

گزارش نظارتی پیرامون لغو روادید و تأثیر آن بر گردشگری: موضوع ماده (۹) قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری مصوب ۱۳۸۲



لله الحمد لله الرحمن الرحيم



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:

۱۴۰۲/۸/۶

شماره مسلسل: ۱۹۳۶۱

کد موضوعی: ۲۷۰

عنوان گزارش:

گزارش نظارتی پیرامون لغور وادید و تأثیر آن بر گردشگری:
موضوع ماده (۹) قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری مصوب ۱۳۸۲

نام دفتر:

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

تهیه و تدوین:

امیر حسین اسکندری

همکار:

مصطفی جهانبخش

اظهار نظر کنندگان داخلی:

یحیی مزروعی ابیانه، سعید شفیعا

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز:

قاسم سلیمانی، احمد رضا دوستی، ابراهیم عارفی، علیرضا قیومیان

مدیر مطالعه:

سعید شفیعا

ناظر علمی:

موسی بیات

ویراستار ادبی:

سیده مرضیه موسوی راد

طراح گرافیک:

سیده فاطمه ابوطالبی

واژه‌های کلیدی:

۱. لغور وادید

۲. گردشگری ورودی

۳. شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۸
۲. تأثیرات لغو روادید بر توسعه گردشگری.....	۱۰
۳. جایگاه سیاست لغو روادید در اسناد بالادستی.....	۱۱
۴. تشریح وضعیت موجود و اقدام‌های صورت گرفته در کشور.....	۱۲
۵. مقایسه با معیارهای جهانی.....	۱۳
۶. دلایل عدم موفقیت سیاست لغو روادید و طرح‌های پیشنهادی.....	۱۴
۷. جمع‌بندی و پیشنهادها.....	۱۸
منابع و مآخذ.....	۲۰

فهرست مطالب

جدول ۱. بررسی کشورهای منتخب در مورد لغو روادید و تحلیل آن.....	۱۳
جدول ۲. مسائل اولیه و ثانویه لغو روادید.....	۱۸



گزارش نظارتی پیرامون لغوروادید و تأثیر آن بر گردشگری: موضوع ماده (۹) قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری مصوب ۱۳۸۲

چکیده



در دولت سیزدهم طرح‌های مختلف لغو روادید از سوی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی مطرح و پیگیری شده است؛ به گونه‌ای که می‌توان از این حوزه به‌عنوان یکی از محورهای تمرکز معاونت گردشگری وزارت مذکور یاد کرد. از بررسی سیاست لغو روادید در سایر کشورها این‌گونه برداشت می‌شود که نتیجه قابل‌انتظار از آن، رشد و رونق گردشگری ورودی و در نتیجه توسعه اقتصادی است؛ بنابراین کلیت سیاست مذکور از نظر کارآمدی پذیرفته شده است؛ اما سازوکار پیشبرد این سیاست در داخل کشور به گونه‌ای است که پیامدهای مورد انتظار از آن محقق نشده است. با واکاوی قوانین بالادستی مشخص است که ماده (۹) قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری مصوب سال ۱۳۸۲ در رابطه با سیاست لغو روادید، شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری را ملزم به تشکیل جلساتی در این رابطه کرده که در دولت سیزدهم چنین اتفاقی رخ نداده است؛ هرچند وزارت مذکور با تکیه بر سند راهبردی توسعه گردشگری مصوب ۱۳۹۹/۴/۲۹ هیئت وزیران اقدامات مرتبط با لغو روادید را پیگیری کرده

است. شایان ذکر است عموم دستگاه‌های اجرایی نسبت به سیاست لغو روادید، نگرش مثبتی دارند؛ اما دلایل عدم موفقیت طرح‌های لغو روادید، مسائلی مانند فقدان زیرساخت‌های لازم برای تسهیل ورود گردشگران، عدم تأمین ملاحظات برخی دستگاه‌ها، چالش‌های ارائه خدمات بیمه‌ای، ضعف زیرساخت‌های خدماتی و نیاز به تسهیلگری مطلوب‌تر وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی عنوان شده است. تاکنون به دلایل ذکر شده دستگاه‌های اجرایی با پیشنهادهای ارائه‌شده برای لغو روادید همراهی نکرده‌اند. لذا از آنجا که اولویت کشور در حوزه گردشگری باید مبتنی بر اولویت و با توجه به ارتقای گردشگری داخلی صورت گیرد، لزوم بازنگری در سیاست‌های وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی از تمرکز بر گردشگری ورودی به گردشگری داخلی توصیه می‌شود. همچنین پیشنهاد می‌شود تا شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری نگاشت نهادی تقسیم کار بین دستگاهی حوزه لغو روادید را تدوین و به تصویب هیئت وزیران برساند. همچنین در انتخاب طرح‌های لغو روادید لازم است تا سنجه‌هایی مانند اشتراکات سیاسی، فرهنگی و مذهبی، دارا بودن آستانه جمعیتی متناسب با کشور ایران و عدم رسوب گردشگران کشورهای هدف پس از ورود به کشور مدنظر قرار گیرد.

|| خلاصه مدیریتی ||

■ بیان / شرح مسئله:

سیاست لغو روادید از جمله راهکارهایی است که کشورها برای افزایش جذب گردشگران خارجی از آن بهره می‌گیرند و کلیت آن در جهت رونق گردشگری ورودی مورد تأیید است. از آنجا که وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در دولت سیزدهم، سیاست مذکور را به عنوان یکی از مهم‌ترین اولویت‌ها معرفی کرده است، کارآمدی اقدامات در این حوزه نیازمند بررسی است.

■ نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی:

بررسی طرح‌ها و عملکرد وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی حاکی از آن است که اقدامات انجام شده در حوزه لغو روادید بدون امکان‌سنجی لازم و توجه به ملاحظات خاص لغو روادید صورت گرفته و هیچ‌یک از طرح‌ها به مرحله اجرا نرسیده است. مسائلی چون عدم تأمین زیرساخت‌های لازم در حوزه‌های مختلف، عدم تأمین ملاحظات برخی



دستگاه‌ها، چالش‌های ارائه خدمات بیمه‌ای، ضعف زیرساخت‌های خدماتی و نیاز به تسهیلگری مطلوب‌تر وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی به‌عنوان دلایل ناموفق بودن سیاست لغو روادید مطرح هستند.

■ پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

توسعه گردشگری کشور باید در راستای توسعه گردشگری داخلی و با تأکید بر بخش‌بندی بازار گردشگری ورودی صورت گیرد و طرح‌های لغو روادید نیز باید منطبق با اولویت‌های کشور تدوین شود. به این معنا که توسعه گردشگری کشور همچون توسعه زیرساخت‌ها باید بر مبنای گردشگری داخلی صورت گیرد؛ زیرا توسعه بر این مبنایزای گردشگران ورودی را بر طرف می‌کند؛ اما توسعه بر مبنای گردشگری ورودی توسعه گلخانه‌ای را در پی دارد که نیازهای گردشگران داخلی را پوشش نمی‌دهد.

تشکیل جلسات شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری برای بهره‌برداری از ظرفیت ماده (۹) قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری مصوب سال ۱۳۸۲ در جهت ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های همکار برای لغو روادید لازم به‌نظر می‌رسد.

۱. مقدمه

ارائه طرح‌های مختلف لغو روادید^۱ از سوی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در دولت سیزدهم، نشان از در اولویت قرار گرفتن این سیاست دارد؛ اما کارآمدی آن نیازمند ارزیابی عملکرد است. این در حالی است که مطابق ماده (۹) قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری، ارائه طرح‌های پیشنهادی بر عهده شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری است [۱]؛ اما تاکنون در دولت سیزدهم این شورا تشکیل جلسه نداده است. [۲] اقدامات انجام شده در این حوزه را می‌توان بر گرفته از ظرفیت سند راهبردی توسعه گردشگری مصوب ۱۳۹۹/۴/۲۹ هیئت وزیران که نقدهای محتوایی به آن وارد است دانست [۳ و ۴].

۱. پیشنهاد وزارت میراث فرهنگی برای لغو روادید با ۵۰ کشور، خبرگزاری میراث آریا، کد خبر ۱۴۰۱۱۱۱۷۷۶۱۳۳۸ و طرح لغو روادید با ۶۰ کشور در حال بررسی و تصمیم‌گیری است، خبرگزاری میراث آریا، کد خبر ۱۴۰۲۰۴۲۱۰۱۸۲۸

از طرفی مسئله اولیه و اصلی گردشگری کشور، گردشگری داخلی است و اقدام مؤثر برای این حوزه، سیاستگذاری برای دسترس پذیر کردن گردشگری داخلی برای عموم مردم است، [۵] لذا اقدامات و سیاست‌های اعلامی وزارت مذکور در سال‌های اخیر که مرتبط با حوزه گردشگری ورودی است، نیازمند بررسی و اولویت‌سناسی است که بررسی‌ها نشان می‌دهد^۱ پیامد مطلوب و اثرگذاری قابل توجهی به همراه نداشته است.^۲ شایان ذکر است در برنامه‌های اعلامی وزیر میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی برای رأی اعتماد، بیشترین تأکید بر توسعه گردشگری داخلی با محوریت خانواده اختصاص داشته است.^۳ جدای از مطالب مذکور سؤال اصلی اینجاست که چرا حتی با وجود اهمیت لغو روادید در اسناد بالادستی و ارائه طرح‌های مختلف لغو روادید از سوی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، هیچ‌کدام از این طرح‌ها به سرانجام نرسیده‌اند و بهترین گزینه برای عملیاتی شدن این سیاست در شرایط حاضر کشور چیست؟

۱. جزئیات طرح وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی برای لغو روادید یک طرفه با ۵۰ کشور، خبرگزاری نورنیوز، کد خبر ۱۲۶۸۸۹
۲. روایت ضرغامی از طرح وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی برای لغو روادید با ۵۰ کشور، خبرگزاری خبربان، کد خبر ۳۶۹۳۴۷۳
۳. برنامه ضرغامی منتشر شد، خبرگزاری ایسنا، کد خبر ۱۴۰۰۵۲۸۱۹۸۱۸



۲. تأثیرات لغو روادید بر توسعه گردشگری



تسهیل و لغو روادید مسافرتی بین کشورهای از ابتدایی‌ترین مراحل رشد گردشگری برای هر کشوری خصوصاً در زمینه‌های همکاری‌های منطقه‌ای و بین‌الملل محسوب می‌شود. در حقیقت کشورهای با اتخاذ این سیاست آمادگی لازم را در جهت افزایش تبادلات خارجی دارند و با اعمال سیاست درهای باز از طریق لغو روادید، عزم خود را برای پذیرش گردشگران ورودی به کشورشان نشان می‌دهند. اگر این سیاست به درستی و در تناسب با سایر سیاست‌ها در حوزه ارتباطات بین‌المللی و گردشگری داخلی اعمال شود، تأثیر مثبتی بر رونق بخش گردشگری خواهد داشت [۶]. بررسی کشورهای هم‌چون ترکیه، امارات و... نشان از لغو روادید گسترده با سایر کشورها دارد [۷، ۸].

