

مسلسل: ۱۸۰۷۴

بهمن ۱۴۰۰

## آسیب‌شناسی واگذاری امور تصدی‌گری گردشگری و ارائه راهکار سیاستی



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۸۰۷۴

کد موضوعی: ۲۷۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: آسیب‌شناسی واگذاری امور تصدی‌گری گردشگری و ارائه راهکار سیاستی

نام دفتر: مطالعات فرهنگی و آموزش

تهیه و تدوین: ندا زرن‌دیان

اظهار نظر کنندگان: شهاب طلایی، سامان یوسفوند، احمد مرکزالمیری، روح... مکارم

ناظران علمی: موسی بیات، کمیل قیدرلو، صادق ستاری‌فرد

واژه‌های کلیدی:

۱. امور تصدی‌گری

۲. واگذاری

۳. گردشگری



تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۱۱/۲۴

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	خلاصه مدیریتی.....
۳	مقدمه.....
۴	۱. مفهوم‌شناسی امور حاکمیتی و امور تصدی‌گری.....
۸	۲. طرح موضوع واگذاری امور تصدی‌گری در قوانین و مقررات.....
۱۲	۳. سازوکارهای واگذاری امور تصدی‌گری در دستگاه‌ها.....
۱۴	۴. آشکال واگذاری امور تصدی‌گری و اولویت‌ها در واگذاری‌ها.....
۱۵	۵. الزامات اساسی برای واگذاری امور تصدی‌گری در حوزه گردشگری.....
۱۹	نتیجه‌گیری و پیشنهادها.....
۲۱	منابع و مآخذ.....





## آسیب‌شناسی واگذاری امور تصدی‌گری گردشگری و ارائه راهکار سیاستی

### خلاصه مدیریتی

به‌رغم نزدیک بودن پایان قانون برنامه ششم توسعه و الزام بند «ث» ماده (۱۰۰) این قانون مبنی بر واگذاری امور تصدی‌گری حوزه گردشگری به تشکل‌های حرفه‌ای و تخصصی گردشگری، به‌نظر این‌گونه واگذاری‌ها به مرحله عملیاتی شدن، نرسیده است. بدین جهت، گزارش حاضر در پی آن است تا با ترسیم ظرفیت‌های قانونی موجود، وضعیت فعلی و الزامات مورد نیاز برای انجام این‌گونه واگذاری‌ها، به پیشنهادهایی در جهت تحقق این مهم، منتج شود.

در گام نخست، تمیز میان امور حاکمیتی و امور تصدی‌گری و برجسته‌سازی آنچه که قانون از آن به‌عنوان امور تصدی‌گری یاد می‌کند الزامی است. قوانینی همچون «قانون مسئولیت مدنی» (مصوب ۱۳۳۹/۰۲/۰۷)، «قانون برنامه سوم توسعه» (مصوب ۱۳۷۹/۰۱/۱۷)، «قانون برنامه چهارم توسعه» (مصوب ۱۳۸۳/۰۶/۱۱)، «قانون مدیریت خدمات کشوری» (مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۰۸)، بر سه محوریت انتفاع همه اقدار جامعه، عامل اقتدار و حاکمیت و همچنین مصرف بدون ایجاد محدودیت برای دیگران، به‌عنوان شاخص‌های کلیدی امور حاکمیتی، تأکید داشته‌اند. در مقابل، براساس قوانین موجود امور تصدی‌گری در دو نوع کلی امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی و امور تصدی‌های اقتصادی، قابل دسته‌بندی است. عملکرد دولت همچون اشخاص حقیقی و حقوقی و همچنین شمولیت حقوق خصوصی در زمینه امور تصدی‌گری، شاخصه‌های اصلی این امور به‌زعم قوانین موجود، به‌شمار می‌روند. در بخش دوم، قوانین عمومی و خاص گردشگری در زمینه واگذاری امور تصدی‌گری مورد توجه قرار گرفته است. در سطحی کلان، قانون اساسی، «قانون مدیریت خدمات کشوری»، «قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت»، قوانین الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) و (۲)، قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه، قوانین بودجه و برنامه‌های تحول و اصلاح اداری، ازجمله قوانین و مقررات مهمی هستند که محتوای مرتبط با بحث حاضر را دارند. اما به‌طور خاص در زمینه گردشگری، ماده (۸۸) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت که بر واگذاری خدمات ایرانگردی و جهانگردی تأکید دارد؛ قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری که بر واگذاری امور تصدی‌گری به شرکت توسعه ایرانگردی و جهانگردی توجه داشته و همچنین ماده (۱۰۰) «قانون برنامه ششم توسعه» که بر واگذاری امور تصدی‌گری گردشگری به تشکل‌های حرفه‌ای و تخصصی توجه دارد، مورد اشاره قرار گرفتند.

بخش سوم، روشن‌گر سازوکارهایی است که در قوانین کلان برای پیگیری واگذاری‌ها در دستگاه‌های دولتی، تعریف شده است. در این میان، سه الگوی اصلی مورد توجه قرار گرفت: ایجاد کارگروه واگذاری، ایجاد ستاد واگذاری و تصویب در هیئت وزیران. دو مورد اول، در قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، مورد توجه قرار گرفته است اما الگوی سوم در خصوص وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، مطرح شده است. بدین شکل که پس از الزام قانون برنامه پنجم توسعه، آیین‌نامه‌ای را هیئت وزیران تصویب و در آن وظایف امور حاکمیتی و تصدی‌گری بخش تعاون به تفکیک، احصا شده است.

بخش چهارم، اشکال واگذاری‌های امور تصدی‌گری را مشخص می‌کند. بر این اساس، واگذاری‌ها می‌تواند در قالب اشکالی همچون خرید خدمت، مشارکت (با) یا واگذاری مدیریت (به) بخش‌های تعاونی، خصوصی، نهادها و مؤسسه‌های عمومی غیردولتی، انجام گیرد. علاوه بر این، در صورتی که هیچ‌یک از این حالات قابل پیاده‌سازی نباشد، می‌توان به منظور انجام این امور، واحد دولتی راه‌اندازی کرد.

بخش پنجم، به صورت خاص به بررسی سه الزام اساسی برای انجام واگذاری‌ها در حوزه گردشگری، می‌پردازد؛ تعیین مصادیق واگذاری، چگونگی واگذاری و فرهنگ واگذاری. مصادیق واگذاری یکبار در تاریخ ۱۳۹۲/۳/۲۹ در حوزه گردشگری مشخص شده و یکبار در کارگروهی در وزارتخانه متبوع بعد از تأکید ماده (۱۰۰) «قانون برنامه ششم توسعه» مبنی بر واگذاری امور تصدی‌گری تعیین شده است. مورد اول را هیئت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین، رد کرده است. مورد دوم نیز به لحاظ عدم تصویب در یک مرجع ذیصلاح می‌تواند موجبات برخورد سلیقه‌ای فراهم آورد. علاوه بر این، موارد احصا شده شبیه به همان موارد مصوب قبلی است که پیش‌تر رد شده بود. نقدهایی نظیر توجه صرف به تشکل‌ها به‌عنوان طرف واگذاری یا عدم احصای همه امور تصدی‌گری مرتبط را می‌توان در این خصوص مطرح کرد.

در خصوص چگونگی واگذاری‌ها در گردشگری، واگذاری امور تصدی‌گری به شرکت توسعه ایرانگردی و جهانگردی و همچنین واگذاری امور به تشکل‌های حرفه‌ای و تخصصی گردشگری، از اشکال در نظر گرفته شده در قوانین موجود، به‌شمار می‌رود. علاوه بر این، صندوق توسعه صنایع دستی و فرش دستباف و احیا و بهره‌برداری از اماکن تاریخی و فرهنگی نیز اگرچه ماهیتاً در خصوص بناهای تاریخی مورد مشارکت، شکل گرفته است اما به دو لحاظ مورد بحث حاضر است: نخست، بسیاری از بناهای واگذار شده از کاربری گردشگری برخوردارند. دوم، بررسی تجارب این صندوق خود می‌تواند الگویی را فراهم آورد که قابل تسری به حوزه گردشگری است.

در انتها، اگرچه قوانین و مقررات متعددی در سطح کلان و برخی قوانین و مقررات خاص گردشگری در خصوص موضوع حاضر، موجود است اما باید در نظر داشت که کلی بودن این قوانین و مقررات در سطح کلان تکافوی پیچیدگی حوزه گردشگری را نمی‌دهد. علاوه بر این، قوانین و مقررات مرتبط با گردشگری نیز همه جنبه‌ها را در نظر نگرفته است. بدین جهت، ایجاد الزام قانونی در یکی از دو قانون برنامه توسعه هفتم یا قانون شرح وظایف وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در جهت



تدوین آیین‌نامه واگذاری امور تصدی‌گری در حوزه گردشگری در یک برهه زمانی مشخص، ضروری به نظر می‌رسد. در این آیین‌نامه تعیین مصادیق واگذاری، چگونگی واگذاری‌ها و تعریف سازوکار کارگروه/ستاد واگذاری در حوزه گردشگری باید تدقیق شود.

## مقدمه

واگذاری امور تصدی‌گری و کاهش میزان دخالت دولت در امور اجرایی، موضوع حائز اهمیت است که در سال‌های اخیر مورد توجه بوده است. این اهمیت از آنجا نشئت می‌گیرد که از یک‌سو، حجم فعالیت‌ها و وظایف بخش عمومی، چشمگیر و ازسوی دیگر، توانایی‌ها و منابع در دسترس دولت برای عمل بدین وظایف، محدود است. از این‌رو، استفاده از ظرفیت‌های بخش غیردولتی در جنبه‌های مختلفی از جمله دانش و تخصص، نیروی انسانی، منابع مالی و غیره، می‌تواند به تحقق امور تصدی‌گری دولت کمک کرده و هم‌زمان فشار وارد بر بدنه دولت را از این رهگذر کاهش دهد. بدین جهت، اهمیت واگذاری‌ها، موجب شده تا قانونگذار این موضوع را مورد توجه قرار دهد و جایگاه بخش خصوصی را در «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی» مشخص کند. در ماده (۲۴) قانون مدیریت خدمات کشوری نیز تأکید شده است تا در هر برنامه بیست درصد (۲۰٪) از امور قابل واگذاری به این بخش محول شود.

