



ماده (۴) لایحه اهداف، وظایف و اختیارات وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی: وظایف حوزه گردشگری



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:
۱۴۰۳/۶/۲۴

شماره مسلسل: ۲۰۰۳۴
کد موضوعی: ۲۷۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:
اظهار نظر کارشناسی درباره:
ماده (۴) لایحه اهداف، وظایف و اختیارات وزارت میراث فرهنگی، گردشگری
و صنایع دستی: وظایف حوزه گردشگری

نوع گزارش: طرح و لایحه ، نظارتی ، راهبردی

نام دفتر:
مطالعات فرهنگ و آموزش

تهیه و تدوین:
امیرحسین اسکندری (گروه ورزش، میراث فرهنگی و گردشگری)

ناظران علمی:
موسی بیات و سعید شفیعا

مدیر مطالعه:
امیرحسین اسکندری

اظهار نظر کنندگان داخل مرکز:
یحیی مزروعی ابیانه (دفتر مطالعات حقوقی) و فهیمه غفرانی (دفتر مطالعات مدیریت)

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز:
پورنگ پورحسینی (کارشناس حوزه گردشگری وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی)،
سوسن چراغچی (کارشناس حقوقی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی)، زهرا نظری
(رئیس اداره امور حقوقی و دعاوی اداره کل امور حقوقی و املاک وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع
دستی)، مهرنوش فولادی (کارشناس حقوقی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی)،
سیاوش صابری کاخکی (کارشناس حوزه میراث فرهنگی) و کارگروه بررسی لایحه اهداف،
وظایف و اختیارات وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی

صفحه آرا:
سیده فاطمه ابوطالبی

ویراستار ادبی:
زهرا عطاردی

تاریخ شروع مطالعه:
۱۴۰۲/۱۱/۱۵

واژه‌های کلیدی:
۱. لایحه اهداف، وظایف و اختیارات
۲. وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی
۳. وظایف گردشگری



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۹
۲. احکام گردشگری.....	۱۰
۳. پیشنهادهای الحاقی به بخش گردشگری ماده (۴) لایحه.....	۱۳
۴. جمع‌بندی.....	۱۸
منابع و مأخذ.....	۲۱

فهرست جداول

جدول ۱. جمع‌بندی احکام فصل گردشگری ماده (۴) لایحه ب) گردشگری.....	۲۰
---	----



اظهار نظر کارشناسی درباره: ماده (۴) لایحه اهداف، وظایف و اختیارات وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی: وظایف حوزه گردشگری

چکیده



ماده (۴) لایحه اهداف، وظایف و اختیارات وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی؛ شامل ۵۷ بند و ۱۷ تبصره است. ۲۰ بند مرتبط با میراث فرهنگی، ۶ بند در حوزه گردشگری، ۳ بند در حوزه صنایع دستی و ۲۸ بند به صورت مشترک تدوین شده است. به همین جهت در سلسله گزارش‌هایی، احکام ماده (۴) لایحه با تأکید بر حوزه‌های مذکور مورد بررسی قرار گرفت. متناسب با احکام هر بخش نیز اصلاحات، الحاقات و نظرات کارشناسی ارائه شد. در این گزارش احکام حوزه گردشگری ماده (۴) لایحه مورد بررسی قرار گرفته است.

بررسی‌های کارشناسی نشان می‌دهد که حدود ۱۰/۵ درصد از کل احکام ماده (۴) لایحه اهداف، وظایف و اختیارات وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی به حوزه گردشگری تعلق دارد. از ۶ حکم موجود در این قسمت، ۵ حکم اصلاح و ۱ حکم نیز حذف شد. بنابراین معادل ۸۳ درصد از کل احکام گردشگری اصلاح شد. ۱۷ درصد از احکام حوزه گردشگری نیز به دلیل تشابه موضوعی با سایر بندها ادغام و حذف شد. در قسمت الحاقیات نیز، ۱۱ حکم جدید (۱۰ بند و ۱ تبصره) افزوده شدند. الحاقات در جهت رفع خلأ و کاستی‌های احکام گردشگری ماده (۴) لایحه اهداف، وظایف و اختیارات وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در دستور کار قرار گرفتند.

رفع مشکلات حقوقی، ادغام بندهای مشابه با یکدیگر، ایجاد انسجام و انضباط در متن از جمله اصلاحات کلی احکام گردشگری بودند. موضوعات احکام الحاقی به حوزه گردشگری لایحه اهداف، وظایف و اختیارات وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی عبارتند از: نظام جامع آماری گردشگری، دسترس‌پذیری گردشگری داخلی، ممنوعیت ایجاد و اداره تأسیسات گردشگری توسط دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۳) قانون مدیریت خدمات کشور مصوب ۱۳۸۶، بن سفر کارکنان دولت موضوع ماده (۲۵) قانون الحاق مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) مصوب ۱۳۸۴، فرهنگ گردشگری، تأمین امنیت گردشگران، ساماندهی تعطیلات با تأکید بر گردشگری داخلی، مصوبات لغو روادید، ساماندهی تأسیسات گردشگری و توجه به فعالیت‌های تخصصی و کلان گردشگری.

مسئله اصلی

در این گزارش به تحلیل و بررسی احکام حوزه گردشگری ماده (۴) لایحه اهداف، وظایف و اختیارات وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی پرداخته شده است. کلیات احکام حوزه گردشگری مورد قبول است، اما جزئیات آن نیازمند اصلاح و بازبینی است. از جمله اصلاحات این بخش عبارتند از: تفکیک احکام گردشگری از دیگر حوزه‌های تخصصی، رفع مشکلات حقوقی، تصریح نام دستگاه‌های همکار مطابق با اصل (۵۷) قانون اساسی [۱] و ... بر خلاف حوزه میراث فرهنگی که با تعدد احکام و حتی موارد تکراری همراه بود؛ احکام حوزه گردشگری جامعیت لازم را ندارد. از این رو به نظر می‌رسد که تکالیف نگاشته شده در رابطه با حوزه گردشگری ماده (۴) لایحه، کامل نبوده و نیاز به الحاق موضوعات بسیار مهمی همچون دسترس پذیری گردشگری داخلی دارد. به همین جهت در دومین گزارش از سلسله گزارش‌های ماده (۴) لایحه اهداف، وظایف و اختیارات وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، احکام مرتبط با حوزه گردشگری بررسی و سعی شد، خلأ و کاستی‌های این احکام با الحاق پیشنهادهایی برطرف شود.

نقاط قوت و ضعف احکام گردشگری ماده (۴) لایحه

■ نقاط قوت احکام گردشگری ماده (۴) لایحه عبارتند از:

۱. توجه به گردشگری به عنوان عامل ارتقای نشاط اجتماعی که این موضوع در بند «۵» ماده (۴) لایحه مورد اشاره قرار گرفته است.
۲. توجه به پیشگیری از جرائم حوزه گردشگری که در بند «۲۶» ماده (۴) لایحه ارائه شده است.
۳. اشاره به موضوع مناطق نمونه گردشگری که در بند «۴۸» ماده (۴) لایحه آمده است.
۴. اهتمام نسبت به موضوع مدیریت خدمات سفر که در بند «۴۹» ماده (۴) لایحه آورده شده است.
۵. موضوع همکاری با بخش‌های مختلف کشور جهت تأمین زیرساخت‌های گردشگری نیز در بند «۵۰» ماده (۴) ارائه شده است.

■ نقاط ضعف احکام گردشگری ماده (۴) لایحه عبارتند از:

۱. احکام حوزه گردشگری مانند دیگر حوزه‌های تخصصی (میراث فرهنگی، صنایع دستی و بین بخشی) به تفکیک مشخص نشده و با دیگر احکام اختلاط دارد.
۲. برخی احکام حوزه گردشگری ماده (۴) لایحه دارای ایرادات شکلی، ماهوی و ضعف در نگارش حقوقی هستند. از جمله این موارد می‌توان به بند «۵۰» با موضوع تأمین زیرساخت‌های گردشگری توجه کرد.
۳. عدم کفایت و جامعیت احکام بخش گردشگری ماده (۴) لایحه از جهت تکالیف این دستگاه مشهود است. به عنوان مثال می‌توان به فقدان ماده (۲۵) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) مصوب ۱۳۸۴، با موضوع بن سفر کارکنان دولت اشاره کرد که وزارتخانه در قبال آن تکلیف دارد. از این رو لازم است تا احکامی به فصل گردشگری لایحه الحاق شود.
۴. حکم ۶ از حکم موجود در حوزه گردشگری ماده (۴) لایحه، نیازمند اصلاح و بازنگری است. از جمله این موارد می‌توان به بند «۵» با موضوع ارتقای کیفیت تجربه گردشگری اشاره کرد.
۵. حکم باقی مانده حوزه گردشگری ماده (۴) لایحه، حذف شد. این حکم عبارت است از بند «۴۷» با موضوع صدور مجوز و ... تأسیسات، خدمات و فعالیت‌های گردشگری.

پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

■ پیشنهاد‌های زیر در راستای اصلاح احکام گردشگری ماده (۴) لایحه است:

۱. فصل بندی احکام: احکام حوزه گردشگری در تفکیک با بقیه حوزه‌های تخصصی، مشخص و در این گزارش (گزارش دوم) از ماده (۴) لایحه ارائه شدند.



۲. رفع مشکلات حقوقی: در راستای رفع مشکل نگارش حقوقی، نظرات کارشناسی اتخاذ و اعمال شد.
۳. ایجاد انسجام و انضباط در متن: جهت ایجاد انسجام در بندهای «۴۹» با موضوع مدیریت خدمات سفر و «۵۰» با موضوع تأمین زیرساخت‌های کشور؛ از عبارات دقیق‌تری همچون سیاستگذاری، ساماندهی و ... استفاده شد.
۴. تأکید بر موضوعات مهم احکام گردشگری: توجه بیشتر به جرائم حوزه گردشگری و تفکیک آن از مسئله تأمین امنیت گردشگران، در بند «۵» ماده (۴) لایحه اصلاح شد. همچنین بند «۴۹» نیز با موضوع مدیریت خدمات سفر، با تأکید بر کیفیت خدمات گردشگری اصلاح گردید.
۵. عدم توجه به مسائل کلیدی حوزه گردشگری: فقدان موضوعاتی همچون دسترس‌پذیری گردشگری داخلی، نظام جامع آماری گردشگری، فعالیت‌های تخصصی و کلان گردشگری در ماده (۴) لایحه مشاهده می‌شود. به همین جهت لازم است تا به‌عنوان مسائل مهم حوزه گردشگری، به ماده (۴) لایحه الحاق شوند.
۶. تصریح نام دستگاه‌های همکار: در هر یک از احکام لازم است نام دستگاه‌های مرتبط با هر موضوع تصریح شود. در این رابطه می‌توان به بند «۵۰» با موضوع تأمین زیرساخت‌های کشور اشاره کرد.
۷. میزان درصد اصلاح احکام: حدود ۸۳ درصد (۵ حکم) از احکام حوزه گردشگری اصلاح شد. از جمله این اصلاحات می‌توان به بندهای «۵» با موضوع ارتقای کیفیت تجربه گردشگری و «۴۹» با موضوع مدیریت و هماهنگی خدمات سفر اشاره کرد.
۸. میزان درصد ادغام احکام: حدود ۱۷ درصد (۱ حکم) از احکام حوزه گردشگری، به دلیل تشابه موضوعی با احکام سایر حوزه‌ها حذف شدند.
- پیشنهاد‌های زیر در جهت رفع کمبودهای ماده (۴) لایحه در قالب الحاق است:
۱. توجه به موضوعات کلیدی گردشگری: مواردی همچون نظام جامع آمار گردشگری، ساماندهی تأسیسات گردشگری، ساماندهی تعطیلات کشور با رویکرد رشد متوازن گردشگری، فرهنگ گردشگری و ... از جمله موضوعات الحاقی هستند.
 ۲. دسترس‌پذیری گردشگری داخلی: دسترس‌پذیری گردشگری داخلی از جمله موارد بسیار مهمی به‌منظور رشد و توسعه گردشگری کشورهای دنیاست. اما در ایران، دستگاه‌های مرتبط به‌خصوص وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، عملکرد قابل قبولی ندارند.^۱ این موضوع در قالب سه بند جدید در قسمت الحاقات این گزارش ارائه شده است. موضوعات دقیق این بندها عبارتند از:
 - دسترس‌پذیری گردشگری برای اقشار مختلف جامعه به‌خصوص اقشار کمتر برخوردار،
 - واگذاری تأسیسات گردشگری در اختیار دستگاه‌های اجرایی به وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، موضوع ماده (۲۳) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶،
 - بن سفر کارکنان دولت موضوع ماده (۲۵) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) مصوب ۱۳۸۴.

۱. جهت کسب اطلاعات بیشتر به گزارش «بررسی وضعیت گردشگری داخلی از منظر دسترس‌پذیری برای اقشار مختلف جامعه و ارائه بسته تقنینی» مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به شماره مسلسل ۱۹۷۱۰ مراجعه کنید.

۱. مقدمه

قانون اهداف و وظایف دستگاه‌ها یکی از ابزارهای اساسی در تعیین صلاحیت‌ها، مدیریت، تقسیم مسئولیت و نظارت بر آنهاست. قوانینی از این دست به دستگاه‌ها کمک می‌کند تا هدف و مأموریت خود را به وضوح مشخص کرده و برای دستیابی به آن اقدامات لازم را انجام دهند. همچنین، دستگاه‌ها می‌توانند با توجه به اهداف و وظایف مشخص، راهبردها و برنامه‌های عملیاتی خود را برنامه‌ریزی کرده و مسئولیت‌های خود را به بهترین شکل ممکن تقسیم کنند. گفتنی است که چنین قانونی به عنوان یک معیار ارزیابی عملکرد است و به افزایش شفافیت و مسئولیت‌پذیری در عملکرد دستگاه‌های مختلف کمک می‌کند. بنابراین لزوم ارائه لوایح اهداف، وظایف و اختیارات از سوی دستگاه‌های دولتی و در نهایت تصویب در مجلس شورای اسلامی وجود دارد.

وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی نیز پس از تغییرات ساختاری، تصمیم به ارائه پیش‌نویس لایحه در همین خصوص گرفت.^۱ حوزه گردشگری با توجه به ظرفیت‌های کشور از جمله موضوعات مهمی است که وزارت مذکور نیز در پیش‌نویس لایحه اهداف، وظایف و اختیارات خود بدان پرداخته است. برنامه‌ریزی و اتخاذ سیاست‌های صحیح در حوزه گردشگری علاوه بر رشد و توسعه آن، پیشرفت در حوزه‌های میراث فرهنگی و صنایع دستی را نیز رقم خواهد زد. بررسی‌های کارشناسی نشان داد که از میان احکام ۵۷ گانه ماده (۴) لایحه اهداف، وظایف و اختیارات وزارتخانه، ۶ حکم (معادل ۵/۱۰ درصد) در حوزه گردشگری تدوین شده، اما مفاد مربوط به گردشگری در ماده (۴) لایحه جامع و کامل نبوده و نیازمند اصلاح و بازنگری است. همچنین برخی اقتضانات جدید حوزه گردشگری مورد توجه واقع نشده و لازم است این موارد به بخش گردشگری ماده (۴) لایحه الحاق شوند. به همین جهت در دومین گزارش از سلسله گزارش‌های ماده (۴) لایحه اهداف، وظایف و اختیارات وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی؛ احکام حوزه گردشگری مورد بحث و بررسی قرار گرفت.

۱. در همین راستا ماده واحده قانون تشکیل وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در ۲۴ تیرماه ۱۳۹۸ مصوب گردید که طی آن مقرر شد تا سازمان میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، با تمام اختیارات و وظایف و بدون توسعه تشکیلات و افزایش نیروی انسانی به «وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی» تبدیل شود. قابل توجه است که مطابق ماده واحده فوق‌الذکر، قوانین قبلی سه حوزه میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی منسوخ نشده‌اند؛ بلکه لازم است در مواردی که این قوانین، پاسخ‌گوی ضرورت‌ها و اقتضانات و مفاهیم جدید سه حوزه نیستند، تغییراتی به‌عنوان شرح وظایف وزارت به مجلس پیشنهاد شود.

با وجود تصریح در تبصره «۲» ماده واحده قانون تشکیل وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی مصوب ۱۳۹۸، مبنی بر تکلیف دولت به ارائه تغییرات در شرح وظایف وزارتخانه جدید (حداکثر ظرف مدت یک سال برای تصویب به مجلس شورای اسلامی)، لایحه اهداف، وظایف و اختیارات وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی با تأخیری حدوداً سه‌ساله در تاریخ ۱۴۰۲/۰۲/۱۰ به صورت یک شوری با شماره ثبت ۸۸۸، براساس تکلیف در تبصره مذکور، در مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شد.



۲. احکام گردشگری



از میان احکام ماده (۴) لایحه، ۶ حکم با موضوع گردشگری (معادل ۱۰/۵ درصد از کل احکام ماده (۴)) مشاهده می‌شود. موضوعات این احکام عبارتند از: تسهیل بر خورداری همگانی و عادلانه از سفر، پیشگیری از وقوع جرائم و نیز رسیدگی و پیگیری جرائم اتفاق افتاده در حوزه گردشگری، پیشنهاد تأسیس مناطق نمونه گردشگری، ساماندهی و نظارت بر انجام فعالیت‌های حوزه گردشگری و ایجاد، توسعه، ارتقا و بهسازی زیرساخت‌های گردشگری. در ادامه، مفاد مربوط به حوزه گردشگری مورد تحلیل قرار گرفته است.

بند	حکم	پیشنهاد اصلاحی
«۵»	تسهیل بر خورداری همگانی و عادلانه از سفر و ارتقای کیفیت تجربه گردشگری و نشاط اجتماعی در داخل کشور.	تسهیل بر خورداری همگانی و عادلانه از سفر و ارتقای کیفیت تجربه گردشگری و کمک به افزایش نشاط اجتماعی در داخل کشور.

اظهار نظر کارشناسی: ارتقای نشاط اجتماعی منوط به مجموعه‌ای از مؤلفه‌هاست که گردشگری تنها یکی از آنهاست. لذا عبارت «کمک به افزایش» به این بند افزوده شد.

بند	حکم	پیشنهاد اصلاحی
«۲۶»	ایجاد هماهنگی لازم با دستگاه‌ها و نهادهای ذی‌ربط برای تأمین امنیت گردشگران داخلی و خارجی و همکاری در پیشگیری از وقوع جرائم علیه گردشگران داخلی و خارجی.	مشارکت با دستگاه‌ها و نهادهای امنیتی و انتظامی در پیشگیری از وقوع جرائم و نیز رسیدگی و پیگیری جرائم اتفاق افتاده در حوزه گردشگری با مشارکت نهادهای امنیتی، انتظامی و قوه قضائیه.

اظهار نظر کارشناسی: صرف هماهنگی با دستگاه‌های مربوطه، امنیت لازم را در ابعاد مختلف حوزه گردشگری در پی ندارد. پیشگیری از بروز جرائم علیه گردشگران، نیازمند مشارکت با دستگاه‌های ذی‌ربط همچون دستگاه‌های امنیتی و انتظامی است. یعنی علاوه بر رسیدگی توسط مراجع امنیتی و انتظامی، ممکن است لازم باشد وزارت نیز فعالانه مشارکت کند. همچنین، علاوه بر پیشگیری از جرائم، باید به جرائمی که در گذشته اتفاق افتاده‌اند نیز رسیدگی شود. این مهم در این بند مغفول مانده است. در واقع وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی نسبت به رسیدگی، پیگیری و مشارکت با دستگاه‌های مربوطه علیه جرائم اتفاق افتاده در حوزه گردشگری موظف است. بنابراین با توجه به اهمیت موضوع، لزوم تصریح آن در بند «۲۶» وجود دارد. همچنین تأمین امنیت گردشگران از دیگر موضوعات مهمی است که نیازمند حکمی مستقل است. در نتیجه این مطلب از بند «۲۶» حذف شد. در نهایت نیز به عنوان احکام الحاقی در نظر گرفته خواهد شد.

بند	حکم	پیشنهاد اصلاحی
«۴۷»	صدور مجوز، تدوین و ابلاغ ضوابط تخصصی، ایجاد بهره‌برداری، نظارت، ارزیابی کیفیت و درجه‌بندی تاسیسات خدمات و فعالیت‌های گردشگری.	بند «۴۷» با بند «۷» ماده (۴) لایحه با موضوع صدور موافقت اصولی، مجوز و ... تاسیسات گردشگری ارتباط دارد. به همین دلیل بند «۴۷» حذف و به‌عنوان حکم الحاقی در احکام بین‌بخشی در نظر گرفته خواهد شد.

اظهار نظر کارشناسی: حسب مشابهت بسیار زیاد، بند «۴۷» ماده (۴) لایحه به‌عنوان یک تبصره به بند «۷» الحاق خواهد شد.^۱

بند	حکم	پیشنهاد اصلاحی
«۴۸»	پیشنهاد تأسیس مناطق نمونه گردشگری به هیئت‌وزیران جهت تصویب و صدور مجوز فعالیت این مناطق و مجتمع‌های گردشگری- رفاهی بین‌راهی. تبصره- مقررات نحوه تأسیس و اداره مناطق نمونه گردشگری توسط وزارت تعیین و آیین‌نامه آن به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.	پیشنهاد تأسیس مناطق نمونه گردشگری به هیئت‌وزیران جهت تصویب و صدور مجوز فعالیت این مناطق. تبصره- آیین‌نامه ایجاد، بهره‌برداری و اداره مناطق نمونه گردشگری ۶ ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون به تصویب هیئت‌وزیران خواهد رسید.

اظهار نظر کارشناسی: مجتمع‌های خدماتی- رفاهی از بند «۴۸» حذف شد. دلیل این امر تعارضی است که در مرجع صدور مجوز این تأسیسات وجود دارد. در حال حاضر، وزارت راه و شهرسازی به‌استناد قانون اجازه واگذاری امتیاز سرقفلی و مشارکت غرف و فروشگاه‌های پایانه‌های عمومی بار و مسافر و مجتمع‌های خدماتی رفاهی بین‌راهی^۲ مصوب ۱۳۷۷ [۲] مجوز فعالیت مجتمع‌ها را صادر می‌کند. ایجاد ظرفیت صدور مجوز برای وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در متن این لایحه و تصویب آن در مراحل بعدی، تعارض و تراحم میان دو دستگاه یاد شده را در پی خواهد داشت.^۳

در تبصره این بند:

لازم است تا عبارت «نحوه تأسیس» شفاف شود. قاعدتاً «نحوه تأسیس»، مواردی همچون بهره‌برداری را پوشش نمی‌دهد. در نتیجه به‌جای «نحوه تأسیس»، از عبارت دقیق‌تر «ایجاد» استفاده شد تا شمولیت بیشتری را دربرگیرد. همچنین اصطلاح بهره‌برداری جهت تدقیق متن پیشنهاد شد.

همچنین اصطلاح دقیق‌تر «آیین‌نامه» جایگزین اصطلاح «مقررات» شد. منظور از مقرر، تدوین و تصویب آیین‌نامه است. بنابراین تبصره بند «۴۸» اصلاح و ویرایشی شد. همچنین در متون قانونی، لازم است تا مدت زمان ارائه آیین‌نامه و ... تصریح شود. در همین راستا اصلاح لازم صورت گرفت.

۱. بند «۷» متعلق به احکام بین‌بخشی (گردشگری و صنایع دستی) است.

۲. ماده‌واحد- به سازمان حمل‌ونقل و پایانه‌های کشور اجازه داده می‌شود؛ امتیاز سرقفلی غرف و فروشگاه‌های پایانه‌ها و مجتمع‌های خدماتی- رفاهی بین‌راهی و نیز پارک‌ها را قبل از شروع به احداث یا تکمیل آنها، به متقاضیان بهره‌برداری یا احداث واگذار کند. مستحداً مذکور پس از ارزیابی کارشناس منتخب مجمع سازمان در قرارداد منعقد شده، به حساب سرقفلی بهره‌بردار منظور می‌شود. همچنین سازمان مجاز است احداث آنها را در قالب قرارداد مشارکت مدنی واگذار کند.

تبصره- صدور مجوز تأسیس و بهره‌برداری از پایانه‌ها و مجتمع‌های فوق و هرگونه تاسیسات رفاهی بین‌راهی توسط اشخاص حقیقی و حقوقی و ساماندهی و تمرکز آنها در نقاط مناسب شبکه راه‌های کشور برعهده سازمان مذکور است و در صورت بروز تخلف مراجع قضایی با درخواست سازمان دستور جلوگیری و پس از رسیدگی حکم تخریب هرگونه ساخت‌وساز غیرمجاز را صادر می‌کنند. شرایط و ضوابط مربوط به نحوه ساخت و بهره‌برداری پایانه‌ها و مجتمع‌های یاد شده و تعرفه صدور مجوزهای مربوطه و سایر خدمات قابل ارائه سازمان، در قالب طرح جامع خدمات رفاهی بین‌راهی خواهد بود که به تصویب مجمع عمومی سازمان می‌رسد.

۳. گفتنی است که گزارشی با همین موضوع در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در حال تدوین است. جدای از آن نیز لازم است تا دستگاه‌های مربوطه نسبت به این‌گونه تعارضات ایجاد شده رسیدگی کنند.



پیشنهاد اصلاحی	حکم	بند
سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، ساماندهی و نظارت بر انجام فعالیت‌های حوزه گردشگری و همچنین ایجاد هماهنگی و انسجام در ارائه خدمات مناسب برای رفاه حال مسافران و گردشگران و مدیریت خدمات سفر به‌منظور جلب مشارکت و هماهنگی بین بخش‌های دولتی و عمومی غیردولتی، موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، حاکمیتی و بخش خصوصی صنعت گردشگری کشور.	مدیریت و هماهنگی خدمات سفر به‌منظور جلب همکاری و هماهنگی بین بخش‌های دولتی، نهادهای عمومی و حاکمیتی و خصوصی صنعت گردشگری کشور.	«۴۹»

اظهار نظر کارشناسی: تمامی فعالیت‌های حوزه گردشگری به‌منظور ارتقای کیفیت خدمات گردشگری و افزایش رفاه حال گردشگران است. در نتیجه، موضوع فوق در بند «۴۹» به‌طور مبسوط و دقیق تصریح شد. جهت ایجاد انسجام و انضباط بیشتر و تصریح در متن لایحه، به ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ [۳] اشاره گردید. زیرا در این ماده، دستگاه‌های اجرایی به‌طور دقیق تعیین شده‌اند. همچنین برای تأکید بیشتر، عبارت «نهادهای عمومی غیردولتی» نیز تصریح شد.

پیشنهاد اصلاحی	حکم	بند
برنامه‌ریزی، هماهنگی، پشتیبانی و نظارت در جهت ایجاد، توسعه، ارتقا و بهسازی زیرساخت‌های گردشگری با مشارکت وزارت راه و شهرسازی، وزارت جهاد کشاورزی، وزارت کشور و نیز جلب سرمایه‌گذاری خصوصی داخلی و خارجی.	حمایت و همکاری با بخش غیردولتی و دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط در ایجاد و تأمین زیرساخت‌های گردشگری.	«۵۰»

اظهار نظر کارشناسی: تأمین زیرساخت‌های گردشگری کشور شامل ابعاد مختلفی همچون ایجاد، توسعه، ارتقا و بهسازی است. از سویی، نظارت بر عملکرد تأسیسات نیز بسیار مهم بوده که مورد توجه دستگاه‌های متولی قرار نگرفته است. بنابراین، از آنجا که موضوع این بند علاوه بر حمایت و همکاری، نیازمند برنامه‌ریزی، هماهنگی، پشتیبانی و نظارت نیز است؛ لذا این موضوع در این بند تصریح شد. همچنین ارتقا و بهسازی زیرساخت‌های موجود جهت برآورده‌سازی نیازها، ضرورت‌ها و اقتضائات امروز حوزه گردشگری نیز اضافه شده و بر مشارکت مراجع ذی‌ربط و جلب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در سطوح داخلی و بین‌المللی تأکید شد. سرمایه‌گذاری‌های خارجی نیز یک ظرفیت مهم و قابل قبول برای ایجاد و توسعه زیرساخت‌های گردشگری است. لذا جلب این سرمایه‌گذاری‌ها نیز در این بند پیش‌بینی شد. با توجه به اصل (۵۷) قانون اساسی [۱] و نیز به‌استناد ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ [۳]، لازم است تا نام دستگاه‌های همکار تصریح شود. به همین جهت نام تمامی دستگاه‌های مرتبط ذکر شد.

واکاوای احکام گردشگری ماده (۴) لایحه نشان داد که ۵ حکم نیازمند اصلاح و ۱ حکم نیز باید حذف شود. میزان پراکندگی موارد اصلاحی معادل حدودی ۸۳ درصد و احکام حذف شده، معادل حدودی ۱۷ درصد است. از جمله موارد اصلاحی این بخش، تصریح بیشتر در متن احکام به‌منظور تدقیق وظایف وزارتخانه و رفع اشکالات حقوقی بود.

۱. قانون مدیریت خدمات کشوری:

ماده (۵) - دستگاه اجرایی: کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است؛ از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، دستگاه اجرایی نامیده می‌شوند.

۳. پیشنهادهای الحاقی به بخش گردشگری ماده (۴) لایحه



برخی موضوعات به روز و مهم حوزه گردشگری مورد توجه واقع نشده‌اند؛ در حالی که یکی از دلایل ارائه لایحه، به روز رسانی حوزه‌های فعالیت وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی است. مواردی همچون دسترس پذیر کردن گردشگری برای اقشار کمتر برخوردار، توجه به موضوع فرهنگ گردشگری (سواد گردشگری)، ممنوعیت ایجاد و اداره تأسیسات گردشگری توسط دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۳) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ [۳]، اجرای بن سفر کارکنان دولت، موضوع ماده (۲۵) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) مصوب ۱۳۸۴ [۸] و ... از جمله این موارد است. پیشنهادهای الحاقی به شرح ذیل است:

موضوع	متن پیشنهاد الحاقی
نظام جامع آمار گردشگری	بند الحاقی: مشارکت با مرکز ملی آمار ایران جهت راه‌اندازی و ساماندهی نظام جامع تخصصی آمار گردشگری کشور مبتنی بر نظام محاسبه اقماری گردشگری سازمان جهانی گردشگری.

