



وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی
معاونت توسعه مدیریت و منابع
دفتر مطالعات و برنامه‌ریزی راهبردی

گزارش راهبردی

**درآمدی بر توزیع عادلانه فضاهای فرهنگی و هنری
(ضرورت، پیشینه و راهکار)**

تهیه و تدوین:

معصومه صالحی

گزارش راهبردی شماره ۳

سال ۱۳۹۴

خلاصه روند بررسی موضوع در کمیته کارشناسی و مشورتی شورای برنامه‌ریزی راهبردی

در پی بیانات وزیر محترم در آذر ماه سال ۱۳۹۳ پیرامون اجرای «طرح عدالت فرهنگی»، که یکی از برنامه‌های پیشنهادی ایشان به مجلس شورای اسلامی نیز می‌باشد، و با توجه به مسئولیت دفتر مطالعات و برنامه‌ریزی راهبردی در خصوص پی‌گیری تحقق مواد برنامه‌های توسعه، از دیماه سال ۱۳۹۳، موضوع «عدالت فرهنگی» در دستور کار این دفتر قرار گرفت.

در این راستا ابتدا جلسه‌ای با حضور ۵ تن از اعضای دفتر (مسئولین و اعضاء گروه‌های ارزیابی و نظارت، آمار و برنامه‌ریزی) تشکیل شد و به بررسی سوابق موجود در این خصوص (در برنامه‌های توسعه، سه طرح ملی، طرح بازنگاری شاخص‌های فرهنگی، اقدامات انجام شده در گروه آمار و...) پرداختند و طی گزارشی به سرپرست دفتر ضمن تأکید بر اهمیت و ضرورت پی‌گیری موضوع عدالت فرهنگی، عنوان کردند: اجرای طرح عدالت فرهنگی نیازمند تعریف و تدوین «شاخص‌ها و استانداردهای برخورداری از فضاهای فرهنگی و هنری» است، و متأسفانه اقداماتی که تاکنون در این خصوص انجام شده هیچ یک به سرانجام لازم (ارائه شاخص‌ها و استانداردها) نرسیده است.

جلسه دوم با حضور سرپرست دفتر و ۶ تن از اعضاء دفتر تشکیل شد؛ در این جلسه نیز ضرورت انجام این طرح و پیش‌نیازهای آن مورد بحث، بررسی و تبادل نظر قرار گرفت و مقرر شد در قالب یک گزارش راهبردی ضمن بررسی سوابق، اقدامات انجام شده و پیشینه موضوع، ضرورت پرداختن به موضوع «شاخص‌ها و استانداردهای برخورداری از فضاهای فرهنگی و هنری» طرح و راهکار لازم پیشنهاد شود.

از اسفند ماه ۱۳۹۳ مطالعات لازم آغاز شد، پیش‌نویس گزارش تهیه و در اختیار کارشناسان مربوطه قرار گرفت و پس از اعمال نظرات ارائه شده، در فروردین ماه سال جاری طی جلسه‌ای سرپرست و ۳ تن از اعضاء دفتر به بحث و تبادل نظر در خصوص گزارش تهیه شده پرداختند. این گزارش پس از اعمال اصلاحات لازم و تأیید سرپرست دفتر، در نهمین جلسه کمیته کارشناسی مشورتی شورای برنامه‌ریزی راهبردی وزارت متبوع مورخ ۱۳۹۴/۳/۴، مورد بررسی قرار گرفت و پس اعمال نظرات ارائه شده از سوی اعضاء، به تصویب این کمیته رسید. اعضاء کمیته به اتفاق، بر ضرورت تصمیم‌گیری وزارتخانه در شورای برنامه‌ریزی راهبردی مبنی بر تصویب و یا عدم تصویب راهکارهای پیشنهادی این گزارش تأکید کردند.

طی نامه شماره ۷۴/۹۴/۳۱۷۶۷ مورخ ۱۳۹۴/۳/۵ از معاون محترم توسعه و مدیریت منابع تقاضا شد این گزارش برای بررسی و تصویب پیشنهادها و راهکارهای ارائه شده، در شورای برنامه‌ریزی راهبردی طرح و مورد بررسی قرار گیرد.

مقدمه

فرهنگ از عوامل بنیانی و زیر بنایی توسعه هر کشور است. برخی هدف توسعه را دستیابی فزاینده‌ی انسان به ارزش‌های فرهنگی می‌دانند. تحقق توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در گرو توجه جدی به تمامی حوزه‌ها بویژه حوزه فرهنگ می‌باشد. توسعه اقتصادی بدون توسعه فرهنگی به حد کمال خود نمی‌رسد از اینرو یکی از عوامل توسعه پایدار، توسعه فرهنگی است. یکی از مهمترین مؤلفه‌های دستیابی به توسعه پایدار، سلامت فرهنگی جامعه و اعضاء آن است، که این امر خود در گرو برخورداری از عدالت فرهنگی می‌باشد.

