

دوره هفتم - سال اول
شماره ترتیب چاپ: ۷۹۶
شماره چاپ سابقه: —
تاریخ چاپ: ۱۳۸۳// ۳۸۶
شماره دفتر ثبت: ۳۸۶

اظهار نظر کارشناسی درباره طرح:
«احیا و بازسازی بیت حضرت امام (ره) در خمین
و محوطه اطراف آن به منظور رسیدن به یک
منطقه گردشگری و زیارتی»
(شور دوم)

دفاتر: مطالعات فرهنگی
مطالعات برنامه و بودجه

کد موضوعی: ۱۹۰
شماره مسلسل: ۷۳۹۵

تیر ماه ۱۳۸۴

**فهرست مطالب**

بیان مقاصد طرح.....	۲
ارزیابی مقاصد طرح.....	۲
آثار منفی ناشی از تصویب طرح.....	۶
هدایت به سمت اهداف کارامدی.....	۷



اظهار نظر کارشناسی درباره طرح:

«احیا و بازسازی بیت حضرت امام (ره) در خمین و محوطه اطراف آن به منظور رسیدن به یک منطقه گردشگری و زیارتی»
(شور دوم)

• بیان مقاصد طرح

طرح حاضر مقاصد ذیل را دنبال می‌کند:

۱. احیا و بازسازی بیت حضرت امام (ره) در خمین،
۲. ساخت و ساز در اطراف بیت ایشان و ایجاد یک منطقه گردشگری و زیارتی،
۳. استفاده از بودجه دولت و به خصوص حساب ذخیره ارزی، بدون رعایت محدودیت‌های قانونی مصرف از این حساب در انجام این فعالیت‌ها،
۴. قرار دادن مبلغ ۱۰ میلیون دلار (معین شده در طرح) در اختیار سازمان میراث فرهنگی تا این مؤسسه دولتی خود مجری عملیات اجرایی باشد.

• ارزیابی مقاصد طرح

موارد طرح شده در بالا را می‌توان به ترتیب ذیل ارزیابی کرد:

۱. «انجام عملیات احیا و بازسازی بیت حضرت امام (ره) در خمین براساس بندهای «۶» و «۱۲» از ماده (۳) قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور مصوب سال ۱۳۶۷، محمل قانونی دارد و برای ثبت آن در فهرست آثار ملی و احیا و بازسازی آن اقداماتی نیز صورت گرفته است، پس این بخش از طرح، نیاز به قانونگذاری مجدد ندارد.



۲. ساخت و ساز و ایجاد تأسیسات گردشگری در اطراف این بیت مبارک و تأسیس یک منطقه گردشگری (که در عین حال کاربری زیارتی نیز دارد) توسط یک دستگاه دولتی با برخی از قوانین موجود مغایرت‌هایی جدی دارد، که گزارش حاضر به بیان این مغایرت‌ها می‌پردازد. از جمله آن موارد ذیل است:

مغایرت‌های قوانین موجود با بند «۲» طرح حاضر

۱. مغایرت با قوانین مربوط به حوزه میراث فرهنگی و گردشگری:

این بند با بندهای «ب» و «ج» ماده (۴) و ماده (۸) قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری مصوب بهمن ۱۳۸۲ مغایر است.^۱ زیرا در این مواد سازمان موظف شده با تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی و حتی سرمایه‌گذاری خارجی برای تأسیس مناطق گردشگری اقدام کرده و مجوز تأسیس این مراکز را به بخش‌های غیردولتی اعطا کند.

۲. مغایرت‌ها با سیاست‌ها و قوانین کلان

این بند از طرح با موارد زیر تطابق ندارد:

۲-۱. با اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی از جمله «کاستن از بار

۱. قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری مصوب ۱۳۸۲:

۱-۱. ماده (۸): به منظور فراهم کردن زمینه توسعه پایدار میراث فرهنگی و گردشگری، جلب سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی با رعایت قانون «تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی» مصوب ۱۳۸۰/۱۲/۱۹ در ایجاد تأسیسات زیربنایی جهت معرفی بهتر بناها و محوطه‌های تاریخی، تأسیسات ایرانگردی و جهانگردی و ارائه خدمات مناسب به جهانگردان، دولت می‌تواند در مناطق مستعد کشور و قطب‌های گردشگری با تأکید بر مناطق کمتر توسعه یافته به متقاضیان بخش‌های غیردولتی اجازه تأسیس مناطق نمونه گردشگری را بدهد.

۱-۲. بند «ب» ماده (۴): جلب حمایت بخش‌های دولتی، غیردولتی و تعاونی و خصوصی برای تحقق اهداف بخش میراث فرهنگی و گردشگری.

۱-۳. بند «ج» ماده (۴): فراهم کردن زمینه سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی و افزایش سهم آن در امور مربوط به میراث فرهنگی و گردشگری.



مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی؛ زیرا ایجاد یک منطقه گردشگری و زیارتی، در واقع یک فعالیت اقتصادی هست.

۲-۲. با بند «د» ماده (۱۳۶) قانون برنامه چهارم که وظایف مربوط به تصدی‌های اقتصادی دولت را با رعایت اصل ۴۴ قانون اساسی قابل واگذاری به بخش غیردولتی می‌داند و تأکید دارد که در تنظیم مقررات آن باید از ایجاد/انحصار جلوگیری کرد و به «ایجاد فضای سالم رقابت» و «رشد و توسعه امنیت سرمایه‌گذاری» اقدام کرد.

۲-۳. با ماده (۳۲) قانون برنامه چهارم که تأکید دارد اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) جدید صرفاً براساس گزارش‌های توجیهی فنی، اقتصادی و زیست محیطی تأیید شده، برای یک بار و به قیمت ثابت سالی که طرح مورد نظر در لایحه بودجه منظور می‌شود. در صورتی که به نظر نمی‌رسد این طرح قانونی که به دنبال تصویب آن طرح عمرانی بزرگی شروع خواهد شد، این مراحل را طی کرده باشد، یعنی شرح تفصیلی پروژه و گزارش‌های توجیهی فنی، اقتصادی و زیست محیطی آن هنوز تهیه و ارائه نشده است.

۲-۴. با بند «ج» ماده (۱۴۵) قانون برنامه چهارم نیز که اشاره دارد «شروع هر نوع طرح و پروژه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در سطوح ملی و استانی، به استثنای موارد مربوط به امور حاکمیتی، زیربنایی و مواردی که از طریق شیوه‌های مذکور در ماده (۱۳۶) اجرای آن‌ها امکان‌پذیر نباشد، ممنوع است.

۲-۵. با بند «ج» ماده (۱) قانون برنامه چهارم توسعه در مورد چگونگی استفاده از حساب ذخیره ارزی، که تأکید دارد استفاده از وجوه این حساب برای تأمین مصارف بودجه عمومی، فقط در صورت کاهش عواید ارزی حاصل از نفت و عدم امکان تأمین اعتبارات مصوب از محل سایر منابع درآمدهای عمومی و واگذاری دارایی‌های مالی مجاز است، در این صورت نیز دولت معادل ریالی این وجوه را به حساب درآمدهای عمومی واریز می‌کند و حتی استفاده از این حساب را برای تأمین کسری



ناشی از عواید غیرنفتی بودجه عمومی ممنوع کرده است، در نتیجه این بند با قسمت دوم طرح حاضر مغایر است.

۲-۶. با بند «ح» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۸۴ کل کشور که مقرر می‌دارد؛ برای اجرای ماده (۱) قانون برنامه چهارم توسعه، دولت اجازه دارد حداکثر تا مبلغ هشت میلیارد دلار موجودی حساب ذخیره ارزی را پس از وضع تعهدات قانونی مربوط، مشروط به آن که از پنجاه درصد موجودی تجاوز ننماید، برای سرمایه‌گذاری و تأمین بخشی از اعتبار مورد نیاز بخش غیردولتی که توجیه فنی و اقتصادی آن‌ها به تأیید ... اختصاص دهد. از آنجایی که در این طرح مجری، بخش دولتی است، با این بند از تبصره بودجه مغایر است.

۲-۷. با این‌که سازمان میراث فرهنگی و گردشگری براساس ماده (۳) قانون محاسبات عمومی کشور، یک مؤسسه دولتی است که رقم ریالی حاصل از ۱۰ میلیون دلار را باید در ردیف‌های اعتباری سازمانی، در قالب برنامه، طرح و فصول هزینه دریافت کند و پس از مبادله موافقتنامه با سازمان مدیریت آن را مصرف نماید. اما چون این رقم در بودجه سنواری منعکس نمی‌شود و از این نظر زیر نظارت دیوان محاسبات کشور قرار نمی‌گیرد، انجام چنین امری، مغایر اصول ۵۲ و ۵۵ قانون اساسی خواهد بود.

آن‌طور که از فهرست مغایریت‌های قانونی پیداست، دستیابی به مقاصد این طرح از راه‌های پیشنهاد شده، نه تنها توجیه منطقی و قانونی ندارد، بلکه آثار منفی جانبی هم خواهد داشت.



آثار منفی ناشی از تصویب طرح

۱. عدم اطمینان از چگونگی هزینه‌کرد اعتبار طرح توسط سازمان:

۱-۱. سازمان میراث فرهنگی و گردشگری در حال حاضر اعتبارات خود را در قالب هیأت‌امنا از بودجه عمومی دریافت می‌کند، یعنی فصول هزینه‌کرد آن برای مجلس روشن نیست، بنابراین نمی‌توان پیش‌بینی کرد که این رقم در جای درست خود هزینه شود.

۱-۲. براساس تبصره «۲» از ماده (۱) قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری، وظایف اجرایی و امور تصدی سازمان ایرانگردی و جهانگردی (قبل از شکل ادغامی) با همه امکانات، اعتبارات، نیروی انسانی، اموال و دارایی‌ها، تعهدات و اعتبارات در قالب یک شرکت دولتی با عنوان شرکت توسعه ایرانگردی و جهانگردی به سازمان میراث فرهنگی و گردشگری وابسته می‌شود.

در صورتی که در قانون بودجه سال ۱۳۸۴ این شرکت (که در گذشته وجود داشت)، در حال تصفیه اعلام شده است. لذا هرگونه اعتباری برای امور اجرایی در اختیار این سازمان قرار گیرد، مشابه با وضعیت اعتبارات حوزه میراث فرهنگی در این سازمان، به صورت هیأت‌امنایی هزینه خواهد شد و همان مشکل طرح شده در بالا باقی خواهد ماند.

۲. قبول استثنا در قوانین توسط قانونگذار

اگر قانونگذار به دلیل توجه ویژه به بیت حضرت امام (ره) باعث ایجاد استثنا در قانون فقط برای این سازمان شود و کلیه مغایرت‌های قانونی ذکر شده را نادیده بگیرد، این روش استثنا شدن از قانون برای سایر دستگاه‌ها نیز عرف خواهد شد و موضع قانون و قانونگذار تضعیف می‌شود.



هدایت به سمت اهداف کارآمدی

مناسب‌ترین راه برای تشکیل منطقه گردشگری و زیارتی در اطراف بیت حضرت امام (ره) مطابق با قوانین مذکور در گذشته (ماده ۸) قانون تشکیل سازمان مذکور، ماده (۱۳۶) قانون برنامه چهارم، اهداف کلی سیاست‌های ابلاغی اصل ۴۴ قانون اساسی و...، اقدام سازمان برای تشویق سرمایه‌گذاری به وسیله بخش خصوصی منطقه از طریق تبلیغ مناسب یا تهیه پروژه فنی دارای توجیه اقتصادی مناسب و ارائه آن در بورس منطقه‌ای، برای جذب سرمایه‌های داخلی و در صورت لزوم سرمایه‌گذاران خارجی است.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۷۳۹۵

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره طرح: «احیا و بازسازی بیت حضرت امام (ره) در خمین و محوطه اطراف آن به منظور رسیدن به یک منطقه گردشگری و زیارتی» (شور دوم)

Report Title: Expert Views About The Draft Of "Rebuilding And Recreation The House Of Imam In Khomein And Around It For Making A Tourism And Pilgrimage Zone".

دفا تر: مطالعات فرهنگی، مطالعات برنامه و بودجه

تهیه و تدوین: لیلا زرشکن عابد، عباس محسنی

ناظر علمی: رضا جلالی

متقاضی: کمیسیون فرهنگی

ویراستار: پرند فیاضی

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آن‌ها:

۱. بیت حضرت امام (The house of Imam)

۲. احیا و بازسازی بیت امام (Recreation and rebuilding of the house of Imam)

۳. میراث فرهنگی (Cultural heritage)

منابع و مأخذ تهیه گزارش:

۱. قانون برنامه چهارم توسعه.

۲. قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی.

۳. قانون اساسی جمهوری اسلامی.

۴. قانون بودجه سال ۱۳۸۴.