



شناسه	قانون - مقررات و رویه اجرایی	تاریخ تهیه گزارش	۱۴۰۱/۰۳/۲۱
عنوان موضوع	بررسی مسائل و مشکلات سرمایه گذاران در حوزه گردشگری		
مرجع طرح موضوع	کمیسیون گردشگری، صنایع دستی و فرش		
شرح موضوع	<p>یکی از موانع اصلی در حوزه سرمایه گذاری در صنعت گردشگری مشکلات نقل و انتقال اراضی گردشگری و نحوه سرمایه گذاری در این حوزه است. براساس تبصره ۵ مصوبه هیات وزیران به شماره ۴۴۹۹۶/ت/۵۴۹۱۸ ه تحت عنوان افزوده شدن مناطق نمونه گردشگری و بومگردی‌ها به پیوست قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی و باغ‌ها و بند ۲ ماده ۳ قرارداد بیع منضم به دستورالعمل اصلاحی ضوابط واگذاری اراضی منابع ملی و دولتی برای طرحهای کشاورزی و غیرکشاورزی مصوب ۱۳۸۷ نشان می دهد سرمایه گذاران مناطق گردشگری به دلیل موانع نقل و انتقال مستحذات و اراضی ایجاد شده برروی اراضی قطعی تحت مالکیت خود از امنیت سرمایه گذاری برخوردار نبوده و این امر با قوانین بالادستی و موازین موجود در حوزه مالکیت در تضاد است. این امر در حالی است که نهاد های نظارتی عمدتا به دلیل عدم انطباق قوانین در این حوزه اقدام به متوقف نمودن فرایندهای سرمایه گذاری در این حوزه می نمایند .</p>		
ایرادات و مشکلات مطروحه	<p>۱- قانون واگذاری اراضی برای طرحهای سرمایه گذاری در صنعت گردشگری محل سرمایه گذاری در این صنعت است.</p> <p>۲- تعدد در قوانین و مقررات موجود در حوزه گردشگری و عدم شفافیت آنها یک از مشکلات اساسی سرمایه گذاران در حوزه گردشگری است.</p> <p>۳- سوء استفاده بخشی از سرمایه گذاران از طرحهای گردشگری سبب ایجاد محدودیت قانونی برای سرمایه گذارانی شده که قصد اجرای طرح منطبق بر قرارداد دارند.</p> <p>۴- دولت موظف است زیر ساختها را برای ایجاد منطقه نمونه گردشگری، مهیا کند که عملا دولت در بسیاری از موارد به تعهد خود عمل نمی کند .</p> <p>۵- هزینه ساخت و ساز در منطقه نمونه گردشگری ۳۰ تا ۴۰ درصد نسبت به ساخت ساز درون شهر بالاتر است که این موارد ریسک سرمایه گذاری را بالا می برد.</p> <p>۶- تعدد دستگاههای نظارتی در خصوص سرمایه گذاری در حوزه گردشگری یکی دیگر از مشکلات سرمایه گذاران در این حوزه است.</p>		
	<p>بر اساس دعوتنامه شماره ۱۱۱۶/ص/۱۴۰۱ مورخ ۱۴۰۱/۰۳/۱۲ جلسه کارگروه کارشناسی در تاریخ ۱۴۰۱/۰۳/۱۸ به حضور مدیرکل دفتر هماهنگی امور اقتصادی استانداری، مدیر کل دفتر هماهنگی امور سرمایه گذاری و اشتغال استانداری، مدیر کل تشریفات استانداری، نمایندگان سازمانهای بازرسی کل کشور، مدیریت و برنامه ریزی، جهاد کشاورزی، ادارات کل میراث فرهنگی گردشگری و صنایع دستی صنعت و معدن و تجارت و شهرداری، اتاقهای تعاون و اصناف، نماینده اتاق کاشان، اعضای بخش خصوصی و تعاونی شورا برگزار گردید.</p>		



اهم مذاکرات این جلسه پس از طرح موضوع به شرح ذیل است:

«اهم مذاکرات جلسه»

خانم دکتر امینی دبیر کمیسیون گردشگری، صنایع دستی و فرش:

