



فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۷، شماره ۲۵، زمستان ۹۶

## بررسی سیاست‌گذاری صنعت گردشگری در قوانین بالادستی جمهوری اسلامی ایران<sup>۱</sup>

هادی ویسی<sup>۲</sup>

### چکیده

صنعت گردشگری یکی از مهم‌ترین بخش‌های اقتصاد جهانی است که در بیش از یک دهه اخیر، بیشترین درآمدزایی و اشتغال‌زایی را در میان صنایع مختلف جهان داشته است. علاوه بر مزیت‌های اقتصادی، آثار فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و امنیتی گردشگری باعث شده است تقریباً تمامی حکومت‌ها در جهان به دنبال بهره‌گیری از این صنعت در کشور خود باشند. در این میان، کشور پهناور ایران با جاذبه‌های متنوع فرهنگی و طبیعی، استعداد فوق‌العاده‌ای برای توسعه صنعت گردشگری دارد. ایران در منطقه خاورمیانه و جهان شرق جزء نخستین کشورهای است که به دنبال بهره‌برداری و توسعه صنعت گردشگری بوده و بدین منظور سیاست‌گذاری، قانون‌گذاری، نهادسازی و برنامه‌ریزی کرده است اما تا به امروز توفیق چندانی نداشته است. صنعت گردشگری در ایران بیش از هر چیز متأثر از نهاد سیاست بوده و متناسب با تحولات سیاسی فراز و نشیب‌های زیادی را پشت سر گذاشته است. این مسئله در دوره پس از انقلاب اسلامی ایران، نمود بیشتری داشته است. یکی از مواردی که به خوبی می‌تواند میزان اهمیت و جایگاه این صنعت را در ایران پس از انقلاب اسلامی مشخص کند اسناد و قوانین زیربنایی و بالادستی ایران است. بدین منظور، به روش اسنادی، داده‌های مورد نیاز تحقیق از محتوای قوانین و برنامه‌های بالادستی جمهوری اسلامی ایران جمع‌آوری شده است. نتایج تحقیق نشان می‌دهد که مقوله گردشگری کمتر مورد توجه

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۰۷/۰۳

۱. تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۱۰/۲۵

۲. استادیار جغرافیای سیاسی دانشگاه پیام نور؛ رایانامه: hadiveicy@pnu.ac.ir



سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان کلان جمهوری اسلامی ایران بوده است و آنان با نگاه تقلیل‌گرایانه و کنترل‌شده تنها به بعد کوچکی از گردشگری با نگرش فرهنگی توجه دارند. **کلیدواژه‌ها:** گردشگری، سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، قوانین بالادستی.

## ۱. مقدمه

در دهه‌های اخیر، بی‌تردید، گردشگری<sup>۳</sup> یکی از پدیده‌های اجتماعی-اقتصادی مهم و دارای آثار فرهنگی، سیاسی و محیطی بوده که به صورت پدیده‌ای فراگیر و جهانی در آمده است. در چند دهه گذشته، گردشگری همواره رو به رشد و در حال متنوع شدن و یکی از بزرگ‌ترین بخش‌های اقتصادی جهان بوده است. از دهه ۱۹۵۰م تا کنون، تعداد گردشگران بین‌المللی با وجود همه بحران‌های سیاسی (جنگ، انقلاب‌ها، آشوب و ناامنی) و اقتصادی (رکود اقتصادی، بحران سرمایه‌داری) در جهان همواره رو به رشد بوده است. ممکن است در مناطقی از جهان دچار رکود و در زمان کوتاه دچار کاهش شده باشد اما برآیند جهانی آن همیشه مثبت و دارای رشد زیادی بوده است (ویسی و مهماندوست، ۱۳۹۴: ۱۳۶). براساس جدیدترین گزارش سازمان جهانی گردشگری<sup>۴</sup> (۲۰۱۵)، در سال ۲۰۱۴ از هر یازده شغل یک شغل، ۶ درصد صادرات و ۳۰ درصد ارائه خدمات در جهان، و به طور کلی ۹ درصد تولید ناخالص جهانی (۱۲۴۵ میلیارد دلار درآمد) مربوط به صنعت گردشگری بوده که از ۱/۱۳ میلیارد نفر گردشگر بین‌المللی به دست آمده است. در کنار منافع مستقیم درآمدهای ارزی فراوان صنعت گردشگری، مواردی نظیر اشتغال‌زایی، رونق کسب و کار، توزیع ثروت، کمک به توسعه عدالت فضایی، ترویج و تبادل فرهنگی، کمک به توسعه صلح، تبلیغ و حفظ آثار فرهنگی و اجتماعی باعث شده است تقریباً همه کشورهای به دنبال بهره‌گیری از این صنعت در راستای منافع ملی خود باشند. این عوامل موجب شده است کارشناسان گردشگری را یکی از لوازم «توسعه»<sup>۵</sup> بدانند.

بارونز<sup>۶</sup> (۱۹۹۹) معتقد است گردشگری در وهله اول، یک ابزار توسعه است و شارپلی<sup>۷</sup> (2002a: 12) تأکید می‌کند که گردشگری به صورت گسترده، ابزاری مهم برای رسیدن به توسعه در مناطق هدف است و علت وجودی آن، ارتقا و توسعه منطقه‌ای و ناحیه‌ای در کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه است. وی در جای دیگری می‌نویسد: «گردشگری از زمانی که برای نخستین بار به صورت یک پدیده اجتماعی-اقتصادی در دهه ۱۹۶۰م

3. Tourism

4. World Tourism Organization

5. Development

6. Burns

7. Sharpley



ظهور کرد، به‌عنوان سازوکاری مهم برای توسعه مورد توافق جهانی قرار گرفت» (Sharpley, 2002b: 319). کمپل<sup>۸</sup> و بوچان<sup>۹</sup> (۲۰۱۴: ۲۲۹) نیز بر گردشگری به‌عنوان یکی از محورهای اصلی توسعه در عصر حاضر تأکید کرده‌اند و معتقدند که تقریباً همه دولت‌ها به دنبال کسب حداکثر منافع از این صنعت هستند. اما روشن است که حکومت‌ها و کشورهای مختلف از سفره بزرگ صنعت گردشگری بهره یکسان نبرده‌اند و حتی کشورهایی که از نظر بسیاری از ویژگی‌ها (وسعت، سرزمین، موقعیت، جمعیت، قدمت تاریخی و...) وضعیت نسبتاً مشابهی دارند، از نظر میزان بهره‌گیری از گردشگری با یکدیگر بسیار متفاوت‌اند (مانند کره شمالی و کره جنوبی و یا ایران و ترکیه).

علت این تفاوت‌ها ریشه در سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌ها است. پر واضح است که در عصر پیچیده‌امروزی، مسائل ملی و منطقه‌ای نیازمند سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی است. به نظر نمی‌رسد که هیچ‌یک از ابعاد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی، امنیتی و صنعتی ملی بدون برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری بتواند روندی رو به رشد و پایدار داشته باشد. بر این اساس، بهروری و استفاده بهینه از ظرفیت‌های گردشگری هر کشور نیازمند سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی‌های راهبردی و کلان‌مدت و بلندمدت است. این بدان معناست که رونق یا رکود صنعت گردشگری به‌ویژه صنعت گردشگری بین‌المللی در هر کشور تا حد زیادی به نگرش تصمیم‌سازان کلان‌کشور، برنامه‌های توسعه و قوانین و اسناد فرادستی آن کشور بستگی دارد که حدود و ثغور و ابعاد توسعه صنعت گردشگری را در هر کشور مشخص می‌کند.

ایران جاذبه‌های گردشگری فراوانی در حوزه‌های مختلف فرهنگی و طبیعی دارد، اما صنعت گردشگری آن نسبت به روند رو به رشد جهانی گردشگری و رقابتی منطقه‌ای خود، توسعه چندانی نداشته است. بعضی دولت‌ها (قوه مجریه) پس از انقلاب اسلامی ایران، به دلیل منافع و فواید زیاد گردشگری به دنبال رونق و گسترش صنعت گردشگری در ایران بوده‌اند اما توفیق قابل ملاحظه‌ای را در این زمینه کسب نکرده‌اند. علت چیست و ریشه مسئله در کجاست؟ به نظر می‌رسد که در ایران بستر قانونی و قانونگذاری در اسناد و قوانین پایه و فرادستی در خصوص گردشگری به خوبی صورت نگرفته و این بخش دارای ضعف، ابهام و چالش‌های اساسی است.

نگارنده به دنبال بررسی، ارزیابی و تحلیل مفاد و محتوای مرتبط با صنعت گردشگری در سیاست‌گذاری‌ها، اسناد و قوانین فرادستی ایران است تا ضمن تبیین وضعیت صنعت گردشگری

8. Kamble

9. Bouchon



در دیدگاه‌های کلان کشور به کاستی‌های مبنایی گردشگری در نظام سیاست‌گذاری ایران و موانع اساسی توسعه صنعت گردشگری ایران پردازد.

## ۲. پیشینه تحقیق

تا کنون تحقیقات بسیار زیادی در داخل و خارج از کشور درباره صنعت گردشگری انجام شده است و این صنعت از زوایای مختلف بررسی شده است؛ اما پژوهش‌های اندکی در خصوص سیاست‌گذاری، بررسی متون و قوانین فرادستی صنعت گردشگری و تأثیر آن بر این صنعت انجام شده است. مهم‌ترین و نزدیک‌ترین پژوهش‌های انجام‌شده به موضوع این تحقیق به شرح زیر است:

در تحقیقات خارجی، هندرسون<sup>۱۰</sup> (۲۰۰۲) و کیم<sup>۱۱</sup> و همکاران (۲۰۰۷)، در بررسی تطبیقی صنعت گردشگری میان دو کشور کره شمالی و جنوبی - که دارای سرزمین، زبان، فرهنگ و تاریخ مشابهی هستند - معتقدند صنعت پروتق گردشگری کره جنوبی و صنعت کم‌فروغ گردشگری کره شمالی ناشی از ایدئولوژی سیاسی و در نتیجه برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری متفاوت دو کشور است. جونز<sup>۱۲</sup> (۲۰۱۰) همین موضوع را در مقایسه دو کشور لیبی و تونس؛ و پنی وان<sup>۱۳</sup> (۲۰۱۳) در مقایسه دو واحد سیاسی هنگ‌کنگ و ماکائو تأیید کرده‌اند. توسان<sup>۱۴</sup> و جنکینز<sup>۱۵</sup> (۱۹۹۸)، در ارزیابی برنامه‌ریزی گردشگری در کشورهای جهان سوم معتقدند که برنامه‌ریزی در این کشورها بخشی و تقلیدی است؛ در حالی که برنامه‌ریزی‌های نوین باید متکی بر شرایط بومی، انعطاف‌پذیر و جامع باشد. کمبل و بوچان (۲۰۱۴) با مطالعه برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری گردشگری در سری‌لانکا، بر اهمیت نقش گردشگری در بازساخت، مصالحه ملی و همبستگی اجتماعی پس از جنگ‌های داخلی در سری‌لانکا تأکید کرده‌اند. درگ<sup>۱۶</sup> و جمال<sup>۱۷</sup> (۲۰۱۵) با نگرشی پساساختارگرایانه، سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی در صنعت گردشگری را ناشی از قواعد اجتماعی و برجسته‌سازی مسئله گردشگری در فضای کلان فکری جامعه می‌دانند.

در بخش پژوهش‌های فارسی‌زبان، شجاعی و نوری (۱۳۸۶) به بررسی سیاست‌های

10. Henderson
11. Kim
12. Jones
13. Penny Wan
14. Tuson
15. Jenkins
16. Dredge
17. Jamal



دولت بر صنعت گردشگری توجه کرده‌اند و معتقدند در برنامه‌های دولت، خلأ الگوی سیاست‌گذاری و فقدان دیدگاه نظام‌مند و یکپارچه در حوزه گردشگری وجود دارد. مجیدی (۱۳۸۹) در خصوص سیاست گردشگری خارجی در ایران تحقیق کرده و به دنبال ارائه الگوی مطلوب گردشگری بین‌المللی برای ایران بوده است. وی با توجه به محدودیت‌های فرهنگی و بومی ایران، معتقد است که گردشگری فرهنگی الگوی مطلوب گردشگری برای جامعه ایران است. خاکساری (۱۳۹۱) در تحقیقی با عنوان «برنامه‌ریزی توسعه گردشگری در ایران: ویژگی‌ها و نقش برنامه‌ریزان توسعه گردشگری در کشورهای اسلامی» معتقد است که وجود شرایط خاص و منحصربه‌فرد سیاسی-مذهبی ایران، برنامه‌ریزان توسعه گردشگری را با چالشی ویژه و حساس مواجه کرده است که باید به تمام جنبه‌های تأثیرگذار اجتماعی-فرهنگی و مذهبی-سیاسی کشور را برای توسعه گردشگری توجه کنند. سعیدی و همکاران (۱۳۹۱) موانع اساسی سیاست‌گذاری گردشگری از نظر نخبگان، بود زیرساخت‌های فیزیکی و عدم سرمایه‌گذاری و موانع فرهنگی و فکری می‌دانند. حیدری چپانه و همکاران (۱۳۹۲) معتقدند که سیاست‌های گردشگری در ایران به‌ندرت برخاسته از الگوهای رایج آن بوده و بیشتر تحت تأثیر مؤلفه‌های سیاسی بوده است. در پژوهشی دیگر، کمالی (۱۳۹۳) به دنبال مرجعیت سیاست‌های بخش گردشگری در قالب برنامه‌های پنج سال توسعه (برنامه سوم و چهارم) بوده است. وی معتقد است که مرجعیت سیاست‌های گردشگری، تعریفی روشن از جایگاه بخش گردشگری در ایران ارائه نمی‌کند و این مسئله بر فرایند تدوین، اجرا و ارزیابی سیاست‌ها تأثیر گذاشته و موجب عدم تحقق اهداف توسعه گردشگری شده است.

براساس بررسی پیشینه تحقیق، در پژوهش‌های خارجی، پژوهشگران بر اهمیت و جایگاه سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی گردشگری در توسعه صنعت گردشگری تأکید کرده‌اند و تفاوت سطح توسعه صنعت گردشگری در کشورها را ناشی از سیاست‌گذاری می‌دانند. اما در تحقیقات داخلی، علی‌رغم اینکه بر اهمیت برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری گردشگری تأکید شده اما این امر مهم، بر پایه اسناد و قوانین کشور مورد واکاوی و مداقه قرار نگرفته است. این تحقیق گامی در این راستا است.

### ۳. مبانی نظری

به طور کلی، سیاست‌گذاری<sup>۱۸</sup> نقشه راهی است که شرایط مناسبی برای انتخاب و راهنمایی و تعیین تصمیمات حال و آینده فراهم می‌کند. حال اگر تصمیم‌گیری درخصوص مسائل ملی و سطح کلان کشور باشد، «سیاست‌گذاری عمومی»<sup>۱۹</sup> نامید می‌شود. سیاست‌گذاری

18. Policy Making

19. Public Policy



عمومی مجموعه اقدامات هدف‌گذاری است که به وسیله بازیگر یا بازیگران قانونی برای برخورد با مشکل یا مسئله در سطح کشور در نظر گرفته می‌شود (Howlett & Ramesh, 2003). در این میان، سیاست‌گذاری گردشگری،<sup>۲۰</sup> عبارت است از «آنچه دولت برای انجام دادن یا انجام ندادن مسائل مرتبط با گردشگری اتخاذ می‌کند» (Hall, 1995: 8). در این زمینه، گلدنر<sup>۲۱</sup> و ریچی<sup>۲۲</sup> (۲۰۰۶: ۴۱۴) معتقدند «مجموعه قواعد، قوانین، رهنمون، دستورالعمل و اهداف توسعه یا ارتقا و راهبردهایی که چارچوبی برای تصمیمات شخصی و جمعی به صورت مستقیم برای توسعه گردشگری در بلندمدت و فعالیت‌های روزانه در مقاصد گردشگری مهیا می‌کند، سیاست‌گذاری گردشگری است». در تعریف دیگر، اجل<sup>۲۳</sup> و همکاران (۲۰۰۸: ۷) معتقدند سیاست‌گذاری گردشگری «روش پیشرفت فعالیت‌ها، رهنمون‌ها، دستورات، اصول و مجموعه طرز عمل‌ها در چارچوب اخلاقی مسئله محوری است که اراده جامعه یا ملت را به بهترین نحو برای کارآمدی در برنامه‌ریزی توسعه، تولید، خدمات، بازاریابی و اهداف پایدار و رشد آینده گردشگری نشان می‌دهد».

یکی از مهم‌ترین سیاست‌گذاری‌ها در کشورها، اسناد و قوانین فرادستی است که به برنامه‌هایی بلندمدت و میان‌مدت توسعه شناخت می‌شوند. اسناد فرادستی و طرح‌ها و برنامه‌های میان و بلندمدت در هر کشور بیانگر خواسته، آرزو، اهداف، دورنما و چشم‌انداز آتی آن کشور از سوی حکومت است که در دوره زمانی معین و بر مبنای مجموعه اقداماتی منظم و سلسله‌مراتبی برای رسیدن به اهدافی مشخص، تدوین شده است. این گونه برنامه‌ها و اسناد در هر کشور دارای بخش‌های مختلف اقتصادی، سیاسی، امنیتی، اجتماعی، بهداشتی، آموزشی و فرهنگی است که با توسعه فزاینده و اهمیت صنعت گردشگری در جهان، این بخش نیز وارد برنامه‌های توسعه کشورها شده است.

از نظر تاریخی، توسان و جنکینز (1998: 102)، برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری گردشگری را به پنج دوره تقسیم کرده‌اند: دوره نخست، «عصر گردشگری بدون برنامه‌ریزی» بود که در شروع پدیده گردشگری، کشورها برای آن برنامه‌ای نداشتند. این موضوع در بسیاری از کشورهای در حال توسعه که اهمیت صنعت گردشگری را درک نکرده بودند تا مدت‌ها ادامه داشت. دوره دوم «آغاز دوره برنامه‌ریزی گردشگری تأمین‌کننده» بود که رویکرد آن مهیا کردن نیازهای فیزیکی گردشگران نظیر هتل، رستوران، سیستم حمل‌ونقل و مشابه آن بود. در این دوره، برنامه‌ریزی گردشگری به‌عنوان فرایند ساده ساخت هتل و ارتباطات

20. Tourism Policy

21. Goeldner

22. Ritchie

23. Edgell

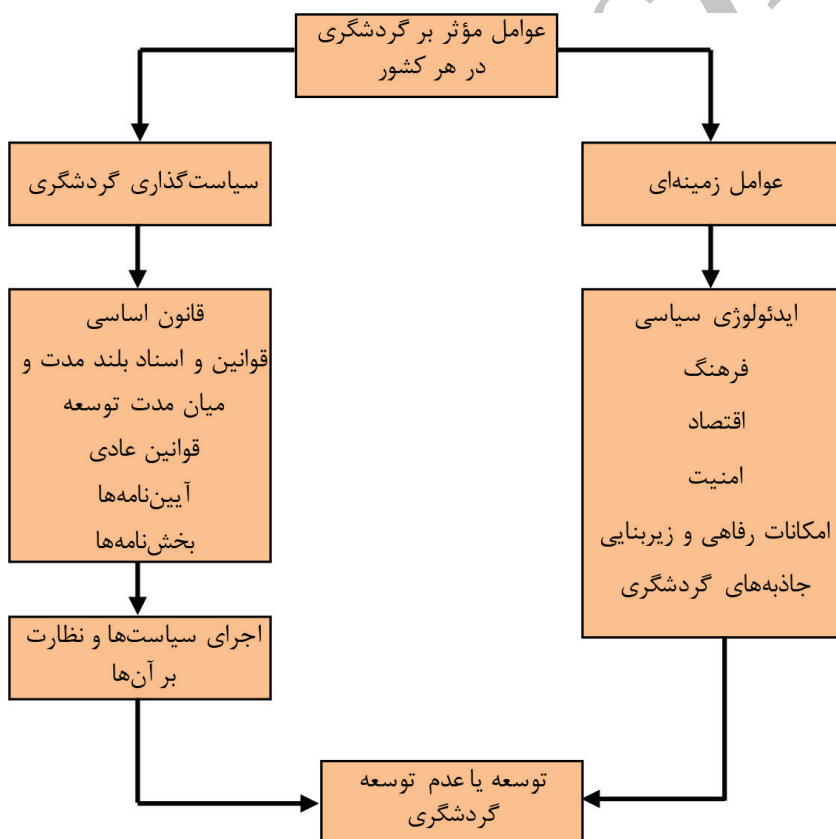


حمل و نقل در مقاصد گردشگری بود. دوره سوم با افزایش فزاینده تقاضای گردشگری، «دوره برنامه ریزی گردشگری تأمین کننده» به صورت کامل شکل گرفت و مسائل زیست محیطی و جامعه میزبان در فرایند برنامه ریزی ها لحاظ نگردید. دوره چهارم «دوره برنامه ریزی توسعه گردشگری بر اساس نیاز بازار» بود که جذب حداکثر گردشگر بر اساس ارائه خدمات مورد نیاز و علاقه مندی آن ها محور برنامه ها بود. دوره پنجم «دوره برنامه ریزی گردشگری معاصر» است که توسعه پایدار گردشگری با ملاحظات زیست محیطی و مسائل جامعه میزبان محور برنامه ها شد. این موضوع بیشتر از سوی جعفری (۱۹۹۰) بر اساس آثار علمی صاحب نظران در خصوص گردشگری به چهار دوره با رویکرد اقتصادی (توجه به گردشگری بر اساس دیدگاه تک بعدی منافع اقتصادی)، احتیاطی (در کنار منافع، تأثیر گردشگری بر جامعه میزبان مورد توجه قرار گرفت)، تعادلی (توسعه گردشگری با مراعات جامعه میزبان) و دانش پایه (اساس علمی دارد و پل میان سه رویکرد پیشین است) تقسیم شده بود.

