



تحلیل برنامه بودجه بخش فرهنگ در برنامه سوم توسعه کشور

این پژوهش در سال ۱۳۸۶ توسط حجت اله سوری و به نظارت مهدی ناظمی اردکانی انجام پذیرفته است. کارفرمای این پروژه کمیسیون فرهنگی شورای عالی انقلاب فرهنگی است.

مهم‌ترین یافته‌های این پژوهش عبارت‌اند از:

علی‌رغم اینکه برنامه سوم توسعه کشور برنامه‌ای اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی معرفی شده اما سهم فرهنگ از این برنامه ناچیز و اندک است. از ۱۹۹ ماده این برنامه تنها ۱۵ ماده به حوزه فرهنگ اختصاص دارد. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که بودجه بخش فرهنگ به صورت بسیار پراکنده در اختیار نهادهای مختلف قرار می‌گیرد. در واقع برای منابع مالی حوزه فرهنگ در بودجه هیچ‌گونه نظام مدیریتی و نظارتی واحد و یکپارچه‌ای قابل تصور نیست. حجم نهادهای دریافت‌کننده بودجه فرهنگی بسیاری زیاد بوده به صورتی که تقریباً عمده نهادهای رسمی کشور از این بودجه سهم دارند. به عنوان نمونه در سال‌های مورد بحث وزارتخانه‌های مسکن و شهرسازی، نیرو، بازرگانی، صنایع و معادن، راه و ترابری بودجه فرهنگی دریافت کرده بودند.

بر مبنای ارزیابی عملکرد شاخص‌ها، عمده اهداف کمی تعیین شده در برنامه تحقق یافته‌اند. همچنین ارزیابی میزان تحقق سیاست‌های مندرج در برنامه نیز حاکی از آن است که در مورد بسیاری از مواد قانونی بخش فرهنگ، اقدامات لازم به عمل آمده است.

در رابطه با دلایل عدم تحقق برخی اهداف و سیاست‌ها سه دلیل عمده در نتایج پژوهش قابل مشاهده است. تعدد نهادهای مرتبط با عرصه فرهنگ که به تعبیر نگارندگان پژوهش، این حجم از دستگاه‌ها عملاً امکان هماهنگی و همکاری را نخواهند داشت، عدم همخوانی سیاست‌ها و برنامه‌ها با ساختار سازمانی و حیطه وظایف بسیاری از دستگاه‌ها به گونه‌ای که در صورت اصرار در تحقق این سیاست‌ها بسیاری از دستگاه‌ها باید به لحاظ ساختار و مسئولیت‌های قانونی دچار تغییرات بنیادین گردند و در نهایت عدم ضمانت اجرایی سیاست‌ها و برنامه‌های فرهنگی که بر مبنای آن دستگاه‌های خاطی و دارای قصور بازخواست شوند. به نظر می‌رسد بخش عمده‌ای از این چالش‌ها همچنان وجود دارد.

یکی از مسائل مهم در بودجه حوزه فرهنگ سهم قابل توجه نهادهای حکومتی غیردولتی است. نهادها به صورت معمول به هیچ‌کدام از نهادهای رسمی و دولت پاسخگو نیستند و در سیاست‌ها و برنامه‌ها نیز تنها اهدافی ایدئولوژیک را پیگیری می‌کنند.

بر مبنای تجزیه و تحلیل تخصیص بودجه به بخش‌های فرهنگی، بخش فرهنگ و هنر حاشیه‌ای‌ترین بخش محسوب شده که بخش بسیار اندک و ناچیزی از بودجه فرهنگی کشور در برنامه سوم توسعه به آن اختصاص یافته است.

نکته مهم در نوع تخصیص بودجه نگرش کالایی و اقتصادمحور است. بر اساس یافته‌های این پژوهش به حوزه فرهنگ با رویکرد اقتصادی و بودجه‌ای توجه شده و بر این مبنای اثربخشی سیاست‌های فرهنگی مورد توجه نبوده و محور اصلی در برنامه سوم توسعه محسوب نمی‌شود.

فقدان نهاد ناظر یا ارزیاب مشخص برای نظارت بر نحوه اجرای سیاست‌ها و برنامه‌ها و هزینه کرد بودجه از دیگر ضعف‌های برنامه سوم توسعه کشور در حوزه فرهنگ محسوب می‌شود. همچنین این برنامه فاقد شاخص‌های روشن و مشخص برای ارزیابی در این حوزه است.

بی‌توجهی به نقش مردم در حوزه فرهنگ و حکومتی انگاشتن امر فرهنگ ویژگی دیگر این برنامه است. این امر

به‌ویژه در حوزه دینی قابل‌مشاهده است به‌صورت که عمده تصدی‌گری‌ها در این حوزه بر عهده دستگاه‌های حکومتی و رسمی قرار دارد.

از نقاط قوت برنامه سوم توسعه توجه و الزام به پژوهش در حوزه فرهنگ دینی است اما دو ضعف عمده و جدی درنهایت منجر به عدم کارآمدی و اثربخشی لازم شده است. اول آنکه برخی از این پژوهش‌ها صورت پذیرفته است. نکته جالب و مهم آنکه در مواردی هم که پژوهش صورت گرفته نهادهای مسئول در این حوزه به دلیل وابستگی‌های حزبی و ایدئولوژیک نسبت به کاربردی نتایج پژوهش‌ها در سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی بی‌توجه بوده‌اند. این در حال است که یافته در برخی موارد نشان می‌دهد پژوهش‌های متنوع و گوناگون در برخی موضوعات به نتایج واحدی رسیده و پژوهشگران بر رعایت نکات و مسائل خاصی تأکید کرده‌اند اما بازهم نهادهای مسئول بی‌تفاوت بوده‌اند.

به‌رغم سهم اندک فرهنگ در برنامه سوم توسعه اما نتایج این پژوهش به‌صراحت تأکید می‌کند که مشکلات و چالش‌ها در حوزه فرهنگ بیش از آنکه مربوط به کمبود منابع باشد، ناشی از عدم بهره‌گیری صحیح و مطلوب و کاربردی منابع موجود است.

این پژوهش ارائه منابع مالی و یارانه به این حوزه را از جمله دلایل ضعف این نهاد دینی و فرهنگی معرفی می‌کند. بر مبنای نتایج این پژوهش به دلیل این معضل این نهاد فاقد اهتمام لازم برای مطالعات دقیق برای انجام صحیح وظایف فرهنگی و دینی بوده و در نتیجه تغییری در روش‌های این نهاد ایجاد نمی‌شود.

عدم مشارکت بخش خصوصی از جمله معضلات جدی در حوزه فرهنگ محسوب می‌شود. دلایل عدم رغبت بخش خصوصی به حضور در عرصه فرهنگ ریسک بالای سرمایه‌گذاری در این حوزه است.

به‌طور کلی و بر مبنای آمار، بودجه فرهنگی در بخش‌های نهاد ریاست جمهوری، صداوسیما، سازمان اسناد و کتابخانه ملی، بنیادها، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، وزارت دفاع، سازمان اوقاف و امور خیریه، وزارت ارشاد، وزارت کار و امور اجتماعی، آموزش و پرورش، وزارت علوم و تحقیقات، میراث فرهنگی و گردشگری، نهاد نمایندگی مقام معظم رهبری در دانشگاه‌ها، شورای عالی انقلاب فرهنگی، دفتر تبلیغات حوزه علمیه، شورای هماهنگی تبلیغات اسلامی، حوزه‌های علمیه، سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی، سازمان تربیت بدنی، وزارت بهداشت، کمیته امداد امام خمینی، وزارت مسکن و شهرسازی، وزارت نیرو، وزارت صنایع و معدن، وزارت بازرگانی، وزارت راه و ترابری، وزارت جهاد کشاورزی، وزارت تعاون، خبرگزاری جمهوری اسلامی و درنهایت کانون فکری پرورش کودکان و نوجوانان در طول سال‌های اجرای برنامه سوم توسعه افزایش داشته به‌نحوی که بودجه سال پنجم بیشتر از بودجه سال اول است.

در میان این سازمان‌ها به‌جز سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، وزارت مسکن و شهرسازی، وزارت نیرو و وزارت راه و ترابری، باقی نهادها و سازمان‌ها در اکثر سال‌های اجرای برنامه سوم توسعه نسبت به سال قبل افزایش بودجه در حوزه فرهنگ داشته‌اند. به بیان بهتر به‌صورت هرساله بودجه فرهنگی این نهادها افزایش یافته است.

در میان سازمان‌ها با افزایش بودجه، این افزایش در سازمان اسناد و کتابخانه ملی، بنیادها، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، وزارت ارشاد نهاد نمایندگی مقام معظم رهبری در دانشگاه‌ها، شورای عالی انقلاب فرهنگی، سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی و درنهایت سازمان تربیت بدنی بسیار شدید و بالا بوده است.

وزارت کشور، وزارت امور خارجه، سازمان حج و زیارت، وزارت امور اقتصاد و دارای و وزارت رفاه و تأمین اجتماعی نهادهایی بوده‌اند که بودجه فرهنگی آنها در طول برنامه سوم توسعه کاهش یافته است. این در حالی است که بودجه امور فرهنگی خارج کشور به‌صورت مستمر در طول اجرای این برنامه افزایش یافته است.

در بحث تخصیص منابع فرهنگی به لحاظ موضوعی نکته جالب افزایش هرساله بودجه روحانیت است، در حالی که بودجه فرهنگی مربوط به اهل تسنن پس از دو سال و به‌شدت با افت مواجه شده است. این بودجه در سه سال آخر تقریباً صفر بوده است.