



مجله‌ی برنامه‌ریزی و توسعه گردشگری

سال دوم، شماره‌ی ۵، تابستان ۱۳۹۲

صفحات ۳۲-۱۱

تحلیلی بر سیاست‌گذاری گردشگری در ایران

* رحیم حیدری چیانه

** سیده خدیجه رضاطبع ازگمی

*** ناصر سلطانی

**** اکبر معتمدی‌مهر

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۲/۴/۲۳

تاریخ دریافت: ۱۳۹۱/۶/۲۹

چکیده

گردشگری فراتر از یک صنعت و به مثابه‌ی یک پدیده‌ی پویای اجتماعی و جهانی است و بی‌شک توسعه‌ی گردشگری، یک فرایند و فعالیت سیاسی نیز محسوب می‌شود. اگرچه ایران در نقشه‌ی گردشگری جهانی جایگاه بسیار مهمی دارد؛ اما سهم واقعی این کشور از میزان ورود گردشگران بین‌المللی و درآمدهای ناشی از آن بسیار ناچیز و حتی نسبت آن به کمتر از یک به پانصد می‌رسد. نتایج این تحقیق نشان می‌دهد که سیاست‌های گردشگری در ایران به ندرت برخاسته از الگوهای رایج آن بوده و بیشتر تحت تأثیر مؤلفه‌های سیاسی بوده است. سطح بندی اولویت‌های سیاست‌گذاری گردشگری ایران، از جمله اهداف اصلی مقاله‌ی حاضر است؛ لذا این تحقیق با تأکید بر برخی از متغیرهای سیاسی تأثیرگذار بر روند ورود گردشگران بین‌المللی و گنجانیدن آن‌ها در ابزار تحقیق و پرسشنامه، اقدام به نظرخواهی از ۱۵۰ نفر از متخصصین فعال در این حوزه نموده است. برپایه نتایج حاصل از این تحقیق و نیز نظریات کارشناسان، به ترتیب بهبود سیاست‌های بین‌المللی، مشارکت و فعالیت در سازمان‌های بین‌المللی، توسعه‌ی سیاسی، و بهبود نظام اداری را مهم‌ترین اولویت‌های سیاست‌گذاری برای توسعه‌ی گردشگری در ایران دانسته و پیشنهاد می‌نماید. تأثیرگسترده‌ی مؤلفه‌های سیاسی مسلط بر گردشگری از یک سو و اقتصاد دولتی متکی بر نفت از سوی دیگر، موجب کم رنگ شدن و در نهایت به نادیده انگاشتن گردشگری به عنوان یک بخش مهم اقتصادی شده است. در این

* نویسنده مسئول-عضو هیئت علمی گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه تبریز (rheydari@tabrizu.ac.ir).

** استادیار جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات آذربایجان شرقی

*** استادیار گروه جغرافیای دانشگاه ارومیه

**** عضو هیئت علمی گروه جغرافیای دانشگاه آزاد اسلامی، واحد رشت

شرایط گردشگری با حضوری بسیار کم رنگ، همواره در حاشیه‌ی سیاست‌ها و برنامه‌های کلان توسعه‌ی دولتی قرار گرفته است.

واژگان کلیدی: توسعه‌ی گردشگری، اولویت‌بندی، سیاست‌گذاری، ایران.

مقدمه

صنعت گردشگری پس از نفت به‌عنوان دومین اقتصاد جهان، درآمدهای بسیاری را برای کشورهای مختلف در پی دارد و از طرفی چون به گسترده‌ترین صنعت دنیا نیز بدل شده است، لذا به یکی از مؤلفه‌های تفکیک‌ناپذیر زندگی انسان معاصر نیز تبدیل شده است. امروزه این صنعت نه تنها برای بسیاری از کشورها به منزله‌ی یکی از منابع مهم اقتصادی تبدیل شده است؛ بلکه به خاطر سازوکار منحصربه‌فرد اقتصادی خود از آن به‌عنوان صادرات نامرئی نیز یاد می‌شود. براساس آمار سازمان جهانی گردشگری ملل متحد^۱، در سال ۲۰۱۱، گذرنامه‌ی ۹۸۲ میلیون نفر در سراسر دنیا ممه‌ور به مهر مسافرت شده است و به‌عنوان مسافران بین‌المللی شناخته شده‌اند و از سوی دیگر مجموع درآمدهای ناشی از این مسافرت‌ها به عدد ۱۰۳۰ میلیارد دلار آمریکا رسیده است (سازمان جهانی گردشگری ملل متحد، ۱۳۹۰).

با اینکه تاریخ، ایران را به‌عنوان یکی از قدیمی‌ترین تمدن‌های جهان می‌شناسد، هم‌چنین از نظر وسعت، جمعیت و اقتصاد هجدهمین کشور دنیاست (برنامه‌ی عمرانی سازمان ملل متحد^۲ و بانک جهانی^۳، ۲۰۰۹) و در نقشه‌ی جهانی گردشگری جایگاه منحصر به فردی دارد؛ اما در زمینه‌ی توسعه‌ی آن، با چالش‌های عمده‌ای رو به رو است. صنعت گردشگری برای توسعه‌ی کشورهای جهان سوم به حدی اهمیت دارد که لوییز ترنر^۴ چهار دهه‌ی پیشتر آن را به مثابه‌ی امیدبخش‌ترین، پیچیده‌ترین و جایگزین‌ترین صنعتی دانسته است که این کشورها برای توسعه در فرا روی خود دارند (ترنر، ۱۹۷۶) و حتی دوکت^۵ از آن به مثابه‌ی گذرنامه‌ی توسعه‌ی آن‌ها یاد کرده است (دوکت، ۱۹۷۶). ایران نیز مانند بسیاری از کشورهای در حال توسعه با چالش‌های متعددی برای توسعه‌ی گردشگری مواجه است و در این میان، مقوله‌های مربوط رویکردهای سیاسی از جمله مؤثرترین آن‌هاست که مقاله حاضر نیز سعی در بررسی و تحلیل سطح بندی سیاست‌های گردشگری در ایران را دارد.

^۱ United Nations World Tourism Organization (UNWTO)

^۲ United Nations Development Program (UNDP)

^۳ World Bank

^۴ Turner

^۵ De kadt

اغلب کشورهایی که گردشگری را به‌عنوان یکی از راه‌های توسعه خود در نظر می‌گیرند، در کنار تمام ویژگی‌های مثبت اجتماعی و فرهنگی، مهمترین جایگاه را برای اقتصاد گردشگری قائل هستند و در واقع انگیزه اصلی برنامه‌ریزان را شامل می‌شود. از مهم‌ترین ابعاد اقتصادی توسعه گردشگری می‌توان به تولید ناخالص ملی، اشتغال‌زایی، افزایش درآمدهای مالیاتی، تأمین ارز و بهبود تراز پرداخت‌ها، سرمایه‌گذاری در تاسیسات زیربنایی چون فرودگاه‌ها، حمل‌ونقل و حتی مرمت آثار و مقاصد باستانی اشاره کرد. اما باید بدین مسئله معترف بود که ابعاد اقتصادی صنعت گردشگری، نتیجه مدیریت و برنامه‌ریزی در لایه‌های پنهان و پشت پرده این صنعت می‌باشد که دولت‌ها نقش اصلی را در تحقق آن دارند. اگرچه بدیهی است که توجه و اولویت اصلی دولت‌ها برای سرمایه‌گذاری و سیاست‌گذاری در این بخش عبارت است از کسب حداکثر منافع اقتصادی، اما هیچکدام از دولت‌ها، بهره‌برداری‌ها و منافع سیاسی و فرهنگی - اجتماعی را از نظر دور نگه نمی‌دارند. هر اندازه تجارت گسترش یابد، انگیزه‌های برخورداری خارجی نیز کاستی می‌گیرد و بر عکس، افزایش موانع بازرگانی، کشمکش‌های اقتصادی را موجب می‌گردد که می‌تواند عامل بروز تنش‌های سیاسی و نظامی باشد (لیک و مورگان، ۱۳۸۱: ۷۹). بنابراین با گسترش تعاملات اقتصادی و سیاسی میان کشورها، شاهد نوعی فشردگی در روابط آنها هستیم که روز به روز ابعاد پیچیده‌تری پیدا می‌کند. نوع بهره‌برداری از این شرایط، منجر به شکل‌گیری روابط متقابل میان کشورها شده و شرایط جدیدی را جهت حل و فصل مسائل مورد اختلاف میان دولت‌ها ایجاد می‌کند (بوزان^۱ و همکاران، ۱۹۹۸: ۴۵). اقتصاد سیاسی بین‌الملل در طی سال‌های اخیر توجه پژوهشگران و سیاست‌گذاران بسیاری را به خود جلب کرده است. بسیاری از پژوهشگران معاصر ابراز امیدواری کرده‌اند که رشد چشمگیر تجارت بین‌المللی و جایجایی جریان سرمایه، موجب بروز و تقویت همکاری سیاسی میان کشورها گردد. افزون بر این، کاربرد فراوان ابزارهای اقتصادی در دنیای سیاست، از پایان دوره جنگ سرد، موجب اهمیت تأثیرگذاری این ابزارها گردیده است (گودسن^۲، ۱۹۹۹: ۳۹). به باور بسیاری از صاحب‌نظران، در طی سال‌های اخیر بازیگر اصلی اقتصاد سیاسی بین‌الملل، دولت بوده است. تقریباً در خلال قرن گذشته، دولت‌ها به‌ویژه در جهان توسعه یافته غرب، مجموعه قابل ملاحظه‌ای از کارکردها و مسئولیت‌ها را کسب کرده‌اند بگونه‌ای که با روی کار آمدن تفکرات چپ‌گرایانه شاهد پیدایش مفاهیمی چون دولت رفاه گستر^۳ و دولت بزرگ^۴ بوده‌ایم؛ اما از دهه ۱۹۷۰ به

