

عنوان: اقدامات و دستاوردهای دولت یازدهم - وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی
تهیه و تدوین: مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری
تاریخ انتشار: بهار ۱۳۹۶

مقدمه	۱
۱. عملکرد و دستاوردها	۲
۱,۱. بخش کتاب و کتابخوانی	۲
۲,۱. بخش مطبوعات و اطلاع‌رسانی	۳
۳,۱. بخش سینما و تئاتر	۴
۴,۱. بخش موسیقی	۵
۲. چالش‌های حوزه فرهنگ و هنر	۶
۱,۲. چالش‌های فرابخشی و بین‌بخشی فرهنگ و هنر	۶
۲,۲. چالش‌های بخشی فرهنگ و هنر	۷
۳. برنامه‌ی راهبردی حوزه فرهنگ و هنر	۱۰
۱,۳. حوزه امور فرهنگی	۱۰
۲,۳. حوزه امور هنری	۱۰
۳,۳. حوزه فناوری‌های اطلاعاتی و رسانه‌های دیجیتال	۱۱
۴,۳. حوزه اقتصاد فرهنگ	۱۱
۴. جمع‌بندی	۱۲

مجموعه گزارش‌های ارزیابی اقدامات و دستاوردهای دولت یازدهم باهدف ارزیابی تصویری کلی از وضعیت مدیریت امور و سطح تدبیر در دستگاه‌های اجرایی در چهار سال فعالیت دولت یازدهم تهیه شده است. این مجموعه بر اساس تحلیل گزارش‌های رسمی عملکرد دستگاه‌های اجرایی، برنامه‌ها و اولویت‌های راهبردی دولت یازدهم، برنامه‌های ارائه‌شده توسط وزرا و مدیران دستگاه‌ها به مجلس و رئیس‌جمهور، گزارش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و منابع رسانه‌ای و سایر مطالعاتی که درباره چالش‌ها، اولویت‌ها و راهبردهای دستگاه‌ها انجام شده‌اند تهیه شده است. گزارش‌های حاضر از دو محدودیت فقدان نظام هماهنگ و یکپارچه‌ی تولید و گزارش عملکرد در دستگاه‌های اجرایی از یک‌سو؛ و زمان محدود موجود برای تهیه گزارش‌ها متأثر بوده و علیرغم تلاش صورت گرفته ممکن است در بازنمایی عملکرد دستگاه‌های اجرایی دارای کاستی‌هایی باشند.

گزارش‌های این مجموعه در نهایت اختصار برای آن تهیه شده‌اند که تصویری کلان و راهبردی از وضعیت حوزه‌ی ماموریت دستگاه قبل و بعد از استقرار دولت یازدهم و برنامه‌های دستگاه برای رفع چالش‌ها و موانع پیش‌روی تحقق اهداف ترسیم شده در حوزه‌ی ماموریت دستگاه ارائه کنند. بدیهی است که در گزارش‌هایی با این میزان از اختصار و تأکیدات کلان، بسیاری از عملکردها و جزئیات مربوط به برنامه‌ها، راهبردها و اقدامات دستگاه‌ها معرفی نمی‌شوند.

