



گزارش نظارتی بر وضعیت صدور مجوز بهره‌برداری از تأسیسات گردشگری



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:

۱۴۰۳/۵/۱۳

شماره مسلسل: ۱۹۹۳۹

کد موضوعی: ۲۷۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

گزارش نظارتی بر وضعیت صدور مجوز بهره‌برداری از تأسیسات گردشگری

نوع گزارش: طرح و لایحه ، نظارتی ، راهبردی

نام دفتر:

مطالعات فرهنگ و آموزش (گروه ورزش، میراث فرهنگی، گردشگری)

تهیه و تدوین کنندگان:

محمد امین گزار، سعید شفیعا

همکار:

ایمان تهرانی (دفتر مطالعات اقتصادی)

ناظران علمی:

موسی بیات، زهرا نادعلی پور (هیئت علمی دانشگاه علم و فرهنگ)

اظهار نظر کننده:

یحیی مزرعی ابیانه (دفتر مطالعات حقوقی)، فهیمه غفرانی (دفتر مطالعات مدیریت)

مدیر مطالعه:

سعید شفیعا

گرافیک و صفحه آرایی:

سیده فاطمه ابوطالبی

ویراستار ادبی:

سیده مرضیه موسوی راد

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۲/۱۲/۱

واژه‌های کلیدی:

۱. تأسیسات گردشگری،

۲. صدور مجوز،

۳. گزارش نظارتی



فهرست مطالب

۶	چکیده
۷	خلاصه مدیریتی
۸	۱. مقدمه
۹	۲. فرایند صدور مجوز و کسب پروانه بهره‌برداری تأسیسات گردشگری
۹	۲-۱. فرایند صدور مجوز تأسیسات گردشگری احداثی
۱۰	۲-۲. فرایند صدور مجوز تأسیسات گردشگری تبدیلی
۱۱	۳. نمایی از وضعیت میزان صدور پروانه بهره‌برداری تأسیسات گردشگری
۱۳	۴. چالش‌های صدور مجوز فعالیت تأسیسات گردشگری
۱۳	۴-۱. چالش‌های تسریع صدور
۱۵	۴-۲. چالش‌های موانع صدور فعالیت تأسیسات گردشگری
۱۹	۵. جمع‌بندی و پیشنهادها
۲۱	منابع و مآخذ

فهرست جداول

۹	جدول ۱. مراحل دریافت صدور مجوز تأسیسات گردشگری احداثی [۱]
۱۰	جدول ۲. استعلام‌های ۱۱ گانه لازم برای دریافت مجوز ایجاد تأسیسات گردشگری
۱۱	جدول ۳. مراحل دریافت صدور مجوز تأسیسات گردشگری تبدیلی
۱۲	جدول ۴. تعداد صدور پروانه بهره‌برداری تأسیسات گردشگری به تفکیک سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲ ...
۱۲	جدول ۵. آمار تأسیسات گردشگری دارای مجوز به تفکیک سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲ ...
۱۴	جدول ۶: عملکرد وزارت میراث‌فرهنگی، گردشگری و صنایع‌دستی در صدور ۸ مجوز پردرخواست طی یکسال منتهی به ۳۰ بهمن ۱۴۰۲ ...
۱۶	جدول ۷. تعداد خانه‌مسافرهای دارای مجوز تا مهر ۱۴۰۲ ...
۱۷	جدول ۸. میزان صدور موافقت اصولی و مجوز ایجاد به تفکیک سال‌های ۱۳۹۶ تا سه ماهه ابتدایی ۱۴۰۲ ...
۱۸	جدول ۹. آخرین به‌روزرسانی ضوابط ارزیابی و درجه‌بندی تأسیسات گردشگری ...
۱۸	جدول ۱۰. عنوان کسب و کار از تأسیسات گردشگری که شرایط راه اندازی آن همچنان شفاف و دقیق نمانده‌است ...



گزارش نظارتی بر وضعیت صدور مجوز بهره‌برداری از تأسیسات گردشگری

چکیده



رشد و رونق تأسیسات گردشگری نقش به‌سزایی در توسعه گردشگری داخلی و خارجی هر کشوری ایفا می‌کند. تأسیسات گردشگری برای رفع نیازهای رفاهی گردشگران و مسافران از جمله اقامت آنها، ضروری است. ایجاد و راه‌اندازی هر یک از تأسیسات گردشگری نیازمند دریافت مجوز کسب و کار یا پروانه بهره‌برداری است. به‌طور کلی از مزیت‌های مجوزهای کسب و کار می‌توان به ایفای نقش تنظیم‌گری و رفع نارسایی‌های بازار، نظارت بر رعایت استانداردهای لازم برای ایجاد یک کسب و کار، استفاده بهینه و کنترل شده از منابع و... اشاره کرد. در موارد بسیاری مجوزهای کسب و کار می‌توانند موانعی مانند رویه‌های پیچیده، استانداردهای غیر معقول، هزینه‌های زیاد، استعلام‌های غیر ضروری، اعطای مجوزی انحصاری و... را در مسیر راه‌اندازی کسب و کارها ایجاد کنند. چالش‌های پیش‌روی دریافت مجوز فعالیت تأسیسات گردشگری در ایران را به‌طور کلی می‌توان در دو دسته چالش‌های تسریع صدور و چالش‌های موانع صدور تقسیم‌بندی کرد که چالش‌های تسریع صدور مجوز شامل تأخیر در زمان بررسی و احراز شرایط، روند زمان‌بر و پرهزینه اخذ استعلامات و خلأ نظارت پسینی در فرایند نظارت بر تأسیسات گردشگری می‌شود. چالش‌های موانع صدور مجوز شامل انحصار در اعطای مجوز، عدم شفافیت در روند صدور موافقت اصولی و عدم شفافیت در ارزیابی تأسیسات گردشگری و قابل تفسیر بودن شرایط و ضوابط آن می‌شود.

با تحلیل یافته‌ها، مهم‌ترین راهکارهای تقنینی پیشنهاد شده در جهت حل چالش‌های پیش‌روی تسهیل صدور مجوز تأسیسات گردشگری عبارت‌اند از: الحاق تبصره «۴» به ماده (۷) [قانون اصلاح مواد \(۱\) و \(۷\) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۹۹](#) مبنی بر نظارت دوره‌ای دستگاه‌های نظارتی به عملکرد صدور مجوزها توسط دستگاه مربوطه، اصلاح تبصره «۳» ماده (۷) مکرر قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار مصوب سال ۱۴۰۱ در راستای حسن عملکرد مرکز ملی بهبود محیط کسب و کار در صدور مجوز خودکار در صورت عدم پاسخ‌گویی مراجع صدور مجوز به متقاضیان در موعد مقرر در درگاه ملی مجوزها، اصلاح تبصره «۶» ماده (۲) قانون اصلاح مواد (۱) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی و اصلاحات بعدی آن در راستای کاهش زمان و هزینه استعلامات بین‌دستگاهی و عدم واگذار شدن پیگیری استعلام‌های مورد نیاز به فرد متقاضی.

همچنین در راستای نظارت بر حسن اجرای قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار مصوب سال ۱۴۰۱ در حوزه تأسیسات گردشگری، راهکار نظارتی لازم این است که سازمان بازرسی کل کشور نسبت به این انحراف از قانون خاص‌تر در مواردی که منجر به ایجاد انحصار و منع غیر قانونی سایر متقاضیان به بازار تأسیسات گردشگری شده است، نظارت لازم را به عمل آورد و متخلفین را به مراجع قضائی معرفی نماید. همچنین در حوزه اجرا لازم است تا وزارت میراث‌فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی ضمن کاهش تمرکز بر نظارت پیشینی عامل محور متمرکز، از انواع شیوه‌های نظارت پسینی از جمله «نظارت پسینی عامل محور غیر متمرکز» از طریق نظارت عمومی - مردمی، «نظارت پسینی عامل محور متمرکز» از طریق توسعه کسب و کارهای نظارت و «نظارت پسینی غیر عامل محور» از طریق گره‌زدن منافع تمرکز کند.

بیان / شرح مسئله

تأسیسات گردشگری مهم‌ترین نقش را در تأمین رفاه گردشگران و مسافران ایجاد می‌کنند. این تأسیسات برای ایجاد و فعالیت خود نیازمند دریافت مجوز یا پروانه بهره‌برداری هستند. صدور مجوز و پروانه بهره‌برداری باید به‌نحوی تسهیل‌کننده فعالیت تأسیسات گردشگری باشد که در موارد بسیاری به معنای بر سر راه کسب و کارها و تأسیسات گردشگری تبدیل شده‌است. لازم است تا برای تسهیل مسیر ایجاد و راه‌اندازی تأسیسات گردشگری و رفع چالش‌های موجود آنها در مسیر دریافت مجوز و پروانه بهره‌برداری، چالش‌های موجود احصا شده و اقدامات جدی و مؤثری در راستای حل آنها صورت گیرد.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

