

## پنج سال صنعت گردشگری در ایران

# بازار فراموش شده

محمدرضا فرزین

استادیار دانشکده حسابداری دانشگاه علامه طباطبائی



- گردشگری در ایران، عملکردها و چالشها (۱۳۷۹-۱۳۷۶)  
- وحید سینایی  
- مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی  
- ۱۳۸۲، ۱۹۸ صفحه، ۱۰۰۰ نسخه

فصل دوم کتاب تحت عنوان «بررسی و ارزیابی عملکرد سازمان ایرانگردی و جهانگردی» که مهم‌ترین بخش کتاب است مشتمل بر ۴۰ صفحه است. در ابتدای فصل با بررسی آخرین مصوبه سازمان امور اداری و استخدامی، اهداف و شرح وظایف مصوب و محورهای عملکردی سازمان به شرح زیر ارائه شده است (ص ۲۸).

الف) نظارت بر فعالیتهای و کیفیت خدمات ارائه شده  
ب) تحقیق، آموزش و برنامه‌ریزی  
ج) انجام تبلیغات، بازاریابی، فعالیتهای بین‌المللی و ایجاد تسهیلات.  
در این فصل براساس شرح وظائف عملکردی بیان شده به بررسی عملکرد سازمان پرداخته شده است: وظائف نظارتی سازمان عبارت‌اند از: نظارت بر خدمات مسافرتی، نحوه سرویس‌دهی به اماکن اقامتی و واحدهای پذیرایی بین‌راهی، ارزشیابی و درصوبندی تأسیسات گردشگری، صدور مجوز تأسیس مراکز اقامتی، پذیرایی میان راهی و دفاتر خدمات مسافرتی.  
آمار مربوط به تشکیل پرونده متقاضیان تأسیس دفاتر خدمات مسافرتی نشان می‌دهد که در فاصله سالهای ۱۳۷۶ تا ۱۳۷۹، تعداد متقاضیان بیش از ۳۰۰ درصد رشد داشته، اما متأسفانه عدم توانایی در معرفی مکان مناسب و مدیر فنی واجد صلاحیت از عوامل پایین بودن تعداد پروانه‌های صادره نسبت به درخواستها بوده است (ص ۳۳).

تأسیسات جهانگردی طبق ضوابط وزارت ارشاد شامل ۱۴ طبقه یا گروه است که شامل هتلها، متلها، پانسیونها، زائرسراها، مهمانسراها، تأسیسات

### معرفی کتاب

گردشگری در ایران، عملکردها و چالشها (۱۳۷۹-۱۳۷۶)، همان‌طور که نویسنده در مقدمه نیز بدان اشاره کرده، گزارشی است که توسط مرکز پژوهشهای مجلس به منظور ارزیابی عملکرد سازمان ایرانگردی و جهانگردی در سالهای ۷۹-۱۳۷۶ تهیه شده، اما بنا به ضرورت، دامنه‌اش به ارائه تصویری از وضعیت اقتصادی گردشگری در جهان و ایران نیز گشوده شده است.  
فصل اول کتاب تحت عنوان «جهانگردی، چشم‌اندازی کلی» است. در این فصل ۹ صفحه‌ای، ابتدا به اختصار به تعاریف جهانگردی اشاره شده است. سپس به منظور بررسی موقعیت جهانگردی در اقتصاد جهان، آمار تعداد و درآمد حاصل از ورود جهانگردان به مناطق مختلف جهان و پانزده مقصد اصلی جهانگردی جهان در سال ۱۹۹۹ و ۲۰۰۰ ارائه شده است.

این آمار نشان می‌دهد که قاره آمریکا و اروپا حدود ۷۶ درصد جهانگردان ورودی و ۷۸ درصد از درآمد حاصل از جهانگردی جهان را به خود اختصاص داده‌اند. سهم کشورهای خاورمیانه و جنوب آسیا مجموعاً ۳/۷ درصد بازار از لحاظ تعداد و ۳/۱ درصد بازار از لحاظ درآمد جهانگردی جهان است (صص ۱۷ و ۲۰).  
منطقه جنوب آسیا که شامل کشورهای ایران، هندوستان، مالدیو، نپال، پاکستان، بنگلادش، افغانستان، بوتان و سریلانکا است مجموعاً یک درصد از بازار جهانگردی بین‌المللی را به خود اختصاص داده است. بالاترین سهم تعداد جهانگردان ورودی در این منطقه به دو کشور هندوستان با ۴۱ درصد و ایران با ۲۷ درصد در سال ۲۰۰۰ تعلق داشته است (ص ۲۳).