مطابق گزارش سازمان جهانی گردشگری (UNWTO)، مدت‌هاست که این سازمان طرح نیاز به پیشبرد تسهیلات سفر را به‌عنوان وسیله‌ای برای ارتقای توسعه گردشگری و افزایش مزایای اجتماعی-اقتصادی مورد بررسی قرار داده است و به این نتیجه مهم دست یافته است که **سه‌م گردشگرانی که قبل از سفر خود به روادید نیاز دارند همچنان رو به کاهش است** [۹]. براساس آمار این سازمان در سال ۲۰۰۸، تنها ۲۳ درصد از جمعیت جهان می‌توانستند برای رسیدن به مقصد، بدون دریافت ویزای معمولی اقدام به خروج از کشور کنند. اهمیت این اقدام به‌گونه‌ای گزارش شده است که در سال ۲۰۱۵، این عدد به ۳۹ درصد افزایش یافت که ۱۸ درصد از آن به سفرهای بدون ویزا، ۱۵ درصد ویزای بدو ورود (ویزای فرودگاهی) و ۶ درصد باقی‌مانده نیز ویزای الکترونیکی دریافت می‌کردند. [۱۰] تحقیقات مشترک سازمان جهانی گردشگری (UNWTO) و شورای جهانی سفر و گردشگری (WTTC) در مورد تأثیر تسهیل صدور روادید بر اقتصادهای G۲۰^۱، اقتصادهای همکاری اقتصادی آسیا، اقیانوسیه و انجمن کشورهای جنوب شرقی آسیا به‌وضوح نشان می‌دهد که سیاست تسهیل و لغو روادید می‌تواند تقاضای ورود به کشورهای را افزایش دهد، موجب رشد صادرات شود و مشاغل بیشتری به دنبال اعمال این سیاست در مقاصد گردشگری به‌وجود آید [۱۱].^۲

۱- G۲۰. یا گروه بیست اقتصاد بزرگ، گروهی متشکل از وزرای اقتصاد (داری) و مسئولان بانک‌های مرکزی بیست اقتصاد برتر دنیا است. گروه G۲۰ شامل ۱۹ کشور کانادا، فرانسه، آلمان، ایتالیا، ژاپن، روسیه، بریتانیا، آمریکا، چین، عربستان سعودی، اندونزی، استرالیا، ترکیه، برزیل، آرژانتین، هند، کره جنوبی، آفریقای جنوبی و مکزیک به‌علاوه اتحادیه اروپا به‌عنوان بیستمین عضو این گروه است.

2. Joint Report of the Unwto and the Wttc, World Travel & Tourism Council: Visa Facilitation - August 2019. Doi: World Travel & Tourism Council: Visa Facilitation.

۳. جایگاه سیاست لغو روادید در اسناد بالادستی

ارزیابی اسناد بالادستی کشور، الزامات قانونی سیاست لغو روادید را مشخص کرده که این مهم نشان از اهمیت این موضوع نزد مراجع ذیصلاح و نظام سیاستگذاری کشور دارد. قوانین و اسناد این حوزه به شرح ذیل هستند:

■ **قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری مصوب سال ۱۳۸۲:** ماده (۹) این قانون، شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری را مکلف نموده که متناسب با جایگاه هر یک از کشورهای هدف بازار گردشگری ایران نسبت به لغو روادید، اجازه ورود با پروانه گذر مرزی، صدور روادید در مبادی ورودی ایران برای مدت معین، صدور روادید در سفارتخانه‌های ایران در خارج از کشور؛ تصمیم‌گیری و نتیجه را برای اجرا به وزارت امور خارجه ابلاغ نماید [۱].

■ **سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه:** در بند «۲۱» از سرفصل سیاسی و سیاست خارجی، به «کنشگری فعال در دیپلماسی رسمی و عمومی» اشاره شده است. می‌توان سیاست لغو روادید را نیز از جمله کنش‌گری‌ها در حوزه دیپلماسی قلمداد کرد [۱۲].

■ **قانون برنامه ششم توسعه:** در بندهای «ب»، «ج»، «د» و «چ»^۴ از ماده (۱۰۵) این قانون به «تقویت پیوندهای همه‌جانبه با کشورهای هدف»، «به‌کارگیری ظرفیت دیپلماسی کشور» و «بهره‌برداری از دیپلماسی عمومی» اشاره می‌شود که به‌نوعی لغو روادید با هر کدام از این بندها مرتبط است [۱۳].

■ **سند راهبردی توسعه گردشگری (۱۳۹۹/۰۴/۲۹) (موضوع بند «الف» ماده (۱۰۰) قانون برنامه ششم توسعه):** در فصل سوم این سند با عنوان تحلیل محیطی در قسمت عوامل درونی مؤثر در توسعه صنعت گردشگری، پیچیدگی حوزه لغو روادید با کشورهای مختلف به‌عنوان یکی از ضعف‌های بزرگ گردشگری در ایران بر شمرده شده است. در فصل چهارم با عنوان تحلیل ذی‌نفعان و راهبردها از چالش‌های پیش‌روی حوزه گردشگری؛ سرعت فرایند صدور روادید در مقایسه با سایر

۱. کنشگری فعال در دیپلماسی رسمی و عمومی با ایجاد تحول و ظرفیت‌سازی ارزشی و انقلابی در نیروی انسانی در دستگاه دیپلماسی و همکاری هدفمند و مؤثر سازمان‌ها و نهادهای مسئول در امور خارجی.

۲. ایجاد بسترها و شرایط سیاسی لازم برای تنوع‌بخشی و تقویت پیوندهای همه‌جانبه با کشورهای هدف در جهان به‌ویژه کشورهای منطقه، همسایگان و قدرتهای نوظهور در چارچوب سیاست‌های کلی نظام.

۳. به‌کارگیری ظرفیت‌های دیپلماسی رسمی در سطوح دو و چندجانبه برای ایجاد محیط سیاسی و امنیتی با ثبات و پایدار در منطقه.

۴. بهره‌برداری از دیپلماسی عمومی و روش‌ها و ابزارهای نوین و کارآمد اطلاع‌رسانی در گستره فرامرزی برای تبیین دیدگاه‌های جمهوری اسلامی ایران در ابعاد گفت‌وگویی و معنایی و ارتقای جایگاه ایران در افکار عمومی جهان.



کشورها به‌عنوان یکی از چالش‌های صنعت گردشگری بیان کرده است. ذیل همین فصل، تسهیل فرایند صدور روادید و تشریفات ورود اتباع خارجه به‌عنوان یکی از اقدامات اساسی به‌منظور توسعه صنعت گردشگری آورده شده است. بنابراین در این سند وزارت امور خارجه با همکاری وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و وزارت اطلاعات مکلف شده‌اند تا پیشنهادهای لازم را جهت لغو روادید دو جانبه یا یکجانبه براساس بازارهای هدف مورد نظر وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی؛ بررسی، تنظیم و به هیئت وزیران ارائه نمایند [۳].

۴. تشریح وضعیت موجود و اقدام‌های صورت گرفته در کشور

- **لغو روادید دو طرفه:** در حال حاضر بین جمهوری اسلامی ایران و ۵ کشور گرجستان، ارمنستان، ترکیه، سوریه و قزاقستان لغو روادید دو جانبه برقرار است.
- **لغو روادید یک طرفه:** جمهوری اسلامی ایران برای اتباع کشورهای آذربایجان، چین، عمان و مصر اقدام به لغو روادید یک طرفه کرده که هم اکنون در حال اجراست.
- **مقررات تسهیل ورود:** برقراری مقررات تسهیل ورود برای اتباع دو کشور ایران و عراق (بدون نیاز به روادید تا ۳۰ روز) در سال ۱۴۰۰ برای مسافران مرزهای هوایی و از سال ۱۴۰۱ برای مسافران مرزهای هوایی و زمینی نیز از جمله اقدامات مشابه برقراری سیاست لغو روادید بوده است. با این توضیح که اتباع عراقی طی سال‌های گذشته بیشترین تعداد آمار روادیدهای صادره را به خود اختصاص داده‌اند. برای مثال در سال ۱۳۹۸، از مجموع ۳ میلیون و ۸۵۷ هزار روادید صادره، بیش از ۲ میلیون و ۵۰۰ هزار روادید برای اتباع عراقی صادر شده بود. از این رو، با برقراری مقررات جدید و تسهیل ورود اتباع عراقی به کشور تعداد کل روادید صادره در سال ۱۴۰۱ به رقمی نزدیک به ۱ میلیون و ۷۱۵ هزار کاهش یافته است [۱۴].
- **روادید فرودگاهی:** جمهوری اسلامی ایران برای اتباع کلیه کشورها به جز ۹ کشور آمریکا، کانادا، انگلیس، اردن، سومالی، کلمبیا، افغانستان، پاکستان و بنگلادش تسهیلات روادید در فرودگاه اعطا می‌کند.
- **شایان ذکر است** که مذاکرات لغو روادید با کشور روسیه (در قالب تور و گروه‌های ۵ تا ۵۰ نفری

۱. گزارش وزارت امور خارجه به شماره نامه ۷۲۱/۱۵۱۲۹۲۲، مورخ ۱۴۰۱/۱۲/۰۶ نهاد ریاست جمهوری.

به مدت ۱۵ روز (مقررات تسهیل ورود) برای مردم هر دو کشور) از سال ۱۳۹۶ آغاز شد که به مرحله اجرا نرسیده است. به همین دلیل در گزارش وزارت امور خارجه نامی از روسیه برده نشده است.^۱

۵. مقایسه با معیارهای جهانی^۲

مطالعه تسهیل سفر UNWTO در سال ۲۰۱۳، نشان داد، تسهیل ویزا باعث افزایش ۲۰ تا ۲۵ درصدی ورودی بین‌المللی به یک کشور می‌شود.^۳ از این رو بسیاری از کشورهای جهان از جمله برخی از کشورهای همسایه در راستای افزایش ورود اتباع خارجی و جذب گردشگر، اقدام به افزایش تسهیلات در حوزه لغو روادید کرده‌اند. جدول ذیل توصیفی در رابطه با رتبه و وضعیت برخی کشورها در سیاست لغو روادید است [۹].

جدول ۱. بررسی کشورهای منتخب در مورد لغو روادید و تحلیل آن^۴

ردیف	نام کشور	تعداد تفاهم‌نامه‌های لغو روادید	مقایسه‌ها و تحلیل‌ها
۱	ترکیه	ترکیه به ۷۴ کشور دنیا مجوز ورود گردشگر بدون روادید را داده است؛ یعنی بیش از ۷ برابر تفاهم‌نامه‌های لغو روادید ایران	با سیاست‌های تسهیل ویزا رشد سفر به ترکیه بین سال‌های ۲۰۱۲ تا ۲۰۱۵ به طور متوسط ۳٫۴ درصد بوده است که سریع‌تر از رشد تخمینی (۲٫۰٪) گزارش شده است. ^۵
۲	اندونزی ^۶	این کشور تسهیلات بدون ویزا را برای ۱۶۹ کشور در نظر گرفته است که حداکثر اقامت هر کدام تا ۳۰ روز معتبر است.	اندونزی در رتبه ۳۰ جهان قرار گرفت و در سال ۲۰۱۵، ۱۰٫۴ میلیون مهاجر بین‌المللی دریافت کرد که نسبت به سال قبل ۱۰٫۳ درصد افزایش داشت.

۱. لغو روادید بین ایران و روسیه، خبرگزاری همشهری، کد خبر ۷۰۳۵۶۶

2.wego.com.

3. Indonesia-S-Visa-Free-Policy.

۴. گزارش‌های سازمان جهانی گردشگری (UNWTO) و شورای جهانی سفر و گردشگری (WTTC) که در جدول به این گزارش‌ها ارجاع داده شده است.

5. Joint report of the UNWTO and the WTTC, World Travel & Tourism Council: Visa Facilitation - August 2019. DOI: World Travel & Tourism Council: Visa Facilitation.

6. indonesia-s-visa-free-policy



ردیف	نام کشور	تعداد تفاهم‌نامه‌های لغو روادید	مقایسه‌ها و تحلیل‌ها
۳	قطر	به ۹۳ کشور دنیا مجوز ورود به کشور خود را بدون روادید داده است.	از زمان اعمال این تغییرات، ورودی سال به سال از هند ۱۸ درصد، از چین ۴۳ درصد و از روسیه ۳۶۶ درصد افزایش یافته است. ^۱
۴	روسیه	مجوز ورود گردشگران ۳۶ کشور را بدون روادید صادر کرده است.	تسهیل ویزا توسط دولت روسیه بین سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۰ منجر به افزایش ورود گردشگران بین ۲ تا ۸۹ درصد با میانگین ۲۱ درصد، در طی ۱۰ سال شد. ^۲
۵	چین	به ۲۲ کشور اجازه اقامت ۳۰ روزه را داده است. همچنین گردشگران ۵۹ کشور می‌توانند بدون روادید به استان هاینان ^۳ چین سفر کنند.	مطابق گزارش سازمان جهانی گردشگری افزایش ۴۱ درصدی گردشگران ورودی به چین در کمتر از یک سال در نتیجه لغو روادید رخ داده است. ^۴

۶. دلایل عدم موفقیت سیاست لغو روادید و طرح‌های پیشنهادی

در ایران لغو روادید مستلزم همکاری و هم‌افزایی بین دستگاه‌های متعدد است.^۵ برخی از این دستگاه‌ها به‌عنوان حلقه اولیه تصمیم‌گیری و تعدادی دیگر نیز دستگاه‌های ثانویه به‌حساب می‌آیند. وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی به‌همراه وزارت امور خارجه به‌عنوان دستگاه اولیه این حوزه شناخته می‌شوند. وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی را می‌توان به‌عنوان متولی اصلی حلقه اولیه

1. unwto-qatar-among-10-most-open-visa-countries-world

2. World Tourism Organization and World Travel & Tourism Council (2012), The Impact of Visa Facilitation on Job Creation in the G20 Economies.

3. Hainan

4. World Tourism Organization and World Travel & Tourism Council (2012), The Impact of Visa Facilitation on Job Creation in the G20 Economies.

۵. این دستگاه‌ها عبارتند از: وزارتخانه‌های میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، امور خارجه، کشور، اطلاعات و فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران.

شناخت؛ زیرا مطابق ماده (۹) قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری مصوب سال ۱۳۸۲ [۱] و سند راهبردی توسعه گردشگری مصوب سال ۱۳۹۹ هیئت وزیران [۳]، طرح‌های پیشنهادی برای لغو روادید با سایر کشورها از سوی این وزارتخانه مطرح می‌شود؛ لذا نقش میانجیگری و تسهیلگری این وزارت در موفقیت طرح‌های لغو روادید حائز اهمیت است. همچنین در حلقه ثانویه، وزارت کشور به‌عنوان سیاستگذار و ناظر مسائل امنیتی، وزارت اطلاعات به‌عنوان ناظر ورود اتباع و گردشگران و فراجا به‌عنوان مجری برخی زیرساخت‌های امنیتی، سایر دستگاه‌های همکاری و تصمیم‌گیرنده در این حوزه هستند.

طبق بررسی‌های انجام شده تمامی دستگاه‌های همکار نظر مساعدی در قبال اجرای سیاست لغو روادید دارند، اما مطالبات متفاوت، تخصصی و خاص هر دستگاه و لزوم میانجیگری فعال‌تر وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در این حوزه، عملیاتی شدن این وضعیت را رقم می‌زند [۱۵]. علی‌رغم تأکید دستگاه‌های همکار به تأمین زیرساخت‌ها در حوزه‌های مختلف متناسب با توسعه ورود گردشگران، این حوزه عملکرد قابل قبولی نداشته است. همچنین ملاحظات سیاسی و امنیتی در قبال طرح‌های پیشنهادی برای لغو روادید با برخی کشورها نیازمند بررسی بیشتر است.^۲ در ادامه مهم‌ترین دلایل عدم موفقیت سیاست لغو روادید ارائه می‌شود [۱۱]:

۱. نادیده گرفتن ملاحظات سیاسی و امنیتی:^۳ در بین کشورهای پیشنهادی،^۴ نام کشورهای بی‌چشم می‌خورد که حذف روادید نیازمند رفع دغدغه‌ها و نگرانی‌های سیاسی و امنیتی است. در این رابطه می‌توان به کشور آلبانی که مقرر حضور و فعالیت گروهک منافقین است اشاره کرد. با عنایت به ملاحظات امنیتی و سطح روابط سیاسی، امکان لغو روادید در شرایط کنونی با برخی از کشورها وجود ندارد. از این رو لازم است فهرست مذکور با رعایت ملاحظات امنیتی و سیاسی و با مشارکت نهادهای متولی در این حوزه بازنویسی شود.

۱. دلایل عدم موفقیت سیاست لغو روادید از مصاحبه با مسئولین وقت دستگاه‌های مرتبط حاصل شده است. این جلسات به شماره نامه‌های ۱۹۰۸۴۹ (جلسه با وزارت امور خارجه در مورخ ۱۴۰۱/۱۰/۲۸)، ۱۹۹۳۳۷ (جلسه با وزارت کشور در مورخ ۱۴۰۱/۱۱/۰۵)، ۲۰۱۰۸۵ (جلسه با فراجا در مورخ ۱۴۰۱/۱۱/۱۲) و ۲۱۵۳۵۰ (جلسه با وزارت اطلاعات در مورخ ۱۴۰۱/۱۱/۲۵) با موضوع «افزایش تعداد گردشگران ورودی با لغو صدور روادید و ورود گردشگران خارجی با وسایل حمل‌ونقل شخصی» ذیل نهاد ریاست جمهوری برگزار شده است.

۲. مصاحبه با مسئولین وزارت اطلاعات در مورخ ۱۴۰۱/۱۱/۲۵.

۳. مصاحبه با مسئولین وزارت امور خارجه در مورخ ۱۴۰۱/۱۰/۲۸.

۴. طرح پیشنهادی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی به شماره نامه ۱۴۰۲۲۱۰۰/۳۹۸۴ در مورخ ۱۴۰۲/۰۳/۰۶ تحت عنوان «لغو روادید یک‌طرفه با کشورهای منتخب اسلامی، حوزه تمدنی و اقتصادهای نوظهور».



۲. ضرورت ارتقای زیرساخت‌ها:^۱ توسعه جذب گردشگر خارجی نیازمند ارتقای زیرساخت‌های کشورهای کشور متناسب با افزایش موردنظر در حوزه‌های مختلف اعم از اسکان، تردد، ورود و خروج و... است. نبود زیرساخت‌های مختلف امکان خدمت‌رسانی و انجام مأموریت‌های دستگاه‌های مختلف در این زمینه را با مشکل مواجه خواهد ساخت. در این رابطه می‌توان به ضرورت تقویت زیرساخت‌ها برای نظارت و تسهیل ورود و خروج و کنترل مسیر تردد گردشگران همچون سامانه بیومتریک ۲ و X-Ray و سامانه برخط یکپارچه و سازوکار اتصال سامانه‌های رزرواسیون متناسب با افزایش تعداد گردشگران خارجی، اشاره کرد.

۳. ضعف در ارائه خدمات بیمه:^۴ ضعف در ارائه خدمات بیمه‌ای برای گردشگران ورودی علی‌رغم درخواست گردشگران از دیگر ملاحظات دستگاه‌هاست؛ زیرا گردشگر با تکمیل فرم اطلاعات در خواستی مرجع بیمه، اطلاعات خود را تکمیل کرده و در صورت استفاده او از خدمات بیمه‌ای، دسترسی به وی سهل الوصول می‌شود.

۴. چالش لغوروادید یک‌طرفه:^۵ سیاست لغوروادید از نوع یک‌طرفه، به‌علت خاص تلقی شدن، باید به‌درستی هزینه - فایده شود. از منظر مباحث دیپلماتیک، لغوروادید یک‌طرفه ممکن است در کنار تمامی مزایای اقتصادی و فرهنگی به‌عزت ملی کشور خواهان این قرارداد خدشه وارد کند. برای مثال می‌توان به کشور مصر اشاره کرد که اتباع این کشور می‌توانند به‌صورت یک‌طرفه به ایران سفر کنند؛ اما به‌جهت فقدان روابط دیپلماتیک دولت مصر با ایران، مردم این کشور به‌دلیل محرومیت از خدمات دولت از سفر به ایران خودداری می‌کنند.

۵. محدودیت‌های بین‌المللی:^۶ به‌دلیل محدودیت‌های بین‌المللی به‌واسطه تحریم‌های ظالمانه و نامشروع آمریکا، گردشگر ورودی امکان استفاده از کارت اعتباری در داخل کشور را ندارد. لذا مجبور است ارز مورد نیاز را به‌صورت وجه نقد به‌همراه داشته باشد. این حمل ارز (وجه نقد) مطابق با قوانین جهانی میزان معینی دارد و لذا موجب تعیین محدودیت، برای میزان ارز مسافرتی در اختیار گردشگر خواهد شد.

۱. مصاحبه با مسئولین وزارت کشور در مورخ ۱۴۰۱/۱۱/۰۵ و مصاحبه با مسئولین فراجا در مورخ ۱۴۰۱/۱۱/۱۲ و مصاحبه با مسئولین وزارت اطلاعات در مورخ ۱۴۰۱/۱۱/۲۵.

۲. براساس قرینه فرد چهره‌نگاری می‌نماید.

۳. دستگاهی است که خودروهایی گردشگران را با عکس‌برداری به جهت وجود تجهیزات مانند بمب و... عکس‌برداری و کنترل می‌کند.

۴. مصاحبه با مسئولین فراجا در مورخ ۱۴۰۱/۱۱/۱۲ و مصاحبه با مسئولین وزارت اطلاعات در مورخ ۱۴۰۱/۱۱/۲۵.

۵. مصاحبه با مسئولین وزارت امور خارجه در مورخ ۱۴۰۱/۱۰/۲۸

۶. همان.

۶. **آمار و ارقام نادرست و ضعیف:**^۱ تاکنون آمار دقیقی از امکانات و تأسیسات گردشگری کشور در اختیار عموم قرار نگرفته است. لذا سیاستگذاری و اقدامات پیشران در این حوزه همواره با قاطعیت و جدیت صورت نگرفته است.

۷. **ضعف در زیرساخت‌های رفاهی:**^۲ از سال ۱۳۹۵، ورود گردشگران خارجی به داخل کشور افزایش یافت؛ اما با توجه به گزارش‌های موجود، ظرفیت هتل‌های کشور تا شش ماه پس از آن، تکمیل شده بود. این به معنای محدودیت زیرساخت‌های رفاهی برای افزایش ناگهانی تقاضای گردشگر ورودی است؛ بنابراین چالش دیگری که باید به آن توجه شود، حل معضل زیرساخت‌ها خصوصاً زیرساخت‌های اقامتی و حمل و نقلی است؛ زیرا لغوروادید با پیش فرض پذیرش گردشگر بیشتر همراه است و لازم است با تأمین زیرساخت‌های مناسب به نیازهای گردشگران پاسخ داده شود.

۸. **عدم تسهیلگری کافی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی:**^۳ برخی دستگاه‌ها اذعان داشتند که وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی به عنوان متولی اصلی لغوروادید، برای آنکه طرح‌های لغوروادید با موفقیت اجرا شود؛ باید ملاحظات فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و امنیتی لازم را به همراه تسهیلگری بین دستگاهی در نظر داشته باشد؛ اما این مهم به شکل جامع و کامل رخ نداده است.

۹. **فقدان قانون یا مصوبه برای رفع تعارضات بین دستگاهی:**^۴ به دلیل اینکه سیاست لغوروادید حوزه وظایف دستگاه‌های متعدد و مختلفی را در بر می‌گیرد؛ لازم است تا برای رفع تعارضات احتمالی بین دستگاهی و تعیین وظایف مشخص برای آنها مصوبه یا قانونی تصویب شود و وظایف هر دستگاه در حوزه لغوروادید تحدید و تدقیق شود. همچنین لازم است تا از ظرفیت شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری که در دولت سیزدهم مورد بهره‌برداری قرار نگرفته است برای ایجاد هماهنگی بین بخشی استفاده شود. برای تبیین عمیق تر موضوع و با توجه به نکات فوق می‌توان این مسائل را به صورت ذیل دسته‌بندی کرد:

۱. مصاحبه با مسئولین وزارت اطلاعات در مورخ ۱۴۰۱/۱۱/۲۵.

۲. مصاحبه با مسئولین وزارت امور خارجه در مورخ ۱۴۰۱/۱۰/۲۸ و مصاحبه با مسئولین وزارت کشور در مورخ ۱۴۰۱/۱۱/۰۵.

۳. مصاحبه با مسئولین وزارت کشور در مورخ ۱۴۰۱/۱۱/۰۵ و مصاحبه با مسئولین فراجا در مورخ ۱۴۰۱/۱۱/۱۲ و مصاحبه با مسئولین وزارت اطلاعات در مورخ ۱۴۰۱/۱۱/۲۵.

۴. مصاحبه با مسئولین فراجا در مورخ ۱۴۰۱/۱۱/۱۲ و مصاحبه با مسئولین وزارت اطلاعات در مورخ ۱۴۰۱/۱۱/۲۵.



جدول ۲. مسائل اولیه و ثانویه لغو روادید

مسائل	دسته‌بندی مسائل	
<ul style="list-style-type: none"> ● نادیده گرفتن ملاحظات سیاسی و امنیتی. ● عدم وجود زیرساخت‌ها متناسب با افزایش گردشگر. ● محدودیت‌های بین‌المللی به واسطه تحریم‌های نامشروع آمریکا. ● عدم تسهیلگری کافی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی. ● فقدان قانون یا مصوبه برای رفع تعارضات بین دستگاهی. 	کاستی‌ها در حمایت از سیاست لغو روادید	اولیه
<ul style="list-style-type: none"> ● ضعف در ارائه خدمات بیمه. ● چالش لغو روادید یک‌طرفه. ● آمار و ارقام نادرست و ضعیف. ● ضعف در زیرساخت‌های رفاهی. 	جهت‌گیری نادرست سیاست لغو روادید	ثانویه

۷. جمع‌بندی و پیشنهادها



لغو روادید سیاستی صحیح و جهانی در راستای توسعه گردشگری ورودی است؛ اما این مهم باید در راستای توسعه ظرفیت‌های کشور و با توجه به وضعیت گردشگری داخلی صورت گیرد. بررسی‌ها نشان می‌دهد که تلاش‌های اخیر در حوزه طرح‌های لغو روادید به دلایل اولیه‌ای مانند عدم رعایت ملاحظات سیاسی و امنیتی در تصویب نامه‌های پیشنهادی، عدم وجود زیرساخت‌های لازم در مبادی ورودی و خروجی و درون کشور متناسب با افزایش گردشگر خارجی، فقدان قانون یا مصوبه برای تقسیم کار بهتر بین دستگاه‌ها و کاستی‌های ثانویه‌ای چون فقدان آمار دقیق، ضعف در ارائه خدمات بیمه‌ای و ضعف در زیرساخت‌های رفاهی، ناموفق بوده است. ظرفیت شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری موضوع ماده (۹) قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری مصوب سال ۱۳۸۲ می‌تواند برخی از تصمیم‌گیری‌های بین‌بخشی را تسهیل کند و ناهماهنگی‌های به‌وجود آمده میان دستگاه‌ها را بهبود بخشد. وضعیت فعلی نشان از عدم رعایت خواسته‌های تخصصی برخی دستگاه‌ها برای اجرای سیاست‌های لغو روادید دارد. بنابراین در راستای رفع موانع این حوزه پیشنهادهای ذیل مفروض است:

● با توجه به اینکه دسترس پذیری سفر برای خانوارهای ایرانی محدود و ناکافی است، لازم است تا اولویت دولت در حوزه گردشگری به صورت هدفمند و در وهله اول، به گردشگری داخلی اختصاص یابد و سپس با توجه به ظرفیت‌های موجود، با بخش‌بندی بازار و توجه به اشتراکات فرهنگی به گردشگری ورودی اختصاص یابد؛ لذا رویکرد وزارت در قبال طرح‌های لغو روادید باید هم‌راستا با تقویت و توسعه گردشگری داخلی صورت گیرد تا نتیجه مطلوبی به دست آید.

● پیشبرد سیاست لغو روادید نیازمند هم‌افزایی دستگاه‌ها، توجه به ملاحظات تخصصی و مشخص کردن

- جایگاه هر دستگاه در تناظر با فعالیت‌های این حوزه است، لذا لازم است تا شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری نداشت نهادی و تقسیم کار بین دستگاه‌ها را تدوین و به تصویب هیئت وزیران برساند.
- در کنار سیاست لغو روادید باید به سیاست‌های دیگری همچون تقویت زیرساخت‌های رفاهی، خدماتی، راهکارهای مقابله با محدودیت‌های بین‌المللی و... نیز پرداخت تا امکان عملیاتی‌سازی لغو روادید ممکن شود. لغو روادید با پیامد احتمالی افزایش تقاضای سفر همراه است. لذا باید برای پاسخ به آن از ظرفیت‌های بخش خصوصی استفاده بهینه کرد.
 - ارائه طرح‌های پیشنهادی برای لغو روادید با سایر کشورها باید با توجه به برنامه‌ای جامع، هدفمند و آینده‌نگرانه صورت گیرد که ملاحظات کارشناسی، امنیتی، فرهنگی و اقتصادی را شامل شود. شایان ذکر است توسعه گردشگری ورودی بدون توجه به الزامات گردشگری داخلی ممکن نخواهد شد. لذا لازم است تا سیاست لغو روادید با توجه به ملاحظات و سنجه‌هایی همچون اشتراکات فرهنگی و مذهبی، نبود موانع امنیتی (مانند وجود گروه‌های معاند در کشور هدف)، دارا بودن آستانه جمعیتی متناسب با کشور ایران، عدم رسوب گردشگران کشورهای هدف پس از ورود به کشور و هم‌راستا بودن سیاست‌های این کشورها با جمهوری اسلامی ایران تنظیم شود.
 - در این گزارش کشورهای پیشنهادی و ملاحظات قابل توجه در خصوص لغو روادید با آنها به ۵ دسته تقسیم می‌شود که لازم است در مورد هر کدام به شرح ذیل ملاحظاتی صورت گیرد:
۱. **کشورهای عضو او.ا.ز:** از میان این کشورها با ترکیه، قزاقستان و جمهوری آذربایجان تفاهم‌نامه لغو روادید امضا شده است. عمده این کشورها در حوزه تمدنی ایران هستند و به دلیل فرهنگ نزدیک و متناسب با مردم ایران، کمترین اختلاف فرهنگی را دارند. کشورهای افغانستان و پاکستان به دلیل امکان رسوب گردشگران شان در ایران پیشنهاد نمی‌شوند.
 ۲. **کشورهای جهان عرب:** از میان این کشورها به عراق، سوریه، عمان و مصر مجوز لغو روادید داده شده است. کشورهای این حوزه به دلیل همسایگی، قرابت مذهبی و فرهنگی و به‌ویژه توان مالی بالا مانند عربستان می‌توانند جزو بازارهای هدف اصلی ایران به‌ویژه در گردشگری زیارتی باشند.
 ۳. **کشورهای بریکس:** این کشورها شامل روسیه، برزیل، هند، چین و آفریقای جنوبی هستند که از این بین به روسیه و چین مجوز ورود گردشگران آنها بدون نیاز به روادید داده شده است که روسیه به مرحله اجرا رسیده است.
 ۴. **کشورهای آمریکای لاتین:** برخی از کشورهای این منطقه با سیاست‌های خصمانه آمریکا در تضاد هستند و در سال‌های گذشته با جمهوری اسلامی ایران همکاری مناسبی داشته‌اند. این نکته حائز



اهمیت است که در آمریکای لاتین کشورهای زیادی هستند که از رتبه اقتصادی بسیار خوبی در بین کشورهای دنیا برخوردار بوده‌اند و میل به سفر در بین شهروندان آنان افزایش پیدا کرده است.

۵. کشورهای حوزه آسه‌آن: آسه‌آن، یکی از موفق‌ترین اتحادیه‌های منطقه‌ای در جهان است که در طول ۵۰ سال گذشته است که به نماد همکاری‌های مثبت بین‌المللی و رشد در جنوب شرق آسیا تبدیل شده است. از سوی دیگر با توجه به اشتراکات تاریخی، فرهنگی و جغرافیایی بین ایران و کشورهای حوزه آسه‌آن برقراری روابط دیپلماتیک با این کشورها فرصت لغو روادید را فراهم خواهد کرد.

منابع و مآخذ



- [۱] «قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری»، مصوب ۱۳۸۲/۱۰/۲۳.
- [۲] گزارش نظارتی بر ماده (۳) قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری مصوب ۱۳۸۲ با موضوع شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۹۲۴۹.
- [۳] سند راهبردی توسعه گردشگری در تاریخ ۱۳۹۹/۰۴/۲۹.
- [۴] گزارش بررسی سند راهبردی توسعه گردشگری: گزارش نظارتی بر اجرای بند «الف» ماده (۱۰۰) قانون برنامه ششم توسعه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۸۱۲۳.
- [۵] گزارش بررسی وضعیت گردشگری داخلی به منظور دستیابی به چالش‌های سیاستی این حوزه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۷۸۵۰.
- [6] Crouch, Geoffrey I. "The study of international tourism demand: A survey of practice." *Journal of Travel research* 32.4 (1994): 41-55.
- [7] Bangwayo-Skeete, Prosper F., and Ryan W. Skeete. "Who travels visa-free? Insights into tourist hassle-free travel." *Journal of Travel Research* 56.3 (2017): 407-418.
- [8] Bilbil, Ebru Tekin. "The Role of the UNWTO in visa facilitation: The diverse impacts on tourism industries of China, Russia and Turkey." *International Journal of Tourism and Hospitality Management in the Digital Age (IJTHMDA)* 1.1 (2017): 17-35.
- [9] www.unwto.org
- [10] World Tourism Organization (2016), *Visa Openness Levels Continue to Progress*, Unwto, Madrid, Doi: [Visa Openness Levels Continue To Progress](https://doi.org/10.18111/9789284420000)
- [11] wtcc.org
- [۱۲] سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه، ابلاغی ۱۴۰۱/۰۶/۲۰.
- [۱۳] قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۹۶/۰۱/۱۶.
- [۱۴] گزارش آماری گردشگران ورودی به کشور؛ معاونت گردشگری، وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، فروردین ۱۴۰۲.
- [۱۵] مصاحبه با دستگاه‌های مرتبط با سیاست لغو روادید.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۷۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@mailles.ir

وبسایت: rc.mailles.ir