



مجله‌ی برنامه‌ریزی و توسعه گردشگری

سال هشتم، شماره‌ی 28، بهار 1398

صفحات 70-88

## واکاوی و تبیین کاستی‌ها و چالش‌های مناطق نمونه گردشگری

بهرام کریمی<sup>1</sup>

ابوطالب قاسمی وسمه‌جانی<sup>2</sup>

مهرداد قربانی<sup>3</sup>

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۰۳/۲۷

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۲/۲۲

### چکیده

گردشگری به عنوان یکی از ابزارهای دستیابی به توسعه مطرح است، به طوری که این فعالیت با ترکیب و به کارگیری همزمان منابع داخلی و خارجی، منافع اجتماعی، اقتصادی، زیست‌محیطی و فرهنگی زیادی دارد. در اغلب کشورها، به منظور هویت‌بخشی و عینیت‌بخشی به فعالیت‌های گردشگری، برای دستیابی به اهداف توسعه‌ای، مکان‌هایی برای ایجاد تأسیسات گردشگری و خدمات‌رسانی به گردشگران، در نظر گرفته می‌شود. مناطق نمونه گردشگری به عنوان یکی از تأسیسات گردشگری، بر اساس ماده 8 قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری، به منظور ارائه خدمات به گردشگران و کاهش یا حذف عدم تعادل منطقه‌ای و نابرابری درآمد و فرصت‌های اشتغال، توسط بخش خصوصی و غیردولتی تأسیس و اداره می‌شوند. این پژوهش به دنبال بررسی کاستی‌ها و چالش‌های مناطق نمونه گردشگری کشور است. پژوهش حاضر به لحاظ هدف کاربردی-توسعه‌ای بوده که در قالب سنت کیفی از طریق بررسی اسناد و مدارک معتبر و انجام مصاحبه‌های اکتشافی و شیوه دلفی انجام شده است. نمونه مورد بررسی به صورت نمونه در دسترس، متشکل از ۶۳ نفر مورد پرسش قرار گرفته‌اند. روش کار به این ترتیب بوده که پس از جمع‌آوری داده‌ها، از طریق اسناد و مدارک و تکمیل مصاحبه‌ها و پرسشنامه آگاهان و صاحب‌نظران، نتایج و یافته‌ها با رویکردی تحلیلی مورد بررسی قرار گرفته است و سپس با استفاده از تکنیک دلفی، نتایج و گزاره‌های به دست آمده با نمونه مورد بررسی در میان گذاشته شد و پس از بحث و تبادل نظر، مشخص شده است که مناطق نمونه گردشگری کشور با مسایل و مشکلات اجرایی پیچیده‌ای در زمینه مطالعات امکان‌سنجی، نامشخص بودن محدوده، نگرش آماری و کمی به آنها، وسعت زیاد، واگذاری اراضی، تغییر کاربری اراضی، تبعات منفی تمرکز منابع مالی، مسایل زیست‌محیطی، مشکلات اعتباری، تسهیلاتی و زیرساختی و مشکلات نظارتی، مواجه هستند.

**واژگان کلیدی:** گردشگری، مناطق نمونه گردشگری، تأسیسات گردشگری، روش دلفی، سرمایه‌گذاری.

<sup>1</sup> دکترای جغرافیا و برنامه‌ریزی روستایی، دانشگاه تهران (b\_karimi9@yahoo.com) تلفن: 09124156525

<sup>2</sup> دانشجوی دکترای جغرافیا و برنامه‌ریزی روستایی، دانشگاه خوارزمی

<sup>3</sup> کارشناسی ارشد مدیریت شهری، دانشگاه تهران

مقدمه

در طول نیم قرن گذشته گردشگری به عنوان فعالیتی اقتصادی و اجتماعی، رشد و توسعه چشمگیری داشته است (شارپلی<sup>۱</sup>، 2009: 1). گردشگری فعالیتی پیچیده و در حال گسترش است (ویور<sup>۲</sup> و لاتون<sup>۳</sup>، 2006: 3) که نوش‌دارویی مؤثر برای رونق بخشیدن به وضعیت معیشت، اشتغال و فرهنگ کشورها محسوب می‌شود (کاجنیواسکا<sup>۴</sup>، 2015: 501). گردشگری با رشد تعداد گردشگران و افزایش هزینه‌کرد آنها همراه است و پیش‌بینی می‌شود که این شرایط در آینده نیز ادامه یابد (دویر<sup>۵</sup>، 2016: 29). در ۵۰ سال اخیر، گردشگری به یکی از بزرگ‌ترین بخش‌های اقتصادی در سطح جهان تبدیل شده است (آلتمن<sup>۶</sup> و آلكسانیان<sup>۷</sup>، ۲۰۱۶: ۵۹) و یکی از مهم‌ترین محرک‌های اقتصادی قرن حاضر به شمار می‌رود. گردشگری در حل مشکلات و نیازهای جامعه، با ترکیب و به کارگیری هم‌زمان منابع داخلی و خارجی؛ منافع اجتماعی، اقتصادی، زیست‌محیطی و فرهنگی زیادی در پی دارد (لیو<sup>۸</sup> و وال<sup>۹</sup>، 2006: 159). با رشد بی سابقه گردشگری در نیم قرن گذشته، فرصتی برای تعامل مردم فرهنگ‌های گوناگون فراهم شده است و از رهگذر این تعامل، زمینه درک متقابل و گفتگوی میان فرهنگی تسهیل گردیده است (قاسمی و کریمی، ۱۳۹۴: ۳). در سال ۲۰۱۷ تعداد گردشگران به بیش از یک میلیارد و ۳۲۲ میلیون نفر رسیده است (سازمان جهانی گردشگری<sup>۱۰</sup>، ۲۰۱۸ الف) و پیش‌بینی می‌شود این تعداد تا سال ۲۰۲۰ به ۱/۶ میلیارد نفر برسد و گردش مالی ناشی از آن بیش از ۲ تریلیون دلار در سراسر دنیا باشد (فرج‌زاده و احمدآبادی، ۱۳۸۹: ۳۱). بر این اساس، حدود ۱۰ درصد از حجم نقدینگی اقتصاد جهان متعلق به گردشگری و فعالیت‌های مرتبط با آن است و ۱۲ درصد از کل مخارج جهان از طریق درآمدهای گردشگری تأمین می‌شود (خالدی و همکاران، ۱۳۹۰: ۸). با توجه به آمارهای سازمان جهانی جهانگردی در سال ۲۰۱۸، هم‌چنان کشورهای توسعه یافته در این زمینه با فاصله نسبتاً زیادی پیش‌گام هستند؛ در سال ۲۰۱۷، از مجموع درآمد ۱/۳۴۰ تریلیون دلاری بخش گردشگری بین‌المللی، ۶۵ درصد متعلق به کشورهای توسعه یافته صنعتی بوده است که در این بین، کشورهای توسعه یافته اروپایی، ۳۹ درصد از درآمد کل را به خود اختصاص داده‌اند (سازمان جهانی گردشگری، ۲۰۱۸ ب). گردشگری

1 Sharpley

2 Weaver

3 Lawton

4 Kachniewska

5 Dwyer

6 Altman

7 Aleksanyan

8 Liu

9 Wall

10 UNWTO

بخش مهمی از سیاست‌های اجتماعی و اقتصادی توسعه کشورهاست (راسلانا<sup>1</sup> و همکاران، 2013: 929)؛ توسعه گردشگری و تأمین زیرساخت‌های لازم برای برآوردن انتظارات و خواسته‌های آینده، در سراسر بخش‌ها و سطوح دولتی، به رویکردی یکپارچه نیاز دارد. به طور مشابه، رسیدن به رشد پایدار در گردشگری به استراتژی‌های طولانی مدت و سرمایه‌گذاری بخش‌های عمومی و خصوصی، نیاز دارد (هاکستون<sup>2</sup>، 2015: 23). در ایران، تک‌محصولی بودن اقتصاد کشور و مشکلات بیکاری جوانان و ناسازگاری ساختارهای اقتصادی کنونی به ویژه در روستاها با ساختارهای آموزشی و دانش فراغ‌التحصیلان دانشگاهی و تأکید برنامه‌ریزان بر درآمدهای حاصل از سایر منابع به جای اتکای محض به صادرات نفت، گسترش فعالیت‌های اقتصادی در زمینه‌های مختلف را ضروری می‌سازد. به همین دلیل بسیاری از مدیران و برنامه‌ریزان محلی، منطقه‌ای و ملی برای گسترش گردشگری، برنامه‌ریزی و تلاش می‌نمایند و به عبارتی به مکان‌های گردشگری به عنوان پتانسیل درآمدزا که نقش و جایگاه ویژه‌ای در توسعه مناطق جغرافیایی دارند و سرمایه‌گذاری در این مناطق می‌تواند به عنوان ابزاری کارآمد در جهت رشد و توسعه همه جانبه جوامع میزبان کمک نماید، نگاه ویژه دارند. لذا سرمایه‌گذاری در مناطقی که دارای مکان‌های تفریحی و گردشگری متنوع هستند، موجب گسترش روابط بین بخشی با سایر فعالیت‌های اقتصادی می‌شود (نوری و تقی‌زاده، 1393: 86).

