

برنامه ملی توسعه و مدیریت جهانگردی
جمهوری اسلامی ایران
(مروری بر فرآیند تدوین، تصویب، نقد و فرجام آن)

کد موضوعی: ۲۷۰
شماره مسلسل: ۱۲۳۳۶
فروردین ماه ۱۳۹۱

به نام خدا

فهرست مطالب

- ۱..... چکیده
- ۳..... ۱. معرفی و تشریح برنامه
- ۵..... ۲. فرآیند تصویب برنامه
- ۸..... ۳. مروری بر نقدهای مطرح شده به برنامه ملی توسعه و مدیریت گردشگری کشور
- ۱۷..... ۴. جمع‌بندی و تحلیل نقدهای مطرح شده به برنامه ملی توسعه گردشگری جمهوری اسلامی ایران
- ۲۲..... ۵. تأثیرپذیری برنامه از نقدها
- ۲۸..... منابع و مأخذ



برنامه ملی توسعه و مدیریت جهانگردی
جمهوری اسلامی ایران
(مروری بر فرآیند تدوین، تصویب، نقد و فرجام آن)

چکیده

هدف اصلی این گزارش، تشریح آغاز، محتوا و سرانجام یک برنامه ملی در حوزه گردشگری کشور است که ظاهراً در خلأ برنامه‌ریزی جامع و فراگیر در این بخش در مقطع زمانی ابتدای دهه سوم انقلاب اسلامی شکل گرفته، ولی بنا به دلایلی که این گزارش، آنها را «ناکافی» می‌داند کنار گذاشته شده است.

معرفی و تشریح برنامه، بخش ابتدای گزارش است که ضمن آن به حمایت شورای عالی ایرانگردی و جهانگردی کشور و نقش پشتیبانی برنامه عمران سازمان ملل متحد^۱ و سازمان جهانی جهانگردی^۲ از تدوین برنامه در یک دوره زمانی یک‌و‌نیم ساله در فاصله سال‌های ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۱ اشاره شده است. معرفی فصول ۶ گانه و ۱۸ پیوست تخصصی برنامه از دیگر مفاد این بخش است.

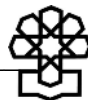
در بخش دوم، فرآیند تصویب برنامه مورد توجه قرار گرفته و ذکر شده که برنامه در شورای عالی ایرانگردی و جهانگردی کشور به ریاست رئیس‌جمهور وقت در خردادماه ۱۳۸۱ به تصویب رسیده است. اگرچه به دلایل مختلفی از جمله نقایص

1. UNDP

2. UNWTO

موجود در آن، جلوی اجرایی شدن آن از سوی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی وقت که خود در مجموعه تصویب‌کننده برنامه مشارکت داشت گرفته شد. پس از توقف و یا به عبارت دقیق‌تر، کندی در اجرای برنامه مصوب، اگرچه از سال ۱۳۸۳ دفتر برنامه‌ریزی سازمان میراث فرهنگی و گردشگری، رفع اشکال‌های وارده به برنامه ملی را در دستور کار خود قرار داد، ولی ظاهراً بنا به دلایل مختلفی کار بازنگری برنامه سرانجام روشنی نیافت و مجموعه برنامه و اسناد تفصیلی آن به فراموشی سپرده شد. برخورد مخالفت‌آمیز با این برنامه موجب شد که نه تنها اشکالات وارده بر آن، فرصتی برای بررسی و رفع نیابد، بلکه با گذشت سال‌ها از تصویب آن در بالاترین شورای تخصصی گردشگری کشور در سال ۱۳۸۱، هم‌اکنون نیز برخی منتقدان برنامه و مسئولان بعدی برنامه‌ریزی سازمان گردشگری کشور، حتی تصویب برنامه را با دیده تردید بنگرند.

نقدهای مطرح‌شده به برنامه ملی توسعه و مدیریت گردشگری کشور در بخش سوم گزارش طرح می‌شوند. نویسنده در این بخش با مروری بر حدود ۳۰ نقد وارده (به استناد بیش از ۱۰ منبع از ۱۱ منتقد)، سعی می‌کند با دسته‌بندی محتوای نقدها، پاسخ‌های مطرح‌شده به آنها یا دستکم، کفایت آنها برای کناره‌نهادن برنامه را مورد بحث و بررسی قرار دهد. این کار در بخش چهارم یعنی جمع‌بندی و تحلیل نقدها صورت می‌پذیرد و نهایتاً با اشاره به تأثیرپذیری برنامه از نقدها بخش پنجم گزارش به پایان می‌رسد.



۱. معرفی و تشریح برنامه

برنامه ملی توسعه گردشگری جمهوری اسلامی ایران با حمایت شورای عالی ایرانگردی و جهانگردی کشور و پشتیبانی برنامه عمران سازمان ملل متحد و سازمان جهانی جهانگردی در فاصله سال‌های ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۱ تهیه و تنظیم شده است.^۱ در مقدمه این برنامه آمده است: «برنامه ملی به‌وسیله یک گروه چندرشته‌ای متشکل از متخصصین و کارشناسان ملی و بین‌المللی و ضمن همکاری با سایر ادارات سازمان ایرانگردی و جهانگردی، بخش گردشگری و همچنین سایر سازمان‌های ذیربط در سطح ملی و استانی تنظیم گردیده است. آقای لودویک ریدر به‌عنوان مشاور عالی پروژه مسئولیت داشته و گروه پروژه با ریاست آقای نصرالله مستوفی رئیس ملی پروژه، متشکل بود از خانم منوشا میشرای رئیس گروه ملی، ۱۴ نفر متخصصین و کارشناسان ملی و ۴ نفر متخصصین فنی بین‌المللی در رشته‌های برنامه‌ریزی توسعه گردشگری، توسعه منابع انسانی، بازاریابی و ارزیابی آثار اقتصادی».^۲

ظاهراً در تفاهمنامه تدوین این سند ملی که میان وزیر وقت فرهنگ و ارشاد اسلامی جمهوری اسلامی ایران^۳ و رئیس وقت سازمان جهانی جهانگردی^۴ به امضا

۱. کلیه ارجاعات این بخش به متن برنامه و پیوست‌های آن براساس «نخستین پیش‌نویس برنامه ملی بلندمدت گردشگری ایران» است که در دفتر برنامه ملی توسعه گردشگری در سازمان ایرانگردی و جهانگردی وقت در سال ۱۳۸۰ تدوین شده و گزارش رسمی این پروژه تلقی می‌شود.

۲. سازمان ایرانگردی و جهانگردی، ۱۳۸۰.

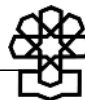
۳. سیدعطاءالله مهاجرانی.

۴. فرانچسکو فرانجیالی.

رسید، برنامه عمران ملل متحد در نقش پیمانکار و سازمان جهانی جهانگردی، مجری انجام مطالعات طرف بین‌المللی شد. برای نظارت عالی‌ه بر تدوین طرح نیز یک مشاور ارشد بین‌المللی انتخاب و مقرر شد پروژه تدوین برنامه ظرف ۱۸ ماه به انجام برسد.^۱

در تهیه برنامه ملی، آن‌گونه که در مقدمه گزارش آن ذکر شده، گروه کارشناسان پروژه، ضمن مطالعه و بررسی اسناد و مدارک متعدد مرتبط با گردشگری، و برگزاری جلسات با افراد مطلع و سازمان‌های مختلف در سطح ملی، به سفرهای میدانی و بازدید از تقریباً همه مناطق کشور نیز پرداخته است و از نزدیک منابع، تسهیلات، خدمات، زیرساخت‌ها، منابع انسانی، مؤسسات تحصیلی و آموزشی گردشگری را مورد بررسی و ارزیابی قرار داده و نشست‌های متعددی را به بحث و تبادل نظر با مقامات و مسئولان دولتی در سطح ملی و استانی و همچنین بخش خصوصی تشکیل داده است. همچنین مشاوران بازاریابی برنامه، کشورهای مهم مبدأ بازار را مورد مطالعه قرار داده و اطلاعات لازم را از گردانندگان تور درخصوص برنامه‌های تور ایران و نظرات آنان را نسبت به جاذبه‌ها، تسهیلات، خدمات و زیرساخت‌های مربوط به جهانگردی ایران به‌دست آورده است.

