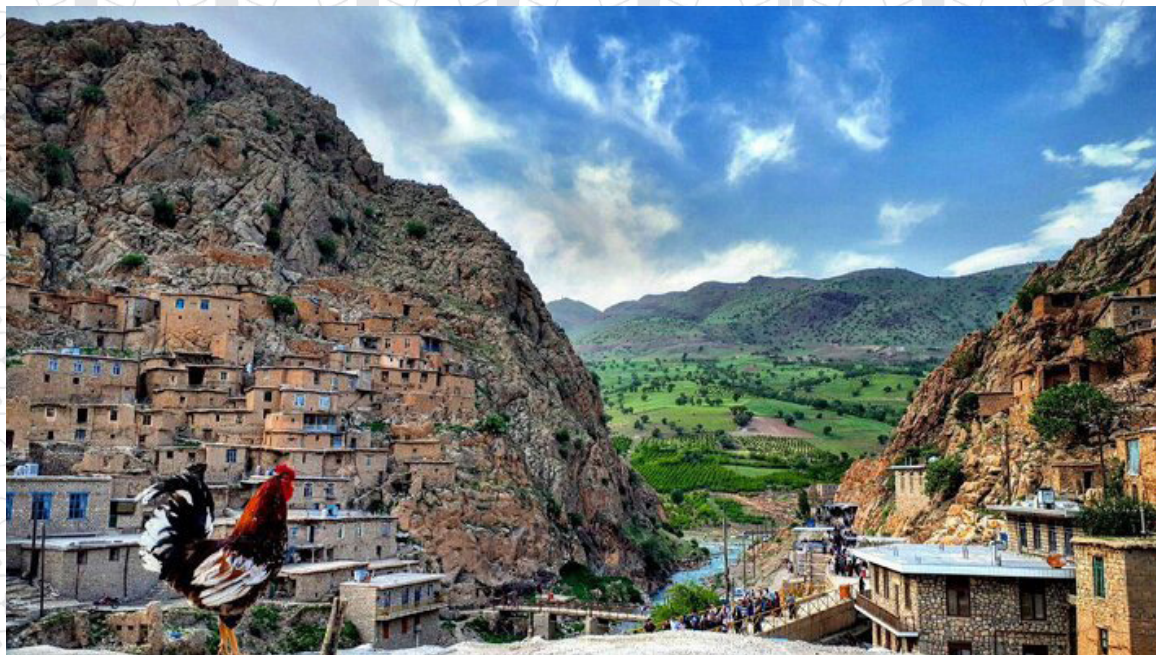


ظرفیت‌شناسی روستاهای برتر گردشگری ثبت شده در سازمان جهانی گردشگری؛ ارائه پیشنهادهای سیاستی



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۲۱۴۴۲

تاریخ انتشار:

۱۴۰۵/۰۲/۰۷

عنوان گزارش:

ظرفیت‌شناسی روستاهای برتر گردشگری ثبت شده در سازمان جهانی گردشگری؛
ارائه پیشنهادهای سیاستی

نوع گزارش: طرح / لایحه □ راهبردی ■ نظارتی □ پیش‌نویس قانونی □

نام دفتر:

مطالعات فرهنگی و آموزش (گروه ورزش، گردشگری و میراث فرهنگی)

تهیه و تدوین:

زینب رحمانی

مدیر مطالعه:

سعید شفیعا

ناظر علمی:

موسی بیات

ناظر علمی خارج از مرکز:

محمد رضا رضوانی (مدیر گروه جغرافیای انسانی دانشگاه تهران)

همکاران خارج از مرکز:

یاسر شهبازی (پژوهشگاه میراث فرهنگی و گردشگری)، علیرضا محتشم (پژوهشگاه میراث فرهنگی و گردشگری)، محبوبه امینی (پژوهشگاه میراث فرهنگی و گردشگری)، عاطفه عبدی (گروه ورزش، میراث فرهنگی و گردشگری)

اظهار نظر کننده:

مصطفی اسماعیلی مهبیاری

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز:

ارشک مسائلی (هیئت علمی پژوهشگاه میراث فرهنگی)، پرویز پورکریمی (هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبائی)، سیدمصطفی فاطمی (مدیرکل توسعه گردشگری داخلی)، مهدی بهاروند (مسئول هماهنگی پروژه‌های ثبت روستای جهانی)

گرافیک و صفحه آرایی:

سیده فاطمه ابوطالبی

ویراستار ادبی:

زهرا کریمی

واژه‌های کلیدی:

۱. حکمرانی پس از ثبت گردشگری روستایی
۲. مدیریت مقصد و حکمرانی چندسطحی
۳. تأمین مالی و پایش داده‌محور گردشگری روستایی

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۴/۰۸/۱۵



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۹
۲. جایگاه بین‌المللی و حقوقی برنامه روستاهای برتر گردشگری در سازمان جهانی گردشگری در مقایسه با یونسکو.....	۱۰
۲-۱. فلسفه ایجاد و جایگاه بین‌المللی و حقوقی برنامه روستاهای برتر گردشگری در سازمان جهانی گردشگری.....	۱۰
۲-۲. مقایسه تطبیقی برنامه روستاهای برتر گردشگری سازمان جهانی گردشگری با نظام ثبت میراث جهانی یونسکو.....	۱۲
۳. مقایسه تطبیقی کشورهای منتخب در اجرای برنامه روستاهای برتر گردشگری و تحلیل وضعیت ایران.....	۱۳
۳-۱. ژاپن؛ برنامه احیای مناطق محروم.....	۱۴
۳-۲. ترکیه؛ ویژندسازی ملی و بازاریابی مقصد.....	۱۴
۳-۳. شیلی؛ مشارکت زنان و گردشگری.....	۱۵
۳-۴. مراکش؛ احیای میراث زنده و صنایع دستی.....	۱۵
۳-۵. چین؛ حکمرانی چندسطحی و داده‌محور.....	۱۶
۳-۶. تحلیل وضعیت ایران در برنامه «روستاهای برتر گردشگری».....	۱۷
۳-۷. دلالت‌های سیاستی ناشی از تحلیل وضعیت ایران.....	۱۹
۴. جمع‌بندی و پیشنهاد سیاستی.....	۲۱
منابع و مآخذ.....	۲۳

فهرست جداول

جدول ۱. طبقه‌بندی سه‌گانه روستاهای عضو برنامه «روستاهای برتر گردشگری جهان» سازمان جهانی گردشگری و ویژگی‌های هر گروه.....	۱۱
جدول ۲. مقایسه ثبت یونسکو و سازمان جهانی گردشگری.....	۱۳
جدول ۳. جدول تطبیقی تجربه کشورهای منتخب در بهره‌برداری از برنامه «روستاهای برتر گردشگری» سازمان جهانی گردشگری.....	۱۷



ظرفیت‌شناسی روستاهای برتر گردشگری ثبت شده در سازمان جهانی گردشگری؛ ارائه پیشنهادهای سیاستی

Doi:10.22034/mrc.report.21442

چکیده



برنامه «روستاهای برتر گردشگری» سازمان جهانی گردشگری، یکی از ابزارهای نوین توسعه روستایی است که با هدف پیوند گردشگری با حکمرانی محلی، حفاظت از میراث فرهنگی و طبیعی و بهبود معیشت جوامع بومی طراحی شده است. ایران طی سال‌های اخیر موفق به ثبت پنج روستا در این برنامه شده، اما شواهد نشان می‌دهد این ثبت‌ها تاکنون به پیامدهای ملموس اقتصادی و اجتماعی منجر نشده و عمدتاً در سطح نمادین باقی مانده‌اند. مسئله اصلی نه ضعف در فرایند نامزدی یا فقدان ظرفیت محلی، بلکه نبود سازوکار حکمرانی، تأمین مالی و پایش در مرحله پس‌اثبت است.

تحلیل تطبیقی تجربه کشورهایمانند ژاپن، ترکیه، شیلی، مراکش و چین نشان می‌دهد که اثربخشی این برنامه منوط به سه مؤلفه کلیدی است: نهاد مشخص مدیریت مقصد، منابع مالی پایدار و مشروط به عملکرد و نظام داده‌محور برای ارزیابی نتایج. در حالی که در ایران مسئولیت توسعه روستاهای ثبت شده به‌طور غیررسمی به استان‌ها واگذار می‌شود، بدون آنکه اختیار، بودجه یا شرح وظایف روشنی تعریف شده باشد. همچنین برخلاف ثبت‌های یونسکو، این برنامه در قوانین و بودجه‌های کشور جایگاه مشخصی ندارد. یافته‌ها نشان می‌دهد که راهکار مناسب برای ایران، استقرار یک الگوی حکمرانی شبکه‌ای و ماتریسی است که در آن سیاست‌گذاری در سطح ملی، اجرا در سطح استانی و محلی، و تخصیص منابع براساس برنامه عملیاتی و شاخص‌های عملکرد انجام شود. تعریف اعتبار بودجه مشخص در ردیف‌های موجود می‌تواند این دستاورد بین‌المللی را از حالت نمادین به ابزاری مؤثر برای توسعه مناطق روستایی و استفاده از ظرفیت دیپلماسی فرهنگی آن برای کشور تبدیل کند.



■ بیان / شرح مسئله

گردشگری روستایی یکی از معدود حوزه‌هایی است که می‌تواند به‌طور همزمان به ایجاد اشتغال محلی، توانمندسازی زنان و جوانان، تنوع‌بخشی معیشت، حفظ میراث فرهنگی و طبیعی، کاهش مهاجرت روستایی و ارتقای تصویر فرهنگی کشور در سطح ملی و بین‌المللی کمک کند. تجربه‌های جهانی نشان می‌دهد که در صورت وجود مدیریت مقصد و سازوکارهای حکمرانی مناسب، گردشگری روستایی می‌تواند به منبع درآمد پایدار برای جوامع محلی و ابزاری برای تقویت سرمایه اجتماعی و فرهنگی تبدیل شود؛ درحالی‌که فقدان این سازوکارها، این ظرفیت را به فعالیتی مقطعی و کم‌اثر محدود می‌کند. در همین چارچوب، برنامه «روستاهای برتر گردشگری» سازمان جهانی گردشگری به‌صورت سالیانه و با رویکردی توسعه‌محور، روستاهایی را شناسایی می‌کند که گردشگری را در خدمت ارتقای کیفیت زندگی، حکمرانی محلی و پایداری اقتصادی قرار داده‌اند. ایران از سال ۲۰۲۳ تاکنون با ثبت هشت روستا در این برنامه وارد شبکه بین‌المللی شده است. با این حال، بررسی وضعیت موجود نشان می‌دهد که ثبت روستاها در ساختار فعلی سیاست‌گذاری کشور عمدتاً به سطح اعتبار نمادین و اطلاع‌رسانی محدود مانده و به تحول نهادی، برنامه‌ریزی مقصد و توانمندسازی محلی منجر نشده است.

مسئله اصلی آن است که در ساختار وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و نیز در سطوح استانی و محلی، برنامه مشخصی برای «پس از ثبت» روستاها تعریف نشده و سازوکار نهادی روشنی برای مدیریت یکپارچه مقصدهای گردشگری روستایی، پایش آثار اقتصادی و فرهنگی و هدایت منابع مالی و سرمایه‌گذاری وجود ندارد. در نتیجه، ظرفیت‌های بالقوه این ثبت‌ها در حوزه اشتغال، کاهش مهاجرت، حفظ میراث و تقویت دیپلماسی فرهنگی بالفعل نمی‌شود.