قانون واگذاری اراضی برای طرحهای سرمایه گذاری در صنعت گردشگری محل سرمایه گذاری در این صنعت است. سرمایه گذاری که اقدام به دریافت اراضی از جهاد کشاورزی می نمایدو طرح را تا ۸۵ درصد ایجاد می کند و جهاد کشاورزی اقدام به واگذاری قطعی این اراضی می نماید و سرمایه گذار مالک قطعی این اراضی می شود، سرمایه گذار نه اجازه فروش و نه تفکیک و نه افزاز را نخواهد داشت و نه مالکیت آن را در اختیار دیگری قرار دهد و یا اینکه به صورت تایم شیر با این ویلاها برخورد کند. این سرمایه گذار چگونه باید تنها از طریق اجاره ویلاها انتفاع کسب نماید. زمانی که سرمایه گذار طرح گردشگری را تا ۸۵ درصد به نتیجه می رساند اراضی به صورت قطعی با دو یا سه برابر قیمت منطقه ای آن انتقال داده می شود یعنی سرمایه گذار با رقم بالایی اراضی را تحویل گیری می کند. بنابراین باید قابلیت واگذاری داشته باشد چون سرمایه گذار مالک است. وقتی سرمایه گذار این قدرت را ندارد بنابراین انگیزه برای سرمایه گذاری در این حوزه از بین خواهد رفت و محل قانون مالکیت در ایران است. قوانین دولت با قوانین سرمایه گذاری گردشگری در اختلاف است

آقای دکتر شهیر مدیر کل محترم دفتر هماهنگی امور اقتصادی استانداری:

موارد متعددی در این خصوص در استان وجود دارد سرمایه گذاران مناطق نمونه گردشگری را گرفتند با کاربرد گردشگری ولی در ادامه با ویلاسازی در آن منطقه قصد واگذاری ویلاها به اشخاص حقیقی یا حقوقی را داشتند. قبلا اعیانی در اختیار شخص قرار می گرفت و می توانست بفروشد به خاطر این مشکل کل قانون با مشکل مواجه شده است. چطور می توان احصا کرد که بر اساس برنامه و پلن اولیه این موضوع اجرا می شود. سرمایه گذار متعهد بوده تا میزانی از کار اجرایی شود بعد تصمیم به فروش اعیانی بگیرد. مثلا سرمایه گذاری سی درصد از طرح را انجام داده و بعد به نفر بعد واگذار نموده است. اینکه نهاد مسئول یعنی جهاد کشاورزی چه شرایطی باید برقرار گردد تا اجازه تفکیک و فروش اراضی را بدهد مهم است.

آقای دکتر میرزا امیری مدیر محترم اجرایی دبیرخانه شورا:

در قوانین و مقررات انبوهی که در خصوص سرمایه گذاری گردشگری وجود دارد کجا این ابهام وجود دارد که منجر به ایجاد این گونه مشکلات گردیده است؟ مشکل در قوانین کجاست که سبب ایجاد مشکل برای سرمایه گذارانی شده که درست عمل می کنند و از طرف دیگر موجب سوء استفاده کسانی شده که راه نادرست را انتخاب نموده اند.

آقای علی شریفی مدیر محترم امور سرمایه گذاری سازمان جهاد کشاورزی:

جهاد کشاورزی بیشتر بر موضوع واگذاری تاکید دارد قانون احیا و واگذاری اراضی و قانون ناظر بر آن قانون ماده ۳۳ نظارتی، قانون حفاظت از اراضی منابع طبیعی و جنگلها، هیئت نظارتی دیده شده که بر این واگذاریها نظارت داشته باشد. اراضی ملی انفال است و متعلق به ۸۰ میلیون نفر است و باید تضمینهای لازم باشد که انفال به هدر نرود. در ادامه با آیین نامه سال ۹۴، شهرکهای صنعتی و گردشگری را از قانون تبصره ۲ ماده ۹ بهره وری و اجاره مادام العمر



مستثنی کردند. واگذاریهای متعددی در سطح استان از سرمایه گذارهای بزرگ تا طرحهای متوسط و کوچک داریم. متأسفانه تعدادی از آنها با اشکالاتی مواجه بوده اند. بزرگترین طرح گردشگری و تفریحی در استان در گلستان کوه خوانسار است که بعد از اجرای ۸۰ درصد طرح ۲۰ هکتار آن واگذار گردید که الان جزو بزرگترین پرونده های موجود در استان است. طرح گردشگری اسفرجان شهرضا نیز به همین منوال دارای پرونده در هیئت نظارت هستند. در مورد گلستان کوه هیئت نظارت حتی تا فسخ هم پیش رفت اما بعداً قرار شد مهلتی برای اصلاح داده شود. فروش تفکیک و افزایش طرحهای گردشگری با اهداف طرحهای گردشگری سازگار نیست با توجه به اینکه سازمان مدیریت و برنامه ریزی در طرح آمایشی گردشگری را برای استان در راس قرار داده است. اگر بخواهیم بندهای نظارتی را تضعیف نماییم نتیجه خوبی را نخواهد داشت. معضل اصلی در استان تعداد پرونده های تغییر کاربری غیر مجاز از گیلان و مازندران بیشتر است. بخش مسکن با گران شدن زمین ۵۰ تا ۶۰ درصد سرمایه گذارها در بخش مسکن به ویلاسازی و باغ سازی منتقل شده است. اراضی درجه یک کشاورزی استان تغییر کاربری داده است. آیا طرح گردشگری فقط از فروش توجیه پیدا می کند؟ قانون حفظ کاربری اراضی کشاورزی همه جا از افزایش و تفکیک اراضی کشاورزی جلوگیری می کند و در جایی که خواست تسهیلی صورت گیرد مصوب شد که دیوار کشی باغها جرم نیست حجم زیادی از از بهترین اراضی استان به باغ ویلا تبدیل شدند. به نظر می رسد که باید طور دیگری از سرمایه گذار حمایت کرد.

کورش سلیمانی نماینده محترم مدیریت امور اراضی استان:

چه اراضی در حریم شهرها و چه اراضی ملی وقتی برای واگذاری مراجعه می کنند علت اصلی ارزش افزوده ای بود که بعد از تغییر کاربری ایجاد می شد. زمین یا در حوزه منابع طبیعی بود و یا در یا در حریم قانونگذار طی سنوات مختلف طی قانون حفظ کاربری و اصلاحات بعدی آن در سال ۱۳۸۵ به دنبال جلوگیری از سوء استفاده های احتمالی اتفاق افتاد. اگر طرحهایی که در حوزه گردشگری به خصوص در حوزه منابع طبیعی به انجام رسیده را مورد بررسی قرار دهیم و راستی آزمایی انجام گیرد چند درصد از اراضی واگذار شده به منظور طرحهای گردشگری در راستای هدف طرح کار می کند. الان برای اعیان به راحتی سند صادر می شود و عرصه هست که تا حدودی با محدودیت مواجه است.

آقای دکتر کامران پور جوهری مشاور محترم حقوقی اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی:

چسبندگی دولت و از آنطرف سرمایه گذار به زمین یک از مشکلات امروز در حوزه سرمایه گذاری است. قانون منع کاربری باغات، عملاً جلوی سرمایه گذاری را می گیرد. تعارض منافع را نباید صفر و صد دید. آیا سرمایه گذار نیاز مالی داشته که قصد فروش عرصه و عیان منطقه نمونه گردشگری را دارد و یا اینکه از ابتدا قصد استفاده از رانت بعد از تغییر کاربری داشته است. اینکه واگذاری مالکیت منطقه نمونه گردشگری، منجر بروز مشکلاتی در مناطق نمونه گردشگری مثل گلستان کوه و قلعه سر شیر شده است. می توان راهکاری پیدا کرد که هم دولت را اقناع کند و بتواند تسهیلاتی را برای سرمایه گذار ایجاد کند و از آن طرف قرارداد فسخ نشود و موجب قلع و قمع بناهای ساخته شده نشود. یکی از مواردی که برای طرحهای گردشگری لازم است که برندهای مطرح وارد شوند و دست به ساخت و ساز بزنند. اگر بر روی قراردادهای گردشگری کار کنیم خیلی بهتر از این است که بخواهیم قانون را اصلاح کنیم. اگر



قراردادها به صورت تیپ نباشد امکان کار بر روی آنها وجود دارد. اگر هم تیپ باشد باید از طریق شورای ملی این موضوع را بررسی کرد. در قانون باید در صورت تخلف سرمایه گذار در حوزه گردشگری واژه "جبران و اصلاح" به جای واژه "فسخ" جایگزین گردد. از طرف دیگر مرجع تشخیص تخلف سرمایه گذار باید هم نگاه حقوقی و هم نگاه گردشگری و هم نگاه اقتصادی و سرمایه گذاری داشته باشد.

آقای علی کرباسی زاده نایب رییس محترم کمیسیون گردشگری صنایع دستی و فرش:

خیلی از سوء استفاده ها باعث ایجاد محدودیت در مسیر قانونی می شود در شهرکهای صنعتی هم اگر بررسی صورت گیرد خیلی از پلاکهای واگذار شده بدون اینکه بهره برداری از آن صورت بگیرد بلااستفاده باقی مانده اند. در حالیکه طبق قانون تا زمانی که به بهره برداری نرسد حتی بر آن زمین ندارد ولی عملا از رانت مالکیتی خود استفاده می کند. ویژگی که گردشگری دارد و به طور مستقیم دهکهای پایین جامعه از درآمد حاصل از آن بهره مند عده ای با سوء استفاده از موقعیت موجود در حوزه گردشگری کل پروسه سرمایه گذاری را با مخاطره مواجه می کنند. در کشور بیش از ۱۲۰۰ منطقه نمونه گردشگری مصوب داریم که بیش از ۱۰۰۰ تا از آنها باطل شده و از حدود ۲۰۰ منطقه نمونه باقی مانده، مناطقی مثل گلستان کوه خوانسار، عملا اقتصاد سرمایه گذاری با مشکل مواجه شده است. در ایجاد منطقه نمونه گردشگری، دولت موظف است که زیر ساختها را مهیا کند و ساخت منطقه با سرمایه گذار باشد که عملا دولت در بسیاری از موارد به تعهد خود عمل نمی کند و از طرف دیگر هزینه ساخت و ساز در منطقه نمونه گردشگری ۳۰ تا ۴۰ درصد نسبت به ساخت ساز درون شهر بالاتر است که این موارد ریسک سرمایه گذاری را بالا می برد. بنابراین در ادامه باید به دنبال راهکارهایی باشیم که علاوه بر اینکه جذابیت ها و توجیه اقتصادی سرمایه گذاری را بالا می برد طوری نباشد که زمینه سوء استفاده را برای عده ای فرصت طلب ایجاد نماید.

آقای شاطریان عضو محترم بخش خصوصی شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی:

آیا مشکل سرمایه گذار بخش گردشگری قوانین است سرمایه یک عنصر هوشمند در دنیاست و نمی توان با قوانین آن را هدایت کرد. یک سفر عادی برای خانواده سه نفره چقدر است؟ اینکه سرمایه ها در جایی مثل مناطق گردشگری دپو می شود و به دلیل عدم قدرت خرید خانوار قرار نیست مسافر و گردشگری هم داشته باشد. اینکه چرا سرمایه گذار بعد از سرمایه گذاری به دنبال فروش واحدهای ایجاد شده است جزو سوالات اساسی است که باید پاسخ داده شود.

آقای حیدر صادقی معاون محترم گردشگری اداره کل میراث فرهنگی گردشگری و صنایع دستی:

فرض کنیم که قانون در این زمینه اصلاح گردد سوال اساسی این است که اثر بخشی در این زمینه چقدر است؟ معضل اصلی استفاده از ظرفیتهای موجود است. ۹۰ درصد ظرفیت موجود را استفاده نمی کنیم گردشگری و سرمایه گذاری در رکود است آن موقع به دنبال رفع موانع هستیم. در حال حاضر بیش از ۹۸ منطقه نمونه گردشگری مصوب داریم که تنها ۱۰ تا ۱۵ مورد آنها در حال اجراست و بقیه حتی در بعضی موارد با مشکل مکان مواجه هستند و صرفا یک اسم مصوب شده نه ملاحظات آمایش سرزمین و نه ملاحظات گردشگری در آنها در نظر گرفته نشده است. مناطق نمونه گردشگری یک سری مشکلات اساسی دارند در خصوص مصوبات و مکان یابی و امکان سنجی دارند که مصوبه شورای عالی معماری شهرسازی دارند کدام مصوبه شورای برنامه ریزی استان را دارند. ابطال قوانین در حوزه سرمایه گذاری کاردرستی به نظر نمی رسد. در ماده ۳ قرارداد واگذاری اشاره گردیده هر نوع واگذاری و افراز و تفکیکی غیر



