

فصلنامه سیاست‌های راهبردی و کلان/ سال پنجم، شماره نوزدهم، پاییز ۱۳۹۶/ صفحات ۱۸-۱

## بررسی انتقادی سیاست‌گذاری گردشگری در آینه اسناد و قوانین فرادستی ایران

هادی ویسی<sup>۱</sup>

تاریخ دریافت: ۱۳۹۴/۱۲/۰۲ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۰۹/۲۰

### چکیده

در جهان امروز، گردشگری یکی از راهبردها و برنامه‌های مهم برای توسعه در کشورهای مختلف است. در سال‌های اخیر، صنعت گردشگری بیشترین درآمدزایی و اشتغال‌زایی در میان صنایع مختلف جهان داشته و بخش بزرگی از اقتصاد جهانی را به خود اختصاص داده است. فرصت‌ها و مزیت‌های فراوان اقتصادی آن و همچنین زمینه‌سازی و تأثیرات مثبت فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و امنیتی گردشگری باعث شده تا تقریباً تمامی دولت‌ها در کشورهای مختلف به دنبال فعال‌سازی صنعت گردشگری بر اساس جاذبه‌های خود باشند. به گونه‌ای که جهان شاهد جهانی شدن گردشگری است. ایران در منطقه خاورمیانه و جهان شرق جزو نخستین کشورهایی بود که از حدود هشتاد سال پیش به دنبال سازماندهی، بهره‌برداری و توسعه صنعت گردشگری بوده و در این راه سیاست‌گذاری، قانون‌گذاری، نهادسازی و برنامه‌ریزی کرده است، اما توفیق چندانی را حاصل نکرده است. صنعت گردشگری در ایران بیش از هر چیز متأثر از نهاد سیاست بوده و متناسب با تحولات سیاسی، فراز و نشیب‌های زیادی پشت سر گذاشته است. یکی از مواردی که به خوبی می‌تواند میزان اهمیت و جایگاه این صنعت را در ایران مشخص کند اسناد و قوانین زیربنایی و فرادستی جمهوری اسلامی ایران است. داده‌های این تحقیق از قانون اساسی، سند چشم‌انداز ایران در افق ۱۴۰۴، سند نقشه جامع علمی کشور، برنامه‌های توسعه اول تا پنجم جمهوری اسلامی ایران جمع‌آوری شده است و برای تجزیه و تحلیل داده‌ها از روش تحلیل محتوا استفاده شده است. نتایج تحقیق نشان می‌دهد که مقوله گردشگری کمتر مورد توجه سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان کلان جمهوری اسلامی ایران بوده است و آنان با نگرش حداقلی و با نگاه فرهنگی نوعی گردشگری داخلی محدود را مورد توجه قرار داده‌اند.

**واژگان کلیدی:** گردشگری، سیاست‌گذاری گردشگری، برنامه‌ریزی گردشگری، توریسم، قوانین و اسناد فرادستی.

Email: hadiveicy@yahoo.com

۱. استادیار جغرافیای سیاسی دانشگاه پیام نور

## مقدمه

گردشگری<sup>۱</sup> یکی از پر پسامدترین واژه‌ها در ادبیات علمی علوم اجتماعی و علوم انسانی در دهه‌های اخیر بوده است که حکایت از اهمیت آن در جهان امروز دارد. بدون تردید در این سال‌ها، گردشگری یکی از پدیده‌های اجتماعی - اقتصادی مهم و با آثار فرهنگی، سیاسی و محیطی بوده است که به صورت پدیده‌ای فراگیر و جهانی در آمده است و حتی می‌توان از جهانی شدن گردشگری سخن گفت. در دهه‌های گذشته، گردشگری همواره رو به رشد و در حال متنوع شدن و یکی از بزرگترین بخش‌های اقتصادی جهان بوده است. از دهه ۱۹۵۰ میلادی تا کنون، تعداد گردشگران بین‌المللی با وجود همه بحران‌های سیاسی (جنگ، انقلاب‌ها، آشوب و نا امنی) 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). بر اساس جدیدترین گزارش سازمان جهانی گردشگری<sup>۲</sup> (۲۰۱۵)، در سال ۲۰۱۴ از هر ۱۱ شغل یک شغل، ۶ درصد صادرات و ۳۰ درصد ارائه خدمات در جهان، و به طور کلی ۹ درصد تولید ناخالص جهانی (۱/۲۴۵ میلیارد دلار درآمد) مربوط به صنعت گردشگری بوده است که از ۱/۱۳۳ میلیارد 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 تا تقریباً تمامی کشورها به دنبال بهره‌گیری از این صنعت در راستای منافع ملی خود باشند. این عوامل باعث شده است تا کارشناسان، گردشگری را یکی از لوازم «توسعه<sup>۳</sup>» بدانند.