اما اهمیت موضوع واگذاری‌ها در برخی صنایع و رعایت شفافیت عملکرد، به مراتب بیشتر است. گردشگری یکی از این صنایع، به‌شمار می‌رود چراکه بخش عمده‌ای از فعالیت‌های مرتبط با گردشگری، برعهده بخش خصوصی است و دخالت دادن این بخش در امور تصدی‌گری می‌تواند توجه به طیف گسترده‌ای از فعالان صنعت را در پی داشته باشد. این امر موجب شد تا سال‌ها بخش خصوصی فعال در این حوزه در پی واگذاری این امور ازسوی بخش دولتی باشد. نهایتاً در بند «ث» ماده (۱۰۰) «قانون برنامه ششم توسعه» بر واگذاری امور تصدی‌گری به تشکل‌های حرفه‌ای و تخصصی گردشگری که طبق قانون تشکیل شده‌اند، تأکید شد. این در حالی است که به‌رغم گزارش عملکرد ارائه شده ازسوی سازمان برنامه و بودجه درخصوص انجام اقدام‌هایی برای این ماده ازسوی دستگاه متبوع، تاکنون خروجی قابل قبول و شفافیتی در این زمینه به‌دست نیامده است. بدین جهت، در گزارش حاضر تلاش شده است تا - پس از طرح مقدماتی - با تأکید بر سه جنبه الزامی واگذاری‌ها یعنی تعیین مصادیق واگذاری، چگونگی واگذاری و فرهنگ واگذاری، به نقد وضعیت موجود در هریک از این ابعاد پرداخته و نهایتاً راهکار لازم برای رفع این موانع، ارائه شود.

## ۱. مفهوم‌شناسی امور حاکمیتی و امور تصدی‌گری

در بسیاری از سیستم‌ها و نظام‌های حقوقی و سیاسی دنیا، دولت‌ها دو وظیفه و کارکرد اصلی شامل حاکمیتی و تصدی‌گری دارند که نهادها و دستگاه‌های مسئول به اجرا می‌گذارند.<sup>۱</sup> این دسته‌بندی برای اولین بار در حقوق اداری فرانسه مطرح شد.<sup>۲</sup> دلیل اصلی پیدایش چنین تقسیم‌بندی، توجیه لزوم جبران خسارت‌های ناشی از اعمال دولت و مسئولیت مدنی اداره بوده است.<sup>۳</sup> به عبارتی، در مباحث مربوط به مسئولیت دولت تا قبل از قرن بیستم اصل بر مصونیت مطلق دولت بود و این مصونیت شامل اعمال تصدی و حاکمیتی دولت می‌شد؛ به گونه‌ای که تعقیب قضایی و اجرایی دولت را ناممکن می‌ساخت، اما از اوایل قرن بیستم این اصل جای خود را به اصل مصونیت محدود داد و امروزه هیچ‌کدام از نظام‌های حقوق ملی به اصل مصونیت مطلق معتقد نیستند و این مصونیت تنها محدود به اعمال حاکمیتی دولت‌ها است.<sup>۴</sup>

از این رو با توجه به اهمیت موضوع، منابع متعددی در داخل و خارج از کشور به تبیین دو مفهوم «امور حاکمیتی» و «امور تصدی‌گری» پرداخته‌اند. برای مثال به عقیده لافریر<sup>۵</sup> مقامات اداری دو وظیفه دارند؛ از طرفی حاکمیت دولت را اعمال می‌کنند و نظم و آرامش را برقرار می‌سازند و از طرف دیگر مأمور مباشرت و اداره اموال عمومی هستند. اعمالی که ناشی از قدرت است، اعمال حاکمیت و اعمال مربوط به وظیفه دوم، اعمال تصدی است. گادمت<sup>۶</sup> نیز عقیده‌ای مشابه دارد و اعمال حاکمیت را اعمالی می‌داند که با آن ارگان‌های دولت متوسل به شیوه دستور، منع و قاعده‌گذاری یکجانبه می‌شوند و به‌طور خلاصه یک اراده آمرانه را آشکار می‌سازد.<sup>۷</sup> در مقابل، هوریو<sup>۸</sup> و ابلتون<sup>۹</sup>، اعمال حاکمیت را آن دسته از اعمال قوه مجریه می‌دانند که از جنبه سیاسی برخوردارند.<sup>۱۰</sup>

در منابع داخلی نیز به مفهوم‌پردازی حول موضوع امور حاکمیتی و امور تصدی‌گری پرداخته شده است. به‌عنوان نمونه فتاحی اردکانی و همکارانش بر این باورند که «فعالیت‌های حاکمیتی شامل آن گروه از فعالیت‌ها می‌شوند که دولت به‌منظور ایجاد نظم در جامعه و اجرای قوانین و اعمال نظارت بر

۱. ر.ک: سیداکبر نیلی‌پور طباطبایی، سعید خزائی و حبیب ا... فتاحی اردکانی، «شناخت وظایف حاکمیتی دولت و اهمیت آن در تنظیم برنامه‌های راهبردی و نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها (بررسی چالش‌ها، راهکارها، تلاش‌های صورت گرفته در این خصوص)»، «تحقیقات حسابداری و حسابداری»، بهار ۱۳۹۹، شماره ۴۵، صص ۵۴-۴۱.

۲. ر.ک: حبیب ا... فتاحی اردکانی، سیداکبر نیلی‌پور طباطبایی و سعید خزایی، «بررسی و شناخت وظایف حاکمیتی، تصدی‌گری دولت و جایگاه آن در تنظیم برنامه‌های راهبردی، نظارت و ارزیابی عملکرد دستگاه‌های کشور (چالش‌ها، راهکارها، تلاش‌ها)»، دانش ارزیابی، بهار ۱۳۹۵، صص ۷۶-۶۱.

۳. ر.ک: ابوالفضل رنجبری، «نظریه اعمال حاکمیت و مقایسه آن با نظریه احکام حکومتی»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه تهران، ۱۳۷۴.

۴. ر.ک: ولی رستمی و ایام کمرخانی، «اعمال مقررات حقوق رقابت بر اعمال حاکمیتی و تصدی دولت»، دوره ۲۵، شماره ۲، پاییز ۱۳۹۴، صص ۴۵۱-۴۳۱.

5. Laferriere

6. Gaudemet

۷ به نقل از: سیدمجتبی واعظی، «معیار عمل حاکمیت در حقوق اداری ایران»، مجله مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز، دوره هفتم، شماره دوم، تابستان ۱۳۹۴، صص ۲۲۰-۱۹۹.

8. Hauriou

9. Ebelton

۱۰ به نقل از: عباس تازنی‌زاده، «تأملی بر تأثیر اعمال حاکمیت و اعمال تصدی بر رژیم حقوقی حاکم بر سازمان‌های دولتی و برنامه‌های اصلاح ساختار نظام اداری ایران»، سال ۱۲، شماره ۵۱، مجلس و پژوهش.





فعالیت‌های افراد و بنگاه‌ها، به آنها دست می‌زند». اما فعالیت‌های تصدی‌گری به‌زعم ایشان وقتی اتفاق می‌افتد که «دولت به‌عنوان یک تولیدکننده و عرضه‌کننده کالا وارد بازار می‌شود و همانند یک بنگاه بخش خصوصی به استخدام عوامل تولید و فروش کالاها و خدمات اقدام می‌کند»<sup>۱</sup>. صادقی شاهدانی و همکارانش نیز دخالت دولت در اقتصاد را به دو صورت امکان‌پذیر می‌دانند؛ حالت اول، نقش تصدی‌گری دولت به‌معنای در دست داشتن مالکیت و مدیریت بنگاه‌های اقتصادی است. در این حالت دولت از لحاظ عملیاتی همه‌کاره فعالیت‌های اقتصادی است. حالت دوم، نقش حاکمیتی و سیاستگذاری کلان است که این نقش بیشتر به وظیفه نظارت، برنامه‌ریزی کلان، سیاستگذاری راهبردی، کنترل و تنظیم بازارها و توازن اجتماعی تاکید دارد.<sup>۲</sup> به عقیده نیلی‌پور طباطبایی و همکارانش، «امور حاکمیتی شامل سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، نظارت و ارزیابی به‌دلیل سطح و جایگاه دارای اهمیت مضاعف است و تصدی‌گری آن دسته از وظایفی را دربرمی‌گیرد که قابل واگذاری به مردم و بخش خصوصی باشد»<sup>۳</sup>. اما واعظی در تشخیص امور حاکمیتی از امور تصدی‌گری بر معیار ماهیت وسیله مورد استفاده دولت، تأکید دارد. به عبارتی، اگر اداره در راه رسیدن به هدف خود از طرق ویژه و اقتداری بهره‌بردار، عمل مذکور به‌عنوان عمل حاکمیت شناخته می‌شود. اما چنانچه اداره از همان شیوه‌های معمول در بین سایر اشخاص حقیقی و حقوقی بهره‌برد، عمل مذکور به‌عنوان عمل تصدی قلمداد می‌شود.<sup>۴</sup>

آن‌طور که مورد اشاره قرار گرفت اجماع قابل قبولی بر تعریف امور حاکمیتی و امور تصدی‌گری و مرز میان این دو، در هیچ‌یک از ادبیات داخلی و خارجی مرتبط با این موضوع وجود ندارد. این تشتت آراء و نبود تعریف دقیق از مفاهیم امور حاکمیتی و تصدی‌گری در متون قانون مرتبط نیز مشهود است. در ادامه به برخی از تعاریف مستند به قانون در کشور برای هر یک از دو مفهوم امور حاکمیتی و امور تصدی‌گری خواهیم پرداخت. البته باید متذکر شد که متن پیش‌رو تنها اشاره‌ای است که از گذر آن ذهن مخاطب با جنس این امور آشنایی بیشتری پیدا کرده و تدقیق در این زمینه فرصت دیگری و تخصص کافی در مباحث حقوقی این حوزه را می‌طلبد.