حسام‌الدین آشنا

سرپرست مرکز بررسی‌های استراتژیک

۱. عملکرد و دستاوردها

۱.۱. بخش کتاب و کتابخوانی

جدول شماره یک؛ وضعیت و تغییرات شاخص های کلیدی عملکرد در بخش کتاب و کتابخوانی

سال			شاخص های عملکردی
۱۳۹۴	۱۳۹۳	۱۳۹۲	
۸۰۵۸۲	۷۲۸۷۷	۶۶۱۰۷	تعداد عناوین کتاب های منتشر شده
۱۵۳۹۶۷	۱۵۲۳۲۳	۱۵۷۶۵۵	شمارگان کتاب های منتشر شده (هزار نسخه)
۱۸۹۸	۲۰۹۰	۲۳۸۴	متوسط شمارگان کتاب های منتشر شده
۱۶۱۵	۱۹۱۵	۲۲۵۹	متوسط شمارگان کتاب های منتشر شده بدون احتساب کتاب های کمک درسی و زبان
۴۱۴۷	۴۱۴۰	۳۹۸۴	تعداد ناشران فعال
۳۲۷۸	۳۲۰۱	۳۱۴۷	تعداد کتابخانه های عمومی
۳۰۹۰۶	۳۳۵۰۸	۳۱۵۸۱	تعداد کتاب های امانت داده شده در کتابخانه های عمومی (هزار نسخه)
۶۶۳۴۱	۷۱۶۳۲	۷۲۳۵۴	تعداد مراجعه به کتابخانه های عمومی
			سرانه مطالعه

- تولید کتاب افزایش یافته است (بر اساس تعداد عناوین) اما مصرف کتاب و بنگاه های انتشار کتاب (بر اساس متوسط شمارگان و تعداد مراجعات به کتابخانه های عمومی) وضعیت و روند مطلوبی ندارند.

- شاخص تعداد عنوان جدید به یک میلیون نفر جمعیت برای کشور ما در سال ۱۳۹۴ برابر ۶۱۳ بوده است. این شاخص در سال ۲۰۱۴ برای انگلستان؛ ۲۸۷۵، تایوان؛ ۱۸۳۱، اسپانیا؛ ۱۶۲۶ و نروژ؛ ۱۲۷۵ است.

- کاهش مقررات و زمان بررسی آثار در وزارت ارشاد

۲.۱. بخش مطبوعات و اطلاع‌رسانی

جدول شماره دو؛ وضعیت و تغییرات شاخص‌های کلیدی عملکرد در بخش مطبوعات و اطلاع‌رسانی

سال			شاخص‌های عملکردی
۱۳۹۴	۱۳۹۳	۱۳۹۲	
۸۲۸۷	۶۷۴۵	۶۲۳۷	تعداد عناوین نشریات چاپ شده
۱۵۱۴	۹۸۳	۷۱۹	تعداد مجوز صادر شده برای رسانه‌های چاپی
۱۳۳۹	۶۳۲	۷۹۹	تعداد خبرنگاران خارجی وارد شده به ایران
۱۴۹	۱۴۸	۱۳۲	تعداد نمایندگی رسانه‌های خارجی

- بازتر و قانونمندتر شدن فضای مطبوعات و افزایش شفافیت در پرداخت یارانه مطبوعات و حمایت از فعالیت مطبوعاتی در استان‌ها با افزایش یارانه مطبوعات محلی.
- پرداخت حق بیمه خبرنگاران با هدف افزایش امنیت شغلی.
- صدور ۲۸۳۰ مجوز برای نشریات که ۵۸ درصد آنها مربوط به استانها و شهرستانهاست.
- صدور مجوز برای ۱۶۸۰ پایگاه خبری
- کاهش زمان رسیدگی به تقاضای صدور مجوز نشریات از سه سال به سه ماه.