بارونز<sup>۴</sup> (۱۹۹۹) معتقد است که گردشگری در وهله اول، یک ابزار توسعه است و شارپلی<sup>۵</sup> (۲۰۰۲: ۱۲۸) تأکید می‌کند که گردشگری به صورت گسترده، ابزاری مهم برای رسیدن به توسعه در مناطق هدف است و علت وجودی آن، ارتقاء و توسعه منطقه‌ای و ناحیه‌ای در کشورهای توسعه یافته 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 ۶۰ ظهور کرد، به عنوان سازوکاری مهم برای توسعه مورد توافق جهانی قرار گرفت» (Sharpley، ۲۰۰۲: b: ۳۱۹). گردشگری به عنوان یکی از محورهای اصلی توسعه در عصر حاضر از سوی کمپل<sup>۶</sup> و بوچان<sup>۷</sup> (۲۰۱۴):

1. Tourism
2. World Tourism Organization
3. Development
4. Burns
5. Sharpley
6. Kamble
7. Bouchon



۲۲۹) نیز مورد تأکید قرار گرفته و معتقدند که تقریباً تمامی 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 غیره) وضعیت نسبتاً مشابهی دارند، از نظر میزان بهره‌گیری از گردشگری با یکدیگر بسیار متفاوتند (مانند کره شمالی و کره جنوبی و یا ایران و ترکیه).

علت این تفاوت‌ها ریشه در سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌ها دارد. پر واضح است که در عصر پیچیده امروزی، مسائل ملی و منطقه‌ای نیازمند سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی است. به نظر نمی‌رسد که هیچ یک 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 کلان میان‌مدت و بلندمدت است. این بدان معنا است که رونق یا رکود صنعت گردشگری به ویژه صنعت گردشگری بین‌المللی در هر کشور تا حد زیادی به نگرش تصمیم‌سازان کلان کشور، 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 کشوری است که دارای جاذبه‌های گردشگری فراوانی در حوزه‌های مختلف انسانی (انسان ساخت) و طبیعی است؛ اما صنعت گردشگری آن نسبت به روند رو به رشد جهانی گردشگری و رقباتی منطقه‌ای خود توسعه چندانی نداشته است. برخی 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 در این زمینه کسب نکرده‌اند. علت چیست و ریشه مسأله 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.

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



### ۱. پیشینه و سابقه پژوهش

پیشینه تحقیق در دو بخش پژوهش های داخلی و خارجی قابل بررسی است. در تحقیقات خارجی، بیانچی<sup>۱</sup> (۲۰۱۷) و پنی وان و برامول<sup>۲</sup> (۲۰۱۵) توسعه صنعت توریسم را متأثر از اقتصاد سیاسی می‌دانند و نانکو و اسمیت<sup>۳</sup> (۲۰۱۳) اقتصاد سیاسی گردشگری را متأثر از صداقت بازیگران سیاسی و پشتوانه‌های سیاسی آنان تحلیل کرده‌اند. تحقیقات مختلفی در خصوص رابطه بین خشونت، ناپایداری سیاسی و صنعت گردشگری در جهان صورت گرفته است. در این زمینه، ساها و یاپ<sup>۴</sup> (۲۰۱۳)، در بررسی رابطه بین ناپایداری سیاسی و توسعه گردشگری در کشورهای متعدد بین سال‌های ۱۹۹۹ تا ۲۰۰۹ به این نتیجه رسیده‌اند که تنش‌های سیاسی و تروریسم تأثیر منفی مستقیمی بر روی صنعت گردشگری دارد. آنان معتقدند تغییرات ناگهانی سیاسی (انقلاب و کودتا) و تروریسم تأثیر مخرب زیادی بر روی صنعت گردشگری دارد. این موضوع پیشتر از سوی نیومیر<sup>۵</sup> (۲۰۰۴) نیز مورد تأیید قرار گرفته بود.

در حوزه سیاست‌گذاری گردشگری، جوپه<sup>۶</sup> (۲۰۱۷)، توسعه گردشگری در هر کشور را متأثر از حوزه سیاست و حکمروایی می‌داند. وی معتقد است که توسعه مناسب گردشگری تا حدود بسیار زیادی وابسته به تصمیم‌سازان حکومتی است. میزان تخصص و اطلاعات آنان از صنعت گردشگری تأثیر مستقیمی بر کیفیت صنعت گردشگری هر کشور دارد. تانگ<sup>۷</sup> (۲۰۱۷) در بررسی تاریخی سیاست‌های توسعه گردشگری چین در سال‌های ۱۹۴۹ تا ۲۰۱۳ و با بررسی ۳۷۹ سند مصوب دولت مرکزی و نهادهای حاکمیتی مربوط به گردشگری این کشور به این نتیجه رسیده است که سیاست‌گذاری‌های گردشگری چین بر اساس نیاز بازار گردشگری و در بستر چارچوب اقتصاد کلان کشور چین تدوین شده است. در بررسی‌های تطبیقی سیاست‌های گردشگری، آلمیدا گارسیا<sup>۸</sup> (۲۰۱۴) با مطالعه دو کشور اسپانیا و پرتغال معتقد است که سیاست‌گذاری گردشگری در این دو کشور تحت تأثیر عوامل داخلی و خارجی و متأثر از گفتمان‌های کلان اقتصاد بین‌الملل بوده است. اما هندرسون<sup>۹</sup> (۲۰۰۲) و کیم<sup>۱۰</sup> و همکاران (۲۰۰۷)، در بررسی تطبیقی صنعت گردشگری دو کشور کره شمالی و جنوبی که دارای سرزمین، زبان، فرهنگ و تاریخ مشابه‌ای هستند، معتقدند که صنعت پررونق گردشگری کره جنوبی و صنعت کم

- 1 - Bianchi
- 2 - Penny Wan & Bramwell
- 3 - Nunkoo & Smith
- 4 - Saha & Yap
- 5 - Neumayer
- 6 - Joppe
- 7 - Tang
- 8 - Almeida Garcia
- 9 - Henderson
- 10 - Kim



فروغ گردشگری کره شمالی ناشی از ایدئولوژی سیاسی و در نتیجه برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری متفاوت دو کشور است.