---

۱. ر. ک: حبیب ا. فتاحی رادکانی، سیداکبر نیلی‌پور طباطبایی و سعید خزایی، «بررسی و شناخت وظایف حاکمیتی، تصدی‌گری دولت و جایگاه آن در تنظیم برنامه‌های راهبردی، نظارت و ارزیابی عملکرد دستگاه‌های کشور (چالش‌ها، راهکارها، تلاش‌ها)»، دانش ارزیابی، بهار ۱۳۹۵، صص ۶۱-۷۶.

۲. ر. ک: مهدی صادقی شاهدانی، کامران ندری و وهاب فلیج، «اثرات نقش حاکمیتی و تصدی‌گری دولت در اقتصاد بر توزیع درآمد به روش ARDL: مطالعه موردی ایران»، فصلنامه اقتصادی مقداری (بررسی اقتصادی سابق)، دوره ۶، شماره ۴، زمستان ۸۸، صص ۷۳-۱۰۰.

۳. حبیب ا. فتاحی رادکانی، سیداکبر نیلی‌پور طباطبایی و سعید خزایی، «بررسی و شناخت وظایف حاکمیتی، تصدی‌گری دولت و جایگاه آن در تنظیم برنامه‌های راهبردی، نظارت و ارزیابی عملکرد دستگاه‌های کشور (چالش‌ها، راهکارها، تلاش‌ها)»، دانش ارزیابی، بهار ۱۳۹۵، صص ۶۱-۷۶.

۴. ر. ک: سیدمجتبی واعظی، «معیار عمل حاکمیت در حقوق اداری ایران»، مجله مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز، دوره هفتم، شماره دوم، تابستان ۱۳۹۴.

## ۱-۱. امور حاکمیتی

در «قانون مسئولیت مدنی» (مصوب ۱۳۳۹/۰۲/۰۷)، به صورت ضمنی اشاره شده است که آن دسته از امور، حاکمیتی به شمار می‌رود که در جهت تأمین منافع اجتماعی باشد. این تعریف، تصویر روشن و دقیقی به دست نمی‌دهد.

در بند «الف» ماده (۶۴) «قانون برنامه سوم توسعه»، امور حاکمیتی، اموری دانسته شده است که «منافع حاصل از انجام آن شامل همه اقشار جامعه می‌گردد و بهره‌مندی افراد از این نوع خدمات نه تنها موجب ایجاد محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود بلکه تحقق آن اقتدار دولت را نیز افزایش می‌دهد، از قبیل مدیریت ملی و اداره امور کشور، وضع قوانین و مقررات، ایجاد نظم اجتماعی و استقرار عدالت اجتماعی، حفظ نظم و امنیت عمومی، عدالت قضایی و دفاع از مرزهای کشور و تقویت کمی و کیفی بسیج مستضعفان».

بند «الف» ماده (۱۳۵) «قانون برنامه چهارم توسعه» نیز بیان می‌کند که «امور حاکمیتی دولت، که تحقق آن موجب اقتدار حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه می‌شود عبارتند از:

۱. سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و نظارت در بخش‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگ،
  ۲. برقراری عدالت و تأمین اجتماعی و بازار توزیع درآمد،
  ۳. ایجاد فضای سالم، برای رقابت و جلوگیری از انحصار و تضييع حقوق مردم،
  ۴. فراهم کردن زمینه‌ها و مزیت‌های لازم، برای رشد و توسعه کشور و رفع فقر و بیکاری،
  ۵. قانونگذاری، امور ثبتی، استقرار نظم و امنیت و اداره امور قضایی،
  ۶. حفظ تمامیت ارضی کشور و ایجاد آمادگی دفاعی ملی،
  ۷. صیانت از هویت ایرانی- اسلامی،
  ۸. اداره امور داخلی، مالیه عمومی، تنظیم روابط کار و روابط خارجی،
  ۹. حفظ محیط زیست و حفاظت از منابع طبیعی و میراث فرهنگی،
  ۱۰. علوم و تحقیقات بنیادی، آمار و اطلاعات ملی،
  ۱۱. پیشگیری از بیماری‌های واگیر، مقابله و کاهش اثرات حوادث طبیعی و بحران‌های پیچیده».
- در ماده (۸) «قانون مدیریت خدمات کشوری» (مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۰۸) نیز تعریفی مشابه آورده شده است که «امور حاکمیتی، آن دسته از اموری است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه گردیده و بهره‌مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود».

ماده مزبور به برخی مصادیق از امور حاکمیتی به شرح ذیل اشاره می‌کند:

الف) سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و نظارت در بخش‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی،



ب) برقراری عدالت و تأمین اجتماعی و بازتوزیع درآمد،  
ج) ایجاد فضای سالم برای رقابت و جلوگیری از انحصار و تضييع حقوق مردم،  
د) فراهم کردن زمینه‌ها و مزیت‌های لازم برای رشد و توسعه کشور و رفع فقر و بیکاری،  
ه) قانونگذاری، امور ثبتی، استقرار نظم و امنیت و اداره امور قضایی،  
و) حفظ تمامیت ارضی کشور و ایجاد آمادگی دفاعی و دفاع ملی،  
ز) ترویج اخلاق، فرهنگ و مبانی اسلامی و صیانت از هویت ایرانی - اسلامی،  
ح) اداره امور داخلی، مالیه عمومی، تنظیم روابط کار و روابط خارجی،  
ط) حفظ محیط زیست و حفاظت از منابع طبیعی و میراث فرهنگی،  
ی) تحقیقات بنیادی، آمار و اطلاعات ملی و مدیریت کشور،  
ک) ارتقای بهداشت و آموزش عمومی، کنترل و پیشگیری از بیماری‌ها و آفت‌های واگیر، مقابله و کاهش اثرات حوادث طبیعی و بحران‌های عمومی،  
ل) بخشی از امور مندرج در مواد (۹)، (۱۰) و (۱۱) این قانون نظیر موارد مذکور در اصول بیست‌ونهم و سی‌ام قانون اساسی که انجام آن توسط بخش خصوصی و تعاونی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی با تأیید هیئت وزیران امکان‌پذیر نمی‌باشد،  
م) سایر مواردی که با رعایت سیاست‌های کلی مصوب مقام معظم رهبری به موجب قانون اساسی در قوانین عادی جزء این امور قرار می‌گیرد.

## ۲-۱. امور تصدی‌گری

در تبصره «۱» ماده‌واحد «قانون تعیین مرجع دعاوی بین افراد و دولت» (مصوب ۱۳۰۷/۰۲/۱۹)، امور تصدی‌گری بدین‌شکل تعریف شده است:

«اعمال تصدی‌ اعمالی است که دولت از نقطه‌نظر حقوقی مشابه اعمال افراد انجام می‌دهد مانند خرید و فروش املاک و غلات و اجاره و استیجار و امثال آن».

در ماده (۶۴) «قانون برنامه سوم توسعه»، به دو دسته تصدی‌های اجتماعی و تصدی‌های اقتصادی، اشاره شده است:

- تصدی‌های اجتماعی: «که منافع اجتماعی حاصل از آنها نسبت به منافع فردی برتری دارد و موجب بهبود وضعیت زندگی افراد جامعه می‌گردد، از قبیل آموزش و پرورش عمومی و فنی و حرفه‌ای، بهداشت و درمان، تربیت بدنی و ورزش، فعالیت‌های فرهنگی، هنری و تبلیغات دینی».

- تصدی‌های اقتصادی: «وظایف مربوط به تصدی‌های اقتصادی در بخش‌های تولیدی و زیربنایی، از محل منابع داخلی شرکت‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و یا سایر منابع غیروابسته به بودجه عمومی دولت تأمین اعتبار خواهد شد، مگر در مواردی که با توجه به حجم بالای سرمایه‌گذاری

و سایر ضرورت‌ها، با تصویب هیئت وزیران سرمایه‌گذاری بخش دولتی ضروری تشخیص داده شود. در زمینه سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی علاوه بر سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی متولی امور زیربنایی از محل منابع داخلی، چنانچه شرکت‌های صنعتی و معدنی دولتی و یا غیردولتی نسبت به سرمایه‌گذاری در این زمینه‌ها برای تأمین نیازهای خود اقدام نمایند، هزینه‌های مزبور به‌عنوان هزینه‌های قابل قبول مالیاتی منظور خواهد شد.»

در ماده (۱۳۵) «قانون برنامه چهارم توسعه» نیز امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی، خدماتی و امور اقتصادی به تفکیک تبیین شده است:

- امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی؛ آن دسته از وظایفی است که منافع اجتماعی حاصل از آنها نسبت به منافع فردی برتری دارد و موجب بهبود وضعیت زندگی افراد می‌گردد از قبیل: آموزش و پرورش عمومی، فنی و حرفه‌ای، علوم و تحقیقات، بهداشت و درمان، تربیت بدنی و ورزش، اطلاعات و ارتباطات جمعی و امور فرهنگی، هنری و تبلیغات دینی.

- امور تصدی‌های اقتصادی؛ آن دسته از وظایفی است که دولت، متصدی اداره و بهره‌برداری از اموال جامعه است و مانند اشخاص حقیقی و حقوقی در حقوق خصوصی عمل می‌کند، نظیر تصدی در امور صنعتی، کشاورزی، حمل‌ونقل و بازرگانی و بهره‌برداری از طرح‌های مندرج در بند «ج» این ماده.

