



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

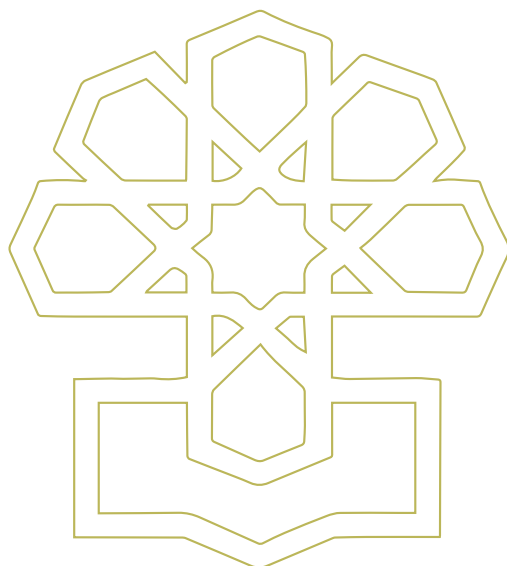
مشخصات گزارش:



دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ

شماره مسلسل:
۲۷۰۱۸۹۸۵

تاریخ انتشار:
۱۴۰۲/۳/۲۰



گزارش نظارتی پیرامون تهیه حساب‌های اقماری گردشگری در جمهوری اسلامی ایران

ندا زرنیدیان^۱، سعید شفیعا^۲، موسی بیات^۴

مقدمه

در سال‌های اخیر تناقض در ارائه اطلاعات صنعت سفر به امری شایع تبدیل شده است تا جایی که رسانه‌های مختلف و دستگاه‌های متفاوت اطلاعاتی بعضاً متضاد را منتشر می‌کنند. این امر با ایجاد ابهام، برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری صحیح در گردشگری را با مشکل روبه‌رو می‌کند. در این میان، استفاده از ابزار سنجش قابل اتکا و پذیرفته شده می‌تواند مشکل را مرتفع سازد. ابزاری که در جهان مورد قبول واقع شده و تجربه موفقیت‌آمیز به کارگیری آن در کشورهای دیگر مورد تأیید است. حساب‌های اقماری گردشگری، همان ابزار یادشده است که برای اولین بار در کنفرانس اتاوا در سال ۱۹۹۱ به‌عنوان الگوی آمارگیری مؤثر در حوزه گردشگری پذیرفته شد. با توجه به اهمیت موضوع، گزارش حاضر تلاشی در راستای بررسی وضعیت تهیه این حساب‌ها در کشور است.

۱. تهیه و تدوین
۲. مدیر مطالعه
۳. اظهار نظرکننده
۴. ناظر علمی

حساب‌های اقماری گردشگری و ضرورت تهیه آن

حساب‌های اقماری گردشگری ابزاری است در جهت سنجش آثار و کمک‌های اقتصادی گردشگری. به عبارتی این ابزار به تعیین شاخص‌های کلان اقتصادی نظیر مخارج گردشگری درون مرزی، مخارج گردشگری محلی، مخارج گردشگری برون مرزی، ارزش افزوده ناخالص مستقیم گردشگری، اشتغال در صنایع گردشگری و صنایع مرتبط و میزان سرمایه‌گذاری ثابت ناخالص در صنایع گردشگری و صنایع مرتبط منتج می‌شود. این شاخص‌ها نتیجه ۱۰ جدول است که در ذیل حساب‌های اقماری گردشگری شکل می‌گیرند.

جدول ۱. جداول حساب‌های اقماری گردشگری

شماره جدول	موضوع جدول
۱	مصرف گردشگری برحسب محصولات و نوع گردشگری (داخلی، ورودی، خروجی و درونی)
۲	
۳	
۴	
۵	حساب‌های تولید صنایع گردشگری
۶	عرضه داخلی و مصرف داخلی
۷	اشتغال صنایع گردشگری
۸	سرمایه ثابت ناخالص صنایع گردشگری
۹	مصرف تجمعی گردشگری برحسب محصول و قلمرو
۱۰	شاخص‌های غیر پولی

تهیه حساب‌های اقماری گردشگری می‌تواند عواید متعددی را به همراه داشته باشد که مهم‌ترین آنها شامل موارد ذیل می‌شود:

■ **اثرسنجی و تدقیق میزان بهره‌وری صنعت گردشگری در کشور؛** سؤال‌هایی از این دست که سهم گردشگری از اقتصاد کشور چیست؟ این صنعت تا چه حد توانسته به رشد اقتصادی کشور کمک کند؟ بهره‌وری صنعت گردشگری در کشور چقدر بوده است؟ تنها زمانی به پاسخی مناسب منجر خواهد شد که ابزاری قابل اتکا و پذیرفته شده برای احصای اطلاعات گردشگری به کار گرفته شود. حساب‌های اقماری گردشگری با استفاده از الگوی پذیرفته شده جهانی و از پیش تعیین شده این مهم را محقق می‌کند و تصویری واضح از اقتصاد گردشگری در کشور ارائه می‌دهد.

