

ORIGINAL ARTICLE

Legal Nature of Investment in Special Tourism Zones Regarding Their Feasibility of Public-Private Partnership Contract Implementation

Monireh Khodadadpour¹ 

1. Assistant Professor in Private Law, Social Sciences Faculty, Payame Noor University, Tehran, Iran.

Correspondence:
Monireh Khodadadpour
Email: monirkh@pnu.ac.ir

Received: 29/Aug/2023
Accepted: 26/May/2024

How to cite:
Khodadadpour, M. (2024). Legal Nature of Investment in Special Tourism Zones Regarding Their Feasibility of Public- Private Partnership Contract Implementation, Civil Law Knowledge, 13 (1), 1-18. (DOI: [10.30473/clk.2024.69028.3191](https://doi.org/10.30473/clk.2024.69028.3191))

ABSTRACT

Special tourism zones have got abundant capabilities to attract indoor and outdoor investors and tourists. This situation has drawn attention of many countries to more and more development of these zones. Although in our country, Iran, special laws have been ratified for this subject, we have not seen any significant development in these zones yet. One of the effective factors of existing situation is the abundant legal vacuums and the unclear legal nature of contracts in these zones. In this study, by introducing special zones and existing supports in our country, we try to investigate the legal supports and analyze the contractual nature of investment contracts of special tourism zones in other countries. We also try to analyze the possibility or impossibility of implementing the methods of public-private partnership in these zones. Due to the special characteristics of these zones and according to the existing laws, it seems possible to implement public-private partnership methods in these zones even though the existing laws needs to be amended.

KEYWORDS

Special Tourism Zones, Investment, Public- Private Partnership Contract, Assignment.

Jel: F 21, International investment, Long-term capital movement.



«مقاله پژوهشی»

وضعیت حقوقی سرمایه‌گذاری در مناطق نمونه گردشگری با امکان‌سنجی وقوع قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی در این مناطق

منیره خدادادپور^۱

۱. استادیار حقوق خصوصی، دانشکده علوم اجتماعی و حقوق، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران.

نویسنده مسئول:

منیره خدادادپور

رایانامه: monirkh@pnu.ac.ir

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۶/۰۷

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۳/۰۶

چکیده

مناطق نمونه گردشگری از قابلیت‌های فراوانی برای جذب سرمایه‌گذاران و گردشگران داخلی و بین‌المللی برخوردار است. وجود چنین موقعیتی، توجه کشورهای زیادی را به توسعه هر چه بیشتر این مناطق جلب کرده است. در کشور ما با وجود آنکه قوانین خاصی در این زمینه به تصویب رسیده است، اما تا کنون شاهد رشد چندانی در این مناطق نبوده‌ایم. یکی از عوامل تأثیرگذار در وضعیت موجود، وجود خلأهای قانونی فراوان و روشن نبودن وضعیت حقوقی قراردادهای واقع در این مناطق است. در این پژوهش کوشیدیم ضمن معرفی مناطق نمونه و با لحاظ حمایت‌های قانونی موجود در سایر کشورها، ماهیت و وضعیت قراردادهای سرمایه‌گذاری در این مناطق نمونه گردشگری را بررسی کرده و امکان یا عدم امکان تحقق روش‌های مشارکت عمومی - خصوصی در این مناطق را مورد تحلیل قرار دهیم. به نظر می‌رسد با در نظر گرفتن شرایط سرمایه‌گذاری در این مناطق و قوانین موجود، امکان تحقق روش‌های مشارکت عمومی - خصوصی در این مناطق وجود دارد، هر چند که قوانین موجود در این زمینه نیازمند اصلاحاتی است.

واژه‌های کلیدی

مناطق نمونه گردشگری، سرمایه‌گذاری، قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی، واگذاری.

استناد به این مقاله:

خدادادپور، منیره (۱۴۰۳). وضعیت حقوقی سرمایه‌گذاری در مناطق نمونه گردشگری با امکان‌سنجی وقوع قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی در این مناطق، دوفصلنامه علمی دانش حقوق مدنی، ۱۳ (۱)، ۱-۱۸.

(DOI: [10.30473/clk.2024.69028.3191](https://doi.org/10.30473/clk.2024.69028.3191))

مقدمه

صنعت گردشگری به عنوان گسترده‌ترین صنعت خدماتی دنیا (Allen & Brennan, 2004: 147) جایگاه ویژه‌ای را در عرصه‌های اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی و سیاسی به خود اختصاص داده است. (AP & Crompton, 1998: 137) در طول نیم قرن گذشته گردشگری به عنوان فعالیتی اقتصادی و اجتماعی، رشد و توسعه چشمگیری داشته است. (شارپلی، ۲۰۰۹: ۱) گردشگری فعالیتی پیچیده و در حال گسترش است (Weaver & Laton, 2006: 3) که نوش‌دارویی مؤثر برای رونق بخشیدن به وضعیت معیوب اشتغال و فرهنگ کشورها محسوب می‌شود. (Kachniewska, 2015: 501) از گردشگری به عنوان شتاب‌دهنده‌ای کارآمد برای بازسازی و توسعه اقتصادی و اجتماعی نواحی توسعه‌نیافته یاد شده است. (Sharply, 2002: 233) گردشگری در حل مشکلات و نیازهای جامعه، با ترکیب و به‌کارگیری همزمان منابع داخلی و خارجی، منافع اجتماعی، اقتصادی، زیست محیطی و فرهنگی زیادی در پی دارد. (Liu & Wall, 2006: 159) به گونه‌ای که در سال‌های اخیر در کانون توجه بسیاری از کشورها قرار گرفته است. هر چند که در طی چند سال گذشته و در پی مواجهه دنیا با همه‌گیری کرونا این تأثیرگذاری با افت و خیزهای قابل توجهی مواجه شده، اما مجدداً و با ایمن‌سازی در برابر این ویروس منحوس و واکسیناسیون عمومی، شاهد خیزش‌هایی در بسیاری از مقاصد گردشگری هستیم. اهمیت توجه به مقاصد گردشگری وقتی نمود بیشتر و عینی‌تری پیدا خواهد کرد که منطقه‌ای دارای پتانسیل‌های گردشگری متنوع و منحصر به فرد باشد. (هدایتی و دیگران، ۱۳۸۹: ۷۴) ایران بر اساس گزارش سازمان جهانی گردشگری (UNWTO) رتبه دهم جاذبه‌های باستانی و تاریخی و رتبه پنجم جاذبه‌های طبیعی را در جهان دارا است (لطیفیان و دیگران، ۱۳۹۸: ۱۱) و این یعنی یک موقعیت عالی بر جذب سرمایه‌گذاران حیطه گردشگری؛ ظرفیتی که تا کنون آن گونه که باید مورد توجه و برنامه‌ریزی قرار نگرفته است.

از مناطقی که از قابلیت‌های مناسب و بعضاً منحصر به فردی برای جذب سرمایه‌گذاران و به تبع آن گردشگران ملی و بین‌المللی برخوردار است، مناطق نمونه گردشگری می‌باشد. امروزه الگوهای نوین توسعه بر مدار توسعه محلی و بهره‌گیری از قابلیت‌ها و تنوع‌های مکانی استوار هستند. از سوی دیگر، با توجه به وجود محدودیت‌های مختلف اعم از مالی، فنی، زمانی و مانند آن، امکان بهره‌گیری و توسعه تمام ظرفیت‌ها در مدت زمانی کوتاه وجود ندارد. (بدری، یاری حصار، ۱۳۸۸: ۵۵) از این‌رو شناسایی و توسعه

بهترین مکان‌ها از میان مکان‌های متعدد برای توسعه فعالیت‌های گردشگری، از اهمیت خاصی برخوردار است. بر این اساس ایجاد و توسعه مناطق نمونه گردشگری به عنوان یکی از راهکارهای مهم رشد صنعت گردشگری محسوب می‌شود. (هدایتی و دیگران، ۱۳۸۹: ۷۴)

امروزه کشورها با هدف جذب سرمایه‌گذاران به سرمایه‌گذاری در مناطق دارای ویژگی‌های خاص گردشگری و به تبع آن جذب گردشگران داخلی و بین‌المللی، مناطقی را با موقعیت بالقوه مناسب برای اهداف گردشگری اختصاص می‌دهند. البته تمرکز فعالیت‌های گردشگری در هر منطقه و با توجه به موقعیت آن متفاوت است، اما نکته مهم چگونگی جذب سرمایه‌گذاران به این مناطق است.

پرسشی که در این پژوهش در پی پاسخ به آن هستیم، این است که سرمایه‌گذاری در مناطق نمونه گردشگری ایران از چه ویژگی‌های حقوقی و چه قالب قراردادی برخوردار است و آیا می‌توان این سرمایه‌گذاری را نوعی روش مشارکت عمومی-خصوصی دانست؟

بر این اساس، در این پژوهش می‌کوشیم ضمن معرفی مناطق نمونه گردشگری و بررسی مواد قانونی مرتبط، امکان یا عدم امکان تحقق روش مشارکت عمومی - خصوصی را در این مناطق، در جهت حمایت هر چه بیشتر از سرمایه‌گذاری مورد بررسی قرار دهیم و قبل از آن با بررسی رویه سایر کشورها در خصوص جذب سرمایه‌گذاری به مناطق نمونه گردشگری، قوانین موجود در کشورمان را از این منظر مورد نقد و بررسی قرار دهیم.

مناطق نمونه گردشگری و قوانین موجود

مناطق نمونه گردشگری را محدوده‌های جغرافیایی دانسته‌اند که با توجه به قرار گرفتن در محدوده یک یا چند مجموعه از جاذبه‌های تاریخی، طبیعی و فرهنگی ویژگی‌های خاص به لحاظ صنعت گردشگری پیدا می‌کند. وجود چنین موقعیتی، شرایط بالقوه مناسبی را به منظور سرمایه‌گذاری‌های داخلی و خارجی فراهم می‌آورد. بستر بالقوه مناسب این مناطق جهت جذب سرمایه‌گذاران و گردشگران داخلی و خارجی، کشورهای بسیاری را به طور خاص متوجه سرمایه‌گذاری در این مناطق کرده است. ویژگی خاص فعالیت‌های گردشگری خصوصاً در مناطق نمونه گردشگری، خصلت ساختار شکنی این صنعت است؛ به این مفهوم که سرمایه و گردشگر به واسطه این صنعت از مرکز به پیرامون حرکت می‌کند؛ یعنی یک جریان مداوم سرمایه و انسان از مرکز به پیرامون وجود دارد که هیچ بخش اقتصادی دیگری نمی‌تواند این همه سرمایه و انسان را از مراکز عمده اقتصادی و سکونتگاهی شهرهای بزرگ

به سوی مناطق دورافتاده کوهستانی و جنگلی به حرکت در آورد. (پاپلی یزدی، مهدی سقایی، ۱۳۷۸: ۱۰)

اهمیت ویژه این مناطق در جذب سرمایه‌گذاران و گردشگران مورد توجه قانونگذار ایران نیز قرار گرفته است و در ماده ۸ قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری (روزنامه رسمی، ش ۱۷۱۸۴، ۱۳۸۴/۱۲/۴) ایجاد چنین مناطقی توسط متقاضیان بخش غیر دولتی پیش‌بینی شده است. به موجب این ماده به منظور فراهم کردن زمینه توسعه پایدار میراث فرهنگی و گردشگری، جلب سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی در ایجاد تأسیسات زیر بنایی... دولت می‌تواند در مناطق مستعد کشور و قطب‌های گردشگری با تأکید بر مناطق کمتر توسعه‌یافته، به متقاضیان بخش غیر دولتی اجازه تأسیس مناطق نمونه گردشگری را بدهد. هدف از ایجاد چنین مناطقی معرفی بهتر بناها و محوطه‌های تاریخی، تأسیسات ایرانگردی و جهانگردی و ارائه خدمات مناسب به جهانگردان عنوان شده است. در آیین‌نامه اجرایی این ماده با عنوان «آیین‌نامه اجرایی نحوه تشکیل و اداره مناطق نمونه گردشگری» (روزنامه رسمی، ش ۱۷۵۲۷، ۱۳۸۴/۲/۱۴)، تعریفی از مناطق نمونه گردشگری ارائه شده است. طبق این آیین‌نامه مناطق نمونه گردشگری مناطقی هستند که در جوار جاذبه‌های تاریخی، فرهنگی، مذهبی، طبیعی و گردشگری کشور به منظور ارائه خدمات به گردشگران توسط بخش غیر دولتی تأسیس و اداره می‌شوند. (روزنامه رسمی، ش ۱۷۵۲۷، ۱۳۸۴/۲/۱۴) با توجه به عرصه مورد نیاز برای احداث تأسیسات گردشگری اعم از اقامتی، پذیرایی، زیرساخت‌های مورد نیاز این مناطق در چهار سطح محلی، استانی، ملی و بین‌المللی سطح‌بندی می‌شوند. (تعریف عملیاتی مناطق نمونه گردشگری، تاریخ ۱۳۹۲/۱۲/۵، ۸) نکته مهمی که از مواد فوق استنباط می‌شود آن است که تأسیس و اداره مناطق نمونه گردشگری توسط بخش غیر دولتی انجام می‌گردد که ممکن است به وسیله سرمایه‌گذاری داخلی یا خارجی یا مشارکت هر دو انجام گیرد.