کاهش نابرابری‌ها در بهره‌مندی از منابع، دست‌آوردها و امکانات جامعه یکی از مهمترین معیارهای اساسی توسعه به شمار می‌رود. بنابراین توسعه علاوه بر رشد در همه جهات، توزیع متعادل را نیز در بر می‌گیرد. میزان برخورداری از امکانات و فضای‌های فرهنگی یکی از ارکان اصلی توسعه فرهنگی محسوب می‌شود.

در کتابنامه‌ها عدالت را فراهم شدن شرایط و زمینه‌های برابر برای ارتقای همه افراد جامعه و برخورداری متعادل آنها از فرصت‌های اجتماعی می‌دانند. عدالت در حوزه فرهنگ نیز در برگیرنده ایجاد برابری و تعادل و توازن می‌باشد و این تعادل باید به سوی گریز از تبعیض و گرایش به حق و عدالت در فرهنگ جامعه باشد. بنابراین عدالت فرهنگی بر پایه‌ی توزیع عادلانه امکانات فرهنگی یک جامعه متناسب با استحقاق‌های افراد آن استوار است.

موضوع عدالت فرهنگی و بهره‌مندی عادلانه نقاط مختلف کشور از امکانات و فضاهای فرهنگی همواره از دغدغه‌های متولیان حوزه فرهنگ و هنر کشور بوده ولی متأسفانه برنامه‌ها و اقدامات پیش‌بینی شده به مرحله عمل و اجرا نرسیده است. در ایران نیز همچون سایر کشورهای در حال توسعه با تمرکز قدرت سیاسی و اقتصادی و به تبع آن تمرکز فضاهای فرهنگی در برخی از مناطق و توزیع و بهره‌مندی نامتعادل و نامتوازن مناطق مختلف کشور از امکانات و فضاهای فرهنگی کشور روبرو می‌باشیم.

تمرکز قدرت سیاسی و اقتصادی منجر به تمرکز فضاهای فرهنگی در برخی از استانها و محرومیت بسیاری از استانها از فضاهای فرهنگی و همچنین عدم استفاده از توانمندیهای موجود و بالقوه‌ی فرهنگی آنها شده است.

مطالعات صورت گرفته در حوزه توسعه فرهنگی از جمله پژوهش «تحلیل شاخص‌های توسعه‌ی فرهنگی استانهای کشور»^۱ نشان می‌دهد بین مناطق و استانهای مختلف کشور از نظر برخورداری از فضاهای فرهنگی اختلاف بالایی وجود دارد و حتی در برخی از مناطق نیز امکانات، فضاها و مجموعه‌های موجود کاربری و اثربخشی لازم را ندارند و علیرغم وجود امکانات و فضاهای فرهنگی نیازهای مخاطبان حوزه فرهنگ و هنر بی پاسخ می‌ماند و خلأهای بسیاری در این حوزه ایجاد می‌شود، که خود زمینه ساز بروز مشکلات فرهنگی و اجتماعی مختلف خواهد بود. برخی از مهم‌ترین پیامدهای منفی نابرابری‌های فرهنگی مورد اشاره در طرح پژوهشی فوق عبارت‌اند از: افزایش نارضایتی

^۱ - «تحلیل شاخص‌های توسعه‌ی فرهنگی استانهای کشور»، دکتر مسعود تقوایی، صفر قائد رحمتی، مجله‌ی جغرافیا و توسعه‌ی ناحیه‌ای، شماره هفتم، پاییز و زمستان ۱۳۸۵

مردمی(بی عدالتی در توزیع امکانات و فضاهای فرهنگی)، ایجاد دوگانگی و یا چندگانگی فرهنگی، بوجود آمدن قطب-های توسعه در مقابل چاله‌های محرومیت، تحریک و تشدید مهاجرت‌های استانی و به تبع آن افزایش جمعیت حاشیه-نشین کلانشهرها و ...

کاهش تفاوتها و نابرابریهای موجود بین استانها و مناطق مختلف کشور از نظر «وضعیت و سطح برخورداری از فضاهای فرهنگی»، منجر به رفع خلاءهای فرهنگی و همچنین بسیاری از آسیب‌ها، مشکلات و ناهنجاریهای اجتماعی خواهد شد.