باید توجه داشت که برنامه های توسعه و سیاست گذاری ها در هر کشور متأثر از ماهیت حکومت و ایدئولوژی سیاسی حاکم است که بر نظام برنامه ریزی، اسناد فرادستی، برنامه های راهبردی و محتوای آن ها تأثیر مستقیم می گذارد. به عبارت دقیق تر، سیاست گذاری ها و تدوین برنامه های راهبردی کلان در هر کشور، محصول محیط سیاسی، ارزش ها و ایدئولوژی حاکم، خواست قدرت و اصول نهادهای آن کشور است. بر همین اساس، گردشگری به عنوان پدیده های نوین با خاستگاه غربی دارای ماهیت، ابعاد، ارزش ها و معنای خاصی است که در نظام ها و ایدئولوژی های سیاسی مختلف نگاه های متفاوتی به آن شده است. صنعت گردشگری در ذات خود مفهوم جریان آزاد سرمایه، اطلاعات، انسان و اندیشه دارد و سعی دارد محدودیت ها و قید و بندها را کنار بزند و در حقیقت یکی از زوایای مهم جهانی شدن است. این بدان معناست که جهانی شدن در خدمت گسترش گردشگری و گردشگری پیش برنده فرایندهای جهانی شدن است (ویسی، ۱۳۹۲: ۲۱). از این رو، کشورهایی که دارای نظام سیاسی بسته و مبتنی بر ارزش های ایدئولوژیک غیر منعطف و محلی هستند با رونق صنعت گردشگری آزاد و فراگیر بین المللی در تناقض هستند. در نتیجه، رویکرد احتیاطی و حتی تهدید آمیز بودن گردشگری بین المللی را در پیش می گیرند و معمولاً در اسناد فرادستی برنامه جلدی برای توسعه این صنعت ندارند. این بدان معناست که رونق گردشگری بین المللی در یک کشور بیش از آنکه بیانگر جاذبه های گردشگری فراوان آن کشور باشد، نشانگر نظام سیاسی باز، در انزوای نبودن، در شبکه بودن و تعامل با نظام بین الملل بر مبنای منافع اقتصادی، سیاسی و فرهنگی آن کشور است که در برنامه ها و اسناد فرادستی آن کشور سیاست گذاری، هدف گذاری و عملیاتی شده است. در مجموع، عوامل اساسی مؤثر بر گردشگری در هر کشور را می توان به دو بخش «عوامل



زمینه‌ای» و «سیاست‌گذاری گردشگری» تقسیم کرد. عوامل زمینه‌ای شامل فرهنگ، اقتصاد، امنیت، امکانات رفاهی و زیربنایی و کیفیت جاذبه‌های گردشگری است که در هر کشور برای توسعه گردشگری شرط لازم است اما کافی نیست. علاوه بر آن‌ها، اراده لازم زمامداران کشور برای توسعه گردشگری نیاز است که در اسناد و قوانین پایه و فرادستی ملی انعکاس دارد و سپس به صورت عملیاتی و جزئی‌تر در قوانین عادی، تفاهم‌نامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها متبلور می‌شود. وجود سیاست‌گذاری و اسناد فرادستی با مفاد مشخص گردشگری، بخش دیگر مؤثر بر توسعه گردشگری معنا پیدا می‌کند که آن بخش «اجرا و نظارت بر سیاست‌ها» است (شکل ۱).



شکل ۱. مدل مفهومی: عامل مؤثر بر گردشگری در هر کشور





#### ۴. روش تحقیق

این تحقیق از نوع کیفی و کاربردی است که داده‌های مورد نیاز آن به شیوه کتابخانه‌ای و اسنادی گردآوری شده است. جمع‌آوری داده‌ها از متون و قوانین فرادستی جمهوری اسلامی ایران نظیر قانون اساسی، سند چشم‌انداز ۲۰ ساله ایران در افق ۱۴۰۴، سند نقشه جامع علمی کشور، قانون برنامه‌های توسعه اول تا پنجم به دست آمده است. پس از تدوین چارچوب نظری تحقیق، سعی شد داده‌های مورد نیاز پژوهش از مفاد قوانین و اسناد فرادستی با اولویت جایگاه اسناد فرادستی و دوره زمانی برنامه‌های توسعه پس از انقلاب اسلامی استخراج شود و سپس مورد تفسیر و تحلیل کیفی قرار گیرد. به منظور بررسی دقیق‌تر صنعت گردشگری ایران، به قانون تأسیس سازمان میراث فرهنگی و گردشگری نیز توجه شده است. براساس عنوان پژوهش، از قوانین عادی کشور و اسناد و طرح‌های توسعه‌ای داخلی سازمان‌های مرتبط با گردشگری صرف نظر شده است. بنابراین، آنچه جنبه قوانین فرادستی داشته و باید مبنای سایر قوانین و طرح‌ها و برنامه‌ها قرار گیرد، مورد توجه این پژوهش بوده است. پیش‌نویس برنامه جامع گردشگری و برنامه ششم توسعه به دلیل اینکه تا زمان انجام تحقیق به صورت نهایی تصویب نشده‌اند، جنبه قانونی و مبنایی ندارند و به این دلیل از فرایند تحقیق کنار گذاشته شده‌اند. پر واضح است که طرح‌ها و برنامه‌های توسعه‌ای درون سازمانی، معمولاً ناپایدار است و تغییر مدیران، وزرا و به طور کلی تغییر دولت، باعث تغییر این برنامه‌ها می‌شود و نمی‌تواند ماهیت فرادستی داشته باشند.

#### ۵. یافته‌های تحقیق

بی‌تردید ایران از نظر گردشگری تاریخی، فرهنگی، طبیعی و مذهبی، جاذبه‌های فراوانی دارد. به گونه‌ای که بیش از هر کشوری در منطقه خاورمیانه و غرب آسیا و حتی ترکیه، آثاری از آن در سازمان یونسکو ثبت شده است (UNESCO, 2014). اما میزان ورود گردشگر بین‌المللی و کیفیت صنعت گردشگری ایران به هیچ وجه متناسب با جاذبه‌های گردشگری آن نیست. برای پاسخ به چرایی این مسئله در این تحقیق، اسناد و قوانین فرادستی جمهوری اسلامی ایران بررسی شده است.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان اساسنامه و مهم‌ترین سند زیربنایی کشور که بخش عمده‌ای از مفاد آن سازوکارها و نحوه اداره امور کشور را معین می‌کند، هیچ‌گونه اشاره‌ای به گردشگری و مفاهیم پیرامون آن (ایرانگردی، جهانگردی، میراث فرهنگی و نظایر آن) و ساختار نهادی آن نکرده است. اگرچه قانون اساسی، کلیات را بیان می‌کند و بسیار از



مسائل جامعه مانند گردشگری در قانون اساسی نیامده است، اما ظرفیت فوق‌العاده گردشگری ایران و سهم اقتصادی و فرهنگی این صنعت در جهان، طلب می‌کند که ساختار نهادی و اهمیت آن در قانون اساسی بیان شود. همچنین، سند چشم‌انداز ایران در افق ۱۴۰۴ به‌عنوان مهمترین سند توسعه ایران در یک دهه اخیر که سایر قوانین باید بر مبنای آن تقنین شود، هیچ‌گونه اشاره‌ای به گردشگری و مفاهیم پیرامون آن نکرده است. باید توجه داشت که در این سند راهبردی، بسیاری از مسائل و حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی جامعه بیان نشده است و صرفاً اهداف کلان جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۴۰۴ مشخص شده است. اما از عبارت کلیدی سند چشم‌انداز - یعنی «ایران کشوری است توسعه‌یافته با جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه با هویت اسلامی و انقلابی، الهام‌بخش در جهان اسلام و با تعامل سازنده و مؤثر در روابط بین‌الملل» - می‌توان این را که توسعه صنعت گردشگری یکی از مهم‌ترین حوزه‌های اقتصادی و فرهنگی است؛ استفاده کرد. در سند نقشه جامع علمی کشور، اولویت‌های علم و فناوری ایران تعیین شده است. در این سند آمده است «از آنجا که حصول اطمینان از رشد و شکوفایی در برخی از اولویتها نیازمند توجه و هدایت و پشتیبانی در سطوح کلان مدیریتی کشور است و در برخی دیگر رشد و توسعه با پشتیبانی مدیریت‌های میانی و تخصیص غیر متمرکز منابع حاصل خواهد شد، اولویت‌ها به ترتیب در سه سطح الف و ب و ج تنظیم شده‌اند. این دسته‌بندی ناظر بر نحوه و میزان تخصیص منابع، اعم از مالی و انسانی و توجه مدیران و مسئولان است» (سند نقشه جامع علمی کشور، ۱۳۹۰: ۱۱). در این سند راهبردی که بسیاری از رشته‌های دانشگاهی و زمینه‌های تحقیقاتی در سه سطح اولویت‌بندی شده‌اند هیچ نامی از رشته‌های مرتبط با صنعت گردشگری یعنی مدیریت جهانگردی، جغرافیا و صنعت توریسم، اکوتوریسم، هتل‌داری، بازاریابی گردشگری و نظایر آن نشده است. به عبارت دیگر، آموزش، تربیت، مهارت‌آموزی و متخصص‌سازی نیروی انسانی و تحقیق و پژوهش برای ارتقای حوزه گردشگری در اولویت سند نقشه جامع علمی کشور نیست. در حالی که در این سند تأکید شده است ذکر نام رشته‌های علمی بر اساس اولویت‌ها سه‌گانه، تعیین‌کننده میزان منابع و توجه مدیران و مسئولان کشور است.

برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران یکی دیگر از اسناد فرادستی مهم در ایران است. تا کنون پنج برنامه تصویب و اجرا شده است و اکنون با یک سال تمدید در سال پایانی برنامه پنج‌ساله پنجم هستیم. در برنامه اول توسعه در بخش خط‌مشی‌ها در بند سوم به تقویت و توسعه ایرانگردی و جهانگردی در جهت تبادل تجربه و دانش و شناساندن میراث تمدن و فرهنگ اسلامی و ایران اشاره شده است (بخش خط‌مشی‌ها، ماده ۳). در برنامه دوم هیچ اشاره مشخصی به گردشگری و مسائل پیرامون آن



نشده است. در برنامه سوم، نسبت به دو برنامه قبلی، مطالب مهمی در خصوص گردشگری ذکر شده است. در ماده ۱۶۴ برنامه سوم قید شده است که در دوره اجرای این برنامه، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مقرراتی به منظور خرید ارز گردشگران در مبادی ورودی و فروش ارز به گردشگران برای مقاصد خارجی ایجاد کند. علاوه بر آن، در ماده ۱۶۶ بیان شده که «در شهرهای دارای بافت تاریخی ارزشمند به منظور انجام امور مربوط به حفاظت از بافت تاریخی، سازوکار مدیریتی مناسب در شهرداری‌ها ایجاد شود و شورای شهر درصدی از درآمدهای شهرداری را در اختیار مدیریت ذیربط قرار دهد» (قانون برنامه سوم توسعه، ماده ۱۶۴ و ۱۶۶). در برنامه چهارم توسعه، مفاد بیشتری در خصوص میراث فرهنگی و گردشگری ذکر شده است که مهم‌ترین آن‌ها ایجاد و توسعه موزه‌های پژوهشی - تخصصی وابسته به دستگاه‌های اجرائی، ایجاد و تجهیز پایگاه‌های میراث فرهنگی در آثار تاریخی مهم کشور، ایجاد صندوق احیا و بهره‌برداری از بناها و اماکن تاریخی فرهنگی کشور، شناسایی و حمایت از میراث فرهنگی حوزه فرهنگی ایران در کشورهای همسایه و ایجاد مراکز حفظ و آثار فرهنگ ایلی در شهرستان‌ها و استان‌های کشور از قبیل دهکده‌های توریستی، موزه و نمایشگاه است (قانون برنامه چهارم توسعه، ماده ۱۱۴). براساس قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۰-۱۳۹۴)، دولت موظف است به کمک شهرداری‌ها زیرساخت‌های لازم را برای زائران شهرهای مشهد، قم و شیراز فراهم کند و فعالیت‌های فرهنگی و خدمات زیارتی را در قطب‌های زیارتی توسعه دهد. همچنین، در این سند آمده است که سازمان میراث فرهنگی و گردشگری مجاز به به ایجاد مرکزی برای نظارت بر اقامتگاه‌ها و دفاتر خدمات گردشگری، حمایت مالی از راه‌اندازی موزه‌های تخصصی دفاع مقدس و شهدا و ایجاد مراکز حفظ آثار و فرهنگ عشایری و روستایی توسط بخش غیردولتی است (قانون برنامه پنجم توسعه، ماده ۱۱ و ۱۲). در جدول ۱ موارد مهم ذکر شده در اسناد فرادستی ایران در خصوص گردشگری آمده است.



## جدول ۱. موارد ذکر شده در خصوص صنعت گردشگری در اسناد و قوانین فرادستی ایران

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران	درباره گردشگری و مفاهیم نزدیک آن، چیزی ذکر نشده است.
سند چشم‌انداز ایران در افق ۱۴۰۴	درباره گردشگری و مفاهیم نزدیک آن، چیزی ذکر نشده است.
سند نقشه جامع علمی کشور	در این سند در خصوص گردشگری و رشته های پیرامون آن چیزی ذکر نشده است.
برنامه اول توسعه (۱۳۶۸-۱۳۷۲)	تقویت و توسعه ایرانگردی و جهانگردی در جهت تبادل تجربه و دانش و شناساندن میراث تمدن و فرهنگ اسلامی و ایران و کمک به ارتقای سطح تفاهم و وحدت ملی و اسلامی با حمایت، تشویق و سازماندهی مشارکت‌های عمومی و جذب و هدایت سرمایه‌های غیردولتی در این زمینه (بخش خط‌مشی‌ها ماده ۳).
برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۷۸)	درباره گردشگری و مفاهیم نزدیک آن، به صورت مشخص چیزی ذکر نشده است.
برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۱۳۸۳)	<p>بانک‌های کشور در مبادی ورودی هوایی، دریایی، زمینی، هتلهای و دفاتر خدمات جهانگردی نسبت به خرید ارز گردشگرانی که به ایران آمده‌اند اقدام کنند. شعب نظام بانکی همچنین می‌توانند به گردشگرانی که قصد خروج از کشور دارند، به شرط ارائه مدارک لازم ارزهای معتبر بفروشند (ماده ۱۶۴).</p> <p>تأمین هزینه‌های مربوط به تقویت امر حفاظت از میراث فرهنگی (ماده ۱۶۵). به منظور حسن اجرای مرمت و احیای بافت‌ها و بناهای تاریخی فرهنگی رئیس سازمان میراث فرهنگی کشور در شورای عالی شهرسازی و معماری ایران عضویت می‌یابد. ایجاد سازوکار مدیریتی مناسب در شهرداری‌های برای حفاظت از بافت تاریخی. دولت مکلف است امکانات و شرایط لازم جهت استفاده از منابع مالی یونسکو برای توسعه امکانات و حفاظت آثار ملی و میراث فرهنگی فراهم نماید. شهرداری تهران موظف به حفظ بافت قدیمی و سنتی منطقه جماران و تبدیل آن به مجموعه‌ای فرهنگی و خدماتی برای زائران و گردشگران داخلی و خارجی است (ماده ۱۶۶).</p>



<p>نظارت و حمایت از مالکین و دارندگان اموال فرهنگی-تاریخی منقول مجاز، ایجاد و توسعه موزه‌های پژوهشی - تخصصی وابسته به دستگاه‌های اجرایی، ایجاد و تجهیز پایگاه‌های میراث فرهنگی در آثار تاریخی مهم کشور، ایجاد صندوق احیا و بهره‌برداری از بناها و اماکن تاریخی فرهنگی کشور، تکمیل نظام جامع آماری گردشگری با نظارت و هدایت مرکز آمار ایران، شناسایی و مستندسازی آثار تاریخی و فرهنگی، شناسایی و حمایت از میراث فرهنگی حوزه فرهنگی ایران در کشورهای همسایه، ایجاد مراکز حفظ و آثار فرهنگ ایلی در شهرستان‌ها و استان‌های کشور از قبیل دهکده‌های توریستی، موزه و نمایشگاه (ماده ۱۱۴).</p>	<p>برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۸-۱۳۸۴)</p>
<p>ایجاد مرکزی برای نظارت بر اقامتگاه‌ها و دفاتر خدمات گردشگری، حمایت مالی از راهاندازی موزه‌های تخصصی دفاع مقدس و شهدا و ایجاد مراکز حفظ آثار و فرهنگ عشایری و روستایی توسط بخش غیردولتی، حمایت از مالکین بناهای تاریخی و بیمه آثار فرهنگی و هنری و تاریخی (ماده ۱۱). شناسایی دقیق نیازها زائران در شهرهای مقدس و ساماندهی آن‌ها و تأمین زیرساخت‌های لازم، توسعه امکانات، فعالیت‌های فرهنگی و خدمات زیارتی در قطب‌های زیارتی (ماده ۱۲)</p>	<p>برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۰-۱۳۹۴)</p>

(گردآوری و تنظیم از نگارنده براساس اسناد فرادستی ایران)

## ۶. تجزیه و تحلیل

بررسی اسناد فرادستی ایران نشان می‌دهد که مسئله گردشگری متناسب با تحولات جهانی صنعت گردشگری به‌عنوان اشتغال‌زاترین و پرسودترین صنعت جهانی مورد توجه سیاست‌گذاران و نظام برنامه‌ریزی ایران نبوده است. در هیچ یک از اسناد فرادستی قانون اساسی، سند چشم‌انداز ایران در افق ۱۴۰۴ و سند جامع نقشه علمی کشور نامی از گردشگری و مفاهیم پیرامون آن نرفته است. در برنامه پنج‌ساله توسعه اول، از تقویت و توسعه ایرانگردی و جهانگردی سخن رفته اما مشخص نشده است این کار از چه طریقی، توسط چه نهادی و با کدام بودجه باید صورت گیرد. در برنامه دوم توسعه، هیچ سخنی از گردشگری نشده است. دو حالت در این خصوص قابل تصور است. یا هدف برنامه اول در خصوص گردشگری کاملاً محقق شده و نیاز به برنامه جدید نبوده است و یا اینکه مقوله گردشگری موضوع مهمی نیست



که بخواهد مورد توجه سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان کلان کشور باشد. در برنامه سوم توسعه سه ماده از برنامه (۱۶۴-۱۶۶) به مسئله گردشگری اختصاص داده شده و از این منظر گامی رو به جلو بوده است اما مفاد آن سیاست‌گذاری کلان و مهمی را برای صنعت گردشگری ایران ترسیم نکرده است. ذکر خرید و فروش ارز به گردشگران در مبادی ورودی و خروجی کشور در متن برنامه، سیاست‌گذاری جدیدی برای صنعت گردشگری ایران نبود و مبادله ارز پیش از برنامه سوم نیز وجود داشت. تأکید بر حفظ میراث فرهنگی ایران نکته مهمی بود که مورد توجه برنامه سوم در ماده ۱۶۶ قرار گرفته است. حفظ میراث فرهنگی هر چند اقدام مناسبی در راستای حفظ جاذبه‌های گردشگری است اما لزوماً به معنای توسعه صنعت گردشگری نیست. مانند این است که وجود جاذبه‌های اکوتوریستی زیبای ایران باعث جذب گردشگر بین‌المللی نشده است. روح برنامه سوم در خصوص گردشگری یعنی حفظ میراث فرهنگی ایران در برنامه چهارم نیز ادامه یافته و مواردی نظیر ایجاد موزه‌های تخصصی سازمان‌ها و حفظ آثار فرهنگی ایلی و روستایی ایران نیز مورد توجه بوده است. در برنامه پنجم به طور مشخص به گردشگری زیارتی در شهرهای مذهبی ایران (مشهد، قم و شیراز) و توسعه زیرساخت‌ها، امکانات و فعالیت‌های فرهنگی برای زائران قطب‌های زیارتی ایران توجه شده است. شاید این تنها مورد مشخص در برنامه‌ها و اسناد فرادستی ایران در خصوص گردشگری است که به صورت دقیق و روشن هدف‌گذاری شده است اما متولی نهادی اجرای آن مشخص نیست.

از اسناد فرادستی ایران در خصوص گردشگری چنین بر می‌آید که سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان، قائل به گردشگری به‌عنوان یک صنعت و یکی از حوزه‌های مهم اقتصادی نیستند. در اسناد فرادستی ایران، هیچ سخنی از میزان سرمایه‌گذاری، اشتغال‌زایی و درآمدزایی نیامده و هدف‌گذاری نشده است. در تمامی برنامه‌های توسعه ایران، اگر ذکری از گردشگری باشد، به‌عنوان مقوله‌ای فرهنگی در ذیل بخش فرهنگی آمده است. حتی گردشگری به‌عنوان مقوله‌ای فرهنگی، با نگاه بسیار تقلیل‌گرایانه دیده شده است و صرفاً حفظ و مرمت ایتا تاریخی، ایجاد موزه‌های تخصصی (سازمان‌های دولتی، شهدا و جنگ و عشایر و روستاییان) و بهبود زیرساخت‌ها و ارائه امکانات برای زائران قطب‌های زیارتی ایران دیده شده است. همین نگاه تقلیل‌گرایانه نیز فقط از برنامه سوم (۱۳۸۳-۱۳۷۹) با محوریت حفظ و مرمت آثار تاریخی و در دو برنامه توسعه اخیر (۱۳۸۴ تا ۱۳۹۴) موزه‌های تخصصی و امکانات زیرساختی برای زائران مورد توجه بوده است.

باید توجه داشت که علاوه بر گردشگری فرهنگی و تاریخی، گردشگری ابعاد و گونه‌های مختلف دیگری (اکوتوریسم، ساحلی، دریایی، ورزشی، آب درمانی، سلامت، زمستانی و...) دارد که در هیچ یک از اسناد بالادستی کشور، اشارهای به آن‌ها نشده است. اکوتوریسم و



گردشگری ساحلی به عنوان پیشروترین صنعت گردشگری جهان که قریب ۶۰ درصد سهم گردشگری جهانی را به خود اختصاص داده است مورد حمایت حکومت، سیاست گذاران و برنامه ریزان نیست. در هیچ یک از متون اسناد فرادستی و حتی قوانین عادی، دولت مکلف به سرمایه گذاری و یا حمایت از بخش خصوصی برای توسعه زیرساخت های و ارائه تسهیلات و خدمات در مناطق ساحلی و جزیره های برای توسعه گردشگری نشده است. به همین دلیل است که در بازار گردشگری ایران سهم گردشگران بین المللی برای جاذبه های ساحلی ایران تقریباً صفر است. اندک گردشگرانی که به ایران می آیند، در وهله اول مربوط به گردشگری مذهبی و در وهله دوم مربوط به گردشگری تاریخی - فرهنگی است. گردشگران بین المللی ابنای تاریخی و فرهنگی محدود بوده و منحصر به گروه خاصی از علاقه مندان به تاریخ و فرهنگ کشورها و برخی محققین و دانشجویان است که به ایران سفر می کنند. در حوزه گردشگری زیارتی، زائرنانی که به ایران سفر می کنند، شیعه مذهب و عمدتاً در فضای پیرامون ایران پراکنده اند. از دیدگاه صنعت گردشگری، حفظ و توسعه گردشگری زیارتی اقدام مناسبی است که حکومت ایران انجام می دهد، اما نسبت جمعیت شیعه مذهب به کل جمعیت جهان بسیار اندک است و افراد اندکی از جمعیت شیعه مذهب می توانند به ایران سفر کنند. علاوه بر آن، باید توجه داشت که گردشگری مذهبی و مسائل مربوط به آن در حوزه تصمیم سازی و سیاست گذاری نهادها و سازمان های تخصصی گردشگری (سازمان میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری) در ایران نیست و اساساً متولیان این امر، زائران حرم امام رضا (ع) و بقاع متبرکه که را گردشگر و خدمات مربوط به آن را صنعت گردشگری نمی دانند. به عبارت دیگر، هدف حکومت از این حوزه، منافع اقتصادی و کسب درآمدهای ارزی، آن طوری که در صنعت گردشگری مورد توجه است، نیست و اساساً زیارت اماکن متبرکه که یک مسئله معنوی و شرعی والاتر از گردشگری است که ریشه در باور مذهبی مردمان شیعه دارد و الزاماً با صنعت گردشگری به عنوان یک پدیده مدرن و دارای خاستگاه تمدن غربی انطباق ندارد.

می توان انتظار داشت که قوانین عادی حوزه گردشگری مصوب مجلس شورای اسلامی نیز وضعیت نسبتاً مشابه اسناد فرادستی در ایران داشته باشد؛ چرا که قوانین عادی کشور باید مطابق با اسناد فرادستی و نباید مغایر با دیدگاه های کلان کشور باشد.

مطابق قانون تشکیل «سازمان میراث فرهنگی و گردشگری»<sup>۲۴</sup> مصوب دی ماه ۱۳۸۲ مجلس

۲۴. این نهاد از ادغام «سازمان میراث فرهنگی کشور» و «سازمان ایرانگردی و جهانگردی» وابسته به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی به وجود آمد و با الحاق «سازمان صنایع دستی کشور» منتزع از وزارت صنایع و معادن در فروردین ۱۳۸۵ به «سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری» تغییر نام داد.



شورای اسلامی، مهم‌ترین وظایف این سازمان حفظ و احیای ابنای تاریخی، نگهداری و اداره اماکن و محوطه‌های تاریخی و موزه‌ها از طریق هیئت امناء، صدور مجوز برای ایجاد دفاتر خدماتی و تأسیسات ایرانگردی و جهانگردی، تلاش برای تبلیغ جاذبه‌های میراث فرهنگی ایران در رسانه‌ها، تشویق به سرمایه‌گذاری غیردولتی در تأسیسات زیربنایی گردشگری و مناطق نمونه گردشگری و حفظ، احیاء و ترویج صنایع دستی است.

به نظر می‌رسد روح کلی حاکم بر اساسنامه سازمان میراث فرهنگی و گردشگری مانند مفاد مرتبط با گردشگری در قوانین توسعه پنج‌ساله کشور، نگرش تقلیل‌گرایانه به صنعت گردشگری است. در این سازمان، منظور از گردشگری، تا حد زیادی، گونه گردشگری ابنای تاریخی است و این سازمان وظیفه دارد برای توسعه این بخش از گردشگری، اقداماتی انجام دهد. کم‌توجهی و یا بی‌توجهی به مسائل مرتبط با اکوتوریسم، گردشگری ساحلی و دریایی، گردشگری سلامت، گردشگری ورزشی، گردشگری فرهنگی - اجتماعی و هنری (آداب و رسوم، فستیوال‌ها، جشنواره‌ها، آیین‌ها و...) بخشی از نگرش تقلیل‌گرایانه این سازمان که ریشه در قوانین پایه و اسناد فرادستی دارد. مطابق اساسنامه سازمان میراث فرهنگی و گردشگری، این سازمان در اداره، کنترل و سیاست‌گذاری حوزه گردشگری زیارتی و مذهبی، به‌عنوان بزرگترین و فعال‌ترین گونه گردشگری در ایران، به جزء نظارت بر اقامتگاه‌ها و هتل‌ها، نقش دیگری ندارد.

باید توجه داشت اگرچه قانونگذار، نهاد دیگری به نام «شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری» به ریاست رئیس‌جمهور یا معاون اول رئیس‌جمهور و عضویت برخی وزرا (امور خارجه، مسکن و شهرسازی، راه و ترابری، کشور، فرهنگ و ارشاد اسلامی، علوم تحقیقات و فناوری، امور اقتصادی و دارایی و آموزش و پرورش) و رؤسای برخی سازمان‌های مهم کشور (مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران و حفاظت محیط زیست) برای تصویب سیاست‌ها، خط‌مشی‌ها و برنامه‌های کلان امور میراث فرهنگی و گردشگری کشور در نظر گرفته است، اما به دلیل عدم حمایت اسناد فرادستی از حوزه گردشگری تا کنون این شورا نیز منفعل بوده و عملاً گشایش‌های زیادی را در حوزه گردشگری به‌ویژه در حوزه گردشگری بین‌المللی ایجاد نکرده است.



## ۷. نتیجه

بررسی اسناد و قوانین فرادستی ایران نشان داد که صنعت گردشگری کمتر مورد توجه سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان کلان کشور بوده است. اسناد فرادستی قانون اساسی، سند چشم‌انداز ایران در افق ۱۴۰۴،<sup>۲۵</sup> سند نقشه جامع علمی کشور و قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه در خصوص صنعت گردشگری و مسائل مرتبط با آن سخنی نگفته و در این باره سکوت کرده‌اند. در برنامه‌های پنجگانه توسعه ایران، تعریف مشخصی از گردشگری نشده است و نهادهای متولی این کار به خوبی مشخص نیست. در برنامه اول توسعه، با ذکر کلیاتی در زمینه گردشگری و عرضه نکردن برنامه‌ای هدفمند و عملی (عدم تعیین نهاد متولی، بودجه، نوع گردشگری و...)، توفیقی برای کشور حاصل نشده و حتی این بخش از برنامه، از برنامه دوم توسعه حذف شده است. از برنامه سوم توسعه، حفظ و مرمت بناهای تاریخی به عنوان یکی از مسائل مبتلابه گردشگری مورد توجه قرار گرفته و همچنان سیاست توسعه گردشگری و نحوه جذب گردشگران بین‌المللی و سهم آن در اقتصاد کشور مسکوت مانده است. در برنامه چهارم و پنجم علاوه بر حفظ ابنای تاریخی به موزه‌های تخصصی و حمایت از مالکان آثار تاریخی منقول و توسعه و بهبود امکانات زیرساختی قطب‌های گردشگری مذهبی ایران توجه شده است که این موارد نمی‌تواند برنامه‌های مناسب و کاملی برای صنعت وسیع گردشگری باشد.

توجه نکردن به صنعت گردشگری در برنامه‌ریزی‌های میان‌مدت و بلندمدت و اسناد فرادستی ایران باعث شده است سازمان میراث فرهنگی و گردشگری و شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری - علی‌رغم عضویت مقامات عالی‌رتبه دولت و حمایت برخی از دولت‌های (قوه مجریه) جمهوری اسلامی ایران از گردشگری - نتوانند در توسعه صنعت گردشگری ایران به‌ویژه در بخش گردشگری بین‌المللی توفیق چندانی کسب کنند.

به نظر می‌رسد سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان کلان کشور، باور و اراده لازم را برای توسعه گردشگری در ایران ندارند که این مسئله ناشی از نگرش حکومت به تهدیدآمیز بودن گردشگری بین‌المللی در مقوله فرهنگی و اجتماعی است. همچنین نگاه تقلیل‌گرایانه فرهنگی به حوزه گردشگری فرهنگی و بی‌توجهی به گونه‌های گردشگری ساحلی و اکوتوریسم به‌عنوان بزرگ‌ترین و جذابترین بخش گردشگری جهان در سیاست‌گذاری‌ها و اسناد فرادستی ایران، نمیتواند ایران را به جایگاه مناسبی در بازار گردشگری منطقه‌ای و جهانی و رسیدن به سطح اول اقتصادی منطقه (گردشگری به‌عنوان یکی از حوزه‌های مهم اقتصادی)

۲۵. اگرچه این سند فرادستی اهداف کلی جمهوری اسلامی ایران را ترسیم کرده و در آن جزئیات بیان نشده است، اما می‌توانست با ذکر عبارتی نظیر «قطب گردشگری در منطقه»، هدف مناسبی برای توسعه صنعت گردشگری ایران تعیین کند.



مطابق با سند چشم‌انداز برساند.

بر این اساس، به نظر می‌رسد که تغییر نگرش سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان کلان کشور از نگاه تردید‌آمیز و تهدید‌آمیز بودن حوزه گردشگری به نگاه فرصت‌آفرین و توسعه‌ساز در حوزه گردشگری و انعکاس آن در برنامه‌های فرادستی و پرهیز از نگاه تقلیل‌گرایانه به گونه‌های گردشگری (ابنای تاریخی و گردشگری زیارتی)، تدوین برنامه و سرمایه‌گذاری در حوزه‌های مختلف گردشگری فرهنگی، روستایی، ساحلی و دریایی، اکوتوریسم، آب‌درمانی، سلامت، زمستانی و... ضرورت دارد. علاوه بر آن، پرهیز از نگاه تقلیل‌گرایانه به گردشگری به‌عنوان مقوله‌ای فرهنگی و توجه خاص به ابعاد و مزایای اقتصادی و همچنین فواید سیاسی، اجتماعی و امنیتی آن می‌تواند رویکردی مناسب و راه‌گشای برای توسعه صنعت گردشگری ایران باشد. همچنین، طراحی سیاست‌گذاری جامع و مدیریت یکپارچه گردشگری و پرهیز از موازی‌کاری نهادی و پرهیز از اعمال سیاست‌های متناقض در حوزه گردشگری ضرورتی آشکار برای هموارسازی مسیر توسعه صنعت گردشگری در ایران است.

### کتابنامه

- حیدری چپانه، رحیم و دیگران. ۱۳۹۲. «تحلیلی بر سیاست‌گذاری گردشگری در ایران». برنامه‌ریزی و توسعه گردشگری. سال ۲. شماره ۵. صص ۱۱-۳۲.
- خاکساری، علی. ۱۳۹۱. «برنامه‌ریزی توسعه گردشگری در ایران: ویژگی‌ها و نقش برنامه‌ریزان توسعه گردشگری در کشورهای اسلامی». فصلنامه علوم اجتماعی. سال ۱۹. شماره ۵۸. صص ۱-۳۲.
- سعیدی، علی‌اصغر و دیگران. ۱۳۹۱. «موانع اساسی سیاست‌گذاری گردشگری از نظر نخبگان». برنامه‌ریزی و توسعه گردشگری. سال ۱. شماره ۲. صص ۳۳-۵۶.
- شجاعی، منوچهر و نورالدین نوری. ۱۳۸۶. «بررسی سیاست‌های دولت در صنعت گردشگری و ارائه الگوی توسعه پایدار صنعت گردشگری کشور». دانش مدیریت. سال ۲۰. شماره ۷۸. صص ۶۳-۹۰.
- شورای عالی انقلاب فرهنگی جمهوری اسلامی ایران. ۱۳۹۰. سند نقشه جامع علمی کشور. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸ و اصلاح و تغییرات و متمم قانون اساسی مصوب ۱۳۶۸.
- کمالی، یحیی. ۱۳۹۳. «مرجعیت سیاست‌ها و توسعه صنعت گردشگری ایران با تأکید بر برنامه سوم و چهارم توسعه». فرایند مدیریت و توسعه. سال ۲۷. شماره ۱. صص ۳-۲۶.
- مجلس شورای اسلامی. ۱۳۷۰. قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی.
- مجلس شورای اسلامی. ۱۳۸۲. قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری.
- مجلس شورای اسلامی. ۱۳۸۲. سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴.
- مجلس شورای اسلامی. ۱۳۶۸. قانون پنج ساله برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۶۸-۱۳۷۲.
- مجلس شورای اسلامی. ۱۳۷۴. قانون پنج‌ساله برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی



- جمهوری اسلامی ایران ۱۳۷۴-۱۳۷۸. مجلس شورای اسلامی. ۱۳۷۹. قانون پنج ساله برنامه سوم توسعه اقتصادی. اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۷۹-۱۳۸۳.
- جمهوری اسلامی ایران ۱۳۸۴. قانون پنج ساله برنامه چهارم توسعه اقتصادی. اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۸۴-۱۳۸۸.
- جمهوری اسلامی ایران ۱۳۸۹. قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران ۱۳۹۰-۱۳۹۴.
- مجیدی، محمدرضا. ۱۳۸۹. «سیاست گردشگری خارجی در ایران: جستجوی الگوی مطلوب». فصلنامه سیاست. سال ۴۰، شماره ۴. صص ۲۵۷-۲۷۲.
- ویسی، هادی. ۱۳۹۲. بررسی موانع توسعه صنعت توریسم در ایران. طرح پژوهشی. کرمان: دانشگاه پیام نور استان کرمان.
- ویسی، هادی و خدیجه مهماندوست. ۱۳۹۴. «بررسی موانع توسعه صنعت گردشگری بین المللی ایران با تأکید بر گردشگری ورودی». فصلنامه ژئوپلیتیک. سال ۱۱. شماره ۱. صص ۱۳۵-۱۵۶.

- Burns. P. 1999. An Introduction to Tourism and Anthropology. London: Routledge.
- Dredge. D. and Jamal. T. 2015. "Progress in Tourism Planning and policy: A Post-structural Perspective on Knowledge Production". *Tourism Management*. Vol 51. pp. 285-297.
- Edgell. D.L; Allen. M.D; Smith. G; & Swanson. G.R 2008. *Tourism Policy and Planning: Yesterday, Today and Tomorrow*. Elsevier.
- Goeldner. C.R. & Ritchie. J.R. 2006. *Tourism: Principles, Practices, Philosophies*. John Wiley.
- Hall. C.M. 1995. *Tourism and Public Policy*. Cengage Learning EMEA.
- Henderson. J. 2002. "Tourism and Politics in the Korean Peninsula". *Tourism Studies*. Vol 13. No 2. pp.16-27.
- Howlett. M. & Ramesh. M. 2003. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press.
- Jafari. J. 1990. "Research and Scholarship: The Basis of Tourism Education". *Journal of Tourism Studies*. Vol 1. No 1. pp. 33-41.
- Jones. E. 2010. "Arab Politics and Tourism: Political Change and Tourism in the Great Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya". In: *Tourism and Political Change*. Edited by R. Butler and W. Suntikul. Oxford: Good fellow.
- Kamble. Z. & Bouchon. F. 2014. "Tourism Planning and a Nation's Vision: A Review of the Tourism Policy of Sri Lanka". *Procedia-Social and Behavioral Sciences*. Vol 144. pp. 229-236.
- Kim. S.S; Timothy. D.J & Han. H. 2007. "Tourism and political ideologies: A case of tourism in North Korea". *Tourism Management*. Vol 28. No. 4. pp. 1031-1043.
- Penny Wan. Y.K. 2013. "A Comparison of the Governance of Tourism Planning in the Two Special Administrative Regions SARs of China - Hong Kong and Macao". *Tourism Management*. Vol 36. pp. 164-177.
- Sharpley. R. 2002a. *Tourism: A Vehicle for Development?*. In: *Tourism and Development: Concepts and Issues*. Edited by Richard Sharpley and David J. Telfer. Channel View Publication. pp. 11-34.

- Sharpley, R. 2002b. Sustainability: A Barrier to Tourism Development?. In: Tourism and Development: Concepts and Issues. Edited by Richard Sharpley and David J. Telfer. Channel View Publication. pp. 319-337.
- Tosun, C. & Jenkins, C. L. 1998. "The Evolution of Tourism Planning in Third-World Countries: A Critique". *Progress in Tourism and Hospitality*. Vol 4. No 2. pp.101-114.
- UNESCO. 2014. < <http://www.unesco.org/new/en/>>.
- UNWTO. 2015. Tourism Highlights, 2015 Edition. Madrid: World Tourism Organization.

Archive of SID