۳,۱. بخش سینما و تئاتر

جدول شماره سه؛ وضعیت و تغییرات شاخص‌های کلیدی عملکرد در بخش سینما

سال			شاخص‌های عملکردی
۱۳۹۴	۱۳۹۳	۱۳۹۲	
۳۸۰	۳۰۶	۳۱۸	تعداد سالن‌های سینما
۱۲۷۰۰۹	۱۰۷۶۷۰	۱۲۴۲۳۳	ظرفیت سالن‌های سینما
۷۸	۷۸	۶۷	تعداد عناوین فیلم‌های تولیدشده
۱۲۸	۹۴	۵۸	تعداد فیلم‌های سینمایی اکران شده
۷۳۲۴۳۸	۵۱۸۰۰۰	۳۰۰۰۰۰	میزان فروش سینماهای کشور (میلیون ریال)
۱۳۴۵۰	۱۴۲۰۰	۷۸۴۳	تعداد تماشاگران سینما (هزار نفر)
۲۴۴	۱۸۶	۱۷۵	تعداد آموزشگاه‌های آزاد سینمایی
۴۲	۴۱	۳۷	تعداد جشنواره‌های سینمایی برگزارشده
۲۲۴۷	۱۶۲۴	-	تعداد حضور فیلم‌های ایرانی در مجامع جهانی
۳۷۰	۲۳۴	-	تعداد جوایز کسب شده در مجامع جهانی
۵۹۴۴	۴۹۱۰	۴۹۳۸	تعداد عناوین نمایش‌های تولید و اجراشده
۳۶۹۴	۲۲۲۸	۲۲۳۱	تعداد تماشاگران نمایش (هزار نفر)
۳۵۳۶	۳۰۵۰	۲۹۴۶	تعداد آموزشگاه‌های آزاد هنری

- بازگشایی نهاد صنفی خانه سینما
- راه‌اندازی گروه سینمایی هنر و تجربه
- تجهیز سال‌های سینما به سیستم پخش دیجیتال و صرفه‌جویی ۷ میلیاردی و ایجاد امکان اکران همزمان فیلم‌های سینمایی در تهران و شهرستان‌ها
- افزایش حدود دوبرابری مخاطبان سینما و فروش فیلم‌ها
- حمایت از بخش خصوصی در ساخت سالن‌های سینمایی
- حذف ممنوعیت‌های سلیقه‌ای و غیرقانونی در فعالیت هنرمندان، نویسندگان و فعالان رسانه‌ای

۴,۱. بخش موسیقی

جدول شماره چهار؛ وضعیت و تغییرات شاخص‌های کلیدی عملکرد در بخش هنری

سال			شاخص‌های عملکردی
۱۳۹۴	۱۳۹۳	۱۳۹۲	
۳۸۸۷	۳۶۶۹	۱۳۲۰	تعداد اجرای صحنه‌ای موسیقی
۵۷۴	۴۲۵	۵۱۹	تعداد مجوزهای صادر شده برای آثار صوتی موسیقی

۲. چالش‌های حوزه فرهنگ و هنر

۱,۲. چالش‌های فرابخشی و بین‌بخشی فرهنگ و هنر

- شکاف بین نهادهای سیاستگذار و نهادهای مجری سیاست‌های فرهنگی و هنری (سیاستگذاری توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی و اجرا توسط وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی)
- موازی‌کاری، تداخل وظایف و ناهماهنگی میان نهادها و سازمان‌های مختلف حوزه فرهنگ و هنر
- ضعف تعامل و همکاری فراسازمانی و عدم بهره‌مندی از ظرفیت‌ها و توانمندی سایر نهادها و سازمان‌ها
- وجود محدودیت‌های سنتی در پاسخ‌گویی به نیازهای متنوع جامعه
- نامشخص بودن وضعیت فقهی برخی از حوزه‌ها (موسیقی، نمایش، سینما)
- وجود گروه‌های قدرت تأثیرگذار و غیرپاسخ‌گو در حوزه فرهنگ و هنر
- اختصاص بخش قابل توجهی از بودجه فرهنگی به نهادهای فرهنگی - نظامی
- ضعف جدی در اقتصاد فرهنگ
- ضعف قانونی و اجرایی در حمایت از حقوق مادی و معنوی مؤلفان و مصنفان
- چالش وزارت و حوزه هنری در خصوص نمایش فیلم‌ها
- تنگ‌نظری‌ها و برخوردهای سلیقه‌ای و اقدامات مغایر با قوانین در برخورد با اجراهای هنری
- حاکمیت دوگانه در حوزه فرهنگ در بیشتر استان‌ها
- ضعف ارتباط میان دانشگاه و حوزه سیاستگذاری فرهنگی