- ضمن توجه به آنکه میانگین نرخ رشد تأسیسات گردشگری در طی سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲ معادل ۹/۵ درصد بوده، در سال ۱۴۰۰ نسبت به سال ۱۳۹۹، ۴/۶ درصد رشد، در سال ۱۴۰۱ نسبت به سال ۱۴۰۰، ۶ درصد رشد و در سال ۱۴۰۲ نسبت به سال ۱۴۰۱ بیش از ۱۰ درصد رشد بوده است. از این رو می‌توان ارزیابی مثبتی از روند رشد تأسیسات گردشگری در دولت سیزدهم داشت.
- افزایش تأسیسات در دولت سیزدهم به شکل متوازن برای همه‌ی تأسیسات روی نداده است و تنها شاهد رشد چشمگیر تأسیسات هتل و بوم‌گردی بوده است. به‌نحوی که حدود ۶۲ درصد از تأسیسات ایجاد شده در سال ۱۴۰۱ تنها شامل بوم‌گردی‌ها و هتل‌ها شده‌است. مطابق آخرین گزارش دریافتی از مرکز ملی بهبود محیط کسب و کار، زمان لازم برای صدور دریافت موافقت اصولی تأسیسات گردشگری احداثی از زمان تأیید مدارک، ۵ روز کاری است. این در حالی است که موافقت اصولی تأسیسات مذکور، به‌طور میانگین با تأخیر ۳۴ روز کاری صادر می‌شود.
- میانگین زمان تأخیر صدور پروانه بهره‌برداری موقت ۶ ماهه برای تأسیسات احداثی و تبدیلی، ۵۹/۵ روز کاری است. در حالی که برای آن ۳ روز کاری در نظر گرفته شده‌است. یعنی حدود ۲۰ برابر زمان مصوب تأخیر زمانی، در صدور مجوز وجود دارد.
- ادارات استانی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی به‌عنوان مرجع اصلی صدور مجوز تأسیسات گردشگری، به وظیفه خود پیرامون اخذ تمامی استعلامات بین‌دستگاهی توسط این وزارتخانه عمل نکرده و در حال حاضر، این خود متقاضیان مجوز هستند که برای دریافت هر استعلام به دستگاه مربوط به آن مراجعه می‌کنند.
- رویه فعلی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در نظارت و ارزیابی تأسیسات گردشگری، نظارت پیشینی عامل محور متمرکز است که این نوع از نظارت، فرایند نظارت بر تأسیسات را با چالش جدی مواجه می‌سازد. زیرا اولاً به دلیل پیشینی بودن، فرایند صدور مجوز به شدت زمان‌بر و طولانی مدت می‌شود؛ ثانیاً به دلیل عامل محور بودن و متکی به فرد بودن، احراز شرایط صدور مجوز، تا حد زیادی سلیقه محور می‌گردد؛ ثالثاً به دلیل متمرکز بودن، از تمامی ظرفیت‌ها برای نظارت مؤثر استفاده نمی‌شود.
- یکی از مهم‌ترین موانع برای ورود افراد به بازار برخی تأسیسات گردشگری، عدم شکل‌گیری رقابت مؤثر و ایجاد انحصار از طریق ممانعت در اعطای مجوز به برخی تأسیسات گردشگری از جمله خانه‌های مسافر و بعضی فعالین حاضر در بازار از سوی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی است. برخی از این رفتارهای انحصار طلبانه به دلیل اشکالات در قوانین و دستورالعمل‌های موجود مانند تأیید محور بودن صدور مجوز خانه‌های مسافر است و برخی هم به دلیل عدم اجرای قانون توسط مجریان به دلیل ذی‌نفع بودن است.
- با مقایسه آمار کلی تعداد موافقت اصولی و مجوز ایجاد صادره طی سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۲، می‌توان دریافت که به‌طور میانگین تنها حدود ۱۷ درصد از طرح‌های دارای موافقت اصولی، موفق به دریافت مجوز ایجاد می‌شوند.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

مهم‌ترین راهکارها در زمینه حل چالش‌های پیش‌روی صدور مجوزهای بهره‌برداری تأسیسات گردشگری عبارتند از:



■ در راستای کاهش و رفع تأخیر در بررسی مدارک و احراز شرایط متقاضیان صدور مجوز لازم است تا تبصره «۴» با موضوع تکلیف نظارتی سازمان بازرسی کشور به یکپارچه‌سازی، هماهنگی و اداره امور اخذ و تکمیل و صدور مجوز دستگاه‌های اصلی و همکاری‌های دستگاه‌های فرعی، به ماده (۷) [قانون اصلاح مواد \(۱\) و \(۷\) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مصوب سال ۱۳۹۹](#) الحاق شود.

■ در راستای نظارت بر اجرایی شدن صدور مجوز خودکار متقاضیانی که با عدم پاسخ‌گویی مراجع صادرکننده مجوز روبه‌رو شده‌اند، تبصره «۳» به‌عنوان تبصره جدید به ماده (۷) مکرر قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار مصوب سال ۱۴۰۱ الحاق می‌شود.

در راستای کاهش زمان و هزینه استعلام بین‌دستگاهی و عدم واگذاری پیگیری استعلام به فرد متقاضی، اصلاحاتی در تبصره «۶» ماده (۲) قانون اصلاح مواد (۱) و (۷) [قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مصوب سال ۱۳۹۹](#) با موضوع وظیفه مدیریت یکپارچه، هماهنگی و اداره امور اخذ و تکمیل و صدور مجوز لازم است.

■ در راستای عدم مداخله غیر قانونی در فرایند صدور مجوزها و جلوگیری از ممانعت غیر قانونی از ورود سایر متقاضیان به بازار تأسیسات گردشگری، لازم است بر اجرای بند «۶» ماده (۴۴) ذیل [فصل نهم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی](#) و تبصره «۲» ماده (۶) اصلاح مواد (۱) و (۷) این قانون نظارت شود.

۱. مقدمه

مجوزهای کسب و کار معمولاً طیفی از شرایط و تعهدات را بر مشاغل تحمیل می‌کنند. این مجوزها می‌توانند نقش تنظیم‌کننده داشته باشند و نارسایی‌های بازار را برطرف کنند، به این صورت که به کسب و کارهایی که ممکن است برای کالاهای مهم و اساسی خطراتی ایجاد کنند، نظارت کنند. یکی دیگر از مزایای اعطای مجوز، محدود کردن ورود کسب و کارهایی است که حداقل استانداردهای نظارتی را رعایت نمی‌کنند. اجازه استفاده کنترل شده از منابع ارزشمند و کمیاب جامعه نیز یکی دیگر از مزایای اعطای مجوز کسب و کار محسوب می‌شود.

علاوه بر مزیت‌هایی که از طریق اعطای مجوز برای کسب و کارها ایجاد می‌شود، مجوز کسب و کار می‌تواند در بسیاری از موارد به‌عنوان مانعی برای کسب و کارها ذکر شود. صاحبان کسب و کار گاهی اوقات توسط رویه‌های پیچیده، استانداردهای غیر معقول، هزینه‌های زیاد، استعلام‌های غیر ضروری، عدم اطلاع از مجوز مورد نیاز و دیگر کاستی‌ها، در کسب و کار خود با مشکل مواجه می‌شوند. حتی در برخی موارد، مجوزهای کسب و کار ممکن است به برخی افراد یا شرکت‌های اختصاص داده شود (انحصار در اعطای مجوز) که به‌عنوان مانعی برای شرکت‌های جدید باشد.

با اجرایی شدن اصلاح مواد (۱) و (۷) [قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی](#) و اصلاحات بعدی آن مصوب سال ۱۳۹۹، کلیه مجوزها در حوزه‌های مختلف که شامل موضوع تأسیسات گردشگری نیز می‌شود، در چارچوب مصوبات هیئت «مقررات زدایی و تسهیل مجوزهای کسب و کار» صادر شده که وظایفی از جمله تعیین عناوین مجوزهای اعلامی و تعیین سقف زمانی، شرایط و مراحل صدور، تسهیل و تسریع شرایط، تعیین دستگاه متولی و... را مشخص کرده است.

قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار که مورخ ۱۴۰۰/۱۲/۲۴ در جلسه علنی مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید و ابلاغ آن در تاریخ ۱۴۰۱/۲/۱۰ توسط رئیس‌جمهور، با تعریف شرایط و تعیین ضوابط تأیید محوری و ثبت محوری کسب و کارها صورت گرفت. هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۹۴/۴/۶، به‌استناد اصل یکصد و هشتاد و نهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران آیین‌نامه ایجاد، اصلاح، تکمیل، درجه‌بندی و نرخ‌گذاری تأسیسات گردشگری و نظارت بر آنها را تصویب می‌کند که در این آیین‌نامه، ۱۶ مورد را به‌عنوان تأسیسات گردشگری عنوان کرد. این گزارش به‌دنبال ارزیابی میزان تحقق اهداف قوانین اصلاح مواد (۱) و (۷) [قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی](#) و اصلاحات بعدی آن مصوب سال ۱۳۹۹ و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار که مورخ ۱۴۰۱/۱۲/۲۴ در حوزه صدور مجوزهای گردشگری خواهد بود.

۲. فرایند صدور مجوز و کسب پروانه بهره‌برداری تأسیسات گردشگری



کسب پروانه بهره‌برداری تأسیسات گردشگری و آغاز به فعالیت آن، نیازمندی فرایند مشخص جهت کسب مجوزهای لازم است. در این فرایند تأسیسات گردشگری، به دو دسته تأسیسات احداثی گردشگری و تأسیسات تبدیلی گردشگری تقسیم می‌شوند. تأسیسات احداثی گردشگری، تأسیساتی است که متقاضی مجوز قصد دارد در زمینی اقدام به احداث تأسیسات کند که پیش از آن هیچ ساختمان و سازه‌ای در آن وجود ندارد. در مقابل تأسیسات تبدیلی گردشگری، تأسیساتی است که متقاضی مجوز قصد دارد بنا، خانه یا ملکی را تبدیل به تأسیسات گردشگری کند و کسب و کار مربوط به آن را راه‌اندازی کند. از این رو فرایند صدور مجوز برای هر یک از این تأسیسات متفاوت با دیگری است.

۱-۲. فرایند صدور مجوز تأسیسات گردشگری احداثی

فرایند صدور مجوز تأسیسات احداثی گردشگری شامل چهار مرحله می‌شود که عبارتند از: دریافت موافقت اصولی، دریافت مجوز ایجاد، دریافت پروانه بهره‌برداری احداثی موقت ۶ ماهه و در نهایت دریافت بهره‌برداری تأسیسات گردشگری (سه‌ساله). در جدول ۱ به شرح هر یک از مراحل پرداخته شده‌است.

