

مسلسل: ۱۸۱۲۳

اسفند ۱۴۰۰

**بررسی سند راهبردی توسعه گردشگری:
گزارش نظارتی بر اجرای بند «الف» ماده (۱۰۰)
قانون برنامه ششم توسعه**



شماره مسلسل: ۱۸۱۲۳

کد موضوعی: ۲۷۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی سند راهبردی توسعه گردشگری: گزارش نظارتی بر اجرای بند «الف» ماده (۱۰۰) قانون برنامه ششم توسعه

نام دفتر: مطالعات فرهنگی و آموزش

تهیه و تدوین کنندگان: سعید شفیعا، شهاب طلائی

مدیر مطالعه: شهاب طلائی

اظهار نظر کننده داخل مرکز: علی اصغر اسلامی تنها (دفتر قم)

اظهار نظر کننده خارج مرکز: مهدیه بُد

ناظران علمی: موسی بیات، کمیل قیدرلو، مسعود فیاضی

واژه‌های کلیدی:

۱. گردشگری

۲. سند راهبردی

۳. توسعه گردشگری



تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۱۲/۲۲

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده	۱
۱	مقدمه	۱
۲	تاریخچه برنامه‌ریزی گردشگری در ایران	۲
۳	تحلیل و تفسیر ابعاد سند راهبردی	۳
۳	۱. چشم‌انداز سند	۳
۷	۲. بیانیه مأموریت	۷
۱۰	۳. ارزش‌ها	۱۰
۱۲	۴. اهداف کلان	۱۲
۱۵	۵. بررسی دستگاه‌های مرتبط و احکام صادره	۱۵
۱۸	۶. الزامات تحقق‌پذیری و پیاده‌سازی سند	۱۸
۱۹	۷. راهبردهای کلان و سیاست‌های توسعه گردشگری	۱۹
۲۲	۸. اقدام‌های اساسی	۲۲
۲۴	۹. تطبیق با اسناد بالادستی	۲۴
۳۲	جمع‌بندی تحلیل سند	۳۲
۳۴	منابع و مآخذ	۳۴



بررسی سند راهبردی توسعه گردشگری: گزارش نظارتی بر اجرای بند «الف» ماده (۱۰۰) قانون برنامه ششم توسعه

چکیده

در بند «الف» ماده (۱۰۰) قانون برنامه ششم توسعه آمده که «سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری مکلف است تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه، سند راهبردی توسعه گردشگری را در چارچوب قوانین مربوطه با رویکرد استفاده حداکثری از بخش خصوصی جهت تصویب هیئت وزیران ارائه نماید.» بر این اساس هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۹۹/۰۴/۲۹ در خصوص «سند راهبردی توسعه گردشگری» آن را به تصویب رساند و در مورخ ۱۳۹۹/۰۶/۱۶ توسط معاون اول رئیس جمهور ابلاغ شد. در این گزارش موضوع مورد بررسی، تحلیل سند مذکور از نظر کفایت اجزاء، کلیت محتوا و میزان تطابق با اسناد بالادستی و ارزش‌افزایی به آنهاست. از آن جهت که این سند اولین اقدام جدی برای گردشگری کشور پس از انقلاب است و منشأ آثار و جهت‌دهنده به آینده گردشگری است، تحلیل و بررسی آن اهمیت راهبردی و عملیاتی دارد. بررسی‌ها نشان می‌دهد که توجه به بخش خصوصی، ارزش محوری و تأکید بر فرهنگ، ارائه دسته‌بندی اولیه در مورد دستگاه‌های همکار و همراستایی قابل قبول با اسناد بالادستی، مهم‌ترین نقاط قوت این سند است. هرچند چشم‌انداز و مأموریت سند مبتنی بر واقعیت گردشگری کشور و براساس الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت نیست و نمی‌تواند دورنمای الهام‌بخشی ارائه دهد. بنابراین انتظار حل مشکلات اساسی گردشگری کشور و راهگشایی از مسائل مشارکت بین ذی‌نفعان از این سند نمی‌رود. از اسناد مرتبط با گردشگری کشور در شرایط فعلی انتظار می‌رود تا در اولویت اول با تأکید بر گردشگری داخلی و در اولویت دوم گردشگری ورودی و خروجی همراستا با الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت تدوین شود. لذا لازم است تا مسیر بهره‌برداری اقتصادی از این صنعت مبتنی بر پیشرفت فرهنگی تنظیم شود و سازوکارهای صحیح و مناسب برای تعامل سازنده بین بازیگران و دستگاه‌های رسمی و غیررسمی مربوطه ایجاد شود.

مقدمه

تدوین سند راهبردی توسعه گردشگری، توسط وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در شهریورماه ۱۳۹۹ به‌عنوان یکی از تکالیف دولت در قانون برنامه ششم توسعه، به‌منظور مشخص‌سازی حوزه‌های کلان مداخله و مسیر تحولات آتی صنعت گردشگری کشور صورت گرفت. این سند را می‌توان

به‌عنوان برنامه آینده گردشگری کشور شناخت که به‌منظور محقق کردن رسالت‌های مربوط به گردشگری متناسب با چشم‌انداز ۱۴۰۴ و بند «الف» ماده (۱۰۰) قانون برنامه ششم و سایر قوانین و مقررات طراحی شده است.

از آن جهت که تأثیرات این برنامه بر آینده گردشگری کشور غیرقابل‌انکار است و عملاً شالوده جهت‌گیری‌ها، برنامه‌ها و دستورالعمل‌های آتی را پی‌ریزی می‌کند، بررسی این سند با هدف آشنایی با معایب و جلوگیری از عارضه‌های احتمالی ابعاد آن لازم به‌نظر می‌رسد. بخش‌های باارزش این سند با عناوین چشم‌انداز، بیانیه مأموریت، اهداف کلان، چالش‌ها، تحلیل ذی‌نفعان به‌صورت مجزا و با تأکید بر شاخص‌های استخراجی از مبانی نظری و مبانی برنامه‌ریزی راهبردی تحلیل و نقد شد. همچنین تلاش می‌شود تا جایگاه سند نسبت به اسناد بالادستی بررسی شود. نتیجه این تحلیل نشان می‌دهد که هر کدام از اجزای سند راهبردی گردشگری کشور چه نقص‌ها و نکات مثبت محتوایی ضمنی و آشکار دارد. مبتنی بر متن سند، رویکرد مد نظر طراحان سند راهبردی توسعه گردشگری توسعه پایدار است. هرچند تلاش‌های جهانی برای همراستاسازی کشورهای مختلف با اهداف توسعه پایدار آن صورت گرفته است، اما این نگرش از نظر مبانی نظری و انسان ارزش‌محور دارای ابهام است. فلسفه فکری شکل‌دهنده توسعه پایدار، ایجاد تعادل بین عوامل اقتصادی، اجتماعی و محیطی برای حفظ و استمرار توسعه است. یعنی نهایت تمامی بهینه‌سازی‌ها و تلاش‌ها به ارزش‌های مطلوب توسعه ختم می‌شود. این درحالی است که طبق الگوی ایرانی-اسلامی پیشرفت، انسان نمی‌تواند و نباید موجب تخریب محیط‌زیست و جامعه باشد، حتی اگر این منابع را به‌طور نامحدود در اختیار داشته باشد. این حفظ و نگهداشت نه در جهت توسعه، بلکه در راستای نگرش الهی به اشرف مخلوقات بودن انسان تنظیم‌گری می‌شود. بنابراین بررسی و تحلیل سند حاضر به‌معنای تأیید رویکرد غالب این سند نیست.

تاریخچه برنامه‌ریزی گردشگری در ایران

از تاریخ تدوین نخستین برنامه جامع صنعت جهانگردی در ایران یعنی سال‌های ۱۳۵۱ تا ۱۳۵۲ حدود ۵۰ سال می‌گذرد که طی آن طرح جامع توسعه جهانگردی کشور با حدود صد پیشنهاد اصلی توسط شرکت «توریست کنسولت» (به‌عنوان مشاور خارجی از کشور سوئیس) تحت نظر سازمان برنامه و بودجه تهیه شد و براین اساس بود که نگاه جامع و صنعتی به ابعاد و ظرفیت‌های این حوزه صورت گرفت و فعالیت‌های توسعه‌ای در این حوزه برنامه محور شد.

دومین اقدام برای برنامه‌ریزی در حوزه گردشگری (که به‌عبارتی اولین اقدام جدی بعد از انقلاب اسلامی محسوب می‌شود) تحت عنوان «طرح جامع توسعه جهانگردی کشور» توسط سازمان ایرانگردی



و جهانگردی طی سال‌های ۱۳۷۳ تا ۱۳۷۶ صورت گرفت. که صرفاً در قالب طرح باقی ماند و پیامدهای اجرایی مشخصی از آن به‌جای نمانده است.

سومین تلاش برای برنامه‌ریزی توسعه صنعت جهانگردی در ایران که به نوعی می‌توان گفت جدی‌ترین برنامه بعد از انقلاب اسلامی در این حوزه ارزیابی می‌شود، تحت عنوان «برنامه ملی توسعه و مدیریت جهانگردی جمهوری اسلامی ایران» طی سال‌های ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۱ با مشارکت سازمان جهانی جهانگردی و با حمایت سازمان توسعه ملل متحد تدوین شد. هرچند که برای تدوین این برنامه زمان و هزینه زیادی صرف شد، لکن به‌علت نواقصی که داشت هیچ وقت جنبه اجرایی پیدا نکرد.

چهارمین تلاش برای برنامه‌ریزی در این حوزه به سال‌های ۱۳۸۳ تا ۱۳۸۴ و در راستای تدوین سند چشم‌انداز بیست‌ساله بخش میراث فرهنگی و گردشگری برمی‌گردد که در آن متناظر با سند چشم‌انداز مذکور و با مد نظر قرار دادن برنامه‌های قبلی برنامه چشم‌انداز حوزه گردشگری و میراث فرهنگی تدوین شد.

پنجمین و آخرین تلاش تاکنون برای برنامه‌ریزی در این حوزه به سند ابلاغی توسعه گردشگری در شهریورماه سال جاری (۱۳۹۹) برمی‌گردد که براساس بند «الف» ماده (۱۰۰) قانون برنامه ششم توسعه به تصویب هیئت وزیران رسیده و توسط معاون اول رئیس‌جمهور ابلاغ شد.

تحلیل و تفسیر ابعاد سند راهبردی

در این بخش به تفکیک بخش‌های بااهمیت یک سند راهبردی، سند راهبردی توسعه گردشگری مورد بررسی قرار خواهد گرفت. تلاش این نقد دسته‌بندی محتوا، لایه‌بندی داده‌ها و استخراج تفسیرها از درون این لایه‌هاست. بنابراین استفاده از جداول، ترکیب کردن مفاهیم برای ساخت فیلترهای مفهومی و استناد به منابع موجود مرتبط با الگوهای علمی به شفافیت استدلال‌ها خواهد افزود.

۱. چشم‌انداز سند

• متن چشم‌انداز

صنعت گردشگری جمهوری اسلامی ایران براساس ارزش‌های حاکم بر کشور، در افق ۱۴۰۴ با اتخاذ رویکرد توسعه پایدار، همه‌جانبه، متوازن و استفاده منطقی از میراث تاریخی- فرهنگی و طبیعی با استفاده حداکثری از مشارکت بخش خصوصی به‌عنوان یکی از پیشران‌های توسعه کشور و جزء کشورهای برتر منطقه خواهد بود.

• تحلیل چشم‌انداز

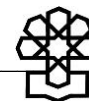
اگر چه چشم‌انداز می‌تواند ابزاری برای انگیزش باشد، اما نقش اساسی آن، انسجام‌بخشی به ارائه یک دیدگاه یکپارچه است. در چشم‌انداز حاضر پنج محور اساسی مد نظر قرار دارد که تنها به اهداف و بایدها اشاره دارد و آنچه که به‌عنوان چشم‌انداز از آن انتظار می‌رود را دارا نیست:

- تأکید بر توسعه پایدار،
- بهره‌برداری منطقی از میراث،
- به‌کارگیری حداکثری از بخش خصوصی،
- رقابت‌پذیری در سطح منطقه،
- تأکید بر ارزش‌های حاکم.

پنج محوری که از جهاتی خیلی آرمانی نیستند و از هر برنامه توسعه راهبردی در بخش گردشگری انتظار داشتن آنها را می‌توان داشت. به بیانی چشم‌انداز حاضر به مواردی تأکید کرده است که نه الزاماً الهام‌بخش و نه الزاماً به تقویت هویت مشترک می‌انجامند.

متن چشم‌انداز، در نگاه اول تنها هدف روشنی که مد نظر دارد، برتر شدن صنعت گردشگری ایران در منطقه است. به‌نظر می‌رسد، آنچه دغدغه اصلی تدوین‌کنندگان سند است، ارائه آمیخته‌ای از اهداف، شیوه‌ها و رویکردهاست نه ماهیت و چگونگی هدایت آن. بنابراین به گردشگری به‌عنوان کالایی قابل عرضه و رقابتی نگاه شده است که باید برای بیشتر سود بردن از آن تلاش‌های بیشتری انجام داد. اما مسئله گردشگری کشور چیست که برنامه توسعه راهبردی آن به برتری در منطقه تأکید کرده است؟ آیا صورت مسئله گردشگری کشور این است که زیرساخت‌های بسیاری وجود دارد و استعدادهای استفاده نشده‌ای آماده عرضه است و باید برای بهره‌برداری از آنها به میدان رقابت وارد شد؟ آنچه مشخص است شرایط گردشگری کشور هیچ شباهتی با آنچه ترسیم شده است ندارد و حتی در این مسیر هم اقدام‌های منسجمی مشاهده نمی‌شود.

یکی از کلیدی‌ترین موضوعات گردشگری کشور، نبود زبان و فهم مشترک بین ذی‌نفعان مستقیم و غیرمستقیم گردشگری است. این یعنی پدیده فرهنگی، ارزش‌زا و بالقوه گردشگری در کشور همچنان دارای تعریف واحدی نیست. یعنی تبیین صحیح مفهوم گردشگری، در بین ذی‌نفعان کلیدی همچنان صورت نگرفته است و اختلاف‌نظرهای اساسی بین آنها وجود دارد. اینکه «گردشگری جمهوری اسلامی ایران چیست و چه انتظاراتی از آن می‌رود» باید طرح و حل شود تا نحوه به‌کارگیری و بازار رقابت آن مورد بررسی و توجه قرار گیرد. تعریف تجارت و توسعه کسب‌وکار حول محوری که همچنان مبهم و گنگ است، خطای استراتژیک خواهد بود. بومی‌سازی یا تبیین بومی مفهوم گردشگری جمهوری اسلامی ایران موضوعی است که همچنان در دستور کار قرار نگرفته و انتشار اسناد بالادست بدون توجه به این



خلاً معنایی مفید نخواهد بود. هرچند متن چشم‌انداز مشخص نکرده است که چه برتری از گردشگری کشور را مد نظر دارد. برتری در منطقه بدون تعریف کردن شاخصه کلیدی «برتر بودن»، یک ادعای بی‌پشتوانه و نامشخص است. صنعت گردشگری کشور با توانایی‌های مفهومی، معنایی و معنوی نهفته بیش از آنکه نیازمند «برترین» شدن عامیانه داشته باشد، باید «مفهومی‌تر و عمقی‌تر درک شدن» را مد نظر قرار دهد. به نظر ادعای «اثرگذارترین» یا «معنامحورترین» برای صنعت گردشگری جمهوری اسلامی ایران مناسب‌تر است. در این بخش نبود نظریه سیاستگذاری فرهنگی بومی در تدوین این سند مشهود است.

درحالی که الگوی پایه و بومی جمهوری اسلامی ایران، الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت است، در این سند هیچ اشاره و بهره‌برداری از آن صورت نگرفته است و تکیه اصلی با لحاظ رویکرد توسعه پایدار بر مبانی غربی توسعه قرار داده شده است. در این الگوی پیشرفت بومی به ارزش‌های بنیادین فرازمانی و فرامکانی تأکید شده و بهره‌برداری کارآمد و عادلانه از طبیعت را در کنار عدالت همه‌جانبه و مسئولیت‌پذیری مد نظر دارد. مبتنی بر این الگو، پیشرفت مطلوب با محوریت فرهنگ صورت می‌گیرد و ارزش‌ها و آرمان‌ها در زیست‌بوم ایران به صورت عقلانی، مؤمنانه و متعهدانه دست‌یافتنی است.

از چشم‌انداز انتظار می‌رود، دارای خصوصیتی باشد تا هویت مطلوبی به دست آورد. این خصوصیات عبارت است از: مبهم نبودن، روشنی، همسویی با فرهنگ، منطقی و واقع‌بینانه بودن و تا حد امکان کوتاه و به یادماندنی بودن. بررسی موشکافانه تحلیلی و محتوایی چشم‌انداز با توجه به شاخصه‌های مطلوبیت به شرح زیر است:

- متن چشم‌انداز مبهم است و مشخص نمی‌کند که منظور از «ارزش حاکم»^۱ چیست و یک عبارت خنثی است که هر مفهومی را می‌تواند دربرگیرد. درحالی که می‌توانست با توجه دقیق و انتخاب مناسب کلمات این بخش را معنابخش و الهام‌بخش‌ترین قسمت متن نماید. ارزش حاکم مفهومی غیرشفاف و کلی است که نمی‌توان بر مبنای آن دورنمای روشنی ترسیم کرد. درحالی که طبق الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت، ارزش‌ها در ساحت‌های ارتباطی انسان با خدا، خود، خلق و خلقت ساری است و اصول آن از طریق عقل و فطرت و با تکیه بر کتاب و سنت قابل شناخت است. اگر در مراحل تدوین این سند راهبردی توسعه، الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت مبنا قرار می‌گرفت، به راحتی ارزش‌های بومی تدوین می‌گردید و عملاً الگوی بومی پیشرفت توسعه نظری پیدا می‌نمود.

- اگر ادعای چشم‌انداز تأکید بر رویکرد توسعه پایدار است، بنابراین تکلیف بسیاری از مواضع روشن است و نیازی به مطرح شدن «استفاده منطقی از میراث» نیست. بنابراین این بخش نوعی زیاده‌گویی به حساب می‌آید.

۱. این ارزش بهتر است دارای جنبه‌های تعامل بین فرهنگی و معنامحوری باشد. بازاندیشی گردشگری با رویکرد تعارف فرهنگی، ارزش‌های همدلی، همزیستی، آبادانی و آگاهی که با تعارف (هم‌شناسی فرهنگی) و تعارف (شناخت آیات طبیعی) ممکن می‌شود، به مثابه اهداف و غایات گردشگری تعارفی طرح می‌شود.

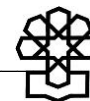
• ادعای مطرح شده در مورد «مشارکت‌پذیری بخش خصوصی» براساس واقعیت کسب‌وکارهای فعال کشور تدوین نشده است. اقتصاد کشور به شکل اقتصاد نفتی و با غلبه دولت به سایر بخش‌ها مدیریت می‌شود. متأسفانه بخش خصوصی جایگاه قدرتمندی در اقتصاد ایران ندارد و زمینه‌های لازم برای ارتقای جایگاه آن با واگذاری‌ها فراهم نشده است. موضوعاتی مثل دخالت نهادهای دولتی و عمومی غیردولتی، نامناسب بودن فضای اقتصاد کشور، مشکلات ساختاری شرکت‌های دولتی، دید منفی نسبت به بخش خصوصی و ... است.^۱ اینکه اثر حضور و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در اقتصاد کشور بیشتر از بخش دولتی است و دولت باید از سرمایه‌گذاری در بخش‌هایی که به نوعی با بخش خصوصی در رقابت هستند جلوگیری کند گزاره‌ای صحیح است، اما با شرایط فعلی مطابقت ندارد.^۲ بنابراین مطرح شدن موضوع مشارکت‌پذیری بخش خصوصی به این شکل در چشم‌انداز سند، بر مبنای زیرساخت و اقدامات عملیاتی است که همچنان فراهم نشده است و خواسته اقتصاد کشور است. این خواسته باید در برنامه دیگری با زمینه اقتصادی مطرح و محقق شود تا در این سند به‌عنوان یکی از بخش‌های چشم‌انداز مورد نظر قرار گیرد.

• مطرح شدن «کشور برتر در منطقه» در چشم‌انداز این سند غیرواقع‌بینانه است. الهام‌بخشی چشم‌انداز باید از مسیر واقع‌بینانگی انجام شود و بر مبنای انتخاب‌های صحیح صورت گیرد. درست است که گردشگری ایران دارای ظرفیت‌های بالقوه بسیاری است که می‌تواند در سطح منطقه و جهان موجب رقابت‌پذیری کشور شود. اما از آن جهت که توسعه گردشگری ایران در فاز ابتدایی^۳ خود قرار دارد، اولویت اصلی توسعه گردشگری کشور باید بر مبنای توسعه گردشگری داخلی قرار گیرد نه محور قرار دادن گردشگری ورودی.^۴ همچنین با توجه به شرایط کشور در جامعه جهانی و تلاش‌های استکبار برای

۱. علی چاغروند، واکاوی موانع نقش‌آفرینی بخش خصوصی در اقتصاد، خبرگزاری تسنیم، کد خبر ۲۵۱۸۵۱۱.
 ۲. غلامعلی حاجی و مینا عسگری، ۱۳۹۰، اثر سرمایه‌گذاری خصوصی و دولتی بر رشد اقتصادی در ایران، فصلنامه اقتصاد کاربردی، سال دوم، ش ۵، صص ۹۹-۱۲۲.

۳. داده‌های بین سال ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۸ نشان می‌دهد که گردشگری کشور به‌صورت غیربرنامه‌ریزی شده و مبتنی بر ابزارها و توانایی‌های خانوادگی در جریان است. خانوارها به‌جای استفاده از تورها و سیستم حمل‌ونقل عمومی به تجهیزات شخصی و خانوادگی تکیه کرده‌اند و انباشت جمعیت در پهنه‌های جغرافیای بیشتری عامل برای جذب گردشگران است. زیرا خانوارها برای کاهش هزینه‌های خود به اقامت در خانه دوستان و آشنایان تأکید دارند تا اقامت در هتل و مسافرخانه. همچنین موضوع کاهش کیفیت تجربه گردشگری در این بازه زمانی گزارش شده است که نشان می‌دهد افزایش تعداد سفرهای داخلی با افزایش کیفیت تجربه همراه نشده است. همچنین ثابت ماندن تعداد خانوارهای سفر نرفته در بازه زمانی مورد بحث، نشان از باقی ماندن عدم دسترسی برای گروهی از جامعه است که این نیز نشان از توزیع ناعادلانه سفر در بین خانوارهای ایرانی است. آنچه مسلم است انتظار از توسعه گردشگری نه صرفاً افزایش تعداد سفرها بلکه ایجاد ارزش‌های مکمل اجتماعی، اقتصادی و محیطی در کنار هم است. آنچه به‌عنوان پیامد توسعه گردشگری مورد انتظار است، افزایش کیفیت تجربه در بین گردشگران است که متأسفانه محقق نشده است. لذا ادعای اینکه گردشگری کشور در فاز ابتدایی توسعه قرار دارد مبتنی بر این مدعاست. برای کسب اطلاعات بیشتر به گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با عنوان بررسی وضعیت گردشگری داخلی به‌منظور دستیابی به چالش‌های سیاستی این حوزه با شماره مسلسل ۱۷۸۵۰ مراجعه شود.

۴. دو دلیل کلیدی در این باره وجود دارد: اول اینکه با تأیید بر گردشگری داخلی و توجه به تقاضای داخلی، توسعه زیرساخت‌ها صورت می‌گیرد. هر مقصد با توجه به میزان جذابیتی که دارد مورد استقبال قرار می‌گیرد و منابع مالی تزریق شده توسط گردشگران داخلی موجب توسعه می‌رود. مقاصد توسعه یافته و دارای ظرفیت در ادامه می‌توانند خدمات مورد انتظار گردشگران ورودی را فراهم سازند و میزان توسعه‌یافتگی بالاتر خدمات به اسطه تقاضای گردشگری داخلی، ظرفیت‌های بیشتری برای جذب گردشگران ورودی به‌همراه خواهد داشت. اما آنچه عامل این توسعه است، تقاضای ثابت و قابل استنادی است که از داخل رخ داده است. دوم اینکه در شرایط پرتلاطم بین‌المللی که سیاه‌نمایی‌ها علیه ایران همواره وجود داشته است، محور قرار دادن گردشگری ورودی و وابسته کردن توسعه گردشگری کشور به تقاضای گردشگران ورودی کار پرریسکی است. زیرا با اندک اتفاق بین‌المللی، تقاضای گردشگری کشور با خطر مواجه خواهد شد. این درحالی است که گردشگری داخلی نسبت به این متغیر اثرپذیری ندارد. جای تأکید دارد که این رویکرد توسعه همراستا با مواد (۲) و (۳) سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی است.



سیاه‌نمایی در مورد کشور و تأثیرپذیری گردشگری ورودی از پیامدهای این اقدام ناجوانمردانه، تمرکز بر شکلی از گردشگری که نسبت به این رخدادها حساس است، اقدامی اشتباه است.

- همسویی با فرهنگ و ارزش‌های جامعه یکی از مهم‌ترین خواسته‌ها و بایسته‌های یک سند راهبردی است که این سند بر مبنای پیش‌فرض‌های توسعه پایدار به این موضوع پرداخته است. در رویکرد توسعه پایدار برخلاف رویکرد ایرانی-اسلامی پیشرفت، فرهنگ و همسویی با آن برای دستیابی به توسعه مطرح می‌شود و یکی از الزامات توسعه است. در حالی که در الگوی ایرانی-اسلامی پیشرفت، فرهنگ و ارزش‌های فرهنگی، خواسته اصلی و غایت پیشرفت در نظر گرفته می‌شود و تمامی تلاش‌ها در راستای تحقق آن همراستا می‌گردد.

جمع‌بندی چشم‌انداز

بنابراین به نظر می‌رسد، چشم‌انداز حاضر فاقد انسجام درونی و برخوردار از خصوصیات یک چشم‌انداز مطلوب است. اما دارای ابهامات اساسی، غیرواقع‌بینانه و غیرماندگار است. فقدان جهت‌گیری نظری و انتخاب نکردن صحیح مسئله اصلی گردشگری و بی‌توجهی به الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت، این چشم‌انداز را آینده‌ای محتمل ولی غیرکارآمد، غیرالهام‌بخش و غیربومی می‌نمایاند.

۲. بیانیه مأموریت

• متن بیانیه

فراهم نمودن زمینه توسعه گردشگری جمهوری اسلامی ایران به گونه‌ای که به موجب آن حفظ، تقویت و عرضه هویت فرهنگی و ارزش‌های حاکم بر جامعه، ارتقای آگاهی و فرهنگ‌سازی در زمینه گردشگری، بهبود رقابت‌پذیری کشور در این حوزه، ارتقای کیفیت تجربه گردشگر از طریق نوآوری و تنوع‌بخشی به محصولات گردشگری، توزیع متوازن زمانی و مکانی سفر در کشور، تسهیل ورود به فضای کسب‌وکار گردشگری، اشتغال‌زایی، ارزآوری و درآمدزایی و هدایت ذی‌نفعان اصلی در توسعه صنعت گردشگری در راستای رویکرد گردشگری پایدار حاصل شود.

• تحلیل بیانیه

از بیانیه مأموریت انتظار می‌رود که به‌طور ضمنی در مورد ماهیت سازمان مورد بحث توصیفات ارائه دهد. علت وجودی و کلیاتی از چگونگی انجام کارها نیز در این بخش مطرح است. بنابراین مأموریت می‌تواند انعکاسی از جهان‌بینی توسعه گردشگری ایران به حساب آید. بنابراین باید قابل دستیابی باشد، به اندازه کافی روشن باشد، الهام‌بخش باشد، دقیق باشد، منحصر به فرد باشد، تحلیلی و مبتنی بر تجزیه

و تحلیل باشد و معتبر و در بین ذی‌نفعان قابل‌باور باشد. بر این اساس می‌توان بندهای اصلی بیانیه مأموریت را به‌صورت زیر تحلیل و تبیین کرد:

جدول ۱. تحلیل بندهای اصلی بیانیه مأموریت

نگرش به حفاظت یا توسعه	رویکرد احتمالی	محور تمرکز	زوایه دید	مفهوم کانونی
بینابینی	توسعه پایدار/اجتماع محور	فرهنگ	نتیجه‌گرایی	حفظ و تقویت هویت فرهنگی
	توسعه پایدار / اجتماعی محور	فرهنگ	برای گردشگری	ارتقای آگاهی و فرهنگ‌سازی در زمینه گردشگری
	توسعه پایدار	فرهنگ	فرایندگرایی معطوف به گردشگری و نتیجه‌گرایی	هدایت ذی‌نفعان به توسعه پایدار
تأکید بیشتر بر توسعه	اقتصادی/انبوه	اقتصاد	نتیجه‌گرایی	رقابت‌پذیری کشور
	اقتصادی / انبوه	اقتصاد	برای گردشگری	کیفیت تجربه
	اقتصادی/انبوه	اقتصاد	برای گردشگری	تسهیل در کسب‌وکار و اشتغال‌زایی
	اقتصادی/انبوه	اقتصاد	نتیجه‌گرایی	ارزآوری
	اقتصادی / انبوه	اقتصاد	نتیجه‌گرایی	درآمدزایی
تأکید بیشتر بر حفاظت	جغرافیایی فضایی	جغرافیا	نتیجه‌گرایی	توزیع متوازن زمانی و مکانی

بیانیه حاضر بیش از آنکه بستر گردشگری کشور را به‌عنوان یک هدف اساسی توسعه و محور نوین معرفت‌افزایی نگاه کند، به نتایج و پیامدهای مطلوب مورد انتظار از آن تکیه دارد. یعنی گردشگری را محوری برای توسعه و ارزش‌آفرینی اقتصادی در نظر گرفته است و مطلوبیت اقدامات آن را در جای دیگری مثل ارزآوری و درآمدزایی جستجو می‌کند. درحالی که هسته و هویت گردشگری جمهوری اسلامی ایران آن‌گونه که باید به سمت و سوی استعدادهای نهفته خود هدایت نشده است. چگونه می‌توان انتظار داشت که از گردشگری انتظار سوددهی و رقابت‌پذیری برود درحالی که نه بسترها و ظرفیت‌های بومی آن درک شده است و نه الگوی مطلوبی برای آن پیشنهاد شده است؟ بنابراین فقدان تلاش‌های نظری برای تعریف فرهنگی گردشگری و همچنین عدم دستیابی کنشگران و بازیگران حوزه‌های مختلف گردشگری به توافق در مورد ماهیت گردشگری ایران، این آسیب را موجب شده است.

- آنچه بیانیه مأموریت نشان می‌دهد، توجه به رویکردهای متفاوت و گاه متضاد در کنار یکدیگر است. درحالی که به توسعه پایدار تأکید شده، نگرش‌های انبوه و اقتصادی در آن وجود دارد. بنابراین بیانیه



حاضر در پیوستار توسعه‌گرایی تا حفاظت سرگردان است و به‌نظر می‌رسد نگرش واحد و ثابتی منجر به پیشنهاد این سند نشده است.

• تأکید بر ارزآوری را می‌توان خطای راهبردی این سند دانست. ارزآوری به‌معنای محور قرار گرفتن گردشگران ورودی و در عین حال محصول نگاه کردن به مقوله‌ای است که نه زیرساخت فرهنگی و نه عملیاتی اساسی را لازم دارد. گردشگر ورودی، می‌تواند یکی از پیامدهای توسعه گردشگری به‌حساب آید اما هدف و نتیجه مطلوب نیست.^۱ بهترین نوع توسعه گردشگری، توسعه درون‌زا و با تأکید بر گردشگران داخلی است. به شکلی که استعدادها و ظرفیت‌های محلی براساس توانایی‌های موجود و با تأیید بر تقاضای گردشگران داخلی، مورد اقبال قرار گیرد.^۲ سفر گردشگران داخلی، موجب رونق کسب‌وکارها می‌شود و در بلندمدت سطح بالاتر خدمات به‌واسطه تزریق منابع حاصله از تقاضای آنها (گردشگران داخلی) فراهم می‌گردد. این یعنی رأی آوردن مقاصد و جاذبه‌های محلی به‌واسطه قدم‌ها و سفرهای گردشگران داخلی.^۳ بنابراین در مسیری که منابع گردشگران به جامعه میزبان وارد می‌شود، فرهنگ مناسب و بومی منطبق با گردشگری بومی نیز تولید و بازتولید می‌شود. لذا توسعه خدمات سطح بالاتر با توسعه زیرساخت‌های فرهنگی محقق و ممکن خواهد شد. در نتیجه حضور گردشگر خارجی به‌واسطه استقرار زیرساخت‌های مطلوب نیز قابل تحقق است. بنابراین می‌توان گفت که گردشگر ورودی و تکیه بر آمارهای آن، الزاماً نشانه موفقیت یا هدف نهایی سیستم گردشگری کشور نیست، بلکه یکی از نتایج مطلوب آن به‌حساب می‌آید. بنابراین برای جذب گردشگر خارجی نباید بدون توجه به تقاضای داخلی منابعی تزریق کرد و اساساً لازم است که توسعه گردشگری ورودی از مجرای گردشگری محلی محقق شود. این نگاه به توسعه گردشگری هم با الگوی پیشرفت مطلوب همگام است و هم شکلی از اقتصاد مقاومتی را در خود دارد. اما آنچه در بیانیه مأموریت مشاهده می‌شود فاقد این ارزش‌ها و خطرآفرین است.

• این بیانیه مشخص نکرده است که کدام گروه‌ها به‌عنوان هدف گردشگری کشور در نظر گرفته شده‌اند^۴ و چه گونه‌هایی از گردشگری مورد تأکید قرار دارد. اگر مأموریت بر حفظ و تقویت و ترویج فرهنگ باشد، باید با محور قرار دادن گونه‌های گردشگری حمایتگر فرهنگ همراه شود. زیرا محور قرار گرفتن رقابت‌پذیری و اشتغال‌زایی بدون توجه به فرهنگ، ممکن است در میان مدت پیامدهای مطلوب

۱. همان‌طور که قبلاً توضیح داده شد، تأکید بر توسعه گردشگری با محوریت گردشگری داخلی مبتنی بر سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی است. هرچند سند حاضر براساس مفروضات توسعه پایدار نگارش شده است اما باید حقایق گردشگری کشور را مد نظر قرار دهد و نسخه‌ای قابل تجویز برای همه کشورها ارائه ندهد. ارزآوری یکی از اهداف مطلوب گردشگری برای تمامی کشورهاست، اما برای کشور ایران با سیاه‌نمایی‌های بین‌المللی و تحریم‌های ناجوانمردانه این نسخه نیازمند بومی‌سازی است.

۲. استنادات این ادعا در زیرنویس بخش تحلیل چشم‌انداز به‌صورت مبسوط شرح داده شد.

۳. هر قدم گردشگران به یک مقصد به‌معنای تأیید یا رأی مثبت نسبت به آن مکان است. بنابراین حضور بیشتر گردشگران در هر مکان، به‌معنای انداخته شدن رأی قبولی بیشتر به صندوق مقاصد است.

۴. یکی از روش‌های توسعه راهبردی گردشگری، تأکید بر گروه و گونه‌ای خاص با توجه به توانایی‌ها، ظرفیت‌ها و چالش‌های موجود گردشگری است. هدف از این کار، عملاً تأکید و تمرکز بر بخشی از بازار یا گونه‌هایی است که با کمترین هزینه امکان ایجاد بهره‌وری را فراهم می‌کند. از آن جهت که مبنای بررسی این گزارش الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت است، معیار انتخاب گونه و گروه، «محور قرار گرفتن فرهنگ» برای توسعه جوانب اقتصادی و محیطی قرار داده شد. لذا هدف قرار گرفتن یک گروه خاص به‌معنای بی‌اهمیتی سایرین نیست، ولی امکان تمرکز بیشتر روی جامعه‌ای خاص را فراهم می‌سازد.

اقتصادی تولید نماید اما در بلندمدت به واسطه آسیب‌های محیطی و اجتماعی که به‌همراه خواهد داشت، ضدپیشرفت عمل خواهد کرد. با این تفاسیر شاید بهترین گزینه برای هدفگیری، گردشگری معنوی، گردشگری فرهنگی-آیینی با تأکید بر تقاضای خانواده‌ها و به‌عبارتی گردشگری خانوادگی باشد.^۱ از سند راهبردی توسعه گردشگری کشور انتظار می‌رود دارای رویکرد سیاستگذارانه فرهنگی باشد و با توجه به الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت، فرهنگ‌محور باشد.

• جمع‌بندی بیانیه مأموریت

بیانیه مأموریت فاقد ماهیت گردشگری کشور است و بیش از آنکه برمبنای واقعیت‌ها و خواسته‌های توسعه پایدار شکل گرفته باشد براساس شعارها و عبارات کلی شکل گرفته است. از مأموریت گردشگری کشور انتظار می‌رود نوع و نحوه خدماتی که بر آنها تأکید دارد را برجسته کند و به‌طور شفاف و عملیاتی به آنچه گردشگری کشور است اشاره کند. متأسفانه این بیانیه نمی‌تواند جهت‌گیری و رویکرد فعالیت‌های گردشگری کشور را به‌خوبی و دقیق روشن کند.

۳. ارزش‌ها

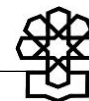
• متن ارزش‌ها

- ❖ توسعه گردشگری در راستای تقویت هویت دینی - ملی،
- ❖ صیانت از ارزش‌های ایرانی - اسلامی، تنوع قومی، میراث فرهنگی و طبیعی و احیا، ترویج و توسعه هنرهای سنتی، صنایع‌دستی،
- ❖ رعایت منشور(کد) اخلاق گردشگری،
- ❖ تأکید بر الگوی توسعه گردشگری جامعه‌محور،
- ❖ بهره‌مندی و دسترسی عادلانه همگانی به سفر،
- ❖ رعایت اصول توسعه پایدار در گردشگری.

• تحلیل ارزش‌ها

ارزش‌های دسته‌بندی شده در این سند دارای واگرایی حول ارزش محوری توسعه پایدار است (ردیف ۶). به بیانی، محوریت ارزش‌های مطرح شده در این بخش را می‌توان در قالب کلیت توسعه پایدار خلاصه‌سازی و تبیین کرد. لذا ارزش‌های تعریف شده دو جنبه بومی و غیربومی دارد، اما تکیه اصلی بر مفهوم غیربومی دارد. تمامی نقدها و موضوعات مورد بحث در مورد الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت و نادیده گرفتن آن در این سند، مجدداً در این بخش لازم به توجه است. تأکید ارزش‌های عنوان شده به

۱. این پیشنهاد برای هر دو گروه گردشگران ورودی و داخلی است. لذا گردشگر ورودی و داخلی دارای اولویت است که از نوع و ماهیت معنوی، فرهنگی-آیینی و خانواده‌محور صورت گیرد.



هر دو سطح خرد و کلان اشاره کرده است و سطح ملی را در کنار جوامع میزبان و میهمان مد نظر قرار داده است.

جدول ۲. تحلیل ارزش‌های سند راهبردی توسعه گردشگری

ردیف	ارزش	تأکید بر جامعه میزبان / میهمان / ملی	محل تمرکز ارزش	بومی / غیربومی	همگرایی	واگرایی
۱	توسعه گردشگری در راستای تقویت هویت دینی - ملی	ملی	پیامد	بومی	۶ و ۲	-
۲	صیانت از ارزش‌های ایرانی-اسلامی، تنوع قومی، میراث فرهنگی و طبیعی و احیا، ترویج و توسعه هنرهای سنتی، صنایع دستی	همه موارد	فرایندها و پیامد	بومی	۱ و ۳ و ۶	-
۳	رعایت منشور (کد) خلاق گردشگری	میزبان/میهمان	فرایند و پیامد	غیربومی	۶ و ۲	-
۴	تأکید بر الگوی توسعه گردشگری جامعه‌محور	میزبان	فرایند	-	۶	-
۵	بهره‌مندی و دسترسی عادلانه همگانی به سفر	ملی/میهمان	فرایند و پیامد	-	۶	-
۶	رعایت اصول توسعه پایدار در گردشگری	همه موارد	فرایند	غیربومی	۱ و ۲ و ۳ و ۴ و ۵	-

• ارزیابی ارزش‌ها

هر چند ارزش‌های مطرح شده زوایای صحیح و همگنی را مورد توجه قرار داده است که به‌عنوان نقطه مثبت قابل توجه است، اما از نظر محتوایی بر گزاره‌های همواره مطلوب و ارزش‌های عمومی تأکید داشته است. درحالی که شرایط فعلی گردشگری ایران، چه از بعد فرهنگی و چه مسائل بنیادین مدیریتی می‌توانست ارزش‌های بنیادین و ویژه دیگری را مطرح کند که از حالت «همواره درست» و «خنثی» خارج شود. برای مثال ارزشی مثل «خانواده‌محوری» یا «مصرف محصولات و خدمات داخلی» یا «افزایش انسجام ملی» یا «تقویت وحدت اسلامی» می‌توانست مسائل کلیدی اقتصادی و نیازهای فعلی جامعه ایران را نیز مورد توجه قرار دهد.

همان‌طور که ذکر شد سیاستگذاران گردشگری جمهوری اسلامی ایران در مورد گونه مطلوب گردشگری ایران به اجماع نرسیده‌اند. لذا ارزش‌هایی که در این سند مورد توجه قرار گرفته اساساً هیچ توجهی به آن نداشته است. ارزش محوری مثل «محور قرار دادن گردشگری داخلی» یا تأکید بر «گردشگری خانواده‌محور» در این ارزش‌ها می‌توانست، جهت مناسب‌تری به اسناد پیرو و پایین‌دست ارائه دهد.

۴. اهداف کلان

• متن اهداف کلان

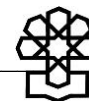
- الف) اهتمام به تحکیم هویت فرهنگی، حفظ ارزش‌ها، میراث طبیعی، فرهنگی و صنایع دستی،
- ب) معرفی کشور به‌عنوان مقصد گردشگری و معرفی آثار میراث فرهنگی و طبیعی کشور به سایر ملل،
- پ) بهبود فضای کسب‌وکار و افزایش اشتغال کارآمد با تأکید بر جوامع محلی، جوانان و زنان در صنعت گردشگری از طریق فرهنگ‌سازی،
- ت) ارتقای سطح رفاه و نشاط اجتماعی،
- ث) تقویت همکاری‌های نهادی و بی‌بخشی در راستای توسعه صنعت گردشگری،
- ج) تقویت مشارکت بخش عمومی - خصوصی در راستای افزایش رقابت‌پذیری گردشگری،
- چ) ارتقای کیفیت تجربه گردشگران،
- ح) همکاری در توسعه متوازن منطقه‌ای کشور،
- خ) افزایش سهم خدمات گردشگری از درآمدهای ملی،
- د) تلاش در راستای تحقق اهداف دیپلماسی عمومی و دیپلماسی فرهنگی کشور با بهبود تصویر ذهنی از کشور در سطح بین‌المللی.

• تحلیل اهداف کلان

اهداف کلان این امکان را فراهم می‌سازد تا نتایج مورد انتظار از سند راهبردی به شکل ملموس قابل ترسیم باشد. عملاً اهداف با دقت به ما نشان خواهد داد که در آینده به چه اندازه و چه سمت و سوی حرکت شود. بنابراین برای بررسی اهداف باید دنبال این بود که چه چیزی به چه میزان و در چه محدوده زمانی قرار است محقق شود؟ از آن جهت که سند حاضر افق زمانی را برای سال ۱۴۰۴ قرار داده است، تحلیل‌ها بر مبنای این سال در نظر گرفته شده است. چیزی که در مورد اهداف کلان ذکر شده وجود دارد، مجموعه‌ای از اهداف فرهنگی، تبلیغات بین‌المللی، رفاهی، اقتصادی (خرد و کلان)، خدماتی و نهادی مورد توجه قرار گرفته است. در برخی از موارد با توجه به افق زمانی انتخاب شده، محقق شدن اهداف غیرمعقول و نشدنی است.^۱ در حالی که در برخی دیگر به دلیل نامشخص بودن میزان یا حد مورد انتظار تحقق اهداف، نمی‌توان اظهار نظر تخصصی انجام داد. در حالی که محقق‌سازی سطح کمی از این اهداف به سادگی ممکن خواهد بود. بنابراین به نظر می‌رسد هدفگذاری حاضر غیرکاربردی، مبهم و دست‌نیافتنی است.

نکته مهم دیگر افق زمانی مد نظر این سند است که مجدداً تأکید بر سال ۱۴۰۴ دارد. سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران که با تأکید بر سال ۱۴۰۴ تدوین گردید، در سال ۱۳۸۲ ابلاغ شده است. یعنی

۱. همچنین لازم است تا ارتباط بین اهداف و تحقق چشم‌انداز با توجه به ملاحظات مأموریتی و ارزشی مورد توجه قرار گیرد.



از زمان ابلاغ تا سال مورد نظر حدود ۲۲ سال فرصت در نظر گرفته شده است. آیا تدوین سندی راهبردی در حوزه توسعه گردشگری که در سال ۱۳۹۹ مصوب شده است و فرایند اجرایی آن نیز نیازمند زمان است، باید در راستای همین افق قرار گیرد؟ از آن جهت که سند حاضر از نظر اسم و ماهیت، راهبردی است افق زمانی مورد نظر کوتاه و فاقد کارایی ارزیابی می‌شود.

جدول ۳. تحلیل اهداف سند راهبردی توسعه گردشگری

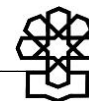
شماره هدف*	محور	چه چیزی؟	چه میزان؟	تا ۱۴۰۴ شدن است؟	توضیحات
الف	فرهنگ	تحکیم و حفظ فرهنگ	توسعه گردشگری	بله	به دلیل نامحدود بودن و کیفی بودن، قابل تحقق است اما سنجش پذیر نیست.
ب	تبلیغات و ارتباطات بین‌المللی	معرفی کشور		بله	امکان معرفی در هر زمان و مکانی وجود دارد اما کارآمدی و هدفمندی آن جای سؤال دارد.
پ	اقتصاد (خرد)	بهبود کسب‌وکار (تأکید بر گروه‌های نیازمند توجه با نگرش فرهنگی)		خیر	نامشخص و مبهم است. موضوعی اقتصادی که از مسیر فرهنگی محقق می‌شود و قرار است دستیابی به عدالت اجتماعی را محقق کند. حتی اگر هم قابل اجرا و اندازه‌گیری باشد، نیازمند افق زمانی بلندمدت است.
ت	رفاه	ارتقای رفاه و نشاط اجتماعی		بله	در صورت دسترس پذیری خدمات گردشگری برای همگان و رونق معنایی آن، قابل تحقق است. چرا که اساساً توسعه گردشگری می‌تواند موجب رفاه و نشاط اجتماعی شود.
ث	نهادی	همکاری‌های نهادی و بین بخشی		بله	کار ممکن است اما پیش‌نیازهای آن وجود ندارد. برای محقق کردن آن بیش از یک برنامه راهبردی در سطح گردشگری نیازمند است. چنین ادعایی در سند، الزام‌آور نیست.
ج	نهادی	مشارکت بخش عمومی - خصوصی (رقابت پذیری)		بله	در سطح توسعه گردشگری امکان انجام اقداماتی وجود دارد. اما مسئله مشارکت‌پذیری و مشارکت بخش عمومی و خصوصی جایی دیگر است و از طریق این برنامه راهبردی قابل حل نیست.
چ	خدمات	کیفیت تجربه گردشگران		بله	
ح	فضایی	توسعه متوازن منطقه‌ای		بله مشروط	از آنجا که توسعه فضایی فعالیت‌های گردشگری بیش از آنکه به اقدامات وزارتخانه وابسته باشد به فعالیت‌های وزارتخانه‌های دیگر مثل راه و شهرسازی وابسته است و نقش کلیدی وزارتخانه

شماره هدف*	محور	چه چیزی؟	چه میزان؟	تا ۱۴۰۴ شدن است؟	توضیحات
					در این طرح‌ها کمرنگ است، بایستی این موضوع طرح و برطرف شود.
خ	اقتصاد (کلان)	سهم از درآمد ملی		بله	این هدف در سطحی دیگر و توسط بازیگران اصلی اقتصاد کلان قابل حصول است. ادعا یا درخواست آن در چنین سندی الزام‌آور نیست.
د	تبلیغات و ارتباطات بین‌المللی	دیپلماسی عمومی و دیپلماسی فرهنگی (بهبود تصویر ذهنی)		بله	نامشخص بودن هدف اصلی گردشگری کشور در مورد تأکید بر گردشگران ورودی یا داخلی.

* هدفگذاری اساساً باید شفاف و قابل ردگیری به صورت کمی باشد. بنابراین اساساً مواردی که در سند به عنوان اهداف آمده است و در این بخش نیز به همین نام مورد استفاده قرار گرفته است را نمی‌توان هدف دانست و بیشتر از جنس ارزش‌ها و اصول هستند.

• ارزیابی اهداف کلان

- اهداف کلان عنوان شده بیش از آنکه مسیر روشن و منسجمی از آینده نمایش دهد، به ترکیبی از گزاره‌های کلی و همواره درستی تبدیل شده است که نه با توجه به شرایط فعلی گردشگری کشور تطابق دارد (بر مبنای حقایق تنظیم نشده است) و نه برای آینده به سمت یک دیدگاه منسجم هدایت می‌شود. ناهمسانی هدف‌های ذکر شده نشان می‌دهد، سند حاضر نمایشی ویتروینی از فهرست ایده‌های جذاب برای گردشگری است که می‌توان در هر جای دنیا به عنوان اهداف کلان دسته‌بندی کرد. با توجه به اینکه هدفگذاری‌ها در بازه زمانی پنج‌ساله صورت گرفته است بهتر است که از تکنیک SMART برای این اقدام استفاده می‌گردید.
- اهداف اقتصادی و فرهنگی نقاط مشترکی ندارند و هیچ پشتیبانی از یکدیگر نمی‌کنند. بنابراین در بهترین حالت، در صورت دستیابی به تمامی اهداف، ابعاد اقتصادی در خلاف جهت یا خنثی نسبت به ابعاد فرهنگی است. این به معنای نبود انسجام درونی بین اهداف تعریف شده است.
- تأکید بیش از اندازه این سند بر تأثیرات بین‌المللی گردشگری در تصورات و ذهنیت‌های جهان، خواسته طبیعی از گردشگری در ایران است. اما در هیچ جای اهداف، به پیش‌نیازهای فرهنگی، زیرساختی و برنامه‌ای آن توجه نشده است (که البته یک اقدام الزامی به حساب نمی‌آید). به نظر می‌رسد تعریف اهداف از هیچ رویه مشخص و منسجمی پیروی نمی‌کند و صرفاً انتخاب‌هایی است سلیقه‌ای از فهرست هدف‌های ظاهراً خوب که در کنار هم هیچ تناسبی ایجاد نمی‌کند.
- با توجه به اینکه سقف زمانی دستیابی به اهداف افق ۱۴۰۴ است باید به بُعد کمی این اهداف اشاره می‌شد تا بتواند سنجه‌های قابل ارزیابی برای نظارت بر مجریان سند در اختیار قرار دهد.



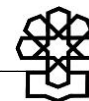
۵. بررسی دستگاه‌های مرتبط و احکام صادره

پیشبرد مطلوب هر برنامه منوط به لحاظ کردن واقعیت‌های بازیگران و کنشگران درگیر با موضوع است. اینکه تمامی توانایی‌ها و استعدادهاى ذى‌نفعان گردشگری به‌خوبی شناسایی شود و به‌درستی از آن استفاده شود، تحقق‌پذیری فعالیت‌های بین‌بخشی گردشگری را تضمین خواهد کرد. دو جدول در این سند مطرح است که به معرفی حوزه‌های همکاری و ارائه احکام پرداخته است. دسته‌بندی زیر نمایی از چگونگی نگاه سند حاضر به ذی‌نفعان بر مبنای جدول اول است:

جدول ۴. چگونگی نگاه سند توسعه راهبردی به ذی‌نفعان

وزارتخانه‌ها و سازمان‌های همکار	حوزه همکاری مطرح شده	نقد
وزارت امور خارجه	تسهیلگری برای جذب و ورود گردشگران خارجی	نقش این وزارتخانه صرفاً در حوزه گردشگر خارجی دیده شده است.
وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی	اشاعه و ترویج فرهنگ و هنر کشور برای جهانیان	آیا فقط ترویج فرهنگ برای جهانیان در حیطه توانایی‌های این دستگاه است؟ چرا سازمان فرهنگ و ارتباطات به‌صورت مجزا حکم دارد، اما سازمان حج و زیارت و اوقاف دیده نشده است؟ پتانسیل‌های گردشگری مذهبی داخلی و خارجی مغفول مانده است.
وزارت راه و شهرسازی	تهیه طرح توسعه برای گردشگری و توجه به آن در سایر طرح‌ها. توسعه زیرساخت‌های مورد نیاز گردشگری.	-با توجه به اینکه یکی از مهم‌ترین حلقه‌های زنجیره صنعت گردشگری موضوع حمل‌ونقل است و تمامی شقوق حمل‌ونقل اعم از زمینی، هوایی و دریایی در بعد ایجاد و سیاست‌گذاری در حیطه این وزارتخانه است باید به‌صورت دقیق به این امر اشاره می‌شد. همچنین موضوع شهرسازی و سیاست‌های مرتبط با مدیریت شهری و امور زیربنایی با این وزارتخانه است، بنابراین با تفصیل بیشتری به حوزه‌های همکاری این وزارتخانه اشاره می‌شد.
وزارت اطلاعات	تسهیلگری در مورد گردشگران ورودی	-این وزارتخانه هم در گردشگری ورودی و هم در خروجی و هم داخلی دارای نقش با اهمیت است که به‌نظر می‌رسد صرفاً به یک بعد اشاره شده است.
وزارت کشور	امنیت گردشگران و ایجاد هماهنگی بین‌بخشی	نگاه اولیه به ساختار وزارتخانه نشان می‌دهد که ابعاد تأثیرگذاری این وزارتخانه بسیار فراتر از آن چیزی است که در سند ذکر شده است و سند صرفاً به وظایف یکی از معاونت‌ها اشاره کرده است.
نیروی انتظامی	تأمین امنیت گردشگران نظارت بر اماکن و مدارک گذرنامه‌ای	این نیرو از بعد ساختار زیرمجموعه وزارت کشور محسوب می‌شود. لذا تفکیک آن نمی‌تواند دارای منطقی باشد.
مرکز آمار ایران	جمع‌بندی داده‌ها و اطلاعات صنعت گردشگری	مرکز آمار زیر نظر سازمان برنامه و بودجه است. از این سازمان بااهمیت که تنظیم‌کننده بودجه و طرح‌های آمایش سرزمین است نامی آورده نشده است.

وزارتخانه‌ها و سازمان‌های همکار	حوزه همکاری مطرح شده	نقد
وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	آموزش‌های حرفه‌ای	خلاصه کردن حوزه همکاری این وزارتخانه در آموزش‌های حرفه‌ای به نوعی نشان‌دهنده عدم آگاهی از حوزه نفوذ و اثر این وزارتخانه در صنعت گردشگری کشور است. حوزه‌های مرتبط با انواع تعاونی‌های تولیدی، توزیعی و خدماتی، کارآفرینی و اشتغال و حوزه‌های اقتصادی این وزارتخانه هر یک به نوعی می‌توانند در صنعت گردشگری کشور اثرگذار باشند.
وزارت صنعت- معدن و تجارت	سیاستگذاری در مورد جوایز صادراتی و شرکت در نمایشگاه‌ها	بخش زیادی از اصناف، اتحادیه‌ها، انجمن‌ها و تشکل‌های زنجیره خدمات گردشگری به نوعی با این وزارتخانه در تعامل هستند که در این زمینه به آن اشاره نشده است.
وزارت علوم تحقیقات و فناوری	برگزاری رویدادهای آموزشی و سمینارها و تعاملات آموزشی و دانشگاهی	این وزارتخانه با توجه به امکانات و زیرساخت‌هایی که دارد می‌تواند متولی اصلی گردشگری علمی قرار گیرد و در حوزه توسعه رشته‌های دانشگاهی گردشگری اثرگذار باشد.
وزارت آموزش و پرورش	ارتقای سواد گردشگری	ظرفیت این وزارتخانه در حوزه اسکان فرهنگیان و برنامه‌ریزی برای حدود یک میلیون کارمند این وزارتخانه در حوزه گردشگری می‌تواند زمینه‌ساز تحول بزرگی در گردشگری داخلی گردد. همچنین نقش مؤثری در حوزه توسعه و تقویت رشته‌های فنی و حرفه‌ای گردشگری ایفا کند.
وزارت بهداشت و درمان	توسعه زیرساخت گردشگری سلامت و طب سنتی در کنار نظارت به ارتقای کیفیت خدمات گردشگری	نقش این وزارتخانه در ارائه الگوی گردشگری تندرستی در ایران و عدم توجه صرف به گردشگری سلامت باید مورد توجه قرار می‌گرفت.
وزارت اقتصاد و امور دارایی	تهیه بسته‌های مشوق رونق اقتصاد گردشگری	حوزه همکاری تعیین شده برای این وزارتخانه کلیدی بسیار کلی بیان شده است در حالی که بخشی از مسائل گردشگری کشور مربوط به امور بانکی، بیمه و شرکت‌های دولتی و اموال دولتی است حوزه‌های اصلی مداخله این وزارتخانه هستند.
وزارت جهاد کشاورزی	واگذاری اراضی	در مورد این وزارتخانه صرفاً به حوزه اختیارات سازمان امور اراضی اشاره کرده است که اتفاقاً تکلیف قانونی در این زمینه دارد و به موضوعات دیگری مانند سازمان مرکزی تعاون روستایی، سازمان امور عشایر و سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری اشاره‌ای نشده است.
سازمان صدا و سیما	تهیه و پخش محصولات رسانه‌ای با تأکید بر آگاه‌سازی و ترویج فرهنگ سفر و گردشگری	اگر سازمان صدا و سیما که زیر نظر دولت نیست مطرح شده است چرا دیگر نهادها مثل بنیاد مستضعفان و... مورد توجه قرار نگرفته است؟ همچنین صدا و سیما به‌غیر از تهیه و پخش، نقش مؤثری در ایجاد هویت غیرارگانیک یک مقصد گردشگری دارد که نیازمند نگاهی جامع و منسجم در قبال تهیه و پخش محصولات رسانه‌ای است. بنابراین صدا و سیما نه صرفاً تهیه‌کننده و پخش‌کننده، بلکه سازنده کلیتی جامع خواهد بود که به آن توجه نشده است.



وزارتخانه‌ها و سازمان‌های همکار	حوزه همکاری مطرح شده	نقد
سازمان حفاظت محیط‌زیست	مدیریت فعالیت‌های گردشگری در مناطق تحت مدیریت سازمان.	- موضوعات مربوط به میراث‌های طبیعی، گردشگری شکار، گردشگری پرندنگری و... امور زیرساختی و توسعه گردشگری از موضوعات اصلی محل تلاقی وظایف این سازمان با وزارتخانه میراث فرهنگی و گردشگری است که می‌توانست به صورت جزئی‌تر حوزه‌های همکاری آن مشخص گردد.

- با بررسی چیدمان و چگونگی شرح وظایف دستگاه‌ها می‌توان مدعی شد که ساختار و الگوی خاصی برای دسته‌بندی این ذی‌نفعان وجود ندارد. برای مثال در بخشی مرکز آمار ایران که زیرمجموعه سازمان برنامه و بودجه است مورد توجه و بررسی قرار گرفته است. در حالی که سازمان برنامه و بودجه به عنوان نهادی کلیدی‌تر و راهبردی در بودجه بخش گردشگری مورد نظر قرار نگرفته است. بنابراین سند پیشنهادی مبنای مشخص بالا به پایین یا چیدمان براساس وظایف اصلی گردشگری را ندارد و نمی‌تواند مبنای صحیحی برای ریلگذاری فعالیت‌های آتی گردشگری باشد.
 - توانایی و استعدادهاى نهفته بین ذی‌نفعان به‌خوبی بررسی و شناسایی نشده است و متأسفانه سند حاضر ترسیم‌کننده واقعیت‌های بین‌بخشی صنعت گردشگری کشور نیست. صنعت گردشگری متشکل از مجموعه‌ای از فعالیت‌ها و ارتباطات است که با بازیگری بخش‌های خصوصی، دولتی، نیمه‌دولتی و عمومی فعالیت می‌کند. همچنین گروه‌های ذی‌نفع در جهت‌دهی‌ها و تغییرات تصمیمات حوزه گردشگری نقش‌های غیرقابل‌انکاری دارند. چیدمان ذی‌نفعان ارائه شده در این بخش متمرکز بر بخش دولتی است و بخش خصوصی و نمایندگی به‌درستی تبیین نشده است. شناسایی انجمن‌ها و اتحادیه‌های بخش خصوصی مثل انجمن‌ها و اتحادیه‌های هتلداری، راهنمایان و... در این سند می‌توانست راهکاری عملیاتی در راستای ادعای سند در مورد توجه به بخش خصوصی باشد.
- در جدول دوم که احکام متعددی برای دستگاه‌ها صادر شده است نکات زیر وجود دارد:
- تناسبی بین دستگاه‌ها، زیرمجموعه‌ها و احکام عنوان شده وجود ندارد. برای مثال وزارت ورزش و جوانان، وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع‌دستی، معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری، تولید استان‌های مقدس، سازمان اوقاف و امور خیریه، نهادهای عمومی غیردولتی و... به‌عنوان دستگاه مورد شناسایی قرار نگرفته و ابزارها و امکان قابل استفاده آنها برای توسعه گردشگری کشور عنوان نشده است، اما در قالب حکم‌هایی مجزا اقداماتی برای آنها مصوب شده است. این نشان از یک‌دست نبودن فرایند گام به گام تدوین سند و چیدمان ناکامل دستگاه‌ها برای ارائه احکام است.

- از تطابق بین دستگاه‌ها و احکام تعریف شده، مشخص است که نهادهای با ارزش و مؤثری مثل شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری، وزارت دادگستری یا حتی وزارت نیرو دیده نشده است. این نادیده‌انگاری نشان از نبود الگوی مشخص دسته‌بندی دستگاه‌ها در کنار هم و تدوین مدل همکاری و مشارکت بین‌بخشی است که در فرایند توسعه گردشگری نقصان ایجاد خواهد کرد.

• جمع‌بندی دستگاه‌های مرتبط و احکام صادره

تلاشی که برای دسته‌بندی و شناسایی قوت‌ها و ابزارهای قابل بهره‌برداری دستگاه‌های همکار صورت گرفته است، به ارزش‌های این سند افزوده است. هر چند برای دقیق‌تر شدن فعالیت و تعامل بین آنها نیاز است که الگو و مبنای تحلیلی کل‌نگرانه‌ای به کار گرفته شود. نگاه ناکامل و نادقیق سند به دستگاه‌های همکار و چگونگی انتصاب احکام به آنها، در این بخش نشانه‌ای از نبود مبنای تحلیلی مذکور است که می‌تواند بر فرایند گردشگری کشور اثرگذار باشد. نادیده‌انگاری گردشگری داخلی، بی‌توجهی به متولیان مربوط به گردشگری مذهبی و معنوی، توجه سطحی به ابعاد اصلی شکل‌گیری سفر و نادیده‌انگاری توانایی‌های دستگاه‌های موجود برای ایجاد خلاقیت و کارآفرینی از جمله معایب جدول مربوط به این بخش است.

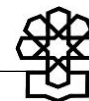
۶. الزامات تحقق‌پذیری و پیاده‌سازی سند

• متن الزامات

- تکمیل و به‌روزرآوری برنامه ملی گردشگری کشور توسط وزارتخانه حداکثر یک سال پس از ابلاغ سند.
- پایش و ارزیابی پیاده‌سازی علمی احکام مصوب در سند به‌صورت سالیانه توسط سازمان برنامه و بودجه کشور با همکاری وزارتخانه.
- وزارتخانه گزارش پیشرفت اقدامات انجام شده وفق سند راهبردی توسعه گردشگری را با تأیید بالاترین مقام، به‌صورت دو سالیانه منتشر می‌نماید
- به‌منظور ایجاد هماهنگی و هم‌افزایی بین دستگاهی در توسعه گردشگری، شورای راهبری و نظارت بر تحقق مفاد سند راهبردی توسعه گردشگری با محوریت وزارتخانه و با حضور دستگاه‌های ذی‌ربط تشکیل خواهد گردید.

• تحلیل الزامات

- پایش و ارزیابی علمی احکام صادره به‌صورت سالیانه به سازمان برنامه و بودجه واگذار شده است تا با همکاری وزارتخانه انجام شود درحالی که نه سازمان برنامه و بودجه به‌عنوان دستگاه مرتبط معرفی شده است و نه حکمی برای آن صادر شده است.
- دوره فعالیت یک وزارتخانه چهار سال است و تنظیم دو سالیانه گزارش پیشرفت اقدامات مرتبط با این سند یعنی دو گزارش که یکی در اوایل دوره و دیگری در انتهای دوره خواهد بود. از نظر کارایی



گزارش دوم فاقد اثربخشی است و نمی‌تواند مثمر ثمر باشد. این گزارش باید به‌صورت سالیانه تدوین و ارائه شود تا دارای کارایی و قابلیت اثرگذاری باشد.

- تشکیل شورای راهبردی و نظارت برای تحقق مفاد ذکر شده در صورتی کاربردی و مناسب است که تمامی دستگاه‌ها و نهادهای دخیل شناسایی و مشخص شده باشند. متأسفانه با توجه به جداول پیشین این شورا نیز فاقد کارایی خواهد بود.

• جمع‌بندی الزامات

کاربرد بخش «الزامات تحقق و پیاده‌سازی سند» با توجه به معرفی دستگاه‌های همکار و اختصاص احکام مجزا برای آنها جای سؤال دارد. همان‌طور که پیش از معرفی دستگاه‌های ذی‌نفع در این سند آمده است که کلیه ارگان‌ها و نهادهای دولتی در تمامی سطوح به همراه بخش خصوصی ملزم به همکاری و هماهنگی برنامه‌های کاری خود با رویکردهای سند هستند، مطرح شدن جداگانه الزامات یا حتی اختصاص احکام مجزا برای آنها لازم نبود.

۷. راهبردهای کلان و سیاست‌های توسعه گردشگری

• متن راهبردها و سیاست‌ها

در این بخش هفت راهبرد کلان مد نظر قرار گرفته است که شامل توسعه مدیریت گردشگری، توسعه سرمایه‌گذاری در بخش گردشگری، توسعه زیرساخت‌های گردشگری، توسعه تسهیلات و خدمات گردشگری، توسعه منابع و جاذبه‌های گردشگری، توسعه منابع انسانی و توسعه برنامه‌های بازاریابی است.

• تحلیل راهبردها و سیاست‌ها

- تدوین هر سند راهبردی در موضوع گردشگری یک هدف بنیادین دارد و آن تمرکز بر مجموعه اقداماتی است که بتواند بیشترین نتایج و پیامد را به همراه داشته باشد. بررسی راهبردها و سیاست‌های مطرح شده در سند نشان می‌دهد که این سند درگیر گزاره‌های همواره مطلوب شده است و از این هدف بنیادین فاصله گرفته است. قصد سند تمرکز بر راهبردهای کلیدی و مکمل نیست، بلکه تمامی راهبردهای مطلوب و ممکنه در کنار هم مستند شده است.

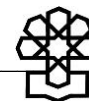
- توسعه منابع و جاذبه‌های پیشنهادی نشان می‌دهد که تمرکز روی تمامی ابعاد قابل تمرکز مد نظر قرار گرفته است. استفاده از جاذبه‌های منحصر به فرد، تکیه بر منابع تاریخی و فرهنگی منحصر به فرد، جذب گردشگران مسلمان و غیرمسلمان، توسعه گردشگری مکمل و توسعه گردشگری علمی در عمل ممکن نیست. تکیه بر یک یا دو محور جاذبه‌ای مکمل که با ارزش‌ها و هنجارهای مد نظر سند همراستا باشد به مراتب کاراتر و اثربخش‌تر به نظر می‌رسد. شایان ذکر است، رویکرد توسعه پایدار که در ابتدای سند مد نظر قرار گرفت با این سبک از توسعه منابع و جاذبه‌ها در تضاد و تناقض خواهد بود، چرا هدف

آن توسعه متوازن و همراستا کردن تمامی ابعاد اقتصادی، اجتماعی و محیطی برای تحقق هدف محوری یعنی توسعه است.

- در بخش توسعه برنامه‌های بازاریابی، به‌درستی روی توسعه و ترویج گردشگری داخلی تأکید شده است که می‌توانست با توسعه و پرورش در کلیت سند نقطه قوت این سند باشد.
- در بخش توسعه سرمایه‌گذاری در بخش گردشگری، تأکید بر اهداف، اولویت‌ها و نظام سلسله‌مراتبی توسعه شده است. موضوعی که اساساً در مورد آن نه اقدامی انجام شده است و نه در این سند الگوی ذهنی در مورد آن مطرح شده است. ضمناً موضوع سرمایه‌گذاری خارجی به شناخت مناطق اولویت‌دار منوط شده است. درحالی که منطقه و اولویت موضوعی است که اساساً در مدیریت گردشگری جمهوری اسلامی ایران همچنان ناملموس و ناشناخته است. لذا این گزاره‌های همواره درست، صرفاً سیاست‌های مطلوبی است که برای آن بسترسازی خاصی صورت نگرفته است. درحالی که منظور از راهبرد، تحقق هدف مبتنی بر امکانات موجود و بسیج آن‌ها برای نیل به آن است.
- در اهداف کلان توجه به جوانان و زنان برای بهبود فضای کسب‌وکار به‌درستی مورد اشاره قرار گرفت که به‌عنوان نقطه قوت این سند قابل توجه است. هر چند که نه در سطح راهبرد و نه در سطح سیاست، بازتابی از آن مشاهده نمی‌شود.
- در اهداف کلان بهبود تصویر ذهنی در مورد ایران مورد توجه قرار گرفت. با فرض اولویت‌دار بودن این موضوع برای گردشگری کشور، انتظار می‌رفت راهبردها و سیاست‌های شفاف‌تری برای آن مطرح شود.

جدول ۵. تحلیل راهبردها و سیاست‌های سند راهبردی توسعه گردشگری

ارتباط با سند راهبردی	کلمات کلیدی سیاست‌های اجرایی	راهبردها
مرتبط است	منطقه‌گرایی	توسعه مدیریت گردشگری
	تمرکززدایی	
	تقویت وزارتخانه	
	جامعه‌محوری	
راهبرد مناسبی است اما با سند رابطه متوسط دارد	نظام سلسله‌مراتب توسعه مقصد	توسعه سرمایه‌گذاری در بخش گردشگری
مرتبط است	مشارکت بخش خصوصی	
مطالبه عمومی است که تمام کشورها دنبال آن هستند اما با این سند در ارتباط ضعیف است	سرمایه‌گذاری خارجی	
مرتبط است	دسترسی همگانی	توسعه زیرساخت‌های گردشگری
	تسهیل دسترسی	
	فناوری‌های نوین	



راهبردها	کلمات کلیدی سیاست‌های اجرایی	ارتباط با سند راهبردی
	ملاحظات زیست‌محیطی	
	سرمایه‌گذاری بخش خصوصی	
توسعه تسهیلات و خدمات گردشگری	بهبود کیفیت	مرتبط است
	استفاده از فناوری نوین	
	ظرفیت مشارکت جوامع	
	تنوع بخشی	
توسعه منابع و جاذبه‌های گردشگری	تنوع بخشی	مرتبط است
	افزایش مدت ماندگاری	در سند جهت‌گیری نسبت به این راهبرد نشده است
	توسعه فعالیت مبتنی بر سلسله‌مراتبی	راهبرد مناسبی است اما با سند رابطه متوسط دارد
	توجه به جاذبه‌های منحصر به فرد	با الزامات و ملاحظات توسعه پایدار نیازمند بررسی مجدد است
	جذب گردشگران مسلمان و غیرمسلمان	در این مورد جهت‌گیری مشخصی در سند رخ نداده است
	توسعه محصولات گردشگری مکمل	مرتبط است اما هویت گردشگری مکمل نامشخص است
	تکیه بر جاذبه‌های طبیعی و تاریخی برای گردشگری علمی	مرتبط است اما هویت گردشگری علمی نامشخص است
	آموزش منابع انسانی با توجه به دو بعد دانش و مهارت	مرتبط است
توسعه منابع انسانی	آموزش اجتماعی و عمومی	
	ارتقای سطح مهارت‌های کاربردی نیروی انسانی	
توسعه برنامه‌های بازاریابی	توجه به بازارهای نوظهور و افزایش بازارهای موجود	هدف از برنامه راهبردی مشخص کردن اقداماتی است که نباید انجام شود. توسعه برنامه‌های بازاریابی همه‌جانبه با منابع محدود در تناقض است
	تمرکز روی بازارهای هدف با قدرت هزینه‌کرد بالا	
	ورود به بازارهای خاص	
	تقویت دیپلماسی گردشگری کشور	

• جمع‌بندی راهبردها و سیاست‌ها

بخش‌های بااهمیتی از اهداف و مأموریت‌های مطرح شده در سند تبدیل به راهبرد و سیاست نشده است. این نکته نشان می‌دهد تدوین و نگارش این سند با اهمیت راهبردی نیازمند زمان بیشتر و تأمل است. سیاست‌ها و راهبردهای انتخابی از نظر درونی نیز منسجم و هم‌افزا نیستند و مجموعه‌ای از گزاره‌های مطلوب به حساب می‌آیند. آنچه از راهبردهای چنین سندی انتظار می‌رفت، وجود الگویی منسجم و

هم‌افزا از راهبردها بود که به‌جای تکیه بر عناصر بسیار زیاد و پراکنده موجب وحدت رویه و همراستایی عملیات پیشنهادی شود.

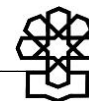
۸. اقدام‌های اساسی

اقدامات اساسی ذکر شده در سند راهبردی به تفکیک در جدول زیر آمده است. در این جدول اقدامات اساسی به اجزای کلیدی، کدگذاری شده است و کدهای مشترک با هم تلفیق شد و مبنای بررسی قرار گرفت.

تحلیل اقدام‌های اساسی

جدول ۶. تحلیل اقدام‌های اساسی سند راهبردی توسعه گردشگری

بررسی	تلفیق	اقدامات اساسی
اقدامی اساسی است که مبنای توسعه متوازن و تصمیم‌گیری است.	افزایش آگاهی مبتنی بر داده	یکپارچه‌سازی نظام آماری گردشگری
با توجه به مؤلفه عدالت اقدامی اساسی است اما تأکید بر گونه گردشگری سلامت درحالی که به گردشگری مذهبی توجه نشده جای سؤال دارد.	توسعه ظرفیت محور با تأکید بر عدالت	<ul style="list-style-type: none"> توسعه مبتنی بر ظرفیت‌ها و مزیت‌های رقابتی توزیع مطلوب زمان و مکان سفر توسعه فعالیت‌های گردشگری سلامت توسعه رویدادهای مکمل اولویت‌دهی به سرمایه‌گذاری محلی و منطقه‌ای اعطای مشوق با توجه به محیط‌زیست و بوم بازنگری قوانین برای افزایش دسترسی همگانی به منابع طبیعی
یک نیاز اساسی است که الزاماً ارتباطی با این سند ندارد.	تسریع در امور اجرایی و کسب‌وکارها	<ul style="list-style-type: none"> کاهش دیوانسالاری زمینه‌سازی برای استارت‌آپ‌ها
اقدامی اساسی است، اما تأکید چندباره روی ناوگان حمل‌ونقل جای سؤال دارد. چرا که در سایر زیرساخت‌ها به همین میزان نقص وجود دارد.	توسعه و بهبود کیفیت خدمات	<ul style="list-style-type: none"> مدیریت عرضه و تقاضای ناوگان حمل‌ونقل ارتقای استانداردها و کیفیت حمل‌ونقل کنترل کیفیت خدمات گردشگری تنوع‌بخشی به خدمات و تسهیلات گردشگری طراحی و توسعه تسهیلات توسعه زیرساخت
در راستای اهداف تعریف شده سند است.	گردشگران خارجی	<ul style="list-style-type: none"> تسهیل صدور روادید و.. طراحی بسته دیپلماسی گردشگری
کلی‌گویی است و ارتباطی به اقدامات اساسی این سند ندارد.	استفاده از تجربیات نوین بین‌المللی	<ul style="list-style-type: none"> استفاده از تجربیات و استانداردهای بین‌المللی استفاده از روش‌های نوین مدیریت برای بهره‌وری



بررسی	تلفیق	اقدامات اساسی
با توجه به اینکه آموزش عمومی موضوعی حیاتی است، اشاره به نیاز اساسی کرده است.	آموزش عمومی	<ul style="list-style-type: none"> مدیریت آموزش نیروی انسانی دوره‌های آموزشی بین‌المللی افزایش آگاهی عمومی
با توجه به اینکه گردشگری مقوله‌ای بین‌بخشی است به نیاز اساسی اشاره کرده است.	تعامل مجازی و غیرمجازی ذی‌نفعان	<ul style="list-style-type: none"> برقراری پیوند بین ذی‌نفعان افزایش مشارکت ذی‌نفعان با مکانیسم‌های الکترونیکی یکپارچه‌سازی زنجیره تأمین در بستر اینترنت
نیاز اساسی است اما مشخص نیست که نهایتاً چه رویکرد بازاریابی مشخصی برای گردشگری کشور در نظر گرفته شده است.	برنامه‌پذیر کردن بازاریابی	<ul style="list-style-type: none"> بازاریابی با تأکید بر قدرت هزینه‌کرد بالا برنامه یکپارچه بازاریابی بخش‌بندی بازار

از مجموعه اقدامات اساسی که مرتبط با ظرفیت و عدالت مطرح است، گونه خاصی از گردشگری با عنوان گردشگری سلامت مطرح شد. این سؤال به‌وجود می‌آید که چرا اقدامات اساسی به سمت گونه‌های دیگر پررونق و با اهمیت گردشگری مثل گردشگری مذهبی هدایت نشد. همچنین تأکید بر بخش حمل‌ونقل در میان تمامی زیرساخت‌های مورد نیاز بخش گردشگری جای سؤال دارد.^۱ برای مثال اقامت و توسعه زیرساخت‌های اقامتی یا خدمات عمومی و سرویس‌های بین‌راهی، وضعیت بهتری نسبت به حمل‌ونقل ندارد. در نگارش این سند، اولویت‌دهی و مرتب‌سازی اقدامات اساسی در نظر گرفته نشده است و مبنای قابل دفاعی برای معرفی یا عدم معرفی گونه‌ها یا زیرسیستم‌های گردشگری دیده نمی‌شود. لذا اقدامات توصیه شده به‌صورت بخشی‌نگر تنظیم شده، و دیدگاه کل‌نگر ندارد.

داشتن برنامه بازاریابی و تبلیغات یکپارچه نیاز کلیدی برای توسعه گردشگری هر مقصد یا کشوری است. اما اگر بر مبنای واقعیت و نیاز گردشگری کشور به این سند نگاه شود، تکیه بر گردشگری با هزینه‌کرد بالا و فهرست کردن کشورهای هدف بازاریابی کشور، اشاره به گردشگران ورودی دارد نه داخلی، اقدامات راهبردی این سند، نگاه جامع و شفاف به بخش بزرگی از گردشگری داخلی و بازاریابی این گروه‌ها ندارد و دارای نقص اساسی است.

توجه به آموزش و همچنین گونه‌های متفاوت ارتباط بین ذی‌نفعان نقطه قوت این سند است که اقدامات اساسی مورد نیاز گردشگری کشور به‌حساب می‌آید.

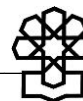
۱. طبق گزارش با شماره مسلسل ۱۷۸۵۰ با عنوان بررسی وضعیت گردشگری داخلی به‌منظور دستیابی به چالش‌های سیاستی این حوزه در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، خانوارهای ایرانی در سال‌های اخیر به سمت استفاده از خودروی شخصی گرایش داشته‌اند که این سبک از اقدامات در راستای کاهش هزینه‌های سفر آنها ارزیابی می‌شود. آنچه مسلم است، موضوع حمل‌ونقل توسط گردشگران داخلی به‌طور مشخصی قابل مدیریت است، ولی موضوعاتی مثل زیرساخت‌های خدماتی، امکانات بین‌راهی و... که نیازمند سرمایه‌گذاری‌های بخش عمومی و خصوصی است، می‌توانست در اولویت قرار گیرد.

جمع‌بندی اقدامات اساسی

بررسی‌ها نشان می‌دهد که بخش مهمی از این اقدامات بر مبنای اولویت و واقعیت سیستم گردشگری کشور چیدمان نشده است. اقدامات اساسی برای توسعه زیرساخت‌ها و نوع بازاریابی مبتنی بر نیاز واقعی نیست و به نظر این بخش نیازمند بازنگری است. هر چند تأکید بر آموزش و توجه به ارتباطات بین ذی‌نفعان اقدامات اساسی با اهمیتی است که این سند به آن توجه داشته است.

۹. تطبیق با اسناد بالادستی

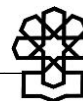
اسناد، قوانین و برنامه‌های بالادستی مرتبط با حیطه گردشگری در کنار سند راهبردی توسعه گردشگری در جدول زیر بررسی شد. بنابراین از راست به چپ، اسناد بالادست تبدیل به کدهای مرتبط با گردشگری شده و در نهایت وجود یا نبود آنها در سند راهبردی توسعه گردشگری رسیدگی شده است.



جدول ۷. تطبیق سند راهبردی توسعه گردشگری با اسناد بالادستی

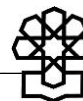
عنوان سند، قانون یا برنامه	محتوای مرتبط	استنباط از متن	ملاحظات با توجه به سند راهبردی توسعه گردشگری
قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی	۱۵-۳ تقویت و توسعه ایرانگردی و جهانگردی در جهت تبادل تجربه و دانش و شناساندن میراث تمدن و فرهنگ اسلامی و ایران و کمک به ارتقای سطح تفاهم و وحدت ملی و اسلامی با حمایت، تشویق و سازماندهی مشارکت‌های عمومی و جذب و هدایت سرمایه‌های غیردولتی در این زمینه.	شناساندن میراث تمدن و فرهنگ اسلامی و ایران جذب و هدایت سرمایه‌های غیردولتی	همراستا است. همراستا نیست.
قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی	ماده (۱۶۴)- در طی سال‌های اجرای برنامه سوم، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مقرراتی را معمول خواهد داشت که بانک‌های کشور بتوانند درمبادی ورودی هوایی، دریایی، زمینی، هتل‌ها و دفاتر خدمات جهانگردی نسبت به خرید ارز گردشگرانی که به ایران آمده‌اند اقدام کنند. شعب نظام بانکی همچنین می‌توانند به این گردشگران که قصد خروج از کشور دارند، به شرط ارائه مدارک لازم ارزهای معتبر بفروشند. ماده (۱۶۶) ج - شوراهای شهر درصدی از درآمد شهرداری هر شهر را متناسب با نیاز بافت‌های تاریخی آن شهر در اختیار مدیریت ذی‌ربط در شهرداری قرار می‌دهند تا با نظارت واحدهای سازمان میراث فرهنگی کشور در جهت مرمت بناها، مجموعه‌ها و بافت‌های تاریخی همان محل به مصرف برسد.	تأکید بر گردشگر ورودی تأکید بر گردشگر خروجی تخصیص منابع مالی به بافت‌های تاریخی	همراستا است. همراستا نیست. همراستا نیست.
قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران	ماده (۱۱۳)- ب - برای احداث موزه علوم و فناوری و پارک‌های علمی عمومی، موزه‌های کوچک فرهنگی، ورزشی، تاریخی، صنعتی، دفاع مقدس و نمایشگاه‌های معرفی دستاوردهای نوین صنعتی کشور زمینه‌سازی نماید. ماده (۱۱۴) - دولت موظف است به‌منظور اهتمام ملی در شناسایی، حفاظت، پژوهش، مرمت، احیاء بهره‌برداری و معرفی میراث فرهنگی کشور و ارتقای توان گردشگری، تولید ثروت و اشتغال‌زایی و مبادلات فرهنگی در کشور اقدامات زیر را در طول برنامه چهارم به انجام برساند: (ه) شناسایی و حمایت از آثار فرهنگی تاریخی حوزه فرهنگی ایران موجود در کشورهای همسایه و منطقه به‌عنوان میراث فرهنگی مشترک. (و) به‌منظور جلب مشارکت بخش خصوصی و تعاونی، سازمان میراث فرهنگی و گردشگری مجاز است نسبت به صدور مجوز (ح) ارتقای جایگاه بخش غیردولتی و افزایش رقابت‌پذیری در صنعت گردشگری از طریق اصلاح قوانین و مقررات و ارائه تسهیلات لازم، تهیه ضوابط حمایتی، اداری، بانکی برای مؤسسات بخش غیردولتی و نیز	احداث موزه‌های علمی و پارک‌های علمی میراث مشترک فرهنگی با کشورهای همسایه جلب مشارکت بخش خصوصی ارتقای جایگاه بخش غیردولتی تکمیل نظام جامع آماری گردشگری حفاظت از آثار و فرهنگ ایلی	همراستا نیست. همراستا نیست. همراستا است. همراستا است. همراستا است. همراستا نیست.

عنوان سند، قانون یا برنامه	محتوای مرتبط	استنباط از متن	ملاحظات با توجه به سند راهبردی توسعه گردشگری
	<p>جذب سرمایه‌گذاران و مشارکت مؤسسات تخصصی داخلی و بین‌المللی و بیمه برای گردشگران خارجی و ارائه آن به مجلس شورای اسلامی جهت تصویب.</p> <p>ط) تکمیل نظام جامع آماری گردشگری با نظارت و هدایت مرکز آمار ایران</p> <p>ی) به‌منظور حفظ آثار و فرهنگ سنتی، قومی، ایلی، ملی و ایجاد جاذبه برای توسعه صنعت گردشگری در کشور، دولت مکلف است نسبت به ایجاد مراکز حفظ آثار و فرهنگ ایلی در شهرستان‌ها</p>		
<p>قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران</p>	<p>ماده (۱۱) - سازمان میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی مجاز است:</p> <p>الف) اقدامات قانونی در جهت امکان ایجاد مراکز فرهنگی و گردشگری و نحوه تأسیس مراکز تخصصی غیردولتی را در زمینه میراث فرهنگی از قبیل موزه‌ها، مرمت آثار فرهنگی و تاریخی، کارشناسی اموال تاریخی و فرهنگی و همچنین مراکزی جهت نظارت بر مراکز اقامتی، پذیرایی، دفاتر خدمات مسافرتی و گردشگری با استاندارد لازم و شرایط سهل و آسان را فراهم نماید</p> <p>ب) از راه‌اندازی موزه‌های تخصصی به‌ویژه موزه‌های دفاع مقدس و شهدا توسط مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، تعاونی و بخش خصوصی حمایت مالی نماید.</p> <p>ج) از ایجاد مراکز حفظ آثار و فرهنگ سنتی عشایری و روستایی توسط بخش خصوصی و نهادهای عمومی غیردولتی و تعاونی با رعایت موازین اسلامی به‌منظور توسعه گردشگری آن مناطق حمایت مالی نماید.</p> <p>د) از مالکیت و حقوق قانونی مالکین بناها و آثار و اشیاء تاریخی منقول در جهت حفظ، صیانت و کاربرد مناسب آنها و اقدامات لازم جهت بیمه آثار فرهنگی، هنری و تاریخی حمایت مالی و معنوی نماید.</p> <p>ه) آثار فرهنگی تاریخی و میراث معنوی حوزه فرهنگی ایران، موجود در کشورهای همسایه و منطقه و سایر کشورها به‌عنوان میراث فرهنگی را شناسایی و از آنها حمایت نماید.</p> <p>ماده (۱۲) - دولت به‌منظور تعمیق ارزش‌ها، باورها و فرهنگ مبتنی بر هویت اسلامی و ترویج سیره و سنت اهل بیت علیهم‌السلام و استفاده بهینه از ظرفیت معنوی اماکن زیارتی به‌ویژه در شهرهای مقدس مشهد، قم و شیراز نسبت به انجام امور ذیل تا پایان برنامه اقدام می‌نماید:</p> <p>الف) شناسایی دقیق نیازها و مشکلات زائرین، برنامه‌ریزی و تدوین سازوکارهای لازم جهت ساماندهی امور زائرین و تأمین زیرساخت‌های لازم از طریق حمایت از شهرداری‌ها و بخش‌های غیردولتی</p> <p>ب) توسعه امکانات، فعالیت‌های فرهنگی و خدمات زیارتی در قطب‌های زیارتی و گردشگری مذهبی و فراهم نمودن زمینه زیارت مطلوب و اجرای پروژه‌های زیربنایی مورد نیاز در قالب بودجه‌های سنواتی</p>	<p>اقدامات قانونی برای مراکز فرهنگی و گردشگری</p> <p>نظارت بر خدمات گردشگری</p> <p>راه‌اندازی موزه‌های دفاع مقدس و شهدا</p> <p>حفاظت از فرهنگ عشایری و روستایی</p> <p>به‌کارگیری بخش خصوصی</p> <p>به‌کارگیری نهادهای عمومی غیردولتی</p> <p>به‌کارگیری تعاونی‌ها</p> <p>توسعه قطب‌های زیارتی و گردشگری مذهبی</p>	<p>همراستا نیست.</p> <p>همراستا است.</p> <p>همراستا نیست.</p> <p>همراستا نیست.</p> <p>همراستا است.</p> <p>همراستا نیست.</p> <p>همراستا نیست.</p> <p>همراستا نیست.</p>



عنوان سند، قانون یا برنامه	محتوای مرتبط	استنباط از متن	ملاحظات با توجه به سند راهبردی توسعه گردشگری
سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه - امور اقتصادی	بند «۱۹» - تقسیم کار و تعیین نقش ملی در مناطق، استان ها، نواحی و سواحل و جزایر کشور با رعایت الزامات آن در چارچوب سیاست‌های کلی مربوط، به‌منظور افزایش تولید ثروت ملی و حمایت دولت از سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه‌یافته و روستایی.	تعیین نقش ملی سواحل و جزایر کشور	همراستا نیست.
	بند «۵۰» - توسعه پایدار صنعت ایرانگردی به‌گونه‌ای که <u>ایرانگردی‌های خارجی</u> تا پایان برنامه ششم به حداقل ۵ برابر افزایش یابد.	رشد گردشگران ورودی	همراستا نیست.
سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه - امور اجتماعی	ماده (۹۷) بند «ب» - توسعه امکانات، فعالیت‌های فرهنگی و خدمات زیارتی در <u>قطب‌های زیارتی و گردشگری مذهبی</u> و فراهم نمودن زمینه زیارت و اجرای طرح‌های (پروژه‌های) زیربنایی مورد نیاز در قالب بودجه‌های سنواتی	توسعه قطب‌های زیارتی و گردشگری مذهبی	همراستا نیست.
	ماده (۹۸) بند «الف» - دستگاه‌های اجرایی مکلفند به‌منظور صیانت از میراث فرهنگی و حمایت از صنایع‌دستی و تشویق و توسعه گردشگری اقدامات زیر را انجام دهند:	اقدامات برای هماهنگی و همکاری دستگاه‌های اجرایی ذی ربط	همراستا است.
	(ب) سازمان میراث فرهنگی، صنایع‌دستی و گردشگری موظف است به‌منظور حفظ و صیانت از میراث فرهنگی اقدام لازم را با <u>همکاری و هماهنگی</u> سایر دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط به‌منظور شناسایی، مستندسازی، حفاظت و مرمت و معرفی میراث فرهنگی (اعم از ملموس و ناملموس) میراث طبیعی، ایجاد شهرهای جهانی صنایع‌دستی و احیای هنرهای سنتی در حال زوال در حوزه فرهنگ و تمدن ایرانی و ثبت در فهرست میراث جهانی را طبق بودجه سنواتی به‌عمل آورد.	رویکرد استفاده حداکثری از بخش خصوصی	همراستا است.
	ماده (۱۰۰) الف - سازمان میراث فرهنگی، صنایع‌دستی و گردشگری مکلف است تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه، سند راهبردی توسعه گردشگری را در چارچوب قوانین مربوطه با رویکرد استفاده حداکثری از بخش خصوصی جهت تصویب هیئت وزیران ارائه نماید. دولت موظف است تمهیدات زیر را به‌عمل آورد: ۳. ایجاد زیرساخت‌های مورد نیاز مناطق گردشگری از قبیل راه، خدمات رفاهی و اقامتی، استفاده از ظرفیت بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری، واگذاری تسهیلات ارزیانقیمت و سایر اقدامات حمایتی در قالب بودجه سنواتی.	تسهیلات ارزیانقیمت	همراستا نیست.
	(ب) سازمان میراث فرهنگی، صنایع‌دستی و گردشگری با همکاری سازمان موظف است تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه طرح ساماندهی گردشگری جنگل‌های شمال و شمال‌غرب کشور و زاگرس، سواحل شمالی و جنوبی با اولویت سواحل مکران طبق قوانین مربوطه را تهیه و جهت تصویب به هیئت وزیران ارائه نماید.	گردشگری جنگل‌ها	همراستا است.
		گردشگری سواحل مکران	همراستا نیست.
		واگذاری امور تصدیگری و اجرایی به تشکل‌های حرفه‌ای و تخصصی	همراستا نیست.

عنوان سند، قانون یا برنامه	محتوای مرتبط	استنباط از متن	ملاحظات با توجه به سند راهبردی توسعه گردشگری
	ث) سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری می‌تواند بخشی از امور تصدیگری و اجرایی خود را به تشکل‌های حرفه‌ای و تخصصی گردشگری که طبق قانون تشکیل شده‌اند، واگذار کند.		
قانون مدیریت خدمات کشوری	ماده (۲۳) - ایجاد و اداره هرگونه مهمانسرا، زائرسرا، مجتمع مسکونی، رفاهی، واحدهای درمانی و آموزشی، فضاهای ورزشی، تفریحی و نظایر آن توسط دستگاه‌های اجرایی ممنوع می‌باشد.	ممنوعیت دستگاه‌های اجرایی در ایجاد و اداره اقامتگاه‌ها	به صورت ضمنی همراستا است.
قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب	ماده (۲۴) - به منظور تحقق اهداف بخش گردشگری و میراث فرهنگی، افزایش اشتغال، فراهم شدن زمینه‌های سرمایه‌گذاری در تأسیسات گردشگری با تأکید بر مناطق کمتر توسعه یافته و نیز احیای بافت‌های قدیمی شهرها و روستاهای تاریخی فرهنگی کشور، سازمان میراث فرهنگی و گردشگری براساس قراردادهای منعقد شده با بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی و غیردولتی، تسهیلات لازم را به سرمایه‌گذاران بخش غیر دولتی پرداخت نماید.	سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه یافته	همراستا نیست.
		احیای بافت‌های قدیمی شهری	همراستا نیست.
		احیای روستاهای تاریخی فرهنگی	همراستا نیست.
		توسعه گردشگری داخلی	همراستا نیست.
سیاست‌های کلی اشتغال	ماده (۲۵) - به منظور توسعه گردشگری داخلی و حمایت از سفرهای کارکنان دولت (شاغلین، بازنشستگان، موظفین و...) و اعضای درجه یک خانواده آنان به کلیه دستگاه‌های مشمول ماده (۱۶۰) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران اجازه داده می‌شود در صورت مشارکت بخش گردشگری هزینه سفرهای ارزی قیمت کارکنان خود را در قالب بن سفر از محل اعتبارات رفاهی بودجه مصوب خود، پرداخت نمایند.....	سفرهای ارزی قیمت کارکنان	همراستا نیست.
		استفاده بهینه از ظرفیت‌های اقتصادی گردشگری	همراستا است.
سیاست‌های کلی صنعت	۸: گسترش صنایع دستی به‌ویژه صنایع دارای محتوای فرهنگی و هنری و بهره‌گیری از صنعت گردشگری.	گسترش صنایع دستی	همراستا نیست.
سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی	۳: محور قراردادن رشد بهره‌وری در اقتصاد با تقویت عوامل تولید، توانمندسازی نیروی کار، تقویت رقابت‌پذیری اقتصاد، ایجاد بستر رقابت بین مناطق و استان‌ها و به‌کارگیری ظرفیت و قابلیت‌های متنوع در جغرافیای مزیت‌های مناطق کشور.	به‌کارگیری مزیت‌های منطقه‌ای برای رقابت‌پذیری	همراستا نیست.
سیاست‌های کلی آمایش سرزمین	ب) توجه به یکپارچگی ملی و سرزمینی و تقویت هویت اسلامی - ایرانی و مدیریت سرزمین از طریق ه) سامان‌بخشی فضای مناسب مراکز زیست و فعالیت به‌ویژه در مناطق مرزی با تأکید بر مشارکت مؤثر مردم با: ۳. توسعه هماهنگ جزایر و سواحل جنوب و شمال کشور به بهره‌گیری از ظرفیت	تقویت هویت اسلامی-ایرانی	همراستا است.
		توسعه جزایر جنوب و شمال	همراستا نیست.
		توسعه مناطق مرزی شرقی و غربی	همراستا نیست.



عنوان سند، قانون یا برنامه	محتوای مرتبط	استنباط از متن	ملاحظات با توجه به سند راهبردی توسعه گردشگری
	۴. توسعه هماهنگ مناطق مرزی در شرق و غرب کشور با تقویت امور زیربنایی و بهره‌گیری از مزیت‌های نسبی جهت توسعه ظرفیت ملی گردشگری، آموزشی، بازرگانی و تعامل فرامرزی.		
قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور	ماده (۷۲) - با توجه به اهمیت و ضرورت مرمت بناهای تاریخی و فرهنگی و احیای بافت‌های ارزشمند کشور، به تمامی دستگاه‌های اجرایی اجازه داده می‌شود بهره‌برداری از بناها و اماکن تاریخی - فرهنگی ثبت شده در فهرست آثار ملی (به‌استثنای نفایس ملی) در اختیار خود را با تعیین کاربری که ازسوی سازمان میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع‌دستی در چارچوب ضوابط و مقررات مشخص می‌شود به بخش خصوصی و تعاونی واگذار کنند.	به کارگیری بخش خصوصی به کارگیری بخش تعاونی	همراستا است. همراستا است.
نقشه جامع علمی کشور	متأسفانه در دسته‌بندی‌های «الف»، «ب» و «ج» ارائه شده در اولویت‌های علم و فناوری ایران، هیچ اشاره‌ای به رشته‌های مرتبط با صنعت گردشگری نشده است. بنابراین آموزش، تربیت، پژوهش، مهارت‌آموزی و متخصص‌پروری در این صنعت مورد توجه قرار نگرفته است.	-	-
نقشه مهندسی فرهنگی کشور	مبانی: ۱۸- تنوع و تفاوت‌های فرهنگی اقوام ایرانی به‌عنوان بخشی از میراث فرهنگی در چارچوب فرهنگ اسلامی - ایرانی، امری طبیعی و پذیرفته شده است. راهبردهای ملی: توسعه و حمایت از آفرینش آثار و محصولات فرهنگی و صنایع هنری بومی و ملی برای تبیین و ترویج ارزش‌های اسلامی-ایرانی و دفاع مقدس و مقابله با محصولات فرهنگی و هنری معارض با ارزش‌های اخلاقی انسانی. اقدامات ملی: حمایت از فعالیت‌های فرهنگی، میراث فرهنگی و تولیدات هنری و ادبی اقوام ایرانی حول ارزش‌های اسلامی- ایرانی به‌ویژه در مناطق مرزی مبتنی بر آمایش فرهنگی و سرزمینی. برنامه‌ریزی برای جذب و گسترش گردشگری خارجی به‌ویژه شیعیان و دیگر مسلمانان در زمینه‌های دینی، زیارتی، درمانی، علمی و فرهنگی به ایران. تدوین و اجرای سند و برنامه جامع گردشگری مبتنی بر نقشه مهندسی فرهنگی.	تأکید بر تنوع و تفاوت‌های فرهنگی اقوام ایرانی حمایت صنایع هنری بومی و ملی ترویج ارزش‌های اسلامی ایرانی حمایت از فعالیت‌های فرهنگی در مناطق مرزی جذب گردشگران خارجی شیعه و مسلمان زمینه‌های دینی و زیارتی زمینه‌های درمانی زمینه‌های علمی	همراستا نیست. همراستا نیست. همراستا نیست. همراستا نیست. همراستا است. همراستا است. همراستا است. همراستا است.

* با توجه به ملاک بودن برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی در زمان تدوین این گزارش، برنامه‌های اول تا پنجم اسناد بالادستی به‌حساب نمی‌آیند. اما به‌واسطه اینکه در این گزارش تلاش شده است، روند تحولات و توجه سیاستگذاران به موضوع گردشگری نیز نمایان شود، قوانین برنامه این دوره‌ها نیز لحاظ شده است.

ارزیابی تطبیق با اسناد بالادستی

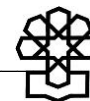
از نظر کمی می‌توان پذیرفت بیش از نیمی از اهداف و زوایای تعریف شده در اسناد بالادستی در این سند به صورت مستقیم یا غیرمستقیم مورد توجه قرار گرفته است که این میزان از همراستایی نقطه مثبت این سند است. هر چند بهتر بود اقدام مؤثری برای دسته‌بندی، اولویت‌بندی راهبردی و ارائه مسیری جهت‌دهنده صورت گیرد. لذا اجتماع این موارد در کنار هم موجب شکل‌گیری کلی منسجم و در عین حال پالایش شده از جهت‌گیری‌های اسناد بالادستی نشده است. در ادامه چهار موضوع اساسی که در اسناد بالادستی مطرح شده اما در این سند مورد استفاده قرار نگرفته تشریح خواهد شد:

عدم ارائه محور یا محورهای توسعه گردشگری

بررسی اسناد بالادستی نشان می‌دهد که سیاستگذار محورهای چندگانه معنوی و جغرافیایی برای توسعه گردشگری کشور مورد توجه قرار داده است. یکی از کلیدی‌ترین موضوعات، تمرکز بر توسعه مرزهای شرقی و غربی و فعال‌سازی مرزهاست که در سیاست‌های کلی آمایش سرزمین مورد توجه قرار گرفته است. همچنین فعال‌سازی و تعیین نقش برای سواحل و جزایر کشور که در سیاست‌های کلی برنامه ششم و سیاست‌های کلی آمایش سرزمین مطرح است در این سند مورد نظر قرار نگرفته است. فعال کردن این پهنه‌ها هم در راستای پدافند غیرعامل و امن کردن مناطق مرزی یا حساس و هم بسترسازی تعاملات فرهنگی بیشتر با کشورهای همجوار است. انتظار می‌رفت سند راهبردی توسعه گردشگری کشور نسبت به این محورها موضع‌گیری صحیحی و منسجمی نشان دهد و اساساً نگرشی روشن نسبت به محورهای راهبردی توسعه گردشگری کشور ارائه دهد.

בלاتکلیفی نسبت به اولویت توسعه جاذبه‌ها

سؤالی که همچنان بی‌جواب مانده است، این است که اساساً جاذبه یا جاذبه‌های کلیدی مد نظر قانونگذار که باید روی آنها تمرکز و سرمایه‌گذاری شود کدام است؟ نقشه مهندسی فرهنگی کشور توجه به تنوع و تفاوت‌های فرهنگی اقوام ایرانی به همراه ترویج ارزش‌های دفاع مقدس را مطرح کرده است. برنامه چهارم توسعه موضوع حفاظت از آثار فرهنگی ایلی را مورد اشاره قرار داده است. در حالی که در برنامه‌های پنجم و ششم توسعه به توسعه قطب‌های زیارتی و مذهبی تأکید شده است. در کنار تمام این موارد که نسبتاً دارای محتوای فرهنگی است، برنامه ششم از زاویه‌ای دیگر به گردشگری جنگلی و نقش سواحل و جزایر کشور نیز اشاره کرده است. وجود تنوع فرهنگی و زیست‌محیطی در کشور ایران نباید موجب سردرگمی و عدم تمرکز اسناد توسعه گردشگری گردد. از سند راهبردی توسعه گردشگری انتظار می‌رفت



که دسته‌بندی منطقی و اولویت‌های راهبردی ارائه دهد تا تکلیف برنامه‌ریزی جاذبه‌های گردشگری را مشخص کند و نقش توسعه مشخصی برای آینده گردشگری کشور ترسیم کند.

نقص در شناسایی و به‌کارگیری ذی‌نفعان

مؤثر بودن سند راهبردی را باید در شناسایی و به‌کارگیری کارای ذی‌نفعان جستجو کرد. اسناد بالادستی به قطعه‌های پازل ذی‌نفعان اشاراتی داشته‌اند اما آنچه نیاز کامل است را در قالب الگو یا مدلی استاندارد ارائه ننموده است برای مثال در برنامه ششم توسعه، اقدامات لازم برای هماهنگی و همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط اشاره شد اما در هیچ‌کجا مشخص نیست که وزن بخش‌های دیگر درگیر با گردشگری کشور که به‌عنوان دستگاه شناخته نمی‌شوند چقدر است؟ تنها نقطه روشن توجه به بخش خصوصی است که به‌عنوان مهم‌ترین بخش ذی‌نفعان هم در اسناد بالادست و هم در سند راهبردی توسعه گردشگری مورد اشاره و توجه قرار گرفت. هر چند نه سازوکار و نه ابزارهای لازم برای به‌کارگیری این بخش در فعالیتهای گردشگری وجود ندارد و عملاً اقدام عملیاتی در راستای تسهیلگری برای به‌کارگیری مشاهده نمی‌شود. در برنامه پنجم توسعه به‌کارگیری تعاونی‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی، در برنامه ششم به‌کارگیری تشکل‌های حرفه‌ای و تخصصی مورد نظر قرار گرفته بود. همچنین در قانون مدیریت خدمات کشوری برای فعالیت دستگاه‌های اجرایی پاره‌ای محدودیت‌ها تنظیم شده بود که می‌توانست جهت‌دهنده به حساب آید. اما سند راهبردی توسعه گردشگری سطح ذی‌نفعان را به دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی و حاکمیتی محدود کرده است. درحالی که اساساً بدنه درگیر و تجربه‌ساز گردشگری به سایر بخش‌های ذکر نشده مثل ذی‌نفعان غیردولتی وابسته است. بنابراین سند راهبردی توسعه گردشگری در شناسایی ذی‌نفعان ناقص عمل کرده است و زمینه‌ساز به‌کارگیری مؤثر آنها نخواهد بود.

مسکوت بودن در قبال گردشگران داخلی و خروجی

تمام تحرکات و جابه‌جایی‌های فیزیکی ایرانیان باید مد نظر برنامه‌های توسعه باشد. زیرا تأثیرات فرهنگی، اقتصادی و محیطی آن در بلندمدت دارای ارزش‌ها و وزن‌های متفاوتی است. برنامه توسعه سوم با زمینه‌سازی برای مبادلات ارزی، برای جابه‌جایی گردشگران به کشور و خارج بسترسازی کرد (یعنی توجه هم وزن به گردشگران خروجی و ورودی). درحالی که سند راهبردی توسعه گردشگری تأکید بیشتری به گردشگران ورودی دارد و نسبت به گردشگران خروجی از کشور هیچ موضعی ندارد یا شاید بهتر است گفته شود نسبت به گردشگران خروجی از کشور سکوت اختیار کرده است.

ازسویی طبق قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷، موضوع توسعه و توجه به گردشگری داخلی در دستور کار قرار گرفت. این قانون به همراه برنامه ششم توسعه در اقدامی خوب، زمینه‌سازی برای تسهیلات و سفرهای ارزانقیمت برای کارکنان

دولت را مطرح نمود. در حالی که سند مورد بررسی نسبت به موضوع گردشگری داخلی فاقد ایده است و برای بهره‌برداری از ابزارهای مطرح شده در اسناد بالادستی منفعلانه عمل کرده است.

جمع‌بندی تحلیل سند

با تأکید بر نگاه کل‌نگر در کنار جزءنگری هدفمند، سند مورد بررسی دارای اشکالات صوری و محتوایی است که حتی در صورت لطمه زدن به آینده گردشگری، نقش مؤثری در انسجام بین‌بخشی و توسعه هدفمند گردشگری نخواهد داشت.

• اهداف کلی و غیرکاربردی

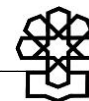
هدفگذاری‌ها و چشم‌انداز تعریف شده براساس واقعیت‌های گردشگری کشور تنظیم نشده است و از الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت پیروی نکرده است. به بیانی این اهداف را می‌توان اهداف همواره مطلوب و خواستنی برای گردشگری هر کشوری دانست و محتوای کشور و شرایط اجتماعی-فرهنگی آن را مد نظر قرار نداده است. اهداف و آرزوهای مطرح شده با فرض مطلوبیت و اولویت داشتن (مثل به‌کارگیری بخش خصوصی یا رقابت‌پذیری در سطح منطقه‌ای) با ارزش‌ها، دستگاه‌های همکار و احکام صادره، همخوانی ندارد. ذی‌نفعان و دستگاه‌های درگیر در توسعه گردشگری به‌درستی شناسایی نشدند و به‌دلیل نداشتن معیار صحیح و راهبردی مطابق با واقعیت، احکام صادره برای آنها بسیار کلی و فاقد خلاقیت است. در صورتی که اگر قرار بر توسعه گردشگری کشور باشد، ابتدا شناسایی و سپس به‌کارگیری صحیح ذی‌نفعان (نه صرفاً دستگاه‌های دولتی همکار) در کنار هم، پیش‌نیاز تدوین احکام و فعالیت‌های بین‌بخشی است.

• مشخص نکردن گردشگری مطلوب

موضوع «گردشگری مطلوب جمهوری اسلامی ایران» موضوعی است که تا به حال مورد توجه و پرورش قرار نگرفته است. این سند نیز در خلأ این مفهوم پایه‌ای، گردشگری را به‌گونه‌ای غیربومی و برمبنای تعاریف عمومی شناخته است و به اشتباه بر محور قرار دادن گردشگری ورودی تکیه کرده است.

• نادیده‌نگاری بخشی از بازیگران و ذی‌نفعان

فقدان الگو و چارچوب برای دسته‌بندی بازیگران و ذی‌نفعان گردشگری موجب شده تا بخش‌های بااهمیت و مؤثر بخش خصوصی و عمومی مورد توجه قرار نگیرد. در حالی که این سند به‌کارگیری بیشتر بخش خصوصی را در ابتدا مد نظر قرار داده است. در حال حاضر در بسیاری از کشورهای دنیا الگوهای پیشرفته شراکت و تعامل بین بخش خصوصی-دولتی مورد توجه دولت‌ها قرار گرفته است که ستون فقرات چیدمان دستگاه‌ها و چگونگی تعامل آنها با بخش خصوصی را تبیین می‌کند.



• مطابقت غیر خلاق با اسناد بالادستی

تطبیق سند حاضر با اسناد بالادستی نشان می‌دهد، بیش از نیمی از اهداف و جهت‌گیری‌های مطرح شده اسناد بالادستی در این سند آمده است که نشان از توجه به این اسناد دارد. اما الگوی مشخص و منسجمی برای کنار هم قرار دادن و پالایش ارائه نکرده است. نه اولویت‌بندی راهبردی مشاهده می‌شود و نه خلاقیت خاصی برای ایجاد دیدگاهی جدید و منطبق با واقعیت وجود دارد. این سند می‌توانست محورهای توسعه دارای اولویت و جاذبه‌ها و قطب‌های قابل توسعه (یا هویت گردشگری کشور در آینده) را مشخص کند و نسبت به گردشگران خروجی و داخلی دارای موضع و برنامه باشد.

• ارزش‌آفرینی‌های مثبت

تأکید بر بخش خصوصی، اشاره به جوانان و زنان و حرکت به سمتی که دسته‌بندی اولیه از دستگاه‌های همکار گردشگری ارائه کند، نقاط مثبت و با ارزش این سند است که می‌توان از آن به‌عنوان اقدامی مثبت و مؤثر یاد کرد.

بنابراین برای بهبود سند حاضر پیشنهاد می‌شود:

- الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت به‌عنوان الگوی بومی و مطلوب، مورد استفاده قرار نگرفته است. لازم است تا ستون‌های سند راهبردی توسعه گردشگری مبتنی بر آن تنظیم و تدوین شوند.
- «چشم‌انداز» رفع ابهام مفهومی شود و دارای خصوصیت الهام‌بخشی گردد،
- «بیانیه» نیاز به تنظیم مبتنی بر واقعیت‌های فعالیت‌های گردشگری کشور دارد،
- «ارزش‌ها» لازم است که به سیاست‌گذاری در مورد گردشگری خانواده و گردشگری داخلی در کنار توجه به گردشگر ورودی و خروجی منطبق با ارزش‌های اسلامی ایرانی تأکید داشته باشد.
- «اهداف کلان» بهتر است که مبتنی بر ابعاد فرهنگی تدوین شود و معیار تنظیم ابعاد اقتصادی قرار گیرد،
- «دستگاه‌های مرتبط» و احکام صادره باید مبتنی بر الگوی کل‌نگرانه‌ای که تمام بازیگران را در کنار هم قرار دهد، تدوین شود و به متولیان گردشگری مذهبی و معنوی و به ابعاد کلان فرایند گردشگری توجه بهتر و بیشتری داشته باشد،
- «راهبردها و سیاست‌ها» نیازمند انسجام درونی و هم‌افزایی به شکلی است که الگوی راهبردی مشخص ارائه دهد،
- «اقدامات اساسی» مرتبط با بازاریابی نیاز است که الگوی بازاریابی مشخص و مبتنی بر نیاز گردشگری کشور را نشان دهد. ضمن اینکه از کلی‌گویی و آوردن نظرات همواره درست در چنین سندی باید خودداری کرد.

منابع و مأخذ

۱. گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با عنوان «برنامه ملی توسعه و مدیریت جهانگردی جمهوری اسلامی ایران» (مروری بر فرایند تدوین، تصویب، نقد و فرجام آن)، به شمار مسلسل ۱۲۳۳۶.
۲. دیوید، فرد آر. «مدیریت استراتژیک»، ترجمه علی پارسائیان و سیدمحمد اعرابی، چاپ دهم، تهران دفتر پژوهش‌های فرهنگی، ۱۳۸۶.
۴. چاغروند، علی. واکاوی موانع نقش‌آفرینی بخش خصوصی در اقتصاد، خبرگزاری تسنیم، <https://www.asni-mews.com/fa/new/2518511>
۵. حاجی، غلامعلی و مینا، عسگری. اثر سرمایه‌گذاری خصوصی و دولتی بر رشد اقتصادی در ایران، فصلنامه اقتصاد کاربردی، سال دوم، ش ۵، ۱۳۹۰.
۶. گزارش کارشناسی بررسی وضعیت گردشگری داخلی به‌منظور دستیابی به چالش‌های سیاستی این حوزه از مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با شماره مسلسل ۱۷۸۵۰ انتشار یافته در تاریخ ۱۴۰۰/۰۸/۱۸.
۷. ناصحی‌فر، وحید و سیدجواد، پورحسینی. مطالعه تطبیقی اجزای تدوین بیانیه مأموریت شرکت‌های فناوری اطلاعات داخلی و خارجی، دانش مدیریت، دوره ۲۱، ۱۳۸۷.