۲,۲. چالش‌های بخشی فرهنگ و هنر

۱,۲,۲. چالش‌های عمومی

- نگاه سلیقه‌ای به فرهنگ
- بودجه بسیار اندک حوزه فرهنگ
- فقدان اتاق فکر برای برنامه ریزی و نظارت در حوزه وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی
- شکاف میان فرهنگ رسمی و فرهنگ غیر رسمی
- عدم وجود یک تعریف فراگیر از هویت و فرهنگ ملی به گونه‌ای که دربرگیرنده عناصر متکثر و متنوع فرهنگ‌های محلی، اقوام ایرانی و دیگر اقلیت‌های ایرانی باشد
- سطح بالای توقعات و انتظارات به دلیل معطل ماندن بسیاری از فعالیت‌ها در دولت‌های قبل
- توسعه ناعادلانه امکانات و فعالیت‌های فرهنگی و هنری در سراسر کشور
- فقدان نهادهای کارآمد صنفی و وابستگی مالی و اعتباری آنها به دولت
- عدم فعالیت جدی تشکل‌های صنفی در استان‌ها و فاصله بین تهران و شهرستان
- مشخص نبودن نسبت مسئولیت و تکلیف در حوزه دولت و نهادهای صنفی
- ابهام، عدم شفافیت و تفسیر پذیر بودن قوانین مربوط به حوزه‌ی فرهنگ و هنر
- استفاده سیاسی و ابزاری از فرهنگ در کشور
- سیطره رویکرد آزمون و خطا در برنامه‌ریزی و اقدامات فرهنگی
- زیاد بودن مخاطره سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی در فرهنگ و هنر
- عدم شکل‌گیری بخش خصوصی توانمند در حوزه فرهنگ و هنر
- حضور کم‌رنگ ایران در بازار جهانی فرهنگ و هنر

۲,۲,۲. حوزه امور فرهنگی

- پایین بودن سرانه مطالعه
- تعدد و قابل تفسیر بودن معیارهای ممیزی کتاب
- شکل‌گیری نیازها و بازارهای جدید فرهنگی و هنری که سهم فرهنگ و هنر داخلی در آنها اندک است
- استقبال کم از تولیدات فرهنگی و هنری داخلی و پایین بودن سهم آثار فرهنگی و هنری در سبد خرید خانواده‌ها
- پایین بودن سرانه مطالعه در کشور
- پایین بودن تیراژ انتشار کتاب در کشور
- ناکارآمدی حلقه توزیع و تبلیغ صنعت نشر و حاشیه‌ی سود کم این صنعت
- گرایش ناشران به کتابفروشی به جای نشر کتاب
- پایین بودن سطح کیفی کتابهای منتشر شده
- فقدان راهبردی روشن برای رشد سرانه مطالعه در کشور
- فقدان داده‌های متقن آماری در حوزه مطالعه
- پایین بودن نسبت تعداد کتابخانه عمومی به جمعیت کشور (استاندارد جهانی یک کتابخانه عمومی به ازای ۳ تا ۵ هزار نفر)
- گرانی کتاب