در بخش پژوهش‌های فارسی زبان، حافظ‌نیا و رضانی دارابی (۱۳۸۲)، در بررسی بازتاب‌های فضایی سیاست‌های گردشگری در قبل و بعد از انقلاب اسلامی ایران معتقدند که تفاوت در ارزش‌ها و ایدئولوژی در دوره قبل و بعد از انقلاب اسلامی روی سیاست‌گذاری‌های گردشگری تأثیر مستقیمی داشته است. شجاعی و نوری (۱۳۸۶) به بررسی سیاست‌های دولت بر صنعت گردشگری توجه کرده‌اند و معتقدند که در برنامه‌های دولت، خلاء الگوی سیاست‌گذاری و عدم دیدگاه نظام‌مند و یکپارچه در حوزه گردشگری وجود دارد. 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 منحصر به فرد سیاسی - مذهبی ایران، برنامه‌ریزان توسعه گردشگری را با چالشی ویژه و حساس مواجه کرده است که باید تمام جنبه‌های تأثیرگذار اجتماعی - فرهنگی و مذهبی - سیاسی کشور را برای توسعه گردشگری مورد توجه قرار دهند. سعیدی و همکاران (۱۳۹۱) موانع اساسی سیاست‌گذاری گردشگری از نظر نخبگان، نبود زیرساخت‌های فیزیکی و عدم سرمایه‌گذاری و موانع فرهنگی و فکری می‌دانند. حیدری چپانه و همکاران (۱۳۹۲) معتقدند که سیاست‌های گردشگری در ایران به ندرت 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 مسأله بر فرایند تدوین، اجرا و ارزیابی سیاست‌ها تأثیر گذاشته و موجب عدم تحقق اهداف توسعه گردشگری شده است.

در پژوهش‌های خارجی، بر اهمیت و جایگاه سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی گردشگری در توسعه صنعت گردشگری تأکید شده است و تفاوت سطح توسعه صنعت گردشگری در کشورها را ناشی از سیاست‌گذاری می‌دانند. در تحقیقات داخلی، علی‌رغم اشاره به اهمیت این مقوله، کمتر بر پایه اسناد و قوانین کشور مورد واکاوی قرار گرفته است.

## ۲. مبانی و چارچوب نظری تحقیق

در یک مفهوم کلی، سیاست<sup>۱</sup>، به معنای فعالیت تعیین، حفظ و اصلاح قواعد کلی زندگی است (Heywood, 2013: 2). یکی از سازوکارهای اعمال سیاست و تنظیم و اصلاح امور، سیاست‌گذاری<sup>۲</sup> است. به طور کلی، سیاست‌گذاری، به مثابه نقشه‌ی راه است که شرایط مناسبی را برای انتخاب و راهنمایی و تعیین

تصمیمات حال و آینده مشخص می‌کند. حال اگر تصمیم‌گیری در خصوص مسائل ملی و سطح کلان کشور باشد، «سیاست‌گذاری عمومی»<sup>۱</sup> نامید می‌شود. سیاست‌گذاری عمومی مجموعه اقداماتی هدف‌دار است که به وسیله بازیگر یا بازیگران قانونی برای برخورد با مشکل یا مسأله در سطح کشور در نظر گرفته می‌شود (Howlett & Ramesh, 2003). در این میان سیاست‌گذاری گردشگری<sup>۲</sup>، عبارت است از «آنچه که دولت برای انجام دادن یا انجام ندادن مسائل مرتبط با گردشگری انتخاب می‌کند» (Hall 1995:8). در این زمینه، گلدنر<sup>۳</sup> و ریچی<sup>۴</sup> (2006:14) معتقدند که «مجموعه قواعد، قوانین، رهنمون، دستورالعمل و اهداف توسعه یا ارتقاء 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>۵</sup> و همکاران (2008:7) معتقدند که سیاست‌گذاری گردشگری، «روش پیشرفت فعالیت‌ها، رهنمون‌ها، دستورات، اصول و مجموعه طرز عمل‌ها در چارچوب اخلاقی مسأله 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 عنوان برنامه‌های بلندمدت و میان مدت 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 از 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 حمل و نقل و نظایر آن بود. در این دوره برنامه‌ریزی گردشگری به عنوان فرایند ساده ساخت هتل و ارتباطات حمل و نقل در مقاصد گردشگری بود.

1. Public Policy
2. Tourism Policy
3. Goeldner
4. Ritchie
5. Edgell



دوره سوم، با افزایش فزاینده تقاضای گردشگری، «دوره برنامه‌ریزی گردشگری تأمین کننده» به صورت کامل شکل گرفت و مسائل زیست محیطی و جامعه میزبان در فرایند برنامه‌ریزی‌ها لحاظ نگردید. دوره چهارم، «دوره برنامه‌ریزی توسعه گردشگری بر اساس نیاز بازار» بود که جذب حداکثر گردشگر بر اساس ارائه خدمات مورد نیاز و علاقمندی آنها، محور برنامه‌ها بود. دوره پنجم، «دوره برنامه‌ریزی گردشگری معاصر» است که توسعه پایدار گردشگری با ملاحظات زیست محیطی و مسائل جامعه میزبان محور برنامه‌ها شد. این موضوع پیشتر از سوی جعفری (۱۹۹۰) بر اساس آثار علمی صاحب‌نظران 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 برنامه‌های توسعه و سیاست‌گذاری‌ها در هر کشور متأثر از ماهیت حکومت و ایدئولوژی سیاسی حاکم است که بر نظام برنامه‌ریزی، اسناد فرادستی، برنامه‌های راهبردی و محتوای آنها تأثیر مستقیم می‌گذارد. به عبارت دقیق‌تر، سیاست‌گذاری‌ها و تدوین برنامه‌های راهبردی کلان در هر کشور، محصول محیط سیاسی، ارزش‌ها و ایدئولوژی حاکم، خواست قدرت و اصول نهادینه شده آن کشور است. بر همین اساس، گردشگری به عنوان پدیده‌ای نوین با خاستگاه غربی دارای ماهیت، ابعاد، ارزش‌ها و معنای خاصی است که در نظام‌ها و ایدئولوژی‌های سیاسی مختلف نگاه‌های متفاوتی به آن شده است. صنعت گردشگری در ذات خود مفهوم جریان آزاد سرمایه، اطلاعات، انسان و اندیشه دارد و سعی دارد محدودیت‌ها و قید و بندها را کنار بزند و در حقیقت یکی از زوایای مهم جهانی شدن است. این بدان معنا است 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 ارزش‌های ایدئولوژیک غیر منعطف و محلی هستند با رونق صنعت گردشگری آزاد و فراگیر بین‌المللی در تناقض هستند. در نتیجه رویکرد احتیاطی و حتی تهدید آمیز بودن گردشگری بین‌المللی را در پیش می‌گیرند و معمولاً در اسناد فرادستی برنامه جدی برای توسعه این صنعت ندارند. این بدان معنا است که رونق گردشگری بین‌المللی در یک کشور بیش از آنکه بیانگر جاذبه‌های گردشگری فراوان آن کشور باشد، نشانگر نظام سیاسی باز، در انزوا نبودن، در شبکه بودن و تعامل با نظام بین‌الملل بر مبنای منافع اقتصادی، سیاسی و فرهنگی آن کشور است که در برنامه‌ها و اسناد فرادستی آن کشور سیاست‌گذاری، هدف‌گذاری، عملیاتی و معین شده است.

### ۳. روش تحقیق

این تحقیق از نوع کیفی و کاربردی است که داده‌های مورد نیاز آن به شیوه کتابخانه‌ای گردآوری شده است. جمع‌آوری داده‌ها از متون و قوانین فرادستی جمهوری اسلامی ایران نظیر قانون اساسی، سند چشم‌انداز بیست

ساله ایران در افق ۱۴۰۴، سند نقشه جامع علمی کشور، قانون برنامه‌های توسعه اول تا پنجم به دست آمده است. سعی شده است از این اسناد و قوانین، مطالب و مواد مرتبط با گردشگری استخراج شود. به منظور بررسی دقیق‌تر صنعت گردشگری ایران، قانون تأسیس سازمان میراث فرهنگی و گردشگری نیز مورد توجه قرار گرفته است. در این تحقیق، پس از خلاصه سازی و دسته بندی مطالب، به روش تحلیل محتوا، داده‌های کیفی تحقیق مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است.

#### ۴. گردشگری در قوانین بالادستی جمهوری اسلامی ایران

برای هیچ کس تردیدی باقی نیست که کشور ایران از نظر جاذبه‌های گردشگری تاریخی، فرهنگی، طبیعی و مذهبی دارای جاذبه‌های فراوانی است. به گونه‌ای که بیش از هر کشوری در منطقه خاورمیانه و غرب آسیا و حتی ترکیه، آثار ثبت شده در سازمان یونسکو دارد (UNESCO, ۲۰۱۴). اما میزان ورود گردشگر بین‌المللی و کیفیت صنعت گردشگری ایران به هیچ وجه متناسب با جاذبه‌های گردشگری آن نیست. برای پاسخ به چرایی این مسأله در این تحقیق اسناد و قوانین فرادستی جمهوری اسلامی ایران را بررسی کرده ایم.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به عنوان اساسنامه و مهم‌ترین سند زیربنایی کشور که بخش عمده‌ای از مفاد آن سازوکارها و نحوه اداره امور کشور را معین می‌کند هیچ گونه 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 به مانند گردشگری در قانون اساسی نیامده است، اما پتانسیل فوق العاده 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 چشم انداز ایران در افق ۱۴۰۴ به عنوان مهم‌ترین سند توسعه ایران در یک دهه اخیر که سایر قوانین باید بر مبنای آن تقنین شود، هیچ گونه اشاره‌ای به گردشگری و مفاهیم پیرامون آن نکرده است. باید توجه داشت که در این سند راهبردی، بسیار از مسائل و حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی جامعه بیان نشده است و صرفاً اهداف کلان جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۴۰۴ را مشخص کرده است. اما بر مبنای شاه بیت سند چشم انداز یعنی «ایران کشوری است توسعه یافته با جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه با هویت اسلامی و انقلابی، الهام بخش در جهان اسلام و با تعامل سازنده و موثر در روابط بین‌الملل»، می‌توان توسعه صنعت گردشگری به عنوان یکی از مهم‌ترین حوزه‌های اقتصادی و فرهنگی استفاد 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 شده اند. این دسته بندی 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 شده اند هیچ نامی از رشته‌های مرتبط با صنعت گردشگری یعنی مدیریت جهانگردی، جغرافیا و صنعت توریسم، اکوتوریسم، هتل داری، بازاریابی گردشگری و نظایر آن نشده است. به عبارت دیگر، آموزش، تربیت، مهارت آموزی و متخصص سازی نیروی انسانی و تحقیق و پژوهش برای ارتقاء حوزه گردشگری در اولویت سند نقشه جامع علمی کشور نیست. این در حالی است که در این سند تأکید شده است که ذکر نام رشته‌های علمی بر اساس اولویت‌ها سه گانه، تعیین کننده میزان منابع و توجه مدیران و مسئولان کشور است.

برنامه‌های پنج ساله 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 در سال ابتدایی برنامه ششم توسعه هستیم. در برنامه اول توسعه در بخش خط مشی‌ها 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 خط مشی‌ها ماده ۳). در برنامه دوم هیچ اشاره‌ای به گردشگری و مسائل پیرامون آن نشده است. در برنامه سوم تأکید بر حفظ بافت‌های تاریخی شهرها و مرمت بناها تاریخی و حفظ بافت قدیمی منطقه جماران و تبدیل آن به مجموعه‌ای فرهنگی و خدماتی برای زائران و گردشگران داخلی و خارجی کرده است (قانون برنامه سوم توسعه، ماده 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 پایگاه های میراث فرهنگی در آثار تاریخی مهم کشور، ایجاد صندوق احیاء 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 (ماده ۱۱۴). بر اساس قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰)، دولت موظف است به کمک شهرداری‌ها زیرساخت‌های لازم را برای زائران در شهرهای مشهد، قم و شیراز فراهم کند و فعالیت های فرهنگی و خدمات زیارتی را در قطب‌های زیارتی توسعه دهد. همچنین در این سند آمده است که سازمان میراث فرهنگی و گردشگری مجاز به ایجاد مرکزی برای نظارت بر اقامتگاه‌ها و دفاتر خدمات گردشگری، حمایت مالی از راه اندازی 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. محتوای اسناد و قوانین فرادستی ایران در خصوص گردشگری

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران	درباره گردشگری و مفاهیم نزدیک آن، چیزی ذکر نشده است.
سند چشم انداز 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 رشته‌های 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 ارتقاء سطح تفاهم و وحدت ملی و اسلامی با حمایت، تشویق و سازماندهی مشارکتهای عمومی و جذب و هدایت سرمایه‌های غیردولتی در این زمینه (بخش خط مشی‌ها ماده ۳).
برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۷۸)	درباره گردشگری و مفاهیم نزدیک آن، چیزی ذکر نشده است.
برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۱۳۸۳)	تأمین هزینه های 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 می یابد. 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 مجموعه ای فرهنگی و خدماتی برای زائران و گردشگران داخلی و خارجی است (ماده ۱۶۶).
برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۸)	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 احیاء و بهره‌برداری از بناها و اماکن تاریخی فرهنگی کشور، تکمیل نظام جامع آماری گردشگری با نظارت و هدایت مرکز آمار ایران، شناسایی و مستند سازی 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).
برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۰-۱۳۹۴)	ایجاد مرکزی برای نظارت بر اقامتگاه‌ها و دفاتر خدمات گردشگری، حمایت مالی از راه اندازی 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 زبارتی در قطبهای زبارتی (ماده ۱۲)

(گردآوری و تنظیم از نگارنده بر اساس اسناد فرادستی ایران)



## ۵. تحلیل محتوای گردشگری در قوانین فرادستی جمهوری اسلامی ایران

بررسی اسناد فرادستی ایران نشان می‌دهد که مسأله گردشگری متناسب با تحولات جهانی صنعت گردشگری به عنوان 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 آمده است اما در این برنامه مشخص نشده که 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 اینکه 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 آنچه که از مسائل گردشگری مورد توجه قرار گرفته است مسأله حفظ میراث فرهنگی ایران است. حفظ میراث فرهنگی هر چند اقدام مناسبی در راستای حفظ جاذبه‌های گردشگری است اما لزوماً به معنای توسعه صنعت گردشگری نیست. این به 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 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) توجه شده و به دنبال توسعه زیرساخت‌ها، امکانات و فعالیت‌های فرهنگی برای زائران قطب‌های زیارتی ایران بوده است. شاید این تنها مورد مشخص در برنامه‌ها و اسناد فرادستی ایران در خصوص گردشگری است که به صورت دقیق و روشن هدف گذاری شده اما متولی نهادی اجرای آن مشخص نیست.

از اسناد فرادستی ایران در خصوص گردشگری چنین بر می‌آید که سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان، قائل به گردشگری به عنوان یک صنعت و یکی از حوزه‌های مهم اقتصادی نیستند. در تمامی اسناد فرادستی ایران، هیچ سخنی از میزان سرمایه‌گذاری، میزان اشتغالزایی و میزان درآمدزایی نیامده و هدف‌گذاری نشده است. در تمامی برنامه‌های توسعه ایران، اگر ذکری از گردشگری باشد به عنوان مقوله‌ای فرهنگی در ذیل بخش فرهنگی آمده است. حتی گردشگری به عنوان مقوله‌ای فرهنگی، با نگاه بسیار تقلیل‌گرایانه دیده شده است و صرفاً حفظ و مرمت بناهای تاریخی، ایجاد موزه‌های تخصصی (سازمان‌های دولتی، شهدا و جنگ و عشایر و روستائیان) 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 غیره) 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، سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان نیست. در هیچ یک از متون اسناد فرادستی و حتی قوانین عادی، دولت مکلف به سرمایه‌گذاری و یا حمایت از بخش خصوصی برای توسعه زیرساخت‌های و ارائه تسهیلات و خدمات در مناطق ساحلی و جزیره‌ای برای توسعه گردشگری نشده است. بر همین اساس که در بازار گردشگری ایران سهم گردشگران بین‌المللی برای جاذبه‌های ساحلی ایران تقریباً صفر است. اندک گردشگرانی که به ایران می‌آیند در وهله اول مربوط به گردشگری مذهبی و در وهله دوم مربوط به گردشگری تاریخی - فرهنگی است. گردشگران بین‌المللی بناهای تاریخی و فرهنگی محدود بوده و منحصر به گروه خاصی از علاقمندان به تاریخ و فرهنگ کشورها و برخی محققین و دانشجویان است که به ایران سفر می‌کنند. در حوزه گردشگری زیارتی، زائرانی که به ایران سفر می‌کنند، مختص مردمان شیعه مذهب است که عمدتاً در کشورهای همسایه هستند. از دیدگاه صنعت گردشگری، حفظ و توسعه گردشگری زیارتی اقدام مناسبی است که حکومت ایران انجام می‌دهد، اما نسبت جمعیت شیعه مذهب به کل جمعیت جهان بسیار اندک است و افراد اندکی از جمعیت شیعه مذهب می‌توانند به ایران سفر کنند. علاوه بر آن، باید توجه داشت که گردشگری مذهبی و مسائل مربوط به آن در حوزه تصمیم‌سازی و سیاست‌گذاری نهادها و سازمان‌های 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 را گردشگر و خدمات مربوط به آن را صنعت گردشگری نمی‌دانند. 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 یک مسأله 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.

می‌توان 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 دیدگاه‌های کلان کشور باشد.

مطابق با قانون تشکیل «سازمان میراث فرهنگی و گردشگری» مصوب دی ماه ۱۳۸۲ مجلس شورای اسلامی - 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 - مهمترین وظایف این

سازمان حفظ و احیاء بناهای تاریخی، نگهداری و اداره اماکن و محوطه‌های تاریخی و موزه‌ها از طریق هیأت امناء، صدور مجوز برای ایجاد دفاتر خدماتی و تأسیسات ایرانگردی و جهانگردی، تلاش برای تبلیغ جاذبه‌های میراث فرهنگی ایران در رسانه‌ها، تشویق به سرمایه‌گذاری غیر دولتی در تأسیسات زیربنایی گردشگری و مناطق نمونه گردشگری و حفظ، احیاء و ترویج صنایع دستی است.

به نظر می‌رسد که روح کلی حاکم بر اساسنامه سازمان میراث فرهنگی و گردشگری به مانند مفاد مرتبط با گردشگری در قوانین توسعه پنج ساله کشور، نگرش تقلیل‌گرایانه به صنعت گردشگری است. در این سازمان تا حد زیادی منظور از گردشگری، گونه گردشگری بناهای تاریخی است و این سازمان وظیفه دارد برای توسعه این بخش از گردشگری، اقداماتی را انجام دهد. کم توجهی و یا بی‌توجهی به مسائل مرتبط با اکوتوریسم، گردشگری ساحلی و دریایی، گردشگری سلامت، گردشگری ورزشی، گردشگری فرهنگی - اجتماعی و هنری (آداب و رسوم، جشنواره‌ها، آیین‌ها و غیره) بخشی از نگرش تقلیل‌گرایانه این سازمان که ریشه در قوانین پایه و اسناد فرادستی دارد. بر طبق اساسنامه سازمان میراث فرهنگی و گردشگری، این سازمان در اداره، کنترل و سیاست‌گذاری حوزه گردشگری زیارتی و مذهبی، به عنوان بزرگترین و فعال‌ترین گونه گردشگری در ایران، به جز 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 دارائی و آموزش و پرورش) و رؤسای برخی سازمان‌های مهم کشور (مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، صدا و سیما، 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 در حوزه گردشگری به ویژه در حوزه گردشگری بین‌المللی ایجاد نکرده است.

## ۶. نتیجه‌گیری

در دو سده پایانی سده بیستم و سال‌های آغازین هزاره سوم، جهان شاهد جهانی شدن گردشگری است و گردشگری بیش از هر چیز دیگری تبدیل به راهبردی مهم و مورد توافق همه دولت‌ها و کشورها برای اشتغالزایی و رشد اقتصادی و در نتیجه بهبود روند توسعه شده است. بدیهی است که دولت‌های مختلف برای فعال سازی و بهره‌برداری حداکثری از ظرفیت‌های گردشگری خود نیازمند برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری در این حوزه هستند. در این پژوهش، وضعیت سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی در اسناد و قوانین فرادستی جمهوری اسلامی ایران مورد بررسی قرار گرفت.

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>۱</sup>، سند نقشه جامع علمی کشور و قانون برنامه پنج ساله دوم توسعه در خصوص صنعت گردشگری و مسائل مرتبط با آن سخنی نگفته و سیاست سکوت در پیش گرفته‌اند. به نظر نمی‌رسد که سیاست سکوت از بی‌آگاهی سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان نسبت به حوزه گردشگری بوده باشد، بلکه متأثر از ایدئولوژی سیاسی حاکم و پیش‌فرض‌های تهدیدآمیز بودن صنعت گردشگری از نگاه آنان بوده است. در برنامه‌های پنج‌گانه توسعه ایران، تعریف مشخصی از گردشگری نشده و نهادهای متولی این کار به خوبی مشخص نیستند. در برنامه اول توسعه با ذکر کلیاتی در زمینه گردشگری و عدم ارائه برنامه‌های هدفمند و عملی (عدم تعیین نهاد متولی، بودجه، نوع گردشگری و غیره)، توفیقی برای کشور حاصل نکرده 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 مبتلا به 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 بناهای تاریخی به موزه‌های تخصصی و حمایت از مالکین 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.

عدم توجه به صنعت گردشگری در برنامه‌ریزی‌های میان‌مدت و بلندمدت و اسناد فرادستی ایران باعث شده است تا 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 به ویژه در بخش گردشگری بین‌المللی توفیق‌چندانی را کسب کنند.

به نظر می‌رسد سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان کلان کشور، باور و اراده لازم را برای توسعه گردشگری در ایران ندارند که این مسأله ناشی از نگرش حکومت به تهدید آمیز 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 به عنوان 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 به عنوان یکی از حوزه‌های مهم اقتصادی) مطابق با سند چشم‌انداز ایران در افق ۱۴۰۴ برساند.

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

## ۷. پیشنهادات

- تغییر نگرش سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان کلان کشور از نگاه تردید آمیز و تهدید آمیز بودن حوزه گردشگری به نگاه فرصت آفرین و توسعه ساز در حوزه گردشگری و انعکاس آن در برنامه‌های فرادستی.
- پرهیز از نگاه تقلیل گرایانه به گونه‌های گردشگری (بناهای تاریخی و گردشگری زیارتی) و تدوین برنامه و سرمایه‌گذاری در حوزه‌های مختلف گردشگری فرهنگی، روستایی، ساحلی و دریایی، اکوتوریسم، آب درمانی، سلامت، زمستانی و غیره.
- پرهیز از نگاه حداقلی و تقلیل گرایانه به گردشگری به عنوان مقوله‌ای فرهنگی و توجه به ابعاد و مزایای اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و امنیتی آن.
- طراحی سیاست‌گذاری و مدیریت یکپارچه گردشگری و پرهیز از موازی کاری و اعمال سیاست‌های متناقض در حوزه گردشگری.
- تعیین متولی نهاد اصلی صنعت گردشگری و حتی ارتقاء آن به سطح وزارتخانه.
- هدف گذاری مناسب اقتصاد گردشگری (میزان اشتغالزایی، سهم از تولید ناخالص ملی) در اسناد و قوانین فرادستی.
- اعمال سیاست‌های تشویقی مالی و تسهیل امور برای جذب سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی در صنعت گردشگری.
- توجه همه جانبه در تدوین قانون برنامه ششم توسعه به صنعت گردشگری و به ویژه تعیین دورنمای ابعاد اقتصادی صنعت گردشگری در ایران.
- تدوین سند جامع توسعه گردشگری ایران بر مبنای برنامه ششم توسعه با رویکردهای فوق.



## منابع

- حافظ نیا، محمد رضا و عیسی رضانی دارابی (۱۳۸۲)، «بررسی تطبیقی بازتابهای فضایی سیاست‌های گردشگری در قبل و بعد از انقلاب اسلامی مطالعه موردی: بابلسر»، *تحقیقات جغرافیایی*، دوره ۱۸، شماره ۴، صص ۴۷-۵۹.
- حیدی چیان، رحیم؛ رضاطبع، سیده خدیجه؛ سلطانی، ناصر؛ معتمدی، اکبر (۱۳۹۲)، «تحلیلی بر سیاست‌گذاری گردشگری در ایران»، *برنامه‌ریزی و توسعه گردشگری*، شماره ۵، صص ۱۱-۳۲.
- خاکساری، علی (۱۳۹۱)، «برنامه‌ریزی توسعه گردشگری در ایران: ویژگیها و نقش برنامه ریزان توسعه گردشگری در کشورهای اسلامی»، *فصلنامه علوم اجتماعی*، ۵۸: ۱-۳۲.
- سعیدی، علی اصغر، بهشتی، سید محمد و رضوانی، رضا (۱۳۹۱)، «موانع اساسی سیاست‌گذاری گردشگری از نظر نخبگان»، *برنامه‌ریزی و توسعه گردشگری*، سال اول، شماره ۲، صص ۳۳-۵۶.
- شجاعی، منوچهر و نورالدین نوری (۱۳۸۶)، «بررسی سیاست‌های دولت در صنعت گردشگری و ارزیابی الگوی توسعه پایدار صنعت گردشگری کشور»، *دانش مدیریت*، شماره ۷۹: 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»، *فرآیند مدیریت و توسعه*، دوره 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 چشم انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴*.
- مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۸)، *قانون پنج ساله برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۲-۱۳۶۸)*.
- مجلس شورای اسلامی (۱۳۷۴)، *قانون پنج ساله برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۸-۱۳۷۴)*.
- مجلس شورای اسلامی (۱۳۷۹)، *قانون پنج ساله برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۳-۱۳۷۹)*.
- مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۴)، *قانون پنج ساله برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۸-۱۳۸۴)*.





مجلس شورای اسلامی، (۱۳۸۹)، قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰).

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 بین‌المللی ایران با تأکید بر گردشگری ورودی»، فصلنامه ژئوپلیتیک، ۱۱: ۱۵۶-۱۳۵.

Saha, S. & Yap, G. (2013), **The Moderation Effects of Political Instability and Terrorism on Tourism Development** *Journal of Travel Research*, 53 (4): 509-521.

Almeida Garcia, F. (2014), **A comparative study of the evolution of tourism policy in Spain and Portugal** *Tourism Management Perspectives*, 11: 34-50.

Bianchi, R. (2017), **The political economy of tourism development: A critical review** *Annals of Tourism Research*, Available online 28 September 2017.

Burns, P. (1999), **An Introduction to Tourism and Anthropology**, London: Routledge.

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*, 13(2): 16-27.

Heywood, A. (2013), **Politics**, Edition 4, Palgrave Macmillan.

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*, 1(1): 33° 41.

Joppe, M. (2017), **Tourism policy and governance: Quo vadis?** ,*Tourism Management Perspectives*, Available online 24 November 2017.

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*, 144, 229-236.

Kim, S.S; Timothy, D.J & Han, H. (2007), **Tourism and political ideologies: A case of tourism in North Korea** *Tourism Management*, 28:1031° 1043.

Nunkoo, R. & S. Smith (2013), **Political economy of tourism: Trust in government actors, political support, and their determinants** *Tourism Management*, 36: 120-132.

Penny Wan, Y.K. & B. Bramwell, (2015), **Political economy and the emergence of a hybrid mode of governance of tourism planning** *Tourism Management*, 50: 316-327.



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, p. 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, P. 319-337.

Tang, X. (2017), **the historical evolution of China's tourism development policies (1949–2013) – A quantitative research approach** *Tourism Management*, 58: 259-269.

UNESCO, (2014). < <http://www.unesco.org/new/en/>>.

UNWTO, (2015), **Tourism Highlights**, 2015 Edition, Madrid: World Tourism Organization.



# Critical Evaluation of the Tourism Policy in National Documents and Laws of Iran

*Hadi Veisi*

**Received:** 21 February 2016 **Accepted:** 11 December 2017

Nowadays, tourism is one of the major strategies and plans for development in different countries. In recent years, the tourism industry has had the highest incomes and employments among the various industries in the world. Therefore, it has taken a large part of the global economy. Its abundant economic opportunities and advantages as well as the positive effects of cultural, social, political and security of tourism have led almost all governments in different countries seek to activate the tourism industry based on their attractions. So, the world is witnessing the globalization of tourism. Iran is one of the first countries that legislated law for tourism development in Middle East and Asia from 80 years ago. The tourism industry in Iran has affected in the past by politics part. Iran's national documents and laws are one of the factors that can determine tourism situation in Iran. This article surveyed the Constitution of the Islamic Republic of Iran, The Future Outlook of the Islamic Republic of Iran in the Horizon of the 2025, the document of the comprehensive scientific map of Iran, the plans of five-annual development (five programs from first to fifth) and law of establishing cultural heritage tourism organization. We used container analysis method. The results of the research show that the tourism has been less considered by policy makers and planners of the Islamic Republic of Iran and they have considered a kind of limited domestic tourism with a minimalistic and cultural viewpoint.

**Keywords:** *Tourism, Tourism Policy, Tourism Planning, National Documents and Laws, Iran.*



سیاست های راهبردی وکلان	
بررسی انتقادی سیاست گذاری گردشگری در آینه اسناد و قوانین فرادستی ایران هادی ویسی	1
تأثیر سرمایه گذاری در ساخت و ساز بر نرخ سود بانکی در ایران علیرضا کرباسی، سیدحسین محمدزاده	19
کنترل فساد و سرمایه گذاری مستقیم خارجی: شواهدی از داده های پنل رامیار رفاعی، مرتضی سامتی، شهرزاد سیدصالحی، هوزان رفاعی	35
تأثیر نااطمینانی تورم بر تورم، سرمایه گذاری و رشد اقتصادی در کشورهای منتخب عضو سازمان کنفرانس اسلامی: رهیافت داده های تلفیقی پویا و پانل میان گروهی علی رضازاده، صابر خداوردیزاده، شیرزاد میرزایی	49
اثر آزادی اقتصادی بر عملکرد بانک ها در ایران (با تأکید بر شاخص های آزادی اقتصادی بنیاد هریتیج) سعیددائی کریم زاده، محمود سلیمانی	77
جایگاه سیاست گذاری قضایی و قانون برنامه ششم توسعه مهدی صبوری پور، کیمیا کبریتی	101
تأملی در کارآمدی تضمین های حاکمیت قانون در قوه مجریه ایران و انگلستان (با تأکید بر هدفمندی یارانه ها) سیدمجتبی واعظی، حمید مسعودی	129
ارزیابی راهبرد جمهوری اسلامی ایران در قبال بحران یمن محمد رضا دهشیری، فرشته مابودینه جاد	149