌های کشور تقریباً کلیه شهرها فقط یک مجتمع فرهنگی و هنری دارند، ولی بسیاری از استان‌های کشور از حداقل این امکانات بهره‌مندند. نیازسنجی مناطق مختلف کشور، تجزیه و تحلیل نحوه پراکندگی فضاها، بررسی امکانات، قابلیت‌ها و تنگناها و مطالعات دیگری که ضرورت دارد قبل از اخذ وام برای احداث بنا در مناطق مختلف کشور صورت بگیرد، در مورد طرح‌های عمرانی یاد شده لحاظ نشده است. هنوز وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی شاخص‌هایی برای تخصیص بهینه اعتبارات و امکانات در اختیار ندارد و می‌توان مدعی شد که تقریباً وزارت ارشاد بر اساس برنامه‌های سالانه‌ای پیش می‌رود که هر سال تا حدودی گسسته‌تر از سال قبل است.

از عمده مسائل بخش فرهنگ و هنر، توزیع محصولات فرهنگی و هنری است. زمانی تولیدکنندگان می‌توانند فعالیت خود را ادامه دهند و بر رشد کیفی و کمی تولیدات خود بیفزایند که محصول نهایی آن‌ها به سهولت در اختیار مردم قرار گیرد و مردم به راحتی به آن‌ها دسترسی داشته باشند.

در حالی که فقط کم‌تر از ۲۵۰۰ کتابفروشی در کشور به عرضه تولیدات ناشران کشور می‌پردازند بسیاری از این کتابفروشی‌ها عملاً به مرکز عرضه لوازم التحریر تبدیل شده‌اند. ۵۵ عنوان فیلم در ۳۰۷ سینما عرضه می‌شود. حال اگر در یک شهر فقط یک سینما وجود داشته باشد و این سینما هر یک ماه فرست نمایش یک فیلم را داشته باشد، مردم آن شهر فقط دسترسی به ۱۲ فیلم در سال را خواهند داشت. همچنین فقط ۱۶۲ نگارخانه در کشور به عرضه محصولات هنرهای تجسمی اختصاص دارد. علی‌رغم رشد به نسبت خوب تولیدات فرهنگی، این تولیدات در بستر مناسبی عرضه نمی‌شوند و هنوز در اکثر موارد به صورت کاملاً سنتی و غیر علمی عرضه می‌گردند. به همین دلیل، دسترسی بخش‌های بزرگی از جمعیت کشور به محصولات فرهنگی و هنری بسیار دشوار و نامناسب صورت می‌گیرد. طی سال‌های اخیر نیز برای رفع معضل عرضه این محصولات تلاش جدی صورت نگرفته است و به سبب غیراقتصادی بودن این گونه فعالیت‌ها، نه فقط رغبت بخش غیردولتی برای حضور در عرضه عرضه محصولات فرهنگی و هنری به شدت کاهش داشته (تا جایی که

تعداد سینما فقط ۱۲ باب و تعداد تخت‌های مراکز اقامتی حدوداً ۵۴۰۰ تخت طی دوره مورد بررسی افزایش داشته) بلکه فعالیت تعدادی از بنگاه‌های عرضه محصولات فرهنگی و هنری نیز متوقف شده است و اگر حمایت‌های مادی دولت نمی‌بود وضع بغرنج‌تر از این برآورد می‌شد. این در حالی است که هنوز برنامه صحیح و سازمان یافته‌ای برای جذب بخش غیردولتی در این زمینه صورت نگرفته است. البته این وضع درباره مطبوعات وخیم‌تر است. مطبوعات و خصوصاً روزنامه‌ها که باید روزانه و به طور مرتب در دسترس مخاطبان قرار گیرند توزیع نامناسبی دارند و تاکنون اقدام مؤثری برای رفع این مشکل صورت نگرفته است.

