

■ سازمان جهانگردی و تأثیر آن بر توسعه گردشگری  
در دوره پهلوی دوم (۱۳۲۰-۱۳۵۷ ش)

رقیه جوادی

■ چکیده

هدف: هدف از این تحقیق بررسی نقش سازمان جهانگردی در توسعه صنعت گردشگری در دوره پهلوی دوم، بین سال‌های ۱۳۲۰ تا ۱۳۵۷ است.

روش/رویکرد پژوهش: این تحقیق بر آن است تا با روش توصیفی-تحلیلی، و با تکیه بر اسناد، مقوله جهانگردی و وضعیت گردشگری در دوره پهلوی دوم را بررسی کند.

یافته‌ها و نتایج: ایران، با توجه به موقعیت جغرافیایی، تاریخی، و جاذبه‌های فراوان گردشگری، برای جهانگردان اهمیت ویژه‌ای دارد. اما وجود جاذبه‌ها به تنهایی نمی‌تواند در جذب گردشگر مؤثر باشد، بلکه باید اقدامات زیربنایی متعددی به منظور گسترش گردشگری انجام داد. در دوره پهلوی، صنعت جهانگردی با ناکامی‌هایی مواجه شد که مهم‌ترین آنها عدم مشارکت مردمی و عدم توجه دستگاه حکومت به ارزش‌های حاکم بر جامعه بود که این امر از جمله عوامل مؤثر بر عدم تحقق توسعه پایدار گردشگری بود. با وجود تلاش فراوانی که سازمان جهانگردی برای توسعه گردشگری انجام داد، این صنعت موفقیت چشمگیری نداشت.

کلیدواژه‌ها

سازمان/گردشگری/توسعه/پهلوی/ایران

تحقیقات تاریخی

فصلنامه گنجینه اسناد: سال بیستم و سوم، دفتر اول، (بهار ۱۳۹۲)، ۴۰-۶۱

تاریخ دریافت: ۱۳۹۱/۳/۳ ■ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۱/۱۲/۱۷

# سازمان جهانگردی و تأثیر آن بر توسعه گردشگری در دوره پهلوی دوم (۱۳۲۰-۱۳۵۷ ش)

رقیه جوادی<sup>۱</sup>

## مقدمه

ایران، به سبب موقعیت جغرافیایی و میراث گرانمای فرهنگی و هنری، از قدیم برای مسافران و جهانگردان جاذبه‌های ویژه داشته و به علت قرار گرفتن در مسیر جاده ابریشم در گذشته، همانند امروز، از موقعیت بسیار مناسبی برای ایفای نقش گذرگاهی برخوردار بوده است. در نتیجه، در دوران باستان و سده‌های گذشته، کاروان‌هایی برای تجارت و بازرگانی از ایران عبور می‌کردند. توجه گردشگران خارجی به ایران از قرن ۱۱ ق. ۱۷، همزمان با حکومت صفوی فزونی گرفت. در نتیجه، اقدامات گسترده‌ای برای پذیرایی از گردشگران داخلی و خارجی و ایجاد تأسیسات و تجهیزات انجام گرفت که تا امروز نیز ادامه یافته است. به‌طور کلی، پیش‌بینی و آماده‌سازی امکانات و تأسیسات مورد نیاز گردشگران در کشور قدمتی طولانی دارد، اما پرداختن به موضوع جهانگردی از دیدگاه اقتصادی و فرهنگی و معرفی کشور و آداب و رسوم و خصوصیات آن به جهانیان از آغاز دوره پهلوی، و به‌خصوص پهلوی دوم صورت گرفت. در این دوره، با ایجاد سازمان جهانگردی، به‌منظور بهبود سطح گردشگری، پیشرفت، و کسب وجهه بین‌المللی - با توجه به اهمیت مراودات بین‌المللی - برای ایران اقدامات عمده‌ای در این زمینه صورت پذیرفت. این مسئله با تأخیر در برنامه سوم عمرانی در سال ۱۳۴۱ ش. ۱۹۶۲ طرح شد. در دهه چهل، با توجه به درآمد سرشار نفت، بر سودآوری این بخش تأکید زیادی نمی‌شد و بیشتر بر معرفی وجهه ملی و شناساندن فرهنگ و تمدن ایرانی و ارائه چهره‌ای از ایران به عنوان کشوری با جاذبیت‌های گردشگری تأکید می‌شد. از این رو، بیشتر بر گردشگری بین‌المللی و به‌خصوص

۱. دانشجوی دکتری تاریخ ایران  
دوره اسلامی دانشگاه شیراز  
r.javadi43@yahoo.com

بر جذب گردشگران از کشورهای آمریکا و اروپا و به طور کلی ممالک با وضعیت اقتصادی برتر تأکید می‌شد. در این دوره (۱۳۴۱-۱۳۵۷ ش. ۱۹۶۲-۱۹۷۸)، صنعت گردشگری در ایران توسعه یافت؛ ولی این توسعه بیشتر در ابعاد فیزیکی آن بود و به علت بی‌توجهی به تفاوت‌های فرهنگی و ارزش‌های اجتماعی، همراه با توسعه گردشگری، عوارض و دستاوردهای ناسالم و آسیب‌رسان زندگی غرب و بخشی از فرهنگ متداول آمریکا و اروپا- که فرهنگ مبتذل خوانده می‌شود- نیز وارد ایران شد.

درباره سازمان جهانگردی و اقدامات آن در دوره پهلوی دوم، مطالب اندکی در منابع موجود است و در منابعی که این پژوهش بر مبنای آنها انجام شده، مطالبی که مربوط به گردشگری و ایرانگردی و مسائل مربوط به آن است، بیشتر کلیات و راجع به گردشگری بعد از پیروزی انقلاب اسلامی است. در این پژوهش، ترسیم فضایی از گردشگری دوره پهلوی، سازمان‌ها، قوانین، اسناد، اقدامات، و برنامه‌هایی که در طول دوره مورد بحث برای بهبود صنعت گردشگری در ایران صورت پذیرفته، مورد ارزیابی قرار خواهد گرفت.

## اهداف پژوهش

این تحقیق برآن است تا اهداف زیر را دنبال کند:

۱. بررسی عملکرد سازمان جهانگردی و نقش آن در توسعه گردشگری در دوره پهلوی دوم.
۲. شناسایی توانمندی‌ها و قابلیت‌های گردشگری کشور ایران در جذب گردشگر در دوره پهلوی دوم.
۳. بررسی وضعیت گردشگری در دوره مورد بحث.

## فرضیه‌های پژوهش

۱. توسعه گردشگری در ایران به توسعه اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی منجر شد.
۲. در دوره پهلوی دوم، اقداماتی برای توسعه گردشگری و جذب گردشگر، در دستور کار دولت‌ها بود.

## سیری بر شکل‌گیری سازمان جهانگردی

در طول دوره‌های گذشته و در حکومت‌های مختلف حاکم بر ایران، اقدامات گسترده‌ای برای پذیرایی از گردشگران داخلی و خارجی و ایجاد تأسیسات و تجهیزات انجام گرفت و تا امروز نیز ادامه یافته است. به طور کلی، پیش‌بینی و آماده‌سازی امکانات و تأسیسات

مورد نیاز گردشگران در کشور قدمتی طولانی دارد، اما پرداختن به موضوع جهانگردی از دیدگاه اقتصادی و فرهنگی و معرفی کشور و آداب و رسوم و خصوصیات آن به جهانیان، از دوره پهلوی در دستور کار قرار گرفت. بهبود راه‌ها، احداث راه‌آهن، توجه به علم و دانش، و به دنبال آن تأسیس دانشگاه و دیگر اقداماتی از این دست همه حاکی از این است که فصل تازه‌ای در تاریخ ایران گشوده شده است. به دنبال همین امر بود که جهانگردی و پیشرفت آن در ایران مورد توجه قرار گرفت و توجه به راه‌ها، تأسیسات پذیرایی، تسهیلات، و دیگر خدماتی که منجر به جذب گردشگر می‌شد، در اولویت قرار گرفت. پیش از سال ۱۹۴۱/۱۳۲۰، در این زمینه، خدمات ارزنده‌ای برای پیشرفت کشور صورت گرفت. یکی از مهم‌ترین عواملی که در بهبود و پیشرفت صنعت گردشگری در هر کشوری مؤثر است، وضعیت راه‌هاست. در آغاز قرن بیستم، ۲۴۰۰ کیلومتر راه شوسه در ایران ساخته شد که از شرق به غرب و از شمال به جنوب ایران امتداد داشت. در زمینه خطوط هوایی نیز در اواسط سال ۱۹۲۲/۱۳۰۱، سازمان هواپیمایی ایران تأسیس و نخستین سرویس مسافربری در ۱۳۰۶/۱۹۲۷ افتتاح شد. این سازمان، فعالیت خود را تا سال‌ها پس از جنگ جهانی دوم ادامه داد. با افزایش تعداد مسافران هوایی و افزایش تعداد هواپیماهای مسافربری، در سال ۱۳۳۷/۱۹۵۸، فرودگاه بین‌المللی مهرآباد به طور رسمی گشوده شد (الوانی، ۱۳۸۵، صص ۶۳-۶۴). در ۱۳۰۶/۱۹۲۷ نیز احداث راه آهن سراسری، که طول آن ۱۳۸۹ کیلومتر بود، در ایران آغاز شد. ساخت این راه‌آهن، که خلیج فارس را به دریای مازندران متصل می‌کرد، تا ۱۳۱۷/۱۹۳۸ طول کشید. در زمینه تأسیسات پذیرایی و تسهیلات، مذاکراتی برای ساخت مهمانخانه در تهران و نقاط مختلف کشور با شرکت‌های خارجی و بنگاه‌های اروپایی انجام شد، که در نهایت شرکت‌های آلمانی اشتیاق زیادی به انجام این معامله نشان دادند (سنادی از صنعت جهانگردی، ۱۳۸۰، ص ۱۹۵). سایر اتباع خارجی، از جمله مسیو جورج. ای. هابای، مهندس بلژیکی، خواستار بهره‌برداری و نگهداری مهمانخانه‌ها در شهرها و مراکز توریستی ایران بود (سنادی از صنعت جهانگردی، ۱۳۸۰، سند شماره ۵۴). با وجود تلاش‌های فوق در زمینه اصلاحات رفاهی، با گسترش روزافزون مسافرت‌های داخلی و موضوع جلب گردشگران خارجی، ایجاد یک سازمان برای تمرکز امور مربوط به سفر و گردشگری و شناساندن مفاخر و تمدن کهن ایران به خارجیان، احساس شد. به همین دلیل، در ۱۹۳۵/۱۳۱۴، برای نخستین بار، در وزارت داخله، اداره‌ای به نام « اداره جلب سیاحان خارجی و تبلیغات » تأسیس و انجام امور مربوط به گردشگری کشور به آن اداره سپرده شد. « اصول وظایف اداره جلب سیاحان خارجی و تبلیغات تهیه برنامه جامعی بود که با استفاده از مقدمات بتواند به منظور تشویق جهانگردان برای مسافرت به ایران مفید واقع شود. ساختمان هتل‌ها و توقفگاه‌ها در

شهرها و مسیر راهها، تأمین اعتبارات لازم برای تبلیغات و مشارکت در سرمایه‌گذاری در تأسیسات مربوط به امور جهانگردی و مسافرتی مهم‌ترین فعالیت‌های این اداره بود» (اسنادی از صنعت جهانگردی، ۱۳۸۰، سند شماره ۱۵۲). در ۱۳۲۰/۱۹۴۱، اداره جلب سیاحان خارجی و تبلیغات جای خود را به «شورای عالی جهانگردی» داد، که هفته‌ای یک‌بار در وزارت کشور یا همان وزارت داخله تشکیل می‌شد و امور اداری آن را اداره سیاسی آن وزارتخانه انجام می‌داد. شورای عالی مرکب از هفده نفر نمایندگان مختار وزارتخانه‌ها و مؤسسه‌های دولتی و خصوصی بود. شورای عالی، موظف بود که به کلیه مسائلی که از طرف سرپرست سازمان یا هیئت‌های مشورتی که به وسیله دبیر کل پیشنهاد می‌شود رسیدگی و اخذ تصمیم نماید (اسنادی از صنعت جهانگردی، ۱۳۸۰، سند شماره ۹۱). در سال ۱۳۳۳/۱۹۵۴، بار دیگر، اهمیت جلب گردشگران، با توجه به جنبه‌های اقتصادی و تحکیم مبانی حسن تفاهم میان مردم کشورهای مختلف، مورد توجه دولت قرار گرفت و اداره امور جهانگردی، به پیشنهاد هیئت وزیران و تصویب محمدرضا شاه، در وزارت کشور متمرکز گردید. در سال ۱۳۴۰/۱۹۶۱، شورای عالی جهانگردی، با دوازده نفر از نمایندگان وزارتخانه‌ها و مؤسسه‌های دولتی و سه نفر از اشخاص آگاه به امر جهانگردی تشکیل شد که وظیفه آن تعیین خط‌مشی و برنامه‌های اجرایی اداره امور جهانگردی وزارت کشور بود و اصولاً بر امور مربوط به جهانگردی در سطح عالی نظارت داشت (معصومی، ۱۳۸۷، ص ۴۶).

«طی تصویب‌نامه‌ای که در تاریخ ۱۷ فروردین ۱۳۴۲/۶ آوریل ۱۹۶۳ به تصویب هیئت وزیران رسید، سازمانی به نام «سازمان جلب سیاحان» تأسیس شد که هدف آن معرفی بیشتر کشور ایران و تشویق جهانگردان خارجی و ایرانگردان به بازدید از آثار باستانی و تاریخی و مناظر طبیعی ایران و به طور کلی تمرکز و هماهنگی کامل امور مربوط به جهانگردی کشور در یک سازمان واحد بود. بدین ترتیب که این تمرکز موجب تحصیل هرچه بیشتر ارز خارجی، توسعه و ترویج صنایع ملی، و کمک به صاحبان حرفه‌های مختلف گردد و موجب تقویت و تحکیم مبانی اقتصاد عمومی مملکت را فراهم نماید» (فیض‌بخش، ۱۳۵۵، ص ۱۷۲). ایجاد و اصلاح تأسیسات جهانگردی، ایجاد تسهیلات لازم برای ورود گردشگران داخلی و خارجی، نظارت بر تأسیس و فعالیت اقامتگاه‌ها، تبلیغات، گردآوری اطلاعات و آمار از فعالیت بخش گردشگری، و فراهم نمودن موجبات پذیرایی از گردشگران از عمده‌ترین وظایف این سازمان به شمار می‌رفتند. اجرای وظایف فوق، در سازمان جلب سیاحان، برعهده شورای عالی جهانگردی و سرپرست سازمان و تشکیلات وابسته به آن بود (اسنادی از صنعت جهانگردی، ۱۳۸۰، سند شماره ۳/۱۷۹).

افزایش روزافزون فعالیت‌های مربوط به توسعه جهانگردی کشور، وجود سازمانی

۱. مفهوم جمله نوعی پیش‌بینی را مدنظر دارد و به‌وقوع این امر در زمان حال اشاره ندارد.

با ابعاد و قدرت اجرایی و کارآیی وسیع‌تر را ضروری می‌ساخت که بتواند امور توسعه جهانگردی کشور را همگام با پیشرفت سایر بخش‌های اقتصادی و اجتماعی ایران انجام دهد. «در ۳ تیر ۱۳۵۳ / ۲۴ ژوئیه ۱۹۷۴، با توجه به گسترش فعالیت‌های بین‌المللی سازمان جلب سیاحان و لزوم دارا بودن توان و ظرفیتی درخور این گسترش و نیز به خاطر هماهنگ شدن سیاست جهانگردی و اطلاعاتی کشور در داخل و خارج از مرزهای ایران، به موجب قانون، «سازمان جلب سیاحان» و «وزارت اطلاعات» در یکدیگر ادغام شدند و وزارتخانه جدیدی به نام «وزارت اطلاعات و جهانگردی» به وجود آمد (محلای، ۱۳۸۰، ص ۲۸۰). زیر نظر وزارت اطلاعات و جهانگردی، اداره امور ایرانگردی و جهانگردی به وسیله چهار شرکت سهامی با اسامی «شرکت سهامی گشت‌های ایران»<sup>۱</sup>، «شرکت سهامی خانه‌های ایران»، «شرکت سهامی سازمان مراکز جهانگردی برای ورزش‌های زمستانی»، و «شرکت سهامی تأسیسات جهانگردی ایران»، به کار مشغول شدند (زمانی فراهانی، ۱۳۷۹، ص ۳۰). بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، به حکم شورای انقلاب در سال ۱۳۵۸ / ۱۹۷۹، چهار شرکت مزبور در یکدیگر ادغام شدند و سازمان جدیدی به نام «سازمان مراکز ایرانگردی و جهانگردی» با دستورالعمل‌ها و سیاست‌های جدید شروع به فعالیت کرد که اداره و بهره‌برداری از واحدهای اقامتی به شکل مهمانخانه، مهمانسرا، اردوگاه، کلبه، چادر، غذاسرا، چایخانه، پیست اسکی، تأسیسات کنار دریا، آب‌های معدنی، و مراکز ورزشی زمستانی و هر نوع محل مناسب دیگری را برای ایرانگردی و جهانگردی برعهده گرفت (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۱، ص ۱۷).

## جاذبه‌های گردشگری ایران

کشور ایران، سرزمین پهناوری است که به سبب وسعت خاک، موقعیت جغرافیایی، راه‌های ارتباطی و جاذبه‌های گردشگری، برای جهانگردان خارجی اهمیت ویژه‌ای دارد. طبیعت جذاب ایران، تنوع آب و هوا و فرهنگ و تمدن درخشان چند هزار ساله ایران، این کشور باستانی را سرشار از جاذبه‌های گوناگون کرده است. این مناطق و جاذبه‌ها را می‌توان به دو گروه جاذبه‌های طبیعی و جاذبه‌های تاریخی - فرهنگی تقسیم کرد.

### جاذبه‌های طبیعی

- مناظر طبیعی و چشم‌اندازهای زیبا؛
- دریاها و دریاچه‌ها و سواحل آنها، مانند سواحل دریای مازندران، و سواحل و جزایر خلیج فارس و دریای عمان و دریاچه ارومیه؛

۱- موضوع شرکت عبارت است از فراهم ساختن وسایل انجام مسافرت‌های فردی و جمعی جهانگردان ایرانی و خارجی در داخل کشور اعم از مسافرت زمینی، هوایی، و دریایی و تأمین خدمات جهانگردی و هرگونه عملیات بازرگانی و تبلیغاتی مجاز مربوط به موضوع شرکت به منظور پیشرفت‌های مملکتی و شناساندن آثار باستانی و جاذبه‌های جهانگردی ایران (مارچ ۱۹۶۸).



- کوه‌ها، مانند رشته کوه البرز و زاگرس؛
- جنگل، مانند پارک جنگلی سی‌سنگان، پارک جنگلی نور، و گردشگاه جنگلی هراز؛
- آب‌های معدنی، مانند آب گرم سرعین، آب گرم لاریجان، و آب گرم محلات؛
- پارک‌های ملی و مناطق حفاظت شده، مانند پارک ملی گلستان، پارک ملی بمو، پارک ملی خجیر، و پارک ملی دریاچه ارومیه؛ و
- کویر، مانند کویر لوت.

### جاذبه‌های تاریخی-فرهنگی

تاریخ کهن ایران و قرار گرفتن در مسیر جاده ابریشم و راه ارتباطی بین دنیای شرق و غرب، باعث شده تا ایران به عنوان یکی از قطب‌های مهم تمدن بشری در جهان مطرح باشد. فرهنگ اصیل باستانی و آمیختن آن با فرهنگ اسلامی به اهمیت آن افزوده و به خصوص در سال‌های اخیر حس کنجکاوی دانشمندان، جامعه‌شناسان، محققان، مردم‌شناسان، و گردشگران را در مورد بازدید و مطالعه این سرزمین افزایش داده است. آثار و نشانه‌های متنوع و مختلفی که از سیر تکوینی فرهنگ و تمدن ایران برجای مانده است، می‌تواند به عنوان جاذبه‌های گردشگری مورد استفاده قرار گیرد (رضوانی، ۱۳۷۴، ص ۲۱۷).

پیش از پرداختن به سیاست‌گذاری‌های دولت در زمینه گردشگری، برای تسهیل امر سفر در ایران، باید توجه داشت که موانع زیر بیش از هر چیز اسباب اشکال بودند:

- فقدان مراکز، دانشگاه‌ها، و آموزشگاه‌های متخصص برای تربیت راهنمایان سیاحان در ایران (اسنادی از صنعت جهانگردی، ۱۳۸۰، سند شماره، ۱۳۶)؛
- نبودن استراحتگاه (متل) بین شهرهای مورد نظر جهانگردان، مثل تهران، اصفهان، شیراز، همدان، و کرمانشاه؛
- خرابی راه‌ها به خصوص جاده تهران-تخت جمشید و سواحل دریای خزر که بیشتر مورد توجه سیاحان بود؛
- کمبود تأسیسات پذیرایی و گرانی فوق‌العاده هتل‌های تأسیس شده در تهران و شهرستان‌ها (اسنادی از صنعت جهانگردی سند، ۱۳۸۰، سند شماره، ۱۳۷)؛
- نبودن ستونی برای ثبت اسامی جهانگردان در دفاتر گمرکی نقاط مرزی و فرودگاه‌ها؛
- برخورد خشونت‌آمیز و تند مأموران گمرک با جهانگردان (مطابق اظهار جهانگردان)؛
- عدم آشنایی بازرسان با زبان‌های خارجی؛
- دایر نبودن موزه‌ها و نقاط دیدنی در روزهای تعطیل و اعیاد (در صورتی که در تمام دنیا در ایام تعطیل باز می‌باشند)؛

- عدم بهره‌گیری موزه‌ها - مانند موزه کاخ گلستان، ایران باستان، و مردم شناسی - از کاتالوگ و دفترچه راهنما؛ و  
- در اختیار نبودن راهنماهای قابل اعتماد برای راهنمایی جهانگردان (سنادی از صنعت جهانگردی، ۱۳۸۰، سند شماره ۱۳۷/۲).

### سیاست‌گذاری‌های دولت در زمینه جذب گردشگر در دوره پهلوی دوم

در این دوره، شش برنامه عمرانی ملی تهیه شد که در برنامه‌های اول و دوم فصلی برای گردشگری در نظر گرفته نشده بود؛ در نتیجه، راهبردی وجود نداشت که بتواند عملکرد قابل توجهی را به دنبال داشته باشد. در برنامه سوم عمرانی (۱۳۴۱-۱۳۴۶/ ۱۹۶۲-۱۹۶۷) با توجه به اهمیت مرادوات بین‌المللی و ضرورت سامان بخشیدن به فعالیت گردشگری، این مقوله، نخستین بار در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور گنجانده شد و در برنامه‌های بعدی نیز ادامه یافت. در ۱۳۵۱/ ۱۹۷۲، طرح جامع گردشگری ایران، تدوین و در طرح مطالعات اقتصادی- اجتماعی گروه «بتل<sup>۱</sup>» نیز در بخش جداگانه‌ای به این مقوله پرداخته شد (همزمان با برنامه پنجم عمرانی کشور). «طرح آمایش سرزمین ستیران<sup>۲</sup>» که فعالیت مطالعاتی آن با پیروزی انقلاب اسلامی متوقف گردید، از دیگر اسناد برنامه‌های دوره قبل از پیروزی انقلاب اسلامی است که به مقوله گردشگری پرداخته است (معصومی، ۱۳۸۷، ص ۵۲).

### برنامه پنج‌ساله سوم عمرانی کشور (۱۳۴۱-۱۳۴۶/ ۱۹۶۲-۱۹۶۷)

در برنامه سوم عمرانی کشور فعالیت‌های زیر مد نظر بوده‌اند:

- **تأسیسات:** احداث یا کمک به احداث ۴۵ هتل، ۱۰۰ دستگاه کلبه مخصوص کنار دریا، ۳۶ قهوه‌خانه و ۱۲ چایخانه.
- **تسهیلات:** احداث دفاتر اطلاعاتی در مرزهای ورودی به کشور، ایجاد تسهیلات گمرکی و بانکی، نظارت بر کار راهنمایان گردشگری، تهیه مقدمات نظارت بر تأسیسات گردشگری و رسیدگی به شکایات گردشگری.
- **تبلیغات:** چاپ و نشر مقاله، ۱۷ بروشور، ۱۵ کتاب راهنما به زبان‌های مختلف، و تشکیل نمایشگاه‌های عکس و اسلاید و تهیه فیلم از جاذبه‌های گردشگری کشور.

«در این برنامه در زمینه تأسیسات گردشگری اقداماتی به منظور توسعه تأسیساتی از قبیل هتل‌ها، رستوران‌ها، مسافرخانه‌ها و رستوران‌های بین‌راهی با توجه به کمبودهای آنها صورت گرفت. در زمینه تسهیلات گردشگری برنامه‌ریزی‌های انجام شده سبب فراهم آمدن امکانات نظارت بر بخش خصوصی (آژانس‌ها و هتل‌ها) گردید. در خصوص آموزش

1. Battel  
2. Setiran



گردشگری با توجه به توسعه هماهنگ بخش گردشگری و نیاز به نیروی انسانی متخصص، مؤسساتی به منظور آموزش کارکنان و راهنمایان این بخش به وجود آمد (مجموعه قوانین و مقررات صنعت ایرانگردی و جهانگردی، ۱۳۷۸، ص ۲۵).

با وجود این، به علت برخی محدودیت‌ها، تمامی اهداف برنامه حاصل نگردید. از جمله مشکلات و محدودیت‌های برنامه سوم عمرانی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. مجهز نبودن مسیرهای گردشگری از لحاظ تأسیسات پذیرایی، علائم راهنمایی، کیفیت جاده‌ها، و سایر تأسیسات در کشور؛

۲. بی‌اطلاعی و بی‌تجربگی کادر شاغل در مؤسسه‌های گردشگری از قبیل خدمتگزاران هتل‌ها، کارکنان آژانس‌ها، راهنمایان گردشگری، متصدیان تنظیم گردش‌ها، و سیاحت‌های دسته جمعی؛ و

۳. کمبود هتل‌های بزرگ و مناسب با توجه به تقاضای روزافزون گردشگری خارجی.
۴. فقدان آژانس‌های کارآمد گردشگری با شعب وسیع و مجهز و کادر مطلع در داخل و خارج کشور برای ترتیب دادن گردش‌های دسته جمعی متنوع منطقه‌ای و داخلی (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۴۷، ص ۲۶۱).

### برنامه پنج‌ساله چهارم عمرانی کشور (۱۳۴۷-۱۳۵۱/۱۹۶۸-۱۹۷۲)

در اواسط دهه ۱۳۴۰ و اوایل دهه ۱۳۵۰/۱۹۷۱، با توجه به درآمد هنگفت ناشی از فروش نفت و رویای تبدیل ایران به جرگه کشورهای پیشرفته صنعتی جهان، در تهیه برنامه عمرانی پنج‌ساله چهارم کشور (۱۳۴۷-۱۳۵۱/۱۹۶۸-۱۹۷۲) جهانگردی به عنوان بخشی مستقل در نظر گرفته شد (زمانی فراهانی، ۱۳۷۹، ص ۳۰). «در برنامه چهارم ۳/۸ میلیارد ریال اعتبار برای توسعه جهانگردی پیش‌بینی گردید که ۳/۶ میلیارد ریال آن جهت توسعه تأسیسات جهانگردی و ۲۰۰ میلیون ریال آن نیز برای تبلیغات جهانگردی در نظر گرفته شده بود. این اعتبار بر اثر دو بار تجدید نظر کاهش یافت و در ۳/۶ میلیارد ریال تثبیت گردید که ۳/۳ میلیارد آن به تأسیسات و بقیه به تبلیغات جهانگردی اختصاص یافت. طی این برنامه معادل ۴۴۲ میلیون ریال از محل طرح‌های مستمر اعتباراتی در اختیار سازمان جلب سیاحت قرار گرفت و بدین ترتیب، از کل اعتبارات بخش عمومی مبلغ چهار میلیارد ریال به این برنامه اختصاص یافت. علاوه بر این، بخش خصوصی نیز طی برنامه چهارم در حدود ۷/۷ میلیارد ریال در زمینه تأسیسات جهانگردی سرمایه‌گذاری نمود» (فیض‌بخش، ۱۳۵۵، ص ۲۴۷). همان‌طور که اشاره شد، توسعه تأسیسات جهانگردی و تبلیغات و انتشارات جهانگردی دو فعالیت اساسی هستند که در برنامه عمرانی چهارم گنجانده شد.