امکان جلب سرمایه‌گذاری خارجی در تأسیس و اداره این مناطق در این آیین‌نامه مورد توجه قرار گرفته است و میزان و چگونگی مشارکت خارجی‌ان در فعالیت‌های هر منطقه، مشمول قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی قرار گرفته است. با وجود این، روند تصمیم‌گیری در خصوص واگذاری مناطق نمونه گردشگری به کندی صورت می‌گیرد. با وجود آنکه بیش

از ۱۱۰۰ منطقه نمونه گردشگری به تصویب هیأت دولت رسیده بود، پس از بررسی مجدد بر روی طرح ایجاد مناطق نمونه گردشگری با حذف تعدادی از این مناطق به دلیل دارا بودن مشکلات مختلف تعداد مناطق ویژه گردشگری به ۴۳۷ منطقه کاهش یافت. آن تعداد از مناطق نمونه گردشگری که سرمایه‌گذار بنا به دلیلی به هیچ عنوان اجازه ورود به آن منطقه را پیدا نکرده یا به خاطر موانعی پروژه به مرحله عملیاتی نرسیده بود، از کل مناطق نمونه گردشگری دارای مصوبه هیأت دولت، کسر شدند. همچنین برخی مناطق حذف شده مناطقی بودند که دولت بدون مطالعات کارشناسانه و اغلب در سفرهای استانی هیأت دولت و با عجله و بدون مطالعات امکان‌سنجی دقیق انتخاب می‌شدند که برخی از آنها یا جزو مستثنیات اراضی، ذخیره‌گاه انرژی و زیست محیطی و منابع خاص بودند یا در اطراف سدهای مهم و حتی در زمین‌های مردم قرار داشتند و به خاطر چنین موانعی، سرمایه‌گذار اصلاً نمی‌توانست در این مناطق کاری انجام دهد. (روزنامه عصر ایران، ۱۳۹۵/۵/۳۰)

روشن است که کاهش معقول تعداد مناطق نمونه گردشگری و دقت در امکان‌سنجی این مناطق اقدامی قابل دفاع تلقی می‌شود تا امکانات دولت و سرمایه سرمایه‌گذاران بر مناطق محدودتری تمرکز پیدا کند و امکان و قابلیت بیشتری برای بهره‌برداری بهینه از ظرفیت‌های این مناطق ایجاد شود، اما مهم‌تر از آن مهیا کردن امکان و ظرفیت‌های ساخت و بهره‌برداری از این مناطق است.

بنابر آنچه آیین‌نامه نحوه تشکیل و اداره مناطق نمونه گردشگری مقرر داشته است، زمین مورد نیاز جهت ایجاد منطقه نمونه گردشگری پس از صدور موافقت‌نامه تأسیس، توسط مراجع ذی‌ربط به سرمایه‌گذار واگذار می‌شود و مسئولیت تهیه طرح‌های اجرایی، ایجاد تأسیسات زیر بنایی و خدماتی، تأمین سرمایه لازم برای ایجاد این امکانات و بهره‌برداری از منطقه بر عهده سرمایه‌گذار است. سازمان‌های ارائه‌دهنده خدمات عمومی نیز موظفند خدمات خود را در ورودی منطقه به سرمایه‌گذاران و بهره‌برداران ارائه نمایند.

با توجه به قرارگیری منطقه نمونه در زمین‌هایی با وسعت نسبتاً زیاد و نیاز به سرمایه‌گذاری فراوان توسط سرمایه‌گذار و فقدان بسیاری از امکانات و خدمات مورد نیاز در این مناطق که بعضاً در فواصلی زیاد از شهرهای مجاور خود قرار گرفته است،

(با حداقل سی هکتار)، استانی (با حداقل پنجاه هکتار)، ملی (با حداقل یکصد هکتار) و بین‌المللی (با حداقل سی صد هکتار) سطح‌بندی می‌شوند.

۱. آنچه که موجب تفاوت سطح پروژه‌ها در مناطق نمونه گردشگری می‌شود، میزان وسعت و متراژ پروژه‌ها است. بر این اساس پروژه‌ها در چهار سطح محلی

روش مشارکت عمومی - خصوصی

توسل به ابتکارات نوین و شیوه‌های جدید تأمین مالی به منظور جلب سرمایه‌گذاران خصوصی به سرمایه‌گذاری مشترک در پروژه‌های مربوط به خدمات عمومی می‌تواند به عنوان روشی مناسب در جهت توسعه سرمایه‌گذاری‌ها از جمله در بخش گردشگری مطرح شود. مسائلی که عمده‌تاً دولت‌ها در تأمین مالی و انجام پروژه‌های مختلف با آن روبه‌رو هستند، موجب شده که تکنیک‌ها و مدل‌های ترکیبی انجام پروژه‌های سرمایه‌گذاری مورد توجه ویژه آنان قرار گیرد. (Ho, 2010: 10)

بیش از دو دهه است که استفاده از روش‌های مشارکت عمومی - خصوصی^۱ مورد توجه دولت‌ها قرار گرفته و با گذشت سال‌ها همچنان و با شدت بیشتری می‌کوشند تا بخش خصوصی را به مشارکت در طرح‌های زیربنایی و خدماتی از طریق روش‌های مشارکت ترغیب نمایند. (Darr, 2008: 58)

در حال حاضر استفاده از مشارکت عمومی خصوصی در بسیاری از کشورها به عنوان نظام نوین تأمین مالی، اجرا و واگذاری پروژه‌های دولت‌ها به بخش خصوصی مورد توجه قرار گرفته است. (موسی احمدی، ۱۳۹۳: ۲۸۳) این روش به دو بخش عمومی و خصوصی این امکان را می‌دهد که مهارت‌های خاصشان را با یکدیگر در آمیزند و به نتایج مناسبی دست پیدا کنند. نتیجه‌ای که هیچ یک از طرفین به تنهایی نمی‌توانست به آن دست یابد. (Akintoye, 2008: 237)

در روش‌های مشارکت عمومی - خصوصی اصولاً با دو طرف مواجه هستیم: بخش عمومی یا دولتی و بخش خصوصی یا شرکت پروژه. بخش عمومی به مؤسسات و نهادهایی گفته می‌شود که به طور مستقیم یا غیرمستقیم در اختیار دولت، نهادها و سازمان‌های عمومی یا شهرداری‌ها قرار دارند و به قصد انتفاع یا بدون قصد انتفاع عمل می‌کنند.

طرف خصوصی که معمولاً در قالب یک شرکت انجام فعالیت می‌کند به اشخاصی گفته می‌شود که تحت مالکیت و کنترل مستقیم دولتی قرار ندارند و توسط سرمایه‌گذاران بخش خصوصی برای انعقاد قرارداد مشارکت تأسیس شده است. اگر سرمایه‌گذاران متعدد با مشارکت یکدیگر اقدام به تأسیس شرکتی به این منظور کرده باشند، از آن با عنوان «شرکت پروژه» یا «کنسرسیوم» یاد می‌شود.

در تعریف روش مشارکت عمومی - خصوصی می‌توان گفت این روش‌ها، ترتیبات قراردادی طولانی‌مدت میان نهادهای بخش

مشارکت و همکاری دستگاه‌های دولتی در ایجاد و بهره‌برداری از این مناطق، امری ضروری تلقی می‌شود. در آیین‌نامه فوق به بیان الزام سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی ذی‌ربط به واگذاری زمین و ارائه خدمات مورد نیاز اکتفا کرده است و تعهدات هر یک از دستگاه‌ها و نحوه عملکرد و چگونگی اجرای تعهدات ایشان مشخص نشده است. همین‌طور در خصوص موارد فوق، ضمانت اجرای خاصی پیش‌بینی نشده است. این امر موجب شده که دستگاه‌های دولتی ذی‌ربط به راحتی و با استناد به بهانه‌های قانونی و غیر قانونی، اجرای تعهدات خود از جمله واگذاری اراضی به سرمایه‌گذاران و ارائه خدمات تا ورودی این مناطق را به تأخیر اندازند (سازمان میراث فرهنگی، صنایع گردشگری، ۱۳۹۰: ۸۲) یا اساساً از اجرای آن خودداری کنند. به علاوه در بیان تعهدات بخش دولتی به حداقل ممکن اکتفا شده و دستگاه‌های دولتی در روند شروع یا اجرای پروژه ملزم به ارائه هیچ‌گونه حمایت یا تسهیلات دیگری در جهت اجرای پروژه‌ای با این وسعت و با این حجم ارائه خدمات نیستند. در مواردی نیز که به وقوع قرارداد بین سرمایه‌گذار و سازمان میراث فرهنگی اشاره کرده، صرفاً به بیان تعهدات سرمایه‌گذار در قرارداد منعقد اکتفا نموده است و به تعهدات دستگاه‌های دولتی اشاره‌ای نکرده است. به علاوه با وجود آنکه قانونگذار ضرورت مشارکت و همکاری دستگاه‌های دولتی را درک نموده و بر این اساس الزاماتی را بر آن‌ها مقرر داشته است، ولی عامدانه یا غیر عامدانه از به کار بردن تعبیر «مشارکت» برای انجام چنین تعهداتی توسط سرمایه‌گذار و دستگاه‌های دولتی امتناع کرده است.

این موارد بر ابهام چگونگی فعالیت سرمایه‌گذار و دستگاه‌های دولتی در مناطق نمونه گردشگری افزوده است و این سؤال را به ذهن متبادر می‌سازد که فعالیت سرمایه‌گذار و دستگاه‌های دولتی ذی‌ربط در مناطق نمونه گردشگری چه وضعیت حقوقی پیدا می‌کند و آیا می‌توان این اقدام را یک نوع روش مشارکت عمومی - خصوصی تلقی نمود یا اساساً تلقی روش مشارکت از فعالیت این دو بخش در این مناطق تلقی صحیحی نمی‌باشد؟

به این منظور ابتدا به معرفی روش مشارکت عمومی - خصوصی می‌پردازیم و سپس امکان یا عدم امکان تطبیق فعالیت‌های واقع در مناطق نمونه گردشگری را با این روش مورد بررسی قرار می‌دهیم.

