

## گردشگری، دولت و اقتصاد سیاسی در ایران

دکتر حیدر لطفی

استادیار گروه جغرافیا، دانشگاه آزاد اسلامی واحد گرمسار

ناصر سلطانی\*

دانش آموخته دکترای جغرافیای سیاسی دانشگاه تهران

دکتر ناصر اقبالی

استادیار گروه جغرافیا دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکز

### چکیده

نقش و جایگاه دولت در صنعت گردشگری، امری غیرقابل انکار و غیر قابل جایگزین با دیگر پارامترها چون افراد، گروهها و بازیگران فراملی است و نمود عینی دخالت دولت در صنعت گردشگری را می‌توان در تمامی کشورها از توسعه یافته تا کمتر توسعه یافته مشاهده کرد. اما دستیابی به موفقیت در این عرصه، نیازمند برقراری توازن در کارکردها مابین دولت از یک سو و بخش‌های خصوصی و دیگر بازیگران از جمله نهادها و سازمانهای بین‌المللی از سوی دیگر، استراتژی بسیار حساس و پیچیده‌ای است که نیازمند تحقق پیش‌فرض‌هایی چون؛ شکل‌گیری و تکامل روند دولت-ملت و به نوعی افزایش

\* E-mail: khalifani@ut.ac.ir

\*نویسنده مسئول: ۰۹۱۴۳۴۰۵۲۰۱

سطوح اعتماد بین دو نهاد دولت و جامعه، فقدان اقتصاد رانتی، کم‌رنگ بودن دغدغه مشروعیت‌طلبی از سوی دولت می‌باشد.

تلاش ما در این مطالعه بر این است که با استفاده از مؤلفه‌های تاثیرگذار بر اقتصاد سیاسی ایران چون؛ روند ناقص دولت‌سازی یا ضعف تاریخی بورژوازی، اقتصاد متکی به نفت و شکل‌گیری و گسترش اقتصاد غیررسمی و تعمیم آن بر صنعت گردشگری، به تبیین دلایل گذار دولت از سیاست‌گذاری به عرصه‌ی کارگزاری و تصدی‌گری امور در سطوح پایین پرداخته شود.

بدین منظور و جهت سهولت در درک عمق حضور دولت در صنعت گردشگری، از نماگر وابستگی و ویژگی حقوقی اماکن و مراکز تحت مراجعه گردشگران استفاده نموده که نتایج حاصل از این بررسی، حاکی از آن است که بیشتر مراکز مورد نظر، وابسته به نهادهای و وزارتخانه‌های دولتی بوده و هر چند که بخش خصوصی هم از نظر کمیّت دارای جایگاه مناسبی بود اما چنین به نظر می‌رسد که فقدان زمینه‌های لازم برای ظهور یک بازار رقابتی، عرصه را برای آنها تنگ کرده است.

**واژگان کلیدی:** گردشگری، دولت، اقتصاد سیاسی، ایران

## ۱. مقدمه

بر پایه آمارهای منتشر شده از سوی سازمان جهانی گردشگری، سهم ایران از ورود گردشگر بین‌المللی در سال ۲۰۰۴ میلادی برابر ۲۱ / ۰ درصد بوده است و درآمد ناشی از این میزان جذب گردشگر در سال مورد نظر به نسبت درآمدهای ناشی از صنعت گردشگری کل جهان رقم ۱۷٪ درصد بوده است. کشوری که بر اساس ضوابط یونسکو جزو ۱۰ کشور گردشگری جهان به شمار می‌آید و یکی از اصیل‌ترین عرصه‌های تاریخ تمدن بشری را در قلمرو جغرافیای سیاسی خود داراست و از پویایی اجتماعی، فرهنگی و سیاسی در مقیاس جهانی برخوردار است، چگونه است که از حاشیه‌نشینان و تماشاگران حسرت‌خوار این بازار عظیم جهانی شده است و به یک انزوای ناخواسته کشیده شده است. بر طبق یافته‌های پیش‌نویس خلاصه برنامه ملی توسعه و مدیریت گردشگری، از جمله عوامل محدود کننده جریان ورود گردشگر به ایران را می‌توان در ارزش‌ها و هنجارهای فرهنگی حاکم بر جامعه ایران جستجو کرد. (اکبری، ۱۳۵۸) گرچه این عامل در ایران به عنوان یکی از پارامترهای بازدارنده‌ی کلیدی در جذب گردشگر عمل کرده

است، اما آیا ایران تنها کشور اسلامی است که در آن باورهای دینی به عنوان یک مانع در برابر جریانات گردشگری عمل کرده است؟ چرا کشورهای چون ترکیه، مصر، لبنان، سوریه، اردن و اندونزی با وجود چنین شرایطی از این بازار عظیم استفاده کرده‌اند؟ در بررسی این مسئله، نیاز به یک نگاه آسیب‌شناسانه و نگرش سیستمی بوده تا ابعاد مختلف این عوامل محدود کننده را درک نموده، برای این که گردشگری به عنوان پدیده‌ای چند بعدی و فرابخشی از عناصر و اجزایی تشکیل شده است که ارتباطات متقابل و چند سویه آنها در قالب یک سیستم یکپارچه و واحد، قابل درک و شناخت است.

سیاست‌ها و خط و مشی‌های دولت در زمینه گردشگری، به ندرت برخاسته از ماهیت و علت وجودی آن بوده و بیشتر تحت تاثیر شرایط فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی و بویژه سیاسی ایران می‌باشد که در این رابطه برای داشتن درک درست از رفتارهای دولت در زمینه گردشگری و شناخت دلایل متزلزل بودن جایگاه صنعت گردشگری «حداقل در نظام اقتصادی ایران» رجوع به ماهیت دولت و جامعه در ایران و ساختار تکوینی آن، راهنمایی خوبی جهت درک این مسئله خواهد بود.

عمق تاثیرگذاری بافت جامعه ایرانی با همراهی خاستگاه دولت در ایران به گونه‌ای است که شاهد تاثیرپذیری نظام اقتصادی، سیاسی - اداری و فرهنگی مرتبط با سازوکارهای حاکم بر گردشگری ایران هست.

برخلاف دیگر کشورهای جهان، توجه دولت در ایران به مقوله‌ی گردشگری بیشتر از آن که متوجه ابعاد اقتصادی ناشی از این صنعت باشد، بیشتر متوجه برداشت‌های سیاسی، فرهنگی و حتی ایدئولوژیکی از آن است. حاکمیت این الگو در صنعت گردشگری ایران، منجر به تشدید روند بهره‌برداری و دخالت گسترده‌ی دولت در آن شده است و باعث شکل‌گیری نظام برنامه‌ریزی متفاوت از کشورهای پیشرفته در عرصه‌ی گردشگری شده است.

این مقاله براین است تا ابعاد اقتصادی گردشگری در ایران با تلفیق ابعاد اجتماعی - سیاسی آن، بررسی کنیم. از این روی، تمام ابعاد آن در یک کل واحد، مورد توجه قرار می‌دهیم. بنابراین با پرداختن به ادبیات مطرح در قلمرو اقتصاد سیاسی، دو رکن اصلی اقتصاد سیاسی ایران، یعنی دولت و بازار را مورد کاوش قرار داده با تعمیم و الگوبرداری از

ادبیات نظری، در بخش گردشگری به عنوان یکی از بخشهای مهم و مساله‌دار اقتصادی ایران، مورد بررسی قرار خواهیم داد.

