



بررسی سیاست های توسعه گردشگری ایران (برنامه چهارم توسعه) از منظر سیاستگذاری عمومی

یحیی کمالی

دانشجوی کارشناسی ارشد مطالعات ایران و سیاستگذاری عمومی

ژورنال علم‌انسانی و مطالعات فرهنگی

صنعت گردشگری امروزه در ردیف صنعت های پردرآمد و پاک و کم هزینه دنیا قرار دارد و پیش بینی می شود تا سال ۲۰۱۰، ۲۰۰ میلیارد دلار درآمد کشورهای دنیا از این بخش تأمین شود. در همان سال از هر ۱۵ نفر شاغل در سطح دنیا یک نفر در این بخش فعال باشند از طرفی صنعت گردشگری دنیا ابعاد متنوعی همچون توریسم الکترونیکی (e-tourism) اکوتوریسم - توریسم درمانی - ورزشی - روستایی - فرهنگی و تاریخی یافته است. با توجه به این وضعیت و با توجه به اینکه ایران طبق آمار سازمان جهانی جهانگردی دارای رتبه پنجم جاذبه های طبیعی و رتبه دهم جاذبه های باستانی و تاریخی است و همچنین جمعیت جوان روبه گسترش، نرخ بالای بیکاری، لزوم افزایش درآمد ارزی و سرمایه گذاری خارجی، توجه بیش از پیش به این بخش می تواند زمینه رسیدن به اشتغال کامل، افزایش درآمد ارزی، معرفی تمدن و فرهنگ ایرانی به جهانیان، تعامل گسترده و سازنده با کشورهای دنیا، در هم شکستن مرزهای قومی و اقلیتی، را فراهم کند.

سازمانهای جهانی توجه ویژه ای به میراث فرهنگی و گردشگری دارند. کنوانسیون جهانی تنوع فرهنگی یونسکو ضمن تأکید بر حفظ میراث فرهنگی بر لزوم گسترش گردشگری جهت کسب درآمد ملی از این راه و شناخت فرهنگ ها و تمدن های جهان توسط همه انسانها تأکید می ورزد. با توجه به این نقش و اهمیت گسترده گردشگری در جهان و به ویژه برای کشور ایران در این مقاله قصد داریم از منظر رشته سیاستگذاری عمومی به بررسی سیاست های توسعه گردشگری ایران در قالب برنامه چهارم توسعه بپردازیم. لذا به این پرسش اساسی روبرو هستیم که در چارچوب سیاستگذاری عمومی مشکلات اساسی سیاست های توسعه گردشگری ایران در قالب برنامه چهارم توسعه در مسیر تحقق اهداف برنامه هستند؟ در پاسخ به این سؤال این فرضیه مطرح می شود که ابهام در مرجعیت سیاست ها مانع اصلی در تحقق اهداف برنامه چهارم توسعه است.



میتوان در قانون اساسی هر کشور ملاحظه کرد. در ایران هم قانون اساسی مشروطه و هم جمهوری اسلامی در نتیجه یک فرایند انقلابی شکل گرفته اند که به مقتضای آن بخشی از جامعه بر بخشی دیگر چیره می شوند. بدون آنکه از توان حذف یا ادغام آن برخوردار باشد و به گواه رییس جمهور هشتم، از تمام ظرفیت های آن استفاده نشده است اجماع در مرجعیت های کلی زمینه ساز تداوم سیاست های عمومی است. (۵)

به نظر می رسد در ایران این اجماع هنوز شکل نگرفته است. به راحتی نمی توان این مرجعیت ها را تغییر داد یا اصلاح کرد. مرجعیت های کلی در ایران امروز به آسانی می توانند مانع شکل گیری یک سیاستگذاری شوند. این مهم را میتوان در مهر های رد و یا تایید مصوبات مجلس توسط شورای نگهبان به استناد دو مرجعیت کلان شرع و قانون اساسی ملاحظه کرد. از طرفی در حالی که مرجعیت های غالب جهانی در چارچوب زمینه سیاست - اجتماع - اقتصاد و فرهنگ به ترتیب دموکراسی - کثرت گرایی - تنوع فرهنگی و بازار آزاد هستند. ایران نه تنها از این مرجعیت ها فاصله زیادی دارد بلکه در مواردی علیه این مرجعیت های غالب جهانی جبهه می گیرد.