توجه دولت به تولید بیش‌تر و سوق دادن همه امکانات در این زمینه و در مقابل نظارت نسبتاً پیچیده و گسترده، موجب فراموش شدن نقش هدایت و سیاستگذاری آن در بخش فرهنگ و هنر شده است. طی سال‌های اخیر عمده فعالیت دولت صرف تقویت بخش نظارت شده و حتی وارد معرکه اجرا و تولید کالا و خدمات فرهنگی شده است. دولت از یک طرف با برنامه‌ریزی و سیاستگذاری بخش فرهنگ و هنر و با وضع قوانین، فعالیت‌های فرهنگی را جهت می‌دهد و از سوی دیگر هم بر مراکز و تولیدات فرهنگی و هنری نظارت می‌کند و هم عملاً بخشی از فعالیت تولید محصولات فرهنگی و هنری را انجام می‌دهد (حدود ۲۵٪ بازار نشر کتاب)، موسیقی زنده و فعالیت‌های نمایشی تقریباً در انحصار دولت است و دولت بر آن‌ها نظارت تمام دارد. بخش بزرگی از سینماهای کشور متعلق به نهادهای دولتی است و هتلداران بخش خصوصی توان رقابت با هتل‌های نهادهای دولتی را ندارند. حضور دولت در تولید و فروش کالاهای فرهنگی نوعی مداخله غیرضروری در بازاری است که به طور سنتی و عرفی متعلق به بخش خصوصی است. حضور دولت در این بازار، اقتصاد بخش خصوصی در امر فرهنگ را مختل می‌سازد و دولت را به رقیبی جدی برای این بخش تبدیل می‌کند که تقریباً از تمامی ضوابط و قیودهای حاکم بر فعالیت‌های فرهنگی و هنری آزاد است. همه این عوامل سبب شده‌اند که دولت (وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی) در مواردی از وظیفه اصلی خود، یعنی سیاستگذاری و برنامه‌ریزی دور شود و اگر توانسته است در کنترل بخش خصوصی تولیدکننده توفیق به دست آورد، به ایجاد فضایی غیرمطمئن و غیرقابل پیش‌بینی دامن زده است.

طی سال‌های اخیر مؤسسات و دفاتر مختلفی با عناوین متفاوت در حاشیه وزارت

فرهنگ و ارشاد اسلامی شکل گرفته‌اند که ضمن برخورداری از بودجه‌های دولتی، ارزیابی دقیقی از کیفیت و نتایج فعالیت‌هایشان انجام نشده است. بسیاری از این مؤسسات، رقیب سرسخت بخش خصوصی شده‌اند. جالب آن است که برنامه‌ریزی چندان مشخصی برای هدایت این مؤسسات وجود ندارد و پس از انجام مأموریتشان، برای بقای خود مأموریت‌های جدیدی ایجاد می‌کنند.

اطلاع‌رسانی یکی دیگر از معضلات عمده بخش فرهنگ است که تاکنون هنوز کار شایسته‌ای درباره آن انجام نشده است. هنوز هیچ مرجع مناسب اطلاع‌رسانی در بخش فرهنگ وجود ندارد و هر معاونت یا سازمان وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی به تناسب توانایی مالی و کارشناسی اقدام به اطلاع‌رسانی در مورد فعالیت‌های فرهنگی و هنری مرتبط با بخش خود کرده است، اما هیچ جایگاهی برای هماهنگی و یکدست کردن آن‌ها وجود ندارد.

۳. جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و پیشنهادها

براساس مطالب ذکر شده برخی از چالش‌های عمده وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی فهرست شده و در پایان این تحقیق، راهکارهایی برای برخورد با چالش‌ها پیشنهاد گردیده است.

الف) افزایش و متنوع شدن تقاضا در حوزه فرهنگ

مهم‌ترین چالش فراروی بخش فرهنگ به طور کلی و وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی به طور اخص، مسأله افزایش شدید تقاضا در این حوزه است. انقلاب ارتباطات، اشکال بسیار متنوع مصرف محصولات فرهنگی را وارد زندگی روزمره اقشار و گروه‌های مختلف جامعه کرده و شکل‌گیری سلیقه‌ها و الگوهای هویتی بسیار متکثر و متنوع، به واسطه دسترسی به محصولات فرهنگی و رسانه‌های متعدد فراملی، ممکن شده است. مسأله اصلی بخش فرهنگ، پاسخگویی به این تقاضاهای متنوع، حضور و رقابت در بازار عظیم محصولات و خدمات فرهنگی و بالا بردن سهم نمادها و مفاهیم فرهنگ ملی در این بازار بزرگ است.