علاوه بر این، در ماده (۱۱) «قانون مدیریت خدمات کشوری» آورده شده است که «آن دسته از اموری است که دولت، متصدی اداره و بهره‌برداری از اموال جامعه است و مانند اشخاص حقیقی و حقوقی در حقوق خصوصی عمل می‌کند از قبیل: تصدی در امور صنعتی، کشاورزی، حمل‌ونقل، بازرگانی، مسکن و بهره‌برداری از طرح‌های مندرج در ماده (۱۰) این قانون».

## ۲. طرح موضوع واگذاری امور تصدی‌گری در قوانین و مقررات

در سال‌های اخیر، قوانین و مقررات متعددی در جهت تسهیل واگذاری امور تصدی‌گری، تصویب شده است. در ادامه، به برخی از این قوانین با توجه به ظرفیت‌های عمومی موجود در این قوانین و ظرفیت‌های اختصاصی آنها برای حوزه گردشگری، خواهیم پرداخت. بررسی این موارد می‌تواند از یک‌سو، نشانگر اهمیت و جایگاه موضوع بحث حاضر باشد و از سوی دیگر، رویکردهای موجود از سوی سیاستگذاران و تصمیم‌گیران به مسئله واگذاری‌ها را نشان دهد:

### ۲-۱. اهم ظرفیت‌های عمومی قوانین و مقررات در واگذاری امور تصدی‌گری

در این بخش به مهم‌ترین قوانین و مقررات موجود در زمینه واگذاری امور تصدی‌گری، اشاره شده است:

- در یکی از اساسی‌ترین قوانین جمهوری اسلامی ایران یعنی قانون اساسی، به جایگاه بخش خصوصی توجه شده است. در اصل چهل و چهارم این قانون، آورده شده است که در نظام جمهوری اسلامی ایران



سه بخش اقتصادی وجود دارد: بخش دولتی، تعاونی و خصوصی. نص قانون، بخش خصوصی را شامل آن قسمت از کشاورزی، دامداری، صنعت، تجارت و خدمات می‌داند که مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولتی و تعاونی است. علاوه بر این، در «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۰۸) قلمرو و سازوکارهای فعالیت سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی تعریف شده است.

● قانون دیگر در این خصوص، «قانون مدیریت خدمات کشوری» (مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۰۸) است. ماده (۱۳) این قانون، شیوه‌های انجام امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی را تعیین می‌کند. در ماده (۲۴) همین قانون، همه دستگاه‌های اجرایی موظف شده‌اند تا امور قابل واگذاری به بخش غیردولتی را احصا و طی هر برنامه بیست درصد از این امور را به این بخش واگذار کنند. به منظور اجرایی‌سازی این ماده در تاریخ ۱۳۸۸/۱۰/۱۳، آیین‌نامه‌ای به تصویب وزیران عضو کمیسیون امور اجتماعی و دولت الکترونیک، رسید.

● ماده (۸۸) «قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» (مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷)، اشاره دارد که وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی که عهده‌دار ارائه خدمات اجتماعی، فرهنگی، خدماتی و رفاهی از قبیل آموزش فنی و حرفه‌ای، آموزش عمومی، تربیت بدنی، درمان، توانبخشی، نگهداری از سالمندان، معلولین و کودکان بی سرپرست، کتابخانه‌های عمومی، مراکز فرهنگی و هنری، خدمات شهری و روستایی، ایرانگردی و جهانگردی می‌باشند مجازند برای توسعه کمی و کیفی خدمات خود و کاهش حجم تصدی‌های دولت براساس مقررات این ماده، برخی امور را واگذار کنند. سازوکارهای اجرایی این ماده در طی آیین‌نامه‌ای در تاریخ ۱۳۸۱/۰۶/۲۴، به تصویب رسید.

● در قوانین «الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱)» و همچنین «الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)» نیز به موضوع واگذاری امور تصدی‌گری، توجه شده است. در ماده (۴۷) «قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱)»، بر کاهش حداقل سه درصد (۳٪) از تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی، تولیدی، خدماتی و نظایر آنها و همچنین اختصاص یک و نیم درصد (۱/۵٪) از اعتبارات تخصیص یافته خود برای توسعه فعالیت‌های بخش غیردولتی و خرید خدمات از این گونه بخش‌ها، تأکید شده است.

در ماده (۲۷) «قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)» نیز به موضوع واگذاری طرح‌های تملک سرمایه‌ای پرداخته است.

● در قوانین برنامه‌های توسعه پنج‌ساله نیز شواهدی از توجه به واگذاری امور تصدی‌گری دیده می‌شود که می‌توان به نمونه‌هایی برای مثال، اشاره داشت:

- در ماده (۶۴) «قانون برنامه سوم توسعه»، به نحوه تأمین اعتبار امور حاکمیتی و امور تصدی‌گری به تفکیک، تأکید شده است.

- در ماده (۱۳۵) «قانون برنامه چهارم توسعه» به تبیین هریک از حوزه‌های امور حاکمیتی، امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی، امور زیربنایی و امور تصدی‌های اقتصادی، پرداخته شده است. ماده (۱۳۶) همین قانون، به نحوه انجام امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی، اشاره دارد. علاوه بر این، بند «ب» ماده (۱۴۵) «قانون برنامه چهارم توسعه» به کاهش سالیانه حداقل سه درصد (۳٪) از تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی، تولیدی، خدماتی و نظایر آن توسط دستگاه‌های اجرایی، تأکید می‌کند.

- در ماده (۶۴) «قانون برنامه پنجم توسعه»، آورده شده است که «در مواردی که در اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری وظایف تصدی دولت به بخش خصوصی یا تعاونی واگذار می‌شود، واگذاری وظایف رافع مسئولیت حاکمیتی دولت در مقابل شهروندان نیست. در این گونه موارد تنظیم رابطه دولت و بخش‌های خصوصی و تعاونی که عهده‌دار وظیفه تصدی‌های واگذار شده دولت شده‌اند براساس آیین‌نامه‌ای است که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد».

- در بند «الف» ماده (۲۵) «قانون برنامه ششم توسعه»، اجازه خرید خدمات در چارچوب استانداردهای کیفی خدمات از بخش خصوصی و تعاونی (به‌جای تولید خدمات) به دستگاه‌های اجرایی عهده‌دار وظایف اجتماعی، فرهنگی و خدماتی داده شده است. علاوه بر این، در بند «الف» ماده (۲۸) این قانون بر کاهش حجم، اندازه و ساختار مجموع دستگاه‌های اجرایی به‌استثنای مدارس دولتی در طول اجرای قانون برنامه تا حداقل پانزده درصد (۱۵٪) تأکید کرده است.

● ظرفیت دیگر دیده شده برای واگذاری امور به بخش خصوصی در قوانین کشور، توجه به موضوع واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای جدید، نیمه‌تمام، تکمیل شده و آماده بهره‌برداری به بخش غیردولتی در تبصره «۱۹» قوانین بودجه در سال‌های اخیر است. قوانین یادشده از ماهیت عمومی برخوردار بوده و می‌تواند همه حوزه‌ها از جمله حوزه گردشگری را شامل شود.

● ظرفیت موجود دیگر در این زمینه برنامه‌های تحول و اصلاح اداری<sup>۱</sup> است. به‌عنوان مثال در مصوبه شورای عالی اداری (مصوب ۱۳۸۱/۰۲/۱۵) در خصوص طرح‌ها و سیاست‌های اجرایی برنامه تحول اداری در برنامه اول - یعنی منطقی کردن اندازه دولت - به سه طرح کلیدی مرتبط با موضوع حاضر تأکید شده است:

۱. تهیه طرح دولت متناسب (الگوی مناسب اندازه دولت) از طریق تعیین و تفکیک اعمال حاکمیت و اعمال تصدی براساس مفاد ماده (۶۴) «قانون برنامه سوم توسعه» و تشخیص حجم مناسب برای دولت با تعریف منطقی دولت و امکانات و منابعی که می‌توان برای اداره امور توسط دولت هزینه کرد.
۲. شناخت راه‌های واگذاری و توقف توسعه بخش‌های اعمال تصدی دولت در حوزه‌های اجتماعی و اقتصادی (آموزش و پرورش، بهداشت و درمان، شرکت‌های دولتی و غیره) و تعیین راه‌های مناسب برای توسعه فعالیت بخش غیردولتی به موازات کاهش تصدی‌های دولت.

۱. برای آشنایی بیشتر با این برنامه‌ها به گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس تحت عنوان «تحلیل پیشینه اصلاح نظام اداری در ایران» (مورخ ۱۳۹۷/۰۲/۲۹)، مراجعه شود.



۳. تعیین اهداف کمی برای واگذاری تصدی‌های دولت و توسعه فعالیت‌های بخش غیردولتی متناسب با نتایج حاصل از مطالعات موضوع بندهای ۱ و ۲.

در برنامه جامع اصلاح نظام اداری دوره دوم (۱۳۹۹-۱۳۹۷) سازمان اداری استخدامی کشور (مصوبه ۱۳۹۷/۰۵/۳۰ شورای عالی اداری) نیز بر «کاستن از تصدی‌ها و مداخلات دولت و تقویت نقش ستادی و اعمال حاکمیت آن»، تأکید شده است.

## ۲-۲. اهم ظرفیت‌های قوانین و مقررات برای واگذاری امور تصدی‌گری در حوزه گردشگری

در این بخش، به اهم قوانین و مقررات مرتبط با واگذاری‌ها در حوزه گردشگری خواهیم پرداخت:

● همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد ماده (۸۸) «قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت»، خدمات ایرانگردی و جهانگردی را به‌عنوان یکی از مصادیق امور تصدی اجتماعی، فرهنگی، خدماتی و رفاهی جهت واگذاری، مورد توجه قرار داده است.

● در تبصره «۲» ماده (۱) «قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری»، آورده شده است که: «وظایف حاکمیتی سازمان ایرانگردی و جهانگردی به سازمان میراث فرهنگی و گردشگری منتقل می‌شود و وظایف اجرایی و امور تصدی آن با همه امکانات، اعتبارات، نیروی انسانی، اموال و دارایی‌ها، تعهدات و اعتبارات در قالب یک شرکت دولتی با عنوان شرکت توسعه ایرانگردی و جهانگردی به سازمان میراث فرهنگی و گردشگری وابسته می‌گردد».