عمومی و بخش خصوصی هستند که خصوصاً با هدف تأمین مالی، طراحی، عملیاتی کردن و بهره‌برداری از تأسیسات زیربنایی و خدماتی صورت می‌گیرد. (ADB, 2008: 15) بر اساس این تعریف روش مشارکت دارای ماهیت قراردادی است. هدف از این روش، تحویل پروژه خاص یا ارائه خدماتی می‌باشد که به طور سنتی به وسیله بخش عمومی تأمین می‌شده است. (IMF, 2012: 4) در تعریفی که در ماده ۱ لایحه مشارکت عمومی-خصوصی (لایحه مشارکت عمومی-خصوصی، ۱۳۹۸/۸/۲۸: ۲) آمده است نیز مشارکت عمومی-خصوصی ساز و کاری است که در آن طرف عمومی به منظور تأمین کالاهای و خدماتی که در شرح وظایف وی می‌باشد یا مولدسازی دارایی‌های متعلق به وی، از ظرفیت‌های طرف خصوصی استفاده می‌نماید. دولت به دلایلی چون کمبود منابع مالی یا فقدان تخصص کافی در این بخش تصمیم می‌گیرد با مشارکت طرف خصوصی آن را به انجام برساند. موضوع این قراردادها معمولاً شامل اجرای پروژه یا احداث تأسیسات با خصوصیات مذکور در قرارداد و بهره‌برداری از آن با کیفیت و مدت مندرج در قرارداد استفاده از روش مشارکت صرفاً اختصاص به پروژه‌های جدید ندارد و طرف عمومی می‌تواند برای اتمام و بهره‌برداری از پروژه‌های نیمه-تمام، تکمیل شده و در حال بهره‌برداری نیز از روش‌های مشارکت عمومی-خصوصی استفاده نماید. (لایحه مشارکت عمومی-خصوصی، ۱۳۹۸/۸/۲۸: ۳)

به طور کلی روش معمول در اجرای پروژه‌های زیربنایی با بهره‌گیری از مشارکت خصوصی بدین صورت است که به جای آنکه طرف عمومی رأساً اقدام به اجرای پروژه نماید، «امتیاز» احداث و بهره‌برداری از پروژه را برای مدتی معین به یک شرکت مجری خصوصی واگذار می‌کند که این شرکت مسئولیت تأمین و گردآوری سرمایه لازم (کلاً یا بعضاً) و طراحی پروژه را نیز بر عهده می‌گیرد. شرکت دارنده امتیاز، در طول زمان بهره‌برداری از پروژه، سرمایه اولیه و سود مورد انتظار خود را که براساس توافق اولیه با طرف دولتی تعیین شده است، از محل درآمدهای حاصل از فروش کالا یا خدمات پروژه برداشت نموده و در پایان دوره امتیاز بر اساس نوع قرارداد مشارکت و بنا بر آنچه در قرارداد مشارکت آمده است، مدیریت مستحقات به طرفی دولتی برمی‌گردد یا آنکه مالکیت پروژه برای همیشه (عملاً تا پایان عمر مفید آن) تحت تملک طرف خصوصی باقی می‌ماند. بر این اساس تعهدات هر یک از شرکا ممکن است از پروژه‌ای به پروژه دیگر متفاوت باشد. در برخی

مدل‌های مشارکت ممکن است شریک خصوصی به شکل مشخصی در ابعاد مختلف ارائه خدمات وارد شده باشد، در حالی که در مدل دیگر تنها نقش حداقلی داشته باشد و به طور مثال فقط در ساخت پروژه نقش داشته باشد.

سرمایه‌گذاری در صنعت گردشگری به واسطه ویژگی‌های خاص این صنعت، اقتضات خاصی را می‌طلبد که ضرورت مشارکت بخش خصوصی را بیشتر آشکار می‌سازند. در صنعت گردشگری عدم بهره‌برداری مطلوب از قابلیت‌ها یا ضعف در ارائه مطلوب خدمات با توجه به رقابت شدیدی که بین کشورها در جذب هر چه بیشتر گردشگران ایجاد شده است، گاه ضرری جبران‌نشده‌ای بر ساختار گردشگری کشور وارد می‌کند. بهره‌مندی از تکنولوژی‌ها و دانش روز در ارائه خدمات و بهره‌مندی از مدیریتی کارآمد و توانمند به طور ویژه‌ای در گردشگری مطرح می‌گردد. بر این اساس توجه ویژه در نحوه تصمیم‌گیری در خصوص چگونگی احداث، نوسازی یا بهسازی تأسیسات گردشگری و چگونگی به‌کارگیری فنون فنی و مدیریتی در آن از اهمیت فوق‌العاده‌ای برخوردار است. اموری که بخش خصوصی به طور معمول و با توجه به توانمندی‌ها و متخصصانی که در اختیار دارد به خوبی از عهده آن برمی‌آید. در عین حال برای جذب سرمایه‌گذاران به پروژه‌های گردشگری و ایجاد حس اعتماد در سرمایه‌گذار، پیش‌قدمی دولت یک ضرورت تلقی می‌شود. این دولت است که باید اولین گام‌ها را بردارد. بسترهای لازم برای سرمایه‌گذاری را فراهم سازد و فرصت‌های سرمایه‌گذاری و تسهیلات و حمایت‌های قانونی در هر مورد را به سرمایه‌گذار معرفی کند.

از سوی دیگر، سرمایه‌گذاری مستقل بخش خصوصی در برخی از پروژه‌های مرتبط با گردشگری عملاً امکان‌پذیر نیست. سرمایه‌گذاری در پروژه‌هایی چون مناطق نمونه گردشگری نیاز به منابع و امکانات فراوانی دارد که ممکن است بخش خصوصی و حتی دولت به تنهایی از عهده آن برنیايد. این سرمایه‌گذاری نیازمند برخی امکانات خاص، خدمات و مجوزهاست که بخش خصوصی توان تأمین آن را به تنهایی ندارد. از سوی دیگر، واگذاری کامل برخی پروژه‌ها به بخش خصوصی به دلیل عواملی چون سودجویی بخش خصوصی یا وجود برخی ریسک‌ها یا نیاز به تأمین برخی امکانات اولیه به مصلحت نمی‌باشد.

قابلیت‌هایی که روش مشارکت عمومی-خصوصی از آن برخوردار است، موجب جلب توجه برخی کشورها در اجرای پروژه‌هایی با عنوان «مناطق ویژه گردشگری» شده است. با

نیز با کنسرسیوم می‌باشد. در مواردی هم سرمایه‌گذاران محلی با سرمایه‌گذاری در کنسرسیوم اقدام به مشارکت با بخش دولتی در ایجاد مناطق ویژه گردشگری کرده‌اند. (UNCTAD, 2006) در پیش گرفتن سیاست «زمین سبز» و اتخاذ رویکرد حمایتی توسط دولت مراکش نسبت به سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی موجب جذب سرمایه‌گذاری از کشورهای مختلف به سایت‌های گردشگری این کشور شده است. حضور این سرمایه‌گذاران می‌تواند در آینده‌ای نه چندان دور و احتمالاً پس از گذر از بحران‌های ناشی از کرونا، تضمین‌کننده ورود گردشگرانی از کشورهای مختلف باشد. در این کشور در کنار سایر روش‌های حمایتی و تشویقی، مالکیت زمین مورد نظر با تخفیفی قابل توجه به کنسرسیوم متشکل از سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی تملیک می‌گردد و همین امر به عنوان عاملی تأثیرگذار برای جذب سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی محسوب شده است.

در کشور پاناما قانون ۸۴۱ این کشور با این هدف طراحی شد که مشوق‌هایی را برای افرادی که تمایل به سرمایه‌گذاری در مناطق ویژه گردشگری در خارج از شهر پاناما و با روش مشارکت عمومی - خصوصی دارند، در نظر گیرد. از جمله مشوق‌هایی که به موجب این قانون پیش‌بینی شد، می‌توان به در نظر گرفتن معافیت از مالیات بر دارایی از جمله در خصوص زمین‌هایی که با هدف گردشگری مورد استفاده قرار گرفته است، ۱۰ درصد تخفیف بهای اموال غیر منقول، ۲۰ سال معافیت مالیاتی برای تجهیزات و موادی که برای ساخت پروژه‌ها مورد استفاده قرار گرفته است (Department of tourism, 2010: 562) و ۲۰ سال معافیت از عوارض ورودی اشاره کرد. (Panama Tax Incentives, 2012: 1) تسهیلات و معافیت‌های مالیاتی در کنار سایر عوامل تسهیل‌گر از حمایت‌هایی است که نقش قابل توجهی در جذب سرمایه‌گذاران به سرمایه‌گذاری در حیطه خاصی دارد. رد چنین حمایت‌هایی را می‌توان در لایحه مشارکت عمومی - خصوصی کشورمان که پس از چندین سال هنوز در مسیر انتظار برای بررسی‌های کارشناسانه قرار دارد، می‌توان مشاهده کرد. در ماده ۲۹ این لایحه هزینه‌های مستقیم و بالاسری پروژه جزو هزینه‌های قابل قبول مالیاتی محسوب شده و با شرایطی مشمول معافیت از پرداخت مالیات بر درآمد و مشمول مشوق‌های قانون مالیات مستقیم قرار گرفته است. در عین حال با توجه به نوع پروژه امکان در نظر گرفتن مجوزها و مشوق‌های دیگری نیز برای بخش خصوصی لحاظ شده است. (لایحه مشارکت عمومی -

توجه به تأثیری که استفاده از این قراردادها در توسعه مناطق ویژه گردشگری این کشورها داشته است، در ادامه می‌کوشیم رویه این کشورها را در ایجاد مناطق ویژه گردشگری و سیاست‌های حمایتی دولت در این زمینه را مورد بررسی قرار دهیم.

حمایت کشورهای مختلف در استفاده از روش مشارکت عمومی - خصوصی در ایجاد مناطق ویژه گردشگری

روش‌های مشارکت عمومی - خصوصی رویکرد خاصی است که می‌تواند برای گشایش و راه‌اندازی مناطق جدید گردشگری، حتی در کشورهایی که توسعه چندان در زمینه گردشگری نیافته‌اند، مورد استفاده قرار گیرد. در کشور مراکش دولت با اتخاذ نقش تسهیل‌کننده و هماهنگ‌کننده کوشیده است تا سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی را به سرمایه‌گذاری در پروژه‌های مرتبط با گردشگری سوق دهد. در این راستا تعدادی سایت را به توسعه گردشگری سبز با استفاده از روش مشارکت عمومی - خصوصی اختصاص داده است. در آن کشور «روش زمین سبز»، سیاستی جدید در زمینه گردشگری محسوب می‌شود. به موجب این سیاست، دولت این کشور اولویت را به توسعه گردشگری می‌دهد و هدف شامل بیش از دو برابر نمودن گردشگران ورودی است. (United Nations Conference, 2007: 194) در مرکز این برنامه‌ریزی توسعه شش منطقه ساحلی با استفاده از روش مشارکت عمومی - خصوصی می‌باشد. به همین منظور دولت ایجاد زیرساخت‌های اساسی این سایت‌ها را که از طریق سیستم بازار قابل ارائه نیست، تأمین مالی کرده و خدماتی نظیر آب، برق و خطوط ارتباطی را برای این مناطق فراهم نموده است. (United Nations Conference, 2010: 24) همین طور مشوق‌هایی برای ساخت هتل در نظر گرفته شده که شامل معافیت از پرداخت مالیات تأسیس شرکت و معافیت از عوارض ورود و مالیات بر ارزش افزوده در خصوص کالاهای سرمایه‌ای می‌گردد. به علاوه دولت در هزینه مربوط به آموزش به کارکنان هتل‌ها نیز مشارکت کرده است. زمین مورد نیاز پروژه نیز با رعایت ۵۰ درصد تخفیف در بهای آن به کنسرسیوم مورد نظر تملیک می‌گردد. تاکنون کنسرسیوم‌های بین‌المللی برای ایجاد پنج سایت با مشارکت سرمایه‌گذاری از بلژیک، فرانسه، اسپانیا، آفریقای جنوبی و هلند ایجاد شده است. (United Nations Conference, 2007: 105) تأمین مالی هزینه‌های پروژه

خصوصی، ۱۳۹۸/۸/۲۸: ۱۶)

در کشور مالدیو «قانون گردشگری» این کشور مقررات و تسهیلاتی را برای سرمایه‌گذاری اشخاص خصوصی در اماکن ویژه گردشگری در نظر گرفته است. به موجب این قانون واگذاری اراضی به متقاضیان از طریق مناقصه و به شخصی صورت می‌گیرد که بهترین شرایط را پیش‌بینی کرده باشد. این اراضی به موجب قرارداد اجاره‌ای که مدت زمان آن از تاریخ تحویل نباید بیش از ۲۵ سال باشد، به برنده مناقصه واگذار می‌گردد. در موارد خاصی که میزان سرمایه‌گذاری بیش از ده میلیون دلار باشد، دولت می‌تواند قرارداد اجاره را تا ۳۵ سال نیز منعقد کند. (Maldives Tourism Act, Article 8) ممکن است در این قرارداد زمان‌بندی خاصی برای ساخت پروژه در نظر گرفته شده باشد که در این صورت بخش خصوصی ملزم به تبعیت از آن خواهد بود. در قرارداد باید چگونگی انعقاد قرارداد اجاره نسبت به واگذاری زیربخش‌ها و هر یک از تأسیسات گردشگری به اشخاص ثالث پیش‌بینی شود. مبلغ و مدت اجاره نیز از مواردی است که باید مشخصاً در قرارداد تصریح گردد. بنا بر توافق صورت‌گرفته بخش خصوصی موظف است پس از اتمام انقضای قرارداد پروژه را در همان وضعیتی که در زمان بهره‌برداری داشته است، به دولت برگرداند. البته ممکن است پروژه موردنظر دوباره به مستأجر قبلی اجاره داده شود. در این صورت قیمت تأسیسات و مستحقات به مستأجر پرداخت نمی‌شود. (Maldives Tourism Act, Article 7) در این قانون نیز معافیت‌هایی در خصوص عوارض ورودی که به اقلام و کالاهای وارداتی تعلق می‌گیرد، در نظر گرفته شده است، اما با توجه به اینکه اراضی به متقاضی اجاره داده می‌شود نه تملیک، تخفیف خاصی در خصوص بهای زمین لحاظ نشده است. (Ibid, Article 40)

