

تأثیر عملکرد بخش گردشگری بر شاخصهای کلان اقتصادی طی برنامه سوم توسعه

(با نظری اجمالی به سیاستهای این بخش در برنامه چهارم توسعه)

ملوک پرتوی*

گردشگری به عنوان یک فعالیت بازرگانی، نقش و اهمیت به‌سزایی در رشد و توسعه اقتصادی کشورها به ویژه کشورهای در حال توسعه دارد. عوامل متعددی نظیر امکانات، تسهیلات، وسایل ارتباط جمعی، حمل‌ونقل، جاذبه‌های تاریخی، زیارتی، اطلاعات فنی و مانند آنها بر فعالیت گردشگری تأثیرگذار است. این امر نشان می‌دهد که این بخش دارای ارتباط تنگاتنگی با دیگر بخشهای اقتصادی کشور بوده و به شدت از روابط خارجی و مناسبات بین‌المللی متأثر است. از سویی گسترش گردشگری بر درآمد ملی، ارزی، اشتغال و دیگر شاخصهای کلان اقتصادی کشور نیز تأثیرگذار است.

در این مقاله با تکرش به اهمیت اقتصادی گردشگری، به بررسی جایگاه این فعالیت در اقتصاد کشور پرداخته می‌شود. ابتدا عملکرد بخش گردشگری از طریق بررسی تأثیر آن بر متغیرهای کلان اقتصادی طی برنامه سوم توسعه را مورد بحث قرار می‌دهیم. در ادامه، نظری اجمالی به سیاستهای گردشگری در برنامه چهارم توسعه داشته و چگونگی تداوم روند توسعه این بخش در طول این برنامه بررسی می‌شود. در پایان با جمع‌بندی و نتیجه‌گیری، به جایگاه این بخش در روند توسعه اقتصادی کشور پرداخته خواهد شد.

واژه‌های کلیدی: برنامه توسعه، رشد اقتصادی، درآمد ارزی، ارزش افزوده، تراز پرداختها، توزیع درآمد، سرمایه‌گذاری.

۱. مقدمه

اهمیت گردشگری در ایجاد آثار مثبت اقتصادی در جهان به طور روز افزون افزایش یافته و در تمامی کشورها این فعالیت به عنوان یکی از عوامل اصلی ایجاد اشتغال، کاهش نرخ بیکاری، افزایش درآمد ارزی و بهبود تراز پرداختها مورد توجه است. حتی در برخی کشورها به ویژه کشورهای اروپایی، جهانگردی به عنوان یکی از مهم‌ترین راهبردهای توسعه محسوب می‌شود.

* کارشناس ارشد - پژوهشگر آزاد

پیش‌بینی نرخ رشد گردشگری در جهان معادل ۴/۱ درصد طی سالهای آتی نشان‌دهنده اهمیت این فعالیت در اقتصاد جهانی است. گردشگری و جهانگردی علاوه بر ویژگی یک فعالیت اقتصادی با ایجاد پیوندهای فرهنگی و اجتماعی بین کشورها بر روابط بین آنها تأثیرگذار است. بنابراین این فعالیت در پدیده رو به رشد جهانی شدن به ویژه طی دو دهه اخیر از اهمیت خاصی برخوردار است. بسترسازی ادغام ایران در اقتصاد جهانی از دهه ۱۳۷۰ آغاز شده و در این رابطه اقدامات اصلاحی در بخشهای مختلف اقتصادی انجام شده است. متأسفانه به فعالیت گردشگری کشور به‌رغم وجود پتانسیل فراوان در این خصوص توجه چندانی نشده است که ضروری است برنامه‌ریزیهای لازم در این زمینه صورت پذیرد.

