

مسلسل: ۱۸۰۹۰

اسفند ۱۴۰۰

**بررسی عملکرد قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه
اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و
قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور
در حوزه گردشگری، میراث فرهنگی و صنایع دستی**

معاونت پژوهش‌های اجتماعی و فرهنگی
دفتر مطالعات فرهنگی و آموزش



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۸۰۹۰

کد موضوعی: ۲۷۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی عملکرد قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور در حوزه گردشگری، میراث فرهنگی و صنایع دستی

نام دفتر: مطالعات فرهنگی و آموزش

تهیه و تدوین‌کننده: ندا زرندیان

همکاران: شهاب طلایی

ناظران علمی: صادق ستاری‌فرد، کمیل قیدرلو

واژه‌های کلیدی: —



تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۱۲/۳

به نام خدا

فهرست مطالب

۱ خلاصه مدیریتی
۶ مقدمه
۷ بررسی عملکرد در مواد مرتبط با قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور
۹ بررسی عملکرد در مواد مرتبط با قانون برنامه ششم توسعه
۲۸ نتیجه‌گیری و پیشنهادات
۲۹ منابع و مأخذ



بررسی عملکرد قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه
اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و قانون
احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور
در حوزه گردشگری، میراث فرهنگی و صنایع دستی

خلاصه مدیریتی

با اتمام سال ۱۴۰۰ و تمدید یک‌ساله مهلت قانونی اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، ارزیابی وضعیت عملکرد در هریک از مواد این قانون به‌منظور شناسایی ضعف‌های قانونگذاری یا اجرای این مواد، ضروری است. بدین جهت، متن حاضر تلاشی در راستای ارزیابی عملکرد مواد مرتبط سه حوزه گردشگری، میراث فرهنگی و صنایع دستی با قانون دائمی برنامه‌های توسعه کشور و قانون برنامه ششم توسعه در طول زمان در نظر گرفته شده برای این برنامه است. در این میان، اگرچه سازمان برنامه و بودجه کشور به تدوین گزارش‌هایی در این خصوص پرداخته اما با توجه به نقدهای مرتبط با به‌روز نبودن، عدم تناسب شاخص‌های ارزیابی عملکرد با اهداف تعریف شده، عدم ارائه تصویری روشن از عملکرد در خصوص برخی مواد و غیره، سعی بر آن بود که تنها به گزارش‌های این سازمان اکتفا نشده و عملکرد در هریک از مواد مرتبط از طریق گفتگو با دست‌اندرکاران به‌روزرسانی و تکمیل شود. علاوه بر این، متن پیش رو، از منظری انتقادی

هم به متن قانون برنامه ششم توسعه و هم به گزارش‌های عملکرد سازمان برنامه و بودجه پرداخته است.

در قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور می‌توان به دو ماده مرتبط (۴۹)

و (۷۲) اشاره داشت. ماده (۴۹) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور دارای محتوای مشابه با ماده (۹۷) قانون برنامه ششم توسعه بوده و بر توسعه گردشگری زیارتی و مذهبی، تأکید دارد. در خصوص عملکرد این ماده، به موارد متعددی در گزارش‌های سازمان برنامه و بودجه اشاره شده است. پیش‌بینی شاخص‌های ارزیابی عملکرد در قانونگذاری، توجه به جایگاه بخش غیردولتی و همکاری دیگر دستگاه‌ها از جمله مواردی است که می‌توانست موجبات موفقیت بیشتر در این ماده را فراهم آورد.

ماده (۷۲) قانون احکام دائمی درباره واگذاری بهره‌برداری از بناها و اماکن تاریخی - فرهنگی در اختیار دستگاه‌های اجرایی است. در گزارش عملکرد به مشاوره وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در این زمینه اشاره شده است اما به نظر در خصوص همین مشاوره‌های محدود ابهامات متعددی قابل طرح است؛ کدام بناها و اماکن تاریخی - فرهنگی ثبت شده و اگذار شده‌اند؟ این بناها و اماکن، در اختیار کدام دستگاه‌ها می‌باشند؟ آیا واگذاری‌ها موفقیت‌آمیز بوده است؟

در متن **قانون برنامه ششم توسعه**، مواد (۲، ۹۷، ۹۸، ۹۹ و ۱۰۰)، اهم مواد مرتبط با سه حوزه گردشگری، میراث فرهنگی و گردشگری هستند. بند «ب» ماده (۲) بر موضوع بازآفرینی بافت‌های تاریخی تأکید دارد. مشخص نبودن وضعیت فعلی این بافت‌ها در طرح‌های بازآفرینی شهری، نبود شاخص کمی ارزیابی عملکرد و عدم بودجه‌ریزی سنواتی تفکیکی، از جمله مسائل مرتبط با عملکرد این بند است.



در جزء «۱» بند «الف» ماده (۹۸) هر دستگاه اجرایی مکلف شده است تا از محل اعتبارات خود درخصوص پژوهش، حفاظت و مرمت آثار منقول و غیرمنقول ثبت شده در فهرست آثار ملی و فهرست‌های ذی‌ربط آثار در اختیار و در حیطه وظایف، هزینه کند. این در حالی است که اعتبارات لازم برای اجرایی شدن این ماده در اختیار دستگاه‌ها قرار نگرفته است. علاوه بر این، فهرست آثار در اختیار هر دستگاه نیز در حال حاضر مشخص نیست که تحقق این مهم را با دشواری روبه‌رو می‌کند.

جزء «۲» بند «الف» ماده (۹۸)، تأسیسات گردشگری از هر نظر تابع قوانین و مقررات بخش صنعت گردشگری بوده و از شمول قانون نظام صنفی مستثنی است. ابلاغیه‌ای برای مستثنی شدن از قانون نظام صنفی به ادارات استانی ارسال شده است اما عملکرد استان‌ها در این زمینه مشخص نیست. نکته قابل ذکر اینکه قوانین و مقررات گردشگری جامعیت کافی برای همه امور مربوط به کسب‌وکارهای گردشگری را ندارد و تا زمانی که قانون نظام صنعت گردشگری تدوین نشود صرفاً مستثنی کردن این تأسیسات از شمول قانون نظام صنفی، مشکل را مرتفع نخواهد کرد.

بند «ب» ماده (۹۸) به شناسایی، مستندسازی، حفاظت، مرمت و معرفی میراث فرهنگی (اعم از ملموس و ناملموس) میراث طبیعی، ایجاد شهرهای جهانی صنایع دستی و احیای هنرهای سنتی در حال زوال در حوزه فرهنگ و تمدن ایرانی و ثبت در فهرست میراث جهانی، تأکید دارد. درخصوص این ماده به اقدامات متعددی در زمینه میراث فرهنگی اشاره شده است. علاوه بر این، طبق آخرین آمار موجود ۱۴ شهر/روستای جهانی صنایع دستی در کشور تاکنون به ثبت رسیده شده است. البته باید توجه داشت که صرفاً افزایش شمار میراث تاریخی- فرهنگی و طبیعی، شاخصی برای موفقیت در این زمینه به‌شمار نمی‌رود. تجربه سال‌های اخیر نشان داده است که بدون در نظرگیری مقدمات اولیه و ملاحظات این امر تنها به انبوهی از پرونده‌های حقوقی و شکایات مردمی، منتج

شده است. در خصوص ثبت شهرها و روستاهای جهانی صنایع دستی نیز صرف ثبت کردن این شهرها/روستا اثری مثبت بر صنایع دستی کشور گذاشته نخواهد شد بلکه این ثبت‌ها می‌تواند مقدمه‌ای برای حمایت از فعالان و تبلیغات گسترده از صنایع دستی این مناطق به‌شمار رود.

ماده (۹۹) بر بهسازی و احیای حداقل ۳۰۰ روستای دارای بافت با ارزش تاریخی و فرهنگی و روستاهای هدف گردشگری، تأکید دارد. گزارش عملکرد این ماده به دو صورت انجام شده است: اول، شمار بافت‌های شهری و روستایی مرمت شده و دوم، تعداد روستاها به تفکیک روستاهای هدف گردشگری و روستاهای دارای بافت با ارزش تاریخی و فرهنگی. مسلماً گزارش‌دهی در حالت دوم از دقت بالاتری برخوردار است. در این صورت شمار خروجی به‌دست آمده به نسبت قابل توجهی کاهش خواهد یافت. به‌عنوان مثال، تعداد بافت‌های شهری و روستایی مرمت شده در سال ۱۳۹۹ برابر با ۲۹۲ بافت است درحالی‌که تعداد روستاهای هدف و دارای بافت با ارزش در همین سال معادل ۲۵ مورد بوده است.

بند «الف» ماده (۱۰۰) بر تهیه سند راهبردی توسعه گردشگری، تأکید دارد. این سند در تیرماه ۱۳۹۹ به تصویب هیئت وزیران رسیده و در شهریور همان سال ابلاغ شده است. البته نقدهای جدی بر این سند وارد است.

جزء «۱» بند «الف» ماده (۱۰۰) بر الحاق پیوست تخصصی میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری برای همه طرح‌های توسعه‌ای بزرگ و مهم اشاره دارد. طبق مصوبه ماده‌واحد «تجمیع و یکپارچه‌سازی اجرای پیوست‌های حوزه فرهنگ در طرح‌ها و برنامه‌های مهم و کلان» در جلسه نهم ستاد هماهنگی نقشه مهندسی - فرهنگی کشور (مورخ ۱۴۰۰/۰۴/۱۲)، آیین اجرایی پیوست فرهنگی و اجتماعی و شرح خدمات نمونه



آن در حوزه‌های تخصصی باید به صورت مشارکتی ظرف مدت ۶ ماه پیشنهاد و به تصویب ستاد هماهنگی نقشه مهندسی - فرهنگی کشور برسد.

جزء «۲» و «۳» بند «الف» ماده (۱۰۰) بر اختصاص یارانه و تسهیلات مالی ارزان قیمت و معافیت‌های مالیاتی و عوارضی به تأسیسات گردشگری، ایجاد زیرساخت‌های مورد نیاز مناطق گردشگری و سایر اقدامات حمایتی، تأکید دارد. با توجه به اینکه صدر ماده (۱۰۰) به تدوین سند راهبردی توسعه گردشگری و تبصره آن به تهیه آیین‌نامه اشاره دارد، اجرایی‌سازی هر دو جزء ذکر شده منوط به تهیه آیین‌نامه - آن هم پس از تدوین سند راهبردی - دانسته شده است. این در حالی است که به لحاظ موضوعی، الزامی به تهیه سند راهبردی و تدوین آیین‌نامه نیست و می‌توان این مورد را نقدی اساسی بر شیوه قانون‌نویسی این بند دانست.

بند «ب» ماده (۱۰۰) مربوط به طرح ساماندهی گردشگری جنگل‌های شمال و شمال غرب کشور و زاگرس، سواحل شمالی و جنوبی با اولویت سواحل مکران، است. بدین جهت، مصوبه‌ای با ۸ بند در آبان ماه ۱۴۰۰ به تصویب هیئت وزیران رسید. این مصوبه یک ضمیمه تحت عنوان طرح ساماندهی گردشگری جنگل‌های شمال و شمال غرب کشور و زاگرس، سواحل شمالی و جنوبی، داراست که با اهداف و خواسته‌های قانونگذاری فاصله معناداری دارد.

در مورد بند «پ» ماده (۱۰۰) قانون برنامه ششم توسعه مبنی بر مدیریت یکپارچه و جامع میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری تاکنون گزارشی ارائه نشده است.

بند «ث» ماده (۱۰۰) به واگذاری امور تصدی‌گری و اجرایی به تشکل‌های حرفه‌ای و تخصصی گردشگری، اشاره دارد. این در حالی است که از یک سو، سازوکار دقیق این

واگذاری و ازسوی دیگر، قانونی که بر مبنای آن تشکل‌های حرفه‌ای در کشور شکل گیرند، وجود ندارد.

تبصره بند «ت» ماده (۱۰۰) بر واریز کل درآمد اختصاصی و کمک‌های مردمی از اماکن و محوطه‌های تاریخی و موزه‌های هیئت امنایی به خزانه و در اختیار قرار دادن صد درصد (۱۰۰٪) این وجوه به این اماکن در قالب بودجه سنواتی، تأکید دارد. براساس آخرین گزارش عملکرد سازمان برنامه اگرچه اقدامات متعددی نظیر تهیه دستورالعمل‌ها یا اصلاح آیین‌نامه مرتبط انجام شده اما در عمل به نظر هنوز اهداف مرتبط با هیئت‌امنایی شدن موزه‌ها محقق نشده است.

به‌علاوه در تبصره بند «ث» ماده (۱۰۰) بر تعیین تعرفه‌های این دسته از واگذاری‌ها اشاره دارد که این مهم نیز به نظر تاکنون تحقق نیافته است.

بند «ج» این ماده بر اولویت گازرسانی به روستاهای هدف گردشگری تأکید می‌کند و اقداماتی از جمله شناسایی ۵۰۰ روستای هدف گردشگری، نیازسنجی زیرساخت‌های گازرسانی این روستاها، اولویت‌گذاری گازرسانی به این روستاها و مکاتبه با وزارت نفت برای اجرای تعهدات در این خصوص صورت پذیرفته است.

مقدمه

یکی از کلیدی‌ترین عوامل موفقیت در هریک از سیاست‌ها و قوانین ابلاغ و تصویب شده در یک کشور، ارزیابی چگونگی پیاده‌سازی و ردیابی آنها در مرحله عمل است. ارزیابی‌های یادشده از دو حیث حائز اهمیت است: نخست، ضعف‌های عملیاتی و پیاده‌سازی سیاست‌ها و قوانین را آشکار کرده و بدین شکل به‌عنوان ابزار کمکی برای مجریان عمل می‌کند. دوم،



جهت‌دهی‌ها در سطح سیاستگذاری و تصمیم‌گیری را تعدیل و تصحیح کرده و از این منظر بهبود قانونگذاری‌های بعدی را موجب می‌شود. در کشور ما نیز این مهم به‌منظور پیشروی از دو منظر یادشده باید مورد توجه قرار گیرد. در این میان، یکی از مهم‌ترین قوانینی که باید در کشورها مورد ارزیابی قرار گیرد، قوانین توسعه‌ای ادواری است. در کشور ما نیز از سال ۱۳۶۸ با تصویب اولین قانون برنامه توسعه، به‌صورت هر پنج سال یک‌بار قوانین توسعه‌ای تدوین شده است. اخیرترین این قوانین، قانون برنامه ششم توسعه (۱۳۹۶-۱۴۰۰) است. آنچه گزارش حاضر در پی آن است، ارزیابی عملکرد مبتنی بر قانون مزبور در سه حوزه میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی است. در این میان، در ابتدا به بررسی عملکرد اهم مواد مرتبط با قانون احکام دائمی برنامه‌ها و پس از آن مواد مرتبط موجود در قانون برنامه ششم توسعه خواهیم پرداخت.

بررسی عملکرد در مواد مرتبط با قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور

ماده (۴۹) - به‌منظور تعمیق ارزش‌ها، باورها و فرهنگ مبتنی بر هویت اسلامی و ترویج سیره و سنت اهل‌بیت (ع) و استفاده بهینه از ظرفیت معنوی شهرهای مقدس قم، مشهد و شیراز و شناسایی دقیق نیازها و مشکلات زائران، برنامه‌ریزی و تدوین سازوکارهای لازم جهت ساماندهی امور زائران و تأمین زیرساخت‌های لازم از طریق حمایت از شهرداری‌ها و بخش‌های غیردولتی و توسعه امکانات، فعالیت‌های فرهنگی و خدمات زیارتی در این سه شهر مذهبی و فراهم نمودن زمینه زیارت مطلوب و اجرای پروژه‌های زیربنایی، دولت مجاز است اعتبار مورد نیاز را در قالب بودجه‌های سنواتی پیش‌بینی نماید.

این ماده به صورت خاص به تأمین زیرساخت‌ها و نیازهای زائران در سه شهر مقدس قم، مشهد و شیراز معطوف شده است. موضوعی که مشابه آن در ماده (۹۷) قانون برنامه ششم توسعه نیز مورد توجه قرار گرفته است. بدین جهت، عملکرد مرتبط با این ماده در ذیل ماده (۹۷) به صورت هم‌زمان مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

ماده (۷۲) - با توجه به اهمیت و ضرورت مرمت بناهای تاریخی و فرهنگی و احیای بافت‌های ارزشمند کشور، به تمامی دستگاه‌های اجرایی اجازه داده می‌شود بهره‌برداری از بناها و اماکن تاریخی - فرهنگی ثبت شده در فهرست آثار ملی (به استثنای نفایس ملی) در اختیار خود را با تعیین کاربری که از سوی سازمان میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در چهارچوب ضوابط و مقررات مشخص می‌شود به بخش خصوصی و تعاونی واگذار کنند. اجرای این ماده از شمول جزء «۳» ماده (۱۱۵) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ مستثنی می‌باشد.

در گزارش‌های عملکرد این ماده توسط سازمان برنامه و بودجه به «همکاری و ارائه کمک‌های فنی و مشاوره‌ای به منظور واگذاری بناهای تاریخی و فرهنگی به بخش خصوصی» تأکید شده است. عبارت یادشده، تصویر شفافی از وضعیت موجود به دست نمی‌دهد. چه اینکه مشخص نیست کدام بناها و اماکن تاریخی - فرهنگی ثبت شده واگذار شده‌اند؟ این بناها و اماکن، در اختیار کدام دستگاه‌ها هستند؟ آیا واگذاری‌ها موفقیت‌آمیز بوده است؟ مشاوره وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی بر چه اساسی بوده؟ آیا از ظرفیت‌های صندوق توسعه صنایع دستی و فرش دستباف و احیا و بهره‌برداری از اماکن تاریخی و فرهنگی استفاده شده است؟



علاوه بر این، به نظر وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی سازوکار مشخصی برای واگذاری این دسته از میراث فرهنگی تعریف نکرده است که در چارچوب آن برای دستگاه‌هایی که میراث در اختیار دارند انجام پذیرد. مورد دیگر، عدم شناخت کافی، درک ضرورت و متعاقباً عدم تمایل به واگذاری این دسته از بناها و اماکن در اختیار سایر دستگاه‌هاست. موضوعی که ضرورت فرهنگ‌سازی و تشویق دستگاه‌های دارای میراث در اختیار به منظور بهره‌برداری از این ظرفیت‌ها از طریق مشارکت با بخش غیردولتی را پررنگ می‌سازد.

بررسی عملکرد در مواد مرتبط با قانون برنامه ششم توسعه

ماده (۲) - موضوعات زیر مسائل محوری برنامه است. دولت موظف است طرح‌های (پروژه‌های) مرتبط با آنها و همچنین مصوبات ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی صرفاً در حوزه‌های ذیل‌الذکر را در بودجه سالانه اعمال نماید.

الف) موضوعات خاص راهبردی در مورد آب و محیط‌زیست،

ب) موضوعات خاص مکان‌محور در مورد توسعه سواحل مکران، اروند و بازآفرینی بافت‌های ناکارآمد شهری (حاشیه شهرها و بافت‌های فرسوده)، بافت‌های تاریخی و مناطق روستایی،

پ) موضوعات خاص بخش پیشروی اقتصاد در مورد معدن و صنایع معدنی، کشاورزی، گردشگری، عبوری (ترانزیت) و حمل‌ونقل ریلی، فناوری نوین، توسعه و کاربست علم و فناوری و انرژی.

بند «ب» و «پ» این ماده به ترتیب در خصوص حوزه‌های میراث فرهنگی و گردشگری است.

تهیه برخی از طرح‌های ویژه بافت‌های تاریخی شهری و روستایی در پایگاه‌های میراث ملی، ایجاد توسعه و بهسازی تأسیسات زیرساختی در بافت‌ها، بناها و مجموعه آثار میراث فرهنگی - طبیعی جهانی و همچنین همکاری در قالب ریزپروژه‌های حفاظت و مرمت، احیا و غیره با مشارکت سایر دستگاه‌های ذی‌ربط نظیر شهرداری‌ها، دهیاری‌ها و وزارت نیرو، از جمله موارد اشاره شده در بند «ب» این ماده است که در گزارش عملکرد ۱۳۹۹ سازمان برنامه و بودجه آورده شده است. این در حالی است که موضوع طرح‌های بازآفرینی یک موضوع جدید به‌شمار نمی‌رود اما تحقق اهداف آن درباره بافت‌های تاریخی هنوز با ابهامات و اشکالاتی^۱ همراه است. مشخص نبودن وضعیت فعلی بافت‌های تاریخی در طرح‌های بازآفرینی شهری، نبود شاخص کمی برای ارزیابی عملکرد در این زمینه و عدم بودجه‌ریزی سنواتی تفکیکی برای بافت‌های تاریخی برخی از این موضوع‌ها به‌شمار می‌روند.

در خصوص موضوع خاص «گردشگری» ذیل بند «پ»، به لحاظ توجه به حوزه گردشگری در بودجه سنواتی، این بند محقق شده است.

ماده (۹۷) - دولت مکلف است به‌منظور تعمیق ارزش‌ها، باورها و فرهنگ مبتنی بر هویت اسلامی و ترویج سیره و سنت اهل بیت (ع) و استفاده بهینه از ظرفیت معنوی اماکن زیارتی در شهرهای مقدس مشهد، قم و شیراز و برگزاری و تمهید امکانات لازم مراسم سالانه پیاده‌روی اربعین، نسبت به انجام امور ذیل تا پایان اجرای قانون برنامه اقدام نماید:

۱. گزارشی در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی تحت عنوان «بررسی جایگاه بافت‌های تاریخی در طرح بازآفرینی شهری» (شماره مسلسل: ۱۷۶۳۹) در این خصوص تهیه شده است.



الف) شناسایی دقیق نیازها و مشکلات زائران، برنامه‌ریزی و تدوین سازوکارهای لازم جهت ساماندهی امور زائران و تأمین زیرساخت‌های لازم از طریق حمایت از شهرداری‌ها و بخش‌های غیردولتی،

ب) توسعه امکانات، فعالیت‌های فرهنگی و خدمات زیارتی در قطب‌های زیارتی و گردشگری مذهبی و فراهم نمودن زمینه زیارت و اجرای طرح‌های (پروژه‌های) زیربنایی مورد نیاز در قالب بودجه‌های سنواتی.^۱

در گزارش عملکرد ارائه شده از سوی سازمان برنامه و بودجه طی چهار سال متمادی ۱۳۹۶-۱۳۹۹ به موارد متعددی نظیر هماهنگی امور زائران در ستاد اربعین، صدور موافقت اصولی، اجرا و بهره‌برداری پروژه در استان‌های خراسان رضوی، قم و فارس، هم‌افزایی با ادارات و سازمان‌ها برای رفع نیاز زائران، ایجاد زیرساخت‌های گردشگری در مسیر عتبات عالیات، استقرار راهنمایان افتخاری در بقای متبرکه، چاپ و توزیع بروشور و نقشه، ارائه بسته‌های سرمایه‌گذاری، تخفیف هتل‌ها به زائران اربعین، ایجاد زائرسرا از محل تسهیلات صندوق توسعه ملی و غیره مورد اشاره قرار گرفته است. در گزارش اخیر - گزارش عملکرد ۱۳۹۹ سازمان برنامه و بودجه - برخی اقدامات نظیر همکاری مضاف با ستاد کرونای استان و مرکز بهداشت جهت توجیه و نظارت‌های مستمر در تأسیسات گردشگری یا ارائه و پیگیری پرداخت تسهیلات و حمایت‌های مالی به واحدهای گردشگری با توجه به شیوع کرونا نیز مورد اشاره قرار گرفته است.

در این میان، با توجه به اینکه شاخص‌ها و پروژه‌های از پیش تعیین شده برای سنجش عملکرد این بند را قانونگذار مورد پیش‌بینی قرار نداده است نمی‌توان به‌صراحت موفقیت یا عدم موفقیت در آن را مورد قضاوت قرار داد. به کلامی دیگر، **نبود شاخص‌های**

۱. محتوای این ماده مشابه با محتوای ماده (۴۹) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، است.

از پیش تعیین شده موجب شده که مشخص نباشد که آیا موارد احصا شده در چارچوب ذهنی قانونگذار جای داشته یا خیر.

در این ماده، به جایگاه بخش غیردولتی به صورت خاص تأکید شده است حال آنکه به نظر نقش آفرینی این بخش در تأمین نیازهای زائران چندان مورد توجه دستگاه متولی نبوده است.

مسلماً تحقق این ماده بدون همکاری سایر دستگاه‌های مرتبط در تأمین زیرساخت‌های مورد نیاز زائران تحقق‌پذیر نخواهد بود. این در حالی است که در ماده مورد بحث و گزارش عملکرد آن جایگاه وظیفه‌ای هر دستگاه به صراحت تبیین نشده است. ایجاد پروژه‌ها منوط به تأمین اعتبارات از محل بودجه‌های سنواتی، دانسته شده است. این در حالی است که به عنوان نمونه در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ اعتبار ذیل برنامه مرتبط با این ماده به کل حذف شده است.

ماده (۹۸) - الف/۱- دستگاه‌های اجرایی مکلفند به منظور صیانت از میراث فرهنگی و حمایت از صنایع دستی و تشویق و توسعه گردشگری اقدامات زیر را انجام دهند: هزینه‌های مربوط به پژوهش، حفاظت و مرمت آثار منقول و غیرمنقول ثبت شده در فهرست آثار ملی و فهرست‌های ذی‌ربط آثار در اختیار و در حیطة وظایف تخصصی همان دستگاه را در قالب بودجه سنواتی از محل اعتبارات خود تأمین کنند. این اعتبارات در چهارچوب ضوابط قانونی سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری هزینه می‌شود.

این بند در عمل به نتایج اجرایی مورد انتظار منتج نشده است. علت اصلی این امر را می‌توان ناشی از این موضوع دانست که دستگاه‌ها با وجود تکلیف قانونی از اعتبارات لازم



در این زمینه برخوردار نشده‌اند. علاوه بر این، در حال حاضر تصویر واضحی از میزان میراث در اختیار هر دستگاه، موجود نیست.^۱

ماده (۹۸) - الف/۲ - تأسیسات گردشگری از هر نظر تابع قوانین و مقررات بخش صنعت گردشگری به استثنای معافیت‌های مالیاتی است و از شمول قانون نظام صنفی مستثنی می‌باشد.

شمولیت گردشگری در قانون نظام صنفی محلی برای ایجاد اختلاف‌ها طی سالیان متمادی بود. منتقدان بر این باور بودند که صنفی دانستن گردشگری موجب شده تا جایگاه دستگاه متولی حوزه گردشگری تضعیف شود؛ چراکه قانون نظام صنفی در بالاترین مرتبه درخصوص وزارت صنعت و معدن است و اتحادیه‌های شکل گرفته ذیل این قانون باید در مقابل وزارت مزبور پاسخگو می‌بودند. در این میان، مواردی همچون نامرتب بودن اتحادیه‌هایی که واحدهای گردشگری ذیل آن قرار می‌گرفتند یا سوءاستفاده‌های رؤسای برخی اتحادیه‌ها، مشکلات دیگری را موجب می‌شد. از این جهت، تصویب ماده حاضر ضروری به نظر می‌رسید.

با تصویب این ماده، ابلاغیه‌ای برای مستثنی شدن از قانون نظام صنفی به ادارات استانی ارسال شده است اما عملکرد استان‌ها در این زمینه مشخص نیست و نمی‌توان میزان اجرایی شدن این ماده را مورد پیگیری قرار داد.

به‌طورقطع، یکی از مشکلات اصلی موجود بر سر پیاده‌سازی این ماده، نبود قانونی متقن و معادل با قانون نظام صنفی برای ادامه حیات تشکل‌های موجود در صنعت گردشگری است.

۱. گزارشی تحت عنوان «بررسی تأمین هزینه‌های مرتبط با آثار ثبت شده ملی از محل اعتبارات خود دستگاه‌ها» (شماره مسلسل: ۱۷۶۴۷) در مرکز پژوهش‌های مجلس در این خصوص، تهیه شده است.

ماده (۹۸) - ب - سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری موظف است به منظور حفظ و صیانت از میراث فرهنگی اقدام لازم را با همکاری و هماهنگی سایر دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط به منظور شناسایی، مستندسازی، حفاظت و مرمت و معرفی میراث فرهنگی (اعم از ملموس و ناملموس) میراث طبیعی، ایجاد شهرهای جهانی صنایع دستی و احیای هنرهای سنتی در حال زوال در حوزه فرهنگ و تمدن ایرانی و ثبت در فهرست میراث جهانی را طبق بودجه سنواتی به عمل آورد.

جدول ذیل گزارش عملکرد ارائه شده سازمان برنامه و بودجه را در این ماده نشان می‌دهد:

جدول ۱. برخی موارد مرتبط با عملکرد بند حاضر طبق گزارش

سازمان برنامه و بودجه در سال ۱۳۹۸

۱۳۹۹	۱۳۹۸	۱۳۹۷	۱۳۹۶	۱۳۹۵	واحد	گزارش عملکرد
۵۰۱۵	۷۲۰۷	۶۹۸۰	۱۲۷۸۲	۲۶۳۶	تعداد	مرمت اشیای تاریخی - فرهنگی در دست بخش دولتی
۱۴۳۸	۱۶۳۳	۱۱۲۵	۹۳۲	۸۸۲	تعداد استانی	تعداد آثار غیرمنقول فرهنگی - تاریخی مرمت شده و قابل بهره‌برداری استانی
۱۴	۳۵	۲۹	۲۳	۲۰	حوزه	تعداد حوزه مستندسازی شده هنرهای سنتی
۹	۷	۶	۱۱	۱۰	تعداد	ایجاد بازارچه‌های دائمی صنایع دستی
۲۵۷۶	۲۲۷۶	۱۹۸۳	۱۷۰۵	۲۱۰	تعداد	تعداد آثار میراث ناملموس ثبت شده در فهرست آثار ملی
۲۰۵۴	۲۰۰۰	۱۷۰۰	۱۶۶۱	۱۵۵۴	اثر	تعداد بناهای مرمت شده در طول سال
۳۳۵۶۰	۳۲۹۳۸	۳۲۴۳۵	۳۲۰۲۶	۳۱۷۰۰	اثر	تعداد آثار غیرمنقول ثبت شده در فهرست آثار ملی
-	۴۸۳	-	۳۴۶	-	نشان	نشان ملی مرغوبیت کالا
۵	۵	۵	۱۹	۲۳	درصد	رشد سالیانه نسبت شاغلین آموزش‌دیده بخش صنایع دستی به کل شاغلین دارای مجوز



۱۳۹۹	۱۳۹۸	۱۳۹۷	۱۳۹۶	۱۳۹۵	واحد	گزارش عملکرد
	۱۶۴۹	۱۳۲۲	۱۰۲۶	۴۹۰	اثر	تعداد آثار منقول ثبت شده در فهرست آثار ملی
	۰	۴۶	-	۲۰	نشان	نشان بین‌المللی مرغوبیت کالا
۹۸۸۸۳	۱۰	۱۰۶۱۵۸	۱۱۰۳۷۹	۱۳۷۳۲۲	تعداد	سامان‌دهی و مستندسازی اموال منقول تاریخی- فرهنگی
۳۶۶۰۸	۲۹۱۱۷	۲۰۴۵۱	۱۳۱۹۹	۱۵۰۰۰	شیء	تعداد اشیای تاریخی فرهنگی مرمت شده
۴۶	۳۷	۳۰	۱۴	۹	بنا	تعداد بناهای تحت بهره‌برداری
۴۰	۳۸	۵۸	۵۷	۳۱	تعداد	ثبت آثار در فهرست میراث جهانی (غیرمنقول، طبیعی، ناملموس)
۵۵	۳۷	۶۸	۶۲	۳۱	تعداد	مستندنگاری و تکمیل پرونده‌های مربوط به حقوق مالکیت معنوی و ثبت آثار در سال
۸۸۶	۷۲۴	۵۷۰	۴۶۰	۸۱	تعداد	تعداد آثار طبیعی ثبت شده در فهرست آثار ملی
۵۹۹	۳۶۷	۳۷۷	۷۲۹	۶۷۲	تعداد ملی	تعداد آثار غیرمنقول فرهنگی- تاریخی مرمت شده و قابل بهره‌برداری (در اختیار سازمان، سایر دستگاه‌ها و بخش خصوصی)- ملی
۲۱	۲۷	۳۹	۳۲	۳۱	تعداد	رشته‌های باززنده‌سازی شده در حوزه‌های هنری سنتی و صنایع دستی در سال

مأخذ: گزارش عملکرد قانون برنامه ششم توسعه، سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۹۸.

نکته قابل توجه اینجاست که صرفاً افزایش ثبت آثار فرهنگی - تاریخی و یا میراث طبیعی نباید به‌عنوان شاخص موفقیت تلقی شود چراکه در بسیاری از موارد، افزایش کمی تعداد آثار ثبتی بدون در نظرگیری ملاحظات بعدی و فراهم‌آوری مقدمات آن نه‌تنها به

توفیق بیشتر در حوزه میراث فرهنگی منجر نشده بلکه به انبوهی از پرونده‌های حقوقی و شکایات مردمی، ختم شده است.

علاوه بر این، جدول ذیل نشانگر شهرها و روستاهای جهانی صنایع دستی در آخرین آمار موجود مرتبط به سال ۱۳۹۸ است:

جدول ۲. شهرها و روستاهای جهانی صنایع دستی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۹۸

شماره	شهر/روستا	استان	سال ثبت
۱	اصفهان شهر جهانی صنایع دستی	اصفهان	۱۳۹۵
۲	تبریز شهر جهانی فرش	آذربایجان شرقی	۱۳۹۵
۳	لالجین شهر جهانی سفال	همدان	۱۳۹۵
۴	مشهد شهر جهانی گوهرسنگ	خراسان رضوی	۱۳۹۵
۵	سیرجان شهر جهانی گلیم	کرمان	۱۳۹۶
۶	کلپورگان روستای جهانی سفال	سیستان و بلوچستان	۱۳۹۶
۷	مریوان شهر جهانی کلاش	کردستان	۱۳۹۶
۸	میبد شهر جهانی زیلو	یزد	۱۳۹۷
۹	آباد شهر جهانی منبت	فارس	۱۳۹۷
۱۰	خراشاد روستای جهانی توبافی	خراسان جنوبی	۱۳۹۷
۱۱	شیراز شهر جهانی صنایع دستی	فارس	۱۳۹۸
۱۲	زنجان شهر جهانی ملیله	زنجان	۱۳۹۸
۱۳	ملایر شهر جهانی مبلمان منبت	همدان	۱۳۹۸
۱۴	قاسم‌آباد شهر جهانی چادرشب	گیلان	۱۳۹۸



باید توجه داشت که اگرچه ثبت شهرها و روستاهای جهانی می‌تواند از منظر تبلیغاتی، اقدامی مثبت تلقی شود اما بدون حمایت از فعالیتهای هنرمندان صنایع دستی در این شهرها/روستاها به هدف احیا، حفظ و توسعه صنایع دستی در کشور دست نخواهیم یافت. ماده (۹۹) - بنیاد مسکن انقلاب اسلامی با همکاری سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری موظف است نسبت به تهیه و اجرای طرح بهسازی و احیای حداقل سیصد روستای دارای بافت با ارزش تاریخی و فرهنگی و روستاهای هدف گردشگری را از محل اعتبارات تملک داراییهای سرمایه‌ای، تا پایان اجرای قانون برنامه در بودجه سنواتی اقدام کند تا در چارچوب مفاد این ماده حفظ، نگهداری و مورد بهره‌برداری قرار گیرد.

در گزارش عملکرد سال‌های ۱۳۹۶-۱۳۹۸ درخصوص این ماده در ذیل دستگاه میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی به دو مورد اشاره شده است: اول، مطالعه، مرمت و حفاظت بافت‌های تاریخی شهری و روستایی و دوم، انعقاد توافقنامه با بنیاد مسکن انقلاب اسلامی. در گزارش عملکرد ۱۳۹۹ به تأمین زیرساخت‌های گردشگری ۲۹ روستای هدف گردشگری، تدوین برنامه راهبردی توسعه گردشگری روستایی، اجرای طرح شناسایی، ارزیابی و رتبه‌بندی روستاهای هدف گردشگری، نظارت بر طرح‌های سامان‌دهی و بهسازی برای احیا و معرفی روستاهای دارای بافت با ارزش و همچنین نظارت بر طرح‌های سامان‌دهی و بهسازی جهت احیا و معرفی روستاهای هدف گردشگری نیز اشاره شده است.

در گزارش عملکرد وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی شمار بافت‌های شهری و روستایی مرمت شده نیز مورد اشاره قرار گرفته است:

جدول ۳. شمار بافت‌های شهری و روستایی مرمت شده بنا به گزارش

سازمان برنامه و بودجه

سال				
۱۳۹۹	۱۳۹۸	۱۳۹۷	۱۳۹۶	۱۳۹۵
۲۹۲	۲۴۵	۱۹۸	۱۶۳	۱۰۰

مأخذ: گزارش عملکرد قانون برنامه ششم توسعه در سال ۱۳۹۸.

در این میان، مشخص نیست از تعداد بافت‌های مرمت شده، دقیقاً چه میزانی بافت‌های روستایی و چه میزان بافت‌های شهری است. علاوه بر این، پراکندگی این روستاها در سطح کشور و استان‌ها و همچنین سهم هر روستا، مشخص نیست. اما نکته قابل توجه در ارزیابی این ماده در ذیل عملکرد دستگاه میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، توجه به بافت و نه تعداد روستاهای مرمت شده به چشم می‌خورد. در حالی که قانونگذار به صورت خاص به تعداد روستا- سیصد روستا- اشاره داشته است. علاوه بر این، به نظر تفکیکی میان روستاهای دارای بافت ارزش و روستاهای هدف قائل نشده است. حال آنکه لزوماً این دو به یک مفهوم نیستند.

اما در گزارش عملکرد قانون برنامه ششم توسعه مربوط به سال ۱۳۹۸ و در ذیل فصل بیست و چهارم (توسعه و عمران)، عملکرد در این ماده و از منظر بنیاد مسکن به گونه‌ای دیگر گزارش شده است. بر این اساس، تعداد روستاهای هدف و دارای بافت با ارزش به تفکیک و براساس قرارگیری در مرحله تهیه طرح و اجرا، مورد اشاره قرار گرفته‌اند.



جدول ۴. تعداد روستاهای هدف و دارای بافت با ارزش در مرحله تهیه

طرح یا اجرای بهسازی

شرح	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹
تهیه طرح هادی روستاهای هدف گردشگری	۲۰	۱۵	۶	۲۰
اجرای طرح هادی روستاهای هدف گردشگری	۱۴	۱۷	۲	۱
تهیه طرح بهسازی بافت با ارزش روستا	۲۱	۳۱	۱	۳
اجرای طرح بهسازی بافت با ارزش روستا	۳۹	۱۸	۲	۱

مأخذ: گزارش عملکرد قانون برنامه ششم توسعه در سال ۱۳۹۸.

این گونه گزارشگری عملکرد به نظر دقیق تر است اما مسلماً میزان اعداد احصا شده به مراتب بسیار از آن چیزی است که در قالب تعداد بافت‌ها و در بخش مربوط به میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، مورد اشاره قرار گرفته است. ماده (۱۰۰) - الف - سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری مکلف است تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه، سند راهبردی توسعه گردشگری را در چهارچوب قوانین مربوطه با رویکرد استفاده حداکثری از بخش خصوصی جهت تصویب هیئت وزیران ارائه نماید.

سند راهبردی توسعه گردشگری تدوین و در تیرماه ۱۳۹۹ به تصویب هیئت وزیران رسیده است. این سند شامل ۹ بخش کلیدی است؛ مقدمه، تعریف اصطلاحات، چشم‌انداز، بیانیه مأموریت، ارزش‌ها، اهداف کلان، حوزه همکاری دستگاه‌های مرتبط، الزامات تحقق و پیاده‌سازی سند و راهبردهای کلان و سیاست‌های توسعه گردشگری و اقدامات اساسی. نکته قابل ذکر اینجاست که سند ارائه شده نتوانسته چالش‌های حوزه گردشگری را حل کرده و اجماعی میان بازیگران و ذی‌نفعان این حوزه ایجاد کند. به عبارتی، این سند حاوی گزاره‌های همواره درست غیرقابل اجراست.

اما تهیه و تدوین پیش‌نویس بسته دیپلماسی گردشگری کشور با هماهنگی وزارت امور خارجه، تدوین طرح توسعه گردشگری برپایه کشتی‌های بادبانی، تدوین تفاهمنامه میان وزارت متبوع با وزارت راه و شهرسازی، تهیه و تدوین تقویم رویدادهای شاخص استانی (۶۳ رویداد شاخص داخلی) و تدوین پیش‌نویس شیوه‌نامه صدور مجوز مراکز گردشگری ساحلی و دریایی و همچنین تهیه و تدوین ضوابط تعیین و تأیید صلاحیت علمی و فنی برای صدور مجوز فعالیت مشاوران حقیقی و حقوقی در حوزه گردشگری از جمله مواردی است که در گزارش عملکرد ۱۳۹۹ در خصوص این ماده طرح شده است؛ اقداماتی که ارتباط دقیق آن با ماده مورد بحث مشخص نیست.

ماده (۱۰۰) - الف/۱ - دولت موظف است تمهیدات زیر را به عمل آورد: تهیه و الحاق پیوست تخصصی میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری برای کلیه طرح‌های توسعه‌ای بزرگ و مهم در حوزه‌های زیربنایی، تولیدی و خدمات دستگاه‌های موضوع ماده (۳) قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری مصوب ۱۳۸۲/۱۰/۳ جهت تطبیق با اهداف و وظایف سازمان مذکور در سطوح ملی، منطقه‌ای، استانی و شهری.

«تدوین پیش‌نویس آیین‌نامه پیشنهادی پیوست تخصصی میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی به همراه چارچوب پیوست‌ها»، عبارت مربوط به آخرین گزارش عملکرد مربوط به این ماده در سال ۱۳۹۹ است. این در حالی است که در تاریخ ۱۴۰۰/۰۴/۱۲ مصوبه ماده‌واحد «تجمیع و یکپارچه‌سازی اجرای پیوست‌های حوزه فرهنگ در طرح‌ها و برنامه‌های مهم و کلان» بنا به پیشنهاد دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی در جلسه نهم ستاد هماهنگی نقشه مهندسی فرهنگی کشور به تصویب رسید. در این ماده‌واحد آورده شده است که «به‌منظور کاهش هزینه‌ها و رفع هم‌پوشانی تکالیف



موازی قانونی و شفاف‌سازی وظایف دستگاه‌ها در اجرای پیوست‌های حوزه فرهنگ در طرح‌ها و برنامه‌های مهم و کلان، مشتمل بر: پیوست فرهنگی، پیوست اجتماعی، پیوست خانواده و پیوست میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری، اجرایی‌سازی پیوست‌های مزبور تحت عنوان «پیوست فرهنگی و اجتماعی» تجمیع و یکپارچه می‌شود».

طبق تبصره «۱» این ماده واحده، آیین اجرایی پیوست فرهنگی و اجتماعی و شرح خدمات نمونه آن در حوزه‌های تخصصی باید ظرف مدت ۶ ماه به پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه و با همکاری دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی، دبیرخانه ستاد ملی زن و خانواده، دبیرخانه شورای اجتماعی کشور، وزارت میراث فرهنگی و گردشگری، دستگاه‌های ذی‌ربط و مراکز علمی و پژوهشی، به تصویب ستاد هماهنگی نقشه مهندسی فرهنگی کشور برسد. بدین جهت، پیگیری این موضوع حائز اهمیت است.

ماده (۱۰۰) - الف/۲ - اختصاص یارانه و تسهیلات مالی در چارچوب بودجه سنواتی و معافیت‌های مالیاتی و عوارضی به تأسیسات ایرانگردی و جهانگردی در چارچوب قوانین مربوطه.

در گزارش عملکرد برنامه در سال‌های ۱۳۹۶-۱۳۹۸، پیاده‌سازی این بند منوط به تصویب یک آیین‌نامه شده است؛ آیین‌نامه‌ای که تاکنون تصویب آن به تأخیر افتاده است. علاوه بر این، بر لزوم تصویب سند راهبردی توسعه گردشگری پیش از تصویب این آیین‌نامه تأکید شده است. حال آنکه انجام اقدام لازم در خصوص این بند ارتباطی با تدوین سند راهبردی ندارد و در سند راهبردی ابلاغ شده نیز به این موارد پرداخته نشده است. علاوه بر این، به لحاظ موضوعی بند حاضر در گرو صرفاً تهیه آیین‌نامه نبوده و می‌توانست در قالب برخی اقدامات اجرایی و حمایتی مورد پیگیری قرار

گیرد. از این جهت، نقدی جدی بر شیوه نگارش قانون در خصوص این بند وجود دارد که به ایجاد الزام غیرضروری، ابهام و بلا تکلیفی دستگاه اجرایی شده است. اما در گزارش عملکرد مربوط به سال ۱۳۹۹ با نگاهی منطقی‌تر به بحث پیرامون این ماده پرداخته شده است. براساس این گزارش، به ۲۸ پروژه یارانه سود کارمزد بانکی پرداخت شده است. البته در این خصوص نیز نحوه انتخاب و اولویت‌دهی به این پروژه‌ها، محل (استان) تحقق و همچنین ماهیت هریک از آنها، مشخص نیست.

ماده (۱۰۰) - الف/۳ - ایجاد زیرساخت‌های مورد نیاز مناطق گردشگری از قبیل راه، خدمات رفاهی و اقامتی، استفاده از ظرفیت بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری، واگذاری تسهیلات ارزان‌قیمت و سایر اقدامات حمایتی در قالب بودجه سنواتی.

اجرایی‌سازی این بند نیز منوط به یک آیین‌نامه و این آیین‌نامه نیز در قید تصویب سند راهبردی توسعه گردشگری دانسته شده است. بنا به آخرین گزارش عملکرد سازمان برنامه و بودجه در سال ۱۳۹۹ این آیین‌نامه تهیه اما به تصویب نرسیده است. لزوم تدوین آیین‌نامه نیز در اجرایی‌سازی این بند به لحاظ موضوعی کمتر محسوس است. آنچه در پیگیری جدی تأمین زیرساخت‌های مورد اشاره در این بند، ضروری به نظر می‌رسد: اول، مطالبه‌گری از سایر دستگاه‌های موظف در این زمینه و دوم، استفاده از ظرفیت‌های بخش خصوصی برای تأمین این زیرساخت‌هاست.

ماده (۱۰۰) - تبصره - آیین‌نامه اجرایی این بند توسط سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری و با همکاری وزارتخانه‌های کشور، جهاد کشاورزی و



راه و شهرسازی، سازمان حفاظت محیط زیست و سازمان تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

به‌دلیل منوط دانستن آن به تصویب سند راهبردی گردشگری تاکنون خروجی نداشته است.

ماده (۱۰۰) - ب - سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری با همکاری سازمان موظف است تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه طرح ساماندهی گردشگری جنگل‌های شمال و شمال غرب کشور و زاگرس، سواحل شمالی و جنوبی با اولویت سواحل مکران طبق قوانین مربوطه را تهیه و جهت تصویب به هیئت وزیران ارائه نماید.

باید توجه داشت که هرکدام از پهنه‌های مورد اشاره در این ماده دارای خصوصیات ویژه‌ای هستند که شرایط هرکدام از آنها باید به‌صورت جداگانه در نظر گرفته شود و نمی‌توان مصوبه‌ای واحد و کلی برای همه آنها تعریف کرد. نقدی که باید مورد توجه قانونگذار قرار گیرد.

اما در جلسه هیئت وزیران در تاریخ ۱۴۰۰/۰۸/۰۹ «تصویب‌نامه در خصوص تعیین طرح ساماندهی گردشگری جنگل‌های شمال و شمال غرب کشور و زاگرس و سواحل شمالی و جنوبی با اولویت سواحل مکران» شامل ۸ بند به تصویب رسید. تهیه برنامه آموزش همگانی برای سفر مسئولانه در همکاری با سازمان حفاظت محیط زیست، وزارت جهاد کشاورزی و سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران ظرف ۶ ماه؛ تعریف میزان و نوع فعالیت‌های گردشگری، طراحی مسیر و خدمات گشت با ضوابط فنی در مناطق چهارگانه تحت مدیریت حفاظت محیط زیست؛ تهیه شبکه داده‌ها و اطلاعات گردشگری سواحل و جنگل‌ها و به‌روزرسانی آن؛ ایجاد شرح خدمات یکپارچه با اصلاح تعارضات میان شرح خدمات مطالعات پارک‌های جنگلی و مناطق نمونه گردشگری؛ اطلاع‌رسانی

در خصوص ضوابط و نحوه استفاده اراضی جنگلی و ساحلی به سرمایه‌گذاران گردشگری؛ تهیه برنامه عملیاتی طرح پیوست مصوبه، از جمله مواردی است که در این مصوبه آورده شده است.

علاوه بر این، در مصوبه مورد اشاره به صورت پیوست طرح سامان‌دهی گردشگری جنگل‌های شمال و شمال غرب کشور و زاگرس، سواحل شمالی و جنوبی با اولویت سواحل مکران آورده شده است. این پیوست شامل مجموعه‌ای از چالش‌ها و تنگناها، اهداف، سیاست‌های اجرایی و اقدامات است. عبارات استفاده شده در پیوست دارای **کلی‌گویی** و بعضاً **ابهاماتی** است. مشخص نیست موارد اشاره شده به چه نحوی؟ با همکاری کدام **دستگاه‌ها؟ طی چه برهه زمانی؟** مورد پیگیری قرار گیرد. عدم ارتباط مشخص میان سطوح مختلف این طرح اعم از چالش‌ها و تنگناها، اهداف، سیاست‌های اجرایی و اقدامات، نکته قابل تأمل دیگری است. علاوه بر این، با وجود تأکید ویژه قانونگذار بر در اولویت قرار گرفتن **سواحل مکران**، هیچ اشاره‌ای به این سواحل به صورت خاص، نشده است.

امید است در برنامه عملیاتی پیش‌بینی شده در بند «۷» این مصوبه تا حدودی نقایص جدی آن برطرف شود.

ماده (۱۰۰) - بند «پ» - دولت مکلف است تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه، تمهیدات و اقدامات قانونی لازم را جهت مدیریت یکپارچه و جامع میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری به عمل آورد.

این ماده در قالب یک طرح و ازسوی پژوهشگاه میراث فرهنگی و گردشگری به یکی از دانشگاه‌های معتبر کشور سپرده شده است. این در حالی است که تاکنون گزارشی از این بند انتشار پیدا نکرده است.



ماده (۱۰۰) - بند «ت» - سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری مکلف است کل درآمد اختصاصی و کمک‌های مردمی از اماکن و محوطه‌های تاریخی و موزه‌ها را که در اجرای ماده (۵) قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری مصوب ۱۳۸۲/۱۰/۳ به صورت هیئت امنایی تشکیل و اداره می‌شوند به حسابی که نزد خزانه افتتاح می‌گردد، واریز نماید. صد درصد (۱۰۰٪) وجوه حاصله و همچنین سهم کمک‌های دولتی اختصاص داده شده به این اماکن در قالب بودجه سنواتی در اختیار سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری قرار می‌گیرد تا برای اداره، توسعه و مرمت این اماکن اختصاص یابد. طبق آخرین گزارش عملکرد منتشر شده سازمان برنامه و بودجه در سال ۱۳۹۹، تاکنون چهار دستورالعمل در این زمینه تهیه، مجموعه‌های ملی و استانی تعیین و مصوبه‌های لازم از شورای عالی میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی اخذ، حساب‌های جداگانه برای هیئت‌های امنای افتتاح، اعضای حقیقی و حقوقی هیئت امنای ملی منصوب، پیش‌نویس دستورالعمل اجرایی ماده (۵) قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری (مصوب ۱۳۸۲/۱۰/۲۳) تهیه، لایحه اصلاح و بازنگری آیین‌نامه اجرایی موضوع این قانون پیگیری و آیین‌نامه داخلی هیئت امنای واحد مجموعه‌های ملی در راستای اجرای بند «۹» ماده (۹) آیین‌نامه اجرایی ماده (۵) قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری تصویب شده است.

ماده (۱۰۰) - بند «ث» - سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری می‌تواند بخشی از امور تصدی‌گری و اجرایی خود را به تشکلهای حرفه‌ای و تخصصی گردشگری که طبق قانون تشکیل شده‌اند، واگذار کند.

دولت در خصوص این بند طی نشست‌های از خبرگان به شناسایی مجموعه‌ای از امور تصدی‌گری پرداخته و این امور را به ادارات استان‌ها جهت واگذاری ابلاغ کرده است. در حال حاضر، تصویر روشنی از میزان عملیاتی شدن این مهم در دست نیست. اما مسلماً تعریف سازوکاری متقن و دقیق که در آن فعالیت‌های مرتبط با واگذاری‌ها در قبل، حین و پس از آن قابل ردیابی باشد، ضروری است.^۱ البته براساس گزارش عملکرد سال ۱۳۹۹ سازمان برنامه و بودجه، برخی امور از جمله برپایی پایون جمهوری اسلامی ایران در نمایشگاه فیتور اسپانیا و نمایشگاه بین‌المللی گردش و صنایع وابسته تهران به صورت خاص به ترتیب به کانون جهانگردی و اتومبیلرانی و شرکت مادر تخصصی توسعه ایرانگردی و جهانگردی، واگذار شده است.

علاوه بر این، متن قانون صراحتاً به آن دسته از تشکلهای حرفه‌ای و تخصصی گردشگری اشاره دارد که براساس قانون شکل گرفته‌اند. حال آنکه در حال حاضر قانون قابل استنادی در این زمینه در کشور وجود ندارد.

ماده (۱۰۰) - بند «ث» / تبصره - تعرفه‌های قانونی هزینه این خدمات با تأیید سازمان مذکور، با تصویب هیئت وزیران توسط تشکلهای تعیین شده قابل دریافت و هزینه می‌باشد.

در گزارش‌های عملکرد اشاره شده است که «تعرفه‌ها هم‌زمان با اجرایی شدن واگذاری‌ها تعیین و ابلاغ می‌شود». تاکنون از سوی هیئت وزیران تعرفه‌های مصوب مشخصی برای انجام واگذاری‌ها منتشر نشده است.

۱. در این خصوص گزارشی در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در حال تدوین است.



ماده (۱۰۰) - بند «ج» - دولت مکلف است از محل منابع بند «الف» ماده (۶۵) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴ گازرسانی روستاهای هدف گردشگری را نیز در اولویت قرار دهد.

در ماده (۶۵) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) (مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴)، آمده است که دولت مکلف است ده درصد (۱۰٪) بهای گاز مصرفی به‌استثنای خوراک پتروشیمی‌ها را به‌عنوان عوارض از مشترکان دریافت و به حساب خزانه‌داری کل کشور واریز کند. هشتاد درصد (۸۰٪) وجوه دریافتی صرفاً برای احداث تأسیسات و خطوط لوله گازرسانی به شهرها و روستاها و بیست درصد (۲۰٪) از منابع مذکور به تأمین و استانداردسازی سامانه گرمایشی و سرمایشی مدارس باید اختصاص یابد.

براساس گزارش سازمان برنامه و بودجه طی سال‌های ۱۳۹۹-۱۳۹۲، ۲۰۰۰۰ روستای بالای ۲۰ خانوار از خدمات گازرسانی برخوردار شده‌اند. این در حالی است که مشخص نیست از این میان، روستاهای هدف گردشگری چه سهمی را به خود اختصاص داده‌اند؟

علاوه بر این، در گزارش عملکرد ۱۳۹۹ سازمان برنامه و بودجه در خصوص عملکرد وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، اشاره شده است که اقداماتی از جمله شناسایی ۵۰۰ روستای هدف گردشگری، اولویت‌گذاری گازرسانی به این روستاها و مکاتبه با وزارت نفت برای اجرای تعهدات، صورت پذیرفته است. در این میان، عملکرد مشخصی از سوی وزارت نفت به‌عنوان مجری اصلی به چشم نمی‌خورد. این امر، لزوم پیگیری جدی‌تر دستگاه متولی در زمینه گردشگری را پررنگ‌تر می‌سازد.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

آن‌گونه که از ارزیابی عملکرد انجام شده در خصوص مواد مرتبط با حوزه‌های میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه و قانون برنامه ششم توسعه - در طول زمان اجرای برنامه ششم توسعه تا زمان فعلی - مشخص است برخی موضوع‌ها نظیر مستثنی شدن از قانون نظام صنفی، تهیه سند راهبردی توسعه گردشگری و طرح سامان‌دهی گردشگری جنگل‌های شمال و شمال غرب کشور و زاگرس، سواحل شمالی و جنوبی، مورد پیگیری قرار گرفته است. این در حالی است که خروجی مشخصی برای برخی مواد دیگر، گزارش نشده است. علت عدم موفقیت یا ابهام در گزارش عملکرد در این موارد در ارتباط با موضوع‌های ذیل است:

- عدم پیش‌بینی بار مالی مورد نیاز در قانون بودجه سنواتی،
- مشخص نبودن شاخص‌ها و پروژه‌های از پیش تعیین شده برای سنجش میزان موفقیت،
- مشخص نبودن وظایف هر دستگاه در تحقق هدف تعریف شده و نظام بودجه‌ریزی جامع مبتنی بر آن،
- مشخص نبودن وضعیت فعلی بافت‌های تاریخی در طرح‌های بازآفرینی شهری،
- عدم بودجه‌ریزی سنواتی تفکیکی برای بافت‌های با ارزش تاریخی - فرهنگی،
- نامشخص بودن میراث در اختیار هر دستگاه،
- عدم بودجه‌ریزی مبتنی بر میراث در اختیار هر دستگاه،
- تعلل در تهیه پیوست/آیین‌نامه‌های تعیین شده در قانون،
- عدم توجه به درگیرسازی تمامی دستگاه‌های مرتبط دیگر در مرحله اجرای قانون،



- عدم توجه به جایگاه بخش خصوصی در پیاده‌سازی محتوای قانون،
 - عدم انجام پیگیری‌های کافی از دستگاه مکلف براساس متن قانون،
 - عدم سازوکارهای قانونی برای انجام واگذاری‌ها،
 - عدم یک قانون قابل استناد برای شکل‌گیری تشکل‌های گردشگری (خلأ قانونی)،
 - عدم ارائه تصویر واضح از فرایندهای موجود، خروجی‌های به‌دست آمده و گزارش‌دهی به‌صورت شاخص‌های تفکیک شده،
 - عدم آگاهی‌بخشی، تشویق و توجیه دستگاه‌های ذی‌نفع در بهره‌برداری از ظرفیت‌های قانونی تعریف شده،
 - منوط دانستن اجرایی شدن قانون به تصویب و ابلاغ آیین‌نامه.
- در نظرگیری این مسائل در هر دو جنبه قانونگذاری و اجرایی قانون هفتم توسعه و سایر قوانین مرتبط با میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی می‌تواند راهگشا باشد.

منابع و مآخذ

۱. سازمان برنامه و بودجه (۱۳۹۷). گزارش عملکرد قانون برنامه ششم توسعه در سال ۱۳۹۶.
۲. سازمان برنامه و بودجه (۱۳۹۸). گزارش عملکرد قانون برنامه ششم توسعه در سال ۱۳۹۷.
۳. سازمان برنامه و بودجه (۱۳۹۹). گزارش عملکرد قانون برنامه ششم توسعه در سال ۱۳۹۸.
۴. سازمان برنامه و بودجه (۱۴۰۰). گزارش عملکرد قانون برنامه ششم توسعه در سال ۱۳۹۹.