اظهار نظر کارشناسی: نظام آماري کشور وفق مصوبه جلسه ۱۳۷۹/۱۲/۱۲ و اصلاحیه آن در جلسه ۱۳۸۱/۰۸/۰۴ شورای عالی آمار [۴]، تعریف شده است. مطابق این تعریف نظام آماري کشور عبارت است از: مجموعه دستگاه‌ها و نهادهای درگیر در فعالیتهای آماري (ارکان نظام)، وظایف و فعالیتهای هر یک از اجزا، نظام روابط درونی و بیرونی آنها با یکدیگر، اصول، قوانین و مقررات حاکم بر وظایف و روابط مزبور. در همین مصوبه، ارکان نظام آماري عبارتند از: مجلس شورای اسلامی، دولت، شورای عالی آمار، مرکز آمار ایران، کمیسیون تخصصی شورای عالی آمار و کمیته‌های آمار بخشی.

گفتنی است که پیشنهاد صریح استقرار حساب‌های اقماری در سال ۲۰۰۱ از سوی شورای جهانی سفر و گردشگری (WTTC) در ونکوور کانادا مطرح شد [۵].

در ایران نیز، انعقاد قرارداد استقرار حساب‌های گردشگری (در چارچوب نظام جامع آمار گردشگری) بین وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و مرکز ملی آمار ایران صورت گرفت. لازم به ذکر است که سیستم حساب‌های اقماری گردشگری (TSA) از سال ۱۳۹۷ در دستور کار اجرا قرار گرفت؛ اما تاکنون گزارش عملکرد ارائه نشده است [۶].

به همین جهت یک تبصره با موضوع تهیه نظام جامع آمار گردشگری، بر مبنای نظام محاسبات اقماری گردشگری سازمان جهانی گردشگری به بند «۳» (با موضوع نظام جامع آماري) افزوده شد.

۱. جهت کسب اطلاعات بیشتر به گزارش خبری «حساب‌های اقماری و سهم گردشگری در اقتصاد ملی» خبرگزاری دولت با کد خبر ۳۶۶۸۵۶ مراجعه کنید.



متن پیشنهاد الحاقی	موضوع
<p>بند الحاقی: سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، ساماندهی، هماهنگی و پشتیبانی در راستای دسترس‌پذیر کردن گردشگری داخلی برای اقشار مختلف جامعه، به‌خصوص اقشار کمتر برخوردار و ارائه گزارش عملکرد به‌صورت ۶ ماه یک‌بار به مجلس شورای اسلامی و هیئت‌وزیران با مشارکت وزارت راه و شهرسازی، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، وزارت نفت، وزارت نیرو، وزارت کشور و سازمان صدا و سیما با اذن مقام معظم رهبری.</p>	دسترس‌پذیری گردشگری داخلی

اظهار نظر کارشناسی: دسترس‌پذیر کردن گردشگری برای آحاد جامعه، به‌خصوص افراد کمتر برخوردار مانند معلولان و سالمندان، اقدام مهمی به‌شمار می‌رود؛ این در حالی است که در دیگر کشورها به این نکته توجه شده است. به‌عنوان مثال، برنامه گردشگری سالمندان اروپا (EST)، نمونه موفق برنامه اختصاصی برای سالمندان اروپایی بوده، اما در ایران، حمایت‌های لازم به‌منظور دسترس‌پذیر کردن گردشگری داخلی صورت نگرفته و خلأ و کاستی در این زمینه گزارش شده است [۷].

مشخص کردن محدوده زمانی گزارش عملکرد نیز لازم به‌نظر می‌رسد. به‌همین جهت، ارائه گزارش عملکرد به مجلس شورای اسلامی و هیئت‌وزیران در بازه‌های زمانی ۶ماهه تصریح شد. در نتیجه، با توجه به تکلیف وزارت در رابطه با این موضوع، پیشنهاد می‌شود حکم جدیدی به ماده (۴) لایحه الحاق شود.

متن پیشنهاد الحاقی	موضوع
<p>بند الحاقی: مشارکت با نهادهای امنیتی و انتظامی و قوه قضائیه با اذن فرماندهی کل قوا، جهت شناسایی تأسیسات گردشگری موضوع ماده (۲۳) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ در اختیار دستگاه‌های اجرایی و به تصویب هیئت‌وزیران رساندن آیین‌نامه بهره‌برداری مشارکتی، با تأکید بر واگذاری به بخش خصوصی، مطابق با اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، با هدف دسترس‌پذیر کردن تأسیسات گردشگری در اختیار دستگاه‌های اجرایی برای اقشار کمتر برخوردار و ایجاد عدالت در دسترسی به خدمات گردشگری، با رعایت اصل هشتمادوسوم قانون اساسی و ضوابط حفاظت از میراث فرهنگی و بهره‌برداری از تأسیسات گردشگری، ۶ ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون.</p>	<p>ممنوعیت ایجاد و اداره تأسیسات گردشگری توسط دستگاه‌های اجرایی و واگذاری تأسیسات در اختیار دستگاه‌های اجرایی به دستگاه تخصصی، موضوع ماده (۲۳) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶</p>

اظهار نظر کارشناسی: در ماده (۲۳) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ [۳]، ایجاد و اداره هر گونه مهمان‌سرا، زائر‌سرا، مجتمع مسکونی، رفاهی، واحدهای درمانی و آموزشی، فضاهای ورزشی، تفریحی و نظایر آن توسط دستگاه‌های اجرایی ممنوع اعلام می‌شود. در حالی که هم‌اکنون، بسیاری از دستگاه‌های اجرایی به ساخت و بهره‌برداری از تأسیسات فوق می‌پردازند.

بنابراین، لازم است تا به موضوع فوق رسیدگی و تأسیسات گردشگری به دستگاه تخصصی واگذار شود. دستگاه تخصصی مربوطه وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی است که مطابق بند پیشنهادی می‌تواند بهره‌برداری از تأسیسات را به بخش خصوصی واگذار کند. در این حالت، لازم است تا مواردی همچون اصل هشتمادوسوم قانون اساسی [۱] با موضوع نفایس ملی و منحصر به فرد و نیز ضوابط حفاظت از میراث فرهنگی و بهره‌برداری از تأسیسات گردشگری در دستور کار قرار گیرد. به‌همین جهت موضوعات مذکور در بند پیشنهادی ارائه شد.

۱. بناها و اموال دولتی که از نفایس ملی باشد قابل انتقال به غیر نیست مگر با تصویب مجلس شورای اسلامی، آن هم در صورتی که از نفایس منحصر به فرد نباشد.

موضوع	متن پیشنهاد الحاقی
بن سفر کارکنان دولت، موضوع ماده (۲۵) قانون الحاق موادى به قانون تنظيم بخشى از مقررات مالى دولت (۱) مصوب ۱۳۸۴	بند الحاقی: وزارت مکلف است در راستای عملیاتی‌سازی گردشگری دسترس‌پذیر موضوع ماده (۲۵) قانون الحاق موادى به قانون تنظيم بخشى از مقررات مالى دولت (۱) مصوب ۱۳۸۴، ۶ ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، سامانه ملی دریافت بن سفر کارکنان دولت را در قالب لایحه بودجه سنواتی، راه‌اندازی و عملیاتی نماید و تا سقف ۲۰ درصد از اعتبارات رفاهی هر دستگاه به‌صورت غیرنقدی و پرداخت در مقصد، توسط سازمان برنامه و بودجه کشور و با نظارت وزارت، در اختیار کارمندان این دستگاه‌های اجرایی قرار خواهد گرفت.

اظهار نظر کارشناسی: ماده (۲۵) قانون الحاق موادى به قانون تنظيم بخشى از مقررات مالى دولت (۱) مصوب ۱۳۸۴ [۸]، به موضوع بن سفر کارکنان دولت اختصاص دارد. در این ماده قانونی، دستگاه‌های ماده (۱۶۰) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران [۹] مکلف می‌شوند بخشی از هزینه‌های سفر ارزان قیمت کارکنان خود را در قالب بن سفر از محل اعتبارات رفاهی تأمین کنند. همچنین اجرایی‌سازی وضعیت ظرفیت تقنینی مذکور به دلایلی همچون عدم وجود ضمانت اجرایی، ابهام در متن قانون، عدم تأمین اعتبار در بودجه سنواتی و ناهماهنگی بین بخشی با مشکل مواجه شده است. بنابراین ماده (۲۵) قانون الحاق موادى به قانون تنظيم بخشى از مقررات مالى دولت (۱) مصوب ۱۳۸۴ [۸]، به‌عنوان یکی از ظرفیت‌های توسعه گردشگری داخلی، فاقد عملکرد مطلوب است. به همین جهت، افزایش نظارت بر اجرای تعهدات وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی به‌منظور تهیه زیرساخت بن سفر برای کارمندان دولت و اعضای خانواده آنها لازم به نظر می‌رسد. در نتیجه، پیشنهاد می‌شود بند جدیدی با موضوع مذکور به فصل گردشگری ماده (۴) لایحه وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی الحاق شود.

موضوع	متن پیشنهاد الحاقی
فرهنگ گردشگری (سواد گردشگری)	بند الحاقی: وزارت مکلف است با مشارکت وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ضوابط و معیارهای آموزش، آگاه‌سازی عمومی و تبلیغات را به‌منظور فرهنگ‌سازی در حوزه گردشگری، از طریق تدوین و ابلاغ عمومی رده اخلاق گردشگری ایران، مبتنی بر فرهنگ ایرانی-اسلامی را با رعایت حقوق مالکانه اشخاص حقیقی و حقوقی، یک سال پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون در قالب لایحه دولت، به تصویب مجلس شورای اسلامی برساند.

اظهار نظر کارشناسی: مطالعات کارشناسی نشان می‌دهد که اکثر مردم کشور (حدود ۷۷ درصد) با وسایل حمل و نقل شخصی سفر می‌کنند [۷]. همچنین اقامت اغلب گردشگران داخلی (حدود ۷۳ درصد) در خانه اقوام صورت می‌گیرد [۱۰]. با توجه به اطلاعات فوق، فرهنگ‌سازی در حوزه گردشگری و آموزش و آگاهی در این رابطه، لازم به نظر می‌رسد. یکی از موارد مسبب آمارهای یاد شده، عدم معرفی صحیح گردشگری به جامعه است. قاعدتاً عدم شناخت برخی افراد جامعه از مقاصد گردشگری کشور خود، فقر گردشگری آن کشور را در پی خواهد داشت که در آمارهای مشهود است. از دیگر موارد قابل توجه، رویارویی جامعه میزبان با جامعه مهمان است که آموزش صحیح در این زمینه، تضاد و تقابل فرهنگی جامعه میزبان و مهمان را به حداقل رسانده و در طولانی مدت، رشد متوازن گردشگری و تعامل و ارتباط میان فرهنگی را به همراه خواهد داشت. رده جهانی اخلاق در گردشگری (GCET)، مجموعه‌ای از آداب و شیوه‌های مهم فراگیر است. این رده‌ها با هدف هدایت سرمایه‌گذاران و متولیان گردشگری، شامل حکومت، اجتماعات داخلی، صنعت گردشگری و متخصصان آن و همچنین بازدیدکنندگان، اعم از گردشگران خارجی و داخلی که در راستای گسترش گردشگری فعالیت می‌کنند، تدوین شده است. این موارد همچنین در ارتباط با مصالح جهانی مانند تجارت مشروع، تأمین امنیت و آسایش، توسعه اجتماعی و مسائل بشردوستانه‌ای که به روش‌های مختلف بر کشورهای گردشگرپذیر و گردشگرفرست تأثیر می‌گذارد، تدوین شده‌اند [۱۱]. اما لازم است که این رده‌ها متناسب با بوم و فرهنگ ایران اسلامی مورد بازخوانی قرار



گیرد. در نتیجه، لازم است رده اخلاق گردشگری ایران به منظور ایجاد فرهنگ گردشگری صحیح در نظر گرفته شود. در نهایت، پیشنهاد می‌شود بند جدیدی با موضوع فرهنگ‌سازی در حوزه گردشگری و آموزش دقیق آن به ماده (۴) لایحه الحاق شود.

موضوع	متن پیشنهاد الحاقی
تأمین امنیت گردشگران	بند الحاقی: مشارکت با نهادهای انتظامی و امنیتی با اذن فرماندهی کل قوا، قوه قضائیه، وزارت کشور، وزارت امور خارجه؛ به منظور تأمین امنیت گردشگران داخلی و خارجی.

اظهار نظر کارشناسی: تأمین امنیت گردشگران داخلی و خارجی از اهمیت بسیار بالایی برخوردار است. این امر نه تنها نقش مهمی در حفظ سلامت و امنیت گردشگران دارد، بلکه تأثیر بسزایی بر صنعت گردشگری و تبادل فرهنگی دارد. امنیت گردشگران، یکی از عوامل اصلی جذب گردشگران به یک مقصد گردشگری است. بدون امنیت، گردشگران نخواهند توانست لذت سفر خود را به خوبی تجربه کنند و این موضوع منجر به کاهش تعداد گردشگران و درآمدهای مربوط به این صنعت می‌شود.

همچنین، امنیت گردشگران نقش مهمی در افزایش اعتماد به نفس و رضایت آنها از سفر دارد. وقوع حوادث ناگوار و ناخوشایند، مانند سرقت‌ها یا تهدیدهای امنیتی، می‌تواند باعث افزایش استرس و نگرانی گردشگران شود و تأثیر منفی بر تجربه سفر آنها بگذارد. از این رو، تأمین امنیت گردشگران باعث افزایش رضایت آنها از سفر و تجربه مثبت آنها از مقصد گردشگری شده و سفر مجددشان را به همان مقصد دوجندان می‌کند. بنابراین امنیت، عامل رضایت، کاهش نگرانی و افزایش کیفیت خدمات گردشگری بوده که باید به آن رسیدگی شود و این موضوع، مقوله‌ای بین‌بخشی و مستلزم مشارکت دستگاه‌های مرتبط است.

با توجه به توضیحات فوق، لزوم توجه به مسئله تأمین امنیت گردشگران به عنوان حکمی مستقل مشاهده می‌شود. بنابراین پیشنهاد می‌شود که این موضوع به عنوان یک حکم جدید، به بخش گردشگری ماده (۴) لایحه الحاق شود.

موضوع	متن پیشنهاد الحاقی
ساماندهی تعطیلات با تأکید بر گردشگری داخلی	بند الحاقی: وزارت مکلف است با مشارکت وزارت کشور، وزارت آموزش و پرورش، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، وزارت نفت، وزارت راه و شهرسازی، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و دستگاه‌های امنیتی و انتظامی با اذن فرماندهی کل قوا؛ ساماندهی تعطیلات با هدف پیشرفت گردشگری داخلی و با تأکید بر تجمیع برخی تعطیلات و ایجاد بسته‌های ممکن برای دسترس‌پذیری عموم جامعه به خدمات سفر را در دستور کار قرار داده و در قالب لایحه دولت به تصویب مجلس شورای اسلامی برساند.

اظهار نظر کارشناسی: ساماندهی تعطیلات با تأکید بر گردشگری و دسترس‌پذیر کردن آن برای اقشار جامعه، از جمله موضوعات مهم است. جالب توجه است که در یک سال اخیر نیز به ساماندهی تعطیلات توجه ویژه‌ای شده، اما رویکردهای متفاوتی در این خصوص شکل گرفته است. توجه به ساماندهی تعطیلات با تأکید بر گردشگری داخلی از جمله رویکردهای حائز اهمیت بوده که لازم است وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی به عنوان متولی اصلی این حوزه و با مشارکت سایر دستگاه‌های ذی‌ربط به تدوین لایحه ساماندهی تعطیلات در هیئت‌وزیران بپردازد. بنابراین پیشنهاد می‌شود یک بند با موضوع ساماندهی تعطیلات به عنوان وظیفه وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در دستور کار قرار گیرد.

موضوع	متن پیشنهاد الحاقی
مصوبات لغو روادید	بند الحاقی: وزارت مکلف است با مشارکت وزارت امور خارجه، دستگاه‌های امنیتی و انتظامی با اذن فرماندهی کل قوا، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و وزارت کشور؛ سازوکار مصوبات لغو روادید را با تاکید بر مطالعه پیشینی در رابطه با کشورهای هدف، نگاشت نهادی این حوزه و مشخص‌سازی وظایف دستگاه‌های مرتبط، تهیه و در قالب لایحه دولت به تصویب مجلس شورای اسلامی برساند.

اظهار نظر کارشناسی: در دو سال اخیر طرح‌های مختلف لغو روادید با محوریت توسعه گردشگری کشور مطرح شده است. وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی با وزارت امور خارجه از متولیان اصلی این حوزه هستند. وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در دو مصوبه به ترتیب ۵۰ و ۶۸ کشور را جهت لغو روادید یک طرفه به هیئت وزیران پیشنهاد داد [۱۲]؛ اما با مخالفت سایر دستگاه‌های مربوطه روبه‌رو شد. با توجه به بررسی‌های کارشناسی دلیل اصلی این امر عدم وجود معیارهای کارشناسی و مطالعات پیشینی در حوزه لغو روادید است. بنابراین پیشنهاد می‌شود که مطالعات امکان‌سنجی کشورهای دنیا به منظور لغو روادید صحیح در وظایف وزار تخانه تعریف شود.

موضوع	متن پیشنهاد الحاقی
ساماندهی تأسیسات گردشگری	بند الحاقی: وزارت مکلف است با مشارکت وزارت راه و شهرسازی، وزارت جهاد کشاورزی، سازمان محیط زیست، نیروی انتظامی با اذن فرماندهی کل قوا و وزارت کشور؛ اقدامات قانونی لازم، جهت ساماندهی و نظارت‌پذیری هریک از تأسیسات گردشگری را به‌صورت مجزا، ۶ ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون انجام دهد.

اظهار نظر کارشناسی: گزارش‌های ارسال شده از دستگاه‌های مربوطه نشان‌دهنده عدم ساماندهی تأسیسات گردشگری است. از سویی برخی تعارضات میان دستگاه‌های بالادستی که در بند پیشنهادی ذکر شدند، پیشرفت تأسیسات گردشگری را با چالش مواجه کرده است. به‌عنوان مثال، می‌توان به تعارض وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و وزارت راه و شهرسازی در خصوص مجتمع‌های خدماتی-رفاهی بین‌راهی اشاره کرد. بنابراین پیشنهاد می‌شود وزار تخانه با مشارکت دستگاه‌های ذی‌ربط، اقدامات قانونی لازم برای هریک از تأسیسات گردشگری موضوع بند «ج» ماده (۱) آیین‌نامه ایجاد، اصلاح، تکمیل، درجه‌بندی و نرخ‌گذاری تأسیسات گردشگری مصوب ۱۳۹۴/۰۶/۰۴ [۱۳] را در دستور کار خود قرار دهد.

موضوع	متن پیشنهاد الحاقی
فعالیت‌های تخصصی و کلان گردشگری	بند الحاقی: هدایت و راهبری فعالیت‌های تخصصی و کلان گردشگری در زمینه‌هایی نظیر گردشگری سلامت و گردشگری فرهنگی از طریق ایجاد کمیته‌های تخصصی با مشارکت وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، سازمان حفاظت از محیط زیست، سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور، وزارت راه و شهرسازی، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، وزارت کشور، سازمان حج و زیارت کشور. تبصره: وزارت با مشارکت دستگاه‌های یاد شده، مکلف است آیین‌نامه‌های کمیته‌های تخصصی گردشگری را در دو سطح استانی و ستادی، به‌منظور تصویب در هیئت‌وزیران، حداکثر ۶ ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون تهیه و تدوین کند.



اظهار نظر کارشناسی: بی‌تردید در کشور ماده‌ها زمینه‌ها برای ارتقای گردشگری وجود دارد؛ اما برخی زمینه‌ها نظیر طبیعت‌گردی، گردشگری سلامت و... در زمره قابلیت‌های محوری اصلی و کلان گردشگری ما به حساب می‌آیند. پرداختن به آنها، مستلزم ایجاد و فعال بودن ساختارهای فراسازمانی، با بیشینه مشارکت ذی‌نفعان است. در نهایت پیشنهاد می‌شود موضوع هدایت و راهبری فعالیت‌های تخصصی و کلان گردشگری در قالب یک بند جدید به فصل گردشگری ماده (۴) لایحه الحاق شود.

همان‌طور که مشاهده شد، در راستای برطرف کردن خلأها و کاستی‌های احکام گردشگری ماده (۴) لایحه، موضوعات و مفاهیم جدید و یا مهم مورد بازنگری قرار گرفتند. با توجه به بخش الحاقات، ۱۱ حکم، شامل ۱۰ بند جدید و ۱ تبصره برای بخش گردشگری ماده (۴) لایحه ارائه شد.

۴. جمع‌بندی



در این گزارش به تحلیل احکام حوزه گردشگری ماده (۴) لایحه اهداف، وظایف و اختیارات وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی پرداخته شد. بررسی‌های کارشناسی نشان داد که ۸۳ درصد از کل احکام بخش گردشگری ماده (۴) لایحه (معادل ۵ حکم) نیازمند بازبینی و اصلاح است. تنها حکم باقی‌مانده (بند «۴۷») معادل ۱۷ درصد از کل احکام گردشگری نیز حذف شد. اصلاحات صورت گرفته، براساس قوانین و معاهدات بالادستی و مبتنی بر دلایل کارشناسی ارائه شد.

■ از ایرادات احکام گردشگری ماده (۴) لایحه می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

۱. احکام حوزه گردشگری مانند دیگر حوزه‌های تخصصی (میراث فرهنگی، صنایع دستی و بین‌بخشی) به تفکیک مشخص نشده و با دیگر احکام اختلاط دارد.

۲. برخی احکام حوزه گردشگری ماده (۴) لایحه دارای ایرادات شکلی، ماهوی و ضعف در نگارش حقوقی هستند. از جمله این موارد می‌توان به بند «۵۰» با موضوع تأمین زیرساخت‌های گردشگری توجه کرد.

۳. عدم کفایت و عدم جامعیت احکام بخش گردشگری ماده (۴) لایحه، به‌وضوح مشاهده می‌شود. به‌عنوان مثال، می‌توان به فقدان ماده (۲۵) قانون الحاق مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) مصوب ۱۳۸۴، با موضوع بن سفر کارکنان دولت اشاره کرد که وزارتخانه در قبال آن تکلیف دارد. از این‌رو، لزوم الحاق احکامی به فصل گردشگری ماده (۴) لایحه مشاهده می‌شود.

۴. حکم از ۶ حکم موجود در حوزه گردشگری ماده (۴) لایحه، نیازمند اصلاح و بازنگری است. از جمله این موارد می‌توان به بند «۵» با موضوع ارتقای کیفیت تجربه گردشگری اشاره کرد.

۵. حکم باقی‌مانده حوزه گردشگری ماده (۴) لایحه، حذف شد. این حکم عبارت است از بند «۴۷» با موضوع صدور مجوز و... تأسیسات، خدمات و فعالیت‌های گردشگری.

۶. گفتنی است که هیچ‌کدام از احکام این بخش، مورد تأیید قرار نگرفته و ادغام نیز نشدند.

■ در راستای رفع ایرادات فوق، اصلاحات ذیل پیشنهاد شد:

۱. **فصل بندی احکام:** احکام حوزه گردشگری در تفکیک با بقیه حوزه‌های تخصصی، مشخص و در این گزارش (گزارش دوم) از ماده (۴) لایحه ارائه شدند.

۲. **رفع مشکلات حقوقی:** در راستای رفع مشکل نگارش حقوقی، نظرات کارشناسی اتخاذ و اعمال شد.

۳. **ایجاد انسجام و انضباط در متن:** جهت ایجاد انسجام در بند «۴۹» با موضوع مدیریت خدمات سفر و بند «۵۰» با موضوع تأمین زیرساخت‌های کشور؛ از عبارات دقیق‌تری همچون سیاستگذاری، ساماندهی و... استفاده شد.

۴. **تأکید بر موضوعات مهم احکام گردشگری:** توجه بیشتر به جرائم حوزه گردشگری و تفکیک آن از مسئله تأمین امنیت گردشگران، در بند «۵» ماده (۴) لایحه اصلاح شد. همچنین بند «۴۹» نیز با موضوع مدیریت خدمات سفر، با تأکید بر کیفیت خدمات گردشگری اصلاح گردید.

۵. **عدم توجه به مسائل کلیدی حوزه گردشگری:** فقدان موضوعاتی همچون دسترس پذیری گردشگری داخلی، نظام جامع آماری گردشگری، فعالیت‌های تخصصی و کلان گردشگری در ماده (۴) لایحه مشاهده می‌شود. به همین جهت، لازم است تادر مسائل مهم حوزه گردشگری الحاق شوند.

۶. **تصریح نام دستگاه‌های همکار:** در هر یک از احکام لازم است نام دستگاه‌های مرتبط با هر موضوع تصریح شود. در این خصوص می‌توان به بند «۵۰» با موضوع تأمین زیرساخت‌های کشور اشاره کرد.

۷. **میزان درصد اصلاح احکام:** حدود ۸۳ درصد (۵ حکم) از احکام حوزه گردشگری اصلاح شد. از جمله این اصلاحات می‌توان به بند «۵» با موضوع ارتقای کیفیت تجربه گردشگری و بند «۴۹» با موضوع مدیریت و هماهنگی خدمات سفر اشاره کرد.

۸. **میزان درصد ادغام احکام:** حدود ۱۷ درصد (۱ حکم) از احکام حوزه گردشگری، به دلیل تشابه موضوعی با احکام سایر حوزه‌ها حذف شدند.

■ الحاقات کلیدی به احکام گردشگری ماده (۴) لایحه نیز عبارتند از:

۱. **توجه به موضوعات کلیدی گردشگری:** مواردی همچون نظام جامع آمار گردشگری، ساماندهی تأسیسات گردشگری، ساماندهی تعطیلات کشور با رویکرد رشد متوازن گردشگری، فرهنگ گردشگری و ... از جمله موضوعات الحاقی هستند.

۲. **دسترس پذیری گردشگری داخلی:** دسترس پذیری گردشگری داخلی از جمله موارد بسیار مهم، به منظور رشد و توسعه گردشگری کشورهای دنیاست. اما در ایران، دستگاه‌های مرتبط به خصوص وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، عملکرد قابل قبولی ندارند. این موضوع در قالب سه بند جدید در قسمت الحاقات این گزارش ارائه شده است. موضوعات دقیق این بندها عبارتند از:

■ دسترس پذیری گردشگری برای اقشار مختلف جامعه به خصوص اقشار کمتر برخوردار،

■ واگذاری تأسیسات گردشگری در اختیار دستگاه‌های اجرایی به وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، موضوع ماده (۲۳) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶،

■ بن سفر کارکنان دولت موضوع ماده (۲۵) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) مصوب ۱۳۸۴.

جدول ذیل جمع‌بندی احکام فصل گردشگری ماده (۴) لایحه اهداف، وظایف و اختیارات وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی را نشان می‌دهد:



جدول ۱. جمع‌بندی احکام فصل گردشگری ماده (۴) لایحه
(ب) گردشگری

بند	موضوع	تأیید	اصلاح	ادغام	حذف	الحاق
«۵»	برخورداري همگانی و عادلانه از سفر و ارتقای کیفیت تجربه گردشگری		*			
«۲۶»	تأمین امنیت گردشگران داخلی و خارجی		*			
«۴۷»	حذف شد.				*	
«۴۸»	مناطق نمونه گردشگری		*			
	تبصره- آیین‌نامه ایجاد، بهره‌برداری و اداره مناطق نمونه گردشگری		*			
«۴۹»	مدیریت و هماهنگی خدمات سفر		*			
«۵۰»	ایجاد، توسعه، ارتقا و بهسازی زیرساخت‌های گردشگری		*			
-	نظام جامع آمار گردشگری					*
-	دسترس‌پذیری گردشگری داخلی					*
-	ممنوعیت ایجاد و اداره تأسیسات گردشگری توسط دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۳) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶					*
-	بن سفر کارکنان دولت، موضوع ماده (۲۵) قانون الحاق مواردی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) مصوب ۱۳۸۴					*
-	فرهنگ گردشگری (سواد گردشگری)					*
-	تأمین امنیت گردشگران					*
-	ساماندهی تعطیلات با تأکید بر رشد گردشگری داخلی					*
-	مصوبات لغو روادید					*
-	ساماندهی تأسیسات گردشگری					*
-	فعالیت‌های تخصصی و کلان گردشگری					*
-	تبصره- تدوین آیین‌نامه‌های کمیته‌های تخصصی گردشگری					*

مأخذ: نگارنده.



۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۵۸/۰۹/۱۲.
 ۲. قانون اجازه واگذاری امتیاز سرفلی و مشارکت غرف و فروشگاه‌های پایانه‌های عمومی بار و مسافر و مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی، مصوب ۱۳۷۷/۰۷/۰۵.
 ۳. قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۰۸.
 ۴. نظام آماری کشور، مصوب جلسه مورخ ۱۳۷۹/۱۲/۱۲ و اصلاحیه مصوب جلسه ۱۳۸۱/۰۸/۰۴ شورای عالی آمار کشور.
- 5. Statistics Canada, The Tourism Satellite Account, National Accounts and Environment Division Technical Series, No. 31 (Ottawa, July 1994).**
۶. زرندیان، ندا (۱۴۰۲). گزارش نظارتی پیرامون تهیه حساب‌های اقماری گردشگری در جمهوری اسلامی ایران. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
 ۷. نیکزاد، عباس و شفیعا، سعید (۱۴۰۳). «بررسی وضعیت گردشگری داخلی از منظر دسترس‌پذیری برای اقشار مختلف جامعه و ارائه بسته تقنین». تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
 ۸. قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱)، مصوب ۱۳۸۴/۰۸/۱۵.
 ۹. قانون برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۳/۰۶/۱۱.
 ۱۰. طلایی، شهاب، آمره، مصطفی و شفیعا، سعید (۱۴۰۰). «بررسی وضعیت گردشگری داخلی به منظور دستیابی به چالش‌های سیاستی این حوزه». تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- 11. UNWTO (2020), Global Code of Ethics for Tourism.**
۱۲. اسکندری، امیرحسین (۱۴۰۲). گزارش نظارتی پیرامون لغو روادید و تأثیر آن بر گردشگری: موضوع ماده (۹) قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری مصوب ۱۳۸۲. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
 ۱۳. آیین‌نامه ایجاد، اصلاح، تکمیل، درجه‌بندی و نرخ‌گذاری تأسیسات گردشگری، مصوب ۱۳۹۴/۰۶/۰۴.

گزیده سیاستی

احکام گردشگری ماده (۴) لایحه اهداف، وظایف و اختیارات وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، لازم است به موضوعاتی مانند دسترس پذیری گردشگری داخلی، نظام جامع آمار گردشگری، ساماندهی تأسیسات گردشگری، ساماندهی تعطیلات و ساماندهی بن سفر کارکنان دولت در قالب اصلاحات بپردازد.



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