● «قانون برنامه ششم توسعه» (مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴) به واگذاری امور تصدی‌گری گردشگری به‌صورت خاص، توجه داشته است. بند «ث» ماده (۱۰۰) این قانون بیان می‌دارد: «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».

در آخرین گزارش عملکرد سازمان برنامه و بودجه در سال ۱۳۹۹ درخصوص این بند به یک بخشنامه اشاره شده که در آن موارد قابل واگذاری احصا و طی بخشنامه‌ای به استان‌ها ابلاغ شده است. اما در گزارش مزبور، درباره مواردی همچون نحوه احصا موارد قابل واگذاری، عملکرد استان‌ها براساس بخشنامه واگذاری، سیستم نظارتی در نظر گرفته شده برای واگذاری‌ها و غیره، اشاره‌ای نشده است.

علاوه بر این، در گزارش عملکرد مورد نظر به واگذاری برپایی پایون جمهوری اسلامی ایران در نمایشگاه فیتور اسپانیا به کانون جهانگردی و اتومبیلرانی و همچنین واگذاری نمایشگاه بین‌المللی گردشگری و صنایع وابسته تهران به شرکت مادر تخصصی توسعه ایرانگردی و جهانگردی اشاره شده است. اما در این موارد نیز میزان رضایت از واگذاری‌های انجام شده چه به‌لحاظ نظرخواهی از بخش خصوصی و چه به‌لحاظ سطح کیفیت عملکرد در دو نمایشگاه، تبیین نشده است.

### ۳. سازوکارهای واگذاری امور تصدی‌گری در دستگاه‌ها

به‌منظور پیگیری انجام واگذاری‌ها در دستگاه‌ها، در قوانین سازوکارهایی پیش‌بینی شده است - که فارغ از اجرایی شدن آنها- در این قسمت به آنها، خواهیم پرداخت:

#### ۳-۱. ایجاد کارگروه واگذاری

براساس ماده (۴) آیین‌نامه ماده (۲۴) «قانون مدیریت خدمات کشوری»، به‌منظور انجام واگذاری‌ها دستگاه‌ها ملزم به ایجاد یک کارگروه هستند. این کارگروه از سه الی پنج نفر از معاونان، مدیران و صاحب‌نظران به انتخاب وزیر یا بالاترین مقام دستگاه، تشکیل می‌شود. علاوه بر ایجاد کارگروه مرکزی، کارگروه‌هایی در سطح استان‌ها و به‌ضرورت در سطح شهرستان‌ها نیز در واحدهای استانی و شهرستانی دستگاه اجرایی، ایجاد می‌شوند. وزیر در کارگروه مرکزی و استانداران در استان‌ها، مسئول نظارت بر حسن عملکرد کارگروه‌های واگذاری می‌باشند. علاوه بر این، گزارش عملکرد شش‌ماهه کارگروه‌ها باید به معاونت‌های توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور و برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور ارائه شود.

#### ۳-۲. ایجاد ستاد واگذاری

براساس الگوی تعریف شده در آیین‌نامه اجرایی ماده (۸۸) «قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت»، در دستگاه‌های واگذارکننده یک ستاد اجرایی متشکل از سه الی پنج نفر از معاونان، مدیران ارشد و صاحب‌نظران به انتخاب وزیر یا بالاترین مقام دستگاه تشکیل می‌شود. به‌منظور پیگیری، نظارت و کنترل بر اجرای سیاست‌های ارائه شده ستاد، کمیته‌های استانی در واحدهای استانی دستگاه‌های واگذارکننده ایجاد می‌کنند. ترکیب کمیته‌های استانی را ستاد تعیین می‌کند. کمیته‌های استانی می‌توانند حسب ضرورت کمیته‌های اجرایی در شهرستان‌ها مستقر کرده و پاره‌ای از وظایف خود را به آنها واگذار کنند. علاوه بر این، عملکرد اشخاص طرف قرارداد دستگاه واگذارکننده را ستاد، مورد بررسی قرار داده و عملکردهای مثبت از طریق تخفیف ویژه مورد تشویق و قدردانی قرار می‌گیرد.





## جدول مقایسه وظایف کارگروه واگذاری با ستاد واگذاری

ستاد واگذاری	کارگروه واگذاری
<ul style="list-style-type: none"> <li>- تصویب برنامه واگذاری</li> <li>- تصویب شرح وظایف هیئت امناء: هیئتی متشکل از اشخاصی که با رعایت صلاحیت‌های فنی و اجتماعی توسط دستگاه واگذارکننده تأیید شده و ارائه خدمات مربوط به یک یا چند فعالیت را به روش مشارکت یا واگذاری مدیریت و یا با استفاده از کمک‌های مردمی و واحدهای خیریه نظارت نموده و یا عهده‌دار می‌شوند</li> <li>- تعیین میزان هزینه سرانه واگذاری به متقاضیان با توجه به موقعیت جغرافیایی، نوع فعالیت و میزان محرومیت مناطق و کمیت و کیفیت خدمات تا ۹۵ درصد هزینه سرانه دولتی</li> <li>- تهیه و تصویب دستورالعمل‌های مورد نیاز برای تعیین صلاحیت‌های فنی و اخلاقی متقاضیان و اجاره اموال منقول و غیرمنقول</li> <li>- تعیین و تنظیم چارچوب قراردادهای منعقد شده با بخش غیردولتی</li> <li>- قیمت‌گذاری اجاره ساختمان‌ها و اموال منقول براساس متوسط نظر سه نفر کارشناس رسمی دادگستری</li> <li>- تعیین و اخذ ضمانت‌های لازم برای جلوگیری از تغییر کاربری و حفظ و حراست از اموال منقول و غیرمنقول واگذار شده</li> <li>- رسیدگی به تخلفات طرف قرارداد از شرایط واگذاری</li> <li>- ارائه گزارش در مقاطع شش‌ماهه به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تصویب برنامه اجرایی نحوه واگذاری تصدی‌های دستگاه</li> <li>- تعیین و احصای تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی، خدماتی و زیربنایی قابل واگذاری در دستگاه براساس اولویت‌های مربوط</li> <li>- تعیین و تصویب میزان هزینه سرانه تأمین خدمات برای فعالیت‌های قابل واگذاری در دستگاه</li> <li>- تعیین و تنظیم چارچوب‌ها، قراردادهای منعقد شده با بخش غیردولتی و تمدید قراردادهای موجود</li> <li>- تعیین روش‌های واگذاری تصدی‌های قابل واگذاری</li> <li>- تعیین و تصویب تسهیلات و حمایت‌های موردنظر برای بخش غیردولتی متقاضی برابر قوانین و مقررات مربوط</li> <li>- تعیین و تصویب ضمانت‌های لازم به‌منظور جلوگیری از تغییر کاربری و حفظ و حراست از اموال منقول و غیرمنقول واگذار شده</li> <li>- تدوین و تصویب استانداردها و معیارهای موردنظر درخصوص کیفیت و قیمت خدمات و تصدی‌های قابل واگذاری با هماهنگی معاونت‌های توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور و برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور</li> <li>- قیمت‌گذاری برای ساختمان‌ها و پروژه‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای نیمه‌تمام با حفظ کاربری آنها پس از اتمام پروژه و اداره آنها توسط بخش غیردولتی</li> <li>- پیش‌بینی و تعیین اهداف کمی سالانه از سوی دستگاه به تفکیک هریک از فعالیت‌ها برای ستاد و واحدهای استانی</li> <li>- قیمت‌گذاری اجاره ساختمان‌ها و اموال منقول براساس میانگین قیمت کارشناسی سه کارشناس رسمی دادگستری و تأیید معاونت‌های توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور و برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور و رعایت قانون محاسبات عمومی کشور و برگزاری مناقصات</li> <li>- نحوه بررسی و رسیدگی به تخلفات طرف قرارداد از شرایط واگذاری</li> <li>- تعیین سازوکار مربوط به اعطای تسهیلات مالی اعم از تخصیص اعتبارات موارد مربوط به وجوه اداره شده، تعیین قیمت‌ها، نحوه اخذ و تعیین میزان ضمانت‌های مالی مورد نیاز براساس قوانین و مقررات مربوط</li> <li>- تعیین اعضا و شرح وظایف کارگروه‌های استانی و شهرستانی.</li> </ul>

مأخذ: یافته‌های تحقیق<sup>۱</sup>.

۱. براساس آیین‌نامه ماده (۲۴) قانون مدیریت خدمات کشوری و آیین‌نامه اجرایی ماده (۸۸) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت.

### ۳-۳. تصویب در هیئت وزیران

در این الگو، مصادیق حاکمیتی و تصدی‌گری را در ابتدا هیئت وزیران تصویب می‌کند و پس از آن اجرایی‌سازی و واگذاری‌ها به دستگاه مربوطه محول می‌شود. این الگو در خصوص «وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی»، مطرح شده است. در بند «ج» ماده (۱۲۴) «قانون برنامه پنجم توسعه» آمده است که «وزارت تعاون و وظایف حاکمیتی و اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران و دیگر تشکل‌های تعاونی وظایف تصدی‌گری بخش تعاون را برعهده خواهند داشت. آیین‌نامه اجرایی این بند با پیشنهاد مشترک وزارت تعاون و اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران تهیه و حداکثر ظرف سه ماه پس از تصویب این قانون به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید. هرگونه دخالت دولت در امور اجرایی، مدیریتی، مجامع و انتخابات اتاق‌های تعاون ممنوع است. مفاد این بند نافی وظایف قانونی نظارتی وزارت تعاون نیست». آیین‌نامه اشاره شده در این ماده در تاریخ ۱۳۹۱/۱۰/۰۳، به تصویب هیئت وزیران رسید. امور حاکمیتی و تصدی‌گری براساس این آیین‌نامه، احصا و وزارت صرفاً مجاز به فعالیت در امور حاکمیتی شد.