تأسیسات جهانگردی با موفقیت همراه بود و با کمک بخش خصوصی تأسیسات متعدد و آبرومندی در نقاط مختلف کشور و در مسیرهای جهانگردی به وجود آمد. اما تبلیغات و انتشارات جهانگردی، به علت اندک بودن بودجه تبلیغات نتوانست پا به پای توسعه تأسیسات گام بردارد (اسنادی از صنعت جهانگردی، ۱۳۸۰، سند شماره، ۱/۲۳۴).

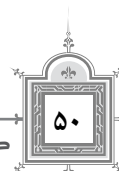
در این برنامه اهداف زیر مد نظر بوده است:

- افزایش تعداد گردشگران از ۲۱۰ هزار نفر در سال ۱۳۴۶ / ۱۹۶۷ به ۵۲۰ هزار نفر در سال ۱۳۵۱ / ۱۹۷۲ با تأکید بر کشورهای اروپایی و آمریکایی؛
- طولانی کردن مدت اقامت این عده در کشور، به نحوی که حد متوسط اقامت گردشگران خارجی در ایران از ۸ روز کمتر نباشد؛ و
- تجهیز مناطق و مسیرهای مورد توجه مسافران داخلی و فراهم آوردن وسایل رفاه آنان در مدت سفر در مناطق ساحلی دریای خزر که تفریحگاه عمده تابستانی مسافران داخلی به شمار می رود (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۴۷، ص ۵۵).
- مهم ترین اقداماتی که در زمینه اجرای اهداف فوق در طول برنامه چهارم صورت گرفت، عبارت بود از:

۱. در زمینه تأسیسات؛ هدف اصلی ایجاد اماکنی برای تفریح و اقامت و پذیرایی گردشگران داخلی و خارجی بود که بدین منظور برنامه های مشخص هتل سازی، نوسازی و تجهیز قهوه خانه، احداث مهمانسراهای شهری و روستایی، اردوگاه های گردشگری، اقامتگاه جوانان، خانه های زواری و تجهیز پارک های جنگلی در نظر گرفته شده بود.
۲. در زمینه تبلیغات، هدف اصلی تشویق خارجیان برای مسافرت به ایران و ترغیب ایرانیان به سفر کردن در داخل کشور و حسن برخورد با خارجیان از طریق برنامه های مشخص، ایجاد دفاتر نمایندگی در پاریس، لندن، فرانکفورت و بیروت، شرکت در نمایشگاه های بین المللی و برگزاری نمایشگاه ها، انتشار نشریات تبلیغاتی به صورت پوستر، بروشور، تقویم، کتاب راهنما و تصاویر ایران و ایجاد برخی جشن های هنری که با توجه به اهمیتی که این فستیوال ها در عرصه بین المللی پیدا کرده بود با «فستیوال بعلبک» در لبنان، به عنوان یک وسیله توسعه جهانگردی فیما بین دو کشور (که در عین حال موجب گسترش همکاری فرهنگی می شد) بین این جشن ها پیوند همکاری برقرار شد (اسنادی از صنعت جهانگردی، ۱۳۸۰، سند شماره، ۲/۲۵۵) و همچنین می توان به جشن های ۲۵۰۰ ساله شاهنشاهی اشاره کرد که به منظور شناساندن فرهنگ و تمدن غنی ایران به خارجیان به مدت هفت روز در بقایای تخت جمشید، سران ۶۹ کشور و تعداد بسیار زیادی روزنامه نگار و خبرنگار تلویزیون از سراسر جهان گرد آمده بودند (دهقان نیری، ۱۳۸۶، ۵۲).

یکی از اهداف برنامه چهارم، افزایش تعداد گردشگران خارجی از ۲۱۰ هزار نفر در سال ۱۳۴۶/ ۱۹۶۷ به ۵۲۰ هزار نفر در سال پایان برنامه (۱۳۵۱/ ۱۹۷۲) بود که این امر، چه از نظر تعداد و چه از نظر ترکیب گردشگران تحقق نیافت. چراکه تعداد گردشگران ورودی به ۵۱۴ هزار نفر رسید و برخلاف برنامه، که بیشتر بر بازارهای اروپا و آمریکا تأکید داشت، این مسئله عملاً متوجه کشورهای بود که گردشگران آنها فاقد قدرت خرید کافی بودند و همین امر در رکود نسبی هتل‌های درجه یک مؤثر افتاد (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۲، ص ۷۳۰). در زمینه طولانی کردن مدت اقامت گردشگران در کشور نیز اقداماتی از جمله احداث مهمانسرا در مسیرهای گردشگری، احداث و ایجاد اردوگاه‌های گردشگری، و اعطای وام برای احداث تأسیسات اقامتی صورت گرفت که با این اقدامات مدت اقامت از ۱۳ شب در سال ۱۳۴۶/ ۱۹۶۷ به ۱۹ شب در پایان برنامه رسید. اما این افزایش، به دلیل اقامت گردشگران در هتل‌های درجه پائین بر درآمدهای حاصل از گردشگری تأثیر مثبت نداشت (معصومی، ۱۳۸۷، ص ۵۷). «در زمینه تجهیز مسیرهای گردشگری، اقداماتی همچون تهیه طرح جامع گردشگری ناحیه شمال، تشکیل شورای گردشگری ناحیه شمال در رابطه با اجرای پیشنهادات طرح، احداث راه‌های ارتباطی، آب، سیستم فاضلاب، اردوگاه‌های گردشگری در شمال کشور انجام شدند» (معصومی، ۱۳۸۷، ص ۵۷).

اقدامات صورت گرفته در زمینه افزایش تعداد واحد اتاق و تخت از هدف برنامه پیش تر بود. در مقابل، از نظر ایجاد اقامتگاه جوانان، اردوگاه، پارک، پلاژ، و سایر تأسیسات منطبق با هدف‌های برنامه پیش نرفت. حجم سرمایه‌گذاری‌ها، اعم از سرمایه‌گذاری بخش عمومی و خصوصی، در مجموع ۶/۵ میلیارد ریال پیش بینی شده بود که به بیش از ۱۱ میلیارد ریال رسید. این تفاوت، ناشی از سرمایه‌گذاری بیشتر بخش خصوصی در احداث هتل‌ها بود (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۲، ص ۷۲۹). به طور کلی، در برنامه چهارم، برنامه‌های گردشگری کاملاً منطبق با هدف‌های تدوین شده اجرا نشد و برنامه‌های آموزشی و تبلیغاتی نیز از وسعت و قدرت کافی بهره‌مند نشدند. فقدان نیروی انسانی ورزیده در صنعت گردشگری، موجب کاهش کیفیت عرضه خدمات شد. با وجود این، در طول اجرای این برنامه، گردشگری دارای جایگاه ویژه‌ای شد و پیامدهایی از قبیل ایجاد تحرک در فعالیت‌های اقتصادی، و ایجاد تجهیزات و تسهیلات برای گردشگران داخلی و خارجی در مناطق مختلف کشور را به همراه داشت.



## برنامه پنج ساله پنجم عمرانی کشور (۱۳۵۲-۱۳۵۶/۱۹۷۳-۱۹۷۷)

- طی برنامه‌های سوم و چهارم عمرانی، سرمایه‌گذاری‌ها در زمینه گردشگری بیشتر به صورت ساختمان هتل‌های درجه یک بود که بیشتر مورد استفاده گردشگران خارجی و تعداد معدودی از مسافران داخلی قرار می‌گرفت که درآمد بالایی داشتند. در حالی که، با توسعه اقتصادی و اجتماعی و بالا رفتن سطح رفاهی جامعه، مسافرت‌های داخلی به منظور تفریح و استفاده از تعطیلات، توسط گروه‌های مختلف اجتماعی ایران افزایش قابل توجهی داشت و لازم بود تسهیلاتی با استاندارد قابل قبول برای تمام این گروه‌ها فراهم شود. بنابراین، طی برنامه پنجم عمرانی کشور سیاست جهانگردی مبتنی بر اصول زیر بوده است:
- اهمیت دادن به توسعه خدمات برای مسافران داخلی و کوشش در فراهم کردن وسایل و تأسیسات لازم به منظور اقامت و رفاه مسافران داخلی در مراکز تفریح زمستانی، تابستانی، اماکن مذهبی، و تاریخی؛
  - تشکیل و جلب گروه‌های گردشگر برای دیدار از مراکز گردشگری ایران با همکاری سازمان‌های گردشگری بین‌المللی؛
  - ارائه تسهیلات بیشتر در مراکز ورود و خروج گردشگران به کشور به منظور تأمین آسایش بیشتر گردشگران؛
  - تأکید بر ساخت هتل‌ها و مراکز پذیرایی متوسط و ارزان قیمت؛
  - محدود نمودن سرمایه‌گذاری‌های دولت به مواردی که بخش خصوصی با وجود کمک‌های اعتباری دولت آمادگی سرمایه‌گذاری را نداشته باشد و تشویق بخش خصوصی به رعایت استانداردهای مطلوب؛
  - تربیت نیروی انسانی در کلیه رشته‌های تخصصی مربوط به گردشگری؛
  - اقدام به ایجاد تسهیلات قانونی به منظور تأمین وسایل تفریح و استفاده از ایام فراغت و تشویق مردم به سیر و سیاحت از طرف سازمان جلب سیاحان (فیض‌بخش، ۱۳۵۵، صص ۲۵۴-۲۵۳).
  - تجدید نظر در آیین‌نامه‌های اعطای وام به بخش خصوصی برای ایجاد تأسیسات گردشگری به منظور سوق دادن کمک‌های بخش دولتی در جهات مطلوب، سرمایه‌گذاران بخش خصوصی به علت رونق و سودآوری فراوان در سایر بخش‌ها هنگامی متمایل به سرمایه‌گذاری در زمینه هتل، به‌خصوص واحدهای بزرگ هستند که از طرف دولت تشویق لازم از جمله اعطای وام طویل‌المدت با بهره کم فراهم باشد (اسنادی از صنعت جهانگردی، ۱۳۸۰، سند شماره ۲۸۰/۱).