از سوی دیگر، گسترش آموزش در کشور، موجب ظهور قشر بزرگی از دانش‌آموختگان شده است که با مجهز شدن به دانش‌های گوناگون، به گونه‌ای روزافزون امکان انتخاب از میان الگوها و محصولات بسیار متنوع فرهنگی را به دست می‌آورند. سالانه نزدیک به دو میلیون نفر بر تعداد دانش‌آموزان و حداقل بیش از ۳۰۰ هزار نفر بر تعداد دانشجویان کشور

اضافه می‌شود. تأمین نیازهای فرهنگی این قشر عظیم، در کنار ضرورت تأمین نیازهای مربوط به تفریح و سایر اوقات فراغت گروه‌های جمعیتی، توانایی تولید و آفرینش فرهنگی را به یکی از منابع مهم قدرت ملی تبدیل خواهد کرد.

ب) کاهش قدرت نظارتی حکومت

افزایش جمعیت و متنوع شدن حوزه‌های فعالیت فرهنگی، با کاهش سرانه‌های واقعی بودجه‌های آموزشی و منابع قابل تخصیص در بخش فرهنگ (با توجه به نرخ تورم و رشد جمعیت) و کاهش قدرت کنترل و نظارت دولت، همراه بوده است. حضور فرستنده‌های تلویزیونی ماهواره‌ای و سایت‌های اینترنتی، آخرین نمونه‌های دشواری کنترل و نظارت حکومتی بر نحوه تولید و مصرف محصولات فرهنگی است.

ج) فقدان سیاست‌های کلان و برنامه جامع در حوزه فرهنگ

با توجه به این‌که مهم‌ترین هدف دستگاه‌های فرهنگی بالا بردن میزان تولید و آفرینش محصولات فرهنگی ارزشمند به منظور تأمین تقاضاهای بسیار متنوع اجتماعی، امکان‌پذیر کردن انتقال مفاهیم و ارزش‌های فرهنگ دینی و ملی به نسل‌های جوان‌تر و تأمین انسجام اجتماعی و وحدت ملی است، مجموعه اهداف تعیین شده برای وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، مجموعه‌ای بسیار وسیع و فاقد اولویت‌های اساسی است.

در سال‌های اخیر در نظر سنجی‌ها و پژوهش‌های متعدد بیش‌ترین اعتماد به نهاد‌های حکومتی در میان مردم به این وزارتخانه ابراز شده است و از این نظر عملکرد این وزارتخانه در مقایسه با سایر نهادها و دستگاه‌های حکومتی موفق ارزیابی می‌شود. اما با توجه به چالش‌های فراروی بخش فرهنگ، این وزارتخانه فاقد برنامه‌ای جامع و مجموعه‌ای از اولویت‌های سیاست‌گذاری است که در ذیل به مهم‌ترین آن‌ها اشاره می‌شود:

یک) رشد نامکفی تأسیسات زیربنایی فرهنگی

- با توجه به آن‌که یکی از هدف‌های اصلی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، کمک به همگانی کردن مصرف کالا‌های فرهنگی است و این امر به نوبه خود مستلزم دسترسی آسان مردم در همه مناطق کشور به این محصولات و خدمات است. همان‌طور که در فصل گزارش عملکرد

بخش های این وزارتخانه مشاهده می شود، رشد تأسیسات و مراکز عرضه محصولات فرهنگی با روند رشد جمعیت و تقاضا، بسیار نامتناسب است.