## ۲. دولت و بازار: تعامل یا تقابل

در ادبیات مربوط به گردشگری، به نقش دولت در مدیریت و سیاست‌گذاری گردشگری، توجه زیادی شده است. (آمارنامه اقتصادی، ۱۳۵۸ - بشیریه، ۱۳۸۰ - بشیریه، ۱۳۸۲ - بهکیش، ۱۳۸۰ - حاجی یوسفی، ۱۳۷۸ - سازمان ایرانگردی و جهانگردی، ۱۳۸۰ - رئیس دانا، ۱۳۸۱) از بررسی‌های سازمان جهانی گردشگری چنین برمی‌آید که در مراحل اولیه توسعه گردشگری، دولت‌ها نقش اساسی در گسترش آن داشته و این روند در تمامی کشورهای جهان از فرانسه و اسپانیا تا کلمبیا و جامائیکا مصداق پیدا می‌کند. دلیل این امر را باید در عدم ریسک‌پذیری بخش خصوصی دانست. [حاجی یوسفی، ۱۳۷۸: ۱۰۲۹] نقش دولت در مراحل اولیه توسعه گردشگری به اندازه‌ای است که نه تنها شامل برنامه‌ریزی برای توسعه گردشگری می‌باشد بلکه اداره و مدیریت مستقیم آن در بخش‌هایی چون هتلداری، دفاتر مسافرتی و راهنمایی تورها را نیز در بر می‌گیرد. [سازمان ایرانگردی و جهانگردی، ۱۳۸۰: ۲۹-۱۰۲۸] مدیریت و برنامه‌ریزی کارآمد، یکی از اهداف دولت جهت دخالت در حوزه گردشگری است اما انتظار دولت از گردشگری به اینجا ختم نمی‌شود و در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، در دست داشتن ابزارهای اقتصادی برای کسب مشروعیت و اعمال حاکمیت بر جامعه از یک سو و تبلیغ باورهای سیاسی، فرهنگی و ایدئولوژیکی از سوی دیگر، از اهداف دولت‌ها می‌باشد.

دخالت دادن ابزارهای غیراقتصادی، منجر به بروز چالش بین دولت و بازار به عنوان یکی از مفاهیم کلیدی در مطالعات اقتصاد سیاسی می‌شود و نهاد دولتی که به دنبال کسب قدرت به هر طریق ممکن است با نهاد بازاری که به دنبال کسب سود به هر طریق ممکن است، دچار تضاد در منافع می‌شوند.

در این بین، ورود بازیگران متعددی چون سازمانهای غیردولتی<sup>۱</sup> در داخل و سازمانهای بین‌المللی چون صندوق بین‌المللی پول<sup>۲</sup>، بانک جهانی<sup>۳</sup>، سازمان تجارت جهانی<sup>۴</sup>، سازمان همکاری اقتصاد و توسعه<sup>۵</sup> و سازمانهای فعال در حوزه‌ی محیط زیست چون صلح سبز و دوستداران زمین<sup>۶</sup> جهت مقابله با اقدامات یکجانبه دولت‌ها، شرایط پیچیده‌ای را بوجود می‌آورند (Mowforth & Munt 2003: 28) علاوه بر مقررات حاکم بر سازمانهای فراملی، در حوزه‌ی گردشگری نیز موسسات و سازمانهایی نظیر شورای جهانی مسافرت و گردشگر<sup>۷</sup>. سازمان جهانی گردشگری هستند که از جمله اهداف آنها را می‌توان تشویق دولت‌ها برای همکاری با بخش خصوصی و ایجاد فرصت‌های شغلی نام برد (Mowforth & Munt 2003: 29). بنابراین در حالی که نیروهای قدرتمند بازار با همراهی سازمانهای فراملی به اشکال مختلفی چون تجارت، پول و سرمایه‌گذاری خارجی تمایل دارند تا از مرزهای ملی فراتر روند، از کنترل سیاسی فرار کنند و جوامع را یکپارچه سازند، دولت‌ها تمایل دارند تا این فعالیت‌ها را محدود نمایند، هدایت کنند و فعالیت‌های اقتصادی را در خدمت منافع مورد نظر دولت و گروه‌های قدرتمند درون آن قرار دهند. در مجموع، منطق بازار این است که فعالیت‌های اقتصادی را در جاهایی که بیشترین بازدهی و سود را دارند به جریان اندازد و منطق دولت این است که فرآیند رشد اقتصادی و انباشت سرمایه را کنترل کند. (سیف، ۱۳۸۰) و با استفاده از ابزارهای اقتصادی به حفظ اقتدار خود در داخل و خارج از کشور، مبادرت نمایند.

به باور بسیاری از موافقین با سیستم اقتصاد بازار آزاد، این الگوی اقتصادی در نهایت، منجر به رشد اقتصادی کشورها می‌شود. [فکوهی، ۱۳۷۹ - کاتوزیان، ۱۳۸۰ - کاتوزیان، بی تا - هالیدی، ۱۳۵۸] اما با وجود این حجم از آزادسازی‌های اقتصادی در کشورهای توسعه یافته، نه تنها اندازه دولت‌ها کاهش نیافته بلکه با استناد به بالا رفتن درصد هزینه‌های دولت از تولید ناخالص ملی در این کشورها، بیشتر متوجه متورم شدن دولت‌ها هستیم.

<sup>1</sup> Non Government Organization ( NGO )

<sup>2</sup> International Monetary Fund ( IMF )

<sup>3</sup> World Band

<sup>4</sup> World Trade Organization ( WTO )

<sup>5</sup> Organization for Economic Cooperation and Development ( OECD )

<sup>6</sup> Friend of the earth ( FOE )

<sup>7</sup> World Travel Tourism Council

(Amuzegar, 2000- Barro, :1996 1-27) بنابراین، تا حدودی روابط بین رشد اقتصادی، هزینه‌های دولت و آزادسازی اقتصادی، گنگ و مبهم است. در طی نیم قرن اخیر، تنها تفاوت کشورهای توسعه یافته با دیگر کشورها تغییر در نوع هزینه‌های دولت‌ها در داخل کشور بوده است بطوری که برخلاف کشورهای در حال توسعه و توسعه نیافته، سهم هزینه‌های دفاعی کشورهای توسعه یافته از تولید ناخالص ملی کاهش یافته است (Endo, 2006: 600- 614) و اما در برابر آن، هزینه‌های دولت در بخش‌های زیربنایی و زیرساخت‌ها، تامین اجتماعی، بهداشت، آموزش، و تحقیق و توسعه<sup>۱</sup> رشد زیادی داشته است. (Garrett, 2006: 13 – 30)

در مجموع، بر اساس منطق اقتصاد سیاسی، هر گونه تحوّل در قدرت (دولت) موجب ایجاد تحوّل در ثروت (بازار) می‌گردد. چنانچه در یک کشور، دولت قدرتمند و بزرگ باشد، در این صورت بازار را خواهد بلعید و توزیع ثروت تابعی از توزیع قدرت خواهد شد. (Goymen, 2000: 1025-1048) باور ما بر این است که حصول به توسعه همه‌جانبه و پایدار، مستلزم آرایش منطقی و سازگار دو نهاد دولت و بازار است به نحوی که هر کدام دیگری را تقویت کند. این مسئله بویژه در عصر جهانی شدن اقتصاد لیبرال برای کشورهای در حال توسعه از اهمیت بالایی برخوردار است که می‌توان از این الگو تحت عنوان دولت موافق بازار<sup>۲</sup> نام برد.