### ۴. اشکال واگذاری امور تصدی‌گری و اولویت‌ها در واگذاری‌ها

برای انجام امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی براساس ماده (۱۳) «قانون مدیریت خدمات کشوری» و ماده (۱۳۶) «قانون برنامه چهارم توسعه»، چهار روش پیش‌بینی شده است:

۱. اعمال حمایت‌های لازم از بخش تعاونی، خصوصی، نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مجری این وظایف.
  ۲. خرید خدمات از بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسه‌های عمومی غیردولتی.
  ۳. مشارکت با بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسه‌های عمومی غیردولتی از طریق اجاره، واگذاری امکانات و تجهیزات و منابع فیزیکی.
  ۴. واگذاری مدیریت واحدهای دولتی به بخش تعاونی، خصوصی، نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی با پرداخت تمام یا بخشی از هزینه سرانه خدمات. در صورتی که هریک از حالت‌های اشاره شده، قابل پیاده‌سازی نباشد، ایجاد و اداره واحدهای دولتی را دستگاه‌های اجرایی باید مورد پیگیری قرار دهند.
- ماده (۸۸) «قانون مدیریت خدمات کشوری» برای ارائه خدمت بخش غیردولتی سه روش پیش‌بینی کرده است: خرید خدمات از بخش غیردولتی، مشارکت با بخش غیردولتی و واگذاری مدیریت بخش غیردولتی. آیین‌نامه اجرایی این ماده (مصوب ۱۳۸۱/۰۶/۲۴ هیئت وزیران) به تعریف هریک از این روش‌ها پرداخته است:



۱. خرید خدمات از بخش غیردولتی: استفاده از ظرفیت‌های بخش غیردولتی با پرداخت هزینه سرانه تأمین خدماتی که دستگاه اجرایی مربوط طبق قوانین و مقررات موجود عهده‌دار آنهاست.
۲. مشارکت با بخش غیردولتی: در اختیار قرار دادن مراکز و واحدهای خدماتی اجتماعی، فرهنگی و رفاهی متعلق به بخش دولتی که (دستگاه دولتی) در حال بهره‌برداری یا آماده بهره‌برداری و یا نیمه‌تمام است. به صورت اجاره به اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی و مشارکت بخش غیردولتی در مالکیت مراکز و واحدهای نیمه‌تمام به میزان سرمایه‌گذاری انجام شده.
۳. واگذاری مدیریت به بخش غیردولتی: واگذاری اداره امور تحت مسئولیت دستگاه دولتی به اشخاص حقیقی و حقوقی مقرر در قانون و در چارچوب ضوابط دستگاه واگذارکننده و با حفظ مالکیت دولت. در این میان، اولویت‌ها برای واگذاری بنا به نص قانون<sup>۱</sup> با ایثارگران انقلاب اسلامی، شرکت‌های تعاونی ایثارگران، هیئت‌های امنا، نهادهای عمومی غیردولتی موضوع قانون فهرست نهادها و مؤسسه‌های عمومی غیردولتی - مصوب ۱۳۷۳-، شهرداری‌ها، دهیاری‌ها، مؤسسه‌های عام‌المنفعه، نهادهای متشکل از کارکنان دستگاه اجرایی و بازنشستگان به صورت شخص حقوقی از جمله شرکت‌های تعاونی و سهامی مشروط به قطع رابطه استخدامی آنها با دستگاه دولتی است.

## ۵. الزامات اساسی برای واگذاری امور تصدی‌گری در حوزه گردشگری

به منظور حرکت در جهت نیل به هدف واگذاری امور تصدی‌گری در گردشگری، باید سه الزام اساسی مورد توجه قرار گیرد: نخست، تعیین اموری که در حوزه گردشگری ماهیت تصدی‌گری دارند و می‌توان آنها را واگذار کرد و دوم، چگونگی انتقال این امور که باید توجه داشت موارد یادشده به ترتیب مورد پیگیری قرار گیرد؛ چراکه تعیین مصادیق واگذاری امور تصدی‌گری خود می‌تواند معین شکل و چگونگی واگذاری باشد.

به علاوه اینکه ممکن است با توجه به متعدد بودن امور تصدی‌گری، اشکال مختلفی از واگذاری به تناسب به کار گرفته شود. اما سومین مورد برای انجام واگذاری امور تصدی‌گری در گردشگری، فراهم‌سازی بستر فرهنگی مورد نیاز در این خصوص است. در ادامه، وضعیت موجود در هر یک از ابعاد یادشده در حوزه گردشگری مورد بررسی قرار خواهد گرفت:

### ۵-۱. مصادیق واگذاری

یکی از موضوع‌های کلیدی برای فراهم آوردن بستر واگذاری‌ها در حوزه گردشگری، شناخت مصادیق امور تصدی‌گری است. بدین منظور، هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۹۲/۳/۲۹ در تصویب‌نامه‌ای تحت

۱. ماده (۸) آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۴) قانون مدیریت خدمات کشوری.

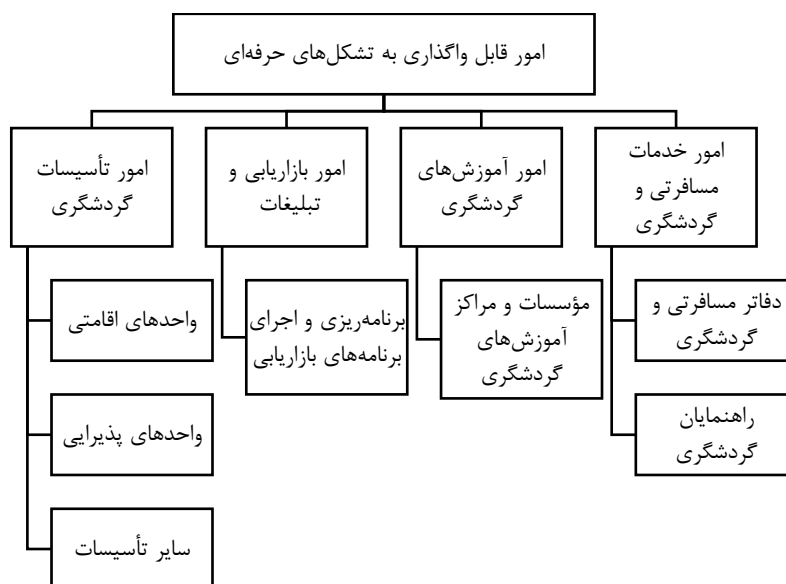
عنوان «تصویب‌نامه در خصوص مصادیق امور تصدی‌گری قابل واگذاری در سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری»، سه مورد برای امور تصدی‌گری گردشگری، تعریف کرده‌اند:

۱. مجوز ایجاد، اصلاح، تکمیل، درجه‌بندی و نرخ‌گذاری تأسیسات گردشگری و نظارت بر آنها،
  ۲. مجوز تأسیس و نظارت بر فعالیت دفاتر خدمات مسافرتی، سیاحتی و جهانگردی،
  ۳. صدور جواز تأسیس و پروانه تولید کارگاه‌های هنرهای سنتی و بازارچه‌های صنایع دستی.
- مصوبه‌ای که در جلسه «هیئت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین» مجلس شورای اسلامی، رد شد.

علاوه بر این، با توجه به الزام قانونی برنامه ششم توسعه برای واگذاری امور تصدی‌گری به تشکل‌های حرفه‌ای گردشگری، طی نشست‌های در وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی با برخی خبرگان حوزه، مجموعه‌ای از امور قابل واگذاری احصا شد. این امور شامل امور خدمات مسافرتی و گردشگری، امور آموزش‌های گردشگری، امور بازاریابی و تبلیغات و امور تأسیسات گردشگری هستند. هر یک از امور چهارگانه قابل واگذاری به تشکل‌های حرفه‌ای دارای زیرشاخه‌هایی هستند:

شکل امور تصدی‌گری گردشگری و زیرشاخه‌های هر یک برای واگذاری به تشکل‌های حرفه‌ای

### گردشگری



مأخذ: جمع‌بندی محقق.

برای امور خدمات مسافرتی و گردشگری و همچنین امور آموزش‌های گردشگری، مجموعه‌ای از اقدام‌ها در دو مرحله صدور مجوز و نظارت، احصا شده است. اما برای امور بازاریابی مجموعه اقدام‌ها در ذیل تحقیقات بازار، مشارکت در تبلیغات بازاریابی و مشارکت در برگزاری رویدادها، طبقه‌بندی شده



است. در خصوص امور تأسیسات گردشگری؛ مراحل احداث، بهره‌برداری و نظارت، هریک مجموعه‌ای از امور قابل واگذاری را شامل می‌شوند.