جدول ۱. مراحل دریافت صدور مجوز تأسیسات گردشگری احداثی [۱]

مرحله	عنوان	شرایط مشترک برای همه تأسیسات	ملاحظات
اول	دریافت موافقت اصولی	دارا بودن طرح اولیه، ارائه اسناد مالکیت یا تصرف قانونی املاک شخصی (در صورت عدم استفاده از اراضی دولتی)، دارا بودن کارت پایان خدمت یا معافیت (برای آقایان) درج موضوع فعالیت ایجاد تأسیسات گردشگری در اساسنامه شرکت (برای اشخاص حقوقی).	مدارک پس از بارگذاری در سامانه درگاه ملی مجوزها، به سامانه سما ذیل وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی ارسال شده و در آنجا مورد بررسی قرار می‌گیرند که باید در موعد مقرر، نتیجه اعلام شود. چنانچه ارزش مالی پروژه متقاضی دریافت مجوز، بیش از ۷۰ میلیارد تومان باشد، در معاونت سرمایه‌گذاری مرکزی وزارتخانه واقع در تهران بررسی می‌شود، اما اگر کمتر از ۷۰ میلیارد تومان باشد بررسی آن به ادارات استانی وزارتخانه محول می‌شود و اداره استانی مربوط به محل احداث پروژه به آن رسیدگی می‌کند.
دوم	دریافت مجوز ایجاد	پس از آنکه در مرحله پیشین موافقت اصولی صادر شد باید استعلام‌های آگانه از دستگاه مربوط به هر یک از آنها انجام شوند. مشروع استعلامات به‌همراه دستگاه مربوطه در جدول ۲ آمده است.	پس از انجام استعلام‌های مربوط به هر دستگاه وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی موظف است پس از بررسی صحت هر استعلام، نسبت به صدور مجوز ایجاد تأسیسات مذکور در بازه زمانی تعیین شده اقدام کند.
سوم	دریافت پروانه بهره‌برداری احداثی موقت ۶ ماهه	اخذ موافقت اصولی و مجوز ایجاد، اجازه اشتغال به‌کار بهره‌بردار (برای اتباع خارجی)، تعیین نام پیشنهادی در سامانه الکترونیک صدور پروانه (ارائه حداقل ۵ نام پیشنهادی)، گواهی پایان کار (در صورت وجود ساختمان) و ...	مدارک پس از بارگذاری در سامانه درگاه ملی مجوزها، به سامانه جانا ذیل وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی ارسال شده و آنجا مورد بررسی قرار می‌گیرند که باید در موعد مقرر، نتیجه اعلام شود.
چهارم	دریافت پروانه بهره‌برداری تأسیسات گردشگری موقت سه‌ساله	دارا بودن پروانه بهره‌برداری موقت ۶ ماهه، تأیید درجه نهایی واحد گردشگری، ارائه نرخ‌نامه واحدهای گردشگری و ...	مهم‌ترین موضوع در این بخش تأیید درجه نهایی و ارائه نرخ‌نامه هر یک از واحدهای گردشگری است.

پس از انجام استعلام‌های مربوط به هر دستگاه، وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی موظف است پس از بررسی صحت هر استعلام، نسبت به صدور مجوز ایجاد تأسیسات مذکور در بازه زمانی تعیین شده اقدام کند. تبصره «۶» ماده (۲) [قانون اصلاح مواد \(۱\) و \(۷\) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی](#) و اصلاحات بعدی آن تأکید بر آن دارد که تمامی استعلامات لازم برای صدور مجوز به جز مواردی که در قانون به آن اشاره شده از طریق پنجره واحدی اخذ شود. از این رو وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی مکلف به اخذ استعلامات لازم از دستگاه‌های دیگر است و نباید موجب شود تا اشخاص متقاضی به دنبال دریافت این مجوزها باشند.

جدول ۲. استعلام‌های ۱۱ گانه لازم برای دریافت مجوز ایجاد تأسیسات گردشگری [۱]

ردیف	استعلام	دستگاه
۱	استعلام پروانه ساخت	شهرداری / دهیاری / بخشرداری
۲	استعلام تأمین انشعاب گاز	شرکت‌های گاز استانی شرکت ملی گاز ایران
۳	استعلام تأمین آب	شرکت‌های آب منطقه‌ای در خصوص تأمین آب
۴	استعلام تأمین برق	شرکت مادر تخصصی مدیریت تولید، انتقال و توزیع نیروی برق ایران یا شرکت توزیع نیروی برق
۵	استعلام ضوابط محیط زیستی	سازمان حفاظت محیط زیست
۶	استعلام رعایت حریم رودخانه‌ها	وزارت نیرو
۷	استعلام مالکیت اراضی خارج از محدوده شهرها	اداره منابع طبیعی
۸	استعلام تغییر کاربری زمین	وزارت جهاد کشاورزی (سازمان امور اراضی)
۹	استعلام مالکیت اراضی در محدوده شهرها	سازمان راه‌داری و حمل و نقل جاده‌ای
۱۰	استعلام تأمین زیرساخت مخابراتی از شرکت مخابرات	شرکت مخابرات
۱۱	استعلام حسب موقعیت مکانی و نوع تأسیسات سایر دستگاه‌ها (مانند پروژه‌های سلامت یا درمانی از وزارت بهداشت یا ورزشی از وزارت ورزش)	سایر دستگاه‌ها، حسب موقعیت مکانی و نوع تأسیسات

۲-۲. فرایند صدور مجوز تأسیسات گردشگری تبدیلی

فرایند صدور مجوز تأسیسات تبدیلی گردشگری شامل دو مرحله می‌شود که عبارتند از: دریافت پروانه بهره‌برداری تبدیلی موقت ۶ ماهه و در نهایت دریافت پروانه بهره‌داری سه‌ساله. برخلاف تأسیسات احداثی، تأسیسات تبدیلی دیگر نیاز به دریافت موافقت اصولی و دریافت مجوز ایجاد ندارند و تنها نیازمند پروانه بهره‌برداری موقت ۶ ماهه و سپس پروانه بهره‌برداری سه‌ساله هستند. به دلیل تبدیلی بودن این تأسیسات و نبود دو مرحله ابتدایی تأسیسات احداثی، تفاوت‌هایی از جمله داشتن موافقت مرجع تعیین کاربری (چنانچه ملک دارای کاربری گردشگری نباشد) و احراز مالکیت یا تصرف قانونی در شرایط صدور مجوز پروانه بهره‌برداری تبدیلی و احداثی وجود دارد. مدارک پس از بارگذاری در سامانه درگاه ملی مجوزها به سامانه جانا ذیل وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی ارسال شده و در وزارت در زمانی مشخص شده بررسی و اعلام می‌شود. در جدول ۳ به شرح هر یک از مراحل پرداخته شده است.

جدول ۳. مراحل دریافت صدور مجوز تأسیسات گردشگری تبدیلی [۲]

مرحله	عنوان	شرایط مشترک برای همه تأسیسات	ملاحظات
اول	دریافت پروانه بهره‌برداری تبدیلی موقت ۶ ماهه	احراز مالکیت یا تصرف قانونی، داشتن نقشه‌های معماری سازه (در صورت وجود سازه)، داشتن موافقت مرجع تعیین کاربری (چنانچه ملک دارای کاربری گردشگری نباشد)، داشتن پایان کار ساختمان یا گواهی استحکام بنا از مرجع ذی‌ربط و یا بیمه ساختمان و یا ارائه تعهدنامه دال بر پذیرش مسئولیت ایمنی ساختمان و....	مدارک پس از بارگذاری در سامانه درگاه ملی مجوزها، به سامانه جانا ذیل وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی ارسال شده و در آنجا مورد بررسی قرار می‌گیرند که باید در موعد مقرر، نتیجه اعلام شود.
دوم	دریافت پروانه بهره‌برداری تأسیسات گردشگری موقت سه‌ساله	دارا بودن پروانه بهره‌برداری موقت ۶ ماهه، تأیید درجه نهایی واحد گردشگری، ارائه نرخ‌نامه واحدهای گردشگری و....	مهم‌ترین موضوع در این بخش تأیید درجه نهایی و ارائه نرخ‌نامه هریک از واحدهای گردشگری است.

۳. نمایی از وضعیت میزان صدور پروانه بهره‌برداری تأسیسات گردشگری

نسبت تعداد صدور پروانه بهره‌برداری به نسبت تعداد درخواست دریافت آن و میزان آمار تأسیسات گردشگری ایجاد شده دارای مجوز، بهترین معیار برای ارزیابی تأثیر **قانون اصلاح مواد (۱) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی** و قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار بر تسهیل فرایند ایجاد تأسیسات گردشگری است. چراکه انتظار می‌رود اجراء شدن قوانین مذکور، تأثیر مستقیم خود را بر تسریع روند صدور مجوز کسب و کار و تسهیل و رفع موانع فرایند دریافت آن خواهد گذاشت. از این رو بیش از هر چیزی لازم است تا تغییرات میزان صدور مجوز فعالیت تأسیسات گردشگری پس از اجرای این قانون مورد بررسی قرار گیرد. مطابق آنچه در جدول ۴ آمده است، در دولت سیزدهم، میزان تأسیسات گردشگری در کشور، با افزایش نرخ رشد سالیانه مواجه بوده است. مطابق گزارش وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی [۳] در سال ۱۴۰۰ نسبت به سال ۹۹، ۴/۶ درصد، در سال ۱۴۰۱ نسبت به سال ۱۴۰۰، ۶ درصد و در سال ۱۴۰۲ نسبت به سال ۱۴۰۱ بیش از ۱۰ درصد میزان تأسیسات گردشگری با رشد مواجه بوده است. با توجه به آنکه میانگین نرخ رشد تأسیسات گردشگری در طی سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲، ۹/۵ درصد در هر سال بوده، ارزیابی مثبتی از عملکرد وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در افزایش نرخ رشد سالیانه تأسیسات گردشگری مفروض است، اما پیرامون تأثیر **قانون اصلاح مواد (۱) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی** و همچنین **قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار** بر روند تسهیل ایجاد تأسیسات گردشگری، به نظر می‌رسد، که قوانین مذکور تأثیر به‌سزایی در روند تسهیل ایجاد تأسیسات گردشگری نداشته‌اند.

