

ارزیابی ضوابط صدور مجوزهای ساخت و نمایش فیلم



لله الحمد لله الرحمن الرحيم

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۱/۲۳

شماره مسلسل: ۲۰۵۹۱

کد موضوعی: ۲۷۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

ارزیابی ضوابط صدور مجوزهای ساخت و نمایش فیلم

نوع گزارش: طرح/ لایحه □ راهبردی □ نظارتی ■

نام دفتر:

مطالعات فرهنگ و آموزش (گروه فرهنگ عمومی، هنر و صنایع خلاق)

تهیه و تدوین کنندگان:

محمد امین قاسمی پیربلوطی، رضا مستمع (گروه فرهنگ عمومی، هنر و صنایع خلاق)

مدیر مطالعه:

رضا مستمع

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز:

حبیب ایل بیگی (مدیرعامل مؤسسه سینماشهر و معاون سابق ارزش‌یابی و نظارت سازمان امور سینمایی)، ابراهیم غلامپور (کارشناس سازمان امور سینمایی و سمعی و بصری و مشاور نماینده مجلس شورای اسلامی)، میثم زندگی (عضو شورای پروانه ساخت آثار غیرسینمایی)، سید محمد حسینی (مدیرعامل انجمن سینمای انقلاب و دفاع مقدس و عضو سابق شورای پروانه ساخت آثار سینمایی)، محمدباقر قهرمانی (عضو سابق شورای پروانه نمایش)، مجید کریمی (معاون حقوقی جامعه صنفی تهیه‌کنندگان فیلم سینمایی)، مرتضی شایسته (عضو هیئت‌مدیره انجمن صنفی مؤسسات پخش فیلم)، مهدی کرم‌پور (عضو هیئت‌مدیره جامعه صنفی تهیه‌کنندگان فیلم سینمایی)، فرخ یکدانه (رئیس هیئت‌مدیره انجمن صنفی فیلم‌سازان انیمیشن ایران)، میکائیل دیانی (معاون ارتباطات و بازرگانی انجمن سینمای جوانان ایران)

ناظر علمی:

موسی بیات

گرافیک و صفحه‌آرایی:

سیده فاطمه ابوطالبی

ویراستار ادبی:

مهدیه قمچیلی

واژه‌های کلیدی:

۱. سبک زندگی
۲. سینما
۳. تنظیم‌گری
۴. مجوزدهی
۵. ساخت و نمایش فیلم

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۳/۰۷/۲۱



فهرست مطالب

چکیده.....	۷
خلاصه مدیریتی.....	۸
۱. مقدمه.....	۱۰
۲. پیشینه مطالعاتی در مرکز.....	۱۲
۳. مروری آماری بر وضعیت مجوزدهی در سینمای ایران.....	۱۴
۴. جایگاه مسئله در اسناد بالادستی و قوانین و مقررات.....	۱۶
۵. نداشت نهادی.....	۱۹
۶. تحلیل سیاستی «آیین‌نامه بررسی فیلم‌نامه و صدور پروانه فیلم‌سازی» و «دستورالعمل صدور پروانه فیلم‌سازی».....	۲۰
۶-۱. هدف و چارچوب کلی.....	۲۰
۶-۲. بافت عضوی.....	۲۱
۶-۳. شرایط و صلاحیت‌های عوامل تولید فیلم.....	۲۲
۶-۴. ملاحظات محتوایی.....	۲۳
۶-۵. جمع‌بندی.....	۲۳
۷. تحلیل سیاستی «آیین‌نامه نظارت بر نمایش فیلم، اسلاید و ویدئو و صدور پروانه نمایش آنها»، و «دستورالعمل صدور پروانه نمایش فیلم».....	۲۴
۷-۱. هدف و چارچوب کلی.....	۲۴
۷-۲. بافت عضوی.....	۲۴
۷-۳. معیارهای ممنوعیت و ارزیابی محتوایی.....	۲۶
۷-۴. شرایط و فرایند اجرایی صدور مجوز نمایش.....	۲۷
۷-۵. جمع‌بندی.....	۲۷
۸. مسائل و چالش‌های مجوزدهی در سینمای ایران.....	۲۸
۸-۱. ملاحظات پیرامون جایگاه مجوز فیلم‌سازی.....	۲۸
۸-۲. شفاف نبودن معیارهای ممنوعیت و سلیقه‌ورزی در ارزیابی و ممیزی آثار.....	۲۹
۸-۳. ضعف حرفه‌ای‌گری تهیه‌کنندگان.....	۳۰
۸-۴. نقش ناکافی اصناف در فرایندهای سیاستگذاری و تنظیم‌گری.....	۳۱
۹. جمع‌بندی و پیشنهاد راهکارهای سیاستی و تقنینی.....	۳۲
۹-۱. بهبود ساختار مجوز فیلم‌سازی.....	۳۲
۹-۲. حمایت از شکل‌گیری و توسعه شرکت‌های حرفه‌ای فیلم‌سازی.....	۳۲
۹-۳. تدقیق و شفاف‌سازی معیارهای ممیزی محتوایی و اتخاذ رویکرد حمایتی در ارزیابی کیفی.....	۳۲
۹-۴. ایجاد نظام رده‌بندی سنی برای نمایش فیلم‌ها.....	۳۳
۹-۵. تقویت جایگاه نهادها و فعالان صنفی در فرایندهای تصمیم‌گیری.....	۳۴
منابع و مأخذ.....	۳۵

فهرست جداول

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی در مرکز (دفتر مطالعات فرهنگ و آموزش).....	۱۲
جدول ۲. تعداد مجوزهای صادر شده برای فیلم‌های سینمایی در ایران (طی سال‌های ۱۴۰۲-۱۳۹۰).....	۱۴
جدول ۳. جایگاه اهم زمینه‌های سیاستی مجوزهای ساخت و نمایش فیلم در مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی.....	۱۶
جدول ۴. اهم مقررات و مصوبات مربوط به صدور پروانه و مجوز برای ساخت و نمایش فیلم.....	۱۸
جدول ۵. نگاهت نهادی مرتبط با تنظیم‌گری تولید و توزیع در حوزه سینما.....	۱۹
جدول ۶. بافت عضوی صدور مجوز ساخت فیلم سینمایی و غیرسینمایی (مبتنی بر آخرین اصلاحات آیین‌نامه در ۱۳۷۷ و دستورالعمل مربوطه).....	۲۱
جدول ۷. بافت عضوی صدور پروانه نمایش فیلم (مبتنی بر اصلاحات آیین‌نامه در ۱۳۷۷ و دستورالعمل مربوطه) ..	۲۵
جدول ۸. صورت‌بندی و تحلیل سیاستی موارد ممنوعیت نمایش فیلم (مبتنی بر ماده (۳) آیین‌نامه نظارت بر نمایش فیلم و اسلاید و ویدئو و صدور پروانه نمایش آنها).....	۲۶

ارزیابی ضوابط صدور مجوزهای ساخت و نمایش فیلم



چکیده

سینما نقشی بی‌بدیل در شکل‌دهی به فرهنگ عمومی و سبک زندگی جامعه و انتقال ارزش‌های فرهنگی ایفا می‌کند. مجوزهای ساخت و نمایش فیلم از مهم‌ترین ابزارهای تنظیم‌گری در این عرصه به حساب می‌آیند. در سال‌های اخیر آمارهای مجوزدهی، ثبات نسبی در روند صدور مجوزها و تأثیر شرایط خاص نظیر همه‌گیری کرونا را نشان می‌دهند. بررسی اسناد بالادستی مربوطه نیز بیانگر دورویکرد غالب «حمایت‌ها و تسهیل‌گری‌های زیرساختی و فرایندی» و «جهت‌دهی موضوعی و محتوایی آثار» است. همچنین تصویب مقررات و ضوابط اجرایی در این زمینه و اصلاح چندباره آنها گویای توجه مداوم سیاستگذاران به این مسئله است. آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های موجود چارچوبی تنظیم‌گرانه را با نظارت پیشینی ایجاد کرده‌اند که اگرچه نقش ساختارها و کنشگران صنفی را در نظر گرفته‌اند، اما تصمیم‌گیری نهایی را در اختیار نهاد دولتی مربوطه قرار می‌دهند.

در همین راستا، محوری‌ترین مسائل و چالش‌های سیاستی و تقنینی این حوزه عبارت‌اند از: ملاحظات صدور مجوز فیلم‌سازی، متغیر بودن معیارهای ممنوعیت و گاهی سلیقه‌ورزی در ارزیابی و ممیزی آثار، ضعف حرفه‌ای‌گری تهیه‌کنندگان و نقش ناکافی اصناف در فرایندهای سیاستگذاری و تنظیم‌گری.

به‌منظور سامان‌دهی این مسائل، راهکارهای ذیل پیشنهاد می‌شوند: مبنای قرار گرفتن مصوبه «ضوابط صدور پروانه فیلم‌سازی و نمایش فیلم» به‌عنوان شالوده نظام مجوزدهی و اکران، بهبود ساختار مجوز فیلم‌سازی، حمایت از شکل‌گیری و توسعه شرکت‌های حرفه‌ای فیلم‌سازی، تدقیق و شفاف‌سازی معیارهای ممیزی محتوایی و اتخاذ رویکرد حمایت و صیانت از فرهنگ در ارزیابی کیفی، ایجاد نظام رده‌بندی سنی برای نمایش فیلم‌ها و تقویت جایگاه نهادها و فعالان صنفی در فرایندهای تصمیم‌گیری.

■ بیان / شرح مسئله

هنر سینما نقشی برجسته در شکل‌دهی به فرهنگ عمومی و سبک زندگی افراد جامعه ایفا کرده و زمینه‌ای بسیار مؤثر برای انتقال ارزش‌های فرهنگی است. گستره و عمق زیاد تأثیرهای سینما، ضرورت سیاستگذاری و تنظیم‌گری دقیق‌تر در این حوزه را دوچندان می‌کند. مجوزهای ساخت و نمایش فیلم از مهم‌ترین و کلیدی‌ترین ابزارهای تنظیم‌گری در این عرصه به‌شمار آمده و به‌خاطر مسائل و خلأهای گوناگون مستلزم به‌روزرسانی و بهبود است. بررسی آمارهای مجوزدهی طی سیزده سال اخیر نشان‌دهنده ثبات نسبی در روند صدور مجوزها بوده که این وضعیت گاهی تحت تأثیر شرایط خاصی چون همه‌گیری کرونا دچار تزلزل شده است. با بررسی اسناد بالادستی و کلان می‌توان دورویکرد غالب را تشخیص داد که یکی بر حمایت‌ها و تسهیل‌گری‌های زیرساختی و فرایندی و دیگری بر جهت‌دهی موضوعی و محتوایی آثار متمرکز است. از طرف دیگر، تصویب مقررات و ضوابط اجرایی حوزه مجوزهای ساخت و نمایش فیلم و اصلاح مداوم آنها نشان می‌دهد که این مسئله طی دهه‌های اخیر همواره مدنظر سیاستگذاران بوده است. آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های موجود، رویکرد نظارت پیشینی را در پیش گرفته و با اینکه نقش ساختارها و کنشگران صنفی را در فرایندهای تنظیم‌گرانه لحاظ کرده، تصمیم‌گیری نهایی را در اختیار نهاد دولتی مربوطه قرار داده‌اند.

■ نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

کلیدی‌ترین مسائل و چالش‌های مجوزهای ساخت و نمایش فیلم از منظر سیاستی و تقنینی عبارت‌اند از:

۱. **ملاحظات جایگاه مجوز فیلم‌سازی:** مجوز فیلم‌سازی از پرمنافشه‌ترین مراحل تنظیم‌گری سینمای ایران بوده و استدلال‌های موافق و مخالفی پیرامون حذف آن مطرح شده است. نکته‌های مطرح شده از سوی موافقان حذف عبارت‌اند از: عدم امکان ارزیابی و قضاوت دقیق تأثیرها و پیام‌های اثر هنری در مرحله فیلم‌نامه (پیش از بیان تصویری)، مضاعف شدن نظارت پیشینی، افزایش پیچیدگی‌های اداری و هزینه‌های تولید و امکان تغییر بخش‌هایی از فیلم‌نامه اولیه به اقتضای شرایط تولید. در مقابل، استدلال‌های مورد تأکید مخالفان حذف نیز عبارت‌اند از: افزایش انگیزه تولید به‌موجب دریافت تأیید اولیه، کاهش ساخت و انتشار آثار غیرقانونی و تنظیم‌گری محتوایی سبک مصرف فرهنگی مخاطبان.

۲. **شفاف نبودن معیارهای ممنوعیت و سلیقه‌ورزی در ارزیابی و ممیزی آثار:** ضعف شفافیت، کلی بودن و تفسیرپذیری بالای این معیارها به اعمال سلیقه‌های فردی و گروهی در بررسی آثار و صدور پروانه‌ها منجر شده است. از سوی دیگر، حدود و شیوه‌های ممیزی گاه از تغییر دولت‌ها و مدیران سینمایی تأثیر پذیرفته که این امر نیز به کم‌ثباتی سیاستگذاری سینما دامن زده و از اعتماد فیلم‌سازان به فرایندهای نظارتی کاسته است.

۳. **خلأ نظام رده‌بندی سنی فیلم‌ها (به‌ویژه برای مخاطب کودک و نوجوان):** یکی دیگر از چالش‌هایی توجهی به نیازها و اقتضائات مخاطب کودک و نوجوان و نبود سازوکاری قانونی و تخصصی برای رده‌بندی سنی آثار است که در سینماها به نمایش درمی‌آید. بسیاری از آثار که هر ساله در جدول اکران سینماهای کشور قرار می‌گیرند از ابعاد گوناگون برای مخاطب زیر هجده سال آسیب‌زا و نامناسب‌اند. همچنین برخی آثار که تحت عنوان «فیلم‌های کودک و نوجوان» به نمایش درمی‌آیند نیز برای برخی رده‌های سنی (به‌ویژه کودکان کم‌سن و سال) مناسب نیستند.

۴. **ضعف حرفه‌ای‌گری تهیه‌کنندگان:** مواردی از قبیل تعدد تشکلهای تهیه‌کنندگی، ضعف معیارهای حرفه‌ای عضویت در تشکلهای، تعهد اندک برخی تهیه‌کنندگان نسبت به عوامل تولید اثر و نهادهای نظارتی (نظیر پخش غیرقانونی اثر در فضای مجازی) و نیز غلبه رویکرد تجاری و گاهی ضدفرهنگی، نظام تهیه‌کنندگی سینما و صنف تهیه‌کنندگان را تضعیف کرده است.

۵. **نقش ناکافی اصناف در فرایندهای سیاستگذاری و تنظیم‌گری:** نقش اصناف در فرایندهای سیاستگذاری و تنظیم‌گری بسیار

محدود بوده و عمدتاً به سطح مشاوره‌ای تقلیل یافته است. ترکیب شوراهای نظارتی نیز نشان می‌دهد که نمایندگان صنفی در مقایسه با نمایندگان دولتی سهم کمتری در فرایند تصمیم‌گیری دارند. علاوه بر این، ضعف ساختاری برخی اصناف سینمایی بر کاهش نقش آنها در این عرصه تأثیر بسزایی داشته است.

■ پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

به منظور بهبود مقررات و ارتقای فرایندهای مجوزهای ساخت و نمایش فیلم، راهکارهای زیر پیشنهاد می‌شوند:

۱. **بهبود ساختار مجوز فیلم‌سازی:** مقررات‌زدایی از ساختاری که مدت‌ها استقرار داشته است می‌تواند به نابسامانی، هرج و مرج و افزایش اقدامات غیرقانونی منجر شود. از این رو، در شرایط کنونی حذف مجوز فیلم‌سازی از مقررات توصیه نمی‌شود و بازنگری مداوم، اصلاح و بهبود تدریجی ساختار و مقررات کنونی پیشنهاد می‌شود.

۲. **حمایت از شکل‌گیری و توسعه شرکت‌های حرفه‌ای فیلم‌سازی:** تهیه‌کنندگی حقوقی در قالب شرکت‌های حرفه‌ای، قانونی و رسمی فیلم‌سازی می‌تواند راه‌حلی بنیادین برای کاهش پیچیدگی‌های فرایندی و اداری، پایدارسازی سیاست‌های نظارتی، افزایش مسئولیت‌پذیری قانونی در تعامل با نهادهای تصمیم‌گیر و نیز توسعه صنعت سینمای کشور در ابعاد گوناگون باشد.

۳. **تدقیق و شفاف‌سازی معیارهای ممیزی محتوایی و اتخاذ رویکرد حمایتی در ارزیابی کیفی:** برای کاهش ابهام باید مفاهیم و اصطلاحات به کار رفته در معیارها با ذکر مصادیق عینی و تعریف دقیق در قالب آیین‌نامه یا دستورالعمل پیوست تدوین و تصویب و به صورت دوره‌ای به‌روزرسانی شوند. همچنین، با طراحی نظام امتیازدهی برای ارزیابی کیفی فیلم‌ها می‌توان فیلم‌سازان را به بهبود کیفیت آثارشان تشویق کرد.

۴. **ایجاد نظام رده‌بندی سنی برای نمایش فیلم‌ها:** طراحی و اجرای نظام رده‌بندی سنی معیارمند و شفاف، که مبتنی بر ملاحظات فرهنگی و اجتماعی بومی باشد، ضروری است. تفکیک دقیق فیلم‌ها در گروه‌های سنی مشخص، الزام قانونی درج رده‌بندی سنی در پروانه نمایش و محتوای تبلیغاتی آثار و نیز الزام سینماداران به نظارت بر رده‌سنی مخاطبان برای ورود به سالن از مهم‌ترین الزامات اجرایی آن است.

۵. **تقویت جایگاه نهادها و فعالان صنفی در فرایندهای تصمیم‌گیری:** اقداماتی از قبیل ایجاد کمیته‌های مشورتی رسمی متشکل از نمایندگان اصناف قانونی، دسترسی کامل اصناف به اطلاعات مربوط به مقررات و فرایندهای صدور مجوز و نیز افزایش سهم نمایندگان صنفی در شوراهای نظارتی در این زمینه راهگشاست.



