



شناسه	روبه اجرایی	تاریخ	۱۴۰۳/۱۲/۲۱
عنوان	بررسی پیش‌نویس آئین‌نامه اجرائی جزء ۱ بند الف ماده ۸۳ قانون برنامه هفتم پیشرفت		
مرجع طرح موضوع	کمیسیون گردشگری و کمیسیون فرش، هنر و صنایع دستی اتاق ایران		
شرح دستور	<p>فصل ۱۷ قانون برنامه هفتم پیشرفت به میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی اختصاص دارد و ماده ۸۲ ذیل این فصل به اهداف کمی در پایان برنامه هفتم اشاره دارد و در ماده ۸۳ قانون برنامه هفتم پیشرفت به منظور توسعه گردشگری داخلی و افزایش جذب گردشگران خارجی، حفظ میراث فرهنگی کشور و همچنین توسعه و ترویج صنایع دستی اقدامات متعددی مورد توجه قرار گرفته است. یکی از اقدامات مورد نظر در جزء ۱ بند الف بیان می‌دارد که:</p> <p>"... به منظور یکسان سازی، یکپارچگی و انسجام بخشی تشکلهای حرفه‌ای صنعت گردشگری و صنایع دستی، آئین‌نامه اجرائی این بند مشتمل بر نحوه تشکیل، اداره، فعالیت، آموزش و توانمندسازی اعضای تشکلهای مذکور و امور غیرحاکمیتی قابل واگذاری به آنها، توسط وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی بر اساس قوانین و مقررات ظرف سه ماه از لازم‌الاجرا شدن این قانون تهیه شده و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد"</p> <p>وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی آئین‌نامه شماره ۳۲۱۰۰/۱۸۹۵۵ مورخ ۱۴۰۳/۱۰/۲۹ را جهت تصویب به هیئت وزیران ارسال کرده است و این آئین‌نامه هم‌اکنون در کمیسیون‌های تخصصی دولت در حال بررسی است. با توجه به اینکه نمایندگان اتاق و کمیسیون‌های مرتبط در روند بررسی موضوع آئین‌نامه مذکور متوجه ایرادات و مغایرت‌های قانونی و مقرراتی شده و مراتب را جهت رسیدگی به کمیته حمایت از کسب و کار ارجاع نمودند. به همین منظور موضوع در دستور کار دبیرخانه کمیته حمایت از کسب و کار قرار گرفته است.</p>		

**الف: مغایرت آئین نامه با قوانین:**

در ماده ۸۳ قانون برنامه هفتم آمده است که؛ صرفاً وزارت گردشگری وظیفه تهیه آئین نامه به منظور یکسان سازی، یکپارچگی و انسجام بخشی تشکلهای حرفه‌ای صنعت گردشگری و صنایع دستی "براساس قوانین و مقررات" تهیه نماید. اما بررسی مفاد پیش نویس آئین نامه تهیه شده توسط وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی حاوی برخی مغایرت‌های آئین نامه با سایر قوانین و تفسیر موسع از قانون است که به شرح زیر ارائه می شود:

۱- جزء یک بند الف ماده (۸۳) قانون برنامه پنجساله هفتم پیشرفت وزارت میراث فرهنگی را براساس قوانین و مقررات **مربوط**، به تهیه آیین‌نامه اجرایی این بند مشتمل بر نحوه تشکیل، اداره، فعالیت، آموزش و توانمندسازی اعضای تشکلهای مذکور مکلف نموده و مقرر داشته است که امور غیرحاکمیتی قابل واگذاری به این تشکلهای واگذار شود، لیکن بر خلاف این حکم، در بند ۱-۸ ماده یک آیین‌نامه پیشنهادی، ایجاد اتاق گردشگری تهیه و تدارک شده است که اساساً ایجاد اتاق گردشگری در صلاحیت قوه مقننه بوده و تکلیفی و یا اختیاری برای تشکیل اتاق به قوه مجریه اعطا نشده است.

۲- براساس ماده ۵ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار "اتاق‌ها مکلفند فهرست ملی تشکلهای اقتصادی را تهیه و تغییرات آن را اعلام نمایند. در آن دسته از فعالیتهای اقتصادی که فاقد تشکل فعال می باشند، اتاق‌ها موظفند برای ساماندهی، ایجاد و ثبت تشکلهای اقتصادی فعال زمینه های الزم را ایجاد کنند و در فعالیتهایی که تشکلهای موازی وجود دارد، زمینه ادغام، شبکه سازی، یکپارچه سازی و انسجام تشکلهای موازی را فراهم نمایند" مفاد این ماده نشان می دهد که ایجاد و ثبت تشکلهای اقتصادی در هر زمینه ای به اتاق‌ها محول شده است. لذا آئین نامه پیشنهادی وزارت میراث فرهنگی با این ماده قانونی مغایرت صریح دارد.

۳- تبصره ۲ ماده ۴ قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی با استناد به ماده ۵ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار، ایجاد، ثبت تشکلهای اقتصادی را به اتاق ایران به شرح زیر واگذار کرده است.

تبصره ۲- به منظور اجرائی شدن احکام ماده (۵) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶ با اصلاحات و الحاقات بعدی در راستای ساماندهی، ایجاد، ثبت و اعلام فهرست ملی تشکلهای اقتصادی، سه ماه پس از لازم الاجراء شدن این قانون، وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است با مشورت شورای گفت و گو آیین نامه اجرائی آن را تهیه کند و به تصویب هیأت وزیران برساند...

۴- بند د ماده ۹۱ قوانین اجرای سیاستهای اصل ۴۴ قانون اساسی به شرح زیر اتاق ایران را به عنوان مشاور سه قوه

ایرادات و مشکلات
مطروحه



موظف نموده تا به ساماندهی و هماهنگی تشکلهای اقتصادی و اخذ نظر فعالان اقتصادی بپردازد.

"د - اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اتاق تعاون موظفند در ایفاء نقش قانونی خود به عنوان مشاور سه قوه، ساز و کار لازم برای ساماندهی و هماهنگی تشکلهای اقتصادی و کسب نظرات فعالان اقتصادی را فراهم نموده و با کمک به ایجاد فضای تعامل سازنده بخش خصوصی با ارکان حکومت، در مسائل اقتصادی پیشنهادهای کارشناسانه لازم را ارائه نمایند. در این راستا، اطاقها موظفند با تأسیس واحد پایش و پیگیری اجراء سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، گزارش های منظم لازم را به شورای عالی اجراء سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی تقدیم نمایند و همچنین پیش نویس قانون «ایجاد فضای مساعد کارآفرینی و رفع موانع کسب و کار» را تهیه و ارائه کنند"

لذا آئین نامه پیشنهادی وزارت میراث فرهنگی با این ماده قانونی نیز مغایرت دارد.

۵- در بند ک ماده (۵) قانون تشکیل اتاق ایران نیز تشکیل اتحادیههای صادراتی و وارداتی و سندیکاهای تولیدی در زمینه فعالیتهای بازرگانی، صنعتی، معدنی و خدماتی طبق مقررات مربوط؛ خدماتی از جمله صنعت گردشگری به اتاق ایران محول شده است.

۶- موارد ذیل در پیش نویس آیین نامه، به صراحت برخلاف و مغایر حکم و موضوع قوانین و مقررات فوق الذکر است که از صلاحیتهای اتاق ایران بوده و در صورت تصویب، سلب حق اتاق ایران را در پی خواهد داشت و از موجبات دخالت بیشتر دولت در بخش خصوصی می باشد. **اهم موارد مغایر به شرح ذیل است:**

- بند ۱-۸- ماده ۱:

مجمع ملی تشکل حرفه ای صنعت گردشگری ایران یا **اتاق گردشگری ایران**: تشکیلاتی است که بر طبق مقررات این آیین نامه به منظور هماهنگی، همکاری و ارائه مشورت در سیاست گذاری، برنامه ریزی، نظارت، راهبری، تعیین و تصویب خط مشی های مرتبط با توسعه صنعت گردشگری تشکیل و نمایندگی کلیه جوامع و تشکلهای حرفه ای گردشگری در سطح ملی را بر عهده دارد.

- بند ۱-۱۱- ماده ۱:

موافقت اولیه: مجوزی است موقتی که مطابق این آیین نامه جهت تحصیل شرایط لازم برای صدور پروانه فعالیت تشکل توسط وزارت صادر می شود.



۱۲-۱- ماده ۱:

پروانه فعالیت: مجوزی است که از سوی وزارت صادر شده است و به موجب آن به تشکل اجازه داده می‌شود تا مطابق اساسنامه و در چارچوب قوانین و مقررات فعالیت کند.

ماده ۴:

تبصره ۱: نظارت بر تاسیس و فعالیت تشکل حرفه ای در سطح استان بر عهده اداره کل میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی استان است. پایش و نظارت عالی به حسن اجرای مقررات و همچنین اقدامات مربوط به تاسیس و فعالیت تشکل‌های حرفه‌ای کشوری یا ملی بر عهده وزارت است.

تبصره ۲ ماده ۴: اشخاصی که فاقد مجوز فعالیت از وزارت هستند، نمی‌توانند نسبت به تاسیس یا عضویت در تشکل‌های حرفه‌ای اقدام نمایند. مبنای متقاضیان عضویت انجمن‌های حرفه ای از حیث موقعیت جغرافیایی اعم از اینکه فعالیت ثابت یا سیار باشند، استانی است که متقاضی مجوز فعالیت خود را دریافت نموده است.

ماده ۶:

یکسال پس از لازم الاجرا شدن این آیین‌نامه، تمدید مجوز فعالیت تاسیسات و فعالان حوزه گردشگری منوط به ارائه تعهدنامه از سوی بهره‌بردار یا دارنده مجوز، مبنی بر پرداخت ورودیه و حق عضویت در تشکل حرفه‌ای مربوطه خواهد بود.

ماده ۸:

عضوگیری یا هرگونه ورود به امور تاسیسات و فعالیت‌های گردشگری از سوی اتحادیه‌ها و سایر اشخاص حقوقی موضوع قانون نظام صنفی مصوب ۱۳۹۲/۰۶/۱۲ و اصلاحات بعدی، ممنوع است.

ماده ۱۶:

مجمع ملی تشکل‌های حرفه ای صنعت گردشگری یا اتاق گردشگری ایران مرکب از افراد ذیل تشکیل می‌گردد:

۲ نفر نماینده از هر جامعه حرفه ای کشوری



۳ نفر از افراد خبره ی دانشگاهی با صاحب نظر از بخش غیر دولتی به انتخاب بالاترین مقام وزارت

تبره ۲: وزارت مقررات مربوط به نحوه فعالیت مجمع ملی را تهیه و از سوی بالاترین مقام وزارت ابلاغ می شود.

- ماده ۲۲:

کمیسیون نظارت مرکب از مدیرکل نظارت و ارزیابی خدمات گردشگری و مدیرکل دفتر حقوقی و املاک وزارت، یک نفر از صاحب نظران یا خبرگان دانشگاهی از بخش غیردولتی به انتخاب معاون گردشگری وزارت و یک نفر از نماینده تشکل حرفه‌ای کشوری مرتبط تشکیل می‌گردد.

تبره ۱: دبیرخانه کمیسیون در محل معاونت گردشگری وزارت و مصوبات آن با امضاء مدیر کل نظارت و ارزیابی خدمات گردشگری ابلاغ می‌گردد.

- ماده ۲۷:

وزارت و سایر دستگاه‌های اجرایی مکلفند در کلیه امور مرتبط با گردشگری از قبیل کمیته‌ها، کمیسیون‌ها، جلسات و ... که به نحوی نیاز به حضور بخش خصوصی گردشگری و یا نمایندگان آنها باشد، صرفاً از ظرفیت تشکل‌های حرفه‌ای موضوع این آیین‌نامه استفاده نمایند.

- ماده ۲۸:

پس از تأسیس تشکل‌های حرفه‌ای گردشگری در هر یک از بخش‌های گردشگری مطابق این آیین‌نامه، وزارت با همکاری تشکل کشوری مرتبط با هر بخش امور تصدی‌گری را احصاء و به تشکل‌های حرفه‌ای واگذار می‌نماید.

- ماده ۳۲:

وزارت موظف است با همکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی نسبت به ساماندهی تشکل‌های صنفی کارگری و کارفرمایی حوزه گردشگری که قبل از ابلاغ این آیین‌نامه تأسیس شده‌اند، از طریق تبدیل، ادغام و یا انحلال اقدام نماید.



- ماده ۳۳:

از تاریخ ابلاغ این آیین‌نامه، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و سایر دستگاه‌های اجرایی مجاز نیستند با تأسیس یا فعالیت تشکل صنفی در حوزه گردشگری موافقت نمایند.

- ماده ۳۴:

عقد هرگونه قرارداد با تودیع سند تعهدآور حقوقی فی‌مابین تشکل‌های موضوع این آیین‌نامه با شرکت‌ها، مؤسسات و دولت‌های خارجی بدون اخذ تأییدیه از وزارت ممنوع است.

- ماده ۳۶:

ادارات ناظر بر اماکن عمومی فراجا مکلفند به تقاضای انجمن حرفه‌ای، رأساً از ادامه فعالیت اماکن گردشگری غیرمجاز (فاقد مجوز فعالیت) جلوگیری و نتیجه را کتباً به وزارت اعلام نمایند.

تبصره: وزارت مکلف است در اجرای این ماده، فهرست تشکل‌های حرفه‌ای را در اختیار ادارات نظارت بر اماکن فراجا قرار داده و به صورت دوره‌ای به‌روزرسانی کنند.

- ماده ۳۹:

از تاریخ اجرایی شدن این آیین‌نامه، دستورالعمل اجرایی تشکل‌های حرفه‌ای صنعت گردشگری موضوع ماده (۲۵) تصویب‌نامه شماره ۵۱۰۰۱/۷۵۷۹۱- مورخ ۱۳۹۴/۰۶/۱۱ و سایر مقررات لغو می‌گردد.

- نحوه تشکیل، اداره و فعالیت تشکل‌های صنایع دستی:

- ۱-۱۲- ماده ۱:

فعال صنایع دستی: اشخاص حقیقی و حقوقی موضوع ماده سه قانون حمایت که بنا بر تشخیص وزارت و اداره کل، در حوزه‌های مترتب بر صنایع دستی نظیر تولید، بازرگانی، آموزش و پژوهش فعالیت می‌نمایند.



۱-۱-۱۸- ماده ۱:

موافقت اولیه: مجوزی است که جهت تحصیل شرایط لازم برای صدور پروانه فعالیت تشکل حرفه‌ای، توسط اداره کل صادر می‌شود. مدت اعتبار موافقت اولیه، شش ماه بوده و قابلیت تمدید برای یک دوره شش ماهه متوالی را دارد.

۱-۱-۱۹- ماده ۱:

پروانه فعالیت: مجوزی است که از سوی اداره کل صادر شده و بر اساس آن به تشکل حرفه‌ای اجازه داده می‌شود تا مطابق اساسنامه و در چهارچوب قوانین و مقررات نظام جمهوری اسلامی ایران فعالیت کند. پروانه فعالیت برای مدت پنج سال دارای اعتبار بوده و قابلیت تمدید دارد.

ب- سایر ایرادات

۱- از آنجا که تأسیس، فعالیت و ملزومات مورد نیاز تاسیسات گردشگری تماماً جزو وظایف وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی نمی باشد لذا اساسنامه تشکل‌ها و سایر مواد قانونی پیشنهادی آئین نامه موجب تداخل وظایف وزارتخانه‌ها (مانند وزارت راه و شهرسازی، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی) و سازمان‌های دولتی (مانند سازمان اوقاف) در راستای هماهنگی بسیاری از تاسیسات گردشگری خواهد شد و به عبارت دیگر فعالیت بر اساس آئین‌نامه پیشنهادی نه تنها به ساماندهی منجر نخواهد شد، بلکه موجب موازی کاری، ناهماهنگی و کندی فعالیت‌های تاسیسات گردشگری و اخلال در فضای کسب و کار مربوطه می گردد.

۲- در مواد ۲۷ الی ۳۴ آئین نامه بعضاً برای سایر وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی تعیین تکلیف نموده است. این در حالیکه هر یک از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها در چارچوب شرح وظایف و ماموریت‌های خود فعالیت می نمایند و آئین نامه یک وزارتخانه دیگر نمی تواند وزارتخانه‌ها را بر وظیفه یا اقدامی خاص مکلف نماید. تغییر وظایف وزارتخانه‌ها باید در مسیر قانونی خود دنبال شود. به عنوان نمونه ماده ۳۳ آئین نامه مذکور چنین می گوید: "ماده ۳۳- از تاریخ ابلاغ این آئین نامه، وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی و سایر دستگاه‌های اجرایی مجاز نیستند با تأسیس یا فعالیت تشکل صنفی در حوزه گردشگری موافقت نمایند"

۳- در دیدگاه کلی این آئین‌نامه با هدف تحقق اهداف کمی ماده ۸۲ قانون برنامه هفتم پیشرفت تهیه شده است. اما تدوین کنندگان آن توجه ننموده اند که هرگونه نهادسازی در قالب ایجاد تشکل یا با هر عنوان



<p>دیگری باید با توجه به مبانی قانونی صحیح، عدم مغایرت با کارکرد سایر نهادها و با هدف تسهیل فعالیت‌های اقتصادی باشد و نه نگاه بخشی و خطی. همچنین رویکرد تنظیم گری و انسجام بخشی به معنی رهاسازی یا مانع زائی با هدف کنترل سازمانی بر یک مجموعه نیست. لذا اگر هدف وزارت میراث فرهنگی ساماندهی گردشگری بوده تا به اهداف کمی ماده ۸۲ قانون برنامه دست یابد، نباید در قالب تدوین یک آئین نامه موجب کندی فعالیت‌ها، تداخل وظایف و ایجاد تضادها و مغایرت‌های قانونی گردد.</p>	
<p>مکاتبه رئیس محترم اتاق ایران با رئیس جمهور محترم و مسئولین مرتبط طی نامه شماره ۱۰/۱/۱۴۵۹۶/ص مورخ ۱۴۰۳/۱۲/۱ در خصوص نواقص، کاستیها و مشکلات آئین نامه اجرائی پیشنهادی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی (پیوست)</p>	<p>مهم ترین اقدامات صورت گرفته توسط دبیرخانه</p>
<p>۱. روند اجرایی بررسی پیش نویس آئین نامه پیشنهادی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی توقف یابد. ۲. تنظیم پیش نویس آئین نامه جایگزین با مشارکت سه اتاق براساس ماده ۵ قانون بهبود و تبصره ۲ ماده ۴ قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی صورت پذیرد.</p>	<p>پیشنهاد دبیرخانه</p>
<p>۱-قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران ۲-قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار ۳-قوانین و مقررات اجرایی اصل ۴۴ قانون اساسی ۴-قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و آئین نامه اجرایی تبصره ۲ ماده ۴ همین قانون ۵-آئین نامه درجه بندی و نرخ گذاری تاسیسات گردشگری ۶-قانون تشکیل اتاق ایران</p>	<p>فهرست مهم ترین مستندات و مدارک پشتیبان</p>