## هدایت بازار مهم‌ترین وظیفه سازمان ایرانگردی و جهانگردی است که متأسفانه هیچ اقدامی در این خصوص انجام نداده است

### استفاده از معادل «جهانگردی» به جای لغت tourism انتخاب مناسبی نیست و به جای آن می‌توان «گردشگری» را پیشنهاد کرد

بخش بعدی این فصل به تغییرات ساختاری در بخش دولتی جهانگردی ایران در سالهای ۷۹-۱۳۷۶ اختصاص دارد. گام اول این فرآیند مربوط به ادغام معاونت سیاحتی و زیارتی و سازمان مراکز ایرانگردی و جهانگردی و تأسیس سازمان ایرانگردی و جهانگردی در دی ماه ۱۳۷۶ است. بررسیهای مؤلف درخصوص آثار ادغام بر ترکیب نیروی انسانی سازمان جدید نشان می‌دهد که ادغام به ایجاد تفاوت اساسی در وضعیت نیروی انسانی متولی سیاستگذاری جهانگردی در ایران و نظارت بر اجرای آن در فاصله سالهای ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۰ منجر نشده، و از طرف دیگر تعداد نیروی انسانی شاغل در بخش دولتی ۲۳۶ درصد افزایش یافته است (ص ۱۲۲).

فصل چهارم کتاب در ۳۷ صفحه به بررسی چگونگی اجرای قوانین کوتاه مدت، میان مدت و بلندمدت در سازمان ایرانگردی و جهانگردی پرداخته است. این فصل شامل سه بخش است: بررسی بودجه‌های سنواتی، بررسی عملکرد سازمان در برنامه‌های دوم و سوم و بررسی چگونگی اجرای قوانین بلندمدت در بخش جهانگردی براساس «قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی». عملکرد بخش در برنامه دوم حاکی از درصد تحقق نسبتاً مطلوب اهداف کمی بوده است. به طوری که در فاصله سالهای ۱۳۷۶ تا ۱۳۷۸ درصد تحقق ظرفیت مسافری (۹۴/۱ درصد)، جهانگردان ورودی (۹۴/۱ درصد) و درآمد ارزی (۹۰/۹ درصد) بوده است.

درخصوص برنامه سوم، مؤلف به ارائه کلیه سیاستهای استراتژیک، راهکارهای اجرایی و اهداف کمی و کلیدی برنامه سوم پرداخته است. بررسی عملکرد سازمان در اجرای قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی با بررسی عملکرد اولین بند این قانون یعنی شورای عالی ایرانگردی و جهانگردی شروع می‌شود. این شورا که مهم‌ترین رکن سیاستگذار صنعت جهانگردی کشور است طی سالهای ۱۳۷۹-۱۳۷۰ به طور متوسط در هر سال یک جلسه داشته است. این شورا در انجام مهم‌ترین وظیفه خود که تعیین و ترسیم خطوط اصلی سیاست ایرانگردی و جهانگردی کشور بوده است از توفیق کمتری برخوردار بوده و در اکثر جلسات اعضاء اصلی شرکت نکرده‌اند.