- در حالی که تولید اغلب محصولات فرهنگی (کتاب، مطبوعات، فیلم، تئاتر، نوارهای موسیقی و...) رشد قابل توجهی داشته است، امکانات دسترسی به این محصولات محدود و متمرکز در شهرهای بزرگ است:

- سینماهای کشور، امکان نمایش دادن محصولات تولید شده سینمای ایران را ندارند و پراکندگی سینماها متناسب با نیازهای فرهنگی شهرها و استان های کشور نیست و لااقل ۱۰۰ شهر کشور فاقد سینما است.

- نیمی از مطبوعات منتشر شده در کشور فقط در یک شهر (تهران) توزیع می شود و شبکه کارآمدی برای توزیع به موقع مطبوعات در سطح ملی وجود ندارد.

- در مقابل هر ۳۰ هزار نفر جمعیت یک کتابفروشی وجود دارد و اگر رقم واقعی کتابفروشی های کشور را در نظر بگیریم (یعنی فروشگاه های لوازم التحریر و غیره را از رقم ۲۵۰۰ کتابفروشی خارج کنیم) در آن صورت نسبت فوق تا حدود دو برابر افزایش می یابد. - تعداد سالن های تئاتر، محل های اجرای موسیقی زنده و نگارخانه ها اساساً قابل مقایسه با حداقل استانداردهای بین المللی نیست.

بنابراین، یکی از مشکلات اصلی در این بخش، توسعه نیافتگی شدید تأسیسات زیربنایی است که امکان دسترسی به محصولات فرهنگی تولید شده در چارچوب قوانین و معیارهای قابل قبول داخلی را بسیار محدود می کند. این مسأله باید در کنار سهولت دسترسی به محصولات خارجی (انواع فیلم های ویدئویی، نوارهای موسیقی، CD های صوتی و تصویری، بازی های رایانه ای و...) مورد توجه و ارزیابی قرار گیرد.

این مسأله نشان دهنده یکی از کاستی های برنامه ریزی و سیاست گذاری، یعنی کمبود سرمایه گذاری در تأسیسات زیربنایی و عدم تناسب سهم بودجه های عمرانی و سیاست های تشویقی و حمایتی در زمینه تسهیل مشارکت بخش های غیردولتی در توسعه این تأسیسات است.

دو) عدم توانایی جذب نیروی متخصص

ناکارآمدی دستگاه های اداری، ضوابط نامناسب پرداخت حقوق و مزایا، دخالت گسترده در امر نظارت بر تولید محصولات فرهنگی و فقدان قوانین روشن و مناسب، جملگی باعث

شده است که نیروی انسانی متخصص در حوزه فرهنگ تمایلی به جذب در وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی نداشته باشد. مصاحبه‌های انجام شده با مدیران این وزارتخانه (حضوری یا از طریق پرسشنامه) نیز نشان می‌دهد که این مدیران یکی از مشکلات حوزه‌های خود را کمبود نیروی متخصص می‌دانند.

وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، نظارت بر حوزه‌های تخصصی و پیچیده‌ای مثل سینما، تئاتر، کتاب، موسیقی را برعهده دارد و این نظارت در موارد متعدد فاقد چارچوب‌های روشن قانونی، ساز و کارهای پاسخگویی و پرهیز از دخالت دادن سلیقه‌های شخصی و سیاسی است. صرف وجود این وضعیت، یکی از عوامل دفع‌کننده نیروی انسانی متخصص به شمار می‌رود.

سه) فقدان نظام آموزش مرتبط با فعالیت‌های تخصصی

آموزش‌های ارائه شده در چارچوب آموزش‌های ضمن خدمت این وزارتخانه، بیش‌تر آموزش‌های عمومی (از قبیل زبان انگلیسی، کامپیوتر، دوره‌های مدیریت اداری عمومی و...) است و دوره‌های تخصصی مرتبط با وظایف بخش‌های مختلف به تازگی و آن هم در موارد معدودی مورد توجه قرار گرفته است. کار نظارت و ارزیابی آفرینش‌های فرهنگی و هنری، به مدیران و مسئولانی سپرده شده است که موفقیت یا عدم موفقیت آنان، بیش‌تر مربوط به توانایی‌ها و تخصص‌های شخصی آنان است تا مهارت‌هایی که براساس برنامه آموزشی معین و منظم قبل از آغاز به خدمت یا در طول دوره خدمت، کسب کرده‌اند.