^۱ Buzan

^۲ Godsen

^۳ Welfare State

^۴ Big State

این طرف، دیدگاه‌های راست نو به طور فزاینده‌ای دارای نفوذ بوده است. بر طبق نظر راست نو، تنها مکانیسم قابل توجیه برای تخصیص منابع، بازار است و نه دولت (مویر، ۱۳۷۹: ۱۵۱). عمق تأثیرگذاری دولت‌ها در صنعت گردشگری به حدی می‌باشد که بدون دخالت و سرمایه‌گذاری دولت به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، رشد و توسعه‌ی این صنعت میسر نخواهد شد. حکومت‌ها، مسئولیت‌های بسیاری را عهده‌دار هستند که از جمله می‌توان به دفاع از کشور، تحقق توسعه‌ی اقتصادی، آموزش، تأمین بهداشت، ایجاد نظم و حمایت از قانون، اشاره نمود. اما اخیراً، حکومت‌ها مسئولیت جدیدی را به نام توسعه‌ی گردشگری نزی عهده‌دار شده‌اند (هال و جنکینز، ۱۳۸۲: ۱۲). میزان تأثیرگذاری و دخالت دولت‌ها در سیاست‌گذاری گردشگری در کشورهای در حال توسعه، دارای ابعاد گسترده‌ای می‌باشد و این مسئله در ابعاد سیاسی و قلمرو بین‌المللی تنها منحصر به کشورهای در حال توسعه نمی‌باشد بلکه در کشورهای پیشرفته نیز، بازیگر اصلی در سیاست‌گذاری‌های این بخش دولت‌ها هستند.

ادبیات موضوع

دولت و سیاست‌گذاری گردشگری

سیاست‌گذاری^۱، بدون تردید فعالیتی سیاسی است و فرایندهای سیاست‌گذاری نیز بر محیط اطراف خود تأثیر می‌گذارد و از آن متأثر می‌شود. در واقع، سیاست‌ها محصول محیط سیاسی، ارزش‌ها، ایدئولوژی، قدرت، اصول نهادینه شده و فرایندهای تصمیم‌گیری هستند. در تکمیل فرایند سیاست‌گذاری، رهبران جامعه^۲، گروه‌های فشار^۳، دیوان‌سالاران و دیگر افراد و گروه‌هایی که در مسیر قواعد تعیین‌شده از جانب دولت یا خارج از چارچوب این قواعد هستند به فعالیت می‌پردازند و به شیوه‌های مختلف بر روند سیاست‌گذاری تأثیر می‌گذارند و موجب تغییر آن‌ها می‌شوند. اعمال قدرت به شکل‌های گوناگون و از مجاری مختلف بر فرایند سیاست‌گذاری تأثیر می‌گذارد. از همان مرحله‌ی آغازین سیاست‌گذاری تا مرحله‌ی انتخاب راه حل، صاحبان قدرت بر تعیین خط‌مشی‌ها اعمال نفوذ می‌کنند و از این روی، خط‌مشی قبل از آنکه حاصل یک فرایند عقلایی باشد، نتیجه‌ی زورآزمایی صاحبان قدرت و بازده دادوستد و کنش‌ها و واکنش‌های بین آنان است.

سیاست‌گذاری در صنعت گردشگری، به تناسب ساختارهای سیاسی، اقتصادی و فرهنگی هر کشوری، از تنوع و طیف بسیار گسترده‌ای برخوردار است و همین امر تعیین‌کننده‌ی میزان

¹ Policy Making

² Community Leaders

³ Pressure Groups

دخالت دولت در فرایند سیاست‌های گردشگری آن کشور بوده است. هال و جنکینز معتقدند که این قلمرو شامل ماهیت سیاسی سیاست‌گذاری گردشگری، میزان و نحوه‌ی مشارکت مردم در برنامه‌ریزی گردشگری، مطالعه‌ی منابع قدرت در سیاست‌گذاری گردشگری، روش‌های انتخاب مدیران در محیط‌های سیاسی و بررسی میزان اثربخشی سیاست‌های صنعت گردشگری (هال و جنکینز، ۱۹۹۵: ۲) و نقش دولت‌ها در شکل‌گیری و توسعه‌ی صنعت گردشگری می‌شود. الیوت (۱۳۷۹) نیز بر این باور است که تنها این دولت‌ها هستند که مشروعیت و قدرت به وجود آوردن اهداف و سیاست‌های مورد نیاز را دارند و می‌توانند بسیاری از بخش‌های اجرایی متنوع را هدایت و کنترل نمایند. دولت‌ها مسئولیت و نیز منابع لازم برای اجرای این وظایف را دارند، بنابراین نقش دولت تهیه چارچوبی است که در آن موسسات فعال در حوزه‌ی گردشگری و نیز سایر صنایع شکوفا شوند (ص. ۳۲۷).

با اینکه دیدگاه‌های مختلفی در مورد قلمرو و ماهیت سیاست‌گذاری دولت در گردشگری وجود دارد؛ ولی بررسی‌های سازمان جهانی گردشگری ملل متحد نشان می‌دهد که در مراحل اولیه توسعه‌ی گردشگری، دولت‌ها نقش اساسی در توسعه‌ی آن داشته و این روند معمولاً در همه کشورهای جهان مصداق پیدا می‌کند، دلیل این امر را نیز می‌توان در عدم ریسک‌پذیری بخش خصوصی در مراحل اولیه سرمایه‌گذاری گردشگری جستجو کرد (گوی من^۱، ۲۰۰۰: ۱۰۲۶). نقش دولت در مراحل اولیه‌ی توسعه‌ی صنعت گردشگری به اندازه‌ای است که نه تنها شامل برنامه‌ریزی برای توسعه‌ی آن می‌شود؛ بلکه در مواردی شامل اداره و مدیریت مستقیم بخش‌های عرضه محصولات گردشگری چون هتلداری نیز می‌شود (اوان^۲، ۱۹۹۲: ۳۶۰).

بی‌شک ماهیت سیاست‌گذاری و قلمروهای دولتی در صنعت گردشگری، به تناسب ساختارهای سیاسی، اقتصادی و فرهنگی هر کشوری، از تنوع گسترده‌ای برخوردار است و همین امر تعیین‌کننده‌ی میزان دخالت یا عدم دخالت دولت در فرایند سیاست‌های گردشگری آن کشور بوده است. بسیاری از دولت‌ها علاوه بر سرمایه‌گذاری‌های بخش دولتی، سعی کرده‌اند تا بخش خصوصی را نیز در سرمایه‌گذاری برای این بخش در سطح ملی و بین‌المللی ترغیب و تشویق کنند. امروز به علت گستردگی ابعاد نیازمندی‌های صنعت گردشگری، تصور صنعت گردشگری پویا، بدون دخالت و سیاست‌گذاری اصولی دولت‌ها و واگذاری آن به بخش خصوصی، نتیجه‌ای دربر نخواهد داشت. اگرچه برخی از صاحب‌نظران، در سیاست‌گذاری گردشگری و برنامه‌ریزی برای این صنعت، تنها به ابعاد اقتصادی چون بررسی‌ها و تجزیه و تحلیل الگوهای موجود توسعه و زیرساخت‌ها، جاذبه‌ها و فعالیت گردشگری توجه می‌کنند

¹ Goymen

² Owen

(رنجبریان و زاهد، ۱۳۷۹: ۳۷) اما بسیاری از کشورها با وجود جاذبه‌ها و زیرساخت‌های متناسب با این ظرفیت‌ها، جایگاه قابل توجهی را کسب نکرده‌اند. بنابراین نگرش انتزاعی و تک بعدی در صنعت گردشگری و محدود کردن آن به ساختارهای اقتصادی، چشم‌انداز امیدوارکننده‌ای از تجزیه و تحلیل مسائل مطرح در حوزه‌ی گردشگری را در بر نخواهد داشت. گردشگری به‌عنوان پدیده‌ای چندبعدی و فرابخشی از عناصر و اجزایی تشکیل شده است که ارتباطات متقابل و چند سویی آن‌ها در قالب یک سیستم یکپارچه و واحد، قابل درک و شناخت است. گردشگری از تلفیق و ترکیب سه حوزه‌ی فرهنگ، اقتصاد و سیاست در متن شرایط طبیعی به وجود می‌آید، از این‌رو شناخت مختصات و ویژگی‌هایش از طریق شناخت و درک درست این حوزه‌ها میسر است. در نتیجه در دیدگاه سیستمی یکپارچه نمی‌توان سیاست‌گذاری گردشگری را جدا از سایر حوزه‌ها فرض کرد و بر این اساس، سیاست‌گذاری گردشگری حلقه‌ای از مجموعه‌ی پیچیده و به‌هم‌پیوسته‌ی سایر حوزه‌هاست.

بنا بر عقیده‌ی کاسترز، گردشگری دانشی چندبعدی است که اگر بدون انجام تجزیه و تحلیل‌های سیاسی دقیق، توسعه و تکامل یابد، قطعاً کامل نخواهد بود (کاسترز^۱، ۱۹۸۴: ۶۱۰-۶۱۰). رفتارهای سیاسی اشخاص و گروه‌های مسئول در امر سیاست‌گذاری گردشگری به شدت تحت تأثیر ارزش‌ها و باورهای حاکم بر جامعه، منافع ملی، ساختار سیاسی - اقتصادی حاکم بر هر جامعه‌ی قرار می‌گیرد و این نظام ارزش‌ها و ساختار سیاسی هر کشوری، آثار مستقیم و غیرمستقیمی بر توسعه‌ی صنعت گردشگری اعمال می‌کند (زاهدی، ۱۳۷۹). شدت تأثیرگذاری ارزش‌ها و باورهای اجتماعی- فرهنگی، به اندازه‌ای است که از نظر پژوهشگران، بیشترین تأثیر را بر روی رفتارهای سیاسی افراد و گروه‌های سیاسی می‌گذارد (هال و جنکینز، ۱۳۸۲: ۴۷). سیمونز نیز معتقد است که این ارزش‌های (چه آشکار و چه پنهان) هستند که در نهایت امر، ترتیب اولویت‌های حکومت‌ها را تعیین می‌کنند و نحوه‌ی بهره‌برداری از منابع موجود را در راستای منافع عمومی مشخص می‌سازند (سیمونز^۲، ۱۹۹۴: ۴۵۷).

بدون شک با توجه به بعد بین‌المللی صنعت گردشگری و پیگیری اهدافی چون حفظ و تداوم روابط بین‌الملل، جلب اعتماد جهانی و تبلیغ مبانی ایدئولوژیکی و نیز گسترش آن، حساسیت توجه به ارزش‌ها و باورهای ایدئولوژیکی در سیاست‌گذاری‌های گردشگری از جایگاه خاصی برخوردار است. از سوی دیگر، امروزه کشورهای جهان جهت نیل به اهداف سیاسی خود از طریق گردشگری اقدام می‌کنند؛ زیرا گسترش ارتباطات که عملی‌ترین گام در جهت توسعه‌ی گردشگری است می‌تواند به ثبات سیاسی کشورها کمک کند و در برقراری تفاهم و

^۱ Kosters

^۲ Simeons

صلح جهانی مؤثر باشد و از این‌روست که نظام‌های سیاسی به صورت مستقیم و غیرمستقیم از گردشگری برای تحقق اهداف خود بهره‌برداری می‌کنند (تبریزی، ۱۳۷۷: ۱۱۷-۱۱۶). الیوت از آن‌جهت به نقش تعیین‌کنندگی فلسفه‌ی سیاسی و باورهای ایدئولوژیکی در اعمال سیاست‌های گردشگری معترف است که آن را تعیین‌کننده‌ی سبک گردشگری و مشخص‌کننده‌ی ماهیت و دامنه‌ی دخالت دولت می‌داند (الیوت، ۱۳۷۹: ۷۶ و ۳۲۶) و در این میان مؤلفه‌ی ایدئولوژی را به‌عنوان عاملی معرفی می‌کند که به دولت‌ها برای صرف‌نظر نمودن حمایت مالی آن‌ها از صنعت گردشگری فشار وارد نماید.

روش‌شناسی

بر اساس هدف تحقیق حاضر که عبارت است از مطالعه‌ی متغیرهای سیاسی تأثیرگذار بر صنعت گردشگری و نیز روند ورود گردشگر به ایران، روش تحقیق نیز ترکیبی از روش اسنادی و همچنین میدانی بوده و از این‌رو، با استفاده از ابزار پرسشنامه و تحلیل‌های آماری داده‌ها، به سطح‌بندی اولویت‌های سیاسی دولت در سیاست‌گذاری گردشگری، خواهیم پرداخت. انتخاب هدف مذکور از آن‌روی است که این سؤال به کرات مطرح می‌شود که به موازات وفور و برخورداری از جاذبه‌های طبیعی و نیز تاریخی- فرهنگی، چرا ایران هنوز نتوانسته است سهم شایسته خود از بازارهای این صنعت را به دست آورد؟ باید اذعان نمود که در مطالعات زیادی که در زمینه‌ی آسیب‌شناسی توسعه‌ی صنعت گردشگری ایران صورت گرفته شده است، بیشترین تمرکز در مواردی همچون کاستی‌های مربوط به زیرساخت‌های فیزیکی مورد نیاز این صنعت، چالش‌های فرهنگی و اجتماعی و تصدی‌گری گسترده‌ی دولت در این بخش بوده است و به ابعاد سیاسی این صنعت که در اغلب موارد به صورت مستقیم و نیز غیرمستقیم بر روند ورود گردشگران تأثیر می‌گذارد، چندان پرداخته نشده است. در این میان چنین به نظر می‌رسد که عواملی چون تلاش برخی از دول غربی جهت انزوای ایران در بعد بین‌المللی با استفاده از حجم گسترده‌ی تبلیغات رسانه‌ای، و نحوه‌ی تعامل دولت‌ها با جهان خارج، ناکارآمدی و عدم موفقیت سازمان‌های منطقه‌ای در دستیابی به اهداف خود، سوءبرداشت برخی از کشورها از رویکردهای ایران و تخریب این نگرش در اذهان عمومی، از جمله برخی متغیرهای مؤثر بر توسعه‌ی گردشگری ایران در بعد سیاسی بوده است.

در تحقیق حاضر پس از تحلیل ماهیت و نقش اقتصاد سیاسی بر روند توسعه‌ی گردشگری در ایران، جهت بررسی و تعیین اولویت‌های سیاست‌گذاری گردشگری ایران مطالعه‌ی میدانی صورت گرفته است. بر این اساس، سؤالات پرسش‌نامه تهیه و با تأکید بر برخی از متغیرهای سیاسی تأثیرگذار بر روند ورود گردشگران و گنجاندن آن‌ها در پرسش‌نامه‌ی مذکور، اقدام به پرسشگری و نظرخواهی از متخصصان و فعالان این حوزه شده است که عبارتند از: کارشناسان

فعال در حوزه‌ی سیاسی و گردشگری مانند دانشجویان و اساتید رشته‌های روابط بین‌الملل، جغرافیای سیاسی، مدیریت گردشگری، راهنمایان تور، مدیران دفاتر مسافرتی و در نهایت گردشگران خارجی وارد شده به ایران. برای تجزیه و تحلیل آماری و اندازه‌گیری اثر بین متغیرهای موردنظر، از شاخص کوهن^۱ استفاده شده است که در میان گوپه‌های ارائه‌شده، گزینه‌ی پیگیری و تداوم سیاست تنش‌زدایی، بیشترین میزان کوهن (عدد ۰/۷۶ = $O2$) را به خود اختصاص داده است. حجم جامعه‌ی نمونه به روش تخمین شخصی بوده و از ۱۵۰ نفر در حوزه‌های مذکور پرسشگری شده است، سئوالات پرسشنامه از نوع بسته و درجه‌بندی شده یا طیفی بوده‌اند و نتایج آن در بخش آخر مقاله منعکس شده است.

سیاست‌گذاری گردشگری در ایران

بر پایه‌ی آخرین گزارش سالانه‌ی سازمان جهانی گردشگری ملل متحد که در سال ۲۰۱۱ میلادی منتشر شده است، در سال ۲۰۰۸ میلادی از کل ۹۱۷ میلیون نفر که در سراسر جهان به‌عنوان مسافران بین‌المللی گردشگری^۲ شناخته می‌شوند تنها در حدود دو میلیون و سی و چهار هزار نفر، به ایران مسافرت کرده‌اند (یعنی ۱ نفر از هر ۴۶۰ نفر). در این سال، سهم ایران از کل دریافت‌های حاصل از گردشگری^۳، یعنی ۹۳۹ میلیارد دلار آمریکا، در حدود ۱/۹۱۴ میلیارد دلار آمریکا بوده است (یعنی ۱ دلار از هر ۴۷۰ دلار). اعداد مذکور گویای چالش‌های متعددی است که فراروی توسعه‌ی صنعت گردشگری ایران قرار دارند. بر طبق یافته‌های پیش‌نویس خلاصه‌ی برنامه‌ی ملی توسعه‌ی گردشگری، از جمله چالش‌ها و عوامل محدودکننده‌ی روند ورود گردشگران به ایران را می‌توان در نگرش‌های سیاسی، ارزش‌ها و هنجارهای فرهنگی-اجتماعی جامعه‌ی ایران جستجو کرد (دفتر پروژه‌ی ملی توسعه‌ی گردشگری سازمان ایرانگری و جهانگردی، ۱۳۸۰: ۲۲).

به نظر می‌رسد که یکی از مهم‌ترین دلایل ناچیز بودن سهم ایران از بازارهای گردشگری، اتخاذ رویکردی است که در خلال آن بنابه دلایل مختلف که عمدتاً فرهنگی-اجتماعی هستند، از ایجاد تغییرات متناسب و هم‌سو با شرایط جهانی گردشگری اجتناب می‌شود. به بیان دیگر، در ایران سیاست‌های توسعه‌ی صنعت گردشگری، به جای هم‌سومودن شرایط داخلی، مقاصد و جاذبه‌ها و محصولات گردشگری با شرایط جهانی این صنعت، سعی در هم‌سوکردن گردشگری بین‌المللی با شرایط داخلی خود دارد. اصرار و الزام گردشگران خارجی مبنی بر رعایت همه معیارهای محلی و فقدان انعطاف‌پذیری، از مولفه‌های روند مذکور محسوب می

^۱ Cohen Index= $O2$

^۲ International Tourist Arrivals

^۳ International Tourism Receipts

شود. از این جهت به کارگیری عبارت "محلی‌سازی شرایط جهانی"^۱ برای توصیف روند گردشگری بین‌المللی ایران چندان بی‌مناسب نیست (علی پور و حیدری چپانه، ۲۰۰۴: ۱۱۵). سیاست‌های توسعه‌ی صنعت گردشگری می‌بایست در رویکردها و به تبع آن در عملکردها و نگرش‌های خود نسبت به صنعت گردشگری در سطح بازارهای بین‌المللی تغییرات اساسی به وجود آورد. دلیل عمده‌ی اتخاذ رویکرد محلی‌سازی مؤلفه‌های جهانی، دربخش گردشگری بین‌المللی، عمدتاً ریشه در علل فرهنگی- اجتماعی دارد. این درحالی است که مطالعات و بررسی‌های بسیاری در این زمینه، مبتنی بر این نکته است که فرایند انتخاب مقاصد گردشگری از جانب گردشگران و مسافران بین‌المللی با آگاهی و درک کامل از شرایط مقاصد صورت می‌گیرد، چرا که اغلب مقاصد گردشگری بین‌المللی شناخته شده‌اند. ولاس^۲ و بشرل^۳ (۱۹۹۵) نیز معتقدند که برخلاف سایر مناطق جهان، رشد گردشگری در میان کشورهای خاورمیانه به خاطر دلایلی چون تفریح و اکوگردشگری نبوده است و اغلب کشورهای این ناحیه مانند عربستان، مصر و ایران عرضه‌کننده‌ی گونه‌ی گردشگری فرهنگی- تاریخی و مذهبی هستند (ص. ۸۹). بنابراین این کشورها نه تنها نباید نگران شرایط اجتماعی- فرهنگی داخلی خودشان باشند؛ بلکه اگر شرایط جدیدی در روند هم‌سویی با شرایط جهانی را به وجود نیآورند، توسعه‌ی گردشگری بین‌المللی آن‌ها همواره با تداوم چالش‌های عدیده و عمده‌ای مواجه خواهد بود.

با اینکه مؤلفه‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بسیاری از کشورهای در حال توسعه و مسلمان، به مثابه‌ی یک چالش مهم در برابر توسعه‌ی گردشگری در این کشورها ظاهر شده است؛ اما اغلب آن‌ها تجارب متفاوتی در حوزه‌ی گردشگری دارند. عربستان، مصر، مالزی، ترکیه، تونس، اردن و اندونزی از جمله‌ی این کشورها هستند که علی‌رغم داشتن اشتراکات فراوان با ایران، تجارب نسبتاً موفقی در این زمینه دارند. جدول شماره‌ی (۱) برخی از مهم‌ترین ویژگی‌های اقتصادی و نیز گردشگری کشورهای ایران، ترکیه، مالزی و مصر در سال ۲۰۱۰ را نشان می‌دهد.

جدول (۱) مقایسه‌ی برخی از مشخصه‌های اقتصادی و گردشگری ایران و کشورهای منتخب در سال ۲۰۱۰

^۱ Glocalization

^۲ Vellas

^۳ Becherel

متوسط امید به زندگی (سال)	درآمد سرانه‌ی ملی (دلار آمریکا)	سهم هزینه‌های بهداشتی و آموزشی از درآمد ناخالص داخلی (GDP) (درصد)	جمعیت (میلیون نفر)	درآمد حاصله از گردشگری (میلیارد دلار آمریکا)	گردشگران وارد شده (میلیون نفر)	کشورها
۷۳	۱۱۵۵۸	۵/۵	۷۴/۸	۲	۲	ایران
۷۴	۱۳۶۶۸	۶/۴	۷۳/۶	۲۱	۲۷	ترکیه
۷۳/۲	۵۶۷۳	۵	۸۳/۵	۱۲/۵	۱۴	مصر
۷۴/۲	۱۴۰۱۲	۴/۸	۲۸/۹	۱۸	۲۵	مالزی
۶۹/۲	۱۰۷۱۵	۶	۶۹۷۴	۹۱۹	۹۴۰	جهان

مأخذ: سازمان جهانی گردشگری ملل متحد و برنامه عمران سازمان ملل متحد، ۲۰۱۰

هم چنان که جدول شماره‌ی (۱) نشان می‌دهد کشورهای ترکیه، مالزی و مصر علی‌رغم برخورداری از اشتراکات متعدد اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با ایران، روند متفاوتی در زمینه‌ی گردشگری را تجربه می‌کنند که حکایت از رویکرد متفاوت اقتصاد سیاسی آن‌ها در حوزه‌ی صنعت گردشگری دارد.

سیاست‌ها و خط‌مشی‌های دولتی در حوزه‌ی گردشگری برخاسته از ماهیت و شرایط فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی و به‌ویژه سیاسی ایران است که در این‌باره برای داشتن درک درست از رویکردهای دولتی در زمینه‌ی گردشگری و شناخت دلایل کم‌رنگ بودن جایگاه صنعت گردشگری - حداقل در نظام اقتصادی ایران - بررسی ماهیت اقتصادی دولت و جامعه در ایران و ساختار تکوینی آن، راهنمای خوبی جهت درک این مسئله خواهد بود. عمق تأثیرگذاری بافت جامعه‌ی ایرانی با همراهی خاستگاه دولت در ایران به گونه‌ای است که شاهد تأثیرپذیری نظام اقتصادی، سیاسی - اداری و فرهنگی مرتبط با سازوکارهای حاکم بر گردشگری ایران هستیم.

ساختار دولتی متمرکز و استمرار این روند در طی سالیان گذشته، سیمایی از تعامل دولت و جامعه را در ذهن مجسم می‌سازد که ترسیم‌کننده‌ی تمامی خط‌مشی‌ها و سیاست‌گذاری‌های مورد نیاز دولت‌ها بوده است. شکل‌گیری نظام اداری کنونی در ایران، تا حدود زیادی نتیجه‌ی همین امر بوده است. ویژگی‌های نظام اداری ایران را بایستی در عدم مشارکت‌پذیری و پاسخ-گویی، حاکمیت سلیقه‌ها، بخشی‌نگری، عدم پویایی و خلاقیت و در نتیجه حاکم شدن روحیه‌ی محافظه‌کاری و استمرار روزمرگی دانست (فقهی فرهمند، ۱۳۷۹: ۲۸۵). نتیجه‌ی محتمل چنین روندی، تشدید روند اقتصاد دولتی در ابعاد مختلف صنعت گردشگری چون بازاریابی، بازاریابی و بازاریابی بوده است.

تسلط این الگو در صنعت گردشگری ایران، منجر به تشدید روند تصدی‌گری دولت و دخالت گسترده‌ی سازمان‌های دولتی در آن شده است که در نهایت دولت هم در نقش سیاست‌گذار و تصمیم‌گیر و هم عرضه‌کننده‌ی محصولات گردشگری ظاهر شده است. در حال حاضر از مهم‌ترین دلایل این امر می‌توان افزودن بر چالش‌های سیاسی، فرهنگی و اقتصادی به دلایلی چون فقدان استراتژی مشخص توسعه در بلندمدت، تعدد مراکز تصمیم‌گیری در حوزه‌ی گردشگری، ناکارآمدی مدیریت دولتی، ضعف ساختار سازمانی، فقدان نهادهای مستقل مدنی و سازکارهای نظارتی واقعی اشاره نمود. از سوی دیگر، اتکای بیش از حد اقتصاد ملی به درآمدهای نفتی و اقتصاد سیاسی خاص ایران، این امر را تشدید کرده است. از این رو دولت به جای سیاست‌گذاری و نظارت بر فعالیت بخش خصوصی، نه تنها وارد عرصه‌ی رقابت اقتصادی شده بلکه با در پیش گرفتن سیاست و برنامه‌های خاصی عملاً رشد اقتصاد رقابتی و تولیدگرا را عقیم نموده است. بی‌شک شرط اولیه‌ی حضور بخش خصوصی در حوزه‌ی فعالیت‌های اقتصادی و تجاری، سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری و نظارت دولت است نه رقابت و بازیگری در آن، چرا که بر اساس این اصل اقتصادی که «دولت تاجر خوبی نیست» دولت می‌بایست در انتخاب نقش خود دقت بسیاری داشته باشد (حیدری چپانه و رضا طبع از گمی، ۲۰۱۲: ۱۲۶۲-۱۲۴۸).

در بعد اقتصادی، تسلط دولت بر توزیع منابع، بدیهی است به گونه‌ای که برخی، یکی از دلایل اصلی انحصار در سیستم اقتصادی ایران را اصل ۴۴ قانون اساسی می‌دانند و بر این باورند که بسیاری از فعالیت‌های عمده‌ی دولتی بوده و قوانین خاصی که منشأ قدرت انحصاری بسیاری از بنگاه‌های دولتی است و مزایای خاص دولتی چون استفاده از اعتبارات ارزی و ریالی را موجب شده است و حاکمیت دولت بر بیشتر بنگاه‌ها سبب محدودیت بازار و بخش خصوصی شده است (بهکیش، ۱۳۸۰: ۸۲). تلاش برای واگذاری بخشی از این بنگاه‌های اقتصادی به بخش‌های غیردولتی، تداعی‌گر غیره‌صرفه بودن ادامه‌ی تصدی‌گری دولت بر این بنگاه‌هاست. از طرف دیگر به علت ماهیت اقتصاد، رابطه‌ی مابین بخش‌های مختلف اقتصاد، دولت و جامعه مبهم بوده و از حالت منطقی خود خارج گشته است. در این زمینه می‌توان به بنگاه‌ها و صنایع بزرگی که عمدتاً دولتی یا نیمه‌دولتی هستند، اشاره نمود که نه تنها در فرایند توسعه‌ی اقتصاد ملی نقش کم‌رنگی دارند که گاه‌گاه نیز هزینه‌های غیر منطقی را بر آن تحمیل می‌کنند. برای مثال به انحای مختلف می‌توانند از پرداخت مالیات واقعی طفره روند؛ در این صورت این سایر بخش‌های غیر دولتی که توانایی چندانی برای رقابت با بنگاه‌های دولتی را ندارند هستند که می‌بایست هزینه‌های جانبی و غیر واقعی از قبل این موارد را بپردازند. مثال بارز در این زمینه، هتل‌های پنج ستاره و شرکت‌های هواپیمایی هستند که از زیرساخت‌ها و بخش‌های مهم گردشگری نیز محسوب می‌شوند. از آنجایی که در حال حاضر مالکیت اغلب این بنگاه‌ها در ایران دولتی، نیمه دولتی و یا به نوعی مرتبط با بخش‌های دولتی است، لذا از نظر اقتصادی نه

تنها سودآوری چندانی ندارند، که گاه در این زمینه حتی به نقطه‌ی سر به سری نیز نمی‌رسند؛ این بدان معنی است که میزان هزینه و فایده مساوی بوده و یا اینکه هزینه بیشتر از فایده است. مقایسه‌ی عملکرد هفت شرکت هواپیمایی ایرانی با شرکت‌های خارجی در مسیر اروپا در سال ۱۳۸۰، این موضوع را به خوبی منعکس می‌کند. در این سال با اینکه شرکت‌های داخلی ۱۳ مسیر از ۱۴ مسیرهای اروپایی را در اختیار خود داشته‌اند و شرکت‌های خارجی فقط یک مسیر را داشته‌اند، اما از نظر میزان مسافران جابجا شده اختلاف چندانی قابل مشاهده نیست؛ چرا که شرکت‌های خارجی تنها با داشتن یک مسیر از ۱۴ مسیر اروپایی، در حدود ۹۰ درصد از کل مسافران جابجا شده توسط شرکت‌های ایرانی، مسافر جابجا نموده‌اند. به عبارت دیگر در این سال، در حدود ۱۸۰ هزار مسافر در مسیرهای سیزده گانه، توسط شرکت‌های ایرانی در مسیر اروپا جابجا شده‌اند، در حالی که شرکت‌های خارجی تنها با داشتن یک مسیر، بیش از ۱۶۰ هزار مسافر را جا به جا کرده‌اند (حیدری چپانه، ۱۳۸۳: ۲۴۲). بدیهی است در شرایطی که سرمایه‌های عمومی و دولتی پشتوانه فعالیت این موسسات و بنگاه‌های اقتصادی باشند، دیگر مجالی برای رقابت و تبعات طبیعی آن مانند افزایش کیفیت و کاهش قیمت‌ها باقی نمی‌ماند. در این شرایط، بازار مبتنی بر سازوکار عرضه و تقاضا بسیار کم رنگ شده و این بنگاه‌های اقتصادی دولتی هستند که در شرایطی نابرابر، به رقابت با بخش خصوصی می‌پردازند. این بنگاه‌ها با طیف گسترده و متنوع، در بخش‌های اصلی صنعت گردشگری ایران، حضور بسیار فعالی دارند؛ به طوری که اغلب سازمان‌ها و وزارتخانه‌های دولتی به نوعی در فعالیت‌های حوزه‌ی گردشگری از جمله هتلداری و حمل‌ونقل حضور دارند. از این رو، افزون بر تعدد مراکز سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری، طیف بسیار گسترده و مستقلی نیز از سازمان‌های مختلف دولتی وجود دارند که به عرضه‌ی محصولات (کالاها و خدمات) مختلف و مهم صنعت گردشگری می‌پردازند. بنابراین، تعدد گسترده‌ی مراکز سیاست‌گذاری و عرضه‌کننده‌ی محصولات گردشگری در ایران، در نهایت به تضعیف و ناکارآمدی آن انجامیده است (علی پور و حیدری چپانه: ۲۵۷). از سوی دیگر ساختار سازمانی صنعت گردشگری در ایران به گونه‌ای است که در خلال آن، سازوکار مشخص و معینی برای حضور مؤثر بخش خصوصی تعبیه و پیش‌بینی نشده است و فقط بخش‌هایی نظیر اتحادیه‌های صنفی مربوط به خدمات مسافرتی و هتلداری در پایین‌ترین سطوح محلی و به صورت محدود فعالیت دارند (علی پور و حیدری چپانه، ۲۰۰۵: ۳۹-۶۱)

بنابراین، سیاست‌گذاری گردشگری دولتی در ایران، بیشتر از آنکه تحت تأثیر پذیرش الگوهای برنامه‌ریزی رایج در زمینه‌ی گردشگری باشد؛ نتیجه‌ی بافت فرهنگی، سیاسی-اداری و اقتصادی ایران است که نظام برنامه‌ریزی گردشگری در ایران را با تصدی‌گری دولت در آن هدایت می‌کند. در کل، چون هیچ‌گونه ارتباط مشخصی بین ویژگی‌های کنونی گردشگری و

اهداف کلی توسعه‌ی ملی وجود ندارد و نیز چارچوب و ساختار نهادی گردشگری بصورت اتفاقی و جدا از برنامه‌ریزی بلندمدت ایجاد شده است؛ از این روی، در حوزه‌ی سیاست‌گذاری و امور اجرایی، ساختار گردشگری ایران منعکس‌کننده دیدگاه و رویکرد خاصی از برنامه‌ریزی گردشگری نیست و چارچوب موجود در گردشگری از لحاظ مدیریت و اجرای سیاست‌ها و استراتژی در سطوح مختلف کوتاه، میان و بلند مدت فاقد کارایی است و حد و مرز مسئولیت‌های بخش دولتی و خصوصی نیز فاقد شفافیت لازم است.

یافته‌های تحقیق

از آنجا که سطح‌بندی اولویت‌های سیاست‌گذاری گردشگری ایران در بعد سیاسی، از جمله اهداف اصلی این نوشتار است؛ لذا جهت تحقق اهداف مطالعه مورد نظر، با تأکید بر برخی از متغیرهای سیاسی تأثیرگذار بر روند ورود گردشگران و گنجاندن آن‌ها در ابزار تحقیق مورد نظر (پرسشنامه)، اقدام به نظرخواهی از متخصصین فعال در این حوزه شده است. جامعه آماری این پیمایش نیز به دلیل محدود بودن کارشناسان و خبرگان گردشگری از یک سو و تلفیقی بودن ماهیت موضوع مورد مطالعه از سوی دیگر، از ترکیب کارشناسان فعال در حوزه‌ی سیاسی و گردشگری چون دانشجویان و اساتید روابط بین‌الملل، جغرافیای سیاسی، مدیریت جهانگردی، راهنمایان تورها، مدیران دفاتر مسافرتی و جهانگردی و در برخی سئوالات از گردشگران خارجی حاضر در ایران، انتخاب شده است. حجم گروه نمونه در تحقیق مورد نظر به روش تخمین شخصی (حافظ نیا، ۱۳۸۲: ۱۳۷) و به تعداد ۱۵۰ نفر انتخاب شده است. سئوالات پرسشنامه از نوع بسته و درجه‌بندی شده یا طیفی می‌باشند. ۱۰ سؤال مطرح در این پرسشنامه که در جداول شماره‌ی (۲) و (۳) به طیف بندی سئوالات آن و نیز نتایج پردازش داده‌های سئوالات پرسشنامه اشاره شده است، در چهار طیف زیر طبقه‌بندی می‌شوند.

- گسترش روابط حسنه و بهبود سیاست‌ها در بخش مدیریت و ساختار روابط خارجی ایران
- عضویت و فعالیت ایران در سازمان‌های منطقه‌ای و بین‌المللی
- بهبود سازوکارهای اداری- سیاسی ایران در کشورهای مبدأ (گردشگر فرست)
- بهبود سازوکارهای سیاسی داخل کشور.

سؤال	طبقه	موضوع سؤال
۱	طبقه اول	پیگیری و تداوم سیاست تنش‌زدایی
۲		بسط روابط و مناسبات حسنه با دیگر کشورها
۳		روابط و مناسبات صلح‌آمیز با کشورهای مسلمان همسایه
۴	طبقه دوم	ورود و فعالیت فعال در سازمان‌های همکاری منطقه‌ای و اجرای توافقات صورت گرفته شده
۵		مشارکت فعال در سازمان جهانی گردشگری ملل متحد و استفاده از امکانات این سازمان
۶	طبقه پنجم	حذف یا کاهش موانع اداری چون صدور ویزا و اخذ عوارض در کشورهای مبدأ
۷		فعال نمودن سفارتخانه‌ها، رایزنی‌های فرهنگی و برپایی نمایشگاه در کشورهای مبدأ
۸	طبقه چهارم	اعمال سیاست‌های همسان و عدم تمایز بین گردشگران
۹		توسعه‌ی سیاسی در داخل کشور
۱۰		پذیرش گردشگران از همه‌ی کشورها

ماخذ: نتایج مطالعه میدانی نگارندگان، ۱۳۹۱

جدول (۳) پردازش داده‌های پرسش‌نامه

سؤال	طبقه	فردی بسیار	۲	متوسط	زیاد	فردی زیاد	N	Fe	X ² _{ob}	Df	X ² _{cr}	φ ²
۱	طبقه اول	۰	۱	۶۶	۵۱	۳۲	۱۵۰	۳۰	۸۶/۰۶	۴	۱۳/۲۷	۰/۷۶
۲		۲	۱۲	۳۷	۶۰	۳۹	۱۵۰	۳۰	۷۱/۳۶	۴	۱۳/۲۷	۰/۶۹
۳		۱۸	۲۳	۲۷	۵۹	۲۳	۱۵۰	۳۰	۳۶/۳۹	۴	۱۳/۲۷	۰/۴۹
۴	طبقه دوم	۸	۲۲	۶۳	۲۷	۳۰	۱۵۰	۳۰	۵۴/۸۶	۴	۱۳/۲۷	۰/۶۰
۵		۴	۱۵	۴۳	۴۷	۴۱	۱۵۰	۳۰	۴۹/۳۳	۴	۱۳/۲۷	۰/۵۷
۶	طبقه پنجم	۱۹	۲۱	۵۱	۳۷	۲۲	۱۵۰	۳۰	۲۵/۲	۴	۱۳/۲۷	۰/۴۱
۷		۱۰	۱۴	۵۵	۳۲	۳۹	۱۵۰	۳۰	۴۳/۴۴	۴	۱۳/۲۷	۰/۵۴
۸	طبقه چهارم	۹	۲۱	۵۳	۴۲	۲۵	۱۵۰	۳۰	۴۰/۶۶	۴	۱۳/۲۷	۰/۵۲
۹		۷	۱۱	۴۸	۴۵	۳۹	۱۵۰	۳۰	۵۰/۶۷	۴	۱۳/۲۷	۰/۵۸
۱۰		۱۷	۳۰	۲۹	۴۲	۳۲	۱۵۰	۳۰	۱۰/۵۹	۴	۱۳/۲۷	۰/۲۶

ماخذ: نتایج مطالعه میدانی نگارندگان، ۱۳۹۱

$$\sum \frac{(Fo - Fe)}{Fe} = X^2_{ob} \quad (1)$$

$$\sqrt{\frac{X^2}{N}} = \phi^2 = \text{اندازه‌ی اثر محاسبه شده} \quad (2)$$

$$N = \text{مجموع فراوانی‌ها} \quad (3)$$

$$Fe = \frac{N}{K} \text{ فراوانی مورد انتظار} = Fe \quad (۴)$$

$$x\%cr \text{ مقدار بحرانی} = X\%cr \quad (۵)$$

$$Df = K - ۱ \text{ درجی آزادی} = Df \quad (۶)$$

به‌طور کلی، هر بعدی از توسعه به نوعی ممکن است با موانع سیاسی برخورد کند. به این جهت، توجه و بررسی ابعاد سیاسی توسعه‌ی صنعت گردشگری نیز از اهمیت فراوانی برخوردار است. تصمیم‌های سیاسی مؤثر بر سیاست‌های گردشگری، شکل مشارکت حکومت در سیاست‌گذاری گردشگری، ساختار کارگزاری‌های گردشگری، ماهیت توسعه‌ی صنعت گردشگری و مشارکت مردم در طراحی و تدوین سیاست‌ها و برنامه‌ریزی‌های گردشگری، همگی برخاسته از فرایندهای سیاسی هستند. از این روی در مطالعه‌ی پیش روی تلاش بر این شد تا با رویکردی سیاسی و خارج از تحلیل‌های اقتصاد محور در مطالعات مربوط به صنعت گردشگری، بعدی از صنعت مزبور را مورد مطالعه قرار دهیم که بستر و زمینه را برای بهره‌برداری‌های دیگر از گردشگری، برای هر کشوری مهیا می‌سازد. بدون تردید پویایی صنعت گردشگری کشورهای پیشرو در این حوزه، تنها مدیون جاذبه‌ها، امکانات و زیرساخت‌های فیزیکی قوی آن‌ها نبوده است. نگرشی چند بعدی و فرابخشی به این صنعت و تلفیق بنیان‌های نیرومند اقتصادی و فرهنگی این کشورها با ابزارهای سیاسی نیرومندی چون دیپلماسی پویا با دیگر کشورها و ورود و مشارکت در دسته‌بندی‌های منطقه‌ای و بین‌المللی، فرصت ایده‌آلی را جهت به بار نشستن این صنعت به وجود آورده است. از این روی، در این مطالعه با مد نظر قرار دادن طیف‌های متنوعی از بعد سیاسی گردشگری به نوعی از سطح‌بندی در اولویت‌های گردشگری ایران در این حیطة دست یافته‌ایم که مهم‌ترین نتایج آن در جدول شماره ۴ منعکس شده است.

(۱) پیگیری و تداوم سیاست تنش‌زدایی و روابط و مناسبات حسنه با کلیه‌ی کشورهای جهان در طیف گسترش روابط حسنه و بهبود سیاست‌ها در بخش مدیریت و ساختار روابط خارجی ایران، از جمله موارد قابل ذکر در این مقاله بود که از سوی پاسخگویان، تأکید بیشتری بدان شده است؛ بگونه‌ای که اندازه اثر محاسبه شده برای پیگیری و تداوم سیاست تنش‌زدایی از سوی ایران، عدد $(\phi^2 = .۱۷۶)$ و برای گسترش روابط و مناسبات حسنه با کلیه کشورهای جهان از سوی ایران، عدد $(\phi^2 = .۱۶۹)$ بوده است؛ بنابراین بر اساس شاخص کوهن، اندازه‌ی اثر محاسبه شده در حد زیادی است. گرچه در این طیف، به مسئله‌ی گسترش روابط با کشورهای مسلمان همسایه نیز پرداخته شده است و درصد قابل توجهی (۷۳ درصد) از سهم ورود گردشگران به ایران نیز از همین کشورها به ایران است (حسین‌زاده دلیر و حیدری چیاغه،

۱۳۸۲: ۴۰)، هرچند ادامه‌ی این روند چشم‌انداز اقتصادی امیدوارکننده‌ای را برای صنعت گردشگری ما به نمایش نمی‌گذارد. بنابراین در عین حفظ و گسترش روابط مسالمت‌آمیز با کشورهای مسلمان همسایه، پیگیری این دیپلماسی در خارج از چارچوب‌های منطقه‌ای از اولویت‌های اصلی پاسخگویان در این مطالعه بوده است.

۲) عضویت در سازمان‌های همکاری منطقه‌ای و مشارکت فعال در سازمان جهانی گردشگری ملل متحد در طیف فعالیت و عضویت ایران در سازمان‌های همکاری منطقه‌ای و بین‌المللی، اولویت بعدی مد نظر پاسخگویان در این مطالعه بوده است. منطقه‌گرایی، حداقل در دوره کنونی مؤثرترین راه برای گشودن تدریجی اقتصادهای ملی و ادغام آن‌ها در اقتصاد جهانی و همچنین موفقیت در مسایل سیاسی، اجتماعی - فرهنگی در شرایط بسیار فشرده و رقابتی در جهان امروز است. اقتصاد منطقه‌ای به‌عنوان گامی در جهت ورود به اقتصاد جهانی، می‌تواند با حذف موانع گمرکی در منطقه، دسترسی شرکت‌ها به بازارهای وسیع‌تر را عملی کرده و موانع را از سر راه انتقال سرمایه و تکنولوژی در محدوده یک منطقه بردارد و در مجموع افق‌های گسترده‌تری را در برابر آن‌ها بگشاید و اطمینان خاطر لازم را برای اقدام به سرمایه‌گذاری ایجاد کند. امروزه اهمیت وابستگی متقابل به‌ویژه در دوران جهانی شدن اقتصاد به گونه‌ای است که تقریباً هیچ یک از تصمیمات دولت‌ها چه اجتماعی - فرهنگی و چه سیاسی در سطوح ملی و بین‌المللی، خارج از دایره تأثیرگذاری آن در نظام اقتصاد جهان قابل تصور نیست.

۳) توسعه‌ی سیاسی در داخل کشور، پذیرش گردشگران همه‌ی کشورها و در نهایت اعمال سیاست‌های همسان و عدم تمایز بین گردشگران ورودی، در طیف بهبود سازوکارهای سیاسی حاکم بر داخل ایران، گزینه‌ی بعدی مورد نظر پاسخگویان در این مطالعه است. اگرچه در این مطالعه بهبود روابط سیاسی مناسب با تمامی کشورهای مبدأ و فرستنده‌ی گردشگر به ایران به‌عنوان اولویت اصلی پاسخگویان ذکر گردیده است؛ اما بهبود سازوکارهای سیاسی داخل نیز، از ارزش و اعتبار کمتری نسبت به موارد قبلی برخوردار نیست.

۴) و در نهایت فعال نمودن سفارتخانه‌ها و رایزنی‌های فرهنگی خارج از کشور، حذف یا کاهش موانع اداری صدور ویزا در کشورهای مبدأ از سوی ایران، در طیف بهبود سازوکارهای اداری - سیاسی ایران در کشورهای مبدأ، از دیگر اولویت‌های پاسخگویان برای بهبود شرایط سیاست‌گذاری گردشگری در ایران بوده است.

جدول (۴): سطح‌بندی متغیرها

اولویت	موضوع سؤال	ردیف	شماره
		۱	۲

۱	۱	۱	پیگیری و تداوم سیاست‌های تنش زدایی
۲	۱	۲	بهبود روابط و مناسبات حسنه با دیگر کشورها
۳	۲	۴	عضویت در سازمان‌های همکاری منطقه‌ای و اجرای توافقات صورت گرفته شده
۴	۴	۹	توسعه‌ی سیاسی داخل کشور
۵	۲	۵	مشارکت فعال در سازمان جهانی گردشگری ملل متحد و استفاده از امکانات آن
۶	۳	۷	فعال بودن سفارتخانه‌ها، رایزنی‌های فرهنگی و برپایی نمایشگاه‌ها
۷	۴	۸	اعمال سیاست‌های همسان و عدم تمایز بین گردشگران
۸	۱	۳	توسعه‌ی روابط و مناسبات صلح‌آمیز با کشورهای مسلمان همسایه
۹	۳	۶	حذف یا کاهش موانع اداری مانند صدور ویزا و اخذ عوارض در کشورهای مبدأ
۱۰	۴	۱۰	پذیرش گردشگران از همه‌ی کشورها

ماخذ: نتایج مطالعه میدانی نگارندگان، ۱۳۹۱

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

توسعه‌ی صنعت گردشگری بدون مشارکت همه‌ی بازیگران آن اعم از نهادهای بین‌المللی، دولتی، بخش خصوصی و مردم غیر ممکن است. توسان و تیموتی (۱۳۹۰) دلیل عمده‌ی موفقیت کشورهای توسعه یافته در گردشگری را در نگرش دولت و مشارکت مردم می‌داند و معتقدند که اتخاذ یک رویکرد مناسب و نیز مشارکت مردم در این فرایند در نهایت می‌تواند به کم رنگ شدن ساختارهای بوروکراتیک سنتی در توسعه‌ی گردشگری بیانجامد و چنین متذکر می‌شوند که پیش شرط لازم برای تحقق این مقوله به بهبود و توسعه‌ی رویکردها، ساختارها و نظام‌های سیاسی هر جامعه‌ای بستگی دارد (ص. ۳۵۶). از سوی دیگر، جهت توسعه و برنامه‌ریزی مناسب گردشگری، وجود مدیریتی واحد، کارآمد و منسجم برای ایجاد هماهنگی بین بخش‌های دولتی و خصوصی نیز بسیار حائز اهمیت است. دولت مسئولیت هماهنگی سیاست‌ها، برنامه‌ریزی، تهیه‌ی آمار و انجام پژوهش، تعیین استانداردها و مقررات صنعت گردشگری، فراهم نمودن زمینه‌های مساعد جهت سرمایه‌گذاری بخش‌های خصوصی و خارجی، آموزش نیروی انسانی و توسعه‌ی زیرساخت‌های صنعت گردشگری و بخش خصوصی نیز نقش توسعه‌ی تجارت و عرضه‌ی محصولات گردشگری را بر عهده دارد.

تعدد مراکز تصمیم‌گیری و عدم تفکیک کارکردهای اقتصادی، سیاسی و فرهنگی-اجتماعی در ایران منجر به شکل‌گیری موانع جدی در برابر صنعت گردشگری ایران شده است. اما در ورای این مشکلات ظاهری و در سطحی عمیق‌تر، موانع بسیار بنیادین در ساختار اقتصاد ایران وجود دارد که اغلب آن‌ها ریشه در نگرش‌های مربوط به اقتصاد سیاسی خاص ایران دارد که در این زمینه روند ناقص خصوصی‌سازی و تسلط اقتصاد دولتی نفت‌محورد ایران، منجر به کاهش اهمیت سایر بخش‌های مختلف اقتصادی از جمله گردشگری شده است. در این شرایط

گردشگری با حضوری بسیار کم رنگ، همواره در حاشیه‌ی سیاست‌ها و برنامه‌های کلان توسعه‌ی دولت قرار گرفته است.

البته اشاره به این نکته‌ی اساسی - که اغلب نادیده انگاشته می‌شود- ضروری است که دولت‌ها به عنوان بخشی از بدنه‌ی جامعه هستند و به مثابه‌ی یک زیرسیستم از کل سیستم هر جامعه‌ای محسوب می‌شوند، از این روست که سیاست‌های دولتی را می‌توان برآیندی از نیازها و اندیشه‌های جامعه دانست. بنابراین تغییر در نگرش کل جامعه به گردشگری به مثابه‌ی یک پدیده با ابعاد و منافع اقتصادی منحصربه‌فرد، پیش‌شرط اولیه‌ی تغییر رویکرد سیاست‌های دولتی به شمار می‌رود. از این رو اگر گردشگری در همه سطوح جامعه در مفهوم واقعی خود بسط و توسعه نیافته باشد، نمی‌توان انتظار تغییر در نگرش‌های دولتی را داشت. هرچند ذکر این نکته نیز ضرورت دارد که گردشگری در مفهوم امروزی خود به‌عنوان محصول انقلاب صنعتی محسوب می‌شود. بنابراین چشم داشت ظهور و توسعه‌ی گردشگری خاص کشورهای توسعه یافته در جهان سوم - به مثابه‌ی جوامع سنتی که تجربه‌ی انقلاب صنعتی و تبعات آن را نداشته اند- معقولانه نیست. هر چند تفاوت‌های جغرافیایی و فرهنگی جوامع مختلف با یکدیگر، استدلال دیگری بر این مدعاست. از این رو، مقایسه و مطالعه‌ی تطبیقی دلایل توسعه‌نیافتگی گردشگری ایران با کشورهای توسعه‌یافته‌ای نظیر اسپانیا و فرانسه، فاقد سنخیت و اعتبار بوده و بدین معناست که طراحی الگوی توسعه‌ی گردشگری هر جامعه‌ای می‌بایست مبتنی بر ویژگی‌ها و مشخصه‌های خاص اقتصادی، اجتماعی و جغرافیایی آن جامعه باشد.

براساس نتایج تحقیق حاضر، پیش‌شرط اولیه‌ی بهبود و توسعه‌ی گردشگری در ایران عبارت است از تغییر دیدگاه در سیاست‌گذاریها، نتایج این تغییر در نهایت می‌تواند آثار مثبت خود را در ابعاد مختلف اقتصادی، سیاسی و فرهنگی و به تبع آن در حوزه‌ی گردشگری نشان دهد. از سوی دیگر، لازم به ذکر است که افزایش آژانس‌های مسافرتی، هتل‌ها و مراکز اقامتی، سرمایه‌گذاری، مراکز آموزش حرفه‌ای و علمی و در نهایت رشد قابل ملاحظه‌ی میزان مسافرت‌های داخلی و نیز خارجی در دو دهه‌ی اخیر در ایران، گویای این واقعیت است که مؤلفه‌های مذکور، به‌عنوان زیرساخت‌های اولیه‌ی توسعه‌ی گردشگری رشد چشمگیری داشته است.

پژوهش حاضر برای توسعه‌ی گردشگری ایران افزون بر نتایج مبتنی بر تحقیق میدانی، پیشنهاد می‌کند که نهادهای دولتی در مقام سیاست‌گذار اصلی برای توسعه‌ی گردشگری، می‌بایست اقدامات اساسی را انجام دهد که مهم‌ترین آن‌ها به شرح زیر می‌داند.

- جایگزینی تدریجی نقش دولت از عرضه‌کننده‌ی محصولات گردشگری به سیاست‌گذاری و نظارت بر کارایی آن‌ها و حذف برخی از سیاست‌های حمایتی خاص از سازمان‌های دولتی و نیمه‌دولتی.
- تغییر ساختار سازمانی گردشگری کنونی و تبدیل آن از سطح سازمان به یک وزارت مستقل و تدوین مقررات کارآمد.
- ایجاد مشوق‌های ویژه برای حضور مؤثر سرمایه‌گذاری خارجی و نیز اجرای تدریجی سیاست‌های خصوصی‌سازی.
- بازسازی زیرساخت‌های فرسوده‌ی بخش گردشگری از جمله تأسیسات اقامتی و پذیرایی و شبکه‌ی حمل و نقل و کارآمد نمودن تسهیلات مالی برای گردشگران.
- توسعه و به روز نمودن فناوری ارتباطات و اطلاعات (ICT) در همه‌ی ابعاد صنعت گردشگری از جمله، راه‌اندازی نظام حسابرسی اقماری (TSA) و بسط بازاریابی اینترنتی.
- توسعه و ایجاد تنوع در محصولات صنعت گردشگری و کاهش اثر فصلی بودن تقاضا در مقاصد اکوتوریستی.
- سامان دهی و توسعه‌ی منابع انسانی شاغل در بخش‌های مرتبط با صنعت گردشگری و نیز بهره‌گیری از استاندارد بین‌المللی طبقه‌بندی فعالیت‌های گردشگری (SICTA).
- حمایت از سازمان‌های غیردولتی (NGOs) فعال در حوزه‌ی گردشگری
- ایجاد سازمان مدیریت مقصد (DMD) در مقاصد مهم گردشگری و نیز تهیه و تدوین سیستم اطلاعات مدیریت مقصد (DMIS).
- افزایش ارتباط و همکاری با سازمان‌های منطقه‌ای و بین‌المللی به ویژه با سازمان جهانی گردشگری ملل متحد (UNWTO)، شورای جهانی مسافرت و گردشگری (WTTC) و سازمان علمی، فرهنگی و آموزش سازمان ملل متحد (UNESCO).
- توسعه‌ی تجارت گردشگری از طریق عضویت در سازمان تجارت جهانی (WTO).
- الزام آرایه‌ی گزارش توجیهی در زمینه‌ی ارزیابی اثرات زیست‌محیطی (ETA) طرح‌های گردشگری.
- بسط چارچوب مفهومی پدیده‌ی گردشگری و سفر به عنوان یک ضرورت اجتناب ناپذیر در عصر حاضر و معرفی آثار مثبت و منفی اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی گردشگری و نقش آن در تعامل و تعالی جوامع محلی.
- گردشگری به عنوان زیر سیستمی از کل سیستم جامعه محسوب می‌شود که آن هم از روندهای اقتصادی سیاسی و اجتماعی در سطوح بین‌المللی و کل سیستم جهانی متأثر می‌شود. از این رو به تعبیر الیوت (۱۳۷۶) گردشگری فراتر از یک صنعت، به مثابه‌ی یک پدیده‌ی پویای جهانی و اجتماعی، دارای پیچیدگی‌های خاص خویش است که با سازوکاری درهم‌تنیده،

همواره در زمان‌ها و مکان‌های متفاوت، فرم و محتوای خاصی به خود می‌گیرد و به تبع همین ویژگی‌ها، تأثیرات و تأثرات خاص خود را نیز دارد. همچنان که استفن لیتوین معتقد است گردشگری به عنوان صنعت صلح این امکان را دارد که انسان‌ها و جوامع را به هم نزدیکتر کند. تحقق پیشنهادات یاد شده، در گرو توجه و فهم این مقوله‌ی مهم و نیز تغییر و تحول در نگرش‌ها، ساختارها و روندهای اقتصاد سیاسی هر جامعه‌ای از جمله ایران است. تا هنگامی که در ابعاد کلان، سیاست‌گذاری‌های مناسبی در ارتباط با تغییر رویه‌های کنونی صورت نگیرد، پر واضح است که بسیاری از برنامه‌ها و سیاست‌های مختلف توسعه‌ی گردشگری ایران صرفاً محدود به اسناد اداری شده و کمتر جامه‌ی عمل نخواهند پوشاند.

منابع

- ۱) الیوت، جیمز. (۱۳۷۹). **مدیریت توریسم**، ترجمه‌ی مهدی جمشیدیان و اکبر مهدی‌پور، اصفهان: نشر مانی.
- ۲) بهکیش، محمد مهدی. (۱۳۸۰). **اقتصاد ایران در بستر جهانی شدن**، تهران: نشر نی، چاپ اول.
- ۳) تبریزی، ایرج. (۱۳۷۷). آثار و مولفه‌های توسعه جهانگردی، **مجموعه مقالات نخستین همایش جهانگردی**، سازمان منطقه آزاد کیش، جلد سوم.
- ۴) حافظ نیا، محمدرضا. (۱۳۸۲). **مقدمه‌ای بر روش تحقیق در علوم انسانی**، تهران: نشر سمت، چاپ نهم.
- ۵) حسین‌زاده دلیر، کریم و حیدری چپانه، رحیم. (۱۳۸۲). **توریسم در ایران**، چالش‌ها و امیدها، **فصلنامه جغرافیا و توسعه ناحیه‌ای**، شماره ۱، پاییز.
- ۶) حیدری چپانه، رحیم. (۱۳۸۳). **ارزیابی برنامه ریزی صنعت توریسم در ایران**، رساله دکتری، دانشکده علوم انسانی و اجتماعی، دانشگاه تبریز.
- ۷) دفتر پروژه برنامه ملی توسعه گردشگری سازمان ایرانگردی و جهانگردی. (۱۳۸۰). **پیش نویس خلاصه برنامه ملی توسعه و مدیریت گردشگری**، تهران.
- ۸) رنجبریان، بهرام و زاهد، محمد. (۱۳۷۹). **برنامه‌ریزی توریسم در سطح ملی و منطقه‌ای**، تهران: نشر جهاد دانشگاهی.
- ۹) زاهدی، شمس السادات. (۱۳۷۹). **تحلیلی بر تبعات توسعه صنعت جهانگردی**، **فصلنامه مدیریت**، شماره ۲۰.

- ۱۰) سرلک، احمد. (۱۳۷۹). صنعت گردشگری و پنجاه سال برنامه‌ریزی در ایران، **اطلاعات اقتصادی و سیاسی**، شماره ۱۵۸-۱۵۷.
- ۱۱) فقهی فرهمند، ناصر. (۱۳۷۹). **مدیریت در ایران**، تهران: نشر مولف.
- ۱۲) لیک، دیوید ام و مورگان، پاتریک. (۱۳۸۱). **نظم‌های منطقه‌ای: امنیت‌سازی در جهان نوین**، ترجمه‌ی سید جلال دهقان، تهران: نشر مرکز مطالعات راهبردی.
- ۱۳) مویر، ریچارد. (۱۳۷۹). **درآمدی نو بر جغرافیای سیاسی**، ترجمه‌ی درّه میرحیدر، تهران: نشر سازمان جغرافیایی نیروهای مسلح.
- ۱۴) هال، مایکل کالین و جنکینز، جان. (۱۳۸۲). **سیاست‌گذاری جهانگردی**، ترجمه سید محمد اعرابی و داوود ایزدی، تهران: نشر پژوهش‌های فرهنگی.
- 15) Alipour, H and Heydari Chianeh, R. (2004). Tourism in Iran, **Tourism: State of the Art II, International Scientific Conference**, University of Strathclyde, Glasgow. 27-30 June 2004.
- 16) Alipour, H and Heydari Chianeh, R. (2005). Tourism Revival and Planning in Islamic Republic of Iran: Challenges and Prospects, **Anatolia: An International Journal of Tourism and Hospitality Research**, 16(1), PP: 39-61.
- 17) Buzan, Barry, Waever and Jaap de Wilde (1998). **Security: A New Framework Analysis**, Lynne Rienner Publishers.
- 18) De kadt, E. (1976). **Tourism: Passport to Development?**, Oxford: Oxford University Press.
- 19) Elliott, J. (1997). **Tourism: Politics and Public Sector Management**, London: Rutledge Press.
- 20) Godsen, K. (1999). **Intelligence & Security**, London: Brassey's Press.
- 21) Goymen, K. (2000). Tourism and Governance in Turkey, **Annals of Tourism Research**, Vol. 27, No.4, PP: 1025-1048.
- 22) Hall, C.M. and Jenkins, J.M. (1995). **Tourism and Public Policy**, UK: ITBP.
- 23) Heydari Chianeh, R and Rezatab, K. (2011), Iran's Tourism: A Political Economy Perspective, **2nd International Interdisciplinary Tourism Research Conference**, 24-29 April, Fethiye, Turkey, PP: 1248-1262.
- 24) Kosters, M. (1984). The Deficiencies of Tourism Science without Political Science, **Annals of Tourism Research**, Vol. 11, (4), PP: 610-612.
- 25) Litvin, S.W (1998). Tourism: The world's peace industry? **Journal of Travel Research**, 37(1), PP: 63-66.

- 26)Owen, C. (1992). Building a Relationship between Government and Tourism, **Tourism Management**, Vol. 13 No. PP: 358-362.
- 27)Simeons, R. Davis, B. W., Chapman, R. J. K. and D. Sager, (1944). Policy Flow Analysis: A Conceptual Model for Comparative Public Policy Research, **Western Political Quarterly**, Vol.27 (3), PP: 457-168.
- 28)Tosun, C. and Timothy, D. (2001). Shortcomings in Planning Approaches to Tourism Development in Developing Countries, (A Case Study: Turkey), **International Journal of Contemporary Hospitality Management**, 13(7) PP: 352-359.
- 29)Turner, L. (1976). The International Division of Leisure: Tourism and the Third World, **World Development**, Vol. 4 (3), P: 255-260.
- 30)UNDP. (2010). Human Development Report, **Human Development Index**, UN.
- 31)UNWTO. (2010). **Tourism Highlight**. See URL: <http://mkt.unwto.org/en> (8 Aug. 2011 retried)
- 32)Vellas, F. and Becherel, L. (1995). **International Tourism**, London: Macmilan Press.
- 33)World Bank. (2009).**World Development Report**, Washington D.C.: World Bank Press.