۲. اهمیت اقتصادی گردشگری

گردشگری یک فعالیت فرابخشی است که آثار مستقیم و غیرمستقیم در اقتصاد کشورها دارد. پرداخت گردشگران (در قالب هزینه‌های آنان) شامل هزینه ویزا، خروجی، مالیات، دریافت انواع خدمات از مؤسسه‌ها و بنگاههای ارائه دهنده خدمات، موجب جریان یافتن وجوه در اقتصاد محلی شده و در نتیجه بسیاری از فعالان اقتصادی یک جامعه از آن بهره‌مند می‌شوند. این نوع منافع حاصل از ورود گردشگری به سرزمین مقصد را می‌توان منافع مستقیم خصوصی برشمرد، هرچند دولتها نیز از طریق سرمایه‌گذاری در زیرساختهای جامعه برای تأمین حضور گردشگران موجب تأثیر غیرمستقیم حاصل از این فعالیت بر جامعه می‌شوند. به این ترتیب افراد یک جامعه هم می‌توانند از منافع این سرمایه‌گذاری در بخشهایی نظیر خدمات امنیتی، بهداشتی، آموزشی، ارتباطی و حمل‌ونقل بهره‌مند شوند. در واقع هر چه تعداد گردشگران خارجی به یک کشور بیشتر باشد و ارزش بیشتری برای اقامت طولانی صرف شود، به همان نسبت بر آن جامعه و درآمدهای ارزی آن تأثیرگذار است.

اهمیت گردشگری در اقتصاد یک کشور را می‌توان از طریق تأثیری که هزینه‌های گردشگر در قالب افزایش قیمت‌ها و مخارج مصرفی خانوارها، هزینه فرصت از دست رفته افراد، هزینه فرصت تخصیص منابع به فعالیتهای گردشگری و برخی هزینه‌های اجتماعی و فرهنگی مورد توجه قرار داد. در مورد آثار صنعت گردشگری بر اقتصاد و متغیرهای کلان اقتصادی، ذکر این نکته ضروری است که این فعالیت از چنان تعامل و ارتباط تنگاتنگی با سایر فعالیتهای اقتصادی برخوردار است که تحرکات آن می‌تواند سایر بخشهای اقتصادی کشور را تحت تأثیر قرار داده و به عنوان یک موتور محرک در اقتصاد آن جامعه عمل کند، بنابراین سیاستگذاران اقتصادی یک کشور با توجه به منافع و هزینه‌های اقتصادی این فعالیت و در نتیجه تأثیر آن بر متغیرهای کلان اقتصادی می‌توانند از طریق برنامه‌ریزی صحیح این فعالیت، متغیرهای کلان اقتصادی را به سوی مقادیر مطلوب هدایت کنند. در

۷ ... بررسی عملکرد بخش گردشگری بر شاخصهای کلان ... ۷

واقع مهم ترین متغیرهایی که تحت تأثیر آثار اقتصادی گردشگری قرار دارند همان هدفهای اصلی سیاستهای کلان اقتصادی یک کشور یعنی اشتغال کامل، رشد اقتصادی، حفظ تراز پرداختهای خارجی و توزیع عادلانه درآمد می باشند.

اهمیت گردشگری در اقتصاد ایران با توجه به وجود جاذبه های متنوع تاریخی، جغرافیایی، مذهبی و تلاش دولتمردان در راستای دستیابی به درآمد ارزی بیشتر و طراحی سیاستهای اقتصادی با هدف انکاء نکردن به اقتصاد تک محصولی روشن است.

توسعه فعالیت گردشگری در ایران از سال ۱۳۷۰ با تجدید نظر در تشکیلات این فعالیت در دستور کار دولت قرار گرفت و در برنامه های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور به آن توجه شد. در این رابطه شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری به عنوان عالی ترین مرجع تصمیم گیری با هدف سیاستگذاری و فراهم کردن زمینه توسعه گردشگری ایران تشکیل شد ولی توجه به جایگاه این فعالیت در اقتصاد کشور، از آغاز برنامه سوم توسعه از اهمیت بیشتری برخوردار شد.