چهار) غفلت از سیاست‌گذاری و درگیری در اجرا

حوزه فعالیت‌های وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی بسیار وسیع است. از اوقاف و امور خیریه، مساجد، حج و زیارت و موسیقی گرفته تا تئاتر، کتاب، سینما، ایرانگردی و جهانگردی، میراث فرهنگی و خیرگزاری.

آنچه در ایران در چارچوب وظایف این وزارتخانه انجام می‌شود، در کشورهای دیگر دو یا سه حوزه مستقل را در بر می‌گیرد. بخش‌هایی از این وزارتخانه مثل سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی اساساً رابطه نامشخصی با مدیریت آن دارند و بخش‌هایی نیز مثل خیرگزاری جمهوری اسلامی ایران تابع ملاحظاتی هستند که فقط در چارچوب این

وزارتخانه نمی‌توان درباره آن‌ها تعیین تکلیف کرد.

از این نظر، هم مدیریت این وزارتخانه بزرگ باید بیش از هر چیز معطوف به سیاستگذاری کلان و حتی الامکان پرهیز از دخالت در اموری شود که قابل واگذاری به بخش‌های غیردولتی است. البته دخالت این وزارتخانه در امور تولیدی و اجرایی بخش فرهنگ، تا حدودی مربوط به وضعیت خاص دولت در ابتدای انقلاب و ضرورت‌های دوره جنگ بوده، اما این مداخله بسیار گسترده است.

درگیری در امور اجرایی، از برگزاری نمایشگاه‌های کتاب، انواع جشنواره‌های هنری، سمینارها و غیره، موجب تخصیص بخش اعظم اعتبارات این بخش به بودجه‌های جاری، کاهش بودجه‌های عمرانی (به قیمت‌های واقعی و در مواردی به قیمت‌های جاری) و غفلت از سیاستگذاری، آموزش و پژوهش‌های لازم شده است. در دوره ۱۳۷۶ تا ۱۳۷۹، اعتبارات جاری این وزارتخانه سالانه به طور متوسط ۱۳/۳ درصد رشد کرده، اما اعتبارات عمرانی آن به طور متوسط سالانه ۳/۲ درصد کاهش یافته است.

بخش قابل ملاحظه‌ای از فعالیت‌های اجرایی این وزارتخانه قابل واگذاری به بخش‌های غیردولتی است که در این خصوص، برگزاری نمایشگاه بین‌المللی کتاب تهران در سال جاری، تجربه قابل توجهی است.

د) نهادهای موازی

یکی از معضلات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی حضور لااقل ۱۷ دستگاه حکومتی و شبه حکومتی موازی در عرصه فعالیت‌های فرهنگی است و این در حالی است که هیچ ساز و کار مشخصی برای سامان‌دهی و ایجاد هماهنگی میان این دستگاه‌ها وجود ندارد و در مواردی نیز فعالیت‌های این دستگاه‌ها، در جهات متفاوت و متضاد سیر می‌کند.

وضعیت مذکور فقط مربوط به فعالیت سازمان‌هایی از قبیل سازمان تبلیغات اسلامی نیست، بلکه تعدد مراکز قانونگذاری را نیز شامل می‌شود. در این حوزه، بجز مجلس شورای اسلامی، مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز عملاً حکم قانون را دارد.

