

**بررسی الزام دستگاه‌های اجرایی به واگذاری تأسیسات گردشگری:
موضوع ماده (۲۳) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶**



مقدمه

گردشگری به‌عنوان فعالیتی معنامحور و برآمده از تعاملات فرهنگی، از مصدومان جدی همه‌گیری کروناست. آمارهای این حوزه نیز بدون ملاحظه شرایط ایجاد شده، قابل تحلیل و تفسیر نیست اما با تأکید بر دوران قبل از این همه‌گیری، شرایط گردشگری داخل کشور وضعیت مطلوبی را نشان نمی‌دهد. به‌طوری‌که در بازه ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۸ با افزایش کمی تعداد خانوارهای سفر رفته (از نزدیک ۱۰ میلیون به حدود ۱۷ میلیون خانوار) تعداد خانوارهای سفر نرفته (حدود ۸ میلیون خانوار) ثابت مانده است. این شرایط نشان‌دهنده توزیع نامتوازن سفر در بین خانوارهای ایرانی است. همچنین سهم سفر با هدف زیارت، گردش و تفریح در حال کاهش است و دیدار دوستان و آشنایان با سهم ۴۴ درصدی در حال افزایش است. جای توجه دارد که ۷۴ درصد اقامت گردشگران داخلی در خانه آشنایان و بستگان رخ می‌دهد و نشان از تلاش خانوارها برای کاهش هزینه‌های سفر دارد.^۱ در چنین شرایطی که هزینه‌های سفر، سبک سفرهای داخلی خانوارها را متأثر کرده است، انجام اقداماتی که دسترسی عادلانه به زیرساخت‌ها و تأسیسات گردشگری را فراهم سازد حیاتی است. چراکه گردشگری یکی از سازوکارهای نشاط‌آفرین و ارزش‌زا است که به تولید و بازتوزیع سرمایه اجتماعی و اقتصادی جامعه کمک می‌کند.

بسیاری از دستگاه‌های اجرایی کشور در دوره‌های مختلف زمانی و در شهرهای دارای ظرفیت، اقدام به تأسیس مراکز تفریحی-گردشگری اختصاصی کرده‌اند. مراکزی که درب آنها فقط به روی کارکنان این دستگاه‌ها باز است و جنبه عمومی ندارد و به‌دلیل ملاحظات خاص دستگاه‌ها به عناوین مختلفی مثل مراکز تفریحی، مراکز آموزشی و ... نام‌گذاری شده است اما فعالیت متعارف آن مربوط به گردشگری است. به گفته استاندار مازندران ۳۳۷ کیلومتر از ساحل دریای خزر در این استان است که ۷۰ تا ۸۰ کیلومتر از این سواحل در قالب همین مجتمع‌ها در اختیار وزارتخانه‌ها، سازمان‌های دولتی، قوه قضائیه و چند سازمان مرتبط، ناجا، دانشگاه آزاد اسلامی و دانشگاه‌های دولتی است.^۲ به نقل از مدیرکل میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی مازندران، معادل ۴۷ مجتمع تفریحی متعلق به دستگاه‌های دولتی یا حاکمیتی در نوار ساحلی مازندران وجود دارد که تعداد کل تخت‌های این مجتمع‌ها معادل ۱۱ هزار و ۸۰۶ مورد است. این عدد چیزی نزدیک به ۲۰ درصد کل تخت‌های اقامتی و گردشگری مازندران به حساب می‌آید که بیشترین تعداد تخت‌ها به‌ترتیب در اختیار وزارت نفت با هزار و ۵۳۰ تخت، بانک کشاورزی با ۵۴۰ تخت و بانک مسکن با ۳۸۰ تخت است.^۳ جای تأکید دارد که این اعداد تنها مربوط به مراکزی است که در نوار ساحلی یکی از استان‌های کشور مستقر هستند و سایر تأسیسات بالقوه داخل بافت شهر و روستا، محدوده سدها و ... سایر استان‌ها وجود دارد که سهم بالاتری از تأسیسات گردشگری کشور را شامل می‌شود.

معاونت پژوهش‌های
اجتماعی و فرهنگی
دفتر: مطالعات
فرهنگی و آموزش

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۷۰۱۸۰۹۷

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۱۲/۹



۱. رجوع کنید به گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با عنوان بررسی وضعیت گردشگری داخلی به‌منظور دستیابی به چالش‌های سیاستی این حوزه با شماره مسلسل ۱۷۸۵۰.
۲. به نقل از خبرگزاری ایرنا، ۲۶ خرداد ۱۳۹۸.
۳. به نقل از خبرگزاری ایرنا، ۲۹ آبان ۱۴۰۰.

در راستای استفاده از این ظرفیت‌ها برای حل مسئله اصلی گردشگری داخلی که عدم دسترسی عادلانه به تأسیسات گردشگری است، باید اقدامات اساسی صورت گیرد. این گزارش به بررسی ماده (۲۳) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ می‌پردازد که اجرای صحیح آن می‌تواند بخشی از مشکلات موجود در حوزه تأسیسات گردشگری کشور را برطرف کند.

بیان مسئله

ظرفیت‌های قانونی موجود در ماده (۲۳) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ که متأسفانه به‌درستی مورد استفاده قرار نگرفته است، در راستای جلوگیری از انحصار دستگاه‌های اجرایی در حوزه کسب‌وکارهای گردشگری، آموزشی و فراغتی است. مطابق این ماده، ایجاد و اداره هرگونه مهمانسرا، زائرسرا، مجتمع مسکونی، رفاهی، واحدهای درمانی و آموزشی، فضاهای ورزشی، تفریحی و نظایر آن توسط دستگاه‌های اجرایی ممنوع است. بنابراین قانونگذار به‌طور شفاف دستگاه‌های اجرایی را از هرگونه اقدام در راستای استقرار و استفاده از تأسیسات مربوط به گردشگری، آموزشی و فراغتی منع کرده است. اما برای این موضوع دو استثنا نیز آورده است. در تبصره «۱» این ماده دستگاه‌هایی که براساس وظایف قانونی خود برای ارائه خدمات به مردم عهده‌دار انجام برخی از امور فوق می‌باشند، با رعایت احکام این فصل از حکم این ماده مستثنی می‌شوند. یعنی وزارت ورزش و جوانان می‌تواند در حوزه‌های ورزشی اقدام به ایجاد و اداره فضاهای ورزشی و تفریحی کند اما وزارت آموزش و پرورش یا میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، به هر دلیلی مجاز به این کار نیستند. یا وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی مجاز است که در حوزه ایجاد و اداره مهمانسراها، اقدام کند اما وزارت نفت برای هر منظوری مجاز به این کار نیست. همچنین در تبصره «۲» آمده است، مناطق محروم کشور تا زمانی که از نظر نیروی انسانی کارشناس و متخصص توسعه نیافته‌اند، با تصویب هیئت وزیران از حکم این ماده مستثنی می‌شوند.