از آنجا که **قانون اصلاح مواد (۱) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی** مصوب اسفند سال ۱۳۹۹ است باید تأثیر آن را بر میزان افزایش تأسیسات در سال ۱۴۰۰ و پس از آن مشاهده کرد. نرخ رشد میزان تأسیسات در سال‌های پس از ۱۳۹۹، در قیاس با سال‌های پیش از آن، نشان از عدم تأثیر قابل توجه **قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار** مصوب سال ۱۴۰۱ و **اصلاح مواد (۱) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی** و اصلاحات بعدی آن مصوب سال ۱۳۹۹ در میزان صدور مجوزها و رشد تأسیسات گردشگری دارای مجوز دارد. تنها در سال ۱۴۰۱ رشد چشمگیر میزان صدور مجوز تأسیسات گردشگری صورت گرفته است. این در حالی است که در سال ۱۴۰۲، آمارها بیانگر آن است که افزایش تأسیسات گردشگری در این دوره، بیش از آنکه معلول **قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار** باشد، حاصل سیاست‌های وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در حمایت از هتل‌ها و اقامتگاه‌های بوم‌گردی است؛ چرا که حدود ۶۲ درصد از تأسیسات ایجاد شده در سال ۱۴۰۱ تنها شامل بوم‌گردی و هتل می‌شود. در واقع افزایش تأسیسات گردشگری در دولت سیزدهم و پس از ابلاغ قوانین مذکور، افزایش مت‌وزانی به حساب نمی‌آید و غالباً معطوف به تسهیل و تسریع صدور پروانه بهره‌برداری تأسیسات خاص بوده است.



جدول ۴. تعداد صدور پروانه بهره‌برداری تأسیسات گردشگری به تفکیک سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲ [۲]

ردیف	سال	تعداد پروانه بهره‌برداری صادره
۱	۱۳۹۵	۲۲۸
۲	۱۳۹۶	۲۳۱
۳	۱۳۹۷	۲۹۵
۴	۱۳۹۸	۳۷۱
۵	۱۳۹۹	۴۰۲
۶	۱۴۰۰	۴۴۳
۷	۱۴۰۱	۹۷۷
۸	۱۴۰۲	۴۶۵

باید توجه شود، سیاست حمایت از اقامتگاه‌های بوم‌گردی، امری منفی تلقی نمی‌گردد، بلکه عدم توازن در حمایت دولت نسبت به سایر تأسیسات گردشگری ایجاد چالش می‌کند. در ادامه چالش‌های پیش‌روی صدور مجوز فعالیت تأسیسات گردشگری مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

جدول ۵. آمار تأسیسات گردشگری دارای مجوز به تفکیک سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲ [۲]

۱۴۰۲	۱۴۰۱	۱۴۰۰	۱۳۹۹	۱۳۹۸	۱۳۹۷	۱۳۹۶	۱۳۹۵	
۱۴۸۷	۱۴۵۲	۱۲۸۰	۱۲۵۷	۱۱۸۰	۱۱۳۵	۱۰۹۹	۱۰۸۳	هتل
۸۱۳	۸۰۹	۷۸۵	۷۲۹	۶۸۸	۶۸۱	۶۷۶	۶۶۲	هتل آپارتمان
۱۴۳۲	۱۴۳۵	۱۴۰۱	۱۲۸۱	۱۳۴۵	۱۳۳۳	۱۳۲۹	۱۳۲۳	مهمان‌پذیر
۲۲۶۲	۲۱۳۵	۲۰۵۹	۲۳۱۳	۲۱۴۰	۲۱۶۵	۲۱۹۳	۲۲۱۹	بین‌راهی
۲۴	۲۵	۲۹	۲۸	۲۷	۱۴۸	۱۴۴	۲۱۴	پانسیون
۷۷	۷۳	۶۸	۶۸	۵۷	۵۷	۵۵	۵۵	متل
۳۸۰۲	۳۱۶۶	۲۹۳۸	۲۷۵۷	۱۹۴۷	۱۴۵۴	۵۴۰	۴۴۱	بوم‌گردی
۱۱۸۷	۱۰۱۸	۹۹۰	۸۲۷	۷۱۳	۶۲۵	۵۴۰	۴۱۱	سفره‌خانه سنتی
۸۹۰	۷۸۹	۷۴۶	۵۴۸	۳۸۹	۳۴۸	۳۰۳	۱۲۶	مجتمع گردشگری
۱۷۳	۱۲۴	۱۰۳	۹۹	۴۸	۴۲	۳۸	۲۷	مرکز سرگرمی تفریحی
۳۲۶	۲۶۱	۲۴۰	۲۵۶	۸۶	۵۴	۴۶	۴۰	اقامتگاه سنتی
۱۲۴۷۳	۱۱۲۸۷	۱۰۶۳۹	۱۰۱۶۳	۸۶۲۰	۸۰۴۲	۶۹۶۳	۶۶۰۱	مجموع تأسیسات
۱۰٫۵	۶	۴٫۶	۱۷٫۹	۷٫۱	۱۵٫۴	۵٫۴	-	میزان رشد نسبت به سال قبل



۴. چالش‌های صدور مجوز فعالیت تأسیسات گردشگری

به‌طور کلی دو دسته اصلی چالش‌ها در خصوص صدور مجوزهای فعالیت تأسیسات گردشگری مفروض است که به شرح چالش‌های تسریع صدور و چالش‌های موانع صدور است. چالش‌های مربوط به تسریع صدور شامل تأخیر در بررسی مدارک و احراز شرایط، روند زمان‌بر و پرهزینه استعلامات بین‌دستگاهی برخلاف احکام قانونی و تمرکز بر نظارت پیشینی و عدم بهره‌گیری از ظرفیت نظارت پسینی می‌شود. همچنین چالش‌های مربوط به موانع صدور نیز شامل ایجاد انحصار و ممانعت از ورود رسمی سایر متقاضیان، عدم صدور مجوز ایجاد علی‌رغم دریافت موافقت اصولی و عدم شفافیت در ارزیابی تأسیسات گردشگری و قابل تفسیر بودن شرایط و ضوابط می‌شود. در ادامه به تفصیل به هر یک از موارد مذکور پرداخته خواهد شد.

۴-۱. چالش‌های تسریع صدور

۴-۱-۱. تأخیر در بررسی مدارک و احراز شرایط

تأخیر دستگاه مربوطه در بررسی مدارک و احراز شرایط برای صدور مجوز مربوطه، از مهم‌ترین چالش‌هایی که منجر به افزایش زمان صدور مجوزها می‌شود. مطابق با اظهارات کارشناسان مرکز ملی بهبود محیط کسب و کار^۱، زمان لازم برای صدور دریافت موافقت اصولی از زمان تأیید مدارک ۵ روز کاری است. این در حالی است که متقاضیان در زمان بسیار بیشتری موفق به دریافت مجوز می‌شوند. مطابق گزارش مرکز ملی بهبود محیط کسب و کار^۲، میانگین زمان تأخیر (روز کاری) برای دریافت موافقت اصولی اقامتگاه بوم‌گردی ۲۸ روز، برای هتل ۳۹ روز، برای هتل آپارتمان ۵۱ روز، مهمان‌پذیر ۵۶ روز، متل ۳۵ روز و سایر تأسیسات ۲۶ روز است. یعنی به‌طور میانگین زمان تأخیر برای دریافت موافقت اصولی، ۳۴ روز کاری می‌باشد.

همچنین زمان لازم برای صدور مجوز ایجاد و احداث تأسیسات گردشگری از زمان تأیید مدارک، ۶۰ روز کاری است، اما میانگین زمان تأخیر برای صدور این مجوز، ۸۳ روز کاری می‌باشد؛ یعنی میزان تأخیر در صدور مجوز احداث تأسیسات گردشگری بیش از دو برابر زمان رسمی لازم برای آن است. این موضوع در وضعیت اقتصاد تورمی، شرایط را برای کسب و کارها پریسک خواهد کرد.

همچنین میانگین زمان تأخیر صدور پروانه بهره‌برداری موقت ۶ ماهه برای تأسیسات احداثی و تبدیلی، ۵۹/۵ روز کاری است. در حالی که برای آن ۳ روز کاری در نظر گرفته شده است. یعنی حدود ۲۰ برابر زمان مصوب تأخیر زمانی در صدور مجوز وجود دارد. این موضوع دقیقاً برخلاف [قانون اصلاح مواد \(۱\) و \(۷\) قانون اجرای سیاست‌های اصل چهل و چهارم مبنی بر تسهیل و تسریع شرایط و مراحل صدور مجوزهای کسب و کار](#) با حداقل هزینه و مراحل و ترجیحاً به صورت آنی و غیر حضوری و راه‌اندازی آن در کمترین زمان ممکن است.

همانطور که جدول زیر نشان می‌دهد، ۱۰۰ درصد درخواست‌های مجوز خانه مسافر که تنها مجوز ثبت محور این حوزه می‌باشد، به صدور مجوز منجر شده است. در حالی که برای سایر مجوزهای این جدول (که به محور می‌باشند)، فقط ۱۲ درصد درخواست‌ها، به صدور مجوز منجر شده است. لازم به ذکر است ۳۸ درصد از مجوزهای صادر نشده، با تأخیر مواجه شده و در وضعیت بلا تکلیفی قرار دارند. ن این موضوع حکایت از عدم رسیدگی به موقع درخواست‌ها توسط وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی دارد.

۱. گزارش دریافتی طی جلسه با کارشناسان مجوزهای مربوط به تأسیسات گردشگری مرکز ملی بهبود محیط کسب و کار مورخ ۱۴۰۲/۰۸/۱۸.
۲. همان.



