

خط مشی گذاری گردشگری

ابتغال زندگی

به طور کلی سیاست گذاری در زمینه گردشگری، تحت تاثیر دو دسته عوامل داخلی و خارجی قرار دارد. عوامل داخلی عمدتاً عبارتند از: قوانین، آداب و رسوم جامعه، ارزشها، ایدئولوژی ها و گروه های فشار؛ عوامل خارجی نیز شامل روند جهانی شدن و شرکت های بین المللی است.

© متن پیش روی، با رضایت نگارنده و با هدف ارتقای دانش گردشگری جامعه توسط علم گردشگری منتشر شده است، شایسته است در صورت استفاده، نام ایشان و منبع انتشار را ذکر نمایید.



خط مشی گذاری گردشگری

ابتهاال زندگی ۱

اهمیت خط مشی گذاری در گردشگری:

گردشگری نیز پس از جنگ جهانی دوم به رشد بی سابقه ای دست یافت. گردشگری، بخش مشخصی نیست اما حوزه ای فراگیر از فعالیتهای صنعتی و خدماتی است و تقریباً با تمام حوزه های ملی یک کشور در ارتباط است. به همین دلیل است که قبل از آغاز هر گونه پروژه ی مهم و قابل توجه سرمایه گذاری در گردشگری باید خط مشی برای توسعه ی آن تدوین شود. نبود رویکردی جامع و فراگیر به اولویتهای مرتبط با گردشگری و محدودیتهای توسعه ی آنها در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، احتمالاً مهم ترین عاملی است که هنوز گردشگری در این گونه کشورها بخش "آزمون و خطا" است. خط مشی گردشگری براساس اینکه چه کشوری آن را به کار می گیرد، می تواند بافت های مختلفی داشته باشد. با این وجود، دربردارنده ی اهداف استراتژیک و هنجاری یک کشور است.

هدف اولیه ی صنعت گردشگری چیزی است که دولتها باید روی آن توافق نظر داشته باشند. اگر اینطور نباشد، صنعت گردشگری با مشکلات عدیده ای از جمله تصمیم گیریهای مشکل در رابطه با آینده ی برنامه ی توسعه ی خود، روبرو خواهد بود. خط مشی گذاری به عنوان شرطی لازم و حیاتی، مهم ترین کارکرد دولت در زمینه برنامه ریزی استراتژیک توسعه ی گردشگری است و دربردارنده ی اهداف سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی است که در سطوح ملی و منطقه ای از اهمیت خاصی برخوردار است. این امر به همان اندازه که در کشورهای توسعه یافته صادق است، در کشورهای در حال توسعه نیز مصداق دارد. دولت ها قادرند توسعه ی گردشگری را در مناطق خاص از طریق قرار دادن شرایط، توافقات مالی و کنترل شرایط دسترسی به زمین متاثر سازند.

به طور کلی سیاست گذاری در زمینه گردشگری، تحت تاثیر دو دسته عوامل داخلی و خارجی قرار دارد. عوامل داخلی عمدتاً عبارتند از: قوانین، آداب و رسوم جامعه، ارزشها، ایدئولوژی ها و گروه های فشار؛ عوامل خارجی نیز شامل روند جهانی شدن و شرکت های بین المللی است. سیاست های بخش گردشگری و فعالیت های ناشی از آن، می تواند ساختار، اشکال فضایی و نقش های مکان ها و محیط های جغرافیایی را شکل داده، یا تغییر دهد. بنابراین، تاثیرهای سیاستهای مزبور می تواند بر موارد زیر مورد ملاحظه قرار گیرد:

- ۱- اشکال فضایی؛ نظیر جاده ها و معابر، سکونتگاهها، هتل ها و اماکن اقامتی، حمل و نقل و...
- ۲- اقتصاد؛ نظیر هزینه و درآمد، ارز، اشتغال، نیروی انسانی و...
- ۳- فرهنگ؛ نظیر مبادله سنتها و آداب و رسوم، گفتگو و ارتباط، تفاهم و درک یکدیگر، صلح و دوستی و نظایر آن.
- ۴- محیط زیست؛ نظیر کمبود، تخریب، آلودگی و غیره ... و برعکس امنیت، آرامش، زیبایی، بهداشت و نظایر آن.

۸ هدف عینی کلیدی خط مشی های ملی گردشگری به این فرارند:

۱. ایجاد درآمد خارجی
۲. اشتغال زایی ملی
۳. توسعه ی اقتصاد ملی / محلی
۴. ایجاد آگاهی
۵. اشتغال زایی منطقه ای / محلی
۶. حمایت از محیط زیست
۷. کمک به توسعه ی زیرساخت ها
۸. ایجاد حسن تفاهم

^۱ کارشناس ارشد رشته مدیریت جهانگردی- گرایش بازاریابی از دانشگاه علامه طباطبایی

۳- الگوی نظری و تحلیلی کامل و جامع در این رابطه وجود ندارد.

۴- اطلاعات کمی و کیفی در این زمینه محدود است.

اثرات جهانی شدن در خط مشی گذاری گردشگری:

جهانی شدن منجر به تغییرات چشمگیری در ماهیت صنعت گردشگری و همچنین خط مشی های گردشگری در کشورهای مختلف به خصوص کشورهای در حال توسعه خواهد شد.

از آنجا که تدوین، اجرا و مدیریت گردشگری نیاز به تخصص بالایی دارد، این امر می تواند برای کشورهای در حال توسعه به خصوص آنها ی که تازه به توسعه ی گردشگری مبادرت ورزیده اند، به عنوان مانعی تلقی شود. این موانع می تواند با استفاده از برنامه های سازمان جهانی گردشگری از میان برداشته شود

تدوین خط مشی ملی گردشگری در کشورهای در حال توسعه، به امری ضروری مبدل گشته است. دولتها در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، با توجه به حرکت به سوی سیستم اقتصاد بازار، رقابت تنگاتنگ میان مقاصد گردشگری، ظهور " گردشگری نوین " و تاثیر روندهای جهانی شدن، نقش های متفاوتی را عهده دار شده اند. روندهای ابتدایی در خط مشی گردشگری در اولویتهای دولت در گردشگری، توسعه ی اجتماعی-اقتصادی، بهره برداری بهینه از منابع، افزایش اشتغال، ایجاد محیط تجارت موثر و با ثبات و مشارکت بخش خصوصی و دولتی، خود را نشان داده اند.

بنابراین موارد مهم در سیاست گذاری جهانگردی عبارتند از طبیعت سیاسی فرآیند سیاستگذاری جهانگردی، مشارکت مردم در برنامه ریزی و سیاست گذاری جهانگردی، منابع قدرت در سیاست گذاری جهانگردی، شیوه و نوع انتخاب مدیران دولتی در محیط های سیاسی، اثر بخشی سیاست های جهانگردی.

تجزیه و تحلیل سیاست گذاری جهانگردی به دلایل خاص بسیار مشکل است این دلایل شامل:

۱- در مورد تعریف مفاهیم بنیادی مثل جهانگردی، جهانگرد و صنعت جهانگردی هنوز اتفاق نظر وجود

ندارد.

۲- فرآیند های سیاست گذاری جهانگردی رسماً تأیید نشده پس اطلاعات قابل مقایسه در این

زمینه وجود ندارد و مطالعه موردی هم سخت است.

بررسی سیاست های گردشگری ایران در قبل و بعد از انقلاب اسلامی:

ایران به خاطر موقعیت و وضعیت خاص جغرافیایی خود، قابلیت های چشمگیری در زمینه طبیعت گردی و سایر انواع گردشگری دارد. کاربرد قابلیت های گردشگری ایران به عنوان یکی از منابع توسعه ملی در دهه های گذشته، تحت تاثیر ایدئولوژی و سیاست حکومتها- به ویژه در نگرش نسبت به گردشگری داخلی و خارجی- قرار داشته است. پیش از انقلاب اسلامی (۱۳۵۷)، حکومتی سکولار، وابسته به سرمایه داری جهانی و هماهنگ با ارزش های غرب در ایران برقرار بود. بنابراین، سیاست حکومت، توسعه گردشگری به ویژه در زمینه جذب گردشگران خارجی و از کشورهای اروپایی و آمریکایی بود. از این رو، برنامه ها و فعالیت های گردشگری توسعه پیدا کرد و نسبت درآمدهای ارزی ناشی از آن نسبت به درآمدهای صادرات غیرنفتی به تدریج افزایش یافت و میانگین آن طی سالهای ۱۳۴۵-۱۳۵۷، به ۱۵٫۷ درصد صادرات غیر نفتی رسید.

پس از انقلاب اسلامی (۱۳۵۷)، حکومت ایران تغییر کرد و از آمریکا و غرب جدا شد و حکومتی مذهبی و مستقل با هویت اسلامی به روی کار آمد. حکومت جدید، معیارها و ارزشهای اسلامی را مبنای قانونگذاری در جامعه ایران قرار داد که سیاستها و مقررات بخش گردشگری را نیز شامل می شد. از این رو، الگوی گردشگری متعارف در جهان، به ویژه در بخش گردشگران خارجی، با الگوی مورد نظر حکومت جمهوری اسلامی ایران که نوعی گردشگری اسلامی و مذهبی را توصیه می کرد، در تعارض قرار گرفت. علاوه بر این، فرهنگ سیاسی جامعه ایران پس از انقلاب اسلامی نسبت به خارجیان به ویژه کسانی که از کشورهای اروپایی و غربی وارد می شدند، نگرشی منفی داشت. در کنار این عوامل، جنگ عراق علیه ایران نیز محیط و فضای جغرافیایی کشور را نا امن نمود و مانع جذب گردشگران خارجی به کشور شد. عوامل سه گانه مزبور باعث شد که بخش گردشگری کشور به ویژه در حوزه جذب گردشگران خارجی، دچار افت فعالیت و درآمد گردد، به طوری که سهم درآمد ارزی ناشی از

- ۱- اهتمام ملی در شناسایی، حفاظت، پژوهش، مرمت و احیاء و بهره‌برداری 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 بهره‌برداری 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 دهکده‌های توریستی، موزه و نمایشگاه.
- همچنین جهت ارزیابی اقدامات صورت گرفته در این برنامه شاخص‌های 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 منطقه‌ای، ملی و بین‌المللی (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 بین‌راهی (تعداد)
 - اعتبارات تخصیص داده شده در زمینه حمایت از ایجاد و تجهیزیات مجتمع‌های خدماتی رفاهی بین‌راهی، اقامتی و پذیرایی (ریال)

گردشگران خارجی در میان درآمدهای صادرات غیرنفتی کشور به شدت کاهش یافت و میانگین درآمد مزبور طی دهه اول انقلاب (سالهای ۱۳۶۸-۱۳۵۷) به سطح حدود ۶,۷ درصد درآمدهای صادرات غیرنفتی رسید که نسبت به دهه قبل از آن (۱۵,۷ درصد)، تفاوت چشمگیری دارد. همچنین، میانگین تعداد گردشگران خارجی نیز نسبت به دهه قبل از آن کاهش یافت. نکته قابل توجه اینکه، ضرورت‌های توسعه در دهه دوم پس از انقلاب اسلامی، باعث تغییراتی در سیاستهای گردشگری کشور گردید. این امر سبب شد که تعداد گردشگران خارجی به ویژه در حوزه گردشگران مذهبی و زیارتی آن هم با مبادا کشورهای همسایه و آسیایی و میزان درآمدهای ناشی از آن افزایش یابد.

به طور کلی نگرش‌ها، سیاست‌ها و برنامه‌های گردشگری در ایران قبل و بعد انقلاب اسلامی با یکدیگر تفاوت دارد و این تفاوت بر فضاهای جغرافیایی مربوطه و مکان‌های گردشگری، تاثیر گذاشته است.

در زیر به بررسی سیاستگذاری‌های حوزه صنعت گردشگری در سالهای اخیر می‌پردازیم.

بررسی سیاستگذاری‌های حوزه صنعت گردشگری (ماده ۱۱۴ قانون برنامه چهارم توسعه):

در ابتدا باید سیاستها و اقدامات اجرایی جهت رسیدن به این چشم‌انداز را مورد بررسی قرار دهیم و در هر مورد سعی می‌شود به گونه‌ای مشکلات مورد نظر نیز اشاره شوند. سند چشم‌انداز 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 سرانه و رسیدن به اشتغال کامل است (بند ۶ چشم‌انداز) با توجه به این بند صنعت گردشگری باید در اولویتهای 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 چشم‌انداز ۱۴۰۴ است.

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:

در زمینه ارزیابی این شاخصها به بررسی شاخص‌های کلی برنامه سوم توسعه می‌پردازیم. (در شاخص تعداد جهانگرد در سالهای ۱۳۷۹ و ۱۳۸۰ به ترتیب ۷۸/۹ و ۶۶/۸ درصد تحقق صورت گرفته است. درآمد ارزی ناشی از گردشگری در همان سالها ۸۱/۵ و ۱۲۱/۷ درصد تحقق داشته است و ظرفیت اقامتی ۸۵/۹ و ۹۰ درصد تحقق اهداف برنامه را نشان می‌دهند. هر سه مورد این شاخصها پیشرفت مناسبی را نشان می‌دهند اما اهداف در نظر گرفته شده برای برنامه سوم اهداف بلند پروازانه و متناسب با پتانسیل های کشور نبوده‌اند. چرا که در زمان تهیه برنامه سوم در این بخش از صنعت کشور مشکلاتی وجود داشت که تعدادی از آنها هنوز لاینحل مانده است که به برخی از آنها می‌پردازیم.

مبانی نظری: 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 عنوان گردشگری یا فرهنگ و گردشگری ایجاد کرده‌اند و در این بخش اقدامات مهمی را انجام داده‌اند از جمله ترکیه، اما در ایران بعد از انقلاب سازمان متولی میراث 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 شد و هم اکنون بعد از کش 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. که امید است 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 سیاستها قوی‌تر عمل کند.

در ادامه بررسی سیاستهای گردشگری به اسناد توسعه بخشی و فرابخشی می‌رسیم 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 شبکه‌های جهانی و چاپ مطالب مختلف در مورد جاذبه‌های ایران در رسانه‌های بین المللی

۳- حمایت از بخش خصوصی برای ایجاد مناطق نمونه گردشگری

۳- 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 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 زیر ساختهای 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 راستای تحقق این اهداف و برنامه‌ها در موافقت نامه بودجه میان سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور و سازمان میراث فرهنگی و صنایع دستی و گردشگری کشور بودجه‌هایی در نظر گرفته شده که در سال ۱۳۸۶ اهم آن به شرح زیر می‌باشند.

اقتصادی دولت و جامعه به این صنعت است. دولت با وجود ذخایر عظیم نفت و گاز و اقتصاد تک محصولی نیز قوی گام بر نمی‌دارد. همین امر ما را از توجه به جاذبه‌ها و جنبه‌های متنوع گردشگری بازداشته است. ما گردشگر را خریدار صنایع دستی و عکاس میراث فرهنگی می‌دانیم اما گردشگران میتوانند برای استفاده از جاذبه‌های طبیعی، تفریحی، آموزشی، ورزشی و درمانی نیز به یک کشور سفر کنند که همه این موارد بایستی مورد توجه قرار گیرد. در زمینه استفاده از فناوری‌های جدید در حوزه گردشگری نیز اقدام مهمی صورت نگرفته است و با توجه به ضریب پایین نفوذ اینترنت در ایران نمی‌توان امیدوار بود این امر در آینده نزدیک تحقق یابد و این امر نیازمند توجه جدید به بخش ارتباطات و زیرساخت هاست.

۱- کل مجموعه سازمان میراث فرهنگی و گردشگری ۵۴۹/۵۱۴ میلیون ریال جمع هزینه‌های عمومی آن است و درآمد عمومی آن ۷۵/۰۰۰ میلیون ریال می‌باشد.
 ۲- هزینه عمومی برنامه آموزش کاردانی ۳۰۱۰ میلیون ریال
 ۳- هزینه عمومی برنامه آموزش کارشناسی ۷۲۵۰ میلیون ریال
 ۴- برنامه حفظ احیاء و معرفی میراث فرهنگی کشور هزینه کل ۵۲۴/۹۶۵ میلیون ریال
 ۵- تشویق گردشگران داخلی و خارجی (واحد هزار گردشگر) به ترتیب ۸۹/۷۴۷ و ۸۷۰۰۰ میلیون ریال

۶- ساختمانها و تجهیزات ۳۰/۸۵۰ میلیون ریال

۷- توسعه زیر ساختهای گردشگری ۱۸۵/۵۰۰ میلیون ریال

۸- گسترش خدمات موزه‌های ۲۰۳/۰۰۰ میلیون ریال

۹- برنامه رشد صنایع دستی ۲۷/۵۰۰ میلیون ریال بودجه مورد نظر در جهت تحقق اهداف همان سال برنامه توسعه می‌باشد و سیاستهای کلی نیز زمینه ساز تحقق اهداف بلند مدت چشم انداز ۲۰ ساله کشور خواهند بود.

کارشناسان بودجه سازمان را بویژه در مورد حفظ و مرمت آثار باستانی کافی نمیدانند و البته بایستی طرحهای جدی و گسترده‌تری در حوزه زیر ساختها صورت گیرد که نیاز به سرمایه گذارهای کلان دارد.

ارزیابی سیاستها: علاوه بر مشکلاتی که در حوزه تصمیم گیری گردشگری گفته شد بنظر می‌رسد اهداف و اقدامات صورت گرفته نمی‌تواند کل اهداف مورد نظر را به ثمر برساند. به طور مثال: بر اساس آمارهای سازمان میراث فرهنگی در نوروز ۱۳۸۵ بیش از ۳۹ میلیون نفر سفر در ایران انجام شد. حال اگر این تعداد در سال ۱۴۰۴ پایان سند چشم انداز مختص نوروز نباشد و افزایش نیابد و در طول سال پخش شود ایران تا افق چشم انداز بایستی ۳۳۱ هزار تخت اقامتی برای گردشگران و مسافران ایجاد کند یعنی در سال ۱۴۰۴ بایستی در ایران ۷۰۵ هزار تخت اقامتی وجود داشته و از طرفی به نظر می‌رسد صنعت گردشگری ایران از یک مشکل عمده رنج می‌برد و آن عدم نگاه