این بدان معناست که قانونگذار قصد داشته تا دستگاه‌های اجرایی به حوزه فعالیت‌های آموزشی، فراغتی و گردشگری (بدون اینکه وظیفه قانونی برعهده آنها قرار گرفته باشد) ورود نکنند و موجب تأثیرگذاری بر فضای رقابت و انحصار این حوزه نشوند. حرکت دولت به تصدی‌گری بیشتر در حوزه گردشگری موجب می‌شود تا هم در نقش سیاستگذار، هم تصمیم‌گیرنده و هم عرضه‌کننده محصولات فعالیت کند. بنابراین دولت به‌جای تأکید بر سیاستگذاری و نظارت بر فعالیت‌های بخش خصوصی، تبدیل به عرضه‌کننده خدمات گردشگری (به‌صورت عمومی یا انحصاری) می‌شود و عملاً رشد اقتصاد رقابتی و تولیدگرا را تحت تأثیر قرار می‌دهد. از آن جهت که قدرت رقابتی دولت و دستگاه‌های اجرایی به‌دلیل در اختیار داشتن حوزه‌های سیاستگذاری و تصمیم‌گیری بالاست، در صورت ورود به این بخش، فعالیت‌های مربوطه به‌سمت انحصار و غیررقابتی شدن حرکت می‌کند. از این‌رو بخش خصوصی و جامعه محلی که می‌توانند از ظرفیت‌های پیشرفت گردشگری منتفع شوند، در صورتی که در این فضای کسب‌وکار نابرابر باقی بمانند، باز هم موقعیت متزلزلی خواهند داشت، چرا که الگوی کسب‌وکار و سیستم مدیریت دستگاه‌های اجرایی در اداره این تأسیسات کمتر از بخش خصوصی وابسته به سوددهی، نقطه سربه‌سر^۱ و تأکید بر جنبه اقتصادی است.^۲ بنابراین ماده قانونی مورد بحث، اقدام پیشگیرانه صحیحی است در قبال بازار گردشگری کشور و عدم اجرای آن نیازمند پیگیری است.

۱. نقطه سربه‌سر در اقتصاد و خصوصاً در محاسبه هزینه، به نقطه‌ای گفته می‌شود که هزینه‌های کلی و درآمد کلی با هم برابر می‌شوند و از آن نقطه به بعد، می‌توان به سوددهی رسید. تا قبل از رسیدن به نقطه سربه‌سر، سود و زیانی حاصل نشده است و فقط هزینه‌هایی که برای تجارت مورد نظر انجام گرفته‌اند، جبران می‌شوند و سرمایه اولیه برمی‌گردد. به‌طور خلاصه، تمامی هزینه‌های انجام شده برگشت داده می‌شوند ولی هنوز سود برابر با صفر است.
۲. برای مثال در مطالعه‌ای مشخص شد که ورود بخش دولتی به حوزه هتلداری هم به کسب‌وکارهای دیگر منطقه لطمه زده است و هم موجب عرضه با کیفیت خدمات اقامتی نشده است. برای کسب اطلاعات بیشتر به رساله دکتری سعید شفیعا با عنوان ارائه الگوی مدیریت برند درون‌سازمانی؛ مورد مطالعه هتل‌های تهران در دانشگاه علم و فرهنگ سال ۱۳۹۸، دانشکده علوم گردشگری مراجعه شود.

نتیجه‌گیری

در شرایطی که گردشگری داخلی کشور دچار مسائل بنیادین در حوزه عرضه متوازن و عادلانه سفر برای تمامی خانوارها و در دسترس قرار دادن خدمات گردشگری برای همگان است، مراجعه مجدد به ماده (۲۳) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ و اجرای بی‌قید و شرط آن لازم به نظر می‌رسد. این ماده قانونی به دنبال جلوگیری از انحصار فعالیت های گردشگری، آموزشی و ورزشی توسط دستگاههای اجرایی و تخصص‌گرایی در این حوزه است. به نظر می‌رسد با استفاده از ظرفیت موجود در تبصره «۱» این ماده و تدوین سازوکاری هوشمندانه برای واگذاری تأسیسات غیرقانونی در اختیار دستگاههای اجرایی به دستگاه تخصصی موضوع تبصره این ماده و ایجاد شفافیت در حوزه بهره‌برداری، گامی مؤثر در جهت عدالت محوری و قانون‌مداری برداشته خواهد شد. لذا پیشنهادهای زیر مفروض است:

پیشنهادها

برای برون‌رفت از شرایط موجود لازم است تأسیسات در اختیار دستگاههای اجرایی به‌نحوی شایسته در اختیار عموم قرار گیرد. هیچ استثنایی در مورد اماکن ساحلی و غیرساحلی وجود ندارد و دستگاههای اجرایی تحت هیچ شرایطی (مگر به شرح تبصره‌های «۱» و «۲» ماده (۲۳) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶) حق ایجاد و اداره این اماکن را ندارند. بنابراین پیشنهادهای زیر مفروض است:

• شفافیت در خصوص وضعیت اماکن گردشگری در اختیار دستگاههای اجرایی

مجلس شورای اسلامی و سازمان بازرسی کشور به‌عنوان دستگاههای نظارتی در مورد اجرای قاطع ماده (۲۳) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ ورود نمایند و در مهلتی مشخص همه دستگاههای اجرایی را ملزم به ارائه گزارشی شفاف از وضعیت و تعداد مراکز موضوع قانون کنند. از آن جهت که بانک اطلاعات اموال غیرمنقول دولتی در وزارت امور اقتصادی و دارایی است،^۱ اولین نهادی که امکان دسترسی به اسناد رسمی دستگاههای اجرایی را ممکن خواهد ساخت این وزارتخانه است. اما به دلیل احتمال ثبت نشدن رسمی اسناد مالکیت برخی از این تأسیسات، اکتفا کردن به اسناد موجود در وزارت امور اقتصادی و دارایی توصیه نمی‌شود و فرایند شناسایی بایستی به‌صورت اکتشافی دنبال شود. گزارش وضعیت در مورد تأسیسات در اختیار دستگاههای اجرایی می‌تواند موجب ایجاد شفافیت نسبت به پراکندگی تأسیسات مورد بحث به تفکیک استان، نوع امکانات و تجهیزات در اختیار و ... شود. همچنین لازم است تا در مورد معرفی اموال غیرمنقول دستگاهها نسبت به تأسیسات گردشگری آنها دقت عمل ویژه‌ای صورت گیرد. متأسفانه برخی از این دستگاهها با انتخاب عناوین انحرافی مثل مجتمع فرهنگی-آموزشی یا مجتمع آموزشی-تحقیقاتی، کاربری‌های خود را غیرگردشگری معرفی کرده‌اند تا از شمول قانون مذکور خارج شوند.^۲ لذا لازم است در این باره دقت عمل ویژه‌ای صورت گیرد و دریافت گزارش از دستگاهها به نظارت‌های موازی منوط شود.

• تعیین سازوکار خلع‌ید دستگاهها

در مرحله بعد باید سازوکارهای لازم برای انتقال و بازپس‌گیری این تأسیسات از دستگاههای اجرایی مورد توجه قرار گیرد و مشخص شود که مبتنی بر چه قانونی این فرایند قابل اجراست یا لازم است چه زیرساخت قانونی برای آن به کار گرفته شود. یکی از راهکارهای قانونی و قابل اجرا انتقال بلاعوض این اموال غیرمنقول به دستگاه دولتی دیگر مطابق ماده (۱۰۷) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶^۳ است

۱. ماده (۱۰۶) قانون محاسبات عمومی کشور ۱۳۶۶/۰۶/۰۱ - مسئولیت حفظ و حراست و نگهداری حساب اموال منقول دولتی و غیرمنقول در اختیار وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی یا وزارتخانه یا مؤسسه دولتی استفاده‌کننده و نظارت و تمرکز حساب اموال مزبور با وزارت امور اقتصادی و دارایی می‌باشد.

۲. برای اطلاعات بیشتر مراجعه کنید به خبر با عنوان خطر تبدیل مسئله اصلی به یک مسئله فرعی؛ کلید آزادسازی مجتمع‌های تفریحی کجاست؟ در تاریخ ۱۳/۱۱/۱۴۰۰ روزنامه دنیای اقتصاد در مورد «اسمرمز» روی تابلوی اقامتگاه‌ها.

۳. ماده (۱۰۷) قانون محاسبات عمومی کشور ۱۳۶۶/۰۶/۰۱ - انتقال بلاعوض اموال منقول دولت از یک وزارتخانه یا مؤسسه دولتی به وزارتخانه یا مؤسسه دولتی دیگر در صورتی امکان‌پذیر خواهد بود که علاوه بر موافقت وزارتخانه یا مؤسسه‌ای که مال را در اختیار دارد موافقت وزارت امور اقتصادی و دارایی قبلاً تحصیل شده باشد.

