

# ارزیابی عملکرد جزء «۲» و «۳» بند «الف» ماده (۱۰۰) قانون برنامه ششم توسعه (با موضوع اختصاص یارانه و تسهیلات به تأسیسات گردشگری و توسعه زیرساخت‌های گردشگری)





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:  
۱۴۰۲/۷/۱۰



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۹۳۰۴  
کد موضوعی: ۲۷۰

عنوان گزارش:

ارزیابی عملکرد جزء «۲» و «۳» بند «الف» ماده (۱۰۰) قانون برنامه ششم توسعه (با موضوع اختصاص یارانه و تسهیلات به تأسیسات گردشگری و توسعه زیرساخت‌های گردشگری)

نام دفتر:

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

تهیه و تدوین:

ندا زرنندیان

اظهار نظر کنندگان:

محسن بابایی، فاطمه عزیزخانی، محمدصادق عبداللهی کرمانی، سیدعلی محسنیان،  
امیرحسین نوروزی شاهتوری

ناظر علمی:

موسی بیات

گرافیک و صفحه آرایی:

سیده فاطمه ابوطالبی

ویراستار ادبی:

زهره عطاردی

واژه‌های کلیدی:

۱. گردشگری

۲. قانون برنامه ششم توسعه

۳. آیین نامه ماده (۱۰۰)



## فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
مقدمه و بیان مسئله.....	۸
عملکرد جزء «۲» و «۳» بند «الف» ماده (۱۰۰) قانون برنامه ششم توسعه.....	۸
عملکرد مفاد آیین‌نامه اجرایی جزء «۲» و «۳» بند «الف» ماده (۱۰۰) قانون برنامه ششم توسعه.....	۱۰
جمع‌بندی و پیشنهادهای.....	۲۰
منابع و مآخذ.....	۲۲

## فهرست جداول

جدول ۱. ارزیابی عملکرد جزء «۲» بند «الف» ماده (۱۰۰) قانون برنامه ششم به گزارش سازمان برنامه و بودجه.....	۸
جدول ۲. ارزیابی عملکرد جزء «۳» بند «الف» ماده (۱۰۰) قانون برنامه ششم به گزارش سازمان برنامه و بودجه.....	۹
جدول ۳. میزان اعتبارات هزینه شده در استان‌ها در مقایسه با اعتبارات کل استانی.....	۱۴
جدول ۴. برنامه، طرح و اهداف کمی حوزه گردشگری.....	۱۵
جدول ۵. خلاصه ارزیابی عملکرد مفاد آیین‌نامه جزءهای «۲» و «۳» بند «الف» ماده (۱۰۰) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه.....	۲۱

## فهرست نمودار

نمودار ۱. بیشترین عناوین خبری منتشر شده توسط خبرگزاری‌های دولتی در حوزه گردشگری (از تاریخ ۱۴۰۰/۱۱/۲۷ تا ۱۴۰۲/۵/۲۳).....	۱۳
نمودار ۲. سهم فصل گردشگری از اعتبار کل استان.....	۱۵
نمودار ۳. میزان تسهیلات پرداخت شده به متقاضیان از محل تبصره «۱۸» به تفکیک استان.....	۱۶
نمودار ۴. تعداد پروژه‌ها از محل تبصره «۱۸» به تفکیک استان.....	۱۷



## ارزیابی عملکرد جزء «۲» و «۳» بند «الف» ماده (۱۰۰) قانون برنامه ششم توسعه (با موضوع اختصاص یارانه و تسهیلات به تأسیسات گردشگری و توسعه زیرساخت‌های گردشگری)

### چکیده



نگارش متن بند «الف» ماده (۱۰۰) قانون برنامه ششم توسعه به گونه‌ای است که برای اجرایی شدن دو جزء «۲» و «۳» الزاماً باید در ابتدا سند راهبردی توسعه گردشگری و پس از آن آیین‌نامه مربوطه تهیه می‌گردد. این در حالی است که تعلق وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در تهیه سند و آیین‌نامه یاد شده موجبات به تعویق افتادن اجرای قانون را فراهم آورد. تاجایی که سند راهبردی توسعه گردشگری در سال ۱۳۹۹ (با سه سال تأخیر) و آیین‌نامه این دو جزء در سال ۱۴۰۰ (با چهار سال تأخیر) تهیه شد. اما آیین‌نامه مذکور شامل موضوعات متعدد حمایتی همچون نصب علائم و تابلوهای راهنمای گردشگری، واگذاری اراضی برای توسعه گردشگری، تولید محتوا و معرفی جاذبه‌ها توسط دستگاه‌های اجرایی، توسعه زیرساخت‌های گردشگری توسط شورای برنامه‌ریزی استان، ارائه تسهیلات برای طرح‌های گردشگری، عدم امکان تغییر کاربری تأسیسات

گردشگری، تدوین تعرفه انرژی خاص تأسیسات گردشگری، تخصیص سوخت یارانه‌ای به کشتی‌ها، شناورها و قایق‌های تفریحی و ارائه گزارش عملکرد دوره‌ای ۶ ماهه به هیئت وزیران توسط وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی می‌باشد. بررسی‌های انجام شده نشان داد که بخش قابل توجهی از آیین‌نامه (۷۰ درصد)، محقق نشده یا دارای تحقق ناقص می‌باشد. تعلق در تهیه آیین‌نامه مربوطه و متعاقباً تأخیر در زمان شروع اجرای آن، عدم همکاری و عمل به تکالیف توسط دستگاه‌ها، عدم تعریف سازوکارهای ضمانت اجرایی، عدم تخصیص اعتبارات لازم در سطح استانی، عدم رعایت ضوابط الزامی سایر حوزه‌ها و عدم گزارش دهی دوره‌ای عملکرد آیین‌نامه توسط وزارتخانه از جمله عللی است که اجرایی نشدن کامل این آیین‌نامه را در پی داشته است. اما نظر به اهمیت مفاد حمایتی مطرح شده در این آیین‌نامه، تمديد جزء «۲» و «۳» بند «الف» ماده (۱۰۰) قانون برنامه ششم توسعه در قانون برنامه هفتم توسعه پیشنهاد می‌گردد.



## بیان مسئله

مسئله هر گونه برنامه‌ریزی جدید در توسعه یک کشور باید همراه با ارزیابی برنامه‌های توسعه پیشین و رفع نواقص احتمالی آن باشد. در کشور ما پس از انقلاب اسلامی، برنامه‌ریزی توسعه در قالب قوانین برنامه توسعه پنج‌ساله مورد پیگیری قرار می‌گیرد. از این منظر، هر گونه تدوین و تصویب قانون برنامه جدید تنها همگام با ارزیابی عملکرد قوانین برنامه پیشین اثر بخش خواهد بود. بدین منظور، گزارش حاضر در تلاش است تا بخشی از عملکرد مفاد قوانین برنامه ششم (جزء‌های «۲» و «۳» بند «الف» ماده ۱۰۰) در حوزه گردشگری را مورد بررسی قرار دهد.

## یافته‌های کلیدی

بنابر بررسی انجام شده، تعلق وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در تهیه سند راهبردی توسعه گردشگری و آیین‌نامه دو جزء مورد بررسی، موجبات تأخیر در اجرای قانون را فراهم آورده است. علاوه بر این، دلایلی همچون عدم همکاری و عمل به تکالیف توسط دستگاه‌ها، عدم تعریف ساز و کارهای ضمانت اجرایی، عدم تخصیص اعتبارات لازم در سطح استانی، عدم رعایت ضوابط الزامی سایر حوزه‌ها و عدم گزارش دهی دوره‌ای عملکرد آیین‌نامه توسط وزارتخانه موجب شده تا غالب مفاد آیین‌نامه (۷۰ درصد)، اجرا نشده یا تحقق ناقص داشته باشند. در ادامه عملکرد هر یک از مواد آیین‌نامه به تفکیک آورده شده است:

در اجرای عملکرد جزء‌های «۲» و «۳» بند «الف» ماده (۱۰۰) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، در سال ۱۴۰۰ آیین‌نامه‌ای به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. این آیین‌نامه شامل ۱۱ ماده است. بر اساس ارزیابی به عمل آمده عملکرد مواد به شرح ذیل است:

در خصوص ماده (۲) (موضوع نصب علائم و تابلوهای راهنمای گردشگری)، در میان وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و وزارت راه و شهرسازی با موضوع «پیش‌نویس دستورالعمل نصب و بهره‌برداری از تابلوهای گردشگری و علائم راهنمایی گردشگری در جاده‌های مواصلاتی (حاشیه راه‌ها) و معابر شهری روستایی» هنوز توافق صورت نگرفته است.

در ارتباط با ماده (۳) (موضوع شناسایی اراضی مستعد گردشگری و نحوه قیمت‌گذاری اراضی در زمان انتقال سند)، قیمت اراضی بدون احتساب ارزش افزوده حاصله برای سرمایه‌گذار محاسبه می‌شود. این موضوع از جمله مشوق‌های حائز اهمیت برای سرمایه‌گذاران حوزه گردشگری به شمار می‌رود. اراضی مستعد نیز شناسایی و در انتظار تأیید نهایی برای اختصاص آنها در زمینه گردشگری می‌باشند. از این جهت، می‌توان گفت که عملکرد ماده مورد بحث مثبت بوده است.

ماده (۴) در ارتباط با تولید محتوا و معرفی جاذبه‌ها توسط دستگاه‌های اجرایی است. دستگاه‌ها مساعدت کافی در این زمینه را به عمل نمی‌آورند. متن این ماده نیز از الزام کافی برخوردار نبوده و همچنین ظرفیت‌های سازمان صدا و سیما دیده نشده است.

در ماده (۵) بر اولویت‌دهی توسعه زیرساخت‌های گردشگری توسط شورای برنامه‌ریزی استان تأکید شده است. بر اساس قانون بودجه‌ای مربوط به سال ۱۴۰۲، تنها به صورت میانگین ۲/۰۸ درصد اعتبارات استانی به گردشگری اختصاص یافته و این مهم در عمل محقق نشده است.

یارانه سود (موضوع ماده (۶)) همه‌ساله به حوزه گردشگری اختصاص یافته است. علاوه بر این، وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در شمار دستگاه‌های دریافت‌کننده تسهیلات تلفیقی از محل تبصره «۱۸» است (موضوع ماده (۶)).

بر اساس ماده (۷) دستگاه‌های اجرایی و حاکمیتی موظف به ثبت اطلاعات تأسیسات خدماتی و رفاهی خود در سامانه معرفی شده از سوی وزارت میراث فرهنگی گردشگری و صنایع دستی می‌باشند. این در حالی است که به رغم ایجاد فیلد (ردیف) مشخص برای این تأسیسات در سامانه جانا (سامانه جامع آمار و اطلاعات گردشگری)، تاکنون غالب دستگاه‌ها از عمل به این مهم خودداری نموده‌اند (تاکنون تنها سه تأسیسات در سامانه مربوطه ثبت شده است).

ماده (۸) بر عدم امکان تغییر کاربری تأسیسات گردشگری تأکید دارد. در حال حاضر، وزارتخانه در برخورد با متقاضیان تغییر کاربری بر اساس ضوابط موجود عمل می‌کند. مداخله دستگاه‌های اجرایی دیگر برای تعریف کاربری‌های جدید در مورد تأسیسات گردشگری بدون هماهنگی با وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی به واسطه این ماده سلب شده است.