نقش دولت در جذب سرمایه‌گذاران به سرمایه‌گذاری از طریق قراردادهای مشارکت خصوصاً در مناطقی که به لحاظ فقدان امکانات یا ریسک بالای سرمایه‌گذاری، هر سرمایه‌گذاری حاضر به سرمایه‌گذاری در آن نیست و به نسبت سرمایه‌گذاری قابل توجهی را می‌طلبد، نقشی مهم و تعیین‌کننده می‌باشد. حمایت‌ها و اقدامات تسهیل‌گرایانه دولت بر رغبت سرمایه‌گذار به سرمایه‌گذاری در این مناطق اثری قاطع دارد. در کشورهای مورد بحث نیز دولت‌ها با در نظر گرفتن تسهیلات و حمایت‌هایی، سرمایه‌گذاران را به سرمایه‌گذاری در سایت‌ها و مناطق ویژه گردشگری از طریق قراردادهای مشارکت عمومی- خصوصی

ترغیب نموده‌اند. استفاده از قالب مشارکت در این کشورها با اتخاذ رویکرد تسهیل‌گرانه در مناطق مستعد گردشگری توأم بوده است و دولت برای ترغیب سرمایه‌گذاران به سرمایه‌گذاری در این مناطق، تعهداتی را از سوی خود پذیرفته است و تسهیلاتی را نیز برای سرمایه‌گذار ایجاد کرده است. حال که تا حدودی با رویکرد سایر کشورها در خصوص مناطق ویژه گردشگری آشنا شدیم، می‌کوشیم امکان یا عدم امکان تحقق روش مشارکت در مناطق نمونه گردشگری ایران را با توجه به قوانین موجود مورد بررسی قرار دهیم.

سیر قانونی روش مشارکت عمومی - خصوصی

در سال‌های اخیر دولت تا حدودی به روش مشارکت عمومی- خصوصی توجه کرده است و در همین راستا کوشیده، نه به طور خاص، بلکه در ضمن سایر قوانین به این روش بپردازد. برای اولین بار اصطلاح مشارکت عمومی - خصوصی در بند ۱۲۶ قانون بودجه ۱۳۹۲ کل کشور مورد استفاده قرار گرفت و به تبع آن دولت آیین‌نامه اجرایی این بند را در ۱۶ ماده در همان سال به تصویب رسانید. لازم به ذکر است که قانون بودجه قانونی است که هر ساله به تصویب مجلس می‌رسد و اعتبار آن اصولاً برای همان سالی است که به تصویب رسیده است، اما بعضاً هیأت دولت برای تصویب سریع‌تر و بدون تشریفات پیشنهادات در مجلس شورای اسلامی، برخی موضوعات و مباحث نیازمند قانون دائمی را در طی لایحه بودجه به مجلس تقدیم می‌کنند و از این طریق آن را به تصویب مجلس می‌رسانند. نمونه این امر، بندهای مرتبط با موضوع مشارکت عمومی - خصوصی مندرج در ذیل قانون بودجه ۱۳۹۲ است. دولت در سال بعد نیز چنین رویه‌ای را در تبصره ۸ قانون بودجه سال ۱۳۹۳ در خصوص روش مشارکت عمومی- خصوصی و با مقرراتی نسبتاً مشابه در پیش گرفت، اما شورای نگهبان با این رویه مخالفت کرد. بنابراین، این تبصره در قانون بودجه ۱۳۹۳ و طبق نظر شورای نگهبان مبنی بر ضرورت تصویب قانون دائمی (بررسی ایرادات شورای نگهبان بر لایحه بودجه سال ۱۳۹۳، ۱۳۹۳/۱۱/۴) در این خصوص حذف گردید. به هر حال در قوانین بودجه (هر چند که جای مناسب طرح این موضوع نبوده است)، از روش مشارکت عمومی - خصوصی به نحو کلی و صرف نظر از بخش خاصی سخن گفته است و دستگاه‌های اجرایی را مکلف کرده برای شروع عملیات اجرایی پروژه‌ها و طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای ملی خود یا طرح‌های مصوب شرکت‌های دولتی از این روش استفاده کنند. با این حال، هنوز قانونی که به طور

گذاشته است (ماده ۹) و بخش دولتی را موظف کرده تا ظرف دو ماه اراضی دولتی مورد نیاز را برای ایجاد منطقه در اختیار سرمایه-گذار بگذارد (ماده ۶) و پس از تأسیس منطقه، خدمات خود را در ورودی منطقه به سرمایه‌گذار ارائه نماید.

در این ماده قانونگذار خواسته یا ناخواسته از به کار بردن تعبیر «مشارکت» بر اجرای طرح‌ها در مناطق نمونه گردشگری امتناع کرده است. حال این سؤال مطرح می‌شود که آیا می‌توان با استنباط از مواد فوق، اجرای پروژه در مناطق نمونه گردشگری را یک نوع روش مشارکت عمومی-خصوصی به حساب آورد یا چنین برداشتی مغایر روح قانون است؟ به عبارت دیگر، آیا می‌توان بر اقدام دستگاه‌های دولتی و بخش خصوصی بر ایجاد تعهد به منظور انجام پروژه در مناطق نمونه گردشگری عنوان مشارکت گذاشت؟ این مطلب موضوعی است که در مبحث بعدی به آن خواهیم پرداخت.

امکان‌سنجی تحقق روش مشارکت عمومی-خصوصی در مناطق نمونه گردشگری

انجام هر پروژه‌ای با هدف نیل به اهداف مشخصی صورت می‌گیرد و دستیابی به این اهداف مستلزم انعقاد قراردادهایی بین طرفین پروژه است. در قراردادهایی که مستلزم مشارکت بین دو یا چند بخش خصوصی و دولتی است، ممکن است به تحقق مشارکت بین طرفین قرارداد و شرایط و الزامات حاکم بر آن تصریح شده باشد و در این راستا قالب خاصی از انواع روش‌های مشارکت برای آن تعیین شده باشد یا در قرارداد منعقد صرفاً به ایجاد تعهداتی برای طرفین به منظور نیل به هدف مشترک (احداث پروژه) اکتفا می‌شود و اشاره‌ای به تحقق مشارکت بین طرفین نمی‌گردد. بدین معنا که گاه دستگاه اجرایی با هدف مشارکت در اجرای پروژه اقدام به انعقاد قرارداد با شرکت پروژه می‌نماید و در این راستا تعهدات و حمایت‌هایی را بر عهده می‌گیرد. در این صورت شرایط این مشارکت و تعهدات طرفین در ضمن قرارداد مذکور درج می‌گردد. نمونه چنین مشارکتی را می‌توان در ماده ۵ آیین‌نامه اجرایی بند ۱۲۶ قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور (روزنامه رسمی، شماره ۲۰۴۱: ۱۳۹۲/۹/۳۰) مشاهده کرد. به موجب این ماده دستگاه اجرایی مربوطه باید نسبت به انعقاد قرارداد با شرکت پروژه تأسیس شده به همین منظور در چارچوب قوانین و مقررات اقدام نماید و در ضمن این قرارداد تعهدات هر یک از طرفین و چگونگی انجام آن مشخص می‌شود، اما در مواردی دولت حداقل به صورت آشکار در پی مشارکت با بخش خصوصی نیست، بلکه می‌خواهد با در نظر گرفتن مشوق‌ها و تسهیلاتی بخش

خاص به استفاده از این روش در صنعت گردشگری و بسیاری دیگر از صنایع کشور پرداخته باشد، به تصویب نرسیده است. البته لایحه‌ای با عنوان «لایحه مشارکت عمومی-خصوصی» سال-هاس‌ت در بوته نقد و بررسی در کمیسیون‌های مجلس و سازمان برنامه بودجه قرار گرفته و در تاریخ ۱۳۹۸/۸/۲۸ در نهایت به تصویب کمیسیون عمران مجلس رسیده است. لازم به ذکر است که کمیسیون عمران به عنوان کمیسیون اصلی بررسی این لایحه بوده است و گزارش کمیسیون‌های فرعی نیز جهت طرح لایحه در جلسه علنی مجلس لازم خواهد بود. در لایحه فوق انواع روش-های مشارکت عمومی-خصوصی مورد توجه قرار گرفته و در ادامه به امکان وقوع سایر روش‌های مشارکت متناسب با نوع پروژه نیز اشاره شده است. بر این اساس، سایر مدل‌های قراردادی که ممکن است در آینده و یا برای موارد خاص ابداع شوند، در ذیل این لایحه جای خواهند گرفت. (اظهارنظر کارشناسی درباره «لایحه مشارکت عمومی-خصوصی»، ۱۳۹۸/۱۰/۳: ۴) همین طور راه اعطای هر نوع مشوقی را جهت جذاب کردن طرح‌های عمرانی برای بخش خصوصی باز گذاشته است. در این مجال در پی نقد و بررسی لایحه فوق نیستیم، اما باید ذکر کنیم که این لایحه هر چند کوششی قابل تقدیر جهت قانونمند کردن و توسعه قراردادهای مشارکت عمومی-خصوصی است، اما هنوز نیاز به بررسی‌های فراوانی دارد که از جمله نقدهای وارد بر این قانون، احاله بسیاری از موضوعات مهم قراردادهای مشارکت به آیین‌نامه‌های بعدی است. موضوعی همچون فرایند انتخاب طرف خصوصی از جمله موضوعاتی است که به آیین‌نامه احاله داده شده است. (ماده ۱۰ لایحه مشارکت عمومی-خصوصی) همین طور موضوعاتی چون تشکیل قراردادهای مشارکت یا تعیین حدود و اعطای امتیازات از مواردی است که نیازمند قاعده‌گذاری و رفع ابهام در این لایحه است. (همان: ۵) اگر بناست که پس از سال‌ها روش مشارکت عمومی-خصوصی قاعده‌مند شود، این قانون باید جامع کلیه مواردی باشد که برای ایجاد و تداوم قراردادهای مشارکت لازم و ضروری محسوب می‌شود. این قانون طبیعتاً شامل قراردادهای مشارکت عمومی-خصوصی در حیطه صنعت گردشگری نیز خواهد شد، اما با توجه به عدم تصویب این لایحه در حال حاضر تنها قانون موجود در حیطه گردشگری که شاید بتوان گفت گوشه چشمی به مشارکت بخش عمومی و خصوصی داشته است، «آیین‌نامه اجرایی نحوه تشکیل و اداره مناطق نمونه گردشگری» مصوب ۱۳۸۳ است که در این قانون نیز بدون اشاره به روش مشارکت، ایجاد تأسیسات زیربنایی و خدماتی داخل منطقه نمونه گردشگری (ماده ۷) و اجرای طرح‌های مصوب منطقه را بر عهده سرمایه‌گذار خصوصی

خصوصی را به سرمایه‌گذاری در حوزه خاصی ترغیب نماید و در این راستا قراردادهایی را با بخش خصوصی منعقد می‌نماید و در طی آن تعهدات سرمایه‌گذار و شرایط قرارداد همچون زمان-بندی اجرای طرح را مطرح می‌کند، البته در ضمن این قرارداد بر تعهد دولت نیز نسبت به ایجاد تسهیلات یا فراهم نمودن امکانات اشاره می‌شود. در این صورت عملاً بین سرمایه‌گذار و دستگاه دولتی مربوطه مشارکت تحقق یافته است، اما در قراردادهای منعقد شده اشاره‌ای به چنین مشارکتی نمی‌شود و قالب خاصی نیز برای آن تعیین نمی‌گردد. نمونه چنین مشارکتی را شاید بتوان در قوانین مربوط به مناطق نمونه گردشگری مشاهده کرد. بنا بر آیین-نامه اجرایی نحوه تشکیل و اداره مناطق نمونه گردشگری در مناطق نمونه گردشگری، تعیین شرایط قرارداد و زمان‌بندی اجرای مراحل مختلف طرح و تعهدات سرمایه‌گذار مطابق قراردادی خواهد بود که بین سرمایه‌گذار و سازمان میراث فرهنگی و گردشگری مبادله خواهد شد. بنا بر آنچه در متن ماده درج شده، در این قرارداد به تعیین شرایط قرارداد و تعهدات سرمایه‌گذار پرداخته می‌شود، اما در خصوص تعهدات دستگاه دولتی مربوطه اشاره‌ای نکرده است. شاید بتوان گفت چنین قوانینی عمده‌تاً در پی بیان تعهدات سرمایه-گذار و طرف خصوصی است؛ گویی که دولت تعهدات خود را در این نوع قراردادها به موجب آنچه در آیین‌نامه آمده است، مفروض انگاشته است و بر این اساس در آیین‌نامه مذکور نه به تعهدات دولت به طور صریح اشاره شده است و نه ضمانت اجرایی برای عدم انجام آن تعهدات در نظر گرفته شده است و شاید به همین دلیل است که اجرای این آیین‌نامه تا کنون معطل مانده یا مصادیق عملی چندان نداشته است. متأسفانه همین فقدان ضمانت اجرای مناسب در بسیاری موارد موجب خودداری یا کوتاهی دستگاه‌های دولتی در انجام وظایفشان در مناطق نمونه شده است.