که شرایط تبصره «۱» ماده (۲۳) قانون خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ را دارا باشد. یعنی دستگاهی که وظایف تفویض شده به آن در حوزه بهره‌برداری از تأسیسات فوق باشد به‌عنوان متولی سیاستگذاری در گردشگری داخلی انتخاب شود.

• تعیین سازوکار بهره‌برداری

در مرحله بعد نحوه به‌کارگیری این تأسیسات بررسی شود. از آن جهت که این مراکز به‌نحوی متعلق به مردم است، بایستی با سازوکاری شفاف و قابل پیگیری برای بهره‌برداری عموم جامعه برنامه‌ریزی و هدایت شوند. همچنین اضافه شدن این تأسیسات به عرضه‌های موجود در بازار می‌تواند موجب کاهش هزینه‌های سفر شود. لذا دستگاه اجرایی که در مرحله پیشین تملک این مراکز را برعهده گرفت، به‌عنوان سیاستگذار برای بهره‌برداری از این اماکن بهتر است با استقرار سامانه آنلاین قابل نظارت، مبنای فعالیت این مراکز را شفاف و قابل رصد کند.

تأسیسات مورد بحث بایستی در راستای تحقق اهداف ماده (۲۵) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ با موضوع حمایت از سفرهای ارزان‌قیمت اداره شود.^۱ بنابراین اجاره این مراکز به‌صورت سالیانه به بخش خصوصی به شرط اختصاص تخفیف‌های درج شده در قانون و راهبری شفاف تحت سامانه آنلاین صورت می‌گیرد.

• نحوه استفاده دستگاه‌های اجرایی از تأسیسات

دستگاه‌های دولتی که تمایل دارند از تأسیسات مذکور برای کارکنان خود استفاده کنند، بدون هیچ حق تقدمی^۲ و مبتنی بر سازوکار آنلاین تعبیه شده برای رزرو این مراکز، با اولویت انتخاب زمان در ایام وسط هفته یا خارج از اوج تقاضا،^۳ با پرداخت سهم دستگاه خود در قبال بن سفر کارکنان از محل اعتبارات رفاهی بودجه مصوب، امکان گردشگری داخلی کارکنان دولت با تخفیف را فراهم سازند.

• نحوه استفاده عمومی از تأسیسات

استفاده عمومی از تأسیسات برای افرادی که از طریق دستگاه‌های دولتی امکان استفاده از بن سفر را ندارند، به‌طور عادلانه از امکان رزرو برخط مراکز فراهم می‌شود که با رعایت محدودیت استفاده یک بار در سال برای سرپرست خانوار ممکن می‌شود. با توجه به شرایط ذکر شده برای اجاره تأسیسات به بخش خصوصی، استفاده عمومی نیز شامل تخفیفات بخش خصوصی خواهد شد.

۱. به‌منظور توسعه گردشگری داخلی و حمایت از سفرهای کارکنان دولت (شاغلان، بازنشستگان، موظفین و ...) و اعضای درجه یک خانواده آنان به کلیه دستگاه‌های مشمول ماده (۱۶۰) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران اجازه داده می‌شود در صورت مشارکت بخش گردشگری به میزان سی‌وپنج درصد (۲۵٪) و افراد ذی‌نفع هریک به میزان چهل درصد (۴۰٪)، بیست‌وپنج درصد (۲۵٪) هزینه سفرهای ارزان‌قیمت کارکنان خود را در قالب بن سفر از محل اعتبارات رفاهی بودجه مصوب خود، پرداخت نمایند. این‌نامه اجرایی این ماده با پیشنهاد مشترک سازمان‌های مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و میراث فرهنگی و گردشگری به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید. دولت مکلف است تمهیدات لازم درخصوص گردشگری دانشجویان و دانش‌آموزان موضوع ماده (۲۵) را به‌عمل آورد.

۲. با محدودیت بهره‌برداری یک بار در سال برای سرپرست خانوار.

۳. با دادن مرخصی‌های طبق قانون کار به کارکنانشان برای استفاده ظرفیت رزرو شده.