یکی از برنامه‌های پیشنهادی وزیر محترم به مجلس شورای اسلامی برای تحقق سرفصل «عدالت فرهنگی»^۲، عبارت است از: «افزایش سرانه فضاهای فرهنگی و هنری در اقصی نقاط کشور با هدف ایجاد زیرساخت‌های مورد نیاز برای تولید و عرضه محصولات فرهنگی و هنری».

ایشان در همین راستا و به منظور تحقق برنامه پیشنهادی در نشست ۲۲ آذر سال ۱۳۹۳ خود با اصحاب فرهنگ و هنر شهرستان لامرد در استان فارس نیز از ارائه «طرح عدالت فرهنگی» به مجلس خبر دادند و گفتند: «اجرای طرح عدالت فرهنگی و تقسیم عادلانه اعتبارات در سطح کشور و خصوصا شهرستان‌های مختلف مهمترین رویکرد فرهنگی دولت است و با این طرح می توان به توزیع متوازن امکانات فرهنگی در نقاط مختلف ایران اسلامی امیدوار بود».

ایشان در باره نحوه اجرای این طرح اظهار کردند: «طرح عدالت فرهنگی به این معنی است که امکانات فرهنگی را به طور وسیع و گسترده میان تمام مردم با اولویت بخشی به نقاط محروم توزیع کنیم».

«متأسفانه شهرهای دور از مرکز با امکانات فرهنگی کمی مواجه هستند به طوری که ۳۰۰ شهر ایران فاقد سینما است یا سالن نمایش و نگارخانه‌ی مجهز برای نمایش آثار خود ندارند. از این رو تلاش می‌کنیم برای رفع این کمبود، سالن‌های ۳۰۰ نفره در این شهرها ایجاد و آنها را به سیستم دیجیتال تجهیز کنیم».^۳

در اینجا لازم است، در حدی که گزارش حاضر اجازه می‌دهد، از دریچه آمار ثبتی، که مربوط به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی می‌باشد، نگاهی کوتاه داشته باشیم بر وضعیت توزیع تعدادی از فضاهای فرهنگی در کشور. جدول زیر با تمرکز بر برخی از فضاهای فرهنگی ضمن ارائه سرانه کشوری و بیشترین و کمترین سرانه برخورداری از فضاهای فرهنگی مربوطه در سال ۱۳۹۲ در بین استانها، مروری است بر وضعیت توزیع و برخورداری از فضاهای مربوطه در استانهای کشور، که خود در درجه اول نشانگر کمبود فضاهای فرهنگی می‌باشد.

^۲ - متن برنامه‌های پیشنهادی وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی به مجلس شورای اسلامی:
عدالت فرهنگی: اعتدال نسبی و وثیق با عدالت دارد. عدالت در تولید و مصرف فرهنگی از آرمان‌های هر جامعه پویا و خلاق است. از این منظر، اعتدال فرهنگی بر متوازن و عادلانه ساختن دسترسی همگان در سراسر کشور به فرصت‌های تولید و مصرف فرهنگی تأکید دارد.

^۳ - <http://fars.isna.ir/Default.aspx?NSID=5&SSLID=46&NID=32628>

جدول توزیع فضاهای فرهنگی در استان های کشور- سال ۱۳۹۲^۴

ردیف	نام حوزه	عنوان شاخص / قلم آماری	سرانه کشوری	واحد سرانه	استان دارای بیشترین سرانه		استان دارای کمترین سرانه
					سرانه	استان	
۱	نهاد کتابخانه‌های عمومی	تعداد کتابخانه های عمومی ^{۱)}	۴۱	باب / میلیون نفر	یزد	۱۰۹	تهران
۲		زیربنای کتابخانه های عمومی ^{۱)}	۱۷	متر مربع / هزار نفر	یزد	۶۰	سیستان و بلوچستان
۳	ستاد عالی کانون‌های فرهنگی و هنری مساجد	تعداد کتابخانه های مساجد ^{۲)}	۱۰۳	باب / میلیون نفر	کهگیلویه و بویر احمد	۵۵۲	سیستان و بلوچستان
۴		تعداد کانون های فرهنگی و هنری مساجد ^{۲)}	۱۸۹	کانون / میلیون نفر	کهگیلویه و بویر احمد	۶۷۰	گلستان
۵	سازمان سینمایی	تعداد سالن سینما ^{۲)}	۲	سالن / میلیون نفر	یزد	۸	آذربایجان غربی / خراسان شمالی / زنجان
۶	معاونت امور هنری	تعداد نگارخانه ها ^{۲)}	۳	نگارخانه / میلیون نفر	کهگیلویه و بویر احمد	۱۰	کرمانشاه / سیستان و بلوچستان
۷		تعداد سالن نمایش ^{۳)}	۵	سالن / میلیون نفر	بوشهر	۱۷	سیستان و بلوچستان