ه) غیرشفاف بودن سیاست‌های حمایتی

در طول دوره مورد بررسی سالانه، به طور متوسط ۱۰۴/۵ میلیارد ریال در چارچوب

بودجه‌های این وزارتخانه تحت عنوان انواع کمک به فعالیت‌های فرهنگی و هنری و غیره اختصاص یافته است. در حدود ۶۰ درصد از این کمک‌ها به بخش‌های سینما و مطبوعات اختصاص یافته است. بجز معاونت امور مطبوعاتی وزارت ارشاد که ارقام کمک‌های خود را در یک دوره ۱۰ ساله (در سال گذشته) به صورت نسبتاً شفاف منتشر کرد، اطلاع‌رسانی شفافی در مورد نحوه مصرف این کمک‌ها انجام نشده است. بخش عمده این کمک‌ها مربوط به پرداخت مابه‌التفاوت نرخ ارز بابت نهاده‌های مورد نیاز بخش (عمدتاً کاغذ) است. هیچ‌گونه ارزیابی مشخصی در مورد آثار و نتایج این کمک‌ها، تأثیر آن‌ها بر بهبود کیفی شاخص‌های عملکرد بخش‌های مربوط، و ضرورت ادامه یا تغییر این روندها انتشار نیافته است. نکته مهم‌تر این است که ضوابط بهره‌مندی از این حمایت‌ها به صورت شفاف به عموم اعلام نمی‌شود. مصاحبه‌های انجام شده با مدیران این بخش نیز نشان می‌دهد که دستیابی به ضوابط روشن و شفاف در این مورد ضرورت انکارناپذیر دارد.

اشکال متفاوت حمایت (توزیع بن کتاب، یازانه کاغذ، وام‌های بانکی و معرفی به دستگاه‌های ذی ربط برای استفاده از سایر تسهیلات) سال‌هاست که اعمال می‌شود، اما ارزیابی مشخصی از نتایج این کمک‌ها انجام نگرفته است.

و) فقدان نظام جامع جمع‌آوری و تولید و توزیع اطلاعات

گسترده‌گی فعالیت‌های وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، دسترسی به اطلاعات روزآمد در مورد امکانات و فعالیت‌های فرهنگی را برای برنامه‌ریزی و سیاستگذاری جامع‌نگر ضروری می‌کند؛ اما نظام جامعی برای تولید داده‌های فرهنگی و تدوین و توزیع آن وجود ندارد. فعالیت‌های قابل توجهی در سال گذشته در این وزارتخانه در این زمینه انجام شده که مهم‌ترین آن‌ها، اجرای سه طرح ملی در زمینه آمارگیری از مراکز فرهنگی، مصرف‌کالاهای فرهنگی خانوار و مطالعه ارزش‌ها و نگرش‌ها در سطح ملی است. همچنین فعالیت‌هایی برای استانداردسازی شاخص‌های بخش فرهنگ انجام گرفته که چند مجلد آن تاکنون منتشر شده است. هدف این فعالیت‌ها دستیابی به اطلاعاتی در مورد برخورداری یا محرومیت استان‌های کشور نسبت به امکانات و منابع فرهنگی است تا در برنامه‌ریزی‌ها مورد استفاده قرار گیرد.

ز) خلاصه‌های قانونی و روزآمد نبودن قوانین

اکثر قوانین موجود در حوزه فرهنگ کهنه و با تحولات جدید در این حوزه ناسازگارند. مبنای فعالیت‌های سازمان میراث فرهنگی کشور، یک قانون مصوب در سال ۱۳۰۹ و اضافات آن در طول سال‌های بعد است. در بخش کتاب، قانون مصوب مجلس شورای اسلامی وجود ندارد و قانون مطبوعات موجود از جهات متعدد پاسخگوی نیازهای روز نیست. در حوزه ایرانگردی و جهانگردی نیز مشکل به روز نبودن قوانین مورد تأکید اکثر کارشناسان و مدیران مربوطه قرار گرفته است.

ح) ضعف نهادهای صنفی و حرفه‌ای

نظارت گسترده دولت و ضعف قوانین موجود، فرصت رشد مناسب را به نهادهای صنفی و حرفه‌ای قدرت‌مند در حوزه فرهنگ نداده است. وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی در چند سال اخیر تلاش‌هایی را برای رفع موانع قانونی و آیین‌نامه‌ای و جلب مشارکت این نهادها آغاز کرده است؛ اما این تلاش‌ها باید معطوف به شناسایی موانع قانونی موجود و مطالعه وظایفی باشد که قابل واگذاری به نهادهای بیرون از دولت است.

ط) پیشنهادها

۱. تجدید ساختار سازمانی: مهم‌ترین راهکاری که در کوتاه مدت باید مورد توجه مدیریت این وزارتخانه قرار گیرد اصلاح ساختار سازمانی آن است. لاًقل در مورد سه سازمان خبرگزاری جمهوری اسلامی، میراث فرهنگی، و ایرانگردی و جهانگردی می‌توان به استقلال بیش‌تر و فعالیت به صورت سازمان‌های عمومی مستقل، فکر کرد.
- وجود مراکز آموزشی و پژوهشی متعدد در کنار معاونت‌های این وزارتخانه نیز عملاً این دستگاه‌ها را به دستگاه‌های اداری و فاقد پویایی لازم تبدیل کرده است. این مراکز باید در خدمت مقاصد سیاستگذاری و برنامه‌ریزی قرار گیرد و فعالیت‌های موازی و مشابه آن‌ها با مراکز دانشگاهی باید به حداقل کاهش یابد.
- بخش اعظم فعالیت‌های اجرایی این وزارتخانه در مورد برگزاری نمایشگاه‌ها، سمینارها، تولید و نشر کتاب و انجام دادن فعالیت‌مشابه، قابل واگذاری به بخش غیردولتی است. دستگاه‌های متولی این امور، باید حتی الامکان کوچک شوند یا به نهادهای بیرون از

دولت واگذار کردند.

۲. بازنگری سیاست‌های حمایتی: مطالعه در زمینه ارزیابی عملکرد انواع حمایت‌های دولتی ضرورت فوری دارد. این مطالعات باید با هدف ارزیابی ثمربخشی این سیاست‌ها در زمینه اهداف مورد نظر سیاستگذاران انجام شود. سیاست‌های حمایتی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی در حال حاضر تابع یک روال سنتی و سنواتی است. این سیاست‌ها باید در پرتو اهداف مشخص و ارزیابی‌های دوره‌ای تنظیم و اصلاح شود. مثلاً سیاست کمک به تولید کتاب، خرید کتاب از ناشران و توزیع بن کتاب باید مورد ارزیابی علمی قرار گیرد تا مشخص گردد که ادامه کمک‌های موجود به شکل کنونی، ضروری است یا این که کمک‌ها باید به سمت اصلاح نظام توزیع یا کمک به مصرف‌کننده نهایی تغییر جهت یابد.

۳. جلب مشارکت نهادهای صنفی و حرفه‌ای در سیاست‌گذاری: با توجه به ماهیت تخصصی اکثر فعالیت‌های این وزارتخانه، نهادهای صنفی و حرفه‌ای مربوط در هر حوزه باید در فرایندهای سیاست‌گذاری، مشورتی و برنامه ریزی مشارکت داده شوند. بخشی از فعالیت‌های اجرایی و نظارتی، قابل واگذاری به این نهادها است.

۴. طراحی نظام جامع جمع‌آوری و توزیع اطلاعات: برنامه ریزی و سیاست‌گذاری در این وزارتخانه باید بر مبنای اطلاعات دقیق و روزآمد در مورد فعالیت‌ها، امکانات و منابع موجود در مناطق مختلف کشور و در حوزه‌های مختلف فرهنگی انجام گیرد. تدوین نظام جامع جمع‌آوری، تولید و توزیع اطلاعات، همراه با استانداردسازی شاخص‌ها امری ضروری است.

۵. طراحی قوانین روزآمد و جامع: قانونمند شدن فعالیت‌ها در حوزه‌های مختلف بخش فرهنگ، مستلزم وجود قوانین شفاف، روشن و جامع و مفید است. همکاری وزارتخانه با مجلس شورای اسلامی در مورد بازنگری یا تدوین قوانین در حوزه‌های کتاب، فیلم، انواع محصولات چند رسانه‌ای، موسیقی و مطبوعات ضروری است.