۱. مقدمه

سینما، به عنوان یکی از اثربخش‌ترین ابزارهای هنری و رسانه‌ای، نقشی بی‌بدیل در شکل‌دهی به فرهنگ عمومی و سبک زندگی افراد جامعه ایفا می‌کند. سینما افزون بر اینکه هنر-صنعت سرگرم‌کننده‌ای محسوب می‌شود، زمینه بسیار مؤثری برای انتقال ارزش‌ها و پیام‌های فرهنگی است. به‌ویژه در جهان امروز، سینما در تعامل با فناوری‌های نوین و سکوها رقیمی توانسته است دامنه و عمق تأثیرهای خود را در سطوح و عرصه‌های گوناگون زیست اجتماعی فزونی بخشد. از این رو، ضرورت سیاستگذاری و تنظیم‌گری دقیق‌تر در عرصه سینما دوچندان می‌نماید.

از این منظر سیاست‌های کلان و خرد فرهنگی و رسانه‌ای نه تنها باید بر توسعه صنعت سینما متمرکز شوند، بلکه باید بتوانند نقش سینما را در شکل‌دهی به هویت فرهنگی و هدایت ظرفیت‌های اجتماعی به‌خوبی تعریف کنند. به‌ویژه در کشوری چون ایران که هنر سینما با مؤلفه‌های ارزشی، دینی و ملی پیوندی مستحکم دارد، تنظیم‌گری در این خصوص مستلزم اتخاذ رویکردی همه‌جانبه و مدبرانه است. از این رو، به منظور افزایش انسجام فرهنگی و اجتماعی در رویارویی با فرصت‌ها و تهدیدهای این عرصه، لازم است سیاستگذاران و تصمیم‌گیران با وضع قوانین و مقرراتی که ویژگی‌ها و اقتضائات فرهنگی و اجتماعی جامعه در آن لحاظ شده باشد به راهبری سینما بپردازند.

از زمان پیروزی انقلاب اسلامی، سینما همواره به عنوان ابزاری فرهنگی و رسانه‌ای پرتأثیر مورد توجه رهبران انقلاب بوده است. دفاع امام خمینی (ره) از «بود» سینما و تکلیف آن در ایران پس از انقلاب،^۱ سبب شد تا مراقبت از سینما در اندیشه سیاستگذاران انقلاب جایگاه ویژه‌ای پیدا کند و چارچوب‌های خاصی برای آن وضع شود. از همان ابتدا «سینمای اسلامی-انقلابی» به عنوان آرمان سیاستگذاران اعلام شد. باین حال، به رغم اعتقاد به اینکه سینما باید ایرانی، اسلامی و ملی شود و آرمان‌ها و چشم‌اندازهای انقلاب در آن تحقق یابد، در عمل الگویی برای سینمای انقلاب در اختیار نبود [۱]. از سوی دیگر، مقام معظم رهبری^{مدظله‌العالی} نیز در بیانات خود بارها به تأثیرهای سینما بر هویت فرهنگی و اجتماعی اشاره داشته و بر ضرورت استفاده درست از این رسانه در راستای حفظ ارزش‌ها و آموزه‌های اسلامی و انقلابی تأکید کرده‌اند. از دیدگاه ایشان، سینما باید با بازشناسی و بازپایی جایگاه واقعی خود و با هدایت صحیح، زمینه‌ساز تعمیق اندیشه‌ورزی در جامعه و پیشرفت کشور باشد:

✓ «هنر سینما بلاشک یک هنر برتر است؛ یک روایتگر کاملاً مسلط که هیچ روایتگری تاکنون در بین این شیوه‌های هنری روایت یک واقعیت و یک حقیقت، تا امروز به این کارآمدی نیامده و یک هنر پیچیده و پیشرفته و متعالی.» [۲]

✓ «به جوشیدن از درون، به استخراج گنجینه‌هایی که در میراث فرهنگی ما هست [احتیاج داریم]. این جوان اگر بخواهد این طور تربیت شود، به حضور شما در صحنه احتیاج دارد؛ [...] من شأن سینما را این می‌دانم. من می‌گویم امروز کلید پیشرفت این کشور، به میزان زیادی دست شماست؛ شما می‌توانید این نسل را یک نسل پیش‌رونده، امیدوار، پرشوق، معتقد به خود و معتقد به ارزش‌های اسلامی و ملی خود بار بیاورید؛ و همین‌طور می‌توانید این نسل را شرم‌منده، پشیمان، زیر سؤال برنده افتخارات گذشته و زیر سؤال برنده افتخار انقلاب و دفاع مقدس بار بیاورید» [۲].

✓ «واقعاً خط قرمزهایی هست که باید رعایت شود. یک جاهایی عبور از برخی از خطوط قرمز اخلاقی-منظورم خطوط قرمز سیاسی هم خیلی نیست؛ عمدتاً انسان نگران اخلاق و دین و این چیزهاست-در بعضی از فیلم‌ها و سریال‌ها لزومی ندارد. انسان نگاه می‌کند، می‌بیند این فیلم یا سریال خوش ساخت و خوش مضمون اگر این زائده را نداشته باشد، هیچ زبانی به این فیلم و سریال نمی‌رساند» [۳].

بدین ترتیب، لزوم جلوگیری از تحریف ارزش‌ها و نیز بهره‌برداری بهینه از ظرفیت‌های سینما در زمینه‌های مختلف، سیاستگذاری

۱. حضرت امام خمینی (ره) در نخستین روز بازگشتشان به کشور در ۱۲ بهمن ۱۳۵۷ می‌فرمایند: «سینما یکی از مظاهر تمدن است که باید در خدمت این مردم، در خدمت تربیت این مردم باشد» (صحیفه امام خمینی (ره)، جلد ۶، ص ۱۵).

و تنظیم‌گری دقیق در این حوزه را ایجاد می‌کند. یکی از ابزارهای کلیدی و مهم در این راستا، مجوزها و پروانه‌های ساخت و نمایش فیلم هستند. این مجوزها جدای از ایفای نقش نظارتی، در بسیاری موارد، خط‌مشی‌های فرهنگی، اخلاقی و اجتماعی کشور را در تولید و نمایش فیلم‌ها جاری می‌کنند. در واقع، صدور مجوز ساخت یک فیلم و نظارت بر محتوای آن تعیین می‌کند که چه محتوایی به‌طور گسترده در جامعه منتشر شود. به‌گونه‌ای که فرایندهای حاکم بر این مجوزها می‌توانند به‌طور مستقیم بر انتخاب موضوع‌ها، شخصیت‌ها، ژانرها و حتی سبک‌های روایی فیلم‌ها تأثیر بگذارند. باین حال، مهم‌ترین مسئله‌ای که در این باره وجود دارد یافتن نقطه تعادلی است که ضمن حمایت از خلاقیت‌های هنری و فراهم کردن زمینه‌های شکوفایی استعدادهای هنرمندان، از آسیب‌های احتمالی به ارزش‌ها و هویت‌های فرهنگی و ملی نیز جلوگیری کند.

به‌طور کلی، در سیاستگذاری و تنظیم‌گری سینما، دورویکرد اصلی «پیشینی» و «پسینی» برای صدور مجوز برشمرده می‌شود. در رویکرد پیشینی، مجوز قبل از ساخت و نمایش فیلم صادر می‌شود و محتوای فیلم باید پیش از تولید و نمایش مورد بررسی و تأیید قرار گیرد. این رویکرد به‌ویژه برای کنترل محتوای حساس و تأثیرگذار به کار می‌رود. در مقابل، رویکرد پسینی به این معناست که ارزیابی و نظارت پس از تولید و نمایش فیلم انجام می‌شود و در صورت لزوم، اقدامات اصلاحی یا تنبیهی اعمال می‌شوند. هر کدام از این رویکردها، مزایا و معایب خاص خود را دارند. رویکرد پیشینی ممکن است تاحدی موجب محدودیت آزادی بیان و خلاقیت شود، اما در عین حال می‌تواند از گسترش محتوای آسیب‌رسان و خلاف قوانین جلوگیری کند. رویکرد پسینی نیز می‌تواند عرصه گشوده‌تری را برای تولیدکنندگان فراهم کند، اما نظارت پس از تولید ممکن است در ممانعت از پخش محتوای آسیب‌زا و نامطلوب کارآمدی کمتری داشته باشد.

از منظری دیگر، پیرامون نقش‌آفرینی حاکمیتی و دولت‌ها در حوزه سینما دو نظام «تأمینی» و «تعقیبی» مطرح است. در نظام تأمینی که نظام پیشگیرانه و بازدارنده نیز خوانده می‌شود، هنر برای خلق و ارائه باید به‌صورت پیشینی و از قبل، نهاد مربوطه را در جریان بگذارد. فرایندی که در دو گونه کلی «اعلام قبلی» و «اجازه قبلی» اعمال می‌شود. در شیوه اعلام قبلی، هنرمند گاهی در زمان آغاز خلق و تولید اثر هنری و غالباً هنگام نمایش آنها، صرفاً این موضوع را به نهاد تنظیم‌گر حاکمیتی اطلاع می‌دهد تا فارغ از بحث آمار، زمینه برای حمایت‌های دولتی یا بخش خصوصی فراهم شود. اما در شیوه اجازه قبلی یا صدور مجوز، اعلام جای خود را به اجازه پیشینی یا اذن می‌دهد. در مقابل، نظام تعقیبی یا تنبیهی، موکول به اعلام یا اجازه قبلی نبوده و اساساً مداخله نهادهای مسئول قبل و حین تولید و عرضه آثار هنری را پیش‌بینی نکرده است. در این شیوه اصل قانونی بودن جرائم و مجازات‌ها، رعایت شده و در دسترس عموم از جمله هنرمندان قرار می‌گیرد. آنها نیز با توجه به قوانین و مقررات و سنجش آثار خود بر این اساس، اثر هنری خود را خلق و عرضه می‌کنند. در نظام تعقیبی، هنرمند با علم به اینکه سوءاستفاده از حق و عدم رعایت موازین، موجب مسئولیت مدنی و کیفری خواهد بود، بدون اینکه حکومت را از ابتدا در جریان اعمال خود قرار دهد، فعالیت‌های هنری و صنفی خود را پیش می‌گیرد [۴]. یکی از نکات حائز اهمیت در رویکرد تعقیبی این است که وقتی اثری برخلاف قوانین و مقررات و چارچوب‌های از پیش تعیین شده، مرزهای اخلاق را زیر پا بگذارد و محتوای تولیدی را به‌طور گسترده عرضه کند و یا در اختیار مخاطب قرار دهد، به‌دلیل سرعت انتشار و عمق اثرگذاری بر افکار عمومی، هیچ اقدام تنبیهی نمی‌تواند جبران خسارتی دربرداشته باشد و ممکن است عکس‌العمل بخش عمده‌ای از جامعه را به‌دنبال داشته باشد.

با توجه به آنچه ترسیم شد، در گزارش حاضر ضمن مرور و واکاوی وضعیت کنونی مجوزدهی در سینمای ایران و سیاست‌ها و راهبردهای رسمی در سطوح مختلف، مقررات موجود در زمینه صدور مجوزهای فیلم‌سازی و نمایش فیلم مورد ارزیابی قرار می‌گیرند. سپس مبتنی بر نقاط ضعف و قوت شناسایی شده، پیشنهادهای سیاستی و تقنینی برای بهبود فرایندهای تنظیم‌گری و مجوزدهی سینما ارائه می‌شوند.

۲. پیشینه مطالعاتی در مرکز



پیش از این در دفتر مطالعات فرهنگ و آموزش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، پژوهش‌های راهبردی و نظارتی متعددی در خصوص ابعاد و زوایای مختلف سیاستگذاری در حوزه سینما انجام شده است. در ادامه برخی مواردی مرور می‌شوند که ارتباط بیشتری با مسئله گزارش حاضر دارند.

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی در مرکز (دفتر مطالعات فرهنگ و آموزش)

ردیف	عنوان گزارش	تاریخ انتشار	شماره مسلسل	توضیحات و یافته‌های کلیدی
۱	ارزیابی طرح واگذاری بخشی از فرایند صدور پروانه ساخت فیلم به صنف واحد تهیه‌کنندگان از سوی اداره نظارت و ارزشیابی معاونت امور سینمایی و سمعی و بصری وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی	۱۳۹۰/۸/۸	۱۲۰۱۹	طرح واگذاری بخشی از وظایف مدیریت سینمایی به یکی از اصناف مرتبط با هدف تقویت اصناف سینمایی، با پیچیدگی‌ها و دشواری‌های گوناگونی روبه‌روست. از جمله مسائل پیش روی معاونت سینمایی، عدم شمولیت عام «صنف واحد تهیه‌کنندگان» برای نمایندگی همه تشکلات و مجموعه‌های تهیه‌کنندگی است. مرور روند شکل‌گیری «صنف واحد تهیه‌کنندگان» حاکی از مخالفت بخش چشمگیری از تشکلات تهیه‌کنندگی با آن بوده است و به نظر می‌رسد تا زمانی که سازوکاری برای ائتلاف و پیوند نیروهای پراکنده «صنف» تهیه‌کنندگان تعبیه نشود، سامان بخشیدن به مدیریت سینمایی در خصوص اصناف میسر نخواهد شد. وقتی فضای صنفی نتواند به وضعیتی پایدار و بسامان دست یابد، مشارکت تشکلات صنفی در فرایند نظارت – که ملازم تقابل با منافع افراد و گروه‌های رقیب است – عملاً موجب تنش‌های فراوان میان افراد و تشکلات سینمایی خواهد شد.
۲	بررسی ممیزی در سینمای ایران و مقایسه آن با ایالات متحده آمریکا و فرانسه	۱۳۹۴/۲/۲۱	۱۴۲۴۹	ممیزی در سینمای ایران فرایند دولتی ساختارمندی دارد که با تدوین قوانین و مقررات و از طریق ساختاری فرعی برای اجرایی‌سازی آنها، به‌طور مستقیم اعمال ممیزی می‌کند. دولت فرانسه گرچه در گذشته به‌طور مستقیم در حوزه سینما به اعمال ممیزی می‌پرداخت، امروزه معیارهای مربوطه را میان سایر قوانین و مقررات قرار داده است. آثار سینمایی هم در مرحله فیلم‌نامه (در صورت درخواست دریافت حمایت) و هم در مرحله نمایش برای گرفتن مجوز مورد بررسی و بازبینی قرار می‌گیرند و در صورت وجود موارد ممنوعه مجوز صادر نمی‌شود. از سوی دیگر، نظام حمایتی گسترده‌ای برای هنرمندان تعبیه شده است. دولت ایالات متحده آمریکا در گذشته تجربه ممیزی مستقیم را داشت، اما با تغییراتی گسترده روبه‌رو شد و امروزه در این کشور آثار سینمایی تا زمانی که به نمایش عموم در نیامده باشند، مشمول هیچ نوعی از ممیزی نمی‌شوند. فقط در یک ساختار صنفی (به‌ظاهر غیردولتی)، آثار سینمایی از لحاظ سنی رتبه‌بندی می‌شوند و اعمال ممیزی به اشخاص و خانواده‌ها واگذار شده است.

ردیف	عنوان گزارش	تاریخ انتشار	شماره مسلسل	توضیحات و یافته‌های کلیدی
۳	چالش‌ها و راهکارهای رونق تولید در سال ۱۳۹۸ (صنعت سینما)	۱۳۹۸/۷/۹	۱۶۶۳۳	مهم‌ترین دلیل کوچک ماندن سینمای ایران، نبود بازار سینما در ایران است. در سینمای ایران، عرضه و مصرف محصول سینمایی از قوای خارج از قواعد داخلی سینما پیروی می‌کنند. تولید فیلم در ایران وابسته به بودجه‌هایی بیرون از ساختار عرضه و تقاضا در سینما رخ می‌دهد. غالب محصولات سینمایی در ایران با بودجه دولتی و یا با بودجه‌های خصوصی بدون در نظر داشتن نیاز مخاطب و با دلایل دیگری تولید می‌شود. همچنین عرضه تولید بدون پیگیری تعهد خود به کیفیت محصول، به شکلی اقتضایی و با هدف رسیدن به بالاترین سود ممکن در کوتاه‌مدت وارد میدان می‌شود. به همین دلیل، تأسیس بازار سینما و تقویت دو بُعد اساسی آن، یعنی تولید و مخاطب، باید از مهم‌ترین سیاست‌ها در سینمای ایران باشد.
۴	ملاحظات سیاستی راه‌اندازی مجدد «شورای (عالی) سینما»	۱۴۰۱/۶/۸	۱۸۳۸۹	«شورای عالی سینما» در سال ۱۳۸۹ تشکیل و در سال ۱۳۹۵ منحل اعلام شد. دولت سیزدهم با تغییر در سطح و با عنوان «شورای سینما» مجدداً تشکیل آن را در آخرین ماه‌های سال ۱۴۰۰ تصویب کرد. شورای عالی سابق به دلایلی به اهداف خود نرسید؛ از جمله: ایراد قانونی وارد شده به آیین‌نامه مصوب، عدم همراهی رئیس‌شورا با آن، اجرایی نشدن مصوبات، ایجاد ساختاری موازی در کنار ساختارهای تصمیم‌سازی موجود، احتمال عدم پذیرش تصمیم‌های اتخاذ شده از سوی نهادهای غیردولتی و نبود پشتیبانی لازم از سوی بدنه سینما. از این‌رو، توجه به الزاماتی چون حضور مشورتی نمایندگان از کمیسیون فرهنگی مجلس شورای اسلامی در شورا، کمک به رفع خلأ قانون جامع برای سینما، تعامل با شورای عالی انقلاب فرهنگی، تقویت شرایط لازم برای اجرای تدابیر شورا، تقویت اندیشه‌ورزی چندبُعدی در ساختار شورا، تعیین‌شان حکمرانی در اتخاذ تدابیر، تنظیم نسبت تصمیم‌های شورای سینما با تصمیم‌های شوراهای هم‌سطح یا بالاتر، توجه به داشتن نگاه فرابخشی و عدم تعارض منافع برای چپ‌نش اعضا، رعایت اصول مربوط به شفافیت و حضور عموم در راه‌اندازی اثر بخش شورای سینما تأثیر گذارند.

مأخذ: نگارندگان.

همان‌طور که گفته شد، سیاستگذاری سینما در ایران با مسائل گوناگونی در ابعاد مختلف مواجه بوده است. در این میان، وضعیت پایداری و حرفه‌ای‌گری در فضای صنفی، سازوکارهای ممیزی و پالایش محتوایی، زیرساخت‌های عرضه و تقاضا در بازار سینما و ساختارهای تصمیم‌گیری، از جمله ابعاد و محورهای کلیدی در این عرصه تلقی می‌شوند. با این حال، تاکنون پژوهش سیاستی و تقنینی مستقلی مرتبط با مجوزهای ساخت و نمایش فیلم انجام نشده است. از این‌رو، در گزارش حاضر با تمرکز بر این ابزار تنظیم‌گری، مقررات موجود در این حوزه واکاوی می‌شوند.

۳. مروری آماری بر وضعیت مجوزدهی در سینمای ایران

براساس مکاتبات انجام شده با وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و سازمان امور سینمایی و سمعی و بصری، تعداد انواع مجوز صادر شده برای فیلم‌های سینمایی در ایران طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۲ به شرح زیر است:

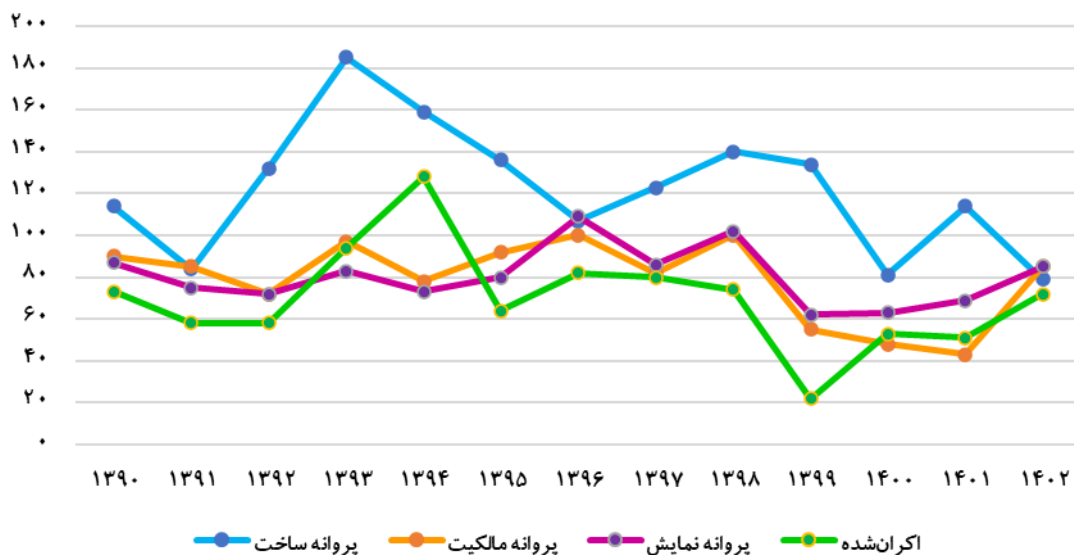
جدول ۲. تعداد مجوزهای صادر شده برای فیلم‌های سینمایی در ایران (طی سال‌های ۱۳۹۰-۱۴۰۲)

سال	پروانه ساخت	پروانه مالکیت	پروانه نمایش	اکران شده	مجموع مجوزهای اخذ شده در فرایند فیلم‌سازی	نسبت نمایش به ساخت (درصد)	نسبت اکران به ساخت (درصد)	نسبت اکران به نمایش ^۱ (درصد)
۱۳۹۰	۱۱۴	۹۰	۸۷	۷۳	۳۶۴	۷۶/۳	۶۴/۰	۸۳/۹
۱۳۹۱	۸۴	۸۵	۷۵	۵۸	۳۰۲	۸۹/۳	۶۹/۰	۷۷/۳
۱۳۹۲	۱۳۲	۷۲	۷۲	۵۸	۳۳۴	۵۴/۵	۴۳/۹	۸۰/۶
۱۳۹۳	۱۸۵	۹۷	۸۳	۹۴	۴۵۹	۴۴/۹	۵۰/۸	۱۱۳/۳
۱۳۹۴	۱۵۹	۷۸	۷۳	۱۲۸	۴۳۸	۴۵/۹	۸۰/۵	۱۷۵/۳
۱۳۹۵	۱۳۶	۹۲	۸۰	۶۴	۳۷۲	۵۸/۸	۴۷/۱	۸۰/۰
۱۳۹۶	۱۰۷	۱۰۰	۱۰۹	۸۲	۳۹۸	۱۰۱/۹	۷۶/۶	۷۵/۲
۱۳۹۷	۱۲۳	۸۲	۸۶	۸۰	۳۷۱	۶۹/۹	۶۵/۰	۹۳/۰
۱۳۹۸	۱۴۰	۱۰۰	۱۰۲	۷۴	۴۱۶	۷۲/۹	۵۲/۹	۷۲/۵
۱۳۹۹	۱۳۴	۵۵	۶۲	۲۲	۲۷۳	۴۶/۳	۱۶/۴	۳۵/۵
۱۴۰۰	۸۱	۴۸	۶۳	۵۳	۲۴۵	۷۷/۸	۶۵/۴	۸۴/۱
۱۴۰۱	۱۱۴	۴۳	۶۹	۵۱	۲۷۷	۶۰/۵	۴۴/۷	۷۳/۹
۱۴۰۲	۷۹	۸۵	۸۵	۷۲	۳۲۱	۱۰۷/۶	۹۱/۱	۸۴/۷
جمع کل	۱۵۸۸	۱۰۲۷	۱۰۴۶	۹۰۹	۴۵۷۰	۶۵/۹	۵۷/۲	۸۶/۹
میانگین (تقریبی)	۱۲۲	۷۹	۸۰	۷۰	۳۵۲	۶۵/۶	۵۷/۴	۸۷/۵

مأخذ: [۵]

۱. پیشی گرفتن آمار اکران از پروانه نمایش به این دلیل است که پروانه نمایش در سال‌های ماقبل اعطا شده، اما به دلایلی در سال‌های آتی اکران شده است.

شکل ۱. نمودار روند اعطای انواع مجوز به فیلم‌های سینمایی در ایران (طی سال‌های ۱۳۹۰-۱۴۰۲)



مأخذ: همان.

با دقت در جدول و نمودار بالا می‌توان به گزاره‌های توصیفی و سیاستی زیر دست یافت:

۱. طی سیزده سال (از ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۲)، در مجموع ۹۰۹ فیلم سینمایی اکران شده که این عدد نشان‌دهنده فعالیت مطلوب صنعت سینما در ایران است (برای مقایسه در فاصله سال‌های ۲۰۲۴-۲۰۱۲ تعداد ۸۱۹۱ فیلم در آمریکا و کانادا با لحاظ امکانات فراوان و فعالیت گسترده هالیوود، اکران شده است [۵]). همچنین به‌طور میانگین سالانه حدود ۷۰ فیلم اکران شده که این رقم نشان‌دهنده ثبات نسبی در فرایند نمایش فیلم در ایران است.

۲. از مجموع ۱۵۸۸ فیلمی که در سیزده سال اخیر، پروانه ساخت دریافت کرده‌اند، برای حدود دوسوم (۶۶ درصد) پروانه نمایش صادر شده است. همچنین ۸۷ درصد از فیلم‌های دارای پروانه نمایش نیز به اکران عمومی درآمده‌اند.

۳. بیشترین پروانه ساخت در سال ۱۳۹۳ و به تعداد ۱۸۵ مورد صادر شده است. آمار این سال و سال‌های نزدیک به آن می‌تواند نشان‌دهنده رونق نسبی صنعت سینما در نیمه نخست دهه ۹۰ باشد. پس از آن نیز بیشترین اکران در سال ۱۳۹۴ بوده که به تعداد ۱۲۸ فیلم به روی پرده‌های سینما به نمایش درآمده است.

۴. با وجود صدور ۱۳۴ پروانه ساخت، کمترین مجوزهای اکران در سال‌های ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۱ صادر شده است. این کاهش تا حد بسیار زیادی به‌موجب شرایط خاص همه‌گیری کووید-۱۹ و محدودیت‌های ناشی از آن بوده و تأثیر آشکاری بر کاهش فعالیت‌های تولیدی در این سال‌ها داشته است (شایان ذکر است آمارهای جهانی از وضعیت اکران نیز بر همین منوال بوده است [۵]).

۵. افزایش چشمگیر تعداد مجوزها در سال ۱۴۰۲ نشان‌دهنده بهبود شرایط پس از همه‌گیری و بازگشت به روند عادی است. همچنین این افزایش قابل قبول می‌تواند ناشی از سیاست‌های حمایتی دولت برای احیای صنعت سینما پس از دوران همه‌گیری قلمداد شود.

در مجموع، با توجه به روند نسبتاً ثابت در تعداد مجوزهای صادر شده می‌توان گفت سیاست‌ها و راهبردهای اتخاذ شده و نیز چارچوب‌های تقنینی و تنظیمی مستقر توانسته‌اند ثباتی نسبی در بازار سینما و تولید و توزیع آثار سینمایی برقرار کنند، اما این راهبردها و رویه‌ها به جهش تحول‌آفرین مصرح در اسناد بالادستی منجر نشده است. در بخش بعدی جایگاه فرایند فیلم‌سازی در اسناد بالادستی مطمح نظر قرار می‌گیرد.

۴. جایگاه مسئله در اسناد بالادستی و قوانین و مقررات

با بررسی اسناد و مصوبات موجود می‌توان ردپای سیاستگذاری کلان در حوزه هنر و همچنین سیاستگذاری‌های خرد و اجرایی در حوزه سینما و ساخت و اکران فیلم را در لایه‌ها و سطوح مختلف سیاستی و اجرایی رهگیری کرد. در این بخش، ابتدا زمینه‌های گفتمانی، محتوایی، فرایندی و زیرساختی مرتبط با مسئله سیاستگذاری مجوزهای ساخت و نمایش فیلم در اسناد بالادستی مورد بررسی قرار گرفته‌اند. در ادامه نیز مقررات و مصوباتی، که به‌طور مستقیم به این مسئله پرداخته‌اند، مرور می‌شوند.

جدول ۳. جایگاه اهم زمینه‌های سیاستی مجوزهای ساخت و نمایش فیلم در مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی

عنوان	تاریخ تصویب	حکم / بند	مفاد / توضیحات
سند اصول سیاست فرهنگی کشور	۱۳۷۱/۵/۲۰	ذیل اولویت‌ها و سیاست‌های کلی بخش فرهنگ و هنر، بندهای («۱۸»، «۲۰»، «۲۲» و «۲۴»)	«۱۸»- تأسیس مجتمع‌های فرهنگی، هنری، سینمایی و شبکه‌های توزیع و فروش زنجیره‌ای در سراسر کشور به‌منظور عرضه سریع و ارزان محصولات تولیدات فرهنگی و هنری، «۲۰»- تقویت و ایجاد مراکز و تأسیساتی مانند هنرستان‌ها، فیلم‌خانه‌های ملی، لابراتوار و مراکز سینمایی کشور، استودیوهای بزرگ ضبط موسیقی ایرانی، شهرک سینمایی، فرهنگستان علوم (گروه هنر) و شبکه سراسری خانه‌های فرهنگ و موزه، «۲۲»- کمک به افزایش تولید سینمایی و هنری و نیز نمایش فیلم و اجرای تئاتر در مراکز آموزشی کارگری و کارمندی به‌منظور همگانی کردن فرهنگ و استفاده از انواع آموزش‌های تخصصی دولتی و آزاد، «۲۴»- وضع مقررات لازم برای حمایت قانونی از آثار و تولیدات فرهنگی، علمی و هنری.
سیاست‌های توزیع و نمایش فیلم‌های سینمایی و مواد سمعی و بصری خارجی	۱۳۸۴/۷/۲۶	—	سیاست‌های این مصوبه به‌منظور تعیین محدوده نمایش آثار سینمایی خارجی در کشور (به‌ویژه آثار آمریکایی) تدوین شده‌اند تا از طریق اجرای آن، ضمن نمایش آثار متناسب خارجی از نمایش آثاری که به‌لحاظ محتوا یا صورت بر فرهنگ جامعه تأثیر مخرب دارند پرهیز شود. این سیاست‌ها شامل تمام فعالیت‌های مربوط به توزیع و نمایش فیلم‌های سینمایی و آثار سمعی و بصری خارجی خواهد بود که از طریق: سینماها، فرهنگسراها، تالارهای نمایش عمومی (دولتی و خصوصی) شبکه‌های قانونی توزیع نوارهای ویدئویی و لوح‌های فشرده صوتی و تصویری مانند «ویدئو سی‌دی» و «دی‌وی‌دی» یا شبکه‌های تلویزیونی سراسری، استانی یا محلی، به نمایش درمی‌آیند. همچنین در محور «ب» سیاست‌ها و اولویت‌ها» این مصوبه، چهار سیاست کلی و ذیل سیاست چهارم، یازده معیار محتوایی برای ممنوعیت توزیع و نمایش فیلم‌های خارجی تعیین شده است.

عنوان	تاریخ تصویب	حکم / بند	مفاد / توضیحات
نقشه مهندسی فرهنگی کشور	۱۳۹۱/۱۲/۱۵	راهبرد کلان (۸)، راهبرد ملی (۱)، اقدام ملی (۱)	اقدام ملی (۱) - ساخت فیلم و مجموعه تلویزیونی در مورد زندگی کارآفرینان نمونه و تشویق مردم به سوی کارآفرینی و تقویت مضامین اسلامی اخلاق و فرهنگ کار و کارآفرینی با بهره‌گیری از ابزارهای رسانه‌ای، هنری و آموزشی.
		راهبرد کلان (۹)، راهبردهای ملی (۸) و (۹)، اقدامات ملی (۷)، (۱۰ و ۹)	راهبرد کلان (۹) - تبیین، ترویج و نهادینه‌سازی هنر متعهد، تعالی‌بخش، شوق‌آفرین و استکبارستیز و تعمیق درک زیباشناسانه و بهره‌گیری از ظرفیت هنر در تعمیق فرهنگ اسلامی-ایرانی و گفتمان انقلاب اسلامی مبتنی بر فرمایشات حضرت امام (ره) و مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی). راهبردهای ملی: ۸. نقش‌آفرینی جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان قطب هنر متعالی به‌ویژه سینمای پاک و ارزش‌مدار در جهان اسلام و عرصه بین‌الملل و پشتوانه بیداری اسلامی و بیداری ملت‌ها، ۹. توسعه سینمای معرفت‌افزا و بصیرت‌بخش و ایجاد هماهنگی و هم‌افزایی بین سازمان‌ها و نهادهای دولتی و غیردولتی در حوزه سینما و زمینه‌سازی برای حمایت نهادهای دینی و فرهنگی از سینمای غیرحرفه‌ای، اقدامات ملی: ۷. اولویت‌دهی دستگاه‌های فرهنگی و هنری به موضوعاتی از جمله: پشتیبانی مادی و معنوی از دستگاه‌های فرهنگی و هنری در پرداختن به موضوعات اولویت‌دار از قبیل معارف و تاریخ و سیره پیامبر (ص) و اهل بیت (ع)، داستان‌ها و معارف قرآنی، انتظار و مهدویت، نقش روحانیت در نهضت‌های دویست‌ساله اخیر، ملی‌شدن صنعت نفت، ماهیت و وقایع انقلاب اسلامی، دفاع مقدس، مقاومت و بیداری اسلامی، شخصیت‌های بزرگ اسلامی و ایرانی، استکبارستیزی و حمایت از مستضعفان با رویکرد تعالی و پیشرفت همه‌جانبه در عرصه‌های هنری به‌ویژه ادبیات، شعر، قصه و رمان، موسیقی و فیلم‌نامه و فیلم، ۹. سامان‌دهی و حمایت از فرایند تولید آثار هنری مبتنی بر ارزش‌های اسلامی به‌ویژه فیلم، آثار مستند و پویانمایی از مرحله آفرینش ادبیات داستانی و فیلم‌نامه تا فیلم‌سازی، ۱۰. بهره‌گیری مؤثر از متون ادبی، عرفانی، حکمی و تاریخی تمدن اسلامی و انقلاب اسلامی در جهت تقویت محتوای فیلم‌نامه‌ها و متون مرتبط با هنرهای نمایشی، ۱۱. زمینه‌سازی و ایجاد انگیزه در نهادهای دینی برای حمایت از سینمای غیرحرفه‌ای.
سند ملی توسعه فناوری‌های فرهنگی و نرم	۱۳۹۷/۴/۲۶	ماده (۵)، ذیل محور (ج) (اهداف کمی)، بند‌های (۳) و (۸)	«۳» - کسب سهم ۲۰ درصد بازار سینمای جهان، «۸» - تولید و اکران بین‌المللی حداقل سی پویانمایی سینمایی تا افق چشم‌انداز.
		ماده (۶)، راهبرد (۹)، اقدام (۲)	تأسیس اتحادیه مشترک استودیوهای فیلم‌سازی، شرکت‌های بازی‌های رایانه‌ای، گردشگری و مد و لباس و سایر حوزه‌ها به‌ویژه با کشورهای اسلامی.

مأخذ: نگارندگان.