جدول ۶: عملکرد وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در صدور ۸ مجوز پر درخواست طی یکسال منتهی به ۳۰ بهمن ۱۴۰۲

ردیف	عنوان کسب و کار	نوع صدور	تعداد درخواست	تعداد صادرشده	تأخیر در بررسی	صدوربه درخواست	تأخیربه درخواست
۱	بهره‌برداری هتل و انواع دیگر مهمانپذیر (به جز خانه مسافر)	تأیید محور	۹۳۳	۱۶۸	۳۶۶	۱۸%	۳۹%
۲	خدمات گردشگری مسافرتی	تأیید محور	۱۷۵	۷	۸۰	۴%	۴۶%
۳	راهنمای گردشگری (تور لیدر)	تأیید محور	۸۳	۵	۶۰	۶%	۷۲%
۴	گردشگری در فضای مجازی	تأیید محور	۱۷	۰	۱	۰%	۶%
۵	کارگاه‌های صنایع دستی	تأیید محور	۱۹۰۱	۸۶۳ (۴۵%) (خودکار)	۶۴۶	۱۱%	۳۳%
۶	فروشگاه صنایع دستی	تأیید محور	۱۲۴	۰	۴۸	۰%	۳۸%
۷	مؤسسه آموزش گردشگری	تأیید محور	۸	۰	۰	۰%	۰%
	جمع		۳۲۴۱	۴۰۴	۱۲۰۸	۱۲%	۳۷%
۸	خانه مسافر	ثبت محور	۸۲۸۱	۸۲۸۱	۰	۱۰۰%	۰

از مهم‌ترین علل تأخیر در روند بررسی درخواست‌های صدور مجوز کسب و کارهای مربوط به تأسیسات گردشگری توسط وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، تأیید محوری و نظارت پیشینی بررسی درخواست می‌باشد. به عبارت دیگر، توان فنی و اجرایی ادارات استانی وزارتخانه مذکور، در رسیدگی به این میزان از درخواست‌ها کافی نبوده و همین موضوع، فرایند بررسی را بسیار زمان‌بر کرده است. علاوه بر این انتقال تمامی مراحل نظارت و ارزیابی به پیش صدور مجوز، زمان رسیدگی به درخواست‌ها را بسیار طولانی می‌کند. این در حالی است که می‌توان با بهره‌گیری از ابزارهای متعدد، نظارت پسینی و نظارت پیشینی را به موارد بسیار ضروری محدود کرد و در شرایطی با ضرورت نظارتی کمتر بررسی‌ها را به پس از صدور مجوز واگذار کرد.

۲-۱-۴. روند زمان‌بر و پرهزینه استعلامات بین‌دستگاهی بر خلاف احکام قانونی

مبنی بر تبصره «۶» ماده (۲) [قانون اصلاح مواد \(۱\) و \(۷\) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی](#) و اصلاحات بعدی آن، ارسال تمامی استعلامات بین‌دستگاهی (آب، برق، گاز، محیط زیست، منابع طبیعی و...) و پیگیری و دریافت پاسخ آنها برای هر مجوز کسب و کار، به عهده مرجع اصلی صادرکننده مجوز است. بر این اساس، مرجع اصلی صادرکننده این مجوز، موظف است مدارک احتمالی لازم برای دریافت پاسخ استعلام‌ها را در درگاه تخصصی خود به‌طور دقیق و شفاف اعلام و به‌صورت الکترونیکی از متقاضی دریافت و طی زمان تعیین شده برای صدور این مجوز، پاسخ این استعلام‌ها را نیز اخذ کند. مطابق گزارش مرکز ملی بهبود کسب و کار، عملکرد ادارات استانی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی به‌عنوان مرجع اصلی صدور مجوز کسب و کارهای گردشگری، موجب شده تا متقاضیان مجوز برای هر استعلام به دستگاه مربوطه مراجعه نمایند که این موضوع فرایند صدور مجوز را بسیار زمان‌بر و پرهزینه‌تر نموده است.^۱ یکی از مهم‌ترین علل این شرایط، عدم تشکیل پنجره واحد هماهنگ میان دستگاه‌های مرتبط با موضوع استعلامات لازم، توسط وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی است. مطابق با تبصره ۶ ماده ۲ قانون اصلاح مواد (۱) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و اصلاحات بعدی، وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی موظف است کهن پنجره واحدی به‌صورت حقیقی یا در فضای مجازی با مشارکت سایر دستگاه‌های مرتبط به‌گونه ایجاد نماید که ضمن رعایت اصل هم‌زمانی صدور مجوزها، سقف زمانی مورد نظر

۱. گزارش دریافتی طی مصاحبه با کارشناس مرکز ملی بهبود محیط کسب و کار مورخ ۱۸/۰۸/۱۴۰۲.

برای صدور مجوز از زمان پیش بینی شده توسط هیأت مقررات زدایی و بهبود محیط کسب و کار تجاوز ننماید. بررسی‌ها نشان می‌دهد که وزارتخانه مذکور به وظیفه خود در این زمینه عمل نکرده است. از طرفی به دلیل توان فنی و اجرایی محدود ادارات استانی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، اخذ استعلامات لازم برای متقاضیان دریافت مجوز از سوی کارشناسان وزارت مذکور عملاً امکان پذیر نمی‌باشد. لذا متقاضیان برای دستیابی به مجوز، اخذ استعلام‌ها را به صورت شخصی دنبال می‌نمایند.

۳-۱-۴. تمرکز بر نظارت پیشینی و عدم بهره‌گیری از ظرفیت نظارت پسینی

سخت‌گیری در نقطه شروع می‌تواند مانع بزرگی برای راه‌اندازی کسب و کارها به حساب آید. برای این مهم می‌توان در نقطه آغاز فعالیت، با تکیه بر خوداظهاری توسط کسب و کارها، بخش مهمی از بررسی‌ها را به پس از شروع فعالیت و با استفاده از روش‌های مختلف واگذار کرد. این نگرش به معنای تأکید بر نظارت پسینی است. بسیاری از کسب و کارهای کوچک در سایر کشورها با توجه به اینکه در سطح ریسک پایین و یا متوسط قرار می‌گیرند، مشمول نظارت پسینی شده و نظارت پیشینی از آنها برداشته می‌شود. نکته دیگر آن است که در بسیاری موارد می‌توان جای حذف نظارت پیشینی، در کنار کاستن از میزان آن، نظارت پسینی را جدی‌تر گرفت.

به نظر می‌رسد رویه فعلی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در نظارت و ارزیابی تأسیسات گردشگری، در ارزیابی و نظارت، نظارت پیشینی عامل محور متمرکز است.^۱ مبتنی شدن نظارت بر حضور شخص ناظر و نبود ناظر در تمامی موقعیت‌ها، برداشت‌های سلیقه‌ای در ارزیابی، وجود امضاهای طلایی و متوقف ماندن فعالیت کسب و کارها، به وجود آمدن تعارض منافع در تخصیص حمایت‌های حاکمیتی، همه نشان‌دهنده محدود شدن روش‌های نظارتی بر روش‌های عامل محور و وجود محدودیت فیزیکی و تعارض منافع در آنهاست. آسیب‌هایی که در روش نظارتی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی قابل مشاهده است. برای مثال این عامل محوری، منجر به وابستگی فرایند نظارت بر حضور فرد کارشناس در موقعیت‌ها می‌شود. از آنجاکه تعداد کارشناسان دارای صلاحیت برای نظارت محدود بوده و کارشناسان نیز با محدودیت زمانی برای نظارت مستمر روبه‌رو هستند، فرایند صدور مجوز با تأخیر انجام می‌شود. ضمن آنکه یکی از دلایل تأکید بر نظارت پیشینی و مخالفت با فعالیت‌هایی چون خانه مسافر در اختیار نداشتن کارشناسان کافی برای نظارت مستمر عنوان می‌شود.^۲ این در حالی است که می‌توان با بهره‌گیری از سایر روش‌های نظارتی این مشکل را برطرف کرد.

۲-۴. چالش‌های موانع صدور فعالیت تأسیسات گردشگری

۱-۲-۴. ایجاد انحصار و ممانعت از ورود رسمی سایر متقاضیان

یکی از مهم‌ترین موانع برای ورود افراد به بازار برخی تأسیسات گردشگری، انحصار در اعطای مجوز است که مخالف تبصره «۴» ماده (۷) قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار مصوب ۱۴۰۱/۲/۱۰ است.^۳ لذا مبتنی بر این قانون دستگاه تصمیم‌گیر و متولی امر گردشگری، مجاز نیست به بهانه آنکه یکی از بازیگران و فعالین بازار با مشکل کمبود تقاضا مواجه هستند، به سایر عرضه‌کنندگان اجازه فعالیت ندهد و مانع از کسب و کار و حضور آنان در بازار شود. مستندات نشان می‌دهد که برخی مدیران در مغایرت با تبصره مذکور، خواسته یا ناخواسته زمینه ایجاد انحصارهای جدید، تثبیت انحصارهای موجود، ممانعت از ورود بازیگران جدید به بازار و متضرر ساختن گردشگران و مسافران را فراهم کرده‌اند. برای نمونه می‌توان به نامه به شماره ۱۴۰۲۲۴۰۰/۷۵۷۴ مورخ ۱۴۰۲/۰۴/۲۸ از وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی به ستاد راهبری تحول دولت مردمی اشاره کرد که از دلایل اصلی ممانعت از ورود تأسیسات خانه مسافر به بازار اقامت، خالی از مسافر بودن ظرفیت هتل‌های ۱ تا ۳ ستاره بیان شده است. این در حالی است که مطابق تبصره «۴» ماده (۱) قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار مصوب ۱۴۰۱/۰۲/۰۵ اشباع بازار نمی‌تواند دلیل ممانعت از ورود سایر بازیگران قرار گیرد. اشکال اساسی دیگر این است که با در نظر گرفتن منافع هتل‌داران به منافع سایر بازیگران موجود در بازار اقامت توجه نمی‌شود. در واقع باید علاوه بر توجه به منافع سایر بازیگران این بخش از جمله

۱. جلسه کارشناسی با مسئولین وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در ستاد راهبری تحول دولت مردمی ذیل نهاد ریاست جمهوری مورخ ۱۴۰۱/۱۲/۱۵.

۲. جلسه با مسئولین وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در ستاد راهبری تحول دولت مردمی ذیل نهاد ریاست جمهوری مورخ ۱۴۰۱/۱۲/۱۵.