بر این اساس، پرسش آن است که چگونه می‌توان ثبت روستاهای ایران در برنامه سازمان جهانی گردشگری را به ابزاری مؤثر برای توسعه گردشگری روستایی و استقرار حکمرانی چندسطحی تبدیل کرد؟ پاسخ به این پرسش مستلزم تبیین جایگاه حقوقی این برنامه در نظام بین‌المللی، بررسی تجربه کشورها در مدیریت پس از ثبت و تحلیل خلأهای نهادی، مالی و داده‌ای ایران است.

■ نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

- برنامه «روستاهای برتر گردشگری» در زمره سازوکارهای «حقوق نرم» قرار می‌گیرد و تعهد الزام‌آور معاهده‌ای ندارد؛ اما از طریق ارزیابی‌های دوره‌ای، فشار اعتباری و شبکه یادگیری بین‌المللی، دولت‌ها را به بهبود مستمر شاخص‌های حکمرانی و مدیریت مقصد متعهد می‌کند. این برنامه با نظام ثبت میراث جهانی یونسکو تفاوت ماهوی دارد؛ ثبت یونسکو مبتنی بر تعهدات الزام‌آور حفاظتی است، درحالی‌که ثبت در برنامه سازمان جهانی گردشگری نقطه آغاز یک فرایند سیاستی و توسعه‌محور تلقی می‌شود.
- مطالعه تطبیقی نشان می‌دهد کشورهایی که از این برنامه بیشترین بهره را برده‌اند، سه مؤلفه مشترک داشته‌اند: ۱. وجود نهاد یا سازوکار مشخص برای مدیریت مقصد پس از ثبت؛ ۲. منبع مالی قابل پیش‌بینی و مشروط به عملکرد؛ ۳. نظام پایش و گزارش‌دهی داده‌محور.
- در ژاپن، ایجاد نهادهای «مدیریت مقصد جامعه‌محور» و تخصیص بودجه‌های استانی موجب افزایش حدود ۳۰ درصدی درآمد گردشگری و کاهش مهاجرت جوانان در برخی روستاها شده است. ترکیه با طراحی «ویژند ملی گردشگری روستایی» و اختصاص بخشی از صندوق تبلیغات گردشگری به بازاریابی روستاها، گردشگر بین‌المللی جذب کرده است. شیلی با تمرکز بر توانمندسازی زنان، صندوق‌های خرد اعتباری و نظام پایش اجتماعی، مشارکت اقتصادی زنان و پایداری اجتماعی را تقویت کرده است. چین نیز با بیشترین تعداد روستاهای ثبت شده، از مدل حکمرانی چندسطحی، سیاست‌گذاری داده‌محور و پیوند ثبت با سیاست‌های کلان توسعه روستایی بهره می‌برد.



● وضعیت ایران در این برنامه شامل سه مسئله اصلی است.

گسست حکمرانی در مرحله پس از ثبت: تحلیل اسناد و مصاحبه‌ها نشان می‌دهد که مشکل اصلی ایران نه در فرایند انتخاب و ثبت روستاها، بلکه در فقدان سازوکار نهادی مشخص برای «هدایت پس از ثبت» است. پس از ثبت جهانی، مسئولیت‌ها بدون اختیارات، ساختار و شرح وظایف روشن به سطح استان واگذار می‌شود؛ دهیاری‌ها فاقد توان تخصصی مدیریت مقصد هستند و معاونت‌های استانی گردشگری نیز ابزار فرابخشی لازم برای هماهنگی و اجرا را در اختیار ندارند.

قطع ارتباط ثبت جهانی با نظام تأمین مالی و برنامه‌ریزی توسعه‌ای: ثبت روستاهای برتر گردشگری در ایران به نظام بودجه‌ای و برنامه‌های توسعه روستایی متصل نشده و برای دوره پس از ثبت، منبع مالی پایدار و مشروط به عملکرد تعریف نشده است. در نتیجه، ثبت جهانی به ایجاد زنجیره اقتصادی گردشگری، اشتغال محلی و کاهش مهاجرت منجر نمی‌شود و عمدتاً در سطح اعتبار نمادین باقی می‌ماند.

فقدان نظام پایش داده‌محور و پاسخگویی سیاستی: نبود چارچوب رسمی برای گردآوری و گزارش‌دهی داده‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (گردشگر ورودی، درآمد محلی، مشارکت زنان و آثار اجتماعی) موجب شده امکان ارزیابی اثربخشی ثبت جهانی، تخصیص مبتنی بر شواهد و پاسخگویی دستگاه‌های اجرایی فراهم نباشد و ایران عملاً از چرخه یادگیری و همکاری فعال در شبکه سازمان جهانی گردشگری فاصله بگیرد.

■ پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

الزام دولت به تدوین برنامه پس از ثبت: دولت مکلف شود برای هر روستای ثبت شده در برنامه‌های بین‌المللی گردشگری، برنامه‌ای مشخص شامل اهداف توسعه‌ای، زمان‌بندی، شاخص‌های عملکرد و سازوکار گزارش‌دهی تدوین و اجرا کند؛ به‌گونه‌ای که ثبت جهانی نقطه آغاز مداخله سیاستی تلقی شود.

استقرار مدل حکمرانی شبکه‌ای: وزارت میراث‌فرهنگی، گردشگری و صنایع‌دستی به‌عنوان تنظیم‌گر ملی، استانداری‌ها به‌عنوان هماهنگ‌کننده اجرایی، نهادهای محلی، بخش خصوصی و دانشگاه‌ها در قالب کارگروه‌های مدیریت مقصد، مسئول اجرای برنامه‌های پس از ثبت با توزیع روشن نقش‌ها در سطوح ملی، استانی و محلی شوند.

جهت‌دهی منابع موجود بودجه‌ای به روستاهای ثبت شده: بررسی قانون بودجه سال ۱۴۰۵ نشان می‌دهد در جدول ۴ پیوست ۱ این قانون، ذیل طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، اعتباری برای «شهرهای ثبت جهانی صنایع‌دستی» پیش‌بینی شده است. با توجه به همپوشانی ماهوی این ظرفیت با بسیاری از روستاهای ثبت شده گردشگری، می‌توان بدون ایجاد ردیف جدید، بخشی از این اعتبارات را به‌صورت مشروط به عملکرد به مقصدهای روستایی ثبت شده اختصاص داد.

ایجاد نظام حداقلی پایش و گزارش‌دهی داده‌محور: استقرار چارچوبی الزام‌آور برای گردآوری و گزارش سالیانه داده‌های کلیدی (گردشگر ورودی، درآمد محلی، اشتغال، مشارکت زنان و فشار بر منابع) به‌عنوان شرط تداوم حمایت مالی و حضور فعال ایران در شبکه یادگیری سازمان جهانی گردشگری.

۱. مقدمه

آبادانی سرزمین، ارتقا معیشت مردم و حفظ پیوندهای اجتماعی در فضاهای بومی، از مفاهیم بنیادین در اندیشه اسلامی و تجربه تاریخی ایران است. در متون اسلامی، «عمران» و «آبادی» نه صرفاً به‌عنوان فعالیت اقتصادی، بلکه به‌مثابه مسئولیتی اجتماعی و اخلاقی برای حفظ تعادل سرزمینی است. این نگاه در تمدن ایرانی نیز به‌ویژه در زیست روستایی تجلی یافته؛ جایی که روستا همزمان کانون تولید، فرهنگ، امنیت غذایی و پایداری اجتماعی بوده و تداوم حیات شهرها به پویایی آن وابسته بوده است [۱]. این رویکرد پس از انقلاب اسلامی نیز در قالب سیاست‌های محرومیت‌زدایی و عدالت فضایی ادامه یافته و در اصول (۳)، (۴۳) و (۴۸) قانون اساسی انعکاس یافته است [۲]. باین‌حال، تحولات شتابان دهه‌های اخیر و گسترش شهرنشینی، الگوی سکونت و معیشت در ایران را به‌طور بنیادین دگرگون کرده است. کاهش سهم جمعیت روستایی از بیش از ۵۳ درصد در سال ۱۳۵۵ به کمتر از ۲۵ درصد در سرشماری‌های اخیر (سال ۱۳۹۵)، در کنار برخی دستاوردها، پیامدهایی چون تضعیف امنیت غذایی، فرسایش سرمایه اجتماعی، تشدید مهاجرت و نابرابری‌های فضایی را به همراه داشته است. در چنین شرایطی، توسعه روستایی بار دیگر به‌عنوان یک مسئله راهبردی در سیاستگذاری عمومی مطرح شده است [۳].

در این بستر، گردشگری روستایی به‌عنوان ابزار میان‌بخشی و مکمل توسعه روستایی است؛ ابزاری که در صورت برخورداری از چارچوب نهادی و مدیریتی مناسب، می‌تواند به‌طور همزمان بر اشتغال محلی، توانمندسازی زنان و جوانان، تنوع‌بخشی معیشت، حفظ میراث فرهنگی و طبیعی و کاهش مهاجرت اثرگذار باشد [۴]. در همین راستا، سازمان جهانی گردشگری سازمان ملل متحد از سال ۲۰۲۱ برنامه «روستاهای برتر گردشگری» را با رویکردی توسعه‌محور طراحی کرده است. این برنامه، روستاهایی را شناسایی می‌کند که گردشگری را در خدمت ارتقای حکمرانی محلی، مشارکت جامعه بومی، نوآوری و توسعه متوازن قرار داده‌اند و انتظار دارد ثبت روستاها به آغاز فرایندی مستمر از برنامه‌ریزی، ارتقای ظرفیت و پایش در سطوح ملی و محلی منجر شود.

تناقض اصلی دقیقاً در همین نقطه بروز می‌کند؛ علی‌رغم کسب اعتبار بین‌المللی از طریق ثبت روستاها، فقدان سازوکار نهادی و ضعف حکمرانی مقصد، مانع اصلی بهره‌برداری مؤثر از این ظرفیت در ایران بوده است. ثبت روستاها عمدتاً به سطح نمادین و رسانه‌ای محدود مانده و هنوز به یک فرایند منسجم سیاستی برای توسعه روستایی، توانمندسازی محلی و مدیریت مقصد تبدیل نشده است [۵]. بررسی اسناد بالادستی نشان می‌دهد که علی‌رغم تأکید بر توسعه متوازن و عدالت فضایی، پیوند نهادی میان این اهداف و ابزارهای نوینی مانند گردشگری روستایی شکل نگرفته و سیاست‌ها غالباً بخشی، پروژه‌محور و کالبدی باقی مانده‌اند [۶].

در غیاب مداخله سیاستی هدفمند، تداوم این وضعیت به معنای تقلیل ثبت بین‌المللی روستاها به اقدامی تشریفاتی و کم‌اثر خواهد بود؛ امری که هم موجب اتلاف منابع اعتباری و انسانی می‌شود و هم امکان استفاده از گردشگری روستایی در تحقق اهداف کلان توسعه سرزمینی و دیپلماسی فرهنگی را تضعیف می‌کند. از این‌رو، مسئله اصلی این گزارش نه شناسایی ظرفیت‌های جدید، بلکه تبیین نحوه مداخله سیاستی دولت برای تبدیل یک اعتبار بین‌المللی به دستاوردهای ملموس اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در سطح محلی است.

بر این اساس، هدف گزارش تبیین جایگاه حقوقی و اجرایی برنامه «روستاهای برتر گردشگری»، تحلیل وضعیت ایران و شناسایی الزامات نهادی و سیاستی لازم برای کارآمدسازی آن است. این پژوهش با روش تحلیل تطبیقی، از طریق بررسی اسناد رسمی بین‌المللی، قوانین و اسناد توسعه‌ای کشور و با بهره‌گیری از چارچوب «حکمرانی چندسطحی» انجام شده و دامنه زمانی آن دوره ۲۰۲۱ تا ۲۰۲۵ را دربرمی‌گیرد.



۲. جایگاه بین‌المللی و حقوقی برنامه روستاهای برتر گردشگری در سازمان جهانی گردشگری در مقایسه با یونسکو



۲-۱. فلسفه ایجاد و جایگاه بین‌المللی و حقوقی برنامه روستاهای برتر گردشگری در سازمان جهانی گردشگری

ابتکار «روستاهای برتر گردشگری جهان»^۱ یکی از اجزای برنامه جامع سازمان جهانی گردشگری سازمان ملل در حوزه گردشگری روستایی^۲ است که در ادامه سیاست‌های کلان این سازمان برای استفاده از گردشگری به‌عنوان ابزاری در خدمت توسعه مناطق روستایی شکل گرفته است. این برنامه همزمان با طرح شعار «گردشگری و توسعه روستایی» از سوی سازمان جهانی گردشگری و در راستای اهداف توسعه‌ای سازمان ملل در افق ۲۰۳۰^۳ طراحی شد؛ اهدافی که بر کاهش فقر، ایجاد اشتغال مولد، تقویت اقتصادهای محلی و ارتقای زیست‌پذیری اجتماعات انسانی تأکید دارد. در این چارچوب، گردشگری نه به‌عنوان هدف، بلکه به‌مثابه ابزار سیاستی برای تقویت جوامع محلی و بهبود حکمرانی سرزمینی تلقی می‌شود.

هدف کلی این چارچوب، بهره‌گیری هدفمند از گردشگری برای ایجاد تحول مثبت در جوامع روستایی است؛ تحولی که به تنوع‌بخشی معیشت، کاهش مهاجرت، حفظ میراث فرهنگی و تقویت تاب‌آوری اجتماعی منجر شود. برنامه «روستاهای برتر گردشگری» به‌عنوان بازوی اجرایی این رویکرد مأموریت شناسایی روستاهایی را دارد که توانسته‌اند متوازن و براساس ظرفیت تحمل زیست‌محیطی در ابعاد اقتصادی، اجتماعی و محیطی توسعه یابند. براساس اسناد رسمی سازمان جهانی گردشگری، این برنامه بر سه محور اصلی استوار است: شناسایی^۴ و تقدیر از روستاهای موفق، حمایت از روستاهای دارای ظرفیت ارتقا^۵ و ایجاد شبکه‌ای جهانی برای تبادل تجربه و یادگیری مشترک^۶ [۷].

بر این اساس، سازمان جهانی گردشگری، روستاهای معرفی شده از سوی کشورها را پس از ارزیابی در چارچوب مجموعه‌ای از شاخص‌های مشخص، در سه گروه طبقه‌بندی می‌کند که هر یک جایگاه و کارکرد متفاوتی در چرخه یادگیری و ارتقای ظرفیت دارند، در جدول ۱ ویژگی و جایگاه این سه گروه تشریح شده است.

1. Best Tourism Villages Initiative
2. Tourism for Rural Development Program
3. Sustainable Development Goals (SDGs)
4. Recognition
5. Upgrade
6. Networking

جدول ۱. طبقه‌بندی سه‌گانه روستاهای عضو برنامه «روستاهای برتر گردشگری جهان» سازمان جهانی گردشگری و ویژگی‌های هر گروه [۸]

گروه	عنوان رسمی	ویژگی‌ها و معیارهای اصلی	جایگاه و امتیازات
روستاهای برتر گردشگری	Best Tourism Villages by UNWTO	دستیابی به بالاترین امتیاز در ۷ محور ارزیابی (حکمرانی محلی، میراث فرهنگی، پایداری اقتصادی، زیست‌محیطی، نوآوری، ایمنی و انسجام اجتماعی)	دریافت نشان رسمی سازمان، عضویت دائم در شبکه جهانی و دسترسی به برنامه‌های آموزشی و اعتباری UNWTO
روستاهای در مسیر ارتقا	Best Tourism Villages – Upgrade Programme	کسب امتیاز قابل قبول اما نیازمند بهبود در برخی شاخص‌ها (به‌ویژه حکمرانی مقصد و زیرساخت‌ها)	بهره‌مندی از مشاوره فنی، برنامه‌های آموزشی و فرصت عضویت رسمی در دوره‌های بعد
شبکه گردشگری روستایی	Best Tourism Villages Network	روستاهای عضو شبکه همکاری بین‌المللی برای تبادل تجربه، دانش و پروژه‌های مشترک	امکان مشارکت در طرح‌های آزمایشی منطقه‌ای، نشست‌های تخصصی و پروژه‌های مشترک توسعه‌ای

در واقع، طبقه‌بندی سه‌گانه روستاهای عضو برنامه صرفاً جنبه رتبه‌بندی ندارد، بلکه آنها را در چرخه‌ای از یادگیری و تبادل تجربه قرار می‌دهد. در این چرخه، روستاهای «برتر» به‌عنوان الگوهای موفق، دانش و تجربه مدیریتی خود را در زمینه‌های برنامه‌ریزی مقصد، بازاریابی گردشگری و حفاظت فرهنگی با سایر اعضا به اشتراک می‌گذارند. روستاهای «در مسیر ارتقا» از این تجربیات بهره می‌گیرند و با پشتیبانی فنی سازمان جهانی گردشگری اصلاحات لازم را برای دستیابی به استانداردهای جهانی انجام می‌دهند. در همین حال، «شبکه گردشگری روستایی» نقش واسطه و تسهیل‌گر همکاری‌های میان‌کشوری را برعهده دارد؛ مانند برگزاری کارگاه‌های آموزشی، تبادل کارشناسان محلی و اجرای پروژه‌های مشترک. به این ترتیب، هر روستا در جایگاه خود بخشی از زنجیره پیوسته یادگیری و ارتقای ظرفیت در سطح جهانی محسوب می‌شود. برای مثال، روستاهای «برتر» در سطح جهانی به‌عنوان مقاصد الگو معرفی می‌شوند و می‌توانند از مشاوره‌های فنی سازمان جهانی گردشگری، حضور در نمایشگاه‌های بین‌المللی و دسترسی به تسهیلات مالی صندوق توسعه روستایی سازمان ملل^۱ بهره‌مند شوند و روستاهای «در مسیر ارتقا» و «شبکه‌ای» نیز از حمایت‌های مرحله‌ای در زمینه آموزش، مدیریت مقصد، و بازاریابی جهانی برخوردار می‌شوند.

از منظر حقوق بین‌الملل عمومی، برنامه «روستاهای برتر گردشگری» سازمان جهانی گردشگری در زمره سازوکارهای «حقوق نرم»^۲ قرار می‌گیرد؛ بدین معنا که **واجد تعهد الزام‌آور معاهده‌ای** نیست، اما از طریق ایجاد هنجارهای رفتاری، سازوکارهای ارزیابی و فشارهای اعتباری، می‌تواند بر جهت‌گیری سیاست‌های ملی دولت‌ها اثرگذار باشد. ویژگی متمایز این برنامه، پیوند دادن جایگاه روستاها به یک چرخه سه‌مرحله‌ای شامل «روستاهای برتر»، «روستاهای در مسیر ارتقا» و «شبکه همکاری» است که در عمل نوعی نظام رتبه‌بندی پویا و قابل بازبینی ایجاد می‌کند.

در این چارچوب، معرفی روستاها از سوی دولت‌ها به‌منزله پذیرش **ضمنی تعهد سیاسی برای بهبود مستمر** شاخص‌های برنامه تلقی می‌شود؛ به‌گونه‌ای که باقی‌ماندن روستاها در وضعیت «در مسیر ارتقا» یا عدم ارتقای آنها در دوره‌های ارزیابی بعدی، نه صرفاً به‌عنوان ضعف عملکرد محلی، بلکه به‌عنوان **کاستی نهادی دولت معرفی‌کننده** در مدیریت گردشگری روستایی بازنمایی می‌شود. از آنجاکه ارزیابی‌ها، گزارش‌دهی‌ها و تعاملات شبکه‌ای با نام و مسئولیت دولت‌ها انجام می‌شود، این وضعیت می‌تواند به **کاهش اعتبار سیاستی کشور در شبکه گردشگری سازمان جهانی گردشگری** و محدود شدن نقش آن در برنامه‌های همکاری فنی و آموزشی بین‌المللی منجر شود.

1. UNDP Rural Facility
2. Soft Law



بدین ترتیب، الزامات ماهوی برنامه (مانند حکمرانی محلی، برنامه‌ریزی مقصد، مشارکت جامعه بومی و پایش داده‌محور) از طریق سازوکارهای اعتباری و مقایسه‌ای، به نوعی الزام غیرمستقیم برای دولت‌ها تبدیل می‌شوند. اگرچه برنامه فاقد ضمانت اجرای حقوقی کلاسیک است، اما نادیده گرفتن آن می‌تواند پیامدهای سیاسی-اعتباری قابل توجهی برای کشورها داشته باشد. بنابراین، کارکرد اصلی برنامه «روستاهای برتر گردشگری» نه در ایجاد تعهد حقوقی سخت، بلکه در تبدیل توصیه‌های سیاستی به محرک‌های عملی برای اصلاح نهادی و بهبود حکمرانی گردشگری روستایی در سطح ملی قابل تحلیل است.

۲-۲. مقایسه تطبیقی برنامه روستاهای برتر گردشگری سازمان جهانی میراث جهانی یونسکو

در سیاستگذاری گردشگری ایران، دو سازوکار بین‌المللی مهم بر تصمیمات ملی اثرگذار هستند: نظام ثبت میراث جهانی یونسکو^۱ و برنامه‌های سازمان جهانی گردشگری. بررسی تطبیقی این دو سازوکار، نه از منظر الگوگیری، بلکه با هدف شناخت ظرفیت‌ها و محدودیت‌های هر یک برای نظام سیاستگذاری ایران ضروری است؛ زیرا تجربه نشان داده اتکای صرف به اعتبار بین‌المللی، بدون انطباق نهادی و حقوقی داخلی، الزاماً به توسعه متوازن محلی منجر نمی‌شود.

نظام ثبت میراث جهانی یونسکو بر پایه کنوانسیون ۱۹۷۲ شکل گرفته و ماهیتی اساساً حفاظتی دارد. فلسفه وجودی این نظام، صیانت از میراث فرهنگی و طبیعی واجد «ارزش جهانی استثنایی» برای نسل‌های آینده است. تمرکز اصلی آن بر حفاظت از اصالت، تمامیت و مداخله حداقلی در مکان‌های ثبت شده است. بهره‌برداری اقتصادی و گردشگری در این چارچوب، تابع ضوابط سخت‌گیرانه حفاظتی قرار می‌گیرد. از این منظر، یونسکو بیش از آنکه یک ابزار توسعه‌ای باشد، سازوکاری برای کنترل، محدودسازی و هدایت مداخله انسانی در فضاهای میراثی است.

در مقابل، برنامه «روستاهای برتر گردشگری» سازمان جهانی گردشگری با منطق متفاوتی طراحی شده است. این برنامه، برخلاف نظام یونسکو، نه بر حفاظت از یک اثر خاص، بلکه بر کیفیت حکمرانی محلی و نحوه استفاده از گردشگری در فرایند توسعه روستا تمرکز دارد. در این چارچوب، روستا نه به‌عنوان «موضوع حفاظت»، بلکه به‌عنوان «پیشران توسعه» دیده می‌شود. معیارهای ارزیابی نیز بیش از آنکه معطوف به ارزش تاریخی یا طبیعی باشند، بر ظرفیت مدیریتی، مشارکت جامعه محلی، نوآوری نهادی و انسجام اجتماعی تأکید دارند.

از حیث حقوقی، تفاوت این دو سازوکار برای ایران اهمیت ویژه‌ای دارد. کنوانسیون ۱۹۷۲ یونسکو یک معاهده الزام‌آور بین‌المللی است و الحاق به آن، تعهدات حقوقی مشخصی مانند ارائه گزارش‌های دوره‌ای، رعایت ضوابط حفاظتی و پذیرش نظام نظارتی بین‌المللی را به همراه دارد. این تعهدات، اگرچه اعتبار فرهنگی و سیاسی ایجاد می‌کنند، اما همزمان هزینه‌های اجرایی، محدودیت‌های کالبدی و گاهی تعارض‌هایی با نیازهای توسعه محلی به دنبال دارند. تجربه برخی آثار ثبت شده در ایران نشان می‌دهد که تمرکز صرف بر حفاظت کالبدی، در مواردی با نیازهای معیشتی، مشارکتی و کیفیت زندگی جوامع محلی همراستا نبوده و نتوانسته به‌طور مستقیم به بهبود وضعیت اقتصادی و حکمرانی محلی منجر شود.

در مقابل، برنامه «روستاهای برتر گردشگری» واجد ماهیت الزام‌آور حقوقی نیست و در زمره ابزارهای همکاری داوطلبانه قرار می‌گیرد. ضمانت اجرای آن نه حقوقی، بلکه اعتباری و شبکه‌ای است؛ به این معنا که استمرار حضور کشورها در این برنامه، منوط به مشارکت فعال، گزارش‌دهی و همسویی عملی با اصول اعلام شده است. از منظر سیاستگذاری، این ویژگی می‌تواند هم یک فرصت و هم یک تهدید تلقی شود: فرصت از آن جهت که امکان انعطاف و بومی‌سازی را فراهم می‌کند و تهدید از آن رو که در صورت فقدان چارچوب ملی، به اقدام‌های نمادین و تبلیغاتی تقلیل می‌یابد.

تفاوت دیگر این دو نظام در نوع مداخله در عرصه محلی است. در نظام یونسکو، دولت ملی بازیگر اصلی حفاظت محسوب می‌شود

1. UNESCO World Heritage

و نقش جامعه محلی اغلب به ذی‌نفع غیرمستقیم محدود می‌ماند. در حالی که در برنامه سازمان جهانی گردشگری، جامعه محلی و نهادهای محلی به‌عنوان بازیگران اصلی مدیریت مقصد تعریف می‌شوند و نقش دولت بیشتر در سطح سیاستگذاری، هماهنگی و تسهیل‌گری قرار می‌گیرد. این تفاوت، از منظر حکمرانی سرزمینی برای ایران حائز اهمیت است؛ زیرا توسعه روستایی در کشور بدون تقویت نهادهای محلی و سازوکارهای مشارکتی، عملاً امکان‌پذیر نخواهد بود.

از منظر کارکرد اقتصادی نیز، ثبت در یونسکو الزاماً به‌معنای ایجاد فرصت‌های معیشتی جدید برای جامعه محلی نیست و در برخی موارد حتی به محدودسازی فعالیت‌های اقتصادی منجر می‌شود. در مقابل، برنامه «روستاهای برتر گردشگری» اساساً با هدف فعال‌سازی ظرفیت‌های اقتصادی روستاها طراحی شده و بر جذب سرمایه، توسعه بازار گردشگری و ارتقای ویژند مقصد تأکید دارد. باین‌حال، تجربه کشورهای مختلف نشان می‌دهد که این ظرفیت تنها در صورتی بالفعل می‌شود که در سطح ملی، نظام مدیریت مقصد، سازوکار ارزیابی و چارچوب قانونی مشخص وجود داشته باشد.

بر این اساس، مقایسه این دو سازوکار نشان می‌دهد که یونسکو و سازمان جهانی گردشگری نه رقیب یکدیگر، بلکه حامل دو منطق متفاوت سیاستی‌اند: یکی معطوف به حفاظت و کنترل، و دیگری معطوف به مدیریت تحول. **مسئله اصلی برای ایران، نه انتخاب میان این دو، بلکه نحوه تنظیم رابطه آنها در چارچوب اولویت‌های ملی است؛ به‌گونه‌ای که صیانت از میراث فرهنگی به ایستایی منجر نشود و توسعه گردشگری نیز به کالایی‌سازی فرهنگ و تضعیف هویت محلی نینجامد.** تحقق این تعادل، مستلزم آن است که استفاده از ظرفیت‌های بین‌المللی، در چارچوب سیاستگذاری بومی، قانونگذاری داخلی و حکمرانی چندسطحی تعریف شود، نه به‌عنوان هدف مستقل یا معیار موفقیت سیاستی [۹].

جدول ۲. مقایسه ثبت یونسکو و سازمان جهانی گردشگری

محور مقایسه	ثبت یونسکو	ثبت سازمان جهانی گردشگری
هدف اصلی	حفاظت از میراث فرهنگی و طبیعی بشری	توسعه اقتصادی و اجتماعی جوامع روستایی از طریق گردشگری
نوع نهاد	سازمان فرهنگی-آموزشی	سازمان تخصصی توسعه گردشگری سازمان ملل
ماهیت تعهد	الزام‌آور (کنوانسیون ۱۹۷۲)	غیرالزام‌آور ولی تعهدآور در قالب همکاری فنی
محور ارزیابی	ارزش جهانی	حکمرانی محلی، پایداری، نوآوری و انسجام منطقه‌ای
نهادهای درگیر	معاونت میراث فرهنگی، پژوهشگاه‌ها	معاونت گردشگری، نهادهای محلی، بخش خصوصی صنعت گردشگری
آثار ثبت	حفاظت، افزایش آگاهی فرهنگی	توانمندسازی، اشتغال، بازاریابی و تصویرسازی مقصد و جذب سرمایه

مأخذ: نگارنده.

۳. مقایسه تطبیقی کشورهای منتخب در اجرای برنامه روستاهای برتر گردشگری و تحلیل وضعیت ایران

تجربه بین‌المللی نشان می‌دهد کشورهایی که در برنامه روستاهای برتر گردشگری موفق‌تر عمل کرده‌اند، سه ویژگی مشترک دارند.

- وجود چارچوب قانونی مشخص برای گردشگری روستایی؛
- تشکیل نهادهای مدیریت مقصد با اختیارات محلی؛
- پیوند میان برنامه‌های بین‌المللی و سیاست‌های ملی توسعه منطقه‌ای.



در ادامه کشورهای ژاپن، ترکیه، شیلی، مراکش و چین به علت موفقیت در ثبت و برنامه‌های عملیاتی مشخص برای پس از ثبت، به عنوان نمونه‌های تطبیقی انتخاب شده‌اند. افزون بر این، ترکیه و مراکش به لحاظ شباهت‌های فرهنگی، اقلیمی و نهادی با ایران، نمونه‌های قابل الگوبرداری محسوب می‌شوند، در حالی که ژاپن، شیلی و چین الگوی کارآمدتری از مدیریت مقصد و سیاستگذاری چندسطحی را ارائه می‌دهند.

۱-۳. ژاپن؛ برنامه احیای مناطق محروم

کشور ژاپن از سال ۲۰۲۳ توانسته ۸ روستا را در فهرست «روستاهای برتر گردشگری» سازمان جهانی گردشگری ثبت کند، مانند بی (هوکایدو)^۱، نیشیکاوا (یاماگاتا)^۲، آماگی (کاگوشیما)^۳، شیراکوا (گیفو)^۴. این روستاها با تمرکز بر حفظ مناظر طبیعی، تنوع زیستی و صنایع دستی سنتی توانسته‌اند گردشگری را به ابزار احیای اقتصادی مناطق محروم تبدیل کنند. داده‌ها نشان می‌دهد در برخی روستاها مانند بی، ثبت جهانی موجب افزایش ۳۰ درصدی در آمد گردشگری طی سه سال و کاهش مهاجرت جوانان شده است. این کشور از نخستین کشورهایی است که توانست برنامه ملی احیای مناطق محلی^۵ را با اهداف سازمان جهانی گردشگری هماهنگ کند. در چارچوب این سیاست، دولت محلی و جامعه بومی با تشکیل نهادهای «مدیریت مقصد جامعه محور»^۶ مسئولیت مستقیم توسعه گردشگری و حفاظت از میراث محلی را برعهده دارند. پس از ثبت جهانی، مقصد روستایی از حمایت آموزشی و فنی سازمان جهانی گردشگری در زمینه بازاریابی دیجیتال، طراحی مسیر گردشگری و آموزش مهارت‌های میزبانی بهره‌مند می‌شود. براساس تجربه ژاپن تشکیل نهادهای «مدیریت مقصد روستایی» با اختیارات قانونی در سطح محلی می‌تواند بین دولت مرکزی، دانشگاه‌ها و مردم محلی پیوند ایجاد کند [۱۰].

۲-۳. ترکیه؛ ویژگی‌های ملی و بازاریابی مقصد

ترکیه نیز از سال ۲۰۲۳ پنج روستا مانند آکیاکا (موغلا)^۷، بارباروس (ایزمیر)^۸، کاله یوگاگیز (آنتالیا)^۹ و آنیتلی (ماردین)^{۱۰} را در فهرست روستاهای برتر گردشگری سازمان جهانی گردشگری ثبت کرده است. ویژگی متمایز ترکیه این است که ثبت روستاهای منتخب را در سیاست ملی گردشگری خود وارد کرده و برای آن سازوکار مالی و نظارتی مشخص تعریف کرده است. برنامه دوازدهم توسعه (۲۰۲۴-۲۰۲۸) نشان می‌دهد که این کشور به دنبال تنوع محصول گردشگری و به دست آوردن بازارهای جدید در این صنعت است. در این سند به وضوح بر اهمیت سازمان مدیریت مقصد به عنوان نهاد هماهنگ کننده و نظارت کننده گردشگری تأکید شده است. همچنین در سند «چشم‌انداز گردشگری ترکیه ۲۰۲۳» توسعه گردشگری روستایی و ارتقای روستاهای منتخب به عنوان «مقصد‌های ویژه» تصریح شده و اجرای آن به وزارت فرهنگ و گردشگری و شهرداری‌های محلی محول شده است. برای حمایت از روستاهای ثبت شده، بودجه مشخصی را به بازاریابی بین‌المللی، تولید محتوا، بهبود ویژه مقصد و توسعه زیرساخت اختصاص می‌دهد. این بودجه در قانون بودجه سالیانه^{۱۱} تحت ردیف پروژه‌های توسعه گردشگری روستایی^{۱۲} درج می‌شود. براساس گزارش سالیانه ۲۰۲۳ وزارت فرهنگ و گردشگری، حدود ۱۰ درصد از بودجه «صندوق تبلیغات گردشگری»

1. Biei (Hokkaido)
2. Nishikawa (Yamagata)
3. Amagi (Kagoshima)
4. Shirakawa (Gifu)
5. Regional Revitalization Strategy
6. Community-Based DMOs
7. Akyaka (Muğla)
8. Barbaros (İzmir)
9. Kale Üçağız (Antalya)
10. Anıtlı (Mardin)
11. Turkish Central Government Budget Law
12. Rural Tourism Development Projects

به بازاریابی و ارتقای روستاهای ثبت شده اختصاص داده شده که از طریق انعقاد قراردادهای عملکردی با شهرداری‌ها انجام می‌شود. تخصیص بودجه به تحقق شاخص‌هایی مانند تعداد گردشگر، اشتغال و رویدادهای فرهنگی وابسته است و عدم تحقق اهداف به کاهش اعتبار سال بعد منجر می‌شود. این مدل طی پنج سال، رشد حدود ۴۰ درصد گردشگران خارجی در روستاهای ثبت شده را داشته است [۱۱]. تجربه ترکیه برای ایران اهمیت دارد؛ زیرا طراحی یک «ویژند ملی گردشگری روستایی ایران» و اتصال آن به پویای (کمپین‌های) بازاریابی جهانی، همراه با بودجه مستقل و نظام ارزیابی عملکرد، می‌تواند روستاهای ثبت شده را از «عنوان نمادین» به «مقصد فعال در شبکه جهانی گردشگری» تبدیل کند.

۳-۳. شیلی؛ مشارکت زنان و گردشگری

شیلی گردشگری روستایی را در قالب «چارچوب ملی مقصدهای روستایی» و با همکاری سازمان جهانی گردشگری و برنامه توسعه ملل متحد پیش می‌برد. این چارچوب شامل سه مرحله شناسایی، ارتقا و شبکه یادگیری است. این برنامه شامل ایجاد صندوق‌های خرد اعتباری ویژه زنان روستایی، آموزش کارآفرینی و بازاریابی، توسعه زیرساخت‌های کوچک گردشگری و تقویت رویدادهای فرهنگی است. نمونه شاخص این الگو، روستای رالکو است که در سال ۲۰۲۴ در فهرست سازمان جهانی گردشگری قرار گرفت. براساس گزارش مشترک وزارت گردشگری شیلی و برنامه توسعه ملل متحد، اجرای این برنامه موجب افزایش ۲۵ درصدی مشارکت اقتصادی زنان در فعالیتهای گردشگری و صنایع دستی شد [۱۲]. ویژگی متمایز مدل شیلی، تکیه بر مشارکت زنان، تعاونی‌های محلی و سازوکار نظارتی مبتنی بر داده است. دولت بخش قابل توجهی از بودجه توانمندسازی اجتماعی را به آموزش، تجهیز و حمایت مالی از زنان کارآفرین اختصاص داده و گردشگری روستایی را علاوه بر ابزار اقتصادی، به عنوان ابزار تقویت هویت فرهنگی و عدالت اجتماعی تعریف کرده است. تجربه شیلی از این حیث که به توانمندسازی زنان روستایی و حمایت از مشاغل خانگی در حوزه صنایع دستی و حفظ میراث زنده توجه دارد، برای کشور قابل الگوگیری است [۱۳].

۳-۴. مراکش؛ احیای میراث زنده و صنایع دستی

مراکش توسعه گردشگری روستایی را در «نقشه راه گردشگر ۲۰۲۶-۲۰۲۴» گنجانده و اجرای آن را به «شرکت مهندسی گردشگری مراکش»^۱ سپرده است. این کشور با ایجاد مراکز مهارت‌های بومی^۲ که با هدف آموزش صنایع دستی به جوانان ایجاد شده، گردشگری را به ابزار احیای صنایع دستی و اشتغال محلی تبدیل کرده است. برای مثال در روستای مولای بوزرکتون^۳ این مرکز در حوزه سفال، حصیربافی و ساختن ساز سنتی توانسته سهم زنان در فعالیتهای صنایع دستی را از ۳۰ درصد به ۴۸ درصد افزایش دهد. این مراکز تنها کارگاه آموزشی نیستند، بلکه به عنوان پایگاه «میراث زنده» به گردشگران امکان مشاهده، تجربه و خرید مستقیم محصولات بومی را می‌دهند. این رویکرد موجب شده درآمد صنایع دستی تا ۵۰ درصد و مشارکت زنان تا ۴۰ درصد افزایش یابد. دولت مراکش برای تقویت این رویکرد، صندوقی با عنوان صندوق مهارت بومی روستا^۴ ایجاد کرده که هدف آن تأمین مالی برای توسعه گردشگری روستایی و احیای مهارت‌های بومی است. منابع این صندوق از سه محل تأمین می‌شود: درصد مشخصی از درآمد اقامتگاه‌های گردشگری روستا، بخشی از مالیات گردشگری و کمک‌های بخش خصوصی و سمن‌ها. اعتبارات این صندوق به آموزش مهارت‌های بومی، خرید تجهیزات کارگاهی، توسعه مسیرهای فرهنگی و حمایت از جشنواره‌های محلی اختصاص می‌یابد. سازوکار نظارتی صندوق به گونه‌ای طراحی شده که شرکت مهندسی گردشگری مراکش هر ساله عملکرد مالی و گردشگری روستاها را ارزیابی و

1. Société Marocaine d'Ingénierie Touristique (SMIT)
2. Village Artisanal Centers
3. Moulay Bouzerktoune
4. Village Artisanal Fund



گزارش‌دهی می‌کند و تخصیص اعتبارات سال‌های بعد براساس میزان تحقق شاخص‌های عملکردی تعیین می‌شود. تجربه مراکش نشان می‌دهد که توسعه گردشگری روستایی زمانی پایدار و مؤثر خواهد بود که با سیاست‌های توانمندسازی اجتماعی، احیای مهارت‌های بومی، آموزش نیروی انسانی و سازوکار مالی پایدار پیوند بخورد [۱۴].

۵-۳. چین؛ حکمرانی چندسطحی و داده‌محور

چین یکی از کشورهای فعال در برنامه «روستاهای برتر گردشگری» سازمان جهانی گردشگری بوده و از دوره آغاز این ابتکار در سال ۲۰۲۱ تا سال ۲۰۲۵ تعداد قابل توجهی از روستاهای خود را به‌صورت مستمر در این فهرست قرار داده است. در سال ۲۰۲۳ چهار روستای چینی به‌عنوان «روستاهای برتر گردشگری» معرفی شدند مانند ژیا جیانگ،^۱ هوانگ‌لینگ،^۲ ژاگانا^۳ و ژوجیاوان^۴ که از نظر منابع طبیعی، فرهنگی و راهبردهای توسعه گردشگری نمونه‌های شاخص در جهان هستند. در سال ۲۰۲۴، هفت روستای دیگر شامل آژ که،^۵ گوان‌یانگ،^۶ شیبادونگ،^۷ تائوپینگ،^۸ شیائوگانگ،^۹ شیتو^{۱۰} و یاندون جیائو^{۱۱} به این فهرست افزوده شدند و مجموع روستاهای چینی ثبت شده به حدود ۱۵ مورد رسید که این تعداد روستای ثبت شده بیشترین تعداد در جهان است [۱۵]. بررسی عملکرد کشور چین پس از ثبت جهانی این روستاها نشان می‌دهد که این فرایند بخشی از سیاست کلی توسعه روستایی چین است. در واقع این کشور گردشگری را به‌عنوان ابزاری برای کاهش فقر، تنوع‌بخشی اقتصادی، حفاظت از میراث فرهنگی و تقویت مشارکت جامعه محلی در نظر می‌گیرد و با سیاست‌های محلی و ملی پیوند می‌دهد [۱۶].

از منظر نظام حکمرانی و تخصیص منابع، چین از یک رویکرد چندسطحی و عملکردمحور بهره می‌برد. دولت مرکزی چارچوب‌های کلی را تعیین کرده و وزارت‌های مرتبط گردشگری، فرهنگ و توسعه روستایی را موظف به هماهنگی سیاست‌ها می‌کند، اما اجرای برنامه‌ها و تخصیص بودجه‌های توسعه‌ای عمدتاً در سطح استان‌ها و جوامع محلی انجام می‌شود. از تجربه چین در سه حوزه کلیدی برای ایران می‌توان بهره برد. ابتدا پیوند ثبت جهانی با سیاست‌های توسعه روستایی ملی؛ ثبت روستاها بخشی از سیاست‌های کلان کشور بوده که شامل اهداف مشخص برای کاهش فقر، توزیع عادلانه منافع گردشگری و حفاظت محیط زیستی است.

دوم استقرار نظام حکمرانی چندسطحی با تمرکز بر عملکرد محلی؛ نقش دولت ملی در تعیین اهداف و نظارت کلان و نقش استان‌ها و جوامع بومی در اجرای برنامه‌ها، با شاخص‌های عملکردی روشن و مشروط به تخصیص منابع مالی قابل پیش‌بینی، تعریف شده است. سوم سیاست‌گذاری داده‌محور برای تخصیص بودجه و ارزیابی عملکرد؛ جمع‌آوری منظم داده‌های اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی روستاهای ثبت شده و استفاده از آن برای تصمیم‌گیری در تخصیص منابع، مانند روستای هوانگانگ که رشد درآمد و مشارکت اجتماعی را نشان می‌دهد، باید به‌عنوان بخشی از نظام پایش ملی تدوین و اجرا شود.

1. Xiajiang
2. Huangling
3. Zhagana
4. Zhujiawan
5. Azheke
6. Guanyang
7. Shibadong
8. Taoping
9. Xiaogang
10. Xitou
11. Yandunjiao

جدول ۳. جدول تطبیقی تجربه کشورهای منتخب در بهره‌برداری از برنامه «روستاهای برتر گردشگری» سازمان جهانی گردشگری

کشور	رویکرد غالب	سازوکار حکمرانی پساثبت	سازوکار مالی	نظام پایش و داده	درس آموخته کلیدی برای ایران
ژاپن	احیای مناطق محروم با تکیه بر جامعه محلی	ایجاد نهادهای «مدیریت مقصد جامعه‌محور» با اختیارات محلی؛ پیوند دولت مرکزی، دانشگاه‌ها و جامعه بومی	تخصیص بودجه در چارچوب برنامه ملی احیای مناطق محلی؛ حمایت فنی و آموزشی UNWTO	ارزیابی آثار اقتصادی (درآمد، مهاجرت) در سطح روستا	ثبت جهانی زمانی اثربخش است که نهاد مدیریت مقصد محلی با پشتوانه قانونی و بودجه مشخص وجود داشته باشد.
ترکیه	ویژندسازی ملی و بازاریابی مقصد	سازمان مدیریت مقصد به‌عنوان نهاد هماهنگ‌کننده؛ قرارداد عملکردی دولت-شهرداری	بودجه مشخص بازاریابی از طریق TGA؛ تخصیص مشروط ۱۰ درصد صندوق تبلیغات گردشگری	شاخص‌های عملکرد سالیانه؛ کاهش یا افزایش بودجه بر اساس تحقق اهداف	اتصال ثبت جهانی به نظام بودجه مشروط، ثبت را از عنوان نمادین به ابزار سیاستی فعال تبدیل می‌کند.
شیلی	توانمندسازی اجتماعی با تمرکز بر زنان	چارچوب ملی مقصدهای روستایی با سه مرحله (شناسایی-ارتقا-شبکه یادگیری)	صندوق‌های خرد اعتباری، به‌ویژه برای زنان؛ حمایت UNDP	گزارش‌دهی سالیانه شاخص‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی	بدون نظام پایش داده و توانمندسازی اجتماعی، ثبت جهانی به توسعه متوازن منجر نمی‌شود.
مراکش	احیای میراث زنده و صنایع دستی	اجرای برنامه توسط شرکت مهندسی گردشگری با نقش پشتیبان دولت	صندوق مهارت بومی روستا؛ تأمین مالی ترکیبی (مالیات گردشگری، درآمد محلی، بخش خصوصی)	ارزیابی سالیانه عملکرد مالی و فرهنگی روستاها	پیوند گردشگری با میراث زنده و صندوق مالی پایدار، مانع مهاجرت و فرسایش فرهنگی می‌شود.
چین	پیوند ثبت جهانی با سیاست ملی توسعه روستایی	حکمرانی چندسطحی؛ تعیین چارچوب در سطح ملی، اجرا و تخصیص بودجه در سطح استان و محلی	تخصیص منابع توسعه‌ای به پروژه‌های مشخص و عملکردمحور	جمع‌آوری منظم داده‌های درآمد، اشتغال و مشارکت اجتماعی	ثبت جهانی باید بخشی از سیاست کلان توسعه روستایی باشد و تخصیص بودجه به نتایج واقعی گره بخورد.

مأخذ: همان.

مرور تطبیقی تجربه کشورهای منتخب نشان می‌دهد که موفقیت برنامه روستاهای برتر گردشگری نه به خود ثبت، بلکه به وجود سه مؤلفه همزمان وابسته است: ۱. نهاد مشخص مدیریت مقصد؛ ۲. منبع مالی قابل پیش‌بینی و مشروط به عملکرد و ۳. نظام پایش داده.

۶-۳. تحلیل وضعیت ایران در برنامه «روستاهای برتر گردشگری»

ایران از سال ۲۰۲۳ تاکنون با ثبت روستاهای کندوان در آذربایجان شرقی، اصفهک در خراسان جنوبی، و روستای کندلوس در مازندران، شفیع‌آباد در شهداد کرمان و سهیلی در قشم؛ در برنامه روستای برتر سازمان جهانی گردشگری شرکت کرده است.^۱ این ثبت از منظر بین‌المللی واجد اهمیت نمادین و اعتباری است؛ اما ارزیابی وضعیت موجود نشان می‌دهد که این ثبت‌ها هنوز به یک سیاست توسعه‌محور با پیامدهای ملموس اقتصادی، اجتماعی و نهادی تبدیل نشده‌اند. مسئله اصلی نه در فرایند انتخاب و ثبت، بلکه در مرحله پس از ثبت نهفته بوده؛ جایی که نبود سازوکار نهادی، فقدان منبع مالی مشخص و غلبه نگاه کوتاه‌مدت موجب گسست میان سطح ملی و محلی شده است. در این بخش، وضعیت ایران با تمرکز بر فرایند اجرایی، نهادی و مالی برنامه تحلیل می‌شود.

۱ فرایند نامزدی و انتخاب روستاها؛ موفقیت فنی، فقدان تداوم سیاستی

۱. خبرگزاری میراث آریا ۲۵ مهر ۱۴۰۴ کد خبر ۱۴۰۴۰۷۲۵۰۲۳۶.



فرایند نامزدی روستاهای ایرانی در برنامه «روستاهای برتر گردشگری» به‌طور رسمی براساس دستورالعمل سازمان جهانی گردشگری که بر ۹ شاخص زیر استوار است، انجام می‌شود.

۱. منابع فرهنگی و طبیعی (حفاظت از میراث فرهنگی، سنت‌ها، صنایع دستی، معماری و مناظر طبیعی)؛
۲. ارتقا و حفاظت از منابع فرهنگی (فعالیت‌های ابتکاری برای حفظ و معرفی فرهنگ و میراث)؛
۳. پایداری اقتصادی (تأثیر مثبت گردشگری بر اشتغال، درآمد و کاهش فقر، با حمایت از کسب‌وکارهای محلی)؛
۴. پایداری اجتماعی (بهبود کیفیت زندگی ساکنان، مشارکت جامعه محلی در تصمیم‌گیری‌ها، حفظ جمعیت بومی)؛
۵. پایداری زیست‌محیطی (اقدام‌ها برای حفظ محیط زیست، کاهش آلودگی، مدیریت پسماند، مصرف انرژی پاک)؛
۶. پتانسیل گردشگری و توسعه زنجیره ارزش (وجود جاذبه‌ها، فعالیت‌های گردشگری، اقامتگاه‌ها، ارتباط با بازار و تجربه گردشگری منحصر به فرد)؛
۷. حکمرانی و اولویت‌بندی گردشگری (وجود برنامه‌ریزی و مدیریت گردشگری در سطح محلی، سیاست‌های شفاف، همکاری نهادهای عمومی و خصوصی)؛
۸. زیرساخت و دسترسی (زیرساخت‌های بهداشتی، ارتباطی، حمل‌ونقل و خدمات پایه برای گردشگران و جامعه محلی با حفظ هویت روستا)؛
۹. سلامت، ایمنی و امنیت (شرایط بهداشتی، اقدام‌های ایمنی برای گردشگران و مدیریت بحران) [۱۶].

همچنین این بررسی به‌همراه یک معیار تکمیلی مبتنی بر «ابتکار و نوآوری محلی» ارزیابی می‌شود و روستاهای داوطلب براساس نظام امتیازدهی (از ۱ تا ۱۰) سنجش و دسته‌بندی می‌شوند. این سازوکار نشان‌دهنده انطباق فنی با استانداردهای جهانی است. با این حال، شواهد میدانی نشان می‌دهد انتخاب نهایی اغلب متأثر میزان کنشگری، قدرت نهادی و توان اقناعی استان‌هاست. نبود دستورالعمل شفاف ملی نیز باعث شده برخی روستاها صرفاً برای کسب عنوان، به‌صورت مقطعی و نمایشی عمل کنند، بی‌آنکه شاخص‌ها به زنجیره اقتصادی پایدار متصل شوند.

۲ خلاً نهادی و ابهام مسئولیت در مرحله پسابت

براساس یافته‌های پژوهش، پس از ثبت جهانی، مسئولیت مدیریت روستاها به‌صورت غیررسمی به سطح استان واگذار می‌شود، بدون آنکه ساختار سازمانی، شرح وظایف مشخص یا اختیار اجرایی متناسب تعریف شده باشد. از طرفی دهیاری‌ها هم فاقد تخصص‌های لازم در حوزه‌هایی چون مدیریت مقصد، بازاریابی بین‌المللی، ویژندسازی گردشگری و ارزیابی آثار توسعه‌ای هستند و واگذاری کامل مسئولیت به آنها عملاً ممکن نیست. از سوی دیگر، معاونت‌های گردشگری استان‌ها نیز به‌علت جایگاه اداری محدود و نداشتن قدرت هماهنگی فرابخشی، قادر به هدایت مؤثر سایر دستگاه‌های ذی‌ربط نیستند. این وضعیت به شکل‌گیری یک خلاً نهادی میانی انجامیده است. در نتیجه، پرونده روستاهای ثبت شده عملاً در ساختار اداری استان‌ها «معلق» می‌ماند و فرایند ثبت فاقد تداوم اجرایی می‌شود [۱۷].

۳ فقدان منبع مالی پایدار و سازوکار تخصیص بودجه

یکی از مهم‌ترین محدودیت‌های بهره‌برداری از برنامه «روستاهای برتر گردشگری» در ایران، نبود منبع مالی مشخص و پایدار برای مرحله پسابت است. برخلاف ثبت‌های میراث جهانی یونسکو، برای این برنامه هیچ ردیف بودجه‌ای ویژه‌ای در نظر گرفته نشده است. براساس اظهارات مسئولان ذی‌ربط، روستاهای ثبت شده عملاً امکان استفاده از برنامه‌های حمایتی سازمان جهانی گردشگری را ندارند؛ زیرا سازوکار مالی برای پشتیبانی از این فرایند پیش‌بینی نشده است [۲۹]. در حال حاضر تخصیص مالی از طریق بخش توسعه گردشگری داخلی صورت می‌گیرد (در سال ۱۴۰۳ برای هر روستا ۳۰۰ میلیون تومان بودجه اختصاص داده شده است). با این بودجه ناچیز «ماتریس فایده اقتصادی» شکل نخواهد گرفت و جریان مالی پایدار وارد روستاها نمی‌شود. مسئله اصلی، نه فقدان منابع

بالقوه، بلکه نبود چارچوب سیاستی برای جهت‌دهی منابع موجود به دوره پس از ثبت است. با توجه به نقش گردشگری در کاهش مهاجرت و ایجاد اشتغال به‌ویژه مشاغل خانوادگی می‌توان از **بند «ت» ماده (۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت^۱** با موضوع تدوین برنامه توسعه کسب و کارهای خرد روستایی، برای تأمین بودجه این مناطق کمک گرفت. علاوه بر این، بررسی قانون بودجه سال ۱۴۰۴ نشان می‌دهد که اگرچه ردیف مستقلی برای «روستاهای برتر گردشگری» پیش‌بینی نشده، اما در جدول ۴ پیوست ۱ قانون بودجه، ذیل طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دستگاه‌های اجرایی، اعتباری مشخص برای «شهرهای ثبت جهانی صنایع دستی» اختصاص یافته است. این در حالی است که بخش قابل توجهی از روستاهای ثبت شده در برنامه سازمان جهانی گردشگری، واجد ظرفیت‌های فعال صنایع دستی و میراث زنده هستند.

۴- ضعف نظام پایش، داده و گزارش‌دهی عملکرد

هیچ نظام داده‌ای یکپارچه‌ای برای سنجش آثار ثبت جهانی (مانند تعداد گردشگران، درآمدهای محلی یا مشارکت اجتماعی) در کشور وجود ندارد. این در حالی است که برنامه سازمان جهانی گردشگری بر گزارش‌دهی دوره‌ای تأکید دارد. عدم اتصال ایران به این چرخه، امکان ارزیابی اثربخشی سیاست‌ها را از بین برده و جایگاه کشور را در همکاری‌های بین‌المللی تضعیف خواهد کرد. در مجموع، چالش اصلی ایران در بهره‌گیری از ثبت جهانی روستاهای گردشگری، فقدان حکمرانی پس از ثبت است؛ حکمرانی که باید سه عنصر نهادی، مالی و اطلاعاتی را به‌صورت همزمان پوشش دهد. تا زمانی که ثبت جهانی با نهاد مشخص، منبع مالی پایدار و نظام ارزیابی عملکرد پیوند نخورد، فاصله میان «اعتبار بین‌المللی» و «توسعه محلی» پابرجا بوده و ثبت‌ها در سطح نمادین باقی خواهند ماند. با تمام ضعف‌های نهادی و اجرایی، ثبت جهانی روستاهای ایران همچنان ظرفیت‌های ارزشمندی را برای دیپلماسی فرهنگی، ویژندسازی ملی و سرمایه‌گذاری منطقه‌ای در خود دارد. این برنامه می‌تواند بستری برای همکاری‌های علمی و آموزشی با شبکه سازمان جهانی گردشگری، جذب سرمایه بخش خصوصی در زیرساخت‌های گردشگری و معرفی صنایع دستی و سبک زندگی روستایی کشور در جهان باشد.

۷-۳. دلالت‌های سیاستی ناشی از تحلیل وضعیت ایران

یافته‌های این گزارش نشان می‌دهد که مسئله اصلی گردشگری روستایی در ایران نه فقدان ظرفیت ثبت جهانی، بلکه نبود سازوکار حکمرانی پس از ثبت است. در ساختار فعلی، نه دهیاری‌ها توان تخصصی لازم برای مدیریت مقصد را داشته و نه معاونت‌های گردشگری استان‌ها از اختیار فرابخشی و منابع مالی کافی برای هدایت فرایند توسعه برخوردارند. در نتیجه، مسئولیت‌ها در سطح استان معلق می‌ماند و ثبت جهانی عملاً به هدف نهایی تبدیل می‌شود. تحلیل وضعیت ایران نشان می‌دهد که تداوم الگوی متمرکز ملی، به‌علت فاصله از واقعیت‌های محلی و فقدان بازخورد، کارآمد نبوده؛ همان‌گونه که تمرکززدایی کامل و واگذاری مسئولیت به سطوح محلی نیز، در غیاب ظرفیت نهادی و مالی، با ریسک بالای شکست همراه است؛ بنابراین، گزینه‌های تمرکز کامل یا تمرکززدایی کامل با ساختار اداری، فرهنگی و نهادی کشور سازگار نیستند. بر این اساس، تنها گزینه سیاستی قابل اتکا برای ایران، استقرار یک الگوی حکمرانی شبکه‌ای و ماتریسی در مدیریت مقصدهای گردشگری روستایی است. در این چارچوب، سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری در سطح ملی انجام شده، اما اجراء، برنامه‌ریزی و پایش در سطح استانی و محلی و از طریق شبکه‌ای از نهادها انجام می‌شود؛ مانند وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی (تنظیم‌گر و سیاستگذار ملی)؛ استانداری‌ها (هماهنگ‌کننده اجرایی و تخصیص منابع)؛ دهیاری‌ها و شوراهای اسلامی روستا (مجری محلی)؛ بخش خصوصی گردشگری و تعاونی‌های محلی (سرمایه‌گذاری و بهره‌برداری)؛ سازمان‌های مردم‌نهاد و دانشگاه‌ها (آموزش، پایش و ارزیابی).

۱. وزارت جهاد کشاورزی مکلف است در چارچوب قوانین و در راستای کارآمدسازی ظرفیت‌ها و توانمندسازی زنان روستایی و عشایر نسبت به تدوین برنامه توسعه کسب و کارهای خرد روستایی براساس مزیت رقابتی مناطق و تکمیل زنجیره ارزش، ایجاد شبکه ملی تعاونی‌های زنان با هدف آموزش چرخه تولید و بازاریابی، خودتنظیم‌گری و رتبه‌بندی تعاونی‌ها، ارائه تسهیلات اشتغال‌زایی و حمایت‌های مالیاتی از تعاونی‌ها براساس نظام رتبه‌بندی و راه‌اندازی بازارهای محلی اقدام کند.



این شبکه، به صورت ماتریسی و با ارتباط عمودی (ملی - استانی - محلی) و افقی (بین‌بخشی)، امکان می‌دهد که هر روستای ثبت شده نه به عنوان یک واحد منفرد، بلکه به عنوان بخشی از یک نظام مدیریت مقصد عمل کند. در چنین ساختاری، ثبت جهانی نقطه آغاز فرایند توسعه تلقی می‌شود و با برنامه‌ریزی بلندمدت، تخصیص منابع، پایش عملکرد و پاسخگویی نهادی پیوند می‌خورد. برای تبدیل این مدل به سازوکار اجرایی ابتدا لازم است سه خلأ شناسایی شده در تحلیل وضعیت ایران (نهادی، مالی و داده‌ای) به صورت همزمان و در قالب ابزارهای سیاستی مشخص پوشش داده شوند. تجربه کشورهای موفق نشان می‌دهد که تداوم اثربخشی ثبت جهانی، نه از طریق مداخله‌های مقطعی، بلکه از رهگذر ایجاد پیوند نهادی میان ثبت، برنامه‌ریزی و تأمین مالی تحقق می‌یابد. در بُعد مالی، مهم‌ترین پیش‌شرط اجرای مدل پیشنهادی، تعریف یک سازوکار تأمین مالی قابل پیش‌بینی و مشروط است. بررسی تطبیقی نشان می‌دهد که کشورها بخشی از منابع عمومی توسعه‌ای را به صورت هدفمند به مقصدهای روستایی اختصاص داده‌اند. در ایران، این امر می‌تواند از طریق اختصاص مشروط بخشی از اعتبارات توسعه استانی یا بند «ت» ماده (۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت مبنی بر حمایت از مشاغل خرد روستایی به روستاهای دارای برنامه مدیریت مقصد صورت گیرد؛ به گونه‌ای که تخصیص منابع، منوط به ارائه برنامه عملیاتی، گزارش عملکرد و تحقق شاخص‌های مشخص باشد. چنین رویکردی، بدون ایجاد ردیف بودجه جدید، امکان جهت‌دهی منابع موجود به سمت مقصدهای روستایی اولویت‌دار را فراهم می‌کند.

در بُعد نهادی، مدل حکمرانی شبکه‌ای مستلزم آن است که مسئولیت «هدایت پس از ثبت» از حالت معلق خارج شود. در این چارچوب، وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی نقش تنظیم‌گر و ناظر ملی را ایفا می‌کنند، اما اجرای برنامه‌ها از طریق کارگروه‌های استانی مدیریت مقصد و با مشارکت بخش خصوصی و نهادهای محلی انجام می‌شوند. این سازوکار، امکان استفاده از ظرفیت‌های حرفه‌ای خارج از ساختار اداری (شرکت‌های توسعه گردشگری، تعاونی‌ها و بهره‌برداران محلی) را فراهم کرده و محدودیت‌های دهیاری‌ها در مدیریت تخصصی مقصد را جبران می‌کند.

در بُعد داده و پایش، استمرار عضویت مؤثر در شبکه سازمان جهانی گردشگری، مستلزم اتصال به چرخه یادگیری و گزارش‌دهی است. بر این اساس، استقرار یک چارچوب حداقلی پایش عملکرد در سطح مقصدهای روستایی (شامل داده‌های گردشگر ورودی، درآمد‌های محلی، مشارکت زنان، فعالیت‌های فرهنگی و فشار بر منابع) به عنوان بخشی از وظایف مدیریت مقصد پیشنهاد می‌شود. تجربه کشورهایمانند شیلی نشان می‌دهد که پیوند میان تخصیص منابع و ارائه داده‌های معتبر، مهم‌ترین ابزار غیرمستقیم برای تضمین تداوم اجرای سیاست‌ها پس از ثبت جهانی هستند.

در مجموع، مدل حکمرانی شبکه‌ای و ماتریسی زمانی می‌تواند خلأ پس از ثبت در ایران را پر کند که سه ابزار مکمل زیر را مورد توجه قرار دهد.

۱- تأمین مالی مشروط و هدفمند؛

۲- توزیع روشن نقش‌ها میان سطح ملی، استانی و محلی؛

۳- استقرار حداقلی نظام پایش و گزارش‌دهی.

این ترکیب، امکان می‌دهد ثبت جهانی روستاهای گردشگری از یک دستاورد نمادین به یک فرایند برنامه‌ریزی شده و قابل تداوم در نظام سیاستگذاری گردشگری روستایی کشور تبدیل شود.

۴. جمع‌بندی و پیشنهاد سیاستی

یافته‌های این گزارش نشان می‌دهد که برنامه «روستاهای برتر گردشگری» سازمان جهانی گردشگری، در ماهیت خود یک ابزار توسعه‌محور و حکمرانی‌محور است و کارکرد آن فراتر از اعطای عنوان نمادین به روستاها تعریف می‌شود. بررسی جایگاه حقوقی این برنامه در نظام بین‌المللی نشان می‌دهد که اگرچه این ابتکار در زمره ابزارهای «حقوق نرم» قرار می‌گیرد و تعهد الزام‌آور معاهده‌ای ایجاد نمی‌کند، اما از طریق سازوکارهای اعتباری، شبکه‌ای و مقایسه‌ای، نوعی تعهد سیاسی-سیاستی برای دولت‌های مشارکت‌کننده ایجاد می‌کند که بی‌توجهی به آن می‌تواند به تضعیف جایگاه کشور در شبکه گردشگری سازمان ملل منجر شود. تحلیل تطبیقی تجربه کشورهای منتخب نشان داد که موفقیت در بهره‌برداری از این برنامه، نه به تعداد روستاهای ثبت شده، بلکه به کیفیت حکمرانی پس از ثبت وابسته است. در تمامی نمونه‌های موفق، سه مؤلفه به شرح ذیل به صورت همزمان مشاهده می‌شود.

● وجود نهاد مشخص مدیریت مقصد با اختیارات اجرایی؛

● دسترسی به منابع مالی قابل پیش‌بینی و مشروط به عملکرد؛

● استقرار نظام پایش داده‌محور برای ارزیابی مستمر آثار اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی.

زاین با اتکا به نهادهای مدیریت مقصد جامعه‌محور و پیوند برنامه با سیاست ملی احیای مناطق محروم، ترکیه با اتصال ثبت جهانی به ویژگی‌سازی ملی و بودجه مشروط بازاریابی، شیلی با تمرکز بر توانمندسازی زنان و نظام پایش مبتنی بر داده، مراکش با پیوند گردشگری و میراث زنده و ایجاد صندوق مالی پایدار و چین با استقرار حکمرانی چندسطحی و تخصیص منابع عملکردمحور، همگی نشان می‌دهند که ثبت جهانی تنها زمانی به توسعه محلی منجر می‌شود که در چارچوب سیاست ملی و سازوکار نهادی مشخص ادغام شود. در مقابل، تحلیل وضعیت ایران نشان داد که اگرچه فرایند نامزدی و ثبت روستاها از منظر فنی و شکلی با الزامات سازمان جهانی گردشگری همراستا شده و کمیته ملی گردشگری روستایی با نظام امتیازدهی مبتنی بر ۹ شاخص اصلی و یک معیار ابتکار شکل گرفته، اما مرحله «پس از ثبت» فاقد هرگونه سازوکار نهادی، مالی و داده‌ای الزام‌آور است. در نتیجه، ثبت جهانی به نقطه پایان سیاست بدل شده و نه نقطه آغاز یک فرایند توسعه‌ای.

براساس یافته‌های این گزارش، مسئله اصلی گردشگری روستایی در ایران، نه فقدان ظرفیت‌های فرهنگی، طبیعی یا حتی توان ثبت بین‌المللی، بلکه فقدان حکمرانی پس از ثبت است. ساختار فعلی سیاست‌گذاری به گونه‌ای بوده که مسئولیت‌ها میان سطح ملی، استانی و محلی معلق می‌ماند؛ دهبیاری‌ها فاقد توان تخصصی و مالی لازم‌اند، معاونت‌های گردشگری استان‌ها از اختیار فرابخشی برخوردار نیستند و در سطح ملی نیز ثبت روستاها به برنامه‌ای مستقل و دارای پشتوانه حقوقی و بودجه‌ای تبدیل نشده است. مقایسه تطبیقی نشان می‌دهد که استمرار این وضعیت، ثبت‌های بین‌المللی را به اقدام‌های نمادین و تبلیغاتی تقلیل داده و مانع از شکل‌گیری «ماتریس فایده اقتصادی-اجتماعی» در روستاهای ثبت شده می‌شود؛ به گونه‌ای که گردشگری به زنجیره‌ای از فعالیت‌های مولد و اشتغال‌زا متصل نشده و جریان مالی قابل اتکا وارد روستاها نمی‌شود. در عین حال، بررسی قوانین و اسناد بالادستی کشور نشان می‌دهد که خلأ موجود، لزوماً ناشی از فقدان ظرفیت قانونی نیست، بلکه بیش از آنکه یک خلأ تقنینی مطلق باشد، ناشی از عدم اتصال برنامه «روستاهای برتر گردشگری» به ظرفیت‌های قانونی و بودجه‌ای موجود، به‌ویژه در برنامه هفتم پیشرفت و سیاست‌های حمایت از مشاغل خرد روستایی است. در مجموع، یافته‌های این گزارش نشان می‌دهد که ثبت روستاهای ایران در برنامه «روستاهای برتر گردشگری» تنها زمانی می‌تواند به توسعه معیشت، کاهش مهاجرت و تقویت تصویر بین‌المللی کشور منجر شود که از یک دستاورد نمادین به یک فرایند سیاستی نهادینه شده تبدیل شود. تحقق این هدف، مستلزم استقرار همزمان سه ابزار مکمل است.

۱) حکمرانی شبکه‌ای-ماتریسی،

۲) تأمین مالی مشروط و هدفمند با اتکا به ظرفیت‌های قانونی موجود،



۳ نظام پایش داده‌محور و پاسخگو.

این ترکیب، امکان می‌دهد گردشگری روستایی به‌عنوان یکی از ابزارهای مؤثر تحقق عدالت فضایی، توسعه سرزمینی و دیپلماسی فرهنگی در نظام سیاستگذاری کشور ایفای نقش کند.

پیشنهاد‌های سیاستی

بر مبنای یافته‌های تطبیقی و تحلیل وضعیت ایران، پیشنهاد‌های سیاستی زیر ارائه می‌شود.

۱ استقرار رسمی الگوی حکمرانی شبکه‌ای - ماتریسی برای مدیریت مقصدهای روستایی

پیشنهاد می‌شود «مدیریت مقصد روستاهای برتر گردشگری» به‌عنوان یک سازوکار رسمی و شبکه‌ای تعریف شود که در آن:

- وزارت میراث‌فرهنگی، گردشگری و صنایع‌دستی نقش تنظیم‌گر، سیاستگذار و ناظر ملی؛
 - استانداری‌ها نقش هماهنگ‌کننده اجرایی و تخصیص منابع؛
 - دهیاری‌ها و شوراهای اسلامی نقش مجری محلی؛
 - بخش خصوصی، تعاونی‌های محلی، سمن‌ها و دانشگاه‌ها نقش سرمایه‌گذاری، بهره‌برداری، آموزش و پایش را برعهده داشته باشند.
- این الگو، نه تمرکز کامل و نه تمرکززدایی کامل، بلکه الگویی میانی و سازگار با ساختار اداری کشور است که تجربه چین و ژاپن نیز اثربخشی آن را تأیید می‌کند.

۲ اتصال برنامه «روستاهای برتر گردشگری» به ظرفیت‌های قانونی برنامه هفتم پیشرفت

برای رفع خلأ مالی، پیشنهاد می‌شود بدون ایجاد ردیف بودجه جدید، از ظرفیت‌های قانونی موجود استفاده شود؛ از جمله در حمایت از مشاغل خرد و خانگی روستایی. تخصیص این منابع باید مشروط به ارائه برنامه مدیریت مقصد، گزارش عملکرد و تحقق شاخص‌های مشخص باشد؛ به‌گونه‌ای که روستاهای ثبت شده تنها در صورت اتصال گردشگری به زنجیره ارزش اقتصادی (اقامت، تجربه، صنایع‌دستی، رویدادهای فرهنگی) از این منابع بهره‌مند شوند.

۳ تخصیص بودجه از محل طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای دستگاه‌های اجرایی

پیشنهاد می‌شود بدون ایجاد ردیف بودجه جدید، از طریق جهت‌دهی هدفمند منابع موجود به‌طور مشخص، اعتبار پیش‌بینی شده برای «شهرهای ثبت جهانی صنایع‌دستی» در جدول ۴ پیوست ۱ قانون بودجه ۱۴۰۵، ذیل طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای وزارت میراث‌فرهنگی، گردشگری و صنایع‌دستی، می‌تواند با تعریف سازوکار اجرایی مشخص، به توسعه زیرساخت‌ها و زنجیره ارزش صنایع‌دستی در روستاهای برتر گردشگری اختصاص یابد. تخصیص این منابع باید مشروط به ارائه برنامه مدیریت مقصد، گزارش عملکرد و تحقق شاخص‌های اقتصادی و اجتماعی باشد تا به ابزار مؤثر تأمین مالی مرحله پس از ثبت تبدیل شود.

۴ تعریف تکلیف نهادی برای «هدایت پس از ثبت» در سطح ملی

پیشنهاد می‌شود در قالب آیین‌نامه اجرایی یا مصوبه هیئت‌وزیران، مسئولیت «هدایت پس از ثبت روستاهای برتر گردشگری» به‌صورت صریح برعهده وزارت میراث‌فرهنگی، گردشگری و صنایع‌دستی قرار گیرد و این وزارتخانه موظف شود:

- کارگروه‌های استانی مدیریت مقصد را تشکیل دهد؛
- چارچوب حداقلی برنامه‌ریزی، پایش و گزارش‌دهی را ابلاغ کند؛
- ارتباط روستاهای ثبت شده با شبکه آموزشی، فنی و بین‌المللی سازمان جهانی گردشگری را تسهیل کند.

۵ استقرار نظام حداقلی پایش داده و گزارش‌دهی عملکرد

در راستای الزامات برنامه سازمان جهانی گردشگری و با الگوبرداری از تجربه شیلی و چین، با رعایت ملاحظات داخلی و بومی و رعایت محرمانگی داده‌ها و اطلاعات، پیشنهاد می‌شود نظامی حداقلی برای گردآوری و گزارش‌دهی داده‌های زیر در سطح روستاهای ثبت شده طراحی شود.

- تعداد گردشگران ورودی (داخلی و خارجی)؛
- درآمدهای گردشگری و صنایع دستی؛
- میزان مشارکت زنان و جوانان؛
- فعالیت‌های فرهنگی و فشار بر منابع طبیعی؛

این داده‌ها باید مبنای تصمیم‌گیری برای تخصیص منابع و تداوم حمایت‌های مالی قرار گیرند.

منابع و مأخذ



- [۱] رضوانی، محمدرضا و بیات، ناصر. (۲۰۱۴). تحلیل جایگاه گردشگری روستایی در برنامه‌های کلان توسعه‌ی کشور (با تأکید بر برنامه‌های پنج‌ساله توسعه ملی). برنامه‌ریزی و توسعه گردشگری، ۳(۹)، ۱۱-۳۰.
- [۲] فتحی، محمد و کوهی اصفهانی، کاظم. (۱۳۹۷). قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (مشمول بر نظرات تفسیری شورای نگهبان) ۱۳۹۶-۱۳۵۹. پژوهشکده شورای نگهبان.
- [۳] رضوانی، محمدرضا و احمدی، فاطمه؛ طالشسی، مصطفی و موسی کاظمی، سعیدمهدی (۱۴۰۰). «تحلیل عوامل مؤثر بر ناپایداری جمعیت سکونتگاه‌های روستایی (مورد مطالعه: استان کردستان)». روستا و توسعه ۲۴(۳)، ۱۴۵-۱۷۱.
- [4] World Tourism Organization. "Tourism and Rural Development: A Policy Perspective." (2023).
- [۵] احسنوند، امین، طولابی نژاد، مهرشاد. (۲۰۲۲). آینده پژوهی راهبردها، قوانین و سیاست‌های عملی توسعه مناطق روستایی ایران. فصلنامه چشم‌انداز شهرهای آینده، ۳(۳)، ۲۳-۴۱.
- [۶] بابایی محسن. (۱۴۰۲). بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۷۲): حوزه توسعه روستایی و عشایری. ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. ۳۱(۵): ۱۹۲۱۸.
- [7] UN Tourism (formerly UNWTO). (2023). Best Tourism Villages Initiative: Version 5.0 (March 2023). Madrid, Spain: UN Tourism. Retrieved from <https://tourism-villages.unwto.org/wp-content/uploads/2023/03/230321-Best-Tourism-Villages-En-alta-1.pdf>
- [8] World Tourism Organization (UNWTO). (2023). UNWTO Names its Best Tourism Villages 2023 (Madrid). Retrieved from <https://pre-webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2023-10/231019-best-tourism-villages-2023-en.pdf>
- [9] UNESCO. (1972). Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage. Paris: UNESCO. <https://whc.unesco.org/archive/convention-en.pdf>
- [10] Baylis, E. (2018). The International Law Commission's Soft Law Influence. FIUL. Rev., 13, 1007.
- [11] Japan Cabinet Office. Regional Revitalization Strategy (2015). https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/seicho/pdf/zentaihombun_160602_en.pdf
- [12] https://www.ktb.gov.tr/Eklenti/43537_turkeytourismstrategy2023pdf.pdf
- [13] https://www.oecd.org/en/publications/oecd-tourism-trends-and-policies-2022_a8dd3019-en/full-report/chile_46e36395.html
- [14] https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/09/revue-de-la-politique-urbaine-nationale-du-maroc_a9f1c7de/af7ee02f-en.pdf
- [15] Ministry of Culture and Tourism of the People's Republic of China. (2024).

Seven Chinese villages included in UNWTO Best Tourism Villages list. People's Daily Online. <https://en.people.cn/n3/2024/1115/c90000-20242526.html>

[16] UNWTO & Ministry of Culture and Tourism of China. (2025). China continues strong participation in UNWTO Best Tourism Villages initiative. Global Times. <https://www.globaltimes.cn/page/202510/1345942.shtml>

[۱۷] خبرگزاری میراث آریا ۲۵ مهر ۱۴۰۴ کد خبر: ۱۴۰۴۰۷۲۵۰۲۳۶۱.

[18] <https://www.chtn.ir/news/1404072602513>

[۱۹] جلسه کارشناسی با متخصصان توسعه گردشگری روستایی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مورخ ۱۴۰۴/۱۰/۱۰.

[۲۰] قانون برنامه پنجساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۷-۱۴۰۳)، مجلس شورای اسلامی.

[21] Alejziak, W. (2023). National Tourism Administrations And Other Tourism Policy Institutions In Oecd Countries And Partner Economies. *Folia Turistica*, 60.

[22] Bocella, N., & Salerno, I. (2018). Tourism Trends and Policies". *Alcune riflessioni sul rapporto OECD 2018. Rivista di Scienze del Turismo-Ambiente Cultura Diritto Economia*, (2-1), 8, 27-19.

[23] Hall, C. M. (2011). A Typology of governance and its implements for tourism policy analysis. *Journal of Sustainable Tourism*, 4.

[24] Marks, G., & Hooghe, L. (2004). Contrasting visions of multi-level governance. *Multi-level governance*, 15-30.

[۲۵] میرنجف، موسوی، علی، مجنونى توتاخانه: احمد، آفتاب؛ مجتبی، مفرح بناب. (۱۳۹۸). تحلیل شاخص عدالت فضایی در روستاهای گردشگرپذیر. *مجله جغرافیای شهری و روستایی ایران*، ۱۲(۴)، ۲۵-۴۸.

[۲۶] جعفری، کمال و باقری، حوریه. (۱۳۹۷). ارزیابی اثرات گردشگری روستایی بر عدالت اقتصادی (مطالعه موردی: روستای زیارت استان گلستان). *دومین همایش بین‌المللی مدیریت، حسابداری، اقتصاد و علوم اجتماعی*.

[27] Nooripoor, Mehdi, Madineh Khosrowjerdi, Hamid Rastegari, Zeinab Sharifi, and Masoud Bijani. "The role of tourism in rural development: Evidence from Iran." *GeoJournal* 86, no. 4 (2021): 1705-1719.

[28] Zhang, Y., Xiao, J., & Shu, R. (2023). Qilian mountain national park study on residents' willingness to pay ecological compensation and its influencing factors. *Academic Journal of Management and Social Sciences*, 4(2), 109-114. <https://doi.org/10.1016/j.jort.2024.100801>.

[۲۹] جلسه کارشناسی با مدیران وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در تاریخ ۱۴۰۴/۱۰/۲۰ در محل مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

گزیده سیاستی

ثبت جهانی روستاهای ایران در برنامه سازمان جهانی گردشگری، تنها در صورت استقرار یک الگوی حکمرانی و تأمین مالی مشروط به عملکرد از یک دستاورد نمادین به ابزاری مؤثر برای توسعه اقتصادی، کاهش مهاجرت و تقویت دیپلماسی فرهنگی تبدیل خواهد شد.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir