



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

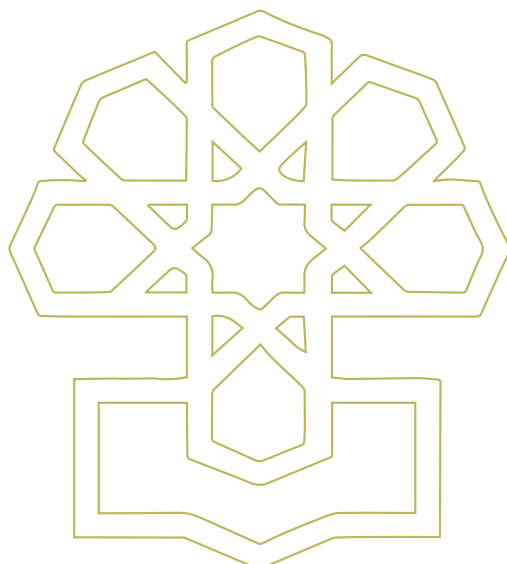
مشخصات گزارش:

شماره مسلسل:
۲۷۰۱۹۰۴۳

تاریخ انتشار:
۱۴۰۲/۴/۴



دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ



بررسی عملکرد قانون برنامه ششم توسعه در حوزه رسانه و فضای مجازی و درس‌آموخته‌هایی برای برنامه هفتم توسعه



سیدعلی محسنیان، اکرم آقامحمدی، عبدالرحیم قاسمی‌نژاد

مقدمه

برنامه ششم توسعه کل کشور شامل مجموعه اقدامات میان‌مدتی است که در بازه زمانی پنج‌ساله (۱۴۰۰-۱۳۹۶) در راستای سیاست‌های کلی آن به تصویب رسیده و اکنون شایسته است در آستانه تصویب برنامه هفتم توسعه مورد ارزیابی قرار گیرد. بدیهی است که طراحی برنامه هفتم توسعه بدون ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی و آسیب‌شناسی نسبت به دلایل عدم توفیق برنامه‌های توسعه گذشته امکان تکرار اشتباهات را فراهم می‌سازد. از این رو گزارش حاضر به عملکرد حوزه رسانه و فضای مجازی در برنامه ششم توسعه می‌پردازد. در این برنامه از مجموع ۱۲۴ ماده، مواد (۲۹)، بند «د» ماده (۳۳)، بند «ج» ماده (۶۸)، بند «پ» و تبصره «۱» بند «ج» ماده (۸۶)، بند «پ» و جزء «۲» بند «ج» و بند «ح» ماده (۹۲)، ماده (۹۳) و نیز بند «ب» ماده (۱۰۴) به رسانه و فضای مجازی اختصاص دارد. یافته‌های این گزارش حاکی از این است که از مجموع تعداد ۱۰ حکمی که در قانون فوق در خصوص رسانه و فضای مجازی مطرح شده، ۳۰ درصد احکام به صورت ناقص محقق شده، ۴۰ درصد محقق نشده و ۳۰ درصد نیز غیرقابل ارزیابی بوده‌اند و در مجموع تجربه چندان موفقی ارزیابی نمی‌شود. دلایل وضعیت کنونی اجرای احکام قانون برنامه ششم توسعه در این حوزه عبارتند از:

۱. کم‌توجهی دستگاه‌های اجرایی مرتبط در پیگیری احکام،
۲. تصویب دیرهنگام و ابلاغ آیین‌نامه اجرایی پس از انقضای زمان‌بندی پیش‌بینی شده،
۳. عدم تناسب سازوکار نظارتی،
۴. پراکندگی اطلاعات عملکرد دستگاه‌های مرتبط،
۵. ضعف منابع مالی جهت اجرایی‌سازی احکام،
۶. کمبود شاخص‌های ترکیبی مناسب برای سنجش و ارزیابی عملکرد احکام.

ناظر علمی (موسی بیات)، اظهارنظرکننده (رضا بختیاری‌نژاد)، ویراستار ادبی (سیده مرضیه موسوی). صفحه‌آرا (فاطمه ابوطالبی)



ردیف	ماده / بند / جزء / تبصره	حکم	ارزیابی عملکرد	موانع اجرا	توضیحات
۱	(۲۹)	موضوع: ثبت حقوق و مزایا دولت مکلف است طی سال اول اجرای قانون برنامه نسبت به راه‌اندازی سامانه ثبت حقوق و مزایا اقدام کند و امکان تجمیع کلیه پرداخت‌ها به مقامات، رؤسا، مدیران کلیه دستگاه‌های اجرایی شامل سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران... فراهم نماید، به نحوی که میزان ناخالص پرداختی به هریک از افراد فوق مشخص شود و امکان دسترسی برای نهادهای نظارتی و عموم مردم فراهم شود.	عدم تحقق [۱]	۱. عدم استقبال دستگاه ۲. فقدان سازوکار مناسب نظارتی ۳. ملاحظات سیاسی و اجتماعی و رسانه‌ای [۲]	عدم اقدام لازم جهت اجرای دستورالعمل ابلاغی سازمان برنامه و بودجه
۲	بند (د) ماده (۳۳)	موضوع: تولید و پخش برنامه‌های آموزشی، ترویجی متن: تولید و پخش برنامه‌های آموزشی، ترویجی، مدیریت مصرف آب، بهبود کف و کیفی محصولات کشاورزی و فرآوری تولیدات، حفاظت از محیط‌زیست و منابع طبیعی کشور، بهره‌وری و انتقال یافته‌های علمی به بهره‌برداران، به سفارش و تأمین مالی وزارت جهاد کشاورزی توسط سازمان صداوسیما	عدم تحقق	۱. عدم تأمین مالی [۳] علی‌رغم وجود بند «ج» ماده (۳۷) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور و تصویب آیین نامه مرتبط با آن از سوی هیئت وزیران برای تأمین مالی این‌گونه احکام، منابع مالی لازم برای تحقق این حکم حاصل نشده است.	در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ به سازمان برنامه و بودجه تکلیف شد که با تنظیم سازوکار مناسب در هر مرحله از تخصیص اعتبارات هزینه‌ای، اعتبارات موضوع این بند (بند «ج» ماده (۳۷) قانون احکام دائمی) را متناسب با تخصیص اعتبار دستگاه اجرایی مشمول کسر و به سازمان صداوسیما اختصاص دهد و سازمان صداوسیما و دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط موظف شدند که براساس قوانین و مقررات مربوط نسبت به انعقاد یا تمدید قرارداد و اجرای آن اقدام و گزارش عملکرد این بند را به سازمان برنامه و بودجه کشور ارائه کنند. با وجود این وجوه حاصله چندان چشمگیر نبوده است.
۳	بند «ج» ماده (۶۸)	موضوع: ده‌برابر کردن محتوای مناسب رقومی (دیجیتال) متن: دولت مکلف است در طول سال‌های اجرای قانون برنامه نسبت به ده‌برابر کردن محتوای مناسب رقومی (دیجیتال) اقدامات لازم را به عمل آورده و هرساله در قوانین بودجه‌های سنواتی اعتبار لازم از طریق کمک‌های فنی، اعتباری و حمایتی پیش‌بینی کند.	عدم امکان ارزیابی	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و سازمان صداوسیما در این راستا اقداماتی انجام داده است. [۴]	اظهار نظر درباره محتوای مناسب یا نامناسب زمانی امکان می‌باید که سند رده بندی محتوا که در شهریورماه سال ۱۴۰۱ براساس بند «۴» - مصوب شورای عالی فضای مجازی تصویب شده عملیاتی شود و براساس آن سنجش دقیق محتوا از نظر مناسب یا نامناسب بودن صورت گیرد که اطلاعاتی در این خصوص در دسترس نیست. به‌طور قطع محتوای مجاز (غیرفیلتر شده) در حال حاضر بیش از ده‌برابر رشد داشته، ولی مشکل این است که محتوای غیرمجاز (فیلتر شده) هم به نسبت رشد خیلی زیادی داشته است.



