

با نمایندگان مردم در مجلس دهم ۲۷. آشنایی با حوزه گردشگری

معاونت پژوهش‌های اجتماعی - فرهنگی
دفتر: مطالعات فرهنگی

کد موضوعی: ۲۷۰
شماره مسلسل: ۱۴۹۰۳
تیرماه ۱۳۹۵

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	مقدمه
۱.....	تاریخچه شکل‌گیری سازمان میراث فرهنگی و گردشگری
۶.....	سیاست‌های کلان مرتبط با گردشگری
۷.....	مجموعه قوانین گردشگری
۹.....	آیین‌نامه‌های مرتبط با گردشگری
۱۱.....	وضعیت گردشگری کشور
۱۵.....	چالش‌ها
۱۵.....	منابع و مآخذ



با نمایندگان مردم در مجلس دهم ۲۷. آشنایی با حوزه گردشگری

مقدمه

این گزارش سعی دارد تا تصویری اجمالی از وضعیت گردشگری کشور ارائه دهد. بدین منظور در ابتدا تاریخچه شکل‌گیری سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری آورده شده است. سپس اصلی‌ترین دستگاه‌های مسئول در حوزه گردشگری به تفکیک عمده‌ترین نقش، وظایف آنها در حوزه گردشگری اشاره شده است. در ادامه در مورد جایگاه گردشگری در اسناد بالادستی و سیاست‌های کلان کشور بحث شده و اصلی‌ترین قوانین و مقررات حوزه گردشگری مورد اشاره قرار گرفته است. در بخش بعدی با توجه به اهمیت انطباق اهداف افق چشم‌انداز با وضعیت گردشگری کشور، آخرین شاخص‌های اقتصاد گردشگری کشور در حوزه‌های گردشگری ورودی و داخلی پرداخته شده است. در نهایت نیز به مهم‌ترین چالش‌های حوزه گردشگری اشاره شده است.

تاریخچه شکل‌گیری سازمان میراث فرهنگی و گردشگری

در این بخش مروری بر روند ساختار متولی گردشگری در طی سال‌های مختلف و پس از آن اشاره‌ای به دینفعان کلیدی این صنعت خواهیم داشت:

در سال ۱۳۱۴، دولت وقت با هدف جلب سیاحان و شناساندن مفاخر و تمدن کهن ایران به خارجیان، به تأسیس اداره‌ای به نام «اداره جلب سیاحان خارجی و تبلیغات» در بدنه وزارت داخله (کشور) اقدام نمود. در سال ۱۳۲۰ شورایی به نام «شورای جهانگردی» در داخل وزارت کشور توسط اداره سیاسی این وزارتخانه تأسیس شد که هفته‌ای یک بار تشکیل جلسه می‌داد. در سال ۱۳۳۳ با توجه به اهمیت روزافزون جنبه‌های اقتصادی و تحکیم مبانی حسن تفاهم میان مردم کشورهای مختلف که مورد توجه دولت وقت قرار گرفت، در وزارت کشور اداره‌ای به نام «اداره امور جهانگردی» تأسیس شد. از جمله اقدامات این اداره «تدوین قوانین و مقررات ورود و اقامت اتباع بیگانه» بود. به دنبال آن در سال ۱۳۴۰ شورایی به نام «شورای جهانگردی» در اداره امور جهانگردی وزارت کشور با ترکیب ۱۲ نفر از نمایندگان وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی به‌علاوه سه نفر از افراد صاحب‌نظر و مطلع در امر جهانگردی تأسیس گردید. حسب تصویب‌نامه هیئت وزیران وقت، این شورا وظیفه تعیین خط‌مشی و برنامه‌های اجرایی اداره امور جهانگردی وزارت کشور را در سطح عالی نظارت برعهده گرفت.

در سال ۱۳۴۲ به دلیل سرعت رو به افزایش صنعت گردشگری و روی آوردن گردشگران خارجی برای مسافرت به ایران و توسعه مواصلات و ارتباطات کشور و همچنین به منظور هماهنگی و نظارت بر کلیه فعالیت‌های جهانگردی کشور، «سازمان جلب سیاحان» تأسیس شد و صنعت گردشگری رفته رفته جای خود را میان سایر صنایع کشور باز نمود. این سازمان زیر نظر مستقیم نخست‌وزیر بود و دارای شورایی با ترکیب وزارتخانه‌های اقتصاد، کشور، فرهنگ و هنر، سازمان برنامه و بودجه، کانون جهانگردی ایران و سه نفر صاحب‌نظر و مطلع به پیشنهاد سرپرست سازمان و تصویب نخست‌وزیر بود. اعضای این شورا به مدت ۲ سال انتخاب و به صورت افتخاری انجام وظیفه نموده و انتخاب مجدد آنها بلامانع بود. همچنین جلسات آن هر ۲ ماه یک‌بار تشکیل می‌شد.

در سال ۱۳۵۳ با الحاق سازمان جلب سیاحان در وزارت اطلاعات این وزارتخانه به عنوان «وزارت اطلاعات و جهانگردی» تغییر نام یافت و سیاست‌گذاری و هماهنگی امور جهانگردی کشور به معاونت‌ها و چند شرکت وابسته به این وزارتخانه واگذار گردید. با پیروزی انقلاب اسلامی ایران در سال ۱۳۵۷، ابتدا وزارتخانه‌ای به نام «وزارت ارشاد ملی» از ادغام وزارتخانه‌های «اطلاعات و جهانگردی» و «فرهنگ و هنر» تشکیل شد که به سرعت به نام «وزارت ارشاد اسلامی» تغییر نام یافت و کلیه وظایف و مأموریت‌های مربوط به امور سیاحتی، زیارتی، ایرانگردی و جهانگردی در قالب «معاونت امور سیاحتی و زیارتی» در این وزارتخانه سازماندهی شد.

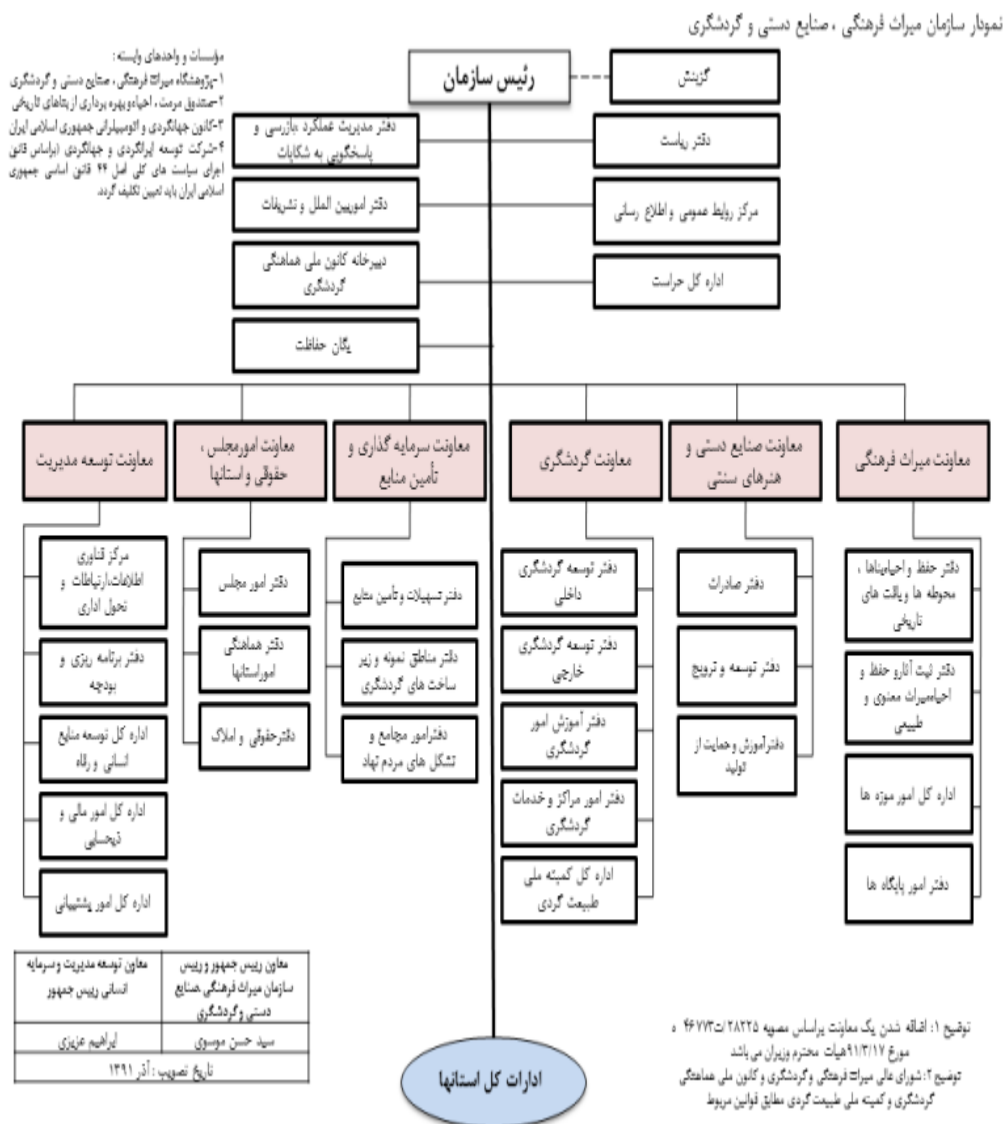
سپس به موجب مصوبه شورای عالی اداری، کلیه وظایف و مأموریت‌های «معاونت امور سیاحتی و زیارتی» در وزارت ارشاد به «سازمان ایرانگردی و جهانگردی» منتقل شد تا در قالب سازمان به فعالیت خود ادامه دهد. این سازمان دارای یک شورای عالی به نام «شورای عالی ایرانگردی و جهانگردی» به موجب ماده (۲) قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی مصوب ۱۳۷۰ مجلس شورای اسلامی بود. این شورا با ترکیب ۷ وزیر به ریاست معاون اول رئیس‌جمهور و تعدادی افراد صاحب‌نظر و مطلع بدون حق رأی، فعالیت خود را تا پایان سال ۱۳۸۲ با تشکیل ۱۳ جلسه (میانگین هر سال یک‌بار) ادامه داد و در این مدت حدود ۶۷ موضوع در این شورا مطرح شد و مورد تصویب قرار گرفت.

در سال ۱۳۸۲، با تصویب قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری توسط نمایندگان مجلس شورای اسلامی، سازمان ایرانگردی و جهانگردی و سازمان میراث فرهنگی کشور با کلیه وظایف و اختیارات، تعهدات، امکانات، نیروی انسانی و... از بدنه وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی منتزع و زیر نظر ریاست‌جمهوری تحت عنوان «سازمان میراث فرهنگی و گردشگری» فعالیت خود را آغاز کرد. به موجب ماده (۱) قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری، وظایف حاکمیتی سازمان ایرانگردی و جهانگردی به سازمان میراث فرهنگی و گردشگری منتقل شد و وظایف اجرایی و امور تصدی آن با همه امکانات، اعتبارات، نیروی انسانی، اموال و دارایی‌ها، تعهدات و اعتبارات، در قالب یک



شرکت دولتی با عنوان شرکت توسعه ایرانگردی و جهانگردی، به سازمان میراث فرهنگی و گردشگری وابسته گردید. در واقع شرکت توسعه ایرانگردی و جهانگردی بازوی اجرایی سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری است. همچنین حسب ماده (۳) قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری، شورایی تحت عنوان «شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری» تشکیل شد.

نمودار ۱. نمودار سازمانی سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری



مأخذ: پرتال رسمی سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری، خردادماه ۱۳۹۵.

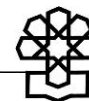
بنابراین در حال حاضر متولی اصلی گردشگری در کشور، سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری است. علاوه بر آن ذینفعان دیگری نیز در حوزه گردشگری نقش آفرینی می‌کنند که جدول ذیل این ذینفعان کلیدی^۱ به همراه حیطه اثرگذاری هر یک را نشان می‌دهد:

جدول ۱. ذینفعان حوزه گردشگری و نحوه اثرگذاری^۲

ردیف	نهاد	نحوه اثرگذاری بر گردشگری
۱	سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری	سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری، متولی اصلی گردشگری در کشور است. نقش اساسی سازمان، تدوین سیاست و مدیریت و هدایت برنامه‌هاست. از سوی دیگر، نقش اجرایی و واگذاری منابع سازمان نیز نباید نادیده گرفته شود. به علاوه اینکه، سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری در بسیاری از موارد به‌عنوان ناظر اصلی طرح‌های گردشگری قلمداد می‌شود.
۲	وزارت امور خارجه	وزارت امور خارجه نقش‌های کلیدی را درخصوص گردشگری به‌خصوص گردشگران خارجی ایفا می‌نماید. صدور ویزا برای گردشگران خارجی یکی از مهمترین این موارد به‌شمار می‌آید. بدین واسطه، ورود گردشگران از طریق وزارتخانه‌های خارج از کشور تسهیل می‌گردد. ارائه اطلاعات از قبل از ورود به کشور تا زمان خروج، از جمله وظایف مهمی است که این وزارتخانه برعهده دارد. تبیین موقعیت و شرایط عمومی کشور، ارائه توصیه‌های سفر، جاذبه‌های و پتانسیل‌های گردشگری و ایجاد تصویر مثبت از ایران، از این دست اطلاعات می‌باشد. علاوه بر آن، در سایت وزارت امور خارجه، توصیه‌هایی برای سفر اتباع کشور به خارج از ایران نیز تعبیه شده است که می‌تواند بر نوع و انتخاب مقصد سفر ایشان تأثیر گذارد.
۳	وزارت راه و شهرسازی	یکی از الزامات اساسی برای توسعه گردشگری در هر کشوری، دارا بودن زیرساخت‌ها، تأسیسات شهری و حمل‌ونقل مناسب می‌باشد. وزارت راه و شهرسازی یکی از عناصر اصلی پشتیبانی است که تأسیسات و خدمات لازم در این خصوص را ارائه می‌دهد. علاوه بر ساخت، کنترل کیفیت و استاندارسازی هریک از این زیرساخت‌ها نیز در اختیار وزارت راه و شهرسازی می‌باشد.

۱. ذینفعان کلیدی براساس اعضای شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری آورده شده است که استناد آن ماده (۳) قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری است.

۲. در این جدول به استناد ماده (۳) قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری صرفاً دستگاه‌های عضو شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری آورده است.



ردیف	نهاد	نحوه اثرگذاری بر گردشگری
۴	وزارت کشور	وزارت کشور به جهت نقش تأییدی خود در خصوص کاندیداهای نمایندگی مجلس شورای و به جهت نقش نظارتی‌اش در اجرای قوانین می‌تواند در هر دو حیطه تدوین و اجرا قوانین و مقررات مرتبط با گردشگری اثرگذار باشد. علاوه بر آن، یکی از وظایف اصلی تعریف شده برای این وزارتخانه، برقراری امنیت در کشور است. بدین واسطه ایجاد امنیت سفر برای گردشگران نیز به‌عنوان یکی از زیرشاخه‌های وظایف وزارت کشور تعریف خواهد شد. استانداری‌ها و فرمانداری‌ها نیز تحت نظارت این وزارتخانه فعالیت دارند. توسعه استانی، برقراری امنیت، تعیین مناطق ممنوعه تردد و اسکان، موارد مرتبط با مهاجرت و تابعیت، کنترل گذرنامه، استملاک اتباع خارجی و غیره از جمله وظایف تعریف شده برای استانداری‌هاست که می‌توان در ارتباط با صنعت گردشگری باشد.
۵	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی	یکی از وظایف اساسی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی در زمینه گردشگری ایجاد بستر مناسب فرهنگی برای توسعه گردشگری در کشور است. به‌عبارتی می‌توان نقش این سازمان را در اشاعه فرهنگ صحیح سفر، تبلیغ ماهیت گردشگری و تبیین سفر به‌عنوان عنصری در سبک خانوارها دانست.
۶	وزارت علوم، تحقیقات و فناوری	نیل به اهداف توسعه گردشگری جز با وجود نیروی کادر مناسب و تربیت شده در این حوزه تحقق نخواهد یافت. این مهم با همکاری وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و ارائه خدمات آموزشی در سطوح عالی علمی کشور ممکن خواهد شد.
۷	وزارت امور اقتصاد و دارایی	این وزارت با ارائه حمایت‌های مالی از بخش خصوصی و فعالین حوزه گردشگری می‌تواند اثر شایانی در پیشبرد توسعه گردشگری در کشور داشته باشد. به‌علاوه اینکه، یکی از اصلی‌ترین کانال‌های جذب سرمایه خارجی در حیطه توسعه گردشگری کشور، وزارت امور اقتصاد و گردشگری است.
۸	وزارت آموزش و پرورش	وزارت آموزش و پرورش علاوه بر تربیت نیروی کار مناسب برای توسعه گردشگری در کشور، توانایی ایجاد بستر فرهنگی لازم از «فرهنگ پذیرش گردشگران» تا «فرهنگ درست سفر کردن» را داراست.
۹	سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور	ارائه لوایح برنامه و بودجه به مجلس که بخشی از آن بودجه مرتبط با برنامه‌های گردشگری است در حیطه اختیارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور قرار دارد. علاوه بر آن، تعیین مشاوران ذیصلاح جهت اجرای طرح‌های توسعه گردشگری برعهده این سازمان می‌باشد.
۱۰	سازمان صداوسیما	نقش و جایگاه سازمان صداوسیما در توسعه گردشگری را می‌توان از سه منظر بررسی کرد؛ اولاً از دیدگاه توسعه سفرهای داخلی که این سازمان علاوه بر تبلیغ و معرفی مکان‌های دیدنی داخلی، فرهنگ صحیح سفر را نیز ترویج می‌کند. ثانیاً ارائه تصویری جذاب، مطلوب و امن از کشور به گردشگران خارجی. یکی از راهکارهای این‌گونه تصویرسازی با قراردادهای بین دول مختلف مبنی بر تبلیغات گردشگری در رسانه‌های کشورهای دیگر امکانپذیر است. در نهایت، نقشی که سازمان صداوسیما بر انتخاب مقصد و نوع سفرهای خروجی اتباع کشور دارد نیز نباید نادیده گرفته شود. این سازمان می‌تواند با اثرگذاری بر اذهان عمومی، سفر به مقاصد خارجی خاصی را تشویق و یا تضعیف کند.

ردیف	نهاد	نحوه اثرگذاری بر گردشگری
۱۱	سازمان حفاظت محیط زیست	یکی از عناصر جذاب در توسعه گردشگری، مناطق و مناظر طبیعی است. بدین واسطه سازمان حفاظت محیط زیست، به‌عنوان متولی اصلی حفاظت از جاذبه‌های طبیعی، با گردشگری در ارتباط تنگاتنگ قرار دارد. این سازمان با تبیین استانداردها، ظرفیت‌های تحمل، تعیین حدود مناطق حفاظت شده، ارزیابی‌های محیط زیستی و غیره، می‌تواند کشور را در جهت نیل به توسعه پایدار یاری کند. ارائه مجوزهای شکار، بازدید از مناطق حفاظت شده، اصول حفاظت محیط زیستی و غیره، از جمله فعالیت‌هایی است که در راستای حفاظت از محیط همگام با توسعه گردشگری از سوی این سازمان صورت می‌پذیرد.

سیاست‌های کلان مرتبط با گردشگری

در سیاست‌های کلان کشور به کرات بر نقش و جایگاه گردشگری تأکید شده است که از آن جمله می‌توان به نقشه مهندسی فرهنگی کشور با تأکید بر نهادینه‌سازی سفر و گردشگری و جذب گردشگران مسلمان و شیعه، (بند «۳» اقدامات ملی راهبرد کلان یازدهم) سیاست‌های کلی اشتغال با تأکید بر حق ترانزیت و استفاده بهینه از گردشگری (بند «۹»)، سیاست‌های بخش صنعت با اشاره به بهره‌گیری از گردشگری (بند «۸») و سیاست‌های کلی سلامت (بند «۱۴») و نقشه جامع علمی کشور با طرح تلویحی مفهوم گردشگری پزشکی (تبدیل ایران به قطب پزشکی منطقه) اشاره داشت.

علاوه بر آن سیاست‌های برنامه توسعه نیز بر جایگاه گردشگری اشاره داشته‌اند که مورد اخیر آن، بند «۵۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه می‌باشد:

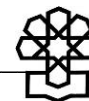
«توسعه پایدار صنعت ایرانگردی به‌گونه‌ای که ایرانگردهای خارجی تا پایان برنامه ششم به حداقل پنج برابر افزایش یابد».

– سیاست‌های کلی بخش میراث فرهنگی و گردشگری شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری

شورای میراث فرهنگی و گردشگری در جلسه مورخ ۱۳۸۳/۷/۴ سیاست‌های کلان بخش میراث فرهنگی و گردشگری را به شرح ذیل تصویب کرد:

۱. اهتمام به امر میراث فرهنگی، تاریخی و طبیعی کشور وظیفه‌ای همگانی است و دولت به‌عنوان مسئول حاکمیت و سیاستگذار، مقدمات قانونی اجرای این وظیفه را در عرصه پژوهش، صیانت، احیا و معرفی فراهم می‌سازد.

۲. ارائه ارزش‌های مستمر در میراث فرهنگی کشور در سطح ملی و بین‌المللی برای بقا و ارتقای هویت فرهنگی جامعه،



۳. بالا بردن سطح فرهنگ عمومی در عرصه میراث فرهنگی و گردشگری با بهره‌گیری از ظرفیت‌های آموزشی، فرهنگی و رسانه‌ای کشور،
۴. توسعه پایدار گردشگری با رعایت ارزش‌های فرهنگی جامعه، ظرفیت‌های میراث فرهنگی و محیط زیست به‌منظور تأمین نیازهای جامعه ایرانی، تحکیم وحدت و وفاق ملی، افزایش تفاهم بین‌المللی و معرفی چهره ایران اسلامی،
۵. افزایش گردشگری داخلی و دستیابی به سهم مناسب از بازار جهانی گردشگری با تنوع‌بخشی به بازار گردشگری ایران و استفاده از همه ظرفیت‌ها با اولویت جذب گردشگران زیارتی، فرهنگی، طبیعی به‌منظور افزایش تولید ناخالص داخلی و توسعه اشتغال،
۶. اولویت دادن به توسعه مبادلات گردشگری با کشورهای اسلامی و کشورهای حوزه فرهنگ ایرانی،
۷. رعایت حقوق و تأمین امنیت گردشگران (غنی، ۱۳۸۸: ۴۹۰).

مجموعه قوانین گردشگری

حوزه گردشگری به واسطه ماهیت بین بخشی از قوانین و مقررات متعددی اثرپذیر است لکن مهمترین این قوانین در ذیل آورده شده است.^۱

- قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی

قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی با ۱۲ ماده در سال ۱۳۷۰ تصویب شده است. ماده (۱) این قانون به تعریف ایرانگردی و جهانگردی می‌پردازد.

در قانون مزبور اشاره شده است که باید شورای عالی ایرانگردی و جهانگردی به ریاست معاون اول رئیس‌جمهور و عضویت وزرای فرهنگ و ارشاد اسلامی، امور خارجه، امور اقتصادی و دارایی، فرهنگ و آموزش عالی، راه و ترابری و کشور تشکیل شود. با توجه به قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری مصوب سال ۱۳۸۲ در حال حاضر شورای ایرانگردی و جهانگردی منحل و وظایف آن به شورای جدیدی تحت عنوان شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری منتقل شده است.

بر اساس این قانون، هر جهانگرد خارجی که از کشور خارج می‌شود می‌تواند بر اساس تسهیلات مقرر در این قانون علاوه بر لوازم شخصی متعارف خود حداکثر تا میزانی که در آیین‌نامه اجرایی این

۱. در گزارش مرکز پژوهش‌ها با عنوان قوانین و مقررات حوزه گردشگری به شماره ۱۲۱۴۶ به تفصیل به این قوانین و مقررات اشاره شده است.

قانون تعیین می‌شود صنایع دستی یا محصولات مجاز کشور و کتاب و مطبوعات را با حفظ جنبه غیرتجاری آن از کشور خارج نماید. علاوه بر آن، گمرک ایران موظف است تسهیلات ویژه جهت جهانگردان خارجی به ترتیبی که در آیین‌نامه این قانون معین خواهد شد در مبادی ورودی و خروجی ایجاد نماید.

طبق مواد این قانون، بانک‌ها موظف به تشویق سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و دولتی در خصوص تأسیسات ایرانگردی و جهانگردی هستند. سازمان‌های مربوطه باید زمین مورد نیاز برای احداث تأسیسات ایرانگردی و جهانگردی را به متقاضیان واگذار نمایند. صدور مجوز برای تأسیس و ایجاد دفاتر خدمات مسافرتی و تأسیسات ایرانگردی و جهانگردی به عهده وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی می‌باشد.

کلیه تأسیسات گردشگری از هر نظر اعم از سوخت، آب، برق، مالیات، وام بانکی و غیره مشمول تعرفه، مقررات و دستورالعمل‌های بخش صنایع شده‌اند. فعالیت‌های مربوط به امور حج و زیارت نیز مشمول تسهیلات پیش‌بینی شده در این قانون می‌شود.

- قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری

این قانون با ۱۲ ماده و محوریت انتزاع سازمان‌های میراث فرهنگی کشور و ایرانگردی و جهانگردی از وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و ادغام آنها تحت عنوان «سازمان میراث فرهنگی و گردشگری» تحت نظارت معاونت ریاست جمهوری شکل گرفته است.

علاوه بر آن، قانون مزبور بر تشکیل شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری به ریاست رئیس‌جمهور یا معاون اول رئیس‌جمهور و عضویت رئیس سازمان میراث فرهنگی و گردشگری و وزیر امور خارجه، مسکن و شهرسازی، راه و ترابری، کشور، فرهنگ و ارشاد اسلامی، علوم، تحقیقات و فناوری، امور اقتصادی و دارایی و آموزش و پرورش و رؤسای سازمان‌های مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، صداوسیما، جمهوری اسلامی ایران و حفاظت محیط زیست و چهار نفر کارشناس خبره با پیشنهاد رئیس سازمان میراث فرهنگی و گردشگری و حکم رئیس‌جمهور تأکید می‌کند. این شورای، وظایف و اختیارات ذیل را برعهده دارد:

الف) تصویب سیاست‌ها، خط‌مشی‌ها و برنامه‌های کلان امور میراث فرهنگی و گردشگری.

ب) جلب حمایت بخش‌های دولتی و غیردولتی و بخش تعاونی و خصوصی برای تحقق اهداف

بخش میراث فرهنگی و گردشگری.



ج) فراهم کردن زمینه سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی و افزایش سهم آن در امور مربوط به میراث فرهنگی و گردشگری.

د) کلیه وظایف قانونی که تا قبل از تصویب این قانون برعهده شورای سازمان میراث فرهنگی کشور و شورای عالی ایرانگردی و جهانگردی بوده است.

ه) سایر وظایف و اختیارات تعیین شده برای شورای مذکور در این قانون.

بر اساس قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری، دولت می‌تواند در مناطق مستعد کشور و قطب‌های گردشگری جهت توسعه پایدار میراث فرهنگی و گردشگری و جلب سرمایه‌گذاری و غیره به متقاضیان بخش‌های غیردولتی اجازه تأسیس مناطق نمونه گردشگری را بدهد.

سازمان میراث فرهنگی و گردشگری مکلف است برنامه‌های تبلیغی ملی و بین‌المللی برای معرفی میراث فرهنگی ایران و جاذبه‌های جهانگردی آن را از طریق رسانه‌های ارتباط جمعی داخلی و خارجی به مرحله اجرا درآورد.

آیین‌نامه‌های مرتبط با گردشگری

مهمترین آیین‌نامه‌های حوزه گردشگری در ذیل اشاره شده‌اند:

- آیین‌نامه ایجاد، اصلاح، تکمیل، درجه‌بندی و نرخ‌گذاری تأسیسات گردشگری

این آیین‌نامه در سال ۱۳۹۴ و در هفت فصل و ۲۶ ماده با محوریت نحوه صدور مجوز ایجاد، اصلاح و تکمیل تأسیسات گردشگری، نحوه صدور مجوز بهره‌برداری، ضوابط درجه‌بندی و نرخ‌گذاری، شرایط لازم برای اداره‌کنندگان و نحوه نظارت بر تأسیسات گردشگری شکل گرفته است.

از جمله تأسیساتی که در سیطره این آیین‌نامه قرار دارد می‌توان به هتل، متل و مهمانپذیرها، مراکز اقامتی خودپذیرایی شامل هتل آپارتمان‌ها، زائرسراها و خانه مسافرها، اقامتگاه‌های بوم‌گردی و اقامتگاه‌های سنتی، مراکز تفریحی و سرگرمی گردشگری، مجتمع‌ها، اردوگاه‌ها و محوطه‌های گردشگری، مراکز گردشگری سلامت، مراکز گردشگری ساحلی و دریایی، سفره‌خانه‌های سنتی، مناطق نمونه گردشگری، دفاتر خدمات مسافرتی و غیره اشاره داشت.

بر اساس این آیین‌نامه، تشخیص ایجاد و صدور مجوز انواع تأسیسات گردشگری و همچنین اصلاح، تکمیل، تجهیز و بهره‌برداری این تأسیسات منحصراً از وظایف و اختیارات سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری است. بدین ترتیب که، متقاضی مجوز ایجاد، اصلاح و یا تکمیل تأسیسات گردشگری مکلف است پس از کسب موافقت اولیه سازمان مدارک مورد نیاز را جهت بررسی و تطبیق با ضوابط مربوط به سازمان ارائه کند. پس از دریافت مجوز تأسیس، مکلف است طرح مربوط

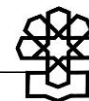
را براساس برنامه زمانبندی شده مورد تأیید سازمان به پایان برساند و به‌طور مرتب پیشرفت کار را به سازمان اطلاع دهد. دارنده مجوز احداث تأسیسات گردشگری موظف است پس از اتمام عملیات ساختمانی و تجهیز واحد مربوط، مراتب را جهت دریافت پروانه بهره‌برداری موقت به اطلاع سازمان برساند. سازمان باید نسبت به صدور پروانه موقت صرفاً برای یک دوره ۶ ماهه اقدام کند. در این مدت دارنده مجوز باید نسبت به اخذ گواهینامه استاندارد کیفیت خدمات گردشگری اقدام و سازمان برای واحدهایی که موفق به اخذ گواهینامه مذکور شده‌اند، پروانه بهره‌برداری صادر نماید.

بر اساس آیین‌نامه مزبور، درجه‌بندی کیفیت هتل‌ها از یک تا پنج و سایر تأسیسات گردشگری به تشخیص سازمان به سه درجه یک، دو و سه است. سازمان می‌تواند به واحدهای اقامتی و پذیرایی که تجهیزات و خدماتی بیش از حد ضوابط لازم برای درجه مصوب ارائه می‌کنند، طبقه ممتاز اعطا نماید. ازسوی دیگر، درجه‌بندی آن دسته از تأسیسات گردشگری که استانداردهای کیفیت خدمات گردشگری آنها هنوز مصوب نگردیده حسب پیشنهاد هر یک از اعضای کمیسیون درجه‌بندی و مطابق مفاد شیوه‌نامه درجه‌بندی تأسیسات گردشگری انجام خواهد شد.

نظارت بر فعالیت تأسیسات گردشگری موضوع این آیین‌نامه از جهت سطح و کیفیت ارائه خدمات و رعایت ضوابط درجه‌بندی و نرخ‌های تعیین شده به عهده سازمان است. در صورت مشاهده قصور یا تقصیر در اداره مطلوب تأسیسات گردشگری و یا هرگونه نارسایی و تخلف از مفاد این آیین‌نامه، سازمان می‌تواند واکنش متناسب از تذکر کتبی با درج در سابقه تا واحد لغو پروانه بهره‌برداری داشته باشد.

- آیین‌نامه راهنمایان گردشگری

این آیین‌نامه در سال ۱۳۹۴ و در ۸ ماده حول فعالیت راهنمایان گردشگری شکل گرفته است. بر اساس ماده (۱) این آیین‌نامه، راهنمایان گردشگری - یعنی کسانی که با داشتن شرایط مندرج در این آیین‌نامه، گردشگران و مسافران داخلی و خارجی را در بازدید از اماکن تاریخی، فرهنگی، طبیعی، زیارتی، سلامت و سایر جاذبه‌ها و نقاط دیدنی کشور راهنمایی می‌کنند - را به سه گروه راهنمایان گردشگری داخلی، راهنمایان گردشگری بین‌المللی و راهنمایان گردشگری تخصصی تقسیم می‌شوند. در ماده (۲) شروط مجوز فعالیت راهنمایان گردشگری برشمرده شده؛ از جمله تابعیت جمهوری اسلامی ایران، متدین به دین اسلام یا اقلیت‌های دینی، داشتن حداقل ۲۲ سال سن، ارائه گواهی عدم سوءپیشینه، عدم اعتیاد، داشتن حداقل مدرک تحصیلی کارشناسی، موفقیت در مصاحبه عمومی و اختصاصی، گذراندن دوره تخصصی راهنمایان گردشگری و موفقیت در آزمون آن، داشتن کارت پایان



خدمت، دارا بودن سلامت جسمانی و تسلط به یکی از زبان‌های خارجی (برای راهنمایان گردشگری بین‌المللی).

باید توجه داشت که مرجع صادرکننده مجوز و کارت انواع راهنمایان گردشگری، سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری است و اعتبار کارت راهنمای گردشگری برای اولین بار، یک سال و پس از آن در صورت تأیید عملکرد و گذراندن دوره بازآموزی، در دوره‌های سه‌ساله تمدید خواهد شد. راهنمایان گردشگری مکلف به رعایت سوگندنامه تعهد اخلاق حرفه‌ای بوده و چنانچه برخلاف سوگندنامه و مقررات این آیین‌نامه رفتار کرده و یا اعمالی خلاف شئون شغلی خود مرتکب شوند، به تشخیص سازمان برای مرتبه اول تا سه ماه تعلیق مجوز فعالیت و در صورت تکرار لغو مجوز خواهند شد.

وضعیت گردشگری کشور

تعیین هدف، اولین گام برای پیشبرد هر صنعتی به شمار می‌آید. بدین منظور، اسناد بالادستی کشور برای صنعت گردشگری افق‌هایی را ترسیم نموده‌اند. بر اساس متن سند چشم‌انداز ۱۴۰۴، میزان گردشگران باید به ۲۰ میلیون نفر رسیده و درآمدی برابر با ۲۵ میلیارد دلار از طریق گردشگری به دست آید. از سوی دیگر، با تأکید مقام معظم رهبری مبنی بر حداقل ۵ برابر شدن گردشگران در ماده (۵۰) سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه، دولت تصریح نمود که در طی این برنامه میزان گردشگران باید تا ۲۵ میلیون نفر افزایش یابد.

این بخش از گزارش حاضر سعی دارد تا با استناد به منابع معتبری نظیر گزارش‌های شورای جهانی سفر و گردشگری و سازمان جهانی جهانگردی به ترسیم وضعیت فعلی و پیش‌بینی برخی روندهای آتی بپردازد. در این راستا، جدول ذیل خلاصه‌ای از وضعیت مهمترین شاخص‌های کلان اقتصاد گردشگری را نشان می‌دهد:

جدول ۲. شاخص‌های کلان اقتصاد گردشگری ایران (۲۰۱۵)

۲۰۱۵ (درصد از کل)	۲۰۱۵ (میلیون دلار)	
۲/۵	۱۰,۱۴۵/۷	تولید ناخالص داخلی گردشگری - مستقیم
۶/۷	۲۷,۳۴۱/۸	تولید ناخالص داخلی گردشگری - مجموع
۱/۹	۴۷۶/۰	اشتغال مستقیم گردشگری*
۵/۶	۱,۳۹۸/۵	مجموع اشتغال گردشگری*
۳/۱	۳,۳۰۷/۷	سرمایه‌گذاری در گردشگری

مأخذ: گزارش آثار اقتصادی سفر و گردشگری ایران، شورای جهانی سفر و گردشگری، ۲۰۱۵.
* اشتغال در این جدول براساس «هزار شغل» است.

براساس آخرین گزارش شورای جهانی سفر و گردشگری در سال ۲۰۱۵، گردشگری در مجموع ۲۷,۳۴۱/۸ میلیون دلار (۶/۷ درصد) به تولید ناخالص داخلی کشور کمک کرد. کمک مستقیم گردشگری به تولید ناخالص نیز برابر با ۱۰,۱۴۵/۷ میلیون دلار (۲/۵ درصد از تولید ناخالص داخلی) بوده است.

در سال ۲۰۱۵، گردشگری در مجموع^۱ توانست ۱,۳۹۸/۵ هزار شغل (۵/۶ درصد از اشتغال کشور)، ایجاد کند که از این میان ۴۷۶ هزار شغل مستقیماً در ارتباط با گردشگری بوده‌اند. تعداد و هزینه‌کرد گردشگران، شاخص‌های دیگری هستند که ما را در دریافت تصویر واضح تری از گردشگری یاری می‌کنند. جدول ذیل نمایانگر این شاخص‌هاست:

جدول ۳. تعداد و هزینه‌کرد گردشگران (۲۰۱۵-۲۰۱۰)

سال	۲۰۱۰	۲۰۱۱	۲۰۱۲	۲۰۱۳	۲۰۱۴	۲۰۱۵
تعداد گردشگران خارجی (هزار نفر)						
تعداد گردشگران خارجی ^۲	۲,۹۳۸	۳,۳۵۴	۳,۸۳۴	۴,۷۶۹	۵,۱۷۴	۵,۶۰۰
هزینه‌کرد گردشگران (میلیارد ریال)						
۱. هزینه‌کرد گردشگران خارجی ^۳	۴۶,۶۷۸	۵۰,۱۲۲	۲۵,۱۱۶	۳۳,۵۷۲	۳۴,۱۰۵	۳۸,۴۵۷
۲. هزینه‌کرد گردشگران داخلی ^۴	۳۶۳,۷۶۰	۳۷۴,۹۴۳	۴۳۲,۰۵۰	۴۰۰,۶۷۷	۴۵۴,۳۷۶	۴۸۲,۶۵۵
۳. مجموع هزینه‌کرد گردشگران ^۵	۴۲۸,۴۳۸	۴۲۵,۰۶۵	۴۵۷,۱۶۶	۴۳۴,۲۴۹	۴۸۸,۴۸۱	۵۲۱,۱۱۲

مآخذ: گزارش نکات برجسته گردشگری، سازمان جهانی جهانگردی، ۲۰۱۴ و ۲۰۱۵ و گزارش آثار اقتصادی سفر و گردشگری ایران، شورای جهانی سفر و گردشگری، ۲۰۱۵، لایحه برنامه ششم توسعه.

بر اساس آمار موجود، در سال‌های اخیر هر دو شاخص تعداد گردشگران و هزینه‌کرد ایشان (هر دو گروه گردشگران داخلی و خارجی) افزایش یافته‌اند. به‌گونه‌ای که ۲,۹۳۸ هزار گردشگر سال ۲۰۱۰ به ۵,۶۰۰ هزار گردشگر در سال ۲۰۱۵ رسیده‌اند. مجموع هزینه‌کرد گردشگران نیز از ۴۲۸,۴۳۸ میلیارد ریال سال ۲۰۱۰ به ۵۲۱,۱۱۲ میلیارد ریال در سال ۲۰۱۵ افزایش یافته است.

۱. اشتغال مستقیم به‌علاوه غیرمستقیم.

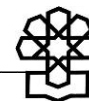
۲. در خصوص تعداد گردشگران داخلی آماری ارائه نشده است.

۳. Visitor Exports

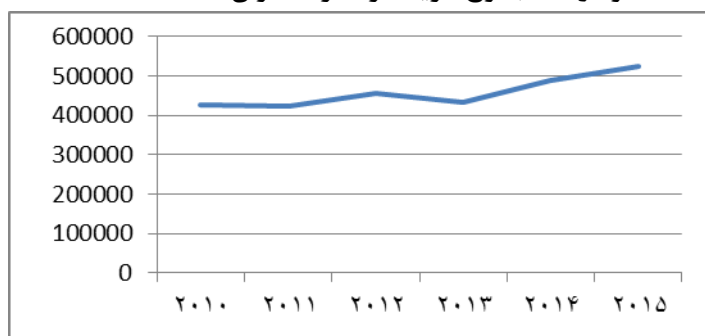
۴. Domestic Expenditure

۵. Internal Tourism Consumption

منظور گردشگران ایرانی است



نمودار ۲. مجموع هزینه کرد گردشگران (۲۰۱۰-۲۰۱۵)



گزارش‌های جهانی با نشر اطلاعاتی درخصوص آینده گردشگری، امکان سیاستگذاری صحیح کشورها در این صنعت را فراهم می‌آورند. بنابر آخرین داده‌های منتشر شده توسط شورای جهانی سفر و گردشگری، وضعیت شاخص‌های کلان گردشگری ایران در طی سال‌های ۲۰۱۵-۲۰۲۰ به شرح ذیل است:

جدول ۴. شاخص‌های کلان گردشگری جمهوری اسلامی ایران (۲۰۱۵-۲۰۲۰)

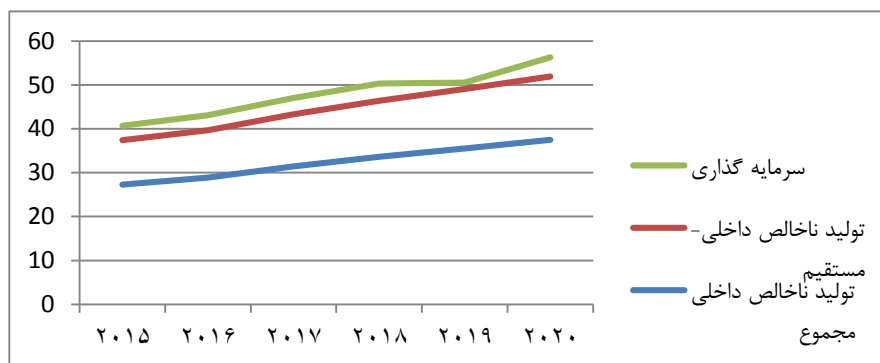
(میلیارد دلار آمریکا)

سال	شاخص	تولید ناخالص داخلی گردشگری (مستقیم)	تولید ناخالص داخلی گردشگری (مجموع)	سرمایه‌گذاری در گردشگری
۲۰۱۵		۱۰/۱	۲۷/۳	۳/۳
۲۰۱۶		۱۰/۸	۲۸/۹	۳/۴
۲۰۱۷		۱۱/۹	۳۱/۴	۳/۷
۲۰۱۸		۱۲/۸	۳۳/۶	۳/۹
۲۰۱۹		۱۳/۶	۳۵/۵	۱/۴
۲۰۲۰		۱۴/۴	۳۷/۵	۴/۴

مأخذ: وبسایت رسمی شورای جهانی سفر و گردشگری.

همان‌گونه که جدول فوق نشان می‌دهد می‌توان ادعا کرد که سهم گردشگری در هر دو بعد تولید ناخالص داخلی و سرمایه‌گذاری در حال افزایش است و این نشان از پویایی صنعت گردشگری دارد.

نمودار ۳. روند شاخص‌های کلان گردشگری (۲۰۱۵-۲۰۲۰)



مأخذ: برگرفته از وبسایت رسمی شورای جهانی سفر و گردشگری.

به لحاظ هزینه‌کرد نیز، گردشگری روندی صعودی در طی سال‌های ۲۰۲۰-۲۰۱۵ نشان می‌دهد که بیانگر درآمدزایی بیشتر کشور از محل گردشگری می‌باشد:

جدول ۵. هزینه‌کرد گردشگران (۲۰۱۵-۲۰۲۰)

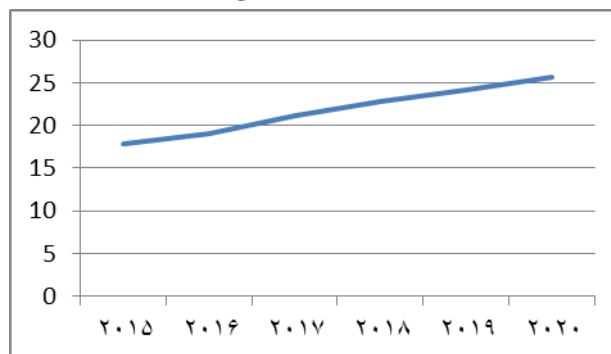
(میلیارد دلار آمریکا)

سال	شاخص	هزینه‌کرد گردشگران خارجی	هزینه‌کرد گردشگران داخلی	مجموع هزینه‌کرد گردشگران
۲۰۱۵		۱/۳	۱۶/۶	۱۷/۹
۲۰۱۶		۱/۳	۱۷/۸	۱۹/۱
۲۰۱۷		۱/۴	۱۹/۷	۲۱/۲
۲۰۱۸		۱/۴	۲۱/۴	۲۲/۸
۲۰۱۹		۱/۵	۲۲/۶	۲۴/۲
۲۰۲۰		۱/۵	۲۴/۱	۲۵/۶

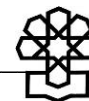
مأخذ: همان.

البته باید خاطر نشان کرد که این روند صعودی تنها در حکم پیش‌بینی بوده و تحقق آن جز با تأمین زیرساخت‌های لازم ممکن نخواهد بود:

نمودار ۴. هزینه‌کرد گردشگران (۲۰۱۵-۲۰۲۰)



مأخذ: همان.



چالش‌ها

- تشکیل شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری در فواصل طولانی،
- کمبود شدید زیرساخت‌های اقامتی و حمل‌ونقلی هوایی و ریلی،
- عدم شفافیت و تغییر سیاست‌های دولتی نسبت به حوزه گردشگری،
- عدم الزام به همکاری بودجه‌ای ذینفعان دولتی،
- عدم استقرار حساب‌های اقماری گردشگری به‌عنوان نظام آماری «علمی و قابل استناد» حوزه گردشگری (در حوزه‌های گردشگری داخلی، ورودی و خروجی)،
- طولانی بودن فرآیند صدور مجوز، تصویب، ابلاغ و پرداخت تسهیلات طرح‌های گردشگری،
- عملیاتی شدن درصد اندک طرح‌های مرتبط با مناطق نمونه گردشگری علی‌رغم تصویب مناطق نمونه بسیار،
- توزیع نامناسب و تمرکز گردشگران داخلی و ورودی در مناطق محدود کشور،
- مشکلات متعدد درخصوص استفاده از کارت‌های اعتباری برای گردشگران ورودی،
- عدم عضویت برخی از دستگاه‌های ذی‌مدخل از جمله وزارت بهداشت و بخش خصوصی در شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری.

منابع و مأخذ

۱. آیین‌نامه ایجاد، اصلاح، تکمیل، درجه‌بندی و نرخ‌گذاری تأسیسات گردشگری، ۱۳۹۴.
 ۲. آیین‌نامه راهنمایان گردشگری، ۱۳۹۴.
 ۳. سیاست‌های کلی اشتغال.
 ۴. سیاست‌های بخش صنعت.
 ۵. سیاست‌های کلی سلامت.
 ۶. سیاست‌های کلی بخش میراث فرهنگی و گردشگری.
 ۷. غنمی، امید. مجموعه قوانین و مقررات میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری، تهران، قلمرو فرهنگ، ۱۳۸۸.
 ۸. قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی، ۱۳۷۰.
 ۹. قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری، ۱۳۸۲.
 ۱۰. لایحه برنامه ششم توسعه.
 ۱۱. نقشه مهندسی فرهنگی کشور.
 ۱۲. نقشه جامع علمی کشور.
 ۱۳. وب‌سایت رسمی شورای جهانی سفر و گردشگری.
14. Travel and Tourism Economic Impact 2014, Iran, WTTC.
15. Tourism Highlights 2014, UNWTO.



مجلس شورای اسلامی
مرکز پژوهش‌ها

شماره مسلسل: ۱۴۹۰۳

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: با نمایندگان مردم در مجلس دهم ۲۷. آشنایی با حوزه گردشگری

نام دفتر: مطالعات اجتماعی (گروه گردشگری)

تهیه و تدوین: علی اصغر شالبافیان

همکار: ندا زرندیان

ناظران علمی: سینا کلهر، ایروان مسعودی اصل

متقاضی: معاونت پژوهش‌های اجتماعی - فرهنگی

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____



واژه‌های کلیدی: _____

تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۴/۹