۳. عملکرد بخش گردشگری در برنامه توسعه سوم

۳-۱. سیاستهای توسعه بخش

اهداف و سیاستهای بخش گردشگری در فصل ۲۱ (ماده ۱۶۴) و فصل ۲۷ (راهکارهای) مفاد برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تعیین شده است. دولت طی برنامه سوم توسعه با توجه به جاذبه های فراوان تاریخی، فرهنگی و طبیعی کشور در صدد بود که از طریق اتخاذ یکسری سیاستها نقش صنعت جهانگردی و گردشگری در اقتصاد کشور را ارتقا بخشد. از جمله این سیاستها می توان به این موارد اشاره کرد: انجام مطالعه طرح جامع گردشگری، واگذاری واحدهای اقامتی و پذیرایی به بخش غیردولتی و بهبود و توسعه نظارت و ارزیابی از فعالیتهای تأسیسات و امکانات گردشگری در داخل کشور، اصلاح قانون توسعه صنعت، ایجاد هماهنگی بین دستگاههای اجرایی ذی ربط برای ارائه تسهیلات لازم، ترویج فرهنگ گردشگری و بالاخره بهبود کیفیت خدمات نظام بانکی برای جهانگردان.

در این راستا دولت با انجام اقداماتی در مورد تدوین طرح جامع مطالعاتی بخش، واگذاری قسمت بزرگی از تأسیسات اقامتی سازمان ایرانگردی و جهانگردی به سازمان بازنشستگی و تأمین اجتماعی، تمهیداتی برای صدور ویزای الکترونیک و لغو روادید با برخی کشورهای اسلامی، تصویب آیین نامه نظارت بر دفاتر خدمات جهانگردی، انجام مطالعات امکان سنجی شناسایی جاذبه های جهانگردی و آموزش افراد برای ارائه خدمات در این زمینه و در پایان تصویب آیین نامه اجرایی در مورد اجازه خرید و فروش ارز جهانگردان در مبادی ورودی توسط بانکهای کشور با نرخ توافقی به اهداف برنامه سوم توسعه در بخش مذکور دست یابد. ولی همان طور که ذکر شد به دلیل

فرابخشی بودن این وضع، اجرای سیاستهای بخش نیازمند هماهنگی و همکاری سایر دستگاههای مرتبط می‌باشد به همین دلیل عملکرد سیاستهای یاد شده چندان مناسب نبود هر چند در بهبود نسبی بخش تا حدودی مؤثر بوده است.

طی دوره پنج ساله برنامه سوم توسعه، ۷/۳ میلیون نفر گردشگر به کشور وارد شدند. در طول برنامه، سال ۱۳۷۹ با ۷۸/۹ درصد تحقق هدف برنامه، بهترین سال ورود گردشگر بود. تحقق اهداف برنامه سوم در رابطه با جذب گردشگر طی سالهای ۱۳۸۳-۱۳۷۹ به ترتیب ۷۸/۹، ۶۶/۸، ۶۱، ۴۶ و ۳۷ درصد است. آمار یاد شده نشان‌دهنده تحقق نیافتن هدف دولت به طور کامل در رابطه با ورود گردشگر خارجی به ویژه در سال آخر است. در حالی که دولت در سال ۱۳۸۳ ورود چهار میلیون گردشگر را پیش‌بینی کرده بود، صرفاً موفق به جذب ۱/۵ میلیون نفر گردشگر شد.

ظرفیت تأسیسات اقامتی و نسبت نظارت به کیفیت خدمات گردشگری از شاخصهایی است که توسعه این بخش طی برنامه سوم را نشان می‌دهد. اضافه شدن تعداد ۳۰۱۵۷۹ تخت به تأسیسات اقامتی طی این برنامه نشان‌دهنده تحقق هدف ۸۸/۹ درصدی این شاخص است. به علاوه شاخص نظارت بر کیفیت خدمات گردشگری نیز طی سالهای برنامه سوم بهبود یافته و روند تحقق دستیابی به هدف این شاخص از ۴۰ درصد در سال ۱۳۷۹ به ۸۷ درصد در سال انتهایی برنامه رسیده است.^۱