ردیف	ماده / بند / جزء / تبصره	حکم	ارزیابی عملکرد	موانع اجرا	توضیحات
۴	بند «پ» ماده (۸۶)	موضوع: ترویج فرهنگ ایثار و شهادت متن: صداوسیما جمهوری اسلامی ایران موظف است ضمن اختصاص بخشی از برنامه‌های شبکه‌های مختلف به موضوع ترویج فرهنگ ایثار و شهادت، حداقل ده درصد (۱۰٪) از تولیدات برنامه‌های هنری نمایشی خود را به این موضوع اختصاص دهد.	تحقق ناقص (۷۰ درصد)	۱. نبود شاخص گذاری ۲. عدم تعیین سازوکار تحقق ۱۰درصد مشخص شده و نحوه گزارش دهی سازمان و مرجع نظارتی آن [۵]. با وجود موانع موجود به نظر می‌رسد ۷۰درصد از تولیدات برنامه‌های هنری نمایشی به این موضوع اختصاص پیدا کرده است.	با توجه به اینکه در سال ۱۳۹۷ تنها ۹درصد از کل تولید نمایشی سازمان به این موضوع اختصاص یافته است [۶] و در سال ۱۳۹۸ مجموع ۶۰۴۰ و در سال ۱۳۹۹ مجموع ساعات ۸۸۷۶ اعلام کرده است می‌توان روند تولید برنامه را افزایشی ارزیابی کرد، اما از طرف دیگر نظر به عدم اعلام مجموع تولیدات برنامه‌های هنری و نمایشی امکان اظهار نظر دقیق وجود ندارد [۷].
۵	تبصره (۱۱) بند «ج» ماده (۸۶)	موضوع: حفظ و ترویج فرهنگ ایثار، جهاد و شهادت متن: دولت مکلف است به منظور حفظ و ترویج فرهنگ ایثار، جهاد و شهادت و تکریم از الگوهای این فرهنگ ماندگار به والدین شهیدی که دارای حداقل سه شهید یا دو شهید و یک جانباز پنجاه درصد (۵۰٪) و بالاتر یا یک شهید و دو جانباز پنجاه درصد (۵۰٪) و بالاتر هستند نشان ملی ایثار اعطا نموده و آنان را به‌عنوان چهره ماندگار کشور به جامعه معرفی نماید. تبصره (۱۱) صداوسیما جمهوری اسلامی ایران... مکلفند جهت ارج نهادن به این چهره‌های ماندگار اقدام فرهنگی لازم را جهت معرفی آنها انجام دهند.	عدم امکان ارزیابی	اقداماتی در این زمینه صورت گرفته است، اما به دلیل فقدان آمار دقیق و عدم ارائه مجموع تولیدات برنامه‌های هنری و نمایشی امکان ارزیابی دقیق وجود ندارد.	
۶	بند «پ» ماده (۹۲)	موضوع: تقسیم درآمدهای تبلیغاتی ناشی از پخش مسابقات متن: دولت مکلف است تا پایان سال اول اجرای برنامه با مشارکت سازمان صداوسیما و وزارت ورزش و جوانان، تمهیدات قانونی لازم درخصوص نحوه تقسیم درآمدهای تبلیغاتی ناشی از پخش مسابقات ورزشی را پیش‌بینی نماید.	عدم تحقق	عدم توافق سازمان صداوسیما و وزارت ورزش و جوانان درخصوص نحوه تقسیم درآمدهای تبلیغاتی ناشی از پخش مسابقات ورزشی [۸].	
۷	جزء «۲» بند «ج» ماده (۹۲)	موضوع: بازنگری و اصلاح قوانین مطبوعات و تبلیغات متن: دولت مکلف است به منظور حمایت از حقوق پدیدآورندگان آثار فرهنگی، هنری و امنیت شغلی اصحاب فرهنگ و هنر و مطبوعات و قلم، صداوسیما و رسانه، بسترسازی برای حضور بین‌المللی در عرصه‌های فرهنگی، هنری و تنظیم مناسبات و روابط میان اشخاص حقیقی و حقوقی مرتبط با امور فرهنگی و هنری اقدام‌های ذیل را به عمل آورد: ۲ بازنگری و اصلاح قوانین مطبوعات و تبلیغات نظام جامع حقوقی مطبوعات و رسانه‌ها و تبلیغات جهت طی مراحل قانونی.	عدم تحقق	با وجود مطالعات پشتیبان گسترده و تلاش‌هایی که برای تهیه پیش‌نویس قانون جامع تبلیغات بازرگانی و سازمان نظام روزنامه‌نگاری و قانون مطبوعات و خبرگزاری‌ها صورت گرفت، ولی این پیش‌نویس‌ها هیچ‌گاه از سوی دولت تقدیم مجلس نشده است.	
۸	بند «ج» ماده (۹۲)	موضوع: بیمه اصحاب فرهنگ و هنر و رسانه و صداوسیما متن: اصحاب فرهنگ و هنر و رسانه و صداوسیما که شغل خود را از دست می‌دهند تحت پوشش بیمه بیکاری قرار می‌گیرند. دولت در چارچوب لوائح بودجه سنواتی کمک‌های اعتباری را به این منظور در اختیار صندوق بیمه بیکاری قرار می‌دهد.	تحقق ناقص	آیین‌نامه اجرایی بیمه بیکاری اصحاب فرهنگ، هنر و رسانه (تصویب‌نامه شماره ۲۲۲۳۰ / ت ۵۶۶۴۶ ه مورخ ۱۴۰۱/۳/۱ هیئت‌وزیران) به تصویب رسیده است، اما اطلاعات دقیقی از میزان تخصیص و جذب اعتبارات آن در دسترس نیست.	