گزارش برنامه در ۶ فصل تدوین شده که فصل اول آن را مقدمه تشکیل می‌دهد. فصل دوم به خلاصه گزارش اختصاص داده شده و در فصل سوم تصویر کلی از وضعیت موجود گردشگری در ایران ارائه و در پایان آن نیز نقاط ضعف و قوت و



فرصت‌های رقابتی و همچنین تهدیدهای پیش روی ایران مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است. فصل چهارم به اهداف بلندمدت توسعه بخش گردشگری، جهت‌گیری‌های خاص سیاست‌های گردشگری و هدف‌های پیش‌بینی شده برای توسعه این بخش پرداخته است. در فصل پنجم استراتژی‌های کلی توسعه مطرح شده است و در فصل پایانی گزارش نیز هزینه‌های تقریبی و فواید و منافع حاصل از اجرای برنامه ملی در مقاطع زمانی کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت مورد بررسی قرار گرفته است. همچنین این برنامه دارای ۱۸ پیوست است که عناوین برخی از آنها عبارتند از: استراتژی‌های جلب سرمایه‌گذاری در پروژه‌ها، برنامه بهبود وضعیت دفتر اطلاعات گردشگری، ضوابط زیست‌محیطی، طراحی ساختار سازمان ملی گردشگری کشور، برآورد نیروی انسانی، برنامه اجرایی دوره کوتاه‌مدت، استراتژی‌های توسعه منطقه‌ای گردشگری در کشور، برنامه‌های تبلیغات بازاریابی و...^۱

۲. فرآیند تصویب برنامه

برنامه‌ای که در خلال سال‌های ۱۳۸۰ و ۱۳۸۱ تدوین و نهایی شد، طبق روال ابتدا باید در شورای عالی گردشگری به تصویب می‌رسید و از آنجا به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و سپس به دستگاه‌های اجرایی همکار ابلاغ می‌شد. بنابراین برنامه «در یازدهمین جلسه شورای عالی در خردادماه ۱۳۸۱ به تصویب رسید و بنا به توصیه سازمان ایرانگردی، یک کمیته نظارت بر اجرای برنامه تشکیل شد که دبیری این کمیته

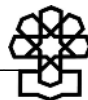
۱. سازمان ایرانگردی و جهانگردی، ۱۳۸۰.

را ریاست وقت سازمان ایرانگردی و جهانگردی به‌عهده داشت و گزارش پیشرفت کار از این طریق به شورای عالی گردشگری ارائه می‌شد. پس از اتمام تدوین برنامه ملی توسعه گردشگری (در بیش از ۲ هزار صفحه) و ارائه آن به سازمان مدیریت، به‌دلایل مختلفی از جمله نقایص موجود در آن، جلوی اجرایی شدن آن گرفته شد.^۱ جالب آنکه همزمان با همایشی که به‌منظور معرفی برنامه ملی توسعه و مدیریت گردشگری در تهران از سوی نهاد تدوین‌کننده آن برگزار گردید (مهرماه ۱۳۸۱)، نهاد برنامه‌ریز و مالی دیگر یعنی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور که خود در مجموعه تصویب‌کننده برنامه مشارکت داشت در همان مقطع طی گزارشی به بررسی قابلیت اجرای این برنامه و در واقع، ایراد نقدهای متعدد به آن پرداخت،^۲ به طوری که تقریباً اجرای آن را منتفی دانست. به‌نظر می‌رسد همین گزارش، مبنای نظر مخالفت آن سازمان در برابر برنامه قرار گرفت و مانع از اجرای آن شد. مراکز دیگر مطالعاتی و تصمیم‌سازی نظیر مرکز پژوهش‌های مجلس نیز در این میان به نقد پسینی برنامه و نسبتاً منطبق با همان دیدگاه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی پرداختند (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۲) که در بخش آتی به ارائه و بررسی آنها نیز خواهیم پرداخت.

پس از توقف و یا به‌عبارت دقیق‌تر، کندی در اجرای برنامه مصوب، اگرچه از سال ۱۳۸۳ دفتر برنامه‌ریزی سازمان میراث فرهنگی و گردشگری، رفع اشکال‌های

۱. مستوفی، ۱۳۸۵.

۲. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۱.



وارده به برنامه ملی را در دستور کار خود قرار داد،^۱ ولی ظاهراً بنا به دلایل مختلفی از جمله فضای سیاسی پیش از انتخابات ریاست جمهوری سال ۱۳۸۴ و تغییر بعدی دولت و تبعات آن از یکسو و تدوین و تصویب برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه و اجرای آن از سال ۱۳۸۴ از سوی دیگر، کار بازنگاری برنامه قبلی سرانجام روشنی نیافت و مجموعه برنامه و اسناد تفصیلی آن به فراموشی سپرده شد. برخورد مخالفت‌آمیز با این برنامه و کنارگذاشتن آن به اندازه‌ای شدید و غلیظ بوده که نه تنها اشکالات وارده بر آن، فرصتی برای بررسی و رفع نیافت، بلکه با گذشت بیش از ۸ سال از تصویب آن در بالاترین شورای تخصصی گردشگری کشور در سال ۱۳۸۱، در زمان تدوین اولیه این گزارش (۱۳۸۹)، علاوه بر اینکه برخی منتقدان برنامه و مسئولان بعدی برنامه‌ریزی سازمان گردشگری کشور، حتی تصویب برنامه را با دیده تردید می‌نگرند (از جمله حمیدی، ۱۳۸۹)، علیرغم پیگیری‌های حضوری فراوان، محقق موفق نشد هیچ نسخه‌ای از این برنامه ملی و سند فرابخشی مهم را در کتابخانه تخصصی سازمان ایرانگردی و جهانگردی سابق (میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی امروز) و حتی در کتابخانه تخصصی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی سابق (معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری امروز) بیابد و اگر هم، چنین نسخه‌هایی وجود دارد دستکم در دسترس محققان قرار داده نمی‌شود.

از آنجا که ممکن است پرسش شود چرا این برنامه به‌عنوان یک سند فرابخشی - که در راستای برنامه سوم توسعه کشور از سوی نهاد تخصصی این بخش یعنی

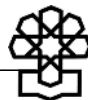
سازمان ایرانگردی و جهانگردی وقت تدوین شده و از اعتبار تخصصی مراجع مرتبط بین‌المللی نظیر سازمانی جهانی جهانگردی نیز برخوردار بوده و در بالاترین مرجع تخصصی ملی یعنی شورای عالی گردشگری به ریاست رئیس‌جمهور وقت کشور نیز تصویب شده - به اجرا درنیامده است؟، ناگزیر از مروری مختصر به نظرات و نقدهایی هستیم که از سوی سازمان‌ها و کارشناسان مختلف درباره این برنامه مطرح شده تا شاید بتوان پاسخی برای کنار نهادن این برنامه به‌عنوان یک سرمایه فکری و ملی یافت.

۳. مروری بر نقدهای مطرح شده به برنامه ملی توسعه و مدیریت گردشگری کشور

طرح یاد شده نخست از سوی سازمان و مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و توسط شرکت گابین آسیا مورد بررسی و ارزیابی و نقد قرار گرفت و اشکالاتی بر آن وارد شد. از جمله این نقدها می‌توان مختصراً به موارد زیر اشاره کرد:^۱

«۱. ضعف منابع آماری مورد استناد در برنامه و صحیح نبودن برخی آمار استفاده شده. مثلاً ظرفیت فرودگاه‌های کشور برای پذیرش و جابجایی هواپیما و مسافر یا تعداد شاغلان هتل‌ها و رستوران‌ها با آمار واقعی تفاوت‌هایی دارد. یا اینکه در گردآوری اطلاعات نه از نمونه‌گیری، نه از مطالعات میدانی و سرشماری، نه از منابع آماری رسمی مانند مرکز آمار ایران استفاده نشده، بلکه فقط اطلاعات موجود در سازمان‌های جهانگردی استانی به‌کار گرفته شده است.

۱. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۱ و قادری، ۱۳۸۲.



۲. مقایسه منابع گردشگری کشور با کشورهای نظیر عراق و سوریه که نادرست دانسته شده است.
۳. ضعف بدنه مدیریتی و کارشناسی برنامه که در این باره توانایی علمی و سوابق تحقیقاتی و اجرایی مدیر برنامه ملی و یا شناخت کم مشاوران بین‌المللی برنامه از کشور ایران و یا روش انتخاب کارشناسان داخلی همکار برنامه از طریق فراخوان عام، ضعیف انگاشته شده است.
۴. عدم انطباق برنامه ملی با چارچوب‌های استاندارد طرح‌های ملی. به‌گونه‌ای که هماهنگی ضروری میان‌بخشی با دستگاه‌های مرتبط با صنعت انجام نشده و تعیین تکلیف یک‌سویه برای این دستگاه‌ها صورت گرفته است.
۵. عدم هماهنگی با طرح‌های بالادست نظیر طرح ملی آمایش سرزمین، طرح ملی ایران ۱۴۰۰^۱ و برنامه‌های پنج‌ساله توسعه. به طوری که مثلاً بعد از اجرای برنامه، سهم کشور از بازار جهانی جهانگردی در سال ۲۰۱۵ کاهش خواهد یافت و یا اینکه هدفگذاری برنامه برای جهانگردان ورودی، حتی پایین‌تر از برنامه سوم توسعه (منتهی به سال ۱۳۸۳) تنظیم شده است.
۶. ضعف در برنامه‌ریزی منابع انسانی بخش جهانگردی کشور از جمله نقص آمار شاغلان بخش، عدم فراگیری آمار یاد شده نسبت به زیربخش‌های صنایع دستی و حمل‌ونقل، یا احتمال عدم اجرای پیشنهادها.
۷. علمی نبودن شیوه منطقه‌بندی کشور در برنامه ملی و ناهمگونی آن با

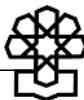
۱. توجه شود به اینکه در زمان تکمیل برنامه و همچنین ایراد نقدها، سند چشم‌انداز بیست‌ساله کشور هنوز به تصویب نرسیده و به‌جای آن از طرح ملی ایران ۱۴۰۰ نام برده می‌شود.

ویژگی‌های محیطی و توانایی انسانی استان‌ها. به‌طور خاص به تفاوت منطقه‌بندی ۷گانه در این برنامه با برنامه‌های مشابه پیش از انقلاب اشاره شده و حتی منطقه‌بندی طرح جامع توسعه جهانگردی سال ۱۳۵۱-۱۳۵۲ کشور (معروف به طرح کنسالت) - علیرغم گذشت سی سال - منطقی‌تر عنوان شده است.»

علاوه‌بر گزارش یاد شده، کارشناسان این سازمان از راه‌های دیگری نیز به انتشار و اشاعه نقدها و نظر مخالف سازمان متبوع خود پرداختند از جمله یکی از کارشناسان وقت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در نقدی بر آن نوشت: «با وجود انعام نگارندگان خلاصه گزارش برنامه ملی و تأکید آنها بر در دست نبودن آمار و اطلاعات و یا مطالعات انجام شده، تناقضات موجود در گزارش، استفاده از آمار غیرقابل استناد، نقشه‌های ناخوانا و مبهم و... با متنی ویرایش نشده، با اشتباهات فاحش روبرو هستیم.»^۱

برخی از کارشناسان نیز با استناد جدی به گزارش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به تکرار همان نقدها به برنامه پرداختند:

«این برنامه به‌دلیل رعایت نکردن شاخص‌های اولیه یک برنامه از جمله استفاده از متخصصان رشته‌های گوناگون علمی با تجارب تحقیقاتی و اجرایی متناسب و هماهنگی با برنامه‌های بالادست و هم‌سطح در بخش راهبردها و آینده‌نگری، فاقد امکان اجرایی بوده و در بخش‌های مختلف به‌دلایل علمی دارای اشکالات اساسی است. این برنامه به‌دلیل عدم توجه به شرایط و چارچوب‌های لازم برای یک برنامه



در سطح ملی، از نظر مدیریت اجرایی طرح، مشاوران و کارشناسان طرح نیز دارای اشکالات اساسی است به طوری که به نظر می‌رسد نبود تجربه کافی، تخصص و تسلط علمی لازم باعث شده شرایط لازم برای تدوین یک برنامه علمی مهیا نشود. همچنین این برنامه در بخش راهبردهای منطقه‌ای نیز به دلیل رعایت نکردن چارچوب‌های علمی و عدم استفاده از منابع آماری مستند و رسمی، کارآمدی لازم را برای اجرا در سطح ملی ندارد»^۱.

همچنین از نظر احسانی، عضو هیئت علمی گروه تربیت بدنی دانشگاه تربیت مدرس، «فصل بازاریابی طرح جامع گردشگری ایران ... دارای نقاط ضعفی است که اجرای طرح را با مشکل مواجه خواهد کرد». وی علت این موضوع را کلی‌گویی طرح به جای ارائه راهکارهای اجرایی می‌داند و برای مثال به موضوع زیر اشاره می‌نماید: «در تعیین بازار هدف، بر بازار ایرانیان خارج از کشور مقیم کشورهای آسیایی و خاورمیانه تأکید شده در حالی که بیشتر ایرانیان خارج از کشور در آمریکا و اروپا ساکن هستند»^۲، سایر ضعف‌هایی که وی بر برنامه وارد می‌داند عبارتند از:

«هیچ راهکار اجرایی برای ضعف مدیریت فعلی پیشنهاد نشده است». «در طرح جامع بیشتر کلی‌گویی شده است از جمله اینکه برای مسلمانان کشورهای خارجی برنامه‌ریزی مشخص تبلیغاتی از نظر مذهبی و فرهنگی - اجتماعی و تفریحی - ورزشی ارائه نشده که بتواند جاذبه‌های کشورمان را به این قشر ویژه نشان دهد». «در طرح جامع به منابع طبیعی گردشگری از جمله ویژگی‌های آب و هوایی و

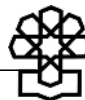
۱. فصلنامه مجلس و پژوهش، قادری ۱۳۸۲، صص ۵۱-۵۲.

۲. احسانی، ۱۳۸۲، ص ۷۸.

جغرافیایی و چهار فصل بودن ایران به‌طور مشخص اشاره نشده است»^۱. نقد بعدی، که مقاله‌ای مندرج در یک نشریه مرتبط با بخش جهانگردی است برنامه‌های بخش جهانگردی کشور در پیش و پس از انقلاب اسلامی را با یک چوب یعنی «عدم پذیرش جایگاه واقعی بخش جهانگردی ازسوی برنامه‌ریزان توسعه کشور» می‌راند. منتقد درخصوص برنامه ملی توسعه گردشگری نیز می‌نویسد: «به‌واسطه تفکر حاکم بر جریان کار و عدم استفاده از تجارب و مشارکت کارشناسان واجد صلاحیت و متخصصان و برنامه‌ریزان ممتاز ایرانی، استراتژی‌های ۱۰گانه این برنامه ناقص است و تصور می‌رود این برنامه از جامعیت و عینیت کافی برخوردار نباشد»^۲. سایر ایراداتی که این مقاله به برنامه ملی وارد می‌داند عبارتند از: ترکیب و اعضای گروه برنامه‌ریز و عدم استفاده از متخصصان شناخته شده داخلی، عدم جامعیت و صراحت اهداف برنامه و ناهماهنگی اجزا و عناصر اصلی برنامه. منتقد همچنین براساس گزارش «خلاصه‌ای بر یافته‌های برنامه ملی توسعه صنعت جهانگردی جمهوری اسلامی ایران» به نقد استراتژی‌های ۱۰گانه برنامه می‌پردازد. وی استراتژی‌های ۴، ۶ و ۱۰ را تأیید می‌کند، نقص استراتژی‌های ۲ و ۳ را عدم فراگیری آنها می‌داند، احتمال اندکی به اجرای استراتژی‌های ۵ و ۷ می‌دهد و در سایر موارد نیز استراتژی پیشنهادی را نادرست می‌خواند (استراتژی‌های ۱، ۸ و ۹). وی درباره استراتژی ۹ یعنی اجرای برنامه‌های تبلیغاتی معتقد است «تصور اولویت دادن به تبلیغات جهانگردی بدون توجه به عناصر اصلی برنامه و کمیّت و کیفیت محصولات

۱. همان، صص ۱۱۶-۱۱۷.

۲. عزیز، ۱۳۸۱، ص ۷۱.



جهانگردی، باطل است و تبلیغات باید موکول شود به ارتقای مدیریت بهره‌برداری از همین امکانات و منابع فعلی و بهبود سیستم و ارتقای سطح خدمات».^۱ با وجود این و علیرغم اینکه به نظر می‌رسد جمع‌بندی نویسنده منتقد مقاله از برنامه ملی، اساسی و بنیادین نیست و اشکال‌های وارده قابل رفع به نظر می‌رسند، ولی منتقد محترم در جمع‌بندی نهایی خویش به یکباره، برنامه پیشنهادی را «موجب به بیراهه کشاندن سیاستگذاران و مجریان آن» می‌داند و «استراتژی‌ها را نیز دارای نواقص ریشه‌ای و دور از ذهن» می‌انگارد.^۲

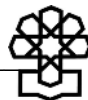
نقد دیگر بر برنامه ملی توسعه گردشگری جمهوری اسلامی ایران با فاصله زمانی قابل ملاحظه‌ای از زمان تصویب برنامه انجام شده است (حمیدی، ۱۳۸۹) و منتقد به همین دلیل و نیز مسئولیت‌های مرتبط با برنامه‌ریزی جهانگردی که از سال ۱۳۸۵ تا ۱۳۸۸ در سازمان میراث فرهنگی و گردشگری عهده‌دار بوده نقدهای گسترده‌تری بر آن وارد می‌داند که عبارتند از:

۱. فقدان نظام آماری جامع و صحیح در هنگام تدوین طرح که موجب ضعف آمار استفاده شده در برنامه شده است.
۲. کم‌تجربگی و ناپختگی گروه کارشناسان داخلی همکار طرح با وجود به‌کارگیری مشاوران بین‌المللی معتبر در طرح (به دلیل هماهنگی با UNDP و WTO).
۳. حاکمیت رویکرد اقتصادی بر تدوین برنامه جهانگردی و بی‌توجهی به ابعاد اصلی دیگر این پدیده از جمله ابعاد سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، امنیتی، و حتی بُعد

۱. همان، صص ۷۱-۷۲.

۲. همان، ص ۷۴.

- آمایشی طرح. به‌گونه‌ای که برنامه ملی، پیوست مطالعات اجتماعی ندارد و تنها در قالب «مدیریت اثر» تاحدودی به ابعاد زیست‌محیطی توجه شده است.
۴. مطالعات بازارشناسی در برنامه، تنها در حد توصیه‌های کلی باقی مانده و اقدامات عملیاتی خاصی پیشنهاد نشده است. این مشکل، هم در ارتباط با بازار کشورهای اسلامی و هم بازار کشورهای هدف ویژه منطقه شرق آسیا یعنی ژاپن و چین وجود دارد.
۵. مدل برنامه‌ریزی مبنای طرح، از نظر توسعه پایدار و زیست‌محیطی، جامع نیست.
۶. در بُعد بازاریابی، مطالعات مرتبط با طبقه‌بندی محصولات، مزیت‌های رقابتی، و استراتژی‌ها، گذرا و سطحی هستند و متمرکز بر محصولات و خدمات گردشگری دیده نشده‌اند.
۷. بی‌توجهی به اهمیت «سرمایه انسانی» در جهانگردی و نقش آن در کارآفرینی و نوآوری درخصوص محصولات جهانگردی.
۸. کم‌توجهی به خصوصی‌سازی و ایجاد ظرفیت برای حضور جدی‌تر بخش خصوصی در برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌ها. برای مثال نقش تولیدکنندگان محصولات جهانگردی و نقش مهم مگاتورها در شبکه تولید و عرضه تورها مورد غفلت است.
۹. فقدان برنامه برای «مدیریت جاذبه‌ها» (مثلاً موزه‌ها) در طرح به‌ویژه به تفکیک ابعاد حاکمیتی و بخش خصوصی. به‌گونه‌ای که مکانیسم اجرایی دقیقی برای تفکیک



هماهنگ مسئولیت‌ها وجود ندارد».^۱

نقدهای دیگری که ازسوی اروجی، مشاور رئیس سازمان میراث فرهنگی و گردشگری در امور آمار و برنامه‌ریزی، البته در دولت بعدی و در دوره ریاست بعدی سازمان، مطرح شده به موارد زیر اشاره دارد:

«عدم دسترسی به آمار و اطلاعات صحیح و مناسب برای پایه‌ریزی طرح‌ها و برنامه‌های کلان گردشگری، مسئله ادغام این سازمان در سازمان میراث فرهنگی که هیچ اقدامی درخصوص تدوین اطلاعات مناسب برای آن صورت نگرفته بود، بسنده کردن به فقط ۳,۱۸۵ اثر و جاذبه تاریخی و گردشگری - درحالی که بیش از ۱ میلیون اثر و پدیده طبیعی و تاریخی و گردشگری در کشور شناسایی شده است - ضعف منطقه‌بندی و تلفیق محورهای گردشگری چندین استان با یکدیگر، عدم توجه به امکانات و محدودیت‌های کشور در گردشگری و همچنین عدم هماهنگی با دستگاه‌های اجرایی و دولتی».^۲

محمدرضا فرزین، عضو هیئت علمی گروه جهانگردی دانشگاه علامه طباطبایی، منتقد دیگری است که بر «لزوم تصویب برنامه ملی در بالاترین سطح مدیریتی کشور، تغییرات مکرر رؤسای سازمان گردشگری، عدم مشارکت متخصصان دانشگاهی در تدوین برنامه، عدم اطلاع‌رسانی به ذینفعان و ضعف نظام آماری گردشگری در کشور» تأکید دارد و اشاره می‌کند:

«طرح ملی برای صنعت گردشگری کشور خیلی دیر تهیه شده و تغییر مکرر

۱. جعفری هفتخوانی، ۱۳۹۰، صص ۸۹-۹۰.

۲. اروجی، ۱۳۸۵.

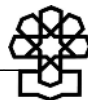
مدیران نیز با بی‌توجهی نسبت به آن همراه بود و هر رئیسی در این سازمان پس از منصوب شدن، نقدی به این طرح داشت و برنامه مورد نظر خود را ارائه می‌کرد ... در تهیه طرح ملی گردشگری افراد متخصص و دانشگاهی حضور ندارند ... این طرح نباید محرمانه دنبال شود، بلکه باید اطلاعات و مراحل پیگیری آن کاملاً شفاف باشد، طوری که بتوان در رسانه‌ها برای آن مقاله و نقد ارائه کرد ... ریشه‌های آماری همچنان در بخش گردشگری حل نشده و چارچوب برنامه جامع نیز به جمع‌بندی مشخصی نرسیده است»^۱.

صاحب‌نظر دیگری، «ضعف کارشناسان جوان ایرانی طرح در دسترسی به منابع اطلاعاتی کافی، ضعف فنی گزارش طرح، کم‌حجم بودن آن در مقایسه با طرح‌های تحقیقاتی مشابه، ضعف در روش انتخاب کارشناسان طرح (آگهی انگلیسی در روزنامه) و تعداد محدود جاذبه‌های معرفی شده در طرح» را مهمترین نقدهای وارده به طرح می‌داند.^۲

کارشناس دیگری که سابقه قابل توجهی در مدیریت جهانگردی در بخش دولتی و غیردولتی دارد و مدتی نیز به‌عنوان مشاور بازاریابی با طرح ملی همکاری داشته نقد اصلی را به برنامه ملی نمی‌داند، بلکه معتقد است «نظام گردشگری کشور براساس تعریف‌های خاص خود به برنامه‌ریزی اعتقادی ندارد و یا سازوکار اجرایی برنامه وجود نداشته و در حوزه منابع انسانی گردشگری نیز ضعف وجود دارد. همچنین کارشناسان بخش برنامه‌ریزی گردشگری بر امور و اطلاعات تسلط کافی

۱. همان.

۲. پیام مهستی به نقل از اروچی، ۱۳۸۵.



ندارند... تغییر در حوزه‌های مدیریتی کشور زمان بسیاری را برای آشنایی با فعالیت‌های اجرایی و اداری صرف می‌کند و معمولاً به جای ادامه روند موجود خلاف آن حرکت می‌کنند، بنابراین رسیدن به خط پایان مشکل است». وی به همین دلیل نتیجه می‌گیرد که «اگر به رفع مشکل طرح ملی گردشگری اعتقادی هست، باید با اصلاح و تکمیل آن، طرح را اجرایی کرد ... وجود برنامه بهتر از نبود مطلق آن است و اگر طرح بهتری جایگزین برنامه ملی باشد، ولی در کتابخانه قرار بگیرد، مانند این کار است که طرحی اصلاً وجود ندارد»^۱.

۴. جمع‌بندی و تحلیل نقدهای مطرح شده به برنامه ملی توسعه گردشگری جمهوری اسلامی ایران

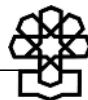
همان‌گونه که ملاحظه می‌شود محور و مبنای اصلی انتقادهای وارده به برنامه ملی، گزارشی است که در شهریورماه ۱۳۸۱ به سفارش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و توسط شرکتی به نام گابین آسیا تدوین و از سوی همین سازمان منتشر شد و سپس مبنای نظری نقدهای بعدی بر این برنامه قرار گرفت. البته این نقش نه به دلیل جامع و مانع بودن نقدها که بخشی به دلیل محوریت این سازمان در مسائل برنامه‌ای نظام و جایگاه مالی تعیین‌کننده و منحصر به فرد آن و بخشی دیگر به دلیل نبود مراکز پژوهشی و مطالعاتی متمرکز بر حوزه جهانگردی و شاید بخشی نیز به دلیل نقش سیاسی قابل توجه این سازمان بوده باشد. در هر حال، نگاهی به نویسندگان و

۱. اکبر غمخوار به نقل از اروجی، ۱۳۸۵.

محتوای سایر نقدها نشان می‌دهد مقالات ویژه‌نامه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی اساساً منطبق بر همان گزارش سازمان مدیریت است ضمن آنکه مقالات از محتوای مرتبط با نقدها نیز برخوردار نیستند.

در مورد مقاله منتقدانه نخست، (احسانی، ۱۳۸۲) باید توجه کرد که نویسنده، عضو هیئت علمی و مدیر گروه تربیت بدنی در دانشگاه و تخصص اصلی وی مدیریت ورزش است و با وجود اینکه علایق گردشگری ورزشی نیز دارد در مقاله‌ای به نقد «راهبردهای بازاریابی» برنامه ملی توسعه گردشگری پرداخته است! که از نظر علمی این ناهمگونی تخصصی، به نظر قابل توجه می‌آید. ظاهراً به همین دلیل، ۲۳ صفحه از مقاله ۴۰ صفحه‌ای وی به طرح موضوع و مرور پیشینه اختصاص یافته و در ۱۴ صفحه بعدی، راهبردهای بازاریابی برنامه عیناً نقل شده است و تنها در بخش نتیجه‌گیری، یعنی ۲ صفحه پایانی مقاله به ایراد نقدهای کلی پرداخته شده است. شاید به همین دلیل است که بررسی تألیفات دکتر احسانی در رزومه علمی وی هیچ نوشته دیگری را مرتبط با بازاریابی جهانگردی نشان نمی‌دهد.

مقاله منتقدانه و کوتاه دوم، (مدرسی، ۱۳۸۲) اساساً به یک مورد یعنی لزوم هماهنگی فرابخشی و بین بخشی توجه دارد، ولی با وجود این برخلاف روش نقد علمی، کل برنامه را مکرراً مورد نقد و بلافاصله رد قرار می‌دهد. به دلیل فقر جدی در استدلال علمی نقادانه در این مقاله، تحلیل بیشتری از آن، ضرورت ندارد. یادآوری این نکته البته لازم است که منتقد، یکی از کارشناسان و مدیران میانی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی سابق است و در مقطع زمانی سال‌های ۱۳۸۱ و ۱۳۸۲ نقدهای



اینچنین را در مجلات مختلف، حتی مجلات درون‌سازمانی استانی نیز به چاپ رسانده است.

مقاله منتقدانه سوم، (قادری، ۱۳۸۲) با وجود آنکه نویسنده متخصص‌تری دارد و نسبت به نقدهای دیگر جدی‌تر است؛ اساساً منطبق و مأخوذ از همان نقدهای گزارش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی است. نویسنده که در زمان تألیف مقاله، کارشناس مرکز پژوهش‌های مجلس بوده در سال‌های بعد با مدرک دکترای جغرافیا و برنامه‌ریزی روستایی، عضو هیئت‌علمی مدعو گروه مدیریت جهانگردی دانشکده مدیریت و حسابداری دانشگاه علامه طباطبایی بوده است. محورهای اصلی نقد وی نیز «راهبردهای منابع انسانی برنامه و شیوه منطقه‌بندی برنامه» است که مختصراً به آنها پرداخته شده است. وی در نقد روش منطقه‌بندی با وجود آنکه به لزوم در نظر گرفتن ویژگی‌های فرهنگی استان‌ها و مناطق کشور تأکید دارد، ولی با وجود تغییرات اجتماعی و فرهنگی فراوان در سه دهه اخیر کشور به‌ویژه پس از انقلاب اسلامی، هنوز معتقد است روش و مبنای منطقه‌بندی طرح جامع توسعه جهانگردی سال ۱۳۵۱ کشور معروف به توریست کنسالت قابل اجراتر است. مابقی نقدهای این مقاله عیناً گزارش نقدهای سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی است و چیزی افزون‌تر ندارد. ازسویی مرور دیدگاه‌های علمی دکتر قادری نشان می‌دهد که وی به‌صراحت معتقد به اصالت اقتصاد جهانگردی است و ابعاد فرهنگی آن را تنها به پیامدها و بازتاب‌های این پدیده تقلیل می‌دهد:

«گردشگری، کاملاً اقتصادی بوده و تنها بازتاب‌های فرهنگی دارد ... اگر هدف

اصلی جهانگردی را اقتصاد بدانیم باید آن را تعریف کنیم. باید به این علم دست یابیم

که جهانگردی بنگاه اقتصادی است و چه سهمی از تولید ناخالص ملی ما را می‌تواند به خودش اختصاص دهد»، «تعاریف جهانگردی در دنیا بر پایه اقتصاد است نه فرهنگ. زمانی که جهانگردی را به‌عنوان یک ابزار اقتصادی و ایجاد اشتغال تصور کردیم، به تبع نگرش‌مان هم تغییر پیدا می‌کند. به اعتقاد من تا این نگرش عوض نشود، مشکل گردشگری کشور درست نمی‌شود ... دلیل نمی‌شود هر موضوعی که آثار اجتماعی و فرهنگی داشت در زیرمجموعه فرهنگ ادغام شود. ادغام گردشگری با سازمان میراث فرهنگی نیز بر همین استدلال صورت گرفت. باید نگرش خود را از فرهنگی بودن جهانگردی عوض کنیم. گردشگری ما هنوز بر پایه عرضه محوری است درحالی که گردشگری امروزین در بُعد تقاضامحوری خلاصه شده است یعنی براساس نیازهای گردشگران برنامه‌های خود را تدوین کنیم»^۱.

شاید بتوان محور مخالفت و نقد دکتر قادری از برنامه ملی توسعه گردشگری را هم برگرفته از دو ایده اصلی وی دانست: اول، اصالت اقتصاد جهانگردی و دوم، لزوم اتخاذ رویکرد تقاضامحوری در آن. اگرچه این جملات وی مربوط به سال‌های اخیر است و در زمان ایراد نقدهای وی بر برنامه ملی در سال ۱۳۸۲، چنین رویکردی نمی‌توانست مبنای مخالفت با برنامه باشد.

درخصوص نقدهای مطرح شده از سوی همایون حمیدی (۱۳۸۹)، که از مسئولان سال‌های اخیر حوزه برنامه‌ریزی در سازمان گردشگری است باید گفت که سه نقد نخست مطرح شده از سوی وی، قبلاً طرح و پاسخ داده شده، ولی نقدهای چهارم به



بعد که اساسی‌تر به نظر می‌رسند در چهار محور زیر قابل دسته‌بندی هستند: مطالعات و استراتژی‌های بازاریابی طرح، ابعاد زیست‌محیطی طرح، چگونگی ارتباط دولت - بخش خصوصی در برنامه‌ریزی و اجرا و برنامه‌ریزی مدیریت جاذبه‌ها. هر چهار محور یاد شده مورد توجه الگوی مفهومی حاصل از این تحقیق است و قبلاً به عنوان بخشی از مبانی تحلیل و بازنگری برنامه ملی مورد توجه محقق قرار گرفته است. بنابراین بخشی از یافته‌های این تحقیق درباره مؤلفه‌های روشی و برنامه‌های برنامه ملی می‌تواند نقدهای این منتقد را پاسخ دهد.

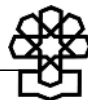
سرانجام باقی نقدهای مطرح شده از سوی کارشناسان یعنی «محدود بودن جاذبه‌های معرفی شده در طرح، ضعف منطقه‌بندی، عدم توجه به امکانات و محدودیت‌های کشور در گردشگری، عدم هماهنگی با دستگاه‌های اجرایی و دولتی، عدم مشارکت متخصصان دانشگاهی در تدوین برنامه، عدم اطلاع‌رسانی به ذینفعان، ضعف در روش انتخاب کارشناسان طرح، ضعف کارشناسان جوان ایرانی طرح در دسترسی به منابع اطلاعاتی کافی، ضعف فنی گزارش طرح و کم‌حجم بودن آن در مقایسه با طرح‌های تحقیقاتی مشابه»^۱ نیز عموماً طرح و بررسی شده و بدان‌ها پاسخ داده شده است. با وجود این ظاهراً مجموعه نقدها در کنار فضای مدیریتی سال‌های آخر دولت هفتم، دلایل لازم را برای کنار نهادن برنامه ملی و شانه خالی کردن از اجرای آن فراهم کرده است. به همین لحاظ می‌توان گفت تأثیرگذاری نقدها غیرقابل انکار است. هرچند که در جای‌جای این گزارش بر این موضوع تأکید شده که رد

چنین برنامه‌ای بدون جایگزینی فوری آن یا اصلاح و رفع اشکالات آن، از نظر اجرا به صلاح بخش گردشگری کشور نبوده است.

۵. تأثیرپذیری برنامه از نقدها

با وجود تحلیل کلی ارائه شده از نقدهای وارد شده بر سند برنامه ملی توسعه و مدیریت گردشگری کشور (بخش اخیر) و ظاهراً تحت تأثیر همین نقدها، برنامه‌ای که به گفته معاون وقت سازمان گردشگری کشور و مدیر برنامه ملی (۱۳۸۵)، «در شورای عالی گردشگری کشور به تصویب رسیده بود» دچار توقف در اجرا شد. اینکه به چه دلیل برنامه‌ای که سند تدوین آن به امضای وزیر وقت فرهنگ و ارشاد اسلامی دولت جمهوری اسلامی ایران و رئیس وقت سازمان جهانی جهانگردی رسیده بود و مصوبه عالی‌ترین مرجع تصمیم‌گیری کشور درخصوص گردشگری یعنی شورای عالی گردشگری کشور به ریاست رئیس‌جمهور وقت دولت هفتم را هم با خود داشت، نتوانست به مرحله اجرا برسد، نتیجه عوامل مختلفی است که برای اشاره به برخی از آنها، توجه به جمع‌بندی و گفته‌های مدیر برنامه یاد شده (مستوفی، ۱۳۸۵) آن هم پس از سالیانی ترک کار دولتی، نکات قابل توجهی را دربردارد:

«وقتی این برنامه در شورای عالی گردشگری به تصویب رسید حالا باید سازمان مدیریت پاسخگو باشد که چرا جلوی اجرایی شدن آن را گرفت ... اما یکی از چالش‌های اساسی ما در تدوین برنامه، جزیره‌ای عمل کردن سازمان‌ها و ارگان‌های مرتبط بود. دیگر اینکه نفراتی که از هر سازمان به‌عنوان نماینده معرفی می‌شدند، دائم



در حال تغییر بودند. از سوی دیگر ما باید ابزاری را برای سیاستگذاری و نظارت شورای عالی گردشگری ارائه می‌کردیم که بلافاصله با کمیته نظارتی پیشنهادی موافقت شود. از طرفی ایجاد کمیته‌های گردشگری موجب شد تا علیرغم تغییر مدیریت‌ها، برنامه خیلی دستخوش تغییر نشود و همین ادغام سازمان میراث فرهنگی و ایرانگردی و جهانگردی خود، محصول برنامه ملی است».

وی حتی رسمیت‌بخشی بین‌المللی به برنامه تدوین شده را در کنار اعتباربخشی مراجع عالی داخلی چنین مطرح می‌کند (مستوفی، ۱۳۸۵):

«سازمان جهانی جهانگردی (UNWTO) و برنامه عمران سازمان ملل متحد (UNDP) بعد از تدوین برنامه آن را بررسی کردند. تمامی برنامه‌هایی که زیر نظر UNDP انجام می‌شود یک روال مشخصی را طی می‌کند. بنابراین در یک جلسه مشترک با حضور نماینده سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی از بخش همکاری‌های بین‌الملل، نماینده وزارتخانه فرهنگ و ارشاد اسلامی، نماینده WTO و نماینده UNDP گردهم آمدند و پس از بررسی گزارش ارائه شده درخصوص تدوین برنامه ملی توسعه گردشگری، نقطه‌نظر مشترکشان بر این بود که این برنامه واقع‌بینانه است و آن را جزء طرح‌های موفق اعلام کردند. حتی فرانچسکو فرانجیالی در دیدارش با آقای خاتمی (رئیس‌جمهور وقت) اظهار کرد که حالا می‌توان برای ایران (به دلیل داشتن برنامه) امکانات بیشتری را جذب کرد».

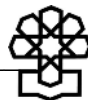
به نظر می‌رسد عمده‌ترین دلیلی که برای اجرایی نشدن برنامه ذکر می‌شود عبارت است از ناهماهنگی سازمان‌های متولی و مسئول در تدوین برنامه که علیرغم حضور نمایندگان‌شان در شورای عالی گردشگری کشور، ولی ظاهراً مسئولان ارشد

و تصمیم‌گیران واقعی این سازمان‌ها به مصوبات شورای عالی پایبند نبودند. اگرچه این دلیل می‌تواند به‌طور جدی مانع از پیشرفت کار شود، ولی به‌نظر می‌رسد تنها دلیل موجود برای به‌بن‌بست رسیدن اجرای برنامه ملی توسعه و مدیریت گردشگری کشور نباشد، زیرا بنا به گفته مدیر برنامه ملی، «حتی پس از تصویب آن نیز یک کمیته نظارتی پیشنهاد و تصویب شد تا بخشی از نگرانی‌های احتمالی از اجرای برنامه را رفع کند» (مستوفی، ۱۳۸۵). تغییر برخی نمایندگان سازمان‌ها نیز نمی‌تواند عمومیت و تکرار داشته باشد آن هم به حدی که امکان هماهنگی با یک سازمان را از میان ببرد. به‌ویژه آنکه جریان رسمیت‌بخشی و اعتباربخشی به برنامه مدون نیز تا حد زیادی انجام گرفته و مسئولان ذیربط از زوایای مختلفی بر این موضوع تأکید می‌کردند. از جمله اینکه:

- برای شروع تدوین طرح، موافقتنامه‌ای رسمی در بالاترین سطح دولتی میان یک وزیر دولت جمهوری اسلامی ایران (وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی به‌عنوان متولی بخش جهانگردی) و رئیس معتبرترین سازمان بین‌المللی تخصصی در حوزه جهانگردی (UNWTO) امضا شد (۱۳۷۹ میان آقایان مهاجرانی و فرانجیالی).

- سعی شد علیرغم اینکه بودجه طرح در مقایسه با طرح‌های مشابه چندان زیاد نبوده (۳۵۰ هزار دلار)، ولی با تأمین بخشی از آن از طریق برنامه توسعه ملل متحد (UNDP) به نوعی ضمن ورود یک مرجع بین‌المللی به طرح، رسمیت بیشتری به جریان تدوین برنامه و فرآیند اجرای آن داده شود.

- تلاش دست‌اندرکاران داخلی بخش جهانگردی کشور مبنی بر اینکه برنامه را



مطابق استانداردهای جهانی تعریف و تدوین نمایند و این کار را با مشارکت تخصصی UNWTO و UNDP و نیز پذیرش مشاور ارشد بین‌المللی (آقای لودویک ریدر) و رئیس گروه ملی (خانم منوشا میشر) انجام دادند.

- پس از تدوین و تصویب برنامه در شورای عالی گردشگری نیز همایشی جهت معرفی طرح به ذینفعان و مخاطبان داخلی و خارجی (تهران - مهر ۱۳۸۱) برگزار گردید.

توجه به استدلال‌هایی که نویسنده در بررسی نقدها طرح کرد و ملاحظه اقدامات فوق همگی می‌توانند مؤید این نظر باشند که آن دسته از نقدهای کارشناسی و تخصصی مطرح شده به برنامه ملی، که به منظور اصلاح و تکمیل برنامه وارد شده‌اند می‌توانست در یک چارچوب روشن فرآیندی و زمانی به راحتی منجر به اصلاح و تکمیل برنامه شود و بخش جهانگردی کشور را پس از سال‌ها مجهز به یک برنامه جامع ملی و فرابخشی نماید. ظاهراً با همین نگرش، برخی مدیران میانی بعدی سازمان گردشگری و نیز صاحب‌نظران معتقد بودند که نباید برنامه به کناری نهاده می‌شد. از جمله مدیرکل برنامه‌ریزی و تحقیقات وقت سازمان ایرانگردی و جهانگردی، خانم شالچیان، در همان اوان مطرح شدن همه‌جانبه انتقادات که منجر به کنار گذاشته شدن برنامه شد معتقد بود ناهماهنگی دستگاه‌های اجرایی و نهادهای سازمان‌های مرتبط با امور گردشگری، آگاهی از محتوای برنامه را مسکوت نگه‌داشته بود:

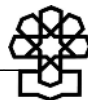
«علیرغم همه تلاش‌ها جهت تدوین برنامه ملی گردشگری، تغییر مدیریت‌ها و فاصله زمانی بین تحقیقات انجام یافته و اجرای آن، موجب ناشناخته ماندن فاکتورهای مثبت برنامه و نیز بزرگنمایی اشکالاتی از آن شد ... از آنجا که در این برنامه از دیدگاه‌های کارشناسان و اندیشمندان صنعت گردشگری استفاده شده است،

به نظر می‌رسد برنامه از نظر محتوایی غنای لازم و کافی را داشته باشد و کسانی که مدعی‌اند برنامه فاقد دیدگاه‌های کارشناسی گردشگری است، قضاوتی غیرمنصفانه نموده‌اند» (شالچیان، ۱۳۸۳).

شاید به همین دلیل است که اروجی، مشاور برنامه‌ریزی رئیس بعدی سازمان میراث فرهنگی و گردشگری پس از تغییر دولت نیز باوری مشابه دارد که «طرح جامع گردشگری با همه نواقصی که کارشناسان بر آن وارد می‌دانند در تدوین بسیاری از سندهای گردشگری مورد استفاده قرار گرفته و هم‌اکنون پس از گذشت چند سال نیازمند بازنگری مجدد است» (اروجی، ۱۳۸۵). وی حتی معتقد است که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی اگرچه به دلیل اشکالات وارده، ناهماهنگی این طرح با طرح‌های دستگاه‌های دیگر و همچنین عدم مشارکت و هماهنگی صنوف مرتبط با گردشگری و دانشگاهیان و متخصصان، آن را نپذیرفت، ولی پس از تغییرات اجمالی آن را پذیرفت! (اروجی، ۱۳۸۵).

جالب آنکه این دیدگاه، مختص مسئولان دولتی سازمان گردشگری نیست و برخی دیگر از صاحب‌نظران نیز بر این اعتقاد منطقی‌اند که «برنامه ناکامل بهتر از بی‌برنامگی است»:

«اگر به رفع مشکل طرح ملی گردشگری اعتقادی هست، باید با اصلاح و تکمیل آن، طرح را اجرایی نمود ... وجود برنامه بهتر از نبود مطلق آن است و اگر طرح بهتری جایگزین برنامه ملی باشد، ولی در کتابخانه قرار بگیرد، مانند این کار است که



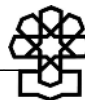
طرحی اصلاً وجود ندارد»^۱.

در پایان این بخش مجدداً تأکید می‌شود که با وجود تحلیل کلی ارائه شده از نقدهای وارد شده بر سند برنامه ملی توسعه و مدیریت گردشگری کشور (بخش اخیر) و پاسخ‌هایی که کمابیش می‌توان به موارد عیدیه‌ای از آنها داد، ولی بدون اینکه «گزینه‌ای به نام بازنگری برنامه» مورد توجه مسئولان و تصمیم‌گیران قرار داشته باشد و ظاهراً تحت تأثیر همین نقدها، برنامه‌ای که به گفته معاون وقت سازمان گردشگری کشور و مدیر برنامه‌ی ملی (۱۳۸۵)، «در شورای عالی گردشگری کشور به تصویب رسیده بود» دچار توقف در اجرا گردید و این توقف ظاهراً تا سال ۱۳۸۹ ادامه داشته است. اگرچه در پایان همین سال مسئولان وقت سازمان میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی ظاهراً به این نتیجه رسیده‌اند که شاید بتوان نسبت به بازنگری و اصلاح برنامه یاد شده اقداماتی را انجام داد، زیرا هنوز در کشور علیرغم تأکیدهای فراوانی که بر حوزه گردشگری می‌شود برنامه‌ای جامع و ملی برای رشد و توسعه این بخش وجود ندارد.

۱. اکبر غمخوار به نقل از اروجی، ۱۳۸۵.

منابع و مأخذ

۱. احسانی، محمد. نگاهی به برنامه ملی توسعه گردشگری جمهوری اسلامی ایران؛ با تأکید بر راهبردهای منطقه‌ای و توسعه منابع انسانی، مجلس و پژوهش، سال ۱۱، ش ۴۴، ۱۳۸۲.
۲. اروجی، اردشیر. سند چشم‌انداز توسعه بخش میراث فرهنگی و گردشگری کشور (۱۳۸۴ تا ۱۴۰۴)، ۱۳۸۳، قابل دسترس در:
<http://oroji.blogfa.com/page/5.aspx>.
۳. اروجی، اردشیر و دیگران. نقد، لازمه تدوین طرح جامع گردشگری، مصاحبه با روزنامه اعتماد، ش ۱۱۵۸، ۲۰/۴/۱۳۸۵.
۴. جعفری هفتخوانی، نادر. تحلیل برنامه ملی توسعه گردشگری جمهوری اسلامی ایران؛ بازنگری با رویکرد بهسازی وجهه ملی، رساله دکتری دانشکده معارف اسلامی و فرهنگ و ارتباطات دانشگاه امام صادق (ع)، به راهنمایی دکتر محمدهادی همایون، ۱۳۹۰.
۵. حمیدی، همایون. مصاحبه با نگارنده، [مدیرکل سابق برنامه‌ریزی سازمان میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی (۸۵-۱۳۸۶)، مشاور سابق رئیس سازمان در حوزه برنامه‌ریزی (۸۶-۱۳۸۸)، دبیر سابق شورای برنامه‌ریزی سازمان (تا ۱۳۸۸)]، ۱۳۸۹.
۶. رحیمی، علیرضا. رئیس دفتر مطالعات و برنامه‌ریزی سازمان میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، مصاحبه با نگارنده، [وی در زمان تدوین طرح ملی توسعه گردشگری در سال‌های ۱۳۷۹ و ۱۳۸۰ به‌عنوان کارشناس برنامه‌ریزی در امور هماهنگی استان‌ها، دستیار ارشد دکتر ریدر بوده است، ۱۳۸۹].
۷. سازمان ایرانگردی و جهانگردی، برنامه ملی توسعه گردشگری، دفتر پروژه برنامه ملی توسعه گردشگری، تهران، ۱۳۸۰.
۸. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، بررسی قابلیت اجرایی طرح جامع توسعه گردشگری (گزارش تحقیقاتی)، تهران، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، شهریورماه ۱۳۸۱.



۹. شالچیان، طاهره. تغییر مدیریت‌ها اجرای برنامه ملی گردشگری را ناکام کرد، مصاحبه با ایسنا، مورخ ۱۳۸۳/۲/۲۰ قابل دسترس در:

<http://yasgig.ir/news>

۱۰. عزیزی، محمد. نقدی بر برنامه ملی توسعه صنعت جهانگردی جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه صنعت حمل‌ونقل، ش ۲۱۹، پاییز ۱۳۸۱.

۱۱. قادری، اسماعیل. نگاهی به برنامه ملی توسعه گردشگری جمهوری اسلامی ایران؛ با تأکید بر راهبردهای منطقه‌ای و توسعه منابع انسانی، مجلس و پژوهش، سال ۱۱، ش ۴۴، ۱۳۸۲.

۱۲. قادری، اسماعیل. سهل‌انگاری در عرصه گردشگری ایران غفلت نیست، عمدی است، مصاحبه با خبرگزاری میراث فرهنگی، ۱۳۸۶/۲/۲۶ قابل دسترس در:

<http://www.chn.ir/news/23013>

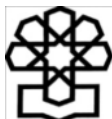
۱۳. قادری، اسماعیل. جهانگردی در دنیا یک ابزار اقتصادی است نه فرهنگی، مصاحبه با خبرگزاری میراث فرهنگی، ۱۳۸۷/۷/۹ قابل دسترس در:

<http://www.chn.ir/news/28924>

۱۴. مدرسی، منصور. برنامه ملی توسعه گردشگری ره به ناکجا آباد می‌برد، مجله گردشگری، ش ۱۴، فروردین ۱۳۸۲.

۱۵. مجلس و پژوهش، ویژه‌نامه درباره برنامه ملی توسعه گردشگری جمهوری اسلامی ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، انتشارات مجلس، ۱۳۸۲.

۱۶. مستوفی، نصرالله. مصاحبه درباره روند تدوین و وضعیت اجرای برنامه ملی توسعه گردشگری، روزنامه سرمایه، مورخ ۱۳۸۵/۵/۱۲.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۳۳۶

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: برنامه ملی توسعه و مدیریت جهانگردی جمهوری اسلامی ایران
(مروری بر فرآیند تدوین، تصویب، نقد و فرجام آن)

نام دفتر: مطالعات فرهنگی (گروه هنر، رسانه و گردشگری)

تهیه و تدوین: نادر جعفری هفتخوانی

مدیر مطالعه: علی جعفری

ناظر علمی: علی اصغر شالبافیان

مقتاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار تخصصی: ———

ویراستار ادبی: ———

واژه‌های کلیدی: ———

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۱/۲۶