به منظور نیل به اهداف فوق برنامه‌های زیر مد نظر قرار گرفت:

### الف. تأسیسات

- ایجاد انواع تأسیسات پذیرایی و گردشگری در مناطق شهری، شامل هتل، زائرسرا، اقامتگاه جوانان، و اردوگاه‌های گردشگری؛
- ایجاد انواع تأسیسات پذیرایی و گردشگری در مرزها و شاهراه‌ها؛ شامل چایخانه و اردوگاه‌های گردشگری؛ و
- ایجاد تأسیسات گردشگری و تفریحی اعم از بیلاقی، درمانی، و جز آن در شمال کشور و بیلاقات.

### ب. تبلیغات

- تشویق خارجیان به مسافرت به ایران و معرفی فرهنگ و آثار باستانی، جلب سرمایه‌های خارجی برای ایجاد انواع تأسیسات پذیرایی و مؤسسه‌های خدمات گردشگری و تشویق ایرانیان در داخل کشور.
- حجم مالی برنامه تبلیغات جهانگردی بالغ بر ۵۸۰ میلیون ریال برآورد گردید، به نحوی که حدود ۵۴۰ میلیون ریال آن توسط بخش دولتی سرمایه‌گذاری گردید (معصومی، ۱۳۸۷، ص ۶۱).

### ج. آموزش

- هدف برنامه آموزش جهانگردی، فراهم ساختن امکانات لازم برای تربیت ۸۳۶۰ نفر افراد مورد نیاز در انواع تأسیسات پذیرایی و مؤسسه‌های خدمات جهانگردی بوده است (معصومی، ۱۳۸۷، ص ۶۲).
- «کل اعتبارات جهانگردی از ۴ میلیارد ریال در برنامه چهارم (شامل ۳/۶ میلیارد ریال از محل بودجه عمرانی ۰/۴ میلیارد ریال از محل بودجه عادی) ۸/۹ میلیارد ریال در برنامه پنجم بالغ گردید. به طور کلی، از کل اعتبارات فصل گردشگری در برنامه پنجم عمرانی، ۳۶/۶ درصد به ایجاد و توسعه تأسیسات گردشگری تجملی و ۳۳/۱۵ درصد به ایجاد تأسیسات گردشگری متوسط و ۲۰/۴۳ درصد به ایجاد تأسیسات ارزان اختصاص داده شد. برای برنامه‌های تبلیغاتی و تحقیقاتی نیز به ترتیب ۷ درصد و ۲/۵ درصد اعتبار صرف گردید. تأسیسات گردشگری تجملی بیشترین درصد اعتبارات و رقمی حدود ۲ برابر تأسیسات ارزان را به خود اختصاص می‌دادند» (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۶، ص ۲۸۳).



## برنامه پنج ساله ششم عمرانی (۱۳۵۷-۱۳۶۱-۱۹۷۸-۱۹۸۲)

برنامه ششم، که قرار بود از سال ۱۳۵۷ تا ۱۹۷۸ آغاز شود، با پیروزی انقلاب اسلامی ایران کنار گذاشته شد. این برنامه، ضمن نقد برنامه پنجم و بررسی پیشرفت‌ها و مشکلات آن، هدف‌های کلی و برجسته بخش گردشگری را مشخص کرده بود و طبق گزارش آن فقط ۶۰ درصد از هدف‌های برنامه پنجم تحقق یافت (رمضانی دارابی، ۱۳۸۲، ص ۹۴). بدین ترتیب، با مروری بر عملکرد بخش گردشگری در برنامه‌های عمرانی پیش از انقلاب ملاحظه می‌شود که صنعت گردشگری کشور هیچ‌گاه به توازن مطلوب دست نیافت و از بدو پیدایش تا وقوع انقلاب همواره حجم گردشگران و ارز خروجی بیش از ارقام مشابه ورودی بود. با وجود غنای جاذبه‌های گردشگری کشور، علت این امر اتخاذ اهداف و سیاست‌های نادرست و تنگناهای اجتماعی - اقتصادی و عدم توسعه ساخت اقتصادی و زیربنایی نهفته است. همچنین، در کلیه این برنامه‌ها عدم تکافوی امکانات مالی و نابسامانی‌های اقتصادی و اجتماعی به‌مثابه بخشی دیگر از علل عدم تحقق اهداف برنامه‌ها ذکر شده است. همچنین، طی همین سال‌ها، چند طرح مطالعاتی انجام گرفت؛ ولی به دلیل درهم ریختگی تشکیلات سازمان، طرح‌ها فقط در حد مطالعه باقی ماند و به مرحله اجرا در نیامدند. این طرح‌ها عبارت‌اند از:

### ۱. طرح جامع گردشگری کرانه‌های دریای خزر

قرارداد لازم با مؤسسه مهندسی مشاور امکو دو دکسیادیس منعقد و طرح جامع از طرف مؤسسه مزبور تهیه و در بهمن ۱۳۴۶ / ۱۹۶۸ به تصویب شورای عالی شهرسازی رسید (سنادی از صنعت جهانگردی، ۱۳۸۰، سند شماره ۲۲۲/۹). طبق این طرح، باید مناطق جالب و جذاب کرانه‌های شمال تعیین و برای هر کدام طرحی ارائه گردد.

### ۲. طرح ایجاد مراکز جهانگردی در کلاردشت و دشت نظیر

این دو منطقه، که در شمال ایران قرار گرفته‌اند، به علت طبیعت بی نظیر و وفور شکار، مورد توجه قرار گرفت و طرحی برای ایجاد تأسیسات پذیرایی مختلف در آن اماکن پیشنهاد شد (سنادی از صنعت جهانگردی، سند شماره ۲۲۲/۱).

### ۳. طرح ایجاد مراکز جهانگردی در کرند

کرند یکی از بیلاقات بسیار مهم غرب ایران و واقع در استان کرمانشاهان است. ایجاد تأسیسات و مراکز جهانگردی از شرایط عمده آبادی کرند است و منظور از ایجاد آن جذب جهانگردان عرب بوده است (سنادی از صنعت جهانگردی، ۱۳۸۰، سند شماره ۵۸/۱).

### ۴. طرح جامع آب‌های معدنی سرعین و لاریجان

ایجاد یک مرکز جهانگردی در آب‌های گرم سرعین واقع در آذربایجان شرقی (و استان

اردبیل فعلی) و همچنین ایجاد یک مرکز جهانگردی دیگر در آب‌های گرم لاریجان واقع در شمال کشور، می‌توانست در جلب سیاحان داخلی مؤثر باشد (زمانی فراهانی، ۱۳۷۹، ص ۳۱).

### ۵. طرح جامع جهانگردی جزایر کیش و مینو

این مناطق برای ایجاد مراکز جهانگردی و تفریحی برای کشورهای عرب منطقه در نظر گرفته شده بود و بر این اساس برای تهیه طرحی با مهندسان مشاور «نظام عامری» قراردادی منعقد شد که به علت اشکالات مربوط به سودآوری این طرح، گزارش مهندسان مشاور مورد تأیید سازمان جلب سیاحان قرار نگرفت و طرح به حال تعویق درآمد (اسنادی از صنعت جهانگردی، ۱۳۸۰، سند شماره ۲۵۱/۴).

### ۶. طرح جامع جهانگردی سد لیتان

این طرح پس از مطالعات فراوان و تهیه طرح‌های تأسیساتی، پس از درهم ریختن تشکیلات، به حال تعویق درآمد (زمانی فراهانی، ۱۳۷۹، ص ۳۲).

### ۷. طرح جامع توسعه گردشگری در ایران

این طرح، توسط مؤسسه مشاور توریست کنسولت تهیه و تدوین شد و بر این اساس تا سال ۱۳۶۸/ ۱۹۸۹، نتیجه فعالیت مطالعاتی مشاور در مورد رشد فعالیت گردشگری را دربرمی‌گرفت.

## ایجاد دفاتر و نمایندگی‌های جهانگردی در خارج از کشور

گسترش روزافزون فعالیت‌های تبلیغات جهانگردی، موفقیت‌های سیاسی و اجتماعی و پیشرفت‌های ایران در زمینه‌های بین‌المللی سبب افزایش بیش از پیش جریان جهانگردی بین‌المللی کشور در دهه ۵۰ شد. با توجه به این امر بود که به تدریج نمایندگی‌ها و دفاتر در کشورهای خارجی دایر شد. قبل از تأسیس دفاتر جهانگردی در خارج از کشور، به علت فقدان اعتبار لازم برای ایجاد شعبات جهانگردی، وزارت امور خارجه همکاری نزدیک‌تری با سازمان جلب سیاحان داشت و در هر یک از نمایندگی‌های سیاسی و کنسولی یکی از اعضا، مأمور انجام اقدامات لازم برای تشویق خارجیان به مسافرت به ایران بود و به وی اجازه داده شده بود با سازمان جلب سیاحان به طور مستقیم مکاتبه کرده و با استفاده از نشریاتی که از طرف سازمان در اختیار نامبرده قرار داده می‌شود، هرگونه اقدام مقتضی را معمول دارد (اسنادی از صنعت جهانگردی، ۱۳۸۰، سند شماره ۲۱۰/۱). به دنبال این امر، دفاتر و نمایندگی‌هایی در آمریکا و اروپا تأسیس شد. با مطالعاتی که در ایالات متحده آمریکا صورت گرفت، ضرورت تأسیس نمایندگی در نیویورک، که مرکز عمده فعالیت مؤسسه‌های جهانگردی و خارجی است، بیش از پیش روشن شد. همچنین، با توجه به احداث «خانه ایران» در پاریس و اقداماتی



که با همکاری خانه مذکور از طرف سازمان جلب سیاحان در فرانسه به عمل آمد، مطالعات انجام شده تأیید کرد که «تأسیس دفتر نمایندگی سازمان جلب سیاحان در کشور آلمان بر سایر کشورهای اروپا اولویت یافت و نظر به اینکه شهر فرانکفورت مرکز تجمع مؤسسه‌های جهانگردی و رتق و فتق امور سیاسی می‌باشد و کلیه کشورهای که در زمینه توسعه سیاحت و جهانگردی فعالیت دارند، دفاتر خود را در این شهر تأسیس نموده‌اند؛ بنابراین، صلاح در آن است که دفتر نمایندگی سازمان جلب سیاحان در شهر فرانکفورت مستقر گردد» (اسنادی از صنعت جهانگردی، ۱۳۸۰، سند شماره ۲۲۱). با توجه به نتایج مطلوبی که این امر به دنبال داشت، حدود فعالیت و تعداد این دفاتر افزایش یافت. به گونه‌ای که وزارت اطلاعات و جهانگردی تعداد ۱۰ نمایندگی - که مراکز اطلاعات و جهانگردی ایران در خارج از کشور نامیده می‌شدند- در کشورهای آلمان (بن)، فرانسه (پاریس)، انگلستان (لندن)، ایتالیا (رم)، ایالات متحده آمریکا (نیویورک و لوس آنجلس)، اتریش (وین)، کانادا (مونترال)، لبنان (بیروت)، و ژاپن (توکیو) دایر کرد که در زمینه ترغیب و تشویق و فراهم نمودن تسهیلات و راهنمایی جهانگردانی که از این کشور عازم ایران می‌باشند، فعالیت داشت.

### مهم‌ترین قوانین مصوب جهانگردی در سال‌های ۱۳۴۳-۱۳۵۷/ ۱۹۶۴-۱۹۷۸

عقد موافقتنامه‌های جهانگردی با کشورهای جهان و نیز عضویت در سازمان‌های بین‌المللی جهانگردی از جمله فعالیت‌های دیگر وزارت اطلاعات و جهانگردی بوده است. ایران با کشورهای لبنان، سنگال، سوریه، تونس، اردن، مصر، رومانی، بلغارستان، یوگسلاوی، فرانسه، عراق، اتریش، یونان، و رومانی موافقتنامه‌های همکاری جهانگردی منعقد کرد و در چارچوب سازمان عمران منطقه‌ای با کشورهای پاکستان و ترکیه نیز اقدام به انعقاد موافقتنامه همکاری سه‌جانبه‌ای در زمینه‌های مختلف جهانگردی نمود. علاوه بر این، با کشورهای ایتالیا، پاکستان، اسپانیا، آفریقای جنوبی، و کنیا به منظور انعقاد قراردادهای دوجانبه همکاری جهانگردی مذاکراتی صورت گرفت. در زمینه همکاری با سازمان‌های بین‌المللی جهانگردی نیز دولت ایران موفق به عضویت و شرکت در فعالیت‌های سازمان‌های بین‌المللی شد؛ مانند اتحادیه جهانی سازمان‌های رسمی جهانگردی<sup>۱</sup> - که از ۱۳۴۹ / ۱۹۷۰ به نام سازمان جهانی جهانگردی<sup>۲</sup> - به فعالیت خود ادامه می‌دهد (مجموعه قوانین سال‌های ۱۳۴۳-۱۳۵۷).

در قوانین و موافقتنامه‌های بین دولت‌های ایران و کشورهای دیگر، آنچه ناظر به حقوق جهانگردان کشورهای طرفین موافقتنامه‌هاست، در ماده یک آنها تصریح و اجرای آن تعهد و تضمین شده است. امتیازات در نظر گرفته شده برای جهانگردان طرفین

1. IOUTO
2. WTO



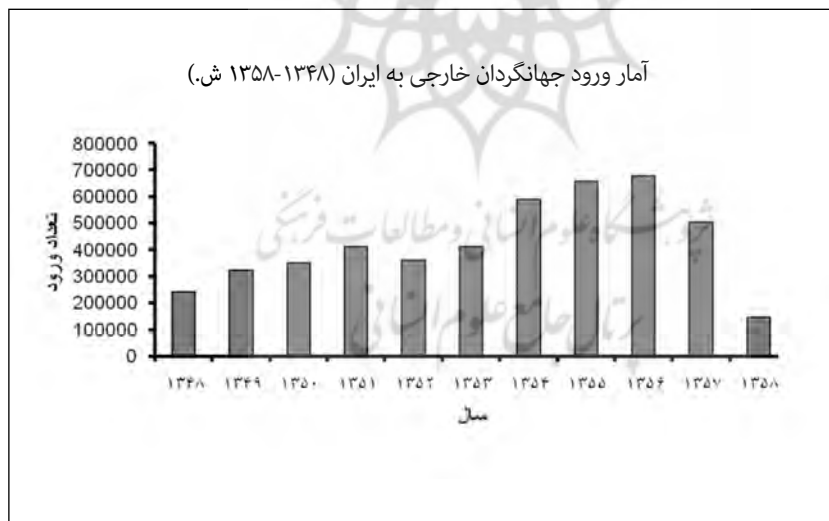


موافقتنامه‌ها عبارت است از:

- تسهیل تشریفات مربوط به مسافرت جهانگردان،
- کمک و مساعدت به جهانگردان در ایام سیر و سفر،
- لزوم احداث ساختمان‌ها و سایر تأسیسات مورد نیاز جهانگردان،
- آموزش کارکنان ذی‌ربط برای خدمت‌رسانی مطلوب به جهانگردان،
- همکاری در زمینه ارتباط، تبلیغات و انتشارات مشترک جهانگردی،
- همکاری متقابل و مبادله اطلاعات، و
- تشکیل کمیسیون‌های مختلط و حداقل سالی یک‌بار برای تحقق اهداف مذکور» (مجموعه قوانین سال‌های ۱۳۴۳-۱۳۵۷).

### نتایج حاصل از اقدامات سازمان جهانگردی

برای بررسی نتایج حاصل از فعالیت‌ها و اقداماتی که طی سلطنت محمدرضا شاه در زمینه‌های مختلف جهانگردی صورت گرفته است، به آمار و ارقام به دست آمده از گزارش آماری معاونت امور سیاحتی و زیارتی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی در کتاب درآمدی بر جهانگردی، استناد می‌شود. میزان ورود و خروج جهانگردان و میزان درآمد ارزی حاصل از ورود آنها، تأسیسات پذیرایی، و جزآن، گویای حجم و جریان جهانگردی در ایران می‌باشد.



#### مؤدار ۱

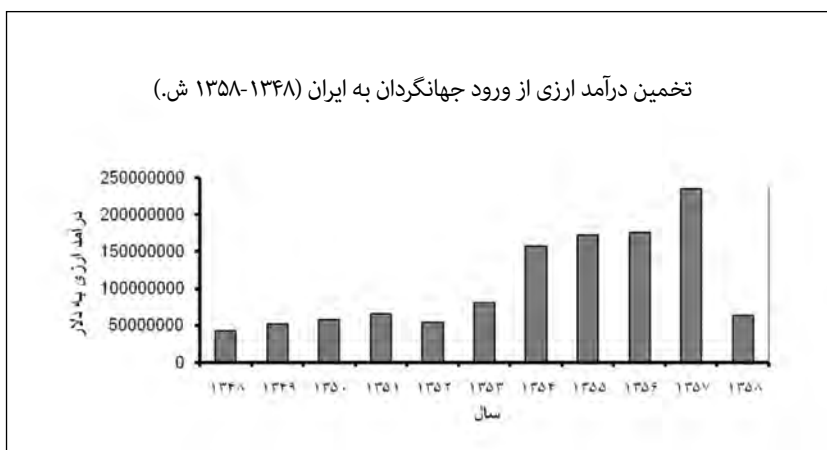
منبع: درآمدی  
بر جهانگردی، ۱۳۸۰.

اگر شاخص تغییرات جهانگردی را ۱۰۰ در نظر بگیریم، از سال ۱۳۴۸/ ۱۹۶۹ تا ۱۳۵۶/ ۱۹۷۷ شمار ورود جهانگردان خارجی به ایران افزایش یافته است.



## نمودار ۲

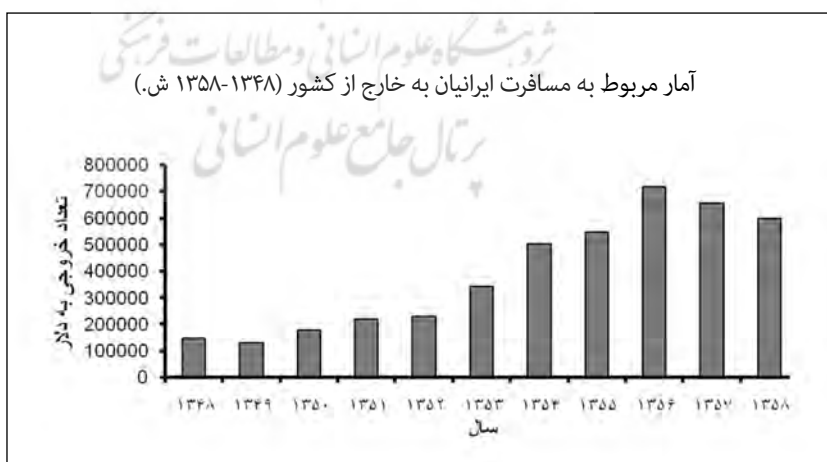
منبع: درآمدی بر جهانگردی، ۱۳۸۰.



طبق نمودار ۲، در سال ۱۳۵۷/۱۹۷۷ ایران، به بالاترین سطح درآمد حاصل از جهانگردی خارجی قبل از انقلاب دست یافت و مبلغ ۲۳۵ میلیون و ۱۷۵ هزار دلار عاید کشور شد. اما در سال ۱۳۵۸/۱۹۷۹، یک سال بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، با کاهش ۷۵/۶ درصدی در تعداد ورود جهانگرد، میزان درآمد ایران نیز به شدت کاهش یافت و با کاهش ۷۳ درصدی، به ۶۳ میلیون و ۵۹۸ هزار و ۷۴۸ دلار رسید. با نگاهی به نمودارهای ۱ و ۲ به این نتیجه می‌رسیم که در سال‌های قبل از انقلاب، با وجود آزادی و شرایط غربی‌پسند و با اینکه عوامل حکومت وقت سعی بر این داشتند که با نادیده انگاشتن برخی باورهای اصیل مذهبی و فرهنگی مردم، راه را برای جذب جهانگرد هموار سازند و امکانات و ظرفیت‌های جهانگردی و تسهیلات مسافرتی نیز مطلوب به نظر می‌رسید، اما فعالیت‌های جهانگردی و مسافرتی پویا و پیشرفته‌ای وجود نداشت.

## نمودار ۳

منبع: درآمدی بر جهانگردی، ۱۳۸۰.



بانگاهی به آمار نمودار ۱ (آمار ورود جهانگردان خارجی به ایران بین سال‌های ۱۳۴۸-۱۳۵۸)، نمودار ۲ (تخمین درآمد ارزی حاصل از ورود جهانگردان به ایران در سال‌های ۱۳۴۸-۱۳۵۸)، و نمودار ۳ (آمار مربوط به تعداد مسافرت ایرانیان به خارج از کشور از سال ۱۳۴۸ تا ۱۳۵۸)، به این نتیجه می‌رسیم که از سال ۱۳۴۸/۱۹۶۹ تا ۱۳۵۵/۱۹۷۶ تعداد ورود جهانگرد به ایران به مراتب بیشتر از خروج اتباع ایران به خارج بوده است. ولی در سال ۱۳۵۶/۱۹۷۷، در سنجش با تعداد ورود جهانگرد خارجی به ایران (۶۷۸/۱۵۷) شاهد فزونی مسافرت ایرانیان به خارج از کشور (۷۱۶/۲۸۲) هستیم و در سال ۱۳۵۷/۱۹۷۷ کاهش چشمگیری نیز در تعداد ورود جهانگرد خارجی به ایران (۲۵/۹- درصد به نسبت سال قبل) و تعداد خروج جهانگرد ایرانی به خارج (۷/۴- درصد نسبت به سال قبل) مشاهده می‌شود (محلانی، ۱۳۸۰، ص ۲۸۹).

در زمینه پرداختن به برنامه‌های تأسیساتی، ارائه خدمات پذیرایی در برنامه‌ریزی‌های سازمان جهانگردی از اولویت برخوردار بود. به همین جهت، در تشکیلات سازمان جلب سیاحان مدیریتی به نام مدیریت تأسیسات جهانگردی به وجود آمد که هدفش ایجاد یا اصلاح تأسیسات جهانگردی با استفاده از اعتبارات مربوط و از طریق سرمایه‌گذاری و اعطای وام به سرمایه‌گذاران بخش خصوصی و شهرداری‌ها و فراهم کردن تسهیلات سرمایه‌گذاری در امر جهانگردی به طور کلی و با مشارکت در سرمایه‌گذاری و نظارت در تأسیس مهمانخانه‌ها بود. «مدیریت تأسیسات جهانگردی که با تأسیس وزارت اطلاعات و جهانگردی گسترش فوق‌العاده‌ای پیدا کرده با اعمال همه این وظایف موفق شده بود که وضع تأسیسات جهانگردی کشور را بهبود بخشد و با برپا نمودن مهمانسراهای کوچک و آبرومند متعددی در بسیاری از شهرهای دورافتاده، بخش خصوصی را به سرمایه‌گذاری در هتل‌داری تشویق نموده و به سرمایه‌گذاران وام‌ها و اعتبارات بلندمدت با بهره کم اعطا نماید و در عین حال خود نیز راساً در صنعت هتل‌داری سرمایه‌گذاری کند» (فیض‌بخش، ۱۳۵۵، ص ۲۲۵). با نگاهی کلی به برنامه‌های عمرانی، می‌توان تلاش سازمان را در جهت افزایش و بهبود خدمات تأسیساتی در زمینه تأسیس مهمانخانه، چایخانه، اردوگاه‌های گردشگری و پلاژهای نمونه، اقامتگاه جوانان، زائر سرا، و تجهیز پارک‌های جنگلی برای گردشگران مشاهده کرد. در زمینه تبلیغات نیز در سال‌های نخست تأسیس سازمان به علت عدم تأسیسات پذیرایی و محدودیت و کافی نبودن تبلیغات، برنامه چشمگیری به مرحله اجرا درنیامد. ولی جهت گسترش دامنه تبلیغات در کشورهای مختلف دنیا به خصوص اروپا، سازمان اقدام به ایجاد شعبه در پاریس، فرانکفورت، و لندن کرد. سازمان جلب سیاحان در زمینه تبلیغات گردشگری از طریق چاپ و توزیع بروشور، کارت پستال، تقویم‌های تزئینی، تهیه فیلم گردشگری، برنامه‌های رادیویی و تلویزیونی، تهیه پوستر و شرکت در نمایشگاه‌ها که چندین



بار جوایز اول و دوم نمایشگاه‌های بین‌المللی را به خود اختصاص داد، اقدام به فعالیت می‌کرد (اسنادی از صنعت جهانگردی، ۱۳۸۰، سند شماره، ۱/۲۵۶، ۲۴۷)؛ مانند شرکت ایران در نمایشگاه بین‌المللی آستانا (انجمن آمریکایی آژانس‌های مسافرتی) در مونترال کانادا، که بزرگ‌ترین و مهم‌ترین کنگره سالانه جهانگردی بود که ایران در آن شرکت کرد و با ایجاد غرفه جهانگردی در نمایشگاه بین‌المللی مزبور مقام دوم را در سال ۱۳۵۱/۱۹۷۲ و جایزه مقام نخست را در سال ۱۳۵۲/۱۹۷۳ کسب کرد. غرفه‌های ایران در این نمایشگاه دارای دکوراسیون خاص ایرانی با عکس‌ها و اسلایدهایی از جاذبه‌ها و پیشرفت‌های ایران، صنایع دستی، ایجاد سالن پذیرایی به سبک ایرانی، اجرای برنامه رقص و موسیقی محلی ایرانی بود (اسنادی از صنعت جهانگردی، ۱۳۸۰، سند شماره، ۲۶۷). در سطح آموزش و استفاده از تخصص و خدمات افراد کارآموده و برخورد و رویارویی مناسب با جهانگردان، به تدریج مراکز آموزشی گردشگری - که تنها مؤسسه آموزشی از نوع خود در سطح کشور بود - موفق شد که با اعزام کارشناسان و مربیان به شهرستان‌ها، دوره‌های کوتاه‌مدت خدمات آموزشی لازم جهت نیروی کار آن مناطق را دایر نماید. در سال ۱۳۵۳/۱۹۷۴ مدرسه عالی گردشگری، وابسته به وزارت اطلاعات و جهانگردی، تأسیس شد که در دو رشته «راهنمای گردشگری» و «مدیریت هتل» دانشجو می‌پذیرفت (اسنادی از صنعت جهانگردی، ۱۳۸۰، سند شماره ۱/۲۷۱). سازمان جلب سیاحان، نظر به قراردادی که با سازمان ملل و سازمان‌های بین‌المللی منعقد ساخته بود، از کارشناسان خارجی دعوت کرد تا با همکاری کارشناسان ایرانی، تهیه و اجرای طرح ایجاد دانشکده گردشگری و هتل‌داری را مورد مطالعه قرار دهند که این طرح نیز به تعویق افتاد (دیباچی، ۱۳۷۱، ص ۸۹). گسترش تدریجی فعالیت‌های تبلیغاتی سازمان جلب سیاحان، که با تأسیس دفاتر نمایندگی این سازمان و افزایش تبلیغات در خارج از کشور سبب پیدایش بازارهای جهانگردی برای ایران شد، لزوم مطالعه درباره بازارهای جهانگردی ایران و ایجاد ارتباط مستقیم با بازارها را به دنبال توسعه تأسیسات جهانگردی، موجب شد. کشورهایی که جهت فعالیت‌های جهانگردی مورد نظر سازمان جلب سیاحان برگزیده شدند، عبارت بودند از آلمان، آمریکا (سانفرانسیسکو، واشنگتن)، دانمارک، اتریش، انگلستان، ایتالیا، ترکیه، هندوستان، ژاپن، سوریه، عراق، عربستان، پاکستان، کویت، لبنان، سوئد، نروژ، کانادا، یوگسلاوی، و سوئیس (اسنادی از صنعت جهانگردی، ۱۳۸۰، سند شماره ۴/۲۱).

ایران، که از لحاظ جغرافیایی، سیاسی، و اقتصادی پایه‌های محکمی داشت، با پرداختن به بعد گردشگری و تقویت این بخش به لحاظ اجتماعی و کسب وجهه در خارج از کشور گام بزرگی برداشت. آمار مربوط به ورود جهانگردان به ایران و شناساندن وجهه تاریخی ایران به جهانیان تأییدی بر این ادعاست. حتی از لحاظ گردشگری داخلی نیز آشنایی

I. ASTA



ایرانیان با پیامدهای ناشی از سیاحت و گردشگری و شناختن بزرگان و تاریخ کشور نیز حائز اهمیت بود. با نگاهی تحلیلی به آنچه که تاکنون ذکر شد می‌توان دریافت که در دوره پهلوی اقدامات اساسی برای پیشرفت جهانگردی و جلب گردشگر در داخل و خارج از کشور صورت گرفت. سازمان اطلاعات و جهانگردی، به منظور گسترش گردشگری در زمینه تأسیسات، تسهیلات، تبلیغات، و آموزش اقدامات ارزنده‌ای انجام داد که با توجه به نمودارهای ۱ و ۲ که نمایانگر تعداد ورود جهانگردان به ایران و کسب درآمد ارزی حاصل از ورود آنهاست، می‌توان به تلاش این سازمان برای گسترش جهانگردی پی برد.

هرچند که در بعد گردشگری داخلی، همه اقشار مردم به دلیل ناآشنا بودن و نهادینه نشدن این فرهنگ و مشکلات اقتصادی و محرومیت‌های ناشی از آن، قادر به استفاده از آن نبودند. یکی از مهم‌ترین شکست‌هایی که گردشگری دوره پهلوی - با تمام اقداماتی که برای رونق آن صورت گرفت - با آن روبه‌رو شد، همین مسئله عدم مشارکت مردم بود که حاکی از عدم شناخت باورها، عقاید، و ارزش‌های حاکم بر جامعه توسط دستگاه حاکم بود. این عدم شناخت و رواج فرهنگ غربی پسند و رایج شدن ارزش‌هایی که با اصول حاکم بر جامعه سنخیت نداشت، در ناکامی سازمان جهانگردی مؤثر بود و باعث شد که این سازمان آن‌گونه که انتظار می‌رفت، نتایج مثبتی اخذ نکند. رژیم حاکم، مبنای خود را بر وابستگی فکری، فرهنگی، اقتصادی، و سیاسی به غرب قرار داد و به همین جهت، مقوله گردشگری نیز به تاسی از فرهنگ آن زمان، مروج فرهنگ بیگانه بود. در اواخر سلطنت پهلوی؛ عدم ثبات سیاسی، ناامنی، و مسائلی که این سلسله در بحبوه انقلاب با آن درگیر بود، بر این صنعت تأثیر معکوس گذاشت و به جای جذب گردشگر، آمار خروج اتباع ایرانی از کشور افزایش یافت که این مسئله یکی دیگر از عوامل ناکامی این سازمان بود. در هر صورت، پایه‌های استوار جهانگردی، که یکی از منابع درآمد ارزی کشور محسوب می‌شد، در دوره پهلوی پی‌ریزی شد. امروزه، با توجه به تلاش گسترده‌ای که برای توسعه این صنعت صورت گرفت و با وجود تمام اقداماتی که به منظور شناساندن ایران به دنیا صورت گرفت و با وجود موفقیت‌هایی که در این زمینه به دست آمد، این بخش نتوانست جایگاه خود را به نحوی شایسته‌ای باز یابد.

## نتیجه

ایران، با توجه به موقعیت والای جغرافیایی، تاریخی، و جاذبه‌های فراوان گردشگری برای جهانگردان از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. اما وجود جاذبه‌ها به تنهایی نمی‌تواند در جذب گردشگر مؤثر باشد، بلکه باید به منظور گسترش گردشگری اقدامات زیربنایی انجام داد. برای نخستین بار، در دوره پهلوی به گردشگری در مفهوم صنعتی آن توجه شد و



به دنبال آن، با ایجاد سازمان جهانگردی، طرح‌ها و برنامه‌هایی به منظور ایجاد تأسیسات، تسهیلات، آموزش، و تبلیغات تدوین شد. می‌توان گفت که جهانگردی در دوره پهلوی با اقداماتی که به منظور توسعه گردشگری صورت گرفت، رشد داشت و در گسترش این بخش تحولات ژئوپلتیک و اقتصادی کشور نیز مؤثر بود. هرچند کشور به لحاظ ایجاد تأسیسات و جلب گردشگر و کسب درآمد پیشرفت‌هایی داشت، اما همان‌گونه که اشاره شد با ناکامی‌هایی مواجه شد که مهم‌ترین این ناکامی‌ها عدم مشارکت مردمی و عدم توجه دستگاه حکومت به ارزش‌های حاکم بر جامعه بود که این امر از جمله عوامل مؤثر در جهت عدم تحقق توسعه پایدار گردشگری بود. با وجود تلاش فراوانی که سازمان جهانگردی در جهت توسعه گردشگری انجام داد، این صنعت نتوانست موفق باشد.

### منبع

- الوانی، مهدی؛ پیروز بخت، معصومه (۱۳۸۵). *فرایند مدیریت جهانگردی*. تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی. دبایبی، پرویز (۱۳۷۱). *شناخت جهانگردی*. تهران، دانشگاه علامه طباطبایی.
- دهقان نیری، لقمان؛ شجاعی، حورا (۱۳۸۶). *بازنگری در جشن‌های دو هزار و پانصد ساله شاهنشاهی در ایران، پژوهش‌نامه تاریخ*، ۲(۶).
- رضوانی، علی اصغر (۱۳۷۴). *جغرافیا و صنعت توریسم*. دانشگاه پیام نور.
- زمانی فراهانی، همیرا (۱۳۷۹). *ایران، صنعت گردشگری و خدمات مسافرتی*. تهران: مؤسسه فرهنگی انتشاراتی زهد با همکاری مؤسسه آموزش مطالعات و مشاوره سیاحتی بنیاد.
- سازمان ایرانگردی و جهانگردی (۱۳۷۸). *مجموعه قوانین و مقررات صنعت ایرانگردی و جهانگردی*. تهران: سازمان ایرانگردی و جهانگردی.
- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۴۷). *برنامه چهارم عمرانی کشور (۱۳۵۱-۱۳۴۷)*. تهران، سازمان برنامه و بودجه.
- \_\_\_\_\_ (۱۳۵۲). *برنامه پنجم عمرانی کشور (۱۳۵۶-۱۳۵۲)*. تهران، سازمان برنامه و بودجه.
- \_\_\_\_\_ (۱۳۵۶). *گزارش عملکرد برنامه پنجم عمرانی کشور*. تهران، سازمان برنامه و بودجه.
- \_\_\_\_\_ (۱۳۷۱). *صنعت جهانگردی در ایران*. تهران، سازمان برنامه و بودجه.
- فیض بخش، هوشنگ (۱۳۵۵). *صنعت جهانگردی در ایران و جهان*. بی‌جا: انتشارات مدرسه عالی خدمات جهانگردی و اطلاعات.
- \_\_\_\_\_ (۱۳۵۷-۱۳۴۳) (بی‌تا). بی‌جا: چاپ روزنامه رسمی کشور شاهنشاهی ایران.
- محلاتی، صلاح‌الدین (۱۳۸۰). *درآمدی بر جهانگردی*. تهران: انتشارات دانشگاه شهید بهشتی.
- \_\_\_\_\_ معاونت خدمات مدیریت و اطلاع رسانی دفتر رئیس جمهور (۱۳۸۰). *اسنادی از صنعت جهانگردی در ایران (۱۳۵۷-۱۳۰۱ ه.ش.ج)*. تهران: سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.
- \_\_\_\_\_ معصومی، مسعود (۱۳۸۷). *سابقه برنامه ریزی توسعه گردشگری در ایران*. تهران: انتشارات سمیرا.