یکی دیگر از بندهای قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی، مفاد مواد پنج و هشت قانون در مورد تأمین و پرداخت تسهیلات بانکی به نرخ صنعتی و نیز شمول تعرفه‌ها، مقررات و دستورالعملهای بخش صنایع به فعالیتهای جهانگردی بوده است که متأسفانه در طی سالهای مورد بررسی اجرا نشده است. فصل پایانی کتاب به موضوع چالشها و پیشنهادهای اختصاص دارد. در این فصل مؤلف توسعه جهانگردی را محتاج وجود اجماع ملی می‌داند و معتقد است، تصویری که از ایران در نزد افکار عمومی جهانیان شکل گرفته است، صرف نظر از این که تا چه اندازه واقعی یا محصول تبلیغات رسانه‌های امپریالیستی باشد، برای کشوری که در پی معرفی خود به عنوان یک مقصد گردشگری و خواستار توسعه بخش جهانگردی است مناسب نیست. ایشان یکی از چالشهای مهم را

حامیهای آب معدنی، رستوران درون واحدهای اقامتی، تأسیسات ساحلی، واحدهای پذیرایی و اقامتی، مجتمعهای سیاحتی و تفریحی، اقامتگاه جوانان، اردوگاهها و هتل آپارتمان می‌شود. آمار بیانگر کاهش متقاضیان برای تأسیسات جهانگردی طی دوره مورد بررسی است. باتوجه به افزایش شدید تعداد جهانگردان ورودی طی این دوره، این واقعیت قابل تأمل است و از تغییر ترکیب جهانگردان ورودی و عدم استقبال جهانگردان این سالها از واحدهای اقامتی حکایت می‌کند.

در بخش بعدی این فصل، وظیفه تحقیقات، آموزش و برنامه‌ریزی در سازمان ایرانگردی و جهانگردی بررسی شده است. مشکلاتی از قبیل کمبود افراد محقق و متخصص در حوزه جهانگردی، کمبود آمار و داده‌ها و ضعف مدیریت منابع موجود در امور تحقیقاتی از مهم‌ترین عوامل کندی فرآیند پروژه‌های تحقیقاتی این سازمان بیان شده است. مهم‌ترین فعالیت تحقیقاتی سازمان در طی این سالها، پیگیری تهیه برنامه ملی توسعه گردشگری بوده است. این طرح پس از طی فراز و نشیبهای فراوان درخصوص انعقاد آن از سال ۱۳۷۰، سرانجام در بهمن ۱۳۷۸ با حضور دبیرکل سازمان ایرانگردی و جهانگردی در تهران به امضا می‌رسد اما نه تنها در طی دوره مورد بررسی از پیشرفت مناسبی برخوردار نبوده، بلکه سرانجام بدون اتخاذ محصولات نهایی و تصویب قانونی و استفاده از اجرا با تغییر مدیریتهای فراوان به فراموشی سپرده می‌شود.

درخصوص وظیفه تبلیغات و بازاریابی که از مهم‌ترین فعالیتهای سازمانهای ملی جهانگردی در سراسر جهان است نیز وظایفی سطحی و ابتدایی توسط این سازمان صورت می‌گیرد. نتایج مطالعات نشان می‌دهد که ۸۵ درصد گردشگرانی که به ایران سفر می‌کنند تحت تأثیر منابع و مراجع خارجی از جمله مجلات تخصصی گردشگری، معرفی دوستان و آشنایان و برنامه‌های رادیو و تلویزیون کشور خود قرار دارند و روشهای مرسوم و سنتی در تبلیغات جهانگردی ایران مانند انتشار پوستر، بروشور و شرکت در نمایشگاهها که با هزینه‌های هنگفتی صورت می‌گیرد از اثربخشی لازم برخوردار نیست.

بخش سوم کتاب به بررسی اهداف، برنامه‌ها و عملکرد استراتژیک بخش اختصاص دارد. آمار نشان می‌دهد که طی سالهای ۷۹-۱۳۷۶ متوسط رشد جهانگردان ورودی به ایران ۳۲ درصد بوده اما در سال ۱۳۷۹ این نرخ به ۰/۶ درصد رسیده است. اما موازنه‌ای شدیداً منفی درخصوص تعداد و درآمد ارزی برای جهانگردان ورودی و خروجی به ایران وجود دارد. به طوری که در دوره مورد بررسی ارز خارج شده از کشور بالغ بر سه میلیارد دلار، بیش از درآمد وارد شده توسط جهانگردان خارجی بوده است. کشورهای حوزه قفقاز با ۴۱ درصد و آسیای جنوبی با ۲۳/۸ درصد بالاترین سهم در ارسال جهانگردان به ایران را دارند.

ظرفیت تأسیسات اقامتی ایران در سال ۱۳۷۶ برابر ۲۴۷۸۶ اطاق و ۵۰۸۸۰ تخت بوده و عمده این ظرفیت نیز متعلق به هتلهای یک ستاره (۱۹/۳ درصد) و کمترین آن متعلق به هتلهای چهار ستاره (۸/۸ درصد) بوده است.

عدم توسعه منابع انسانی و تعطیلی امر آموزش علمی جهانگردی در دانشگاهها می‌داند. وضعیت نیروی انسانی شاغل در بخش دولتی جهانگردی نیز نشانگر وضعیت نامناسب نیروی انسانی جهانگردی کشور است.

در نهایت در خصوص دستیابی به سهم بیشتر از بازار بین‌المللی جهانگردی جهان پیشنهادهایی از قبیل ایجاد دفاتر بازاریابی در بازارهای اصلی سفر، حذف مقررات دست و پاگیر، نوسازی مراکز اقامتی و فرودگاهها و ارتقای سطح خدمات ارائه می‌کند. و نهایتاً توسعه این صنعت را در گرو تدوین استراتژی بازاریابی جهانگردی، تأمین منابع لازم برای اجرای برنامه‌های درازمدت، اعم از منابع انسانی و مالی، اصلاح قوانین و مقررات موجود و همکاری و هماهنگی کلیه دستگاههای ذیربط اعم از مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان، وزارتخانه‌های راه و ترابری، بهداشت، کار، کشور، بازرگانی و امور خارجه می‌داند.

#### نقد و بررسی

به دلیل فقر داده‌ها، اطلاعات و تحلیل در صنعت گردشگری کشور، می‌توان

گفت این کتاب از ارزش زیادی برخوردار است که به خصوص برای دانشجویان و کارشناسان صنعت گردشگری کشور تا حدی به پر کردن این خلأ کمک می‌کند.

روش‌شناسی کتاب در ارزیابی عملکرد سازمان، کاملاً علمی است و مؤلف با دقت و جامعیت لازم به ارزیابی عملکرد سازمان ایرانگردی و جهانگردی براساس شرح وظایف، بودجه، برنامه و قانون توسعه جهانگردی پرداخته است. اتخاذ این روش و برخورد کاملاً کارشناسی، با تمامی موضوعات از مهم‌ترین نقاط قوت طرح انجام شده بوده است که به ارزش کتاب افزوده و جایگاه آن را از مقالات و کتبی که تنها با ارائه آمار ناقص و دست و پا شکسته چند کشور خارجی غیرقابل مقایسه با

ایران به بررسی عملکرد صنعت گردشگری ایران و متولیان آن می‌پردازند متمایز کرده است.

فصول دوم، سوم و چهارم کتاب حاوی مطالب جدید و تحلیلهای مناسبی است که در حال حاضر در کتب موجود مرتبط با گردشگری در کشور یافت نمی‌شود. اگرچه این خصیصه در خصوص فصل اول صادق نیست.

نکاتی در کتاب قابل تأمل و نقد است، اگرچه از ارزش آن نمی‌کاهد:

در مقدمه کتاب، معادل فارسی واژه‌های زیر به این گونه انتخاب شده است:

جهانگردی بومی یا داخلی = Domestic Tourism

جهانگردی درون مرزی یا خارجیها = Inbound Tourism

جهانگردی برون مرزی یا خارجی = Outbound Tourism

استفاده از معادل جهانگردی به جای لغت Tourism، انتخاب مناسبی

نیست و معادلهای زیر پیشنهاد می‌شوند:

گردشگری داخلی = Domestic Tourism

گردشگری ورودی = Inbound Tourism

گردشگری خروجی = Outbound Tourism

کاربرد لغت «گردشگری» به جای «Tourism» باعث حفظ جامعیت لغت Tourism می‌شود. برای مثال، جهانگرد داخلی (مسافرت و گردش بین شهرها

و مناطق مختلف در چارچوب مرزهای سیاسی یک کشور) واژه‌ای نامفهوم و غلط است. لغت جهانگرد، افرادی مانند مارکوپولو و جهانگردانی که به قاره‌های مختلف سفر کرده‌اند را به ذهن متبادر می‌کند. اما واژه توریست افرادی را نیز که از تهران به اصفهان یا مشهد به عشق آباد سفر می‌کنند شامل می‌شود.