■ **کمک به سیاستگذاری و برنامه‌ریزی صحیح در صنعت گردشگری؛** مسلماً تصمیم‌گیری و سیاستگذاری صحیح در هر صنعتی منوط به شناخت کافی از وضعیت موجود آن صنعت است. از این جهت، حساب‌های اقماری گردشگری با ترسیم دقیق از وضعیت حوزه گردشگری می‌تواند به صحت تصمیمات سیاستگذاران در این حوزه کمک کند. نمونه‌ای از اهمیت این موضوع را می‌توان در وضعیت اخیر پیش آمده در خصوص شیوع بیماری کووید-۱۹ در کشور دانست. اینکه میزان آسیب‌ها به بدنه گردشگری با توجه به عدم تهیه این حساب‌ها در کشور به صورتی قابل اتکا امکان پذیر نبوده است. این در حالی است که وجود داده‌های دقیق‌تر می‌توانست سیاستگذاری حمایتی در بحران پیش آمده را تسهیل و تسریع کند. ضرورت دسترسی به داده‌های دقیق در برنامه‌ریزی‌های کوتاه‌مدت - نظیر برنامه‌های قوانین توسعه - یا برنامه‌های بلندمدت برای توسعه گردشگری نیز انکارناپذیر است. به عبارتی، در نبود این اطلاعات نمی‌توان تصمیم گرفت که اولویت در راستای حمایت از صنعت گردشگری چیست؟

■ **ایجاد مبنای مقایسه؛** به منظور مقایسه در هر زمینه ناگزیر از به کارگیری شاخص و مبنای واحد در سنجش هستیم. حوزه گردشگری نیز از این موضوع مستثنی نیست. این موضوع هم در سطح مقایسه با سایر صنایع و هم در مقایسه با عملکرد سایر کشورها در حوزه گردشگری قابل طرح است. به عبارتی، اگر در پی آن باشیم که موقعیت گردشگری را به لحاظ آورده‌های اقتصادی با سایر صنایع مقایسه کنیم به وجود معیاری متقن و قابل اتکا نیاز داریم. در قیاس عملکرد گردشگری در جمهوری اسلامی ایران با موقعیت‌سنجی این صنعت در سایر کشورها نیز به چنین معیار واحدی نیاز خواهیم داشت. از این منظر، حساب‌های اقماری گردشگری مبنایی برای سنجش جایگاه گردشگری هم در مقیاس داخلی و هم در مقیاس جهانی فراهم می‌آورد.

۱. برای کسب اطلاعات بیشتر رجوع کنید به گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس تحت عنوان «بررسی کاربرد حساب‌های اقماری در سیاستگذاری گردشگری» با شماره مسلسل ۱۳۷۲۳.



■ **مرجعیت یابی آماری گردشگری و جلوگیری از موازی کاری؛** ارائه آمارهای متفاوت یا متناقض از سوی متولیان دولتی و فعالان بخش خصوصی در حوزه گردشگری موضوع تکراری است که بارها در رسانه‌ها شاهد آن بوده‌ایم. این در حالی است که مبنای تهیه و شیوه محاسبه این آمارها مشخص نیست. حساب‌های اقماری گردشگری با استناد به شیوه‌ای از پیش تعیین شده به آمارهایی قابل اتکا منتج خواهد شد و مرجعیتی معتبر برای شاخص‌های اقتصاد گردشگری کلان فراهم می‌آورد.

■ **ایجاد امکان نظارت دقیق بر تحقق اهداف توسعه‌ای گردشگری؛** توسعه گردشگری در اسناد مختلف همواره مورد اشاره قرار گرفته است. این در حالی است که ابزاری قابل اتکا برای سنجش وضعیت گردشگری در کشور وجود ندارد که بتوان با اطمینان تحقق یا عدم تحقق این اهداف را مورد ارزیابی قرار داد. حساب‌های اقماری گردشگری با احتساب شاخص‌های کلان اقتصاد گردشگری امکان ارزیابی میزان پیشروی اقتصاد حوزه گردشگری و تحقق اهداف از پیش تعیین شده برای این حوزه را فراهم می‌آورد.

جایگاه حساب‌های اقماری گردشگری در اسناد بالادستی

■ **مصوبه شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری؛** یکی از هفت مصوبه شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری در تاریخ ۱۳۹۶/۰۳/۲۳، تدوین و اجرای نظام جامع آماری و حساب‌های اقماری گردشگری بوده است. متن این مصوبه به شرح ذیل است: «به منظور تأمین اطلاعات و آمار مورد نیاز حوزه گردشگری، مرکز آمار ایران موظف است با محوریت سازمان میراث فرهنگی صنایع دستی و گردشگری و همکاری نیروی انتظامی، بانک مرکزی و سایر دستگاه‌های اجرایی مرتبط نسبت به استقرار و اجرای نظام جامع آماری و حساب‌های اقماری گردشگری (TSA) تا پایان سال ۱۳۹۷ اقدام نماید. همچنین سازمان برنامه و بودجه موظف است اعتبار مورد نیاز اجرای مصوبه را در بودجه مرکز آمار ایران تأمین نماید.»

■ **سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه؛** در بند «۲۰» این سند بر «شتاب‌بخشی نوآوری اطلاعاتی» تأکید دارد^۱. با توجه به اینکه حساب‌های اقماری گردشگری از جمله به‌روز و پذیرفته شده جهانی در زمینه ارائه اطلاعات گردشگری به‌شمار می‌رود؛ می‌توان استقرار این حساب‌ها را مصداقی از تحقق ماده یادشده دانست.

■ **قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶)؛** در ماده (۶) این قانون بر ارائه اطلاعات روزآمد مورد نیاز فعالان اقتصادی و سرمایه‌گذاران تأکید دارد. مسلماً یکی از کارکردهای حساب‌های اقماری گردشگری تأمین این دست از اطلاعات برای فعالان حوزه گردشگری است.

■ **سند راهبردی توسعه گردشگری (۱۳۹۹/۰۴/۲۹) (موضوع بند «الف» ماده (۱۰۰) قانون برنامه ششم توسعه)؛** در احکام فصل پنجم (نگاشت نهادی و احکام) این سند آمده است: «مرکز آمار ایران با همکاری وزارتخانه طرح حساب‌های اقماری گردشگری را اجرا نماید.»

اقدام‌های صورت گرفته برای تهیه حساب‌های اقماری گردشگری در کشور

از سال‌ها قبل در زمینه تهیه حساب‌های اقماری گردشگری در کشور اقدام‌هایی صورت پذیرفته است. در سال ۱۳۸۱، مرکز آمار، بانک مرکزی و اداره اتباع بیگانه مطالعه «امکان‌سنجی حساب‌های اقماری گردشگری جمهوری اسلامی ایران» را تهیه کردند. این مطالعه شامل محورهایی از جمله تاریخچه گردشگری در کشور، وضعیت موجود، برنامه‌ها و استراتژی‌های توسعه و مدیریت، نظام آماری کشور و برنامه برای تدوین حساب‌های اقماری گردشگری می‌شد. علاوه بر این، گزارش‌های متعدد دیگری از جمله طراحی چارچوب حساب‌های اقماری گردشگری، اصول کاربردی حساب‌های اقماری گردشگری، وضعیت موجود تولید آمارهای گردشگری در ایران، تجربیات سایر کشورها و آمارهای جهانی گردشگری نیز طی سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۸۷ در کشور انجام شد؛ مطالعاتی که به اقدام اجرایی ختم نشد.

در سال ۱۳۸۷، کمیته آمار سازمان میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی وقت، شورای عالی راهبردی حساب‌های اقماری گردشگری را با ترکیبی از نمایندگان مرکز آمار ایران، نیروی انتظامی، وزارت امور خارجه و بانک مرکزی تشکیل داد. این شورا از چهار کارگروه اصلی تشکیل می‌شد؛ کارگروه مطالعات نظری (با هدف تکمیل مطالعات قبلی)، کارگروه آمارهای ثبتی (با هدف گردآوری آمارهای ثبتی گردشگری)، کارگروه طرح‌های آماری (با هدف طراحی، هدایت و نظارت بر اجرای طرح‌های آماری) و کارگروه محاسبات و تلفیق حساب‌ها (با هدف محاسبه، تکمیل و تلفیق جداول). اما در نهایت تشکیل این شورا نیز به تدوین حساب‌های اقماری گردشگری در کشور منجر نشد. در خرداد ماه ۱۳۹۶، یکی از هفت مصوبه شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری به تدوین و اجرای نظام جامع آماری و حساب‌های اقماری

۱. افزایش شتاب پیشرفت و نوآوری علمی و فناوری و تجاری‌سازی آنها به‌ویژه در حوزه‌های اطلاعات و ارتباطات و زیست‌فناوری و ریزفناوری و انرژی‌های نو و تجدیدپذیر. روزآمدسازی و ارتقای نظام آموزشی و پژوهشی کشور.
۲. وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی مکتف است تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه، سند راهبردی توسعه گردشگری را در چهارچوب قوانین مربوطه با رویکرد استفاده حداکثری از بخش خصوصی جهت تصویب هیئت وزیران ارائه نماید.»



گردشگری اختصاص می‌یابد.^۱ به‌منظور پیاده‌سازی این مهم، برای اولین بار در سال ۱۳۹۷، اعتباری جداگانه برای «بسترسازی و ایجاد نظام‌های اقماری گردشگری» (کد ۱۰۰۲۰۲۵۰۰۷) در ذیل برنامه «تنظیم و اجرای امور آماری» (کد ۱۰۰۲۰۲۵۰۰۰) به وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی اختصاص یافت؛ جریان تزریق بودجه‌ای که در سال‌های اخیر ادامه داشت.^۲ در اسفند ماه سال ۱۳۹۸ وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی با مرکز آمار ایران قرارداد تهیه پروژه تدوین حساب‌های اقماری گردشگری را منعقد کرد. براساس این قرارداد تهیه هشت جدول از جداول ده‌گانه استاندارد حساب اقماری گردشگری در دستور کار قرار گرفت. بازه زمان ۱۷ ماهه و ۶ مرحله برای اجرای این پروژه پیش‌بینی شده بود:^۳

جدول ۲. مراحل شش‌گانه اجرای پروژه حساب‌های اقماری

مرحله	عنوان
۱	مطالعه و جمع‌بندی مستندات مربوط به حساب اقماری گردشگری و تعیین چارچوب کلی آن
۲	بررسی وضع موجود و آتی تولید آمارهای مرتبط با گردشگری
۳	ارزیابی مشکلات و کاستی‌های آمارهای گردشگری
۴	طراحی سیستم جمع‌آوری داده مورد نیاز برای تهیه و تدوین حساب‌های اقماری گردشگری
۵	اجرای طرح‌های آماری مطابق با الگوی اجرای طرح‌های آماری مرکز آمار ایران
۶	تهیه و تدوین حساب‌های اقماری گردشگری

مأخذ: نامه پاسخ پژوهشگاه میراث فرهنگی و گردشگری به استعلام مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به شماره نامه ۴۰۲۲۵۵ مورخ ۱۴۰۲/۰۱/۲۶.

در سال ۱۳۹۹ این مطالعه با توجه به شیوع بیماری کووید-۱۹ در کشور متوقف و با بهبود وضعیت شیوع بیماری در کشور مجدداً از سر گرفته شد. در حال حاضر بنا بر استعلام صورت گرفته از وزارت میراث فرهنگی و گردشگری داده‌های لازم برای محاسبه ارزش مصرف و هزینه کرد از طرف تقاضا (طرح‌های گردشگران ورودی و ملی) و محاسبه ارزش تولید از طرف عرضه گردشگری (طرح‌های کارگاهی-اقامتگاه‌ها؛ محل صرف غذا و نوشیدنی‌ها؛ حمل و نقل؛ دفاتر خدمات مسافرتی، مؤسسه‌های کرایه اتومبیل؛ فرهنگی و هنری؛ ورزشی و سرگرمی و تفریحی و شناورهای خصوصی-) توسط مرکز آمار ایران انجام شده است و گزارش‌های مربوط به نتایج طرح‌های مذکور در دست تهیه است. به‌عبارتی بنا بر استعلامات انجام شده مرحله ششم از فرایند تهیه حساب‌های اقماری گردشگری (تهیه و تدوین جداول حساب‌های اقماری گردشگری) باقی مانده است. این در حالی است که تاکنون اطلاعاتی در خصوص حساب‌های اقماری گردشگری در کشور به صورت رسمی منتشر نشده است.

جمع‌بندی

نظر به اهمیت تهیه حساب‌های اقماری گردشگری در تصویرسازی و تدقیق جایگاه اقتصاد گردشگری در کشور، اقدام‌های مختلفی انجام شده است. اقدام‌های اولیه غالباً جنبه مطالعاتی داشته و ختم به خروجی عملیاتی نشدند. اما در آخرین تلاش دولت در سال ۱۳۹۸ در این راستا، قرارداد فی‌مابین وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و مرکز ملی آمار منعقد شد. هر چند خروجی این پروژه نیز تاکنون منتشر نشده است. مسئولان تعلل در ارائه این خروجی را در خصوص شیوع بیماری کووید-۱۹ و اختلاف‌های کارشناسی اولیه دانسته‌اند. به عقیده ایشان توقف سفرهای داخلی، بسته شدن مرزها به صورت برهه‌ای و تحت شعاع قرار گرفتن سلامتی آمارگیران مرکز آمار ایران موجب شد تا یک سال زمان انجام پروژه به تعویق بیفتد.^۴ با توجه به اهمیت تهیه حساب‌های اقماری گردشگری در کشور، تسریع در ارائه خروجی از سوی مرکز آمار ایران و انجام پیگیری‌های لازم در این زمینه توسط وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی ضروری است.

۱ «به‌منظور تأمین اطلاعات و آمار مورد نیاز حوزه گردشگری، مرکز آمار ایران موظف است با محوریت سازمان میراث فرهنگی صنایع دستی و گردشگری و همکاری نیروی انتظامی، بانک مرکزی و سایر دستگاه‌های اجرایی مرتبط نسبت به استقرار و اجرای نظام جامع آماری و حساب‌های اقماری گردشگری (TSA) تا پایان سال ۱۳۹۷ اقدام نماید. همچنین سازمان برنامه و بودجه موظف است اعتبار مورد نیاز اجرای مصوبه را در بودجه مرکز آمار ایران تأمین نماید».

۲ در راستای این اقدام به‌ترتیب در سال ۱۳۹۷، ۹۷۰۰ میلیون ریال، در سال ۱۳۹۸، ۱۹۴۰۰ میلیون ریال و در سال ۱۳۹۹، ۳۰۰۰۰ میلیون ریال به وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی جهت تهیه حساب‌های اقماری گردشگری اختصاص یافت. مجموع این اعتبارات (۵۹،۱۰۰ میلیون ریال) به تفاهم‌نامه میان وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی با مرکز آمار ایران تعلق گرفت (مستند به جلسه با کارشناسان سازمان برنامه و بودجه مورخ ۱۳۴۲/۰۲/۱۷ و نامه پاسخ پژوهشگاه میراث فرهنگی و گردشگری به شماره نامه ۸۲/۵۲۴ مورخ ۱۴۰۲/۰۱/۲۸ و نامه پاسخ معاونت گردشگری وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی به شماره نامه ۱۴۰۲/۰۳/۴۵۸۵ مورخ ۱۴۰۲/۱۲/۱۵).

۳ نامه پاسخ پژوهشگاه میراث فرهنگی و گردشگری به استعلام مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به شماره نامه ۴۰۲۲۵۵ مورخ ۱۴۰۲/۰۱/۲۶.

۴ این نکته شایان ذکر است که وضعیت شیوع بیماری کووید ۱۹ انتشار اطلاعات و آمار سفر حتی توسط مجامع بین‌المللی را نیز مختل نمود. به‌عنوان مثال گزارش نکات برجسته سفر (Tourism Highlight) که به صورت سالانه توسط سازمان جهان‌گردی (UNWTO) در طی دوسال اخیر منتشر نشده است.



این الگو که در آن مرکز آمار ایران به عنوان مجری تهیه حساب های اقماری گردشگری و وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی به عنوان کارفرما و ناظر عمل کرده، شیوه ای مؤثر بوده است. البته باید این نکته را مدنظر قرار داد که تهیه حساب های اقماری گردشگری امری یکباره نبوده و باید تا اطلاعات و خروجی های این حساب ها به صورت سالیانه به روز شود. از این جهت، تکرار الگوی یادشده و همچنین اختصاص اعتبارات مورد نیاز در این خصوص به صورت سالیانه باید مدنظر قرار گیرد. این امر، نظر به تأکید اسناد بالادستی بر ضرورت تهیه آمار و اطلاعات توجیه پذیر است.

منابع و مآخذ

۱. سیاست های کلی برنامه هفتم توسعه، ابلاغی ۱۴۰۱/۰۶/۲۰.
۲. «قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران»، مصوب ۱۳۸۳/۰۶/۱۱.
۳. «قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران»، مصوب ۱۳۹۶/۰۱/۱۶.
۴. «قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران»، مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶.
۵. مصوبات شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری در تاریخ ۱۳۹۶/۰۳/۲۳.