ممکن است گفته شود از اقدام دستگاه‌های دولتی ذی‌ربط و سرمایه‌گذار در تأسیس منطقه و انعقاد قرارداد در این خصوص، همکاری و مشارکت ایشان با طرف خصوصی در ایجاد منطقه قابل استنباط است. می‌توان گفت قصد و اراده باطنی ایشان مشارکت و همکاری با یکدیگر به منظور ایجاد منطقه نمونه گردشگری بوده است و لو آنکه قرارداد خاصی در این زمینه بین ایشان واقع نشده باشد. از قصد باطنی به عنوان عنصر اصلی و سازنده عقد یاد می‌شود. (قنوتی و دیگران، ۱۳۷۹: ۲۳۹) این امر از مفاد ماده ۱۹۱ قانون مدنی که مقرر می‌دارد: «عقد محقق می‌شود به قصد انشاء...» نیز قابل استنباط است. مواد دیگری از قانون مدنی نیز

حکومت اراده باطنی بر عقد را تأیید می‌کند. البته این اراده باید به نحوی ابراز گردد و نفوذ این نیروی سازنده مشروط بر این است که اعلام شود. (ناصر کاتوزیان، ۱۳۸۳ الف: ۲۳۱) می‌توان ابراز آن را با وقوع قرارداد و صدور موافقت‌نامه رسمی بین سازمان‌های ذی‌ربط و سرمایه‌گذار و ایجاد تعهدات متقابل به منظور رسیدن به هدف مشترک تأسیس منطقه نمونه گردشگری محقق دانست. مضاف بر اینکه آنچه در روش مشارکت مهم است تحقق رابطه مشارکت بین دو بخش خصوصی و عمومی است، خواه این مشارکت با تصریح به عنوان مشارکت صورت گیرد یا بدون چنین تصریحی. به علاوه آنکه، می‌توان در این خصوص به مصلحت-اندیشی پرداخت. با توجه به مزایای متعددی که برای روش‌های مشارکت عمومی-خصوصی و تأثیر آن در جذب سرمایه‌های خصوصی، به ویژه در مناطق کمتر برخوردار، متصور است و رویکردی که امروزه به سمت روش‌های مشارکت برای توسعه هر چه بیشتر کشورها مشاهده می‌شود و تأکیدی که بانک جهانی بر این موضوع دارد، به نظر می‌رسد تلقی مشارکت عمومی-خصوصی نمودن از تعهدات و اقدامات در مناطق نمونه انطباق بیشتری با این سوگیری خواهد داشت.

روش مشارکت عمومی-خصوصی در نقاط مختلف جهان بر اساس محتوی و اهداف دارای تعاریف متفاوتی است و بر اساس شرایط هر کشور و نکات مورد تأکید نویسندگان و محققان، مفاهیم متنوع و متعددی از آن ارائه شده است. (منیره خدادادپور، ۱۳۹۷: ۲۲۵) در کشور ما نیز نگارندگان قانون با توجه به نگاهی که به روش مشارکت عمومی-خصوصی و کارکردهای آن داشته‌اند، چهره خاصی از این روش را مدنظر قرار داده‌اند و در متون قانونی بر آن تأکید کرده‌اند. بنابراین، در تحلیل‌های حقوقی باید تعاریف و عناصر مورد نظر قانونگذار از این روش مدنظر قرار گیرد و روش‌های مشابه با این روش با توجه به تمایزات قانونگذار از روش مشارکت عمومی-خصوصی جدا گردد. در ماده ۱۲۶ قانون بودجه سال ۱۳۹۳ که اولین متن قانونی در خصوص روش مشارکت عمومی-خصوصی و شرایط تحقق آن محسوب می‌گردد، دستگاه‌های اجرایی مکلف شده‌اند تا برای شروع عملیات اجرایی پروژه‌ها و طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای ملی خود یا طرح‌های بزرگ مصوب شرکت‌های دولتی قرارداد تأمین منابع مالی، اجرا و بهره‌برداری از طرح‌ها (پروژه‌ها) را به شرکت پروژه صاحب صلاحیت که صرفاً به همین منظور تأسیس می‌شود، واگذار کنند. بر اساس تعریف فوق، دولت‌ها مکلف هستند در خصوص

شرکت پروژه دانسته است و سازمان ثبت اسناد و املاک را مکلف به رعایت مفاد این قانون در زمینه تأسیس شرکت پروژه دانسته است. این در حالی است که اساساً در آیین‌نامه تشکیل و اداره مناطق نمونه گردشگری چنین الزاماتی وجود ندارد و منطقه ... به موجب موافقت‌نامه رسمی که توسط سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری صادر می‌گردد، تأسیس می‌شود و زمان‌بندی اجرای مراحل مختلف طرح و تعهدات سرمایه‌گذار... مطابق قراردادی خواهد بود که بین سرمایه‌گذار و سازمان مبادله خواهد شد. (ماده ۴ آیین‌نامه تشکیل و اداره مناطق نمونه گردشگری) همان طور که ملاحظه شد، در این آیین‌نامه به انعقاد قرارداد با سرمایه‌گذار اشاره شده و اساساً ضرورتی به تشکیل شرکت پروژه و طی فرایندهای آن وجود ندارد؛ در حالی که ایجاد شرکت پروژه با شرایط مندرج در بالا یکی از ضروریات قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی است. بر این اساس، قراردادی که بین سازمان میراث فرهنگی و سرمایه‌گذار در این مناطق منعقد می‌شود، واجد شرایط مقرر در تبصره ۱ ماده ۱۲۶ و مواد لایحه مشارکت عمومی - خصوصی نمی‌گردد و لذا به موجب متون قانونی یا پیش‌نویس‌های قانونی کشور ما این قرارداد نمی‌تواند یک قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی تلقی گردد.

در تأیید این مطلب لازم است به این نکته اشاره کنیم که به موجب لایحه مشارکت عمومی - خصوصی برای انتخاب طرف خصوصی فرایندهایی را پیش‌بینی کرده که بدون طی این فرایندها نمی‌توان طرف خصوصی را انتخاب نمود. پس از انتخاب طرف خصوصی باید تفاهم‌نامه پیشبرد قرارداد مشارکت منعقد گردد و تعهدات هر یک از طرفین مشارکت مشخص شود و پس از تأسیس شرکت پروژه، قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی منعقد گردد. برای اعتبار این قرارداد مشارکت نیز باید الزاماتی رعایت شود که به تفصیل و طی ۱۸ بند در ماده ۱۴ مورد اشاره قرار گرفته است؛ در حالی که این تشریفات و شرایط در آیین‌نامه تشکیل و اداره مناطق نمونه گردشگری تصریح نشده و اعتبار قرارداد سرمایه‌گذاری منوط به وجود این شرایط نشده است. در حالی که قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی بدون طی این تشریفات و تأیید نهادهای تصمیم‌گیرنده همچون کارگروه توسعه مشارکت عمومی - خصوصی به عنوان رکن اصلی انتخاب طرف خصوصی قرارداد نمی‌تواند قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی معتبری تلقی گردد.

با توجه به آنچه گفته شد و از آنجا که تعاریف و شرایط قراردادهای مشارکت در کشورهای مختلف متفاوت است و در کشور ما نگارندگان قانون با توجه به رویکردی که به روش

عملیات اجرایی طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای ملی خود یا طرح‌های بزرگ مصوب شرکت‌های دولتی از روش مشارکت عمومی - خصوصی، آن هم با شرایط مندرج در این قانون، بهره بگیرند. طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به آن دسته از طرح‌ها گفته می‌شود که یا در جهت ایجاد ظرفیت‌های جدید اقتصادی و اجتماعی و یا در پی گسترش و توسعه این نوع ظرفیت‌ها هستند. بند ۱۰ ماده ۱ قانون برنامه و بودجه (روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، قانون برنامه و بودجه، شماره ۸۲۱۰: ۱۳۵۲/۱/۱۲)، طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را مجموعه عملیات و خدمات مشخصی می‌داند که بر اساس مطالعات توجیهی، فنی، اقتصادی یا اجتماعی توسط دستگاه اجرایی انجام می‌شود و طی مدت معین و با اعتبار معین برای تحقق بخشیدن به هدف‌های برنامه عمرانی پنج ساله به صورت سرمایه‌گذاری ثابت، شامل هزینه‌های غیرثابت وابسته در دوره مطالعه و اجرا یا مطالعات اجرا می‌شود و تمام یا قسمتی از هزینه‌های آن از محل اعتبارات عمرانی تأمین می‌شود و به سه نوع انتفاعی، غیر انتفاعی و مطالعاتی تقسیم می‌شود. در خصوص طرح‌های بزرگ مصوب شرکت‌های دولتی نیز در هیچ یک از قوانین تعریفی ارائه نشده است. آنچه که مسلم است، آن است که یکی از انواع حضور دولت در عرصه سیاست‌های عمومی، تدوین طرح‌های بزرگ و فراگیر است. طرح‌هایی عظیم با بودجه‌هایی بالغ بر چند صد میلیارد دلار. (مجید وحید، ۱۳۹۰: ۳۲۴ و ۳۲۵) اجرای چنین طرح‌هایی به سرمایه‌گذاری‌های کلانی نیاز دارد که به تنهایی از عهده بخش خصوصی ساخته نیست و تأمین مالی این پروژه‌ها نیاز به حمایت‌ها و پشتیبانی‌های دولت در عرصه داخلی و بین‌المللی دارد. پروژه‌های مرتبط با مناطق نمونه گردشگری با توجه به نوع پروژه‌ها و گستردگی آن می‌تواند در دسته پروژه‌های مندرج در این قانون قرار گیرد، اما آنچه که شمول مناطق نمونه گردشگری را در ذیل این قانون با مشکل مواجه می‌نماید، ضرورت انعقاد قرارداد طرف عمومی، با شرکت پروژه صاحب صلاحیت است که صرفاً به همین منظور تأسیس شده باشد و به موجب تبصره ۱ بند ۱۲۶ باید در قالب یک شرکت سهامی خاص با سرمایه حداقل یک چهارم مبلغ قرارداد و یا شرکت تضامنی‌ای باشد که توسط مؤسسات سرمایه‌گذاری، مشاوره‌ای، پیمانکار و یا سازنده برای عقد قرارداد و انجام پروژه تأسیس شده باشد. این امر در ماده ۱۳ لایحه مشارکت عمومی - خصوصی هم مورد توجه قرار گرفته و بند ۱ این ماده تأسیس شرکت پروژه را برای اجرای هر قرارداد مشارکت لازم دانسته است. صدر ماده پا را از این نیز فراتر نهاده و نه تنها اجرا، بلکه انعقاد قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی را پس از تأسیس

مشارکت عمومی - خصوصی و کارکردهای آن داشته‌اند، چهره خاصی از این روش را مدنظر قرار داده‌اند و در متون قانونی بر آن تأکید کرده‌اند، در بررسی‌های حقوقی باید تعاریف و عناصر موردنظر قانونگذار از این روش مدنظر قرار گیرد و روش‌های مشابه با این روش با توجه به تمایزات قانونگذار از روش مشارکت عمومی - خصوصی جدا گردد. از جمله این روش‌ها که با وجود مشابهت‌هایی که با روش مشارکت عمومی - خصوصی دارد، اما در عین حال دارای برخی تمایزات با این روش است، قراردادهایی است که به منظور سرمایه‌گذاری در مناطق نمونه گردشگری و به موجب آیین‌نامه مربوطه منعقد می‌شود.