همان‌طور که در جدول بالا مشاهده می‌شود، می‌توان دورویکرد غالب را در اسناد مورد بررسی شورای عالی انقلاب فرهنگی یافت که یکی بر حمایت‌ها و تسهیل‌گری‌های زیرساختی و فرایندی (از قبیل تأسیس یا توسعه اماکن یا فضاها یا مربوطه و لزوم حمایت قانونی از تولید آثار داخلی) متمرکز است و دیگری، به جهت‌دهی موضوعی و محتوایی آثار می‌پردازد. بااینکه بعد زیرساختی و فرایندی تأثیری غیرمستقیم بر صدور مجوزهای ساخت و نمایش فیلم دارد، اما با دگرگونی مناسبات در بخش‌های مختلف زنجیره ارزش (به‌ویژه تولید، توزیع و فروش) می‌تواند زمینه‌های تصمیم‌ساز متعلق به سیاستگذاری را در این باره دستخوش تغییر کند. از سوی دیگر، اولویت‌های گفتمانی و موضوعی تصریح شده در این اسناد می‌تواند تأثیر چشمگیر و مستقیمی بر فرایندهای ساخت و نمایش فیلم و صدور مجوزهای مربوطه داشته باشند. از جمله این تأثیرها می‌توان به شیوه نقش‌آفرینی نهادهای حاکمیتی و دولتی سرمایه‌گذار در تولید و نیز سینمادار اشاره کرد. افزون‌بر این، در «قانون برنامه هفتم پیشرفت» نیز تکالیفی تعیین شده است که می‌تواند تأثیر مستقیمی بر میدان تنظیم‌گری و اجرا در این

حوزه داشته باشد. در جدول شماره (۱۶) این قانون (اهداف کمی سنجه‌های عملکردی ارتقای فرهنگ عمومی و رسانه) ذیل ماده (۷۴)، دو سنجه عملکردی تعریف شده که پیوند آشکاری با مسئله گزارش حاضر دارد:

- تولید سالانه بیست فیلم فاخر و ارزشمند در موضوع‌های تاریخی، دفاع مقدس، جبهه مقاومت و سبک زندگی ایرانی-اسلامی،
- تولید ۷۳۰۰ پویانمایی ویژه کودک و نوجوان تا پایان برنامه.

بالین‌همه، آنچه اهمیت کلیدی دارد، شیوه پیوند اولویت‌ها و جهت‌گیری‌های یاد شده به معیارهای ارزیابانه شوراهای تصمیم‌گیر در خصوص صدور پروانه‌های فیلم‌سازی و نمایش است که در ادامه با جزئیات بیشتری به آن پرداخته می‌شود.

جدول ۴. اهم مقررات و مصوبات مربوط به صدور پروانه و مجوز برای ساخت و نمایش فیلم

ردیف	عنوان مصوبه	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	توضیحات
۱	آیین‌نامه نظارت بر نمایش فیلم و اسلاید ویدئو و صدور پروانه نمایش آنها	هیئت وزیران (به پیشنهاد وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی)	۱۳۶۱/۱۲/۴	در این آیین‌نامه مقررات حاکم بر صدور پروانه نمایش فیلم‌ها تعیین شده و به ابعاد مختلفی چون ممنوعیت‌های محتوایی، شوراهای هیئت‌های بررسی و ارزیابی، فرایندهای صدور مجوز و پروانه و دیگر الزامات و چارچوب‌های مربوطه پرداخته شده است. این آیین‌نامه تاکنون سه مرتبه و در تاریخ‌های ۱۳۶۴/۶/۳، ۱۳۷۷/۳/۲۰ و ۱۳۸۲/۵/۱۹ اصلاح شده و آخرین نسخه آن متشکل از ۱۹ ماده و ۱۶ تبصره است.
۲	آیین‌نامه بررسی فیلم‌نامه و صدور پروانه فیلم‌سازی	هیئت وزیران (به پیشنهاد وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی)	۱۳۶۸/۵/۱۴	بهموجب این آیین‌نامه، مقررات مربوط به بررسی و ارزیابی فیلم‌نامه‌ها و صدور پروانه ساخت فیلم مشخص شده‌اند. شوراهای بررسی و ارزیابی، فرایند صدور پروانه فیلم‌سازی و شرایط و الزامات اجرایی، محورهای این مصوبه را تشکیل می‌دهند. این آیین‌نامه یک مرتبه و در تاریخ ۱۳۷۷/۳/۲۰ اصلاح شده و آخرین نسخه آن متشکل از ۱۱ ماده و ۳ تبصره است.
۳	دستور العمل صدور پروانه فیلم‌سازی	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی	۱۴۰۰/۲/۱۲	این دستور العمل در راستای «آیین‌نامه بررسی فیلم‌نامه و صدور پروانه فیلم‌سازی»، در ۱۱ بند و ۱۲ تبصره به تصویب وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی رسیده است. در این دستور العمل، فرایندهای اجرایی مربوط به آیین‌نامه مذکور با جزئیات و تفصیل بیشتری مشخص شده‌اند. محورهای اصلی این دستور العمل عبارت‌اند از: تعاریف، شرایط لازم، مدارک لازم، مرجع صادرکننده پروانه فیلم‌سازی، فرایند صدور مجوز و سایر مقررات.
۴	دستور العمل صدور پروانه نمایش فیلم	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی	۱۴۰۰/۲/۱۲	این دستور العمل به استناد «آیین‌نامه نظارت بر نمایش فیلم و اسلاید و ویدئو و صدور پروانه نمایش آنها» و «قانون هزینه‌های بابت فیلم‌های سینمایی داخلی و خارجی» (۱۳۶۰)، در ۱۰ بند و ۷ تبصره به تصویب وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی رسیده است. جزئیات فرایندهای اجرایی مربوط به آیین‌نامه نظارت بر نمایش فیلم در قالب محورهای تعاریف، شرایط لازم، مدارک لازم، مرجع صادرکننده مجوز، فرایند صدور مجوز و سایر مقررات بیان شده است.
۵	تعیین الزامات سامان‌دهی حوزه صوت و تصویر فرآیند	شورای عالی انقلاب فرهنگی	۱۴۰۲/۳/۳۰	بر اساس این ماده واحده، مسئولیت تنظیم‌گری، صدور مجوز و نظارت بر خبرگزاری‌ها و رسانه‌ها، کتاب، تبلیغات، بازی‌های رایانه‌ای و امثال آن، که در چارچوب وظایف و مأموریت‌های وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی قرار دارد، در حیطه صوت و تصویر فرآیند به عهده این وزارتخانه است. از سوی دیگر، مستند به تفسیر شورای نگهبان در خصوص اصول (۴۴) و (۱۷۵) قانون اساسی، مسئولیت تنظیم‌گری، صدور مجوز و نظارت بر رسانه‌های فعال در عرصه صوت و تصویر فرآیند، شامل رسانه‌های «کاربر محور» و «ناشر محور» (VOD) و نیز شبکه نمایش خانگی به‌ویژه تولید سریال‌ها و برنامه‌های تلویزیونی و امثال آن، به عهده سازمان صداوسیماست.
۶	ضوابط صدور پروانه فیلم‌سازی و نمایش فیلم	شورای عالی انقلاب فرهنگی (بنابه پیشنهاد شورای هنر)	۱۴۰۲/۱۱/۱۰	این مصوبه در ۴۶ ماده و ۲۶ تبصره تدوین و تصویب شده است، اما با توجه به تحولات مربوط به تغییر دولت در خرداد و تیر ۱۴۰۳، به امضای رئیس‌جمهور (رئیس شورای عالی انقلاب فرهنگی) نرسیده و به تبع ابلاغ نیز نشده است. با اینکه این مصوبه گامی مؤثر در جهت تنظیم‌گری وضع موجود برداشته و بسیاری از خلأهای موجود را پوشش داده است، متعین تاکنون موضع یا تصمیمی رسمی در قبال آن اتخاذ نشده است. در این مصوبه، افزون بر محورهای موجود در مصوبات یاد شده، موارد دیگری چون رسیدگی به تخلفات و هیئت‌های مربوطه نیز تعیین تکلیف شده‌اند.

مأخذ: همان.

تصویب مقررات و ضوابط اجرایی حوزه مجوزهای ساخت و نمایش فیلم و اصلاح مداوم آنها نشان می‌دهد که این مسئله طی دهه‌های اخیر همواره مورد توجه سیاستگذاران بوده است. تلاش برای تنظیم‌گری آثار و محصولات در حوزه سینما با تأکید توأمان بر تولید و توزیع، چارچوبی را پدید آورده که می‌توان نقاط ضعف و قوت متعددی را برای آن برشمرد. از این رو، در بخش‌های بعدی گزارش، با تمرکز بر آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های فوق، مسائل پیرامون مجوزهای ساخت و نمایش فیلم واکاوی می‌شوند.

۵. نگاشت نهادی

در حوزه کلان سیاستگذاری هنر و نیز در حوزه سینما می‌توان ذی‌نفعان و ذی‌نقشان متعددی را در لایه‌ها و سطوح مختلف نام برد. با این حال، در ترسیم نگاشت نهادی مربوطه صرفاً آن دسته از بازیگرانی مدنظر قرار گرفته‌اند که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم به مسئله صدور مجوزهای ساخت و نمایش فیلم یا سیاست‌های تولیدی و توزیعی در حوزه سینما مرتبط می‌شوند.

جدول ۵. نگاشت نهادی مرتبط با تنظیم‌گری تولید و توزیع در حوزه سینما

جایگاه سیاستی	نهاد	شیوه نقش‌آفرینی
قانونگذاری / سیاستگذاری کلان	● مجلس شورای اسلامی (کمیسیون فرهنگی)، ● شورای عالی انقلاب فرهنگی (شورای هنر).	● طراحی و تصویب قوانین، مصوبات و دیگر چارچوب‌های سیاستی و تنظیم‌گرانه بالادستی.
سیاستگذاری اجرایی	● هیئت وزیران، ● کمیسیون فرهنگی و اجتماعی هیئت دولت، ● شورای سینما،^۱ ● وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی (سازمان امور سینمایی)، ● خانه سینما، ● فرهنگستان هنر.	● پیشنهاد و تعیین سیاست‌ها و راهبردهای اجرایی، ● تدوین و تصویب مقررات مربوطه (انواع آیین‌نامه، تصویب‌نامه، دستورالعمل و بخش‌نامه).
نظارت	● مجلس شورای اسلامی (کمیسیون فرهنگی)، ● وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی (سازمان امور سینمایی)، ● شورای صدور پروانه فیلم‌سازی، ● شورای بازبینی فیلم، ● شورای عالی نظارت، ● خانه سینما (واصناف مرتبط).	● نظارت بر اجرای صحیح سیاست‌ها، قوانین و مقررات مربوطه، ● نظارت بر فرایندهای اعطای مجوزها و پروانه‌های تولید و عرضه فیلم، ● نظارت بر فعالیت سینماگران مطابق با چارچوب‌ها و ضوابط قانونی صوب، ● نظارت بر محتوای فیلم‌نامه‌ها و فیلم‌های تولید شده و تصمیم‌گیری در خصوص آنها.

۱. در حال حاضر، متشکل از معاون اول رئیس‌جمهور (رئیس شورا)، وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی (نایب‌رئیس شورا)، وزیر علوم، تحقیقات و فناوری، وزیر اقتصاد و دارایی، دبیر شورای عالی انقلاب فرهنگی، رئیس سازمان صداوسیما، رئیس سازمان تبلیغات اسلامی، مدیر حوزه‌های علمیه سراسر کشور، رئیس دانشگاه هنر و رئیس سازمان امور سینمایی (دبیر شورا) و نیز هفت عضو حقیقی از فعالان، صاحب‌نظران و مسئولان تشکلهای صنفی در حوزه سینما.



جایگاه سیاستی	نهاد	شیوه نقش آفرینی
امور اجرایی و حمایتی	● سازمان امور سینمایی، ● بنیاد سینمایی فارابی، ● خانه سینما (و اصناف مرتبط)، ● مرکز گسترش سینمای مستند، تجربی و پویانمایی، ● انجمن سینمای جوانان ایران، ● مؤسسه سینماشهر، ● حوزه هنری سازمان تبلیغات اسلامی (سازمان توسعه سینمایی سوره و مؤسسه فرهنگی تبلیغاتی بهمن سبز)، ● شهرداری تهران (مؤسسه تصویر شهر)، ● انجمن سینمای انقلاب و دفاع مقدس.	● ایجاد و توسعه نظام‌های اطلاعاتی روزآمد در خصوص منابع انسانی، تجهیزات و عوامل دخیل در تولید و توزیع، نمایش و فضای فرهنگی آثار سینمایی، ● استانداردسازی تولید، توزیع و نمایش آثار سینمایی و تنظیم ساز و کار اجرایی آن، ● ارائه خدمات پشتیبانی ساخت و پخش آثار و محصولات سینمایی، ● سرمایه‌گذاری و مشارکت در تولید و توزیع فیلم‌های سینمایی، کوتاه داستانی، مستندهای علمی، آموزشی، تبلیغاتی و محصولات ویدئویی، ● تولید، مشارکت در تولید، خرید، فروش، اجاره، واردات، صادرات و توزیع انواع تجهیزات، لوازم، ادوات و مواد مصرفی سینمایی و تصویری، ● ایجاد و گسترش فضاها و تأسیسات نمایش و پخش تولیدات سینمایی و تصویری و ارتقای استاندارد نمایش از طریق سرمایه‌گذاری و مشارکت در احداث، اداره و بهره‌برداری مطلوب از سالن‌ها و مجتمع‌های سینمایی، ● بازاریابی و پخش تولیدات و آثار سینمایی در سطوح ملی و بین‌المللی.
تشکیل‌های صنفی تخصصی	● خانه سینما (و اصناف مرتبط)، ● جامعه صنفی تهیه‌کنندگان سینمای ایران، ● انجمن صنفی کارگردانان سینمای ایران، ● انجمن تهیه‌کنندگان مستقل سینمای ایران، ● انجمن صنفی فیلم‌نامه‌نویسان سینما، ● انجمن صنفی مؤسسات پخش فیلم، ● انجمن صنفی سینماداران ایران، ● انجمن صنفی شرکت‌های نمایش ویدئوی آنلاین، ● انجمن صنفی فیلم‌سازان انیمیشن ایران، ● انجمن صنفی بازیگران سینمای ایران، ● و....	● صیانت از حقوق مادی و معنوی فعالان و دست‌اندرکاران سینما و آثار سینمایی، ● ارتقای دانش و مهارت فعالان و دست‌اندرکاران سینما، ● مشارکت در تهیه و تدوین استانداردهای آموزشی رشته‌های مختلف سینمایی، ● برنامه‌ریزی و اتخاذ ساز و کارهای مناسب برای تنظیم مناسبات حرفه‌ای دست‌اندرکاران سینما، ● ایجاد تشکلهای داوری برای رسیدگی به تخلفات صنفی و حرفه‌ای دست‌اندرکاران سینما و همکاری با مراجع قضایی در این زمینه.

مأخذ: همان.

۶. تحلیل سیاستی «آیین‌نامه بررسی فیلم‌نامه و صدور پروانه فیلم‌سازی» و «دستورالعمل صدور پروانه فیلم‌سازی»

۶-۱. هدف و چارچوب کلی

«آیین‌نامه بررسی فیلم‌نامه و صدور پروانه فیلم‌سازی» (مصوب ۱۳۶۸، اصلاحیه ۱۳۷۷) و «دستورالعمل صدور پروانه فیلم‌سازی» (مصوب ۱۴۰۰) با هدف تنظیم‌گری و نظارت بر فرایند تولید فیلم تدوین و تصویب شده‌اند. این مصوبات استقرار چارچوبی قانونی را برای صدور مجوز ساخت فیلم دنبال می‌کنند تا از یک سو، کیفیت محتوایی و هنری حفظ شود و از سوی دیگر، از تولید آثار مغایر و ناسازگار با ارزش‌های فرهنگی جلوگیری به عمل آید. فرایند کلی مصوب در خصوص صدور پروانه فیلم‌سازی شامل مراحل نظارتی زیر است:

- دریافت و بررسی درخواست متقاضی از سوی معاونت نظارت و ارزش‌یابی سازمان امور سینمایی،
- بررسی فیلم‌نامه و تصمیم‌گیری از سوی شورای صدور پروانه فیلم‌سازی،
- رعایت چارچوب‌های تعیین شده در دستورالعمل مصوب وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی،
- ارائه مجوز ساخت با اعتبار سه‌ماهه که تمدید آن منوط به تصویب مجدد شورای است،

■ امکان توقف تولید فیلم در صورت تغییرات بدون مجوز در فیلم نامه.

چارچوب کنونی حاکی از حاکمیت نظارت پیشینی بر فرایند تولید فیلم بوده و نمایانگر بخشی از رویکرد تنظیم گرانه دولت در حوزه سینماست که در ادامه با جزئیات بیشتری بررسی می شود.

۲-۶. بافت عضوی

بررسی جزئی تر آیین نامه و دستورالعمل صدور پروانه فیلم سازی نشان می دهد یکی از مهم ترین محورهای این مصوبات، مرجع صادر کننده پروانه فیلم سازی و ترکیب اعضای تشکیل دهنده آن است. در جدول ۶ بافت عضوی مربوطه ترسیم شده است.

جدول ۶. بافت عضوی صدور مجوز ساخت فیلم سینمایی و غیر سینمایی (مبتنی بر آخرین اصلاحات آیین نامه در ۱۳۷۷ و دستورالعمل مربوطه) [۴]

نوع فیلم	مرجع ارزیابی	تعداد و شرایط کلی اعضا	نفر	عنوان / سمت	شرایط خاص	نحوه تعیین
سینمایی	شورای صدور پروانه فیلم سازی سینمایی (ذیل معاونت ارزش یابی و نظارت سازمان امور سینمایی)	پنج نفر افراد بصیر و تجربه در امور فرهنگی، سینمایی و صنعت فیلم سازی	۲	-	-	۱. به پیشنهاد معاونت ارزش یابی و نظارت سازمان امور سینمایی، ۲. حکم رئیس سازمان امور سینمایی (انتخاب به مدت دو سال).
			۲	-	-	۱. به پیشنهاد خانه سینما، ۲. حکم رئیس سازمان سینمایی (انتخاب به مدت دو سال) و در غیاب آنها: دو نفر به انتخاب رئیس سازمان امور سینمایی.
			۱	معاون ارزش یابی و نظارت سازمان امور سینمایی	۱. بر عهده داشتن سمت دبیری جلسات، ۲. امکان حضور نماینده تام الاختیار وی با حق رأی.	حکم رئیس سازمان امور سینمایی (انتخاب به مدت دو سال)
غیر سینمایی	شورای صدور پروانه فیلم سازی غیر سینمایی (ذیل معاونت ارزش یابی و نظارت سازمان امور سینمایی)	پنج یا هفت نفر افراد بصیر و تجربه در امور فرهنگی، سینمایی و صنعت فیلم سازی	۱ یا ۲	-	کارشناس امور سمعی و بصری یا کارگردان در رشته سینما	حکم رئیس سازمان امور سینمایی (انتخاب به مدت دو سال)
			۱ یا ۲	-	کارشناس امور فرهنگی و هنری یا فیلم نامه نویس	
			۱ یا ۲	-	کارشناس امور اقتصاد سینما یا تهیه کننده در عرصه تولید فیلم سینمایی و غیر سینمایی	
			۱	معاون ارزش یابی و نظارت سازمان امور سینمایی	۱. بر عهده داشتن سمت دبیری جلسات، ۲. امکان حضور نماینده تام الاختیار وی با حق رأی.	

مأخذ: همان.

بافت و ترکیب عضوی شورای صدور پروانه فیلم‌سازی سینمایی^۱ نشان‌دهنده تلاش برای ایجاد تعادل و توازن میان نمایندگان دولتی و صنفی است. باین حال، قدرت نهایی تصمیم‌گیری در اختیار دولت باقی می‌ماند زیرا در صورت غیاب نمایندگان خانه سینما، رئیس سازمان امور سینمایی می‌تواند دو نفر جایگزین را تعیین کند. از سوی دیگر، تعداد به نسبت اندک نفرات تشکیل‌دهنده این شورا چابکی نسبی آن را نشان می‌دهد. خود این ساختار چابک، فارغ از اینکه چه کسانی در آن عضوند، می‌تواند در افزایش سرعت فرایندهای ارزیابی و تصمیم‌گیری تأثیر بسزایی داشته باشد زیرا تعداد چشمگیری از شوراهای مشابه در حوزه فرهنگ و هنر به تورم ساختاری و فراسندگی عضوی دچارند و همین مسئله از قابلیت اجرایی آنان کاسته و موجب کندی روندها و اقدام‌ها شده است. باین حال، ترکیب عضوی کنونی می‌تواند متضمن ناپایداری‌های رویکردی نیز باشد. دولتی بودن سه عضو از پنج عضو شورای صدور پروانه فیلم‌سازی سینمایی در شرایط جابه‌جایی دولت‌ها و تغییر سکان‌داران وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و سازمان امور سینمایی لاجرم به تغییر رویکردها و حتی معیارهای ارزیابی و تصمیم‌گیری می‌انجامد. گذشته از این، فضای صنفی هم در مواقع و مقاطعی دچار برخی کم‌ثباتی‌ها یا اختلاف‌نظرها می‌شود. همچنین برخلاف شورای صدور پروانه فیلم‌سازی غیرسینمایی که با نگاهی تخصص‌محور شرایط خاصی برای همه اعضای آن تعیین شده، در شورای مربوط به آثار سینمایی صرفاً وابستگی سازمانی لحاظ شده و بُعد حرفه‌ای و تخصصی اعضا تصریح نشده است. چنین شرایطی، امکان سیاستگذاری پایدار و بلندمدت و ترسیم چشم‌اندازی راهبردی در حوزه سینما را با دشواری روبه‌رو می‌کند و ممکن است به اعمال سلیقه‌های شخصی و نظرهای غیرکارشناسی در فرایند ارزیابی و تصمیم‌گیری در خصوص فیلم‌ها منجر شود.

۳-۶. شرایط و صلاحیت‌های عوامل تولید فیلم

محور دیگری که به‌طور خاص در بندهای «۲» و «۶» دستورالعمل مذکور مورد تأکید قرار گرفته، تعیین شرایط و صلاحیت‌هایی برای عوامل اصلی تولید فیلم (به‌ویژه تهیه‌کننده و کارگردان) است. بند «۲» این دستورالعمل بر صلاحیت حرفه‌ای، تابعیت و تجربه عوامل کلیدی فیلم تأکید دارد. شرایط لازم تعیین شده برای تهیه‌کننده و کارگردان (به‌ویژه برای سازندگان فیلم اول) با هدف جلوگیری از ورود افراد بی‌تجربه یا بدون صلاحیت کافی به صنعت فیلم‌سازی و در نتیجه حفظ یا بهبود کیفیت فنی و هنری آثار بوده است. همچنین لزوم تابعیت ایرانی تهیه‌کننده مانع از نقش‌آفرینی و فعالیت سرمایه‌گذاران خارجی می‌شود که ممکن است اهدافی مغایر با ارزش‌های فرهنگی و ملی را دنبال کنند. الزام به استعلام درباره عوامل غیرایرانی نیز نظارت محتوایی دقیق‌تر و لحاظ حساسیت‌های امنیتی را ممکن می‌کند. باین حال، مقررات مربوط به شیوه همکاری و تعامل با سینماگران غیرایرانی، تولیدات مشترک سینمایی بین‌المللی را با پیچیدگی روبه‌رو می‌کند. در مجموع می‌توان گفت ضوابط و قیود مندرج در بند «۲» عمدتاً با هدف ارتقای سطح کیفی آثار و اعمال حداقل‌های کار حرفه‌ای در عرصه سینما تعیین شده‌اند. البته محدودیت‌های مختلفی که برای تهیه‌کنندگان و کارگردانان فیلم اول مشخص شده‌اند می‌توانند ورود استعدادهای جوان و نوآور را دشوار کنند، اما با توجه به ظرفیتی که در بند «۸» دستورالعمل^۲ به‌وجود آمده، زمینه مناسبی برای شروع فعالیت حرفه‌ای هنرمندان جوان و ورودشان به عرصه تولید سینمایی مدنظر قرار گرفته است.

بند «۶» دستورالعمل به مسئولیت‌های تهیه‌کننده، سازوکارهای نظارتی، انضباط صنفی و فرهنگی و روندهای اجرایی پرداخته است. برخی از مهم‌ترین نکات سیاستی مربوط به این بند عبارت‌اند از:

۱. واگذاری بررسی صلاحیت تهیه‌کننده و کارگردان فیلم اول به صنف مربوطه (در صورت موافقت رئیس سازمان) به مشارکت صنفی در تنظیم‌گری اشاره داشته و بر افزایش استقلال صنعت سینما از دولت تأثیرگذار است، اما در صورت عدم آمادگی صنف، بررسی این موضوع مجدداً به نهاد دولتی مربوطه واگذار می‌شود که این امر نشان‌دهنده رویکرد ترکیبی در تنظیم‌گری است.

۱. با توجه به اینکه آثار سینمایی عمده سهم محتوای مورد مصرف مخاطبان را تشکیل می‌دهند و همچنین عمده بحث‌ها و مناقشات موجود، صدور مجوز برای این دسته از فیلم‌های تولیدی را در بر می‌گیرد، تحلیل سیاستی صورت گرفته در این بخش بر شورای صدور پروانه فیلم‌سازی «سینمایی» متمرکز شده است.

۲. «دفاتر انجمن سینمای جوانان ایران و مرکز گسترش سینمای مستند و تجربی برای تولیدات خود (فیلم‌های کوتاه و مستند) نیاز به اخذ پروانه فیلم‌سازی از سازمان [امور سینمایی و سمعی و بصری] ندارند».

۲. محدودیت در تولید فیلم‌های هم‌زمان برای تهیه‌کنندگان و الزام به ثبت درخواست صدور پروانه نمایش پیش از دریافت پروانه ساخت جدید، مانعی در برابر تجمع آثار ناتمام است و از انباشت تولیدهای بدون نمایش جلوگیری می‌کند.

۳. در برخی موارد، امکان دریافت مجوز اولیه (موافقت اصولی) بدون فیلم‌نامه کامل فراهم شده است که باید در مدت سه ماه تکمیل شود. این بند اگرچه زمینه‌ساز کاهش نظارت پیشینی بر محتواست، می‌تواند به انعطاف‌پذیری فرایند تولید کمک کند.

۴. مسئولیت کامل تولید فیلم بر عهده تهیه‌کننده است و تخلفات وی می‌تواند به تعلیق پروانه فیلم‌سازی و حتی ارزیابی مجدد صلاحیتش منجر شود. چنین ضابطه‌ای، سازوکار نظارتی مهمی برای جلوگیری از بی‌نظمی در تولید یا سوءاستفاده‌های احتمالی است.

۵. تعیین سقف ۲۵ درصدی برای تولید فیلم توسط کارگردانان فیلم اول، راهکاری برای تنظیم نسبت تجربه و نوآوری در صنعت بوده اما ممکن است ورود نسل جدید فیلم‌سازان را با دشواری مواجه کند.

۶. محسوب نشدن تهیه‌کنندگی فیلم‌های پویانمایی به عنوان سابقه تهیه‌کنندگی، رشد صنعت پویانمایی را محدود می‌کند و می‌تواند موجب کاهش انگیزه سرمایه‌گذاری در این حوزه شود. با توجه به اینکه در احکام حوزه فرهنگ قانون برنامه هفتم پیشرفت نیز تأکید ویژه‌ای بر رشد و توسعه حوزه پویانمایی شده،^۱ این جزء از بند «۶» دستورالعمل نیازمند بازنگری است.

در مجموع، تأکید بر صلاحیت‌های حرفه‌ای به منظور افزایش کیفیت تولیدات و نیز اعمال محدودیت‌های نظارتی به منظور جلوگیری از بی‌نظمی در مرحله تولید آثار، از مهم‌ترین ابعاد تنظیم‌گری در این بند است.

۴-۶. ملاحظات محتوایی

نه در آیین‌نامه و نه در دستورالعمل، معیارهای محتوایی مشخص و شفافی برای ارزیابی فیلم‌نامه‌ها تعیین نشده‌اند. در بند «۶-۱۵» چنین درج شده است: «محتوای فیلم‌نامه‌های مورد درخواست، نباید مغایرتی با قوانین جمهوری اسلامی ایران و ضوابط اخلاقی جامعه داشته باشد»؛ چنین چارچوب بسیار کلی، تفسیرپذیر و ابهام‌برانگیزی معیارها و شاخص‌های ارزیابی مشخصی را ارائه نمی‌کند و امکان سلیقه‌ورزی در فرایند بررسی را افزایش می‌دهد. همچنین در بند «۶-۲۰»، استفاده از اسامی تکراری یا واژه‌گان بیگانه برای نام فیلم ممنوع اعلام شده که در راستای پاسداشت زبان فارسی و حفاظت از هویت فرهنگی، رویکردی پسندیده است. با این حال، معیار یا مرجع مشخصی برای تشخیص بیگانه بودن یا نبودن نام اثر تعیین نشده است که می‌تواند اجرای این بخش را نیز دچار چالش و ضعف کند.

۵-۶. جمع‌بندی

«آیین‌نامه بررسی فیلم‌نامه و صدور پروانه فیلم‌سازی» و «دستورالعمل صدور پروانه فیلم‌سازی»، چارچوبی تنظیم‌گرانه با تمرکز بر نظارت پیشینی ایجاد کرده‌اند که در عین در نظر گرفتن نقش ساختارها و کنشگران صنفی، تصمیم‌گیری نهایی را در اختیار نهاد دولتی مربوطه قرار می‌دهد. فرایندهای تعریف شده در این چارچوب از جمله بررسی فیلم‌نامه، تأیید صلاحیت حرفه‌ای عوامل اصلی و امکان نظارت پس از صدور پروانه، نشان‌دهنده رویکردی است که هم به حفظ ارزش‌های فرهنگی و هویتی توجه دارد و هم رعایت حداقل‌های کیفی تولید سینمایی را لحاظ می‌کند.

۷. تحلیل سیاستی «آیین‌نامه نظارت بر نمایش فیلم، اسلاید و ویدئو و صدور پروانه نمایش آنها»، و «دستورالعمل صدور پروانه نمایش فیلم»



۷-۱. هدف و چارچوب کلی

«آیین‌نامه نظارت بر نمایش فیلم و اسلاید و ویدئو و صدور پروانه نمایش آنها» (مصوب ۱۳۶۱، اصلاح شده در ۱۳۶۴، ۱۳۷۷ و ۱۳۸۲) و «دستورالعمل صدور پروانه نمایش فیلم» (مصوب ۱۴۰۰) با هدف تنظیم‌گری و نظارت بر فرایند نمایش فیلم در سالن‌های سینما و دیگر بسترهای توزیع، تدوین و تصویب شده‌اند. این مصوبات با استقرار چارچوبی قانونی برای صدور مجوز نمایش فیلم، هدف حفظ ارزش‌ها و هنجارهای فرهنگی را از طریق نظارت بر محتوای اثر دنبال می‌کنند. بر مبنای این مصوبات، فرایند کلی صدور پروانه نمایش فیلم از مراحل نظارتی زیر تشکیل شده است:

- دریافت و بررسی درخواست متقاضی از سوی سازمان امور سینمایی و سمعی و بصری،
 - بازبینی فیلم و تصمیم‌گیری از سوی شورای بازبینی فیلم،
 - صدور پروانه نمایش از سوی معاونت ارزش‌یابی و نظارت سازمان امور سینمایی و سمعی و بصری،
 - امکان اعتراض و بررسی مجدد در شورای عالی نظارت،
 - ارائه مجوز نمایش با اعتبار دوساله و امکان تمدید آن بدون بازبینی مجدد (مگر در موارد خاص)،
 - امکان تعلیق یا لغو پروانه نمایش فیلم در صورت بروز تخلف.
- چارچوب کنونی نشان‌دهنده نظارت توأمان (پیشینی و پسینی) بر فرایند نمایش فیلم بوده و نمایانگر بخشی از رویکرد تنظیم‌گرانه دولت در حوزه سینماست که در ادامه، برجسته‌ترین محورهای آن با جزئیات بیشتری بررسی می‌شوند.

۷-۲. بافت عضوی

یکی از مهم‌ترین محورهای آیین‌نامه و دستورالعمل صدور پروانه نمایش فیلم، مرجع صادرکننده پروانه و ترکیب اعضای تشکیل‌دهنده آن است. در جدول ۷ بافت عضوی مربوطه مشاهده می‌شود.

جدول ۷. بافت عضوی صدور پروانه نمایش فیلم (مبتنی بر اصلاحات آیین نامه در ۱۳۷۷ و دستور العمل مربوطه) [۴]

مرجع ارزیابی	تعداد و شرایط کلی اعضا	نفر	عنوان / سمت	شرایط خاص	نحوه تعیین
شورای بازبینی فیلم	حداقل پنج نفر و حداکثر ۹ نفر به منظور بررسی و اعلام نظر در خصوص درخواست صدور پروانه نمایش فیلم	۱	-	روحانی آشنا به مسائل هنری	به پیشنهاد رئیس سازمان امور سینمایی و تصویب وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی
		۳	-	دارای بینش سیاسی، اجتماعی اسلامی و آشنا به مسائل فیلم و سینما	
		۱	-	کارشناس امور فیلم و سینمای داخلی و خارجی	
		۱	از دفتر نظارت بر عرضه و نمایش فیلم	۱. بدون حق رأی، ۲. دبیر شورا، ۳. در صورت عدم حضور هریک از اعضا، به عنوان عضو علی البدل انجام وظیفه می نماید.	
شورای عالی نظارت	هفت نفر به منظور رسیدگی به اعتراض های وارد شده نسبت به رأی صادر از شورای بازبینی فیلم	۳	کارشناس امور فرهنگی و سینمایی	به انتخاب وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی	به پیشنهاد رئیس سازمان امور سینمایی و تصویب وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی
		۲	فیلم ساز معتبر	نماینده خانه سینما	
		۱	نماینده شورای بازبینی فیلم	-	
		۱	معاون ارزشیابی و نظارت	۱. برخوردار از حق رأی، ۲. بر عهده داشتن سمت دبیری جلسه.	

مأخذ: همان.

ترکیب اعضای شورای بازبینی فیلم و شورای عالی نظارت نشان دهنده مدل تنظیم گری دولتی با نظارت چندلایه و نقش آفرینی نهادهای سیاسی، سینمایی و دینی است. در شورای بازبینی فیلم - که اولین مرجع تصمیم گیری درباره نمایش فیلم ها محسوب می شود - ترکیب اعضا به گونه ای تنظیم شده است که تلفیقی از ملاحظات شرعی، فرهنگی، هنری، اجتماعی و سیاسی را در روند ارزیابی اعمال کند. حضور یک روحانی آشنا به مسائل هنری نشان دهنده نقش کلیدی چارچوب ها و حدود شرعی در این شورا بوده و بیانگر اولویت ارزش های دینی در نظارت بر نمایش فیلم ها است. حضور سه نفر با بینش سیاسی، اجتماعی و اسلامی، ترکیب شورا را به گونه ای تنظیم می کند که ملاحظات گوناگون تأثیر گذار بر جامعه مخاطبان در نظر گرفته شود. از سوی دیگر، فقط یک کارشناس فیلم و سینما در میان اعضای شورا قرار دارد که نسبت اندک نمایندگان تخصصی سینمایی را در مقایسه با دیگر نهادها نشان می دهد. برخلاف شورای صدور پروانه فیلم سازی که مشارکت صنفی را تا حدودی پذیرفته، در این شورا نقش خانه سینما و نهادهای صنفی سینمایی کم رنگ است. از این رو، چنین ترکیبی می تواند به تصمیم های غیر هم سو با تحولات حرفه ای صنعت سینما منجر شود.

وجود فرایند تجدیدنظر در شورای عالی نظارت، امکان اصلاح برخی تصمیم های شورای بازبینی را فراهم می کند. همچنین حضور دو فیلم ساز معرفی شده از سوی خانه سینما در شورای عالی نظارت که مرجع تجدیدنظر در تصمیم های شورای بازبینی بوده، نشانه ای از کوشش برای ایجاد تعادل میان نگاه دولتی و صنفی است. با این حال، سه کارشناس فرهنگی و سینمایی از سوی وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی انتخاب می شوند که این مسئله غلبه قدرت دولت در فرایند تصمیم گیری را در پی دارد. نقش آفرینی معاون ارزشیابی و نظارت سازمان امور سینمایی به عنوان دبیر شورا نیز وزن نظارتی دولت را در تصمیم های شورا پررنگ تر می کند. ترکیب شورای عالی نظارت در مقایسه با شورای بازبینی از مشارکت صنفی بیشتری برخوردار است، اما همچنان تصمیم نهایی در اختیار نهادهای دولتی باقی می ماند. در این شرایط نیز از آنجا که دولت اختیار تعیین اعضای کلیدی را دارد، با تغییر دولت ها و سیاست های فرهنگی، رویکردهای نظارتی نیز دچار دگرگونی می شوند. این تغییر پذیری می تواند ثبات در سیاست گذاری نمایش فیلم ها را دچار تزلزل و ضعف کند. همچنین عدم الزام به تخصص سینمایی در ترکیب اعضای شورای

بازبینی و شورای عالی نظارت می‌تواند به اعمال نظرات شخصی و سلیقه‌ای در فرایند ارزیابی فیلم‌ها منجر شود.

۷-۳. معیارهای ممنوعیت و ارزیابی محتوایی

در ماده (۳) آیین‌نامه، موارد ممنوعیت محتوایی در قالب چهارده بند درج شده‌اند. در ادامه، مفاد این چهارده بند در قالب سه مضمون کلان و شش مضمون خرد صورت‌بندی و تحلیل شده‌اند.

جدول ۸. صورت‌بندی و تحلیل سیاستی موارد ممنوعیت نمایش فیلم (مبتنی بر ماده (۳) آیین‌نامه نظارت بر نمایش فیلم و اسلاید و ویدئو و صدور پروانه نمایش آنها)

مضمون کلان	مضمون خرد	مفاد / بند مربوطه	تحلیل سیاستی
صبانت از ارزش‌های دینی و اسلامی	ممانعت از تضعیف یا تحریف مبانی اعتقادی اسلام	۱. انکار یا سست کردن اصل توحید و دیگر اصول دین مقدس اسلام و یا اهانت به آنها به هر شکل و طریق که باشد، ۲. نفی یا تحریف و یا مخدوش کردن فروغ دین مقدس اسلام،	این معیارها حساسیت شدید نسبت به مسائل اعتقادی را نشان می‌دهند و محتوای فیلم‌ها را از هر گونه محتوایی که موجب شک و تردید در اصول دینی شود، منع می‌کنند. همچنین با توجه به اینکه مفاهیمی چون «سست کردن» یا «تحریف» می‌توانند تفسیر چندگانه‌ای داشته باشند، این معیارها زمینه تفسیرهای مختلف را فراهم می‌کنند و ممکن است هدف متصور را محقق نکنند.
	محافظت از جایگاه شخصیت‌های مذهبی و نهادهای دینی	۳. اهانت مستقیم و یا غیر مستقیم به پیامبران الهی و ائمه معصومین علیهم‌السلام و مقام رهبری (ولی فقیه) یا شورای رهبری و مجتهدان جامع‌الشرایط، ۴. هتک حرمت مقدسین و مقدسات اسلامی و سایر ادیان شناخته شده در قانون اساسی،	این معیارها به حفظ حرمت شخصیت‌های مذهبی و جلوگیری از توهین به نهادهای دینی مربوط می‌شوند. تشخیص اهانت به‌ویژه هنگامی که به‌طور غیر مستقیم باشد، می‌تواند دشوار و چالش‌برانگیز باشد. از سوی دیگر، افزون بر ارزش‌های دینی ممکن است چارچوب‌های سیاسی و ایدئولوژیک هم در این زمینه دخیل شود و تصمیم‌گیری در این باره را پیچیده‌تر کند.
صبانت از نظم فرهنگی و اجتماعی جامعه	حفظ نظم اجتماعی و جلوگیری از ترویج انحرافات اخلاقی	۵. نفی برابری انسان‌ها از هر رنگ و نژاد و زبان و قوم و انکار ملاک برتری که تقواست و تحریک اختلاف نژادی و قومی و یا استهزا و تمسخر آنها، ۶. نفی یا مخدوش کردن ارزش والای انسان، ۷. اشاعه اعمال رذیله و فساد و فحشا، ۸. تشویق و ترغیب و یا آموزش اعتیادهای مضر و خطرناک و راه‌های کسب درآمد از طرق نامشروع مانند قاچاق و غیره،	این بندها در راستای صیانت از اخلاق عمومی و جلوگیری از ترویج آسیب‌های اجتماعی تنظیم شده‌اند. مفاهیم «فساد» و «فحشا» در این بندها می‌تواند تفسیر بر دار باشند. همچنین این معیارها در نظارت بر نحوه نمایش زنان در فیلم‌ها نقش مؤثری دارند و به‌طور ضمنی حجاب، پوشش و رفتارهای جنسیتی را تحت صیانت قرار می‌دهند. محدودیت‌تأم در نمایش صحنه‌های اعتیاد و قاچاق می‌تواند تولید و نمایش فیلم‌هایی را که به این سطح از آسیب‌های اجتماعی می‌پردازند، دچار چالش کند.
	جلوگیری از نمایش خشونت و اطلاعات گمراه‌کننده و ترویج رفتارهای آسیب‌زا	۱۱. نشان دادن صحنه‌هایی از جزئیات قتل و جنایت و شکنجه و آزار به‌نحوی که موجب ناراحتی بیننده یا بدآموزی گردد، ۱۲. بیان حقایق تاریخی و جغرافیایی به‌نحوی که موجب گمراهی بیننده شود، ۱۳. نشان دادن تصاویر و اصوات ناهنجار اعم از آنکه ناشی از نقص فنی یا غیر آن باشد به‌نحوی که سلامت تماشاگر را به خطر اندازد،	این معیارها نشان‌دهنده تلاش برای محافظت از سلامت فکری، روانی و روحی جامعه هستند. با این حال، در خصوص برخی حقایق تاریخی و جغرافیایی، که اختلاف‌نظرهای جدی درباره آنها وجود دارد، نمی‌توان به آسانی تصمیم‌گیری کرد. همچنین حد تشخیص ناراحتی بیننده نیز می‌تواند متناسب با ویژگی‌های گوناگون مخاطب (به‌ویژه رده سنی) نسبی باشد. از طرف دیگر، ممنوعیت‌های مربوط به نمایش خشونت می‌تواند تولید و نمایش آثار در گونه و سبک‌هایی چون اکشن، جنایی و جنگی را تحت تأثیر قرار دهد.
مقابله با نفوذ فرهنگی و سیاسی بیگانگان	حفظ کیفیت فنی و جلوگیری از ابتذال هنری	۱۴. نمایش فیلم‌هایی که ارزش تکنیکی و یا هنری نازلی برخوردار بوده و یا ذوق و سلیقه و پسند تماشاگران را به انحطاط و ابتذال بکشند،	این معیار بیانگر تلاش برای هدایت صنعت سینما به سوی معیارهای هنری و فنی مطلوب است. بخشی از مقررات مربوط به محدودیت فیلم‌سازان فیلم اول در پروانه ساخت را می‌توان هم‌راستا با این معیار تلقی کرد. همچنین نظارت دقیق‌تر بر فیلم‌های عامه‌پسند یا تجاری (آثاری که در حال حاضر عمدتاً به سبک و گونه‌کمدی متسبب‌اند)، از این بند قابل استنتاج است. از سوی دیگر، ممنوعیت تولید آثار هنری نازل و سطح پایین می‌تواند تفسیری سلیقه‌ای داشته باشد و موجب حذف برخی فیلم‌های تجربی یا جریان‌های هنری نوین شود.
	جلوگیری از تضعیف استقلال فرهنگی و هویت ملی	۹. کمک به نفوذ فرهنگی یا سیاسی یا اقتصادی بیگانگان که مغایر با سیاست «نه شرقی نه غربی جمهوری اسلامی» ایران است، ۱۰. بیان و یا عنوان هر گونه مطلبی که مغایر منافع و مصالح کشور باشد و مورد سوءاستفاده بیگانگان قرار گیرد.	این بندها نشان‌دهنده اهمیت امنیت فرهنگی و لزوم حفظ استقلال فرهنگی و هویتی در برابر جریان‌های بیگانه و معارض است. البته این محور بدون تعیین مصادیق می‌تواند تولید و نمایش فیلم‌هایی را که موضعی انتقادی نسبت به سیاست‌های گوناگون داخلی دارند، دچار حساسیت کند. همچنین این معیارها می‌توانند نمایش فیلم‌های خارجی و شیوه اقتباس از فرهنگ‌های دیگر را تحت تأثیر قرار دهد.

مأخذ: همان.

با توجه به صورت‌بندی انجام شده، در تکمیل و جمع‌بندی این بخش می‌توان نکات و ملاحظات زیر را مطرح کرد:

۱. عباراتی مانند «تحریف»، «هتک حرمت»، «فساد»، «تاراجی و گمراهی بیننده»، «ابتذال سلیقه»، «نفوذ فرهنگی» و... می‌توانند به شدت تفسیرپذیر و تابع نظرات شخصی اعضای شوراهای تصمیم‌گیر باشد. بدین ترتیب، امکان اعمال ممیزی‌های سلیقه‌ای افزایش می‌یابد.
۲. برخی معیارهای یاد شده می‌توانند سبک‌ها و گونه‌های (ژانر) سینمایی خاصی مانند وحشت، اکشن، جنایی، اجتماعی، مستندهای انتقادی و... را دچار محدودیت کنند؛ در نتیجه، با کاهش تنوع ژانری، مخاطبان را به مصرف آثار خارجی و بیگانه - که غیرقابل نظارت‌اند - سوق دهند.
۳. تشخیص موارد مربوط به بندهای «۱» و «۲» بر عهده روحانی عضو شورای بازبینی گذاشته شده که از حیث تخصص‌گرایی پسندیده است، اما در خصوص معیارهای دیگر درج شده در سایر بندها این تخصص‌گرایی به‌طور مشخصی قابل دریافت نیست. در تبصره‌های ذیل ماده (۳)، موارد جزئی‌تری (مانند لزوم تعیین ضوابط نحوه حضور زنان) تعیین شده است، اما از مؤلفه‌های مصوب یا شیوه اعمال آنها، اطلاعاتی که قابل ارزیابی باشد، در دسترس نیست.
۴. معیارهای گوناگون بیان شده عمدتاً به تعیین اصول و چارچوب‌های کلی پرداخته‌اند و در خصوص مصادیق یا جزئیات اجرایی به سکوت یا ابهام دچارند. این امر به تدریج به شکل‌گیری قواعدی نانوشته یا چارچوب‌هایی سیال و نامتعیین منجر شده است که از امکان ارزیابی و تأثیر سازوکارهای نظارتی می‌کاهد.

۴-۷. شرایط و فرایند اجرایی صدور مجوز نمایش

بندهای «۵» و «۶» دستورالعمل صدور پروانه نمایش فیلم به فرایند اجرایی صدور مجوز نمایش و شرایط نظارتی پس از اعطای پروانه می‌پردازند. این بندها زنجیره‌ای از مراحل اداری و نظارتی را برای نمایش فیلم‌ها تعریف می‌کنند که شامل ثبت درخواست، بررسی محتوایی، تأیید نهایی و اعمال نظارت‌های پس از صدور مجوز است.

فرایند صدور پروانه نمایش شامل ثبت درخواست در سامانه، بررسی فیلم در شورای بازبینی و صدور مجوز توسط معاونت ارزش‌یابی و نظارت سازمان امور سینمایی است. این فرایند از ساختار نظارتی چندلایه‌ای برخوردار است که از یک سو، موجب بررسی دقیق‌تر محتوای نمایشی می‌شود، اما از سوی دیگر، می‌تواند زمان‌بر و مستعد بوروکراسی اداری باشد. همچنین الزام به اصلاحات پیش از صدور مجوز (در مواردی که شورای مذکور نمایش را مشروط به تغییرات بداند) ممکن است خلاقیت‌های هنری فیلم‌سازان را محدود کند و موجبات اعمال سلیقه‌های غیرشفاف در فرایند ممیزی را فراهم آورد. بند «۶» نیز اختیارات گسترده‌ای را برای نظارت بر نمایش فیلم‌ها حتی پس از صدور مجوز در نظر گرفته است. برای مثال، سازمان امور سینمایی می‌تواند بنا به ضرورت‌های فرهنگی و سیاسی، نمایش فیلمی که پروانه نمایش دریافت کرده است را متوقف کند. این موضوع اگرچه می‌تواند موجب کاهش ثبات در سرمایه‌گذاری سینمایی و پیش‌بینی‌پذیری در فرایند نمایش فیلم‌ها شود، اما استمرار رویکرد مسئولانه و توجه به شرایط خاص را نشان می‌دهد. همچنین، الزام به رعایت همه تعهدات حقوقی و نظارتی توسط تهیه‌کننده و امکان تعلیق پروانه نمایش در صورت تخلف، نشانه‌ای از نظارت مستمر بر روند پخش و توزیع فیلم‌هاست.

در مجموع، این بخش از مقررات، چارچوبی نظارتی را برای مدیریت نمایش فیلم‌ها ایجاد کرده‌اند که از ابتدا تا انتهای فرایند پخش را شامل می‌شود. در حالی که این نظارت می‌تواند مانع نمایش فیلم‌های مغایر با سیاست‌های فرهنگی رسمی شود، اما می‌تواند پیچیدگی‌های اداری، افزایش نظارت‌های سلیقه‌ای و محدودسازی خلاقیت‌های هنری را در پی داشته باشد.

۵-۷. جمع‌بندی

مقررات ناظر بر نمایش فیلم، شامل «آیین‌نامه نظارت بر نمایش فیلم و اسلاید و ویدئو و صدور پروانه نمایش آنها» و «دستورالعمل صدور پروانه نمایش فیلم»، چارچوبی نظارتی برای بررسی و ارزیابی محتوای فیلم‌ها و تنظیم‌گری فرایند نمایش آنها ارائه می‌دهند. این چارچوب ضمن تأکید بر صیانت از ارزش‌های دینی، اجتماعی و فرهنگی، فرایندی چندلایه برای بررسی، صدور و نظارت بر پروانه نمایش فیلم‌ها تعریف



کرده است. ساختار تصمیم‌گیری در این نظام نظارتی شامل شورای بازبینی فیلم به‌عنوان مرجع اولیه بررسی و شورای عالی نظارت به‌عنوان مرجع تجدیدنظر است. ترکیب این شوراها با حضور نمایندگان فرهنگی، سیاسی، مذهبی و سینمایی، غلبه نهادهای دولتی بر فرایندهای ارزیابی و مجوزدهی را نشان می‌دهد، در حالی که وزن تخصص سینمایی در این میان کمتر است. از طرف دیگر، مقررات محتوایی ماده (۳) آیین‌نامه، معیارهای سیال و تفسیرپذیری برای ممنوعیت نمایش فیلم‌ها تعیین کرده است که صیانت از ارزش‌های دینی، جلوگیری از نمایش رذایل و مفساد اخلاقی، حفظ نظم فرهنگی و اجتماعی و مقابله با نفوذ فرهنگی بیگانگان را شامل می‌شود. این معیارهای نامتعیین، گرچه به‌منظور حفاظت از ارزش‌ها و هنجارهای فرهنگی تدوین شده‌اند، اما امکان اعمال ممیزی‌های سلیقه‌ای و تفسیرهای متعدد را نیز فراهم می‌کنند. فرایند اجرایی صدور پروانه نمایش وضعیت‌ی چندلایه و بوروکراتیک (اداری) دارد که می‌تواند به‌کندی روندها و ایجاد محدودیت در خلاقیت‌های هنری منجر شود. از سوی دیگر، امکان لغو یا تعلیق پروانه نمایش حتی پس از صدور آن، خطرپذیری سرمایه‌گذاری در آثار سینمایی را افزایش می‌دهد. در مجموع، این چارچوب نظارتی، علی‌رغم تأکید بر نظارت محتوایی، متضمن بروز چالش در محورهایی چون ثبات سیاست‌های سینمایی، تنوع ژانری، فرایندهای اجرایی و خلاقیت‌های هنری فیلم‌سازان است.

۸. مسائل و چالش‌های مجوزدهی در سینمای ایران

در بخش پیشین، محورهای مختلف مقررات صدور مجوزهای ساخت و نمایش فیلم به‌طور جزئی بررسی شد. در این میان، به مسائل و چالش‌های گوناگونی اشاره شد که هریک وجوهی از کاستی‌های مقررگذاری در حوزه سینما را آشکار می‌کنند. باین حال، تشخیص نقاط خلأ و تعارض به‌واسطه تحلیل متنی مقررات موجود، فقط بخشی از مسائل و چالش‌های مجوزدهی در سینمای ایران را عیان می‌کند. به همین دلیل، افزون بر واکاوی اسناد و مصوبات مذکور، مرور منابع کتابخانه‌ای، بررسی گزارش‌های آماری و تحلیلی موجود و نیز برگزاری جلسات مصاحبه و نشست‌های تخصصی با مسئولان مربوطه، نمایندگان صنفی و خبرنگاران صاحب‌نظر، به‌منظور احصای مهم‌ترین مسائل در دستور کار قرار گرفت. پس از شناسایی مسائل و چالش‌های مختلفی که در این زمینه وجود دارند، موارد از نظر فراگیر و مبنایی بودن، تأثیرگذاری گسترده و مستقیم بر حوزه فیلم و سینما و البته برخورداری از جنبه‌های سیاستی و تقنینی، اولویت‌بندی شدند. در ادامه، با تمرکز بر برخی از این مسائل و چالش‌های پر اولویت، به ابعاد کلیدی آنها پرداخته می‌شود.

۸-۱. ملاحظات پیرامون جایگاه مجوز فیلم‌سازی

یکی از پر تکرارترین و برجسته‌ترین ملاحظات که در خصوص مجوزهای حوزه سینما مطرح بوده، الزام مجوز فیلم‌سازی در فرایند تولید و انتشار اثر است. موافقان حذف مجوز فیلم‌سازی و مخالفان آن استدلال‌های مختلفی را بیان می‌کنند که هریک باز نمای بخشی از تعارض منافع موجود در این زمینه است.