- فقدان انگیزه و اشتیاق در طیف قابل توجهی از فعالان هنری
- ضعف نوآوری و تنوع و ضعف در میزان و کیفیت آثار تولید شده هنری
- ضعف در زیرساخت‌های تولید همچون استودیوهای تولید، تجهیزات و ابزارآلات تولید، و سالن‌های
تئاتر
- بی‌توجهی به مضامین محلی و ریشه‌دار در فرهنگ اقوام و خرده فرهنگ‌ها در تولیدات و
محصولات فرهنگی و هنری
- ابهام و عدم جامعیت قوانین، مقررات و معیارهای نظارتی
- تعدد سازمان‌ها و نهادهای نظارتی و ناهماهنگی بین این سازمان‌ها و نهادها (به عنوان مثال اختلاف
نظریات بوجود آمده میان وزارت فرهنگ و ارشاد و حوزه هنری)
- حضور کم‌رنگ سینمای ایران در مارکتینگ بین‌المللی
- بسته بودن مرزهای کشور به روی سینمای جهان
- فقدان یا ضعف امنیت شغلی هنرمندان
- عدم تولید آثار هنری متناسب با علایق و سلیقه مخاطبان مختلف
- پایین بودن نسبت سالن سینما به جمعیت (یک سینما به ازای ۲۹۰۰۰ نفر)
- وجود استان‌هایی با تنها یک یا دو سالن سینما (ایلام، چهارمحال بختیاری، زنجان، خراسان
شمالی)
- فقدان چارچوب‌های روشن و قانونی و سازوکارهای پاسخگویی در حوزه نظارت و ممیزی
- نبود راهبرد و سازوکار مناسب برای بهره‌گیری از نهادهای صنفی در فرآیندهای سیاست‌گذاری،
نظارت و ارزیابی
- ضعف مفرط ژانر سینمای کودک
- عدم اکران فیلم‌های خارجی و شکل‌گیری انحصار داخلی و فقدان رقابت در تولید فیلم
- تمرکز حمایت دولتی بر موضوع تولید به جای عرضه فیلم

۳. برنامه‌ی راهبردی حوزه فرهنگ و هنر

۱,۳. حوزه امور فرهنگی

- بازسازی اقتدار و محوریت دستگاه اجرایی فرهنگی در نظام تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی کشور
- واگذاری تصدی‌ها و امور غیرحاکمیتی به بخش غیردولتی فرهنگ و هنر
- زمینه‌سازی برای ارتقای سطح مصرف و فعالیت فرهنگی جامعه
- توسعه کمی و کیفی تشکل‌ها و نهادهای فرهنگی و هنری مردم‌نهاد
- فراهم کردن زمینه بهره‌مندی عادلانه از امکانات و منابع فرهنگی و هنری در سراسر کشور
- توسعه، تقویت و معرفی محصولات فرهنگی و هنری نواحی، اقوام و اقلیت‌های دینی.
- توسعه مناسبات و دیپلماسی فرهنگی.

۲,۳. حوزه امور هنری

- ایجاد زمینه‌های قانونی و ساختاری به منظور رعایت حقوق مادی و معنوی محصولات فرهنگی و هنری
- تقویت و توسعه حمایت‌های مختلف قانونی، حقوق و مالی و بیمه‌ای
- توانمندسازی بخش خصوصی و غیردولتی فرهنگ و هنر و کاهش وابستگی آن به حمایت‌های دولتی
- افزایش نقش و جایگاه بخش غیردولتی فرهنگ در نظام تصمیم‌سازی و امور نظارتی
- حذف خلاءهای قانونی و حقوقی در فعالیت‌های نظارتی بخش فرهنگ و هنر.

۳,۳. حوزه فناوری‌های اطلاعاتی و رسانه‌های دیجیتال

- تقویت زیرساخت‌های فناوری‌های نوین ارتباطی و اطلاعاتی در صنایع فرهنگی
- توسعه صنایع فرهنگی مبتنی بر فناوری‌های نوین ارتباطی و اطلاعاتی
- انسجام و تقویت نظارت و ساماندهی و فعالیت‌ها در حوزه رسانه‌های دیجیتال
- هماهنگی و همکاری با مراکز فعال در زمینه فضای مجازی و مراکز تولیدات دیجیتال

۴,۳. حوزه اقتصاد فرهنگ

- افزایش سهم بخش فرهنگ و هنر از معافیت مالیاتی، گمرکی، بیمه‌ای، انرژی و تسهیلات مالی و اعتباری
- فراهم‌سازی بسترهای قانونی و حقوقی برای ایجاد مؤسسات و بنگاه‌های مالی و اعتباری مورد نیاز بخش فرهنگ.
- توقف فعالیت‌های تولیدی و اجرایی فرهنگی و هنری دولتی و نیمه دولتی و واگذاری به بخش خصوصی
- اصلاح نظام و گسترش زیرساخت‌های تولید، توزیع و فروش محصولات فرهنگی و هنری
- زمینه‌سازی حضور موثر و پایدار بخش غیر دولتی در بازار جهانی فرهنگ و هنر

۴. جمع‌بندی

وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی در مجموع با چند چالش اساسی و عمده مواجه می‌باشد: ۱- تعدد نهادها و مراکز تاثیرگذار در سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت در عرصه فرهنگ و هنر؛ ۲- ناکارآمدی ساختار و کمبود نیروی انسانی متخصص؛ ۳- تعدد و تنوع وظایف، ماموریت‌ها، مراکز و سازمان‌های زیرمجموعه وزارتخانه و عدم تناسب اختیارات با وظایف و ماموریت‌ها؛ ۴- محدودیت‌های فقهی و شرعی؛ و ۵- ضعف اقتصاد فرهنگ.

وجود این چالش‌ها موجب اختلال در عملکرد وزارت شده و باعث شده که وزارت و دولت از سوی دو گروه و در دو جهت کاملاً مخالف مورد انتقاد قرار گیرد: ۱- از یک سو فعالان عرصه فرهنگ و هنر و اقشار گسترده اجتماعی در جهت نشاط، طراوت و آزادی هرچه بیشتر در این حوزه؛ و ۲- از سوی دیگر، مراجع، مراکز و اقشار مذهبی که خواستار رعایت مسائل شرعی و برخی محدودیت‌ها در عرصه فرهنگ و هنر می‌باشند. خواسته‌ها و مطالبات این گروه در بسیاری از موارد دستاویز برخی جریان‌های سیاسی برای تحت فشار قرار دادن دولت و هجمه به آن قرار می‌گیرند.

باید توجه داشت که یکی از عمده مطالبات پایگاه اجتماعی و سیاسی جریان اعتدال و اصلاحات مسائل مربوط به نشاط و طراوت عرصه فرهنگ و هنر است و در صورت عدم موفقیت در این زمینه، ضربه مهمی به پایگاه دولت وارد خواهد شد. لذا وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی در سطح راهبردی و کلان باید به گونه‌ای سازمان یابد که بتواند مسایل زیر را حل کند:

۱. نقصان در اقتدار و محوریت دستگاه اجرایی فرهنگی در نظام تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی کشور (حل

تعارض با شورای عالی انقلاب فرهنگی)

۲. تأخیر در اصلاح ساختار وزارتخانه؛ بازتعریف ماموریت‌ها و وظایف و جذب نیروی انسانی متخصص

۳. نقصان بانک‌های اطلاعاتی دقیق و با استانداردهای یکسان

۴. ناکارآمدی نظام دقیق پایش و ارزیابی شاخص‌های عملکرد درون‌سازمانی

۵. تصدی‌گری زیاد دولتی در عرصه فرهنگ و هنر و تضعیف بخش صنفی و غیردولتی
۶. ارتباط نامناسب با مراجع و بروز تنگناهای فقهی
۷. سهم نامناسب فرهنگ و هنر از معافیت مالیاتی، گمرکی و بیمه‌ای و بهره‌گیری آسان‌تر از تسهیلات مالی
۸. مشکل تنظیم‌گری و اعمال مقررات به گونه‌ای که فعالیت در فرهنگ و هنر برای بخش خصوصی جذاب شود.
۹. کاهش سرمایه اجتماعی وزارتخانه و مدیریت نظام فرهنگی در بین اهالی فرهنگ و هنر
۱۰. فقدان عدالت در دسترسی به تولید، توزیع و مصرف فرهنگی در کل کشور
۱۱. ناکامی در ارتقای سطح رقابت‌پذیری ایران در بازار محصولات فرهنگی و هنری جهان
۱۲. ضعف در مدیریت یکپارچه منابع فرهنگی (محصولات فرهنگی و هنری، میراث فرهنگی، صنایع دستی، و ...)
۱۳. شفاف نبودن بودجه‌های پرداختی به انجمن‌ها و نهادهای غیردولتی