- ۱) این قلم برای ۳۱ استان محاسبه شده است. در این دو ردیف استان کرمان یک اداره کل در نظر گرفته شده است.
 ۲) این قلم برای ۲۹ اداره کل در نظر گرفته شده است. استان های تهران، چهارمحال و بختیاری و خوزستان آمار ارایه نداده اند.
 ۳) این قلم برای ۲۸ استان محاسبه شده است. استان های ایلام، تهران، چهارمحال و بختیاری و خوزستان آمار ارایه نداده اند.

توصیف آماری وضعیت توزیع ۷ فضای فرهنگی در استان‌های کشور در سال ۱۳۹۲

این گزارش مبتنی بر آمار موجود از شاخص‌های اقلام آماری مربوطه می‌باشد؛ آمار مربوط به معاونت‌ها و سازمان از سوی حوزه مربوطه و آمار مربوط به استان‌ها از سوی ادارات کل ارایه شده است.

– کتابخانه‌های عمومی

طبق آمار ارایه شده از نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور در سال ۱۳۹۲ تعداد کتابخانه‌های عمومی، ۳۱۴۶ باب می‌باشد.

سرانه کشوری این قلم، ۴۱ باب کتابخانه به ازای هر یک میلیون نفر بوده است. طبق آمار موجود از استان‌های کشور، استان‌های یزد و تهران به ترتیب با ۱۰۹ و ۲۳ باب، دارای بیشترین و کمترین سرانه کتابخانه عمومی می‌باشند.

– زیربنای کتابخانه‌های عمومی

بر اساس گزارش نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور سرانه زیربنای کتابخانه‌های عمومی در این سال ۱۷ متر مربع به ازای هر هزار نفر بوده است. استان یزد با ۶۰ مترمربع به ازای هر هزار نفر جمعیت در این شاخص بیشترین سرانه را

^۴ -تنظیم و توصیف جدول: گروه آمار و اطلاعات دفتر مطالعات و برنامه‌ریزی راهبردی.

نسبت به سایر استانها دارا بوده و کمترین سرانه مربوط به استان سیستان و بلوچستان با ۶ مترمربع به ازای هر هزار نفر می باشد.

- تعداد کتابخانه‌های مساجد

طبق گزارش‌های دریافتی از ستاد عالی کانون‌های فرهنگی و هنری مساجد، تعداد کتابخانه‌های مساجد در سال ۱۳۹۲، ۷۹۴۱ باب بوده است. سرانه این شاخص ۱۰۳ باب به ازای هر یک میلیون نفر جمعیت می باشد. (این آمار شامل استان‌های تهران، چهارمحال و بختیاری و خوزستان نمی باشد). در مورد این شاخص استان کهگیلویه و بویر احمد بیشترین سرانه (۵۵۲) و استان سیستان و بلوچستان کمترین سرانه (۹) را به ازای هر یک میلیون نفر دارا می باشند.

- تعداد کانون‌های فرهنگی و هنری مساجد

تعداد کانون‌های فرهنگی و هنری مساجد در سال ۱۳۹۲، ۱۴۵۵۳ کانون بوده است. سرانه کشوری این شاخص، ۱۸۹ کانون به ازای هر یک میلیون نفر جمعیت محاسبه گردیده است. (آمار استان‌های تهران، چهارمحال و بختیاری و خوزستان در نظر گرفته نشده است). استان‌های کهگیلویه و بویر احمد با ۶۷۰ کانون و استان گلستان با ۴۸ کانون برای هر یک میلیون نفر، به ترتیب بیشترین و کمترین سرانه را دارا هستند.

- تعداد سالن‌های سینما

تعداد سالن‌های سینما در کشور در سال ۱۳۹۲، دارای سرانه ۲ سالن به ازای هر یک میلیون نفر جمعیت می باشد. (آمار استان‌های تهران، چهارمحال و بختیاری و خوزستان در نظر گرفته نشده است). آمار استان یزد بیشترین سرانه با ۸ سالن و استان‌های آذربایجان غربی، خراسان شمالی و زنجان کمترین سرانه با ۱ سالن به ازای هر یک میلیون نفر را نشان می دهد.