موافقان حذف مجوز و پروانه فیلم‌سازی، صدور مجوز ساخت را که عمده‌تاً بر مبنای متن فیلم‌نامه اثر صادر می‌شود بیهوده می‌دانند زیرا تا زمانی که متن فیلم‌نامه بیان تصویری و سینمایی نیابد و اثر ساخته نشود، نمی‌توان درباره دلالت‌های صریح و ضمنی نهفته در آن ارزیابی دقیقی داشت. به عبارت دیگر، تا فیلم‌نامه به فیلم تبدیل نشود، قضاوت درباره پیام‌های اثر و تأثیرهای آن بر مخاطب چندان امکان‌پذیر نیست. بنابراین، اگرچه «چستی» مؤلفه‌های بازنمایی شده در فیلم با خواندن فیلم‌نامه تاحدزبانی قابل تشخیص است، «چگونگی» این بازنمایی و تأثیرها و پیامدهای آن صرفاً با تماشای فیلم ساخته شده آشکار می‌شود. استدلال دیگر موافقان حذف این است که نظارت پیشینی بر اثر، در مرحله صدور پروانه نمایش انجام می‌شود و بررسی فیلم‌نامه به‌منظور صدور پروانه ساخت، درواقع نظارت پیشینی مضاعفی است که بر پیچیدگی‌های اداری می‌افزاید و فرایند پیش تولید و تولید آثار را دچار تأخیر می‌کند و همین امر، زمان، هزینه و توان زیادی را از عوامل اصلی اثر می‌گیرد. از طرف دیگر، باید توجه داشت که فیلم‌نامه محصول نهایی نیست و در فرایند تصویری شدن (دکوپاژ) - که از اقتضات گوناگون

هنری، اجرایی، مالی و... تأثیر می‌گیرد- ممکن است دچار تغییرات مختلفی شود که در حین تولید و پس از صدور مجوز ساخت پدید می‌آیند. در مقابل، مخالفان حذف مجوز و پروانه فیلم‌سازی نیز استدلال‌های مختلفی را مطرح می‌کنند. یکی از برجسته‌ترین این استدلال‌ها که عمدتاً از جانب عده‌ای از تهیه‌کنندگان نیز بیان می‌شود این است که صدور پروانه ساخت به مثابه نوعی تضمین از جانب دولت است که به تهیه‌کننده و سرمایه‌گذار اطمینان اولیه‌ای می‌بخشد تا فرایند تولید را آغاز کنند. البته با اینکه در ماده (۷) آیین‌نامه بررسی فیلم‌نامه و صدور پروانه فیلم‌سازی تصریح شده که «صدور پروانه فیلم‌سازی الزامی برای هیئت نظارت موضوع آیین‌نامه نظارت بر نمایش فیلم و اسلاید و ویدئو و صدور پروانه نمایش، جهت صدور پروانه نمایش ایجاد نمی‌نماید»، همین تأیید اولیه‌ای که به موجب صدور پروانه فیلم‌سازی ایجاد می‌شود، می‌تواند انگیزه تولید اثر را برای عوامل اصلی افزایش دهد. افزون بر این، فیلمی که بدون هیچ نظارت محتوایی پیشینی ساخته شده و منابع مالی و غیرمالی چشمگیری نیز صرف آن شده است، در صورت نگرفتن پروانه نمایش به سادگی اصلاح یا بایگانی نمی‌شود زیرا در صورتی که فیلم به اصلاحاتی نیاز داشته باشد، ممکن است به جریان انداختن دوباره فرایند تولید (جمع کردن عوامل، فیلم‌برداری مجدد صحنه‌ها و اعمال تنظیمات و اصلاحات فنی مختلف) بسیار دشوار، هزینه‌بر و حتی ناممکن باشد. از سوی دیگر، در صورتی که عوامل اصلی، ملاحظات و اصلاحات مدنظر شورای بازبینی فیلم و سپس رأی شورای عالی نظارت را نپذیرند، ممکن است در واکنش به توقیف اثر خود آن را به شیوه‌های غیرقانونی و خارج از نظارت در بسترهای گوناگون منتشر کنند (در سال‌های اخیر چنین اتفاقی رخ داده است). در این صورت، اثر بدون مجوز نیز توسط تعداد چشمگیری از مخاطبان تماشا خواهد شد و تأثیرگذاری ناسازگار خود را بر جامعه خواهد گذاشت. علاوه بر این، صدور مجوز ساخت مرحله‌ای است که می‌تواند بر سیاستگذاری و تنظیم‌گری محتوایی سبد مصرف فرهنگی مخاطبان سینما نیز مؤثر باشد. به گونه‌ای که مراجع و افراد تصمیم‌گیر در این مرحله می‌توانند با توجه به اولویت‌ها و نیازهای محتوایی مخاطبان (از حیث موضوع، مضمون، ژانر و...)، در قبال طرح‌ها و فیلم‌نامه‌های دریافت شده اظهارنظر و تصمیم‌گیری کنند و حتی پیشنهادهایی برای بهبود کیفی آنها ارائه دهند. آنچه بیان شد، مهم‌ترین استدلال‌هایی است که درخصوص لزوم صدور مجوز ساخت یا حذف آن بیان می‌شود. در چنین شرایط چندبُعدی و پرمناقشه‌ای، اظهارنظر کارشناسی، ارائه پیشنهاد و تصمیم‌گیری نهایی درباره پروانه فیلم‌سازی مستلزم در نظر گرفتن مسائل و چالش‌های دیگری است که پیوند مستقیم یا غیرمستقیمی با جایگاه و وضعیت مجوز ساخت فیلم دارند. در ادامه و در خلال تشریح دیگر مسائل و چالش‌های اساسی مرتبط با مجوزدهی در سینما، به این موارد نیز پرداخته می‌شود.

۲-۸. شفاف نبودن معیارهای ممنوعیت و سلیقه‌ورزی در ارزیابی و ممیزی آثار

ممیزی فیلم‌ها در سینمای ایران به‌طور رسمی تابع آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌هایی است که مورد بررسی قرار گرفتند، اما در عمل، ضعف شفافیت در معیارهای ارزیابی و تفاسیر متغیر از این مقررات، زمینه‌ساز اعمال سلیقه‌های فردی و گروهی شده است. به‌طوری که در برخی موارد، فیلم‌هایی که از نظر محتوایی مشابه بوده‌اند، با تصمیم‌های متفاوتی مواجه شده‌اند. این تفاوت‌ها، که اغلب بدون ارائه توضیح دقیقی از سوی مراجع تصمیم‌گیر رخ می‌دهند، به یکی از چالش‌های مهم در نظام مجوزدهی سینمای ایران تبدیل شده‌اند. یکی از دلایل اصلی این سلیقه‌ورزی، کلی بودن و تفسیرپذیری بالای معیارهای ممنوعیت و ممیزی است. همان‌طور که پیش‌تر بیان شد، ماده (۳) آیین‌نامه نظارت بر نمایش فیلم، موارد ممنوعیت محتوایی را در قالب مفاهیمی نظیر «ابتذال»، «نفوذ فرهنگی بیگانگان»، «تحریف ارزش‌های اسلامی»، «بیان مطالب مغایر با منافع و مصالح کشور» و... مطرح کرده است. از آنجاکه تعریف مشخص و ثابتی برای این مفاهیم ارائه نشده است، هریک از اعضای شوراهای نظارتی با توجه به دیدگاه شخصی و برداشت خود از شرایط فرهنگی، اجتماعی و سیاسی، مصادیق این موارد را متفاوت در نظر می‌گیرند. افزون بر این، تغییر دولت‌ها و مدیران سینمایی نیز تأثیر چشمگیری بر روند ممیزی داشته است. فیلم‌هایی که در دوره‌ای توقیف شده‌اند، گاه در دوره‌های بعدی با همان محتوا یا با اصلاحاتی اندک مجوز نمایش گرفته‌اند. این تغییرات، نبود یک سیاستگذاری پایدار در حوزه مجوزدهی سینما را نشان می‌دهد که نه تنها به کم‌ثباتی صنعت سینما دامن زده بلکه کاهش اعتماد فیلم‌سازان به نظام نظارتی را نیز در پی داشته است.



برای این گونه سلیقه‌ورزی در ارزیابی و ممیزی، می‌توان پیامدهای متعددی برشمرد. اولاً، شفافیت ناکافی معیارهای ارزیابی موجب کاهش پیش‌بینی‌پذیری برای فیلم‌سازان و سرمایه‌گذاران شده است؛ به طوری که نمی‌توانند به دقت برآورد کنند که آیا اثرشان در فرایند ارزیابی پذیرفته خواهد شد یا خیر. این مسئله، تولیدهای سینمایی را به سمت محتواها و قالب‌های ثابت سوق داده و از خلاقیت‌های هنری و تنوع موضوعی و ژانری کاسته است. دوماً، این وضعیت به خودسانسوری فیلم‌سازان منجر شده است؛ به گونه‌ای که پیش از ارائه اثر خود، برخی موضوع‌های به نظر حساس را کنار می‌گذارند تا دچار ممیزی‌ها و اصلاحات پیچیده نشوند. سوماً، اعمال سلیقه در ممیزی موجب شده انتشار غیررسمی و غیرقانونی آثار بدون مجوز افزایش یابد و اثر سوء خود را بر جامعه بگذارد. برخی فیلم‌هایی که موفق به دریافت پروانه نمایش نشده‌اند، به صورت موسوم به قاچاق یا از طریق بسترهای برخط غیررسمی (مانند یوتیوب) منتشر شده‌اند. این روند نه تنها نظارت بر محتوای فرهنگی را دشوار کرده بلکه به اقتصاد رسمی سینما نیز آسیب زده است.

به جز مواردی که تبیین شد، یکی دیگر از خلأهای جدی چارچوب کنونی، بی‌توجهی به نیازها و اقتضائات مخاطب کودک و نوجوان و نبود سازوکاری قانونی و تخصصی برای رده‌بندی سنی آثاری است که در سینماها به نمایش درمی‌آیند. برخی آثاری که هر ساله در جدول اکران سینماهای کشور قرار می‌گیرند از زوایای گوناگون برای مخاطب زیر هجده سال آسیب‌زا و نامناسب‌اند. همچنین برخی آثاری که تحت عنوان «فیلم‌های کودک و نوجوان» به نمایش درمی‌آیند نیز برای برخی رده‌های سنی (به ویژه کودکان کم‌سن و سال) مناسب نیستند. به همین سبب، در اصلاح معیارهای مذکور باید به مسئله رده‌بندی سنی و طراحی نظامی دقیق و کارآمد در این زمینه نیز توجه ویژه داشت.

۳-۸. ضعف حرفه‌ای‌گری تهیه‌کنندگان

تهیه‌کنندگی حرفه‌ای در حوزه سینما، علاوه بر مدیریت مالی، نیازمند دانش و مهارت‌های گسترده‌ای در زمینه مدیریت تولید، ارزیابی فیلم‌نامه، بازاریابی و راهبری طرح‌ها و آثار تولیدی است. با این حال، صنف تهیه‌کنندگان و برخی اعضای منتسب به تشکلهای صنفی تهیه‌کنندگی در سینمای ایران، از لحاظ حرفه‌ای به ضعفی جدی دچارند که این مسئله، پیامدهای متعددی را برای کیفیت آثار، اقتصاد سینما و سیاستگذاری فرهنگی در پی داشته است.

یکی از چالش‌های اساسی، تعدد تشکلهای تهیه‌کنندگی و ضعف معیارهای حرفه‌ای لازم در عضویت این تشکلهاست. در حال حاضر، چندین انجمن و صنف مرتبط با تهیه‌کنندگی در سینمای ایران فعال‌اند^۱ که هر کدام معیارهایی خاص و گاه حداقلی برای پذیرش اعضا دارند. تعدد تشکلهای و شفاف نبودن فرایندهای احراز صلاحیت باعث شده افرادی نیز که فقط یک اثر غیر حرفه‌ای در کارنامه خود دارند یا حتی در حوزه سینمایی فعالیت نکرده‌اند، عنوان تهیه‌کننده را کسب کنند. بدین ترتیب، بخش قابل توجهی از اعضای این تشکلهای بدون تجربه و دانش کافی در مدیریت تولید آثار سینمایی بوده و در عمل به کیفیت و کارآمدی صنعت سینما لطمه وارد می‌کنند.

از دیگر پیامدهای ضعف حرفه‌ای‌گری تهیه‌کنندگان، کاهش تعهد آنان نسبت به سرمایه‌گذار، عوامل تولید و نهادهای نظارتی است. برخی تهیه‌کنندگان بدون پایبندی به اصول حرفه‌ای، در صورت مواجهه با مشکل در دریافت پروانه نمایش، فیلم خود را از طریق بسترهای غیررسمی و غیرقانونی منتشر می‌کنند که این امر موجب بی‌ثباتی در سیاست‌های نظارتی و حقوقی سینما شده است. افزون بر این، برخی افرادی که با عنوان تهیه‌کننده سینما فعالیت می‌کنند، رویکرد و نگاهشان به صنعت سینما صرفاً تجاری است و دغدغه مشخصی نسبت به ارزش‌های فرهنگی جامعه ندارند. این افراد عمدتاً به بازگشت سرمایه و کسب سود در کوتاه‌مدت می‌اندیشند و با تمرکز بر مضامین و موقعیت‌های نمایشی مبتذل و ضدفرهنگی و به اصطلاح «بفروش»، کیفیت هنری و کارکرد فرهنگی آثار را فدای کسب سود بیشتر می‌کنند.

در مجموع، ضعف در نظام تهیه‌کنندگی سینما به تولید آثار کم‌کیفیت، هدررفت منابع مالی و تضعیف صنف تهیه‌کنندگان منجر شده است. کمبود معیارهای حرفه‌ای مشخص برای ورود به حوزه تهیه‌کنندگی، نبود نظارت کافی بر عملکرد تهیه‌کنندگان و بی‌تعهدی برخی به قوانین

۱. جامعه صنفی تهیه‌کنندگان سینمای ایران، انجمن تهیه‌کنندگان مستقل سینمای حرفه‌ای ایران، انجمن کارفرمایی تهیه‌کنندگان فیلم تهران، انجمن تهیه‌کننده-کارگردانان سینمای ایران، انجمن صنفی تهیه‌کنندگان مستقل سینمای مستند و ...

و مقررات سینمایی، از جمله عوامل امتداد و تشدید وضعیت کنونی بوده‌اند که اصلاح آن مستلزم بازنگری در ساختار تهیه‌کنندگی سینما و تقویت جایگاه حرفه‌ای آن است.

۴-۸. نقش ناکافی اصناف در فرایندهای سیاستگذاری و تنظیم‌گری

در بسیاری کشورهای دارای صنعت سینمای پویا، اصناف سینمایی نقش مهمی در تنظیم‌گری، حمایت از حقوق سینماگران و مشارکت در تصمیم‌گیری‌های کلان ایفا می‌کنند. این نهادها نه تنها به‌عنوان نمایندگان صنفی عمل می‌کنند بلکه در فرایندهای سیاستگذاری، از جمله صدور مجوزهای ساخت و نمایش، تعیین معیارهای ممیزی، تخصیص حمایت‌های مالی، نظارت بر بازار سینما و ... تأثیر گذارند. باین حال، نقش اصناف در فرایندهای سیاستگذاری و تنظیم‌گری سینمای ایران بسیار محدود بوده و عمدتاً به سطح مشاوره‌ای تقلیل یافته است. یکی از چالش‌های اساسی در این زمینه، تمرکز تصمیم‌گیری‌ها در نهادهای دولتی است. تصمیم‌های کلیدی مرتبط با صدور مجوزها، حمایت‌های مالی و نظارت، عمدتاً در سطح وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و سازمان امور سینمایی اتخاذ می‌شود و سهم اصناف در این میان اندک و حداقلی بوده و در برخی موارد نیز صرفاً در حد نظارت تکمیلی و مشورت در صورت نیاز است. ترکیب شوراهای نظارتی و تصمیم‌گیری نیز نشان می‌دهد که نمایندگان صنفی در مقایسه با نمایندگان دولتی، سهم اندکی در فرایند سیاستگذاری دارند. این مسئله موجب شده است که برخی سیاست‌های اعمال شده، با نیازهای واقعی و شرایط میدانی صنعت سینما هم‌خوانی کافی نداشته باشند. علاوه بر این، پراکندگی و ضعف ساختاری برخی اصناف سینمایی یکی دیگر از عوامل تأثیرگذار در کاهش نقش آنها در این عرصه است. موازی‌کاری میان تشکلهای صنفی مختلف، کاهش قدرت چانه‌زنی آنها را به‌همراه داشته و امکان شکل‌گیری صدایی واحد برای دفاع از حقوق سینماگران را دشوار کرده است. چنین وضعی به عدم پیگیری جدی حقوق صنفی و حرفه‌ای فعالان حوزه سینما منجر شده است. با اینکه در ایران قوانین صریح و کارآمدی نظیر قانون نظام صنفی کشور وجود دارد، اما به‌دلیل ضعف ساختار سامان‌مند و توانای صنفی، کمتر به مسائلی نظیر امنیت شغلی، نحوه تعیین دستمزدهای عادلانه، بیمه و حمایت‌های اجتماعی - که در کشورهای پیشرو در صنعت سینما از سوی نهادهای صنفی پیگیری و اجرایی می‌شوند - توجه شده است.

علاوه بر این، ضرورت توجه بیشتر به سیاست‌های حمایتی و تشویقی در سینما نیز به‌عنوان یکی دیگر از جنبه‌های مهم تنظیم‌گری باید مورد تأکید قرار گیرد. در شرایطی که سینمای ایران با چالش‌هایی نظیر تأمین منابع مالی پایدار، کاهش ظرفیت‌های اکران و محدودیت‌های نمایش بین‌المللی روبه‌روست، نقش نهادهای صنفی در طراحی و اجرای سیاست‌های حمایتی می‌تواند بسیار مؤثر باشد. با اینکه دولت در حال حاضر برخی حمایت‌های مالی و تسهیلاتی را برای تولیدهای سینمایی ارائه می‌دهد، کمبود ساز و کارهای شفاف و مشارکت‌محور باعث شده که گاه این حمایت‌ها به‌طور هدفمند تخصیص نیابند و صرف تولید و پخش آثاری شوند که بسیار هزینه‌برند، به میزان کافی مخاطب جذب نمی‌کنند و از تأثیرگذاری مورد انتظار در سطح جامعه ناتوان‌اند. اگر نمایندگان اصناف بتوانند در همکاری با بازیگران دولتی نقش پررنگ‌تری در این زمینه ایفا کنند، ساز و کارهای حمایتی و تخصیص منابع به میزان چشمگیری افزایش بازدهی خواهند داشت.