### ۳. دولت و بازار در ایران: اعمال کنترل یا تعدیل روابط

گرچه بر اساس ضوابط یونسکو، ایران دارای جایگاه بسیار مهمی از حیث جاذبه‌های گردشگری می‌باشد اما به طور بالفعل، به دلیل چالش‌ها و بحران‌هایی - که ریشه‌های تاریخی آن از برجستگی بالایی برخوردار می‌باشد- در بعد کلان فاقد یک استراتژی مشخص و تعریف شده و یک سیاست‌گذاری واحد و نظام‌مند بوده است و در بعد سازمانی نیز دچار ضعف ساختاری و ناکارآمدی مدیریت است که ریشه آن در فقدان نهادهای مستقل مدنی و در نتیجه سازوکارهای نظارتی واقعی نهفته است که خود آن نیز ریشه در

<sup>1</sup> Research and Development

<sup>2</sup> Market – Friendly State

استبداد تاریخی و استمرار آن در دولت رانتیر نفتی معاصر از سویی و فرهنگ و اندیشه خاص ایرانی از سوی دیگر دارد. به طوری که به خوبی بازتاب آن را می‌توان در حاکم شدن فرهنگ انگلی و مصرف‌گرایی نفتی و سلطه یکسویه نفت بر اقتصاد، دولت و جامعه مشاهده کرد. دولت در ایران به جای نظارت و داوری فعالیت‌های بخش خصوصی، نه تنها خود وارد عرصه رقابت اقتصادی می‌گردد، بلکه با در پیش گرفتن سیاست و برنامه‌های خاصی، عملاً به رشد اقتصاد رقابتی و تولیدگرا صدمه می‌زند. پیش شرط حضور بخش خصوصی در عرصه فعالیت‌های اقتصادی تولیدی، داوری یا نظارت دولت است نه رقابت و بازیگری آن.

در مطالعه اقتصاد سیاسی ایران، عواملی در شکل‌گیری ساختار اقتصادی کشور داشته‌اند که به تبع آنها تأثیر مستقیم و غیر مستقیمی بر روی صنعت گردشگری به عنوان یکی از بخشهای اقتصادی گذاشته است. عمده‌ترین موانع گردشگری در ایران نیز ریشه در این عوامل به شرح زیر دارند:

### ۳-۱. روند ناقص دولت‌سازی یا ضعف تاریخی بورژوازی در ایران

کاتوزیان (Gwartney, 1997) و هالیدی، (Gwartney, 1998 : 8-12) عدم تجربه فئودالیسم و گذار ناقص به بورژوازی را دلیل اصلی شکل‌گیری سرمایه‌داری دولتی در ایران می‌دانند. حتی ادامه این روند در زمان پیدایش دولت شبه مدرن پهلوی در سال ۱۳۰۴، باعث افزایش دخالت گسترده دولت در ابعاد اقتصادی-اجتماعی شد. (Hall, 1995) از این روی در ایران، بنا به به ویژگیهای تاریخی، دولت برآمده از بورژوازی ملی نیست و بلکه بورژوازی خود محصول و تابع دولت است.

این مسئله تا آنجاست که سرمایه‌داری دولتی به شدت با سرمایه‌داری خصوصی رقابت کرده و با بهره‌گیری از قابلیت‌های سیاسی، موجبات تبعیت سرمایه‌داری خصوصی یا خروج آن را از رقابت فراهم می‌کند. کاتوزیان، (Hall, 2005) سریع القلم، (Helibrone, 1385) سیف، (Human Development report, 2006: 348-351) حاجی یوسفی (Inman, 1989: 649) و بشیریه (Jeffries, 2001) به ترتیب به ساختار

استبدادی، حاکمیت اندیشه فردی، نظام سلسله‌مراتبی، مالکیت دولتی و شکل‌گیری فرهنگ سیاسی تابعیت در برابر فرهنگ سیاسی مشارکت در ایران اشاره کرده‌اند.

### ۳-۲. اقتصاد متکی به نفت

اگر ضعف تاریخی بورژوازی در شکل‌گیری سرمایه‌داری دولتی در ایران نقش داشته، نفت در تداوم و تحکیم پایه‌های آن، بسیار موثر بوده است. در میان پارامترهای اقتصادی، نفت نقش بسیار بارزی در شکل‌گیری و گسترش یک اقتصاد دولتی در ایران داشته است. کاتوزیان، (Hall, 2005: 11) اقتصاد متکی به نفت را دلیل پیدایش ساخت سیاسی متمرکز در ایران می‌داند و در جامعه نفت پایه ایران، درآمدهای نفتی وسیله عمده کنترل اجتماعی و سیاسی بوده و استقلال نسبی دولت از جامعه را سبب می‌شود و نیاز دولت به بخش‌های اقتصادی دیگر از جمله گردشگری را کم‌رنگ می‌سازد. بی‌تردید، نفت سهم بالایی از درآمدها و هزینه‌های دولت را داشته و موجب شکل‌گیری دولت رانتیر در ایران شده است. (Gwartney, 1998: 8-12)

در طول سابقه بیش از ۵۰ ساله نظام برنامه‌ریزی در ایران (۱۳۸۳-۱۳۲۸) و اجرای ۵ برنامه عمرانی در قبل از انقلاب و ۳ برنامه توسعه در بعد از انقلاب ۵۷ ایران، سهم نفت در تامین هزینه‌های این برنامه‌ها بسیار بالا بوده است و همین مسئله دولت را به بزرگترین سرمایه‌گذار و کارفرما در اقتصاد بسته و نفت پایه ایران تبدیل کرده است. (جدول ۱) به طور کلی در ایران، ارزش حاصل از فروش نفت، زمینه و امکان مالی برای دولتی بودن بخش قابل توجهی از فعالیت‌های اقتصادی کشور را بوجود آورده است. (Kim, 2007: 1031-1043) اقتصاد دولتی در ایران، بهترین زمینه برای رشد فساد اداری و اقتصاد زیرزمینی<sup>۱</sup> است چون بیشترین ثروت در دست اعضای دولت است که صاحب قدرت اجرایی و زور هم است و ظاهر دولتی، منافع خصوصی را بهتر پنهان می‌سازد. (Kreuger, 1993)

جدول ۱- سهم نفت در تامین هزینه‌های برنامه‌های عمرانی و توسعه دولت

<sup>1</sup> Underground Economy



برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب			برنامه‌های عمرانی قبل از انقلاب				
سوم	دوم	اول	پنجم	چهارم	سوم	دوم	اول
۱۳۷۸-۱۳۸۳	۱۳۷۳-۱۳۷۷	۱۳۶۸-۱۳۷۲	۱۳۵۱-۱۳۵۷	۱۳۴۷-۱۳۵۱	۱۳۴۱-۱۳۴۶	۱۳۳۴-۱۳۴۱	۱۳۲۸-۱۳۳۴
%۶۳	%۷۷.۵	%۸۲.۱	%۷۹.۸۵	%۶۳.۱	%۶۵.۹۹	%۶۴.۵۶	%۳۷.۱۴

### ۳-۳. شکل‌گیری و گسترش اقتصاد غیر رسمی

یکی از عوامل ناکارآمدی دولت در ایران و در نتیجه غیررقابتی شدن نظام اقتصادی، وجود روابط اقتصادی مسئله‌داری است که اقتصاددانان از این پدیده به عنوان اقتصاد زیرزمینی نام می‌برند. به دلیل گستردگی، از پرداختن به آن صرف‌نظر کرده و تنها به آن بخش‌هایی از این معضل اشاره می‌شود که به طور مستقیم بر صنعت گردشگری تاثیر دارند.

بالا رفتن هزینه‌های دولت آن هم در بخش‌هایی چون هزینه‌های جاری و عمومی ناشی از افزایش سطح دستمزدها، بوروکراسی بسیار بالای اداری و اصرار بر حفظ شرکت‌های دولتی زیان‌ده با تزریق مازاد پول حاصل از نفت می‌باشد. بر پایه آمارهای بانک مرکزی ایران، از سال ۱۳۷۰ تا ۱۳۸۴، درصد هزینه‌های جاری دولت نسبت به هزینه‌های عمرانی آن کمتر از ۷۰ درصد نبوده است و حتی در سال ۱۳۸۴، این رقم به ۷۶/۲۳ درصد نیز رسیده است. گزارش بنیاد هریتیج، ابعاد دیگری از نقش دولت در اقتصاد را برای ما آشکار می‌سازد؛ بر اساس این گزارش، ایران از حیث آزادسازی اقتصادی در بین کشورهای جهان، رتبه ۱۵۶ و در رده‌بندی ۱۸ کشور شمال آفریقا و خاورمیانه، رتبه آخر را به خود اختصاص داده است. (Lindblom, 1997: 107-109) از طرف دیگر به علت ماهیت رانتی اقتصاد در ایران، رابطه میان بخش‌های مختلف اقتصاد، دولت و جامعه به هم ریخته و از حالت منطقی خارج گشته است. صنایع بزرگ عمدتاً دولتی از پرداخت مالیات طفره رفته و بخش‌های دیگر یا باید تحمل هزینه‌های دولت را داشته باشند و یا به رفتارهای رانت‌جویانه روی آورند.