بررسی واگذاری اراضی در مناطق نمونه گردشگری

با توجه به تحلیلی که از قراردادهای سرمایه‌گذاری در مناطق نمونه گردشگری به عمل آمد، این سؤال مطرح می‌شود که آیا واگذاری اراضی دولتی مورد نیاز برای ایجاد منطقه نمونه گردشگری ماهیتی شبیه در اختیار قرار دادن زمین در پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی دارد یا در این زمینه هم قراردادهای مناطق نمونه گردشگری متمایز از قراردادهای مشارکت می‌باشند.

همان‌طور که می‌دانیم مشارکت عمومی - خصوصی به روش‌های مختلفی صورت می‌گیرد. این روش بسته به اینکه مالکیت زمین مورد واگذاری به سرمایه‌گذار منتقل گردد یا سرمایه‌گذار صرفاً تا مدت معینی مالک منفعت زمین می‌گردد و نیز با توجه به تعهداتی که هر طرف بر عهده می‌گیرد، متفاوت خواهد بود. در قانون بودجه سال ۱۳۹۲ زمین مورد نیاز به مدت حداکثر پنجاه سال در اختیار شرکت پروژه قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی قرار می‌گیرد. بند ۳-۱۲۶ قانون بودجه ۱۳۹۲ در این خصوص مقرر می‌دارد: «زمین مورد نیاز با رعایت قوانین و مقررات مربوط توسط دستگاه اجرایی تأمین و به مدت حداکثر پنجاه سال، حسب نوع بهره‌برداری از طرح، در اختیار شرکت پروژه قرار می‌گیرد». در این بند دستگاه اجرایی موظف شده است زمین مورد نیاز را به مدت مشخصی که از پنجاه سال بیشتر نباشد، در اختیار شرکت مربوطه قرار دهد. واگذاری زمین به مدت حداکثر پنجاه سال به شرکت پروژه در تبصره ۸ لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ نیز مورد تصریح قرار گرفته بود. در لایحه مشارکت عمومی - خصوصی با صراحت به موضوع انتقال دائمی مالکیت یا در اختیار قراردادن زمین نپرداخته است و به طور ضمنی به

امکان وقوع هر یک از روش‌های فوق پرداخته است. بند ۸ ماده ۱۸ این لایحه در زمره مواردی که لازم است در قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی به تعیین حدود مالکیت (اعم از زمین، منفعت و حق انتفاع) اشاره و به شرایط واگذاری آن حسب مورد پرداخته شود. با توجه به این بند، به نظر می‌رسد نگاه نگارندگان این لایحه به امکان تحقق مالکیت و همین‌طور مراتب پایین‌تر مالکیت همچون انتقال منافع یا ایجاد حق انتفاع نسبت زمین محل قرارداد مشارکت برای شرکت پروژه بوده‌اند. این موضوع از بند ۲ ماده ۱۶ که به کمک‌های غیرنقدی طرف عمومی شامل اموال منقول و غیر منقول اعم از پروژه‌های طرح‌های نیمه تمام، زمین و تجهیزات اشاره کرده است، قابل استنباط است. با توجه به اینکه لایحه فوق هنوز به تصویب نهایی نرسیده است، در این مجال می‌کشیم مفهوم واگذاری مندرج در آیین‌نامه را با مفهوم در اختیار قراردادن مندرج در قانون بودجه سال ۱۳۹۲ که در حال حاضر قانون تفصیلی قابل استناد در حیطه مشارکت عمومی - خصوصی می‌باشد، قیاس نماییم.

بنا بر ماده ۶ آیین‌نامه اجرایی نحوه تشکیل و اداره مناطق نمونه گردشگری در مناطقی که نسبت به آن موافقت‌نامه رسمی تأسیس منطقه نمونه صادر می‌گردد، سازمان ملی زمین و مسکن، شهرداری‌ها، سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور و سایر وزارتخانه‌ها و سازمان‌های ذی‌ربط موظف هستند بر حسب درخواست سازمان میراث فرهنگی و گردشگری حداکثر ظرف دو ماه اراضی دولتی مورد نیاز را برای ایجاد منطقه، به سرمایه‌گذار واگذار نمایند. در این ماده صرفاً از واگذاری اراضی دولتی برای ایجاد منطقه سخن گفته است و مشخص نشده که مقصود از این واگذاری، انتقال مالکیت است یا فقط به معنای انتقال منافع یا ایجاد حق انتفاع برای سرمایه‌گذار است.

در بند ۱۲۶ قانون بودجه ۱۳۹۲ از در اختیار گذاشتن زمین برای مدت نسبتاً طولانی سخن گفته است، اما از تعیین مدت مشخص برای واگذاری ولو اینکه مدت، طولانی هم باشد، نمی‌تواند دوام و همیشگی بودن را استنباط نمود. یکی از اوصاف بارز مالکیت دائمی بودن آن است (ناصر کاتوزیان، ۱۳۸۰: ۱۰۰) و عموم حقوقدانان این وصف را برای مالکیت مسلم دانسته‌اند. (امامی، ۱۳۸۳: ۱۹) تعیین مدت با این وصف منافات دارد. با توجه به مقید به زمان بودن واگذاری در این بند، تعهد دستگاه دولتی مربوط، انتقال مالکیت زمین موردنظر به شرکت نیست و تنها مکلف است

۱. به رغم ایرادهایی که نسبت به استناد به قانون بودجه، بعد از سپری شدن سال اجرای آن، وجود دارد.

صورتی امکان پیش‌فروش اراضی مورد سرمایه‌گذاری را دارد که خود نسبت به آن مالکیت داشته باشد و در غیر این صورت عمل وی فصولی و فروش مال غیر محسوب می‌شود. (کاتوزیان، ۱۳۸۳: ۹۸) بر این اساس ممکن است، این‌گونه استنباط شود که واگذاری مذکور در ماده ۶ آیین‌نامه نحوه تشکیل و اداره مناطق نمونه گردشگری توسط دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط، معنایی جز انتقال مالکیت به سرمایه‌گذار نخواهد داشت.

از آنجا که این آیین‌نامه اختصاصاً به موضوع مناطق نمونه گردشگری پرداخته است، ممکن است این‌گونه استنباط شود که روش مندرج در این آیین‌نامه با توجه به تعریفی که در بند ۱۲۶ قانون بودجه ۱۳۹۲ از روش مشارکت عمومی خصوصی شده است، نمی‌تواند یک قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی تلقی گردد، اما به نظر می‌رسد این دیدگاه از جهاتی قابل نقد باشد:

قانونگذار در زمان تصویب این قانون با رویکرد حمایت از سرمایه‌گذاران، واگذاری قطعی را برای ترغیب بیشتر سرمایه‌گذاران به این امر مقرر کرده است و به نظر می‌رسد با این مقرر، قصد خارج نمودن موارد مشابه را از این قلمرو نداشته است؛ به ویژه که می‌بینیم با تصویب قوانین بعدی از جمله بند ۱۲۶ قانون بودجه تسهیلاتی نیز برای واگذاری‌های بلندمدت لحاظ شده باشد، ولی انتقال قطعی شامل این مزایا نشده است.

به نظر می‌رسد با توجه به موارد فوق و با توجه به غرض قانونگذار در توسعه بیشتر این مناطق، واژه «واگذاری» مندرج در بند ۸ آیین‌نامه نحوه تشکیل و اداره مناطق نمونه گردشگری باید به طور موسع تفسیر شود؛ به نحوی که شامل موارد انتقال‌های طولانی مدت نیز بشود. بدیهی است که در این صورت موارد و حمایت‌های پیش‌بینی شده درخصوص قراردادهای مشارکت عمومی خصوصی در قانون بودجه و قوانین بعدی شامل سرمایه‌گذاری در مناطق نمونه گردشگری نیز بشود که قطعاً به نفع سرمایه‌گذاری در این مناطق خواهد بود. خصوصاً آنکه این انتقال مالکیت خواه در پروژه‌های گردشگری یا به طور خاص مناطق نمونه گردشگری یک انتقال مطلق و بدون شرط نیست و سازمان‌های مربوطه طی توافق به عمل آمده با سازمان میراث فرهنگی و مشروط به ایجاد منطقه نمونه گردشگری یا احداث تأسیسات گردشگری این واگذاری را انجام خواهند داد. بنابراین، بر خلاف تصریح ماده ۸ آیین‌نامه فوق، این انتقال یک انتقال قطعی نخواهد بود.

حتی واژه «پیش‌فروش اراضی» که در قسمت پایانی ماده ۸ آیین‌نامه مورد اشاره قرار گرفته نیز با هدف تأمین هزینه‌های زیرساخت جهت سرمایه‌گذار و با رویکرد حمایت از وی درج گردیده است و موضوعیتی ندارد که انتقال طولانی مدت از قلمرو آن خارج

زمین را به مدت معینی که از پنجاه سال متجاوز نباشد در اختیار شرکت پروژه قرار دهد. این امر ممکن است از طریق قرارداد اجاره بلند مدت یا ایجاد حق انتفاع صورت گیرد. تعیین مدت یکی از شرایط درستی عقد اجاره است، اما در عین حال این مفهوم قرابت زیادی با حق انتفاع دارد. با این تفاوت که در اجاره منافع ملک به مستأجر تعلق می‌یابد و وی مالک منافع می‌گردد، ولی حق انتفاع مرتبه‌ای ضعیف‌تر از مالکیت منفعت است و صاحب حق مالک منافع نمی‌شود (عطازاده و پارسا، ۱۳۹۲: ۱۹) و در حدود قرارداد، حق تصرف در منافع را می‌یابد. بر همین اساس مستأجر اصولاً می‌تواند منفعی را که به دست آورده است به دیگران منتقل سازد، ولی مالک حق انتفاع و حق اجاره دادن عین را ندارد و فقط می‌تواند حق را که یافته است، منتقل سازد. (ناصر کاتوزیان، ۱۳۸۴: ۳۶۲) با توجه به اینکه بند ۶-۱۲۶ قانون بودجه ۱۳۹۲ امکان واگذاری امتیازات، حقوق، مستحقات، دارایی و منافع پروژه توسط شرکت به اشخاص ثالث را پیش‌بینی کرده است و دارنده حق انتفاع به جهت ویژگی‌های ناشی از این حق اصولاً نمی‌تواند چنین حقوقی داشته باشد. بنابراین، به نظر می‌رسد قرارداد واگذاری زمین به شرکت پروژه یک قرارداد اجاره بلند مدت باشد.

حال باید دید آیا واگذاری زمین در مناطق نمونه گردشگری نیز همانند روش مشارکت مذکور در قانون بودجه نوعی قرارداد اجاره بلند مدت است یا دارای ماهیتی متفاوت است. برای پاسخ به این سؤال باید نگاهی دقیق‌تر به سایر مواد آیین‌نامه اجرایی نحوه تشکیل و اداره مناطق نمونه گردشگری ببندازیم. ماده ۸ این آیین‌نامه پس از بیان امکان واگذاری اراضی منطقه توسط سرمایه‌گذار پس از اخذ موافقت‌نامه تأسیس، تفکیک و آماده‌سازی، از امکان واگذاری قطعی اراضی پس از تفکیک و آماده‌سازی و اجرای طرح‌های مصوب به اشخاص حقیقی و حقوقی سخن گفته است. واگذاری قطعی اراضی توسط سرمایه‌گذار تنها در صورتی امکان‌پذیر است که این اراضی پیش از آن، به طور قطعی به خود سرمایه‌گذار واگذار شده باشد. واگذاری اراضی از طریق قرارداد اجاره ولو آنکه بلند مدت هم باشد، نمی‌تواند واگذاری قطعی محسوب گردد. بر این اساس ممکن است گفته شود واگذاری قطعی اراضی منطقه توسط سرمایه‌گذار تنها در صورت انتقال مالکیت اراضی به سرمایه‌گذار امکان‌پذیر خواهد بود. به علاوه در قسمت اخیر همین ماده نیز به پیش‌فروش اراضی توسط سرمایه‌گذار به منظور تأمین بخشی از هزینه‌های زیرساخت منطقه اشاره کرده است. امکان پیش‌فروش اراضی توسط سرمایه‌گذار هر گونه تردیدی را نسبت به مالک بودن سرمایه‌گذار مرتفع می‌سازد. روشن است که سرمایه‌گذار در

گردد. بر این اساس سرمایه‌گذار می‌تواند بابت انتقال طولانی‌مدت برخی اراضی وجوهی را از متقاضیان دریافت نماید و از قبل آن برخی از هزینه‌های زیر ساخت آن مناطق را تأمین کند.