قانونی است مگر با اجازه مرجع واگذارکننده زمین و تامین شرایط آن. با استناد به همین بند موضوعی را برای سرمایه گذار در استان چهار محال و بختیاری پیگیری نمودیم تا با امضای قرارداد با مرجع واگذار کننده (قراردادی با موضوع جذب سرمایه گذار جزء) بتواند به فروش قسمتی از منطقه دست بزند. تا اینکه سازمان بازرسی وارد موضوع شد ولی نه برای ایراد ماهوی به قرارداد بلکه چون رویه ای در این خصوص تعریف نشده بود. فرآیند جذب سرمایه گذار خرد در پروژه های بزرگ باید تعریف و تدوین شود. اینکه قیمت گذاری این مناطق باید چگونه باشد قرارداد تیب به چه صورت باشد و ... در خصوص خوانسار مشکل تعدد مراجع نظارتی است که آیا امور اراضی است کمیسیون ماده ۳۱ یا میراث؟ مرجعیت برای نظارت مشخص نیست. سرمایه گذار خوانسار طرح جامعی در خصوص فروش ویلاهای خصوصی و سایت پلن را تهیه کرده که مصوبه شورای برنامه ریزی استان و کارگروه های مربوطه را دارد. تایم شیرینک تا قبل از سال ۹۴ داشته ایم و طرح ایشان مربوط به سال ۸۸ است. سوء استفاده هایی که در حوزه واگذاری زمینهای کشاورزی اتفاق افتاده در حوزه گردشگری اتفاق نیفتاده است.

آقای صفاری پور نماینده محترم سازمان مدیریت و برنامه ریزی:

چیزی که مطرح می شود معلول است و علت اصلی چیز دیگری است در گردشگری بحث خاصی وجود دارد و آن استفاده عموم از آن منطقه است و اگر ویلا شد استفاده خصوصی می شود. اگر دولت می خواهد از بخش گردشگری حمایت کند ویلا دیگر عمومی نیست. در طرحهای بزرگ عمدتاً افراد اهلیت داشته اند. یک از مواردی که به عنوان مانع است اگر در طرح بزرگی سرمایه گذار سرمایه کم بیاورد و بخواهد واگذار کند حق با دولت است چون سرمایه گذار باید از روشهای مختلف برای تامین مالی استفاده کند. خیلی از طرحهای گردشگری نه مصوبه شورای برنامه ریزی دارد و نه کارگروه زیر بنایی. و مطالعات کمی و کیفی منسجمی انجام نگرفته است. طرح جامع گردشگری استان در ارستای طرح جامع گردشگری کشور باید کامل شود تا من بعد برای تصمیم گیری از آن استفاده شود. اگر سرمایه گذار بخواهد کل منطقه گردشگری را بفروشد این اجازه به او داده شود. تعدد قوانین و مقررات و عدم شفافیت آنها یکی دیگر از مشکلات سرمایه گذار در حوزه گردشگری است.

آیا صلاحیت ابطال مصوبه هیئت وزیران را داریم یا خیر. مورد دیگر بحث اهلیت سرمایه گذار است اگر سرمایه گذاری این اهلیت را ندارد اجازه ورود داده نشود.

در پایان جمع بندی جلسه به شرح ذیل انجام و مقرر شد:

- در قانون باید در صورت تخلف سرمایه گذار در حوزه گردشگری واژه "جبران و اصلاح" به جای واژه "فسخ" جایگزین گردد.
- طرح کسب و کار در حوزه گردشگری تعریف شود، الگوهای درآمدی و جلب مشارکت دیده شود تا در صورت ورود سرمایه گذار امکان حمایت از او وجود داشته باشد.
- فرمانداریهای استان اصفهان گزارشی از آخرین وضعیت اجرای مناطق نمونه دارای مصوبه را به دبیرخانه شورا ارائه نمایند.

پیشنهادات

فهرست

مستندات و

مدارک پشتوانه

- دعوتنامه شماره ۱۱۱۶/ص/۱۴۰۱ مورخ ۱۴۰۱/۰۳/۱۲ در تاریخ ۱۴۰۱/۰۳/۱۸