در اغلب کشورها، به منظور دستیابی به اهداف توسعه‌ای، مکان‌هایی برای ایجاد تأسیسات گردشگری و خدمات‌رسانی به گردشگران، در نظر گرفته می‌شود و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ایجاد این تأسیسات، حلقه اصلی تداوم و پایداری گردشگری می‌باشد. سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری برای انواع تأسیسات گردشگری، بر اساس آیین‌نامه ایجاد، اصلاح، تکمیل، درجه‌بندی و نرخ‌گذاری تأسیسات گردشگری و نظارت بر آنها مصوب سال 1368 و آخرین اصلاحیه در شهریور 1394، به بخش خصوصی مجوز فعالیت صادر می‌نماید. یکی از تأسیساتی که این سازمان برای بخش خصوصی مجوز صادر می‌کند، مناطق نمونه گردشگری می‌باشد که بر اساس ماده 8 قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری مصوب سال 1382 و آیین‌نامه اجرایی نحوه تشکیل و اداره مناطق نمونه گردشگری مصوب سال 1384 برای اولین بار در گردشگری کشور مطرح گردید (غنمی و همکاران، 1386). این مناطق در سطح کشور توزیع شده و تعداد آنها 1168 مورد می‌باشد. در جدول 1، تعداد مناطق نمونه کشور به تفکیک استان آمده است.

<sup>1</sup> Raslanasa

<sup>2</sup> Haxton

جدول (1): تعداد مناطق نمونه گردشگری مصوب كشور به تفكیك استان

ردیف	نام استان	تعداد	ردیف	نام استان	تعداد
1	آذربایجان شرقی	46	17	فارس	83
2	آذربایجان غربی	58	18	قزوین	17
3	اردبیل	37	19	قم	12
4	ایلام	14	20	كرمان	41
5	اصفهان	94	21	كرمانشاه	50
6	البرز	17	22	كردستان	35
7	بوشهر	12	23	كهگیلیویه و بویراحمد	14
8	تهران	30	24	گیلان	71
9	چهارمحال و بختیاری	15	25	گلستان	30
10	خوزستان	41	26	لرستان	35
11	خراسان رضوی	32	27	مازندران	122
12	خراسان جنوبی	10	28	مرکزی	30
13	خراسان شمالی	24	29	هرمزگان	17
14	زنجان	22	30	همدان	28
15	سمنان	32	31	یزد	42
16	سیستان و بلوچستان	57		جمع کل	1168

منبع: سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری، ۱۳۹۶

با توجه به این که از مجموع ۱۱۶۸ منطقه نمونه گردشگری کشور، ۲۴۰ منطقه (۲۰/۵ درصد) مجوز سرمایه‌گذاری و فعالیت دارند و تنها ۵۵ منطقه (۴/۷ درصد) به مرحله بهره‌برداری رسیده‌اند (سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری، ۱۳۹۵)، در این پژوهش تلاش می‌شود به این پرسش پاسخ داده شود که کاستی‌ها و چالش‌های مناطق نمونه گردشگری کشور که موجب کندی و رکود فعالیت‌های آنها شده است، کدامند؟

### مبانی نظری

شناسایی نواحی مناسب برای توسعه فعالیت‌های گردشگری، از مهم‌ترین موضوع‌ها برای برنامه‌ریزی گردشگری است (فرج‌زاده اصل، ۱۳۸۳، ۴۲). مناطق نمونه گردشگری می‌تواند یکی از این نواحی مساعد، باشد. مناطق نمونه گردشگری بر اساس ماده ۸ قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری، به منظور فراهم کردن زمینه توسعه پایدار گردشگری با جذب سرمایه‌گذاری داخلی و تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری بخش خارجی برای ایجاد تاسیسات زیربنایی و خدماتی گردشگری در مناطق مستعد و قطب‌های گردشگری با تاکید بر مناطق کمتر توسعه یافته توسط بخش غیردولتی، ایجاد می‌شوند. در واقع، مناطق نمونه گردشگری، مناطقی هستند که در طرح‌های

توسعه و عمران منطقه‌ای، ناحیه‌ای و جامع تصویب شده و دارای محدوده و مساحت معین می‌باشند که در جوار و یا محدوده جاذبه‌های تاریخی، فرهنگی، مذهبی، طبیعی و یا مکان‌هایی که پتانسیل ایجاد تاسیسات گردشگری را دارند، تاسیس و اداره می‌شوند (سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری، ۱۳۸۲) و برای اولین بار در سال 1382 در ادبیات گردشگری کشور مطرح شدند. عمده‌ترین اهداف و راهبردهای مورد نظر در زمینه ایجاد و توسعه مناطق نمونه گردشگری را می‌توان به شرح زیر مطرح نمود:

- کاهش و یا حذف عدم تعادل منطقه‌ای و نابرابری درآمد و ایجاد فرصت‌های اشتغال از طریق بخش گردشگری؛
- تدارک فرصت بهتر برای برنامه‌ریزی توسعه منسجم و اعمال کنترل‌های مرتبط با توسعه منطقه و حفاظت پایدار محیط‌زیست؛
- افزایش تنوع محصولات و بازار گردشگری؛
- کارآمدتر کردن امکانات دسترسی به خدمات حمل‌ونقل و زیرساخت‌ها؛
- افزایش مشارکت مردم محلی در بخش گردشگری با کمک سرمایه‌گذاران بخش غیردولتی؛
- توسعه متمرکز در پشتیبانی از خدمات و تسهیلات ویژه متنوع‌تر و گسترده‌تر؛
- کنترل هرگونه آثار منفی زیست‌محیطی و اجتماعی - فرهنگی در یک منطقه خاص؛
- بهینه‌کردن استفاده از امکانات و خدمات و جلوگیری از پراکنش تاسیسات گردشگری؛
- صرفه‌جویی در هزینه‌های زیرساختی برای عرصه‌های گردشگری؛
- ایجاد امنیت اقتصادی و اجتماعی در مناطق گردشگری.

به طور کلی دو رویکرد اصلی در ایجاد مناطق نمونه گردشگری براساس الگوهای توسعه‌ای وجود دارد: 1. ایجاد مناطق نمونه گردشگری در بخش‌هایی که به دلیل وجود تعداد زیاد گردشگران و کمبود تاسیسات رفاهی، نیاز به امکانات خدماتی و زیربنایی داشته و با هدف برآورده نمودن نیازهای گردشگران منطقه با هدایت سرمایه‌گذاران ایجاد می‌شوند؛ 2. هدایت سرمایه‌گذاران به مناطق دارای جاذبه و پتانسیل به ویژه مناطق کم‌تر توسعه یافته، که ناشناخته مانده و با ایجاد امکانات و تاسیسات، سعی در شناساندن مناطق و در نتیجه جذب گردشگران بیشتر، که به توسعه منطقه‌ای و توسعه اقتصادی و اجتماعی جامعه محلی منجر می‌شود. تصویب مناطق نمونه گردشگری در کشور بر اساس هر دو نوع رویکرد بوده، که به تناسب استان متفاوت می‌باشد (سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری، 1395).

فرآیند سرمایه‌گذاری در این مناطق به این گونه است که، پس از انتخاب مناطق نمونه گردشگری و برگزاری فراخوان جذب سرمایه‌گذار توسط ادارات کل استانی، مناطق نمونه به سرمایه‌گذار توانمند و واجد شرایط (براساس بررسی و تشخیص کمیته سرمایه‌گذاری استان) با صدور موافقتنامه تاسیس، واگذار می‌گردد. تملک زمین توسط سرمایه‌گذار فاقد اراضی مورد نیاز، از طریق

مراجع واگذاری اراضی ملی براساس قوانین موجود در داخل محدوده‌های شهری و روستایی و خارج از آن انجام می‌شود و برای سرمایه‌گذاران دارای ملک شخصی، در اراضی خصوصی صورت می‌پذیرد. در مرحله بعد سرمایه‌گذار منتخب اقدام به تهیه طرح مطالعاتی گردشگری نموده که با تصویب در کارگروه‌های گردشگری، امور زیربنایی و شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، اقدام به ایجاد تأسیسات گردشگری در محدوده تعیین شده بر اساس طرح مصوب، می‌نماید. سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری کمک به تأمین زیرساخت‌های گردشگری با مشارکت سرمایه‌گذاران تا ورودی مناطق نمونه را بر عهده دارد (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، 1395). همچنین اعطای تسهیلات به سرمایه‌گذاران توسط بانک‌های عامل و حمایت سازمان، در راستای کمک به سرمایه‌گذاران گردشگری بر اساس ضوابط موجود در دستور کار قرار می‌گیرد.

مناطق نمونه گردشگری به رغم داشتن ظرفیت‌ها و توان‌های بالقوه فراوان، در شرایط فعلی با مشکلات و چالش‌هایی مواجه بوده و همین عامل باعث شده است تا سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری به همراه شورای عالی شهرسازی و معماری، سازمان حفاظت محیط زیست، وزارت جهاد کشاورزی، وزارت نیرو و وزارت کشور، طرح ساماندهی مناطق نمونه گردشگری را به اجرا درآورد. بر اساس این طرح، ۴۳۸ منطقه نمونه گردشگری که فاقد توجیهات فنی، اقتصادی و قانونی هستند، برای حذف به هیئت دولت ارجاع گردیده است (سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری، ۱۳۹۷).

### پیشینه پژوهش

مطالعات و پژوهش‌های مرتبط با مناطق نمونه گردشگری اغلب در سطوح خرد و حداکثر یک استان متمرکز بوده و به سطح‌بندی یا اثرات آنها توجه نموده‌اند. از جمله مهم‌ترین مطالعاتی که تاکنون در زمینه مناطق نمونه گردشگری صورت گرفته است، می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود: توکلی و همکاران (1389) در پژوهشی در منطقه نمونه گردشگری اورامان تخت کردستان، قابلیت‌ها و توانمندی‌های منطقه اورامان در زمینه ایجاد اشتغال و به تبع آن محرومیت‌زدایی مورد سنجش و ارزیابی قرار دادند. نتایج پژوهش آنان نشان می‌دهد، با توجه به ویژگی‌های جغرافیایی و ظرفیت تحمل منطقه، ارزیابی CPM حکایت از غلبه هم‌زمان فعالیت‌های بخش گردشگری در منطقه مبتنی بر الگوی زنجیره‌ای و منبع‌گرا بودن، دارد. افتخاری و همکاران (1390) ضمن بررسی نقش مناطق نمونه گردشگری در توسعه مناطق عشایری با تمرکز بر منطقه نمونه گردشگری الوند شهرستان همدان نتیجه گرفته‌اند، اگرچه منطقه نمونه گردشگری تأثیراتی مثبت در منطقه داشته است، اما در بیشتر موارد به دلیل عدم وجود برنامه‌ریزی، آسیب‌های اجتماعی و زیست‌محیطی در نواحی عشایری و روستایی داشته است. نوری و همکاران (1391) در پژوهشی با هدف رتبه‌بندی قطب‌های گردشگری استان کرمانشاه بر اساس پتانسیل مناطق نمونه گردشگری، نتیجه گرفته‌اند که مناطق نمونه گردشگری تحت پوشش قطب کرمانشاه نسبت به دیگر مناطق در سطح بسیار خوب، مناطق

نمونه قطب اورامانات در رتبه دوم و در سطح متوسط و سایر مناطق در سطوح بعدی ارزیابی شده‌اند. نتایج پژوهش مؤمنی و همکاران (1392) در زمینه مکان‌یابی بهینه مناطق نمونه گردشگری استان سیستان و بلوچستان نشان می‌دهد که مناطق نمونه گردشگری دره‌سرباز، تیس و تنگه فنوج مناسب‌ترین گزینه‌ها برای انتخاب به عنوان مناطق نمونه و تهیه طرح جامع گردشگری هستند. حاجی‌نژاد و همکاران (1392) در پژوهشی برای تدوین برنامه استراتژیک توسعه گردشگری در مناطق نمونه گردشگری روستایی، استراتژی‌های WO و SO در اولویت‌های اول و دوم برای برنامه‌ریزی گردشگری روستای هجیج شهرستان پاوه، شناخته‌اند. جلالی و خادم‌الحسینی (1394) با سطح‌بندی مناطق نمونه گردشگری استان کرمان، ضمن معرفی مناطق نمونه دارای اولویت استان، زیرساخت اقامتی و فرهنگی را به عنوان مؤثرترین عامل و تأمین سوخت را کم‌اثرترین عامل در سطح‌بندی یافتند. تولایی و همکاران (1395) در پژوهشی در زمینه اولویت‌بندی مناطق نمونه گردشگری شرق استان گیلان با استفاده از مدل‌های تحلیل سلسله‌مراتبی (AHP) و تحلیل خوشه‌ای به این نتیجه رسیدند که، منطقه نمونه گردشگری دیلمان و شهر نمونه گردشگری لاهیجان به ترتیب در رتبه اول و دوم جهت برنامه‌ریزی و توسعه گردشگری قرار دارند. سجادیان و همکاران (1396) در پژوهشی، با استفاده از تکنیک تأیید چندگانه مبتنی بر سیستم رأی‌گیری، نتیجه گرفتند که، منطقه بیلاقی شه‌میرزاد و مهدی شهر سمنان و جنگل ابر و روستای ابر شاهرود در استان سمنان، به عنوان نقاط نمونه گردشگری مناسب می‌باشند. در ادبیات گردشگری بین‌المللی بحث مناطق نمونه گردشگری مطرح نشده است و عمدتاً تمرکز بر مناطق و مقاصد گردشگری ویژه بوده است. داسگوپاتا<sup>1</sup> و رانگان<sup>2</sup> (2007) در پژوهشی با عنوان «مناطق محصور گردشگری: مناطق ویژه گردشگری در هند<sup>3</sup>»، بیان داشته‌اند که اگر چه ایجاد مراکز انحصاری گردشگری و مناطق ویژه گردشگری، دارای مزیت‌های امنیت سرمایه‌گذاری و تضمین جریان مداوم درآمد در تمام طول سال هستند؛ اما استفاده انحصاری منابع توسط بخش گردشگری به آلودگی‌های محیطی، نابرابری‌های درآمدی گسترده، جابه‌جایی مردم و آثار منفی اجتماعی-فرهنگی منجر می‌شود. سوبیروف<sup>4</sup> (2018) در پژوهشی با عنوان «مفهوم مناطق اقتصادی گردشگری، مورد ازبکستان<sup>5</sup>»، نتیجه می‌گیرد که تسهیلات و خدمات گردشگری در ازبکستان بسیار محدود است و به منظور توسعه و بهبود استفاده از توان‌های بالقوه مقصدهای گردشگری این کشور و بهبود شرایط برای گذران اوقات فراغت و گردشگری، لازم است مناطق آزاد گردشگری ایجاد شود.