در این چارچوب سیاستگذاری است که دولت جمهوری اسلامی ایران (که عده ای از پژوهشگران آنرا با مشخصات تحصیلدار بودن و ساخت پاتریمونیل ارزیابی می کنند) خود به تدوین مرجعیت های بخشی سیاستگذاری می پردازد و مبتنی بر این مرجعیت ها به تدوین سیاست ها می پردازند و دولت هایی که به دلیل خواست و علایق نامشخص حامیان آنها و به دلیل اینکه مبتنی بر یک چارچوب حزبی روی کار نمی آیند، در چارچوب همان مرجعیت های تدوین شده و لا یتغیر و با ارائه یکسری شعار مهم به تدوین و اجرای سیاست ها می پردازند و این امر بویژه در مسائل فرهنگی مشخص تر است. اکنون ببینیم این سیاست ها در بخش گردشگری که هنوز انتظارات و دید روشنی نسبت به آن در بین مسئولان وجود ندارد چگونه هستند. در ابتدا باید سیاستها و اقدامات اجرایی جهت رسیدن به این چشم انداز را مورد بررسی قرار دهیم که در هر مورد سعی می شود به گونه ای مشکلات مورد نظر نیز اشاره شوند. سند چشم انداز ۱۴۰۴ اشاره میکند که هدف کشور کسب جایگاه اول اقتصادی در سطح منطقه آسیا جنوبی و غربی با تکیه بر رشد مستمر اقتصادی ارتقاء نسبی درآمد

از طرفی موانع ساختاری توسعه گردشگری از جمله تبلیغات منفی خارجی و موانع فرهنگی مورد توجه جدی قرار نگرفته اند. ما در سفارت خانه های خود در خارج از کشور رایزن گردشگری نداریم

سیاستگذاری معنا می بخشد و شامل فرایندی شناختی است که کارکرد آن فهم واقعیت به کمک محدود کردن پیچیدگی های آن است (۳) عواملی که ایجاد یک مرجعیت را برای سیاستگذاری ممکن می سازند واسطه نامیده میشوند. واسطه ها موقعیتی استریژیک در نظام تصمیم گیری دارند. زیرا آنان معماران چارچوبی علمی هستند که بر اساس آن بحث ها صورت می گیرند و منازعات یا ائتلاف هایی که منجر به تصمیم می شوند تحقق می یابد. (۴) بازتاب مرجعیت کلی و مبادی ارزشی آنرا

ابتدا لازم است تعریفی از سیاستگذاری عمومی نیز ارائه شود. بر اساس تعریف فیلیپ برو، استاد علوم سیاسی دانشگاه سوربن، سیاستگذاری عمومی تجلی اراده حکومت در عمل یا خودداری از عمل می باشد و آنها را می توان مجموعه های ساختاری و مرتبط و متشکل از مقاصد تصمیمات و اعمال که قابل نسبت به اقتدار عمومی در سطح محلی ملی و بین المللی هستند در نظر گرفت. (۱) از طرفی سیاستگذاری عمومی را می توان فرآیند شکل گیری و اجرا و ارزیابی خط مشی ها و تصمیمات گوناگونی است که توسط تصمیم گیرندگان رسمی و غیررسمی اتخاذ می شوند و تأثیر مستقیم و غیرمستقیم بر زندگی مردم دارند تعریف کرد. این تعریف نشان می دهد که فرآیند شکل گیری، اجرا، ارزیابی سیاست ها در چارچوبی صورت می گیرد که هم نهادهای رسمی (دولتی) و غیررسمی (خصوصی) در آن مشارکت دارند.

به حکم روش بکار رفته در مطالعه سیاستگذاری عمومی هریک از صاحب نظران این عرصه سیاستگذاری عمومی را به مراحل مختلفی تقسیم کرده اند. از جمله ویلیام دان، فرایند سیاستگذاری عمومی را به پنج مرحله تقسیم می کند: تهیه دستور کار - تنظیم سیاست - اقتباس سیاست - تحقق سیاست - برآورد سیاست. (۲) می توان در یک چارچوب ایده آل تبیین این فرایند را به مراحل شکل گیری مرجعیت ها - تدوین سیاست ها - اجرا سیاست ها - ارزیابی سیاست ها تقسیم می کنیم مرجعیت سیاست ها شامل مجموعه ای از هنجارهای نمایشی است که با تعریف ملاک های انتخاب و چگونگی تعیین اهداف به یک

سراهنه و رسیدن به اشتغال کامل است (بند ۶ چشم انداز) با توجه به این بند صنعت گردشگری باید در اولویت های توسعه قرار گیرد. چرا که با وجود ضریب اشتغال زایی بالا در این بخش مطمئناً باعث رشد پرشتاب اقتصاد همراه بهبود توزیع درآمد کشور خواهد بود. همچنین توسعه گردشگری مبتنی بر شرایط فرهنگی و تاریخی کشور باعث تعامل سازنده و موثر با جهان خواهد شد که از اهداف سند چشم انداز ۱۴۰۴ است.

در راستای همین چشم انداز، سازمان میراث فرهنگی و گردشگری طرح جامع توسعه این بخش را تدوین خواهد کرد که اهداف آن چنین است: با توجه به اینکه ایران در بخش جاذبه های طبیعی و اکوتوریسم رتبه پنجم و در بخش جاذبه های تاریخی و باستانی رتبه دهم دنیا را دارد و بر اساس پیش بینی ها در پایان برنامه هفتم توسعه که مصادف با پایان سند چشم انداز ۲۰ ساله کشور است بایستی ایران به سالانه ۲۰ میلیارد دلار درآمد ارزی در سال دست یابد

عنوان سند مورد نظر توسعه میراث فرهنگی و گردشگری خواهد بود و دستگاه مسئول آن سازمان میراث فرهنگی صنایع دستی و گردشگری و دستگاه های همکار وزارت کشور- راه و ترابری- صنایع و معادن- امور خارجه- آموزش پرورش- سازمان محیط زیست- تربیت بدنی و گمرک ایران خواهند بود و دفتر مسئول در سازمان مدیریت و برنامه ریزی دفتر امور فرهنگ و هنر جوانان و تربیت بدنی است. این اهداف به عنوان اهداف کلی و بلند مدت سند جامع توسعه ملی گردشگری خواهند بود.

در قانون چهارم برنامه توسعه کشور و در فصل هفتم (توسعه فرهنگی) ماده ۱۱۴ اهداف ذیل در

بخش میراث فرهنگی و گردشگری در نظر گرفته شده است:

۱- اهتمام ملی در شناسایی، حفاظت، پژوهش، مرمت و احیاء و بهره برداری و معرفی میراث فرهنگی کشور

۲- ارتقاء توان گردشگری

۳- تولید ثروت و اشتغال زایی

۴- مبادلات فرهنگی با کشورهای جهان،

و برای رسیدن به این اهداف اقداماتی چون:

۱- ایجاد صندوق احیاء بهره برداری از بناها و اماکن تاریخی فرهنگی کشور

۲- شناسایی و مستند سازی آثار تاریخی و فرهنگی

۳- شناسایی و حمایت از میراث فرهنگی

حوزه فرهنگی ایران در کشورهای همسایه

۴- تکمیل نظام جامع آماری گردشگری با

نظارت و هدایت مرکز آمار ایران

۵- ایجاد مراکز حفظ و آثار فرهنگ ایلی در

شهرستانها و استانهای کشور از قبیل دهکده های

توریستی، موزه و نمایشگاه.

همچنین جهت ارزیابی اقدامات صورت گرفته

در این برنامه شاخص های ذیر در نظر گرفته شده

است:

- گردشگران داخلی و خارجی (تعداد)

- میزان درآمد ارزی ناشی از گردشگری (ریال)

- نظارت بر کیفیت تأسیسات گردشگری

(تعداد)

- برگزاری رویدادهای منطقه ای، ملی و بین

المللی (تعداد)

- مجوزهای صادر شده برای فعالیتهای و

تأسیسات گردشگری (تعداد)

- راهنمایان فعال گردشگری (تعداد)

- دفاتر فعال خدمات گردشگری (تعداد)

- طرحهای اجرایی توسعه گردشگری (تعداد)

- اماکن اقامتی، پذیرایی و بین راهی (تعداد)

- اعتبارات تخصیص داده شده در زمینه

حمایت از ایجاد و تجهیزات مجتمع های

خدماتی رفاهی بین راهی، اقامتی و پذیرایی

(ریال)

در ادامه بررسی سیاستهای گردشگری به اسناد

توسعه بخشی و فرابخشی می رسیم در اسناد

توسعه فرابخشی اقداماتی مورد نظر است که در

زیر خواهد آمد.

۱- ایجاد زیر ساختهای مناسب در کنار

قطبهای گردشگری ملی در استانهایی که مزیت

نسبی گردشگری دارند.

۲- تبلیغ ایران در شبکه های جهانی و چاپ

مطالب مختلف در مورد جاذبه های ایران در

رسانه های بین المللی

۳- حمایت از بخش خصوصی برای ایجاد

مناطق نمونه گردشگری

۴- تدوین موضوعات درسی ویژه توسط

وزارت آموزش و پرورش در ارتباط با میراث

فرهنگی و گردشگری

۵- از بین بردن انحصار ایران ایر در پروازهای

داخلی و بین المللی و ایجاد بستر مناسب برای

ورود شرکتهای هواپیمایی داخلی و خارجی

توسط وزارت راه.

در همین اسناد به یکی از مشکلات و تنگناها



دولت هایی که به دلیل خواست و علایق نامشخص

حامیان آنها و به دلیل اینکه

مبتنی بر یک چارچوب حزبی

روی کار نمی آیند، در

چارچوب همان مرجعیت های

تدوین شده و لایتغیر و با ارائه

یکسری شعار مبهم به تدوین

و اجرای سیاست ها می

پردازند





اشاره شده است: الف) عدم ساماندهی جاذبه‌ها و امکانات گردشگری ب) ضعف مدیریت خدمات گردشگری ج) کیفیت پایین خدمات عمومی د) وجود تبلیغات منفی در خارج از کشور

در بخش میراث فرهنگی و گردشگری نیز اقداماتی مورد نظر است از جمله:

- ۱- توسعه زیرساخت‌های مرتبط با گردشگری
- ۲- گسترش سطح کاوش، حفاظت فنی و فیزیکی مستند سازی و ثبت آثار تاریخی و فرهنگی و طبیعی
- ۳- همگانی کردن حفاظت، مرمت، احیاء و معرفی آثار تاریخی و فرهنگی کشور
- ۴- گسترش تبلیغات داخلی برای ترویج فرهنگ گردش پذیر
- ۵- تقویت پایه‌های آماری بخش
- ۶- ایجاد تنوع در محصولات گردشگری

همه اقدامات گفته شده در بالا توسط بخش‌های مختلف سازمان اجرا و مورد نظارت و ارزیابی قرار می‌گیرند تا اقدامات انجام شده اهداف مورد نظر را محقق سازد.

در همین مسیر در اسناد توسعه استانی بخش ویژه‌ای به میراث فرهنگی و گردشگری اختصاص یافته است.

جمع بندی و نتیجه گیری:

به طور ویژه هر صنعت و هر بخش از اقتصاد کشور نیازمند یک حوزه تخصصی و اجرایی سازمانی است تا سیاست‌گذاری‌های منسجمی در آن حوزه تدوین و اجرا کند. اکثر کشورهای فعال در گردشگری، وزارتخانه ای را تحت عناوین گردشگری یا فرهنگ و گردشگری ایجاد کرده‌اند و در این بخش اقدامات مهمی را انجام داده‌اند از جمله ترکیه.

در ایران بعد از انقلاب سازمان متولی میراث

از جمله مشکلات ایران در مسیر توسعه گردشگری مبهم بودن مرجعیت های کلی در تدوین سیاست ها صنعت است

خارجی، ارتباطات، خدمات مسافرتی اقامتی، در ارتباط است که بایستی مورد توجه جدی قرار گیرد.

از جمله مشکلات ایران در مسیر توسعه گردشگری مبهم بودن مرجعیت های کلی در تدوین سیاست ها و نوع نگاه مسئولان به این صنعت است. در برنامه چهارم و اسناد توسعه بخشی و فرابخشی و تلفیقی به جنبه های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی گردشگری توجه جدی نشده است به طوری که حتی عنوان قانون برنامه توسعه سیاسی را در خود ندارد و این امر ناشی از مبهم بودن مرجعیت های کلی در کشور ما است در حالی که نظریه پردازان توسعه بر همه ابعاد توسعه تاکید دارند هدف ما در گردشگری بیشتر فرهنگی است در حالی که از تنوع فرهنگی و رعایت این اصل که مورد تاکید یونسکو است فاصله زیادی داریم.

از طرفی موانع ساختاری توسعه گردشگری از جمله تبلیغات منفی خارجی و موانع فرهنگی مورد توجه جدی قرار نگرفته اند. ما در سفارت خانه های خود در خارج از کشور رایزن گردشگری نداریم.

با توجه به این مشکلات، به نظر می‌رسد با توجه به ایجاد و سازمان گسترده میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری که از قدرت اجرایی بالایی برخوردار است می‌توان امیدوار بود صنعت گردشگری حداقل در مرحله تدوین سیاست ها قوی‌تر عمل کند. این امر خود شفافیت مرجعیت ها و دید مسئولان ذی ربط را می‌طلبد که امیدواریم تحقق یابد.

منابع و مأخذ

- ۱- وحید مجید، سیاست‌گذاری عمومی، تهران، نشر میزان ۱۳۸۳، ص ۱۲
- ۲- اشتریان، کیومرث، جزوه درسی روش‌های سیاست‌گذاری عمومی (دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران
- ۳- مولر، پیر، سیاست‌گذاری عمومی، ترجمه حمید رضا ملک محمدی، تهران، دادگستر، ۱۳۸۳، ص ۵۱
- ۴- مولر، پیشین، ص ۷۳
- ۵- وحید مجید جستاری پیرامون مشکل سیاست‌گذاری عمومی در ایران مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی بهار ۱۳۸۲ شماره ۶۷ صص ۲۶۶-۶۷
- ۶- سند چشم انداز ۲۰ ساله کشور
- ۷- قانون برنامه چهارم توسعه کشور
- ۸- اسناد توسعه بخشی، فرابخشی و استانی
- ۹- لایحه بودجه سازمان میراث فرهنگی صنایع دستی و گردشگری ۱۳۶۵
- ۱۰- گزارش اقتصادی بانک مرکزی ۱۳۸۰-۱۳۷۹

فرهنگی و گردشگری، تغییرات گسترده‌ای را داشته است. ابتدا زیر مجموعه وزارت فرهنگ بود که خود آن وزارت خانه نیز تغییراتی داشت و سپس تبدیل به سازمان ایرانگردی و جهانگردی زیر نظر وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی شد و هم اکنون بعد از کس و قوس های فراوان سازمان اخیر ایجاد شده است و از آنجا که مستقیماً زیر نظر رئیس جمهور اداره می‌شود، قدرت اجرایی بیشتری از قبل خواهد داشت. این تغییرات در دو دهه گذشته، تأثیرات منفی در تدوین راهبردها و سیاست‌های بلند مدت گردشگری داشته است. بطور مثال طرح جامع گردشگری الکترونیکی با تغییرات اخیر سازمانی با وقفه مواجه شد اما دوباره از سر گرفته شده است. از طرفی صنعت گردشگری با جنبه‌هایی چون سیاست خارجی و تبلیغات جهانی - ریسک سرمایه گذاری