طرح چند نکته در خصوص امور احصا شده الزامی است: نخست، مشخص نیست این نشست در دستگاه براساس چه سازوکاری شکل گرفته و اعضای آن را چه افرادی از بدنه دولت و فعالان بخش خصوصی تشکیل داده‌اند. دوم، به نظر ماهیت امور تصدی‌گری احصا شده همان ماهیت مصوب شده در مورخ ۱۳۹۲/۳/۲۹ بوده که پیش‌تر «هیئت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین»، رد کرده بودند. سوم، موارد احصا شده تنها در خصوص موارد قابل واگذاری به تشکل‌های حرفه‌ای است و سایر اشکال واگذاری همچون واگذاری در قالب شرکت توسعه ایرانگردی و جهانگردی را شامل نمی‌شود. چهارم، لیست تهیه شده در حد ابلاغیه درون‌سازمانی بوده و عدم تصویب آن در قالبی نظیر هیئت وزیران موجبات برخورد سلیقه‌ای و دوره‌ای را فراهم می‌آورد. پنجم، مشخص نیست که آیا اقدامی بر این اساس تاکنون صورت پذیرفته است یا خیر. اگر واگذاری انجام شده است فرایند آن به چه صورت بوده است؟ چه افراد حقیقی یا حقوقی برای واگذاری انتخاب شده‌اند؟ ششم، در صورت انجام واگذاری، چه ارزیابی از عملکرد امور واگذار شده صورت گرفته است؟

## ۲-۵. چگونگی واگذاری

با توجه به پیشینه قانونی موجود، چندین شکل در خصوص واگذاری امور در زمینه گردشگری، تاکنون تعریف شده است. در ادامه به هریک از این سازوکارها، خواهیم پرداخت:

- واگذاری به شرکت مادر تخصصی توسعه ایرانگردی و جهانگردی؛ همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد در «قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری» (مصوب ۱۳۸۲/۱۰/۲۳)، تأکید شده است تا امور تصدی‌گری گردشگری به شرکتی تحت عنوان «شرکت توسعه ایرانگردی و جهانگردی»، واگذار شود. منتقدان بر این عقیده‌اند که شرکت یادشده به وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، وابسته است. از این‌رو، عملاً اهداف در نظر گرفته شده در خصوص بهره‌مندی از ظرفیت‌های بخش خصوصی محقق نمی‌شود و مشکلات مربوط به دخالت دولت در امور تصدی‌گری در گردشگری، به قوت خود پابرجا می‌ماند.

می‌توان با رویکردی دیگر نیز به موضوع نگاه کرد. باید توجه داشت که لزوماً برای همه امور تصدی‌گری، تمایل و پذیرش از سوی بخش خصوصی برای مشارکت، وجود ندارد. این در حالی است که دولت نیز ممکن است از تخصص و توانایی‌های مورد نیاز برای انجام این امور برخوردار نباشد. در این حالت، تنها گزینه مناسب، استفاده از ظرفیت یک شرکت تخصصی گردشگری خواهد بود.

- واگذاری به تشکل‌های حرفه‌ای و تخصصی گردشگری؛ همان‌طور که اشاره شد در برنامه ششم توسعه بر واگذاری امور تصدی‌گری به تشکل‌های حرفه‌ای و تخصصی گردشگری، توجه شده است. در این میان، می‌توان چند ابهام اساسی را مطرح کرد:

اول؛ در متن قانون، از عباراتی همچون «سازمان می‌تواند» یا «بخشی از امور تصدی‌گری»، استفاده شده است. این الفاظ نشانگر امکان عملکرد سلیقه‌ای وزارتخانه در واگذاری‌هاست. به عبارتی، وزارتخانه متبوع از یک‌سو، اختیار واگذاری یا عدم واگذاری را داشته و از سوی دیگر، در صورت صلاحدید به واگذاری می‌تواند بخشی از امور را واگذار کند. این در حالی است که براساس قوانین پیشین، احصای همه امور تصدی‌گری و تلاش در جهت انتقال کامل این امور، همواره مورد توجه قانونگذار بوده است.

دوم؛ در متن قانون صراحتاً اشاره شده که تشکل‌های حرفه‌ای و تخصصی مدنظر است که طبق «قانون»، تشکیل شده‌اند. این در حالی است که ایجاد و فعالیت تشکل‌های تخصصی موجود در کشور طبق «دستورالعمل نحوه ایجاد و فعالیت تشکل‌های حرفه‌ای صنعت گردشگری ایران» به‌عنوان یک مصوبه از سوی هیئت دولت در سال ۱۳۹۵، شکل گرفته است و نه برپایه قانونی مشخص و مصوب مجلس شورای اسلامی. به کلامی ساده‌تر، در حال حاضر در کشور هیچ‌گونه تشکل حرفه‌ای گردشگری مبتنی بر قانون در حال فعالیت نیست؛ چه اینکه هیچ‌گونه قانون مصوبی در این خصوص، وجود ندارد.

سوم؛ تشکل‌های مرتبط با گردشگری تنها شامل «تشکل‌های حرفه‌ای گردشگری»، نیست. اشکال مختلفی از مجامع فعال در گردشگری و مستند به قوانین و دستورالعمل‌های متفاوت در کشور، موجود است. به‌عنوان مثال، بنا بر ماده (۱۳۱) «قانون کار»، انجمن‌های صنفی گردشگری در کشور شکل گرفته‌اند.<sup>۱</sup> درحالی‌که تشکل‌های حرفه‌ای گردشگری ریشه در دستورالعمل تهیه شده در وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی دارد. به عبارتی، تشکل‌های گردشگری متعددی در کشور موجود است که نحوه واگذاری امور به هریک و هماهنگی میان آنها، امری ضروری به‌نظر می‌رسد.

- واگذاری از طریق صندوق توسعه صنایع دستی و فرش دستباف و احیا و بهره‌برداری از اماکن تاریخی و فرهنگی؛ این صندوق بنا به بند «ز» ماده (۱۱۴) «قانون برنامه چهارم توسعه» شکل گرفته که در آن آورده شده است: «به سازمان میراث فرهنگی و گردشگری اجازه داده می‌شود به‌منظور اعطای مجوز کاربری و بهره‌برداری مناسب از بناها و اماکن تاریخی قابل احیا با هدف سرمایه‌گذاری بخش خصوصی داخلی و خارجی صندوق احیا و بهره‌برداری از بناها و اماکن تاریخی - فرهنگی را ایجاد نماید».

ماهیت اصلی فعالیت این صندوق در خصوص مرمت، نگهداری و بهره‌برداری از بناهای تاریخی است اما از آنجاکه کاربری تعریف شده برای غالب این بناها، کاربری مرتبط با گردشگری است، صندوق احیا و بهره‌برداری از بناها و اماکن تاریخی - فرهنگی را می‌توان شکلی از واگذاری امور در این حیطه به‌شمار

۱. البته باید متذکر شد که انجمن‌های صنفی گردشگری شکل گرفته براساس ماده (۱۳۱) قانون کار صرفاً وظیفه مطالبه‌گری برای تضمین حقوق و مزایای آن صنف را داشته و امکان اجرای پروژه‌های گردشگری را ندارند.



آورد. به علاوه، این صندوق آمیخته‌ای از تجارب مثبت و منفی برای واگذاری امور به بخش خصوصی را شامل می‌شود که قابل تسری به زمینه‌های مرتبط با گردشگری است. از این رو، تعریف سازوکارهای بعدی می‌تواند برپایه بهره‌گیری از تجارب این صندوق صورت پذیرد.

### ۳-۵. فرهنگ واگذاری

علاوه بر تعیین مصادیق قابل واگذاری و چگونگی آن، وجود بستر فرهنگی لازم برای تحقق این گونه واگذاری‌ها نیز ضروری است. فرهنگ مورد اشاره هم در بخش دولتی و هم در بخش خصوصی، باید حاکم شود. در بخش دولتی، این نوع نگرش که بعضاً حس مالکیت به امور ازسوی مسئولان، مانع از واگذاری امور تصدی‌گری می‌شود، به چشم می‌خورد. این در حالی است که باید امور خارج از حیطه امور حاکمیتی با شناسایی بخش خصوصی توانمند واگذار شود و نقش دولت از مجری به ناظر در این امور تغییر یابد. در بخش خصوصی نیز ایجاد بستر فرهنگی سالم برای پذیرش این گونه فعالیت‌ها به دور از لابی‌گری‌ها و شکل‌گیری مفسده‌های احتمالی، ضروری است.

#### نتیجه‌گیری و پیشنهادها

همان‌گونه که متن گزارش نشان می‌دهد موضوع واگذاری امور تصدی‌گری در قوانین هم در سطح کلان و هم در سطح خرد و مختص گردشگری، مورد توجه بوده است. این در حالی است که هنوز واگذاری امور تصدی‌گری در حوزه گردشگری به مرحله اجرایی نرسیده است. علت این امر از این رو است که قوانین کلی تکافوی اجرایی‌سازی واگذاری‌ها را در حوزه‌های خاص، خدماتی و دارای پیچیدگی نظیر گردشگری نمی‌دهد. قوانین و مقررات مختص به گردشگری نیز رهنمون‌های کافی برای پیاده‌سازی این گونه واگذاری‌ها را فراهم نمی‌آورد. چه اینکه مصوبه‌ای قابل استناد برای انواع امور تصدی‌گری در حوزه گردشگری کشور، وجود ندارد و مشخص نیست که دقیقاً در حوزه گردشگری کدام امور ماهیت حاکمیتی و کدام یک ماهیت تصدی‌گری دارند. در خصوص سازوکار واگذاری‌ها در این حوزه نیز ابهام وجود دارد؛ در یک قانون به واگذاری امور تصدی‌گری گردشگری به شرکت مادر تخصصی و در قانونی دیگر واگذاری به تشکلهای حرفه‌ای گردشگری، اشاره شده است.

از این رو پیشنهاد می‌شود تا وزارتخانه به تدوین «آیین‌نامه واگذاری امور تصدی‌گری در حوزه گردشگری» و به تصویب رساندن این آیین‌نامه در هیئت وزیران مبادرت ورزد. در این میان، ایجاد «الزام قانونی» و تعیین «چارچوب زمانی» در این خصوص، ساختارمندی، روشن‌نگری فرایندها و پیگیری واگذاری‌ها را در پی خواهد داشت. برای طرح این موضوع می‌توان از ظرفیت‌های قانونی موجود در برنامه

هفتم توسعه یا قانون شرح وظایف وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی<sup>۱</sup> نیز بهره برد. در آیین‌نامه مورد اشاره، توجه به سه موضوع به ترتیب ذیل، حائز اهمیت است:

**اول؛** مصادیق واگذاری‌ها مشخص شود. در شناسایی این مصادیق، باید اموری مورد توجه باشد که دولت نمی‌تواند آنها را برعهده بگیرد یا باید از منظر قانونی آن امور را واگذار کند. در حال حاضر، بیشتر دولت از آنجایی به بخش خصوصی در زمینه گردشگری، اقبال می‌آورد که نمی‌تواند امور را به تنهایی مورد پیگیری قرار دهد. در حالی که اموری که باید به لحاظ قانونی واگذار شود، به‌وضوح مشخص نیست. بدین‌منظور، در ابتدا باید فهرستی از امور مرتبط با فعالیت‌های گردشگری از سوی دولت تهیه و پس از آن، مجموعه‌ای از امور شناسایی شوند که در مقایسه‌ای با قوانینی چون ماده (۱۱) قانون مدیریت خدمات کشوری، ماده (۶۴) قانون برنامه سوم توسعه و ماده (۱۳۵) قانون برنامه چهارم توسعه از ماهیت تصدی‌گری در حوزه گردشگری برخوردار باشند. این موضوع - احصای امور قابل واگذاری - همان الزام قانونی مورد تأکید در ماده (۲۴) قانون مدیریت خدمات کشوری است.