از طرف دیگر مؤلف، عنوان کتاب را گردشگری انتخاب کرده اما در بخشهای مختلف از واژه‌های جهانگردی و گردشگری استفاده نموده که در هر دو مورد مراد ایشان Tourism است.

در فصل اول کتاب، سرفصلی تحت عنوان موقعیت جهانگردی در اقتصاد جهان وجود دارد (صفحه ۱۶) که بسیار شتابزده به ذکر چند آمار بسنده کرده و تحلیلی و تفصیلی در این خصوص وجود ندارد. شتابزدگی و خلاصه‌گویی در این فصل باعث شده تا به بررسی دلایل پدیده‌ای مانند اندک بودن درآمد متوسط ایران از هر جهانگرد (که در فصول بعد بدان اشاره شده) پرداخته نشود. نکته بعد در خصوص این فصل انتخاب تیتراژ آن با عنوان «جهانگردی، چشم‌اندازی کلی» است

که با مطالب آن سختی ندارد. توقع

خواننده از چشم‌انداز، ارائه پیش‌بینیها و

روندهای آتی فعالیت است که در این

فصل ارائه نشده است. مؤلف در

صفحه ۲۸ کتاب (فصل دوم) پس از

ارائه مصوبه اهداف و وظایف سازمان در

صفحه ۲۷، محورهای عملکردی

سازمان را در سه بند ارائه کرده است.

این سه بند شامل نظارت، تحقیق و

آموزش، بازاریابی و تبلیغات می‌شود.

اما براساس مصوبه اهداف و وظایف

سازمان این سه بند از جامعیت لازم

برخوردار نیست.

هدایت بازار مهم‌ترین وظیفه

عملکردی سازمان است که متأسفانه

هیچ اقدامی در این خصوص انجام

نداده و نمی‌دهد. فقدان بخش

خصوصی کارآمد، وجود دفاتر خدماتی

کوچک و ناکارآمد، عدم حضور فعال دفاتر

خدماتی در مهم‌ترین و سودآورترین بخش گردشگری کشور (گردشگری زیارتی

بالاخص مکه مقدس) از دلایل عدم کارکرد مناسب سازمان ایرانگردی و

جهانگردی است. رخوت و انفعال سازمان باعث شده تا در صنعت گردشگری حتی

در حیطه وظایف مستقیم نیز چندین سازمان و نهاد غیرمستول، مدیریت و

سیاستگذاری بخشهای مهمی از این صنعت را داشته باشند.

فصل سوم کتاب تحت عنوان بررسی اهداف، برنامه‌ها و عملکرد استراتژیک

بخش، به بررسی مهم‌ترین اهداف و برنامه‌های بخش گردشگری ایران پرداخته است.

در این فصل هیچ اثری از عملکرد سازمان در حیطه گردشگری داخلی، آمار

گردشگران داخلی، نهادهای فعال و... نیست. این بخش از وظایف اگرچه توسط

سازمان سالهاست که به دست فراموشی سپرده شده است و به نهادهای محلی از جمله

شهرداریها و فرمانداریهامحول شده است، اما توسط مؤلف نیز بررسی نشده است.

در جدول شماره ۳۰، که به بررسی سهم مناطق جهان در ترکیب

جهانگردان ورودی به ایران در سال ۱۳۷۶ می‌پردازد، پاکستان در کشورهای

حوزه قفقاز قرار گرفته است در حالی که مطابق تقسیم‌بندی سازمان جهانی

گردشگری، این کشور باید در حوزه کشورهای آسیای جنوبی قرار گیرد. در

صورت این اصلاح، سهم قفقاز کاهش و سهم آسیای جنوبی در گردشگران

ورودی به ایران افزایش خواهد یافت.