۳. «وضع هر گونه محدودیت و مانع در مسیر صدور مجوز که خارج از چارچوب این قانون باشد به دلایلی از قبیل اشباع بازار، محدودیت ظرفیت و حدود صنفی یا براساس تعداد و یا فاصله جغرافیایی دارندگان و یا متقاضیان آن مجوز، ممنوع است».



سایر انواع اقامت مثل خانه مسافر، اقامتگاه بوم‌گردی، مسافر خانه و... بازیگرانی چون سایت‌های اجاره مراکز اقامتی (از جمله سایت‌های اجاره و رزرو ویلا، سوئیت و...)، گردشگران و مسافران (به‌عنوان طرف تقاضا که دارای ذائقه و سلیقه متفاوت هستند) نیز توجه کرد. نتیجه چنین سیاستی در میزان خانه‌های مسافر دارای مجوز نسبت به خانه‌های مسافر بدون مجوز نیز قابل مشاهده است. جدول ۶ آمار میزان خانه‌های مسافر دارای مجوز را مطابق گزارش دریافتی از وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی نشان می‌دهد.

جدول ۷. تعداد خانه‌های مسافر دارای مجوز تا مهر ۱۴۰۲ [۴]

نوع واحد	تعداد واحد	تعداد اتاق	تعداد تخت	تعداد سوئیت	تعداد پرسنل
خانه مسافر	۶۴۸۴	۲۷۴۵۲	۸۸۶۱۸	۱۷۰۹۸	۳۴۸۲

این در حالی است که مطابق گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تنها در سال ۱۳۹۷ حدود ۳۰۰ هزار خانه مسافر در ایام مختلف سال در سراسر کشور پذیرای مسافران و گردشگران بوده‌اند و حدود ۹۳ درصد از خانه‌های مسافر مجوز نداشته‌اند [۵]. این موضوع به دلیل ایجاد انحصار قانونی برای سایر فعالان بخش اقامت توسط مرجع صدور مجوز و دستگاه متولی است. در واقع شرایط صدور مجوز برای خانه‌های مسافر به نحوی بوده است که فعالان و صاحبان خانه‌های مسافر انگیزه‌ای برای دریافت مجوز ندارند و به فعالیت بدون مجوز پرداخته‌اند.

۲-۱-۴. عدم صدور مجوز ایجاد علی‌رغم دریافت موافقت اصولی

بر اساس ماده (۲۲) قانون الحاق تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت - مصوب ۱۳۸۴/۰۸/۱۵ و ماده (۶) قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی - مصوب ۱۳۷۰/۰۷/۰۷، برای توسعه و ایجاد تأسیسات گردشگری می‌توان اراضی دولتی را در اختیار بخش خصوصی قرار داد. مطابق بررسی‌های صورت گرفته^۳، در حال حاضر فرایند نحوه واگذاری اراضی، جذب سرمایه‌گذار و نحوه ارزیابی موافقت اصولی برای طرح‌های مربوط به گردشگری از شفافیت لازم برخوردار نبوده و بررسی‌ها برای صدور موافقت اصولی به‌نحو غیر شفاف صورت می‌گیرد. روند فعلی صدور موافقت اصولی، از سویی موجب اعمال سلیقه‌های فردی و نظر غیر کارشناسی در رد برخی طرح‌های ایجاد تأسیسات گردشگری می‌شود و از سوی دیگر موجب تأیید و پذیرش برخی طرح‌هایی خواهد شد که صلاحیت ایجاد را نداشته یا دارای توجیه فنی و کارشناسی لازم نیست. این عدم شفافیت همچنین به ایجاد و افزایش فساد اداری، دریافت رشوه و زیرمیزی و انواع رانت‌ها در این زمینه نیز دامن خواهد زد. به عبارت دیگر عدم شفافیت این فرایند در موارد بسیاری منجر به صدور بی‌ظابطه موافقت اصولی می‌شود. نکته حائز اهمیت آن است که حجم بالایی از طرح‌هایی که موافقت اصولی دریافت می‌کنند، موفق به اخذ مجوز فعالیت نمی‌شوند.

با مقایسه آمار کلی تعداد موافقت اصولی و مجوز ایجاد صادره طی سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۲، می‌توان دریافت که به‌طور میانگین تنها حدود ۱۷ درصد از طرح‌های دارای موافقت اصولی، موفق به دریافت مجوز ایجاد می‌شوند. از ۱۳۹۹۳ طرحی که موافقت اصولی دریافت کرده‌اند، تنها ۲۴۲۱ مورد از آنها موفق به دریافت مجوز ایجاد شده‌اند [۶]. این مسئله به این معناست که حدود ۱۱۵۷۰ مورد به مرحله مجوز ایجاد نرسیده‌اند.

۱. «به‌منظور تسریع در امر توسعه هتل‌ها و اقامتگاه‌ها و سایر تأسیسات گردشگری، با تقاضای سازمان میراث فرهنگی و گردشگری:

۱. سازمان ملی زمین و مسکن موظف است اراضی مورد نیاز را به قیمت کارشناسی به‌صورت اجاره به شرط تملیک پنج‌ساله در اختیار سرمایه‌گذاران قرار دهد.
۲. سازمان جنگل‌ها و مراتع و آبخیزداری کشور و ادارات کل منابع طبیعی استان‌ها و سازمان امور اراضی وزارت جهاد کشاورزی مکلفند اراضی مورد نیاز را به قیمت منطقه‌ای در اختیار سرمایه‌گذاران قرار دهند.
۳. تغییر کاربری اراضی برای استقرار هتل‌ها با پیشنهاد سازمان میراث فرهنگی و گردشگری در کمیسیون ماده (۵) موضوع قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران به‌طور فوق‌العاده مورد بررسی و اقدام قرار خواهد گرفت.
۴. عوارض ناشی از تغییر کاربری و فروش تراکم به اقساط ۵ تا ۱۰ ساله از شروع بهره‌برداری توسط سرمایه‌گذاران به شهرداری مربوط پرداخت خواهد شد».
۲. «سازمان زمین شهری، شهرداری‌ها، سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور و سایر وزارتخانه‌ها و سازمان‌های ذی‌ربط موظفند زمین مورد نیاز برای احداث تأسیسات ایرانگردی و جهانگردی را با معرفی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی به قیمت منطقه‌ای یا تمام شده به‌گونه‌ای که موجب تقلیل درآمد عمومی نشود به متقاضیان واگذار نمایند. بدیهی است اراضی مزبور صرفاً برای منظور فوق واگذار و قابل انتقال به غیر نمی‌باشد و هرگونه تغییر کاربری آن و یا عدم اجرای پروژه در مهلت مقرر موجب برگشت به مالکیت دولت خواهد شد و متقاضی که هیچ‌گونه ادعایی را ندارد».
۳. مصاحبه مورخ ۱۴۰۲/۱۱/۱۲ با مسئولین وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در ستاد تحول دولت مردمی، مصاحبه مورخ ۱۴۰۲/۱۱/۲۵ با مسئولین وزارت راه و شهرسازی در ستاد تحول مردمی، مصاحبه مورخ ۱۴۰۲/۱۱/۲۵ با مسئولین وزارت اقتصاد در ستاد تحول مردمی

جدول ۸. میزان صدور موافقت اصولی و مجوز ایجاد به تفکیک سال‌های ۱۳۹۶ تا سه ماهه ابتدایی ۱۴۰۲ [۳]

سال	میزان صدور موافقت اصولی	میزان صدور مجوز ایجاد
۹۶ تا ۹۸	۶۶۶۲	۱۱۵۸
۱۳۹۹	۱۴۱۲	۲۲۰
۱۴۰۰	۲۴۳۲	۴۳۶
۱۴۰۱	۲۷۶۰	۵۰۰
۱۴۰۲ (سه ماه اول)	۷۲۷	۱۰۷
جمع کل	۱۳۹۹۳	۲۴۲۱

یکی از مهم‌ترین دلایل عدم صدور مجوز ایجاد علی‌رغم دریافت موافقت اصولی به انصراف سرمایه‌گذاران از ادامه روند کار و اخذ مجوز ایجاد مربوط می‌شود. در واقع به‌طور طبیعی امکان دارد بسیاری از سرمایه‌گذاران در طول فرایند دریافت اخذ مجوز بهره‌برداری، به دلایل متعددی، چون تغییر شرایط اقتصاد کلان، تغییر وضعیت بازار، پیش‌آمد مسائل شخصی و... از ادامه‌ی روند دریافت مجوز و راه‌اندازی طرح مد نظر منصرف گردند. یکی دیگر از دلایلی که منجر به انصراف سرمایه‌گذاران و متقاضیان از ادامه‌ی روند دریافت مجوز می‌شود، زمان‌بر بودن و مخالفت سایر دستگاه‌ها در فرایند اخذ استعلامات است. اهمیت این موضوع از آن جهت است که در شرایط عدم پیش‌بینی پذیری و عدم ثبات شرایط و متغیرهای مؤثر بر سرمایه‌گذاری در وضعیت اقتصادی موجود در کشور، زمان پیشرفت مراحل ایجاد کسب و کار از اهمیت بالایی برخوردار است. لذا لازم است که کسب و کارها در کوتاه‌ترین زمان ممکن ایجاد و راه‌اندازی شوند. گردشگری کرد.^۱

۳-۴. عدم شفافیت در ارزیابی تأسیسات گردشگری و قابل تفسیر بودن شرایط و ضوابط

از دیگر موانع صدور مجوز فعالیت تأسیسات گردشگری، عدم شفافیت فرایند نظارت پیشینی و قابلیت تفسیر ضوابط در جه‌بندی است. همان‌طور که پیشتر نیز گفته شد، تمرکز بر روش‌های سنتی نظارت بر فعالیت کسب و کارها و عامل محور بودن فرایند نظارت، در بسیاری موارد منجر به اعمال سلیقه شخصی کارشناسان ناظر می‌شود. عدم به‌روزرسانی ضوابط در جه‌بندی و ارزیابی ضوابط در جه‌بندی به شیوه کاملاً عامل محور از دیگر مواردی است که راه برای اعمال سلیقه فردی باز می‌کند. شرایط و ضوابط صدور مجوزها باید کاملاً شفاف، روشن و غیرقابل تفسیر باشند. جدول ۸ آخرین به‌روزرسانی ضوابط ارزیابی و در جه‌بندی برخی از تأسیسات گردشگری را نشان می‌دهد. این جدول بیانگر آن است که تنها ضوابط ارزیابی و در جه‌بندی اقامتگاه‌های سنتی منضم به ضوابط هتل‌های بوتیک سنتی و دستورالعمل اجرایی ساماندهی و مدیریت خانه مسافر به‌انضمام ضوابط ارزیابی و در جه‌بندی در دولت سیزدهم مورد بازنگری قرار گرفته و به‌روزرسانی شده‌اند. همچنین آخرین به‌روزرسانی ضوابط ارزیابی و در جه‌بندی اقامتگاه‌های بوم‌گردی به سال ۱۳۹۸ باز می‌گردد؛ سایر تأسیسات نیز مربوط به سال ۱۳۹۶ و پیش از آن است.