۹. جمع‌بندی و پیشنهاد راهکارهای سیاستی و تقنینی

۹-۱. بهبود ساختار مجوز فیلم‌سازی

در بررسی مسائل و چالش‌های پیرامون مجوز فیلم‌سازی، استدلال‌های مختلفی بررسی شدند که موافقان و مخالفان حذف این مجوز مطرح کرده‌اند. براساس نتایج به‌دست آمده از این گزارش، در صورتی که فرایند قانونی تولید فیلم کنار گذاشته شود، باید به این مسئله توجه کرد که مقررات زدایی از ساختاری که سال‌هاست مستقر بوده و در چارچوب کنونی سینما ریشه دوانده، ممکن است به ایجاد نابسامانی، بروز هرج و مرج و افزایش اقدام‌های غیرقانونی منجر شود. از طرف دیگر، مجوز فیلم‌سازی به‌خودی‌خود مانع‌زا و مشکل‌آفرین نیست بلکه خلأها، ضعف‌ها و ابهام‌هایی که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم به این بخش از فرایند مربوط می‌شوند، موجب کاهش کارآمدی مقررات ساخت فیلم شده‌اند. براساس این، حذف مجوز فیلم‌سازی از مقررات حوزه سینما در شرایط کنونی توصیه نمی‌شود، بلکه بازنگری مداوم و اصلاح تدریجی ساختار و مقررات کنونی - با توجه به ملاحظات و مسائلی که در بخش پیشین بحث شد - پیشنهاد می‌شود. در ادامه، به برخی از مهم‌ترین و کلیدی‌تری الزامات و شیوه‌های جزئی و عملیاتی این بازنگری و اصلاح پرداخته می‌شود.

۹-۲. حمایت از شکل‌گیری و توسعه شرکت‌های حرفه‌ای فیلم‌سازی

بنابر ماده (۶-۳) «دستورالعمل صدور پروانه فیلم‌سازی» و نیز ماده (۶-۲) «دستورالعمل صدور پروانه نمایش فیلم»، «مسئولیت کامل مراحل تولید تا عرضه و نمایش فیلم و نیز ایفای تعهدات حقوقی، مالی، نظارتی و رعایت اخلاق حرفه‌ای در چارچوب قوانین موضوعه، مقررات سازمان امور سینمایی و نیز مقررات صنفی، برعهده تهیه‌کننده است». باین حال، همان‌طور که در بند (۸-۳) از مسائل و چالش‌ها بحث شد، ضعف‌های گوناگون صنف تهیه‌کنندگان پیامدهایی چون افت کیفیت آثار، کاهش کارکرد فرایندهای نظارتی، غلبه نگاه تجاری و نیز مسئولیت‌گریزی در قبال عوامل و چارچوب‌های رسمی و قانونی داشته است. از این رو، مقتضی است تهیه‌کنندگی حقوقی جایگزین تهیه‌کنندگان حقیقی شود. بدین ترتیب، مسئولیت کامل یک فیلم از یک فرد یا شخصیت حقیقی (تهیه‌کننده) به یک مجموعه حقوقی رسمی، قانونی و دارای مجوز (شرکت فیلم‌سازی یا سینمایی) انتقال می‌یابد.

تهیه‌کنندگی حقوقی در قالب شرکت‌های حرفه‌ای، قانونی و رسمی فیلم‌سازی می‌تواند راه‌حلی بنیادین برای کاهش پیچیدگی‌های فرایندی و اداری، پایدارسازی سیاست‌های نظارتی، افزایش مسئولیت‌پذیری قانونی در تعامل با نهادهای تصمیم‌گیر و نیز توسعه صنعت سینمای کشور در ابعاد گوناگون باشد. در این راستا، پیشنهاد می‌شود ضمن حمایت از تأسیس، شکل‌گیری و توسعه شرکت‌های مستقل، حرفه‌ای و بزرگ فیلم‌سازی، جایگاه مشخصی در مقررات و فرایندهای قانونی نیز برای آنها تعبیه شود. افزون بر این، با محور قرار گرفتن شرکت‌های فیلم‌سازی در چارچوب‌های تنظیم‌گری، می‌توان سیاست‌های حمایتی-تشویقی (از قبیل ارائه تسهیلات مالی، معافیت یا تخفیف مالیاتی و جبران ضررهای ناشی از تضییع حقوق مالکیت معنوی) و تنبیهی (از قبیل تعلیق یا ابطال مجوز فعالیت و اعمال جریمه‌های مالی و ارائه خدمات رایگان) را نیز با شفافیت و سهولت بیشتری اجرا کرد.

۹-۳. تدقیق و شفاف‌سازی معیارهای ممیزی محتوایی و اتخاذ رویکرد حمایتی در ارزیابی کیفی

نظام ممیزی و ارزیابی فیلم‌ها باید بر پایه معیارهای روشن، عینی و غیرسلیقه‌ای استوار باشد تا ضمن تأمین اهداف نظارتی، از اعمال محدودیت‌های غیرضروری و تفاسیر مبهم جلوگیری کند. همان‌طور که پیش‌تر بیان شد، برخی اصطلاحات و مفاهیمی که در آیین‌نامه‌های نظارتی استفاده شده‌اند، نظیر «ابتدال»، «ترویج فساد»، «تحریف ارزش‌های اسلامی»، «سیاه‌نمایی»، «نفوذ فرهنگی بیگانگان»، کلی و تفسیرپذیرند. برای کاهش ابهام، لازم است این مفاهیم با ذکر مصادیق عینی و تعریف دقیق و در قالب آیین‌نامه یا دستورالعمل پیوست، تدوین و تصویب شده و به‌صورت دوره‌ای نیز متناسب با اقتضائات گوناگون فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و... به‌روزرسانی شوند.

همچنین ممیزی نباید صرفاً بر حذف یا اصلاح صحنه‌ها متمرکز باشد بلکه باید جنبه‌های مثبت و ارزش‌های فرهنگی، هنری و محتوایی هر اثر را نیز در نظر بگیرد. در این راستا، می‌توان به جای اتخاذ تصمیم‌های صفر و یکی، نظام امتیازدهی چندمعیاره‌ای برای ارزیابی کیفی فیلم‌ها طراحی و آثار را براساس شاخص‌هایی مانند قوت روایت، خلاقیت در اجرا، رعایت ارزش‌های فرهنگی و اجتماعی، تأثیرگذاری هنری، رعایت اصول حرفه‌ای فیلم‌سازی و... رتبه‌بندی کرد. چنین رویکردی علاوه بر شفاف‌سازی روند ارزیابی، موجب تشویق فیلم‌سازان به بهبود کیفیت آثارشان خواهد شد. از سوی دیگر، لازم است شوراهای نظارتی موظف شوند دلایل اعمال اصلاحات یا عدم صدور مجوز را به‌طور رسمی و مکتوب در اختیار عوامل اصلی (تهیه‌کننده، کارگردان، نویسنده و سرمایه‌گذار) قرار دهند. ایجاد این الزام می‌تواند از ابهام فرایند ممیزی کاسته و تجدیدنظرخواهی را از طریق سازوکارهای پیش‌بینی شده قانونی بهبود بخشد.

در اصلاح ترکیب شوراهای بررسی فیلم‌نامه و بازبینی فیلم‌ها نیز باید علاوه بر نمایندگان دولتی، کارشناسان سینمایی، متخصصان فرهنگ و رسانه و نمایندگان صنفی نیز در آن حضور داشته باشند. چنین تغییراتی می‌تواند اعمال نظرات شخصی و سلیقه‌ای را در تصمیم‌گیری‌ها کاهش دهد و افزایش دقت و عدالت در فرایند ارزیابی فیلم‌ها را به همراه داشته باشد. همچنین فرایند بررسی و ارزیابی فیلم‌ها می‌تواند به جای مقوله‌ای مانع تراش، به مثابه ابزاری برای ارتقای کیفی و محتوایی آثار تلقی شود.

۴-۹. ایجاد نظام رده‌بندی سنی برای نمایش فیلم‌ها

در حال حاضر، سینمای ایران نظام قانونی و تخصصی مدونی برای رده‌بندی سنی فیلم‌ها ندارد. این مسئله موجب شده تا بسیاری از فیلم‌هایی که به نمایش درمی‌آیند، بدون در نظر گرفتن ویژگی‌های سنی و روان‌شناختی مخاطبان، در دسترس عموم قرار گیرند. در نتیجه، برخی آثار با محتوای خشن، ترسناک یا دلالت‌های جنسی، بدون هیچ محدودیت مشخصی توسط کودکان و نوجوانان دیده می‌شوند. همچنین، فیلم‌های تولید شده در دسته «کودک و نوجوان» نیز به درستی براساس سن تفکیک نمی‌شوند و ممکن است برای گروه‌های سنی پایین‌تر نامناسب باشند. این خلأ نظارتی علاوه بر افزایش احتمال آسیب‌های روانی و تربیتی، موجب سردرگمی خانواده‌ها در انتخاب فیلم‌های مناسب برای فرزندان‌شان شده و حق انتخاب آگاهانه را محدود کرده است.

برای رفع این مشکل، طراحی و اجرای نظام رده‌بندی سنی معیارمند ضروری است. این نظام باید با لحاظ معیارها و شاخص‌های علمی و بهره‌گیری از تجربیات بین‌المللی، مبتنی بر ملاحظات دینی، فرهنگی و اجتماعی بومی و داخلی تنظیم شود. یکی از اقدامات اساسی در این زمینه، تفکیک دقیق فیلم‌ها در گروه‌های سنی مشخص مانند ۳+، ۷+، ۱۲+، ۱۵+، ۱۸+ و ۲۱+ است. هریک از این گروه‌ها باید براساس شاخص‌های معینی مانند میزان خشونت، ترس، دلالت‌های جنسی، محتوای عاطفی و اجتماعی، پیام‌های اخلاقی و... طراحی و قلمروبندی شوند تا بتوانند راهنمای دقیقی برای انتخاب فیلم‌های مناسب باشند.

در کنار تعیین رده‌های سنی، باید الزام قانونی برای درج این اطلاعات در پروانه نمایش و همه مواد تبلیغاتی فیلم‌ها وضع شود. این الزام شامل نمایش رده‌بندی سنی در پیش‌نمایش‌ها (تیزر)، آگهی‌ها، اعلان‌های مصور، سامانه‌های فروش بلیت و دیگر قالب‌ها و ابزارهای مورد استفاده خواهد بود. همچنین، سینماداران باید مسئولیت قانونی نظارت بر ورود مخاطبان به فیلم‌ها را برعهده بگیرند تا از نمایش آثار نامناسب به کودکان و نوجوانان جلوگیری شود. در این راستا، می‌توان تدابیر اجرایی مشخصی را در سالن‌های سینما اعمال کرد تا رعایت الزامات رده‌بندی سنی به رویه‌ای رسمی و قانونی تبدیل شود.

علاوه بر این، فرهنگ‌سازی و آگاه‌سازی عمومی درباره اهمیت رده‌بندی سنی نیز از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. خانواده‌ها باید نسبت به تأثیرهای احتمالی محتوای فیلم‌ها بر فرزندان‌شان آگاه باشند و در انتخاب فیلم‌های مناسب، نقش فعال‌تری ایفا کنند. این امر می‌تواند از طریق برنامه‌های آموزشی، تبلیغات رسانه‌ای و اطلاع‌رسانی در مدارس محقق شود تا جامعه نسبت به اهمیت رعایت رده‌بندی سنی، درک عمیق‌تری پیدا کند. اجرای چنین نظامی، ضمن افزایش شفافیت و مسئولیت‌پذیری در صنعت سینما، آسیب‌های احتمالی ناشی از تماشای فیلم‌های نامناسب را کاهش می‌دهد و به ارتقای فرهنگ سینمایی کشور کمک خواهد کرد.

۵-۹. تقویت جایگاه نهادها و فعالان صنفی در فرایندهای تصمیم‌گیری

همان‌گونه که پیش‌تر بیان شد، یکی از چالش‌های اصلی در حوزه صدور مجوزهای ساخت و نمایش فیلم، حضور کم‌رنگ و مشارکت ناکافی نهادها و فعالان صنفی در فرایندهای تنظیم‌گری و تصمیم‌گیری است. این مسئله می‌تواند به تصمیم‌هایی منجر شود که با نیازهای واقعی صنعت فیلم‌سازی و شرایط حوزه سینما سازگار نباشند. از این‌رو، تقویت نقش نهادها و فعالان صنفی در فرایندهای مرتبط با صدور مجوزها ضروری است. یکی از راهکارهای مؤثر در این زمینه، ایجاد کمیته‌های مشورتی زیر نظر خانه سینما و سایر اصناف قانونی و متشکل از نمایندگان صنوف مختلف مانند تهیه‌کنندگان، کارگردانان، فیلم‌نامه‌نویسان و دیگر حرفه‌های سینمایی است. این کمیته‌ها می‌توانند به‌عنوان مشاوران، نظرها و پیشنهادهای خود را در خصوص سیاست‌ها و معیارهای صدور مجوزها ارائه دهند. همچنین، در راستای شفاف‌سازی و بهبود عملکرد، فعالان صنفی باید به اطلاعات مربوط به روند صدور مجوزها و تغییرات مقررات دسترسی کامل داشته باشند تا بتوانند در تصمیم‌گیری‌ها نقش مؤثرتری ایفا کنند. افزون بر این، افزایش سهم نمایندگان صنفی در شوراهای نظارتی صدور پروانه‌های فیلم‌سازی و نمایش می‌تواند توازن بهتری در میزان نقش‌آفرینی نهادهای دولتی و صنفی در تنظیم‌گری حوزه سینما ایجاد کند.

لازم به ذکر است که در مصوبه «ضوابط صدور پروانه فیلم‌سازی و نمایش فیلم» (تدوین ۱۴۰۲/۱۱/۱۰ شورای معین شورای عالی انقلاب فرهنگی)، بخش قابل توجهی از پیشنهادهای تقنینی مذکور در مقررات صدور مجوزهای ساخت و نمایش فیلم گنجانده شده‌اند که اقدامی روبه‌جلو و شایسته تقدیر است. برخی از مهم‌ترین نکات تکمیلی در این مصوبه عبارت‌اند از:

■ ایجاد کارگروه‌های تطبیق فیلم‌نامه و فیلم به‌منظور بررسی اثر و ارسال نتیجه این بررسی به شورای تصمیم‌گیر مربوطه (مواد (۳) و (۲۲))،

■ تغییر ترکیب شورای پروانه فیلم‌سازی سینمایی از پنج نفر به هفت نفر و افزایش سهم نمایندگان صنفی (ماده (۴))،

■ افزودن جایگاه‌های «تهیه‌کننده حقوقی»، «تهیه‌کننده اجرایی» و «بنگاه فیلم‌سازی (کمپانی)» به مقررات (مواد (۸) و (۱۴) و (۲۴))،

■ موظف کردن سازمان امور سینمایی و سمعی-بصری به جبران خسارت‌های احتمالی ناشی از تعلیق یا توقف تولید فیلم‌های دارای پروانه ساخت (به دلیل شرایط خاص و استثنایی) (مواد (۱۱) و (۲۳))،

■ تغییر ترکیب شورای پروانه نمایش به ۹ نفر قطعی (به جای حداقل پنج نفر و حداکثر ۹ نفر) و افزایش سهم نمایندگان صنفی (ماده (۱۷))،

■ ایجاد رده‌بندی فیلم‌ها برای گروه‌های سنی و لزوم درج آن در شناسنامه فیلم (ماده (۲۱))،

■ افزایش دقت و جزئیات معیارهای ممیزی و ارزیابی محتوایی آثار (مواد (۳۰) و (۳۱)) (این مورد می‌تواند در آیین‌نامه جداگانه‌ای مدنظر قرار گیرد)،

■ افزودن هیئت‌های رسیدگی به تخلفات با هدف حمایت از حقوق سینماگران و برخورد با اقدامات غیرقانونی (فصل هفتم: مواد (۴۱-۴۴))



- [۱] مصطفی اسدزاده و حسام‌الدین آشنا (۱۳۹۹). «نظریه سینمای دولتی ایران (تحلیل سیاستگذاری سینمای پس از انقلاب با تأکید بر سیاست‌های بنیاد سینمایی فارابی)»، مطالعات راهبردی سیاستگذاری عمومی، جلد ۱۰، شماره ۳۴، صص ۲۷۱-۲۵۳.
- [۲] سیدعلی حسینی خامنه‌ای، دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت‌الله العظمی خامنه‌ای، khamenei.ir، ۲۳ خرداد ۱۳۸۵،
HYPERLINK "Available:%20https://khl.ink/f/3342" Available: <https://khl.ink/f/3342>
- [۳] سیدعلی حسینی خامنه‌ای، دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت‌الله العظمی خامنه‌ای، khamenei.ir، ۱۳۸۹ تیر ۱۲،
HYPERLINK "Available:%20https://khl.ink/f/9694" Available: <https://khl.ink/f/9694>.
- [۴] وحید آگاه (۱۳۹۶). «تحلیل نظام صدور مجوز تولید و عرضه آثار سینمایی در حقوق اداری ایران»، حقوق اداری، جلد ۵، شماره ۱۳، صص ۶۱-۳۳.
- [5] HYPERLINK "Available:%20https://www.statista.com/statistics/187122/movie-releases-in-north-america-since-2001/" Available: <https://www.statista.com/statistics/187122/movie-releases-in-north-america-since-2001/>.
- [۵] پاسخ دریافت شده از وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی پیرو درخواست مرکز پژوهش‌های مجلس به نامه شماره ۱۰۲۳۷/۱۰۶۲۰۰/۸۲-۱۶۲۰.

گزیده سیاستی

پیرامون مجوز ساخت و اکران فیلم اعمال مصوبه ضوابط مدور پروانه فیلم‌سازی و نمایش فیلم (۱۴۰۲)، تأسیس شرکت‌های حرفه‌ای فیلم‌سازی، تدقیق معیارهای ممیزی، ایجاد نظام رده‌بندی سنی و تقویت جایگاه اصناف در فرایندهای تصمیم‌گیری پیشنهاد می‌شوند.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir