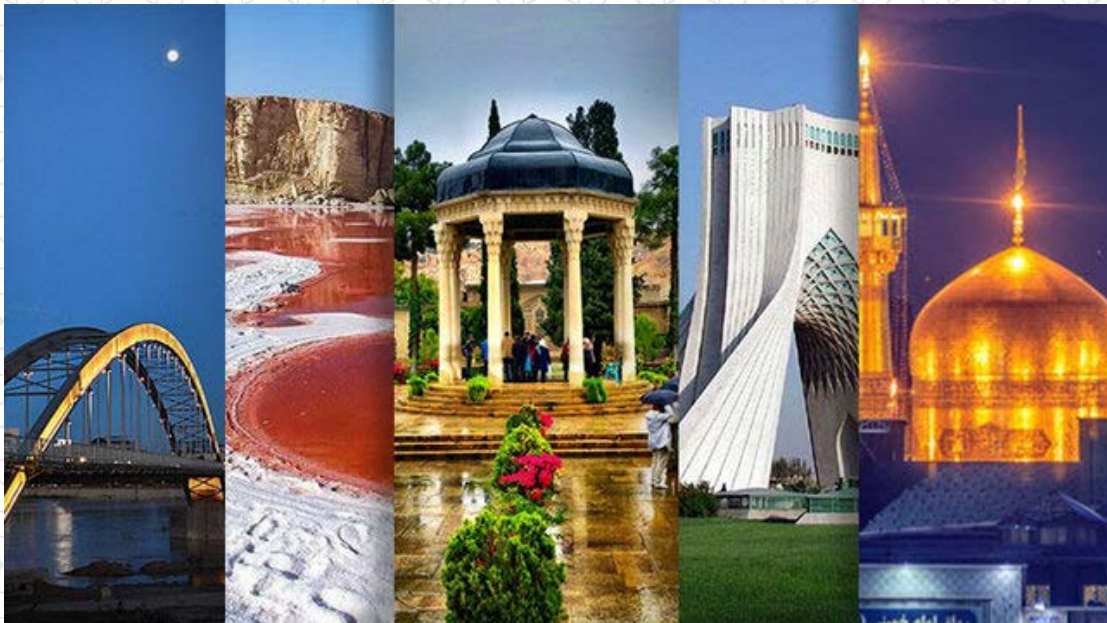




اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح اصلاح قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی»



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۲۰۸۸۰
کد موضوعی: ۲۷۰

دوره دوازدهم - سال دوم

ثبت: ۲۵۴

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۵/۱۴

عنوان گزارش:

اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی»

نوع گزارش:

طرح/لایحه ■ راهبردی □ نظارتی □ پیش‌نویس قانونی □

نام دفتر:

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

تهیه و تدوین کنندگان:

محمد امین گزار، سعید شفیعا (گروه ورزش، میراث فرهنگی و گردشگری)

مدیر مطالعه:

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

ناظر علمی:

موسی بیات

اظهار نظر کنندگان داخل مرکز:

امین‌الله پاک‌نژاد و محمدبرزگر خسروی (دفتر مطالعات حقوقی)، علی فرنام (دفتر مطالعات زیربنایی)،
محمدحسین معماریان (دفتر مطالعات بخش عمومی)، محمد جمور (دفتر مطالعات اقتصادی)

اظهار نظر کننده خارج از مرکز:

علیرضا گودرزی (معاون حفظ کاربری و یکپارچگی اراضی کشاورزی)

گرافیک و صفحه‌آرایی:

سیده فاطمه ابوطالبی

ویراستار ادبی:

زهره عطاردی

واژه‌های کلیدی:

۱. صنعت گردشگری

۲. صنعت ایرانگردی و جهانگردی

۳. قانون تأمین مالی و زیرساخت

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۳/۱۱/۱



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۸
۲. بررسی کلیات.....	۹
۳. بررسی جزئیات.....	۹
۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....	۳۴
منابع و مآخذ.....	۳۶

فهرست جداول

جدول ۱. متن ماده (۱) طرح اصلاح قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی.....	۱۰
جدول ۲. متن ماده (۲) طرح اصلاح قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی.....	۱۰
جدول ۳. متن ماده (۳) طرح اصلاح قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی.....	۱۱
جدول ۱-۳. نتیجه حذف عبارت فرهنگ و ارشاد اسلامی از متن قانون.....	۱۱
جدول ۴. متن ماده (۴) طرح اصلاح قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی.....	۱۳
جدول ۵. متن ماده (۱۱) طرح اصلاح قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی.....	۱۴
جدول ۶. متن ماده (۱۱) طرح اصلاح قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی.....	۱۵
جدول ۷. متن ماده (۱۲) طرح اصلاح قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی.....	۱۶
جدول ۸. متن ماده (۱۳) طرح اصلاح قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی.....	۱۷
جدول ۹. متن ماده (۱۴) طرح اصلاح قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی.....	۱۹
جدول ۱۰. متن ماده (۱۵) طرح اصلاح قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی.....	۲۰
جدول ۱۱. متن ماده (۱۶) طرح اصلاح قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی.....	۲۱
جدول ۱۲. متن ماده (۱۷) طرح اصلاح قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی.....	۲۳
جدول ۱۳. متن ماده (۱۸) طرح اصلاح قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی.....	۲۴
جدول ۱۴. متن ماده (۱۹) طرح اصلاح قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی.....	۲۵
جدول ۱۵. متن ماده (۲۰) طرح اصلاح قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی.....	۲۶
جدول ۱۶. متن ماده (۲۱) طرح اصلاح قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی.....	۲۷
جدول ۱۷. متن ماده (۲۲) طرح اصلاح قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی.....	۲۸
جدول ۱۸. متن ماده (۲۳) طرح اصلاح قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی.....	۲۹
جدول ۱۹. متن ماده (۲۴) طرح اصلاح قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی.....	۳۱
جدول ۲۰. متن ماده (۲۵) طرح اصلاح قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی.....	۳۲
جدول ۲۱. متن ماده (۲۶) طرح اصلاح قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی.....	۳۳
جدول ۲۲. متن ماده (۲۲) طرح اصلاح قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی.....	۳۴
جدول ۲۳. جمع‌بندی نهایی بررسی کارشناسی جزئیات متن مصوب کمیسیون.....	۳۵

خلاصه مدیریتی



■ مسئله اصلی

ارتقای کمی و کیفی تأسیسات گردشگری در کشور، نیازمند ایجاد مشوق‌های لازم به منظور جذب سرمایه‌گذاری و رفع موانع موجود برای مشارکت سرمایه‌گذاران است. علاوه بر این، رونق تأسیسات و فعالیت‌های گردشگری در مقاصد و مناطق دارای جاذبه گردشگری، نیازمند توسعه زیرساخت‌های حمل‌ونقل و جاده‌ای، انشعابات آب و برق و گاز و مواردی از این قبیل است. لذا با توجه به اینکه قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی مصوب ۱۳۷۰/۰۷/۰۷ است، بازنگری، اصلاح و بهبود در راستای حمایت از رونق سرمایه‌گذاری در حوزه گردشگری لازم به نظر می‌رسد.

■ نقاط قوت و ضعف لایحه

– مسئله‌شناسی صحیح در اصلاح قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی

از آنجا که بیش از ۳۳ سال از تصویب [قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی](#) می‌گذرد و صنعت گردشگری در طی سال‌های گذشته با تغییرات قابل توجهی در حوزه تأسیسات، کسب و کارها، بازارهای داخلی و بین‌المللی و ظرفیت‌های کشور روبه‌رو بوده است، قانون مذکور نیازمند بازنگری، اصلاح و بهبود در این حوزه‌هاست. از این رو، مسئله‌شناسی صورت گرفته در راستای اصلاح قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی گام مؤثری در راستای پیشرفت صنعت گردشگری است.

– مغایرت با اسناد بالادستی و قوانین مربوطه

بسیاری از مواد ارائه شده در طرح پیشنهادی، در مغایرت کامل با سایر اسناد بالادستی و قوانین مربوطه است. به عنوان مثال، می‌توان به مواد (۲۱ و ۲۳) مبنی بر افزایش معافیت‌های مالیاتی در حوزه گردشگری (مغایر با بند «الف» ماده (۲۷) قانون برنامه هفتم پیشرفت)، ماده (۱۱) مبنی بر ایجاد درآمدهای اختصاصی جدید و اختصاصی کردن درآمدهای عمومی (مغایر با بند «ب» ماده (۱۷) [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#))، مکلف کردن صندوق توسعه ملی به پرداخت نرخ سود پایین از محل منابع این صندوق (مغایر با تبصره «۲» بند «خ» ماده (۱۶) [قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور](#)) و سایر موارد اشاره کرد.

– فقدان جامعیت لازم برای ایجاد ظرفیت‌های قانونی مورد نیاز

گزارش صحن حاضر از جامعیت لازم برای ایجاد ظرفیت قانونی به منظور توسعه صنعت گردشگری برخوردار نیست. در واقع مواد عنوان شده در طرح مذکور منحصراً مربوط به مؤلفه سرمایه‌گذاری در حوزه زیرساخت‌های گردشگری است. حال آنکه توسعه این صنعت، نیازمند ایجاد حمایت‌های قانونی لازم در سایر حوزه‌ها از جمله انواع گردشگری از قبیل سلامت، علمی، ورزشی و انواع تأسیسات از قبیل بوم‌گردی‌ها، مجتمع‌های خدمات رفاهی بین‌راهی و ... نیز است.

– عدم ایجاد ظرفیت قانونی جدید یا رفع موانع قانونی موجود

بسیاری از مواد عنوان شده در طرح، با هیچ‌گونه منع قانونی در حوزه اجرا مواجه نیستند؛ بلکه با موانع اجرایی از قبیل عدم برنامه‌ریزی و سیاستگذاری هدفمند از سوی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، فقدان هماهنگی‌های بین‌بخشی میان این وزارتخانه و سایر دستگاه‌های دولتی، نبود اقدامات مؤثر اجرایی توسط این وزارتخانه در سال‌های گذشته و ... روبه‌رو است. از این رو طرح این مواد، نه منجر به رفع موانع قانونی برای توسعه گردشگری کشور خواهد شد و نه ظرفیت جدیدی در حوزه تقنین برای بخش گردشگری ایجاد می‌کند.



پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

– **پیشنهاد اول:** با توجه به اینکه در ماده (۳) طرح پیشنهادی، جایگزین شدن عبارت «میراث فرهنگی و گردشگری» به جای «فرهنگ و ارشاد اسلامی» در قانون توسعه ایرانگردی و جهانگردی دارای ابهام است، پیشنهاد می‌شود ماده مذکور به شکل زیر اصلاح شود:

ماده (۳)– در ماده‌های (۷) و (۱۰) قانون، عبارت فرهنگ و ارشاد اسلامی حذف می‌شود. در تبصره‌های «۳، ۴، ۵ و ۶» ماده (۷) قانون، عبارت وزارت جایگزین عبارت وزارتخانه‌های می‌شود. در تبصره‌های «۴، ۵ و ۶» ماده (۷) قانون، عبارت «وزارت راه و شهرسازی» جایگزین عبارت راه و شهرسازی می‌شود.

– **پیشنهاد دوم:** با توجه به اینکه ماده (۸) طرح پیشنهادی، منجر به انحراف پروژه‌های گردشگری در طرح‌های با کاربری ترکیبی می‌شود، پیشنهاد می‌گردد ماده مذکور به شرح زیر اصلاح شود:

ماده (۸)– یک ماده به عنوان ماده (۱۳) به قانون الحاق می‌شود:

ماده (۱۳)– تعرفه‌های هر کاربری ترکیبی در طرح‌ها و تأسیسات گردشگری توسط نهادهای تعیین‌کننده تعرفه باید به گونه‌ای تعیین شود که تعرفه تجاری حداکثر معادل تعرفه مسکونی و تعرفه اداری دوسوم تعرفه مسکونی باشد. تعرفه گردشگری براساس ماده (۸) این قانون تعیین می‌شود.

– **پیشنهاد سوم:** با توجه به اینکه با وجود شرکت‌های هواپیمایی متعدد و بازار نسبتاً رقابتی در ایران، ورود و فعالیت شرکت‌های هواپیمایی خارجی در بازار داخلی ضرورت ندارد و چه بسا منجر به آسیب به شرکت‌های هواپیمایی ایرانی شود، لذا پیشنهاد می‌شود ماده (۲۱) طرح پیشنهادی به شرح زیر اصلاح شود:

ماده (۲۱)– به دولت اجازه داده می‌شود تا در شرایط کمبود عرضه نسبت به تقاضا به تشخیص وزیر راه و شهرسازی در مسیرها و بازه زمانی محدود مجوز پرواز در مسیرهای داخلی را برای شرکت‌های هواپیمایی خارجی صادر نماید.

تبصره ۵– نحوه تبدیل ریال دریافتی به ارز مورد تقاضا و ضوابط قیمت‌گذاری توسط این شرکت‌ها، نحوه فروش بلیت و حمایت از شرکت‌های هواپیمایی داخلی از طریق تأمین سوخت یارانه‌ای، خدمات فرودگاهی یارانه‌ای، در آیین‌نامه‌ای که توسط وزارت راه و شهرسازی با همکاری وزارت و وزارتخانه‌های اطلاعات، کشور و امور خارجه و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ظرف سه ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، تعیین می‌شود.

۱. مقدمه

یکی از مؤلفه‌هایی که در زمینه توسعه گردشگری از اهمیت بالایی برخوردار بوده، رشد سرمایه‌گذاری در این حوزه است. رونق سرمایه‌گذاری در حوزه گردشگری موجب ارتقای کمی و کیفی تأسیسات و فعالیت‌های گردشگری می‌شود. از این رو، لازم است تا موانع و خلأهای قانونی موجود برای حمایت از سرمایه‌گذاری در بخش گردشگری مرتفع شده و ظرفیت‌های لازم برای رونق سرمایه‌گذاری در بخش‌های مختلف گردشگری ایجاد شود. علاوه بر این، چالش‌های اجرایی درون‌بخشی و بین‌بخشی پیش روی این موضوع، با اقدامات وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و سایر دستگاه‌های مربوطه مرتفع شود.

۲. بررسی کلیات



بررسی هانشان می‌دهد، محتوای مصوبه کمیسیون، صرفاً ناظر بر حمایت از سرمایه‌گذاری در حوزه زیرساخت‌های گردشگری است. این در حالی است که مواردی از قبیل توسعه انواع تأسیسات گردشگری مانند اقامتگاه‌های بوم‌گردی و مجتمع‌های خدمات رفاهی بین‌راهی، توسعه انواع گردشگری از جمله گردشگری مذهبی، سلامت، ساحلی و تندرستی به‌عنوان مزیت‌های راهبردی گردشگری کشور که مورد تأکید **برنامه هفتم پیشرفت** نیز بوده است، حضور مؤثر در نمایشگاه‌های منطقه‌ای و بین‌المللی گردشگری و سایر موارد نیازمند رفع موانع و ایجاد ظرفیت‌های قانونی است. علاوه بر این، بسیاری از مواد مذکور در طرح پیشنهادی از جمله ماده (۱۱) مبنی بر ایجاد صندوق غیردولتی توسعه گردشگری، مواد (۶ و ۱۲) مبنی بر انجام مطالعات امکان‌سنجی سرمایه‌گذاری و معرفی به وزارخانه‌های مربوطه، ماده (۱۳) مبنی بر ایجاد تأسیسات با کاربری‌های ترکیبی و سایر موارد، یا منع قانونی برای اجرایی‌سازی مواجه نیستند و لزومی به ایجاد ماده قانونی جدیدی در این خصوص نیست. همچنین، برخی مواد عنوان شده در طرح مذکور در مغایرت کامل با سایر اسناد بالادستی و قوانین مربوطه است. به‌عنوان مثال، می‌توان به مواد (۲۱ و ۲۳) مبنی بر افزایش معافیت‌های مالیاتی در حوزه گردشگری (مغایر با بند «الف» ماده (۲۷) قانون برنامه هفتم پیشرفت)، ماده (۱۱) مبنی بر ایجاد درآمدهای اختصاصی جدید و اختصاصی کردن درآمدهای عمومی (مغایر با بند «ب» ماده (۱۷) قانون برنامه هفتم پیشرفت)، مکلف‌سازی صندوق توسعه ملی به پرداخت نرخ سود پایین از محل منابع این صندوق مغایر مفاد تبصره «۲» بند «خ» ماده (۱۶) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (اساسنامه صندوق توسعه ملی) اشاره کرد. بنا بر این کلیات طرح پیشنهادی مورد تأیید نیست.

۳. بررسی جزئیات



در ابتدا طرح الحاق موادی به قانون تأمین مالی و زیرساخت شامل ۲۰ ماده با محوریت موضوع گردشگری ارائه شد که پس از برگزاری جلسات کارشناسی در کمیسیون ویژه حمایت از تولید و سیاست‌های اصل (۴۴)، عنوان طرح مذکور به طرح اصلاح قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی تغییر پیدا کرد. در ادامه هر یک از مواد مصوبات مذکور مورد بررسی قرار گرفته است.



بررسی ماده (۱)

جدول ۱. متن ماده (۱) طرح اصلاح قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی

متن پیشنهادی	متن مصوب در کمیسیون	متن طرح
متن نهایی شده در کمیسیون مورد تأیید است.	ماده (۱) عنوان قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی مصوب ۱۳۷۰/۷/۷ با اصلاحات و الحاقات بعدی به توسعه صنعت گردشگری اصلاح می‌شود.	-

مأخذ: نگارنده.

اظهار نظر کارشناسی:

با توجه به اینکه عبارت صنعت ایرانگردی و جهانگردی که در قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی مصوب ۱۳۷۰ برای اولین بار مطرح شد به مفهوم هر نوع مسافرت انفرادی و یا گروهی که بیش از ۲۴ ساعت بوده و به منظور کسب و کار نباشد، اشاره دارد. مفهومی که در دهه‌های اخیر، چه در عنوان وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و هم در ادبیات نظری دانشگاهی به گردشگری تغییر یافته است. ایرانگردی به معنای سفر و گردش در ایران و جهانگردی اشاره به همین فعالیت در خارج از کشور ایران دارد. در حالی که گردشگری به معنای خروج از محل زندگی عادی فرد و اقامت حداقل ۲۴ ساعته در مقصد و بازگشت به محل زندگی دارد و در آن مفهوم مرز و جغرافیا جای خود را به فعالیت‌های معطوف به جابه‌جایی جغرافیایی داده است. لذا از آنجا که مفهوم گردشگری جامعیت و شمولیت بالاتری دارد، تغییر این عنوان در قانون مورد تأیید است.

بررسی ماده (۲)

جدول ۲. متن ماده (۲) طرح اصلاح قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی

متن پیشنهادی	متن مصوب کمیسیون	متن طرح
متن نهایی شده در کمیسیون مورد تأیید است.	ماده (۲): ماده (۱) قانون به شرح ذیل اصلاح می‌شود: ماده (۱) الف- منظور از دستگاه‌های اجرایی در این قانون عبارتند از کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ ب- منظور از وزارت در این قانون وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی است.	-

مأخذ: همان.

اظهار نظر کارشناسی:

با توجه به ارجاعاتی که متن مصوبه کمیسیون به آن معطوف شده است، تعریف دستگاه‌های اجرایی ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۰۸ و خلاصه‌سازی عنوان پرتکرار وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی به وزارت اقدام مناسب در جهت ساده‌سازی و رفع ابهام از متن قانون است. بنابراین اصلاح فوق از جهت مفهومی و شکلی مورد تأیید است.

بررسی ماده (۳)

جدول ۳. متن ماده (۳) طرح اصلاح قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی

متن طرح	متن مصوب کمیسیون
-	ماده (۳) - در مواد (۲) و (۷) و تبصره‌های آن و در ماده (۱۰) قانون عبارت فرهنگ و ارشاد اسلامی حذف می‌شود.

مأخذ: همان.

اظهار نظر کارشناسی:

با تصویب قانون تشکیل وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در تاریخ ۱۳۹۸/۰۴/۲۴، وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی به‌عنوان متولی اصلی حوزه‌های صنایع دستی، میراث فرهنگی و گردشگری تعیین شد و وزارت فرهنگ و ارشاد دیگر متولی امر گردشگری و میراث فرهنگی نیست. بنابراین جایگزین شدن عبارت «میراث فرهنگی و گردشگری» به جای «فرهنگ و ارشاد اسلامی» مورد پذیرش است. هر چند در اجرای این قانون عدم تغییر فوق مسئله‌ای ایجاد نکرده است؛ اما بررسی دقیق این اصلاحیه نشان می‌دهد که برخی از جایگزینی‌ها موجب ابهام در متن شده که در جدول زیر مورد بررسی قرار گرفت.

جدول ۱-۳. نتیجه حذف عبارت فرهنگ و ارشاد اسلامی از متن قانون

آدرس	متن اصلاحی	توضیحات	متن پیشنهادی
ماده (۲)	به‌منظور تعیین سیاست‌های ایرانگردی و جهانگردی... شورای عالی ایرانگردی و جهانگردی... با عضویت... وزرای، امور خارجه، امور اقتصاد و دارایی... تشکیل می‌شود.	با این حذف هم وزارت فرهنگ و ارشاد و هم وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی حذف می‌شود. چراکه در این حکم به‌جای تأکید بر وزارتخانه‌ای خاص، وزرای برخی دستگاه‌ها مدنظر قرار گرفته است. بنابراین با حذف عبارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، عبارت به‌جای عبارت وزارت، عبارت وزرای باقی می‌ماند. لذا عبارت تعریف شده وزارت که قرار بود جایگزین وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی شود، باقی نمی‌ماند.	حذف کل
تبصره ماده (۲)	تبصره: اساسنامه مربوط به وظایف این شورا توسط وزارت تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.	حذف مذکور موجب ابهامی در متن نمی‌گردد، اما از آن جهت که اقدام فوق غیر ضروری است و مطابق توضیحات ماده (۲) لزومی به اصلاح آن وجود ندارد.	حذف کل
ماده (۷)	صدور یا تمدید هرگونه مجوز تأسیس یا ایجاد دفاتر خدمات سیاحتی و زیارتی... به عهده وزارت است... کلیه دفاتر خدمات سیاحتی... موظف به رعایت سیاست‌ها و خط‌مشی‌های ابلاغی... توسط وزارت هستند.	حذف مورد تأیید است.	عبارت «فرهنگ و ارشاد اسلامی» حذف می‌شود.



آدرس	متن اصلاحی	توضیحات	متن پیشنهادی
تبصره «۳» ماده (۷)	میزان حداقل و حداکثر جریمه نقدی یاد شده در تبصره «۲» هر دو سال یکبار توسط وزارتخانه‌های راه و شهرسازی بازبینی... و جهت بررسی به تصویب شورای عالی ایرانگردی و جهانگردی ارائه خواهد شد.	حذف کامل وزارت از تبصره فوق به واسطه اینکه قبل از فرهنگ و ارشاد اسلامی به جای وزارت، عبارت وزارتخانه است، فاقد معناست. همچنین قرار گرفتن حرف «و» پس از عبارت وزارتخانه موجب ابهام مضاعف در متن شده است. لذا اصلاحیه فوق فاقد معناست و خلاف بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری با موضوع ابهام در متن است.	عبارت «وزارت» جایگزین عبارت «وزارتخانه‌های» می‌گردد.
تبصره «۴» ماده (۷)	میزان وجوهی که بابت صدور یا تمدید مجوزهای موضوع این قانون اخذ می‌شوند به پیشنهاد جداگانه وزارتخانه‌های راه و شهرسازی و تصویب شورای عالی ایرانگردی و جهانگردی تعیین خواهد شد.	حذف مذکور به دلایل درج شده در تبصره «۳» ماده (۷) غیر قابل پذیرش بوده و دارای ابهام است.	عبارت «وزارت» جایگزین عبارت «وزارتخانه‌های» می‌شود. همچنین عبارت «وزارت راه و شهرسازی» جایگزین عبارت «وراه و شهرسازی» می‌شود.
تبصره «۵» ماده (۷)	وجوه حاصل از صدور یا تمدید مجوزها یا اخذ جرائم موضوع این ماده به خزانه واریز می‌شود تا معادل صد درصد آن... در بودجه‌های سالانه وزارتخانه‌های راه و شهرسازی و دادگستری به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.	حذف مذکور به دلایل درج شده در تبصره «۳» ماده (۶) غیر قابل پذیرش بوده و دارای ابهام است.	عبارت «وزارت» جایگزین عبارت «وزارتخانه‌های» می‌شود. همچنین عبارت «وزارت راه و شهرسازی» جایگزین عبارت «وراه و شهرسازی» می‌شود.
تبصره «۶» ماده (۶)	آیین‌نامه اجرایی این ماده و سایر آیین‌نامه‌هایی که به تبع آن باید اصلاح شوند ظرف سه ماه از تاریخ ابلاغ این قانون به پیشنهاد وزارتخانه‌های راه و شهرسازی و دادگستری به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.	حذف مذکور به دلایل درج شده در تبصره «۳» ماده (۶) غیر قابل پذیرش بوده و دارای ابهام است.	عبارت «وزارت» جایگزین عبارت «وزارتخانه‌های» می‌شود. همچنین عبارت «وزارت راه و شهرسازی» جایگزین عبارت «وراه و شهرسازی» می‌شود.
ماده (۱۰)	کلیه مراکز، هتل‌ها و تأسیسات سیاحتی متعلق به وزارت که به علی...	مورد تأیید است.	عبارت: فرهنگ و ارشاد اسلامی» حذف می‌شود.

مأخذ: همان.

با توجه به جدول فوق مشخص است که از ۱۰ مورد اصلاحیه مطرح شده در حکم صرفاً دو مورد قابل اعمال است. لذا لازم است متن حکم به شکلی بدون ابهام اصلاح شود.

بررسی ماده (۴)

جدول ۴. متن ماده (۴) طرح اصلاح قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی

متن اصلاحی	توضیحات	متن پیشنهادی
-	<p>ماده (۴) متن ذیل جایگزین ماده (۶) قانون و تبصره آن می‌شود:</p> <p>ماده (۶) - وزارت مکلف است:</p> <p>الف- از طریق انتخاب مشاور ذیصلاح نسبت به شناسایی و انجام مطالعات امکان‌سنجی اراضی دولتی مستعد گردشگری، اقدام و از طریق نهادهای متولی برای تعیین کاربری پیگیری نماید؛ در صورت تصویب کاربری بر اساس شاخص‌هایی نظیر تخصص، تجربه و تمکن مالی در آیین‌نامه‌ای که حداکثر سه ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون توسط وزارت مزبور تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. با رعایت شرایط رقابتی مطابق با ساز و کار پیش‌بینی شده در مواد (۳۵) و (۴۰) قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها مصوب ۱۴۰۲/۱۲/۲۲ نسبت به انتخاب سرمایه‌گذار اقدام و شخص منتخب را مطابق ماده (۲۲) قانون الحاقی موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) مصوب ۱۳۸۴/۸/۱۵ برای دریافت زمین به دستگاه‌های ذی‌ربط معرفی نماید.</p> <p>دستگاه متولی و‌گذاری زمین مکلف است نسبت به انعقاد قرارداد اجاره به‌شترت‌ملیک زمین در کاربری تعیین شده برای متقاضی معرفی شده توسط وزارتخانه اقدام نماید.</p> <p>سرمایه‌گذار مکلف است نسبت به اجرای طرح مصوب در زمان مقرر اقدام نماید. در صورت تأیید وزارت مبنی بر انجام تکالیف تعهد شده دستگاه متولی و‌گذاری زمین نسبت به و‌گذاری قطعی زمین اقدام می‌نماید.</p> <p>تبصره:</p> <p>الف- در شرایط برابر اولویت و‌گذاری زمین با کاربری‌های گردشگری با اشخاص حقوقی است.</p> <p>ب- در مواردی که مطالعات امکان‌سنجی توسط متقاضی انجام شده است و مورد تأیید این وزارت باشد پس از صدور موافقت اولیه شخص متقاضی را مطابق ماده (۲۲) قانون یاد شده برای دریافت زمین به دستگاه‌های ذی‌ربط معرفی نماید.</p> <p>ج- در صورت تغییر کاربری زمین یا تأسیسات بدون موافقت وزارت و یا دستگاه‌های متولی تعیین و یا تغییر کاربری و یا عدم اجرای طرح در مهلت مقرر برای بازگشت مالکیت زمین و یا تأسیسات به دولت و یا دستگاه‌های و‌گذار کننده پیگیری نماید. در این صورت از متقاضی هیچ‌گونه ادعایی پذیرفته نمی‌شود.</p> <p>د- در صورت موافقت وزارت با تغییر کاربری و تصویب آن توسط نهادهای متولی تعیین و یا تغییر کاربری کلیه تخفیفات تسهیلات و معافیت‌های داده شده برای زمین و یا تأسیسات مزبور ملغی و با پیگیری وزارت، عین یا معادل آن به قیمت کارشناسی روز بر اساس احکام این قانون به دستگاه‌های ذی‌ربط مسترد و پرداخت می‌شود.</p>	حذف کل

مأخذ: همان.

اظهار نظر کارشناسی:

در حال حاضر انجام اقداماتی از قبیل انتخاب مشاور ذی صلاح نسبت به شناسایی و انجام مطالعات امکان سنجی اراضی دولتی مستعد گردشگری و واگذاری زمین توسط دستگاه‌های متولی، هیچ‌گونه منع قانونی نداشته و در ظرفیت‌های قانونی موجود نیز پیش‌بینی شده است. به‌عنوان مثال، می‌توان به ماده (۴۵) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور ۱۳۹۴/۰۲/۰۱ مبنی بر مستثنا کردن واگذاری اراضی ملی و دولتی برای احداث شهرک‌های صنعتی، کشاورزی و خدمات گردشگری و مناطق ویژه اقتصادی مصوب هیئت‌وزیران و طرح‌های قابل واگذاری دولتی، با رعایت مقررات زیست‌محیطی [۱]، از شمول تبصره «۲» ماده (۹) **قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹/۰۴/۲۳** مبنی بر استفاده از ظرفیت پروژه‌های با کاربری ترکیبی [۲] و ماده (۲۲) **قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) مصوب ۱۳۸۴/۸/۲۵** مبنی بر تخصیص اراضی مورد نیاز تأسیسات گردشگری به سرمایه‌گذاران توسط سازمان ملی زمین و مسکن و سازمان جنگل‌ها و مراتع و آبخیزداری کشور و ادارات کل منابع طبیعی استان‌ها و سازمان امور اراضی وزارت جهاد کشاورزی [۳]، اشاره کرد. بنابراین، ماده مذکور منجر به رفع موانع قانونی موجود نشده و ظرفیت قانونی جدیدی نیز ایجاد نمی‌کند. علاوه بر این، موضوع مذکور در طرح‌های آمایش استانی، ملی، کالبدی، ناحیه‌ای و شهری تهیه شده و لزومی به تکرار و تصریح آن به‌عنوان ماده قانونی جدید نیست. همچنین در مواد (۳۵ و ۴۰) **قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها مصوب ۱۴۰۳/۰۲/۲۲** به شرایط رقابتی اشاره شده و ذیل آن آیین‌نامه‌ای برای تشریح شرایط واگذاری تدوین شده که در مرحله نهایی تصویب در دولت است. از این رو، به‌منظور حفظ یکپارچگی و جلوگیری از نگارش آیین‌نامه مجزا باید برای توصیف شرایط رقابتی و نحوه واگذاری به آیین‌نامه مواد (۳۵ و ۴۰) ارجاع داده شود. این موضوع در تمامی احکامی که عبارت شرایط رقابتی آمده لازم است. بنابراین با توجه به بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری با موضوع معطوف نبودن به نیازهای واقعی از نظر کارشناسی، ماده مذکور مورد تأیید نیست.

لازم به ذکر است؛ ظرفیت این حکم در ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی جزءهای «۲» و «۳» بند «الف» ماده (۱۰۰) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۴۰۰/۱۱/۲۷ با اصلاحات و الحاقات بعدی با موضوع شناسایی اراضی مستعد گردشگری توسط دستگاه‌های اجرایی دارای زمین دارای سابقه است و منع قانونی در این خصوص وجود ندارد. لذا لزومی به تصویب قانون جدید در این خصوص وجود ندارد.

بررسی ماده (۵)

جدول ۵. متن ماده (۵) طرح اصلاح قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی

متن پیشنهادی	متن مصوب کمیسیون	متن طرح
متن نهایی شده در کمیسیون مورد تأیید است.	ماده (۵) - شماره ماده (۱۱) به قانون الحاق می‌شود: (ماده (۲۷) - آیین‌نامه اجرایی این قانون حداکثر ظرف سه ماه پس از لازم‌الاجرا شدن آن، به پیشنهاد وزارت به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد)).	-

مأخذ: همان.

با توجه به اینکه موضوع اصلاحات گزارش کمیسیون برای اجرا نیازمند تهیه و تصویب آیین‌نامه اجرایی است؛ با هدف جلوگیری از تکرار تمامی احکام مربوط به تهیه و تصویب آیین‌نامه داخلی، این اقدام در قالب یک حکم ارائه شده است. این اقدام در راستای بند «۴» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری با موضوع استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی است.

بررسی ماده (۶)

جدول ۶. متن ماده (۶) طرح اصلاح قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی

متن پیشنهادی	متن مصوب کمیسیون	متن طرح
حذف کل	ماده (۶) - یک ماده به عنوان ماده (۱۱) به قانون الحاق می‌شود: ماده (۱۱) - به وزارت اجازه داده می‌شود تا سقف چهل و نه درصد (۴۹) در صندوق‌های غیردولتی توسعه گردشگری مشارکت نماید. تبصره - شصت درصد (۶۰) از درآمدهای حاصل از عوارض ورود و خروج از کشور، صد درصد (۱۰۰٪) جریمه‌ها و سایر عوارض قانونی مرتبط با حوزه گردشگری در قالب بودجه‌های سنواتی و همچنین در صد تعیین شده از عوارض یا ارزش افزوده تغییر کاربری زمین‌ها و تأسیسات با کاربری گردشگری در این قانون با رعایت اصل پنجاه و سوم (۵۳) قانون اساسی به وزارت اختصاص می‌یابد تا در صندوق‌های توسعه گردشگری و صندوق‌های تضمین غیردولتی مربوط به گردشگری و صندوق توسعه صنایع دستی و فرش دستباف و احیا و بهره‌برداری از اماکن تاریخی و فرهنگی و صرفاً برای حمایت از فعالیت‌های گردشگری میراث فرهنگی و صنایع دستی در بخش غیردولتی استفاده نماید.	ماده (۱) - {الحاق به جزء «۴» بند «ب» ماده (۲) قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها مصوب ۱۴۰۳/۲/۲۲} با هدف تضمین سرمایه‌گذاری در حوزه گردشگری و حمایت از فعالان این بخش در برابر آسیب‌های ناشی از بحران‌های غیر مترقبه و همچنین فراهم آوردن موجبات توسعه صنعت گردشگری، ایجاد زیرساخت‌های لازم، تشویق سرمایه‌گذاری با اولویت مناطق کمتر توسعه یافته، صدور ضمانت‌نامه‌های مالی جهت تأسیسات گردشگری، فراهم آوردن تسهیلات و حمایت از طرح‌های گردشگری «صندوق توسعه گردشگری» با ماهیت غیردولتی و با مشارکت حداکثر ۴۹ درصد وزارت و استفاده از منابع مربوط به بخش گردشگری اعم از تخصیص صد درصد (۱۰۰٪) وجوه قانونی مأخوذه بابت صدور، تمدید، تغییر و انتقال مجوز فعالیت تأسیسات و فعالان صنعت گردشگری، جرائم قانونی، تعرفه رسیدگی به شکایات، ارائه خدمات کارشناسی، کمک‌های بلاعوض، ۳۰ درصد درآمد سالانه عوارض خروج از کشور و سایر منابع مالی قانونی تأسیس می‌شود. تبصره «۱» - این صندوق می‌تواند به عنوان یک صندوق تضمین بخش گردشگری ایفای نقش کند. اساسنامه و شرح وظایف صندوق مزبور ظرف ۶ ماه از تاریخ اجرای قانون توسط وزارت با همکاری وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه و بودجه کشور تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

مأخذ: همان.

اظهار نظر کارشناسی:

در حال حاضر، ایجاد و تشکیل صندوق‌هایی از قبیل صندوق‌های غیردولتی توسعه گردشگری با هیچ‌گونه منع قانونی روبه‌رو نیست. به عنوان مثال، در بند «الف» ماده (۶) [قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها مصوب ۱۴۰۳/۰۲/۲۲](#) مبنی بر ایجاد صندوق‌های تضمین غیردولتی و ماده (۱۲) آن قانون مبنی بر تشکیل صندوق‌های تأمین مالی [۴]، ظرفیت‌های لازم برای ایجاد صندوق‌هایی از قبیل صندوق مذکور ایجاد شده است. بنابراین ماده مذکور برخلاف تبصره آن، هیچ‌گونه ظرفیت قانونی جدیدی ایجاد نمی‌کند. لذا برخلاف بند «۹» از سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری با موضوع معطوف نبودن به نیاز واقعی و برخلاف بند «۱۵» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری در خصوص گره‌گشایی از امور اجرایی کشور، این حکم فاقد اولویت است. علاوه بر این، لازم است برای رفع ابهام از این حکم مشخص شود که منظور از سقف مشارکت ۴۹ درصدی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی چیست؟ آیا مقصود مشارکت در نسبت به هر یک از صندوق‌های غیردولتی است یا به نسبت از کل اعتبارات مجموع صندوق‌های غیردولتی مورد مشارکت قرار گرفته اشاره دارد؟ همچنین به طور دقیق باید مشخص شود منظور از موارد مربوط به گردشگری کدام موارد است.

نکته دیگر این است که تبصره ماده مذکور با موضوع اختصاصی کردن ۶۰ درصد درآمدهای حاصل از عوارض ورود و خروج از کشور، صد درصد جرائم و سایر عوارض قانونی مرتبط با حوزه گردشگری، مغایر با بند «ج» ماده (۱۸) [برنامه هفتم پیشرفت مبنی بر ممنوعیت ایجاد درآمد اختصاصی جدید و اختصاصی کردن درآمدهای عمومی به هر نحوی](#) است. علاوه بر موارد فوق، با توجه به اینکه قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی، مربوط به حوزه گردشگری است، تخصیص منابع مذکور در این ماده به حوزه صنایع دستی و میراث فرهنگی، محلی از اعراب ندارد. از این رو، از نظر کارشناسی ماده و تبصره مذکور مورد تأیید نیست.



بررسی ماده (۷)

جدول ۷. متن ماده (۷) طرح اصلاح قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی

متن پیشنهادی	متن مصوب کمیسیون	متن طرح
حذف کل	ماده (۷) - یک ماده به‌عنوان ماده (۱۱) به قانون الحاق می‌شود: ماده (۱۱) - در صورتی که متقاضی احداث طرح‌ها و تأسیسات گردشگری تقاضای اخذ مجوز تأسیسات با کاربری ترکیبی (تجاری، اداری مسکونی گردشگری و سایر کاربری‌ها) را داشته باشد شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان کمیسیون ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری و سایر مراجع تعیین‌کننده کاربری‌ها مکلفند، با اخذ استعلام از وزارت نسبت به صدور مجوز کاربری ترکیبی که نباید کمتر از هفتاد درصد (۷۰) آن گردشگری باشد در چارچوب بند «ث» ماده (۸۳) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت مصوب ۱۴۰۳/۳/۱ و آیین‌نامه اجرایی آن اقدام نمایند.	ماده (۲) - {الحاق به بند «ت» ماده (۴۳) قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها مصوب ۱۴۰۳/۲/۲۲} وزارتخانه‌های راه و شهرسازی، جهاد کشاورزی و بنیاد مسکن مکلفند بر اساس شاخص‌های تعیین شده از سوی وزارت، نسبت به شناسایی و معرفی اراضی مستعد گردشگری و واگذاری به صورت اجاره به شرط تملیک اقدام نمایند. قیمت‌گذاری اراضی در زمان انتقال سند با قیمت کارشناسی زمان واگذاری و بدون ارزش افزوده ناشی از سرمایه‌گذاری و با تقسیم ده‌ساله در زمان انتقال سند محاسبه می‌شود. ماده (۳) - {الحاق به بند «ت» ماده (۴۳) قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها مصوب ۱۴۰۳/۲/۲۲} دولت مکلف است عرصه‌های مورد نیاز را برای اجرای طرح‌های گردشگری تعیین نماید. وزارت جهاد کشاورزی مکلف است عرصه‌های مذکور را برای واگذاری به صورت اجاره بلندمدت حداقل ۳۰ سال به بخش خصوصی و غیردولتی در اختیار وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی به‌عنوان نماینده قانونی خود قرار دهد. محل اجرای طرح‌های مورد نظر با پیشنهاد وزارتخانه میراث فرهنگی و گردشگری و صنایع دستی و تصویب در کمیسیون استانی به ریاست استاندار و متشکل از وزارتخانه‌های میراث فرهنگی و گردشگری و صنایع دستی (دبیر)، جهاد کشاورزی، راه و شهرسازی و سازمان حفاظت محیط زیست تعیین می‌گردد.

مأخذ: همان.

اظهار نظر کارشناسی:

تأمین نیاز کشور در ایجاد تأسیسات گردشگری از طریق اجرای طرح‌های ترکیبی براساس استانداردها، سرانه‌ها و نتایج مطالعات توسط مشاوران طرح‌های مذکور، در قالب شهرها، شهرک‌ها و روستاها صورت می‌گیرد. شورای عالی شهرسازی و معماری و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی نیز حسب مورد متولی این امر هستند که با اخذ نظر دستگاه‌های تخصصی، نسبت به تأمین اراضی مورد نیاز برای این قبیل زیرساخت‌ها اقدام کنند. بنابراین تعریف کانون‌های ساخت و ساز جدید با عنوان پروژه‌های ترکیبی که عملاً از لحاظ ساختار، با شهرک‌ها و روستاها یکسان هستند، باعث ایجاد کانون‌های مسکونی جدیدی خواهد شد که از هیچ یک از استانداردها و ضوابط موجود پیروی نمی‌کنند. چراکه ایجاد سکونتگاه در طرح‌های گردشگری و پیش‌فروش آن به اشخاص، موجب ایجاد سکونتگاه دائمی می‌شود. ضمن اینکه رویه یاد شده، موجب بی‌نظمی و موازی کاری با تشکیلات مذکور، حذف نظر دستگاه‌های تخصصی و اعمال نظر یک دستگاه غیر تخصصی و در نهایت خطر اعطای امضای طلائی است [۵].

همچنین طبق بند «ث» ماده (۸۳) **برنامه هفتم پیشرفت** همین حکم با قید رعایت اراضی و کاربری گردشگری مندرج در طرح‌های جامع و تفصیلی شهر یا طرح هادی روستا مطرح شده است [۶]. در حالی که، حکم این ماده دستگاه‌های اعطاکننده زمین را مکلف به تأمین خواسته فوق با استعلام از وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی کرده است. در این خصوص وزارت فوق فاقد اختیار و وظیفه قانونی مرتبط است؛ چراکه استعلام مورد نیاز در این خصوص را باید از طرح‌های جامع و تفصیلی شهری یا هادی روستایی دریافت کرد. این حکم همچنین ویرایشی یا برداشتی از بند «ث» ماده (۸۳) برنامه هفتم پیشرفت است و با توجه به اینکه از اجرای برنامه فوق صرفاً یک سال می‌گذرد، چنین اقدامی فاقد وجاهت است [۶]. از این رو، از نظر کارشناسی ماده مذکور مورد تأیید نیست.

بررسی ماده (۸)

جدول ۸. متن ماده (۱۳) طرح اصلاح قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی

متن پیشنهادی	متن مصوب کمیسیون	متن طرح
<p>ماده (۸) - یک ماده به عنوان ماده (۱۳) به قانون الحاق می‌شود.</p> <p>ماده (۱۳) - الف - تعرفه‌های هر کاربری ترکیبی در طرح‌ها و تأسیسات گردشگری توسط نهادهای تعیین‌کننده تعرفه باید به گونه‌ای تعیین شود که تعرفه تجاری حداکثر معادل تعرفه مسکونی و تعرفه اداری دوسوم تعرفه مسکونی باشد. تعرفه گردشگری بر اساس ماده (۸) این قانون تعیین می‌شود.</p> <p>ب - تعرفه ترجیحی سایر کاربری‌های تعیین تکلیف نشده در این قانون و ارتباط آن با تعرفه مسکونی و درصد هر یک از کاربری‌های ترکیبی و با رعایت سقف تعرفه مسکونی در آیین‌نامه‌ای که ظرف سه ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون توسط وزارت با همکاری وزارتخانه‌های راه و شهرسازی کشور، جهاد کشاورزی و امور اقتصادی و دارایی تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، تعیین می‌گردد.</p> <p>ج - امکان و شرایط پیش‌فروش تأسیسات و واحدهای گردشگری با رعایت قانون الزام به تنظیم سند رسمی برای معاملات اموال غیر منقول مصوب ۱۴۰۱/۹/۶ بر اساس آیین‌نامه پیشنهادی وزیر امور اقتصادی و دارایی و مصوب وزیرای عضو شورای ملی تأمین مالی و وزیرای میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی جهاد کشاورزی و راه و شهرسازی و با رعایت قانون نحوه واگذاری و احیای اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸/۶/۲۵ حداکثر سه ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون تعیین می‌شود. در صورت صدور مجوز پیش‌فروش، برای میبانت از حقوق خریداران وزارت مکلف است تضامین تعیین شده در این آیین‌نامه را از متقاضی اخذ نماید.</p>	<p>ماده (۸) - یک ماده به عنوان ماده (۱۳) به قانون الحاق می‌شود:</p> <p>ماده (۱۳) - الف - تعرفه‌های هر کاربری ترکیبی در طرح‌ها و تأسیسات گردشگری توسط نهادهای تعیین‌کننده تعرفه باید به گونه‌ای تعیین شود که تعرفه تجاری حداکثر معادل تعرفه مسکونی و تعرفه اداری دوسوم تعرفه مسکونی باشد. تعرفه گردشگری بر اساس ماده (۸) این قانون تعیین می‌شود.</p> <p>ب - تعرفه ترجیحی سایر کاربری‌های تعیین تکلیف نشده در این قانون و ارتباط آن با تعرفه مسکونی و درصد هر یک از کاربری‌های ترکیبی و با رعایت سقف تعرفه مسکونی در آیین‌نامه‌ای که ظرف سه ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون توسط وزارت با همکاری وزارتخانه‌های راه و شهرسازی کشور، جهاد کشاورزی و امور اقتصادی و دارایی تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، تعیین می‌گردد.</p> <p>ج - امکان و شرایط پیش‌فروش تأسیسات و واحدهای گردشگری با رعایت قانون الزام به تنظیم سند رسمی برای معاملات اموال غیر منقول مصوب ۱۴۰۱/۹/۶ بر اساس آیین‌نامه پیشنهادی وزیر امور اقتصادی و دارایی و مصوب وزیرای عضو شورای ملی تأمین مالی و وزیرای میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی جهاد کشاورزی و راه و شهرسازی و با رعایت قانون نحوه واگذاری و احیای اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸/۶/۲۵ حداکثر سه ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون تعیین می‌شود. در صورت صدور مجوز پیش‌فروش، برای میبانت از حقوق خریداران وزارت مکلف است تضامین تعیین شده در این آیین‌نامه را از متقاضی اخذ نماید.</p>	<p>ماده (۴) - {الحاق به ماده (۲۳) قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها مصوب ۱۴۰۳/۲/۲۲} وزارت مکلف است با همکاری وزارت راه و شهرسازی و سایر دستگاه‌های مربوط با رعایت قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار نسبت به صدور مجوز ایجاد طرح (پروژه)‌های گردشگری با کاربری ترکیبی (تجاری، اداری، مسکونی و گردشگری) و فراهم کردن امکان فروش و پیش‌فروش تأسیسات و واحدها بر اساس طرح مصوب، در محدوده و حریم شهرها و روستاها با اخذ مجوز از دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط در اراضی با کاربری گردشگری با لحاظ برقراری مشوق‌های لازم در چارچوب قوانین در تعیین تعرفه معادل تعرفه مسکونی برای کلیه کاربری‌های یک طرح (پروژه) ترکیبی اقدام نماید.</p> <p>تبصره - سازمان ثبت اسناد موظف است نسبت به صدور سند مالکیت تفکیکی اعیانی برای کاربری‌های مختلف صادر نماید.</p>

مأخذ: همان.

اظهار نظر کارشناسی:

در خصوص این ماده لازم به ذکر است که صدور اسناد تفکیکی برای فعالیت‌های گردشگری، امکان فروش آنها به اشخاص در مقیاس خرد را فراهم آورده و باعث انحراف پروژه‌های گردشگری و تبدیل آنها به ویلاهای شخصی می‌شود [۱]. این اقدام در سنوات گذشته براساس دستورالعمل ابلاغی از سوی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی صورت می‌گرفت که به دلیل سوءاستفاده گسترده و تبدیل مجتمع‌های گردشگری به ویلاهای شخصی و تفکیک و فروش آنها، دستورالعمل مذکور طی بخشنامه به شماره ۴۰۹۶۳/۹۶۲۶۰۰ مورخ ۱۳۹۶/۱۲/۲ آن وزارتخانه لغو شد [۵]. بنابراین احیای دستورالعمل مذکور به ویژه در قالب قانون، به منزله بی توجهی به کلیه تجربیات گذشته است.

همچنین بررسی‌های صورت گرفته نشان می‌دهد، این ماده برخلاف مفاد تصویب‌نامه هیئت وزیران در خصوص پیشنهاد وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی با همکاری وزارت راه و بنیاد مسکن در مورد آیین‌نامه اجرایی بند «ث» ماده (۸۳) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت ایران با موضوع ساماندهی صدور مجوز ایجاد طرح‌های گردشگری ترکیبی مصوب مورخ ۱۴۰۴/۲/۲۲ هیئت وزیران است [۵].

همچنین در خصوص تعیین تعرفه کاربری‌های تعیین تکلیف نشده و موضوع پیش‌فروش تأسیسات و واحدهای گردشگری در این احکام به دلیل فقدان ایده مشخص، تهیه و تصویب آیین‌نامه هیئت وزیران تجویز شده است. در حالی که مطابق اصل (۸۵) قانون اساسی امکان تفویض قانونگذاری به شخص یا هیئتی توسط مجلس شورای اسلامی ممنوع شده است. لذا صرفاً بند «الف» ماده فوق با در نظر گرفتن کارشناسی بودن اعداد پیشنهادی، مورد تأیید است.

بررسی ماده (۹)

جدول ۹. متن ماده (۹) طرح اصلاح قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی

متن اولیه طرح	متن مصوب کمیسیون	متن پیشنهادی
<p>ماده (۶) - {الحاق به بند «ت» ماده (۴۳) قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها مصوب ۱۴۰۳/۲/۲۲} اجرای طرح‌های گردشگری با سازه‌های سبک و قابل جابه‌جایی با شرایط اصلی و عدم تخریب و قطع درختان در باغات و نخلستان‌ها تغییر کاربری قلمداد نمی‌شود.</p>	<p>ماده (۹) - یک ماده به‌عنوان ماده (۱۱) به قانون الحاق می‌شود: ماده (۱۱) - اجرای طرح‌های گردشگری با سازه‌های سبک و قابل جابه‌جایی به شرط حفظ کاربری اصلی، عدم تخریب زمین و عدم قطع درختان در باغات نخلستان‌ها و اراضی منابع طبیعی خارج از محدوده روستاها و شهرها، شهرک‌های صنعتی و صنعتی مناطق آزاد تجاری صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی و برای مدت حداکثر چهار ماهه در طول هر سال با مجوز کمیسیون تبصره «۱» ماده (۱) قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و با نظارت این کمیسیون و با اخذ تضمین‌های کافی توسط وزارت جهاد کشاورزی مجاز است. اجرای این طرح‌ها با مشخصات ذکر شده در محدوده شهرها روستاها شهرک‌های صنعتی و صنعتی و مناطق آزاد تجاری - صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی با مجوز دستگاه‌های ذی‌ربط امکان‌پذیر است. مهلت مزبور صرفاً برای مدت یک ماه قابل تمدید است. تبصره - عوارض متعلقه و نوع سازه‌های مورد استفاده در این فضاها در آیین‌نامه‌ای تعیین می‌شود که توسط وزارت جهاد کشاورزی با همکاری وزارت و وزارتخانه‌های کشور صنعت معدن و تجارت و راه و شهرسازی حداکثر ظرف سه ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.»</p>	<p>حذف کل</p>

مأخذ: همان.

اظهار نظر کارشناسی:

پیرامون این ماده، باید توجه کرد که اصولاً استقرار هر نوع سازه سبک (اعم از کانکس، کلبه‌های چوبی و ...) به دلایل متعدد از جمله سایه‌اندازی، خرد شدن اراضی، جلوگیری از گرده‌افشانی، آلودگی فاضلاب و ... باعث جلوگیری از تداوم تولید کشاورزی و آسیب جدی به زمین کشاورزی و محصولات آن می‌شود. همچنین لازم به ذکر است که قید (عدم تخریب و قطع درختان در باغات و نخلستان‌ها) نمی‌تواند راهکار مناسبی برای جلوگیری از آسیب‌های احتمالی باشد. چراکه اولاً، استقرار سازه‌های سبک زمینه تغییر کاربری بعدی، آلودگی زمین و خشک شدن درختان را فراهم می‌کند؛ ثانیاً، با تبدیل کل باغ به محوطه، عملاً زمین از حالت کشاورزی خارج شده و به‌عنوان حیاط و باغچه تفریحی مورد سوءاستفاده قرار می‌گیرد [۵]. ثالثاً، در طرح فوق هیچ‌گونه اشاره‌ای به اراضی زراعی، شالیزارها و ... که جزء مهم‌ترین اراضی استراتژیک کشور هستند و در تغییر کاربری آنها قطع درخت اتفاق نمی‌افتد، نکرده است. همچنین مطابق استعلام صورت گرفته از وزارت جهاد کشاورزی، در سنوات گذشته در برخی استان‌های کشور (از جمله چهارمحال و بختیاری، خوزستان، گیلان و ...) انجام شد که به سرعت به ابزاری برای زمین‌خواری، تغییر کاربری، تفکیک و نابودی اراضی زراعی و ... تبدیل شده و حتی توسط دستگاه‌های نظارتی نیز مورد اعتراض قرار گرفت [۵]. از این رو، در ارائه حکمی با موضوع اجرای طرح‌های گردشگری با سازه‌های سبک و قابل جابه‌جایی به جای موضوع کسب مجوز از وزارت جهاد کشاورزی، باید بر نظارت پیشینی و پسینی بر طرح‌های مذکور تمرکز کرد. علاوه بر این، در مورد تبصره مذکور باید توجه داشت که منوط کردن تعیین میزان عوارض به آیین‌نامه اجرایی بدون تعیین موارد و ضوابط مربوط به آن، مغایر با اصول (۵۱ و ۸۵) قانون اساسی به‌شمار می‌رود. از این رو، از نظر کارشناسی ماده مذکور مورد تأیید نیست.



بررسی ماده (۱۰)

جدول ۱۰. متن ماده (۱۵) طرح اصلاح قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی

متن اولیه طرح	متن مصوب کمیسیون	متن پیشنهادی
<p>ماده (۷) - {الحاق به ماده (۲۷) قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها مصوب وزارت نیرو و مکلند نسبت به امکان‌سنجی ظرفیت‌ها و توانمندی‌های گردشگری در حاشیه سدها و حوزه‌های آبخیز را با اخذ کلیه استعلامات، برای واگذاری به سرمایه‌گذاران واجد شرایط از طریق درگاه ملی مجوزها با شرایط مناسب و در قالب انواع روش‌های سرمایه‌گذاری بلندمدت اقدام نماید.</p>	<p>۱۰ - یک ماده به‌عنوان ماده (۱۵) به قانون الحاق می‌شود: ماده (۱۵): وزارت مکلف است با انتخاب مشاورین ذی‌صلاح و با رعایت تکالیف مقرر در این قانون نسبت به امکان‌سنجی سرمایه‌گذاری گردشگری و واگذاری طرح‌ها به سرمایه‌گذاران با رعایت شرایط رقابتی موضوع آیین‌نامه ماده (۶) این قانون در محدوده و حریم منابع آبی و حاشیه سدها و رودخانه‌های کشور اقدام نماید. نحوه مدت و شرایط اجاره این محدوده‌ها و چگونگی اجرا، رعایت الزامات فنی و صلاحیت سرمایه‌گذاران از جمله سوابق مرتبط در آیین‌نامه‌ای تعیین می‌شود که توسط وزارت نیرو با همکاری وزارت و سازمان حفاظت محیط زیست و امور اقتصادی و دارایی حداکثر ظرف سه ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون با رعایت قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار مصوب ۱۴۰۰/۱۲/۲۴ تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.</p>	<p>۱۰ - یک ماده به‌عنوان ماده (۱۵) به قانون الحاق می‌شود: ماده (۱۵) وزارت مکلف است با انتخاب مشاورین ذی‌صلاح و با رعایت تکالیف مقرر در این قانون نسبت به امکان‌سنجی سرمایه‌گذاری گردشگری و واگذاری طرح‌ها به سرمایه‌گذاران با رعایت شرایط رقابتی موضوع آیین‌نامه ماده (۶) این قانون در محدوده و حریم منابع آبی و حاشیه سدها و رودخانه‌های کشور اقدام نماید. نحوه مدت و شرایط اجاره این محدوده‌ها و چگونگی اجرا، رعایت الزامات فنی و صلاحیت سرمایه‌گذاران از جمله سوابق مرتبط در آیین‌نامه‌ای تعیین می‌شود که توسط وزارت نیرو با همکاری وزارت و سازمان حفاظت محیط زیست و امور اقتصادی و دارایی حداکثر ظرف سه ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون با رعایت قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار مصوب ۱۴۰۰/۱۲/۲۴ تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.</p>

مأخذ: همان.

اظهار نظر کارشناسی:

وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی به‌عنوان دستگاه متولی سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی در حوزه گردشگری، به‌جای انجام مطالعات امکان‌سنجی، لازم است با همکاری وزارتخانه‌های نیرو، راه و شهرسازی، کشور و سازمان حفاظت محیط زیست نسبت به تعیین شرایط و الزامات فعالیت گردشگری در حاشیه سد و رودخانه تشریفات قانونی لازم را انجام دهد.

لازم به یادآوری است که در مواد (۳۵ و ۴۰) قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها مصوب ۱۴۰۳/۰۲/۲۲ [۴] به شرایط رقابتی اشاره شده و ذیل آن آیین‌نامه‌ای برای تشریح شرایط واگذاری تدوین شده که در مرحله نهایی تصویب در دولت است. به‌منظور حفظ یکپارچگی و جلوگیری از نگرش آیین‌نامه مجزا لازم است برای توصیف شرایط رقابتی و نحوه واگذاری به آیین‌نامه مواد (۳۵ و ۴۰) ارجاع داده شود. علاوه بر این، در هیچ‌یک از مواد مذکور نامی از وزارت امور اقتصاد و دارایی برده نشده است. این در حالی است که وزارت امور اقتصاد و دارایی دارای مسئولیت‌های کلیدی و مؤثر در زمینه سرمایه‌گذاری بوده و توان فنی و کارشناسی بالایی در این زمینه دارد. از این رو، می‌تواند در ارتقای کیفیت مطالعات امکان‌سنجی بسیار مؤثر باشد. بنابراین لازم است تا از ظرفیت‌های مشاوره‌ای این وزارتخانه نیز در این مطالعات استفاده شود. از این رو، از نظر کارشناسی ماده مذکور تنها با اصلاح موارد فوق مورد تأیید است.

بررسی ماده (۱۱)

جدول ۱۱. متن ماده (۱۶) طرح اصلاح قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی

متن اولیه طرح	متن مصوب کمیسیون	متن پیشنهادی
<p>ماده (۸) - {الحاق به بند «الف» ماده (۳۱) قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها مصوب ۱۴۰۳/۲/۲۲} شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌هایی که مطابق سند ملی آمایش سرزمین، توسعه گردشگری در آنها در اولویت قرار دارد، مکلفند حداقل ۱۰ درصد اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای در اختیار خود را به صورت سالانه برای تقویت زیرساخت‌های گردشگری استان اختصاص دهند.</p> <p>ماده (۹) - {الحاق به بند «الف» ماده (۳۱) قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها مصوب ۱۴۰۳/۲/۲۲} وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی مرتبط با اجرای زیرساخت‌های گردشگری شامل وزارت کشور، راه و شهرسازی، نیرو و بنیاد مسکن مکلفند نسبت به اجرا، تکمیل طرح (پروژه)‌های راه‌سازی، شبکه برق، تأمین انشعاب و آب، تلفن و مخابرات و گازرسانی را تا پنج درصد از سرجمع اعتبارات طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای خود با اولویت‌های اعلامی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، تخصیص دهند.</p>	<p>ماده (۱۱) - یک ماده به‌عنوان ماده (۱۶) به قانون الحاق می‌شود:</p> <p>ماده (۱۶): به‌منظور تکمیل و تقویت زیرساخت‌های توسعه گردشگری و جاذبه‌های شاخص گردشگری وزارتخانه‌های کشور، راه و شهرسازی سازمان راه‌داری و حمل‌ونقل جاده‌ای نیرو (شرکت‌های توزیع استانی) و ارتباطات و فناوری اطلاعات بنیاد مسکن اسلامی و سایر دستگاه‌های اجرایی که مأموریت تأمین زیرساخت‌ها موضوع قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها مصوب ۱۴۰۲/۱۲/۲۲ را دارند و همچنین شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان مکلفند با پیشنهاد وزارت و بر مبنای اولویت‌های مصوب و منطبق با سند آمایش سرزمین در سطح ملی و استانی حسب مورد به شرح ذیل اقدام نمایند:</p> <p>۱. حداقل ده درصد (۱۰) از سرجمع اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای در اختیار را با هماهنگی وزارت برای توسعه و تقویت زیرساخت‌های گردشگری اختصاص دهند. برای تکمیل زیرساخت‌های گردشگری که دارای طرح مصوب و سرمایه‌گذار است، با تصویب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان تا سقف پنجاه درصد (۵۰) کمک نمایند. در صورتی که حجم طرح (پروژه) گردشگری بیش از پنجاه برابر حد نصاب معاملات بزرگ باشد کمک دستگاه اجرایی به سرمایه‌گذار و یا وزارت در شورای ملی تأمین مالی بررسی و تعیین تکلیف می‌شود.</p> <p>در مواردی که طرح گردشگری دارای سرمایه‌گذار است و قبل از لازم‌الاجرا شدن این قانون واگذار شده است، با تصویب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان حداکثر کمک دولت به این‌گونه طرح‌ها تا بیست درصد (۲۰) هزینه تأمین زیرساخت است.</p>	<p>ماده (۱۱) - یک ماده به‌عنوان ماده (۱۶) به قانون الحاق می‌شود:</p> <p>ماده (۱۶): به‌منظور تکمیل و تقویت زیرساخت‌های توسعه گردشگری و جاذبه‌های شاخص گردشگری، راه و شهرسازی، وزارتخانه‌های کشور، راه و شهرسازی، سازمان راه‌داری و حمل‌ونقل جاده‌ای، نیرو (شرکت‌های توزیع استانی)، ارتباطات و فناوری اطلاعات، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و سایر دستگاه‌های اجرایی که مأموریت تأمین زیرساخت‌ها موضوع قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها مصوب ۱۴۰۲/۱۲/۲۲ را دارند و همچنین شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان مکلفند با پیشنهاد وزارت و بر مبنای اولویت‌های مصوب و منطبق با سند آمایش سرزمین در سطح ملی و استانی حسب مورد، حداقل ده درصد (۱۰) از سرجمع اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای در اختیار را با هماهنگی وزارت برای توسعه و تقویت زیرساخت‌های گردشگری اختصاص دهند.</p>

مأخذ: همان.



اظهار نظر کارشناسی:

باید توجه کرد با توجه به کسری شدید منابع بودجه‌ای و تخصیص ناقص بودجه عمرانی - انبوه طرح‌های نیمه تمام و ضرورت‌ها و اولویت‌های اقدام بحرانی در مناطق در حوزه‌هایی نظیر ایمنی، آموزش، درمان و ... این گونه پیشنهادها علاوه بر **نفی اصول بودجه ریزی منجر به تطویل و تشدید پروژه‌های نیمه تمام عمرانی** می‌شود. علاوه بر این، اختصاص ده درصد (۱۰) از سرجمع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دستگاه‌های اجرایی متولی تأمین زیرساخت برای توسعه و تقویت زیرساخت‌های گردشگری مغایر با بند «ج» ماده (۱۸) **برنامه هفتم پیشرفت مبنی بر ممنوعیت ایجاد در آمد اختصاصی جدید و اختصاصی نمودن درآمدهای عمومی به هر نحوی است**. علاوه بر این در بند «۲» این ماده دومرتبه عبارت «مساعدت» عنوان شده که عبارت فوق در متون قانونی مرسوم نبوده و دارای ابهام است. از این رو، بهتر است برای شفاف‌سازی بند مذکور از عبارت مشارکت نظیر آنچه در مواد (۳۵) و (۴۰) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور ۱۳۹۴/۰۲/۰۱ [۱] آمده استفاده کرد که جزئیات آن نیز در آیین نامه ذیل این موارد درج شده است. همچنین در بند «۳» ماده مذکور عبارت «کمک» به کار رفته که این عبارت نیز دارای ابهام بوده و نیازمند شفاف‌سازی است. علاوه بر این، لازم است به طور شفاف بیان شود که در ماده مذکور، منظور از سایر دستگاه‌های اجرایی که مأموریت تأمین زیرساخت‌ها موضوع قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها مصوب ۱۴۰۲/۱۲/۲۲ را دارند کدام دستگاه‌ها هستند.

از این رو، از نظر کارشناسی ماده مذکور در صورت اصلاح موارد فوق مورد تأیید است.

بررسی ماده (۱۲)

جدول ۱۲. متن ماده (۱۷) طرح اصلاح قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی

متن پیشنهادی	متن مصوب کمیسیون	متن اولیه طرح
حذف کل	<p>ماده (۱۲) - یک ماده به عنوان ماده (۱۷) به قانون الحاق می‌شود:</p> <p>ماده (۱۷): به منظور تشویق سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی با اولویت بخش‌های خصوصی و تعاونی در ایجاد و توسعه تأسیسات گردشگری با اولویت بازسازی بهسازی و مرمت هتل‌ها و تأسیسات اقامتی و گردشگری فرسوده در صورت موافقت مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) صندوق توسعه ملی موظف است.</p> <p>۱. پایین‌ترین نرخ سود تسهیلات برای بخش گردشگری به عنوان یک بخش اولویت‌دار در نظر بگیرد.</p> <p>۲. در صورت تقاضای سرمایه‌گذار بازپرداخت تسهیلات با تنفس یک‌ساله پس از شروع به بهره‌برداری و حداقل هفت‌ساله تقسیط نماید.</p>	<p>ماده (۱۰) - {الحاق به بند «ب» ماده (۱۳) و ماده (۷) قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها مصوب ۱۴۰۳/۲/۲۲} صندوق توسعه ملی موظف است به منظور تشویق سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و غیردولتی در ایجاد و توسعه تأسیسات و مؤسسات گردشگری با اولویت بازسازی، بهسازی و مرمت هتل‌ها و تأسیسات اقامتی گردشگری فرسوده از زمان اجرای قانون به مدت ۱۰ سال حداقل ۱۰ درصد از منابع ریالی هر سال خود را برای پرداخت تسهیلات به بخش گردشگری اختصاص دهد.</p> <p>تبصره «۱» - نرخ سود تسهیلات برای بخش گردشگری ۲ درصد کمتر از نرخ‌های مصوب هیئت عامل صندوق برای سایر بخش‌های اقتصادی می‌باشد.</p> <p>تبصره «۲» - طول دور ان تأمین مالی پروژه‌های بخش گردشگری از منابع صندوق توسعه ملی حداکثر ۱۰ سال محاسبه می‌شود.</p> <p>تبصره «۳» - بانک‌های عامل و کارگزار مکلفند، تأسیسات موضوع بازسازی، بهسازی و مرمت را به عنوان وثیقه بپذیرند و بازپرداخت تسهیلات مزبور را با تنفس یک‌ساله پس از شروع به بهره‌برداری و در صورت تقاضای سرمایه‌گذار، حداقل هفت‌ساله تقسیط نمایند.</p>

مأخذ: همان.

اظهار نظر کارشناسی:

این ماده مغایر با تبصره «۲» بند «خ» ماده (۱۶) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۶/۰۱/۱۶ با موضوع مصارف صندوق توسعه ملی مبنی بر اینکه اعطای تسهیلات صندوق فقط به صورت ارزی است و سرمایه‌گذاران استفاده‌کننده از این تسهیلات اجازه تبدیل ارز به ریال در بازار داخلی را ندارند [۷]، بوده و با منع قانونی مواجه است. علاوه بر این، مشخص نیست که با کدام استدلال بخش گردشگری به عنوان یک بخش اولویت‌دار برای دریافت تسهیلات از منابع صندوق توسعه ملی عنوان شده است. چراکه بسیاری از بخش‌های دیگر از جمله کشاورزی، انرژی و ... را نیز می‌توان به عنوان بخش‌های دارای اولویت معرفی کرد. نکته حائز اهمیت دیگر این است که منظور از سطح پایینی مبهم است. معلوم نیست که در چه سطح، نرخ یا میزانی این ارزیابی قابل انجام است. از این رو، با توجه به بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری با موضوع ابهام در متن و بند «۴» این سیاست‌ها با موضوع مغایرت با سیاست‌های کلی، حکم مذکور مورد تأیید نیست.



بررسی ماده (۱۳)

جدول ۱۳. متن ماده (۱۸) طرح اصلاح قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی

متن اولیه طرح	متن مصوب کمیسیون	متن پیشنهادی
ماده (۱۱) - {الحاق به بند «الف» ماده (۳۱) قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها مصوب دستگاه‌های اجرایی تصریح شده در سند راهبردی گردشگری کشور و بودجه کشور و ۱۴۰۳/۲/۲۲} سازمان برنامه و بودجه کشور و گردشگری کشور مکلند نسبت به استقرار نظام بودجه‌ریزی گردشگری مبتنی بر مشخص شدن سهم هر دستگاه در ایفای وظایف خود به گونه‌ای عمل نماید که در سال اول ابلاغ قانون سهم بودجه گردشگری از بودجه کل کشور قابل تشخیص باشد.	ماده (۱۳) - یک ماده به عنوان ماده (۱۸) به قانون الحاق می‌شود: ماده (۱۸): سازمان برنامه و بودجه کشور مكلف است در استقرار نظام بودجه‌ریزی گردشگری که در آن سهم هر دستگاه در ایفای وظایف خود مشخص شده است به گونه‌ای عمل نماید که در سال اول اجرای این قانون، سهم بودجه گردشگری از بودجه کل کشور قابل تشخیص باشد.	ماده (۱۳) - یک ماده به عنوان ماده (۱۸) به قانون الحاق می‌شود: ماده (۱۸): سازمان برنامه و بودجه کشور مكلف است در استقرار نظام بودجه‌ریزی گردشگری که در آن سهم هر دستگاه در ایفای وظایف خود مشخص شده است به گونه‌ای عمل نماید که پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، سهم بودجه گردشگری از بودجه کل کشور قابل تشخیص باشد.

مأخذ: همان.

اظهار نظر کارشناسی:

با توجه به این نکته که صنعت گردشگری حوزه‌ای بین‌بخشی است و سرمایه‌گذاری‌های در این حوزه توسط دستگاه‌های اجرایی متفاوتی صورت می‌گیرد و همچنین یکی از مهم‌ترین چالش‌های این حوزه، فقدان داده‌های دقیق است، استقرار نظام بودجه‌ریزی که در آن فعالیت‌های معطوف به گردشگری نشانه‌دار و دارای قابلیت رصد باشد، اقدامی پذیرفته شده است. این اقدام، گام اول برای رصدپذیری و هدایت اعتبارات پراکنده این حوزه است. لذا حکم مذکور مورد تأیید است.

بررسی ماده (۱۴)

جدول ۱۴. متن ماده (۱۹) طرح اصلاح قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی

متن اولیه طرح	متن مصوب کمیسیون	متن پیشنهادی
<p>ماده (۱۲) - {الحاق به بند «ب» ماده (۳۱) قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها مصوب ۱۴۰۳/۲/۲۲} کلیه دستگاه‌های دارای واحدهای گردشگری مکلفند نسبت به اخذ پروانه بهره‌برداری از وزارت اقدام نموده و خدمات واحدهای خود را در اختیار عموم قرار دهند.</p> <p>ماده (۱۳) - {الحاق به بند «ب» ماده (۳۱) قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها مصوب ۱۴۰۳/۲/۲۲} به منظور امکان برنامه‌ریزی دقیق برای توسعه سرمایه‌گذاری در گردشگری و در راستای بهره‌برداری عمومی و اطلاع از ظرفیت تأسیسات موجود خدمات‌رسان به مسافران و گردشگران، کلیه دستگاه‌های موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه موظف به ثبت اطلاعات تأسیسات گردشگری، خدماتی و رفاهی در اختیار خود در سامانه معرفی شده از سوی وزارت و اخذ پروانه بهره‌برداری می‌باشند. تشخیص مصادیق تأسیسات برعهده وزارت است.</p> <p>تبصره - هرگونه بهره‌برداری و اداره تأسیسات و مؤسسات گردشگری، رفاهی و تفریحی توسط دستگاه‌های اجرایی، ممنوع بوده و دستگاه‌های ذی‌ربط مکلفند بهره‌برداری از این تأسیسات را به اشخاص ذی‌صلاح دارای مجوز از وزارت برای بهره‌برداری اعطا نمایند. تخلف از اجرای مفاد این ماده در حکم تصرف غیر قانونی اموال دولتی برای مدیر بهره‌بردار محسوب می‌شود.</p> <p>مأخذ: همان.</p>	<p>ماده (۱۴) - یک ماده به‌عنوان ماده (۱۹) به قانون الحاق می‌شود:</p> <p>ماده (۱۹): تمامی دستگاه‌های اجرایی دارای تأسیسات گردشگری در صورتی که بخواهند به عموم مردم خدمات گردشگری ارائه نمایند مکلفند از وزارت پروانه بهره‌برداری گردشگری اخذ نمایند. در صورت دریافت پروانه بهره‌برداری وزارت نسبت به معرفی تأسیسات مذکور برای استفاده از تسهیلات و یارانه‌های بخش گردشگری اقدام می‌کند.</p>	<p>ماده (۱۹) - کلیه دستگاه‌های اجرای ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه کشور به استثنای نهادهای امنیتی و دستگاه‌های ذیل مقام معظم رهبری، که با هر عنوانی دارای واحدهای گردشگری بوده و خدمات گردشگری ارائه می‌دهند مکلفند نسبت به اخذ پروانه بهره‌برداری از وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی اقدام نمایند. تبصره «۱» - تشخیص مصادیق تأسیسات گردشگری برعهده این وزارت است. عدم ثبت اطلاعات تأسیسات مورد اشاره و یا عدم رعایت موارد مصرح در این ماده در حکم تصرف غیر قانونی در اموال دولتی است.</p> <p>تبصره «۲» - در صورت عدم رعایت موارد فوق با اعلام وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی هزینه تأمین آب، برق، گاز و فاضلاب توسط دستگاه‌های ذی‌ربط به قیمت تمام شده محاسبه و وصول می‌شود.</p>

اظهار نظر کارشناسی:

مطابق ماده (۲۳) **قانون مدیریت خدمات کشوری** هرگونه تأسیس یا اداره کاربری‌هایی مانند گردشگری و زائرسرا توسط دستگاه‌های اجرایی ممنوع است. این ممنوعیت به دلیل ممانعت از ورود بخش دولتی به فعالیت‌های این حوزه و برقراری فضای رقابتی در این بازار بوده است. در شرایطی که بخش زیادی از دستگاه‌های فوق به‌عنوانی مختلف مثل مرکز آموزشی تفریحی و ... اقدام به تأسیس و اداره این تأسیسات نموده‌اند، ارائه راهکار برای دسترس‌پذیر کردن این ظرفیت‌ها برای عموم جامعه قابل پذیرش است. اما ماهیت حکم فوق نه با هدف دسترس‌پذیر کردن بلکه با جهت‌گیری برای دادن اختیار به دستگاه‌های اجرایی فوق برای بهره‌برداری غیرسازمانی است. مسئله اساسی این است که باید به‌طور دقیق مشخص شود که تأسیسات و مراکز مذکور چگونه و به چه نحوی و با در نظر گرفتن چه شرایط و ملاحظات امکان‌های خود را به‌صورت عمومی عرضه کنند که عرصه رقابت با بخش خصوصی تنگ نشود. با این حال، حکم مذکور بدون پرداختن به این مسئله، صرفاً به دریافت پروانه بهره‌برداری توسط این مراکز اشاره کرده که چالشی را در این زمینه رفع نمی‌کند و موجب برهم زدن نظام رقابتی می‌شود. لذا مخالف بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری با موضوع معطوف بودن به نیازهای واقعی و جلب مشارکت حداکثری مردم و ذی‌نفعان است [۸].

همچنین با توجه به اینکه در سند مالکیت دولت بنا بر گواهی بهره‌برداری نام دستگاه به‌عنوان بهره‌بردار قید شده است، اخذ مجوز بهره‌برداری لزومی ندارد. لذا چنانچه منظور ایجاد امکان استفاده عمومی از ظرفیت خالی واحدهای گردشگری (مراکز تفریحی) است، با توجه به اینکه این مراکز به‌صورت خودگردان اداره شده و بودجه عمومی دریافت نمی‌کنند، در حال حاضر ارائه خدمات به بخش عمومی امکان‌پذیر است [۶]. علاوه بر این، هیچ‌گونه توجیه منطقی وجود ندارد که تأسیسات گردشگری که با هزینه دولتی و از منابع عمومی ذیل دستگاه‌های اجرایی دولت ایجاد و اداره شده است، از طریق مستحق دریافت تسهیلات و یارانه از وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی گردد؛ لذا حکم فوق نیز مغایر با سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانونی اساسی است. از این رو، از نظر کارشناسی ماده مذکور در صورت اصلاح مطابق پیشنهاد ارائه شده، مورد تأیید است.



بررسی ماده (۱۵)

جدول ۱۵. متن ماده (۲۰) طرح اصلاح قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی

متن پیشنهادی	متن مصوب کمیسیون	متن اولیه طرح
حذف کل	<p>ماده (۱۵) - یک ماده به عنوان ماده (۲۰) به قانون الحاق می‌شود: ماده (۲۰) - در صورت ضرورت تغییر کاربری تأیید وزارت و موافقت نهادهای متولی تعیین و تغییر کاربری با تغییر کاربری اراضی و تأسیسات گردشگری و الزام مالک به پرداخت عوارض و با ارزش افزوده تغییر کاربری چنانچه موضوع تغییر کاربری زمین با کاربری گردشگری باشد هشتاد درصد (۸۰) عوارض یا ارزش افزوده تغییر کاربری به مرجع قانونی دریافت عوارض و یا ارزش افزوده کاربری و بیست درصد (۲۰) به وزارت اختصاص می‌یابد. چنانچه موضوع تغییر کاربری تأسیسات گردشگری باشد سهم مرجع قانونی دریافت عوارض و یا ارزش افزوده تغییر کاربری پنجاه درصد (۵۰) و سهم وزارت پنجاه درصد (۵۰) تعیین می‌شود. سهم هر یک از دستگاه‌های اجرایی با رعایت اصل پنجاه و سوم (۵۳) قانون اساسی در اختیار آنها قرار می‌گیرد.</p> <p>سهم وزارت از عوارض یا ارزش افزوده تغییر کاربری صرف توسعه زیرساخت‌های گردشگری و یا حمایت از بخش غیردولتی در حوزه گردشگری می‌گردد.</p>	<p>ماده (۱۴) - {الحاق به جزء «۳» بند «ب» ماده (۶) قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها مصوب ۱۴۰۳/۲/۲۲} تغییر کاربری تأسیسات و اراضی دارای کاربری گردشگری تحت هر عنوان، بدون تأیید وزارت ممنوع است. کمیسیون موضوع ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و کمیسیون تبصره «۱» ماده (۱) قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی مکلفند پیش از موافقت با تغییر کاربری، نسبت به اخذ استعلام از وزارت اقدام نمایند.</p> <p>تبصره «۱» - در صورت موافقت با تغییر کاربری اراضی، ۳۰ درصد مابه‌التفاوت ارزش افزوده ناشی از تغییر کاربری به قیمت کارشناسی روز، اخذ و به حساب خزانه واریز و معادل ۱۰۰ درصد آن جهت هزینه‌کرد در زمینه توسعه گردشگری به حساب صندوق توسعه گردشگری واریز می‌گردد.</p>

مأخذ: همان.

اظهار نظر کارشناسی:

در خصوص این ماده، تشخیص ضرورت اراضی زراعی و باغ‌ها (واراضی که در حکم اراضی زراعی و باغ‌ها حساب می‌شوند) توسط کمیسیون تبصره «۱» ماده (۱) قانون اصلاح حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۷۴/۰۳/۳۱ [۹] انجام می‌شود و تصمیم‌گیری در خصوص تغییر کاربری تأسیسات گردشگری به سایر فعالیت‌ها اصولاً توسط کمیسیون مذکور انجام نمی‌شود. لازم به ذکر است؛ تخصیص عوارض ناشی از تغییر کاربری اراضی که باید به تأمین نیازهای اجرای قانون حفظ کاربری از جمله مصرف امور زیربنایی و حفاظت از اراضی و هزینه‌های دادرسی تعلق گیرد به طرح‌های مرتبط با فعالیت‌های گردشگری فاقد توجیه است.

همچنین مطابق تبصره ماده (۶) قانون توسعه ایرانگردی و جهانگردی، هرگونه تغییر کاربری تأسیسات ایرانگردی و جهانگردی بدون موافقت وزارت در هر شرایطی ممنوع است. هرچند در این حکم برای تغییر کاربری فرصت تأیید توسط وزارت و پرداخت کلیه تخفیفات و تسهیلات و معافیت‌های داده شده در نظر گرفته شده است. اما تغییر عبارت «ممنوعیت» در قانون فوق به عبارت «در صورت ضرورت» در متن گزارش صحن، اصلاحی در راستای توسعه زیرساخت‌های گردشگری به حساب نمی‌آید.

نکته حائز اهمیت آن است که اخذ عوارض از محل تغییر کاربری تأسیسات گردشگری به سایر فعالیت‌ها موجب درآمدزایی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی از این محل می‌گردد که موجب ترغیب این دستگاه برای تغییر کاربری تأسیسات گردشگری به سایر کاربری‌ها برای کسب درآمد می‌شود؛ که این موضوع با روح کلی توسعه و حفظ کاربری تأسیسات آن منافات دارد. به عبارت دیگر، ماده مذکور موجب ایجاد موقعیت تعارض منافع برای وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی می‌شود که به افزایش تغییر کاربری‌ها منتج خواهد شد. از این رو، از نظر کارشناسی ماده مذکور مورد تأیید نیست و دلیلی بر نسخ صریح ماده (۶) قانون توسعه ایرانگردی و جهانگردی وجود ندارد.

بررسی ماده (۱۶)

جدول ۱۶. متن ماده (۲۱) طرح اصلاح قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی

متن اولیه طرح	متن مصوب کمیسیون	متن پیشنهادی
ماده (۱۶) - {الحاق به ماده (۱۴) قانون تأمین مالی تولید و زیرساختها مصوب ۱۴۰۳/۲/۲۲} هرگونه مالیات مربوط به دفاتر خدمات مسافرتی و گردشگری دارای مجوز معتبر از وزارت که از محل جذب گردشگران خارجی تحصیل شده باشد با نرخ صفر مالیاتی محاسبه می‌گردد.	ماده (۱۶) - یک ماده به عنوان ماده (۲۱) به قانون الحاق می‌شود: ماده (۲۱): در راستای تحقق ماده (۸۲) قانون برنامه هفتم پیشرفت مالیات بر درآمد مربوط به دفاتر خدمات مسافرتی و گردشگری دارای مجوز معتبر از وزارت که از محل جذب گردشگران خارجی و یا در جهت توسعه گردشگری داخلی تحصیل شده باشد بر اساس دستور العملی که در آن مواردی از جمله تفکیک این درآمدها با سایر درآمدها تعیین می‌شود و توسط وزیر امور اقتصادی و دارایی و با همکاری وزارت تهیه و حداکثر سه ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون تصویب می‌شود با نرخ صفر مالیاتی محاسبه می‌گردد.	حذف کل

مأخذ: همان.

اظهار نظر کارشناسی:

بر اساس مفاد بند «ز» ماده (۱۳۲) اصلاحی قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۹۴، صد درصد (۱۰۰٪) درآمد اظهاری دفاتر گردشگری و زیارتی دارای مجوز از مراجع قانونی ذی‌ربط که از محل جذب گردشگران خارجی یا اعزام به عربستان، عراق و سوریه تحصیل شده باشد با نرخ صفر مالیاتی مشمول مالیات می‌باشد. لذا با توجه به اجرای احکام مذکور در حال حاضر، پیش‌بینی مجدد مفاد ماده (۱۶) طرح یاد شده موضوعیت ندارد. همچنین مطابق بند «الف» ماده (۲۷) **برنامه هفتم پیشرفت** وضع هرگونه تخفیف، ترجیح، بخشودگی، کاهش نرخ، معافیت و مشمولیت نرخ صفر در سال‌های اجرای برنامه ممنوع است. لذا با توجه به اینکه مصوبه حاضر مبتنی بر طرح و بر اساس لایحه دولت نمی‌باشد، به دلیل کاهش درآمدها و عدم پیش‌بینی محل تأمین آن **مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی** است. لذا این حکم مورد تأیید نیست.



بررسی ماده (۱۷)

جدول ۱۷. متن ماده (۲۲) طرح اصلاح قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی

متن پیشنهادی	متن مصوب کمیسیون	متن اولیه طرح
متن مصوب کمیسیون مورد تأیید است.	ماده (۱۷) - یک ماده به‌عنوان ماده (۲۲) به قانون الحاق می‌شود: ماده (۲۲): خسارت‌های وارد شده به واحدها و تأسیسات گردشگری و بناها و اماکن میراثی و تاریخی در زمان وقوع بحران‌هایی چون بیماری‌های همه‌گیر، سیل، حوادث طبیعی، ناآرامی‌های اجتماعی، جنگ و ریسک‌های سیاسی، مشمول حمایت‌های بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق و برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴ و مواد (۱۶) و (۱۷) قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸/۵/۷ می‌باشد.	ماده (۱۷) - {الحاق به بند «ب» ماده (۴۳) قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها مصوب ۱۴۰۳/۲/۲۲} خسارت‌های وارده به بخش گردشگری در زمان وقوع بحران‌هایی چون بیماری‌های همه‌گیر، سیل، حوادث طبیعی، ناآرامی‌های اجتماعی، جنگ و ریسک‌های سیاسی، مشمول حمایت‌های بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور می‌باشد.

مأخذ: همان.

اظهار نظر کارشناسی:

اینکه واحدها و تأسیسات گردشگری و بناها و اماکن میراثی و تاریخی نیز تحت پوشش حمایت‌های بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴ قرار گیرند [۱۰]، اقدام مؤثری در راستای حمایت از صنعت گردشگری است. چراکه آثار تاریخی و اماکن میراثی کشور، بیش از سایر اماکن در معرض آسیب‌های ناشی از حوادث طبیعی قرار دارند. از این رو پیشگیری، بازسازی، احیا و مرمت این آثار باید در اولویت قرار گیرد. همچنین در مورد واحدها و تأسیسات گردشگری، باید توجه نمود که در مواردی مانند بیماری‌های همه‌گیر مانند ویروس کرونا، واحدها و تأسیسات مذکور بیش از سایر کسب و کارها در معرض رکود اقتصادی و خسارات ناشی از آن قرار دارند. از این رو، این ماده اقدامی مؤثر در راستای حمایت از آنان خواهد بود. بنابراین از نظر کارشناسی، این ماده مورد تأیید است.

بررسی ماده (۱۸)

جدول ۱۸. متن ماده (۲۳) طرح اصلاح قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی

متن اولیه طرح	متن مصوب کمیسیون	متن پیشنهادی
<p>ماده (۱۵) - {الحاق به ماده (۱۴) قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها مصوب ۱۴۰۳/۲/۲۲} کلیه تأسیسات و مؤسسات گردشگری که قبل از اجرای این قانون، پروانه بهره‌برداری از وزارت اخذ کرده باشند به مدت ۱۰ سال پس از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون از پرداخت پنجاه درصد (۵۰٪) انواع مالیات معاف می‌باشند. حکم این ماده نسبت به درآمد حاصل از اعزام گردشگر به خارج از کشور مجری نیست</p>	<p>ماده (۱۸) - یک ماده به‌عنوان ماده (۲۳) به قانون الحاق می‌شود: ماده (۲۳): با هدف حمایت از تأسیسات گردشگری الف - پنجاه درصد (۵۰) هزینه‌کرد اشخاص حقیقی و حقوقی جهت توسعه زیرساخت‌های جاذبه‌های تاریخی میراثی و طبیعی شامل زیرساخت‌های راه، آب، برق، گاز و ارتباطات پس از تأیید شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان به‌عنوان اعتبار مالیاتی قلمداد می‌شود. ب - هزینه ایجاد و یا توسعه زیرساخت‌های لازم جهت بهره‌برداری از طرح‌های سرمایه‌گذاران طرح‌های مصوب گردشگری تاریخی میراثی و طبیعی به‌عنوان اعتبار مالیاتی منظور می‌شود و از محل مالیات متعلق به آن طرح‌ها در سال‌های پس از بهره‌برداری قابل استهلاک است. ج - پنجاه درصد (۵۰٪) هزینه‌هایی که توسط سرمایه‌گذاران حقیقی و یا حقوقی برای ایجاد طرح‌های گردشگری به‌غیر از هتل و رستوران هزینه می‌شود با تأیید ادارات کل میراث فرهنگی گردشگری و صنایع دستی به‌عنوان اعتبار مالیاتی در اختیار همان سرمایه‌گذار قرار می‌گیرد تا از محل مالیات‌های آن طرح‌ها مستهلاک شود.</p>	<p>حذف کل</p>

مأخذ: همان.

اظهار نظر کارشناسی:

لازم به ذکر است، در جهت تشویق اشخاص حقیقی و حقوقی به توسعه زیرساخت‌ها در مناطق کمتر توسعه یافته، مشوق‌های مالیاتی متعددی برای خیرین و سایر اشخاص در قوانین حمایتی متعدد از جمله در مقررات ماده (۱۳۲) قانون مالیات‌های مستقیم، جزء «۳» بند «پ» ماده (۳۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور با موضوع تعیین معافیت مالیاتی واحدهای صنعتی، معدنی و خدماتی در مناطق غیربرخوردار از اشتغال به میزان معافیت‌های منظور شده در مناطق آزاد تجاری صنعتی، همچنین بند «خ» ماده (۲۰) قانون **برنامه هفتم پیشرفت** با موضوع در نظر گرفتن اعتبار مالیاتی برای خیرین مشارکت‌کننده با دستگاه اجرایی در تکمیل طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای، بند «ث» ماده (۳۸) آن قانون با موضوع قبول هزینه‌های نقدی و غیرنقدی انجام شده توسط خیرین حقیقی و حقوقی در احداث، توسعه و تکمیل طرح‌های آبرسانی و اجرای عملیات آبخیزداری و آبخوانداری و احیا و توسعه طرح‌های در محدوده منابع طبیعی در چارچوب طرح‌های مصوب ملی و استانی به‌عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی و جزء «۳» بند «ث» ماده (۴۸) آن قانون با موضوع ممنوعیت تحمیل هرگونه مالیات یا وضع عوارض جدید یا احکام جدیدی که محدودیتی در فعالیت آن دسته از طرح‌های سرمایه‌گذاری که در طی سال‌های برنامه، عملیات اجرایی آنها آغاز می‌شود و یا به بهره‌برداری می‌رسند، پیش‌بینی شده است. ضمن اینکه این سازمان نیز در همین راستا با پیاده‌سازی طرح نشان‌دار کردن مالیات و تعیین محل هزینه‌کرد مالیات برای توسعه زیرساختی و بهداشتی مناطق محروم، که خود در راستای توزیع عادلانه امکانات در سراسر کشور بوده، اقدام نموده است. بر این اساس پیش‌بینی مجدد حکم مذکور در قانون با توجه به گستردگی و غیرهدفمند بودن آن ضرورت ندارد. از این رو، پیشنهادهایی از این قبیل که خارج از احکام یاد شده، منجر به افزایش دامنه هرگونه معافیت، اعتبار یا مشوق‌های مالیاتی



شود، با توجه به بند «۴» سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله هفتم مصوب ۱۴۰۲/۱۰/۱۹، بند «الف» ماده (۲۷) قانون مذکور مبنی بر ممنوعیت وضع هرگونه تخفیف، ترجیح، بخشودگی، کاهش نرخ، معافیت و شمولیت نرخ صفر و اعطای اعتبار مالیاتی جدید در سال‌های برنامه و همچنین بند «۱۷» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی دارای مغایرت است.

لازم به ذکر است در حال حاضر، صنعت گردشگری از معافیت‌ها و مشوق‌های مالیاتی متنوعی مانند معافیت ۵ تا ۱۰ ساله هتل‌ها و مراکز اقامتی گردشگری در صدر ماده (۱۳۲) قانون مالیات‌های مستقیم، معافیت سرمایه‌گذاری در هتل‌ها و مراکز اقامتی گردشگری موضوع بند «۳» ماده (۱۳۲) قانون مالیات‌های مستقیم، معافیت دفاتر گردشگری و زیارتی موضوع بند «ز» ماده (۱۳۲) قانون مالیات‌های مستقیم و معافیت خدمات هتل‌ها، مهمان‌پذیرها و سایر مراکز اقامتی از مالیات بر ارزش افزوده موضوع بند «۱۵» قسمت (ب) ماده (۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۴۰۰ برخوردار است. علاوه بر این، با توجه به تخصیص گسترده اعتبار مالیاتی، این بند موجب کاهش قابل توجه درآمدهای مالیاتی خواهد شد و از این منظر، مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی تلقی می‌شود. همچنین طبق بند «الف» ماده (۲۷) قانون برنامه هفتم پیشرفت، هرگونه نسخ، اصلاح و لغو احکام قانونی در حوزه مالیاتی صرفاً از طریق قوانین مربوطه امکان‌پذیر است. بنابراین اصلاح قوانین مالیاتی در قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها خلاف این بند است. از این رو، از نظر کارشناسی ماده مذکور مورد تأیید نیست.

۱. ایجاد تحول در نظام مالیاتی با رویکرد تبدیل مالیات به منبع اصلی تأمین بودجه جاری دولت، ایجاد پایه‌های مالیاتی جدید، جلوگیری از فرار مالیاتی و تقویت نقش هدایت و تنظیم‌گری مالیات در اقتصاد با تأکید بر رونق تولید و عدالت مالیاتی.

بررسی ماده (۱۹)

جدول ۱۹. متن ماده (۲۴) طرح اصلاح قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی

متن اولیة طرح	متن مصوب کمیسیون	متن پیشنهادی
ماده (۲۰) - {الحاق به ماده (۳۱) قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها مصوب ۱۴۰۳/۲/۲۲} وزارت راه و شهرسازی مکلف است نسبت به نصب علائم و تابلوهای راهنمای گردشگری در حاشیه راه‌ها و نقاط درون‌شهری اقدام نماید به گونه‌ای که ۵۰ درصد هزینه آن توسط وزارت راه و شهرسازی و ۵۰ درصد توسط وزارت تأمین شود. وزارتخانه‌های راه و شهرسازی و کشور مکلفند نسبت به تخصیص فضای مناسب جهت ایجاد امکان اطلاع‌رسانی در فرودگاه‌ها، ایستگاه‌های راه آهن و پایانه‌های حمل‌ونقل شهری اقدام نمایند.	ماده (۱۹) - یک ماده به‌عنوان ماده (۲۴) به قانون الحاق می‌شود: ماده (۲۴): نصب و نگهداری علائم و تابلوهای گردشگری با رویکرد حمایت از این بخش براساس آیین‌نامه‌ای است که توسط وزارت راه و شهرسازی و با همکاری وزارتخانه‌های کشور و وزارت تهیه و حداکثر ظرف سه ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون ابلاغ می‌شود.	متن مصوب کمیسیون مورد تأیید است.

مأخذ: همان.

اظهار نظر کارشناسی:

مطابق جزء «۳» بند «الف» ماده (۱۰۰) برنامه ششم توسعه، ایجاد زیرساخت‌های مورد نیاز مناطق گردشگری به موجب تبصره ماده (۱۰۰) این قانون منوط به تهیه آیین‌نامه اجرایی شد که در تاریخ ۱۴۰۰/۱۱/۲۷ مصوب گردید. در ماده (۲) این آیین‌نامه آمده است، نصب علائم و تابلوهای راهنمای گردشگری در حاشیه راه‌ها و نقاط درون‌شهری براساس دستورالعملی که با هماهنگی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و وزارتخانه‌های راه و شهرسازی و کشور به تصویب می‌رسد، انجام می‌شود. از آنجاکه در خصوص این دستورالعمل و اجرای این حکم گزارش عملکردی وجود ندارد، تکرار آن در قالب قانون به معنای دائمی کردن بخشی از احکام برنامه‌های توسعه است. از آنجاکه موضوع مذکور یکی از نیازهای اساسی حوزه گردشگری و در راستای افزایش دسترس‌پذیری و اطلاع‌رسانی مقاصد گردشگری است، حکم فوق مورد تأیید است.



بررسی ماده (۲۰)

جدول ۲۰. متن ماده (۲۵) طرح اصلاح قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی

متن اولیه طرح	متن مصوب کمیسیون	متن پیشنهادی
-	ماده (۲۰) - یک ماده به عنوان ماده (۲۵) به قانون الحاق می شود: ماده (۲۵) - آن بخش از محصولات تولید داخل مشمول مالیات بر ارزش افزوده که در فروشگاه های مستقر در مبادی خروجی کشور توسط مسافرین عازم خارج خریداری و صادر می شوند از پرداخت مالیات بر ارزش افزوده معاف می باشند. وزارت امور اقتصادی و دارایی سازمان امور مالیاتی کشور مکلف است متناسب با میزان خرید مسافرین نسبت به استرداد مالیات بر ارزش افزوده به فروشگاه اقدام نماید.	حذف کل

مأخذ: همان.

اظهار نظر کارشناسی:

گرچه بخش مهمی از محصولات موضوع این حکم را صنایع دستی تشکیل می دهد و اقدام فوق در راستای حمایت از تولید داخل صنایع فرهنگی و بومی است، اما مطابق بند «الف» ماده (۲۷) قانون برنامه هفتم پیشرفت وضع هر گونه تخفیف، ترجیح، بخشودگی، کاهش نرخ، معافیت و شمولیت نرخ صفر و اعطای اعتبار مالیاتی جدید در سال های برنامه ممنوع است. لذا حکم فوق دارای مغایرت با برنامه هفتم پیشرفت است. با توجه به اینکه مصوبه حاضر مبتنی بر طرح و براساس لایحه دولت نیست، به دلیل کاهش درآمدها و عدم پیش بینی محل تأمین آن مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی است. از این رو، از نظر کارشناسی این ماده مورد تأیید نیست.

بررسی ماده (۲۱)

جدول ۲۱. متن ماده (۲۶) طرح اصلاح قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی

متن اولیه طرح	متن مصوب کمیسیون	متن پیشنهادی
-	ماده (۲۱) - یک ماده به عنوان ماده (۲۶) به قانون شرح ذیل الحاق می شود: ماده (۲۶) - به دولت اجازه داده می شود تا برای شرکت های هواپیمایی خارجی ۱. اجازه پرواز در مسیرهای داخلی را صادر نماید. ۲. اجازه تأسیس دفتر فروش (بلیت) در داخل را صادر نماید. امکان مسافرگیری در پروازهای گذری (ترانزیتی از فرودگاه های بین المللی داخلی را فراهم نماید. تبصره - نحوه تبدیل ریال دریافتی به ارز مورد تقاضا و ضوابط قیمت گذاری توسط این شرکت ها و حمایت از شرکت های هواپیمایی داخلی از طریق تأمین سوخت و خدمات فرودگاهی بارانهای تأمین ارز مورد نیاز برای توسعه ناوگان و یا تأمین قطعات در آیین نامه ای که توسط وزارت راه و شهرسازی با همکاری وزارت و وزارت اطلاعات کشور و امور خارجه و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران طرف سه ماه پس از لازم الاجرا شدن این قانون تهیه و به تصویب هیئت وزیران می رسد، تعیین می شود.	ماده (۲۶) - به دولت اجازه داده می شود تا در شرایط کمبود عرضه نسبت به تقاضا به تشخیص وزیر راه و شهرسازی در مسیرها و بازه زمانی محدود مجوز پرواز در مسیرهای داخلی را برای شرکت های هواپیمایی خارجی صادر نماید. تبصره - نحوه تبدیل ریال دریافتی به ارز مورد تقاضا و ضوابط قیمت گذاری توسط این شرکت ها، نحوه فروش بلیت و حمایت از شرکت های هواپیمایی داخلی از طریق تأمین سوخت یارانهای، خدمات فرودگاهی یارانهای، در آیین نامه ای که توسط وزارت راه و شهرسازی با همکاری وزارت و وزارت اطلاعات کشور و امور خارجه و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران طرف سه ماه پس از لازم الاجرا شدن این قانون تهیه و به تصویب هیئت وزیران می رسد، تعیین می شود.

مأخذ: همان.

اظهار نظر کارشناسی:

بررسی های کارشناسی نشان می دهد، با وجود شرکت های هواپیمایی متعدد و بازار نسبتاً رقابتی در ایران، ورود و فعالیت شرکت های هواپیمایی خارجی در بازار داخلی ضرورت ندارد و چه بسا منجر به آسیب به شرکت های هواپیمایی ایرانی شود. زیرا، شرکت های هواپیمایی خارجی به دلیل برخورداری از تعداد بالای ناوگان با سن کمتر، هزینه های نگهداری و بالاسری کمتری نسبت به شرکت های ایرانی دارند. با این وجود، در ایام اوج تقاضا، جهت تأمین بلیت و رفاه عمومی استفاده از شرکت های خارجی در مسیرهای داخلی توجیه پذیر و مفید است. همچنین موضوع امکان مسافرگیری در پروازهای ترانزیتی (آزادی پنجم) در بند «چ» ماده (۵۷) [قانون برنامه هفتم پیشرفت^۱](#) فراهم شده و نیازی به ارائه مجدد این مجوز در قانون نیست. از این رو، از نظر کارشناسی این ماده مورد تأیید نیست.

۱. به منظور افزایش ظرفیت فرودگاه بین المللی امام خمینی (ره) با مشارکت سرمایه گذاران داخلی و خارجی و تبدیل شدن این فرودگاه به یکی از قطب های منطقه در حمل و نقل و گذر (ترانزیت) مسافر و بار هوایی بین المللی، دولت مکلف است اقدامات تسهیلگرانه نظیر اعطای آزادی پرواز را برای شرکت های هواپیمایی خارجی در مسیرهای خارجی همراه با تعیین نرخ رقابتی سوخت و خدمات فرودگاهی و ناوبری به عمل آورد.



بررسی ماده (۲۲)

جدول ۲۲. متن ماده (۲۲) طرح اصلاح قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی

متن اولیه طرح	متن مصوب کمیسیون	متن پیشنهادی
-	ماده (۲۲) - ماده (۱۲) قانون به‌عنوان ماده (۲۸) قانون به‌شرح ذیل اصلاح می‌شود: ماده (۲۸) - بندهای «۱۱» و «۱۸» ماده (۲) قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۲ نسخ و در بند «۳» آن عبارت و جهانگردی حذف می‌شود.	متن نهایی شده در کمیسیون مورد تأیید است.

مأخذ: همان.

با توجه به اینکه از تاریخ ۱۳۹۸/۰۴/۲۴، وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی به‌عنوان متولی اصلی حوزه‌های صنایع دستی، میراث فرهنگی و گردشگری تعیین شد و وزارت فرهنگ و ارشاد دیگر متولی امر گردشگری و میراث فرهنگی نیست، از این رو متن پیشنهادی مورد تأیید است.

۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

بسیاری از احکام پیشنهادی اصلاح قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی در مغایرت کامل با سایر اسناد بالادستی و قوانین مربوطه است. به‌عنوان مثال، می‌توان به مواد (۲۱ و ۲۳) مبنی بر افزایش معافیت‌های مالیاتی در حوزه گردشگری (مغایر با بند «الف» ماده (۲۷) قانون برنامه هفتم پیشرفت)، ماده (۱۱) مبنی بر ایجاد درآمدهای اختصاصی جدید و اختصاصی نمودن درآمدهای عمومی (مغایر با بند «ب» ماده (۱۷) قانون برنامه هفتم پیشرفت)، مکلف‌سازی صندوق توسعه ملی به پرداخت نرخ سود پایین از محل منابع این صندوق (مغایر با اساسنامه صندوق توسعه ملی) و همچنین مجموعه قوانین مرتبط با زمین و شهرسازی اشاره کرد.

همچنین مصوبه کمیسیون مذکور از جامعیت لازم به‌منظور ایجاد ظرفیت قانونی برای توسعه صنعت گردشگری برخوردار نیست. در واقع مواد عنوان شده در طرح مذکور منحصراً مربوط به مؤلفه سرمایه‌گذاری در حوزه زیرساخت‌های گردشگری است. حال آنکه توسعه این صنعت، نیازمند ایجاد حمایت‌های قانونی لازم در سایر حوزه‌ها از جمله انواع گردشگری از قبیل سلامت، علمی، ورزشی و انواع تأسیسات از قبیل بوم‌گردی‌ها، مجتمع‌های خدمات رفاهی بین‌راهی و ... نیز است.

علاوه بر موارد فوق بسیاری از مواد عنوان شده در گزارش صحن فاقد منع قانونی است و موانع اجرایی از قبیل عدم برنامه‌ریزی و سیاستگذاری هدفمند از سوی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، فقدان هماهنگی‌های بین‌بخشی میان این وزارتخانه و سایر دستگاه‌های دولتی، نبود اقدامات مؤثر اجرایی توسط این وزارتخانه رد سال‌های گذشته و ... دلیل عدم عملیاتی شدن آن است. از این رو طرح این مواد، نه منجر به رفع موانع قانونی برای توسعه گردشگری کشور خواهد شد و نه ظرفیت جدیدی در حوزه تقنین برای بخش گردشگری ایجاد می‌کند.

بنابراین گزارش، صحن اصلاح قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی از نظر کلیات مورد تأیید نیست.

در جدول ۲۳، جمع‌بندی نهایی بررسی کارشناسی جزئیات گزارش صحن نشان داده شده است. مطابق با این جدول، از نظر کارشناسی، از میان ۲۲ ماده ارائه شده در گزارش صحن، ۴ ماده (حدود ۱۸ درصد) مورد موافقت، ۹ ماده (حدود ۴۱ درصد) مورد موافقت به شرط اصلاح و ۹ ماده (حدود ۴۱ درصد) مورد مخالفت قرار گرفته است.

جدول ۲۳. جمع بندی نهایی بررسی کارشناسی جزئیات متن مصوب کمیسیون

مخالف	موافق به شرط اصلاح	موافق	گزارش صنن
		✓	ماده (۱)
		✓	ماده (۲)
	✓		ماده (۳)
✗			ماده (۴)
		✓	ماده (۵)
✗			ماده (۶)
✗			ماده (۷)
	✓		ماده (۸)
✗			ماده (۹)
	✓		ماده (۱۰)
	✓		ماده (۱۱)
✗			ماده (۱۲)
	✓		ماده (۱۳)
	✓		ماده (۱۴)
✗			ماده (۱۵)
✗			ماده (۱۶)
		✓	ماده (۱۷)
✗			ماده (۱۸)
		✓	ماده (۱۹)
✗			ماده (۲۰)
	✓		ماده (۲۱)
		✓	ماده (۲۲)

منابع و مآخذ



- [۱]. قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور ۱۳۹۴/۰۲/۰۱.
- [۲]. قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹/۰۴/۲۳.
- [۳]. قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) مصوب ۱۳۸۴/۸/۲۵.
- [۴]. قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها مصوب ۱۴۰۳/۰۲/۲۲.
- [۵]. نامه وزارت راه و شهرسازی به شماره ۵۳/۰۲۰/۶۳۵۱۳۲ مورخ ۱۴۰۴/۰۲/۲۹ به کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست مجلس شورای اسلامی.
- [۶]. نامه وزارت امور اقتصادی و دارایی به شماره ۹۳/۵۶۳۹۹ مورخ ۱۴۰۴/۰۴/۱۱ به مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۷]. قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۶/۰۱/۱۶.
- [۸]. سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ۱۳۹۸/۰۷/۰۶.
- [۹]. قانون اصلاح حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۷۴/۰۳/۳۱.
- [۱۰]. قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۰۴.

گزیده سیاستی

متن مصوب کمیسیون با عنوان گزارش صحن اصلاح قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی به دلیل فقدان جامعیت لازم برای ایجاد ظرفیت‌های قانونی مورد نیاز، مغایرت با اسناد بالادستی مربوطه، عدم ایجاد ظرفیت قانونی جدید یا عدم رفع موانع قانونی موجود از نظر کلیات مورد تأیید نبوده و نیازمند بازنگری اساسی در جزئیات است.



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