

۲۹

دوره جدید

# مجلس و پژوهش

نشریه مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی  
شماره بیست و نهم - سال هشتم - بهار ۱۳۸۰

## ویژه نامه عملکرد دستگاه های اجرایی (۱) ( چکیده ارزیابی ها )

- وزارت صنایع و معادن (بخش صنعت)
- وزارت بازرگانی
- وزارت راه و ترابری
- وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی
- وزارت نیرو (بخش برق)
- وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی
- سازمان ایرانگردی و جهانگردی



# مجله پژوهش و آموزش

نشریه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی  
شماره بیست و نهم، سال هشتم، بهار ۱۳۸۰

سردبیر:

دکتر محسن رنانی

## همکاران علمی این شماره (به ترتیب حروف الفبا):

مهندس عباس قائم‌الصبحی	بهرام سجابی	دکتر سید مرتضی افقه
دکتر محمود کاظمیان	دکتر وحید سینائی	دکتر چنگیز انصاری
بایزید مردوخی	دکتر سید غلامرضا شیرازیان	علی بهشتی دهکردی
فرشاد مؤمنی	دکتر حسن طایی	دکتر سهیلا پروین
علی میرزایی	دکتر رؤیا طباطبایی یزدی	دکتر بهزاد پورسید
حجت‌ال... میرزایی	ابراهیم عربزاده	رضا جلالی
دکتر مهدی منتظر قائم	مرتضی عزتی	ناهید حکیم شوشتری
علیرضا ناصری	دکتر حسین عظیمی	دکتر فیروزه خلعتبری
ماشاء... نژاد	حسن فرازمند	دکتر محمد تقی رهنمایی
دکتر بهروز هادی زنوز	محمد قاسمی	سید عبدالحسین ساسان

دبیر علمی ویژه‌نامه: دکتر سید مرتضی افقه

مدیر اجرایی: علی اصغر صادقی

حروفچین: لیلا کاظمی، مهناز حامدی طبری

مقابله‌خوان: طاهره صفدری

چاپ و صحافی: چاپخانه مجلس شورای اسلامی

نقل مندرجات این نشریه با ذکر مأخذ آزاد است.  
مسئولیت صحت مطالب و مقالات به عهده نویسندگان آنهاست.

## فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۹	سخن سردبیر.....
۱۷	بررسی عملکرد وزارت صنایع و معادن (بخش صنعت).....
۵۵	بررسی عملکرد وزارت بازرگانی.....
۸۷	بررسی عملکرد وزارت راه و ترابری.....
۱۳۱	بررسی عملکرد وزارت نیرو (بخش برق).....
۱۵۳	بررسی عملکرد وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی.....
۲۰۷	بررسی عملکرد وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.....
۲۲۱	بررسی عملکرد سازمان ایرانگردی و جهانگردی.....

### نمایندگی، قانونگذاری یا نظارت؟

یک دسته مجموعه‌های است از عناصر دارای ارتباطات با انواع فرایندها که شامل آنها به تحقق اهداف معینی (اهداف سیستم) می‌انجامد. یک سیستم پیوسته برای آنست که فرایند یا فرایندها و خورد اطلاعات، فرایند انتقال و فرایند اصلاح، فرایند بازبینی و اطلاعات شامل مجموعه‌ای از قواعد و روابط است که اطلاعات مربوط به نحوه عملکرد سیستم را به مراکز تصمیم‌گیری منتقل می‌کند. فرایند انتقال شامل مجموعه قواعد و روابطی است که با تحول در محیط سیستم، ساختار سیستم را با تحولات محیطی منطبق می‌سازد. فرایند اصلاح، نیز شامل مجموعه‌ای از قواعد و روابط است که با انحراف سیستم از اهداف تعیین شده، وارد عمل می‌شود و عملکرد سیستم را اصلاح می‌کند. یک سیستم کارآمدی توانست که از این سه تحقق فرایندهای سه‌گانه بالا را داشته باشد. تضعیف مداوم یا توقف هر یک از این سه فرایند به انحراف یا افدام سیستم می‌انجامد.



## بررسی عملکرد

# سازمان ایرانگردی و جهانگردی

(۱۳۷۶-۱۳۷۹)

دفتر سیاسی - فرهنگی

### ۱. مقدمه

جهانگردی عبارت است از فعالیت افرادی که برای استراحت، تفریح، دیدار دوستان و خویشاوندان، تجارت و امور حرفه‌ای، درمان بیماری، انگیزه‌های مذهبی - زیارتی و مانند این‌ها به خارج از محیط معمول زندگی خویش سفر می‌کنند و حداقل یک شب و حداکثر برای یک سال به طور متوالی در آن جا به سر می‌برند (WTO, 1993).

جهانگردی امروزه یکی از مهم‌ترین فعالیت‌های اقتصادی و یکی از سه صنعت عمده جهان محسوب می‌شود. در سال ۲۰۰۰ میلادی، سفر و جهانگردی بیش از ۴/۵ میلیارد دلار فعالیت اقتصادی ایجاد کرد. سهم اقتصاد سفر و جهانگردی در تولید ناخالص داخلی جهان در سال ۲۰۰۰، ۱۰/۸ درصد و در اشتغال جهانی ۸ درصد بود. به عبارت دیگر یک شغل از ۱۲ شغل جهان مربوط به بخش سفر و جهانگردی است.

این مقاله، چکیده پژوهشی است که به سفارش «دبیرخانه دائمی بررسی عملکرد دستگاه‌های اجرایی» در دفتر سیاسی - فرهنگی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی توسط گروه مطالعاتی به سرپرستی آقای دکتر وحید سینائی مدرس دانشگاه انجام گرفته و متن کامل گزارش در مرکز موجود است.

در سال ۲۰۱۰ تعداد مشاغل بخش سفر و جهانگردی به ۲۵۱/۶ میلیون یا ۹/۱ درصد از کل مشاغل جهان خواهد رسید (World Travel & Tourism Council, 2001).

تعداد جهانگردان بین‌المللی در سال ۲۰۰۰ به ۶۹۸ میلیون نفر و درآمدهای حاصل از جهانگردی بین‌المللی به ۲۷۵/۹ میلیارد دلار رسید (WTO, 2001). تعداد جهانگردان ورودی به ایران در سال ۲۰۰۰ (۱۳۷۹) در حدود ۱/۴۰۰/۰۰۰ نفر و درآمدهای حاصل از آن ۷۰۰ میلیون دلار برآورد می‌شود.

به دنبال تشکیل نخستین کابینه آقای سید محمد خاتمی، در اواسط سال ۱۳۷۴ با صدور حکمی توسط وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی و متعاقب آن تصویب شورای عالی اداری، سازمان ایرانگردی و جهانگردی به عنوان سازمان متولی، سیاستگذار و ناظر بر فعالیت‌های بخش جهانگردی در ایران تعیین شد. این سازمان بر اساس اهداف و وظایف مصوب، وظیفه معرفی ایران و جاذبه‌های سیاحتی و زیارتی آن، جذب جهانگردان و ارتقای سطح خدمات به آنها، افزایش سطح تسهیلات و کیفیت و کمیت تأسیسات جهانگردی، تسهیل سرمایه‌گذاری، ارزیابی و گسترش مبادلات جهانگردی، نظارت بر عملکرد تأسیسات و واحدهای فعال و ایجاد هماهنگی در فعالیت‌های بخش جهانگردی را بر عهده دارد. (ناطق الهی، ۱۳۷۸، ص ۳۲۲-۳۲۳). این فعالیت‌ها در سازمان ایرانگردی و جهانگردی در معاونت نظارت، معاونت تحقیقات، آموزش و برنامه‌ریزی و دفتر بازاریابی و امور بین‌الملل انجام می‌شود.

## ۱. بررسی و ارزیابی عملکرد سازمان (ف) نظارت بر خدمات سیاحتی

وظایف نظارتی سازمان در دو محور اصلی، صدور مجوز (۱) دفاتر خدمات مسافرتی و راهمایان گشت، (۲) تأسیسات جهانگردی و نظارت بر آنها انجام می‌شود.

تعداد متقاضیان تأسیس دفاتر خدمات مسافرتی و نیز تعداد مجوزهای صادر شده در اصله سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۷۹ رشد قابل توجهی داشته است. در سال ۱۳۷۹ تعداد متقاضیان شش از سه برابر سال ۱۳۷۶ و تعداد مجوزهای صادره بیش از ۲۵ برابر افزایش یافته است. رایش قابل توجه مجوزهای صادره نسبت به میزان رشد متقاضیان از ایجاد گشایشی در سیاست‌های سخت‌گیرانه و محدود کننده پیشین حکایت می‌کند. اما از سوی دیگر، میزان فعال پروانه‌های فعالیت از ۱۳ و تعلیق از ۱۶ مورد در سال ۱۳۷۶ به ۸۹ و ۱۳۸ مورد در سال

۱۳۷۹ رسیده است (دفتر آمار و مطالعات اقتصادی و بازاریابی (الف)، ۱۳۷۷، ص ۲۵). معاونت نظارت، ۱۳۷۹، ص ۱۳۱).

هرچند معلوم نیست چه تعداد از این ابطال‌ها و تعلیق‌ها مربوط به دفاتر تازه تأسیس است، می‌توان احتمال داد گسترش تحولات دفاتر مسافرتی و عدم دقت کافی در احراز شرایط صلاحیت‌های تخصصی و حرفه‌ای متقاضیان در این امر مؤثر بوده‌اند. بر تعداد متقاضیان دریافت کارت راهمایان گشت و نیز کارت‌های صادر شده در سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۷۹ افزوده شده و نسبت بین آنها نیز به نحو قابل توجهی بهبود یافته است. اما برخلاف روند موجود در سایر دفاتر خدمات مسافرتی و راهمایان گشت، از تعداد متقاضیان و مجوزهای صادره برای تأسیس واحدهای اقامتی و پذیرایی میان‌راهی به میزان قابل توجهی کاسته شده، به نحوی که تعداد مجوزهای صادره در سال ۱۳۷۹ کم‌تر از ۲۵ درصد مجوزهای صادره در سال ۱۳۷۶ است (دفتر آمار و مطالعات اقتصادی و بازاریابی (الف)، ۱۳۷۷، ص ۴۷). معاونت نظارت، ۱۳۷۹، ص ۱۲-۱۶). هزینه زیاد ایجاد واحدهای اقامتی و پذیرایی میان‌راهی و بهره‌برداری از آنها، شریک اشتغال پایین واحدهای اقامتی و اشباع نسبی بازار با توجه به تقاضای موجود عوامل اصلی در ایجاد این روند نزولی هستند.

در حالی که آمارهای موجود از افزایش قابل توجه عملکردهای نظارتی بر تأسیسات جهانگردی خبر می‌دهند، اما در مورد کیفیت این بازدهی‌ها و تأثیر آنها در خدمات و فعالیت‌های تأسیسات اقامتی اطلاعاتی داده نمی‌شود. با توجه به آن‌که نظر خواهی‌های موجود از تحول قابل توجهی در خدمات تأسیسات جهانگردی حکایت نمی‌کنند، به نظر می‌رسد عملکردهای نظارتی، در مجموع صوری، سطحی و بیش‌تر ناظر بر امور فیزیکی هستند.

نظارت بر سفرهای توریستی و خدمات مراکز اقامتی و پذیرایی نیز وضعیت مشابهی دارد. در حالی که تعداد کل بازدیدها در نوروز ۱۳۷۸ و ۱۳۷۹ نسبت به نوروز ۱۳۷۷ در حدود ده برابر افزایش یافته است، اما از تعداد تعطیل موقت واحدها و «تنبیه و تعزیر» آنها در سال ۱۳۷۸ کاسته شده و در سال ۱۳۷۹ در آمارهای منتشر شده هیچ اطلاعاتی در این خصوص داده نشده است (معاونت نظارت، ۱۳۷۸، ص ۴۶ / معاونت نظارت، ۱۳۷۹، ص ۴۲-۳۹).

در مجموع به نظر می‌رسد وظایف نظارتی سازمان در سال‌های اخیر هرچند از نظر کمیت و آمارهای ارائه شده درباره آن رشدی قابل توجه و حتی «عجیب و باورنکردنی» داشته است، اما این رشد کمی تناسبی با افزایش کیفیت خدمات نداشته و در عمل محور ثقل



در فاصله سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۷۹، نازل کیفی و کمی قابل توجهی دیده می‌شود\* و از دامنه و تعداد مطالعات آماری و کیفیت و دقت آمارهای جهانگردی نیز کاسته شده است. ایجاد تغییراتی در سازمان اداری بخش آمار و نیروی انسانی آن، عدم همکاری کامل اداره کل امور اتباع نیروی انتظامی و وجود برخی ناهماهنگی‌های سازمانی عامل اصلی این نازل کمیت و کیفیت بوده‌اند.

سیاست آموزشی سازمان بر آموزش شاغلان بخش جهانگردی و افزایش تعداد آموزش دیدگان آن متمرکز بوده است. به همین دلیل برخی از کلاس‌های آموزشی غیر مرتبط با جهانگردی حذف و با صدور مجوز تأسیس مؤسسه‌های آموزشی خصوصی و راهاندازی واحدهای آموزشی در استان‌ها، ظرفیت آموزش افزایش داده شده است. هرچند آمارهای موجود در مورد آموزش شاغلان بخش جهانگردی یا بی‌دقتی‌ها و نقص‌هایی همراه است، در مجموع بخش آموزش شاهد رشد نسبی و قابل قبولی بوده است. تعداد شاغلان آموزش دیده بخش جهانگردی در سال‌های ۱۳۷۵ تا ۱۳۷۸ در حدود ۴۵۰۰ و در سال ۱۳۷۹ در حدود ۳۵۰۰ نفر بوده‌اند (مرکز آموزش خدمات جهانگردی، سال ۱۳۸۰). با وجود این، کیفیت، استانداردهای آموزشی و امکانات دوره‌ها و مراکز آموزشی نیازمند نظارت، ارتقا و تجهیز هستند.

تدوین «برنامه ملی توسعه گردشگری» بنیادی‌ترین اقدامی است که در بخش برنامه‌ریزی جهانگردی ایران در حال انجام است. هدف از اجرای این طرح که با همکاری سازمان جهانگردی (WTO) و مشارکت UNDP صورت می‌گیرد تدوین راهبرد بازاریابی، توسعه منابع انسانی، ارتقای توانایی‌های بخش دولتی و اجرای عملی طرح‌های جهانگردی در یک منطقه «آزمایشی» است. براساس برنامه زمان‌بندی شده، برنامه ملی تا اواخر اسفند ۱۳۸۰ تهیه و اجرای عملی طرح آزمایشی نیز از اواخر اسفند ۱۳۸۰ آغاز و در ۲۹ فروردین ۱۳۸۱ با پایان خواهد رسید. این طرح توسط گروهی از کارشناسان خارجی و ایرانی تدوین می‌شود (ریدر، ۲۰۰۱، دفتر برنامه ملی توسعه گردشگری، ۲۰۰۱).

تهیه «برنامه ملی توسعه گردشگری» با همکاری مراجع و متخصصان بین‌المللی گام

نظارت، متوجه امور فیزیکی بوده است. اعمال نظارت‌های همه جانبه کیفی و فیزیکی مستلزم استفاده از کارشناسان مجرب و وظیفه‌شناس است. استفاده از گروه‌های غیر کارشناسی هرچند به افزایش آمارها و تعداد بازدیدها می‌انجامد، به ایجاد تغییرات پایدار و نازل در کیفیت کمک نمی‌کند. پایداری نظارت و اعمال مؤثر آن مستلزم تقویت نهادهای علمی - صنعتی و واگذاری کنترل‌های کیفی و شکلی به آن‌ها است.

## ب) تحقیقات، آموزش و برنامه‌ریزی

مأموریت‌های تحقیقاتی در سازمان از برگزاری همایش‌های علمی، جمع‌آوری اطلاعات و تهیه گزارش‌های کارشناسی در سال‌های ۱۳۷۶ و ۱۳۷۷ به تدوین عناوین پروژه‌های تحقیقاتی و سفارش آن‌ها برای اجرا به مراکز پژوهشی و تحقیقاتی در بخش خصوصی در سال‌های ۱۳۷۸ و ۱۳۷۹ تغییر جهت داده است. به عبارت دیگر، در حالی که در سال ۱۳۷۶ حداقل پنج همایش استانی، ملی و بین‌المللی درباره جهانگردی در بخش تحقیقات برگزار شد (دفتر آمار و مطالعات اقتصادی و بازاریابی (اقتصاد)، ص ۱۰)، در سال ۱۳۷۷ نقطه فعالیت‌ها به تشکیل هشت گروه مطالعاتی درباره موضوعات جهانگردی منتقل گردید، کم‌تر از نیمی از این گروه‌ها موفق به ارائه نتایج و محصولات مطالعاتی خود شدند (دفتر آمار و مطالعات اقتصادی و بازاریابی (اقتصاد)، ص ۲۴-۳۶).

در سال ۱۳۷۸ اجرای یازده پروژه تحقیقاتی از طریق عقد قرارداد با مؤسسات پژوهشی خصوصی در دستورکار قرار گرفت. اطلاعات موجود درباره این طرح‌ها نشان می‌دهد که هیچ‌یک از آن‌ها در موعد مقرر به پایان نرسیده یا نخواهند رسید و با وجود آن که اسفند ۱۳۷۸ و خرداد و شهریور ۱۳۸۰ پایان مهلت اجرای آن‌ها بوده یا خواهد بود، اما بیش‌ترین زمان پیشرفت آن‌ها فقط در مورد برخی از آن‌ها، اجرای فاز یک، در حد تدوین طرح‌های پای پژوهش و گردآوری و طبقه‌بندی اطلاعات است (معاونت تحقیقات، آموزش و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۰، ص ۶-۲ / دفتر تحقیقات و اطلاع‌رسانی، ۱۳۷۹).

خدمات آماری از دیگر فعالیت‌هایی است که هم‌اکنون در چارچوب فعالیت‌های تحقیقاتی و اطلاع‌رسانی سازمان صورت می‌گیرد. در مطالعات و انتشارات آماری سازمان

\* برای اطلاع بیشتر مقایسه صورت‌اندازات آماری سازمان را در گزارش‌های عملکرد و عملکرد سازمان آبرسانی و جهانگردی در سال‌های ۱۳۷۶ و ۱۳۷۷ در گزارش دوره معارفت، تحقیقات، آموزش و برنامه‌ریزی، سازمان آبرسانی و جهانگردی، سال ۱۳۷۹.

همی در توسعه جهانگردی ایران محسوب می‌شود اما تهیه برنامه ملی توسعه گردشگری بر پایه همه مشکلاتی که فعالیت‌های مطالعاتی و پژوهشی در ایران از آن رنج می‌برند رویه‌رو است. فقدان و ضعف اطلاعات و آمارهای مورد نیاز، عدم همکاری مؤثر سازمان‌های مرتبط، دیوانسالاری اداری و مالی و کمبود محققان مجرب از جمله مهم‌ترین این مشکلات است. در چنین شرایطی تأمین نیروی انسانی مورد نیاز طرح با روش‌هایی که در ایران بازده مطلوبی ندارند، مانند چاپ آگهی در مطبوعات، نمی‌تواند کیفیت مورد نیاز و انتظار را فراهم آورد. بنابر معاونت تحقیقات، آموزش و برنامه‌ریزی با متخصصان و اعضای هیأت علمی دانشگاه‌ها ضعیف و استفاده از آن‌ها در تدوین برنامه ناپیوسته است. در چنین شرایطی مشاوران خارجی موجود درباره کیفیت و محتوای «برنامه» باید مورد توجه جدی قرار گیرد و از سوی دیگر فراموش نشود که برنامه ملی در تحلیل نهایی یک برنامه مطالعاتی، پژوهشی و البته راهبردی است و تهیه و تدوین آن در فرایند توسعه جهانگردی ایران و در چارچوب واقعیت‌های موجود هر چند گام مهمی است، از افراق درباره نتایج آن نیز باید پرهیز کرد. برای اعمال نتایج حاصل از برنامه ملی و نیز انجام وظایف سازمان ایرانگردی و جهانگردی و اساساً بخش جهانگردی در ایران نیازمند ایجاد پیوندها و هماهنگی‌های کنترکری در بخش‌های متعددی است که تحقق آن چه بسا از تهیه برنامه ملی نیز اساسی‌تر و دشوارتر باشد.

### ج) تبلیغات، بازاریابی، تسهیلات و فعالیت‌های بین‌المللی

فعالیت‌های تبلیغاتی در سازمان ایرانگردی و جهانگردی در اشکال مختلف خود در سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۷۹ گسترش قابل توجهی یافته است. مجموع اقلام تبلیغاتی تولید شده در سال ۱۳۷۷ تا ۱۳۷۹ به ترتیب بالغ بر ۱۸۰/۰۰۰، ۱۳۳/۵۰۰ و ۷۵۵/۵۰۰ بوده است (دفتر بازاریابی و امور بین‌الملل، ۱۳۸۰). این محصولات تبلیغاتی که شامل پوستر، بروشور، کارت پستال، نقشه و مانند این‌ها هستند در داخل و خارج از کشور توزیع می‌شوند. در ارتباط با برپایی نمایشگاه‌های ایرانگردی تغییر مهمی رخ نداده است. تعداد این نمایشگاه‌ها در سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۷۹ به ترتیب سه، دو، دو، و سه مورد بوده‌اند. شرکت در نمایشگاه‌های خارجی نیز برای سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۷۸ به ترتیب چهار، چهار و پنج مورد بوده است. از سال ۱۳۷۹ سازمان، برگزاری یا شرکت در نمایشگاه‌های خارجی را به بخش خصوصی واگذار کرد. براساس اطلاعات موجود در این سال، بخش خصوصی با هماهنگی سازمان

ایرانگردی در ده نمایشگاه بین‌المللی شرکت کرده است. اما مهم‌تر از رشد کمی فعالیت‌های تبلیغاتی، میزان تأثیرگذاری آن‌ها در تصمیم‌گیری گردشگران برای مسافرت به ایران است. براساس نتایج یک نظرسنجی از گردشگران خارجی حاضر در ایران، سفر ۸۲ درصد آن‌ها تحت تأثیر پیام، واسطه تبلیغات مؤسسات و سازمان‌های ایرلسی نبوده است. حتی تأثیر تبلیغات دفاتر خدمات مسافرتی ایران نیز در تصمیم‌گیری آن‌ها بسیار اندک و تنها نزدیک به ۱۹ درصد بوده است. نتایج این نظرسنجی نشان می‌دهد گردشگران خارجی تحت تأثیر اطلاعات در یافتن از دوستان و آشناپان و نیز از آژانس‌های مسافرتی کشور خود و مجلات تخصصی گردشگری که در خارج منتشر می‌شوند به ایران سفر کرده‌اند. این‌ها، منابع اطلاعاتی ۷۵ درصد از گردشگران خارجی برای سفر به ایران را تشکیل می‌دهند. همین بررسی نشان می‌دهد که به نظر گردشگران خارجی مهم‌ترین منابع و ابزارهای تبلیغاتی برای جذب جهانگردان به ایران به ترتیب اولویت عبارتند از:

- مجلات تخصصی گردشگری؛
- تأسیس دفاتر دائمی گردشگری در کشورهای خارجی؛
- رادیو تلویزیون کشورهای خارجی؛
- شبکه اینترنت؛
- نمایشگاه‌های بین‌المللی جهانگردی (ستاری، ۱۳۷۹، ص ۱۷۳).

نتایج این نظرسنجی ناکارایی روش‌های مرسوم و سنتی در تبلیغات جهانگردی ایران و ضرورت تجدید نظر اساسی در آن‌ها را نشان می‌دهد. سرمایه‌های گرافیک و مصروف تبلیغات جهانگردی در ایران می‌شود بدون آن‌که برنامه و راهبرد تبلیغاتی و بازاریابی مشخص و حتی نظام توزیع مناسب برای رساندن محصولات و پیام‌های تبلیغاتی به مشتریان آن‌ها وجود داشته باشد.

برگزاری اجلاس‌های بین‌المللی جهانگردی در ایران در فاصله سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۷۹ رشدی نیافته است. در حالی که در سال ۱۳۷۶ دو اجلاس مهم بین‌المللی در ارتباط با جاده ابریشم و اسکاب در ایران برگزار شد. در سال‌های ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸ هیچ‌گونه اجلاس بین‌المللی در ایران برپا نگردید. در سال ۱۳۷۹ نخستین اجلاس وزری جهانگردی کشورهای عضو سازمان کنفرانس اسلامی در شهر اصفهان برگزار گردید. در سال‌های ۱۳۷۸ و ۱۳۷۹، هر سال چهار نشست دو جانبه جهانگردی یا کشورهای دیگر برگزار شده است. در



فاصله سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۷۹ به ترتیب دو، سه، نه و هشت هیأت به نمایندگی از سازمان ایرانگردی و جهانگردی در اجلاس‌های بین‌المللی شرکت کرده‌اند (دفتر آمار مطالعات اقتصادی و بازاریابی (الف)، ۱۳۷۷، ص ۳۵-۳۴ / همان، ۱۳۷۸، ص ۵۰-۴۹، دفتر بازاریابی و امور بین‌المللی، ۱۳۸۰).

با تشکیل سازمان ایرانگردی و جهانگردی، حضور مستقیم نمایندگان بخش دولتی جهانگردی در کمیسیون‌های مشترک همکاری‌های اقتصادی ایران و کشورهای دیگر و کمیته‌های تخصصی آن‌ها روزه افزایش نهاده است. در سال‌های ۱۳۷۷ تا ۱۳۷۹ نمایندگان سازمان به ترتیب در هفت، شش و شش کمیسیون شرکت کرده‌اند. تعداد پادداشت تفاهم‌های امضا شده در بخش جهانگردی در سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۷۹ به ترتیب چهار، دو، شش و چهار مورد بوده است (دفتر آمار و مطالعات اقتصادی و بازاریابی (الف)، ۱۳۷۷، ص ۳۴ / همان، ۱۳۷۸، ص ۵۰-۴۹، دفتر بازاریابی و امور بین‌المللی، ۱۳۸۰). تعداد قابل توجهی از این پادداشت تفاهم‌ها با کشورهای همجوار و تحت تأثیر روابط و ملاحظات سیاسی بوده است و در واقع تأثیری در مبادلات واقعی جهانگردی و تبادل جهانگرد ندارند. نکته جالب توجه آن‌که در سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۷۹ هر سال یک پادداشت تفاهم همکاری جهانگردی با کشورهای ارمنستان و یونان به امضا رسیده است.

هرچند با تبدیل معاونت سیاحتی و زیارتی به سازمان ایرانگردی و جهانگردی، امکان حضور فعال‌تر و مستقیم بخش دولتی جهانگردی در فعالیت‌های بین‌المللی فراهم شده است، به نظر می‌رسد سیاست و راهبرد خاصی بر فعالیت‌های بین‌المللی سازمان حاکم نیست. در واقع فقدان برنامه و راهبرد بازاریابی باعث شده است که چارچوب تعریف شده‌ای نیز برای فعالیت‌های بین‌المللی سازمان و سمت‌گیری‌های آن وجود نداشته باشد. در چنین شرایطی، اقدامات و فعالیت‌های بین‌المللی تابعی از سیاست و استراتژی بین‌المللی بخش جهانگردی نیست، بلکه تابع اقدامات و فعالیت‌های دیگر وزارتخانه‌ها و در برخی موارد سیاست‌ها و اقدامات و اکتشی وزارت امور خارجه است.

در سال‌های اخیر تسهیلاتی در صدور روادید جهانگردان در نمایندگی‌های جمهوری اسلامی ایران در خارج از کشور، فرودگاه مهرآباد و مناطق آزاد کیش، قشم و چابهار ایجاد شده است. لغو روادید برای اتباع شش کشور عمان، امارات متحده عربی، قطر، بحرین، کویت و عربستان گام مهم دیگری در تسهیل سفر به ایران بوده است. در زمینه امور گمرکی

جهانگردان و خدمات فرودگاهی نیز گشایش محدودی ایجاد شده است، اما مشکلات مهمی همچنان وجود دارند. در مورد ایجاد مراکز اطلاع‌رسانی در میاندی ورودی و خروجی نیز اقدام محدودی در برخی فرودگاه‌ها صورت گرفته است، اما تا ایجاد شبکه گسترده‌ای از مراکز اطلاع‌رسانی در میاندی ورودی و مقاصد گردشگری در کشور فاصله زیادی داریم.

در اواخر سال ۱۳۷۹ مجوزهای لازم برای بانک‌ها در مورد خرید ارز جهانگردان به نرخ توافق (زور) و باز خرید ارز فروخته شده صادر گردید. هرچند عدم پذیرش برخی از کارت‌های اعتباری عمده در ایران و محدود بودن مراکزی که کارت‌های اعتباری را می‌پذیرند همچنان از مشکلات جهانگردان خارجی به هنگام سفر به ایران به‌شمار می‌روند. تسهیلات بخش جهانگردی ایران با محدودیت‌ها و مشکلات اساسی مواجه است. برای جهانگردانی که قصد سفر شخصی و تفریحی به ایران دارند صدور روادید با مشکلات و تأخیرهایی مواجه است. ویزا برای زنان مجرد و جوان صادر نمی‌شود. دیدگاه‌های اطلاعاتی و امنیتی نسبت به جهانگردان پررنگ هستند. هنوز در رفتار برخی مأموران دولتی در فرودگاه در خوردهای سرد و غیردوستانه و در رفتار کارکنان بخش خصوصی و خدمات شیوه‌های کاسیکارانه و همراه با اجحاف دیده می‌شود. درباره حمل و نقل درون شهری و نرخ‌های موجود، اطلاعات مکتوب و موثقی در اختیار جهانگردان نیست. در خارج از شهرها، کمبود خدمات بهداشتی، علائم و نشان‌های لازم برای راهنمایی جهانگردان و تعداد پست‌های بازرسی مشکلات جهانگردان را دوچندان می‌کند.

**۳. اهداف و برنامه‌های استراتژیک بخش**

**الف) رشد جهانگردی بین‌المللی**

مهم‌ترین مؤلفه‌های تشکیل دهنده جهانگردی بین‌المللی در ایران ناظر بر ورود جهانگردان خارجی و درآمدهای حاصل از آن‌ها است. کشورهایی که خواهان توسعه جهانگردی خود هستند برای ایجاد تراز مثبت همواره تلاش می‌کنند بر تعداد جهانگردان خارجی و درآمدهای حاصل از آن‌ها بیفزایند و از تعداد سفرهای خارجی اتباع خود بکاهند.

**ب) رشد جهانگردی ورودی**

تعداد جهانگردان ورودی به ایران از حدود ۷۶۰ هزار نفر در سال ۱۳۷۶ با رشد متوسطی



معادل ۳۲ درصد به حدود ۱/۳۰۰/۰۰۰ نفر در سال ۱۳۷۸ رسید. تعداد جهانگردان ورودی به ایران در ۹ ماهه اول سال ۱۳۷۹ در حدود یک میلیون نفر بوده است و تخمین زده می‌شود که تعداد کل جهانگردان در سال ۱۳۷۹ به حدود ۱/۹۰۰/۰۰۰ نفر برسد.

در جدول شماره ۹ تعداد جهانگردان ورودی به ایران در سال‌های ۱۳۷۹ - ۱۳۷۶ و درصد رشد آن نسبت به سال قبل آمده است.

جز تعداد جهانگردان ورودی، سهم مناطق و کشورهای مختلف جهان در ترکیب جهانگردان ورودی به ایران اهمیت شایان توجهی دارد. در سال ۱۳۷۶ منطقه قفقاز بیش از ۶۰ درصد از جهانگردان ورودی و کشور آذربایجان به تنهایی نزدیک به ۴۰ درصد از کل جهانگردان ورودی به ایران را در اختیار داشته است. پس از منطقه قفقاز بیشترین تعداد جهانگردان ورودی به ایران مربوط به آسیای جنوبی بوده است. در این منطقه پاکستان بیش از هند، هزار نفر و افغانستان نزدیک به هفتاد هزار نفر از جهانگردان ورودی به ایران را داشته‌اند. در همین سال تعداد جهانگردان ورودی از ترکیه بیش از ۹۰ هزار نفر بوده است. به عبارت دیگر، در حدود ۵۶۰ هزار نفر از جهانگردان ورودی به ایران که نزدیک به ۷۵ درصد از کل جهانگردان ورودی را تشکیل می‌دهند مربوط به چهار کشور آذربایجان، پاکستان، ترکیه و افغانستان بوده‌اند. این در حالی است که سهم کشورهای خاورمیانه و عربی خلیج فارس ۱۱ درصد و کشورهای اروپای غربی (بدون احتساب ترکیه) کم‌تر از ۵ درصد و قاره آمریکا در حدود ۰/۳ درصد بوده است (دفتر آمار و مطالعات اقتصادی و بازاریابی سازمان ایرانگردی و جهانگردی، ج ۱، ۱۳۷۷).

جدول ۱ آمار ورود جهانگردان خارجی به ایران ۱۳۷۹ - ۱۳۷۶

سال	تعداد جهانگردان ورودی	درصد رشد نسبت به سال قبل
۱۳۷۶	۷۶۲۰۹۲	۳۳/۲
۱۳۷۷	۱۰۰۷۵۹۷	۳۱/۸
۱۳۷۸	۱۳۲۰۹۰۵	۳۱
۱۳۷۹	۱۰۳۶۱۷۶	-

منبع: سال ۱۳۷۷، دفتر آمار و مطالعات اقتصادی و بازاریابی سازمان ایرانگردی و جهانگردی (ج ۱، سال ۱۳۷۷)؛ مدیریت تحقیقات و اطلاع‌رسانی گروه آمار، سازمان ایرانگردی و جهانگردی سال ۱۳۷۸، معاونت تحقیقات، آموزش و برنامه‌ریزی، بخش آمار و اطلاعات، سازمان ایرانگردی و جهانگردی - سال ۱۳۷۹، معاونت تحقیقات آموزش و برنامه‌ریزی، گروه آمار، سازمان ایرانگردی و جهانگردی.

در سال‌های ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸ تغییر اساسی و مهمی در ترکیب جهانگردان ورودی به ایران صورت نگرفته است. در این سال‌ها به ترتیب، منطقه قفقاز (با اولویت آذربایجان)، آسیای جنوبی، اروپا (با احتساب ترکیه)، خاورمیانه، اقیانوسیه و آسیای شرقی، افریقا و آمریکا مناطق اصلی اعزام جهانگرد به ایران بوده‌اند. در این میان کاهش تعداد جهانگردان ورودی به ایران از منطقه آمریکا در فاصله سال‌های ۱۳۷۵ تا ۱۳۷۸ حائز اهمیت است. در حالی که در سال ۱۳۷۵، ۳۲۸۷ جهانگرد از منطقه آمریکا (شامل امریکای شمالی و جنوبی) به ایران سفر کردند این تعداد در سال ۱۳۷۶ به ۱۳۳۲ نفر کاهش یافت. تعداد جهانگردان ورودی از منطقه آمریکا با یک کاهش ۲۸ درصدی نسبت به سال ۱۳۷۵، به ۱۸۲۵ نفر در سال ۱۳۷۸ رسید (مدیریت تحقیقات و اطلاع‌رسانی، گروه آمار، ۱۳۷۸ / بخش آمار و اطلاعات، ۱۳۷۹).

جدول ۲ درآمدهای جهانگردی بین‌المللی در ایران (۱۳۷۹ - ۱۳۷۶)

سال	درآمد ارزی به دلار	میزان تغییرات نسبت به سال قبل	درصد افزایش نسبت به سال قبل
۱۳۷۶	۳۵۱,۷۲۹,۵۷۵	۹۰۵۰۱۱۰۰	۳۲,۶
۱۳۷۷	۴۴۰,۵۲۳,۴۰۰	۱۱۱۳۳۸۱۵	۳۱,۹
۱۳۷۸	۵۸۵,۴۴۲,۳۲۰	۱۲۱۶۳۸۱۲۰	۲۵,۲
۱۳۷۹	۵۱۸,۸۸۱,۰۰۰	-	-

منبع: به منبع جدول شماره یک مراجعه شود.

### دو) درآمدهای جهانگردی

درآمدهای جهانگردی ایران طی سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۷۸ با متوسط رشدی معادل ۳۰/۹ درصد از حدود ۳۵۰ میلیون دلار به ۵۸۵ میلیون دلار رسیده است. متوسط مبلغی که یک جهانگرد در مدت اقامت خود در ایران خرج کرده است، در سال ۱۳۷۶ حدود ۲۶۰ دلار و در سال‌های ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸ در حدود ۲۷۰ دلار تخمین زده می‌شود. درآمدهای جهانگردی بین‌المللی در ایران در سال‌های ۱۳۷۹ - ۱۳۷۶ در جدول شماره ۲ آمده است.

درآمدهای حاصل از ورود جهانگردان با تعداد جهانگردان ورودی به ایران تناسب ندارد. این امر به دلیل ترکیب جهانگردان ورودی به ایران است. در حالی که در حدود ۷۵ درصد از جهانگردان ورودی از کشورهای همجوار ایران هستند، در سال ۱۳۷۶ تنها ۲۵۸۹۳ نفر با

معادل ۳/۳۹ درصد از جهانگردان ورودی به ایران از هفت کشور اصلی مولد جهانگردان بین‌المللی در جهان یعنی فرانسه، آلمان، بریتانیا، ایتالیا، هلند، ایالات متحده ژاپن بودند. این امر باعث شده است که متوسط درآمد ایران به ازای هر جهانگرد ورودی از متوسط درآمد در جهان و حتی منطقه جنوب آسیا نیز بسیار کمتر باشد. متوسط درآمد به ازای هر جهانگرد ورودی در سال ۱۳۷۹ در جهان، مناطق مختلف، و ایران در جدول شماره ۳ آمده است.

نرخ رشد جهانگردی بین‌المللی در ایران در سال‌های ۱۳۷۹ - ۱۳۷۶ از نظر ورودی‌ها و درآمدها قابل توجه بوده است. اما باید توجه داشت که مداوم حفظ این نرخ رشد با دشواری‌های اساسی روبه‌رو است. اکنون به تدریج ظرفیت‌های خالی پس از پایان جنگ تکمیل شده و میزان مساعدت سیاست خارجی به رشد جهانگردان ورودی کارایی و نفوذ خود را از دست می‌دهد. هر چند آمارهای قطعی سال ۱۳۷۹ هنوز منتشر نشده‌اند، به احتمال زیاد کاهش محسوس در رشد جهانگردی ایران ایجاد شده است، به نحوی که به جای دستیابی به ۱۷۰۰۰۰۰۰ نفر جهانگرد به احتمال زیاد تعداد جهانگردان ورودی به ایران در حدود ۱۴۰۰۰۰۰ نفر بوده‌اند. به عبارت دیگر، به جای ۳۰ درصد رشد مورد انتظار تنها ۷/۵ درصد رشد صورت گرفته است. این امر نشان می‌دهد از این پس افزایش ورودی‌ها به و بزه از بازارهای تروتمند و مولد جهانگردان بین‌المللی مستلزم برنامه‌ریزی علمی، افزایش تسهیلات، ارتقای سطح خدمات و کیفیت آن‌ها، و رقابت در بازارهای بین‌المللی است.

جدول ۳ متوسط درآمد به ازای هر جهانگرد ورودی در سال ۱۳۷۹

مناطق	درآمد به ازای هر جهانگرد ورودی (دلار)
جهان	۷۰۰
آفریقا	۳۵۷
آمریکا	۱۰۰۰
اقیانوسیه و شرق آسیا	۷۶۰
اروپا	۶۱۵
خاورمیانه	۵۳۵
جنوب آسیا	۸۰۰
ایران	۵۰۰

منبع: WTO Tourism Highlights 2001 گروه‌های ورودی گردشگران بین‌المللی (بازارهای بین‌المللی)

رشد جهانگردان ورودی به ایران و درآمدهای حاصل از آن در حالی کاهش می‌یابد که هر ساله مقادیر قابل توجهی ارز توسط ایرانیانی که به خارج از کشور سفر می‌کنند از کشور خارج می‌شود. براساس آمارهای منتشر شده در سال‌های ۱۳۷۶ و ۱۳۷۷، سالیانه بیش از ۱/۲۰۰/۰۰۰ نفر از ایرانیان به خارج از کشور مسافرت کرده‌اند (دفتر آمار و مطالعات اقتصادی و بازارهای داخلی (اج)، ۱۳۷۷). مدیران تحقیقات و اطلاع‌رسانی، گروه آمار، ۱۳۷۸).

در مورد تعداد ایرانیانی که در سال ۱۳۷۸ به خارج از کشور مسافرت کرده‌اند آمارهای منتشر نشده است؛ اما اگر تعداد آن‌ها تنها ۵ درصد افزایش یافته باشد در فاصله سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۷۸ در حدود ۴/۴ میلیون نفر از ایرانیان به خارج سفر کرده‌اند. اگر هر یک از این افراد به طور متوسط هزار دلار در خارج از کشور هزینه کرده باشند در طی سه سال یادشده در حدود ۴/۴ میلیارد دلار از کشور خارج شده است. این مبلغ بیش از سه برابر درآمدهای جهانگردی طی این سه سال و بیش از کل درآمدهای جهانگردی ایران از سال ۱۳۴۸ تا ۱۳۷۸ است.

### ب) رشد ظرفیت و تعداد تأسیسات اقامتی و دفاتر خدمات مسافرتی

رشد ظرفیت تأسیسات اقامتی و دفاتر خدمات مسافرتی با رشد گردشگری، اعم از داخلی و بین‌المللی نسبت مستقیم دارد. سرمایه‌گذاری در ایجاد و گسترش این واحدها به ویژه تأسیسات اقامتی تنها زمانی اقتصادی و سودآور است که تعداد جهانگردان ورودی و ضرب‌بند اشغال مراکز اقامتی روبه افزایش باشد.

#### یک) رشد ظرفیت مسافرپذیری

ظرفیت تأسیسات اقامتی درجه‌بندی شده در سال ۱۳۷۶ با رشدی معادل چهار درصد ۵۰۸۸۰ تخت بوده است. (دفتر آمار و مطالعات اقتصادی و بازارهای داخلی (اج)، ۱۳۷۷). تعداد تخت‌های موجود در این واحدها در سال ۱۳۷۷ به ۵۵۳۸۲ تخت رسید. (دفتر آمار و مطالعات اقتصادی و بازارهای داخلی (اج)، ۱۳۷۸). رشد ظرفیت این تأسیسات در مقایسه با سال قبل ۸/۸ درصد بود. مناسبانه آمارهای منتشر شده و مستندی درباره ظرفیت تأسیسات اقامتی کشور در سال‌های ۱۳۷۸ و ۱۳۷۹ وجود ندارد. براساس یک گزارش، ظرفیت مسافرپذیری مراکز اقامتی در سال ۱۳۷۸، ۵۰۸۸۰ تخت یعنی برابر با ظرفیت سال ۱۳۷۶ بوده است و توضیح داده شده که کاهش ظرفیت به دلیل تجدید طبقه‌بندی واحدهای اقامتی و



خروج برخی از آنها از درجه بندی بوده است (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۸۰). اما از سوی دیگر، در اسناد مربوط به برنامه سوم با توجه به آنکه سال ۱۳۷۸ سال پایه برای اجرای برنامه سوم است، ظرفیت تأسیسات اقامتی درجه بندی در سال ۱۳۷۸ برابر با ۵۵۳۸۲ یعنی برابر با ظرفیت سال ۱۳۷۷ اعلام شده است (دفتر امور فرهنگ و هنر سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۸۰، ص ۱۶). در هر صورت اگر ظرفیت اخیر را نیز مینا قرار دهیم به معنای آن خواهد بود که در سال ۱۳۷۸ هیچ گونه تغییری در ظرفیت تأسیسات اقامتی ایجاد نشده است. براساس اهداف کمی برنامه سوم، ظرفیت تأسیسات اقامتی در سال ۱۳۷۹ باید به ۶۱/۰۰۰ تخت می رسد که متناسبه هیچ گونه آماری در مورد ظرفیت تأسیسات اقامتی در این سال منتشر نشده است. هر چند رشد ظرفیت تأسیسات اقامتی در سال های اخیر اندک بوده است، آمارهای موجود نشان می دهد که از همین ظرفیت محدود نیز با خرید اشغال پایدی بهره برداری می شود. براساس آمارهای منتشر شده درصد جهانگردان خارجی که در تأسیسات اقامتی درجه بندی شده اقامت کرده اند به نسبت جهانگردان ورودی به کشور طی سال های ۱۳۶۷ تا ۱۳۷۷ از ۹۲ درصد به ۶۶ درصد کاهش یافته است (معاونت تحقیقات، آموزش و برنامه ریزی، ۱۳۷۹).

تعداد اندک جهانگردان ورودی به هتل باعث شده که ضریب اشغال تأسیسات اقامتی در سال های ۱۳۷۶ تا ۱۳۷۸ برای گردشگران بین المللی به ترتیب ۰/۴، ۳/۷۹ و ۳/۹ درصد باشد. با توجه به آنکه در این سالها ضریب اشغال تأسیسات اقامتی توسط گردشگران داخلی ۳۸/۶، ۲۷/۸ و ۳۷/۶ درصد بود، ضریب اشغال تأسیسات اقامتی توسط گردشگران اعم از بین المللی و داخلی در این سالها برابر با ۳۱/۵۴، ۳۱/۵ و ۴۱/۵ درصد بوده است. به عبارات دیگر، در حدود ۶۰ درصد از ظرفیت مراکز اقامتی درجه بندی شده کشور در این سالها خالی بوده است. در توضیح علل پایین بودن ضریب اشغال تأسیسات اقامتی در ایران به موارد ذیل می توان اشاره کرد:

- اقامت اکثر جهانگردان ورودی در اماکن اقامتی درجه بندی نشده
- عدم اقامت یک شب، توسط تعداد قابل توجهی از مسافرانی که با محورهای گذر مرزی وارد ایران می شوند.
- ایجاد اماکن اقامتی و پذیرایی توسط دستگاه های دولتی.
- بالا بودن هزینه اقامت در هتل های درجه بندی شده در مقایسه با درآمدهای گردشگران

### داخلی

- اقامت گردشگران داخلی در مراکز اقامتی درجه بندی نشده، زائران سرگردان اماکن عمومی و ریزاتی و منازل مسکونی.

### دو افزایش دفاتر خدمات مسافرتی و جهانگردی

تعداد دفاتر خدمات مسافرتی در فاصله سال های ۱۳۷۶ تا ۱۳۷۹ رشد بی سابقه ای داشته است. در سال ۱۳۷۵ تعداد دفاتر خدمات مسافرتی ۲۲۳ دفتر بود، اما در سال های بعد به ترتیب به ۲۹۸، ۲۹۱، ۱۱۲۲ و ۱۲۸۱ دفتر رسید (مدیریت نظارت بر دفاتر خدمات مسافرتی و تورهادر، ۱۳۸۰).

به عبارت دیگر، تعداد دفاتر خدمات مسافرتی در فاصله سال های ۱۳۷۵ تا ۱۳۷۹ بیش از ۳۰۰ درصد افزایش یافته است. وظیفه اصلی دفاتر خدمات مسافرتی، عرضه خدمات تورگردانی اعم از ورودی و خروجی و داخلی است؛ اما با توجه به آنکه تعداد جهانگردانی که توسط دفاتر خدمات مسافرتی وارد و باخارج می شوند و گردشگران داخلی که با دفاتر خدمات مسافرتی به سفر می روند در مقایسه با کل جهانگردان ورودی، خروجی و سفرهای داخلی بسیار محدود است، رشد تعداد دفاتر مسافرتی در سال های اخیر تا حدودی تعجب برانگیز است. به ویژه آنکه دفاتر خدمات مسافرتی و جهانگردی به عناوین مختلف از انجام فعالیت در یکی از مهم ترین عرصه های جهانگردی ایران که برگزاری تورهای زیارتی خیر و خجی است باز داشته می شوند. سازمان های دولتی و عمومی این فعالیت را به انحصار خود و یا وابستگان به خود در می آورند و عملاً دفاتر خدمات مسافرتی را از یکی از زمینه های فعالیت مشروع باز داشته. آنها را برای بقا به خدمات غیر حرفه ای و غیر مجاز سوق می دهند. شناسایی گروه های ذی نفع در امر زیارت، دلایل تداوم سیاست های انحصاری در این بخش و چگونگی توزیع و هدایت منابع و منافع حاصل از آن از جمله موضوعاتی است که نیازمند بررسی بیش تر و تحقیق و تفحص است.

### ج) تغییرات ساختاری

تغییرات ساختاری در بخش دولتی جهانگردی معطوف به دگرگونی در سازمان اداری و نیروی انسانی این بخش است.

## یک سازمان اداری

ادغام معاونت سیاحتی و زیارتی دو سازمان مراکز ایرانگردی و جهانگردی اولین اقدام عملی برای ایجاد تغییرات ساختاری در بخش دولتی جهانگردی در ایران بود. معاونت سیاحتی و تفریحی عهده‌دار وظایف سیاستگذاری و نظارتی و سازمان مراکز ایرانگردی و جهانگردی به عنوان یک شرکت دولتی و طبقه اداره مراکز اقامتی و پذیرایی را بر عهده داشت. در نتیجه مصوبه شورای عالی اداری در دی ۱۳۷۶ گامی و وظایف و مأموریت‌های معاونت سیاحتی و زیارتی به سازمان مراکز ایرانگردی و جهانگردی منتقل و سازمان به عنوان «سازمان ایرانگردی و جهانگردی» نامیده شد. بدین ترتیب، در واقع ساختار اداری سازمان مراکز ایرانگردی و جهانگردی به عنوان یک شرکت دولتی حفظ و وظایف معاونت سیاحتی و زیارتی به آن منتقل شد. در ساختار تشکیلاتی سازمان نیز که توسط سازمان امور اداری ابلاغ گردید، ساختار سازمانی شرکت‌های دولتی حفظ شد. سازمان دارای یک هیأت مدیره، سه معاونت و یک اداره کل است. با تشکیل سازمان ایرانگردی و جهانگردی، سه موضوع اصلی واگذاری واحدهای اقامتی و پذیرایی به بخش غیر دولتی، ایجاد واحدهای استانی و طرح اقدام با سازمان میراث فرهنگی مورد توجه و پیگیری قرار گرفت.

از جمله اقداماتی که با تغییر ساختار اداری سازمان ایرانگردی و جهانگردی و وظایف و مسئولیت‌های آن ارتباط گسترده‌ای دارد، واگذاری واحدهای اقامتی و پذیرایی است. مصوبه مربوط به این واگذاری‌ها در سال ۱۳۷۸ اخذ و قسمت عمده واگذاری‌ها تا پایان سال ۱۳۷۹ به انجام رسید. در نتیجه این واگذاری‌ها، بخش قابل توجهی از امور تصدی‌گری سازمان کاهش یافت و انجام امور حاکمیتی به محور وظایف سازمان تبدیل و تعداد کارکنان آن به شدت کاهش یافت.

با تشکیل سازمان، واحدهای سیر و سیاحت اداره‌های کل فرهنگ و ارشاد اسلامی در استان‌ها از آن‌ها متفک و واحدهای استانی سازمان ایرانگردی و جهانگردی در مراکز استان‌ها تشکیل شد. در مجموع می‌توان گفت تشکیل سازمان ایرانگردی و جهانگردی و ایجاد واحدهای استانی آن گام مثبتی در جهت افکاک وظایف بخش جهانگردی و ایجاد استقلال نسبی سازمانی به شمار می‌رود اما شیوه اقدام و مراحل تشکیل سازمان نادرست و متناقض با اهداف مورد نظر از اقدام بوده است. با توجه به سیاست کاهش حجم تصدی دولت و واگذاری واحدهای اقامتی و پذیرایی، ادغام معاونت سیاحتی و زیارتی در سازمان

مراکز ایرانگردی و جهانگردی که یکسره وظایف تصدی‌گری را بر عهده داشت قابل توجهی نیست. به علاوه بلافاصله پس از ادغام، موضوع واگذاری واحدهای اقامتی و پذیرایی مطرح و به تدریج به مورد اجرا گذاشته شد. در چنین شرایطی، بخش قابل توجهی از توان مدیریتی و زمانی که می‌توانست مصروف سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و ارتقای کیفیت فعالیت‌ها و خدمات بخش جهانگردی شود به رسیدگی به مشکلات واحدهای اقامتی، پذیرایی، حفظ و استمرار فعالیت آن‌ها و سرانجام واگذاری آن‌ها اختصاص یافت.

همزمان با تشکیل سازمان ایرانگردی و جهانگردی و واحدهای استانی آن، موضوع ادغام سازمان با میراث فرهنگی نیز مطرح گردید.

در حالی که دلایل ادغام سازمان‌های ایرانگردی و جهانگردی و میراث فرهنگی در حاله‌ای از ابهام قرار دارد، چندی است که «ادغام» این دو سازمان امری بدیهی و ضروری تلقی می‌شود. سازمان ایرانگردی و جهانگردی به تازگی خود را از بار وظایف تصدی‌رها ساخته و با تدوین برنامه ملی گردشگری و تجدید ساختار اداری و نیروی انسانی خود می‌تواند صلاحیت‌های لازم را برای ایفای وظایف سیاستگذاری، نظارتی کسب کند؛ حال آن که حجم وسیعی از وظایف سازمان میراث فرهنگی را تصدی امور اجرایی و خدماتی تشکیل می‌دهد. ده‌ها موزه و کاخ موزه و هزاران اثر تاریخی تحت مدیریت و تصدی مستقیم سازمان میراث فرهنگی قرار دارند. بخش مهم دیگری از وظایف سازمان میراث فرهنگی، معطوف به انجام دادن کاوش‌ها، مرمت و نگهداری از آثار و منابع تاریخی و پژوهش‌های باستان‌شناسی و مردم‌شناختی است و اساساً معلوم نیست چگونه وظایف سیاستگذاری و نظارت در حوزه جهانگردی با این سطح از فعالیت‌ها قابل جمع با ادغام هستند. جهانگردی بنا به ماهیت فرابخشی خود و ضرورت ایجاد پیوندهای لازم با دیگر سازمان‌های دولتی و نقش مهمی که می‌تواند در توسعه اقتصادی و اشتغال داشته باشد، دارای قابلیت‌ها و توجهات لازم و کافی برای ارتقا سطح تشکیلات و استقلال سازمانی است. با آن که ارتقا و استقلال سازمانی «فرستی» برای توسعه جهانگردی ایران محسوب می‌شود، اقدام مکانیکی آن در میراث فرهنگی حتی اگر به ارتقای سازمانی آن بینجامد، می‌تواند «تهدید» برای آینده جهانگردی ایران به شمار آید.

با توجه به اهداف و وظایف سازمان ایجاد اصلاحاتی در ساختار سازمان و شرح وظایف

آن ضروری است. اهم این اصلاحات عبارتند:



۱. طراحی سازمانی مناسب برای انجام وظایف میانگذاری و نظارت.
۲. تجدید نظر و باز نویسی شرح وظایف به نحوی که در همین شفافیت و انفعالک در ساختار و وظایف، چگونگی و پشتیبانی واحدها از وظایف یکدیگر تعریف و روشن شود.
۳. افزایش پستهای کارشناس و کاهش پستهای پشتیبانی و اجرایی.
۴. چارماندیشی برای آن بخش از وظایف تصدیگری که با وجود مستحکمی موجود، تداوم تقبل و انجام آنها ضروری به نظر می رسد.

**دی) نیروی انسانی**

وضعیت نیروی انسانی در سازمان مراکز ایرانگردی و جهانگردی و معاونت سیاحتی و زبانه در سال ۱۳۷۶ پانزدهم از وظایف و مأموریت های اداری و رسمی آنها بود. در سال ۱۳۷۶ از ۱۹۸۶ نفر کل نیروی انسانی سازمان مراکز تعداد ۱۲۸۷ نفر معادل ۸۶/۶ درصد آنها زیر دیپلم بودند. ۹۰ نفر معادل ۶/۱ درصد دیپلم، ۵ نفر معادل ۰/۳ درصد فوق دیپلم و ۱۰۴ نفر معادل ۷ درصد لیسانس به بالا بودند (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۸، جلد دوم، ص ۳۷۹).

در همان سال معاونت سیاحتی دارای ۱۱۲ نفر نیروی انسانی بود که نسبت وضعیت تحصیلات آنها به مراتب بهتر از کارکنان سازمان مراکز بود: تعداد ۲۲ نفر معادل ۲۱/۵ درصد زیر دیپلم، تعداد ۲۰ نفر معادل ۳۵/۷ درصد دیپلم، ۳ نفر معادل ۱۲/۷ درصد فوق دیپلم و تعداد ۲۲ نفر که معادل ۳۷/۵ درصد بودند دارای مدرک تحصیلی لیسانس و ۳ نفر دارای معادل ۲/۷ درصد فوق لیسانس بودند (معدیه بت امور اداری، ۱۳۸۰).

در سال ۱۳۷۹ با توجه به واگذاری واحدهای اقامتی و پذیرایی و باز خرید و تسویه حساب ۱۱۷۵ نفر از پرسنل مشمول قانون کار سازمان در تهران و شهرستانها کاهش محسوسی در نیروی انسانی سازمان ایجاد شد. وضعیت نیروی انسانی سازمان ایرانگردی و جهانگردی در سال ۱۳۸۰ در جدول شماره ۲ آمده است.

همچنانکه در جدول ۴ نشان داده شده است بیش از ۵۵ درصد از نیروی انسانی سازمان در حال حاضر دیپلم و زیر دیپلم و کمتر از ۲۵ درصد آنها دارای فوق دیپلم و مدرک تحصیلی بالاتر هستند.

سیاست گذاری، نظارت بر خدمات سیاحتی و ارتقای کیفیت و بازار سازی در بخش جهانگردی مستلزم ایجاد تغییرات بنیادی در کیفیت نیروی انسانی موجود در سازمان است. توسعه جهانگردی به عنوان فعالیتی که مشترک آن خواستار عرضه محصولات و خدماتی

در حد استانداردهای بین المللی هستند. نیازمند نیروهای متخصص، خلاق، علاقمند و توانا برای رقابت در بازارهای بین المللی است.

**جدول ۲. وضعیت نیروی انسانی حوزه مرکزی سازمان ایرانگردی و جهانگردی در سال ۱۳۸۰**

عنوان مدرک تحصیلی	تعداد	درصد
زیر دیپلم	۶۰	۲۲/۶
دیپلم	۸۸	۳۳/۲
فوق دیپلم	۱۲	۴/۵
لیسانس	۸۵	۳۲
فوق لیسانس	۲۰	۷/۵
جمع کل	۲۶۵	۱۰۰

منبع: معدیه بت امور اداری سازمان ایرانگردی و جهانگردی

**د) کاهش حجم تصدی دولت و خصوصی سازی**

خصوصی سازی در سازمان در فاصله سالهای ۱۳۷۶ تا ۱۳۷۹ در چند محور واگذاری واحدهای اقامتی و پذیرایی، صدور مجوز ایجاد مراکز آموزشی توسط بخش خصوصی، کمک به انسجام و سازمان یابی بخش خصوصی، واگذاری سرگزری نمایندگانهای جهانگردی و شرکت در آنها به بخش خصوصی بوده است.

شورای عالی اداری در مصوبه خود در مورد بهنگار چه سازی ساختار اداری بخش ایرانگردی و جهانگردی کشور در دی ماه ۱۳۷۶ سازمان را موظف کرد تا امور تصدی خود را به بخش دولتی واگذار کند. اقدامات عملی برای واگذاری ها به دنبال مصوبه هیأت وزیران در دی ماه ۱۳۷۸ آغاز شد. هیأت وزیران به منظور اجرای بندهای «ج» و «د» تبصره ۱۰ قانون بودجه سال ۱۳۷۸ و پرداخت چهار هزار میلیارد ریال از بدهی های دولت به صندوق بازنشستگی کشوری و یک هزار میلیارد ریال از بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی هیاتی از وزیران و معاونین رئیس جمهور را به عنوان نمایندگان ویژه رئیس جمهور برای

پرواخت بدهی یادشده تعیین و هیأت مذکور در ۲۱ اسفند ۱۳۷۸ تصمیم گرفت مالکیت سازمان ابرنگردی و جهانگردی نسبت به ۱۳۷ هتل، مهمانسرا و مانند این‌ها به نسبت پنجاه در صد به صندوق بازنشستگی کشور و پنجاه درصد به سازمان تأمین اجتماعی واگذار شود (روزنامه رسمی، ۱۳۷۸/۱۲/۲۶، ص ۳۶).

با توجه به آن‌که واگذاری‌ها در سال ۱۳۷۹ انجام شده و در مواردی هنوز به اتمام نرسیده، از زبانی قطعی نتایج آن دشوار است؛ اما برخی از بررسی‌های موجود نشان می‌دهد شرکت‌هایی که در خلال سال‌های گذشته به صندوق بازنشستگی کشوری و شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی واگذار شده‌اند در مقایسه با شرکت‌های خصوصی و دولتی مشابه از نظر افزایش دارایی‌های ثابت، جمع کل دارایی‌ها، سرمایه، سود ویژه، سود ناویژه، است‌های سودآوری و بازده سهام در بورس، عملکرد موفق‌تری داشته‌اند. (سازمان مدیریت صنعتی، ۱۳۷۹). اما با این وجود، واگذاری یکپارچه واحدهای انسانی و پذیرایی به بخش شهرداری زمانی می‌تواند به رونق اقتصادی فعالیت‌های گردشگری در بخش خصوصی کمک کند که مدیریت این واحدها از ورود به عرصه خدمات تورگردانی و رقابت با فلاتر خدمات مسافرتی که می‌تواند به ایجاد انحصار دیگری در عرصه فعالیت‌های گردشگری ایران و تشدید فساد رقابت‌های نابرابر میانجامد اجتناب ورزد.

موفقیت در فعالیت‌های گردشگری و هتل‌داری مستلزم وجود سازمان و نیروی انسانی با انگیزه، متعهد، اخلاق، منعطف، آموزش دیده و کارآمد است و ایجاد چنین ساختار سازمانی و نیروی انسانی یکی از چالش‌های مهم خواهد بود. از سوی دیگر، نگهداری و نظارت بر هتلگرد این واحدها که در سراسر کشور پراکنده‌اند، در صورتی که منجر به ایجاد یک تشکیلات مرکزی نسبتاً گسترده شود بار دیگر می‌تواند بهر مزایای از این مجموعه را غیراقتصادی کند. در چنین شرایطی احتمال می‌رود به تدریج برخی از واحدهای واگذار شده دچار فساد یا حتی فروخته شوند. در صورت اخیر، ادامه حفظ کاربری واحدها محال گردید است.

محدود بودن ایجاد مراکز خصوصی آموزش جهانگردی از دیگر زمینه‌هایی است که در کاهش حجم تصدیی سازمان ابرنگردی و جهانگردی مؤثر بوده است. در سال‌های اخیر چنین مؤسسه آموزشی خصوصی برای برگزاری دوره‌های آموزش کوتاه‌مدت خدمات جهانگردی آغاز به کار کرده‌اند. هرچند واگذاری کامل امور آموزشی در بخش خدمات

جهانگردی به بخش خصوصی مستلزم ایجاد مؤسسات آموزشی در استان‌ها و شهرهای سیاحتی است. اقدامات اخیر زمینه مناسبی را برای طی این فرایند ایجاد کرده است. در چنین شرایطی سازمان ابرنگردی و جهانگردی می‌تواند نقطه نقل فعالیت‌های آموزشی خود را متوجه طراحی دوره‌های آموزشی، برگزاری دوره‌های ضمن خدمت برای مدارس مراکز آموزشی، کمک به تجهیز آنها به منابع و تجهیزات آموزشی و کمک آموزشی، تهیه منابع درسی و آموزش سمعی و بصری و نظارت بر کیفیت خدمات آموزشی کند.

همزمان با شکل‌گیری سازمان ابرنگردی و جهانگردی تلاش‌های جستی برای ایجاد تسجیم و سازمان‌یابی بخش خصوصی جهانگردی صورت گرفته است. مهم‌ترین این اقدامات کمک به تشکیل کانون توسعه صنعت ابرنگردی و جهانگردی، و جامعه هتل‌داران ایران و تشویق راهنمایان جهانگردی به ایجاد کانونی برای تمرکز فعالیت‌های خود بوده است. هرچند این تلاش‌ها با موفقیت کامل همراه نبوده و دچار نوسان‌هایی شده است، در مجموع به سازمان‌یابی فعالیت‌های بخش خصوصی در ایران کمک کرده است.

از سال ۱۳۷۸ برگزاری نمایشگاه‌های ابرنگردی و جهانگردی داخلی و شرکت در نمایشگاه‌های خارجی به بخش خصوصی واگذار شده است. براساس این تصمیم، سازمان تنها مجوز برگزاری نمایشگاه جهانگردی را صادر و به برگزاری آن کمک می‌کند. در مورد شرکت در نمایشگاه‌های خارجی نیز روال جاری تقریباً مشابه برگزاری نمایشگاه‌های خارجی است. در حالی که نقش واگذاری برگزاری نمایشگاه‌های جهانگردی در داخل و خارج از کشور به بخش خصوصی امری اصولی و در چارچوب سیاست کاهش حجم تصدیی دستگاه‌های دولتی است، اما هنوز ضوابط و مقررات شناخته شده و کارایی برای آن وضع نشده است. این امر می‌تواند مانع ایجاد فرصت برابر برای مقاضیان و در نتیجه بروز اعتراض و نارضایتی شود. از سوی دیگر، انتقال یکباره این فعالیت‌ها به بخش خصوصی و عدم تدوین سیاست‌های لازم برای شرکت در نمایشگاه‌های متنوع و متعدد خارجی در چارچوب استراتژی بازاریابی جهانگردی ایران و حمایت‌های بجای و ضروری و نظارت لازم می‌تواند به کاهش کیفیت، بروز ناهماهنگی‌های اساسی در ادامه روند این فعالیت و عدم بهره‌وری بهینه از سرمایه‌گذاری‌های مالی و انسانی منجر شود.



## ۴. بررسی چگونگی اجرای قوانین

## الف) اجرای قوانین کوتاه مدت (بودجه‌های سنواتی)

یکی از بندهای نبره‌های قوانین بودجه که در فاصله سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۷۹ همه ساله تکرار شده، در مورد دریافت مبالغ (عوارض) از کارفرمایان در قبال ارائه خدمات کارشناسی و آموزشی به کارکنان هتل‌ها است. عملکرد این تبصره در سال ۱۳۷۶ بالغ بر ۱۵۳ میلیون ریال و در سال ۱۳۷۷ تنها یکصد میلیون ریال بوده است (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۸، جلد دوم، ص ۳۷۲ / همان، جلد دوم، ۱۳۷۹، ص ۳۸۲).

عملکرد تبصره این تبصره و ناراضی هتل‌داران از پرداخت عوارض متعدد، ضرورت پیش‌بینی و تصویب این تبصره را در قوانین بودجه سال‌های آینده مورد تردید جدی قرار می‌دهد. در واقع به نظر می‌رسد طراحی دوره‌های آموزشی ضمن خدمت برای کارکنان هتل‌ها و تدوین آیین‌نامه‌ای در خصوص مکلف کردن کارفرمایان به اعزام کارکنان خود به دوره‌های آموزشی و پرداخت هزینه‌های آن بسیار موفق‌تر و اصولی‌تر از رویه موجود باشد.

بر اساس یکی دیگر از بندها، درآمد حاصل از واگذاری قطب‌های سیاحتی آماده و تجهیز شده باید برای توسعه و آماده‌سازی سایر قطب‌های سیاحتی در کشور و با توسعه و امنیت صنعت جهانگردی هزینه شود. اما این تبصره در سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۷۸ هیچ‌گونه عملکردی نداشته و در سال ۱۳۷۹ اساساً از قانون بودجه حذف شده است.

در سال‌های ۱۳۷۸ و ۱۳۷۹ دو تبصره جدید در قوانین بودجه در ارتباط با بخش جهانگردی گنجانده شد که اجرای دقیق آن‌ها می‌تواند به توسعه صنعت جهانگردی و فعالیت‌های بازاریابی آن کمک کند. دریافت عوارض به میزان ۳۰/۰۰۰ ریال از مسافران که عازم خارج از کشورند و نیز خریداری ارز از فروشندگان صنایع دستی، هتل‌داران و دفاتر جهانگردی به قیمت روز و فروش یک درصد از مجموع آن با نرخ ۱۷۵۰ ریال به آن‌ها برای شرکت در نمایشگاه‌های بین‌المللی مفاد این دو تبصره‌اند.

## ب) اجرای قوانین برنامه‌های توسعه دوم و سوم

یک برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۷۲-۱۳۷۸)

مهم‌ترین اهداف کمی برنامه دوم در بخش جهانگردی عبارت بودند از:

- افزایش ظرفیت مسافرپذیری از ۳۹۲۲۲ نخت در سال ۱۳۷۳ به ۶۰/۰۰۰ نخت در پایان

## سال ۱۳۷۸.

- افزایش تعداد جهانگردان خارجی از ۳۶۰۶۵۸ نفر در سال ۱۳۷۳ به حدود ۱۳۱۸۰۰۰ نفر در پایان سال ۱۳۷۸.

- افزایش درآمد ارزی حاصل از ورود جهانگردان از ۱۵۴ میلیون دلار در سال ۱۳۷۳ به ۶۳۰ میلیون دلار در سال پایان برنامه (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۲، فصل نهم، ص ۱۰).

مقایسه اهداف کمی برنامه پنج‌ساله دوم و عملکرد نشان می‌دهد که در هیچ یک از سال‌های برنامه اهداف کمی، به استثنای تعداد جهانگردان ورودی در سال ۱۳۷۸، به صورت کامل محقق نشده است. اما با وجود این، درصد تحقق اهداف کمی برنامه نسبتاً مطلوب بوده است.

در سال‌های ۱۳۷۲ و ۱۳۷۵ متوسط درصد تحقق ظرفیت مسافرپذیری ۹۶/۳۵ درصد، تعداد جهانگردان ورودی ۷۹/۸ درصد و درآمد ارزی ۸۱/۵ درصد بوده است. متوسط درصد تحقق همین شاخص‌ها در فاصله سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۷۸ به ترتیب ۹۴/۱ درصد، ۹۴/۱ درصد و ۹۰/۹ درصد بوده‌اند. جدول شماره ۵ اهداف کمی برنامه پنج‌ساله دوم، عملکرد بخش و درصد تحقق اهداف برنامه را در سال‌های اجرای برنامه (۱۳۷۸-۱۳۷۲) نشان می‌دهد.

مهم‌ترین عواملی که مانع تحقق کامل اهداف برنامه در ارتباط با افزایش ظرفیت مسافرپذیری شده‌اند عبارتند از:

- فقدان انگیزه لازم برای سرمایه‌گذاری در ایجاد تأسیسات اقامتی یا توجه به نرخ اشغال پایین واحدهای اقامتی، عدم اعطای بخشودگی مالیاتی به میزان مورد نیاز و عدم آزادسازی قیمت‌ها.

- وجود مشکلات عدیده در پرداخت تسهیلات بانکی به نرخ صنعتی به متقاضیان.

- عدم تکمیل به موقع پروژه‌های تأسیساتی.

- تأخیر یا عدم بهره‌برداری از واحدهای تکمیل شده به دلیل عدم وجود بازار اقتصادی متناسب با هزینه‌های بهره‌برداری.

در حالی که ۹۴/۱ درصد از اهداف برنامه دوم در سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۷۸ در ارتباط با تعداد جهانگردان ورودی تحقق یافته است، اما متوسط تحقق درآمدهای پیش‌بینی شده ۹۰/۹ درصد بوده است. ترکیب جهانگردان ورودی به ایران، سهم اندک جهانگردان ورودی از کشورهای نروژ و فنلاند و کاهش متوسط اقامت جهانگردان در ایران مهم‌ترین عواملی بوده‌اند که مانع تحقق اهداف برنامه در ارتباط با درآمدهای ارزی حاصل از جهانگردی شده‌اند.

## جدول ۵ اهداف کمی برنامه پنج ساله دوم، عملکرد بخش و

درصد تحقق اهداف برنامه ۱۳۷۴-۱۳۷۸

سال	مقایسه برنامه و عملکرد	ظرفیت مسافری (نفت)	تعداد جهانگردان ورودی (نفر)	درآمد ارزی (میلیون دلار)
۱۳۷۴	برنامه عملکرد درصد تحقق	۲۲۵۰۰	۶۰۸۰۰۰	۲۷۰
		۴۱۸۷۳	۴۸۸۹۰۸	۲۰۵/۱
		۹۴	۸۰/۴	۷۶
۱۳۷۵	برنامه عملکرد درصد تحقق	۴۹۵۰۰	۷۵۲۰۰۰	۳۰۰
		۲۸۸۷۹	۵۷۲۴۴۹	۲۶۱/۲
		۹۸/۷	۷۹/۲	۸۷
۱۳۷۶	برنامه عملکرد درصد تحقق	۵۲۵۰۰	۸۹۶۰۰۰	۴۰۰
		۵۰۸۸۰	۷۶۴۰۹۲	۳۵۱/۷
		۹۳/۳	۸۵/۳	۸۷/۹
۱۳۷۷	برنامه عملکرد درصد تحقق	۵۷۰۰۰	۱۰۴۰۰۰۰ <sup>(۱)</sup>	۵۲۰
		۵۵۳۸۲	۱۰۰۷۵۹۷	۴۷۷
		۹۷	۹۶/۹	۹۱/۸
۱۳۷۸	برنامه عملکرد درصد تحقق	۶۰۰۰۰	۱۳۱۸۰۰۰	۶۳۰
		۵۵۳۸۲ <sup>(۲)</sup> /۵۰۸۸۰ <sup>(۲)</sup>	۱۳۲۰۹۰۵	۵۸۶
		۹۲/۸۲/۸	۱۰۰/۲	۹۳

۱. در گزارش اقتصادی سال ۱۳۷۷، (ص ۳۸۷) رقم ۹۰۰۰۰۰۰ آمده است که اشتباه است.

۲ و ۳ ظرفیت مسافر پذیری مراکز اقامتی در گزارش اقتصادی سال ۱۳۷۸ سازمان برنامه و بودجه در حال تشکیل ۵۰۸۸۰ آمده و توضیح داده شده است که کاهش تعداد تخت در سال ۱۳۷۸ در مقایسه با سال ۱۳۷۷ به دلیل تعدید طبقه بندی واحدهای اقامتی و تبدیل تعدادی از هتل های در حال ساخت به مسافرخانه بوده است. اما دفتر امور فرهنگ و امور همی سازمان در دست برنامه بخش میراث فرهنگی و جهانگردی در برنامه سوم توسعه ظرفیت تأسیسات اقامتی درجه بندی شده در سال ۱۳۷۸ را ۵۵۳۸۲ تخت یعنی برابر با عملکرد سال ۱۳۷۷ دانسته است. منبع هر دو رقم یاد شده سازمان ایرانگردی و جهانگردی است. و این نوسانی از جمع صدها و نقصان های آماری در بخش جهانگردی و البته استفاده خام و بدون بررسی آنها توسط سازمان نظارت و کنترل برنامه ریزی کشور است.

منبع آماری های ۱۳۷۶، ۱۳۷۵، ۱۳۷۴ و ۱۳۷۳ به نقل از سازمان ایرانگردی و جهانگردی و سازمان برنامه و بودجه. تحلیل آماری تحولات وضع موجود بخش ایرانگردی طی دهه ۱۳۶۷-۱۳۷۷، آذر ۱۳۷۷، ص ۵. آمار سال ۱۳۷۷ به نقل از سازمان برنامه و بودجه. گزارش اقتصادی سال ۱۳۷۷، بهمن، ص ۳۸۷. آمار سال ۱۳۷۸ به نقل از سازمان برنامه و بودجه. گزارش اقتصادی سال ۱۳۷۸ (در حال تکمیل)

## دو) برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۸۳-۱۳۷۹)

قانون برنامه سوم در هفدهم فروردین ۱۳۷۹ توسط مجلس پنجم به تصویب رسید و به دولت ابلاغ گردید. در ماده ۱۶۴ فصل ۲۱ این قانون آمده است:

اطل سال های اجرای برنامه سوم، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مقرراتی را معمول خواهد داشت که بانک های کشور بتوانند در مبادی ورودی هوایی، دریایی، زمینی، هتل ها و دفاتر خدمات جهانگردی در مورد خرید ارز گردشگرانی که به ایران آمده اند اقدام کنند. شعب نظام بانکی همچنین می توانند به این گردشگران که قصد خروج از کشور دارند، به شرط ارائه مدارک لازم، ارز های معتبر بفروشند. آیین نامه اجرایی این ماده شامل نوع مدارک و مستندات لازم برای استفاده از تسهیلات پیش بینی شده و سایر مقررات مورد نیاز به پیشنهاد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و سازمان برنامه و بودجه به تصویب هیات وزیران خواهد رسید (قانون برنامه سوم توسعه، ۱۳۷۹، ص ۱۳۲-۱۳۱).

آیین نامه اجرایی ماده ۱۶۴ قانون برنامه سوم در ۱۳۷۹/۱۱/۲۶ توسط هیات وزیران به تصویب رسید؛ اما مفاد این آیین نامه به هیچ وجه اهداف مورد نظر از ماده ۱۶۴ را تأمین و برآورده نمی سازد. در ماده یک آیین نامه آمده است: «بانک ها مجاز به خرید ارز از جهانگردان خارجی به نرخ توافقش (نرخ روز) طبق بخشنامه های بانک مرکزی جمهوری ایران می باشند. در حالی که بر اساس ماده ۱۶۴ قانون برنامه سوم، بانک مرکزی باید مقرراتی را معمول دارد که بانک ها بتوانند در مبادی ورودی هوایی، دریایی، زمینی، هتل ها و دفاتر خدمات جهانگردی نسبت به خرید ارز از گردشگرانی که به ایران آمده اند اقدام کنند. با آن که صدور مجوز خرید ارز از جهانگردان به نرخ روز اقدام مثبتی برای تبدیل ارز جهانگردان است، اما ارائه تسهیلات به گردشگران به معنای آن است که آن ها بتوانند به سهولت در مبادی ورودی، مراکز اقامتی و دفاتر خدمات جهانگردی در مورد تبدیل ارز اقدام کنند. این امر مستلزم آن است که بانک مرکزی مجوز های لازم را برای ایجاد شعبه های تبدیل ارز به نرخ روز صادر و این اقدام را از انحصار شعبه های رسمی بانک های که به فعالیت های ارزی اشتغال دارند، خارج کند.

همزمان با تدوین برنامه سوم، سیاست و راهکار های اجرایی میراث فرهنگی و جهانگردی در اشتراک و پیوند با یکدیگر قرار گرفتند. در مجموع یازده سیاست استراتژیک



برای میراث فرهنگی و جهانگردی در سند برنامه سوم مورد تصویب قرار گرفت که ادغام سازمان ایرانگردی و جهانگردی و میراث فرهنگی کشور، آماده‌سازی و معرفی قطب‌ها، اماکن و آثار تاریخی، فرهنگی و طبیعی کشور، جذب جهانگردان فرهنگی از کشورهای پیشرفته و صنعتی و اسلامی، ایجاد بستر اقتصادی مناسب برای توسعه فعالیت‌های میراث فرهنگی و جهانگردی و جذب سرمایه‌های خارجی، توسعه آموزش و بهبود مدیریت منابع انسانی از مهم‌ترین آن‌ها هستند (سند برنامه سوم، پیوست شماره ۲، لایحه برنامه، جلد دوم، صص ۴۱۱-۴۱۲). به منظور اجرای مفاد برنامه سوم و سیاست‌های استراتژیک آن هیأت وزیران در دی ماه ۱۳۷۹ راهکارهای اجرایی حوزه‌های بخشی قانون برنامه سوم را به تصویب رساند. از مجموع ۲۳ راهکار اجرایی برای میراث فرهنگی و جهانگردی ۱۲ راهکار آن مستقیماً به سازمان ایرانگردی و جهانگردی و یا بخش جهانگردی مربوط است. اصلاح ساختار اداری سازمان‌های ایرانگردی و جهانگردی و میراث فرهنگی، واگذاری وظایف تصدی به بخش غیردولتی، واگذاری کلیه واحدهای اقامتی و پذیرایی دستگاه‌های دولتی به بخش غیردولتی، انجام مطالعه جامع ایرانگردی و جهانگردی، اصلاح قوانین ورود و خروج اتباع خارجی، تهیه طرح همکاری رسانه‌ها برای آموزش جامعه، صدور ویزای مشترک، پرداخت تسهیلات بانکی به بخش غیردولتی، اصلاح قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی، ارتقای خدمات سیستم بانکی برای جهانگردان و ایجاد امکانات رفاهی برای پذیرش مسافران عبوری مفاد این راهکارها هستند (روزنامه رسمی، ۱۳۷۹/۱۱/۱۳، صص ۱۳-۱۲).

مهلت اجرای شش راهکار یک سال پس از تصویب قانون و با در طی سال اول برنامه یعنی سال ۱۳۷۹ بوده است؛ اما تنها راهکاری که تقریباً به صورت کامل انجام شده قسمت دوم از راهکار شماره یک در مورد واگذاری واحدهای اقامتی و پذیرایی سازمان بوده است. مطالعه طرح جامع ایرانگردی و جهانگردی در حال انجام است. در مورد اصلاح قوانین ورود و خروج اتباع خارجی و اصلاح قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی اقدامات اولیه صورت گرفته و از انجام اقدامات مربوط به تهیه طرح همکاری صدا و سیما و سایر رسانه‌ها برای آموزش‌های مربوط به ترویج فرهنگ گردشگری گزارشی در دست نیست. در مورد هفت راهکاری که مهلت اجرای آن‌ها در طول برنامه سوم هستند فقط اقدامات اولیه و در حد تهیه پیش‌نویس آغاز شده است و در موارد دیگر گزارشی در دست

نیستند.

در برنامه سوم، ده شاخص عمده جهانگردی عبارتند از: تعداد جهانگرد ورودی، درآمد جهانگردی، ظرفیت تأسیسات اقامتی درجه بندی شده، ضریب اشتغال تأسیسات اقامتی، نرخ رشد آموزش دیدگان بخش جهانگردی، نسبت هزینه تحقیقات و آموزش واحد سیاستگذار به اعتبارات جاری فصل جهانگردی، نسبت هزینه تبلیغات واحد سیاستگذار به اعتبارات جاری فصل جهانگردی و نظارت بر کیفیت خدمات گردشگری. وضعیت این شاخص‌ها در سال‌های اجرای برنامه به شرح زیر خواهد بود:

۱. تعداد جهانگردان ورودی به کشور با ۲۵/۲ درصد نرخ رشد متوسط سالانه از ۱/۳ میلیون نفر در سال ۱۳۷۸ به چهار میلیون نفر در سال پایان برنامه خواهد رسید.
۲. درآمدهای جهانگردی با حدود ۲۶/۴ درصد نرخ رشد متوسط سالانه از ۶۳۰/۴ میلیون دلار در سال پایه به ۲۰۳۶ میلیون دلار در سال ۱۳۸۳ افزایش خواهد یافت.
۳. ظرفیت تأسیسات اقامتی درجه بندی شده با ۶/۲ درصد نرخ رشد متوسط سالانه، از ۵۵۳۸۲ تخت در سال ۱۳۷۸ به حدود ۷۵۰۰۰ تخت در سال پایان برنامه خواهد رسید.
۴. تعداد مجتمع‌های عبادی رفاهی میان‌راهی از صفر واحد در سال ۱۳۷۸ به ۳۰۰ واحد در سال ۱۳۸۳ خواهد رسید.
۵. ضریب اشتغال تأسیسات اقامتی توسط گردشگران داخلی از ۳۷/۶ درصد در سال ۱۳۷۸ به ۴۲/۶ درصد در سال ۱۳۸۳ خواهد رسید.
۶. ضریب اشتغال تأسیسات اقامتی توسط جهانگردان بین‌المللی از ۱۰/۴ درصد در سال پایه به ۱۶/۴ درصد در سال پایان برنامه افزایش خواهد یافت. به این ترتیب کل ضریب اشتغال ظرفیت‌های اقامتی کشور از ۲۸ درصد در سال ۱۳۷۸ به ۵۹ درصد در سال ۱۳۸۳ خواهد رسید.
۷. نرخ آموزش دیدگان بخش جهانگردی با متوسط رشد سالانه ۳۱/۹ درصد از ۱۵ درصد در سال ۱۳۷۸ به ۶۰ درصد در پایان سال ۱۳۸۳ خواهد رسید.
۸. نسبت هزینه تحقیقات و آموزش واحد سیاستگذار به اعتبارات جاری فصل جهانگردی با متوسط رشد سالانه ۲۷/۶ درصد از ۱۳/۳ درصد در سال ۱۳۷۸ به ۲۵ درصد در سال ۱۳۸۳ افزایش خواهد یافت.
۹. نسبت هزینه تبلیغات واحد سیاستگذار به اعتبارات جاری فصل جهانگردی با متوسط رشد سالانه ۲۱ درصد از ۱۱/۵ درصد در سال ۱۳۷۸ به ۳۰ درصد در سال ۱۳۸۳ افزایش

خواهد یافت.

۱۰. نظارت بر کیفیت خدمات گردشگری با ۵۱/۶ درصد نرخ رشد متوسط سالانه ۲/۵ درصد در سال ۱۳۷۸ به ۱۰۰ درصد در سال ۱۳۸۳ خواهد رسید. به عبارت دیگر، در سال پایان برنامه، بر کل خدمات گردشگری نظارت خواهد شد.

جدول شماره ۶ هدف‌های کمی بخش جهانگردی را در سال‌های اجرای برنامه سوم نشان می‌دهد. با وجود گذشت بیش از سه ماه از پایان سال ۱۳۷۹ هنوز آمارهای دقیق و مستند و حتی رسمی و تخمینی نیز درباره میزان تحقق اهداف برنامه در سال نخست آن در دست نیست. تعداد جهانگردان ورودی در ۹ ماهه نخست سال ۷۹ طبق آمار ارسالی از اداره کل اتباع بیگانه نیروی انتظامی جمعاً ۱۷۶/۳۶/۱۰۰ نفر بوده است. با توجه به آنکه تعداد جهانگردان ورودی به ایران طی سه ماهه چهارم سال ۱۳۷۹ در حدود ۱۰۰ درصد و ورودی‌های ۹ ماهه اول خواهد بود به احتمال زیاد تعداد جهانگردان ورودی به ایران در سال ۱۳۷۹ قریب به ۱/۴۰۰/۰۰۰ خواهد بود. به عبارت دیگر، به جای ۳۰ درصد افزایش مورد انتظار برنامه در تعداد جهانگردان ورودی به ایران، تنها ۷/۷ درصد رشد حاصل خواهد شد. اگر این چنین باشد، میزان رشد جهانگردان ورودی به ایران طی دهه اخیر به پایین‌ترین میزان خود خواهد رسید. این امر به منزله پایان دوران رشد متوسط سالانه ۲۵ تا ۳۰ درصد در جهانگردان ورودی به ایران و کاهش شدید نرخ رشد آن خواهد بود. این رویدادی است که با تکمیل ظرفیت‌های خالی جهانگردان ورودی به ایران دیر یا زود اتفاق می‌افتد. اما متأسفانه دست‌اندرکاران و کارشناسان بخش برنامه‌ریزی کشور اهم از آن‌ها که در سازمان ایرانگردی و جهانگردی و با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی بودند از آن غفلت کردند و با پیش‌بینی متوسط رشد سالانه ۲۵/۲ درصد در طول سال‌های برنامه سوم، انتظار افزایش تعداد جهانگردان ورودی به ایران را در سال ۱۳۸۳ به میزان چهار میلیون نفر داشتند.

به موازات عدم تحقق اهداف برنامه در ارتباط با جهانگردان ورودی در سال ۱۳۷۹، درآمدهای ارزی حاصل از جهانگردی نیز به میزان ۸۲۲/۸ میلیون دلار تحقق نخواهد یافت. تخمین زده می‌شود درآمدهای جهانگردی ایران در سال ۱۳۷۹ در حدود ۷۰۰ میلیون دلار خواهد بود؛ یعنی به جای ۳۰/۵ درصد رشد مورد انتظار، در حدود ۱۱ درصد رشد در مورد درآمدهای ارزی حاصل از جهانگردی به دست آمده است.

### ج) قوانین بلندمدت

قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی به مصوب هفتم مهر ماه ۱۳۷۰ مهم‌ترین متن قانونی موجود برای فعالیت‌های گردشگری در ایران به شمار می‌رود. محورهای اصلی این قانون عبارتند از:

جدول ۶ هدف‌های کمی بخش جهانگردی در برنامه سوم (۱۳۷۹-۱۳۸۳)

ردیف	هدف‌های کمی	واحد ساز	سال ۱۳۷۹	سال‌های برنامه سوم					متوسط
				۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴	
۱	تعداد جهانگردان ورودی	نفر	۱۷۰۰/۰۰۰	۱۷۰۰۰۰۰	۲۱۰۰۰۰۰	۲۱۰۰۰۰۰	۳۱۰۰۰۰۰	۳۱۰۰۰۰۰	۲۵/۲
۲	درآمد ارزی حاصل از جهانگردی	میلیون دلار	۴۳۰/۴	۸۲۲/۸	۱۰۲۹	۱۲۸۹/۶	۱۶۰۶/۲	۲۰۳۶	۲۶/۴
۳	قریب‌تأسیسات اقامتی درجه بندی شده	تعداد	۵۵۳۸۲	۶۱۰۰۰	۶۴۰۰۰	۶۸۰۰۰	۷۱۰۰۰	۷۵۰۰۰	۶/۲
۴	مجموع‌های خدماتی رفاهی میان‌راهی در مسیرهای کوه‌ساز	هزار متر مربع	-	۵۰	۱۰۰	۱۸۰	۲۵۰	۳۰۰	۵۶/۵
۵	توسعه هتل‌های تأسیسات اقامتی توسط گردشگران داخلی	درصد	۳۷/۶	۳۸/۹	۳۹/۷	۴۰/۴	۴۱/۶	۴۲/۶	۲/۵
۶	توسعه هتل‌های تأسیسات اقامتی توسط گردشگران بین‌المللی	درصد	۱۰/۲	۱۲/۲	۱۳/۲	۱۴/۲	۱۵/۹	۱۶/۲	۹/۵
۷	توسعه آموزش دیدگان بخش جهانگردی	درصد	۱۵	۲۵	۳۵	۴۵	۵۵	۶۰	۳۱/۹
۸	سیستم‌های پشتیبانی و آموزش واحد سازمان‌های خدمات‌دهنده جهانگردی	درصد	۱۳/۲	۲۵	۳۷	۴۰	۴۲	۴۵	۲۷/۶
۹	سیستم‌های تبلیغات و اعتمادسازی به اعتبارات جاری فصل جهانگردی	درصد	۱۱/۵	۲۲	۲۵/۵	۲۷	۲۸	۳۰	۲۱
۱۰	سیستم نظارت بر کیفیت خدمات گردشگری	درصد	۱۲/۵	۱۶/۶	۲۵	۳۳	۵۰	۱۰۰	۵۱/۶

منبع: دفتر فرهنگ و هنر، جوانان و تربیت‌یابی سازمان برنامه و بودجه. سند برنامه بخش میراث فرهنگی و جهانگردی در برنامه سوم توسعه، اردیبهشت ۱۳۸۰، ص ۱۶ و ۱۷.

۱. تشکیل شورای عالی ایرانگردی و جهانگردی به ریاست معاون اول رئیس‌جمهور و



عضویت تعدادی از وزرا و معاونان رئیس جمهور به منظور تعیین سیاست‌ها و هماهنگی‌های لازم.

۲. اعطای تسهیلات بانکی به نرخ صنعتی، واگذاری زمین برای احداث تأسیسات جهانگردی به قیمت منطقه‌ای و شمول تعرفه‌ها و مقررات و دستورالعمل‌های بخش صنایع نسبت به کلیه تأسیسات ایرانگردی و جهانگردی، دفاتر خدمات مسافرتی و تأسیسات مشابه.

۳. صدور و تمدید مجوز تأسیس و ایجاد دفاتر خدمات سیاحتی و زیارتی و تأسیسات ایرانگردی و جهانگردی (ناظر الهی، ۱۳۷۸، ص ۵۷-۵۲).

با توجه به بررسی چگونگی اجرای محور سوم در ارزیابی عملکرد سازمان تأکید این بخش بر چگونگی اجرای دو محور نخست خواهد بود.

#### یک) شورای عالی ایرانگردی و جهانگردی

اهداف و اختیارات شورای عالی عبارتند از: تعیین و ترسیم خطوط اصلی سیاست ایرانگردی و جهانگردی، نظارت بر اجرای مصوبات و سیاست ابلاغ شده به دستگاه‌های اجرایی، اتخاذ تصمیم برای رفع ننگ‌ها و ایجاد تسهیلات مناسب برای توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی و نیز ایجاد هماهنگی لازم بین دستگاه‌های ذیربط (همان، ص ۱۱۰-۱۰۸).

شورای عالی پس از تصویب اساسنامه‌اش در ۲۵ اسفند ۱۳۷۰ تا پایان سال ۱۳۷۶ مجموعاً شش جلسه داشته است. مهم‌ترین مصوبات شورای عالی در این مدت عبارتند از: اساسنامه شورای هماهنگی امور ایرانگردی و جهانگردی استان‌ها و آیین‌نامه اجرایی قانون شورای عالی در سال ۱۳۷۶ جلسه‌ای نداشت و از سال ۱۳۷۷ تا ۱۳۷۹ چهار جلسه داشته است. بررسی مصوبات شورا نشان می‌دهد که مهم‌ترین مصوبه شورا در این دوره، جمع‌بندی بحث ادغام و ارائه پیشنهاد به شورای عالی ادغام برای ادغام دو سازمان میراث فرهنگی و سازمان ایرانگردی و جهانگردی تحت عنوان معاونت رئیس جمهوری بوده است. نتایج حاصل از برگزاری جلسات شورای عالی در این دوره نه تنها پشرفتی در مقایسه با دوره قبلی نداشته است، بلکه حتی می‌توان گفت در دوره اخیر شورا در انجام مهم‌ترین وظیفه خود یعنی «تعیین و ترسیم خطوط اصلی سیاست ایرانگردی و جهانگردی کشور» از توفیق کم‌تری برخوردار بوده است. یکی از دلایل این امر عدم حضور وزرا و معاونان رئیس جمهور در جلسات آن است به نحوی که در اکثر جلسات این موضوع مطرح شده و با توجه

به ناعلمدی از شرکت وزرا از آن‌ها خواسته شده است حداقل به معاونان خویش تفویض اختیار کنند. عدم شرکت اعضا در آخرین جلسه شورای عالی در سال ۱۳۷۹ بسیار مشهود است. در این جلسه که به ریاست معاون اول رئیس جمهور تشکیل شده است هیچ یک از وزرا و معاونان رئیس جمهور حضور نداشته‌اند (دفتر خانه شورای عالی ایرانگردی و جهانگردی، ۱۳۷۹، صورتجلسه دهمین نشست، ۱۳۷۹/۱۰/۱۱). با این وجود نباید گفت سازمان ایرانگردی و جهانگردی در تشکیل یک دبیرخانه مؤثر، تهیه دستورالعمل‌ها، کارشناسی شده و متون و پیشنهادها لازم برای تحقق وظایف و اختیارات شورای عالی نیز، در عدم موفقیت آن مؤثر بوده است.

شورای هماهنگی امور ایرانگردی و جهانگردی استان‌ها در سال ۱۳۷۹ در استان‌های بیش‌تری تشکیل شده است. در حالی که در سال ۱۳۷۸ تنها ۱۳ استان دارای جلسات شورای هماهنگی و کمیسیون‌های مربوط به آن بودند، تعداد این شوراهای در سال ۱۳۷۹ به ۲۱ استان رسید. تعداد جلسات شوراهای هماهنگی و کمیسیون‌های آن‌ها در سال ۱۳۷۸ مجموعاً ۷۷ جلسه بود. این تعداد در سال ۱۳۷۹ به ۱۲۱ جلسه رسید. تعداد مصوبات نیز از ۲۹۳ مورد در سال ۱۳۷۸ به ۷۵۷ مصوبه در سال ۱۳۷۹ رسید (معاونت تحقیقات، آموزش و برنامه‌ریزی سازمان ایرانگردی و جهانگردی، ۱۳۷۹).

#### دو) اعطای تسهیلات بانکی و شمول تعرفه‌های بخش صنایع

بانک‌ها به تبعیت از بخشنامه‌های بانک مرکزی از اعطای تسهیلات بانکی به نرخ صنعتی به تأسیسات ایرانگردی و جهانگردی خودداری می‌کنند و با توجه به طبقه‌بندی این تأسیسات در بخش «خدمات تسهیلات خود را با نرخ بخش خدمات در اختیار متقاضیان تأسیس واحدهای اقامتی می‌گذارند. هرچند پس از تصویب قانون در سال ۱۳۷۰ تاکنون مکاتبات و جلسات متعددی برگزار شده و مفاد قانون در آیین‌نامه‌های مصوب هیأت وزیران و تصمیمات شورای عالی ایرانگردی و جهانگردی به دفعات مورد تأکید قرار گرفته است، تاکنون بانک‌ها از اجرای کامل این قانون خودداری کرده‌اند تا آن‌جا که در اواخر آذر ۱۳۷۹ رئیس سازمان ایرانگردی و جهانگردی از رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی خواست که «بگمار برای همیشه ضمن یک بخشنامه به کلیه استان‌ها، موضوع صنعتی بودن جهانگردی وفق قانون مصوب ۱۳۷۰/۷/۷ گوشزد گردد (نامه شماره ۱۱۳۲۰۳/ج الف مورخ ۱۳۷۹/۹/۲۶).



از سال ۱۳۷۲ برای حل مشکلات ناشی از محاسبه نرخ سود، مجلس شورای اسلامی با تصویب تبصره ۵۰ قانون بودجه و تجویز پرداخت یارانه از بابت مابه‌التفاوت تعرفه صنعتی و خدماتی در صدد حمایت از این صنعت برآمد، اما سهمیه اختصاصی به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی همه ساله یا کاهش فاحش مواجه شده است.<sup>۱</sup>

گفتگوهای صورت گرفته با کارشناسان ذی‌ربط در سازمان ایرانگردی و جهانگردی مبین آن است که در مورد واگذاری زمین به قیمت منطقه‌ای یا تمام شده به متقاضیان احداث تأسیسات جهانگردی - به رغم در دسترس نبودن اطلاعات مستندی - اقدام موثری از طرف سازمان زمین شهری، شهرداری‌ها، سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور و... به عمل نیامده است. در مورد تعرفه گاز طبیعی و برق مصرفی نرخ صنعتی اعمال شده، اما در مورد آب‌بهای مصرفی شهری مفاد قانون به طور کامل به مورد اجرا در نیامده است.

## ۵. چالش‌ها و پیشنهادها

در سطح بین‌المللی و در جهان پر تحول کنونی جهانگردی به نیت از تحول پادادایسم‌ها، گفتمان‌ها و تغییرات ژئوپلتیک در حال مواجهه با چالش‌های ویژه است. چند پاره‌گی فزاینده،<sup>۲</sup> انعطاف‌پذیری،<sup>۳</sup> جهانی شدن<sup>۴</sup> و فن‌آوری‌های اطلاعاتی<sup>۵</sup> مهم‌ترین این چالش‌های جهانی هستند (WTO, 2000, pp.17-18). جهانگردی ایران تا آن‌جا که به بازارها و روندهای جهانی مربوط می‌شود ناگزیر از رویارویی با چالش‌های جهانگردی در سطوح بین‌المللی و جهانی است. اما افزون بر آن‌ها چالش‌هایی نیز در سطح ملی وجود دارد که هم توان آن را برای مواجهه با چالش‌های بین‌المللی تحلیل می‌برد و هم مشکلاتی در توسعه ملی آن فراهم می‌آورد.

ضعف اراده ملی مهم‌ترین مانع توسعه جهانگردی در ایران است. توسعه جهانگردی محتاج ایجاد اجماع در سطح ملی است. در حالی که بخش‌هایی از رهبران و نخبگان از ضرورت توسعه جهانگردی و آثار مثبت اقتصادی و اجتماعی آن دفاع می‌کنند، گروهی

1. supranationalism
2. flexibility
3. globalism
4. information technology

دیگر با تأکید بر عوارض منفی جهانگردی بین‌المللی و تأثیرات احتمالی آن در تخریب فرهنگ و آداب و رسوم موجود، خواهان کنترل و محدود ساختن آن در چارچوب روابط با کشورهای هستند که فرایط فرهنگی بیش‌تری با ایران دارند. «توسعه پایدار جهانگردی» و توجه به مؤلفه‌ها و ملاحظات زیست‌محیطی و فرهنگی و ارزش‌های بومی می‌تواند چارچوب مورد توافق را برای توسعه جهانگردی ایران فراهم آورد (اسپینائو، ۱۳۷۹، صص ۱۳۷-۱۳۲).

تصویری که از ایران در نزد افکار عمومی جهانیان شکل گرفته است، صرف‌نظر از این‌که تا چه حد واقعی و یا محصول تبلیغات رسانه‌های «امپریالیستی» است، برای کشوری که در پی معرفی خود به عنوان یک «مقصد گردشگری» و خواستار توسعه بخش جهانگردی است، مناسب نیست. شش‌زدایی در سیاست خارجی ایران که از اوایل دهه ۱۳۷۰ آغاز و بعد از دوم خرداد ۱۳۷۶ شدت گرفت به بازسازی تصویر واقعی‌تر از ایران کمک کرد. در این دوران نیز برخی اقدامات گروه‌های افراطی و تلاش‌هایی که برای ایجاد تنش‌هایی در روابط خارجی ایران صورت گرفت مانع از موفقیت کامل سیاست تنش‌زدایی شد. موفقیت در توسعه جهانگردی مستلزم اتخاذ سیاست‌ها، برنامه‌ها و تبلیقاتی است که منجر به ارائه تصویر جدیدی از ایران شود.

توسعه منابع انسانی از دیگر چالش‌های مهم در جهانگردی ایران است. اکنون براساس خوشبینانه‌ترین آمارها فقط ۲۵ درصد از شاغلان بخش جهانگردی آموزش دیده‌اند. کمبودها و نیازها تقریباً تمام سطوح مختلف آموزش جهانگردی اهم از آموزش عالی و آموزش‌های فنی و کاربردی را در بر می‌گیرد. کیفیت آموزش‌ها، تجهیزات و نظام آموزشی موجود نیز با معیارهای بین‌المللی تفاوت آشکار دارد.

ساختار اداری و نیروی انسانی بخش دولتی جهانگردی کماکان از موضوعات و چالش‌های مهم جهانگردی ایران محسوب می‌شود. در حالی که تشکیل سازمان ایرانگردی و جهانگردی تاکنون نتوانسته است انتظارات موجود را برآورده سازد، موضوع ادغام با سازمان میراث فرهنگی مطرح و حتی در مصوبات برنامه سوم مورد تأکید قرار گرفته است. حال آن که سازمان میراث فرهنگی حجم گسترده‌ای از وظایفش را تصدی امور اجرایی تشکیل می‌دهد. در حالی که معضلات مربوط به تشکیلات جهانگردی در ایران ادامه

فازد، وضعیت نیروی انسانی موجود در بخش دولتی جهانگردی نیز با اهداف و وظایف و انتظارات موجود از آن تطابق ندارد. در شرایطی که کمتر از نیمی از کارکنان سازمان از تحصیلات دانشگاهی برخوردارند و حتی برخی از کارشناسان نیز فاقد صلاحیت علمی و انبیا‌های لازم برای انجام وظایف خود هستند، مدیران نیز در تعریف پروژه‌ها، تقسیم کار، ایجاد روحیه کار گروهی، هدایت و انتقال تجارب به صورت مستقیم و غیر مستقیم نظارت بر پیشرفت و کیفیت انجام امور ارجاعی و سرانجام شکل دهی به خروجی‌های متناسب با حوزه وظایف خویش یا ضعف‌ها و ناتوانی‌های اساسی رویه‌رو هستند. ساختار اداری و نیروی انسانی بخش جهانگردی در ایران برای انجام وظایف خود نیازمند اصلاحات، ارتقای سطح توانایی‌ها و بازنگری شرح وظایف موجود است. تلاش برای تدوین برنامه ملی جهانگردی و ضرورت اجرای آن اهمیت اصلاحات تشکیلاتی و ارتقای سطح نیروی انسانی سازمان را دو چندان کرده است. اگر در تدوین برنامه ملی از سازمان‌ها و کارشناسان بین‌المللی کمک گرفته شده است در اجرای آن باید به منابع انسانی خود متکی باشیم.

دستیابی به سهم بیش‌تری از بازار بین‌المللی جهانگردی از دیگر چالش‌های فراروی جهانگردی در ایران است. در حالی که تعداد جهانگردان بین‌المللی در سال ۱۹۹۹، ۶۵۰ میلیون نفر بود تعداد جهانگردان ورودی به ایران ۱/۳۰۰/۰۰۰ نفر و در مقابل ۲۲۵ میلیارد دلار درآمد جهانگردان بین‌المللی، درآمد حاصل از ورود جهانگردان به ایران ۶۶۲ میلیون دلار بود. به عبارت دیگر، ایران فقط ۰/۲ درصد از تعداد جهانگردان ورودی و ۰/۱۵ درصد از درآمدهای حاصل از جهانگردی بین‌المللی را در سال ۱۳۷۸/۱۹۹۹ در اختیار داشته است. با توجه به آن که در همه جا مسافرت‌های درون‌قاره‌ای و منطقه‌ای بیش‌ترین تعداد سفرها را تشکیل می‌دهد، یکی از مشکلات اصلی در توسعه جهانگردی ایران، موقعیت جغرافیایی آن و همجواری با کشورهای توسعه یافته است.

افزایش سهم کشورهای پیشرفته و توسعه یافته در جهانگردی ایران مستلزم سرمایه‌گذاری و اقدامات گسترده‌ای به منظور ایجاد دفاتر بازاریابی، فعالیت تبلیغاتی موثر، فراهم آوردن امکانات لازم برای فعالیت تورگردانان بین‌المللی در بازار ایران فعالیت هتل‌های زنجیره‌ای بین‌المللی، توسعه زیرساخت‌های موجود و افزایش تسهیلات و خدمات است.

توسعه جهانگردی در ایران مستلزم تقویت بخش خصوصی و در عین شناخت محدودیت‌های آن است؛ اما با توجه به آن که دولت کماکان در توسعه جهانگردی ایران نقش مؤثری بر عهده دارد، توسعه جهانگردی نیازمند همکاری بخش‌های دولتی و خصوصی است. این همکاری باید براساس الگو و چارچوبی استوار شود که نقش‌ها و وظایف در آن به روشنی تعریف شده باشند. مشارکت قابل توجه بخش خصوصی در عین حفظ نقش رهبری و سیاستگذاری دولت از جمله این الگوها است.

«کیفیت خدمات و تسهیلات یکی از موضوعات و چالش‌های اصلی در جهانگردی است. کیفیت، تمام عرصه‌های خدمات در جهانگردی را در بر می‌گیرد. شبکه حمل و نقل هوایی و جاده‌ای و ریلی، فرودگاه‌ها و هواپیماها، ترن‌ها و اتوبوس‌ها، درجه‌بندی هتل‌های موجود و خدمات آن‌ها، خدمات بانکی، سرویس‌های بهداشتی و رستوران‌های میان‌راهی، امدادسانی و خدمات بهداشتی، محدودیت موجود بر سر راه سفرهای مستقل و آزاد جهانگردان همگی باید متحول شوند.

ضعف نظام آماری از دیگر چالش‌های موجود در زمینه برنامه‌ریزی و پژوهش برای توسعه جهانگردی ایران است. نظام آماری موجود محدود و ناکاراست. بخش آمار سازمان ایرانگردی و جهانگردی نیز توانایی‌های خود را به تدریج از دست داده و عملکرد ضعیف‌تری را از خود بروز می‌دهد. ضعف نظام آماری وقتی فاجعه‌بار می‌شود که داده‌های حاصل از آن توسط سازمان‌های برنامه‌ریزی و نظارتی کشور مورد استناد و استفاده قرار گیرند و مبنای تهیه گزارش‌ها و برنامه‌های توسعه شوند.

### ۶. منابع

#### الف) فارسی

۱. بخش آمار و اطلاعات سازمان ایرانگردی و جهانگردی، سال ۱۳۷۹، گزارش ورود گردشگران بین‌المللی به ایران طی سال ۱۳۷۸
۲. دفتر آمار و مطالعات اقتصادی و بازرگانی، سازمان ایرانگردی و جهانگردی (الف)، ۱۳۷۷، گزارش اقدامات سازمان ایرانگردی و جهانگردی، سال ۱۳۷۶
۳. دفتر آمار و مطالعات اقتصادی و بازرگانی، سازمان ایرانگردی و جهانگردی (ب)، ۱۳۷۷، راهنمای تأسیسات اقامتی کشور در سال ۱۳۷۶
۴. دفتر آمار و مطالعات اقتصادی و بازرگانی، سازمان ایرانگردی و جهانگردی (ج)، ۱۳۷۷، گزارش

- آماری ورود جهانگردان به ایران در سال ۱۳۷۶. ۳
- ۵ دفتر آمار و مطالعات اقتصادی و بازرگانی سازمان ایرانگردی و جهانگردی (الف)، ۱۳۷۸. عملکرد سازمان ایرانگردی و جهانگردی در سال ۱۳۷۷.
- ۶ دفتر آمار و مطالعات اقتصادی و بازرگانی سازمان ایرانگردی و جهانگردی (ب)، ۱۳۷۸. راهنمای تأسیسات اقامتی کشور در سال ۱۳۷۷.
- ۷ دفتر امور فرهنگ و هنر سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۸۰. سند برنامه بخش میراث فرهنگی و جهانگردی در برنامه سوم.
- ۸ دبیرخانه شورای عالی ایرانگردی و جهانگردی، ۱۳۷۹. مصوبات شورای عالی ایرانگردی و جهانگردی، (اطلاعات اول تا نهم).
- ۹ دبیرخانه شورای عالی ایرانگردی و جهانگردی، ۱۳۷۹. صورتجلسه دهمین نشست شورای عالی ایرانگردی و جهانگردی، ۱۳۷۹/۱/۱۱.
- ۱۰ دفتر تحقیقات و اطلاع‌رسانی سازمان ایرانگردی و جهانگردی، ۱۳۷۹. گزارش عملکرد شش ماهه نخست و برنامه و فعالیت‌های شش ماهه دوم سال ۱۳۷۹.
- ۱۱ دفتر بازرگانی و امور بین‌الملل سازمان ایرانگردی و جهانگردی، ۱۳۸۰. گزارش‌های جمع‌آوری شده درباره تولید و انتشار اعلام تبلیغاتی.
- ۱۲ دفتر برنامه ملی توسعه گردشگری، ۲۰۰۱. اطلاعیه رسمی در رابطه با برنامه ملی ۱۰ مارس ۲۰۰۱.
- ۱۳ ریفر. لوندی‌کدج، ۲۰۰۱. روند پیشرفت برنامه ملی توسعه پایدار گردشگری، ۱۰ مارس ۲۰۰۱.
- ۱۴ سازمان ایرانگردی و جهانگردی و سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۷. تحلیل اجمالی تحولات وضع موجود بخش ایرانگردی طی دهه ۱۳۷۶ - ۱۳۶۷.
- ۱۵ سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۸. گزارش اقتصادی سال ۱۳۷۶، دو جلد. تهران سازمان برنامه و بودجه.
- ۱۶ سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۹. گزارش اقتصادی سال ۱۳۷۷، دو جلد. تهران سازمان برنامه و بودجه.
- ۱۷ سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۸۰. گزارش اقتصادی سال ۱۳۷۸، دو جلد. تهران.
- ۱۸ سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۲. پوست لایحه برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، تهران سازمان برنامه و بودجه.
- ۱۹ سازمان مدیریت صنعتی، ۱۳۷۹. بررسی تطبیقی عملکرد چند شرکت نمونه واگذار شده به صندوق بازنشستگی کشوری و شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی با چند شرکت خصوصی و دولتی (۱۳۷۷ - ۱۳۷۲).
- ۲۰ سند برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۹ - ۱۳۸۲)، پوست شماره ۲ لایحه برنامه، ۱۳۷۸. در جلد تهران سازمان برنامه و بودجه.
- ۲۱ ستاری، رمضان، ۱۳۷۹. طرح افزایش فعالیت‌های بین‌المللی جهانگردی و ارائه الگوی کاربردی برای شناخت و معرفی بازارهای هدف و تبیین فعالیت‌های بخش دولتی و خصوصی.
- ۲۲ منبایی، وحید، ۱۳۶۲. توسعه پایدار گردشگری، اطلاعات سیاسی و اقتصادی، سال نهم، شماره پانزدهم و نوزدهم.

- ۲۳ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۷۹. تهران سازمان برنامه و بودجه، چاپ سوم.
- ۲۴ گروه آمار سازمان ایرانگردی و جهانگردی، ۱۳۸۰. ورود گردشگران بین‌المللی به ایران طی سال ۱۳۷۹، (۹ ماهه اول سال).
- ۲۵ مدیریت نظارت بر دفاتر خدمات مسافرتی و تورها، ۱۳۸۰. آمار دهاتر خدمات مسافرتی، عملکرد واحد نظارت بر دهاتر خدمات مسافرتی و صدور کارت راهنمایان.
- ۲۶ مدیریت تحقیقات و اطلاع‌رسانی، گروه آمار سازمان ایرانگردی و جهانگردی، ۱۳۷۸. گزارش آماری ورود جهانگردان به ایران در سال ۱۳۷۷.
- ۲۷ مدیریت امور اداری سازمان ایرانگردی و جهانگردی، ۱۳۸۰. آمار تحصیلات کارکنان سازمان ایرانگردی و جهانگردی، ۱۳۸۰ - ۱۳۷۸.
- ۲۸ مرکز آموزش خدمات جهانگردی، ۱۳۸۰. گزارش عملکرد مرکز آموزش خدمات جهانگردی در سال ۱۳۷۹. پائین برنامه سوم.
- ۲۹ معاونت تحقیقات، آموزش و برنامه‌ریزی سازمان ایرانگردی و جهانگردی، ۱۳۸۰. گزارش عملکرد سال ۱۳۷۹.
- ۳۰ معاونت تحقیقات، آموزش و برنامه‌ریزی سازمان ایرانگردی و جهانگردی، ۱۳۷۹. برآورد وضعیت بخش ایرانگردی و جهانگردی در برنامه سوم.
- ۳۱ معاونت نظارت سازمان ایرانگردی و جهانگردی، ۱۳۷۸. گزارش عملکرد از ۱۳۷۸/۳/۰۷.
- ۳۲ معاونت نظارت سازمان ایرانگردی و جهانگردی، ۱۳۷۹. گزارش عملکرد ساد نظارت بر سفرهای یازدهم.
- ۳۳ معاونت نظارت سازمان ایرانگردی و جهانگردی، ۱۳۸۰. گزارش عملکرد سال ۱۳۷۹.
- ۳۴ نامه شماره ۱۱۳۲۰۳ ح. الف، مورخ ۲۶/۹/۹۹، رئیس سازمان ایرانگردی و جهانگردی به رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.
- ۳۵ روبرنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۷۸/۱۲/۲۶ - ۱۳۷۹/۱۲/۱۳.

## ب) انگلیسی

1. WTO, 1995. *Recommendation on Tourism Statistics*. Madrid:WTO.
2. WTO,2000. *Tourism Challenges in the 21th Century. Human Resource Development in Asia and Pacific*. Madrid:WTO.
- 3- WTO,2001. *Tourism Highlights*.
- 4- World Travel& Tourism Council,2001. *TSA Research, Year 2000, Summary and Highlights*.