کد خبر: ۲۸۳۶۸۱
چهارشنبه ۷ مهر ۱۴۰۰ ۱۶:۳۹

گزارش رصد فرهنگی (۷)

بودجهٔ فرهنگ: روند تغییرات بودجهٔ فرهنگی کشور در چهار دهه اخیر

این گزارش که به منظور رصد وضعیت بودجهٔ فرهنگی کشور تنظیم شده است، سعی کرده نگاهی به جایگاه فرهنگ در قوانین بودجه و انواع اعتبارات فرهنگی انداخته و دستگاه هایی که از این اعتبارات بودجه دریافت می کنند، را معرفی کند. در این گزارش قوانین بودجهِ سالانهِ پس از انقلاب اسلامی و از سال ۱۳۶۰ تا سال ۱۳۹۹ مورد بررسی قرار گرفته است. نویسندهٔ این گزارش دکتر ابراهیم غلام‌پور آهنگر است.

با ملاک قرار دادن قانون بودجه ۱۳۹۹، که آخرین نسخه از قوانین بودجه ای است، ردیف های فرهنگی سنوات پیش از آن گردآوری و مقایسه می شوند. به عبارتی قوانین بودجه این چهل سال بررسی شد و اعتبارات بخش های فرهنگی که در جداول مختلف پراکنده بودند، در چارچوب جداول قانون بودجه ۱۳۹۹ گردآوری شد.

مطابق قانون بودجه ۱۳۹۹، بودجه فرهنگی در ذیل «امور فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری» دارای هشت فصل و ۱۲۹ برنامه است. آنچه گردآوری شده به ما نشان می دهد از سال ۶۰ تا ۹۹، که شامل ۴۰ سال پس از انقلاب اسلامی می شود، بودجه یا اعتبارات فرهنگی از یک روند رو به رشدی برخوردار است. چنان که از ۴۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۶۰ به ۱۰۵,۰۱۸ میلیارد ریال در سال ۱۳۹۹ رسیده است. در این دوره در بالاترین حد، در سال ۱۳۹۶ با اعتباری معادل ۱۰۹۰۲۳ میلیارد ریال (معادل ده هزار و ۹۰۲ میلیارد تومان) اعتبار برای فرهنگ در نظر گرفته شده و سال ۱۳۶۰ در پایین ترین حد خود قرار دارد. همچنین شاهدیم که میزان رشد (مثبت یا منفی) اعتبارات مصوب در سنوات مختلف گوناگون است. چنانکه از ۷۱.۸ درصد رشد در سال ۱۳۷۲ تا (۲۱.۳-) درصد کاهش (رشد منفی) در سال ۱۳۹۷ این سیر در نوسان است. در ۶ سال، اعتبار مصوب برای فرهنگ کمتر از سال پیش از خود بوده، یعنی رشدی منفی داشت، اما در سال (یا سال های) بعد خود این کاهش جبران شده، و روند عمومی صعودی خود را حفظ کرده است.

برای درک بهتر و دقیق تر این روند لازم دیدیم بودجه فرهنگی را با روند تصویب اعتبار برای بودجه عمومی کشور، که مربوط به هزینه ها و مصارف دولت است، مورد قیاس قرار دهیم. در این مقایسه می بینیم که عموماً روند رشد مثبت یا منفی این دو یکسان بوده است. نسبت بودجه فرهنگی به بودجه عمومی کشور در این چهل سال تفاوت چشمگیری را نشان نمی دهد. نسبت بودجه فرهنگی در این سال ها از یک سطح مشخصی فراتر نرفته و همواره میان ۱ تا ۴ درصد در نوسان بوده است. کمترین آن ۱.۲۶ درصد در سال ۱۳۶۰ و بیشترین آن ۳.۶ درصد در سال ۱۳۹۱ بود.

سهم بودجه فرهنگی از بودجه عمومی کشور در بیشتر اوقات کمتر از ۳ درصد است و تنها در نه سال بیش از ۳ درصد بود و حداکثر به ۳.۶ درصد رسید. در مقابل ۱۷ سال از ۲ تا ۲.۹۹ درصد بود و ۱۴ سال نیز کمتر از ۲ درصد بود. همچنین در این چهار دهه سهم بودجه فرهنگی از بودجه عمومی کشور هیچگاه کمتر از ۱.۲۶ درصد نبوده است.

مبلغ ریالی بودجه فرهنگی از ۴۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۶۰ به ۱۰۵,۰۱۸ میلیارد ریال در سال ۱۳۹۹ رسیده است. اما

با نرخ «رسمی» دلار از ۵۰۰ میلیون دلار به ۲۵۰۰ میلیون دلار رسیده، در مقابل با نرخ «غیر رسمی» از ۱۴۸ میلیون دلار به ۳۰۹ میلیون دلار رسید. بودجه فرهنگی با نرخ «غیر رسمی» فراتر از ۳۵۵۰ میلیون دلار نرفته و در سال ۱۳۶۶ حتی به ۵۲ میلیون دلار نیز رسیده است. کاهش قابل توجه بودجه فرهنگی با این نرخ از سال ۱۳۹۷ به این سو و با توجه به بحران های اقتصادی در کشور بسیار قابل تامل است.

اعتبارات حوزه فرهنگ، ترکیبی از اعتباراتی که برای برنامه های مرتبط با مقولات فرهنگی درنظر گرفته شده، است. برنامه هایی که پیرامون دین و مذهب، ورزش و تفریحات، فرهنگ و هنر، میراث فرهنگی، رسانه، گردشگری، صنایع دستی و در نهایت تحقیق و توسعه در امور فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری است. با توجه به تغییراتی که طی این چهل سال در نظام بودجه ریزی داشتیم و در سال ۱۳۹۹ آخرین تغییرات را شاهدیم، گفتیم که ملاک خود را برنامه ها و فصل بندی قانون بودجه این سال قرار داده ایم. چرا که در سنوات گذشته به مرور تغییرات تکمیل شد و این سال به نوعی آخرین نسخه از تغییرات اعمال شده در این چهار دهه به شمار می رود. بر این مبنا، در این قسمت با مروری بر برنامه های فرهنگی آنها را طی تنها در یک دهه (دهه&۱۳۹۰ ;shy) مورد مقایسه قرار خواهیم داد. زیرا در سنوات پیش از این به دلیل تغییراتی که در خود برنامه ها و فصلها شکل گرفته امکان مقایسه درست را دچار اشکال می کند.

برنامه های فرهنگی در قوانین بودجه در هشت فصل دسته بندی شده اند. این فصول مجموعاً ۱۲۹ برنامه را در خود دارند که نسبت توزیع برنامه ها در میان فصول هشتگانه متفاوت است. فصل «دین و مذهب» ۳۹ برنامه، فصل «ورزش و تفریحات» ۸ برنامه، فصل «فرهنگ و هنر»، ۳۷ برنامه، فصل «میراث فرهنگی»، ۷ برنامه، فصل «رسانه» ۱۵ برنامه، فصل «گردشگری»، ۴ برنامه، فصل «صنایع دستی»، ۳ برنامه و فصل «تحقیق و توسعه در امور فرهنگ، تربیت بدنی وگردشگری»، ۱۶ برنامه را شامل می شوند.

در طی ده سال گذشته برنامه های فرهنگی به صورت متناوب کم یا زیاد می شدند. برخی از این تناوب ها به دلیل قرار گرفتن دستگاه جدید در تنظیمات بودجه بوده یا آنکه فعالیت های یک برنامه به حدی متنوع و گسترده شده بود که بودجه ریزان آنها را از یکدیگر جدا کرده و برنامه جدیدی ایجاد کردند.

در سال ۱۳۹۰ تعداد برنامه های فرهنگی شامل ۷۶ عنوان بود، اما در سال پایانی دهه، ۱۳۹۹، به ۱۲۹ برنامه رسید. این روند افزایشی تنها در سال ۱۳۹۴ کاهش چشمگیری یافت و به ۶۶ برنامه رسید. اما در دیگر سنوات روند افزایشی خود را حفظ کرد. به ویژه از سال ۱۳۹۵ که بر بودجه ریزی بر مبنای عملکرد مورد تاکید سیاست گذاران قرار گرفت و لزوم حذف ردیف های متفرقه، باعث شد به یکباره تعداد برنامه ها افزایش بالایی داشته باشد.

در این ده سال برنامه هایی چون؛ برنامه تامین، تولید و پخش سیمای سراسری (در هفت سال متناوب)؛ برنامه حمایت از مدارس و طلاب علوم حوزوی (در پنج سال متناوب)؛ برنامه گسترش ورزش همگانی (در چهار سال متناوب)؛ برنامه حمایت و هدایت فعالیت‌های فرهنگی - دینی (در چهار سال متناوب)؛ برنامه احداث، تامین، نگهداری و اداره اماکن و فضاهای فرهنگی (در چهار سال متناوب)؛ برنامه خدمات فرهنگی و هنری (در چهار سال متوالی)، جزو سه برنامه ای بودند که بیشترین اعتبارات را دریافت کرده اند.

مطابق آنچه که در قانون بودجه ۱۳۹۹ به عنوان بودجه فرهنگی بر می شماریم، ۵۳ دستگاه به عنوان دستگاه هایی که از قِبل برنامه های فرهنگی اعتبار جذب می کنند، شناسایی شده اند. در میان دستگاه های شناسایی شده، ۸ وزارتخانه قرار دارند که وزارت های «فرهنگ و ارشاد اسلامی»، «ورزش و جوانان» و «میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی»، به عنوان دستگاه های فرهنگی به شمار می آیند. در کنار آنها ۶ شورا و ۱۰ سازمان نیز قرار دارند. همچنین باید به مجلس شورای اسلامی به عنوان

یک قوه اشاره کرد که در میان این دستگاه ها قرار دارد. البته برای مجلس شورای اسلامی توضیحی هم آورده شده که به «کتابخانه، موزه و مرکز اسناد پارلمانی» و «خبرگزاری ملت» از زیر مجموعه های این نهاد اشاره دارد.

طبق یافته ها، برای ۱۲۹ برنامه فرهنگی در قانون بودجه، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی بیشترین تعداد برنامه ها (۱۷ برنامه) را در ذیل خود دارد. به عبارتی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی در میان ۵۳ دستگاه شناسایی شده، از تعداد برنامه های بیشتری نسبت به سایرین اعتبار دریافت می کند. پس از این وزارتخانه، وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، قرار دارد که از بابت ۱۲ برنامه فرهنگی بودجه دریافت می کند. پس از این دو دستگاه، به ترتیب، سازمان تبلیغات اسلامی (۸ برنامه)، دفتر تبلیغات اسلامی حوزه علمیه قم (۷ برنامه) و سازمان صدا و سیما (۶ برنامه) قرار دارند. این دستگاه ها عمدتاً به عنوان دستگاه های اصلی فرهنگی نیز به شمار می روند.

سازمان صدا و سیما با داشتن ۶ برنامه بیشترین اعتبار را نسبت به دیگر دستگاه های مورد بررسی دریافت می کند. این در حالی است که وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی که بیشترین تعداد برنامه ها را در اختیار داشت، ۸۹۴ میلیارد تومان از بابت برنامه های فرهنگی اعتبار دریافت کرده است. یعنی بیش از نصف اعتبارات فرهنگی سازمان صدا و سیما. سایر دستگاه های فرهنگی نیز در سطحی پایین تر از این وزارتخانه قرار دارند. وزارت ورزش و جوانان که در مرتبه سوم از لحاظ حجم برخورداری از اعتبارات فرهنگی قرار دارد، تنها ۸۸۳ میلیارد تومان از اعتبارات فرهنگی را دریافت می کند. پس از آن وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی قرار دارد که ۵۳۲ میلیارد تومان اعتبار گرفته است.

از میان ۵۳ دستگاهی که از اعتبارات و برنامه های فرهنگی بهره مند می شوند کمترین اعتبار به «سازمان پژوهش و برنامه ریزی آموزشی- موزه تاریخ تعلیم و تربیت» تعلق می گیرد، که تنها ۹۰۰ میلیون تومان بابت یک برنامه است.

آنچه از این بررسی ها به دست آمده بیانگر آن است که بودجه فرهنگی علیرغم جایگاه مهمی که در نظامات اجتماعی دارد، بسیار ناچیز است. این در حالی است که بسیاری از فعالیت های فرهنگ رسمی از سوی دولت حمایت می شوند و دولت به صورت غیرمستقیم، یارانه یا کمک مستقیم به فعالان فرهنگی کمک می کند. اما با توجه به اینکه نظام سیاستگذاری فرهنگی به گونه ای طراحی شده که امکان ایجاد یک جریان فراگیر فرهنگی را در کل کشور با این منابع اندک در اختیار، ندارد، و نمی تواند کلیه نیازهای فرهنگی مخاطبان خود را تامین کند. این امر سبب شده است تا بسیاری از فعالیتهای فرهنگی شکلی غیر رسمی به خود بگیرد و چندان در راستای سیاست های مورد نظر سیاست گذاران نباشد.