- تعداد نگارخانه‌ها

در سال ۱۳۹۲ تعداد ۲۵۴ نگارخانه در کشور وجود داشته است. این شاخص دارای سرانه ۳ نگارخانه برای هر یک میلیون نفر بوده است. (آمار استان‌های تهران، چهارمحال و بختیاری و خوزستان در نظر گرفته نشده است). استان کهگیلویه و بویراحمد بالاترین سرانه (۱۰ نگارخانه) و استان‌های کرمانشاه و سیستان و بلوچستان پایین‌ترین سرانه (۱) به ازای هر یک میلیون نفر را در میان استان‌ها به خود اختصاص داده اند.

- تعداد سالن‌های نمایش

تعداد سالن‌های نمایش در سال ۱۳۹۲، ۳۹۷ سالن بوده است (آمار استان‌های ایلام، تهران، چهارمحال و بختیاری و خوزستان در این رقم محاسبه نشده است). سرانه سالن‌های نمایش در این سال ۵ سالن به ازای هر یک میلیون نفر بوده است. در میان استان‌ها، بوشهر بالاترین سرانه را با ۱۷ سالن و سیستان و بلوچستان کمترین سرانه را با ۱ سالن دارا بوده‌اند.

ضرورت و اهمیت موضوع

برقراری عدالت فرهنگی و دسترسی برابر به فضاهای فرهنگی و هنری از جمله اهداف نظام جمهوری اسلامی است. پیش‌نیاز ضروری تحقق این هدف تعیین شاخص‌های فرهنگی و استانداردهای بهره‌مندی در حوزه فرهنگ و هنر است. یقیناً توزیع متعادل و متناسب فضاها، منابع و دست‌آوردها در سطح جامعه باید مبتنی بر شاخص‌ها و استانداردهایی برآمده از همان جامعه صورت گیرد. در سنجش شاخص‌های توسعه دو قابلیت مورد نظر است: نخست نمایش و تحلیل نابرابری‌ها و دیگری امکان استفاده از آن‌ها برای کاهش این نابرابری‌ها است. به تعبیر دیگر، نقش شاخص فقط نمایش و توضیح وضعیت یا گرایش موجود نیست بلکه حتی‌الامکان یک وسیله راهنما و کاربردی برای اعمال تغییر و بهبود شرایط است.

باید خاطر نشان کرد که در بخش شاخص‌های فرهنگی در حال حاضر با دو مشکل مواجه هستیم: ۱- نبود قلم و شاخص جامع، دقیق و فراگیر، به این معنی که برخی از آمارهای بخش فرهنگ به صورت ناقص وجود دارد و امکان بهره‌مندی از آمارها وجود ندارد. ۲- در بخش دیگری از حوزه فرهنگ و هنر اساساً آمار و شاخص وجود ندارد. این وضعیت نشان‌دهنده نبود شاخص‌های مورد اطمینان برای برنامه‌ریزی فرهنگی است.

افزون بر مطالب فوق باید اشاره کرد که امروزه شاخص‌ها و آمارهای فرهنگی علاوه بر ایفای نقش کلیدی در برنامه‌ریزی بخش فرهنگ و هنر از ضروریات برنامه‌ریزی بخش‌های اقتصادی، اجتماعی و ... نیز می‌باشد. به عنوان مثال در تدوین طرح‌های جامع، هادی و تفصیلی شهری، روستایی و ناحیه‌ای که توسط وزارت مسکن و شهرسازی و یا شهرداریها انجام می‌شود، «استاندارد فضاها و امکانات» از تمامی دستگاهها اخذ می‌شود، ولی متأسفانه بدلیل عدم تدوین استانداردها از سوی این وزارتخانه، امکانات فرهنگی و هنری در این طرح‌ها لحاظ نمی‌شود. نمونه دیگر لحاظ کردن شاخص‌های فرهنگی در «برنامه جامع تقسیمات کشوری» از سوی وزارت کشور است.

علاوه بر کاستی‌ها در بخش شاخص‌سازی حوزه فرهنگ و هنر باید اذعان کنیم که در زمینه *استانداردسازی شاخص‌های* این حوزه هیچ اقدامی انجام نشده است. بنابراین نبود این دو مؤلفه تأثیر بسزایی در عدم برنامه‌ریزی مناسب برای نیل به هدف توزیع عادلانه فضاهای فرهنگی داشته است.

تعریف و تدوین شاخص‌ها و استانداردهای سطح بهره‌مندی و توزیع متعادل و متناسب فضاهای فرهنگی به عهده سیاستگذاران و متولیان حوزه فرهنگ و هنر هر کشور است. از اینرو بر عهده مسئولین نهادهای فرهنگی کشور از جمله وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی به عنوان یکی از متولیان اصلی حوزه فرهنگ و هنر است، که در این راستا با پژوهش‌های مستمر اقدام به شناخت و بررسی وضعیت فرهنگی کشور، توانمندیها و پتانسیل‌های موجود و بالقوه‌ی حوزه فرهنگ، ویژگی‌های فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی، جمعیتی، ... و همچنین سنجش نیازها و خلاءهای فرهنگی در سطح ملی و منطقه‌ای کنند.

با توجه به رسالت این دفتر در حوزه برنامه‌ریزی وزارت متبوع و مسئولیت پی‌گیری تحقق و اجرای مواد قانونی بخش فرهنگ در برنامه‌های توسعه، لازم است ضمن اشاره به اقدامات انجام شده در سالهای گذشته از سوی وزارت متبوع در این خصوص راهکار پیشنهادی بمنظور اجرایی شدن طرح ارائه دهد.

مروری بر پیشینه موضوع

با توجه به نقش مهم شاخص‌ها و استانداردهای مربوط به بهره‌مندی نقاط مختلف کشور از فضاهای فرهنگی و هنری برای برنامه‌ریزان حوزه فرهنگ و هنر کشور، تهیه این شاخص‌ها و استانداردها در قالب مواد قانونی ذیل به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی ابلاغ می‌شود.

۱- بند الف-۱ ماده ۱۵۵ قانون برنامه سوم توسعه:

الف - به منظور گسترش عدالت اجتماعی و فراهم کردن امکان استفاده عادلانه اقشار مختلف جامعه از کالاها و خدمات فرهنگی، ورزشی و هنری و به منظور ایجاد تعادل و کاهش نابرابریها اجازه داده می‌شود:
۱- وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و سازمان تربیت بدنی حسب مورد شاخص‌ها و استانداردهای مربوط به بهره‌مندی نقاط مختلف کشور از فضاهای ورزشی، فرهنگی، هنری و همچنین میزان دسترسی ساکنین مناطق مختلف کشور به خدمات و تولیدات فرهنگی، هنری و ورزشی را متناسب با ویژگیهای اجتماعی، فرهنگی، جمعیتی و جغرافیائی هر یک از این مناطق، حداکثر تا پایان سال اول برنامه سوم تهیه و همراه با ارائه راه‌حلهای مناسب برای ایجاد تعادل به هیأت وزیران ارائه دهند.

ب - سازمان برنامه و بودجه موظف است در لویح بودجه سنواتی هر یک از سالهای برنامه اعتبارات بخش‌های فرهنگ و هنر، تربیت بدنی و ورزش را با توجه به موارد مذکور در بند (الف) این ماده و با عنایت به وضعیت بهره‌برداری از فضاهای ورزشی، فرهنگی و هنری در مناطق مختلف کشور به گونه‌ای توزیع کند که نابرابریهای موجود در زمینه برخورداری مناطق مختلف کشور از فضاهای ورزشی، فرهنگی و هنری و دستیابی ساکنین آنها به تولیدات فرهنگی تقلیل یافته و به تعادل برسد.

در راستای تحقق این تکلیف طرحی مطالعاتی با عنوان «طراحی و تدوین شاخص‌های بهره‌مندی از فضاها، امکانات و ظرفیتهای فرهنگی با رویکرد توزیع بهینه منابع و امکانات» توسط معاونت «طرح و برنامه‌ریزی و تحول اداری» وقت وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی در دستور کار قرار می‌گیرد و گزارش آن در آبان ۱۳۸۳ مشتمل بر ۳۳ سرفصل در ۲۰۱ صفحه منتشر می‌شود.

در این طرح پس از بررسی و شناسایی مفاهیم نظری فرهنگ به شناسایی و معرفی فعالیت‌های فرهنگی و هنری با رویکرد حکم قانونی بند الف ماده ۱۵۵ قانون برنامه سوم توسعه و با توجه به هدف ماده قانونی مذکور، که تعیین

«شاخص‌ها و استانداردهای بهره‌مندی از محصولات، کالاها و خدمات و فضاهاى فرهنگى و هنرى» است، در قالب عناوین زیر پرداخته است: ۱- کتاب و کتابخوانی، ۲- سینما، ۳- هنر، ۴- مطبوعات، ۵- رادیو و تلویزیون، ۶- گردشگری و میراث فرهنگی، ۷- فعالیتهای دینی، ۸- فناوری اطلاعات و ارتباطات.

این طرح در ادامه ضمن تبیین مبانی نظری شاخص‌سازی در حوزه فرهنگ و هنر به موضوعات ذیل پرداخته است:

- شاخص‌سازی در حوزه فرهنگ و هنر

- تبیین ویژگیها و خصوصیات شاخص‌های فرهنگی و هنری

- مفهوم استاندارد و تبیین مبانی نظری استاندارد سازی

- اهداف مترتب بر استانداردسازی شاخص‌های فرهنگی و هنری

- تبیین و معرفی مدل مفهومی ساخت شاخص‌های فرهنگی و هنری

- معرفی شاخصهای فرهنگی و هنری

...و

در این طرح اهداف مترتب بر استانداردسازی شاخص‌های فرهنگی و هنری موضوع بند الف ماده ۱۵۵ قانون برنامه سوم را به شرح زیر برشمرده‌اند:

۱- استقرار عدالت اجتماعی در بهره‌مندی از محصولات و خدمات فرهنگی و هنری با رویکرد دستیابی به وضع مطلوب.

۲- فراهم آوردن امکان استفاده عادلانه از محصولات و خدمات فرهنگی و هنری در قالب تعیین سرانه یا میزان بهره‌مندی هر فرد از امکانات در مقیاس استانداردهای سرانه.

۳- لحاظ متغیرهای زیست بوم در طراحی شاخص‌های فرهنگی و هنری و استانداردهای بهره‌مندی.

۴- دخالت دادن متغیرهای فرهنگی و جمعیتی در تعیین استانداردهای بهره‌مندی به گونه‌ای که اصل مزیت نسبی همواره مدنظر باشد.

۵- آسیب‌شناسی وضع موجود نظام تخصیص منابع و تأمین اعتبارات فعالیتهای فرهنگی و هنری

۶- بازآرایی نظام توزیع منابع و امکانات بر مبنای استانداردهای بهره‌مندی

۷- تسهیل فرآیند توسعه فرهنگی از طریق مدیریت فرهنگی در چارچوب شاخص‌ها و استانداردهای عملکرد

۸- تحقق رسالتهای، مأموریت و اهداف کلان دستگاه فرهنگ و هنر

۲- تصویب شاخص‌های بهره‌مندی:

شهریور ماه ۱۳۸۱ شورای برنامه‌ریزی و زرات متبوع ۹۵ شاخص بهره‌مندی تهیه شده توسط دفتر طرح و برنامه‌ریزی را تصویب و مقرر می‌کند تعدادی از شاخص‌های مؤثر در نظام برنامه‌ریزی و اعتباری کشور استاندارد سازی گردد، که علیرغم برخی پی‌گیری‌ها، تا سال ۱۳۸۴ اقدامی در این خصوص صورت نمی‌گیرد. علیرغم انجام طرح فوق این تکلیف در طول برنامه سوم محقق نمی‌شود و بدلیل اهمیت موضوع، این تکلیف با حذف شاخص «خدمات»- مجدداً در برنامه چهارم توسعه (بند د ماده ۱۰۴) آورده می‌شود.

«تصویب و ابلاغ استانداردهای بهره‌مندی نقاط مختلف کشور از فضاهای فرهنگی، هنری، ورزشی و گردشگری و توزیع و تأمین اعتبارات ملی و استانی فصول برنامه‌های ذریبط در هر یک از سالهای برنامه چهارم برای رسیدن به شاخص‌ها و استانداردها بر اساس شاخص‌هایی که در سال اول برنامه چهارم به تصویب هیئت وزیران می‌رسد».

نتایج انجام این بند نشان می‌دهد، که اگرچه گزارش نهایی طرح مطالعاتی پیش گفته، در یک جلد در فروردین سال ۱۳۸۴ (سال اول برنامه چهارم) به انجام می‌رسد، با اینحال از نتایج این طرح در تحقق مفاد این بند استفاده نشده است و در نهایت همچون برنامه سوم این ظرفیت در برنامه چهارم نیز بدون هیچ گونه اثر بخشی وانهاده می‌شود و هیچ اقدام مؤثری در این خصوص انجام نشده است. تا زمانی که این امر محقق نشود و شاخص‌ها و استانداردهای لازم برای بهره‌مندی نقاط مختلف کشور از فضاها و امکانات فرهنگی و هنری تدوین نشود، توزیع اعتبارات بر مبنای سلیقه و چانه‌زنی‌ها انجام خواهد شد.

۴- ماده ۱۰۵ قانون برنامه چهارم توسعه (تنفیذ ماده ۱۶۲ بند "الف" قانون برنامه سوم توسعه):

در راستای تحقق این تکلیف و در قالب اجرای ۳ طرح ملی (پیوست ۱) نیز شاخص‌های فرهنگی تدوین شد، این شاخص‌ها وضع موجود را توصیف می‌کند و استانداردسازی نشده است. شورای عالی انقلاب فرهنگی در جلسه ۵۳۰ مورخ ۱۳۸۲/۹/۲۵، در اجرای بند «الف» ماده ۱۶۲ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، به پیشنهاد وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ارزش‌های اساسی نظام جمهوری اسلامی و شاخص‌های متناسب با آن را در ۳ حوزه: ۱- تغییرات فکری، بینشی و رفتاری، ۲- مصرف کالاها و خدمات فرهنگی و ۳- نیروی انسانی، فضاها و تجهیزات فرهنگی دولتی و غیردولتی تصویب می‌کند.

از این شاخص‌ها نیز می‌توان برای تعیین شاخص‌های بهره‌مندی از فضاها و امکانات فرهنگی و استانداردسازی شاخص‌ها بهره برد.

۵- شاخص‌های فرهنگی در «لایحه جامع تقسیمات کشوری»

همانگونه که پیشتر اشاره شد تدوین و تعیین شاخص‌ها و استانداردهای (بهره‌مندی از فضاها و امکانات) فرهنگی که از پیش نیازهای ضروری برنامه‌ریزی و سیاستگذاری حوزه فرهنگ و هنر می‌باشد در برنامه‌ریزی‌های اقتصادی و اجتماعی نیز نقش تعیین‌کننده دارند و از دغدغه‌های برنامه‌ریزان این حوزه‌ها است. در گذشته معیار تقسیمات کشوری شاخص‌های جمعیتی و طبیعی بود؛ ولی در چند سال اخیر وزارت کشور در تدوین «برنامه جامع تقسیمات کشوری»- بنا بر تکلیف مندرج در برنامه‌های دوم و سوم توسعه (پیوست ۲)- علاوه بر شاخص‌های طبیعی و اقتصادی، شاخص‌های فرهنگی را نیز ملاک و معیار قرار داده‌اند و در همین راستا طی مکاتباتی ضمن ارائه جدولی از شاخص‌های

فرهنگی(درجه بندی شهرها در تقسیمات کشوری) از این وزارتخانه به عنوان یکی از متولیان حوزه فرهنگ و هنر، نظر خواهی کرده اند.

علیرغم مصوبات و فعالیت های فوق، تاکنون اقدامی اثربخش در خصوص استانداردسازی شاخص ها صورت نگرفته و حوزه فرهنگ و هنر کشور برای تخصیص و توزیع فضاهای فرهنگی و اعتبارات از فقر شاخص و استاندارد رنج می برد و کماکان شاهد تفاوت بین استانهای مختلف کشور از نظر برخورداری از فضاهای فرهنگی می باشیم.

نتیجه گیری و پیشنهاد

با توجه به نکات بیان شده، اولین و مهمترین گام برای گشودن گره از مشکل «نابرابری در توزیع فضاهای فرهنگی» تلاش جدی برای تعریف و تعیین شاخص ها و استانداردهای ایجاد، تخصیص و توزیع متناسب و متعادل فضاهای فرهنگی است.

همانگونه که پیشتر اشاره شد تحقق این امر که موضوع بند «د ماده ۱۰۴» قانون برنامه چهارم توسعه نیز بود مستلزم انجام پژوهش هایی از سوی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی است. برداشتن این گام به طور جدی، به برنامه ریزان و سیاستگذاران حوزه فرهنگ و هنر در راستای اختصاص و توزیع بهتر و متناسب تر اعتبارات و فضاهای فرهنگی و هنری در مناطق مختلف کشور کمک می کند.

از اینرو در راستای تحقق وعده وزیر محترم در خصوص «اجرای طرح عدالت فرهنگی و توزیع متوازن و متناسب فضاهای فرهنگی در نقاط مختلف کشور» که از اهداف مواد قانونی: «بند الف-۱ ماده ۱۵۵» قانون برنامه سوم توسعه و «بند د ماده ۱۰۴» قانون برنامه چهارم توسعه نیز بوده است و با توجه به اینکه طرح ها و مطالعات مختلفی در خصوص تهیه شاخص های برخورداری از امکانات و فضاهای فرهنگی انجام شده، پیشنهاد می شود با نظارت دفتر مطالعات و برنامه ریزی راهبردی و با استفاده از پژوهش های انجام شده در این خصوص و شاخص های موجود، پس از انتخاب و تعیین شاخص های برخورداری از فضاهای فرهنگی، در قالب طرح یا طرح های پژوهشی «شاخص ها و استانداردهای برخورداری از فضاهای فرهنگی و هنری» تهیه و تدوین گردد.