۲-۳. درآمد ارزی

اقدامات دولت در راستای دستیابی به اهداف سیاستهای برنامه سوم توسعه در بخش گردشگری در افزایش درآمد ارزی حاصل از این بخش به ویژه در سالهای ابتدایی برنامه تجلی می‌یابد. مجموع درآمد ارزی حاصل از فعالیت گردشگری طی پنج سال برنامه سوم توسعه معادل ۳۶۰۷۰/۵ میلیون دلار است. حجم درآمد حاصل طی این سالها تقریباً از روند یکسانی برخوردار است ولی با توجه به اهداف پیش‌بینی شده دولت برای سالهای برنامه، تحقق این اهداف طی سالهای ۱۳۸۳-۱۳۷۹ به ترتیب ۸۱/۵، ۶۸، ۶۱، ۴۷ و ۳۷ درصد است. طی برنامه، بیشترین درصد تحقق به هدف در سال ۱۳۷۹ (۸۱/۵ درصد) و بالاترین سطح درآمد ارزی کسب شده مربوط به سال ۱۳۸۱ (۷۹۲/۵ میلیون دلار) است در حالی که در سالهای ۱۳۸۳-۱۳۸۲ فقط ۳۷ درصد هدف برنامه در زمینه کسب درآمد ارزی تحقق یافته است.^۱

۱. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۴، ص. ۱۴۷۶-۱۴۷۵، جدول شماره ۱.

۲. همان مأخذ، ص. ۱۴۷۶-۱۴۷۵.

۳-۳. رشد اقتصادی

ارتباط گردشگری با رشد اقتصادی را می‌توان در تعامل این صنعت و سایر فعالیتهای اقتصادی مشاهده کرد. اگر گردشگری و جهانگردی دچار رونق و حرکت رو به جلو شود، فعالیت سایر بخشهای اقتصادی نیز که به این بخش کالا یا خدمت ارائه می‌دهند یا محصول آن را مصرف می‌کنند، پرتحرک‌تر می‌شود. در واقع این صنعت به عنوان موتور رشد اقتصادی عمل کرده و سایر فعالیتها را به دنبال خود می‌کشد. به‌علاوه افزایش سرمایه‌گذاریهای بخش خصوصی و مخارج دولت برای گسترش زیرساختهای اقتصادی - اجتماعی مورد نیاز صنعت گردشگری و جهانگردی به گسترش و افزایش تولید ناخالص داخلی با ضریبی فزاینده منتهی خواهد شد.

عملکرد بخش گردشگری و جهانگردی کشور طی برنامه پنج ساله سوم توسعه نشان‌دهنده آن است که این بخش به‌رغم افزایش درآمد، نتوانسته نقش مؤثری در تولید ناخالصی داخلی کشور ایفاء کند و مجموع درآمد ارزی حاصل از صنعت گردشگری طی این برنامه (۳۶۷۰/۵ میلیون دلار) فقط ۰/۶ درصد تولید ناخالص داخلی کشور را در برمی‌گیرد که نسبت به درآمد سهم سایر بخشها به ویژه بخش نفت در اقتصاد کشور بسیار ناچیز و جزئی است.

۳-۴. سرمایه‌گذاری

نقش ضعیف بخش گردشگری و جهانگردی در اقتصاد کشور، به دلیل اتکاء به درآمد نفت و وجود چالشهای عمیق سیاسی و فرهنگی در برنامه‌ریزی این بخش است. این امر حاصل سرمایه‌گذاری نازل دولت در این بخش و نیز جایگاه ضعیف بخش خصوصی در توسعه جهانگردی و گردشگری می‌باشد. بخش خصوصی کشور به دلیل موانع و محدودیتهای متعدد در ایجاد تحرک در این فعالیت نقش قابل توجهی نداشته است. به‌علاوه سرمایه‌گذاری دولتی در جهانگردی و گردشگری (اعتبارات تخصیصی دولت به بخش) طی دوره برنامه سوم توسعه چندان قابل توجه نیست. مجموع عملکرد اعتبارات هزینه‌ای و عمرانی تخصیص یافته به این بخش طی پنج سال برنامه سوم معادل ۳۵۲۷۳۶/۸ میلیون ریال است که فقط ۷۸/۶ درصد آن تحقق یافته است. از مجموع اعتبارات تخصیصی، سهم هزینه‌های عمرانی (تملك داراییهای سرمایه‌ای) ۲۲/۳ درصد است، که پایین بودن سطح سرمایه‌گذاری دولتی در این بخش را نشان می‌دهد (یادآوری می‌شود که قسمتی از اعتبارات عمرانی بخش برای طرحهای اشتغال‌زایی میراث فرهنگی سابق است).^۱

با توجه به اختصاص چنین بودجه اندکی به بخش گردشگری که سهم اعتبارات تملك داراییهای سرمایه‌ای آن نیز بسیار ناچیز است، نمی‌توان انتظار نقش چشمگیری از این بخش در اقتصاد کشور داشت. روند سرمایه‌گذاری بخش گردشگری به ویژه سرمایه‌گذاری خارجی آن از

روند این متغیر در اقتصاد کشور مجزا نیست. در طول برنامه سوم توسعه، روند ورود سرمایه خارجی به ایران بهبود یافته، ولی به دلیل مشکلات عدیده این سهم همچنان نسبت به روند جهانی بسیار ضعیف است. جذب سرمایه خارجی در بخش گردشگری از همان مشکلات سرمایه‌گذاری خارجی ایران رنج می‌برد. طی برنامه سوم توسعه فقط دو پروژه در چارچوب قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی از طریق جذب سرمایه خارجی منعقد شده است. این پروژه‌ها در زمینه ایجاد مجتمع‌های گردشگری و تفریحی بوده و مجموع ارزش آنها معادل ۱/۲ میلیارد دلار است.^۱ نکته قابل ذکر آن است که به دلیل اقدامات اصلاحی دولت در زمینه گردشگری طی برنامه سوم توسعه، پنج پروژه جذب سرمایه به مبلغ ۲/۲ میلیارد دلار در سال ۱۳۸۴ در این بخش منعقد شده است.

۳-۵. حفظ تراز پرداختها

صنعت گردشگری با افزایش درآمد ارزی حاصل از هزینه گردشگران خارجی مانند افزایش صادرات عمل می‌کند، همچنین با مخارج گردشگران داخلی در خارج از کشور موجب افزایش واردات شده و به این ترتیب بر تراز تجاری یک کشور تأثیر گذار است. این صنعت، فعالیتی ارزآور شناخته می‌شود به همین دلیل توسعه این فعالیت برای دولتها با هدف جذب منابع ارزی بیشتر مطرح است. اگر تشویق سفر و گردشگری به افزایش مسافران به خارج از کشور منتهی شود، این فعالیت به مثابه واردات بیشتر برای آن کشور عمل می‌کند. در طول برنامه سوم توسعه کشور درآمد ارزی حاصل از گردشگری از ۳/۶ میلیارد دلار فراتر رفت در حالی که مجموع درآمد ارزی حاصل از صادرات نفت و گاز در این دوره معادل ۱۳۰/۷ میلیارد دلار است که این امر نقش ناچیز درآمد ارزی حاصل از گردشگری در صادرات و تراز تجاری کشور را نشان می‌دهد. طی همین دوره تعداد مسافرت‌های ایرانیان به خارج کشور بسیار بیشتر بوده است. براساس برآوردهای سازمان جهانی جهانگردی فقط در سال ۲۰۰۳ گردشگران ایرانی در خارج از کشور حدود چهار میلیارد دلار ارز هزینه کرده‌اند در حالی که ورود ارز به کشور از طریق گردشگران خارجی در همین سال برابر ۷۵۳ میلیون دلار است که نشان‌دهنده کاهش تراز تجاری قابل ملاحظه گردشگران ایران است.^۲

۱. سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی (۱۳۸۶)

۲. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۴، ص. ۱۴۷۶، جدول شماره ۱.

۳-۶. اشتغال

طرفداران توسعه گردشگری به این فعالیت به عنوان ابزاری برای مقابله با مشکلات اقتصاد کلان در سرزمینهای مقصد می‌نگرند. این صنعت به دلیل کاربر بودن برای مقابله با بحران بیکاری مؤثر است. ماهیت فرابخشی بودن این صنعت موجب اشتغال مستقیم در زیربخشهای صنعت و اشتغال غیرمستقیم در بسیاری از فعالیتهای مالی، تبلیغاتی، فنی، حقوقی، حمل‌ونقل، مواد غذایی، خدمات اداری، فروش، پزشکی و بهداشتی، هتلداری و نظایر آن می‌شود. در حال حاضر در سطح جهان بیش از ۲۰۰ میلیون نفر با اشتغال در این بخش، حدود هشت درصد کل شاغلان جهان را تشکیل می‌دهند.

با توجه به ماهیت کاربری صنعت گردشگری، به‌رغم پیشرفتهای فن‌آورانه در جهان، این صنعت همچنان بر محور نقش قابل توجه نیروی انسانی استوار است. این ویژگی برای کشورهایی که با مشکل بیکاری روبرو هستند و از تواناییهای لازم (طبیعی، فرهنگی، تاریخی و اجتماعی) برای توسعه گردشگری برخوردارند اهمیت خاصی دارد. کوچک بودن بیشتر واحدهای فعال در گردشگری که نیاز کمتری به منابع سرمایه‌ای دارند، همچنین اهمیت نقش زنان در اشتغال صنعت گردشگری، دو ویژگی مهم این صنعت است. صنعت گردشگری می‌تواند با هزینه سرمایه‌ای کمتری نسبت به بسیاری از فعالیتهای صنعتی گسترش یابد و به این ترتیب بخش قابل توجهی از گروههای کم درآمد و دور از فرصتهای شغلی را در برگیرد. به‌علاوه با اشتغال زنان، به ویژه زنان سرپرست خانوار که بخش قابل توجهی از گروههای کم درآمد و دور از فرصتهای شغلی را در کشور تشکیل می‌دهند، مشکل بیکاری این گروه از جامعه حل خواهد شد.

نکته قابل توجه در مورد کاربری صنعت گردشگری آن است که در درون این صنعت درجه اشتغال‌زایی زیربخشها با یکدیگر متفاوت است. به عنوان مثال، درجه اشتغال‌زایی در زیربخش رستوران‌داری به مراتب از اشتغال‌زایی زیربخش خدمات اقامتی کمتر است. به‌علاوه تواناییهای جمعیت فعال بیکار در سرزمین مقصد و نیازهای صنعت گردشگری، در اشتغال‌زایی واقعی این صنعت مؤثر است. موضوع اشتغال نیمه وقت که از ویژگیهای صنعت گردشگری است نیز باید مورد توجه واقع شود، این صنعت ممکن است به هنگام رونق خود به واسطه جذابیتهای فعالیت در این بخش، نیروی کار فعال در سایر کسب و کارها را به سوی خود جذب کند که در این صورت درجه اشتغال‌زایی واقعی آن چندان بالا نخواهد بود.

پس از انقلاب، فعالیت گردشگری دچار رکود شد و بسیاری از گروههای شغلی مرتبط با این فعالیت بیکار شدند و مسائل و معضلات دیگر اقتصادی کشور بر دامنه بیکاری افزود ولی فعالیت گردشگری هیچ‌گاه به طور جدی به عنوان راه‌حلی برای حل معضل مورد توجه واقع نشد. از اواسط دهه ۱۳۷۰ و طی برنامه‌های توسعه، ضمن تعیین سیاستها و اهدافی برای گردشگری از سوی دولت، به نقش اشتغال‌زایی آن توجه بیشتری شد ولی به دلیل وجود مشکلات اقتصادی، فرهنگی و

اجتماعی در دستیابی به اهداف توسعه این بخش توفیق چندانی حاصل نشد بنابراین ویژگی اشتغال‌زایی این بخش نیز تأثیر به‌سزایی در حل معضل بیکاری نداشت. به دلیل فرابخشی بودن این صنعت از فعالان شاغل در بخش گردشگری کشور، آمار و اطلاعات مجزا در دسترس نیست ولی با توجه به تأثیرپذیری این بخش از سایر شاخصهای کلان اقتصادی کشور، سهم ناچیز سرمایه‌گذاری دولت در این بخش، و ضعف نقش بخش خصوصی در این زمینه و رکود فعالیت گردشگری پس از انقلاب، این بخش نقش چندانی در ایجاد اشتغال نداشته است. به‌علاوه با توجه به وجود بحران بیکاری در کشور و نرخ ۱۶/۵ درصدی بیکاری در برنامه سوم توسعه، اشتغال این بخش نیز تحت تأثیر قرار گرفت.

در برنامه سوم توسعه، بودجه‌ای خاص در قالب اعتبارات تملک داراییهای سرمایه‌ای برای طرحهای اشتغال‌زایی میراث فرهنگی سابق اختصاص یافت. میزان این بودجه ۸۴۰۰ میلیون ریال بود که فقط ۸۱/۵ درصد یعنی معادل ۶۸۶۴ میلیون ریال تحقق یافت. البته درصد تحقق این اعتبارات در رابطه با اهداف برنامه سوم توسعه، طی سالهای ۱۳۷۹ و ۱۳۸۱ و ۱۳۸۲ مطلوب بود و فقط در سال آخر برنامه بسیار ضعیف عمل شده است.^۱

۲-۳. توزیع درآمد

موضوع توزیع عادلانه درآمدها و مبارزه با فقر به ویژه در میان اهداف دولتهای جهان سوم جایگاه ویژه‌ای دارد. نابرابری در توزیع درآمدها به دسترسی نابرابر افراد به منابع درآمدی گفته می‌شود. مهم‌ترین منبع درآمدی شامل درآمد حاصل از کار و کمکهای دولت است. به ماهیت کاربری صنعت گردشگری می‌توان به عنوان یک راه‌حل برای مقابله با مسئله نابرابری در توزیع درآمد و مبارزه با فقر نگریست.

اقدام دولت در مورد تأمین زیربناهایی نظیر حمل‌ونقل، بهداشت و انرژی با هدف توسعه گردشگری به توسعه کشور منتهی شده و در نتیجه از دامنه فقر و نابرابری می‌کاهد. به این ترتیب توسعه گردشگری می‌تواند به هدف عادلانه‌تر شدن توزیع درآمدها و مبارزه با فقر کمک کند، اگرچه در این زمینه دولتها با محدودیتهایی مواجه هستند.

۴. گردشگری در برنامه چهارم توسعه

در ادامه، نظری اجمالی به سیاستهای برنامه چهارم توسعه در رابطه با بخش گردشگری و ارائه تصویری از جایگاه این بخش ضروری به نظر می‌رسد.^۲

۱. همان، ص. ۱۴۷۸، جدول شماره ۲.

۲. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، ۱۳۸۳، بخش چهارم، فصل نهم.

بررسی عملکرد بخش گردشگری بر شاخصهای کلان ... ۱۳

در بند ۴۴ سیاستهای کلی برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، بخش گردشگری برای گسترش فعالیتهای اقتصادی در کنار سایر بخشهای اقتصادی قرار گرفته است. این امر نشان‌دهنده توجه به افزایش اهمیت این بخش در توسعه اقتصادی طی برنامه چهارم توسعه است. در بند ۳۰ این سیاستها به ضرورت تحکیم روابط با جهان اسلام و ارائه تصویری روشن از انقلاب اسلامی و تبیین دستاوردها و تجربه‌های سیاسی، فرهنگی و اقتصادی ایران و معرفی فرهنگ غنی و هنر تمدن ایرانی و مردم‌سالاری دینی اشاره می‌شود. با تدوین این سیاست اهمیت گردشگری اسلامی نیز مورد توجه قرار گرفته است.

در ماده ۱۳ قانون برنامه چهارم توسعه، دولت به منظور تجلی و توسعه مفاهیم و نمادهای اسلامی و ایرانی در ساختار سیاسی، اقتصادی و اجتماعی و عملی، تاریخی، جغرافیایی و زبانی با رویکرد توسعه پایدار، مکلف به انجام برخی اقدامات است مانند استفاده از ظرفیتهای و مزایای فرهنگی در تسهیل و بهبود روابط و مناسبات بین‌المللی، احداث موزه علوم و فن‌آوری و پارکهای علمی عمومی، موزه‌های کوچک فرهنگی، ورزشی، تاریخی و نظایر آنها.

ماده ۱۴ قانون برنامه توسعه به طور مستقیم بحث ارتقاء توان گردشگری را مطرح می‌کند. براساس این ماده علاوه بر وظیفه دولت در مورد شناسایی، حفظ، پژوهش و معرفی آثار تاریخی و فرهنگی، ایجاد و توسعه موزه‌ها و جلب مشارکت بخش خصوصی و تعاونی، به ارتقاء جایگاه بخش غیردولتی و افزایش رقابت‌پذیری در صنعت گردشگری از طریق قوانین و مقررات و ارائه تسهیلات لازم اشاره شده است (بند ج ماده ۱۴). بر این اساس دولت همچنین ملزم به تهیه ضوابط حمایتی، اداری و بانکی برای مؤسسه‌های بخش غیردولتی و نیز جذب سرمایه‌گذاری و مشارکت مؤسسه‌های تخصصی داخلی، بین‌المللی و بیمه برای گردشگرهای خارجی است. در قسمت دیگر این ماده ایجاد مراکز حفظ و آثار فرهنگ ایللی در شهرستانها و استانهای کشور نظیر دهکده توریستی، مراکز و تفریح‌گاههای ایللی، موزه‌ها و نمایشگاه برای ایجاد جاذبه گردشگری پیش‌بینی شده است. در این زمینه مشارکت بخش دولتی و خصوصی و واگذاری زمین، امکانات و اعطای تسهیلات برای اجرای این گونه پروژه‌ها بلامانع شناخته شده است. این اقدامات به موازات سایر وظایف دولت در مورد توسعه فرهنگی، نشان‌دهنده کوشش سیاستگذاران برنامه چهارم توسعه در راستای توسعه گردشگری کشور است.

۵. نتیجه‌گیری

آمار و ارقام ارائه شده در بخش گردشگری طی برنامه سوم توسعه، تحقق نیافتن اهداف را به طور کامل نشان می‌دهند، در نتیجه عملکرد فعالیتهای گردشگری طی این برنامه نتوانسته تأثیر قابل توجهی بر شاخصهای کلان اقتصادی داشته باشد. بی‌توجهی به ویژگی فرابخشی بودن صنعت گردشگری در سیاستهای برنامه سوم توسعه از نقاط ضعف این برنامه است، به‌علاوه فعالیتهای بخش

گردشگری به شدت تحت تأثیر مناسبات بین‌المللی و روابط خارجی کشور قرار گرفته است. در نتیجه عملکرد موفق بخش گردشگری کشور نیازمند هماهنگی و همکاری سایر دستگاه‌های مرتبط و گسترش مناسبات بین‌المللی است تا این بخش بتواند جایگاه مناسب در ارتقاء شاخص‌های کلان اقتصادی و توسعه اقتصادی کشور را به دست آورد.

سیاست‌گذاران در برنامه چهارم توسعه از طریق سیاست هم‌افزایی فعالیتهای جهانگردی و گردشگری با سایر فعالیتهای اقتصادی، درصدد توجه به ویژگی فرابخشی این بخش برآمده‌اند، به‌علاوه در این برنامه با پیش‌بینی سیاست تحکیم روابط ایران با جهان اسلام، توسعه گردشگری اسلامی مورد توجه واقع شده است. در برنامه چهارم توسعه، سیاست‌گذاران امکان مشارکت بخش غیردولتی و جذب سرمایه‌گذاران داخلی و بین‌المللی در صنعت گردشگری را پیش‌بینی کرده‌اند.

منابع

- سازمان سرمایه‌گذاری و کمکهای اقتصادی و فنی (۱۳۸۶)، «گزارش عملکرد آمار سرمایه‌گذاران خارجی ایران تحت پوشش قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی کشور (۱۳۷۲-۱۳۸۶)»، معاونت امور اقتصادی و فنی.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۴)، گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۳ و نظارت بر عملکرد برنامه سوم توسعه-ایرانگردی و جهانگردی.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، برنامه چهارم توسعه اقتصادی-اجتماعی و فرهنگی کشور ۸۱-۱۳۸۴ مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور ۸۳-۱۳۷۹، مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷.
- وزارت امور اقتصادی و دارایی، «بررسی اجمالی صنعت توریسم در ایران»، گزارشهای معاونت امور اقتصادی، کد ۵۴۷۶.
- وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی (۱۳۸۰)، ملاحظاتی در خصوص جهت‌گیری بخش توریسم در کشور، معاونت پژوهشی.
- وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، گزارشات دریافتی از معاونت تحقیقات و برنامه‌ریزی و آموزشی معاونت جهانگردی و ایرانگردی، سالهای ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۴.