نکته دیگر حائز اهمیت آن است که به هر حال قواعد مندرج در بند ۱۲۶ قانون بودجه سال ۱۳۹۲ جنبه موقتی دارند و قانونگذار نمی‌تواند برای طولانی مدت به قانونی که اساساً اعتبار خودش موقت است، استناد نماید. لایحه مربوط به مشارکت عمومی خصوصی در بوته نقد و در دست بررسی است و در لایحه فوق انواع روش‌های مشارکت عمومی - خصوصی مورد توجه قرار گرفته و در ادامه به امکان وقوع سایر روش‌های مشارکت متناسب با نوع پروژه نیز اشاره شده است. بر این اساس سایر مدل‌های قراردادی که ممکن است در آینده و یا برای موارد خاص ابداع شوند، در ذیل این لایحه جای خواهند گرفت. این انتظار وجود دارد که قانونگذار در این لایحه به چنین مواردی توجه ویژه کند و مواد مرتبط به نحوی تصویب گردد که با سرمایه‌گذاری در مناطق نمونه گردشگری و یا سایر عرصه‌های گردشگری تعارضی نداشته باشد.

ضمانت اجرای تعهدات دولت و سرمایه‌گذار در مناطق نمونه گردشگری

قبلاً اشاره کردیم که در پروژه‌های مرتبط با مناطق نمونه گردشگری، سرمایه‌گذار مسئولیت تأمین و گردآوری سرمایه لازم (کلاً یا بعضاً) و طراحی پروژه را بر عهده می‌گیرد و دولت در این قراردادها عهده‌دار تأمین زمین مورد نیاز و امکانات زیرساختی یا اعمال حمایت‌های لازم از جمله خرید تضمینی خدمات تولیدشده توسط پروژه می‌باشد.

در واقع، قرارداد واگذاری زمین موردنظر بین سرمایه‌گذار و سازمان دولتی واگذارکننده صورت گرفته است و این واگذاری در مناطق نمونه مشروط به تأسیس منطقه نمونه گردشگری بوده است. بنابراین، اگر سرمایه‌گذار از انجام تعهدات موردنظر کوتاهی نماید و الزام سازمان مذکور به انجام تعهد سرمایه‌گذار به نتیجه نرسد، این سازمان می‌تواند امتیاز ایجادشده برای سرمایه‌گذار را لغو یا بر حسب مورد تحدید نماید. ماده ۴ آیین‌نامه نحوه تشکیل و اداره مناطق نمونه گردشگری با لحاظ نمودن امکان لغو یا تحدید امتیاز ایجادشده برای سرمایه‌گذار، در صورت عدم اجرای تعهدات و منوط نمودن آن به قرارداد بین سرمایه‌گذار و سازمان میراث فرهنگی در پی ایجاد نوعی حق فسخ بر واگذاری امتیاز تأسیس منطقه نمونه گردشگری بوده است. باید توجه داشت که ایجاد این امتیاز برای سرمایه‌گذار فقط با

موافقت کتبی سازمان میراث فرهنگی و گردشگری امکان‌پذیر است. این امر به صراحت در ماده ۴ آیین‌نامه بیان شده است. در این ماده آمده است: «واگذاری یا انتقال موافقت‌نامه مذکور و حقوق ناشی از آن صرفاً با موافقت‌نامه کتبی سازمان مجاز می‌باشد». لغو یا تحدید امتیاز ایجاد شده نیز علی‌الاصول باید با مقامی باشد که حق برقراری امتیاز را داشته است که در موضوع بحث ما سازمان میراث فرهنگی و گردشگری است. ادامه ماده ۴ نحوه لغو یا محدودیت امتیاز در صورت عدم انجام تعهدات سرمایه‌گذار را منوط به قراردادی کرده است که در خصوص تأسیس منطقه بین سرمایه‌گذار و سازمان مبادله شده است. می‌توان گفت قرارداد واقع شده بین سرمایه‌گذار و سازمان یک عقد خیاری است. در این عقد خیاری برای سازمان میراث فرهنگی و گردشگری امکان لغو قرارداد پیش‌بینی شده است. بنا بر ماده ۱۸۸ قانون مدنی در عقد خیاری ممکن است برای طرفین یا یکی از آنها یا برای ثالثی اختیار فسخ معامله باشد. شاید بتوان گفت سازمان میراث فرهنگی و گردشگری می‌تواند در کنار شناسایی امکان لغو یا تحدید امتیاز برای خود با توافق سرمایه‌گذار این امکان را در اختیار سازمان دیگری نیز قرار دهد. به عنوان مثال این سازمان می‌تواند به دستگاه دولتی واگذارکننده زمین این اختیار را بدهد که به طور مستقل یا با توافق سازمان میراث فرهنگی و گردشگری امتیاز واگذاری زمین موردنظر را لغو نماید. این لغو امتیاز می‌تواند موجب بازگشت مجدد زمین به دستگاه دولتی واگذارکننده شود. شبیه چنین وضعیتی در ماده ۶ قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی نیز پیش‌بینی شده است و هر گونه تغییر کاربری زمین یا عدم اجرای پروژه در مهلت مقرر موجب برگشت مالکیت زمین به دولت خواهد شد، اما باید توجه داشت که در نظر گرفتن امکان لغو یا تحدید امتیاز برای سازمان میراث فرهنگی یا سایر دستگاه‌های مرتبط، با ثبات در سرمایه‌گذاری که لازمه جذب سرمایه‌گذاران است، تنافی دارد و بنابراین، باید این ماده قانونی تا حد امکان به نحو مضیق تفسیر گردد و موارد لغو یا تحدید امتیاز به طور مشخص در قرارداد سرمایه‌گذاری درج شود تا مبادا این ضمانت اجرا به عنوان مانعی بر سر راه جذب سرمایه‌گذاران به این حوزه قرار گیرد. با این وصف در نظر گرفتن امکان لغو یا تحدید امتیازات واگذارشده را برای هر یک از دستگاه‌های واگذارکننده با تفسیر مضیق موضوع لغو یا تحدید امتیاز در تعارض قرار می‌گیرد. این امر ثبات قرارداد را با تهدید جدی مواجه می‌سازد و سرمایه‌گذار را پیوسته در نگرانی امکان لغو یا تحدید امتیاز واگذارشده توسط دستگاه مربوطه قرار می‌دهد. مسلماً در صورت وجود چنین ریسک بالایی برای سرمایه‌گذاری، کمتر سرمایه‌گذاری به سرمایه‌گذاری در این مناطق ابراز تمایل خواهد کرد و این

هر چند دولت به موجب قانون بودجه سال ۱۳۹۲ و لایحه مشارکت عمومی - خصوصی تعهدات قابل توجهی را در قبال پروژه‌های مشارکتی پذیرفته است، اما متأسفانه در این قوانین نیز ضمانت اجرای چندان مؤثری بر اعمال وظایف دستگاه‌های دولتی ذی‌ربط در نظر گرفته نشده است. بنابراین، لازم است قانونگذار در خصوص این مناطق و با توجه به ضرورت‌های سرمایه‌گذاری و روش‌های حاکم بر آن، خصوصاً با توجه به مدل‌های نوین سرمایه‌گذاری، بسترهای مناسب‌تر و حمایت‌های جذاب‌تری را برای سرمایه‌گذاران در نظر گیرد و در خصوص تعهدات بخش عمومی نیز ضمانت اجرای قانونی مناسب ملحوظ گردد تا سرمایه‌گذاران رغبت نمایند توان و سرمایه خود را در این مناطق مصروف نمایند و مواجه با بدعهدی‌ها و کوتاهی‌های نهادهای دولتی مرتبط نشوند.

همین طور لازم است در قراردادهایی که احیاناً بین بخش دولتی و خصوصی در راستای اجرای پروژه مناطق نمونه گردشگری صورت می‌گیرد، به دقت تعهدات متقابل طرفین و چگونگی اجرای آن پرداخته شود و بار تعهدات یک طرف به نحو غیر منصفانه‌ای سنگین‌تر در نظر گرفته نشود. در این راستا باید تعهدات بخش دولتی فقط منحصر به مراحل ابتدایی انجام پروژه و تأمین امکانات اولیه نگردد، بلکه در طول اجرای پروژه و به فراخور نیاز پروژه دولت ملتزم به حمایت از پروژه شود.

از آنجا که قراردادهای واقع در مناطق نمونه ویژگی خاصی ندارد، اصلاح آیین‌نامه مربوط به این مناطق و قرار دادن قراردادهای واقع در این مناطق در ذیل قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی و ایجاد یک سیستم قانونی و حقوقی مناسب در خصوص روش مشارکت عمومی - خصوصی، رفع موانع اخذ مجوزها و تضمینات، در نظر گرفتن حمایت‌ها و مشوق‌هایی جهت تشویق فعالیت در عرصه‌های خاصی همچون گردشگری، حذف مقررات دست و پاگیر و زاید و رفع مشکلات موجود، همه از عواملی هستند که زمینه‌های حقوقی لازم را برای ترویج روش مشارکت بخش عمومی - خصوصی فراهم می‌کند.

این امر در شرایط فعلی کشور و با توجه به مشکلات مربوط به فروش نفت و تحریم‌های یک‌طرفه آمریکا به نحو ویژه‌تری احساس می‌شود که با توجه به ریسک بالای سرمایه‌گذاری در این مناطق بتوانیم سرمایه‌گذاری را برای آینده ترغیب به سرمایه‌گذاری و اجرای ایده‌های خلاقانه و جذاب در این مناطق نماییم. ایران کشوری است که به لحاظ موقعیت‌های جذب گردشگر بین برترین کشورهای دنیا قرار دارد، ولی با این وجود در عرصه عملی

امر با فلسفه وضع قانون در خصوص مناطق نمونه گردشگری مغایرت خواهد داشت. در نهایت می‌توان اعمال این ضمانت اجرا را منوط به تصمیم سازمان میراث فرهنگی یا تصمیم مشترک سازمان میراث فرهنگی و دستگاه دولتی مربوطه و منطبق با مندرجات قرارداد سرمایه‌گذاری دانست تا هم موارد سرمایه‌گذار خود را متعهد به اجرای تعهدات خود بدانند و بر عدم اجرای آن ضمانت اجرای مناسبی مترتب باشد و هم از موارد لغو یا تحدید امتیاز واگذار شده ضابطه‌مند و مشخص شود و این ضمانت اجرا به عنوان مانع جذب سرمایه‌گذاری تلقی نشود و سرمایه‌گذار بتواند با اطلاع قبلی از موارد لغو یا تحدید قرارداد عملکرد و شیوه اجرایی خود را تنظیم نماید تا احیاناً مواجه با موارد فوق نگردد.

با وجود قدم‌های مؤثری که آیین‌نامه نحوه تشکیل و اداره مناطق نمونه گردشگری در شناسایی و ایجاد مناطق نمونه گردشگری و توسعه گردشگری کشور برداشته است، اما انتقادات جدی بر آن وارد است که یکی از مهم‌ترین آنها عدم لحاظ ضمانت اجرای مؤثر بر نقض یا عدم انجام تعهدات دستگاه‌های دولتی اعم از سازمان میراث فرهنگی یا سازمان‌های واگذارکننده زمین یا تأمین‌کننده خدمات مورد نیاز منطقه است. این امر اجرای این قانون را با مشکلات متعددی مواجه کرده است و موجب شده تا سازمان‌های دولتی ذی‌ربط به بهانه‌های قانونی و غیر قانونی از زیر بار اجرای تعهدات خود شانه خالی کنند.

از سوی دیگر، بار تعهداتی که بر دوش سرمایه‌گذار خصوصی نهاده شده، بسیار سنگین است. تا جایی که در ماده ۴ و ذیل مندرجات قرارداد منعقد بین سرمایه‌گذار و سازمان میراث فرهنگی و گردشگری تنها به تعهدات سرمایه‌گذار اشاره شده و اشاره‌ای به تعهدات این سازمان نشده است. در پایان ماده نیز ضمانت اجرای سنگین لغو یا تحدید امتیاز برای عدم اجرای این تعهدات در نظر گرفته شده است، اما در مقابل تعهدات دولت صرفاً مربوط به شروع پروژه و تأمین امکانات اولیه است و در مورد چگونگی اجرای پروژه، تسهیلات و حمایت‌های خاصی لحاظ نشده است. این در حالی است که اکثر کشورهایی که در مقام تعیین مناطق ویژه گردشگری برآمده‌اند، کوشیده‌اند با لحاظ حمایت‌های متعدد چه در مرحله شروع پروژه و چه در جریان انجام پروژه سرمایه‌گذاران را به سرمایه‌گذاری در این مناطق جلب نمایند. با وضعیت فعلی این آیین‌نامه روشن است که به رغم گذشت زمان قابل توجهی سال از زمان تصویب آن رغبت چندان به تأسیس مناطق نمونه گردشگری و اجرای جدی آن در بین سرمایه‌گذاران ایجاد نشده است.