ردیف	ماده / بند / جزئ / تبصره	حکم	ارزیابی عملکرد	موانع اجرا	توضیحات
۹	(۹۳)	موضوع: تخصیص بودجه، حداقل به میزان هفت دهم درصد (۷/۵٪) بودجه عمومی دولت دولت مکلف است از ابتدای اجرای قانون برنامه در قالب بودجه سنواتی، سهم خود در تأمین بودجه سازمان صداوسیما را حداقل به میزان هفت دهم درصد (۷/۵٪) بودجه عمومی دولت لحاظ و تخصیص دهد. افزایش اعتبار سازمان نسبت به سال پایه از محل این ماده جهت پوشش صددرصدی (۱۰۰٪) استان‌ها، توسعه گت‌وکیفی برنامه‌های تولیدی (ملی، استانی و برون‌مرزی) پویانمایی (انیمیشن)، مستند و فیلم‌ها و سریال‌های فاخر و توسعه فنی هزینه می‌شود و هرگونه افزایش حقوق و مزایا جز به تناسب سایر بخش‌های کشور که در بودجه سنواتی مشخص می‌شود، ممنوع است. سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران گزارش سالانه این ماده را به مجلس شورای اسلامی ارائه می‌کند.	۵۰ درصد تحقق	۱. عدم همکاری دستگاه در ارائه گزارش عملکرد بخش دوم حکم. ۲. مشخص نبودن سازوکار تخصیص بودجه به وسیله دستگاه اجرایی [۹].	اگرچه در طول سال‌های اجرای برنامه ششم توسعه در لویای بودجه سنواتی میزان هفت دهم درصد از بودجه عمومی دولت برای صداوسیما پیش‌بینی نمی‌شد، ولی در نهایت در قوانین بودجه این میزان لحاظ و توسط دولت نیز تخصیص داده شده، لکن آنچه از این حکم محقق نشده عدم ارائه گزارش سالانه این ماده توسط صداوسیما به مجلس شورای اسلامی است.
۱۰	بند «ب» ماده (۱۰۴)	سازمان صداوسیما مکلف است در برنامه‌های خود ترویج ازدواج، ضد ارزش بودن طلاق و آسیب‌های اجتماعی آن برای زوجها و فرزندان، فرهنگ افزایش پابندی زوج‌ها به خانواده و حفظ حرمت خانواده را به‌عنوان محورهای اصلی سبک زندگی اسلامی ایرانی مدنظر قرار دهد.	عدم امکان ارزیابی	نظر به عدم اعلام مجموع ساعات اختصاص داده شده به مجموع برنامه‌ها امکان ارزیابی وجود ندارد [۹]، اما نظر به اینکه صداوسیما اقدام به تولید و پخش برنامه‌هایی با محوریت خانواده (نظیر زوج نو) و یا فرزندآوری و خانواده (نظیر کودک شو) و... می‌توان میزان تحقق حکم این بند را حدود ۵۰ درصد تخمین زد.	
	جمع‌بندی	تعداد احکام: ۱۰			- تحقق ناقص: ۳۰ درصد. - عدم تحقق: ۴۰ درصد. - غیرقابل ارزیابی: ۳۰ درصد.

درس آموخته‌هایی برای برنامه هفتم

ارزیابی عملکرد حوزه رسانه و فضای مجازی در گزارش حاضر نشان می‌دهد که بایسته‌های موفقیت احکام برنامه توسعه در این حوزه به شرح ذیل است:

۱ طراحی شاخص‌های ترکیبی مناسب برای سنجش و ارزیابی عملکرد احکام: اتخاذ شاخص‌های کمی و کیفی که قابل ارزیابی و آزمون باشد به‌منظور ترسیم دقیق و ملموس وضع موجود نقطه هدف بسیار ضروری است. امری که در حوزه رسانه و فضای مجازی برنامه ششم توسعه مشاهده نمی‌شود. بدین ترتیب تدارک منظومه جامعی از شاخص‌های ترکیبی کمی و کیفی به‌منظور ارزیابی دقیق عملکرد دستگاه‌ها ضروری به‌نظر می‌رسد.

۲ تصویب بهنگام آیین‌نامه‌های اجرایی احکام: گزارش حاضر حاکی از این است که بعضاً شاهد اطاله و تأخیر در تهیه آیین‌نامه‌های اجرایی هستیم، به‌گونه‌ای که این روند تا پایان سال اعتبار قانون برنامه توسعه ادامه داشته است. حال آنکه با تهیه به‌نگام آیین‌نامه‌ها، قانون نیز به‌نحو مؤثر و بهتری اجرا شده و بالطبع ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها نیز به‌نحو دقیق‌تری صورت می‌پذیرد.