**دوم؛** چگونگی واگذاری‌ها در تناسب با هریک از مصادیق واگذاری، تعیین شود. به عبارتی، براساس ماهیت مصادیق شناسایی شده به‌عنوان امور تصدی‌گری، می‌توان شکل واگذاری را تعیین کرد. در این میان، استفاده از چندین سازوکار به‌صورت هم‌زمان ممکن است. برای مثال، اموری که بخش خصوصی مایل به پذیرش و برعهده گرفتن آنهاست از طریق اشکالی همچون تشکله‌ها، قابل واگذاری است. در مقابل، اموری که امکان پذیرش آنها از سوی بخش خصوصی وجود ندارد می‌توان از ظرفیت شرکت تخصصی، بهره‌مند شد. شرکت مزبور از تخصص و توان اجرایی کافی برخوردار است و می‌تواند خلأ وارد نشدن بخش خصوصی به این حیطه‌ها را به‌دلیل عدم تأمین منافع پوشش دهد.

**سوم؛** سازوکار ستاد یا کارگروه‌های واگذاری امور تصدی‌گری گردشگری - در هر دو سطح ستاد مرکزی و استانی - شفاف‌سازی و تدقیق شود. به عبارتی، مصوبه هیئت وزیران باید مشخص‌کننده ساختار تشکیلاتی و همچنین شرح وظایف مشخص آن درباره امور تصدی‌گری حوزه گردشگری باشد.

این ستاد/ کارگروه مشخص‌کننده همه سازوکارها در قبل، حین و پس از واگذاری است. به‌گونه‌ای که نه‌تنها فرایندهای واگذاری را تدقیق و شفاف می‌کند، به تعریف چگونگی نظارت پس از این واگذاری امور نیز مبادرت می‌ورزد. در کلامی دقیق‌تر، موضوع‌هایی نظیر نحوه اجرایی‌سازی واگذاری‌ها، تصویب هزینه‌ها، تعیین چارچوب قراردادها، تعیین شیوه‌های واگذاری، تعریف استانداردهای بررسی کیفیت عملکردها، تعریف اهداف کمی سالیانه، نظارت بر عملکرد و گزارش‌گیری از کارگروه‌ها/ کمیته‌های استانی،

۱. طبق تبصره «۲» ماده‌واحد قانون تشکیل وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی مصوب ۱۳۹۸/۰۴/۲۴ باید شرح وظایف این دستگاه حداکثر طرف مدت یک سال به تصویب مجلس شورای اسلامی، می‌رسید. این در حالی است که تاکنون این قانون به تصویب نرسیده است.





نحوه بررسی و رسیدگی به تخلفات از جمله مواردی است که می‌تواند در کارگروه/ ستاد واگذاری امور تصدی‌گری، مورد توجه قرار گیرد.

اما اگر موارد پیشین را جنبه سخت‌افزاری واگذاری امور تصدی‌گری در گردشگری برشمیریم، جنبه نرم این موضوع را نیز باید مدنظر قرار دهیم. مقصود از جنبه نرم، آماده‌سازی بستر فرهنگی مورد نیاز برای پیگیری این‌گونه واگذاری‌هاست. بدین جهت، بخش دولتی باید پذیرش لازم در میان مسئولان خود جهت انتقال امور به بخش خصوصی، به لحاظ ذهنی را فراهم و از مقاومت‌های احتمالی مدیران برای پیاده‌سازی این موضوع، جلوگیری به عمل آورد. برگزاری کارگاه‌هایی برای شفاف‌سازی ابعاد موضوع، منافع عاید از این واگذاری‌ها و مرور تجارب جهانی در این زمینه‌ها، می‌تواند راهگشا باشد. علاوه بر این، بخش خصوصی نیز باید بستری را ایجاد تا فعالان خصوصی را برای تقبل امور تصدی‌گری، آماده سازد. در این میان، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران در هماهنگ‌سازی و هدایت فعالیت بخش خصوصی در این زمینه می‌تواند، نقشی کلیدی، ایفا کند. علاوه بر هماهنگ‌سازی، تجمیع آرای بخش خصوصی و انتقال نظرات این بخش در صدایی واحد به وزارتخانه متبوع نیز می‌تواند از کمک‌های دیگر اتاق بازرگانی، در این زمینه به‌شمار رود.

علاوه بر این، به‌منظور جلوگیری از فساد و لابی‌گری از قبل این واگذاری‌ها، نظارت دقیق از سوی دولت و شفافیت‌سازی فرایند واگذاری از طریق راه‌اندازی سامانه برخط، می‌تواند کمک‌کننده باشد. باید توجه داشت که نبود این بستر سالم، می‌تواند عملاً تجربه واگذاری‌ها را به شکستی غیرقابل جبران در کشور تبدیل کند.

### منابع و مأخذ

۱. آیین‌نامه ماده (۲۴) قانون مدیریت خدمات کشوری.
۲. آیین‌نامه اجرایی ماده (۸۸) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (مصوب ۱۳۸۱/۰۶/۲۴).
۳. توازنی‌زاده، عباس (۱۳۸۵). «تأملی بر تأثیر اعمال حاکمیت و اعمال تصدی بر رژیم حقوقی حاکم بر سازمان‌های دولتی و برنامه‌های اصلاح ساختار نظام اداری ایران»، مجلس و پژوهش. ۱۳ (۵۱).
۴. رنجبری، ابوالفضل (۱۳۷۴). «نظریه اعمال حاکمیت و مقایسه آن با نظریه احکام حکومتی»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه تهران.
۵. رستمی، ولی و کمرخانی، ایام (۱۳۹۴). «اعمال مقررات حقوق رقابت بر اعمال حاکمیتی و تصدی دولت»، فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی، ۴۵ (۳).
۶. واعظی، سیدمجتبی (۱۳۹۴). «معیار عمل حاکمیت در حقوق اداری ایران»، مجله مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز، ۷ (۲).
۷. سازمان برنامه و بودجه (۱۳۹۹). گزارش عملکرد قانون برنامه ششم توسعه در سال ۱۳۹۸.
۸. شورای عالی اداری، مصوبه «برنامه جامع اصلاح نظام اداری دوره دوم (۱۳۹۷-۱۳۹۹)» (مصوب ۱۳۹۷/۰۵/۳۰).

۹. شورای عالی اداری، مصوبه «طرح‌ها و سیاست‌های اجرایی برنامه تحول اداری» (مصوب ۱۳۸۱/۰۲/۱۵).
۱۰. صادقی شاهدانی، مهدی، ندری، کامران و قلیچ، وهاب (۱۳۸۸). «اثرات نقش حاکمیتی و تصدی‌گری دولت در اقتصاد بر توزیع درآمد به روش ARDL: مطالعه موردی ایران»، فصلنامه اقتصادی مقداری (بررسی اقتصادی سابق)، دوره ۶، شماره ۴، زمستان ۸۸.
۱۱. فتاحی رادکانی، حبیب‌ا...، نیلی‌پور طباطبایی، سیداکبر و خزایی، سعید (۱۳۹۵). «بررسی و شناخت وظایف حاکمیتی، تصدی‌گری دولت و جایگاه آن در تنظیم برنامه‌های راهبردی، نظارت و ارزیابی عملکرد دستگاه‌های کشور (چالش‌ها، راهکارها، تلاش‌ها)»، دانش ارزیابی، ۱۲(۴۵).
۱۲. قانون اساسی کشور.
۱۳. قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۷۹/۰۱/۱۷).
۱۴. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۸۳/۰۶/۱۱).
۱۵. قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵).
۱۶. قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴).
۱۷. قانون مسئولیت مدنی (مصوب ۱۳۳۹/۰۲/۰۷).
۱۸. قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۰۸).
۱۹. قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، قوانین الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) (مصوب ۱۳۸۴/۰۷/۲۶).
۲۰. قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، قوانین الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) (مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۰۴).
۲۱. قانون تعیین مرجع دعاوی بین افراد و دولت (مصوب ۱۳۰۷/۰۲/۱۹).
۲۲. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۰۸).
۲۳. قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری (مصوب ۱۳۸۲/۱۰/۲۳).
۲۴. قانون کار (مصوب ۱۳۶۹/۰۸/۲۹).
۲۵. نیلی‌پور طباطبایی، سیداکبر، خزائی، سعید و فتاحی اردکانی، حبیب‌ا... (۱۳۹۹). «شناخت وظایف حاکمیتی دولت و اهمیت آن در تنظیم برنامه‌های راهبردی و نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها (بررسی چالش‌ها، راهکارها، تلاش‌های صورت گرفته در این خصوص)». تحقیقات حسابداری و حسابرسی، ۴۵.
۲۶. وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، «دستورالعمل نحوه ایجاد و فعالیت تشکل‌های حرفه‌ای صنعت گردشگری ایران» (آبان ۱۳۹۵).
۲۷. هیئت وزیران، «تصویب‌نامه درخصوص مصادیق امور تصدی قابل واگذاری در سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری» (مصوب ۱۳۹۲/۳/۲۹).