۱. مصاحبه مورخ ۱۴۰۲/۱۰/۱۲ با مسئولین وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در ستاد تحول دولت مردمی، مصاحبه مورخ ۱۴۰۲/۱۱/۲۵ با مسئولین وزارت راه و شهرسازی در ستاد تحول مردمی، مصاحبه مورخ ۱۴۰۲/۱۱/۲۵ با مسئولین وزارت اقتصاد در ستاد تحول مردمی



جدول ۹. آخرین به‌روزرسانی ضوابط ارزیابی و درجه‌بندی تأسیسات گردشگری

تاریخ مصوبه	عنوان
۱۳۹۶/۹/۵	ضوابط ارزیابی و درجه‌بندی هتل‌ها
۱۳۹۶/۸/۲۷	ضوابط درجه‌بندی هتل آپارتمان‌ها
۱۳۸۶	ضوابط درجه‌بندی مهمان‌پذیرها
۱۳۸۳	ضوابط درجه‌بندی متل
۱۳۹۸/۶/۲۶	ضوابط ارزیابی و درجه‌بندی بوم‌گردی
۱۳۸۶	ضوابط پذیرایی‌های بین‌راهی
۱۳۹۶	ضوابط ارزیابی و درجه‌بندی سفره‌خانه‌های سنتی
۱۴۰۰	ضوابط ارزیابی و درجه‌بندی اقامتگاه‌های سنتی منظم به ضوابط هتل‌های بوتیک سنتی
۱۴۰۱	دستورالعمل اجرایی ساماندهی و مدیریت خانه مسافر به انضمام ضوابط ارزیابی و درجه‌بندی

مطابق با گزارش مرکز ملی بهبود محیط کسب و کار به کمیسیون ویژه جهش و رونق تولید و نظارت بر اصل چهل و چهارم قانون اساسی مجلس شورای اسلامی به شماره نامه ۸۰/۵۷۶۷ مورخ ۱۳۹۶/۰۱/۱۹، در شصت و هفتمین جلسه هیأت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب و کار مورخ ۱۳۹۶/۰۷/۲۳، ۲۳ عنوان کسب و کار تأسیسات گردشگری مطابق آیین‌نامه ایجاد، اصلاح، تکمیل، درجه‌بندی و نرخ‌گذاری تأسیسات گردشگری ابلاغی هیئت محترم وزیران مصوب ۱۳۹۴/۰۶/۰۴ به تصویب رسید؛ که پس از گذشت ۱۸ ماه از این جلسه، شرایط راه‌اندازی ۱۳ عنوان از کسب و کارهای فوق‌الذکر هنوز شفاف و دقیق نشده و همگی آن‌ها شرایط یکسانی برای صدور مجوز بهره‌برداری دارند.

جدول ۱۰. ۱۳ عنوان کسب و کار از تأسیسات گردشگری که شرایط راه‌اندازی آن همچنان شفاف و دقیق نشده است.

۱. اردوگاه گردشگری	۸. محیط‌ها و پارک‌های طبیعت‌گردی
۲. دهکده سلامت	۹. مرکز تفریحی و سرگرمی گردشگری
۳. گردشگری ساحلی و دریایی	۱۰. منطقه نمونه گردشگری
۴. مجتمع آب‌درمانی	۱۱. هتل بیمارستان
۵. مجتمع تندرستی سلامت	۱۲. واحدهای پذیرایی مستقر در پایانه‌های مرزی
۶. مجتمع گردشگری	۱۳. واحدهای پذیرایی مستقر در پایانه‌های مسافری
۷. محوطه گردشگری	

روشن است که شرایط دریافت مجوز کسب و کارهای موارد فوق یکسان نیست و در نتیجه کوتاهی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در اعلام شرایط جداگانه هر یک از آن‌ها، مطابق گزارش مذکور، کارشناسان آن وزارتخانه برای بررسی درخواست متقاضیان، طبق صلاحدید و سلیقه خود و خارج از شرایط مصرح در درگاه ملی مجوزها عمل می‌کنند و متقاضیان این ۱۳ نوع کسب و کار، همچنان بلامتکلیف هستند و به صورت کاغذی و حضوری مجوز دریافت می‌کنند.

این موضوع علی‌رغم مکاتبات میان مرکز ملی بهبود محیط کسب و کار و وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی از جمله نامه شماره ۸۰/۱۴۳۲۴۵ مورخ ۱۴۰۲/۰۸/۰۲ و نامه شماره ۸۰/۱۸۴۹۴۹ مورخ ۱۴۰۲/۰۹/۲۷ و پیگیری‌های متعدد این مرکز برای شفاف‌سازی کاربرگ‌های تأسیسات گردشگری و ایجاد دستورالعمل‌های مورد نیاز از مسئولین مربوطه، همچنان هیچ‌گونه اقدامی از سوی ایشان صورت نگرفته است.

۵. جمع‌بندی و پیشنهادها

بررسی‌ها نشان می‌دهد چالش‌هایی که بر سر مسیر صدور مجوز تأسیسات گردشگری وجود دارد، ریشه در عدم صراحت قانون یا وجود خلأ قانونی ندارد و معلول عدم اجرای قوانین دارد. از این رو با نظارت بیشتر بر روند عمل به قوانین موجود در زمینه صدور مجوزهای کسب و کار، اغلب چالش‌های مذکور برطرف خواهند شد. بر همین اساس پیشنهادهایی برای هر یک از چالش‌های اشاره شده در متن گزارش بیان می‌شود:

پیشنهاد اول: در راستای کاهش و رفع تأخیر در بررسی مدارک و احراز شرایط، علی‌رغم صراحت قانونی تبصره «۱» ماده (۷) **قانون اصلاح مواد (۱) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی** مصوب ۱۳۹۹ مبنی بر تعیین مجازات‌های موضوع بندهای «د» به بعد ماده (۹) قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲/۹/۷ برای اشخاصی که در صدور مجوز کسب و کار ایجاد اختلال یا اهمال می‌کنند، اما نظارت مذکور مبتنی بر درخواست فرد متقاضی است. در صورتی که لازم است دستگاه‌های نظارتی به صورت دوره‌ای و نظام‌مند به عملکرد صدور مجوزها نظارت داشته باشند. لذا تبصره «۴» به ماده (۷) قانون اصلاح مواد (۱) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۹۹ به شرح ذیل الحاق می‌شود:

تبصره «۴»: سازمان بازرسی کل کشور مکلف است هر ۶ ماه یک‌بار گزارش عملکرد دستگاه‌های صادرکننده مجوز کسب و کار را از نظر امتناع یا کوتاهی در صدور مجوز در مهلت تعیین شده بررسی نماید و گزارش تخلفات هر دستگاه را ظرف مدت دو ماه به مراجع قضائی ارسال نماید. مرتکب به انفعال یک تا ۶ ماه از خدمت و پرداخت جزای نقدی دو برابر تا چهار برابر حقوق ماهانه حسب نظر قاضی محکوم خواهد شد.

پیشنهاد دوم: از آنجا که مطابق تبصره «۳» ماده (۷) مکرر قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار مصوب سال ۱۴۰۱ در صورت عدم پاسخ‌گویی مراجع صدور مجوز به متقاضیان در موعد مقرر در درگاه ملی مجوزها، به‌منزله موافقت در نظر گرفته می‌شود، اما در این باره اقدام عملیاتی مشاهده نشده، لازم است تا متن تبصره به شرح ذیل اصلاح شود تا نظارت بر حسن اجرای این قانون ممکن شود. لذا عبارات ذیل به انتهای تبصره «۳» ماده (۷) مکرر قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار مصوب ۱۴۰۱ اضافه می‌گردد:

سازمان بازرسی کل کشور مکلف است هر ۶ ماه یک‌بار گزارش عدم پاسخ به درخواست‌کنندگان مجوز توسط مراجع صادرکننده مجوز را به همراه صحت‌سنجی صدور خودکار مجوزهای مربوطه تهیه نموده و تخلفات شناسایی شده را برای پیگیری توسط مراجع قضائی ارسال نمایند.

پیشنهاد سوم: در راستای کاهش زمان و هزینه‌های استعلامات بین دستگاهی و عدم واگذار شدن پیگیری استعلام‌های مورد نیاز به فرد متقاضی



عبارات زیر به تبصره «۶» ماده (۲) قانون اصلاح مواد (۱) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و اصلاحات بعدی آن الحاق می‌شود:

سازمان بازرسی کل کشور مکلف است هر ۶ ماه یک‌بار به یکپارچه‌سازی، هماهنگی و اداره امور اخذ و تکمیل و صدور مجوز دستگاه‌های اصلی و همکاری‌های دستگاه‌های فرعی موضوع تبصره «۶» نظارت نماید و گزارش تخلفات را به شورای رقابت، کمیسیون اصل نود و کمیسیون ویژه جهش و رونق تولید و نظارت بر اصل چهل و چهارم قانون اساسی مجلس شورای اسلامی ارجاع دهد.