### روش پژوهش

<sup>1</sup> Dasgupta

<sup>2</sup> Rangan

<sup>3</sup> Enclavisation of Tourism: Special Tourism Zones (STZs) in India

<sup>4</sup> Sobirov

<sup>5</sup> The concept of the tourist economic zone, case of Uzbekistan

پژوهش حاضر به لحاظ هدف کاربردی-توسعه‌ای است که در قالب سنت کیفی از طریق بررسی اسناد و مدارک معتبر و انجام مصاحبه‌های اکتشافی و شیوه دلفی انجام شده است. در واقع، روش استفاده شده در آن از نوع ترکیبی است؛ به این ترتیب که پس از جمع‌آوری داده‌ها، از طریق تکمیل مصاحبه‌ها و پرسشنامه آگاهان و صاحب‌نظران، نتایج و یافته‌های تحقیق مورد تحلیل قرار گرفت. در این پژوهش جامعه آماری مورد مطالعه را دو گروه کارشناسان مناطق نمونه گردشگری ستادی و استانی سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری و سرمایه‌گذاران مناطق نمونه گردشگری تشکیل داده‌اند. نمونه مورد بررسی به صورت نمونه در دسترس، متشکل از 25 سرمایه‌گذار و 38 کارشناس مناطق نمونه گردشگری مورد پرسش قرار گرفتند. در این پژوهش، تکنیک دلفی در بر دارنده چند مرحله به شرح زیر بوده است:

مرحله اول- ابتدا شماره تماس و آدرس تلگرام 63 نفر سرمایه‌گذار و کارشناس مناطق نمونه گردشگری در سازمان مرکزی و استان‌ها تهیه گردید.

مرحله دوم- از افراد مورد مطالعه به وسیله پرس‌وجوی کتبی (پرسشنامه)، پرسش‌هایی در مورد مسایل خاص مناطق نمونه مطرح شد. لازم به یادآوری است که پرسشنامه مقدماتی از طریق اسناد و گزارشات موجود و مصاحبه اکتشافی باز و عمیق با 8 نفر از کارشناسان خبره مناطق نمونه گردشگری سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری، تهیه گردید.

مرحله سوم- نتایج یا فهرست تهیه شده، مجدداً برای پاسخ‌دهندگان فرستاده شد و آنها از دیدگاه‌های دیگران مطلع شدند و پیشنهادات دیگری را که به ذهنشان رسید، مطرح نمودند.

مرحله چهارم- نتایج دسته‌بندی گردید و برای پاسخگویان فرستاده شد. این عمل موجب شد که متخصصان در دیدگاه‌هایشان بیشتر تعمق ورزند و آن را به صورت تازه‌ای بازگو کنند و از آن طریق دیدگاه‌هایشان را با اکثریت تطبیق دهند. در این مرحله نیز پس از دسته‌بندی دیدگاه‌های پاسخگویان دوره سوم و استخراج پرسش‌های باز، 38 گویه پنج گزینه‌ای برای پاسخگویان فرستاده شد و تمامی آنها به پرسشنامه جواب دادند.

مرحله پنجم- نتایج مرحله چهارم (یعنی تجدید نظر پاسخگویان در دیدگاه‌هایشان) مجدداً به اطلاع‌شان رسانده شد تا اتفاق نظر بیشتری به دست آید. در واقع، در این مرحله نتایج دوره چهارم جمع‌بندی شد و بعد از تحلیل عاملی، در قالب 22 گویه مجدداً به اطلاع آنها رسید.

### **بحث و یافته‌ها**

مناطق نمونه گردشگری که در دولت هشتم و در سال ۱۳۸۴ با تعداد ۷ منطقه نمونه به تصویب رسیده بود و برنامه‌های اجرایی در گام نخست صرفاً برای همین تعداد مناطق مدنظر بود، از اواخر سال ۱۳۸۵ در دولت نهم، در سفرهای استانی با پیشنهاد اداره کل استان و تصویب هیئت دولت در استان‌های مختلف کشور با سرعت شروع به افزایش نمود. نکته قابل توجه در تصویب این مناطق عدم‌درنظر گرفتن الزامات اجرایی، موقعیت مناطق، عدم تطبیق آنها با ضوابط و قوانین فرادست،



ظرفیت و توان فنی، اقتصادی و حقوقی و عدم وجود ضوابط شفاف برای انتخاب آنها بوده است. این روند تا سال ۱۳۸۹ در سفرهای سوم اعضای هیئت دولت، در دولت دهم در استان‌ها ادامه پیدا نمود، به طوری که به عنوان یک عامل رقابت بین استان‌های مختلف شناخته شده و به تعداد ۱۱۶۸ منطقه در کشور رسید. از تعداد ۱۱۶۸، منطقه نمونه مصوب، ۷ منطقه خارج از سفر در دولت هشتم، ۴۸۳ منطقه در دور اول سفر هیئت دولت، ۵۹۹ منطقه در دور دوم سفر و ۷۹ منطقه در دور سوم، به عنوان منطقه نمونه گردشگری به تصویب رسیده‌اند و پس از آن روند تصویب این مناطق متوقف گردید.

با استفاده از تکنیک دلفی طی پنج مرحله برای پاسخ به پرسش‌ها، پاسخگویان در خصوص مهم‌ترین کاستی‌ها و چالش‌های مناطق نمونه که به شرح زیر می‌باشد، به اجماع رسیدند:

#### **- عدم انجام مطالعه امکان‌سنجی پیش از تصویب مناطق نمونه گردشگری**

از آنجا که اغلب مناطق نمونه گردشگری (۱۱۶۴ منطقه نمونه) در سفرهای استانی دولت وقت به تصویب رسیده‌اند؛ به دلیل ضیق وقت و به دست آوردن حداکثر امتیاز از سفر دولت، این مصوبه‌ها با عجله و بدون مطالعه انجام شده است. استدلال مقامات استانی این بوده است که از فرصت موجود استفاده نماییم؛ مطالعات امکان‌سنجی را بعداً نیز می‌توان انجام داد.

#### **- نگرش آماری و کمی به جای کیفی و عملیاتی به مناطق نمونه گردشگری**

از افتخارات دولت و مقامات استانی، تعداد مناطق نمونه و تعداد تصویب شده آن در هر سفر بود. استان‌ها برای تصویب مناطق نمونه بیشتر، با یکدیگر رقابت داشتند؛ به طوری که هر استان تلاش می‌نمود گوی سبقت را از نظر تعداد مناطق نمونه از استان‌های رقیب، بریابد.

#### **- عدم وجود ارتباط مناسب و قابل اعتماد بین سرمایه‌گذاران و سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری جهت اجرای مناطق نمونه گردشگری**

از آنجا که سرمایه‌گذاری در این مناطق بسیار سنگین می‌باشد و شاید برخی از سرمایه‌گذاران توان سرمایه‌گذاری در چارچوب طرح جامع این مناطق را ندارند و یا برای کسب درآمد و سود عجله دارند، اغلب اقدام به ایجاد تأسیسات گردشگری به صورت نامنجم و خودجوش نموده‌اند. با توجه به تخلف موجود، سرمایه‌گذاران تمایل چندانی به ارتباط با سازمان ندارند.

#### **- عدم وجود نظارت صحیح بر فعالیتهای اجرایی در مناطق نمونه گردشگری دارای سرمایه‌گذار**

بسیاری از کارشناسان سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری در سطوح ملی و استانی، به دلیل وجود سیستم خاص دولتی و اطاعت صرف از مافوق، از اختیارات چندانی برای اعمال نظارت بر فعالیتهای سرمایه‌گذاران در رعایت ضوابط فنی و اجرایی در مناطق نمونه گردشگری، برخوردار نیستند و عموماً درگیری‌های شغلی و اداری باعث می‌شود، فرصت کافی برای

نظارت بر فعالیت‌های انجام شده را نداشته باشند و در این شرایط، انگیزه و فرصت کافی نیز برای جمع‌آوری اطلاعات دقیق و به روز از فعالیت‌های انجام شده، ندارند.

#### - مشخص نبودن محدوده اغلب مناطق نمونه گردشگری

با توجه به اینکه این مناطق در سفرهای استانی دولت وقت، بدون مطالعه امکان‌سنجی و تنها با ذکر نام منطقه تصویب شده‌اند، محدوده آنها مشخص نیست. از مجموع ۱۱۶۸ منطقه نمونه گردشگری، حدود ۳۰۰ منطقه دارای محدوده مشخص می‌باشند.

#### - زیاد بودن مساحت مصوب مناطق و لزوم انتخاب سرمایه‌گذاران متعدد جهت استفاده بهتر از پتانسیل بالای برخی مناطق

از آنجا که مناطق نمونه گردشگری به اشخاص حقیقی یا حقوقی واگذار می‌شود، برخی از مناطق دارای محدوده مصوب، مساحت زیادی دارند و یک سرمایه‌گذار به تنهایی نمی‌تواند روی آن سرمایه‌گذاری نماید و نیاز به شرکایی دارد؛ قوانین و مقررات موجود سازوکار دقیقی را برای همکاری و شراکت بین سرمایه‌گذاران پیش‌بینی نکرده است. ضمن اینکه برای جذب سرمایه‌گذاران خرد در این مناطق حساسیت‌ها و موانع قانونی نیز وجود داشته و عموماً به دلیل ابهام و سوء ظن برای موضوع زمین‌خواری، هرگونه همکاری دستگاه‌های اجرایی را در این حوزه، با چالش جدی مواجه می‌نماید.

#### - عدم وجود بانک اطلاعاتی که بتواند نیازهای اطلاعاتی سرمایه‌گذاران را ارایه نماید

در سطح ملی و استانی، بانک اطلاعاتی مناسبی وجود ندارد که اطلاعاتی از قبیل فرصت‌های سرمایه‌گذاری موجود و سیاست‌های تشویقی را معرفی کند و اقدامات انجام شده برای بازننگری قوانین و اصلاح رویه‌های اداری را به اطلاع متقاضیان سرمایه‌گذاری برساند. در این خصوص به دلیل واگذاری بی‌ضابطه برخی از مناطق به سرمایه‌گذاران فاقد صلاحیت، هرگونه همکاری آنها را برای ارائه اطلاعات لازم با مشکلات جدی‌تری روبه‌رو می‌نماید.

#### - عدم وجود قرارداد منسجم، دقیق و فنی سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری با سرمایه‌گذاران

قراردادهای منعقد شده بین سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری با سرمایه‌گذاران بخش خصوصی از انسجام چندانی برخوردار نیست و برخی از مواد آن دارای مفاهیم قابل تفسیر می‌باشد. وجود این نقیصه باعث شده است که برخی از سرمایه‌گذاران بتوانند سوء استفاده‌هایی در زمینه بهره‌برداری از منابع در اختیار، شیوه‌های تأمین مالی و توجیه کافی در عدم انجام تعهدات خود، داشته باشند.

#### - عدم همکاری دستگاه‌های اجرایی در توسعه فعالیت‌های گردشگری به‌ویژه سازمان ملی زمین و مسکن و سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور در بخش واگذاری اراضی

دستگاه‌های اجرایی نظیر سازمان ملی زمین و مسکن و سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور در بخش واگذاری اراضی همکاری و تعامل چندانی با سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری ندارند. سازمان ملی زمین و مسکن، خوش‌بینی چندانی نسبت به فعالیت‌های گردشگری به ویژه در بخش پروژه‌های بزرگی همچون مناطق نمونه گردشگری ندارد و اغلب بر خلاف درخواست سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری عمل می‌نماید. سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور نیز سازوکار خاص خود را در واگذاری اراضی دارد و حاضر به پذیرش سرمایه‌گذار معرفی شده از طرف سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری نیست.

#### - عدم همکاری لازم دستگاه‌های اجرایی مرتبط با بخش زیرساخت‌های اولیه

یکی از تعهدات سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری به سرمایه‌گذار، انتقال زیرساخت‌ها تا ورودی محل منطقه نمونه می‌باشد. برای اجرایی نمودن این تعهد، دستگاه‌های اجرایی مرتبط با بخش زیرساخت‌ها مانند آب، برق، راه، باید همکاری نمایند؛ اما این دستگاه‌ها، هم در بخش ارائه اعلام‌های لازم برای تسریع فعالیت‌ها و هم تعامل برای تأمین زیرساخت‌های لازم، همکاری چندانی با سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری ندارند. از سوی دیگر، سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری نیز به دلیل کمبود اعتبارات زیرساختی و تعدد پروژه‌ها و حجم مورد نیاز اعتبارات از محل اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، به شدت در انجام تعهدات خود با مشکل مواجه است.

#### - واقع شدن تعدادی از مناطق نمونه گردشگری در محدوده پارک‌های جنگلی

طبق ماده ۳ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، مدیریت جنگل‌ها و مراتع و بیشه‌های طبیعی و اراضی جنگلی را سازمان جنگل‌ها و مراتع برعهده دارد. این ماده قانونی به گونه‌ای تدوین شده است که امکان بهره‌برداری از عرصه‌های مورد نظر به منظور اجرای فعالیت‌های اقتصادی گوناگون به ویژه طرح‌های گردشگری از طریق واگذاری عرصه به بخش خصوصی، فراهم شده است. سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور با استناد به ماده قانونی مذکور، حاضر به واگذاری عرصه‌های مناطق نمونه گردشگری به سرمایه‌گذاران معرفی شده توسط سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری نیست و مدیران و مسئولین آن معتقدند که سازمان متولی این عرصه‌ها، باید در زمینه نوع فعالیت‌ها، سرمایه‌گذاری و تعیین سرمایه‌گذار در این مناطق تصمیم بگیرد.

#### - واقع شدن برخی از مناطق در جوار مناطق چهارگانه تحت حفاظت محیط زیست

برخی از مناطق نمونه (۲۶۳ منطقه) در جوار مناطق چهارگانه (پارک ملی، اثر طبیعی ملی، پناهگاه حیات وحش و منطقه حفاظت شده) قرار دارند و سرمایه‌گذاری در آنها ممنوع بوده و یا با محدودیت‌هایی مواجه است. این موضوع باعث شده است تا سرمایه‌گذاران دچار باتکلیفی شوند یا در صورت سرمایه‌گذاری، به مقامات قضایی معرفی گردند.

#### تبعات منفی تمرکز منابع مالی در یک منطقه

اگرچه این موضوع می‌تواند از یک سو نقطه قوت محسوب شود و با تمرکز منابع در یک نقطه، از پراکنش نقطه‌ای تأسیسات گردشگری جلوگیری نماید و امنیت اقتصادی را در یک محدوده فراهم آورد و همچنین صرفه‌جویی در تأمین هزینه‌های زیرساختی را موجب شود؛ اما با متمرکز کردن منابع، شکاف توسعه‌ای بین مناطق اتفاق می‌افتد. همچنین افزایش قیمت زمین و تمرکز سرمایه در محدوده پروژه، سبب کاهش تقاضا برای سایر فعالیت‌ها در نواحی پیرامونی آن و میل به توسعه و تمرکز در بخش گردشگری می‌شود و موجب از رونق افتادن سایر فعالیت‌ها و ضرر و زیان برای افراد متقاضی فعالیت‌های دیگر در آن محدوده‌ها شود.

#### **- کم بودن متقاضیان سرمایه‌گذاری کلان برای سرمایه‌گذاری در مناطق نمونه**

مناطق نمونه به دلیل وسعت زیاد و پیش‌بینی انجام پروژه‌های گسترده و عظیم گردشگری اعم از اقامتی، تفریحی، تجاری در آن؛ چندان مورد استقبال سرمایه‌گذاران قرار نمی‌گیرد؛ زیرا اغلب آنها توانایی سرمایه‌گذاری در این مناطق را ندارند. بانک‌های عامل نیز حاضر به پرداخت تسهیلات نیستند و این عامل مزید بر علت می‌شود. شرایط سیاسی کشور نیز امکان جذب سرمایه‌گذاران خارجی توانمند را با مشکلاتی مواجه نموده است.

#### **- عدم همکاری لازم و کافی بانک‌های عامل در ارائه تسهیلات به سرمایه‌گذاران**

بانک‌های عامل با اعمال تصمیمات یک سویه در اعطای تسهیلات و طولانی نمودن فرآیند اعطای تسهیلات و حتی عدم پرداخت آن، مانعی در پیشبرد فعالیت‌های مناطق نمونه گردشگری هستند. این بانک‌ها به رغم معرفی سرمایه‌گذار توسط سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری، در بسیاری موارد حاضر به پرداخت تسهیلات به سرمایه‌گذاران نیستند و این موضوع به خصوص برای مناطق نمونه گردشگری که از دید مدیران بانک فاقد سوددهی کافی باشد، نمود بیشتری دارد.

#### **- پایین بودن سهم اعتبارات استانی برای تأمین زیرساخت‌های اولیه مناطق نمونه گردشگری**

به رغم وجود بودجه و اعتبارات ملی محدود به منظور تأمین زیرساخت‌های اولیه مناطق نمونه گردشگری، سهم اعتبارات استانی بسیار محدودتر است و این محدودتر بودن اعتبارات، در پیشبرد فعالیت‌های مناطق نمونه مانع ایجاد می‌نماید؛ چرا که بسیاری از فعالیت‌های موجود در این مناطق به زیرساخت‌های اولیه وابسته است.

#### **- طولانی بودن روند رسیدگی و تصویب طرح‌های جامع و مطالعات زیست‌محیطی مناطق نمونه گردشگری**

با توجه به حجم گسترده طرح‌های مورد بررسی در شورای عالی شهرسازی و معماری، تصویب طرح‌های جامع مناطق نمونه گردشگری، زمان زیادی می‌برد و این امر موجب اتلاف سرمایه و اختلال در برنامه زمان‌بندی اجرای پروژه‌های این مناطق می‌گردد. الزام بررسی مطالعات

زیست‌محیطی قبل از اجرای طرح‌های مناطق نمونه گردشگری نیز هم اکنون به یک چالش مهم برای سرمایه‌گذاران تبدیل شده است؛ زیرا روند بررسی مطالعات در سازمان حفاظت محیط زیست بسیار طولانی بوده و گاه اعمال سلیقه مدیران و حساسیت‌های غیرمنعطف و غیرقابل توجیه، شرایط اجرای طرح‌ها را با مشکل مواجه نموده است.

#### **- عدم وجود رویه شفاف و دقیق برای واگذاری زمین و طولانی بودن روند واگذاری**

به دلیل حساسیت‌ها و کنترل شدید دستگاه‌های نظارتی و نگرانی از پدیده زمین‌خواری، واگذاری زمین به‌رغم رعایت دقیق ضوابط قانونی، به سختی و با صرف مدت زمان طولانی انجام می‌شود. از سوی دیگر، با توجه به این که زمین و عرصه در اختیار سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری نیست و پس از قرارداد سرمایه‌گذار با این سازمان، او باید برای دریافت زمین، به دستگاه‌های اجرایی نظیر سازمان ملی زمین و مسکن و سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور مراجعه نماید، این دستگاه‌ها و سازمان‌ها، قوانین و مقررات خاص خود را دارند و این عامل، موجب طولانی شدن فرایند واگذاری زمین می‌شود. همچنین وسعت زیاد اراضی مورد تقاضا نیز باعث می‌شود تا دستگاه‌های متولی واگذاری زمین تمایلی به واگذاری نداشته باشند. مجموع این عوامل در برنامه زمان‌بندی مجریان طرح‌های مناطق نمونه گردشگری اختلال ایجاد کرده و موجب اتلاف سرمایه آنها می‌شود.

#### **- سوء استفاده از اراضی ملی**

مناطق نمونه گردشگری جهت برخورداری از مشوق واگذاری اراضی ملی در مساحت زیاد در مواردی تا ۳۰۰ هکتار، همواره برای بسیاری از مجریان طرح‌ها و سوسه زمین‌خواری را داشته و امکان سوء استفاده برای آن وجود دارد. در گذشته مواردی وجود داشته که مجریان آنها با انگیزه استفاده از زمین و از طریق خلاء قانونی، اقدام به دریافت مجوز و اخذ اراضی نموده اما، به تعهدات خود عمل نکرده‌اند و این موضوع یکی از چالش‌های مسئولان سازمان و متولیان واگذاری فعلی اراضی با این نوع از دارندگان مجوز می‌باشد.

#### **افزایش قیمت اراضی و ایجاد عدم تعادل در بنیان‌های توسعه منطقه‌ای**

رشد گردشگری به طور طبیعی، افزایش قیمت زمین و گرانی و رشد اقتصادی برای فعالان و افراد مرتبط و متأثر با این موضوع را در پی دارد، از اثرات منفی این پدیده می‌توان به گرانی و افزایش قیمت زمین اشاره نمود که به جز افراد دارنده اراضی و ملک شخصی، برای سایر افراد به عنوان یک تأثیر منفی شناخته شده و در توسعه منطقه‌ای اثرات معکوس داشته، موجب برهم خوردن تعادل منطقه‌ای می‌شود.

#### **افزایش ساخت‌وسازها و تغییر کاربری اراضی و عرصه‌ها**

مناطق نمونه گردشگری به دلیل بالا بودن محدوده اجرای طرح، نسبت به سایر پروژه‌های گردشگری و فشرده‌گی تأسیسات متعدد گردشگری و نیازهای خدماتی، میزان ساخت و سازها را در

یک محدوده افزایش داده و به تبع تغییر کاربری اراضی بیشتری اتفاق می‌افتد. این موضوع به ویژه برای مناطق نمونه گردشگری که طرح مطالعات گردشگری آنها با فشردگی تأسیسات اقامتی و پذیرایی و ورزشی پیش‌بینی می‌شود، اثرات بیشتری بر پهنه زمین دارد.

### افزایش آلودگی‌ها و فشارهای زیاد به محیط زیست

با ایجاد ساخت‌وسازهای متعدد و متنوع و بهره‌برداری از پروژه‌های گردشگری در مناطق نمونه گردشگری، فشارهای زیادی بر منابع محیطی و طبیعی آورده می‌شود و موجب آلودگی هوا، آلودگی صوتی، ایجاد پسماند و فاضلاب می‌شود.

در جدول ۲، مهم‌ترین کاستی‌ها و چالش‌های مناطق نمونه گردشگری کشور در غالب ابعاد اقتصادی-نهادی، اجتماعی - فرهنگی و کالبدی-زیست‌محیطی آمده است.

جدول (۲): مهم‌ترین کاستی‌ها و چالش‌های مناطق نمونه گردشگری کشور

ابعاد	گویه‌ها
اقتصادی- نهادی	عدم انجام مطالعه امکان‌سنجی پیش از تصویب این مناطق در سفرهای استانی دولت، نگرش آماری و کمی به جای کیفی و عملیاتی به مناطق نمونه گردشگری، افزایش قیمت اراضی و ایجاد عدم تعادل در بنیان‌های توسعه منطقه‌ای، پایین بودن سهم اعتبارات استانی برای تأمین زیرساخت‌های اولیه مناطق نمونه گردشگری، طولانی بودن روند رسیدگی و تصویب طرح‌های جامع و مطالعات زیست‌محیطی مناطق نمونه گردشگری، عدم همکاری لازم و کافی بانک‌های عامل در ارائه تسهیلات به سرمایه‌گذاران، کم بودن متقاضیان سرمایه‌گذاری کلان برای سرمایه‌گذاری در مناطق نمونه، تبعات منفی تمرکز منابع مالی در یک منطقه، عدم همکاری لازم دستگاه‌های اجرایی مرتبط با بخش زیرساخت‌های اولیه مانند آب، برق، راه، عدم همکاری دستگاه‌های اجرایی در توسعه فعالیت‌های گردشگری مخصوصاً سازمان ملی زمین و مسکن و سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور در بخش واگذاری اراضی، واقع شدن تعدادی از مناطق در محدوده پارک‌های جنگلی و مشکلات با فرآیندهای سرمایه‌گذاری سازمان متولی، واقع شدن برخی از مناطق در جوار مناطق چهارگانه تحت حفاظت محیط زیست، عدم وجود بانک اطلاعاتی که بتواند نیازهای اطلاعاتی سرمایه‌گذاران را ارائه نماید.
اجتماعی - فرهنگی	عدم وجود ارتباط مناسب و قابل اعتماد بین سرمایه‌گذاران و سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری جهت اجرای مناطق نمونه گردشگری، سوء استفاده از اراضی ملی، عدم وجود یک رویه شفاف و دقیق برای واگذاری زمین و طولانی بودن روند این واگذاری.
کالبدی- زیست‌محیطی	عدم وجود نظارت صحیح بر فعالیت‌های اجرایی در مناطق نمونه گردشگری دارای سرمایه‌گذار، زیاد بودن مساحت مصوب مناطق و لزوم انتخاب سرمایه‌گذاران متعدد جهت استفاده بهتر از پتانسیل بالای برخی مناطق، افزایش آلودگی‌ها و فشارهای زیاد به محیط زیست، افزایش ساخت‌وسازها و تغییر کاربری عرصه‌ها، مشخص نبودن محدوده اغلب مناطق نمونه گردشگری.

منبع: بر اساس مطالعات میدانی

### نتیجه‌گیری و پیشنهادات

مناطق نمونه، مناطقی هستند که در طرح‌های توسعه و عمران منطقه‌ای، ناحیه‌ای و جامع تصویب شده و دارای محدوده و مساحت معین می‌باشند و در جوار و یا محدوده جاذبه‌های تاریخی، فرهنگی، مذهبی، طبیعی و یا مکان‌هایی که پتانسیل ایجاد تأسیسات گردشگری را دارند، به منظور

ارایه خدمات به گردشگران توسط بخش غیردولتی بر اساس ماده (۸) قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری و آیین‌نامه اجرایی آن، تأسیس و اداره می‌شوند. متأسفانه از همان ابتدا، اهدافی که به وسیله این رهیافت برای توسعه گردشگری و به دنبال آن توسعه کشور به تصویر کشیده شده بود، از مسیر اصلی خود منحرف شده و اکنون نه تنها به عنوان یک معضل در بخش گردشگری خود را نشان داده است، بلکه در بسیاری موارد سبب چالش و تنش سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری با سایر دستگاه‌های اجرایی، بی‌اعتمادی بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری گردشگری، اختلاف بین سرمایه‌گذاران و ادارات کل تابعه این سازمان و نیز سوءظن دستگاه‌های مرتبط همکار و بانک‌ها، شده است.

در سطح کشور بین سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۰، تعداد ۱۱۶۸ منطقه نمونه به تصویب رسیده است، این مناطق دارای کاستی‌ها و چالش‌ها و مشکلات اجرایی پیچیده‌ای هستند که عملیاتی شدن و موفقیت آنها را با چالش‌های بسیاری مواجه نموده است. مهم‌ترین کاستی‌ها و چالش‌های این مناطق عبارتند از: عدم انجام مطالعه امکان‌سنجی برای اغلب مناطق نمونه گردشگری، نگرش آماری و کمی به این مناطق، عدم وجود ارتباط مناسب بین سرمایه‌گذاران و سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری، عدم وجود نظارت صحیح بر فعالیت‌های اجرایی در این مناطق، مشخص نبودن محدوده اغلب مناطق نمونه گردشگری، زیاد بودن مساحت مصوب مناطق، عدم وجود بانک اطلاعاتی سرمایه‌گذاری، عدم وجود قرارداد منسجم، دقیق و فنی بین سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری و سرمایه‌گذاران، عدم همکاری دستگاه‌های اجرایی در توسعه فعالیت‌های گردشگری و بخش زیرساخت‌ها، واقع شدن برخی از مناطق در جوار مناطق چهارگانه تحت حفاظت محیط زیست، عدم همکاری بانک‌های عامل در ارایه تسهیلات به سرمایه‌گذاران، پایین بودن سهم اعتبارات استانی برای تأمین زیرساخت‌های اولیه مناطق، طولانی بودن روند تصویب طرح‌های جامع و مطالعات زیست‌محیطی، عدم وجود یک رویه شفاف برای واگذاری زمین و طولانی بودن روند واگذاری، سوء استفاده از اراضی ملی و افزایش قیمت اراضی، افزایش ساخت‌وسازها و تغییر کاربری اراضی، تبعات منفی تمرکز منابع مالی و افزایش آلودگی‌ها و فشارهای زیاد به محیط زیست. اگر چه مطالعات و پژوهش‌های مرتبط با مناطق نمونه گردشگری اغلب در سطوح خرد و حداکثر یک استان متمرکز بوده و به سطح‌بندی یا اثرات آنها توجه نموده‌اند؛ با این وجود، نتایج این پژوهش با نتایج پژوهش‌های توکلی و همکاران (۱۳۸۹) و افتخاری و همکاران (۱۳۹۰) همخوانی دارد زیرا این پژوهشگران با اشاره به برخی از کاستی‌ها و اشکالات موجود در مناطق نمونه گردشگری مورد مطالعه، به عدم موفقیت آنها اشاره داشته‌اند. همچنین نتایج این پژوهش با نتایج نوری و همکاران (۱۳۹۱) تولایی و همکاران (۱۳۹۵) انطباق دارد، زیرا این پژوهشگران پس از شناسایی اشکالات و چالش‌های موجود در مناطق نمونه گردشگری، به رتبه‌بندی و سطح‌بندی این مناطق اقدام نموده‌اند.

در راستای حل كاستی‌ها، چالش‌ها و مشكلات مناطق نمونه گردشگری كشور، پیشنهادات زیر ارایه می‌گردد:

- استفاده از نیروی كارشناس متخصص در بدنه اداری برای تدوین و تنظیم ضوابط كارآمد و قوانین شفاف و اثربخش برای اجرایی شدن مناطق نمونه گردشگری؛
- تشكيل كارگروه متشكل از كارشناسان خبره سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری برای ارتباط بین دستگاهی در جهت تدوین ضوابط و مقررات جامع و یکپارچه برای تسهیل در امر سرمایه‌گذاری؛
- تدوین دستورالعمل دارای قابلیت اجرایی در بخش واگذاری اراضی به سرمایه‌گذاران بخش خصوصی طبق ضوابط و مقررات مدون؛
- تأمین اعتبار جهت انجام مطالعات امکان‌سنجی و یا بازبینی مطالعات؛
- تأمین تسهیلات و اعتبارت زیرساختی لازم و کافی برای تأسیسات گردشگری؛
- بازبینی و اصلاح قرارداد سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری با سرمایه‌گذاران مناطق نمونه گردشگری؛
- اعزام كارشناسان خبره حوزه سرمایه‌گذاری به كشورهای موفق حوزه گردشگری جهت انتقال تجارب؛
- ارتباط سازنده و همه‌جانبه با سرمایه‌گذاران موفق داخلی و خارجی حوزه سرمایه‌گذاری گردشگری؛
- ایجاد ساختار و تشکیلاتی برای جلوگیری از مراجعات مکرر سرمایه‌گذاران و کارآفرینان به مراکز اداری و اقتصادی برای شروع کار؛
- راه‌اندازی بانک اطلاعاتی سرمایه‌گذاری در بخش گردشگری؛
- طراحی نظام جامع نظارتی به صورت نرم‌افزاری و سخت‌افزاری؛
- تسهیل مراحل اجرایی و کوتاه نمودن زمان و فرایند واگذاری اراضی به سرمایه‌گذاران؛
- ارائه راه‌کارهای عملی برای جلوگیری از طولانی شدن روند تصویب طرح‌های جامع و مطالعات زیست‌محیطی مناطق نمونه گردشگری در شورای عالی شهرسازی و معماری و سازمان حفاظت محیط زیست؛
- تأکید بر هماهنگی و همکاری مناسب دستگاه‌های ذی‌ربط جهت تأمین زیرساخت‌ها تا ورودی مناطق؛
- افزایش سهم اعتبارات استانی به منظور تأمین زیرساخت‌های مناطق به منظور جلوگیری از زمان‌بر شدن ایجاد زیرساخت‌ها؛
- تعیین تکلیف روش انتخاب سرمایه‌گذار و نحوه واگذاری مناطق نمونه‌ای که در محدوده پارک‌های جنگلی قرار دارند؛



- تعیین تکلیف مناطق نمونه‌ای که به دلیل قرارگیری مناطق چهارگانه محیط زیست، قابلیت جذب سرمایه‌گذار و سرمایه‌گذاری ندارند؛
- تدوین شرح خدمات مشترک فی‌مابین سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور با سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری در خصوص مناطق واقع شده در پارک‌های جنگلی.

## منابع

۱. افتخاری، عبدالرضا ركن الدین، پورطاهری مهدی و آقامحمدی، مهدی (۱۳۹۰). نقش مناطق نمونه گردشگری در توسعه مناطق عشایری (مطالعه موردی: منطقه نمونه گردشگری الوند شهرستان همدان). **گردشگری و توسعه**، دوره ۱، شماره ۱، صص: ۷۵-۵۹.
۲. توکلی، مرتضی، کیانی، اکبر و هدایتی، صلاح (۱۳۸۹). تاثیر مناطق نمونه گردشگری در محرومیت زدایی از دیدگاه اجتماعات محلی (مطالعه موردی: منطقه اورامان تخت کردستان). **مطالعات و پژوهش های شهری منطقه ای**، دوره ۲، شماره ۶، صص: ۹۴-۷۳.
۳. تولایی، سیمین، ویسی، رضا، محمدی، مریم و عاشوری، فاطمه (۱۳۹۵). اولویت بندی مناطق نمونه گردشگری شرق استان گیلان جهت برنامه ریزی توسعه گردشگری، **فصلنامه جغرافیایی فضای گردشگری**، دوره ۶، شماره ۲۱، صص: ۸۰-۶۳.
۴. جلالی، محبوبه و خادم الحسینی، احمد (۱۳۹۴). سطح بندی مناطق نمونه گردشگری در استان کرمان، **فصلنامه برنامه ریزی منطقه ای**، سال پنجم، شماره ۱۷، صص: ۱۶۲-۱۵۱.
۵. حاجی نژاد، علی، رحیمی، دانا و تقی زاده، زهرا (۱۳۹۲). تدوین برنامه استراتژیک توسعه گردشگری در مناطق نمونه گردشگری روستایی مطالعه موردی: روستای نمونه گردشگری هجیج در شهرستان پاوه، **آمایش سرزمین**، دوره ۵، شماره ۱، صص: ۷۸-۵۱.
۶. خالدی، شهریار، منشی زاده، رحمت اله، ریکا، جهان بخش، خالدی، شاهین و خالدی، شبنم (۱۳۹۰). امکان سنجی جاذبه های توریستی اگرواکوتوریستی در توسعه روستایی با تأکید بر باغات گیلاس و استفاده از مدل SWOT مورد: دهستان لواسانات کوچک، **تحقیقات کاربردی علوم جغرافیایی**، شماره ۲۳، صص: ۲۳-۷.
۷. سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور (۱۳۹۵). قانون بودجه سال ۱۳۹۵.
۸. سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری (۱۳۸۲). قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری، ۱۳۸۲.
۹. سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری (۱۳۹۵). مجموعه گزارشات دفتر مناطق نمونه و زیرساخت های گردشگری.
۱۰. سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری (۱۳۹۶). آیین نامه اجرایی نحوه تشکیل و اداره مناطق نمونه گردشگری، ۱۳۸۴.
۱۱. سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری (۱۳۹۷). دفتر مناطق نمونه گردشگری.
۱۲. سجادیان، فاطمه، احسان سوری، محمد و شیخ، رضا (۱۳۹۶). ارزیابی استراتژیک مناطق نمونه گردشگری بر اساس روش تایید چندگانه مبتنی بر سیستم رای گیری؛ مطالعه موردی: مناطق گردشگری استان سمنان، **گردشگری شهری**، دوره ۴، شماره ۳، صص: ۳۲-۱۹.
۱۳. غنمی، امید، صمدی، یونس و چراغچی، سوسن (۱۳۸۶). **مجموعه قوانین، مقررات، آیین نامه ها و بخشنامه ها و معاهدات سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری**، انتشارات سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری، معاونت ارتباطات و فرهنگی.
۱۴. فرج زاده اصل، منوچهر (۱۳۸۴). **سیستم اطلاعات جغرافیایی و کاربرد آن در برنامه ریزی توریسم**، تهران: انتشارات سمت.
۱۵. فرج زاده، منوچهر و احمدآبادی، علی (۱۳۸۹). ارزیابی و پهنه بندی اقلیم گردشگری ایران با استفاده از شاخص اقلیم گردشگری (TCI)، **فصلنامه پژوهش های جغرافیایی طبیعی**، شماره ۷۱، صص: ۴۲-۳۱.

۱۶. قاسمی و سوسه‌جانی، ابوطالب و کریمی، بهرام (۱۳۹۴). جایگاه اماکن باستانی و تاریخی در جذب گردشگران خارجی در ایران، دومین همایش بین‌المللی باستان‌شناسان جوان، دانشگاه تهران، دانشکده ادبیات و علوم انسانی. ۱۳۹۴.

۱۷. مؤمنی، مهدی، تقی‌پور جاوی، مسلم، مستغاثی، شروین (۱۳۹۲). مکان‌یابی بهینه مناطق نمونه گردشگری، مطالعه موردی: استان سیستان و بلوچستان، فصلنامه فضای گردشگری، سال دوم، شماره ۸، صص: ۱۴۱-۱۱۳.

۱۸. نوری، غلامرضا، فتوحی، صمد و تقی‌زاده، زهرا (۱۳۹۱). اولویت‌بندی قطب‌های گردشگری استان کرمانشاه براساس پتانسیل مناطق نمونه گردشگری با استفاده از روش تصمیم‌گیری چندمعیاره تاپسیس، جغرافیا و پایداری محیط، شماره ۴، صص: ۷۵-۹۴.

۱۹. نوری، غلامرضا، تقی‌زاده، زهرا (۱۳۹۳). اولویت‌بندی مناطق نمونه گردشگری استان کرمانشاه جهت سرمایه‌گذاری مورد پژوهی: قطب گردشگری قصر شیرین، مجله آمایش جغرافیایی فضا، سال چهارم، شماره ۱۱، صص: ۱۰۴-۸۵.

20. Altman, G. & Aleksanyan, G. P.(2016). Sustainability in Tourism: Problems and some Basic Directions of Sustainable Tourism Management, **Geography**, No.2, PP: 59–67.
21. Dasgupta, A. & Rangan, V.(2007), Enclavisation of Tourism: Special Tourism Zones(STZs) in India, the **5th International Critical Geographies Conference**, December 2007, Mumbai.
22. Dwyer, L.(2016). Planning for Sustainable Tourism: An Alternative Paradigm, **International Journal of Tourism and Spirituality**, 1(1): 28-43.
23. Haxton, P.(2015). A review of effective policies for tourism growth, **OECD Tourism Papers**, 2015/01, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5js4vmp5n5r8-en>.
24. Kachniewska , M.A.(2015). Tourism development as a determinant of quality of life in rural areas, **Worldwide Hospitality and Tourism Themes**, 7(5): 500-515.
25. Liu, A. & Wall, G.(2006). Planning tourism employment: a developing country perspective, **Journal of Tourism Management**, 27(1): 159-170.
26. Raslanasa, S., Stasiukynas, A. & Jurgelaitytė, E.(2013). Sustainability assessment Studies of recreational buildings, **Procedia Engineering**, No. 57, PP: 929-937.
27. Sharpley, R.(2009). **Tourism Development and the Environment: Beyond Sustainability?** London: Earthscan.
28. Sobirov, B.(2018). The concept of the tourist economic zone, case of Uzbekistan, **World Scientific News**, No. 98, PP: 34-45.
29. UNWTO(2018 a). **World Tourism Barometer**, Vol. 16.
30. UNWTO(2018 b). **Tourism Highlights: 2018 Edition**, World Tourism Organization.
31. Weaver, D. & Lawton, L.(2006). **Tourism Management**, Third Edition, Wiley Australia Tourism.