به جهت برخی مقررات دست و پاگیر و عدم اقدام جدی در این زمینه نتوانسته‌ایم به رقابتی جدی در صنعت گردشگری وارد شویم. این در حالی است که بسیاری کشورها با وجود منابع بالقوه بسیار ضعیف‌تر، ولی با مدیریتی قوی و سیاست‌گذاری کلان در این زمینه توانسته‌اند درآمدهای فراوانی از این صنعت را به خود اختصاص دهند. قطعاً رشد و توسعه جدی این صنعت عزمی قوی و سیاستی کلان در این زمینه می‌طلبد که در کنار آن اصلاح قوانین و مقررات نیز لازم است. مبدا کوتاهی ما در این زمینه ما را باز هم از این صنعت جذاب و درآمدزا دور نگه دارد.

بحث و نتیجه‌گیری

مناطق نمونه گردشگری از قابلیت‌های فراوانی برای جذب سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی برخوردار است، اما متأسفانه در کشور ما توجه چندانی به این ظرفیت نهفته نشده است. در حالی که کشورهای بسیاری در سطح دنیا کوشیده‌اند با جذب سرمایه‌گذاران به این مناطق و در نظر گرفتن حمایت‌های قانونی مناسب، تحولی در صنعت گردشگری و به تبع آن اقتصاد خود ایجاد نمایند. روشن است که توسعه پایدار در این زمینه با رعایت الزامات زیست محیطی باید همراه باشد، اما یکی از عوامل تأثیرگذار در وضعیت موجود، وجود خلأهای قانونی فراوان و روشن نبودن وضعیت حقوقی قراردادهای واقع در این مناطق است. به موجب قانون، دولت موظف است با انعقاد قراردادهایی در مناطق نمونه گردشگری، زمین مورد سرمایه‌گذاری و خدمات موردنیاز را برای سرمایه‌گذاران تأمین نماید. سرمایه‌گذار نیز متعهد به ساخت، تأمین مالی و بهره‌برداری از منطقه نمونه می‌گردد. این تعهدات، پروژه‌های واقع در این مناطق را به روش مشارکت عمومی - خصوصی نزدیک می‌سازد. هر چند در قوانین مربوط سخنی از وقوع مشارکت میان بخش عمومی و خصوصی به میان نیامده است، اما می‌توان از عملکرد و اقدام دستگاه‌های دولتی ذی‌ربط و شرکت سرمایه‌گذاری در تأسیس

منطقه همکاری و مشارکت در ایجاد این منطقه را استنباط نمود. در حقیقت می‌توان گفت قصد و اراده باطنی ایشان مشارکت و همکاری به منظور ایجاد منطقه نمونه گردشگری بوده است. در قوانینی که در زمینه روش مشارکت عمومی خصوصی داریم، واگذاری طولانی - مدت زمین مورد نظر و نه انتقال قطعی مدنظر قانونگذار می‌باشد که به نظر می‌رسد با توجه غرض قانونگذار مبنی بر توسعه مناطق نمونه گردشگری و تفسیر موسع، این قالب قابل تطبیق بر قراردادهای مشارکت در مناطق نمونه گردشگری باشد؛ به ویژه که انتقال زمین - های واقع در این مناطق نیز انتقالی بدون قید نیست و مشروط به ایجاد منطقه نمونه گردشگری یا احداث تأسیسات گردشگری است. البته بر نحوه اعمال این حق و امکان لغو امتیازات واگذار شده توسط دستگاه‌های دولتی انتقاداتی وارد است. بنابراین، باید این ماده قانونی تا حد امکان به نحو مضیق تفسیر گردد و موارد لغو یا تحدید امتیاز به طور مشخص در قرارداد سرمایه‌گذاری درج شود تا مبدا این ضمانت اجرا به عنوان مانعی بر سر راه جذب سرمایه‌گذاران به این حوزه قرار گیرد. از دیگر ایرادات وارد بر قوانین مرتبط با مناطق نمونه گردشگری عدم لحاظ ضمانت اجرای مؤثر بر نقض یا عدم انجام تعهدات دستگاه‌های دولتی اعم از سازمان میراث فرهنگی یا سازمان‌های واگذارکننده زمین یا تأمین‌کننده خدمات مورد نیاز منطقه است. لایحه‌ای سال‌هاست که در زمینه مشارکت عمومی خصوصی در بوته نقد و بررسی قرار گرفته، ولی تاکنون به تصویب نرسیده است. در این لایحه دولت تعهدات بیشتری را در خصوص قراردادهای مشارکت بر عهده گرفته است و با توجه به ضرورت جذب سرمایه‌گذاری خارجی، انتظار می‌رود با فوریت بیشتری مورد بررسی و در نهایت تصویب قرار گیرد. با این حال ضرورت دارد در خصوص روش مشارکت عمومی - خصوصی در مناطق نمونه گردشگری، سیستم حقوقی مناسبی متناسب با ویژگی‌های سرمایه‌گذاری در این مناطق و با لحاظ ضمانت اجرای قابل اعمال، تعریف شود.

References

- 437 top areas of tourism have been crossed out. (20/8/2016). Asr Iran, visible at: asriran.com/fa/news/487957/437.
Ahmadi, Musa. (2013). "Public-Private Partnership: The Key to Financing Growth and Development and Implementation of Tourism Projects". *The First International Scientific-Applied Conference on Tourism*

- Development of the Islamic Republic of Iran*. Academic Center for Education, Culture and Research, Tourism Research Institute. (In Persian)
Akintoye, Akin. Matthias Beck. (2008). "Public private partnership", School of the Built and Natural Environment, Glasgow Caledonian University, Managing Risks and Opportunities.
Allen Garth and Frank Brennan. (2004).

- "*Tourism in the New South Africa: Social Responsibility and the Tourist* – London: Tourist.
- Allen, Graham. (2001). "The Private Finance Initiative (PFI)". *Economic Policy and Statistics Section*, House of Commons Library. 18 December.
- AP John and John Crompton. (1998). *Development and Testing a Tourism Impact scale*. Travel Research. 37. November.
- Asian Development Bank. (ADB) (2008). *Public Private Partnership (PPP) handbook*. ADB Publishing. September.
- Atazade, Saeed; Parsa, Elahe. (2012). "The Legal Nature of Time Ownership in American Law", *Knowledge of Civil Laws*, Number 1 (Spring and Summer). (In Persian)
- Badri, Sayed Ali and Yari Hesar, Arastu. (2009). "Selection of Tourism Sample Areas Using AHS Method; Case Study: Kohkiluyeh and Boyer-Ahmed Province". *Geographical Research*, 95. (In Persian)
- Bureau of Public Finance Studies and Management Development, Vice President of Economic Research of the Islamic Consultative Assembly. (2018). "Expert Opinion on the Public-Private Partnership Bill", 10th period, 4th year, registration number: 556, serial number: 23017028. (In Persian)
- Cultural Heritage, Handcrafts and Tourism Organization. (2011). "Plan to amend laws and regulations related to investment in the tourism industry. Top tourism areas". (In Persian)
- Darr, Joseph. (2008). *Current Trends in Public Private Partnership Laws*. Legislative Update, Hein Online. 28 Constr, Law, Florida.
- Department of Tourism. (10/11/2010). "Tourism Development Plan for Munnar Special Tourism zone", visible at: <http://gitpac.com/news/?p=562>
- Deputy of Economic Research and Research Center of the Islamic Consultative Assembly. (2013). "Study of objections of the Guardian Council on the budget bill of 1393 (approved by the Islamic Consultative Assembly)". 9th period, 2nd year, registration number: 410, no. serial number: 24013525. (In Persian)
- Emami, Sayed Hasan. (2004). "Civil Law". Volume 1, Tehran: Islamiye, twenty-fourth edition. (In Persian)
- Falamarzi, Meysam. (2009). "Examining the Fields of Public-Private Partnership in the Implementation of Infrastructure Projects in the Country using SWOT Analysis and Developing General Contractual Models". *Master's Thesis*, University of Tehran, Technical Colleges Campus. (In Persian)
- Hedayati, Salah, Kiani, Akbar, & Tavakoly, Morteza. (2010). "Effect of Sample Areas of Tourism in the Eradication of Poverty from the Perspective of Local Communities (Case Study: Oraman -e-Takhat of Kurdistan Region)". *Journal of Urban - Regional Studies and Research*, 2(6), 73-94. (In Persian)
- International Monetary Fund (IMF) (2011). Public Private partnerships. prepared by the Fiscal Affairs Department. Available at <http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/org/031204.pdf>. 11/2/2012.
- Kachniewska, M. A. (2015). "Tourism development as determinant of quality of life in rural areas". *Worldwide Hospitality and Tourism Theme*, 7 (5), pp. 500-515.
- Katouzian, Nasser. (2001). *Introductory Course on Civil Rights, Property and Ownership*. Tehran: Publishing Company. (In Persian)
- Katouzian, Nasser. (2004). *Civil Laws*,

- General Rules of Contracts*. Volume 1, 6th Edition, Tehran: Publishing Company. (In Persian)
- Katouzian, Nasser. (2004). *Civil Laws, General Rules of Contracts*. Volume 2, 6th Edition. Tehran: Publishing Company. (In Persian)
- Katouzian, Nasser. (2004). *Specific Contracts (1), Civil Law*. 9th edition. Tehran: Publishing Company. (In Persian)
- Liu, A. & Wall, G. (2006). "Planning tourism employment: A developing country perspective". *Journal of Tourism Management*, 27(1), pp. 159-110.
- Maldives Tourism Act, Law NO. 2/ 99, Unofficial Translation.
- Operational definition of tourist top areas. (24/2/2014). visible at: www.gchto.ir/main/pages/m1/aunt-x-a/my_aunt-srmagccx-6afdha/mnat-qckj2
- Panama Tax Incentives for Projects in Special Tourism Zones. (13 /8/2012). visible at: www.michaellbeauzile.com/tax-incentive-for-projects-in-special-tourism-zones.
- Papoli Yazdi, Mohammad Hossein and Saqaei, Mehdi. (1999). *Tourism; Nature and Concepts*. Tehran: Samt Publication. (In Persian)
- Qanavati, Jalil; Vahdati Shabiri, Sayed Hasan; Abdipour, Ebrahim. (2000). *Contract Laws in Imami Jurisprudence*. Volume 1. Tehran: Samt. (In Persian)
- Sharply, Richard. (2002). "Rural Tourism and the Challenge of Tourism Diversification". *Tourism management*, 23.
- Shiravi, Abdol Hossein (2005). *Build, Operate, Transfer (B.O.T.) Contracts*. Qom: University of Tehran, Qom Campus. (In Persian)
- Shiravi, Abdol Hossein. (2005). *Economic Laws*. Tehran: The Organization for Researching and Composing University Textbooks in Islamic Sciences and the Humanities (Samt). (In Persian)
- The official newspaper of the Islamic Republic of Iran (21/12/2013). "Draft regulation of paragraph (126) of the budget law of the year 2013 for the whole country". No. 20041. (In Persian)
- The official newspaper of the Islamic Republic of Iran. (13/7/2002). "Foreign Investment Promotion and Support Law No. 16709." (In Persian)
- The official newspaper of the Islamic Republic of Iran. (16/2/2002). "The law of appending articles to the law of regulating a part of the government's financial regulations". Number 17705. (In Persian)
- The official newspaper of the Islamic Republic of Iran. (23/10/1991). "Law on the Development of the Iranian Tourism Industry", No. 13580. (In Persian)
- The official newspaper of the Islamic Republic of Iran. (23/2/2006). "Cultural Heritage and Tourism Organization Formation Law". No. 17184. (In Persian)
- The official newspaper of the Islamic Republic of Iran. (4/5/2005). "Draft regulation on the Formation and Management of Model Tourism Areas" No. 17527. (In Persian)
- UNCTAD Interviews. (3/9/2006). visible at: <http://www.invest-in-morocco.gov.ma>.
- United Nations Conference on Trade and Development. (2007). *FDI in Tourism: The Development Dimension*. New York and Geneva.
- United Nations Conference on Trade and Development. (2010). *Promoting Foreign Investment in Tourism*. New York and Geneva.
- Weaver, D. & Lawton, L. (2006). *Tourism Management*. Third Edition. Wiley Australia Tourism.