پیشنهاد چهارم: در راستای کاهش تمرکز بر نظارت پیشینی و بهره‌گیری از ظرفیت نظارت پسینی، پیشنهاد می‌شود وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی ضمن کاهش تمرکز بر نظارت پیشینی عامل محور متمرکز، از انواع شیوه‌های نظارت پسینی استفاده نماید. نظارت پسینی به معنای آن است که تمامی مراحل ارزیابی و نظارت بر کسب و کار به پیش از صدور مجوز فعالیت کسب و کار منوط نشود. بلکه بخشی از فرایند نظارت و ارزیابی به بعد از صدور مجوز منتقل شود و تنها موارد ضروری از قبیل سند مالکیت تأسیسات یا نام حقوقی و تجاری پیش از صدور مجوز مورد بررسی قرار گیرند. برخی از مهم‌ترین انواع صدور مجوز که می‌تواند مورد استفاده واقع شود عبارت‌اند از: «نظارت پسینی عامل محور غیرمتمرکز» از طریق نظارت عمومی - مردمی^۱، «نظارت پسینی عامل محور متمرکز»^۲ از طریق توسعه کسب و کارهای نظارت^۳ و «نظارت پسینی غیرعامل محور» از طریق گره‌زدن منافع^۴ تمرکز کند.

پیشنهاد پنجم: در راستای ورود قانونی سایر متقاضیان مجوز به بازار، شایان ذکر است که وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی به عنوان دستگاه متولی سامان‌دهی و نظارت بر فعالیت تأسیسات گردشگری، با عمل برخلاف احکامی از جمله بند «۶» ماده (۴۴) ذیل فصل نهم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و همچنین تبصره «۲» ماده (۷) قانون اصلاح مواد (۱) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و اصلاحات بعدی آن، منجر به ایجاد انحصار و منع غیرقانونی ورود سایر متقاضیان به بازار اقامت گردشگران و مسافران گشته است. لذا لازم است تا سازمان بازرسی کل کشور نسبت به این انحراف از قانون نظارت لازم‌را به عمل آورد و متخلفین را به مراجع قضائی معرفی نماید.

پیشنهاد ششم: در راستای حل چالش‌های دریافت موافقت اصولی و چالش‌های مربوط به تخصیص زمین برای کاربری گردشگری، آیین‌نامه آیین‌نامه ایجاد، اصلاح، تکمیل، درجه‌بندی و نرخ‌گذاری تأسیسات گردشگری» مصوب ۱۳۹۴/۰۶/۱۱ به شرح زیر اصلاح می‌شود:

الحاق ماده (۲) مکرر:

صدور مجوز برای متقاضیان زمین از وزارت راه و شهرسازی منوط به تخصیص زمین از مناطق و پهنه‌های پیش‌بینی شده طی مراحل زیر است:

۱- در انتهای اردیبهشت‌ماه هر سال ادارات استانی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی مناطق و پهنه‌های مستعد گردشگری

۱. با توجه به محدودیت در زمان و نیروی نظارتی، انجام تمام و کمال وظایف نظارتی توسط بدنه دولت و حکومت، امری هزینه بر است. لذا، به هر میزان که نظارت عمومی و گزارش‌دهی مردمی تقویت شود، از سویی، از سنگینی این بار بر روی دوش دولت کاسته می‌شود و از سوی دیگر، تخلفات با سرعت و چابکی بیشتری عیان می‌گردد و به دنبال آن، سریع‌تر فرصت برای رسیدگی به آن فراهم می‌شود. راه‌اندازی سامانه‌های یکپارچه جهت ثبت اطلاعات کلیدی کسب و کارها و مجهز شدن به امکان امتیازدهی مردمی و ثبت بازخورد توسط مصرف‌کنندگان کالا و خدمات کسب و کارها، گام مهمی جهت تسهیل نظارت عمومی است. در این سامانه هر کسب و کار یک پروفایل منحصر به فرد دارد که مردم می‌توانند به آن مراجعه کرده و با امتیازدهی به کسب و کار مربوطه، میزان رضایت خود را اعلام کنند. نظرات در پروفایل کسب و کار باقی می‌ماند و سایرین می‌توانند عملکرد کسب و کار را رصد کنند. بنابراین تضمین اصل رصدپذیری، شفافیت، و حافظه‌دار شدن عملکرد کسب و کارها، در این نوع نظارت وجود دارد و این امر، منجر به اثر بخشی این شیوه نظارتی در میان مدت می‌شود.

مناسب است نتایج نظارت مردمی از هر کسب و کاری، با پیامدهای تشویقی یا تنبیهی همراه شود.

۲. نظارت پسینی از طریق توسعه کسب و کارهای نظارت به نحوی است که حاکمیت قواعد نظارت را تعیین می‌کند و بخش خصوصی مبتنی بر این قواعد، کسب و کار نظارتی را توسعه می‌دهد. طبیعتاً چنین شیوه‌ای در زمانی کار کرد خواهد داشت که امر نظارت بتواند منافع اقتصادی بخش خصوصی را تأمین نماید. نظارت بیمه‌ای را می‌توان یکی از انواع کسب و کار نظارت دانست. این نوع نظارت به آن معناست که فرایندهای یک کسب و کار را ساختار دیگری بررسی کنند و در واقع ایفاگر نقش نظارتی شوند.

۳. به این ترتیب که صاحبان کسب و کار مطمئن می‌شوند در صورت رعایت الزامات و قوانین و مقررات و همکاری سازنده با بازوهای نظارتی، باب‌های جدید پیشرفت به رویشان باز می‌شود. از طرفی، در صورت عدم همکاری و تخلفی از قوانین، امتیازات خود را از دست می‌دهند و در خطر سقوط قرار می‌گیرند. به عنوان مثال در رتبه‌بندی اعتباری که یکی از انواع این نظارت است، می‌توان کسب و کارها را بر حسب پایبندی به قوانین و مقررات و کیفیت کالا و خدماتی که ارائه می‌دهند، به شکل اعتباری رتبه‌بندی کرد. مطابق این رتبه‌بندی، کسب و کارهای با رتبه بهتر، اعتبار بالاتری دریافت کرده و طبقاً شرایط بهتری برای توسعه آنها فراهم می‌آید. این اقدام را می‌توان به انجمن‌های حمایت از مصرف‌کنندگان سپرد. سقف تراکنش، محدودیت جغرافیایی، توانایی تبلیغات، تمدید مجوز و توسعه کسب و کار، منوط‌سازی حمایت‌ها به عملکرد، از دیگر موارد این نوع از نظارت هستند.

را به ادارات استانی وزارت راه و شهرسازی ارسال می‌نماید.

۲ ادارات استانی وزارت راه و شهرسازی حداکثر ظرف یک ماه وجود و یا عدم وجود اراضی با کاربری گردشگری و یا مستعد (محدوده و حریم شهرها) را بررسی و اراضی مورد نظر را به ادارات استانی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی با مشخصات دقیق اعلام نموده و فرایند تغییر و یا تعیین کاربری را در کمیسیون‌های مربوط به سطح استان اجرایی می‌نماید.

تبصره - اراضی معرفی شده بایستی دارای کاربری مصوب مرتبط با اسناد مالکیت به صورت قطعی (بلامعارض، بلاتعهد، تک‌برگ) در مالکیت سازمان ملی زمین و مسکن باشد.

۳ ادارات استانی وزارت راه و شهرسازی نسبت به برگزاری فراخوان عمومی برای متقاضیان مجوز در اراضی انتخاب شده اقدام می‌نمایند.

۴ هر یک از شرکت کنندگان صرفاً می‌توانند برای یک قطعه زمین پیشنهاد ارائه نمایند.

۵ منتخب فراخوان با دریافت موافقت اولیه موضوع ماده (۲)، به اجرای ۱۰۰ درصدی طرح در مدت معین متعهد شده و در صورت عدم ایفای تعهدات زمین مورد نظر مسترد خواهد شد.

منابع و مأخذ

- [۱] کاربرد دریافت مجوز تأسیسات گردشگری احداثی در پایگاه اینترنتی درگاه ملی مجوزها.
- [۲] کاربرد دریافت مجوز تأسیسات گردشگری تبدیلی در پایگاه اینترنتی درگاه ملی مجوزها.
- [۳] استعلام گزارش صدور مجوز بهره‌برداری تأسیسات گردشگری به شماره‌نامه ۱۶۹۷۴/۱۴۰۲۲۴۰۴ مورخ ۱۴۰۲/۰۸/۲۷ از وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی.
- [۴] استعلام آخرین وضعیت تعداد خانه‌های مسافر دارای مجوز از وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در ستاد راهبری تحول دولت مردمی ذیل نهاد ریاست جمهوری مورخ ۱۴۰۲/۰۸/۰۱.
- [۵] گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با عنوان «بررسی وضعیت خانه مسافر در صنعت گردشگری ایران» به شماره مسلسل ۱۷۱۱۶ مورخ ۱۳۹۹/۰۴/۰۹.
- [۶] استعلام گزارش صدور مجوز بهره‌برداری تأسیسات گردشگری به شماره‌نامه ۱۶۹۷۵/۱۴۰۲۲۴۰۴ مورخ ۱۴۰۲/۰۸/۲۷ از وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی.

گزیده سیاستی

عدم اجرای قانون اصلاح مواد (۱) و (۷) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل چهارم قانون اساسی مصوب سال ۱۳۹۹ و قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار مصوب سال ۱۴۰۱ در حوزه تأسیسات گردشگری ریشه در عدم نظارت مؤثر بر اجرای احکام آن و عدم وجود نظارت نظام‌مند به تخلفات دستگاه‌های اجرایی است؛ ایجاد نظارت پسینی همراه با تقویت نظارت پیشینی و الزام به تشکیل پنجره واحد بین دستگاهی جهت اخذ استعلامات پیشنهاد می‌شود.



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