ماده (۹) در خصوص تدوین تعرفه آب، دفع فاضلاب و حامل‌های انرژی بخش گردشگری می‌باشد. این موضوع تنها در خصوص تعرفه گاز محقق شده است. به منظور اجرایی‌سازی ماده (۱۰) - موضوع تخصیص سوخت یارانه‌ای به کشتی‌ها، شناورها و قایق‌های تفریحی دارای مجوز گردشگری - هیئت وزیران، مصوبه‌ای را ابلاغ نمود. در پی آن، دستورالعمل اختصاص سوخت یارانه‌ای تهیه شد. وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، ردیف مربوط به کشتی‌ها، شناورها و قایق‌های تفریحی را در سامانه تخصصی خود (جانا) ایجاد کرد. در حال حاضر، سامانه جانا، سامانه سدف (شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی) و سامانه جامع دریانوردی (سازمان بنادر و دریانوردی) برای اختصاص سوخت یارانه‌ای باید به یکدیگر متصل گردند. در این میان، به دلیل مقاومت وزارت نفت و برخی ملاحظات نظیر افزایش احتمال قاچاق، کاهش منابع هدفمندی یارانه‌ها، ایجاد بار مالی و همچنین بهره‌مندی انحصاری قشر متمکن جامعه از محل یارانه‌ها، تاکنون این ماده محقق نشده است.

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

اما نظر به ظرفیت حمایتی مناسب آیین‌نامه یاد شده و تحقق ناقص مواد آن، تنفيذ جزء «۲» و «۳» بند «الف» ماده (۱۰۰) قانون برنامه ششم توسعه در مفاد قانون برنامه هفتم پیشنهاد می‌گردد. در این میان، ضرورت پیگیری مناسب وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و همچنین عمل به تکالیف و همکاری دستگاه‌ها برای تحقق این مهم محرز است.



## ۱. مقدمه و بیان مسئله

قوانین برنامه‌های توسعه از جمله برنامه‌های میان مدتی به شمار می‌رود که بعد از اتمام زمان، اعتبار قانونی آنها از میان خواهد رفت. شایسته است به منظور تدوین قوانین برنامه جدید، قوانین پیشین به لحاظ عملکرد مورد ارزیابی دقیق قرار گیرد و از این محل، درس آموخته‌هایی برای سال‌های آتی حاصل آید. از این رو، با توجه به اینکه در آستانه تصویب قانون برنامه هفتم هستیم، هر گونه ارزیابی از عملکرد قانون برنامه پیشین، کمک‌کننده خواهد بود. در این راستا، گزارش حاضر سعی دارد تا به ارزیابی جزءهای «۲» و «۳» بند «الف» ماده (۱۰۰) قانون برنامه ششم<sup>۱</sup> توسعه به عنوان دو حکم مرتبط با حوزه گردشگری و آیین‌نامه مربوط به آن بپردازد.

## ۲. عملکرد جزء «۲» و «۳» بند «الف» ماده (۱۰۰) قانون برنامه ششم توسعه

در این قسمت عملکرد جزءهای «۲» و «۳» بند «الف» ماده (۱۰۰) قانون برنامه پنج‌ساله ششم، مورد بررسی قرار خواهد گرفت:

### جزء «۲» بند «الف» ماده (۱۰۰) قانون برنامه ششم اختصاص یارانه و تسهیلات مالی در چارچوب بودجه سنواتی و معافیت‌های مالیاتی و عوارضی به تأسیسات ایرانگردی و جهانگردی در چارچوب قوانین مربوطه

جدول ذیل خلاصه‌ای از گزارش‌های عملکرد منتشر شده در خصوص جزء «۲» بند «الف» ماده (۱۰۰) قانون برنامه ششم توسط سازمان برنامه و بودجه را در طی سال‌های ۱۳۹۹-۱۳۹۶ نشان می‌دهد:

#### جدول ۱. ارزیابی عملکرد جزء «۲» بند «الف» ماده (۱۰۰) قانون برنامه ششم به گزارش سازمان برنامه و بودجه<sup>۲</sup>

سال	گزارش عملکرد جزء «۲» بند «الف» ماده (۱۰۰)
۱۳۹۶	پیش‌نویس آیین‌نامه جزء «۲» و «۳» بند «الف» ماده (۱۰۰) قانون برنامه ششم توسعه پس از بررسی در ستاد تدوین آیین‌نامه‌ها و اسناد راهبردی برنامه ششم توسعه در سازمان برنامه و بودجه برای طی مراحل تصویب برای هیئت دولت ارسال شده است.
۱۳۹۷	تدوین آیین‌نامه اختصاص یارانه و تسهیلات مالی در چارچوب بودجه سنواتی و معافیت‌های مالیاتی و عوارضی به تأسیسات ایرانگردی و جهانگردی در چارچوب قوانین مربوطه منوط به تصویب و ابلاغ نهایی سند راهبردی گردشگری شده است.
۱۳۹۸	پرداخت مبلغ ۱۱۹ میلیارد ریال یارانه سود کارمزد بانکی به تعداد ۷۴ پروژه به بهره‌برداری رسیده با هدف حمایت از سرمایه‌گذاران بخش در چارچوب قوانین مربوطه
۱۳۹۹	پرداخت یارانه سود کارمزد بانکی به تعداد ۲۸ پروژه به بهره‌برداری رسیده با هدف حمایت از سرمایه‌گذاران بخش در چارچوب قوانین مربوطه

مأخذ: گزارش‌های عملکرد قانون برنامه ششم توسعه، سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۳۹۹.

۱. بند «الف» ماده (۱۰۰) قانون برنامه ششم توسعه:

«سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری مکلف است تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه، سند راهبردی توسعه گردشگری را در چارچوب قوانین مربوطه با رویکرد استفاده حداکثری از بخش خصوصی جهت تصویب هیئت وزیران ارائه نماید. دولت موظف است تمهیدات زیر را به عمل آورد:

۱. 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.  
۲. اختصاص یارانه و تسهیلات مالی در چارچوب بودجه سنواتی و معافیت‌های مالیاتی و عوارضی به تأسیسات ایرانگردی و جهانگردی در چارچوب قوانین مربوطه.  
۳. ایجاد زیرساخت‌های مورد نیاز مناطق گردشگری از قبیل راه، خدمات رفاهی و اقامتی، استفاده از ظرفیت بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری، واگذاری تسهیلات ارزان قیمت و سایر اقدامات حمایتی در قالب بودجه سنواتی.

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.»

۲. گزارش‌های عملکرد قانون برنامه ششم سازمان برنامه و بودجه تنها تا سال ۱۳۹۹ در دسترس بوده و گزارش عملکردی در این خصوص برای سال‌های ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ موجود نمی‌باشد.

براساس گزارش‌های عملکرد ارائه شده در طی سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷، اجرایی‌سازی این جزء در ابتدا منوط به تصویب سند راهبردی گردشگری و پس از آن، تهیه آیین‌نامه [۱] مربوطه می‌باشد. این در حالی است که ضرورتاً اختصاص یارانه و تسهیلات مالی در گرو تهیه آیین‌نامه نیست. عملکرد سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ نیز مؤید این موضوع است. چراکه در طی این سال‌ها هنوز آیین‌نامه مربوطه به تصویب نرسیده بود.

### جزء «۳» بند «الف» ماده (۱۰۰) قانون برنامه ششم ایجاد زیرساخت‌های مورد نیاز مناطق گردشگری از قبیل راه، خدمات رفاهی و اقامتی، استفاده از ظرفیت بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری، واگذاری تسهیلات ارزان قیمت و سایر اقدامات حمایتی در قالب بودجه سنواتی

در ادامه گزارش عملکرد این جزء، در طی سال‌های ۱۳۹۶-۱۳۹۹ توسط سازمان برنامه و بودجه به صورت خلاصه آورده شده است:

#### جدول ۲. ارزیابی عملکرد جزء «۳» بند «الف» ماده (۱۰۰) قانون برنامه ششم به گزارش سازمان برنامه و بودجه

سال	گزارش عملکرد جزء (۳) بند (الف) ماده (۱۰۰)
۱۳۹۶	پیش‌نویس آیین‌نامه مورد نظر پس از بررسی در ستاد تدوین آیین‌نامه‌ها و اسناد راهبردی برنامه ششم توسعه در سازمان برنامه و بودجه برای طی مراحل تصویب برای هیئت دولت ارسال شده است.
۱۳۹۷	پیش‌نویس آیین‌نامه اجرایی ایجاد زیرساخت‌های مورد نیاز مناطق گردشگری تهیه و با حضور نمایندگان دستگاه‌های اجرایی بررسی گردید. پس از طرح در کمیسیون اقتصادی هیئت محترم دولت، تصویب آن منوط به تهیه سند راهبردی توسعه گردشگری توسط سازمان گردید. سند مذکور در حال بررسی در کمیسیون فرهنگی مجلس شورای اسلامی می‌باشد. برای ایجاد و توسعه زیرساخت‌های مورد نیاز مناطق گردشگری، مبلغ ۳۹۷۶۶۲ میلیون ریال مصوب و مبلغ ۳۹۲۹۵۲ میلیون ریال از محل اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تخصیص یافته است.
۱۳۹۸	پیش‌نویس آیین‌نامه اجرایی ایجاد زیرساخت‌های مورد نیاز مناطق گردشگری تهیه و در کمیسیون اقتصادی دولت در حال بررسی می‌باشد.
۱۳۹۹	پیش‌نویس آیین‌نامه اجرایی ایجاد زیرساخت‌های مورد نیاز مناطق گردشگری تهیه و با حضور نمایندگان دستگاه‌های اجرایی بررسی گردید. از آنجایی که مقرر گردید بررسی و تصویب آن منوط به ابلاغ سند راهبردی توسعه گردشگری باشد مجدد در حال بررسی جهت ارسال می‌باشد.

مأخذ: همان.

قابل توجه است که در میان محتوای سند راهبردی و آیین‌نامه مزبور - پس از تصویب - نیز ارتباط روشنی وجود ندارد.

علاوه بر این، قانون برنامه ششم توسعه در ابتدای سال ۱۳۹۶ به تصویب رسید. در صورتی که سند راهبردی و آیین‌نامه مربوطه با تأخیر قابل توجه و در سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ تصویب شدند. به عبارتی، شیوه نامناسب در نگارش قانون از یک سو و تعلل در تهیه سند و آیین‌نامه مربوطه توسط وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی از سوی دیگر، تحقق قانون را با دشواری همراه ساخته است.

در هر صورت، نظر به اینکه اجرایی شدن این دو جزء در گرو اجرایی شدن آیین‌نامه مرتبط با آنهاست، در ادامه گزارشی از عملکرد هر یک از مفاد این آیین‌نامه ارائه خواهد شد:

در خصوص، این جزء نیز ضرورت تهیه سند راهبردی و پس از آن تدوین و تصویب آیین‌نامه اجرایی مورد اشاره قرار گرفته است. هر چند تنها در گزارش عملکرد ۱۳۹۸، به اختصاص ۲۵۹۲۹۳ میلیون ریال از محل اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیز در ایجاد و توسعه زیرساخت‌های گردشگری اشاره شده است.

در هر صورت، اجرایی‌سازی هر دو جزء مورد بحث منوط به تهیه آیین‌نامه و تصویب این آیین‌نامه نیز در گرو تصویب سند راهبردی توسعه گردشگری دانسته شده است. سند راهبردی مورد اشاره در تیرماه ۱۳۹۹ به تصویب هیئت وزیران رسیده است. به تبع آن، «آیین‌نامه جزء‌های «۲» و «۳» بند «الف» ماده (۱۰۰) قانون برنامه ششم» در تاریخ ۱۴۰۰/۱۲/۲۸ تصویب شد. حال آنکه انجام اقدام لازم در خصوص این دو جزء ضرورتاً ارتباطی با تدوین سند راهبردی نداشته است.

۱. الزام به تهیه سند راهبردی در صدر ماده:  
 «سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری مکلف است تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه، سند راهبردی توسعه گردشگری را در چارچوب قوانین مربوطه با رویکرد استفاده حداکثری از بخش خصوصی جهت تصویب هیئت وزیران ارائه نماید. دولت موظف است تمهیدات زیر را به عمل آورد...»  
 و الزام به تهیه آیین‌نامه در اجرای قانون در تبصره ماده:  
 «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.» آمده است.  
 اما باید توجه داشت که آنچه در هر صورت بیشتر بر تأخیر در اجرای قانون مؤثر بوده است تعلل و کوتاهی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در اجرای تکلیف خود در خصوص تهیه سند و آیین‌نامه مربوطه بوده است تا نگارش قانون.



### ۳. عملکرد مفاد آیین‌نامه اجرایی جزء «۲» و «۳» بند «الف» ماده (۱۰۰) قانون برنامه ششم توسعه

#### ماده (۲)

نصب علائم و تابلوهای راهنمای گردشگری در حاشیه راه‌ها و نقاط درون شهری براساس دستورالعملی که با هماهنگی وزارت و وزارتخانه‌های راه و شهرسازی و کشور به تصویب می‌رسد، انجام می‌شود. وزارتخانه‌های راه و شهرسازی و کشور مکلفند نسبت به تخصیص فضای مناسب جهت ایجاد اماکن اطلاع‌رسانی در فرودگاه‌ها، ایستگاه‌های راه‌آهن و پایانه‌های حمل‌ونقل شهری اقدام نمایند.

مواصلاتی (حاشیه راه‌ها) و معابر شهری روستایی» را تهیه و طی نامه‌هایی جداگانه به دو وزارت راه و شهرسازی و وزارت کشور جهت دریافت تأییدیه لازم ارسال کرد.<sup>۶</sup> در پاسخ به ارسال دستورالعمل پیشنهادی، وزارت کشور طی نامه‌ای اصلاحاتی جزئی را برای شرکت مادر تخصصی ایرانگردی و جهانگردی ارسال می‌نماید.<sup>۷</sup> وزارت راه و شهرسازی اما در خصوص پیش‌نویس تهیه شده نقدهایی جدی را مدنظر دارد:<sup>۸</sup>

■ **تبلیغاتی بودن تابلوهای مدنظر وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی؛** براساس ضوابط و تعاریف علائم راه، تابلوهای قابل نصب در حاشیه راه می‌تواند از سه نوع تابلوهای تبلیغاتی، اختصاصی و اطلاعات راه (اخباری) باشد. تابلو اطلاعاتی تنها اطلاعاتی در خصوص مکان و فاصله را در برگیرد، اما اگر دارای محتوای تجاری و تبلیغاتی باشد، تابلو از نوع تبلیغاتی خواهد بود. براساس ضوابط موجود، وزارت راه و شهرسازی نوع تابلوهای پیشنهادی و دستورالعمل تهیه شده را از نوع تابلوهای تبلیغاتی به‌شمار می‌آورد. این در حالی است که در ماده (۲) آیین‌نامه مورد بررسی، به «نصب علائم و تابلوهای راهنمای گردشگری» اشاره شده است و از نظر وزارت راه و شهرسازی این تعبیر

تفاهم‌نامه‌ای میان وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و وزارت راه و شهرسازی (۱۴۰۱/۷/۶) در خصوص نصب تابلوهای تبلیغاتی گردشگری در جاده‌های کشور منعقد گردید. در این میان، شرکت مادر تخصصی ایرانگردی و جهانگردی نیز از سوی وزیر به‌عنوان متولی اصلی پروژه‌های استانی انتخاب شد.<sup>۹</sup> این شرکت با استعلام از استان‌ها، لیست اولیه‌ای از مجموعه‌ای از موقعیت‌های مناسب جهت نصب تابلوها در استان‌های آذربایجان غربی، اصفهان، البرز، ایلام، بوشهر، تهران، چهارمحال و بختیاری، خراسان جنوبی، خراسان رضوی، خراسان شمالی، زنجان، قزوین، قم، کردستان، کرمانشاه، کهگیلویه و بویراحمد، گلستان، گیلان، لرستان، مازندران، مرکزی، همدان و یزد را به وزارت راه و شهرسازی معرفی نمود.<sup>۱۰</sup> علاوه بر این، در قالب یک لوح فشرده (سی‌دی) به پیشنهاد محتوای تابلوهای گردشگری به وزارت راه و شهرسازی پرداخت. در این میان، تابلو تبلیغات گردشگری در برخی از استان‌ها نصب شده است.<sup>۱۱</sup>

به‌منظور تحقق تفاهم‌نامه یاد شده و ماده حاضر، وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی «پیش‌نویس دستورالعمل نصب و بهره‌برداری از تابلوهای گردشگری و علائم راهنمایی گردشگری در جاده‌های

۱. ابلاغیه وزیر به شماره نامه ۱۴۰۰۲۱۰۰/۱۴۰۰۲۱۰۰ مورخ ۱۴۰۰/۱۲/۰۳.

۲. شماره نامه ۱۴۰۱۲۱۴۴/۴۷۱۷ مورخ ۱۴۰۱/۰۲/۲۵ از سالی از سوی شرکت مادر تخصصی توسعه ایرانگردی و جهانگردی به مدیر کل دفتر سرمایه‌گذاری، نظارت بر بهره‌برداری و امور آزادراه‌های سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای.

۳. سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای (ذیل وزارت راه و شهرسازی) نیز طی اقدامی جداگانه با ارسال نامه به شماره ۲۷۵۹۶/۷۱ مورخ ۱۴۰۲/۲/۲۵ به‌منظور تحقق تفاهم‌نامه یاد شده از ادارات کل استانی خود خواستار انجام اقدام مقتضی شده است.

۴. شماره نامه ۸۰۰۸/۱۴۰۱۲۱۴۴ مورخ ۱۴۰۱/۰۳/۲۴ از سالی از سوی شرکت مادر تخصصی توسعه ایرانگردی و جهانگردی به مدیر کل دفتر سرمایه‌گذاری، نظارت بر بهره‌برداری و امور آزادراه‌های سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای.

۵. مستند به جلسه با نماینده سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای مورخ ۱۴۰۲/۵/۲۴، هرگونه اقدام صورت گرفته در این خصوص در سطح استان‌ها بدون هماهنگی با این سازمان و طی رویه‌های قانونی بوده است.

۶. پیش‌نویس این دستورالعمل در تاریخ ۱۴۰۱/۱۰/۲۶ به شماره نامه ۱۴۱۲۱۰/۱/۲۹۵۶۳ به وزارت راه و شهرسازی و در تاریخ ۱۴۰۱/۱۱/۰۳ به شماره نامه ۱۴۰۱۲۱۰/۱۳/۱۹۰ به وزارت کشور ارسال شد.

۷. مستند به گفت‌وگو با کارشناسان وزارت کشور در تاریخ ۱۴۰۲/۵/۲۴ و نامه‌ارسالی توسط این وزارتخانه به شرکت مادر تخصصی ایرانگردی و جهانگردی به شماره ۱۰۴۲۳۶ مورخ ۱۴۰۲/۵/۲۳.

۸. مستند به جلسه با نماینده وزارت راه و شهرسازی مورخ ۱۴۰۲/۵/۲۴ و همچنین نامه وزارت راه و شهرسازی - در خصوص پیش‌نویس دستورالعمل ارسالی - به شماره نامه ۱۱۰/۰۱/۰۱ مورخ ۱۴۰۲/۴/۲۴.

پیش‌نویس دستورالعمل به وزارت راه و شهرسازی پرداخته است.<sup>۱</sup> اما به عقیده وزارت راه و شهرسازی هنوز ایرادات اصلی وارد بر این دستورالعمل مرتفع نشده است.<sup>۲</sup>

در مجموع، پیگیری دو اقدام از سوی وزارتخانه‌های راه و شهرسازی و وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی ضروری به نظر می‌رسد:

الف) توافق بر سر اطلاعاتی (رویکرد ماده (۲) آیین‌نامه جزءهای «۲» و «۳» بند «الف» ماده (۱۰۰) قانون برنامه پنج‌ساله ششم) یا تبلیغاتی (رویکرد تفاهم‌نامه میان دو وزارتخانه در خصوص ماده مورد بحث) بودن نوع تابلوهای گردشگری.

ب) تغییر و اصلاح پیش‌نویس دستورالعمل نصب و بهره‌برداری از تابلوهای گردشگری و علائم راهنمایی گردشگری براساس نوع مورد توافق تابلوها و با رعایت ضوابط و چارچوب‌های تعیین شده برای این‌گونه از تابلوها.

اما در خصوص تخصیص فضای مناسب جهت ایجاد اماکن اطلاع‌رسانی، وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی با شرکت فرودگاه‌ها و نوابری هوایی ایران (مورخ ۱۴۰۷/۰۷/۰۶) نیز تفاهم‌نامه‌ای را به امضا رسانده‌اند که در بین مفاد آن توافق برای اجرای این ماده نیز مورد اشاره قرار گرفته است.

به تابلوهای اطلاعات راه‌ها نزدیک‌تر است تا تابلوهای تبلیغاتی.<sup>۱</sup> و<sup>۲</sup> در این میان، استنباط وزارت راه و شهرسازی معقول‌تر به نظر می‌رسد.

■ **غیرمجاز بودن ورود بخش دولتی به موضوع تابلوهای تبلیغاتی؛** بر اساس ماده (۶) آیین‌نامه اجرایی سهم بهینه بخش‌های دولتی و غیردولتی در فعالیت‌های راه و راه‌آهن (مصوب ۸۸/۷/۱۸) نصب و بهره‌برداری از تابلوهای تبلیغاتی در حاشیه راه‌ها فقط توسط **بخش غیر دولتی** و با مجوز از سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای امکان‌پذیر می‌باشد.<sup>۳</sup>

■ **عدم در نظرگیری اصول صحیح مکان‌یابی، نصب و بهره‌برداری تابلوهای تبلیغاتی در دستورالعمل پیشنهادی؛** به منظور حفظ ایمنی تردد در محورهای مواصلاتی، جلوگیری از اختلال در تمرکز رانندگان و حوادث رانندگی، باید ضوابط مشخص شده از سوی وزارت راه و شهرسازی در ارتباط با محتوا و همچنین تعیین مکان تابلوهایی تبلیغاتی رعایت گردد.<sup>۴</sup> به عقیده وزارت راه و شهرسازی، این مهم در پیش‌نویس دستورالعمل ارسالی از سوی شرکت مادر تخصصی ایرانگردی و جهانگردی رعایت نشده است.<sup>۵</sup>

در آخرین اقدام تا زمان تهیه این گزارش، شرکت مادر تخصصی توسعه ایرانگردی و جهانگردی طی نامه‌ای به ارائه اصلاحات جدید در

۱. آیین‌نامه ایمنی راه‌ها (نشریه‌های ۱-۲۶۷ و ۳-۲۶۷) به تعریف این تابلوها پرداخته است:

تابلوهای تبلیغاتی:

«تابلوی تبلیغاتی شامل هرگونه تابلو، نماد، آگهی یا دیگر وسایل حاوی پیام‌های فرهنگی، دینی، اجتماعی، تجاری و ... که توجه را نسبت به خود جلب و قابل دیدن برای عموم باشد، می‌شود» (بند «۳-۱۵» جلد اول آیین‌نامه ایمنی راه‌ها (نشریه ۱-۲۶۷)).

تابلوهای اخباری:

«علامت‌های اخباری، به استفاده کنندگان از راه، اطلاعات مورد نیاز را می‌دهد و یافتن راه برای رسیدن به مقصد را برایشان میسر سازد.» (بند «۶-۱» آیین‌نامه ایمنی راه‌ها (نشریه ۳-۲۶۷))

تابلوهای اختصاصی:

«علائمی جهت منظم نمودن استفاده از علائم اختصاصی در یک راه عمومی» (بند «۶-۱۷-۵» نامه ایمنی راه‌ها (نشریه ۳-۲۶۷)). (تابلوهای اختصاصی را خود می‌توان از انواع تابلوهای اخباری به‌شمار آورد).

۲. قابل توجه است که در در جز «۱» بند «الف» تفاهم‌نامه‌ای که به‌منظور تحقق همین ماده تدوین شده است به «تبلیغ اماکن و جاذبه‌های گردشگری» به صراحت اشاره شده است و از این منظر نوعی اختلاف در میان رویکرد به تابلوهای گردشگری در متن آیین‌نامه و تفاهم‌نامه مربوطه به چشم می‌خورد. جز «۱» بند «الف» این تفاهم‌نامه آمده است که «به‌منظور فراهم شدن امکان معرفی و تبلیغ اماکن و جاذبه‌های گردشگری، به درخواست ادارات کل میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی استان‌ها، مکلفند مکان مناسب با موقعیت جاذبه‌های گردشگری در راه‌های اصلی و فرعی را به ادارات کل استانی زیرمجموعه وزارت راه و شهرسازی پیشنهاد نمایند.»

۳. «نصب و بهره‌برداری از تابلوهای تبلیغاتی در حاشیه راه‌های عمومی فقط توسط بخش غیردولتی با اخذ مجوز از وزارت راه و ترابری (سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای) مجاز است. تبصره -سازهای تابلوهای مزبور اعم از احداثی توسط سازمان یاد شده یا بخش غیردولتی در مالکیت آن سازمان بوده ولی صدرصد امر بهره‌برداری و نگهداری آنها می‌بایستی در قالب قرارداد اجاره و پرداخت هزینه اجاره آن از طریق بخش غیردولتی صورت گیرد.»

۴. بند «۱۵-۳» آیین‌نامه ایمنی راه‌های کشور (نشریه ۱-۲۶۷) سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.

۵. علاوه بر موارد اصلی یاد شده برخی اصلاحات جزئی‌تر نیز در خصوص پیش‌نویس دستورالعمل از سوی وزارت راه و شهرسازی طی نامه ۱/۱۱/۰۱/۶۸۸۱۰/۱۴۰۲/۴/۲۴ به وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی ارسال شده است.

۶. مستند به نامه شماره ۱/۸۵۶۳/۲۲۱۰/۴۰ مورخ ۱۴۰۲/۵/۹.

۷. مستند به گفت‌وگوی انجام شده با نماینده وزارت راه و شهرسازی مورخ ۱۴۰۲/۵/۲۵.



### ماده (۳)

وزارت مکلف است با همکاری وزارتخانه‌های راه و شهرسازی و جهاد کشاورزی نسبت به شناسایی اراضی مستعد گردشگری اقدام نماید. قیمت‌گذاری اراضی در زمان انتقال سند برابر ماده (۴) آیین‌نامه اجرایی تبصره «۲» اصلاحی ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی موضوع ماده (۴۵) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور موضوع تصویب نامه شماره ۴۸۲۸۷/ت/۵۲۰۸۲ ه مورخ ۱۳۹۴/۴/۱۸ و اصلاحات بعدی آن بدون ارزش افزوده ناشی از سرمایه‌گذاری محاسبه می‌شود.

تخصیص این اراضی در مرحله تأیید نهایی دستورالعمل آن است.<sup>۱</sup> در حال حاضر - طبق بخش دوم ماده مورد بحث - انتقال اراضی بدون احتساب ارزش افزوده ناشی از سرمایه‌گذاری صورت می‌پذیرد.<sup>۲</sup> این موضوع، مشوق مناسبی برای سرمایه‌گذاران حوزه گردشگری فراهم آورده است.

با همکاری وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و وزارت جهاد کشاورزی (سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور)، اراضی مستعد گردشگری در قالب بسته‌های سرمایه‌گذاری شناسایی و معرفی شده و در مرحله تطبیق نهایی می‌باشند. در خصوص اراضی متعلق به وزارت راه و شهرسازی نیز تفاهم‌نامه‌ای میان دو وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و وزارت راه و شهرسازی به امضا رسیده و

### ماده (۴)

دستگاه‌های اجرایی در چارچوب اعتبارات فرهنگی مرتبط در اختیار خود مجازند نسبت به تولید محتوا و معرفی جاذبه‌های گردشگری با همکاری و هماهنگی وزارت اقدام نمایند.

در مورد آژانس‌های برتر گردشگری فعال در کشور از جمله اقدامات صورت گرفته توسط این وزارتخانه است.<sup>۳</sup> اما فارغ از اینکه در اجرای این ماده، دستگاه‌ها تعلل داشته‌اند؛ نگارش قانون نیز خود محل نقد است. نخست اینکه، متن ماهیت «توصیه‌ای» به جای «الزام‌آور» این ماده خود عاملی برای عدم پیگیری لازم توسط دستگاه‌ها می‌باشد. به عبارتی، هیچ‌گونه اجباری برای دستگاه‌ها جهت اجرای این ماده وجود ندارد. علاوه بر این، ماده حاضر تنها به ظرفیت‌های دستگاه‌های اجرایی<sup>۴</sup> توجه داشته و از ظرفیت صدا و سیما غافل مانده است. به منظور درک اهمیت این موضوع، نمودار ذیل در خصوص تعداد اخبار منتشر شده توسط صدا و سیما و برخی از خبرگزاری‌ها در بازه زمانی ۱۴۰۰/۱۱/۲۷ تا ۱۴۰۲/۵/۲۳ آورده شده است. در این میان، خبرگزاری ایرنا (با ۳۴۷۱ عنوان خبر)، ایسنا (با ۲۸۰۸ عنوان خبر) و خبرگزاری مهر (با ۲۰۵۵ عنوان خبر) بیشترین میزان تولید خبر در این بازه زمانی را داشته‌اند.<sup>۵</sup>

در خصوص عملکرد این ماده، وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی مدعی است که ضرورت بهره‌برداری از ظرفیت‌های دستگاه‌های اجرایی استانی به منظور تولید محتوا و معرفی جاذبه‌های گردشگری طبق این ماده را به ادارات کل استانی ابلاغ نموده است.<sup>۶</sup> اما دستگاه‌ها مساعدت کافی در تحقق این ماده را به عمل نمی‌آورند.<sup>۷</sup> استعلام‌های مستقیم نیز مؤید این موضوع است تا جایی که تنها دو وزارتخانه حاضر به پاسخ‌گویی در زمینه عملکرد این ماده بوده‌اند. وزارت ورزش و جوانان به تولید محتوا در زمینه گردشگری ورزشی و ماجراجویانه اشاره داشته است.<sup>۸</sup> وزارت امور خارجه به دغدغه‌مندی نمایندگان خود در خارج کشور در حوزه گردشگری تأکید داشت. شرکت در نمایشگاه‌های گردشگری خارج کشور و تبلیغ جاذبه‌های گردشگری جمهوری اسلامی ایران، اطلاع‌رسانی به نهادهای ذی‌ربط محلی نسبت به زمان برگزاری نمایشگاه‌های گردشگری سالیانه کشور و ترغیب ایشان برای شرکت در این نمایشگاه‌ها، برگزاری نمایشگاه عکس از جاذبه‌های گردشگری برتر کشور در محیط‌های مجازی و حقیقی این کشورها و تبلیغ و اطلاع‌رسانی

۱. مستند به پاسخ‌نامه وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی به شماره نامه ۱۴۰۲۲۴۰۰/۲۵۰۲ مورخ ۱۴۰۲/۲/۱۶ و جلسه با مسئولین حوزه سرمایه‌گذاری معاونت گردشگری وزارتخانه مورخ ۱۴۰۲/۰۴/۳۱.

۲. جلسه با مسئولین حوزه سرمایه‌گذاری معاونت گردشگری وزارتخانه مورخ ۱۴۰۲/۰۴/۳۱.

۳. مستند به پاسخ‌نامه وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی به شماره نامه ۱۴۰۲۲۴۰۰/۲۵۰۲ مورخ ۱۴۰۲/۰۲/۱۶.

۴. جلسه با مسئولین وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی مورخ ۱۴۰۲/۴/۲۷.

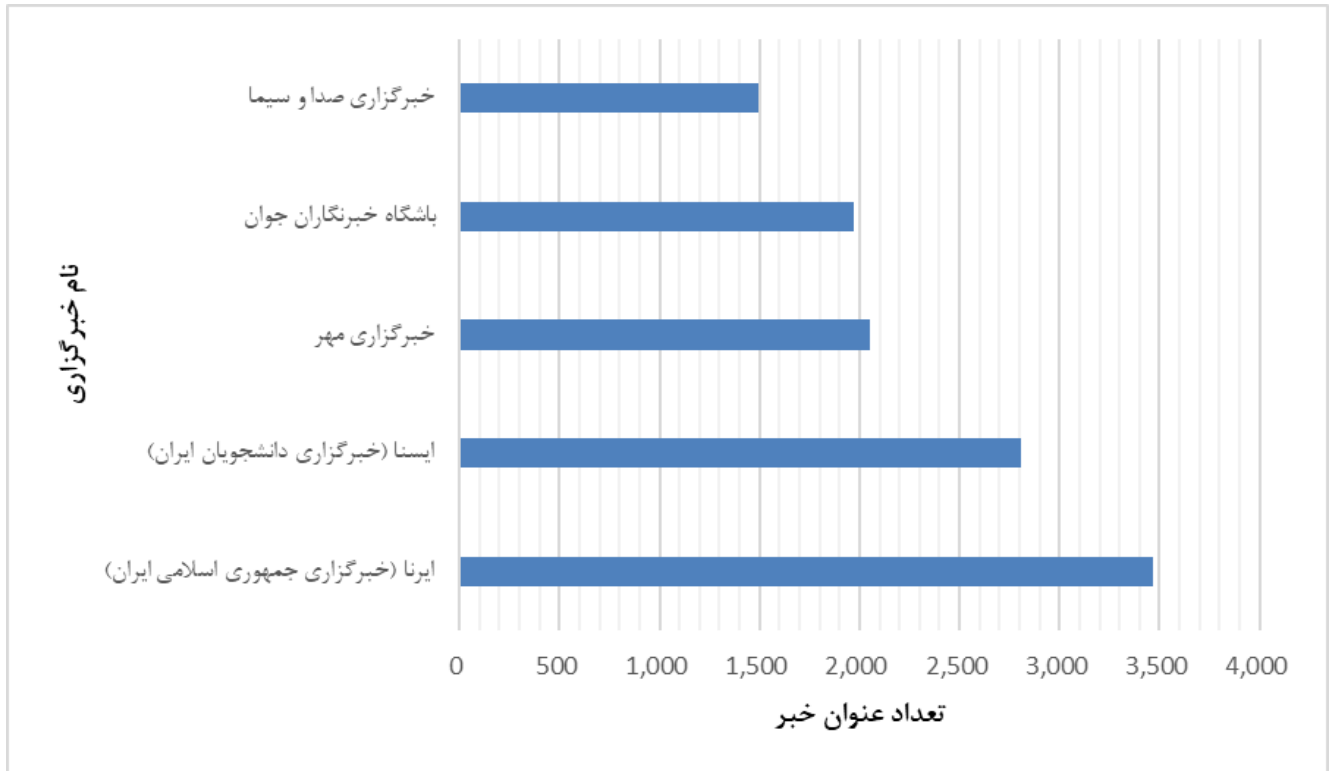
۵. پاسخ وزارت ورزش و جوانان به استعلام این مرکز به شماره نامه ۵۲/۳۷۲۱ د مورخ ۱۴۰۲/۰۳/۲۳.

۶. مستند به نامه وزارت امور خارجه به شماره ۷۳۲/۱۶۶۶۶۹۴ مورخ ۱۴۰۲/۰۴/۲۰.

۷. بنابر ماده (۵) قانون خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶/۷/۸)، دستگاه‌های اجرایی عبارتند از: «دستگاه اجرایی: کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، دستگاه اجرایی نامیده می‌شوند.»

۸. باید توجه داشت که برخی خبرگزاری‌ها نظیر خبرگزاری ایرنا (وابسته به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی)، ایسنا (وابسته به جهاد دانشگاهی) و مهر (وابسته به سازمان تبلیغات اسلامی)، به دلیل وابستگی خود به دستگاه‌های اجرایی، مشمول این ماده می‌باشند. اما خبرگزاری‌هایی همچون صدا و سیما و باشگاه خبرنگاران جوان (وابسته به صدا و سیما) شامل این ماده نمی‌گردند.

## نمودار ۱. بیشترین عناوین خبری منتشر شده توسط خبرگزاری‌های دولتی در حوزه گردشگری (از تاریخ ۱۴۰۰/۱۱/۲۷ تا ۱۴۰۲/۵/۲۳)



مأخذ: دفتر رصد و داده‌کاوی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

(۴) و (۶) را طی قرارداد مشخص با سازمان صدا و سیما صرف تولید برنامه جهت فرهنگ‌سازی و آگاهی‌بخشی و اطلاع‌رسانی نمایند. بر این اساس، می‌توان سهم مشخصی از کل این اعتبارات (به‌عنوان مثال ۰/۰۱ درصد) را در راستای تولید محتوای گردشگری اختصاص داد.

■ **تشویق بخش خصوصی برای تولید محتوای گردشگری؛** تشویق اشخاص حقیقی و حقوقی برای هزینه‌کرد در زمینه تولید محتوای گردشگری<sup>۱</sup> در این خصوص می‌تواند ابزار مؤثر دیگری به‌شمار رود.

در این میان، به‌منظور تحقق هدف تولید محتوای گردشگری، می‌توان دو پیشنهاد را مدنظر قرار داد:

■ **استفاده از ظرفیت صدا و سیما در قانون احکام دائمی برای تولید محتوای گردشگری؛** بر اساس بند «چ» ماده (۳۷) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰)، «کلیه دستگاه‌های اجرایی مشمول ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مکلفند یک درصد (۱٪) اعتبارات هزینه‌ای خود به‌استثنای فصول (۱)،

۱. این موضوع دارای سابقه قانونی می‌باشد. هزینه‌کرد در تولید محتوای گردشگری به زبان‌های خارجی به‌عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی موضوع جزء «۱» بند «ل» تبصره «۹» قانون بودجه ۱۴۰۱ مطرح شده بود: «هزینه‌کرد اشخاص حقیقی در خصوص تولید انتشار محتوای فرهنگی و آموزشی و معرفی ظرفیت‌های گردشگری جمهوری اسلامی ایران به زبان‌های خارجی با هماهنگی و تأیید وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و ساخت و تکمیل اماکن ورزشی و خانه جوانان و زمین‌ها و سالن‌های ورزشی با هماهنگی وزارت ورزش و جوانان و ساخت فرهنگ‌سرا با هماهنگی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی به‌صورت صددرصد (۱۰۰٪) به‌عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی قلمداد می‌شود.»



ماده (۵)

شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها و کمیته برنامه‌ریزی شهرستان‌ها مکلفند توسعه زیرساخت‌های گردشگری را در اولویت قرار دهند.

هدف مدنظر ماده (۵) آیین‌نامه در خصوص در اولویت قرارگیری توسعه زیرساخت‌های گردشگری توسط شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها محقق نشده است.<sup>۳</sup> اما جالب توجه است که رقم اختصاص یافته به حوزه گردشگری در سال ۱۴۰۱ نسبت به سال گذشته آن (۸,۱۶۹,۳۰۰ میلیون ریال)<sup>۴</sup> - زمانی که هنوز این آیین‌نامه محل بحث تصویب نشده بود- رشد چشم‌گیری داشته است. به عبارتی، هرچند سهم در نظر گرفته شده برای حوزه گردشگری در قیاس با کل اعتبارات استانی قابل توجه نیست، اما اعتبار حوزه گردشگری در سطح استانی چیزی در حدود ۵۶/۴۲ درصد رشد داشته است.

وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در پاسخ به استعلام انجام شده، مدعی انجام مکاتبات با وزارت کشور و سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در این خصوص شده است.<sup>۱</sup> علاوه بر این، به منظور دریافت اطلاعات بیشتر مکاتباتی با ریاست امور استان‌ها و توسعه‌ای منطقه‌ای در سازمان برنامه و بودجه صورت گرفت. جدول ذیل اطلاعات میزان هزینه کرد استان‌ها در فصل گردشگری را نشان می‌دهد.<sup>۲</sup> بر این اساس از مجموع ۶۴,۵۴۴,۰۶۴ میلیون ریال کل اعتبار استانی تنها ۱۲,۷۷۸,۶۰۳ میلیون ریال (۱/۹۸ درصد) به فصل گردشگری اختصاص یافته است. در این میان، میانگین هزینه کرد استان‌ها در زمینه گردشگری برابر با ۲/۰۸ درصد بوده است. آنچه مسلم است

جدول ۳. میزان اعتبارات هزینه شده در استان‌ها در مقایسه با اعتبارات کل استانی

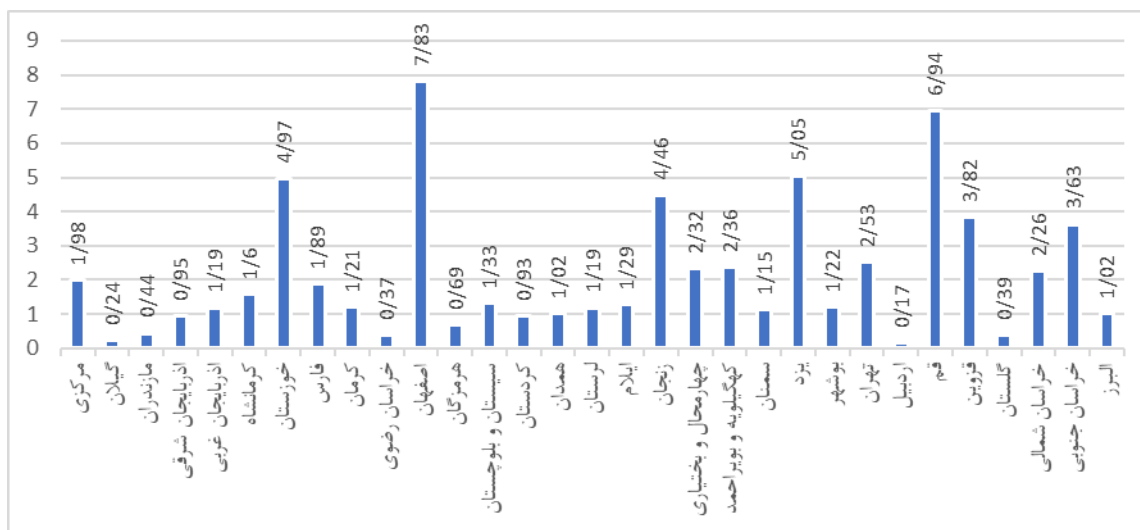
استان	کل اعتبار استان‌ها در سال ۱۴۰۱	فصل گردشگری	سهم فصل از اعتبار کل استان
جمع	۶۴۴,۵۴۴,۰۶۴	۱۲,۷۷۸,۶۰۳	
مرکزی	۱۳,۹۸۹,۴۲۷	۳۳,۵۰۰	۱/۹۸
گیلان	۲۱,۸۱۶,۰۷۱	۹۶,۲۱۲	۰/۲۴
مازندران	۲۳,۵۸۴,۵۸۷	۲۲۲,۹۴۸	۰/۴۴
آذربایجان شرقی	۲۴,۹۱۴,۳۵۴	۲۹۵,۵۸۰	۰/۹۵
آذربایجان غربی	۲۹,۸۸۶,۴۶۶	۴۷۷,۵۰۵	۱/۱۹
کرمانشاه	۱۹,۸۶۱,۰۱۷	۹۸۷,۵۹۱	۱/۶۰
خوزستان	۵۶,۴۱۱,۵۸۰	۱,۰۶۵,۳۹۴	۴/۹۷
فارس	۲۸,۱۳۳,۲۶۰	۳۳۹,۹۲۷	۱/۸۹
کرمان	۳۶,۴۲۸,۵۱۷	۱۳۳,۰۰۰	۱/۲۱
خراسان رضوی	۳۳,۰۷۳,۷۶۰	۲,۵۹۰,۲۲۱	۰/۳۷
اصفهان	۱۸,۴۲۸,۲۸۷	۱۲۷,۱۵۰	۷/۸۳
هرمزگان	۲۵,۹۹۸,۶۳۹	۳۴۵,۰۰۰	۰/۶۹
سیستان و بلوچستان	۳۹,۸۲۱,۷۲۰	۳۶۹,۵۰۰	۳۳۰
کردستان	۱۸,۷۵۵,۵۷۱	۱۹۱,۵۰۰	۰/۹۳
همدان	۱۲,۴۸۹,۹۴۰	۱۴۸,۲۷۲	۱/۰۲
لرستان	۲۰,۷۳۰,۴۶۰	۲۶۷,۹۱۶	۱/۱۹
ایلام	۱۴,۲۸۲,۷۴۱	۶۳۷,۳۰۰	۱/۲۹
زنجان	۱۱,۷۱۸,۱۵۷	۲۷۲,۱۹۹	۴/۴۶
چهارمحال و بختیاری	۱۵,۶۸۰,۵۰۰	۳۶۹,۶۹۶	۲/۳۲
کهگیلویه و بویراحمد	۱۲,۳۲۵,۱۰۳	۱۴۱,۲۶۰	۲/۳۶
سمنان	۷,۸۳۶,۵۶۲	۳۹۶,۰۸۵	۱/۱۵
یزد	۱۱,۴۳۱,۷۹۹	۱۳۹,۹۶۷	۵/۰۵
بوشهر	۲۲,۳۱۴,۳۴۶	۵۶۴,۹۹۵	۱/۲۲
تهران	۳۱,۲۳۲,۱۷۱	۵۴,۰۰۰	۲/۵۳
اردبیل	۱۵,۲۱۷,۷۶۴	۱,۰۵۵,۷۰۰	۰/۱۷
قم	۸,۷۰۴,۹۰۰	۳۳۲,۴۸۱	۶/۹۴
قزوین	۱۰,۴۰۰,۴۶۳	۴۰,۲۰۰	۳/۸۲
گلستان	۱۶,۰۹۹,۸۸۶	۳۶۳,۸۶۵	۰/۳۹
خراسان شمالی	۱۴,۹۵۸,۷۳۳	۵۴۳,۲۷۹	۲/۲۶
خراسان جنوبی	۱۳,۱۱۶,۶۰۹	۱۳۳,۹۶۰	۳/۶۳
البرز	۱۴,۹۰۰,۶۷۴	۴۲,۴۰۰	۱/۰۲

مأخذ: استعلام از امور استان‌ها و توسعه منطقه‌ای سازمان برنامه و بودجه، ۱۴۰۱.

۱. به شماره نامه ۱۴۰۲۲۴۰۰/۲۵۰۲ مورخ ۱۴۰۲/۰۲/۱۶.
۲. نامه ارسال شده از سوی سازمان برنامه و بودجه به شماره ۵۶۹۵۷۴ مورخ ۱۴۰۱/۱۱/۱۹.
۳. البته اولویت‌دهی به گردشگری در قیاس با سایر حوزه‌ها نظیر بهداشت و سلامت، آموزش و ... در استان‌ها از نظر برخی متخصصین محل نقد است.
۴. اعتبار مصوب فصل گردشگری در سال ۱۴۰۰.

بیشترین میزان هزینه کرد در استان‌ها به ترتیب مربوط به استان‌های اصفهان (۷/۸۳ درصد)، قم (۶/۹۴ درصد) و یزد (۵/۰۵ درصد) است.

### نمودار ۲. سهم فصل گردشگری از اعتبار کل استان



مأخذ: استعلام از امور استان‌ها و توسعه منطقه‌ای سازمان برنامه و بودجه، ۱۴۰۱.

اعتبارات اختصاص یافته در حوزه گردشگری در ارتباط با طرح‌های زیرساخت‌های مورد نیاز گردشگری داخلی، معرفی جاذبه‌های گردشگری، زیرساخت‌های مجتمع‌های خدمات بین‌راهی، کمپ‌های گردشگری و زائرین و کمک‌های فنی و اعتباری می‌باشند. به عبارتی تمامی اعتبارات در نظر گرفته شده در سطح استان‌ها صرفاً به توسعه زیرساخت‌های گردشگری (موضوع ماده مورد بحث) تعلق نداشته است.

### جدول ۴. برنامه، طرح و اهداف کمی حوزه گردشگری

برنامه	طرح	اهداف کمی
برنامه سیاست‌گذاری، راهبری و توسعه صنعت گردشگری	طرح ایجاد زیرساخت‌های مورد نیاز گردشگری داخلی	ایجاد زیرساخت مورد نیاز جاذبه گردشگری ایجاد زیرساخت مورد نیاز مناطق نمونه گردشگری
	طرح معرفی جاذبه‌های گردشگری	جاذبه گردشگری
	طرح تأمین زیرساخت‌های مجتمع‌های خدمات بین‌راهی، کمپ‌های گردشگری و زائرین	کمک به زیرساخت مجتمع‌های خدمات بین‌راهی کمک به زیرساخت کمپ‌های گردشگری و زائرین
	طرح کمک‌های فنی و اعتباری	ایجاد و تثبیت فرصت‌های شغلی توسعه فعالیت‌های اقتصادی گردشگری حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان

مأخذ: دستورالعمل اجرای بودجه و تنظیم موافقت‌نامه‌های اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی سال ۱۴۰۱، سازمان برنامه و بودجه.



نیمه تمام استان و اجرای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت هزینه نمایند. سازمان برنامه و بودجه کشور مکلف است گزارش عملکرد این بند را هر ۶ ماه یکبار به کمیسیون‌های آموزش، تحقیقات و فناوری، فرهنگی و اجتماعی مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.<sup>۱</sup> به عبارتی، نه تنها این موضوع در قانون بودجه ۱۴۰۲ مجدداً مطرح می‌باشد بلکه سهم مشخصی نیز (۵ درصد) برای آن تعیین شده است.

گفتنی است که در بند «ع» تبصره «۹» قانون بودجه ۱۴۰۲ این موضوع به نحوه دیگری مورد اشاره قرار گرفته است: «شوراهای برنامه‌ریزی استان، موظفند حداقل پنج درصد (۵٪) از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی را به منظور توسعه زیرساخت‌های گردشگری، مرمت بافت تاریخی، حوزه‌ها و مصلی‌های نیمه تمام، اردوگاه‌های کشوری و استانی آموزش و پرورش، مساجد

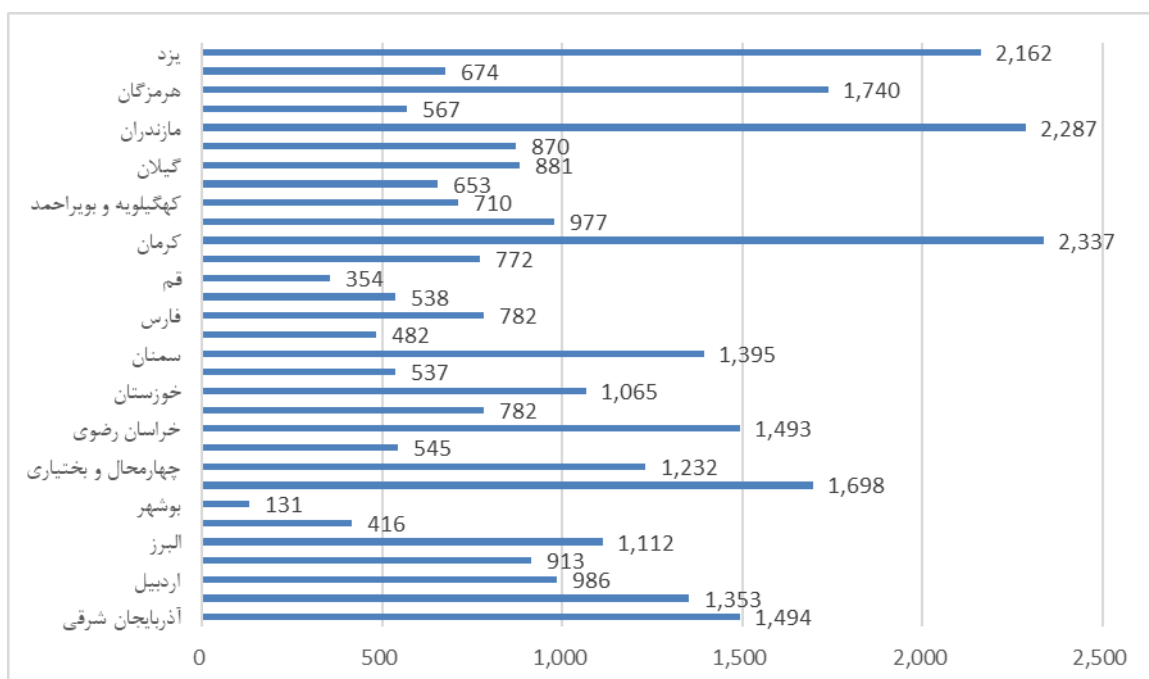
#### ماده (۶)

سازمان برنامه و بودجه کشور به صورت سالیانه منابع وجوه اداره شده جهت اعطای تسهیلات به طرح‌های هدف گردشگری را با تلفیق منابع بانکی و یا در قالب یارانه سود تسهیلات، در لوایح بودجه سنواتی پیش‌بینی نماید. وزارت مکلف است دلایل ضمنی و توجیهی اعتبارات مورد نیاز طرح‌های گردشگری را به صورت سالیانه در آغاز سال مالی به سازمان یاد شده ارائه نماید.

از این محل برابر با ۱,۲۸۶ میلیارد ریال و مبلغ پرداخت شده نهایی با تلفیق منابع بانکی برابر با ۳۱,۹۳۹ ریال بوده است. در این میان، براساس میزان پرداختی در هر استان به ترتیب استان‌های کرمان (۲,۳۳۷ میلیارد ریال)، مازندران (۲,۲۸۷ میلیارد ریال) و یزد (۲,۱۶۲ میلیارد ریال)، بیشترین سهم را به خود اختصاص داده‌اند.<sup>۲</sup>

براساس بررسی‌های انجام شده یارانه سود تسهیلات هر ساله در قوانین بودجه برای حوزه گردشگری در نظر گرفته می‌شود.<sup>۱</sup> علاوه بر این، در طی سال‌های اخیر در قالب تبصره «۱۸»، تسهیلات تلفیقی پیش‌بینی و با همکاری بانک‌ها به طرح‌های گردشگری اختصاص یافته است.<sup>۲</sup> اعتبار تخصیصی ۱۴۰۰ به وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی

#### نمودار ۳. میزان تسهیلات پرداخت شده به متقاضیان از محل تبصره «۱۸» به تفکیک استان (میلیارد ریال)



مأخذ: استعلام از وزارت اقتصاد و دارایی، ۱۴۰۲.

۱. مستند به گفت‌وگوی انجام شده با مدیرکل دفتر برنامه‌ریزی و بودجه وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی مورخ ۱۴۰۲/۴/۲۶.  
 ۲. مستند به پاسخ‌نامه وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی به شماره نامه ۱۴۰۲۲۴۰۰/۲۵۰۲ مورخ ۱۴۰۲/۲/۱۶ و همچنین جلسه با مسئولین مورخ ۱۴۰۲/۵/۱۴.  
 ۳. ارقام مورد اشاره در این قسمت براساس استعلام از وزارت اقتصاد و دارایی مورخ ۱۴۰۲/۵/۱۵ می‌باشد.





دستگاه‌های اجرایی- مگر برای دستگاه‌های دارای وظایف قانونی مرتبط یا در خصوص تأسیسات در مناطق محروم- اجازه ایجاد و اداره هر گونه مهمان سرا، زائر سرا، مجتمع مسکونی، رفاهی، واحدهای درمانی و آموزشی، فضاهای ورزشی، تفریحی و نظایر آن را ندارند.

کارکنان بوده و فاقد کاربری گردشگری است.<sup>۱</sup> این گمانه‌زنی وجود دارد که دستگاه‌ها از بیم از دست دادن اختیار تأسیسات خدماتی و رفاهی خود، حاضر به همکاری در این خصوص نمی‌باشند. این در حالی است که بر اساس ماده (۲۳) قانون خدمات کشوری<sup>۲</sup> (مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۰۸)،

#### ماده (۸)

به منظور جلوگیری از هرگونه سوءاستفاده از قوانین حمایتی صنعت گردشگری، تغییر کاربری تأسیسات گردشگری، تحت هر عنوان، بدون تأیید وزارت ممنوع است. در صورت درخواست بهره‌بردار، با موافقت وزارت تغییر طرح امکان پذیر می‌باشد. کلیه دستگاه‌های اجرایی مکلفند پیش از موافقت با تغییر کاربری و صدور مجوز فعالیت جدید، نسبت به اخذ استعلام از وزارت اقدام نمایند.

■ دستورالعمل اجرایی تعرفه صدور و تمدید مجوزهای فعالیت در حوزه گردشگری و جرائم و تخلفات قانونی «موضوع ماده (۶ و ۷) قانون توسعه ایرانگردی و جهانگردی» (آبان ۱۳۹۵)<sup>۵</sup>،  
■ ابلاغیه وزیر در تاریخ ۱۳۹۹ به استان‌ها.<sup>۶</sup> و  
گفتنی است، دولت در بند «ج» ماده (۸۳) لایحه پیشنهادی برنامه هفتم توسعه<sup>۸</sup> به صورت دقیق تری به این موضوع پرداخته است. به عبارتی، این حکم با لغو کلیه تخفیفات، تسهیلات، حمایت‌ها و معافیت‌های اعطایی و همچنین اخذ عین یا معادل آن به اضافه پنجاه درصد (۵۰٪) مابه‌التفاوت ارزش افزوده ناشی از تغییر کاربری ملک به قیمت کارشناسی روز، سازوکاری بازدارنده و تنبیهی در این خصوص در نظر گرفته است. صدور مجوز فعالیت جدید از سوی دستگاه‌ها بدون استعلام از وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی نیز به لحاظ قانونی امکان پذیر نمی‌باشد.

ماده حاضر، در پی ایجاد دو قید اساسی بوده است؛ اول، تغییر کاربری تأسیسات گردشگری تنها با تأیید وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی صورت پذیرد و دوم، صدور مجوز فعالیت جدید از سوی دستگاه‌ها بدون استعلام از وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی امکان پذیر نباشد. در خصوص تغییر کاربری تأسیسات گردشگری، در حال حاضر تغییر کاربری‌ها تنها با تأیید وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی با طی براینده از موارد ذیل امکان پذیر است:  
■ شیوه‌نامه فرایند عملیات صدور موافقت با تغییر کاربری تأسیسات گردشگری (تدوین زمستان ۱۳۸۳)،  
■ تبصره ماده (۶) قانون توسعه ایرانگردی و جهانگردی<sup>۳</sup> (مصوب ۱۳۷۰/۰۷/۰۷)<sup>۲</sup>،  
■ ماده (۹) «آیین‌نامه ایجاد، اصلاح، تکمیل، درجه‌بندی و نرخ‌گذاری تأسیسات گردشگری» (مصوب ۹۴/۶/۴ هیئت وزیران)<sup>۴</sup>،

#### ماده (۹)

وزارتخانه‌های نفت و نیرو مکلفند با رویکرد حمایتی در همکاری با وزارت نسبت به تدوین تعرفه آب، دفع فاضلاب و حامل‌های انرژی بخش گردشگری در چارچوب قوانین اقدام نمایند.

۱. پاسخ به استعلام وزارت صنعت، معدن و تجارت به شماره ۳۲۸۱۶۹ مورخ ۱۴۰۲/۳/۸.  
۲. ماده (۲۳)- ایجاد و اداره هرگونه مهمان سرا، زائر سرا، مجتمع مسکونی، رفاهی، واحدهای درمانی و آموزشی، فضاهای ورزشی، تفریحی و نظایر آن توسط دستگاه‌های اجرایی ممنوع می‌باشد. تبصره «۱»- دستگاه‌هایی که بر اساس وظایف قانونی خود برای ارائه خدمات به مردم عهده‌دار انجام برخی از امور فوق می‌باشند با رعایت احکام این فصل از حکم این ماده مستثنا می‌باشند. تبصره «۲»- مناطق محروم کشور تا زمانی که از نظر نیروی انسانی کارشناس و متخصص توسعه نیافته‌اند با تصویب هیئت وزیران از حکم این ماده مستثنا می‌باشند.  
۳. «تغییر کاربری تأسیسات ایرانگردی و جهانگردی بدون موافقت وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی در هر شرایطی ممنوع است و در صورت موافقت کلیه تخفیفات و تسهیلات و معافیت‌های داده شده برای تأسیسات مزبور ملغی و بایستی عین یا معادل آن به قیمت کارشناسی روز به دولت پرداخت شود.»  
۴. ماده (۹)- تبدیل و تغییر نوع بهره‌برداري تأسیسات گردشگری تحت هر عنوان باید با موافقت سازمان باشد.  
۵. بر اساس این دستورالعمل، صدور مجوز تغییر کاربری تأسیسات گردشگری با پرداخت معادل ۱۰ درصد ارزش عرصه و اعیانی به قیمت کارشناس رسمی دادگستری (هیئت سه نفره) امکان پذیر است.  
۶. بر اساس ابلاغیه وزیر نفت در تاریخ ۱۳۹۹/۴/۲۳ تغییر کاربری تأسیسات گردشگری علاوه بر موارد قبلی باید در ابتدا در کمیته‌های فنی استانی و سپس کمیته ویژه در ستاد وزارتخانه تصویب و در نهایت به تأیید وزیر برسد.  
۷. بنا به گفت‌وگوی انجام شده با نماینده وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی مورخ ۱۴۰۲/۵/۲۱ پیچیدگی این موضوع موجب شده تا عملاً تغییر کاربری تأسیسات گردشگری صورت نگیرد.  
۸. «تغییر کاربری تأسیسات گردشگری تحت هر عنوان، بدون تأیید وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی ممنوع است. مراجع تغییر کاربری مکلفند پیش از موافقت، نسبت به اخذ استعلام از وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی اقدام نمایند. در صورت موافقت با تغییر کاربری تأسیسات گردشگری موجود توسط وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، کلیه تخفیفات، تسهیلات، حمایت‌ها و معافیت‌های اعطایی ملغی و عین یا معادل آن به اضافه پنجاه درصد (۵۰٪) مابه‌التفاوت ارزش افزوده ناشی از تغییر کاربری ملک به قیمت کارشناسی روز، اخذ و به حساب خزانه واریز و معادل صد درصد (۱۰۰٪) آن با رعایت بند «د» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) برای هزینه کرد در زمینه توسعه گردشگری به وزارت مذکور اختصاص می‌یابد.»

گرفته شد. این حکم در قانون بودجه ۱۴۰۲ و به منظور حمایت از فعالین گردشگری تکرار گردید.<sup>۱</sup> پس از آن، «قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق» (مصوب ۱۴۰۱/۸/۱۵) این بار نگرانی جدیدی در زمینه افزایش تعرفه برق تأسیسات گردشگری به همراه داشت. در این میان، تنها در زمینه گاز، هیئت‌دولت به تصویب یک مصوبه حمایتی پرداخته است<sup>۲</sup> و در خصوص سایر موارد اقدامی صورت نگرفته است.<sup>۳</sup>

نبود قانون حمایتی در زمینه تعرفه‌های انرژی در صنعت گردشگری و تصویب قوانین و مقررات جدید در حوزه انرژی که موجب افزایش تعرفه‌ها شده است می‌تواند آسیبی جدی برای فعالین این صنعت را به همراه داشته باشد. به عنوان مثال افزایش تعرفه گاز در اواخر سال ۱۴۰۰ همراه با اعتراض فعالین صنعت شد. در همین راستا، در قانون بودجه ۱۴۰۱ تعرفه گاز تأسیسات گردشگری به صورت خدماتی در نظر

#### ماده (۱۰)

وزارت نفت مکلف است اقدامات لازم را جهت تخصیص سوخت یارانه‌ای به کشتی‌ها، شناورها و قایق‌های تفریحی دارای مجوز گردشگری که در/به مسیرهای داخلی تردد می‌نمایند، به عمل آورد.<sup>۴</sup>

یارانه‌ای توسط وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی با همکاری شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی ایران و سازمان بنادر و دریانوردی (تابستان ۱۴۰۱) تدوین شد. در این میان، وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی به منظور تسهیل در معرفی اشخاص استفاده‌کننده از این سوخت یارانه‌ای، در سامانه جانا (سامانه جامع نظارت، آمار اطلاعات تأسیسات گردشگری) ردیف مخصوص برای صدور و تمدید پروانه کشتی‌ها، شناورها و قایق‌های تفریحی، راه‌اندازی کرد. به گفته برخی مسئولین در حال حاضر اقدامات جهت اتصال سه سامانه جانا، سدف (شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی) و سامانه جامع دریانوردی (سازمان بنادر و دریانوردی) برای اختصاص سوخت یارانه‌ای در حال پیگیری است.<sup>۵</sup>

اما آنچه در حقیقت موجبات تعلل در اجرای قانون را فراهم آورده، اتصال سه سامانه مزبور نیست بلکه مخالفت دستگاه‌های نظارتی و مقاومت وزارت نفت در تخصیص سوخت یارانه‌ای به کشتی‌ها، شناورها و قایق‌های تفریحی و مسافری است. در این میان، دلایلی همچون افزایش

بر اساس نظر مسئولین، بخش اعظمی از هزینه‌های تحمیلی بر کشتی‌های فعال در دریا متعلق به هزینه‌های سوخت می‌باشد.<sup>۶</sup> و بدین جهت، با اختصاص سوخت یارانه به توسعه گردشگری دریایی و به تبع آن به توسعه اقتصاد دریایا، کمک قابل توجهی خواهد شد. بر این اساس، این ماده در آیین‌نامه اجرایی جزءهای «۲» و «۳» بند «الف» ماده (۱۰۰) قانون برنامه ششم مورد توجه قرار گرفت. در پی تصویب این آیین‌نامه، هیئت‌وزیران در تاریخ ۱۳/۱۱/۱۴۰۱، مصوبه‌ای دیگر را در این زمینه صادر کرد:

«وزارت نفت مکلف است تخصیص سوخت یارانه‌ای به کشتی‌ها، شناورها و قایق‌های تفریح و مسافری دارای مجوز از وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی که در مسیرهای داخلی و بین‌المللی از مبدأ یا مقصد بنادر ایران تردد می‌نمایند را بدون در نظر گرفتن پرچم آنها به نسبت هشتاد درصد (۸۰٪) یارانه‌ای و بیست درصد (۲۰٪) نرخ بانک رینگ، محاسبه نماید» (تصویب‌نامه ۳۹۰۱۲/ت/۵۵۹۹۳۴).<sup>۷</sup> پس از این تصویب‌نامه، دستورالعمل نحوه اجرای تخصیص سوخت

۱. «تعرفه گاز مصرفی تأسیسات گردشگری و صنایع دستی و آبدرمانی‌ها و هتل‌ها مشابه تعرفه خدمات می‌باشد و تعرفه برق موارد موضوع این بند در مناطقی که فاقد گاز می‌باشند برابر تعرفه مصارف عمومی در قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق در نظر گرفته می‌شود.»

۲. مصوبه هیئت‌دولت به شماره ۱۰۲۱۵۶/ت/۱۶۲۲۷ مورخ ۱۴۰۲/۶/۱۱.

۳. مستند به پاسخ‌نامه وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی به شماره نامه ۱۴۰۲۲۴۰۰/۲۵۰۲ مورخ ۱۴۰۲/۲/۱۶ و همچنین جلسه مورخ ۱۴۰۲/۴/۲۷ با نماینده این وزارتخانه.

۴. صحبت‌ها و تأکیدات مقام معظم رهبری (مدظله) در خصوص بهره‌مندی از «اقتصاد دریایا» ضرورت پیگیری موادی نظیر ماده مورد بحث را برجسته می‌سازد. ایشان در دیدار خود با مسئولان و کارگزاران نظام (۱۴۰۲/۱/۱۵) تأکید دارند که:

«یکی مسئله این اقتصاد دریایا است که حالا اخیراً به ما هم گزارش می‌دهند و مکرر پیشنهاد می‌کنند؛ درست است.

دریا مرکز برکت است، ما هم از لحاظ دریا خوشبختانه دستمان باز است؛ در جنوب کشور و در شمال کشور دریا داریم. اقتصادهای متکی به دریا خیلی اقتصادهای بابرکتی است؛ یکی این است؛ به این توجه کنیم، لوازمی دارد [که باید] به آن لوازم ملتزم بشویم، دنبال کنیم، پیگیری کنیم.»

شاید به جرات بتوان یکی از لوازم فعال‌سازی اقتصاد دریایا را، بهره‌مندی از ظرفیت‌های توسعه گردشگری دریایی دانست. رونق گردشگری ساحلی و دریایی در کشور به‌منزله ایجاد اشتغال و درآمدزایی برای مردم محرومی است که به خصوص در سواحل جنوبی کشور ساکن می‌باشند، اما مسلماً تحقق این مهم بدون حمایت کافی از بخش خصوصی فعال در این زمینه محقق نخواهد شد.

۵. به استناد جلسه با مسئولین سازمان بنادر و دریانوردی در تاریخ ۱۴۰۲/۵/۲۳ حدود ۶۰ درصد از این هزینه‌ها به سوخت تعلق دارد.

۶. به استناد جلسه ۱۴۰۲/۵/۲۲ وزارت نفت نظری متفاوت از سازمان بنادر و دریانوردی داشته و معتقد است سوخت سهم به‌سزایی در هزینه‌های کشتی‌ها و شناورهای دریایی ندارد.

۷. این تصویب‌نامه در تاریخ ۱۴۰۱/۴/۲۹ به شرح ذیل اصلاح شد:

«در تصویب‌نامه شماره ۳۹۰۱۲/ت/۵۵۹۹۳۴ مورخ ۱۴۰۱/۳/۱۱ بعد از عبارت «بنادر ایران» عبارت «در خلیج فارس و دریای عمان» الحاق و عبارت «بانک رینگ» به عبارت «خدمات سوخت‌رسانی به کشتی‌ها (بانک رینگ)» اصلاح می‌شود.»