۳ طراحی سازوکار مناسب نظارتی: بهتر است سازمان برنامه‌بودجه در امر نظارت و ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی از سازوکارهای نظارتی مناسب و مشخصی بهره‌گیرد. برای مثال به‌جای استعلام از دستگاه‌های ذی‌ربط با استفاده از شاخص‌ها و خط‌مشی‌های نظارتی به بررسی عملکرد دستگاه‌ها بپردازد، به‌گونه‌ای که امکان راستی‌آزمایی گزارش عملکرد دستگاه‌ها نیز فراهم شود.

۴ ضرورت دسترسی به اطلاعات لازم از عملکرد دستگاه‌های مرتبط: در برخی از حوزه‌ها به‌ویژه ارزیابی عملکرد سازمان صداوسیما نظر به عدم ارائه اطلاعات لازم از سوی این نهاد نمی‌توان ارزیابی دقیقی ارائه



کرد. برای مثال بررسی عملکرد صداوسیما در حوزه برنامه‌های ترویج ازدواج منوط به دسترسی به اطلاعات لازم درخصوص مجموع تولیدات برنامه‌های نمایشی و هنری و از طرف دیگر اعلام میزان برنامه‌های تولیدی در این باره است.

۵ ضرورت تخصیص اعتبارات مالی به احکام مصوب: اجرایی کردن مفاد برخی از احکام منوط به تأمین منابع لازم است. این امر ممکن است به طرق مختلفی نظیر تأمین منابع مالی توسط دستگاه‌های اجرایی دیگر و یا بر مبنای بودجه سالانه و... صورت بگیرد. به این ترتیب هنگام تدوین احکام پیشنهادی تعبیه منبع تأمین مالی اجرایی حکم نیز ضروری به نظر می‌رسد.

منابع و مآخذ

- [۱] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تحلیل سیاست‌های ارتباطی و رسانه‌ای در قوانین برنامه‌های عمرانی و توسعه (۱۴۰۰-۱۳۲۷)، مطالعات آموزش و فرهنگ (گروه رسانه، ارتباطات جمعی و فضای مجازی) (شماره مسلسل ۱۸۳۰۱، ۱۴۰۱، ص ۱۶.
- [۲] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ارزیابی عملکرد قانون برنامه ششم توسعه و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (ویرایش اول)، مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۸۳۰۹، ۱۴۰۱، ص ۲۹.
- [۳] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تحلیل سیاست‌های ارتباطی و رسانه‌ای در قوانین برنامه‌های عمرانی و توسعه (۱۴۰۰-۱۳۲۷)، مطالعات آموزش و فرهنگ (گروه رسانه، ارتباطات جمعی و فضای مجازی) (شماره مسلسل ۱۸۳۰۱، ۱۴۰۱، ص ۱۴.
- [۴] گزارش عملکرد قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۹۹، ج سوم، حوزه بخشی، تهران، انتشارات سازمان برنامه‌بودجه، ۱۴۰۰، ص ۵۱۸.
- [۵] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تحلیل سیاست‌های ارتباطی و رسانه‌ای در قوانین برنامه‌های عمرانی و توسعه (۱۴۰۰-۱۳۲۷)، مطالعات آموزش و فرهنگ (گروه رسانه، ارتباطات جمعی و فضای مجازی) (شماره مسلسل ۱۸۳۰۱، ۱۴۰۱، ص ۱۵.
- [۶] گزارش عملکرد قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۹۷، ج ۳، تهران: سازمان برنامه‌بودجه کشور، مرکز اسناد، مدارک و انتشارات، ۱۳۹۸، ص ۴۸۲.
- [۷] سازمان برنامه و بودجه، گزارش عملکرد قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۹۸، سازمان برنامه بودجه، ۱۳۹۹، ص ۴۹۷ و گزارش عملکرد قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۹۹، ج سوم، حوزه بخشی، تهران: انتشارات سازمان برنامه و بودجه، ۱۴۰۰، ص ۵۲۸.
- [۸] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ارائه راهکارهای اثربخش جهت حق پخش رسانه‌ای، دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ، شماره مسلسل: ۱۸۹۰۳، ۱۴۰۲، ص ۴.
- [۹] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تحلیل سیاست‌های ارتباطی و رسانه‌ای در قوانین برنامه‌های عمرانی و توسعه (۱۳۲۷-۱۴۰۰)، مطالعات آموزش و فرهنگ (گروه رسانه، ارتباطات جمعی و فضای مجازی) (شماره مسلسل: ۱۸۳۰۱، ۱۴۰۱، ص ۱۵.

