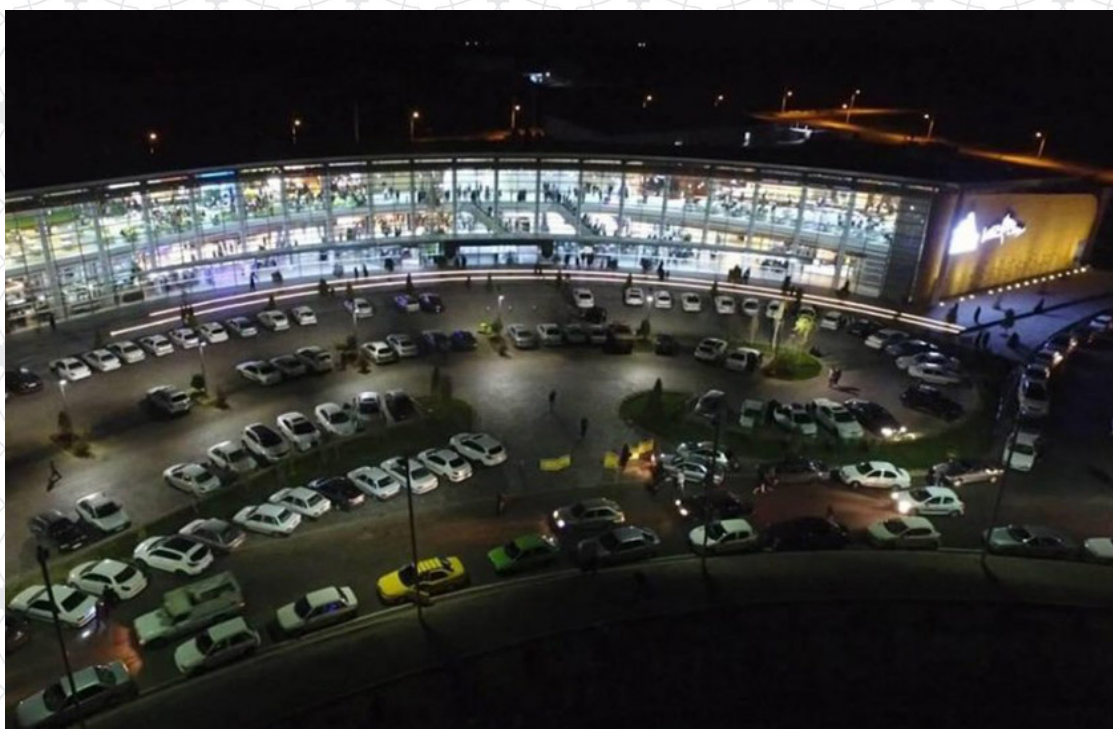


بررسی چالش «ضعف کیفیت خدمات» مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی و ارائه راهکارهای سیاستی



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۲۰۳۲۹

کد موضوعی: ۲۷۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:

۱۴۰۳/۱۰/۱۶

عنوان گزارش:

بررسی چالش «ضعف کیفیت خدمات»
مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی و ارائه راهکارهای سیاستی

نوع گزارش: طرح/ لایحه □ راهبردی □ نظارتی ■

نام دفتر:

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

تهیه و تدوین کنندگان:

امیرحسین اسکندری، محمد امین گزار (گروه ورزش، میراث فرهنگی و گردشگری)

مدیر مطالعه:

سعید شفیعا (گروه ورزش، میراث فرهنگی و گردشگری)

اظهار نظر کننده داخل مرکز:

زهرا نظری (کارشناس حوزه حمل و نقل)

ناظران علمی:

موسی بیات، سروین مولایی نسب (کارشناس حوزه حمل و نقل)

گرافیک و صفحه آرایی:

سیده فاطمه ابوطالبی

ویراستار ادبی:

سیده مرضیه موسوی راد

واژه‌های کلیدی:

۱. مجتمع‌های خدماتی
۲. ضعف کیفیت خدمات
۳. مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۳/۰۴/۰۱



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۹
۲. جایگاه مجتمع های بین راهی در اسناد بالادستی.....	۱۰
۳. مطالعه تطبیقی مجتمع های خدماتی - رفاهی بین راهی دنیا.....	۱۳
۳-۱. آستانه فاصله مجتمع های خدماتی - رفاهی در کشورهای دیگر.....	۱۴
۳-۲. تحلیل و بررسی مجتمع های خدماتی - رفاهی بین راهی کشورهای پیشرفته در حوزه گردشگری.....	۱۵
۴. تحلیل و بررسی وضعیت مجتمع های خدماتی - رفاهی بین راهی کشور.....	۱۸
۴-۱. اطلاعات مجتمع های خدماتی - رفاهی بین راهی در سطح کشور.....	۱۸
۴-۲. اطلاعات مجتمع های خدماتی - رفاهی بین راهی به تفکیک استان های کشور.....	۱۹
۴-۳. طرح های سرمایه گذاری مجتمع های خدماتی - رفاهی بین راهی به تفکیک استان های کشور.....	۲۱
۴-۴. پیشرفت فیزیکی مجتمع های خدماتی - رفاهی بین راهی در حال احداث.....	۲۲
۴-۵. فاصله میان مجتمع های خدماتی - رفاهی بین راهی کشور در انواع محور های مواصلاتی.....	۲۳
۵. چالش ها و مسائل راهبردی.....	۲۴
۵-۱. تراحم قوانین بالادستی و خوانش متفاوت از آنها.....	۲۴
۵-۲. تشتت مراجع صدور مجوز.....	۲۴
۵-۳. عدم وجود حمایت کافی از فعالیت مجتمع های خدماتی - رفاهی.....	۲۴
۵-۴. تأخیر در تغییر کاربری زمین های جاده ها برای احداث مجتمع ها.....	۲۵
۵-۵. عدم هماهنگی میان تشکل های مرتبط با مجتمع های خدماتی - رفاهی بین راهی.....	۲۵
۵-۶. عدم نظارت و سامان دهی تأسیسات منفرد و پراکنده بین راهی.....	۲۵
۵-۷. فقدان رویکرد مشخص در فاصله گذاری مجتمع های خدماتی - رفاهی بین راهی.....	۲۶
۵-۸. عدم اتصال برخی از دستگاه ها به درگاه ملی مجوز های کشور.....	۲۶
۵-۹. تأخیر در عملیات احداث مجتمع ها.....	۲۶
۶. جمع بندی و پیشنهادها.....	۲۷
منابع و مآخذ.....	۲۸

فهرست جداول

جدول ۱. قوانین و سیاست های بالادستی و مرتبط با حوزه فعالیت مجتمع های خدماتی - رفاهی بین راهی.....	۱۰
جدول ۲. آستانه فاصله متوسط و حداکثر فاصله مجتمع های خدماتی - رفاهی بین راهی در اتحادیه اروپا.....	۱۵
جدول ۳. میانگین فواصل مجتمع های برخی از کشورهای پیشرفته در حوزه گردشگری.....	۱۶
جدول ۴. توزیع و پراکنش مجتمع های خدماتی - رفاهی در سطح شبکه راه های کشور.....	۱۸
جدول ۵. توزیع و پراکنش مجتمع های خدماتی - رفاهی بین راهی به تفکیک استان های کشور.....	۱۹
جدول ۶. تعداد تأیید شده، واگذار شده و نقاط موجود جهت سرمایه گذاری به تفکیک استان (۱۴۰۲).....	۲۱
جدول ۷. پیشرفت فیزیکی مجتمع های خدماتی - رفاهی بین راهی در حال احداث در سطح شبکه راه های کشور.....	۲۳
جدول ۸. فاصله میان مجتمع ها در انواع محور های مواصلاتی کشور.....	۲۳



بررسی چالش «ضعف کیفیت خدمات» مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی و ارائه‌راهکارهای سیاستی

چکیده



وجود شبکه جاده‌ای گسترده در ایران، نیازمند احداث و بهره‌برداری مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی است. چراکه حدود ۹۸/۶ درصد از سفرهای داخلی کشور در جاده‌های کشور صورت می‌گیرد. به همین دلیل تأمین نیاز رهگذران جاده‌های کشور و کمک به افزایش ایمنی سفرها به وسیله این تأسیسات، نیازمند سامان‌دهی مجتمع‌های بین‌راهی، جهت ارائه خدمات با کیفیت در حوزه گردشگری و سفرهای جاده‌ای است. بررسی‌ها حاکی از ضعف کیفیت خدمات مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی است. مسائلی این مجتمع‌ها عبارتند از: تزامم قوانین بالادستی و خوانش متفاوت از آنها، تعارضات بین دستگاهی (بین‌بخشی)، عدم حمایت کافی از فعالیت مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی، تأخیر در تغییر کاربری زمین‌های جاده‌ها برای احداث، عدم هماهنگی میان تشکلهای مرتبط با مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی، عدم نظارت و سامان‌دهی تأسیسات منفرد و پراکنده، مسئله فاصله‌گذاری میان مجتمع‌ها، عدم اتصال و دسترسی برخی از دستگاه‌های متولی به درگاه ملی مجوزهای کشور و تأخیر در اتمام عملیات احداث مجتمع‌ها.

در راستای رفع چالش‌های مذکور، تدوین و تصویب قانون جامع مجتمع‌های خدماتی - رفاهی کشور با تأکید بر نظارت‌پذیری و سنجش‌پذیر کردن عملکرد دستگاه‌ها و فعالان این حوزه و با هدف نگاشت نهادی و رفع خوانش متفاوت از قوانین توسط دستگاه‌های متولی، به رویکرد تخصصی و فرابخشی لازم به نظر می‌رسد. در این قانون لازم است تا احکامی ناظر بر تعیین وزارت راه و شهرسازی به عنوان متولی اصلی مجتمع‌های بین‌راهی کشور، سامان‌دهی و تعیین وضعیت تأسیسات بین‌راهی منفرد و پراکنده، تعیین بازه زمانی فرایند صدور مجوزهای لازم و تأیید استعلام‌های مربوطه از طریق اتصال به درگاه ملی مجوزها و... لحاظ شود.



بیان / شرح مسئله

مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی با هدف کاهش حوادث جاده‌ای و ایجاد محلی برای استراحت ایجاد شده‌اند. به نحوی که احداث این مجتمع‌ها مورد توجه تمامی کشورهای دنیا، خصوصاً مقاصد گردشگری پذیر قرار گرفته و ایران نیز از این قاعده مستثنا نیست. شایان ذکر است، یکی از راه‌های دسترس‌پذیری و ارزان‌سازی گردشگری داخلی، با توجه به تمایل اکثر مردم کشور به استفاده از وسایل حمل‌ونقل شخصی، کیفیت بخشی به مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی کشور است. بررسی مجتمع‌های سطح کشور حاکی از ضعف کیفیت خدمات مجتمع‌هاست. از این رو، احصای مسائل ریشه‌ای چالش مذکور و ارائه راه‌حل‌های متناسب، لازم به نظر می‌رسد. در نتیجه، لازم است تا سامان‌دهی مجتمع‌ها، به منظور رشد صنعت گردشگری کشور، افزایش ایمنی سفرهای داخلی و مواردی همچون ایجاد اشتغال در دستور کار نهادهای متولی قرار گرفته و اقدامات تقنینی، نظارتی و اجرایی صورت گیرد.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

تحلیل مستندات، نظرات کارشناسی و مصاحبه با فعالان این حوزه، نشان از وجود مسائلی است که امر خدمت‌رسانی به مسافران، گردشگران و رانندگان را با اختلال مواجه کرده است. در همین راستا مسائل اساسی مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی کشور عبارتند از:

- تراحم قوانین بالادستی و خوانش متفاوت از آنها توسط دستگاه‌های اجرایی همکار،
- تعارضات بین دستگاهی (مشکلات بین بخشی) به واسطه تکالیف متفاوت دستگاه‌های اجرایی نسبت به حوزه‌های فعالیتی مجتمع‌های خدماتی - رفاهی،
- عدم وجود حمایت کافی از فعالیت مجتمع‌های خدماتی - رفاهی،
- تأخیر در تغییر کاربری زمین‌های جاده‌ها برای احداث مجتمع‌ها،
- وجود دو تشکل مستقل با اقدامات موازی که عبارتند از: انجمن حرفه‌ای جامعه کشوری مجتمع‌های گردشگری و خدمات رفاهی بین‌راهی ذیل وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و کانون انجمن‌های صنفی کارفرمایی مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی کشور ذیل وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی که با وزارت راه و شهرسازی همکاری می‌کند.
- عدم نظارت و سامان‌دهی تأسیسات منفرد و پراکنده بین‌راهی از سوی دستگاه‌های متولی و نظارتی،
- به کارگیری فاصله ثابت میان مجتمع‌ها و تأثیر منفی این موضوع روی کیفیت خدمات مجتمع‌ها به دلیل عدم توجه به اصل رقابت‌پذیری،
- عدم اتصال و دسترسی برخی از دستگاه‌های متولی این حوزه به درگاه ملی مجوزهای کشور،
- عدم تعریف محدوده زمانی استاندارد برای نظارت بر صدور مجوزها، تأیید اعلام‌ها، تأخیر در احداث مجتمع‌ها و جذب سرمایه برای نقاط مشخص شده،
- زمینه رانت و فساد به دلیل فقدان معیارهای نظارتی دقیق.

پیشنهادها و راهکارهای تقنینی، نظارتی و اجرایی

برای حل مسائل فوق، برخی از پیشنهادها تقنینی، نظارتی و اجرایی گزارش ارائه می‌شود:

۱. پیشنهادها تقنینی

بررسی‌های نشان داد که تدوین و تصویب قانون جامع مجتمع‌های خدماتی - رفاهی کشور با تأکید بر نگاهت نهادی، نظارت‌پذیری و سنجش‌پذیر کردن عملکرد دستگاه‌ها و فعالان این حوزه لازم به نظر می‌رسد. برای مثال، موارد ذیل برای تهیه پیش‌نویس این قانون پیشنهاد می‌شود:



- به‌منظور برطرف شدن مسئله تزامن قوانین بالادستی، پیشنهاد می‌شود تا در تدوین و تصویب قانون جامع، رفع خوانش متفاوت از قوانین و مقررات توسط دستگاه‌های متولی، با رویکرد تخصصی و فرابخشی در دستور کار قرار گیرد.
- در راستای حل مسئله تعارضات بین‌دستگاهی، خصوصاً تعارضات میان وزارت راه و شهرسازی و وزارت میراث‌فرهنگی و گردشگری، پیشنهاد می‌شود حکمی با هدف نگاهت نهادی هر یک از دستگاه‌های مربوطه با رویکرد تخصصی و فنی، در نظر گرفته شود. لازم است تا وزارت راه و شهرسازی به‌عنوان دستگاه متولی این حوزه معرفی شود. همچنین در این حکم توجه به نظارت هر یک از دستگاه‌ها بر خدمات تخصصی مرتبط با آنها نیز، نیاز به تصریح دارد.
- لازم است تا حکمی در قانون جامع پیشنهادی مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی کشور در راستای حمایت از مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی کشور و مبتنی بر ایجاد آیین‌نامه‌های اجرایی متناسب در نظر گرفته شود.

۲. پیشنهادهای نظارتی

- در راستای برطرف کردن مسئله تأخیر در تغییر کاربری اراضی موردنیاز برای احداث مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی، پیشنهاد می‌شود، مجلس شورای اسلامی بر تبصره «۱» ماده (۱) قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، مصوب ۱۳۷۴/۰۳/۳۱ نظارت کند.
- به‌منظور رفع مسئله وجود تأسیسات منفرد و پراکنده بین‌راهی، پیشنهاد می‌شود تا دستگاه‌های نظارتی مانند مجلس شورای اسلامی و قوه قضائیه، با دریافت گزارش عملکرد از دستگاه‌های متولی به سامان‌دهی این قبیل تأسیسات نظارت کرده و با افراد خاطی این حوزه برخورد کنند.

۳. پیشنهادهای اجرایی

- در راستای رفع مسئله عدم نظارت و سامان‌دهی تأسیسات منفرد و پراکنده بین‌راهی، به وزارت راه و شهرسازی پیشنهاد می‌شود که حتی‌الامکان استانداردسازی تأسیسات فوق را با تجمیع آنها در محدوده‌ای مشخص و ایجاد مجتمع‌های چندمنظوره در نظر گیرد.
- در حال حاضر احداث مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی دارای محدودیت فاصله‌گذاری (نظیر حداقل فاصله ۲۰ کیلومتر در آزادراه‌ها) جهت حفظ انحصار و کاهش خطر سرمایه‌گذاری است که این امر بر کیفیت خدمات ارائه شده در مجتمع‌ها اثر سوء دارد. بنابراین پیشنهاد می‌شود، تفکیک مجتمع‌های عمومی و تخصصی در دستور کار قرار گیرد. به این ترتیب که در احداث مجتمع‌های عمومی تنها فاصله الزامی ۳ کیلومتری جهت تأمین ایمنی لحاظ شده و در احداث مجتمع‌های تخصصی جهت کاهش خطر سرمایه‌گذاری، محدودیت حداقل فاصله متناسب با معیارهایی نظیر حجم ترافیکی، نیاز مسافران، ایجاد اشتغال، کاهش حوادث و امنیت جاده‌ای، جلب و جذب سرمایه و بهبود خدمات گردشگری تعیین و اعمال شود.

۱. مقدمه

با گذشت سالیان متمادی، هنوز هم جاده و حمل‌ونقل جاده‌ای از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است. به طوری که راه‌های هر کشور به‌منزله شریان و شاهرگ‌های حیاتی آن کشور به حساب آمده و باعث رشد و بهبود اقتصادی می‌شوند [۱]. به‌علاوه، توسعه زیرساخت‌ها و تسهیل حمل‌ونقل بین‌شهری، منجر به کاهش زمان پیمودن مسافت‌های بین‌شهری و افزایش تردهای بین‌جاده‌ای شده است. انگیزه‌های مختلف کار، تجارت، تفریح و گردشگری موجب شده تا وسایل و تأسیسات تأمین آسایش رهگذران، خصوصاً در جاده‌ها مورد توجه واقع شود. از جمله این تأسیسات، مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی هستند که رفع نیازهایی نظیر استراحت، تفریح، سوخت‌گیری و غیره را بر عهده دارند. بنابراین نیاز به سرپناه و مأمن در سفر همچون گذشته، از جمله دغدغه‌های رهگذران جاده‌های کشور محسوب شده و در نتیجه منسوخ شدن کاروان‌سراها و... مجموعه‌های بین‌راهی، جایگزین مناسبی جهت ارائه خدمات در حوزه گردشگری و سفرهای جاده‌ای هستند.

به‌طور کلی مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی به تأسیسات عمومی در طول راه‌های کشور اطلاق شده و شامل خدماتی نظیر محل توقف، رستوران، نمازخانه، سرویس بهداشتی، جایگاه سوخت‌گیری، فروشگاه سوغات و صنایع دستی و... هستند. این مراکز، اغلب در حاشیه مسیرهای اصلی قرار گرفته و علاوه بر ارائه خدمات مورد نیاز رهگذران، جنبه‌های اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی نیز دارند. چراکه ضمن پاسخ‌گویی به نیازهای افراد، با ایجاد چرخه خدماتی و به تبع آن فرصت‌های شغلی برای محلی‌ها، زمینه‌ساز بروز تحولات ساختاری در جامعه میزبان هستند [۱]. در حال حاضر، این مجموعه‌ها در روند توسعه خود جایگاهی فراتر یافته و به تأسیساتی چندمنظوره با هدف توسعه صنعت گردشگری مبدل شده‌اند. تجمیع کاربری‌هایی همچون محل اسکان موقت، زمین‌های ورزشی و بازی، رستوران، جایگاه سوخت، محل توقف، پارکینگ، فضاهای تجاری و فروشگاه‌ها، تیرپارک‌ها و... مجموعه‌ای کامل و جامع را جهت توسعه گردشگری داخلی و جذب گردشگران خارجی فراهم می‌کند [۲].

از سوی دیگر آمارهای موجود نشان می‌دهد که اغلب تصادفات جاده‌ای، به دلیل خستگی‌های ناشی از رانندگی به وقوع می‌پیوندد [۳ و ۴]، چراکه حدود ۹۸/۶ درصد از سفرهای داخلی کشور در جاده‌های کشور صورت گرفته و تأمین نیاز سرنشینان خودروهای شخصی، اتوبوس‌ها و... امری مهم و حیاتی است [۵]. بررسی تأسیسات بین‌راهی کشور حاکی از کمبود مجتمع‌های پاسخ‌گویی نیازهای اولیه افراد بوده و لزوم طراحی و تأسیس آنها را ملموس‌تر می‌سازد.

با توجه به آنچه گفته شد، مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی از اهمیت بالایی برخوردارند. لذا بررسی مسائل و مشکلات و ارائه راهکارهای مرتبط، می‌تواند به عنوان اقدامی در راستای حمایت از ارتقای کیفیت خدمات مجتمع‌ها و پیشرفت گردشگری داخلی محسوب شود.

۱. مجموعه‌ای است که به‌منظور ارائه خدمات صرفاً برای رانندگان و سائیت نقلیه باری خارجی (و یا ایرانی) و سرنشینان آنها در طول راه‌های کشور طبق ضوابط ابلاغی سازمان احداث می‌شوند.

۲. جایگاه مجتمع‌های بین‌راهی در اسناد بالادستی

نظر به اهمیت قوانین بالادستی، لازم است تا جایگاه مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی در قوانین و مقررات تبیین شود تا جایگاه این تأسیسات در اسناد بالادستی مورد بررسی قرار گیرد. جدول ۱ به بررسی این موضوع پرداخته است:

جدول ۱. قوانین و سیاست‌های بالادستی و مرتبط با حوزه فعالیت مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی

عنوان قانون یا مقررات	ماده / بند / تبصره مربوطه	توضیحات
قانون تأسیس وزارت اطلاعات و جهانگردی، مصوب ۱۳۵۳ [۷]	بند «س» ماده (۱) قانون یادشده به مجتمع‌های جهانگردی اشاره کرده است.	صدور مجوز ایجاد، اصلاح و تکمیل مجتمع‌های جهانگردی و... به وزارت مزبور محول می‌شود. مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی نیز جزو مجتمع‌های جهانگردی محسوب شده و صدور مجوزهای مذکور به وزارت اطلاعات و جهانگردی وقت سپرده می‌شود.
قانون تأسیس شرکت سهامی خاص پایانه‌های عمومی وسایل نقلیه یابری، مصوب ۱۳۶۷ [۸]	ماده‌واحد و تبصره (۱۴) قانون مذکور، به موضوع فروشگاه‌ها و غرفه‌های پایانه‌ها، اشاره کرده است.	مطابق ماده‌واحد این قانون، سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای (سازمان حمل‌ونقل و پایانه‌های کشور سابق)، وظیفه بهره‌برداری، توسعه و نگهداری از فروشگاه‌ها و غرف پایانه‌ها را برعهده دارد. موضوع تبصره «۱۴» قانون یادشده، واگذاری فروشگاه‌ها و غرف واقع در پایانه‌ها به بخش غیردولتی است. اصطلاح «رستوران» یکی از تأسیسات مهم درون مجتمع است، با توجه به اینکه «رستوران» یکی از تأسیسات مهم درون مجتمع است، بنابراین قانون مذکور با موضوع مجتمع‌ها مرتبط است. لازم به ذکر است که تدوین آیین‌نامه این تبصره، به سازمان حمل‌ونقل و پایانه‌های کشور (ذیل وزارت راه و ترابری) سپرده می‌شود. سازمان مذکور با استناد به همین قانون و آیین‌نامه آن فعالیت‌هایی را در ارتباط با مجتمع‌ها انجام می‌دهد.
قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی، مصوب ۱۳۷۰ [۹]	ماده (۷) قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی مصوب ۱۳۷۰، به تأسیسات گردشگری اشاره کرده است. موضوع این ماده، تعیین مرجع صدور مجوز تأسیسات است.	صدور هرگونه مجوز برای تأسیس و ایجاد دفاتر خدمات مسافرتی و تأسیسات ایرانگردی و جهانگردی، منحصراً برعهده وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی گذاشته می‌شود.
قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، مصوب ۱۳۷۴ [۱۰]	تبصره «۱۱» ماده (۱) قانون یادشده در رابطه با تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌های خارج از محدوده شهر و شهرک‌هاست.	سرمایه‌گذاران، جهت احداث مجتمع‌ها نیازمند تغییر کاربری اراضی مورد نظر هستند. مطابق تبصره «۱۱» ماده (۱) قانون مذکور، تغییر کاربری اراضی، نیازمند تشکیل کمیسیون مربوطه است. در برخی موارد، تعیین و تکلیف تغییر کاربری‌ها بسیار طولانی شده و سرمایه‌گذاران را با چالش مواجه می‌کند.
قانون اصلاح مواد (۲) و (۷) قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی، مصوب ۱۳۷۵ [۱۱]	تمدید، تعلیق و لغو مجوز مجتمع‌ها نیز، به ماده (۷) قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی مصوب ۱۳۷۰ افزوده شد.	صدور یا تمدید هرگونه مجوز فعالیت و تأسیسات گردشگری و نیز تعلیق یا لغو آن به سازمان ایرانگردی و جهانگردی وقت محول شده است.
قانون اجازه واگذاری امتیاز سرقتی و مشارکت غرف و فروشگاه‌های پایانه‌های عمومی بار و مسافر و مجتمع‌های خدمات رفاهی بین‌راهی، مصوب ۱۳۷۷ [۱۲]	در تبصره قانون مذکور، صدور مجوز تأسیس و بهره‌برداری از مجتمع‌ها به سازمان حمل‌ونقل و پایانه‌های کشور (سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای فعلی) واگذار می‌شود.	مرجع صدور مجوز مجتمع‌ها، سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای وزارت راه و شهرسازی است.
قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری، مصوب ۱۳۸۲ [۱۳]	دو ماده (۸) و (۱۱) این قانون به موضوع تأسیسات گردشگری می‌پردازد.	در دو ماده مذکور به موضوع جذب سرمایه و ارائه تسهیلات به تأسیسات ایرانگردی و جهانگردی اشاره می‌شود.
قانون تشکیل وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، مصوب ۱۳۹۸ [۱۴]	مطابق ماده‌واحد و تبصره «۲» این قانون، شرح وظایف وزارتخانه مطابق قوانین سازمان میراث فرهنگی و گردشگری خواهد بود.	

عنوان قانون یا مقررات	ماده / بند / تبصره مربوطه	توضیحات
قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۹۶ (مدت منقضی) [۱۵]	جزء (۲) بند (الف) ماده (۹۸) قانون برنامه ششم توسعه مصوب ۱۳۹۶، به تأسیسات گردشگری اشاره کرده است.	مطابق این حکم قانونی، تأسیسات گردشگری از جمله صنایع خاص است. به همین دلیل از شمول قانون نظام صنفی (موضوع تبصره ماده (۲) قانون نظام صنفی مصوب ۱۳۹۲) مستثنا شده است. بنابراین واحدهای اقامتی و پذیرایی مجتمع‌ها که مطابق آیین‌نامه ایجاد، اصلاح، تکمیل، درجه‌بندی و نرخ‌گذاری تأسیسات گردشگری و نظارت بر فعالیت آنها مصوب ۱۳۹۴، جزو تأسیسات گردشگری محسوب شده و از شمول قانون نظام صنفی مستثنا می‌شوند.
قانون برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۴۰۳ [۱۶]	در بندهای (الف)، (ت) و (ث) ماده (۸۳) قانون برنامه هفتم پیشرفت کشور مصوب ۱۴۰۳، به تأسیسات ایرانگردی و جهانگردی اشاره شده است.	مطابق با این بندهای قانونی، تمامی تأسیسات و فعالیت‌های گردشگری از هر نظر دارای معافیت‌های مالیاتی قبلی هستند و از شمول قوانین نظام صنفی مستثنا هستند. اما نکته قابل توجه این است که تمامی واحدهای درون یک مجتمع خدماتی - رفاهی بین‌راهی جزو تأسیسات گردشگری محسوب نمی‌شوند. تنها واحدهای اقامتی و پذیرایی مندرج در آیین‌نامه ایجاد، اصلاح، تکمیل، درجه‌بندی و نرخ‌گذاری تأسیسات گردشگری و نظارت بر فعالیت آنها مصوب ۱۳۹۴، در قالب تأسیسات گردشگری تعریف و مشمول معافیت مالیاتی می‌شوند.
آیین‌نامه احداث، توسعه، تبدیل و بهره‌برداری تأسیسات جهانگردی، مصوب ۱۳۶۱ (منسوخ) [۱۷]	ماده (۱) آیین‌نامه یادشده در «(۱۰)» بند تأسیسات اقامتی و پذیرایی را مشخص نموده است.	مطابق بند «(۱۰)» ماده (۱)، تأسیسات پذیرایی بین‌راهی به‌عنوان تأسیسات گردشگری معرفی می‌شوند.
اساسنامه سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای وزارت راه و شهرسازی، مصوب ۱۳۶۸ [۱۸]	بندهای (الف) و (ب) ماده (۶) اساسنامه سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای با مجتمع‌ها مرتبط است.	در اساسنامه مذکور، صدور مجوز ایجاد هرگونه تأسیسات و مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی، جزو وظایف سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای در نظر گرفته شده است.
آیین‌نامه ایجاد، اصلاح، تکمیل، درجه‌بندی و نرخ‌گذاری تأسیسات گردشگری، مصوب ۱۳۶۸ (منسوخ) [۱۹]	بند «(۱۲)» ماده (۱) این آیین‌نامه، به واحدهای اقامتی و پذیرایی بین‌راهی اشاره می‌کند.	واحدهای پذیرایی و اقامتی بین‌راهی و مسافرخانه‌هایی که در مسیرهای ایرانگردی و جهانگردی خارج از محدوده خدمات شهری واقع شده‌اند از جمله مصادیق تأسیسات ایرانگردی و جهانگردی هستند.
آیین‌نامه اجرایی تبصره «(۱۱)» ماده (۱۷) اصلاحی قانون ایمنی راه‌ها و راه‌آهن، مصوب ۱۳۸۱ [۲۰]	تبصره «(۱۱)» ذیل بند «(د)» ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی تبصره «(۱۱)» ماده (۱۷) قانون ایمنی راه‌ها و راه‌آهن، به مجتمع‌ها مربوط می‌شود.	مکان‌یابی احداث مجتمع‌ها توسط وزارت راه و شهرسازی صورت می‌گیرد. این عملیات با استناد به قانون اجازه واگذاری امتیاز سرفلی و مشارکت غرف و فروشگاه‌های پایانه‌های عمومی بار و مسافر و مجتمع‌های خدمات رفاهی بین‌راهی مصوب ۱۳۷۷، تصریح شده است.
آیین‌نامه اجرایی تبصره «(۱۱)» ماده (۱۷) اصلاحی قانون ایمنی راه‌ها و راه‌آهن، مصوب ۱۳۸۱ [۲۰]	ماده (۵) این آیین‌نامه با موضوع تهیه طرح هدایت و سامان‌دهی فضایی برای هریک از راه‌های کشور، با مجتمع‌های بین‌راهی مرتبط است.	در ماده (۵)، وزارت راه و ترابری مکلف به مطالعات پیشینی در رابطه با مسائل زیست‌محیطی، میراث فرهنگی، ایجاد منظر مناسب، تعیین کاربری مناسب و... است. این درحالی است که بررسی راه‌های کشور از حیث مسائلی همچون محیط زیستی و میراث فرهنگی نیازمند اعلام نظر دستگاه‌های تخصصی و صاحب‌نظر است. مسلماً این ماده در آیین‌نامه بالادستی وزارت راه و شهرسازی، موجب تداخل در فعالیت دستگاه‌هاست.
آیین‌نامه اجرایی سهم بهینه بخش‌های دولتی و غیردولتی در فعالیت‌های راه و راه‌آهن، مصوب ۱۳۸۸ [۲۱]	ماده (۵) و تبصره «(۲)» آن، به مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی اشاره کرده است.	آیین‌نامه مذکور، مصوب شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی است. در ماده (۵)، انجام هرگونه خدمات رفاهی جانبی نظیر احداث، بهره‌برداری و نگهداری از مجتمع‌ها و... از ابتدای سال ۱۳۸۹ توسط دولت ممنوع می‌شود. در تبصره «(۲)» ماده (۵) این آیین‌نامه، سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای به‌عنوان متولی واگذاری مجتمع‌ها شناخته می‌شود.
آیین‌نامه ایجاد، اصلاح، تکمیل، درجه‌بندی و نرخ‌گذاری تأسیسات گردشگری و نظارت بر فعالیت آنها، شماره ۷۵۷۹۱/۷۵۷۹۱ ه ۵ مورخ ۱۳۹۴/۰۶/۱۱ [۲۲]	بندهای «(۹)»، «(۱۰)»، «(۱۱)» و «(۱۲)» ماده (۱) این آیین‌نامه به واحدهای پذیرایی و تأسیسات اقامتی واقع در مجتمع‌ها و پایانه‌های کشور اشاره می‌کند. همچنین ماده (۳) و تبصره آن نیز به موضوع تشخیص ایجاد و صدور مجوز می‌پردازد.	ذیل ماده (۱)، واحدهای پذیرایی، انواع غذاخوری‌های منفرد بین‌راهی تأسیسات اقامتی و پذیرایی واقع در مجتمع‌ها و واحدهای پذیرایی واقع در پایانه‌های مسافربری زمینی و...، جزو تأسیسات گردشگری هستند. ماده (۳) آیین‌نامه اعلام می‌دارد که تشخیص ایجاد و صدور مجوز انواع تأسیسات گردشگری و همچنین اصلاح، تکمیل، تجهیز و بهره‌برداری این تأسیسات، منحصراً از وظایف و اختیارات وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی است. همچنین مطابق تبصره ذیل ماده (۳)، کلیه دستگاه‌های اجرایی موظف به ارائه ضوابط قانونی و مورد عمل خود به وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی هستند.



عنوان قانون یا مقررات	ماده / بند / تبصره مربوطه	توضیحات
آیین‌نامه اجرایی ماده (۳) قانون حمایت از حقوق معلولان، مصوب ۱۳۹۸ [۲۳]	ماده (۱۳) آیین‌نامه مذکور به مجتمع‌ها مربوط است.	علاوه بر وزارت راه و شهرسازی، وزارت میراث‌فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی نیز مرجع صدور مجوز است. به‌گونه‌ای که موظفند صدور مجوز احداث و بهره‌برداری از مجتمع‌ها و... را، در صورت رعایت ضوابط مناسب‌سازی برای معلولان صادر کنند. همین آیین‌نامه از جمله مصوباتی است که تعارض میان دستگاه‌ها را در پی دارد. در رأی دیوان عدالت اداری، مصوب ۱۴۰۲ که در ادامه بررسی می‌شود، وزارت راه و شهرسازی به‌عنوان متولی اصلی مجتمع‌ها شناخته می‌شود، درحالی‌که در آیین‌نامه مذکور دو وزارتخانه مرجع صدور مجوزها هستند.
سند راهبردی توسعه گردشگری به شماره ۵۵۵۲۹۳/ت/۶۶۶۳۴/۱۳۹۹/۰۶/۱۶ هیئت‌وزیران [۲۴]	به‌استناد احکام ردیف (۴) و (۲۰) وزارت میراث‌فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی مرجع صدور مجوز تأسیسات گردشگری است.	احکام ردیف (۱۴) سند مذکور به وزارت راه و شهرسازی مربوط می‌شود. وزارت مزبور مکلف می‌شود که صدور مجوز برای تأسیسات گردشگری را براساس ضوابط وزارت میراث‌فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی انجام دهد. احکام ردیف (۲۰) سند راهبردی توسعه گردشگری تکالیف وزارت میراث‌فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی را مشخص می‌کند. در اولین حکم وزارت میراث‌فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، به مرجع صدور مجوز ایجاد و... تأسیسات گردشگری و بین‌راهی اشاره می‌شود. وزارت میراث‌فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی به‌عنوان مرجع صدور مجوزها معرفی می‌شود.
رأی صادره به شماره ۱۱۳۶۳/۰۹۰۹۹۷/مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۱۸ دیوان عدالت اداری	این رأی توسط هیئت تخصصی اراضی، شهرسازی، منابع طبیعی و محیط زیست دیوان عدالت اداری اعلام شده است.	مرجع صدور موافقت اصولی مجتمع‌ها و سامان‌دهی تمرکز آنها در نقاط مناسب شبکه راه‌های کشور برعهده سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای است.
مصوبه شماره ۸۰/۲۱۱۶۹۶ مورخ ۱۴۰۰/۱۲/۱۱ هیئت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار	بند (الف) این مصوبه به موضوع مرجع صدور مجوز مجتمع‌ها پرداخته است.	وزارت میراث‌فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، مرجع اصلی صدور مجوز مجتمع‌ها معرفی می‌شود.
آیین‌نامه مدیریت ایمنی حمل‌ونقل و سوانح رانندگی، موضوع تصویب‌نامه ۱۳۸۹۵۶/ت/۱۳۸۵۱۲/۰۵/۱۱/۱۴۰۰ هیئت‌وزیران است. مطابق ماده (۱۱) این آیین‌نامه، وزارت راه و شهرسازی موظف به مکان‌یابی و توسعه هدفمند مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی است. این مورد با لحاظ اولویت‌های تعریف شده در طرح جامع خدمات رفاهی بین‌راهی صورت می‌گیرد.	ماده (۱۱) آیین‌نامه یادشده به موضوع مجتمع‌ها اختصاص دارد.	آیین‌نامه مدیریت ایمنی حمل‌ونقل و سوانح رانندگی، مصوب ۱۴۰۰ [۲۵]
رأی صادره به شماره ۱۴۰۲۳۱۳۰۰۰۰۵۳۶۸۵ مورخ ۱۴۰۲/۰۱/۱۵ دیوان عدالت اداری	ابطال بند (الف) مصوبه پنجاه و پنجمین نشست هیئت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار	مرجع صدور مجوزهای مجتمع‌ها، از وزارت میراث‌فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی باز پس گرفته می‌شود. این مجوز مجدداً به سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای وزارت راه و شهرسازی بازگردانده می‌شود.

مأخذ: نگارندگان.

جدول فوق نشان می‌دهد که قوانین و مقررات موجود در دوره‌های مختلف با نگاه‌های غیر کارشناسی و صرفاً با جهت‌گیری‌های متفاوت از سوی نهادهای متولی امر، مطرح، مورد بازبینی و اصلاح قرار گرفته است. برای مثال، مطابق نامه شماره ۷۷۵۶۳/۷۳ مورخ ۱۳۸۱/۱۲/۱۹ سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای وزارت راه و شهرسازی در رابطه با آیین‌نامه اجرایی تبصره «۱» ماده (۱۷) اصلاحی قانون ایمنی راه‌ها و راه‌آهن، احداث تأسیسات منفرد و پراکنده ممنوع اعلام می‌شود. این درحالی‌است که در بند «۹» آیین‌نامه ایجاد، اصلاح، تکمیل، درجه‌بندی و نرخ‌گذاری تأسیسات گردشگری و نظارت بر فعالیت آنها، مصوب ۱۳۹۴، واحدهای پذیرایی و انواع غذاخوری‌های منفرد بین‌راهی موجود را جزو تأسیسات گردشگری محسوب کرده و این موضوع با آیین‌نامه اجرایی تبصره «۱» ماده (۱۷) اصلاحی قانون ایمنی راه‌ها و راه‌آهن تناقض دارد. این مسئله مهم موجب شده تا مرجع صدور مجوزهای مجتمع‌ها مبهم و نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها مشکل شود.

تغییر مقرره‌ها در تعیین مرجع صدور مجوزها، در سال‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۲، از دیگر مثال‌های موجود است. در دو مصوبه اعلام شده از سوی دیوان عدالت اداری، وزارت راه و شهرسازی به‌عنوان متولی اصلی مجتمع‌ها معرفی می‌شود. پس از تصویب اولین رأی دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۹۹، هیئت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار در سال ۱۴۰۰، به مرجعیت وزارت میراث‌فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی

رأی می‌دهد. سپس در سال ۱۴۰۲، دیوان عدالت اداری، رأی هیئت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب و کار باطل کرده و مجدداً وزارت راه و شهرسازی را متولی اصلی این حوزه معرفی می‌کند. تغییر مکرر آرای یادشده، نشان از نظرات غیر کارشناسی و حاصل کنش و واکنش نهادهای مذکور است. بنابراین عدم نظارت دقیق بر الزامات کارشناسی مرتبط با تعیین مرجع صدور مجوز مجتمع‌ها و غلبه نگاه‌های بخشی، موجب اختلال در فعالیت مجتمع‌داران شده است. در حالی که باید قانون فصل الخطاب و بر طرف‌کننده تعارضات باشد، در حال حاضر چنین وضعیتی ممکن نیست. در نتیجه لازم است تا مجلس شورای اسلامی با تدوین قانونی جامع، مشخص، نگاشت نهادی صحیح و تعیین وزارت راه و شهرسازی به‌عنوان مرجع اصلی صدور مجوزهای مجتمع‌ها، به بر طرف کردن این فقدان اقدام کند.

از سوی دیگر عدم نظارت بر برخی قوانین، چالاک‌های مجتمع‌ها را با محدودیت روبه‌رو کرده است. از جمله این موارد می‌توان به قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، مصوب ۱۳۷۴/۰۳/۳۱ [۱۰] اشاره کرد. سرمایه‌گذاران، جهت احداث مجتمع‌ها نیازمند تغییر کاربری اراضی مورد نظر هستند، اما به اذعان ایشان مدت زمان تغییر کاربری اراضی، تا ۲ سال هم به تعویق افتاده است.^۱ مطابق تبصره «۱» ماده (۱) قانون مذکور، تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در موارد ضروری، به عهده کمیسیون مرکب از نمایندگان وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی، راه و شهرسازی و سازمان حفاظت محیط زیست و استانداری است که در هر استان زیر نظر وزارت جهاد کشاورزی تشکیل می‌شود. در همین تبصره قانونی، به روشنی بیان می‌شود که این کمیسیون موظف است ظرف مدت دو ماه از تاریخ دریافت تقاضا یا استعمال نسبت به صدور پاسخ اقدام کند، اما همان‌طور که بیان شد در عمل چنین اتفاقی نمی‌افتد و در برخی موارد، تعیین و تکلیف تغییر کاربری‌ها بسیار طولانی شده و سرمایه‌گذاران با چالش مواجه می‌شوند. به همین دلیل لازم است که مجلس شورای اسلامی بر حسن اجرای تبصره مذکور نظارت کند.

۳. مطالعه تطبیقی مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی دنیا



تجمیع دو مقوله ارائه خدمات و تأمین رفاه افراد، در قالب مجتمع‌های چندمنظوره (خدماتی - رفاهی)، شیوه‌ای متداول در جهان است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که دولت‌های پیشرفته در حوزه مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی تنها به منافع اقتصادی توجه نمی‌کنند. علاوه بر توجهات اقتصادی، موضوعات زیست‌محیطی، اجتماعی، فرهنگی و... را نیز در نظر می‌گیرند [۶]. به همین جهت کشورهای دنیا برای احداث این مجتمع‌ها تسهیلات ویژه‌ای را قائل می‌شوند. راه‌اندازی مجتمع‌های بین‌راهی به قدری مهم است که در ترکیه دستورالعملی برای احداث هم‌زمان اتوبان‌ها و مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی آنها تهیه کرده است [۲۶].

شایان ذکر است که الگوی مشابهی برای احداث مجتمع‌های خدماتی - رفاهی در کشورهای دنیا وجود ندارد. خصوصیات و ویژگی‌های هر یک از مناطق دنیا موجب شده تا سیاست احداث مجتمع‌ها نیز با یکدیگر متمایز باشد. یکی از اساسی‌ترین الگوها توجه به فاصله است. به‌نحوی که برخی کشورها حداقل فاصله و برخی دیگر، اصل رقابت‌پذیری را مبتنی بر مؤلفه‌هایی همچون حجم ترافیکی هر جاده، تأمین نیاز افراد، توسعه صنعت گردشگری و رشد اشتغال، با انجام اقدامات پیشینی جهت کاهش ریسک سرمایه‌گذاری در سیاست‌های خود به کار گرفته‌اند. همان‌طور که گفته شد منظور از کاهش ریسک سرمایه‌گذاری، انجام اقداماتی پیش از احداث و بهره‌برداری است تا از شکست سرمایه‌گذاری در آینده جلوگیری شود. برای مثال، تأسیس مجتمع در کشور لهستان مبتنی بر اصل رقابت‌پذیری و بازار آزاد بوده که همین موضوع موجب ارتقای کیفیت خدمات شده است. برای کاهش ریسک سرمایه‌گذاری در آینده هم احداث مجتمع‌های تخصصی را مدنظر قرار داده است. به این صورت که جایگاه سوخت، در همه مجتمع‌ها وجود نداشته و صرفاً در برخی از این مجتمع‌ها ایجاد می‌شود. در کشوری مانند فرانسه،

۱. مبتنی بر نظرات کارشناسان وزارت راه و شهرسازی و وزارت امور اقتصادی و دارایی در جلسه مورخ ۱۴۰۳/۰۵/۰۸، در سالن جلسات شهید آقاجانی معمار مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۲. ماده (۱) - به‌منظور حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و تداوم و بهره‌وری آنها از تاریخ تصویب این قانون تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک‌ها جزء در موارد ضروری ممنوع می‌باشد.

تبصره «۱» - در موارد ضروری تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها به‌عهد کمیسیون مرکب از نمایندگان وزارتخانه‌های کشاورزی، مسکن و شهرسازی، جهاد سازندگی و سازمان حفاظت محیط زیست و استانداری که در هر استان زیر نظر وزارت کشاورزی تشکیل می‌شود محول می‌گردد و تصمیمات کمیسیون مزبور که واجد اکثریت اعضا باشد معتبر خواهد بود و این کمیسیون موظف است ظرف مدت دو ماه از تاریخ دریافت تقاضا یا استعمال نسبت به صدور پاسخ اقدام نماید.



هم فواصل ثابت با رویکرد تفکیک بین مجتمع‌های خدماتی و مجتمع‌های رفاهی در نظر گرفته شده است. همچنین مجتمع‌های خدماتی رفاهی در عربستان سعودی به گونه‌ای طراحی شده‌اند که بتوانند به نیازهای ویژه و متنوع زائران و همچنین مسافران خارجی که به این کشور سفر می‌کنند، پاسخ دهند. این مجتمع‌ها برای ارائه خدمات گسترده به حجم بالای زائران ساخته شده‌اند. به عبارت دیگر، این مراکز برای گردشگران مذهبی، مانند خدمات اقامتی، حمل و نقل، غذا و امکانات بهداشتی متناسب با نیاز و تعداد بالای زائران طراحی شده‌اند تا بتوانند خدماتی مناسب و با کیفیت ارائه دهند. در واقع رویکرد احداث مجتمع‌های تخصصی در کشوری مانند عربستان سعودی در دستور کار قرار داده شده و ارائه خدمات گسترده به حجم بالای زائران (ارائه خدمات تخصصی برای گردشگران مذهبی) به عنوان اولویت احداث مجتمع‌ها در نظر گرفته شده است [۲۷].

در برخی دیگر از کشورها، علاوه بر نیازهای رفاهی، به سایر نیازهای رهگذران جاده‌ها مانند تفریح و گردشگری نیز توجه شده است. در انگلیس و کانادا، توجه ویژه‌ای به مؤلفه‌های تفریحی و گردشگری شده است. در کشورهای یاد شده، علاوه بر ارائه خدمات ضروری برای رهگذران جاده‌ها، استفاده حداکثری از طبیعت اطراف نیز در دستور کار قرار گرفته است [۲۸].

مطالعات تطبیقی بیانگر احداث مجتمع‌های متنوع در کشورهای دنیاست. در کشور آلمان و حتی ترکیه، گستردگی مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی متفاوت است. به طوری که مواردی همچون جاذبه‌های طبیعی در جاده‌ها و فاصله مجتمع‌های از پیش ساخته شده، تعیین‌کننده سطوح مختلف خدمات است [۲۷و۶].

علاوه بر آن خدمات ارائه شده در سایر جاده‌ها اعم از جاده‌های منطقه‌ای، بین منطقه‌ای و بین‌المللی متفاوت است. در حقیقت مجتمع‌های خدماتی - رفاهی، فقط نقش خدمات‌رسانی به رهگذران را ندارند. علاوه بر آن، مؤلفه‌هایی مانند توسعه و توازن منطقه‌ای، رشد متوازن گردشگری مقصد و مسائل تفریحی را نیز در دستور کار خود قرار داده‌اند [۶].

شایان ذکر است که در برخی کشورها میان مجتمع‌های خدماتی و مجتمع‌های رفاهی تمایز قائل شده‌اند. مجتمع‌های خدماتی معمولاً به عنوان مکان‌هایی نزدیک بزرگراه تعریف شده و علی‌الخصوص جهت ارائه تسهیلات مهمی مانند جایگاه سوخت، مغازه، رستوران، هتل، تعمیرگاه و خدمات مشابه به رانندگان طراحی و ساخته می‌شوند. مجتمع رفاهی، به عنوان نواحی حاشیه جاده، دارای پارکینگ انواع وسایل نقلیه و ایجاد شرایط استراحت برای افراد است. مهم‌ترین شاخصه تمایز میان مجتمع‌های مذکور نیز، وجود جایگاه سوخت است. به نحوی که مجتمع دارای جایگاه سوخت، یک مجتمع خدماتی و مجتمع فاقد جایگاه سوخت، یک مجتمع رفاهی است. در صورتی که یک مجتمع، جایگاه سوخت داشته باشد، به طور معمول دارای سایر انواع خدمات مانند مغازه، رستوران، تعمیرگاه و... نیز است [۲۸].

اما مجتمع‌های رفاهی به منظور استراحت و تمدد اعصاب گردشگران و مسافران طراحی می‌شوند. ایجاد فضاهای تفریحی و نواحی گردشگری از مهم‌ترین دلایل تأسیس این نوع مراکز است. بنابراین در برخی کشورها مانند کشور فرانسه، مجتمع‌های خدماتی و رفاهی به صورت تخصصی و جدا از هم احداث می‌شوند [۲۸]، اما در برخی کشورها مانند ترکیه، اسپانیا، تایوان و... طراحی مجتمع‌ها به صورت چندمنظوره و با عنوان مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی طراحی می‌شود. بررسی نشان می‌دهد که اکثر کشورهای دنیا به سمت مجتمع‌های چندمنظوره سوق پیدا کرده‌اند. از جمله آنها می‌توان به اسپانیا، ایتالیا، ترکیه و حتی کشور خودمان اشاره کرد.

۱-۳. آستانه فاصله مجتمع‌های خدماتی - رفاهی در کشورهای دیگر

در گزارشی، مجتمع‌های خدماتی رفاهی کشورهای اتحادیه اروپا با کل شبکه عوارضی بیش از ۱۰۰ کیلومتر بررسی شدند. همچنین این ارزیابی شامل مقرراتی درباره حداکثر و حداقل فاصله بین مجتمع‌های خدماتی - رفاهی در هر کشور است [۲۹]. جدول ۲، آستانه فاصله متوسط و حداکثر فاصله مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی را نشان می‌دهد:

جدول ۲. آستانه فاصله متوسط و حداکثر فاصله مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی در اتحادیه اروپا [۲۹]

مقدار	مقررات ارزیابی	فاصله مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی
متوسط	ایمن	۲۰ کیلومتر
	قابل قبول	بین ۲۰ تا ۳۰ کیلومتر
	خطرآفرین	بیش از ۳۰ کیلومتر
حداکثر	ایمن	۴۰ کیلومتر
	قابل قبول	بین ۴۰ تا ۶۰ کیلومتر
	خطرآفرین	بالتر از ۶۰ کیلومتر

به‌طور متوسط، آستانه ۳۰ کیلومتر، به‌عنوان فاصله قابل قبول در نظر گرفته شده است. در حقیقت فاصله بیشتر از آن می‌تواند خطرآفرین باشد؛ چراکه زمان برآورد شده برای رسیدن به مکان توقف امن بعدی بیش از ۱۵ دقیقه است. در شرایطی که آستانه حداکثری بین مجتمع‌ها نیز ۶۰ کیلومتر تعریف شده باشد حداقل زمانی که با سرعت ۱۲۰ کیلومتر در ساعت برای رسیدن به مجتمع بعدی صرف می‌شود، ۳۰ دقیقه است. در نتیجه، فاصله بیش از ۶۰ کیلومتر خطرآفرین خواهد بود؛ چراکه زمان بیشتری تلف شده و احتمال خطراتی همچون تصادف، اتمام سوخت وسیله نقلیه و... به‌دلیل عدم دسترسی به مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی وجود دارد.

۲-۳. تحلیل و بررسی مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی کشورهای پیشرفته در حوزه گردشگری [۲۹]

۲-۳-۱. فرانسه

همان‌طور که بیان شد؛ فرانسه از جمله کشورهای است که میان مجتمع‌های خدماتی و مجتمع‌های رفاهی تمایز قائل است. در اسناد حمل‌ونقل فرانسه، حدود و ثغور فاصله مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی مشخص شده است. به‌نحوی که هر زیرساخت جدید باید در هر ۳۰ کیلومتر یک مجتمع رفاهی و در هر ۶۰ کیلومتر یک مجتمع خدماتی داشته باشد. بررسی راه‌های مواصلاتی فرانسه نشان می‌دهد که آستانه فاصله متوسط بین مجتمع‌های رفاهی ۲۰ کیلومتر است. شایان ذکر است که فواصل بین مجتمع‌های خدماتی در فرانسه بالاتر از کشورهای دیگر معادل ۳۷/۵ تا ۴۵/۵ است.

۲-۳-۲. اسپانیا

بررسی اسناد بالادستی اسپانیا نشان می‌دهد که حداقل فاصله بین مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی، ۲۰ کیلومتر و حداکثر فاصله بین ۴۰ تا ۶۰ کیلومتر است. همچنین احداث مجتمع‌ها در فواصل کمتر یا بیشتر از مقادیر ذکر شده، نیاز به ارائه معیارهای کارشناسی و توجیه دقیق دارد. جایگاه سوخت، پارکینگ و محل استراحت از جمله خدمات اصلی مجتمع‌های اسپانیا به‌شمار می‌آیند. در کنار خدمات اصلی، به تناسب نیاز گردشگران و مسافران، تسهیلات مکمل چون فروشگاه، هتل، رستوران، تعمیرگاه خودرو، کارواش، ساختمان اداری، محل بازی کودکان و... نیز تعریف می‌شود.

۲-۳-۳. یونان

در اغلب آزادراه‌های یونان، فاصله میانگین مجتمع‌های خدماتی - رفاهی، کمتر از ۱۲ کیلومتر است. البته که استثنائاتی نیز در برخی بزرگراه‌های یونان وجود دارد. برای مثال در بزرگراه A-2 (آگناتیا اوداس) فواصل میانگین بسیار بالاست. یعنی از سطح قابل قبول ۳۰ کیلومتر نیز بیشتر است. ذکر این نکته لازم است که بزرگراه A-2 یونان از بقیه بزرگراه‌ها متفاوت بوده و بزرگ‌ترین زیرساخت جاده‌ای یونان محسوب می‌شود.



۴-۲-۳. لهستان

حداقل فاصله دو مجتمع خدماتی - رفاهی پشت سر هم در لهستان، ۱۵ کیلومتر است. برای بزرگراه‌های چندباند نیز حداقل فاصله ۱۰ کیلومتر در نظر گرفته شده است. شایان ذکر است که لهستان حدود و ثغور فاصله مجتمع‌ها از مرزهای کشور خود را نیز تعیین کرده است. در بزرگراه‌های عادی، حداقل فاصله ۳ کیلومتر و برای بزرگراه‌های چندباند حداقل فاصله ۱/۵ کیلومتر تا مرز تعیین شده است. در واقع می‌توان گفت که کشور لهستان روی فواصل خیلی کم تمرکز کرده تا رقابت میان مجتمع‌های خدماتی - رفاهی را حفظ کند. بنابراین می‌توان گفت که استانداردهای بازار آزاد، اساس تعیین فواصل مجتمع‌های بین‌راهی لهستان است. البته دولت لهستان، احداث برخی از مجتمع‌ها را بر پایه ارائه خدمات تخصصی در دستور کار قرار داده است. برای مثال، از ساخت جایگاه سوخت در برخی مجتمع‌ها اجتناب شده تا هر مجتمع خدماتی - رفاهی حوزه تخصصی‌اش را حفظ کند.

۵-۲-۳. تایوان

مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی در تایوان، محلی برای خرید، صرف غذا، کسب آرامش و تفریح هستند. در کشور تایوان، دو آزادراه ملی سراسری (شمال تا جنوب) وجود دارد. آزادراه شماره ۱ که با نام Sun Yat-sen نیز شناخته می‌شود و آزادراه ملی شماره ۳ که به نام Formosa معروف است. در سراسر طول هر دو آزادراه، فاصله ۵۰ کیلومتری برای احداث مجتمع‌ها در نظر گرفته شده است. به‌طور کلی، ۱۳ مجتمع بین‌راهی در طول ۲ آزادراه اصلی تایوان از شهر کیلانگ^۱ در شمال تا پینگ تانگ^۲ در جنوب کشور وجود دارد [۳۰]. در جدول ۳، میانگین فواصل مجتمع‌های کشورهای یادشده و چند کشور گردشگرپذیر دیگر ارائه می‌شود:

جدول ۳. میانگین فواصل مجتمع‌های برخی از کشورهای پیشرفته در حوزه گردشگری [۲۸ و ۲۹]

نام کشور	توضیحات	میانگین فاصله مجتمع‌ها (km)
آلمان	مجتمع نوع متوسط	۱۵ - ۲۰
	مجتمع نوع بزرگ	۵۰ - ۸۰
ترکیه	مجتمع نوع کوچک	۲۰
	مجتمع نوع بزرگ	۵۰
استرالیا	مجتمع خدماتی - رفاهی	۸۰ - ۱۲۰
	مجتمع نوع کوچک	۱۵ - ۲۰
اتریش	مجتمع نوع متوسط	۲۰ - ۳۰
	مجتمع نوع بزرگ	۶۰
فرانسه	مجتمع رفاهی	۳۰
	مجتمع خدماتی	۶۰
ایتالیا	مجتمع خدماتی - رفاهی	۵۰
تایوان	مجتمع خدماتی - رفاهی	۵۰
پرتغال	مجتمع خدماتی - رفاهی	حداقل ۳۰
اسپانیا	مجتمع خدماتی - رفاهی	حداقل ۴۰ - ۲۰ و حداکثر ۶۰
لهستان	مجتمع در بزرگراه عادی	حداقل ۱۵ ۳ کیلومتر تا مرز
	مجتمع در بزرگراه چندباند	حداقل ۱۰ ۱/۵ کیلومتر تا مرز
یونان	مجتمع خدماتی - رفاهی	۱۲ - ۵۰
جمهوری اسلواکی	مجتمع خدماتی - رفاهی	۲۰

1. Keelung
2. Pingtung

جدول فوق نشان می‌دهد که فواصل مجتمع‌ها در هر یک از کشورهای دنیا متفاوت است. در واقع هر کشور با توجه به شرایط و استانداردهای خود، برنامه‌ریزی لازم را در جهت احداث و بهره‌برداری از مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی انجام داده و الگویی خاص را پذیرفته است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که فاصله، اساسی‌ترین الگوی احداث مجتمع‌هاست. به نحوی که برخی کشورها معیار حداقل فاصله و برخی دیگر معیار رقابت‌پذیری را مدنظر قرار داده‌اند. برای مثال در کشوری مانند تایوان، الگوی حداقل فاصله وجود دارد. در حالی که در کشور لهستان اصل رقابت‌پذیری با کاهش ریسک سرمایه‌گذاری به منظور ارتقای کیفیت خدمات مجتمع‌ها در نظر گرفته شده است.

شایان ذکر است که مؤلفه‌هایی همچون حجم ترافیکی، نیاز افراد، توسعه گردشگری، ایجاد اشتغال، کاهش حوادث، امنیت جاده‌ای، جلب و جذب سرمایه و توسعه خدمات نیز در تعیین، تقویت و انعطاف در معیارهای فاصله‌گذاری مجتمع‌های کشورها مؤثر بوده‌اند. همان‌طور که بیان شد در کشوری مانند اسپانیا، در کنار خدمات اصلی، به تناسب نیاز گردشگران و مسافران، تسهیلات مکمل چون فروشگاه، هتل، رستوران، تعمیرگاه خودرو، کارواش، ساختمان اداری، محل بازی کودکان و... نیز تعریف می‌شود. موارد فوق، وابسته به نیروی انسانی منطقه‌ای است که مجتمع در آن احداث می‌شود. این گزاره نشان می‌دهد که کشور اسپانیا علاوه بر ایمنی و کاهش حوادث جاده‌ای به موضوعاتی همچون ایجاد اشتغال برای افراد بومی محل احداث مجتمع نیز توجه کرده است. در واقع وجود نیروی انسانی کافی در زمان بهره‌برداری از مجتمع نیز در نظر گرفته شده و فاصله مجتمع‌ها به نحوی تنظیم شده که از توان نیروی انسانی محل احداث نیز استفاده شود.

مطالعه طرح جامع خدمات رفاهی بین‌راهی وزارت راه و شهرسازی کشور نشان می‌دهد که احداث مجتمع‌ها، بدون توجه به مؤلفه‌های تقویت‌کننده فوق و براساس معیار حداقل فاصله (مطابق با جدول ۸) در نظر گرفته شده است. در حالی که نظرات کارشناسی حاکی از آن است که رقابتی کردن احداث و بهره‌برداری مجتمع‌ها توسط سرمایه‌گذاران، با کاهش ریسک سرمایه‌گذاری و متناسب با بوم کشور، منجر به افزایش کمی و کیفی خدمات این حوزه خواهد شد.^۱

بنابراین با وجود چالش ضعف کیفیت خدمات مجتمع‌ها در ایران، اصل رقابت‌پذیری با انجام اقدامات پیش‌بینی جهت کاهش خطر سرمایه‌گذاری، می‌تواند در بهبود کیفیت خدمات به بخش تقاضا مؤثر باشد.

۱. حاصل از جلسه مورخ ۱۴۰۲/۰۷/۱۷ مجتمع‌داران با ریاست مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و جلسه مورخ ۱۴۰۳/۰۵/۰۸ با کارشناسان دستگاه‌های مربوطه در مرکز پژوهش‌ها.



۴. تحلیل و بررسی وضعیت مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی کشور

با توجه به اهمیت مجتمع‌های بین‌راهی در رفع نیاز افراد، تحلیل و بررسی وضعیت این تأسیسات لازم به نظر می‌رسد. از جمله موارد قابل بررسی، توزیع و پراکنش مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی در کل کشور و هر استان، نقاط موجود برای سرمایه‌گذاری و پیشرفت فیزیکی مجتمع‌های در حال ساخت است. این موضوع نیاز مناطق کشور را به مجتمع‌های بین‌راهی مشخص خواهد کرد. به همین منظور در جداول ۴ تا ۷، به موارد مذکور پرداخته شده است.

۴-۱. اطلاعات مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی در سطح کشور

در جدول ۴، وضعیت توزیع و پراکنش مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی در سطح شبکه راه‌های کشور و براساس نوع محورهای مواصلاتی مشخص شده است. نوع محورها عبارتند از: آزادراه،^۱ بزرگراه،^۲ راه اصلی^۳ و راه فرعی.^۴ در هر یک از انواع محورها، تعداد مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی در حال بهره‌برداری، احداث و استعلام قابل مشاهده است.

جدول ۴. توزیع و پراکنش مجتمع‌های خدماتی - رفاهی در سطح شبکه راه‌های کشور [۳۱]

در حال احداث، استعلام و بهره‌برداری	گزارش کشوری پراکنش								
	در حال احداث و بهره‌برداری		مجتمع خدماتی - رفاهی در حال استعلام ^۵	مجتمع خدماتی - رفاهی در حال احداث	مجتمع خدماتی - رفاهی در حال بهره‌برداری	طول محور (Km)	نوع محور		
	تعداد (باب)	پراکنش (Km)	تعداد (باب)	تعداد (باب)	تعداد (باب)	تعداد (باب)	پراکنش ^۶ (Km)		
پراکنش (Km)	تعداد (باب)	پراکنش (Km)	تعداد (باب)	تعداد (باب)	تعداد (باب)	تعداد (باب)	پراکنش ^۶ (Km)	تعداد (باب)	
۱۳	۲۲۲	۱۹	۱۴۵	۷۷	۴۱	۲۷	۱۰۴	۲۸۱۳	آزادراه
۲۰	۱۰۳۰	۳۲	۶۳۷	۳۹۳	۲۱۵	۴۸	۴۲۲	۲۰۳۱۳	بزرگراه
۲۶	۹۹۱	۴۲	۶۲۴	۳۶۷	۲۳۱	۶۶	۳۹۳	۲۶۰۱۱	راه اصلی
۱۰۰	۳۹۷	۲۱۸	۱۸۱	۲۱۶	۸۲	۳۹۹	۹۹	۳۹۵۱۶	سایر راه‌های فرعی
۳۴	۲۶۴۰	۵۶	۱۵۸۷	۱۰۵۳	۵۶۹	۸۷	۱۰۱۸	۸۸۶۵۳	مجموع

۱. آزادراه: آزادراه به راهی گفته می‌شود که حداقل دارای دو خط اتومبیل رو و یک شانه حداقل به عرض سه متر برای هر طرف رفت و برگشت و دو طرف آن نیز محصور و در تمام طول آزادراه از هم کاملاً مجزا باشد و ارتباط آنها با هم تنها به وسیله راه‌های فرعی که از زیر یا بالای آزادراه عبور کند تأمین شود و هیچ راه دیگری آن را قطع نکند.
 ۲. بزرگراه: راهی است که حداقل دارای دو خط عبور در هر طرف بوده و ترافیک دو طرف آن به وسیله موانع فیزیکی از هم جدا شده باشند و به طور معمول دارای تقاطع‌های غیرهمسطح است. بزرگراه می‌تواند تعداد معدودی تقاطع همسطح کنترل شده نیز داشته باشد.
 ۳. جاده اصلی: راهی است که در برخورد با راه دیگر به طور معمول عریض‌تر است و با نصب علائم راهنمایی و رانندگی، اصلی تلقی می‌شود.
 ۴. خیابان فرعی: خیابان فرعی به خیابانی گفته می‌شود که عرض نسبت به خیابان‌هایی که به آن متصل هستند کمتر باشد و در سمت چپ خیابان دیگر قرار گرفته باشد.
 ۵. شایان ذکر است که تعاریف بالا از کتاب آیین‌نامه راهنمایی و رانندگی ۱۴۰۱ (معتبر تا سال ۱۴۰۴) برگرفته شده است.
 ۶. منظور مجتمع‌هایی است که موافقت اصولی از سمت سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای وزارت راه و شهرسازی صادر شده است، اما در مرحله اخذ مجوز از سایر دستگاه‌ها قرار دارند.
 ۷. منظور از پراکنش این است که در هر میزان مشخصی کیلومتر، یک مجتمع خدماتی - رفاهی بین‌راهی وجود دارد. برای مثال در هر ۸۷ کیلومتر کل راه‌های مواصلاتی کشور، یک مجتمع بین‌راهی (در حال بهره‌برداری) وجود دارد.

بررسی‌ها نشان می‌دهد که تعداد مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی در حال بهره‌برداری، بالغ بر ۱۰۱۸ باب (معادل حدود ۳۸/۵ درصد) است. میانگین توزیع و پراکنش، در هر ۸۷ کیلومتر، یک باب مجتمع‌های خدماتی - رفاهی را نشان می‌دهد. تعداد مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی در حال ساخت، بالغ بر ۵۶۹ باب (معادل حدود ۲۱/۵ درصد) است. در سال‌های آتی، با بهره‌برداری از مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی در حال احداث، میانگین توزیع و پراکنش آنها در هر ۵۶ کیلومتر یک باب خواهد بود. تعداد موافقت اصولی‌های صادره در حال اخذ استعلام از سایر مراجع و ارگان‌های ذی‌ربط نیز، ۱۰۵۳ فقره (معادل حدود ۴۰ درصد) است. بنابراین بر فرض تأیید مجتمع‌های در حال استعلام و احداث آنها در سال‌های آینده، میانگین توزیع و پراکنش مجتمع‌ها به هر ۳۴ کیلومتر یک باب خواهد رسید. این اتفاق منجر به ارتقای کمی و کیفی مجتمع‌ها و در نتیجه بهبود کیفیت خدمات جاده‌ای، گردشگری داخلی و... خواهد شد، اما نظرات کارشناسی نشان می‌دهد که در صورت تکمیل مجتمع‌های در حال استعلام و احداث نیز، کمبود این تأسیسات به دلیل حجم بالای تردد ۹۸ درصدی در جاده‌های کشور مرتفع نخواهد شد [۳۱].

۲-۴. اطلاعات مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی به تفکیک استان‌های کشور

جدول ۵، در خصوص توزیع و پراکنش مجتمع‌های خدماتی - رفاهی، به تفکیک استان‌های کشور است. طول راه هر یک از استان‌ها نیز مشخص شده که در نتیجه آن، پراکنش مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی هر استان به راحتی قابل محاسبه است. علاوه بر ۳۱ استان، مجتمع سایر راه‌های مواصلاتی کشور تحت عنوان سایر مناطق برآورد شده است.

جدول ۵. توزیع و پراکنش مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی به تفکیک استان‌های کشور [۳۱ و ۳۲]

تعداد کل موافقت اصولی	مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی								طول راه (Km)	نام استان	ردیف
	در حال استعلام، احداث و بهره‌برداری		در حال احداث و بهره‌برداری		در حال بهره‌برداری		در حال احداث	در حال استعلام			
	پراکنش (Km)	تعداد (باب)	پراکنش (Km)	تعداد (باب)	پراکنش (Km)	تعداد (باب)	تعداد (باب)	تعداد (باب)			
۱۲۰	۲۷	۱۲۰	۴۲	۷۷	۵۹	۵۴	۲۳	۴۳	۳۲۱۰	آذربایجان شرقی	۱
۹۰	۳۰	۹۰	۴۵	۶۰	۱۱۳	۲۴	۳۶	۳۰	۲۷۲۰	آذربایجان غربی	۲
۵۳	۳۲	۵۳	۶۰	۲۸	۸۹	۱۹	۹	۲۵	۱۶۸۴	اردبیل	۳
۱۴۰	۴۰	۱۴۰	۶۱	۹۱	۹۴	۵۹	۳۲	۴۹	۵۵۳۸	اصفهان	۴
۳۰	۱۶	۳۰	۲۹	۱۶	۴۷	۱۰	۶	۱۴	۴۶۵	البرز	۵
۲۴	۵۹	۲۴	۷۹	۱۸	۱۱۹	۱۲	۶	۶	۱۴۲۴	ایلام	۶
۷۶	۲۵	۷۶	۴۳	۴۴	۷۱	۲۷	۱۷	۳۲	۱۹۰۴	بوشهر	۷
۷۷	۴۰	۷۷	۵۶	۵۴	۶۶	۴۶	۸	۲۳	۳۰۴۴	تهران	۸
۳۸	۳۷	۳۸	۶۶	۲۱	۱۵۵	۹	۱۲	۱۷	۱۳۹۴	چهارمحال و بختیاری	۹
۸۱	۵۳	۸۱	۸۲	۵۲	۱۱۵	۳۷	۱۵	۲۹	۴۲۵۷	خراسان جنوبی	۱۰
۱۴۸	۳۸	۱۴۸	۵۶	۹۹	۹۶	۵۸	۴۱	۴۹	۵۵۶۹	خراسان رضوی	۱۱
۳۲	۳۷	۳۲	۵۷	۲۱	۷۵	۱۶	۵	۱۱	۱۱۹۴	خراسان شمالی	۱۲
۱۱۹	۵۳	۱۱۹	۷۴	۸۵	۱۱۴	۵۵	۳۰	۳۴	۶۲۷۱	خوزستان	۱۳



تعداد کل موافقت اصولی	مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی								طول راه (Km)	نام استان	ردیف
	در حال استعمال، احداث و بهره‌برداری		در حال احداث و بهره‌برداری		در حال بهره‌برداری		در حال احداث	در حال استعمال			
	پراکنش (Km)	تعداد (باب)	پراکنش (Km)	تعداد (باب)	پراکنش (Km)	تعداد (باب)	تعداد (باب)	تعداد (باب)			
۹۱	۲۷	۹۱	۵۱	۴۸	۸۵	۲۹	۱۹	۴۳	۲۴۶۵	زنجان	۱۴
۱۰۵	۱۸	۱۰۵	۳۳	۵۵	۴۲	۴۴	۱۱	۵۰	۱۸۴۰	سمنان	۱۵
۱۳۶	۱۹	۱۳۶	۴۷	۵۵	۸۷	۳۰	۲۵	۸۱	۲۶۰۸	سیستان و بلوچستان	۱۶
۱۷۷	۴۴	۱۷۷	۸۳	۹۵	۱۳۳	۵۹	۳۶	۸۲	۷۸۶۹	فارس	۱۷
۷۹	۱۷	۷۹	۲۴	۵۶	۳۵	۳۸	۱۸	۲۳	۱۳۳۱	قزوین	۱۸
۵۶	۱۸	۵۶	۲۵	۴۰	۳۵	۲۹	۱۱	۱۶	۱۰۰۶	قم	۱۹
۴۴	۳۹	۴۴	۶۹	۲۵	۹۶	۱۸	۷	۱۹	۱۷۲۳	کردستان	۲۰
۱۴۸	۳۳	۱۴۸	۵۹	۸۲	۱۰۶	۴۶	۳۶	۶۶	۴۸۶۲	کرمان	۲۱
۷۵	۳۴	۷۵	۴۹	۵۲	۷۶	۳۴	۱۸	۲۳	۲۵۶۷	کرمانشاه	۲۲
۳۷	۴۶	۳۷	۷۱	۲۴	۱۴۱	۱۲	۱۲	۱۳	۱۶۹۲	کهگیلویه و بویراحمد	۲۳
۴۷	۲۹	۴۷	۴۳	۳۱	۷۵	۱۸	۱۳	۱۶	۱۳۴۱	گلستان	۲۴
۳۷	۵۱	۳۷	۶۶	۲۹	۱۰۶	۱۸	۱۱	۸	۱۹۰۳	گیلان	۲۵
۵۰	۳۷	۵۰	۷۲	۲۶	۱۰۹	۱۷	۹	۲۴	۱۸۶۰	لرستان	۲۶
۸۷	۲۹	۸۷	۴۲	۵۹	۵۴	۴۶	۱۳	۲۸	۲۵۰۲	مازندران	۲۷
۹۷	۲۱	۹۷	۳۹	۵۲	۶۳	۳۲	۲۰	۴۵	۲۰۲۶	مرکزی	۲۸
۱۲۵	۲۵	۱۲۵	۴۵	۷۱	۸۲	۳۹	۳۲	۵۴	۳۱۸۶	هرمزگان	۲۹
۸۴	۲۳	۸۴	۳۹	۴۹	۴۴	۴۳	۶	۳۵	۱۹۰۴	همدان	۳۰
۴۹	۴۹	۴۹	۱۰۴	۲۳	۱۷۰	۱۴	۹	۲۶	۲۳۸۳	یزد	۳۱
۸۸	۱۲۰	۸۸	۲۰۲	۴۹	۳۸۲	۲۶	۲۳	۳۹	۴۹۱۱	سایر مناطق ^۱	۳۲
۲۶۴۰	۳۴	۲۶۴۰	۵۶	۱۵۸۷	۸۷	۱۰۱۸	۵۶۹	۱۰۵۳	۸۸۶۵۳	مجموع	

۱. منظور مناطقی همچون جنوب سیستان و بلوچستان است که راه‌ها و مجتمع‌های آنها جداگانه محاسبه می‌شود.

در حال حاضر کلیه استان‌های کشور، دارای مجتمع‌های خدماتی - رفاهی در حال بهره‌برداری، ساخت و یا استعلام هستند، اما نکته قابل توجه این است که مجتمع‌های در حال بهره‌برداری حدود نیمی از استان‌های کشور، با میانگین کل (هر ۸۷ کیلومتر، یک باب مجتمع بین‌راهی) فاصله دارند.^۱ به عبارت دیگر، در جهت برآوردن نیاز مسافران، گردشگران و رانندگان، تکمیل مجتمع‌های در حال احداث و بهره‌برداری حدود ۵۰ درصد از مناطق کشور الزامی است. استان‌های آذربایجان غربی، ایلام، خراسان جنوبی، خوزستان، فارس، کرمان، کهگیلویه و بویراحمد، گیلان، لرستان، چهارمحال و بختیاری و استان یزد از جمله استان‌های کمتر برخوردار هستند. این در حالی است که برخی از این استان‌ها، مانند استان فارس و یزد از جمله مناطق گردشگرپذیر کشور هستند. مقایسه جداول ۵ و ۸ و بررسی نسبت مجتمع‌های در حال بهره‌برداری به پراکنش آنها (در جدول ۵) نشان می‌دهد که هیچ‌یک از استان‌های کشور وضعیت مطلوبی نداشته و تنها دو استان قم و قزوین از وضعیت بهتری برخوردار هستند.

۳-۴. طرح‌های سرمایه‌گذاری مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی به تفکیک استان‌های کشور

در جدول ۶، نقاط تأیید شده،^۲ در مرحله اجرا^۳ و در مرحله جذب سرمایه‌گذاری^۴ نشان داده شده است. شایان ذکر است که تعداد هر یک از نقاط یادشده به تفکیک استان‌های کشور آورده شده است.

جدول ۶. تعداد تأیید شده، واگذار شده و نقاط موجود جهت سرمایه‌گذاری به تفکیک استان (۱۴۰۲) [۳۱]

ردیف	نام استان	تعداد نقاط تأیید شده	جمع کل نقاط اجرا شده	نقاط باقی‌مانده جهت سرمایه‌گذاری
۱	آذربایجان شرقی	۱۲	۴	۸
۲	آذربایجان غربی	۱۳	۷	۶
۳	اردبیل	۲	۲	۰
۴	اصفهان	۳۳	۷	۲۶
۵	البرز	۱	۱	۰
۶	ایلام	۷	۳	۴
۷	بوشهر	۱۱	۶	۵
۸	تهران	۲	۱	۱
۹	چهارمحال و بختیاری	۱۳	۶	۷
۱۰	خراسان جنوبی	۳۴	۱۲	۲۲
۱۱	خراسان رضوی	۴۷	۳۰	۱۷
۱۲	خراسان شمالی	۱۳	۵	۸
۱۳	خوزستان	۵۳	۲۱	۳۲
۱۴	زنجان	۴	۲	۲
۱۵	سمنان	۱۰	۴	۶

۱. شایان ذکر است که پراکنش کل نیز با مقدار واقعی فاصله دارد که در ادامه توضیح داده خواهد شد. بنابراین می‌توان بیان کرد که فاصله زیادی تا دستیابی به حد مطلوب وجود دارد.

۲. منظور نقاطی است که برای احداث مجتمع در نظر گرفته است.

۳. منظور نقاط بالفعلی است که سرمایه‌گذار آنها جذب شده و وارد مرحله موافقت اصولی شده است.

۴. منظور تعداد نقاط بالقوه باقی‌مانده‌ای است که هنوز هیچ سرمایه‌گذاری برای شروع عملیات آنها جذب نشده است.



ردیف	نام استان	تعداد نقاط تأیید شده	جمع کل نقاط اجرا شده	نقاط باقی مانده جهت سرمایه‌گذاری
۱۶	سیستان و بلوچستان	۲۹	۱۰	۱۹
۱۷	فارس	۳۸	۱۸	۲۰
۱۸	قزوین	۸	۱	۷
۱۹	قم	۲	۰	۲
۲۰	کردستان	۱۴	۵	۹
۲۱	کرمان	۴۲	۳۰	۱۲
۲۲	کرمانشاه	۹	۳	۶
۲۳	کهگیلویه و بویراحمد	۶	۴	۲
۲۴	گلستان	۱۲	۴	۸
۲۵	گیلان	۶	۱	۵
۲۶	لرستان	۱۳	۸	۵
۲۷	مازندران	۵	۲	۳
۲۸	مرکزی	۸	۴	۴
۲۹	هرمزگان	۱۵	۱۰	۵
۳۰	همدان	۵	۲	۳
۳۱	یزد	۳۰	۱۳	۱۷
	مجموع	۴۹۷	۲۲۶	۲۷۱

بر اساس مطالعات طرح تفصیلی مکان‌یابی مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی در سطح شبکه راه‌های کشور، تعداد ۴۹۷ نقطه شناسایی شده است. مطابق آخرین گزارش سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای وزارت راه و شهرسازی، تعداد ۲۲۶ نقطه از طریق جذب سرمایه‌گذار، موافقت اصولی خود را دریافت کرده‌اند. ۲۷۱ نقطه باقی مانده نیز در مرحله جذب سرمایه‌گذاری قرار دارند. تعداد نقاط در مرحله جذب سرمایه‌گذاری استان‌هایی همچون اصفهان، فارس و یزد قابل توجه است. به‌رغم اینکه استان‌های مذکور جزو استان‌های گردشگرپذیر هستند، اما کنشگری لازم به‌منظور جذب سرمایه‌گذار صورت نگرفته است. بنابراین مسئله عدم حمایت کافی از سرمایه‌گذاران و عدم برنامه‌ریزی برای جذب سرمایه در این حوزه مشاهده می‌شود. همچنین استان‌های سیستان و بلوچستان و خوزستان از دیگر استان‌هایی هستند که تعداد قابل توجهی از نقاط تأیید شده آنان در مرحله جذب سرمایه‌گذاری قرار داشته و پیشرفت آنچنانی نداشته‌اند. ایجاد سازوکار دقیق و برنامه‌ریزی هدفمند به‌منظور حمایت کافی از سرمایه‌گذاران و احداث مجتمع در نقاط یاد شده، بهبود کیفیت خدمات جاده‌ای و پیشرفت گردشگری را در پی خواهد داشت.

۴-۴. پیشرفت فیزیکی مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی در حال احداث

همان‌گونه که در جدول ۴ اشاره شد، تعداد مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی در حال ساخت بالغ بر ۵۶۹ باب است. پیشرفت فیزیکی مجتمع‌های در حال احداث به شرح جدول ۷ است.

جدول ۷. پیشرفت فیزیکی مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی در حال احداث در سطح شبکه راه‌های کشور [۳۱]

جمع کل	بالای ۸۱٪	۶۱ تا ۸۰٪	۴۱ تا ۶۰٪	۲۱ تا ۴۰٪	۰ تا ۲۰٪	درصد	پیشرفت فیزیکی
۵۶۹	۱۱۹	۱۴۹	۱۲۴	۸۳	۹۴	تعداد (باب)	

در سال‌های آتی، با افتتاح و بهره‌برداری از مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی در حال ساخت، میانگین توزیع کل مجتمع‌های کشور در هر ۵۶ کیلومتر یک باب خواهد بود. شایان ذکر است که تسریع در عملیات احداث این مجتمع‌ها به منظور تأمین نیاز مسافران، گردشگران، رانندگان و... لازم است. در حال حاضر، تعداد مجتمع‌های بین‌راهی کشور فاصله زیادی تا حد مطلوب دارد. این در حالی است که فرایند ساخت و ساز حدود ۶۹ درصد از این مجتمع‌ها، بیش از ۴۰ درصد پیشروی داشته است. بنابراین با تسریع در انجام عملیات ساخت و ساز، می‌توان وضعیت این بخش از تأسیسات گردشگری کشور را بهبود بخشید.

۴-۵. فاصله میان مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی کشور در انواع محورهای مواصلاتی

بند «د» ماده (۵) از فصل دوم طرح جامع خدمات رفاهی مصوب سازمان راه‌داری و حمل‌ونقل جاده‌ای وزارت راه و شهرسازی و اصلاحیه آن در تاریخ ۱۳۹۷/۱۰/۲۵، حداقل فاصله بین مجتمع‌ها را مشخص کرده است. این فاصله برای انواع محورهای مواصلاتی کشور به شرح جدول ذیل است:

جدول ۸. فاصله میان مجتمع‌ها در انواع محورهای مواصلاتی کشور [۲]

ردیف	نوع محور	حداقل فاصله
۱	آزادراه	۲۰ کیلومتر در همان سمت
۲	بزرگراه	۳۰ کیلومتر در همان سمت
۳	راه اصلی	۴۰ کیلومتر در همان سمت و ۱۰ کیلومتر در سمت مقابل
۴	راه فرعی	۴۰ کیلومتر در همان سمت و ۱۰ کیلومتر در سمت مقابل

حداقل فاصله مجتمع‌های انواع محورها، در جدول ۸ نشان داده شده است. عدم دستیابی به حد استاندارد مجتمع‌ها، در همه محورهای مواصلاتی، از مقایسه جداول ۴ و ۸ مشهود است. مطابق جدول ۸، ایجاد یک مجتمع در هر حداقل ۲۰ کیلومتر از آزادراه‌ها مناسب است، اما هم‌اکنون به‌طور میانگین در هر ۲۷ کیلومتر از آزادراه‌های کشور یک مجتمع در حال بهره‌برداری وجود دارد. این خلأ در بزرگراه نیز دیده می‌شود، به نحوی که هم‌اکنون، به‌طور میانگین در هر ۴۸ کیلومتر بزرگراه یک مجتمع وجود دارد، در حالی که مطابق جدول ۸ در طرح جامع خدمات رفاهی بین‌راهی وزارت راه و شهرسازی، احداث یک مجتمع در هر حداقل ۳۰ کیلومتر از بزرگراه مناسب است. راه‌های اصلی و خصوصاً فرعی نیز با حد مطلوب خود فاصله دارند. بنابراین تسریع در فرایند مجتمع‌های در حال استعلام و احداث لازم به نظر می‌رسد. براساس جدول ۴، با بهره‌برداری از مجتمع‌های در حال استعلام و احداث، پراکنش مجتمع‌ها در آزادراه‌ها، بزرگراه‌ها و راه‌های اصلی به حد قابل قبولی می‌رسد،^۳ اما راه‌های فرعی کشور نیازمند بهره‌برداری از مجتمع‌های بیشتری هستند.^۴

۱. در بخش تحلیل و بررسی وضعیت مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی کشور توضیح داده خواهد شد.

۲. ۱۲۴ مجتمع بین ۴۱ تا ۶۰ درصد پیشروی داشته‌اند که چیزی معادل ۲۲ درصد از کل مجتمع‌ها (۵۶۹ باب) است. ۱۴۹ مجتمع بین ۶۱ تا ۸۰ درصد پیشرفت کرده‌اند که حدود ۲۶ درصد از کل مجتمع‌هاست. در نهایت ۱۱۹ مجتمع در حال ساخت نیز بیش از ۸۰ درصد پیشرفت داشته‌اند که معادل ۲۱ درصد از کل مجتمع‌هاست.

۳. پراکنش در آزادراه‌ها هر ۱۳ کیلومتر، در بزرگراه هر ۲۰ کیلومتر و در راه‌های اصلی به هر ۲۶ کیلومتر می‌رسد.

۴. پس از تکمیل مجتمع‌های در حال احداث و استعلام، پراکنش آنها در راه‌های فرعی به هر ۱۰۰ کیلومتر می‌رسد، اما حد استاندارد برای راه‌های فرعی (مطابق با جدول ۶)، هر ۴۰ کیلومتر از همان سمت و ۱۰ کیلومتر از سمت مقابل است.



۵. چالش‌ها و مسائل راهبردی^۱

۵-۱. تزامم قوانین بالادستی و خوانش متفاوت از آنها

جدول ۱، تزامم و تعارض قوانین بالادستی در رابطه با مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی را به خوبی نشان می‌دهد. متأسفانه قانونگذاران بدون توجه به قوانین سابق، قوانین جدیدی را وضع کرده‌اند. همین موارد اختلافات بین دستگاهی را تشدید کرده و فعالیت مجتمع‌ها را با اختلال مواجه ساخته است. در حقیقت، فقدان قانون دقیق و جامع بالادستی در حوزه تأسیسات گردشگری، فعالیت تمامی تأسیسات را مختل و تحت تأثیر قرار داده است. این در حالی است که به‌رغم ابلاغ قوانین جدید، قوانین گذشته تنقیح نشده است.

۵-۲. تشتت مراجع صدور مجوز

از جمله مسائل مهم مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی، اختلاف مراجع بالادستی در صدور مجوز این مجتمع‌هاست. صدور مجوز این دسته از تأسیسات گردشگری، مطابق جدول ۱ و به‌استناد تبصره ذیل ماده‌واحد قانون اجازه واگذاری امتیاز سرفلی و مشارکت غرف و فروشگاه‌های پایانه‌های عمومی بار و مسافر و مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی مصوب ۱۳۷۷، با سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای است، اما تلاش وزارت میراث‌فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی باعث شد که مصوبه شماره ۸۰/۲۱۱۶۹۶ مورخ ۱۴۰۰/۱۲/۱۱ هیئت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب و کار به نفع وزارت مذکور تغییر یابد. بنابراین وزارت میراث‌فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی به مدت یک‌سال سکانت در صدور مجوز مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی بود. شایان ذکر است که وزارت راه و شهرسازی با استناد به قوانین مطروحه، مجدداً مرجعیت صدور مجوزهای تأسیسات مذکور را به خود اختصاص داد (در جدول ۱، سیر تغییرات قوانین و مقررات مرتبط توضیح داده شد). باید دقت کرد هر یک از دستگاه‌های مربوطه، چنانچه به‌عنوان مرجع صدور مجوز معرفی شوند، رویکرد ویژه‌ای در تعیین احراز شرایط و نظارت بر فرایند صدور مجوز خواهند داشت. از این‌رو تشتت در تعیین مرجع اصلی برای صدور مجوزهای مربوطه منجر به ایجاد بی‌ثباتی در این رویکرد می‌شود. این بی‌ثباتی، منجر به افزایش ریسک سرمایه‌گذاری در پروژه‌های مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی می‌شود. چراکه احداث این پروژه‌ها، به‌دلیل زمانبر بودن، نیازمند ثبات رویکرد دستگاه‌های متولی است.

۵-۳. عدم وجود حمایت کافی از فعالیت مجتمع‌های خدماتی - رفاهی

در حال حاضر، حمایت‌هایی برای افزایش کیفیت خدمات مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی، همچون آسفالت کردن محوطه مجتمع‌ها و نصب تابلوهای راهنمایی و رانندگی^۲ در دستور کار قرار دارد، اما مجتمع‌های خدماتی - رفاهی به‌عنوان تأسیساتی بین‌راهی، نیازمند حمایت‌های گسترده‌تری هستند. مطابق با جدول ۶، مشخص شد که تعداد ۲۷۱ نقطه در کشور، به‌دلیل عدم وجود حمایت کافی و تسهیلتگری در این حوزه، به‌تکلیف باقی مانده است.

از سوی دیگر مطابق با قانون برنامه هفتم توسعه، مصوب ۱۴۰۳ در جدول ۱، تمامی تأسیسات و فعالیت‌های گردشگری از هر نظر دارای معافیت‌های مالیاتی قبلی بوده و از شمول قوانین نظام صنفی مستثنا هستند، اما نکته قابل توجه این است که تمامی واحدهای درون یک مجتمع خدماتی - رفاهی بین‌راهی، جزو تأسیسات گردشگری محسوب نمی‌شوند. تنها واحدهای اقامتی و پذیرایی مندرج در آیین‌نامه ایجاد، اصلاح، تکمیل، درجه‌بندی و نرخ‌گذاری تأسیسات گردشگری و نظارت بر فعالیت آنها مصوب ۱۳۹۴، در قالب تأسیسات گردشگری تعریف و مشمول معافیت مالیاتی می‌شوند.

۱. احصاشده از جلسه مورخ ۱۴۰۲/۰۷/۱۷، با مجتمع‌داران و مسئولان مربوطه در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۲. حاصل از جلسه مورخ ۱۴۰۲/۰۷/۱۷ مجتمع‌داران با ریاست مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و جلسه مورخ ۱۴۰۳/۰۵/۰۸ با کارشناسان دستگاه‌های مربوطه در مرکز پژوهش‌ها.

با توجه به مطالب مذکور و به اذعان خود مجتمع‌داران،^۱ حمایت‌های موجود در رابطه با تسهیلات و معافیت‌ها کافی نبوده و توان بازگرداندن آن با توجه به عدم رونق گردشگری داخلی و ضعف در درآمدزایی اندک است. بنابراین یکی از مسائل ریشه‌ای چالش ضعف کیفیت خدمات مجتمع‌ها، عدم حمایت کافی دستگاه‌های متولی از آنهاست. در راستای رفع این مسئله، حمایت‌ها باید در قالب تسهیلات و در جهت رفع موانع و بهبود کیفیت مجتمع‌ها ارائه شود. ارائه برخی تسهیلات و توجه به مواردی همچون نرخ‌گذاری تأسیسات گردشگری راهگشاست. ارائه معافیت‌های مالیاتی، تعرفه حامل‌های انرژی، حق اشتراک برق، آب و گاز، بیمه کارکنان مجتمع‌ها و... از جمله موارد مهم حمایتی هستند.

۴-۵. تأخیر در تغییر کاربری زمین‌های جاده‌ها برای احداث مجتمع‌ها

متولی اصلی تغییر کاربری زمین‌های کنار جاده‌ها به منظور احداث مجتمع‌ها، وزارت جهاد کشاورزی است. طولانی شدن روند تغییر کاربری از دیگر مسائل عدیده متقاضیان تأسیس مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی است که مطابق با نظرات کارشناسان این حوزه تا ۲ سال هم به طول انجامیده است.^۲

۴-۵. عدم هماهنگی میان تشکل‌های مرتبط با مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی

دو تشکل انجمن حرفه‌ای جامعه کشوری مجتمع‌های گردشگری و خدمات رفاهی بین‌راهی ذیل وزارت میراث‌فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و کانون انجمن‌های صنفی کارفرمایی مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی کشور ذیل وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در این زمینه وجود دارد. شایان ذکر است که کانون انجمن‌های صنفی کارفرمایی مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی کشور با وزارت راه و شهرسازی همکاری دارد. اقدامات موازی و مستقل دو تشکل یادشده سبب بروز مشکلات میان فعالان این حوزه شده است. لازم است که دستگاه‌های متولی نسبت به این مسئله واکنش نشان داده و راه‌حل لازم را در دستور کار قرار دهند. عدم وجود تشکل واحد، اختلاف نظر بر سر ایجاد بازار رقابتی و... از جمله مسائل بخشی هستند.

۴-۵. عدم نظارت و سامان‌دهی تأسیسات منفرد و پراکنده بین‌راهی^۳

تمرکز تأسیسات منفرد و پراکنده بین‌راهی بر روی یک یا دو مورد از خدماتی است که توسط یک مجتمع چند منظوره ارائه می‌شود. برای مثال صرفاً رستوران دارند و یا اینکه یک واحد اقامتی را اداره می‌کنند. همچنین برخی از این تأسیسات بدون مجوز از وزارت راه و شهرسازی هستند که برای نمونه می‌توان به تأسیسات جاده تهران به شمال اشاره کرد. نکته جالب توجه این است که در حال حاضر، تأسیسات منفرد و پراکنده در جاده‌های کشور مشغول به فعالیت بوده و منجر به کاهش ایمنی سفرهای جاده‌ای به دلیل عدم رعایت معیارهای وزارت راه و شهرسازی شده‌اند. از سوی دیگر، مطابق نامه شماره ۷۷۵۶۳/۷۳ مورخ ۱۳۸۱/۱۲/۱۹ سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای وزارت راه و شهرسازی در رابطه با آیین‌نامه اجرایی تبصره «۱» ماده (۱۷) اصلاحی قانون ایمنی راه‌ها و راه‌آهن، احداث هرگونه تأسیسات منفرد و پراکنده ممنوع اعلام می‌شود. این در حالی است که وزارت میراث‌فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی به دنبال ایجاد ظرفیت تقنینی به منظور صدور مجوز برای احداث مجتمع‌های منفرد است^۴ که با قوانین و مقررات وزارت راه و شهرسازی مغایرت دارد. بنابراین، عدم سامان‌دهی تأسیسات منفرد و پراکنده غیرمجاز از دیگر مسائلی است که اقتصاد مجتمع‌های چندمنظوره و مجازات تحت‌الشعاع خود قرار داده است. بنابراین لازم است تا سازوکار سامان‌دهی تأسیسات منفرد و پراکنده بین‌راهی در دستور کار قرار گیرد.

۱. حاصل از جلسه مورخ ۱۴۰۲/۰۷/۱۷ مجتمع‌داران با ریاست مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۲. مبتنی بر نظرات کارشناسان وزارت راه و شهرسازی و وزارت امور اقتصادی و دارایی در جلسه مورخ ۱۴۰۳/۰۵/۰۸، در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۳. اصطلاح مذکور با توجه به نامه شماره ۷۷۵۶۳/۷۳ مورخ ۱۳۸۱/۱۲/۱۹ سازمان حمل و نقل و پایانه‌های کشور وزارت راه و شهرسازی مورد استفاده قرار گرفت.

۴. مبتنی بر نظرات کارشناس وزارت میراث‌فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در جلسه مورخ ۱۴۰۳/۰۵/۰۸، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.



۷-۵. فقدان رویکرد مشخص در فاصله‌گذاری مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی

فواصل میان مجتمع‌ها، از دیگر عواملی است که به اختلاف میان دستگاه‌های متولی و مجتمع‌داران دامن زده است. مطابق با مطالعه تطبیقی صورت گرفته، در این رابطه دو دیدگاه متفاوت مشاهده می‌شود. عده‌ای به معیار حداقل فاصله و برخی دیگر اصل رقابت‌پذیری را مدنظر قرار داده‌اند. برای مثال در کشوری مانند فرانسه، الگوی حداقل فاصله وجود دارد. در حالی که در کشور لهستان، اصل رقابت‌پذیری با کاهش ریسک سرمایه‌گذاری به منظور ارتقای کیفیت خدمات مجتمع‌ها در نظر گرفته شده است.

در ایران نیز، برخی به ایجاد بازار رقابتی اعتقاد داشته، بنابراین پیشنهاد می‌دهند که مجتمع‌ها در فواصل کم احداث شوند. هر چند عده‌ای دیگر از کارشناسان بر این عقیده‌اند که ایجاد فضای رقابتی نمی‌تواند موجب ارتقای سطح کیفی و کمی مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی در کشور شود. در نگاه آنان، ایجاد بازار رقابتی در وضعیت حال و حاضر کشور، موجب ضعف در ارائه خدمات و تشدید اختلافات است. جمع‌بندی نظرات کارشناسی نشان داد که به منظور رفع چالش ضعف کیفیت خدمات مجتمع‌ها، ایجاد فضای رقابتی با انجام اقدامات پیشینی جهت کاهش ریسک سرمایه‌گذاری بهترین راه حل است. از سوی دیگر حجم بالای ۹۸ درصدی تردد در جاده‌های کشور و تلاش برای افزایش ایمنی سفرهای جاده‌ای، مستلزم احداث و بهره‌برداری از مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی بیشتری است.

۸-۵. عدم اتصال برخی از دستگاه‌ها به درگاه ملی مجوزهای کشور

برخی از متولیان اصلی حوزه مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی مانند وزارت جهاد کشاورزی که مسئولیت تغییر کاربری زمین‌ها را برعهده دارد، به درگاه ملی مجوزهای کشور متصل نشده‌اند.^۱ همین موضوع، یکی از دلایل اصلی طولانی شدن تغییر کاربری زمین‌ها برای احداث مجتمع‌هاست. لازم است تا سازوکار اتصال و سامان‌دهی دستگاه‌های مربوطه جهت حذف امضاهای طلایی، رانت و فساد صورت گیرد.

۹-۵. تأخیر در عملیات احداث مجتمع‌ها

مطابق جداول ۴ تا ۸، پراکنش مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی با اتمام پروژه‌های در حال احداث به حد مطلوبی می‌رسد. بنابراین لازم است تا دستگاه‌های ذی‌ربط و همچنین دستگاه‌های نظارتی و قضایی مانند مجلس شورای اسلامی و قوه قضائیه به دلیل عدم احداث و یا تأخیر در عملیات اتمام ساخت و ساز مجتمع‌ها، وارد عمل شده و تسریع در عملیات ساخت و ساز مجتمع‌های در حال احداث را پیگیری کنند.^۲ از دستاوردهای این موضوع، تسریع در فعالیت ساخت و ساز، نظارت‌پذیری دستگاه‌های متولی و فعالان این حوزه خواهد بود.

۱. ۱) مبتنی بر نظرات کارشناسان وزارتخانه‌های راه و شهرسازی، میراث‌فرهنگی، گردشگری و صنایع‌دستی و امور اقتصادی و دارایی در جلسه مورخ ۱۴۰۳/۰۵/۰۸، در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۲) مبتنی بر جلسه مورخ ۱۴۰۲/۰۷/۱۷، با مجتمع‌داران و مسئولان مربوطه در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۲. در رابطه با نقش قوه قضائیه باید بیان کرد که برخی فعالان مجتمع‌ها، مجوزهای لازم را دریافت کرده، اما هنوز احداث مجتمع‌ها را آغاز نکرده‌اند و دستگاه‌های اجرایی نیز مطالبه‌گری نمی‌کنند. در این موارد لازم است که دستگاه‌های نظارتی و قضایی همچون قوه قضائیه وارد عمل شوند.

۶. جمع‌بندی و پیشنهادها



مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی به‌عنوان یک عنصر اساسی در شبکه‌های جاده‌ای شناخته می‌شوند. تأسیسات مذکور، نقش حیاتی در ارتقای کیفیت و تسهیل گردشگری و خدمات حمل‌ونقل و... ایفا می‌کنند. در واقع، با فراهم کردن خدمات ضروری و امکانات رفاهی، به بهبود رضایت و رفاه افراد در طول سفرهای طولانی و حتی کوتاه کمک می‌کنند.

به‌علاوه مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی به‌عنوان یک منبع اشتغال و درآمد برای جوامع محلی نقش مهمی دارند. فرصت‌های شغلی مناسبی برای افراد محلی ایجاد کرده و به توسعه اقتصادی منطقه کمک می‌کنند. همچنین این مجتمع‌ها، نقش بسزایی در افزایش امنیت جاده‌ای دارند. با فراهم کردن امکانات رفاهی و خدمات متنوع، به کاهش خستگی رانندگان و بهبود کارایی آنها در رانندگی کمک می‌کنند. بنابراین مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار هستند. رفع مشکلات مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی به‌جهت میزان اهمیت آنها و در راستای ارتقای کیفیت خدمات آنها به افراد، لازم به‌نظر می‌رسد. از این‌رو، در گزارش حاضر سعی شد مسائل ریشه‌ای چالش ضعف کیفیت خدمات مجتمع‌ها بررسی شود.

بررسی‌ها نشان می‌دهد که اصلی‌ترین مسائل این حوزه عبارتند از: تزامم قوانین بالادستی و خوانش متفاوت از آنها، تعارضات بین دستگاهی (مشکلات بین‌بخشی)، عدم حمایت کافی از فعالیت مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی، تأخیر در تغییر کاربری زمین‌های جاده‌ها برای احداث، مسئله درونی مجتمع‌ها (مشکلات بخشی)، عدم نظارت و سامان‌دهی تأسیسات منفرد و پراکنده، مسئله فاصله‌گذاری میان مجتمع‌ها، عدم اتصال و دسترسی برخی از دستگاه‌های متولی به درگاه ملی مجوزهای کشور، تأخیر در اتمام عملیات احداث مجتمع‌ها و وجود رانت و فساد. از این‌رو، در راستای رفع چالش‌های مذکور پیشنهادهای زیر ارائه می‌شود:

پیشنهاد اول: بررسی‌ها نشان داد که تدوین و تصویب قانون جامع مجتمع‌های خدماتی - رفاهی کشور با تأکید بر نظارت‌پذیری و

سنجش‌پذیر کردن دستگاه‌ها و فعالان این حوزه و با هدف نگاهت نهادی و رفع خوانش متفاوت از قوانین توسط دستگاه‌های متولی، به رویکرد تخصصی و فرابخشی لازم به‌نظر می‌رسد. در همین راستا لازم است در قانون مذکور، احکامی ناظر بر هر یک از موضوعات زیر در نظر گرفته شود:

۱. تعیین وزارت راه و شهرسازی به‌عنوان متولی اصلی مجتمع‌های بین‌راهی کشور،
۲. سامان‌دهی و تعیین وضعیت تأسیسات بین‌راهی منفرد و پراکنده با تأکید بر تولی‌گری تخصصی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی،

۳. تعیین بازه زمانی فرایند صدور مجوزهای لازم و تأیید استعلام‌های مربوطه از سوی دستگاه‌های متولی از طریق اتصال به درگاه ملی مجوزها،

۴. ایجاد مشوق‌های هدفمند در جهت جلب مشارکت سرمایه‌گذاران برای احداث زیرساخت‌های گردشگری کمتر سودده (از قبیل سرویس بهداشتی) یا پرهزینه (مانند تأسیسات اقامتی)،

۵. الزام به رتبه‌بندی مجتمع‌های بین‌راهی براساس شاخص ترکیبی شامل کاهش تصادفات جاده‌ای، سطح کیفی ارائه خدمات، تعدد ارائه خدمات و... در آن محدوده در راستای بهره‌مندی از تسهیلات اعتباری و معافیت‌های مالیاتی،

۶. الزام به ایجاد فضای رقابتی در فعالیت مجتمع‌های بین‌راهی از طریق تعیین حداقل میزان حد فاصل میان مجتمع‌های بین‌راهی.

پیشنهاد دوم: در راستای بهبود عملکرد و رونق فعالیت مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی، لازم است تا مجلس شورای اسلامی در هر یک

از موارد زیر، ضمن نظارت مؤثر، گزارش‌های سالیانه دریافت و در صورت عدم اجرای قانون، اقدامات مقتضی صورت دهد:

۱. نظارت بر تبصره «۱» ماده (۱) قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در راستای برطرف کردن مسئله تأخیر در تغییر کاربری اراضی مورد نیاز برای احداث مجتمع‌های خدماتی - رفاهی بین‌راهی،

۲. نظارت بر عملکرد وزارت راه و شهرسازی در راستای رفع مسئله مربوط به وجود تأسیسات منفرد و پراکنده بین‌راهی،

۳. نظارت بر عملکرد وزارتخانه‌های میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و راه و شهرسازی در راستای برطرف کردن مسئله عدم اتصال



و سامان‌دهی ورود دستگاه‌ها به درگاه ملی مجوزهای کشور،

۴. نظارت بر پیشرفت فرایند احداث و بهره‌برداری مجتمع‌ها به منظور برطرف کردن مسئله تأخیر در عملیات احداث مجتمع‌ها.

پیشنهاد سوم: در راستای سامان‌دهی تأسیسات منفرد و پراکنده بین‌راهی، پیشنهاد می‌شود که وزارت راه و شهرسازی حتی الامکان استانداردهای طراحی و تأسیسات فوق را با تجمیع آنها در محدوده‌های مشخص و ایجاد مجتمع‌های چندمنظوره مدنظر قرار دهد.

پیشنهاد چهارم: در حال حاضر احداث مجتمع‌های خدماتی-رفاهی بین‌راهی دارای محدودیت فاصله‌گذاری (نظیر حداقل فاصله ۲۰ کیلومتر در آزادراه‌ها) جهت حفظ انحصار و کاهش خطر سرمایه‌گذاری است که این امر بر کیفیت خدمات ارائه شده در مجتمع‌ها اثر سوء دارد. بنابراین پیشنهاد می‌شود، تفکیک مجتمع‌های عمومی و تخصصی در دستور کار قرار گیرد. به این ترتیب که در احداث مجتمع‌های عمومی تنها فاصله الزامی ۳۰ کیلومتری جهت تأمین ایمنی لحاظ شود و در احداث مجتمع‌های تخصصی جهت کاهش خطر سرمایه‌گذاری، محدودیت حداقل فاصله متناسب با معیارهایی نظیر حجم ترافیکی، نیاز مسافران، ایجاد اشتغال، کاهش حوادث و امنیت جاده‌ای، جلب و جذب سرمایه و بهبود خدمات گردشگری تعیین و اعمال گردد.

منابع و مأخذ



- [۱] نگارستانی، سهیلا و نیک‌پور، منصور و غفاری، علیرضا (۱۳۹۴). بررسی خصوصیات مکان‌های مجتمع‌های خدماتی-رفاهی بین‌راهی، کنفرانس بین‌المللی پژوهش در علوم و تکنولوژی.
- [۲] طرح جامع خدمات رفاهی بین‌راهی (۱۳۹۸). سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای وزارت راه و شهرسازی.
- [۳] قاسمی نوقابی، مسعود، ناصر علوی، سید ناصر و قاسمی نوقابی، مهدیه (۱۳۹۰). گزارش آماری از تصادفات ناشی از خستگی و خواب‌آلودگی رانندگان وسایل نقلیه با استفاده از گزارش پلیس در صحنه تصادف، اولین همایش ملی ترافیک، ایمنی و راهکارهای اجرایی ارتقای آن.
- [۴] بیرانوند، مهناز (۱۴۰۲). خستگی و خواب‌آلودگی مهم‌ترین عامل تصادفات / ۳۲۰ نفر در حوادث رانندگی جان باختند. خبرگزاری ایسنا، کد خبر: ۸۵۰۶۳۷۷۵.
- [۵] نیک‌زاد، عباس و شفیعا، سعید (۱۴۰۲). بررسی وضعیت گردشگری داخلی از منظر دسترس‌پذیری برای اقشار مختلف جامعه و ارائه بسته تقنینی، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۶] شیعه، اسماعیل و بدری، علی اصغر (۱۳۸۴). بررسی جایگاه مجتمع‌های خدماتی-رفاهی بین‌راهی از دیدگاه برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای. مجله پژوهشی دانشگاه اصفهان (علوم انسانی)، جلد ۱۸، ش ۱.
- [۷] قانون تأسیس وزارت اطلاعات و جهانگردی، مصوب ۱۳۵۳/۰۴/۰۳.
- [۸] قانون تأسیس شرکت سهامی خاص پایانه‌های عمومی وسایل نقلیه باربری، مصوب ۱۳۶۷/۱۰/۲۸.
- [۹] قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی، مصوب ۱۳۷۰/۰۷/۰۷.
- [۱۰] قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، مصوب ۱۳۷۴/۰۳/۳۱.
- [۱۱] قانون اصلاح مواد (۲) و (۷) قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی، مصوب ۱۳۷۵/۱۱/۰۹.
- [۱۲] قانون اجازه واگذاری امتیاز سرفق‌لی و مشارکت غرف و فروشگاه‌های پایانه‌های عمومی بار و مسافر و مجتمع‌های خدمات رفاهی بین‌راهی، مصوب ۱۳۷۷/۰۷/۰۵.
- [۱۳] قانون تشکیل سازمان میراث‌فرهنگی و گردشگری، مصوب ۱۳۸۲/۱۰/۲۳.

- [۱۴] قانون تشکیل وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، مصوب ۱۳۹۸/۰۴/۲۴.
- [۱۵] قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۹۶/۰۱/۱۶.
- [۱۶] قانون برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۴۰۳/۰۳/۰۱.
- [۱۷] آیین‌نامه احداث، توسعه، تبدیل و بهره‌برداری تأسیسات جهانگردی، مصوب ۱۳۶۱/۰۹/۱۷.
- [۱۸] اساسنامه سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای وزارت راه و شهرسازی، مصوب ۱۳۶۸.
- [۱۹] آیین‌نامه ایجاد، اصلاح، تکمیل، درجه‌بندی و نرخ‌گذاری تأسیسات گردشگری، مصوب ۱۳۶۸/۰۲/۱۳.
- [۲۰] آیین‌نامه اجرایی تبصره «۱» ماده (۱۷) اصلاحی قانون ایمنی راه‌ها و راه‌آهن، مصوب ۱۳۸۱/۱۱/۰۶.
- [۲۱] آیین‌نامه اجرایی سهم بهینه بخش‌های دولتی و غیردولتی در فعالیت‌های راه و راه‌آهن، مصوب ۱۳۸۸/۰۷/۱۸.
- [۲۲] آیین‌نامه ایجاد، اصلاح، تکمیل، درجه‌بندی و نرخ‌گذاری تأسیسات گردشگری و نظارت بر فعالیت آنها، مصوب ۱۳۹۴/۰۶/۱۱.
- [۲۳] آیین‌نامه اجرایی ماده (۳) قانون حمایت از حقوق معلولان، مصوب ۱۳۹۸/۰۹/۱۰.
- [۲۴] سند راهبردی توسعه گردشگری، مصوب ۱۳۹۹/۰۶/۱۶.
- [۲۵] آیین‌نامه مدیریت ایمنی حمل‌ونقل و سوانح رانندگی، مصوب ۱۴۰۰/۱۱/۰۵.
- [۲۶] داوودی، سیدرسول (۱۳۸۰). مکان‌یابی مجتمع‌های خدماتی-رفاهی بین‌راهی، پایان‌نامه کارشناسی ارشد مهندسی عمران راه و ترابری، تهران، دانشکده عمران دانشگاه علم و صنعت ایران.
- [۲۷] شیعه، اسماعیل (۱۳۸۲). برنامه‌ریزی استقرار خدمات حمل‌ونقل و پذیرایی در راه‌های بین‌شهری ایران، تهران، معاونت پژوهشی دانشگاه علم و صنعت ایران.
- [۲۸] آدامز، دنیس و ریرسون، جیمز (۱۹۸۱ م). مجتمع‌های خدماتی-رفاهی ایمن: برنامه‌ریزی، مکان و طراحی، ترجمه: روشنگر ناصح، واشنگتن، دی‌سی: دفتر چاپ دولت ایالات متحده آمریکا.
- [۲۹] پرز آسبو، هریرتو، رومو مارتین، اندر و فیندلی، دنیل (۲۰۲۱ م). ارزیابی تسهیلات و توزیع مجتمع‌های خدماتی-رفاهی بین‌راهی در شبکه بزرگراه‌های دارای عوارضی اتحادیه اروپا، ترجمه: روشنگر ناصح، هلند: نشریه تحلیل و سیاست کاربردی فضایی.
- [۳۰] مجتمع خدماتی-رفاهی در کشور تایوان ۱۳۹۸. سایت هفت شهر آریا (مهندسان مشاور هفت شهر آریا).
- [۳۱] استعلام از وزارت راه و شهرسازی در نامه شماره ۱۱۸۸۰/۱۶۲۰۰/۸۲-مورخ ۱۴۰۲/۰۹/۰۱ توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۳۲] استعلام از وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در نامه شماره ۱۱۶۰۵/۱۶۲۰۰/۸۲-مورخ ۱۴۰۲/۰۸/۲۷ توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

گزیده سیاستی

در راستای حل مسئله تعارضات بین‌دستگاهی در حوزه مجتمع‌های بین‌راهی لازم است تا حکمی با هدف نگاشت نهادی تدوین شود. همچنین وزارت راه و شهرسازی به‌عنوان دستگاه متولی این حوزه معرفی شود و توجه به نظارت هریک از دستگاه‌ها بر خدمات تخصصی مربوطه نیز صورت گیرد.



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