۸. مستند به پاسخ‌نامه وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی به شماره نامه ۱۴۰۲۲۴۰۰/۲۵۰۲ مورخ ۱۴۰۲/۲/۱۶ و جلسات با نمایندگان وزارتخانه در تاریخ‌های ۱۴۰۲/۴/۲۷، ۱۴۰۲/۴/۲۴ و ۱۴۰۲/۴/۳۱.



اجرای دقیق «شیوه‌نامه تخصیص یارانه‌ای به شناورها و قایق‌های تفریحی و مسافری دارای مجوز از وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی»<sup>۳</sup> قابل پیشگیری است. در بند «۵» این شیوه‌نامه الزامات نظارتی برای جلوگیری از تخلفات در نظر گرفته شده است. در این بند برای مواردی همچون تردد به اسکله‌های غیرمجاز، تغییر مسیر، تغییر نوع فعالیت (کاربری غیر تفریحی/مسافری)، عدم رعایت ضوابط خرید، فروش و حمل و نگهداری فرآورده‌های نفتی و هدررفت سوخت در اثر حادثه دریایی مجازات‌هایی همچون پرداخت مابه‌التفاوت بهای سوخت دریافتی، تحت پیگرد قانونی قرار گرفتن و برخورد براساس قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز (مصوب ۱۳۹۳/۱۰/۳)، در نظر گرفته شده است.

احتمال قاچاق سوخت، کاهش منابع هدفمندی یارانه‌ای و ایجاد بار مالی و همچنین بهره‌مندی انحصاری قشر متمکن جامعه از محل این یارانه‌ها مطرح است.<sup>۲</sup>

در هر صورت، نظر به اهمیت موضوع حمایت از توسعه گردشگری دریامحور، وجود یک قانون حمایتی (قانون برنامه ششم توسعه) و سه مصوبه هیئت‌وزیران در تخصیص سوخت یارانه‌ای به کشتی‌ها، شناورها و قایق‌های تفریحی دارای مجوز گردشگری، کوتاهی دستگاه‌ها در عمل به وظایف خود مشهود است. در این میان، پیگیری جدی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی به‌عنوان دستگاه مسئول در خصوص اجرایی شدن ماده مورد بحث ضروری است. علاوه بر این، دغدغه نسبت به سوءاستفاده احتمالی در بهره‌مندی از سوخت یارانه نیز به نظر با

#### ماده (۱۱)

مسئولیت نظارت بر حسن اجرای این آیین‌نامه و ارائه گزارش دوره‌ای در بازه‌های زمانی ۶ ماهه به هیئت‌وزیران، بر عهده وزارت است.

تاکنون اقدامی در این خصوص از سوی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی صورت پذیرفته است. گفتنی است که عدم انجام نظارت کافی در این زمینه و پیگیری آن در هیئت‌وزیران خود موجبات غفلت دستگاه‌ها در اجرای مواد این آیین‌نامه را به همراه داشته است. از این جهت، وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی تکلیف قانونی مهم خود را انجام نداده است.

#### ۴. جمع‌بندی و پیشنهادها



تعطل دولت در تهیه سند و آیین‌نامه جزء «۲» و «۳» بند «الف» ماده (۱۰۰) قانون برنامه ششم توسعه، موجبات تأخیر در اجرای قانون را فراهم آورده است. از این رو، بی‌توجهی دولت در عمل به موقع به تعهدات خود محرز می‌باشد. اما در بررسی عملکرد مفاد آیین‌نامه یاد شده، اطلاعات ذیل در دسترس است:

۱. به صورت خاص این موضوع در رابطه با اختصاص سوخت یارانه‌ای برای کشتی‌هایی به مقصد قطر در زمان برگزاری بازی‌های جام جهانی دلالت دارد.  
۲. مستند به جلسات با نماینده سازمان بنادر و دریانوردی مورخ ۱۴۰۲/۵/۲۳ و نماینده وزارت نفت مورخ ۱۴۰۲/۵/۲۲.  
۳. این شیوه‌نامه در تابستان ۱۴۰۱ و با مشارکت وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، سازمان بنادر و دریانوردی و شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی تهیه شده است.

## جدول ۵. خلاصه ارزیابی عملکرد دفاتر آیین نامه جزءهای «۲» و «۳» بند «الف» ماده (۱۰۰) قانون برنامه پنجم ساله ششم توسعه

ماده	موضوع	دستگاه‌های مکلف	وضعیت اجرا (تحقق کامل/عدم تحقق/تحقق ناقص/وضعیت نامشخص)	توضیحات
ماده (۱)	تعاریف	-	-	-
ماده (۲)	نصب علائم و تابلوهای راهنمای گردشگری	وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی وزارت راه و شهرسازی وزارت کشور	تحقق ناقص	تفاهم‌نامه میان دو وزارتخانه، وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و وزارت راه و شهرسازی منعقد گردید. مکان و محتوای نصب تابلوها توسط شرکت مادر تخصصی ایرانگردی و جهانگردی در برخی استان‌ها مشخص و تابلوها در برخی استان‌ها نصب شد. پیش‌نویس نصب تابلوها تهیه شده است، اما وزارت راه و شهرسازی درخصوص نوع و سازوکار مرتبط با این تابلوها نقدی جدی دارد.
ماده (۳)	شناسایی اراضی مستعد گردشگری و نحوه قیمت‌گذاری اراضی در زمان انتقال سند	وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی وزارت راه و شهرسازی وزارت کشور	تحقق	اراضی شناسایی شده است قیمت اراضی بدون احتساب ارزش افزوده ناشی برای سرمایه‌گذار محاسبه می‌شود.
ماده (۴)	تولید محتوا و معرفی جاذبه‌ها توسط دستگاه‌های اجرایی	کلیه دستگاه‌های اجرایی	عدم تحقق	دستگاه‌ها مساعدت کافی در این زمینه را به عمل نمی‌آورند. الزام‌آور نبودن ماده مورد بحث و نادیده گرفتن جایگاه صدا و سیما
ماده (۵)	توسعه زیرساخت‌های گردشگری توسط شورای برنامه‌ریزی استان	شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها و کمیته برنامه‌ریزی شهرستان‌ها	عدم تحقق	میانگین هزینه‌کرد در گردشگری در سطح استان‌ها برابر با ۲/۰۸ درصد می‌باشد که این امر نشان از عدم اولویت‌دهی به حوزه گردشگری دارد.
ماده (۶)	ارائه تسهیلات برای طرح‌های گردشگری	سازمان برنامه و بودجه کشور	تحقق	تخصیص سالیانه سود یارانه‌ای به حوزه گردشگری و همچنین احتساب وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در شمار دستگاه‌های دریافت‌کننده تسهیلات تلفیقی از محل تبصره (۱۸)
ماده (۷)	استعلام تأسیسات گردشگری در اختیار دستگاه‌ها	کلیه دستگاه‌های اجرایی و حاکمیتی	عدم تحقق	دستگاه‌ها از عمل به تکلیف خود سر باز زده‌اند
ماده (۸)	عدم امکان تغییر کاربری تأسیسات گردشگری بدون تأیید وزارتخانه	کلیه دستگاه‌های اجرایی	تحقق	اجازه ایجاد کاربری جدید به دستگاه‌های دیگر بدون کسب موافقت وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی ممکن نمی‌باشد. در تغییر کاربری تأسیسات گردشگری براساس ضوابط موجود عمل می‌شود.
ماده (۹)	تدوین تعرفه آب، دفع فاضلاب و حامل‌های انرژی بخش گردشگری	وزارتخانه‌های نفت و نیرو	تحقق ناقص	تنها درخصوص تعرفه گاز محقق شده است.
ماده (۱۰)	تخصیص سوخت یارانه‌ای به کشتی‌ها، شناورها و قایق‌های تفریحی دارای مجوز گردشگری	وزارت نفت	عدم تحقق	تصویب‌نامه هیئت‌وزیران برای اختصاص سوخت یارانه‌ای تهیه دستورالعمل تخصیص سوخت یارانه‌ای ایجاد ردیف اختصاصی برای کشتی‌ها، شناورها و قایق‌های تفریحی انتظار برای اتصال سامانه سه دستگاه برای تخصیص سوخت یارانه‌ای مقاومت وزارت نفت و نظر مخالف دستگاه‌های نظارتی برای تخصیص سوخت یارانه‌ای
ماده (۱۱)	ارائه گزارش دوره‌ای ۶ ماهه به هیئت‌وزیران توسط وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی	وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی	عدم تحقق	کوتاهی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی از وظیفه نظارتی خود و عدم انجام پیگیری‌های لازم در این خصوص.



راهنمایی گردشگری در جاده‌های مواصلاتی (حاشیه راه‌ها) و معابر شهری روستایی» (موضوع ماده (۲)) نیز محلی جدی برای نقد وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی به‌شمار می‌رود. در نهایت عدم گزارش دهی دوره‌ای توسط وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی موجب شده است تا امکان ارزیابی دوره‌ای و در نتیجه امکان پیگیری کم‌کاری دستگاه‌ها در عمل به تعهدات خود در خصوص تکالیف موجود در آیین‌نامه، از میان رود. اما با توجه به اینکه آیین‌نامه مورد بحث دارای ظرفیت‌های حمایتی متعددی از حوزه بوده و با پیگیری مناسب و به‌جای وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی می‌تواند موجبات دلگرمی فعالین گردشگری را فراهم آورد، تنفیذ جزء «۲» و «۳» بند «الف» ماده (۱۰۰) قانون برنامه ششم توسعه در مفاد قانون برنامه هفتم پیشنهاد می‌گردد. مسلماً تحقق این مهم تنها با مساعدت دستگاه‌ها و انجام تکالیف نظارتی و پیگیری اجرای مفاد آیین‌نامه توسط وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی محقق خواهد شد.

بر این اساس، بخش قابل توجهی از مفاد این آیین‌نامه محقق نشده یا تحقق ناقص (۷۰ درصد) داشته‌اند. در این میان، یکی از علل اساسی در عدم تحقق آیین‌نامه، عدم عمل به تکالیف و عدم همکاری دستگاه‌ها (نظیر عدم عمل به تکلیف قانونی توسط دستگاه‌ها در خصوص بارگذاری اطلاعات تأسیسات خدماتی و رفاهی در اختیار (موضوع ماده (۷) و مقاومت وزارت نفت در عرضه سوخت یارانه‌ای (موضوع ماده (۱۰)) می‌باشد. تجویزی بودن به‌جای تکلیفی بودن نیز خود عاملی برای عدم تحقق مفاد آیین‌نامه می‌باشد. به‌عنوان مثال براساس ماده (۴) دستگاه‌ها «مجازند» از محل اعتبارات فرهنگی به تولید محتوا و معرفی جاذبه‌ها بپردازند. عدم تخصیص اعتبارات در سطح استانی و با اولویت‌دهی به حوزه گردشگری (موضوع ماده (۵)) نیز از جمله مواردی می‌باشد که عدم اجرای آیین‌نامه را در پی داشته است. عدم پذیرش ضوابط و الزامات اساسی حوزه‌های دیگر (نظیر عدم پذیرش ضوابط موجود در خصوص تابلوهای در مسیرهای مواصلاتی در «دستورالعمل نصب و بهره‌برداری از تابلوهای گردشگری و علائم

## منابع و مأخذ



- [۱] هیئت‌وزیران (۱۴۰۰). آیین‌نامه جزءهای «۲» و «۳» بند «الف» ماده (۱۰۰) قانون برنامه ششم توسعه (مصوب ۱۳۹۹/۱۱/۲).
- [۲] مجلس شورای اسلامی. (۱۳۷۰). قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی (مصوب ۱۳۷۰/۰۷/۰۷).





## مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ (۴ خط) صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: [mrc@majles.ir](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc.majles.ir](http://rc.majles.ir)