یکی از موانعی پیش روی آزادی‌های اقتصادی، مشکلات حقوقی موسسات اقتصادی است که دارای ابعادی فراتر از بدنه اجرایی نهاد دولت می‌باشند. این موسسات موازی با تعداد ۴۰ بنگاه انحصاری اقتصادی و چندین هزار شرکت عمومی، از امتیازات بانکی کم

هزینه، ارزشهای تخصصی ترجیحی، یارانه‌های تشویقی، سهمیه‌های وارداتی و معافیت‌های مالیاتی برخوردار هستند. آنها معمولاً دستخوش تورم نیروی انسانی، ضعف مدیریت، ناکارآمدی شدید در محاسبه هزینه‌ها و عدم توانایی رقابت با شرکت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی خارجی هستند. (Mowforth, 2003) برخوردار بودن این بخش اقتصادی از عدم رقابت، وجود انحصار و عدم کنترل، احتمال فساد در آنها را بالا برده و در عوض، بهره‌وری را کاهش می‌دهد زیرا مانع عمده در این عرصه اقتصادی، انحصار اقتصادی و رانت اقتصادی گروه‌های ذی‌نفوذی است که از این نهادها سود می‌برند.

بدیهی است در شرایطی که سرمایه‌های عمومی و دولتی، پشتوانه فعالیت اقتصادی موسسات و بنگاه‌هایی از قبیل موسسات فوق باشند، دیگر جایی برای رقابت باقی نمی‌ماند. در این شرایط، دیگر بازار و مکانیسم عرضه و تقاضا نیست که به تخصیص منابع و امکانات می‌پردازد بلکه نهادهای سیاسی هستند که به اقتضای منافع خود، عناصر نظام اقتصادی (پول، قیمت، عرضه و تقاضا و ...) را کنترل می‌نمایند. این موسسات در زیربخش‌های صنعت گردشگری ایران، حضور فعالی داشته و به عنوان یک رقیب نابرابر با بخش خصوصی، به فعالیت خود ادامه می‌دهند.

ترکیب اقتصاد سیاسی متکی به نفت و شکل‌گیری بخش‌های اقتصادی غیررسمی در ایران از یک سو و ماهیت قدرت سیاسی و دولت در ایران از سوی دیگر، منجر به پیدایش ساختار رانتی می‌گردد. رئیس دانا (OECD, 2007) وجود اقتصاد رانتی در طول سال‌های ۱۳۶۸-۱۳۷۸ را دلیل شکست برنامه خصوصی‌سازی در ایران دانسته و بر این باور است که به جای خصوصی‌سازی، مالکیت‌های متمرکز و انحصاری بر تعدادی از واحدهای دولتی شکل گرفت. در چارچوب سیستم اقتصاد سیاسی رانتی، تمام توجه ارکان سیستم حاکم در سیاست‌گذاری به نحوه توزیع رانت‌ها است و دستگاه‌ها بنا به یک مجموعه ادعاهای خیلی بزرگ، منابع مالی بسیار عظیمی را طلب کرده ولی هیچگاه به دلیل عملی نشدن وعده-هایشان مواخذه نمی‌شوند. یعنی سیستم کنترل و نظارت ما به هیچ وجه بر نتایج حاصل از الگوی تخصیص منابع و سیاست‌های معطوف به آنها متمرکز نبوده است، بلکه فقط بر گرفتن هزینه در چارچوب عناوین خاص نظارت دارد و به همین دلیل، تناسب معناداری میان حجم بسیار عظیم پروژه‌های نیمه‌تمام و سیر صعودی کسر بودجه از وجوه بازتابی این مشکل ساختاری است. به طوری که میزان مازاد مالی دولت در سال ۱۳۷۴ بالغ بر

۹۶/۸۰ میلیارد ریال بوده است و پس از یک دهه یعنی در سال ۱۳۸۵ دولت با کسری بودجه‌ای بالغ بر ۱۴۷۴۳۱/۱۵ میلیارد دلار مواجه بوده است. (Owen, 1997: 358 – 362)

#### ۴. محدود کننده‌های صنعت گردشگری در ایران

توسان (Scully, 1988: 652- 662) در بررسی چالش‌های توسعه پایدار گردشگری در کشورهای در حال توسعه به این نتیجه می‌رسد که این کشورها علیرغم مواجه بودن با مشکلات کلان اقتصادی چون میزان بالای بیکاری، رشد سریع جمعیت متقاضی کار، نرخ بالای تورم و نرخ بالای سود تسهیلات، موازنه منفی پرداخت‌ها و بدهی‌های در حال افزایش، همچنان به ساختارهای برنامه‌ریزی متمرکز خود ادامه می‌دهند و زیربخش‌های محلی را از چرخه خارج می‌کنند. اساساً نظام برنامه‌ریزی و اجرای متمرکز آن، از ویژگیهای بسیاری از کشورهای در حال توسعه است.

(The Heritage Foundation, 2006) تمرکز شدید قدرت و اقتدار سیاسی، التزام ایدئولوژیک رهبران سیاسی، سیطره مالکیت دولتی، تمرکز سازمانی در حکومت، دامنه وسیعی از کنترل‌ها، سرکوب آزادی‌های سیاسی و انکار پلورالیسم اجتماعی و در نهایت، ساختارهای بوروکراتیک از جمله ویژگیهای سیستم‌های اقتصادی متمرکز می‌باشد. (Tosun, 2000: 613- 633)

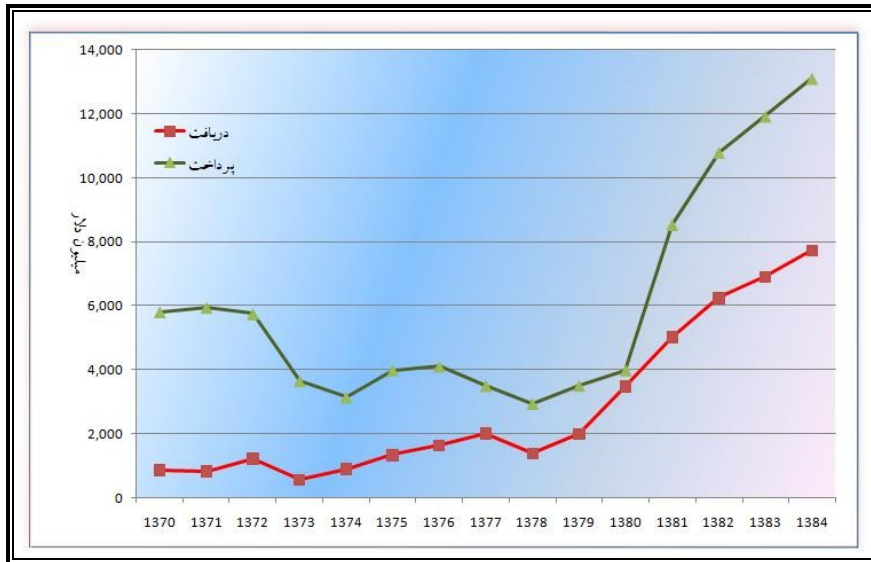
از جمله محتمل‌ترین نتایج چنین شرایطی در کشورهای در حال توسعه، به حاشیه رانده شدن بخش خصوصی در داخل و کاهش میزان سرمایه‌گذاری خارجی در زیرساخت‌های صنعت گردشگری می‌باشد. بررسی آمارهای موجود در زمینه میزان سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی<sup>۱</sup> در گردشگری نشان می‌دهد که کشورهای توسعه یافته بیش از ۹۰ درصد این سرمایه‌گذاری‌های خارجی در بخش‌های مورد نیاز صنعت گردشگری چون احداث هتل‌ها، رستوران‌ها و انتقال آب را به خود اختصاص می‌دهند. در حالی که سهم کشورهای در حال توسعه از این سرمایه‌گذاری خارجی کمتر از ۱ درصد بوده است. نکته قابل توجه در سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی کشورهای توسعه یافته، سهم مطلق ۹۹

<sup>1</sup> Foreign Direct Investment

درصدی این کشورها از جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در بخش حمل و نقل هوایی بوده است. (Tosun, 2001: 286- 303)

علیرغم موازنه مثبت پرداخت‌ها در اقتصاد ایران، موازنه منفی در بخش صادرات خدمات از جمله گردشگری مشاهده می‌شود. (نمودار ۱) این ادّعا ما را تغییر کارکرد آژانس‌ها و دفاتر مسافرتی در ایران ثابت می‌کند، به گونه‌ای که این آژانس‌های مسافرتی اقدام به انتقال گردشگر از ایران به دبی، سوریه، قبرس و ترکیه می‌کنند. ساختار حاکم بر اقتصاد سیاسی ایران و ناچیز بودن درآمدهای صادرات غیرنفتی و بویژه درآمدهای ناچیز گردشگری دو روی یک سکه هستند که استمرار بحران گردشگری را موجب می‌شوند. ما در اینجا به برخی از موانع پیش روی گردشگری ایران در شرایط موجود اشاره می‌شود:

نمودار ۱: مقایسه روند دریافت‌ها و پرداخت‌ها در بخش خدمات در فاصله سال‌های ۱۳۷۰-۸۴



#### ۴-۱. موانع فرهنگی و اجتماعی

شاید در اولین مرحله بتوان موانع و تنگناهای گردشگری ایران را در شاخص‌های فرهنگی جامعه ایران جستجو کرد. ماوفورث و مونت (سریع القلم، ۱۳۸۰: ۵۲) نیز از این مشکل به عنوان یکی از موانع کشورهای در حال توسعه نام برده‌اند. موانع فرهنگی موجود در برابر گردشگری ایران عبارتند از:

##### موانع مذهبی

- مشروط کننده‌های فرهنگی و اعتقادات مذهبی
- هراس از اثرات مخرب گردشگری بر فرهنگ
- پندارهای نادرست جامعه در مورد گردشگران
- پایین بودن سطح اطلاعات آگاهی مردم در زمینه گردشگری
- تفاوت در فرآیندهای اجتماعی شدن و نحوه گذران اوقات فراغت
- عدم شناخت سلیقه‌های گردشگران
- نامشخص بودن اهمیت گردشگری برای بسیاری از مردم
- عدم تبلیغ مناسب در زمینه جاذبه‌های سیاحتی ایران.

#### ۴-۲. موانع سازمانی و ساختاری

در طول برنامه‌ریزی‌ها، همواره گردشگری در حاشیه قرار داشته و به عنوان زیربخش مطرح بوده است و سیاستگذاری واحدی هم در مورد آن اتخاذ نشده است و بیشتر تابع مسائل دیگر از جمله سیاسی مطرح شده در هر برهه زمانی بوده است. اصولاً ساختار گردشگری ایران اتّفاقی و جدای از برنامه‌ریزی‌های بلندمدت ایجاد شده است و فاقد ارتباط اساسی میان بخش خصوصی و دولتی است.

مشکل دیگر در ساختار سازمانی گردشگری ایران، عدم وزن لازم آن در بدنه اجرایی دولت می‌باشد. (Tosun, 2001: 352- 359) بنابراین لازمه تحوّل در گردشگری ایران تغییر در ساختار آن است چرا که ساختار موجود، پاسخگوی مسائل نبوده و فاقد توان و کارایی لازم است. مهمترین موانع موجود در این زمینه عبارتند از:

وجود نهادهای تصمیم‌گیری و اجرایی موازی و عدم هماهنگی بین آنها  
 بوروکراسی شدید قوانین و مقررات اداری در مراحلی چون اخذ ویزا و گمرک  
 تمرکز شدید ساختاری و اجرایی و کمرنگ بودن نقش نهادهای محلی  
 ابهام در جایگاه تشکیلاتی گردشگری در بدنه نهاد دولت  
 بخشی‌نگری و فقدان دید سیستماتیک به مقوله گردشگری

#### ۴-۳. موانع موجود در بازار

از دلایل مهم توقّف پیشرفت گردشگری در ایران، استفاده راحت از درآمد نفت است. شکل‌گیری نظام رقابتی نابرابر مابین بخش عمومی، دولتی و خصوصی نیز تا حدود زیادی ناشی از منابع درآمدی عظیم دولت و استفاده نامحسوس بخش عمومی از این منابع می‌باشد. در اخذ مالیات نیز، مشکلاتی برای بخش خصوصی وجود دارد. بر اساس قوانین مصوّب مجلس، هتل‌ها و واحدهای اقامتی از نرخ ویژه در زمینه آب، برق، گاز و ... برخوردار می‌باشند و از نظر مالیاتی نیز دارای تخفیفاتی خاص هستند (مجلس، قانون برنامه اول توسعه، ماده ۱۷۴، بند ح) اما نهادهای ذیربطی چون بانک مرکزی برخلاف مجلس، گردشگری را در بخش صنعت قرار نمی‌دهد و قوانین مربوط به بخش‌های

خدماتی را در مورد آنها اعمال می‌کند. یکی دیگر از موارد قابل ذکر مطرح در این زمینه، عدم حمایت دولت از دفاتر مسافرتی و هتل‌ها و اقامتگاه‌ها در جریان بعد از حادثه ۱۱ سپتامبر بود که آسیب‌های فراوانی را به این بخش وارد کرد.

#### ۴-۴. موانع زیربنایی

نقش دولت در زمنه گردشگری، ایجاد پل و نقش بخش خصوصی عبور سریع از روی این پل می‌باشد. بنابراین وظیفه دولت مربوط به برنامه‌ریزی‌های کلان صنعت گردشگری و آماده کردن بسترهای دیربازده و کم‌بازده است و فعالیت‌های سودآور و برخوردار از بازده رقابتی نیز توسط بخش خصوصی انجام می‌شود. مشکلات گردشگری ایران در این بخش عبارتند از:

کمبود تاسیسات اقامتی و عدم سرویس‌دهی مناسب  
غیرحرفه‌ای بودن شاغلین بخش گردشگری و فقدان تخصص آنها  
موانع موجود در برابر سرمایه‌گذاری داخلی چون عدم اطمینان به سوددهی و بازگشت سرمایه، مشکلات تامین سرمایه و اعتبارات بانکی، نرخهای بالای بهره بانکی، کندی مراحل اداری ساخت تاسیسات و فقدان پشتوانه‌های حمایتی  
فقدان آمار و سیستم جامع اطلاعات

#### ۴-۵. موانع سیاسی

فضای سیاسی و امنیتی حاکم بر منطقه  
فقدان نظامهای سیاسی منطقه‌ای  
ارتباط ضعیف با سازمانهای بین‌المللی  
تبلیغات منفی گسترده

## ۵. دولت سیاست‌گذار یا کارگزار

بدون تردید، چارچوب برنامه‌ریزی صنعت گردشگری همه کشورهای جهان حتی جوامع پیشرفته، سیاست‌گذاری، آماده‌سازی زیرساخت‌ها و اعمال قوانین و مقررات مورد نیاز در حیطه اختیارات دولت می‌باشد. اما تفاوت بین کشورهای توسعه‌یافته و کمتر توسعه‌یافته در صنعت گردشگری در نحوه کارگزاری بخش‌های مرتبط با این صنعت خود را نشان می‌دهد؛ به گونه‌ای که در جوامع کمتر توسعه‌یافته، دولت همچنان خود به عنوان مجری و متصدی اقدامات و ارائه خدمات در ریزترین بخش‌های صنعت گردشگری باقی می‌ماند و این روند را ملاحظاتی چون مسائل امنیتی-سیاسی، فرهنگی-اجتماعی و اقتصاد رانتی تشدید می‌کند و تحت چنین شرایطی، حاشیه‌نشینی این صنعت در اقتصاد کلان امری طبیعی خواهد بود.

در مجموع، فعالیت‌های اقتصادی، سرمایه‌گذاری دیربازده، کم‌بازده و زیربنایی به بخش دولتی مرتبط است و فعالیت‌های سودآور و برخوردار از بازده رقابتی (در مقایسه با بازده متعارف بازار آزاد) توسط بخش خصوصی انجام می‌شود. گردشگری از فعالیت‌هایی است که در مقوله بخش خصوصی قرار می‌گیرد؛ به عبارت دیگر، برای گسترش گردشگری لزوماً نباید بخش دولتی پیشقدم شود، اما ایجاد تسهیلات و نظارت بر این امر توسط بخش دولتی راه‌گشا خواهد بود. کار اصلی و اساسی در این زمینه، ایجاد تسهیلات زیربنایی و فرهنگی است و فعالیت خرد و زیر مجموعه‌ای صنعت گردشگری، در شکل بهینه توسط بخش خصوصی عملی می‌شود.

با وجود تصریح در واگذاری بنگاهها و موسسات دولتی به بخش‌های خصوصی مطرح در اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، کندی در واگذاری بخش‌های گردشگری دولتی به خصوصی، کاملاً محسوس می‌باشد. دولتی بودن بخش عمده‌ای از زیرساخت‌های مرتبط با گردشگری چون اقامتگاههای تفریحی-ورزشی، مجتمع‌های فرهنگی-ورزشی، هتل‌ها، نگارخانه‌ها و نمایشگاهها، موزه‌ها و واحدهای تفریحی از جمله ابعاد آشکار تداوم نقش دولت در صنعت گردشگری می‌باشد. از جمله نتایج چنین روندی، غیر رقابتی شدن فضای بازار و ناتوانی بخش‌های خصوصی در رقابت با بخش‌های دولتی و عمومی، بواسطه حمایت‌های دولت از بنگاههای اقتصادی تحت پوشش خود با تزریق



سرمایه، تخفیف‌های مالیاتی، جبران بخشی از هزینه‌ها و پرداخت یارانه‌های سخاوتمندانه می‌باشد. اهمال در اِعمال قوانین و مقررات در خصوص مؤسسات دولتی از دیگر نمودهای عینی تبعیض در بازار رقابتی می‌باشد که در این زمینه می‌توان به فقدان کنترل در مالکیت سواحل دریای خزر اشاره کرد که نهادها و وزارتخانه‌های وابسته به دولت، اقدام به اختصاص بخش وسیعی از سواحل را به نفع خود کرده‌اند.

معضل دیگر مؤسسات اقتصادی دولتی در ارائه خدمات رخ می‌نماید. این مؤسسات با توجه به وابستگی حقوقی به نهادها و وزارتخانه‌های دولتی، اقدام به سرویس‌دهی به کارکنان تحت پوشش خود کرده و در این زمینه به شدت دارای کارکرد انحصاری می‌باشند و در صورت ارائه خدمات در خارج از این چارچوب، هزینه‌های مضاعفی را متوجه بازدیدکننده‌گان و مراجعه‌کننده‌گان خود می‌کنند.

فارغ از ویژگی و وابستگی حقوقی فضاهای فرهنگی مطرح در جدول ۲، نکته حائز اهمیت، در کارکرد واحدهای مزبور می‌باشد. فضاهای فرهنگی مزبور ضمن انحصار در ارائه خدمات، از ضعف در مدیریت، تورم نیروی انسانی، سطوح بسیار پایین سطح تحصیلات عالی در میان پرسنل، غیر تخصصی بودن امور، مقررات خشک و روابط عمومی ضعیف با مراجعه‌کنندگان برخوردار می‌باشند. جهت روشن شدن ابعاد کارکردی مکانهای مراجعه گردشگران اعم از داخلی یا خارجی، توجه به سطوح تحصیلی نیروی انسانی شاغل در این مراکز راهگشا خواهد بود. (نمودار ۲)

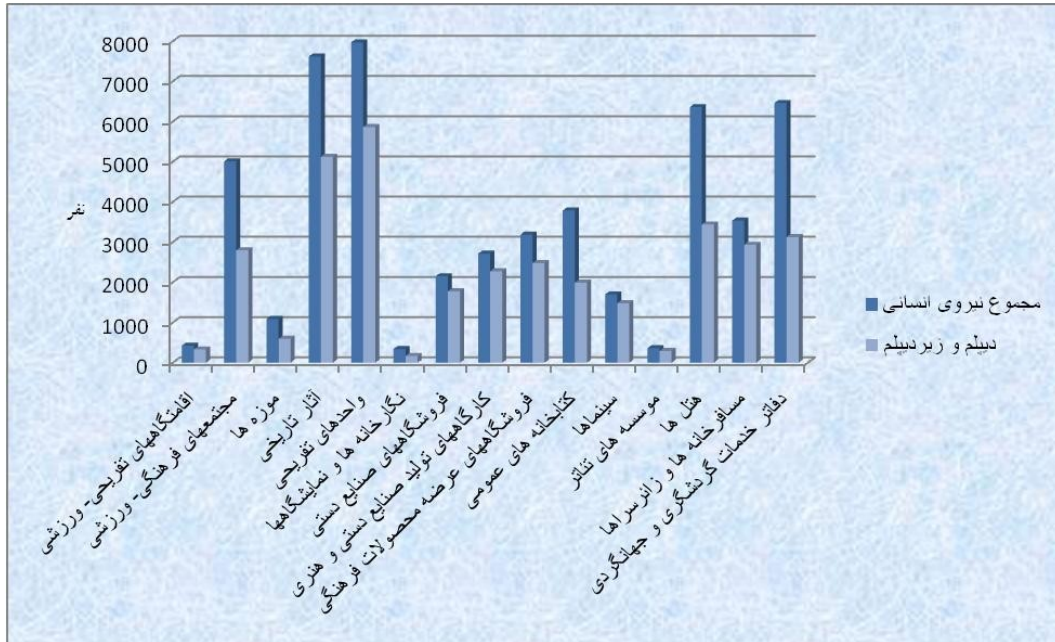
جدول ۲: فضاهای فرهنگی بر حسب ویژگی حقوقی

فضای فرهنگی	خصوصی	دولتی	عمومی غیردولتی	تعاونی	نامشخص	جمع
اقامتگاههای تفریحی- ورزشی	۱	۷۵	۱۱	۱	-	۸۸
مجموعه‌های فرهنگی- ورزشی	۱۳۳	۷۶۲	۸۳	۱	-	۹۷۹
موزه‌ها	۸	۱۴۴	۲۰	-	-	۱۷۲
آثار تاریخی	۳۰۰۷	۶۲۵۷	۱۲۱۵	۲۳	۴۹	۱۰۵۵۱
واحد‌های تفریحی	۴۱	۹۳۰	۱۹۹۰	۴	۱	۲۹۶۶
اردوگاههای یورشی	۲	۲۱۴	۴	-	-	۲۲۰
مجموعه‌های فرهنگی	۶۴	۱۰۸۶	۱۲۷	-	-	۱۲۷۷
مراکز آموزش فرهنگی	۵۹۳	۳۴۴	۴۶۹	۵	-	۱۴۱۱
مراکز پژوهش فرهنگی	۷۲	۷۴	۵۷	-	-	۲۰۳
باشگاههای ورزشی	۱۱۱۷	۴۳۳	۹۱	۷	-	۱۶۴۸
نگارخانه‌ها و نمایشگاهها	۸۱	۴۷	۳۰	-	-	۱۵۸
فروشگاههای صنایع دستی	۱۲۶۳	۷۴	۲۰	۸	-	۱۳۶۵
کارگاههای تولید صنایع دستی و هنری	۶۸۹	۱۱۳	۱۱	۱۹	-	۸۳۲
فروشگاههای عرضه محصولات فرهنگی	۱۸۹۱	۹۴	۱۱۲	-	۱۳	۲۱۱۰
کتابخانه‌های عمومی	۴۷	۱۰۷۵	۸۰	-	۳۶	۱۲۳۸
سینماها	۱۶۳	۹۹	۴۱	۱	-	۳۰۴
موسسه‌های تئاتر	۲۱	۴۹	۹	۱	-	۸۰
هتل‌ها	۴۸۴	۱۰۳	۵۰	۴	۱	۴۶۲
مسافرخانه‌ها و زائرسراها	۱۱۰۷	۸۰	۱۴	۲	-	۱۲۰۳
دفاتر خدمات گردشگری و جهانگردی	۱۰۱۰	۴۴	۱۸	۱۰	-	۱۰۸۲

ماخذ: یافته‌های طرح آمارگیری جامع فرهنگی کشور، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۳۸۲

بدون هیچ گونه تغییری، در همه مراکز مورد مطالعه، غالب نیروی انسانی شاغل دارای مدرک تحصیلی دیپلم و زیر دیپلم بوده‌اند. اگر چه این مسئله هم در مراکز تحت مدیریت بخش دولتی و عمومی و هم خصوصی قابل مشاهده می‌باشد، اما چنین به نظر می‌رسد که فقدان شرایط برابر در بازار رقابتی، بخش خصوصی را نیز هم علیرغم تمایلش وادار به استفاده از نیروی انسانی غیر متخصص و البته ارزان و موقتی کرده است. شرایط سخت قوانین کار چون بیمه، حقوق بازنشستگی و مزایای جانبی از یک سو و توان رقابتی بالای بخش‌های عمومی و دولتی، بخش خصوصی را وادار به دور زدن قانون و استفاده از نیروی انسانی ارزان و موقتی می‌کند.

نمودار ۲: سطح تحصیلات نیروی انسانی



ماخذ: یافته‌های طرح آمارگیری جامع فرهنگی کشور، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۳۸۲

## ۶. بحث و نتیجه‌گیری

مدیریت صنعت گردشگری بدون مشارکت همه بازیگران اعم از نهادهای بین‌المللی، دولت، بخش خصوصی و حتی مردم امری غیرممکن و در صورت ادامه این روند، محکوم به شکست است. توسان (W.T.O,1994: 5) دلیل موفقیت کشورهای توسعه‌یافته در توسعه صنعت گردشگری را عامل مشارکت مردم می‌داند چرا که وی مشارکت مردم در این فرآیند را منجر به دوری از ساختارهای بوروکراتیک سنتی در روند برنامه‌ریزی گردشگری می‌داند. اما علیرغم این امر، وی بر این باور است که پیش شرط لازم برای تحقق مشارکت در فرآیند توسعه به ساختارها و سیستم سیاسی آن جامعه بستگی دارد. برای ایجاد توسعه پایدار و مناسب صنعت گردشگری وجود یک مدیریت توانا و منسجم و

هماهنگی بین بخش دولتی و خصوصی بسیار حائز اهمیت است. دولت مسئولیت هماهنگی سیاستها، برنامه‌ریزی، تهیه آمار و انجام پژوهش، تعیین استانداردها و مقررات صنعت گردشگری، ایجاد بسترهای لازم برای سرمایه‌گذاری، انجام برخی خدمات زیربنایی، برنامه‌ریزی و آموزش نیروی انسانی برای گردشگری و ساخت و گسترش تاسیسات زیربنایی را بر عهده دارد. بخش خصوصی نیز مسئول توسعه تجاری و احداث و اداره محل اقامت گردشگران، ارائه خدمات دیگر به گردشگران و بازاریابی برای اماکن است. (W.T.O, 1994) آشفته‌گی در تفکیک این کارکردها در ایران منجر به شکل‌گیری موانع جدی در برابر صنعت گردشگری ایران شده است. اما در ورای این مشکلات ظاهری صنعت گردشگری و در سطحی بالاتر، موانع بسیار بنیادین در ساختار اقتصاد ایران وجود دارد که در مبحث اقتصاد سیاسی ایران به آن پرداخته شد.

به باور نویسندگان، گرچه سیاست‌گذاری دولت در صنعت گردشگری چندان موفق نبوده است اما تنها بخشی از این مشکلات به سیاستهای دولت در بعد از انقلاب باز می‌گردد و ریشه این ناکامی‌ها را باید در مقاطع تاریخی قبل از آن جستجو کرد. تنها شباهت این دو مقطع تاریخی، فقدان تلاش جدی برای رها کردن ساختار برنامه‌ریزی بویژه در بخش گردشگری از عوامل محدود کننده این صنعت بوده است. از این روی، ما به منظور دستیابی حداقل به اهداف توسعه صنعت گردشگری در کشور، نیازمند ایجاد تسهیلات لازم برای بخش خصوصی چون تضمین امنیت سرمایه و سرمایه‌گذاری توسط دولت، پرداخت وامهای بلندمدت با بهره کم، واگذاری زمین مناسب با بهای دولتی، حذف تشریفات زائد و دست و پا گیر اداری به منظور ایجاد هتلها، متلها، رستورانها، تفرجگاهها و دیگر تاسیسات مورد نیاز، و تخفیفات گمرکی و مالیاتی هستیم. در کنار این عوامل، اقداماتی چون ایجاد بازار رقابتی و حذف سیاستهای حمایتی از برخی بخشهای دولتی و عمومی، لغو استفاده انحصاری از مراکز تفریحی نهادها و وزارتخانه‌ها، سرمایه‌گذاری در بخش آموزش نیروی انسانی، ساماندهی به وضعیت آشفته سیستمهای آماری و اطلاعاتی و موارد عدیده دیگر از ملزومات اولیه برای اصلاح ساختار بخش گردشگری می‌باشد. اما تحقق همه این برنامه‌ها نیازمند تغییر در الگوهای حاکم بر اقتصاد سیاسی ایران می‌باشد و تا زمانی که در ابعاد کلان، اقدام به تغییر این رویه‌ها نشود، برنامه‌های مورد نظر در بخش گردشگری، راه به جایی نخواهند برد.

از آنجا که شرایط حاکم بر جامعه ایران از یک سو و ملزومات صنعت گردشگری جهانی از سوی دیگر، به گونه‌ای است که در شرایط فعلی امکان آزادسازی همه بخشهای مرتبط با این صنعت وجود ندارد؛ بنابراین در این مرحله، اصلاح و تغییر در کارکردهای نهاد دولت در ایران حیاتی به نظر می‌رسد. در این زمینه، اقتصاددانان سیاسی، معتقد به گسترش دموکراسی به عنوان عاملی جهت کنترل رفتار دولت هستند و بنابراین بنا به باور نویسندگان تا زمانی که ابزارهای مورد نیاز برای تحقق دموکراسی در ایران چون احزاب و رسانه‌های مستقل و آزادیهای مدنی وجود نداشته باشد امکان تغییر و اصلاح رفتار دولت‌ها بویژه در بعد اقتصادی وجود نخواهد داشت. تامین منابع مالی ابزارهای دموکراتیک از سوی دولت، به وخامت اوضاع کمک کرده و امکان تغییر رویه در سیاستهای اقتصادی دولت را کمرنگ‌تر می‌کند. بنابراین، راهکار مناسب برای این مشکل، شکل‌گیری سازوکارهای مورد نیاز برای تحقق دموکراسی در خارج از بدنه دولت و بدون حمایت آن می‌باشد. در مجموع، تفاوت صنعت گردشگری جوامعی به مانند ایران با کشورهای توسعه‌یافته‌ای که به شدت به دنبال آزادسازی سیستمهای اقتصادی خود هستند در این است که ساختار اقتصادی، سیاسی و فرهنگی حاکم بر این گونه جوامع به گونه‌ای است که در مراحل اولیه این حجم از آزادسازی اقتصادی الگوی چندان مناسبی نخواهد بود و بنابراین، الگوی آزادسازی کنترل شده و آماده کردن بستر لازم در جامعه برای پذیرش تغییرات بیشتر در آینده، نتیجه‌بخش خواهد بود.

## ۷. منابع

- ۱- اکبری، علی اکبر؛ ۱۳۵۸ سرمایه داری دولتی و مسئله دولت؛ تهران: نشر سپهر
- ۲- آمارنامه اقتصادی ۱۳۸۳-۱۳۵۳-۱۳۸۵؛ تهران: پژوهشکده امور اقتصادی
- ۳- بشیریه، حسین؛ ۱۳۸۲ آموزش دانش سیاسی؛ تهران: نشر نگاه معاصر
- ۴- بشیریه، حسین؛ ۱۳۸۰ موانع توسعه سیاسی در ایران، تهران: نشر گام نو ۱۳۸۰
- ۵- بهکیش، محمد مهدی؛ ۱۳۸۰ اقتصاد ایران در بستر جهانی شدن، تهران: نشر نی
- ۶- حاجی یوسفی، امیر محمد؛ ۱۳۷۸ دولت، نفت و توسعه اقتصادی در ایران، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی
- ۷- دفتر پروژه برنامه ملی توسعه گردشگری سازمان ایرانگردی و جهانگردی (۱۳۸۰)؛ پیش نویس خلاصه برنامه ملی توسعه و مدیریت گردشگری؛ تهران

- ۸- رئیس دانا، فریبرز؛ ۱۳۸۱ اقتصاد سیاسی توسعه؛ تهران: نشر نگاه
- ۹- سریع القلم، محمود؛ ۱۳۸۰ عقلانیت و آینده توسعه یافتگی ایران؛ تهران: مرکز پژوهش های علمی و مطالعات استراتژیک خاورمیانه
- ۱۰- سیف، احمد؛ ۱۳۸۰ استبداد، مساله مالکیت و انباشت سرمایه در ایران؛ تهران: نشر رسانش ۱۳۸۰.
- ۱۱- فکوهی، ناصر؛ ۱۳۷۹ از فرهنگ تا توسعه، توسعه سیاسی، اجتماعی و اقتصادی؛ تهران: نشر فردوس
- ۱۲- کاتوزیان، محمد علی (همایون)؛ ۱۳۸۰ تضاد دولت و ملت: نظریه تاریخ و سیاست در ایران؛ ترجمه علیرضا طیب، تهران: نشر نی
- ۱۳- کاتوزیان، محمد علی (همایون)؛ اقتصاد سیاسی ایران؛ ترجمه محمدرضا نفیسی و کامبیز عزیزی؛ تهران: نشر مرکز
- ۱۴- هالیدی، فرد؛ ۱۳۵۸ دیکتاتوری و توسعه سرمایه داری در ایران؛ ترجمه فضل الله نیک آیین؛ تهران: موسسه امیر کبیر

15 - Amuzegar, J. (2000). *A Perspective on Iran's Post-Revolution Political Economy*. A lecture delivered at the Foundation for Iranian Studies, March 24, P 13 (<http://www.fis-iran.org/amuzegar.htm>)

16 - Barro, R. J. (1996). *Democracy and Growth*. Journal of Economic Growth, 1: P 1-27.

Elliot, J. ( 1997). *Tourism: politics and public sector management*. London Routledge.

17 – Endo, K. ( 2006). *Foreign direct investment in tourism-flows and volumes*. Tourism Management, 27 , 600- 614.

18 – Garrett, T. A ., & Rhine , R. M . ( 2006). *On the Size and Growth of Government*. Federal Reserve Bank of St. Louis Review, January / February, 88 (1), 13 – 30.

19 – Goymen, K. ( 2000). *Tourism and governance in Turkey*. Annals of Tourism Research, Vol. 27, No. 4, pp 1025-1048.

- 20 – Gwartney, J & Lawson R. ( 1997). *Economic Freedom of the World*. Annual Report. Vancouver, B.C., Canada: Fraser Institute.
- 21 - Gwartney, J., Lawson, R.,& Holcombe., R. (1998). *The Size and Functions of Government and Economic Growth*. Joint Economic Committee G-01 Dirksen Building Washington, DC, p 8-12.
- 22- Hall, C.M & Jenkins, J.M. (1995). *Tourism and public policy*. London Routledge.
- 23 – Hall, C.M., Pender, L., & Sharpley, R. (2005). *The role government in the management of tourism: The public sector and tourism policies*. SAGE publication Ltd.
- 24 – Helibroner, Robert. L. (1385). *The nature and logic of Capitalism*. New York w.w.Norton.
- 25 – Human Development report (2006). *Human development index*. Table 19; PP 348-351.
- 26 – Inman, R. (1989). *Markets, Governments and the New Political Economy*. In A.J. Auerbach and M. Feldstein (eds), *Hand book of Public Economics* (north Holland: Elsevier Since Publishers, 1989) P: 649.
- 27 – Jeffries, D. (2001). *Government and tourism*. Oxford Butterworth Heinemann.
- 28 – Kim., Timothy, D., & Hag-Chin Han (2007) *Tourism and political ideologies: A case of tourism in north korea*; *Tourism management* 28, 1031-1043.
- 29 – Kreuger, A. O. (1993). *Political Economy of policy reform in developing Countries*. Cambridge: MIT Press.
- 30 – Lindblom, C. (1997). *Politics and Markets: The World Political Economic Systems*. New York: Basic Book PP: 107-109.

- 31 – Mowforth, M., & Munt, I. (2003). *Tourism and Sustainability*. Routledge London and New York, Second Edition.
- 32 – OECD Factbook. (2007). *Economic, Environmental and social Statistics*. ISBN 92- 64- 02946- X - © OECD 2007.
- 33 – Owen, C. (1997). *Building a Relationship between government and tourism*. *Tourism management* 18: 358 – 362.
- 34 – Scully, G. W. (1988). *The Institutional Framework and Economic Development*. *Journal of Political Economy* 96: 652- 662.
- 35 – The Heritage Foundation. (2006). 2006 Index of Economic Freedom. *The Wall Street Journal*.
- 36 – Tosun, C. (2000). *Limits to Community Participation in the Tourism Development Process in Developing Countries*. *Tourism management* 21, 613- 633.
- 37 – Tosun, C. (2001). *Challenges of Sustainable Tourism development in the developing world: the case of turkey*. *Tourism management* 22, 286- 303.
- 38 – Tosun, C., & Timothy, D. (2001). *Shortcoming in planning Approaches to tourism development in developing countries. The case of turkey*; *International Journal of contemporary management* 13: 352- 359.
- 39 – World Tourism Organization. (1994). *Marketing plans and strategies of national tourism administrations*. Madrid: p 5.
- 40 – World Tourism Organization. (1994). *National and regional tourism planning*. A world tourism organization (WTO) publication. London: Routledge.



