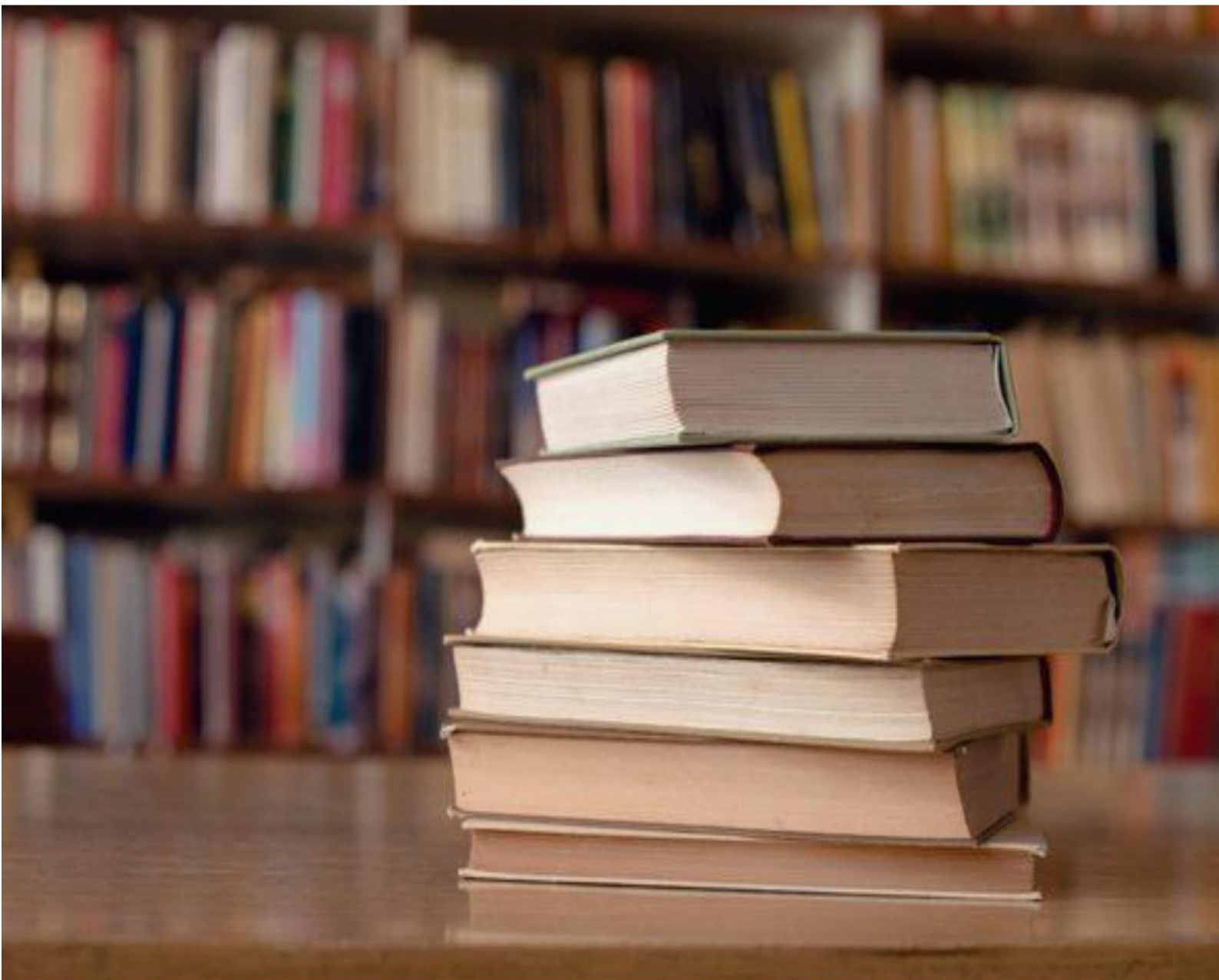




اندیشکده پیشرفت
گردشگری ایران
IRAN TOURISM IMPROVEMENT THINK TANK

بررسی اسناد بالادستی و چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در حوزه میراث فرهنگی و گردشگری



پژوهشگر: دکتر سید محمد موسوی

فهرست

۱	مقدمه	۱-۱
۱	بیان مساله	۲-۱
۳	سابقه تاریخی مساله	۳-۱
۳	اهداف و راهبردهای میراث فرهنگی و گردشگری در سند چشم‌انداز ۲۰ ساله کشور (۱۳۸۴-۱۴۰۴)	۳-۱-۱
۶	اهداف و راهبردهای میراث فرهنگی و گردشگری در شش برنامه توسعه‌ای ج.ا.ایران	۳-۲-۱
۸	اهداف و راهبردهای میراث فرهنگی و گردشگری در سیاست‌های کلان نظام	۳-۳-۱
۹	ادبیات نظری مساله	۴-۱
۹	اسناد بالادستی:	۴-۱-۱
۹	سند چشم‌انداز ۲۰ ساله (۱۴۰۴):	۴-۲-۱
۱۰	اسناد توسعه‌های ۵ ساله:	۴-۳-۱
۱۰	سیاست‌های کلی نظام	۴-۴-۱
۱۰	تحقیقات پیشین در مساله	۵-۱
۱۳	نهادهای ذی‌نفع/درگیر در مساله	۶-۱
۱۵	چالش‌ها	۷-۱
۱۵	چالش‌های تقنینی	۷-۱-۱
۱۶	چالش‌های اجرایی	۷-۱-۲
۱۷	چالش‌های نظارتی/قضایی	۷-۱-۳
۱۷	برنامه اقدام پیشنهادی	۸-۱
۱۹	پیشنهادات	۹-۱
۱۹	راهکارهای پیشنهادی	۹-۱-۱
۲۱	پیوست‌ها	۱۰-۱
۲۱	فهرست تحقیقات مرتبط (پایان نامه‌ها و پروژه‌های مرتبط)	۱۰-۱-۱

یکی از مهم‌ترین منابع استنادی برای سیاست‌گذاری در کشورها، اسناد توسعه و قوانین بالادستی است که اصولاً به برنامه‌های بلندمدت، میان‌مدت توسعه‌ای شناخته می‌شوند. اسناد بالادستی، سیاست‌های کلی و برنامه‌های توسعه‌ای در هر کشور بیانگر چشم‌انداز آتی، دورنما، اهداف و آرزوهای آن کشور از طرف حاکمیت است که در بازه زمانی مشخص و بر مبنای مجموعه اقدامات منظم و سلسله‌مراتبی برای رسیدن به اهدافی مشخص شده، تدوین شده است. این گونه برنامه‌ها در هر کشوری بخش‌های مختلف اقتصادی، سیاسی، امنیتی، اجتماعی، بهداشتی، آموزشی و فرهنگی را شامل می‌شود (ویسی، ۱۳۹۶) که با گسترش و اهمیت روزافزون حوزه میراث فرهنگی و گردشگری در میان حاکمان دنیا، این بخش نیز ورود اجتناب‌ناپذیری را به برنامه‌های توسعه‌ای و اسناد بالادستی کشورها از جمله برنامه‌های ۵ ساله توسعه‌ای، سند چشم‌انداز ۲۰ ساله و حتی سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران شده است.

صنعت گردشگری به عنوان یکی از سه صنعت برتر پس از نفت و خودروسازی به لحاظ اشتغال‌زایی و تولید ثروت در جهان شناخته می‌شود، چراکه به واسطه تأثیرگذاری که در اقتصاد و تولید ناخالص داخلی (GDP) کشورها دارد به عنوان یکی از صنایع مطرح در جهان است. اما لازم به ذکر است این صنعت بر خلاف صنایع گفته شده به عنوان یک صنعت خدماتی و پایدار از نظر (اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی) در دنیا مطرح است، از اینرو بخش میراث فرهنگی و گردشگری و اجزای وابسته به آن همواره مورد توجه و حتی اولویت حکومت‌ها در سیاست‌گذاری‌ها، تصمیم‌گیری‌ها و تصمیم‌سازی کلان آن‌ها بوده است. جمهوری اسلامی ایران نیز به واسطه داشتن ظرفیت‌های عظیم گردشگری اعم از طبیعی، فرهنگی، مذهبی و ... اشتغال‌زایی مولد آن از این قاعده مستثنی نبوده و همواره به اشکال مختلف بحث میراث فرهنگی و گردشگری در سیاست‌های کلی نظام، اسناد بالادستی و چشم‌انداز کشور دیده شده است.

۲- بیان مساله

نظام جمهوری اسلامی ایران بر پایه مردم‌سالاری دینی بنا نهاده شده است و در آن هر تصمیمی با مشارکت و دخالت مردم بوده و عقل جمعی شالوده تصمیم‌گیرندگان است. از این جهت برای پیشبرد اهداف کلان در هر حوزه‌ای که هدف همه آن‌ها سربلندی ایران بزرگ اسلامی است، نیاز به تهیه برنامه‌ای جامع و کامل است تا هر مسئولی در کشور با پذیرش مسئولیت و با استناد به این برنامه‌ها اهداف حوزه خود را در چارچوب قوانین و اسناد بالادستی جلو برد. حوزه میراث فرهنگی و گردشگری نیز با توجه به اثرگذاری گسترده اقتصادی و فرهنگی- اجتماعی که دارد همواره به عنوان بخشی از موارد مطرح اسناد بالادستی کشور در قالب‌های مختلف مورد توجه و

اهتمام حاکمیت قرار گرفته است. به طور کلی این اسناد به صورت قوانینی لازم الاجرا مسئولان اجرایی مربوطه را ملزم بر اجرای آن دانسته و هرگونه تخطی از آن تخلف محسوب می‌شود.

سیاست‌گذاری در همه حوزه‌ها از جمله در حوزه میراث فرهنگی و گردشگری به تناسب ساختارهای سیاسی، اقتصادی و فرهنگی هر کشوری از تنوع و طیف بسیار گسترده‌ای برخوردار است و همین امر تعیین‌کننده میزان دخالت دولت در فرایندهای سیاست‌گذاری کشور است (رمضان نژاد، ۱۳۹۶). لذا سیاست‌های کلی نظام و اسناد و قوانین بالادستی کشور نشان‌دهنده ساختارها و منابع قدرت در حوزه میراث فرهنگی و گردشگری و اثرگذاری و جایگاه این بخش در اسناد بالادستی کشور است و حتی می‌توان از آن نحوه انتخاب مدیران، جایگاه فعالان بخش‌های عمومی و غیردولتی و میزان مشارکت مردمی را در آن از نگاه حاکمیت پیدا نمود، پس این مهم حساسیت در امر تدوین و تنظیم این سیاست‌ها را تأیید می‌نماید.

لذا با توجه به جایگاه و اهمیتی که اسناد بالادستی در توسعه میراث فرهنگی و گردشگری جمهوری اسلامی ایران و همچنین تأکیدات مقام معظم رهبری بر اینکه مسئله گردشگری خیلی مهم است به طوریکه ایشان در دیدار مردمی خود با مردم شیراز در سال ۱۳۸۷ فرموده‌اند که: "من تصورم این است که اگر مسئولین استان بتوانند از همین مسئله گردشگری به شکل درست، با تبلیغات صحیح و با جهت‌گیری صحیح استفاده کنند، درآمد آن استان را از همه معونه‌های دیگر بی‌نیاز می‌کند، مسئله گردشگری خیلی مهم است."

همچنین در سال ۱۳۹۲ دفتر مطالعات فرهنگی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در گزارشی اعلام کرد: بدیهی‌ترین و از جهتی مهم‌ترین دیدگاه مقام معظم رهبری در خصوص گردشگری مورد توجه قرار دادن، به رسمیت شناختن و واجد اهمیت دانستن موضوع گردشگری است. علاوه بر این، توصیه‌های ایشان به استفاده از منافع درآمدزایی و اشتغال‌زایی گردشگری و اولویت قرار دادن گردشگری به منظور پیشرفت استانی و توسعه مناطق کمتر برخوردار، ضمن تأکید هم‌زمان بر بهره‌گیری از این پدیده برای معرفی فرهنگ غنی کشور، لزوم صیانت از میراث فرهنگی و اتخاذ رویکرد و جهت‌گیری صحیح در این زمینه حکایت از نگاه همه‌جانبه معظم له به موضوع دارد. همچنین ایشان در یکی از سخنرانی‌هایشان فرموده بودند: کشور ایران شأنش خیلی بالاتر از این است که به عنوان یک کشور درجه دوم در دنیا محسوب شود. این کشور باید در سطح بالای کشورها و ملت‌ها قرار داشته باشد. سابقه تاریخی ما، میراث فرهنگی ما، توانایی‌های مردمی ما، ظرفیت‌های طبیعی ما، همه به ما این را املاء و دیکته می‌کنند.

^۱ دیدار مردمی مقام معظم رهبری با مردم استان فارس (۱۳۸۷/۰۲/۱۸).

این گزارش می‌افزاید: عدم توفیق در حوزه میراث فرهنگی و گردشگری در مقطع حاضر را نمی‌توان به علت نگرش منفی یا عدم تمایل حاکمیت به توسعه گردشگری قلمداد کرد. در واقع نگرش حاکمیت به مقوله گردشگری نه تنها منفی و منفعلانه نیست بلکه فعالانه بر توسعه گردشگری تاکید دارد و به صراحت از وضعیت کنونی گردشگری اعلام نارضایتی می‌کند. لذا توجه به دیدگاه‌های معظم له نه تنها چگونگی مواجهه با این پدیده را در عرصه سیاست‌گذاری گردشگری به‌خوبی تبیین و تسهیل می‌کند بلکه توصیه‌هایی کاربردی در مقام عمل را نیز ارائه می‌دهد.^۲

پس با توجه به اینکه اسناد بالادستی و چشم‌انداز کشور پس از تدوین و تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام توسط با تائید مقام معظم رهبری ابلاغ می‌گردد و اساساً این اسناد قانونی خط‌مشی توسعه‌ای را در همه حوزه‌ها از جمله حوزه میراث فرهنگی و گردشگری به عنوان یک نقشه راه روشن تبیین و مشخص می‌نماید لذا در این حوزه بررسی اسناد بالادستی شامل سند چشم‌انداز بیست ساله، برنامه‌های توسعه‌ای پنج ساله و سیاست‌های کلی نظام و در نتیجه چالش‌های موجود در آن بسیار حائز اهمیت است.

۳- سابقه تاریخی مساله

۱-۳- اهداف و راهبردهای میراث فرهنگی و گردشگری در سند چشم‌انداز ۲۰ ساله کشور (۱۳۸۴-۱۴۰۴)

مطابق سند چشم‌انداز توسعه ۲۰ ساله (۱۴۰۴) جمهوری اسلامی ایران باید در بخش گردشگری با جذب ۲۰ میلیون نفر گردشگر خارجی (۱.۵٪ سهم گردشگران بین‌المللی) و درآمد ارزی ۲۵ میلیارد دلاری در سال (در حدود ۲٪ از درآمد جهانی گردشگری) را از به دست آورد.

در ادامه سیاست‌های کلان بخش میراث فرهنگی و گردشگری در سند چشم‌انداز ۲۰ ساله جمهوری اسلامی ایران به شرح ذیل آمده است.

- اهتمام به امر میراث فرهنگی، تاریخی و طبیعی کشور وظیفه‌ای است همگانی؛ دولت به‌عنوان مسئول حاکمیت و سیاست‌گذار، مقدمات قانونی اجرای این وظیفه را در عرصه‌های پژوهش، صیانت، احیاء و معرفی فراهم می‌سازد.
- ارائه ارزش‌های مستتر در میراث فرهنگی کشور در سطح ملی و بین‌المللی برای ابقاء و ارتقاء هویت فرهنگی جامعه.

^۲ خبرگزاری ایکننا ۲۰/مرداد/۱۳۹۲.

- بالا بردن سطح فرهنگ عمومی در عرصه میراث فرهنگی و گردشگری با بهره‌گیری از ظرفیت‌های آموزشی، فرهنگی و رسانه‌ای کشور.
- توسعه پایدار گردشگری با رعایت ارزش‌های فرهنگی جامعه، ظرفیت‌های میراث فرهنگی و محیط‌زیست به‌منظور تأمین نیازهای جامعه ایرانی، تحکیم وحدت و وفاق ملی، افزایش تفاهم بین‌المللی و معرفی چهره ایران اسلامی.
- افزایش گردشگری داخلی و دستیابی به سهم مناسب از بازار جهانی گردشگری با اولویت جذب گردشگران زیارتی، فرهنگی و طبیعی به‌منظور افزایش تولید ناخالص داخلی و توسعه اشتغال.
- اولویت دادن به توسعه مبادلات گردشگران با کشورهای اسلامی و کشورهای حوزه فرهنگ ایرانی.
- رعایت حقوق و تأمین امنیت گردشگران.

اگر اهداف و راهبردهای این سند را به دو بخش کیفی و کمی تقسیم‌بندی کنیم؛ موارد مطرح شده در این سند را می‌توان به صورت ذیل آورد.

جدول ۱: اهداف کیفی و راهبردهای بخش میراث فرهنگی و گردشگری^۳

اهداف کیفی توسعه میراث فرهنگی و گردشگری	راهبردهای حوزه میراث فرهنگی	راهبردهای حوزه گردشگری
۱- توسعه روابط فرهنگی و تحکیم موقعیت سیاسی نظام	۱- همگانی کردن حفاظت، مرمت، احیاء و معرفی آثار تاریخی و فرهنگی	۱- ایجاد عزم ملی در ارکان تصمیم‌گیری نظام در توسعه گردشگری و انتقال به جامعه
۲- معرفی تاریخ و تمدن ایران به جهانیان و ایجاد تفاهم بین ملت‌ها	۲- افزایش ارزش اقتصادی آثار ثبت شده	۲- حذف نگاه امنیتی در برخورد با گردشگر
۳- ایجاد اشتغال و درآمد ارزی	۳- بهره‌برداری مناسب از بناها و بافته‌ای تاریخی و فرهنگی در شهرها و روستاها	۳- مقررات زدایی و به حداقل رساندن دخالت دولت
۴- گرفتن سهم مناسب از بازار گردشگری		۴- حمایت قانونی از سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی و زمینه‌های جذب
		۵- تغییر نگرش نسبت به کشور ایران در بازارهای هدف، از طریق

^۳ پورتال شرکت گروه سرمایه‌گذاری میراث فرهنگی و گردشگری ایران (سمگا).

اهداف کیفی توسعه میراث فرهنگی و گردشگری	راهبردهای حوزه میراث فرهنگی	راهبردهای حوزه گردشگری
		سرمایه گذاری مناسب در تبلیغات

در ادامه نیز اهداف کمی توسعه بخش میراث فرهنگی و گردشگری در سند چشم انداز ۲۰ ساله جمهوری اسلامی ایران نیز به شرح ذیل آمده است:

تلاش برای افزایش سهم ایران از شمار گردشگران جهانی از ۰/۰۹ درصد در سال ۸۳، به ۱.۵ درصد در سال ۱۴۰۴ (به عنوان سال پایانی چشم انداز)؛ یعنی افزایش حدود ۲۰ میلیون نفری گردشگر در سال. در همین حال افزایش سهم درآمد گردشگری از ۰/۰۷ درصد درآمد کلی گردشگری جهانی در سال ۸۳، به ۲ درصد در سال ۱۴۰۴؛ به گونه ای که در سال ۱۴۰۴، ایران سالانه نزدیک به ۲۵ میلیارد دلار از محل گردشگر ورودی درآمد خواهد داشت.

"افزایش سهم درآمد گردشگری از ۰/۰۷ درصد درآمد کلی گردشگری جهانی در سال ۸۳، به ۲ درصد در سال ۱۴۰۴؛ به گونه ای که در سال ۱۴۰۴، ایران سالانه نزدیک به ۲۵ میلیارد دلار از محل گردشگر ورودی درآمد خواهد داشت."

در برنامه ششم توسعه نیز به تفصیل از فعالیت ها و اقدامات حوزه گردشگری حمایت شده است. مهم ترین بندهای این برنامه به شرح زیر است:

- اهتمام دولت به توسعه امکانات و خدمات زیارتی در قطب های زیارتی و گردشگری مذهبی و اجرای پروژه های زیربنایی مورد نیاز.
- سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری موظف است با همکاری سایر دستگاه های اجرائی ذی ربط، اقدام لازم را به منظور شناسایی، حفاظت، مرمت و معرفی میراث فرهنگی و میراث طبیعی، ایجاد شهرهای جهانی صنایع دستی و احیای هنرهای سنتی در حال زوال در حوزه فرهنگ و تمدن ایرانی را به عمل آورد.
- بنیاد مسکن انقلاب اسلامی با همکاری سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری موظف است تا پایان اجرای قانون برنامه، نسبت به تهیه و اجرای طرح بهسازی و احیای حداقل ۳۰۰ روستای دارای بافت با ارزش تاریخی و فرهنگی اقدام نماید.

- سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری مکلف است سند راهبردی توسعه گردشگری را با رویکرد استفاده حداکثری از بخش خصوصی تصویب نماید. در این سند ضروری است موارد زیر رعایت شود: اختصاص یارانه و تسهیلات مالی و معافیت‌های مالیاتی و عوارضی به تأسیسات ایران‌گردی و جهان‌گردی ایجاد زیرساخت‌های موردنیاز مقاصد گردشگری از قبیل راه و خدمات رفاهی-اقامتی، واگذاری تسهیلات ارزان‌قیمت و سایر اقدامات حمایتی.

۲-۳- اهداف و راهبردهای میراث فرهنگی و گردشگری در شش برنامه توسعه‌ای ج.ا.ایران

ابتدا لازم است نگاهی به پیش‌بینی آمار توسعه گردشگری جمهوری اسلامی ایران (در زمینه گردشگری ورودی و درآمد ارزی حاصل از آن) در طول ۴ برنامه چشم‌انداز تا قبل ۱۴۰۴ بر پایه گردشگر ورودی به کشور در سال ۱۳۸۳ کنیم.^۴

جدول ۲: پیش‌بینی توسعه گردشگر ورودی به ایران

برنامه‌های توسعه	نرخ رشد	تعداد گردشگری ورودی در سال‌های پایانی (میلیون نفر)	درآمد ارزی در سال‌های پایانی (میلیارد دلار)
برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۸)	۳۰٪	۲.۶	۱.۵
برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۰-۱۳۹۴)	۲۰٪	۶.۵	۴.۵
برنامه ششم توسعه (۱۳۹۶-۱۴۰۰)	۱۵٪	۱۳	۱۰
برنامه هفتم توسعه (۱۴۰۱-۱۴۰۵)	۱۰٪	۲۰	۲۵

از پس از انقلاب اسلامی ایران تاکنون ۶ برنامه توسعه‌ای تدوین و ابلاغ شده است که شرح اهداف و راهبردهای هر برنامه برای حوزه میراث فرهنگی و گردشگری کشور در این شش برنامه صورت خلاصه در جدول (۳) آورده شده است.

^۴ سالنامه آماری معاونت برنامه‌ریزی و نظارت ریاست جمهوری (۱۳۹۵).

جدول ۳: اهداف و راهبردهای شش برنامه توسعه‌ای بخش میراث فرهنگی و گردشگری

اهداف و راهبردهای هر برنامه	برنامه ۵ ساله توسعه‌ای
<p>تقویت و توسعه ایرانگردی و جهانگردی جهت تبادل تجربه و دانش. شناساندن میراث تمدن و فرهنگ اسلامی و ایرانی. کمک به ارتقا سطح تفاهم و وحدت ملی و اسلامی با حمایت، تشویق سازماندهی مشارکت‌های عمومی و جذب و هدایت سرمایه‌های غیردولتی در این زمینه.</p>	<p>برنامه اول توسعه (۱۳۶۸-۱۳۷۲)</p>
<p>ایجاد تمرکز در امر برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری امور ایران گردی و جهانگردی. تشویق بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری. واگذاری طرح‌های نیمه تمام به بخش خصوصی به منظور ارائه خدمات بهتر. توسعه و تقویت تبلیغات برای شناساندن فرهنگ و جاذبه‌های گردشگری کشور.</p>	<p>برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۷۸)</p>
<p>اقدام به خرید ارز گردشگران ورودی به ایران توسط بانک‌های کشور در مبادی ورودی هوایی، دریایی، زمینی، هتل‌ها و دفاتر خدمات مسافرتی. شعب نظام بانکی همچنین می‌توانند به گردشگرانی که قصد خروج از کشور دارند، به شرط ارائه مدارک لازم ارزهای معتبر بفروشند. تأمین هزینه‌های مربوط به تقویت امر حفاظت از میراث فرهنگی، به منظور حُسن اجرای مرمت و احیای بافت‌ها و بناهای تاریخی فرهنگی. عضویت رئیس سازمان میراث فرهنگی، گردشگری کشور در شورای عالی شهرسازی و معماری ایران. ایجاد سازوکار مدیریتی مناسب در شهرداری‌ها برای حفاظت از بافت تاریخی. تکلیف دولت به فراهم کردن امکانات و شرایط لازم جهت استفاده از منابع مالی یونسکو برای توسعه امکانات و حفاظت از آثار ملی و میراث فرهنگی. شهرداری تهران موظف به حفظ بافت قدیمی و سنتی منطقه جماران و تبدیل آن به مجموع‌های فرهنگی و خدماتی برای زائران و گردشگران داخلی و خارجی است.</p>	<p>برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۱۳۸۳)</p>
<p>نظارت و حمایت از مالکین اموال فرهنگی-تاریخی منقول مجاز. ایجاد و توسعه موزه‌های پژوهشی-تخصصی وابسته به دستگاه‌های اجرایی. ایجاد و تجهیز پایگاه‌های میراث فرهنگی در آثار تاریخی مهم کشور. ایجاد صندوق احیا و بهره‌برداری از بناها و اماکن تاریخی فرهنگی کشور. تکمیل نظام جامع آماری گردشگری با نظارت و هدایت مرکز آمار ایران. شناسایی و مستندسازی آثار تاریخی و فرهنگی.</p>	<p>برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۸)</p>

اهداف و راهبردهای هر برنامه	برنامه ۵ ساله توسعه‌ای
<p>شناسایی و حمایت از میراث فرهنگی حوزه فرهنگی ایران در کشورهای همسایه.</p> <p>ایجاد مراکز حفظ و آثار فرهنگ ایلی در شهرستان‌ها و استان‌های کشور از قبیل دهکده‌های توریستی، موزه و نمایشگاه.</p>	
<p>ایجاد مرکزی برای نظارت بر اقامتگاه‌ها و دفاتر خدمات گردشگری.</p> <p>حمایت مالی از راه‌اندازی موزه‌های تخصصی دفاع مقدس و شهدا.</p> <p>ایجاد مراکز حفظ آثار و فرهنگ عشایری و روستایی توسط بخش غیردولتی.</p> <p>حمایت از مالکین بناهای تاریخی و بیمه آثار فرهنگی و هنری و تاریخی.</p> <p>شناسایی دقیق نیازهای زائران در شهرهای مقدس و ساماندهی آن‌ها.</p> <p>تأمین زیرساخت‌های لازم، توسعه امکانات، فعالیت‌های فرهنگی و خدمات زیارتی.</p>	<p>برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۰-۱۳۹۴)</p>
<p>اهتمام دولت به توسعه امکانات و خدمات زیارتی در قطب‌های زیارتی و گردشگری مذهبی و اجرای پروژه‌های زیربنایی موردنیاز.</p> <p>سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری موظف است با همکاری سایر دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط، اقدام لازم را به منظور شناسایی، حفاظت، مرمت و معرفی میراث فرهنگی و میراث طبیعی، ایجاد شهرهای جهانی صنایع دستی و احیای هنرهای سنتی در حال زوال در حوزه فرهنگ و تمدن ایرانی را به عمل آورد.</p> <p>بنیاد مسکن انقلاب اسلامی با همکاری سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری موظف است تا پایان اجرای قانون برنامه، نسبت به تهیه و اجرای طرح بهسازی و احیای حداقل ۳۰۰ روستای دارای با ارزش تاریخی و فرهنگی اقدام کند.</p> <p>تکلیف سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری بر تهیه و تصویب سند راهبردی توسعه گردشگری با رویکرد استفاده حداکثری از بخش خصوصی.</p>	<p>برنامه ششم توسعه (۱۳۹۶-۱۴۰۰)</p>

۳-۳- اهداف و راهبردهای میراث فرهنگی و گردشگری در سیاست‌های کلان نظام

سیاست‌های کلی پیشنهادی مجمع تشخیص مصلحت نظام در رابطه با سیاست‌های کلی نظام در بخش‌های مختلفی ارائه شده است. برای حوزه میراث فرهنگی و گردشگری در قالب بخش‌های "امنیت اقتصادی"، "شهرسازی"، "صنعت" و "اشتغال" در بندهایی از آن به صورت مستقیم و غیرمستقیم به شرح ذیل آمده است:

- در بند اول سیاست‌های کلی نظام در بخش "امنیت اقتصادی" بر حمایت از ایجاد ارزش افزوده و سرمایه‌گذاری و کارآفرینی از راه‌های قانونی و مشروع آمده است که به صورت غیر مستقیم به جذب سرمایه در صنعت گردشگری مرتبط است.
- در بند پنجم سیاست‌های کلی نظام در بخش "شهرسازی" بر حفظ هویت تاریخی در توسعه موزون شهر و روستا با احیاء بافت‌های تاریخی و بهسازی یا نوسازی دیگر بافت‌های قدیمی، که به صورت مستقیم بر سیاست حفاظت از میراث فرهنگی کشور تاکید کرده است.
- در بند نهم سیاست‌های کلی نظام در بخش "صنعت" گسترش صنایع دستی به‌ویژه صنایع دارای محتوای فرهنگی و هنری و بهره‌گیری از صنعت گردشگری به صورت مستقیم بر ترویج صنایع دستی به عنوان بخشی از میراث ملموس فرهنگی کشور اشاره دارد.
- در بند نهم سیاست‌های کلی نظام در بخش "اشتغال" گسترش و استفاده بهینه از ظرفی‌های اقتصادی دارای مزیت مانند: گردشگری و حق‌گذر (ترانزیت) به صورت مستقیم بر نقش و ظرفیت صنعت گردشگری در توسعه اشتغال در کشور تاکید دارد.

۴- ادبیات نظری مساله

۴-۱- اسناد بالادستی:

در جمهوری اسلامی ایران اسناد بالادستی وجود دارند که در هر حوزه‌ای مثل میراث فرهنگی و گردشگری می‌توان به قوانین مربوط به آن حوزه استناد کرد به طوری که اجرای آن ضامن توسعه، آبادانی و حرکت رو به جلو کشور در همه حوزه‌های تعریف شده است. به طوری کلی این اسناد شامل: سند چشم‌انداز ۲۰ ساله (۱۴۰۴)، سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، برنامه‌های ۵ ساله توسعه، مجموعه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و سند تحول راهبردی علم و فناوری کشور هستند که در بخش میراث فرهنگی و گردشگری سند چشم‌انداز ۲۰ ساله، شش سند توسعه‌ای کشور و سیاست‌های کلان نظام را شامل می‌شود.

۴-۲- سند چشم‌انداز ۲۰ ساله (۱۴۰۴):

رهبر معظم انقلاب اسلامی با ابلاغ سند نهایی چشم‌انداز بیست‌ساله جمهوری اسلامی ایران به سران سه قوه و رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام، افق روشن ایران را در سال ۱۴۰۴ هجری شمسی ترسیم نمودند. بر اساس این سند راهبردی، جمهوری اسلامی ایران بایستی کشوری توسعه‌یافته با جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه،

با هویت اسلامی و انقلابی، الهام‌بخش در جهان اسلام و با تعامل سازنده و مؤثر در روابط بین‌الملل باشد. ۵ در این چشم‌انداز که در جلسه تاریخ مورخ ۸۳/۷/۴ به تصویب شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری کشور رسیده است به هفت بند به بخش میراث فرهنگی و گردشگری اشاره شده است.

۳-۴- اسناد توسعه‌ای ۵ ساله:

برنامه‌های توسعه‌ای جنبه میان‌مدت دارد و به نوعی نقش واسطه بین برنامه‌های بلندمدت (راهبردی) و برنامه‌های کوتاه مدت (عملیاتی/اجرایی) را دارند. پس از انقلاب اسلامی ایران شش برنامه توسعه‌ای برای کشور تدوین و ابلاغ شده است که در هریک از این برنامه‌ها با توجه به شرایط کنونی کشور جهت‌گیری‌ها و استراتژی‌های خاص آن دیده می‌شود که این مهم را در حتی در بخش میراث فرهنگی و گردشگری نیز می‌توان پیدا کرد. به طور کلی برنامه اول توسعه از سال ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۲، برنامه توسعه دوم از سال ۱۳۷۴ تا ۱۳۷۸، برنامه توسعه سوم از سال ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۳، برنامه توسعه چهارم از سال ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۸، برنامه پنجم توسعه از سال ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۴ و برنامه ششم توسعه از سال ۱۳۹۶ تا سال ۱۴۰۰ تهیه، تنظیم و ابلاغ رسمی شده‌اند.

۴-۴- سیاست‌های کلی نظام

یکی از مهم‌ترین وظایف مجمع تشخیص مصلحت نظام ارائه مشاوره به مقام معظم رهبری در تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران است. طبق اصل ۱۱۰ قانون اساسی "تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران" پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام از وظایف رهبری شمرده شده است. از سال ۱۳۷۷ تا اسفند ۱۳۸۴ جمعاً ۲۸ مورد سیاست کلی توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام تصویب و تقدیم مقام معظم رهبری شده که از این میان تعداد ۱۴ سیاست کلی از سوی معظم له ابلاغ و ۱۴ مصوبه نیز جهت تصویب نهایی و ابلاغ تقدیم گردیده است،^۶ که این سیاست‌ها برای حوزه میراث فرهنگی و گردشگری در بندهایی از سیاست‌های کلی نظام در "امنیت اقتصادی"، "شهرسازی"، "صنعت" و "اشتغال" به صورت مستقیم و غیرمستقیم آمده است.

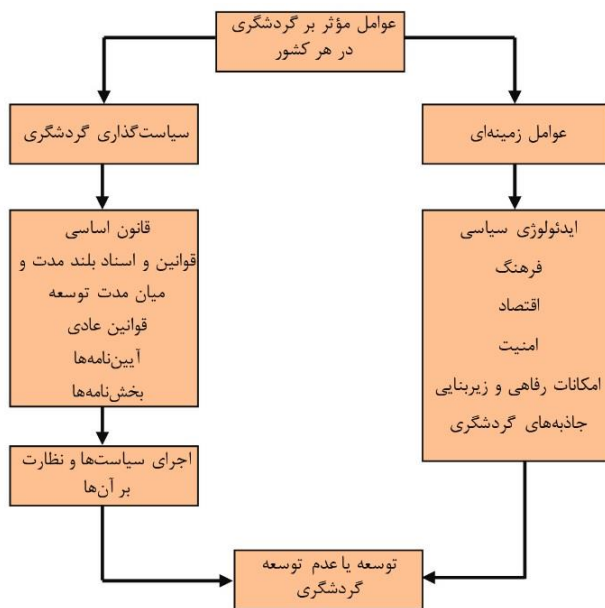
۵- تحقیقات پیشین در مساله

ویسی (۱۳۹۶) در پژوهشی به بررسی سیاست‌گذاری صنعت گردشگری در قوانین بالادستی جمهوری اسلامی ایران پرداخته است، وی در تحقیق خود داده‌های مورد نیاز را از محتوای قوانین و برنامه‌های بالادستی ج.ا.ایران استخراج کرده و به این نتیجه رسیده است که مقوله گردشگری کمتر مورد توجه سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان کلان جمهوری اسلامی ایران قرار دارد به‌طوری‌که با نگاه تقلیل‌گرایانه و کنترل‌شده تنها به بعد کوچکی از گردشگری آن هم با نگاه

^۵ پایگاه اطلاع‌رسانی دولت.

^۶ سایت مجمع تشخیص مصلحت نظام.

فرهنگی پرداخته شده است (نمودار ۱). در این پژوهش آمده است که تغییر نگرش سیاست گذاران و برنامه ریزان کلان کشور از نگاه تردید آمیز و تهدید آمیز بودن حوزه گردشگری و انعکاس آن در برنامه های بالادستی و پرهیز از نگاه تقلیل گرایانه توجه به سایر حوزه های گردشگری ضرورت دارد.



نمودار ۱: عوامل مؤثر بر گردشگری در کشورها؛ ویسی (۱۳۹۶)

فرتوک زاده و همکاران (۱۳۹۵) در تحقیق خود با عنوان بررسی سیاست های توسعه صنعت گردشگری در ایران با استفاده از رویکرد پویایی های سیستم به مدلی دست پیدا کردند که صنعت گردشگری ایران را توصیف و با استفاده از شبیه سازی رفتار آن را در افق زمانی ۱۵ سال آینده پیش بینی می نماید. راهکارهایی در محیط شبیه سازی، سیاست ها و راهکارهایی جهت بهبود وضعیت گردشگری در ایران ارائه شده است که مهم ترین آن ها عبارت اند از: بهره گیری بیشتر از گردشگران موجود، برندسازی، استانداردسازی، حفاظت از محیط زیست، ایجاد توافق راهبردی در ذهن جامعه ایرانی نسبت به گردشگری، توسعه دیپلماسی رسانه ای برای تغییر ذهنیت جهان نسبت به ایران و ایجاد اعتماد سرمایه گذاران توسط دولت. بنا بر نتایج شبیه سازی مدل دینامیکی ارائه شده در این تحقیق، با ارائه بسته پیشنهادی سیاستی می توان به توسعه صنعت گردشگری ایران در سال های آینده امیدوار بود.

دهقان و کاوسی (۱۳۹۳) به بررسی سیاست گذاری گردشگری و مشکلات و محدودیت های آن در ایران و در واقع به تبیین اهداف خط مشی های گردشگری و برنامه های نیل به آن اهداف که توسط سازمان میراث فرهنگی و گردشگری تدوین شده اند، پرداخته اند. از نتایج این تحقیق به عواملی مثل عدم تمایل به آینده نگری و گرایش به نتایج زودرس، جزئی نگری و تک بُعدی شدن در تصمیم گیری، نارسایی اطلاعاتی در تصمیم گیری، گرایش به ساده انگاری و به دنبال راه حل های ساده رفتن اشاره شده است.

محمدی و رستمی (۱۳۹۲) در مقاله‌ای با عنوان نگرشی تحلیلی بر اسناد بالادستی و ملی توسعه گردشگری کشور به بررسی تحلیلی اسناد فرادستی اعم از برنامه‌های توسعه کشور، سند چشم‌انداز ۲۰ ساله کشور، برنامه‌ها و اقدامات سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری و مطالعات آمایش سرزمین در حوزه گردشگری پرداختند و به این نتیجه دست یافتند که نوعی چندپارچگی مدیریتی و موازی کاری و گاه سردرگمی در انجام وظایف، عدم ورود تخصصی به گردشگری در برنامه‌ها، نداشتن برنامه و سازوکاری مناسب برای ضمانت اجرایی برنامه‌ها همچون ثبات مدیریت وجود دارد.

مزیدی و رضایی (۱۳۹۲) به بررسی ابعاد و نحوه سیاست‌گذاری در گردشگری پرداختند که نتیجه این بود عمده تلاش‌های مرتبط با توسعه گردشگری را در دهه‌های اخیر، متمرکز بر رهیافت‌های تشویقی و تبلیغاتی یا تقاضامحور بوده است اما با توجه به چشم‌انداز گردشگری ایران و ظرفیت‌هایی که دارد، تدوین و اجرای خط‌مشی‌های گردشگری بسیار ضروری و مهم به نظر می‌رسد.

حیدری چپانه و همکاران (۱۳۹۲) با تحلیل سیاست‌گذاری گردشگری در ایران به این نتیجه رسیدند که سیاست‌های گردشگری در ایران کمتر برخاسته از الگوهای رایج آن بوده و بیشتر تحت تأثیر مولفه‌های سیاسی است. به طوریکه بهبود سیاست‌های بین‌المللی، مشارکت و فعالیت در سازمان‌های بین‌المللی، توسعه سیاسی و بهبود نظام اداری را مهم‌ترین اولویت‌های سیاست‌گذاری برای توسعه گردشگری در ایران دانسته و پیشنهاد می‌کند. تأثیر گسترده مولفه‌های سیاسی مسلط بر گردشگری از یک سو و اقتصاد دولتی متکی بر نفت از سوی دیگر، باعث کمرنگ شدن و در نهایت نادیده گرفتن گردشگری به عنوان یک بخش مهم اقتصادی است. در این شرایط گردشگری با حضوری بسیار کم رنگ، همواره در حاشیه‌ی سیاست‌ها و برنامه‌های کلان توسعه‌ی دولتی قرار گرفته است (جدول ۴).

جدول ۴: رتبه‌بندی سیاست‌های گردشگری در ایران

۱	پیگیری و تداوم سیاست‌های تنش‌زدایی
۲	بهبود روابط و مناسبات حسنه با دیگر کشورها
۳	عضویت در سازمان‌های همکاری منطقه‌ای و اجرای توافقات صورت گرفته شده
۴	توسعه سیاسی داخل کشور
۵	مشارکت فعال در سازمان جهانی گردشگری ملل متحد و استفاده از امکانات آن
۶	فعال بودن سفارتخانه‌ها، رایزنی فرهنگی و برپایی نمایشگاه‌ها
۷	اعمال سیاست‌های همسان و عدم تمایز بین گردشگران
۸	توسعه روابط و مناسبات صلح‌آمیز با کشورهای مسلمان همسایه
۹	حذف یا کاهش موانع اداری مانند صدور روادید و اخذ عوارض در کشورهای مبدأ
۱۰	پذیرش گردشگران از همه کشورها

منبع: حیدری چپانه و همکاران (۱۳۹۲)

سعیدی و همکاران (۱۳۹۱) در مقاله‌ای با عنوان موانع سیاست‌گذاری گردشگری از نظر نخبگان، به بررسی کمبودها و موانع فیزیکی سر راه توسعه گردشگری پرداختند. نتایج نشان داد که موانعی مثل نبود زیرساخت‌های فیزیکی و عدم سرمایه‌گذاری لازم و همچنین موانع، ارزشی، فرهنگی و اجتماعی سر راه توسعه گردشگری و وجود اختلاف عمیق بین گروه‌های نخبه و صاحب نظر را نشان می‌دهد.

شجاعی و نوری (۱۳۸۶) در پژوهش خود با بررسی سیاست‌های دولت در صنعت گردشگری با محوریت برنامه سوم توسعه پرداخته‌اند که از خلاء الگوی سیاست‌گذاری معین و به خصوص فقدان توجه به شاخص‌های بنیادین سیاست‌گذاری مانند تمرکز و انسجام در اهداف، دیدگاه نظام‌مند و یکپارچه در میان سیاست‌گذاران، میزان عمل‌پذیری سیاست‌ها و نظام پاسخ‌گویی و ارزیابی عملکرد مؤثر دانسته‌اند. توسعه گردشگری را متضمن توجه به ابعاد توسعه در تمامی سطوح فردی، سازمانی و ملی دانسته و پایداری آن را در پی استفاده از منابع، هدایت سرمایه‌گذاری‌ها، توسعه فناوری و تغییر ساختاری و نهادی می‌دانند که با نیازهای حال و آینده بشر منطبق باشد (جدول ۵).

جدول ۵: شاخص‌های بنیادین سیاست‌گذاری گردشگری

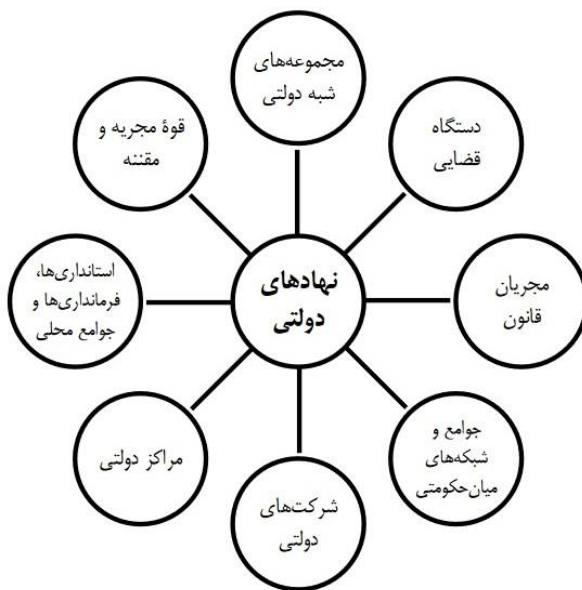
توسعه روابط خارجی
سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها و زیرساخت‌های گردشگری
کاهش تصدی دولت
توسعه فرهنگ عمومی گردشگری
ایجاد نظام آموزش رسمی گردشگری
توسعه آموزش‌های کاربردی
حمایت از پژوهش‌های گردشگری
تحول و نوسازی سازمان‌ها
تحول در نظام مدیریت
توسعه نظام پشتیبانی و عملیات
توسعه محصولات و خدمات گردشگری

منبع: شجاعی و نوری

۶- نهادهای ذی نفع/درگیر در مساله

در صنعت گردشگری برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری دولت‌ها، در سه سطح ملی، منطقه‌ای و محلی صورت می‌گیرد که این مهم نقشی اساسی در توسعه جایگاه میراث فرهنگی و گردشگری مناطق مختلف گردشگری و به دنبال آن توسعه اقتصادی و غیراقتصادی آن‌ها را به همراه دارد. البته باید مدنظر داشت که هیچکدام از این برنامه‌ها با مشارکت سمن‌ها و جامعه محلی در مقاصد مختلف گردشگری قابل تحقق و دستیابی نیستند. لذا با توجه به نقش اولیه و محوری حاکمیت

در قوانین و سیاست گذاری حوزه گردشگری در کشورها، هال و جنکینز^۷ (۱۹۹۵) در مدلی جامع از نهادهای دولتی دینفع در سیاست گذاری حوزه گردشگری را به صورت ذیل به نمایش درآوردند (نمودار ۱).



نمودار ۲: نهادهای دینفع با حوزه گردشگری؛ هال و جنکینز (۱۹۹۵)

ریچینز^۸ (۲۰۰۱) نیز در رابطه با نقش دولت در رابطه با مداخله و تصمیم‌گیری در سیاست گذاری حوزه گردشگری را در بخش به صورت جدول (۶) تقسیم می‌نماید.

^۷ Hall , Jenkins

^۸ Richinz

جدول ۶: فعالیت دولت در تصمیم‌گیری و مداخله در حوزه گردشگری

موضوع	تصمیم‌گیری
داده (اطلاعات)	پشتیبانی در توسعه اقتصادی گردشگری ارتقا گردشگری در سطح محلی/منطقه‌ای و ادارات گردشگری
برنامه‌ریزی	پشتیبانی از برنامه‌ها و استراتژی‌های گردشگری چشم‌انداز بلندمدت برای گردشگری و توجه به عناصر محیطی، اقتصادی، اجتماعی و گردشگری
کنترل	ارائه معیارها و استانداردها در توسعه گردشگری ارائه خطوط راهنما و امکانات در جهت توسعه گردشگری ایجاد و تأمین نیازهای امنیتی، سلامتی، محیطی در توسعه گردشگری
توسعه	توسعه فرایندها و اقدامات در جهت فراهم کردن امکانات و انجام فعالیت‌ها ارزیابی و سنجش معیارهای توسعه ارزیابی فعالیت‌ها و عملکردها در جهت توسعه
کاربری زمین	تعیین ظرفیت و محدودیت‌های زمین در توسعه گردشگری تعیین حوزه‌های خاص و گسترده در جهت توسعه گردشگری
زیرساخت	اعمال تغییرات و اقدامات در مدیریت زیرساخت‌ها ایجاد و پیگیری اقدامات و برنامه‌های زیرساخت
تأمین مالی	ایجاد دستمزد، مالیات، نرخ‌های بهره و ... در توسعه گردشگری و افزایش شمار بازدیدها مشاوره تأمین مالی و انجام دادن پژوهش برای توسعه و کاهش موانع موجود در راه توسعه گردشگری

منبع: ریچینز (۲۰۰۸)

در جمهوری اسلامی ایران نیز وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی نیز به عنوان نهاد متولی و اصلی این حوزه مطرح است حوزه قانون‌گذاری این حوزه نیز فراکسیون با نام میراث فرهنگی و گردشگری ذیل کمیسیون فرهنگی مجلس شورای اسلامی تعریف شده است که در بحث قوانین می‌تواند در قالب کمیسیون فرهنگی ورود نماید. همچنین با توجه به اینکه وزارتخانه متولی این صنعت در سال ۹۸ با تأیید شورای نگهبان قانون اساسی از سازمان به وزارتخانه مبدل گشت زمینه برای پاسخگویی وزیر را فراهم آورده است.

۷- چالش‌ها

▪ چالش‌های تقنینی

- نبود کمیسیون تخصصی میراث فرهنگی و گردشگری در مجلس شورای اسلامی. چراکه فراکسیون عملاً در مقامی نیست که قانونی تهیه، اصلاح و یا حذف کند و از قدرت قانون‌گذاری برخوردار نیست.
- عدم تخصص، شناخت و تجربه کافی افراد و اعضا فراکسیون گردشگری مجلس نسب به حوزه میراث فرهنگی و گردشگری.
- قوانین، مقررات، رویه‌ها و دستورالعمل‌ها ناسازگار و حتی قدیمی و ناکارآمد در این حوزه.

- عدم بازبینی قوانین گردشگری با توجه به شرایط جدید به طوریکه قانون مادر گردشگری مربوط به سال ۱۳۷۰ است.
- فقدان الگو و نقشه راه مشخص در زمینه سیاست گذاری گردشگری کشور.
- وجود قوانین مبهم، متناقض یا دست و پاگیر در این حوزه.
- ابهام و عدم شفافیت در قوانین حمایت از سرمایه گذاران بخش گردشگری.
- عدم استفاده از تجربه متخصصان میراث فرهنگی و گردشگری در قانون گذاری.
- نبود برنامه راهبردی برای توسعه گردشگری داخلی و جذب گردشگر از کشورهای همسایه.

▪ چالش های اجرایی

- پراکندگی و ابهام در حوزه اختیارات وزارت میراث فرهنگی و گردشگری با توجه به فرابخشی بودن این حوزه.
- عدم اجماع در جامعه نخبگانی گردشگری و ذینفعان حاکمیتی و متولی در تفاهم گفتمانی گردشگری در جمهوری اسلامی ایران.
- بخشی نگری دستگاه های اجرایی (به نوعی نداشتن دید جامع و ملی به این حوزه).
- بخشی نگری در وزارتخانه و تعارض منافع در ساختار وزارت بین سه بخش میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی.
- صنفی نگری اتاق های بازرگانی در این حوزه.
- گران بوده سفر برای عامه مردم به ویژه قشر متوسط درآمدی کشور.
- تضاد نهادهای ذینفع مختلف این حوزه در مقام اجرا و عمل با توجه به فرابخشی بودن این حوزه.
- تضاد منافع بخش های درون سازمانی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی.
- انفعال در زمینه استفاده از ظرفیت های گردشگری برای توسعه دیپلماسی عمومی کشور.
- نادیده انگاشتن اقتصاد این حوزه توسط خط مشی گذاران و تصمیم گیران حاکمیت به دلیل وابستگی به درآمدهای ارزی نفتی.
- ضعف نظام آموزش عالی کشور در این حوزه با وجود سابقه نزدیک به ۲۵ سال در تربیت متخصص.
- غفلت از ظرفیت های ناشناخته میراث فرهنگی و گردشگری کشورها در بخش های مختلف فرهنگی مثل گردشگری ورزشی، گردشگری رویداد، گردشگری عشایر.

- بی‌برنامه‌گی و جزیره‌ای عمل کردن در ساختار اجرایی وزارت میراث فرهنگی و گردشگری و بخش‌های مختلف آن.
- ضعف و کمبود نیروی انسانی متخصص و کاربلد در ستادهای وزارت میراث فرهنگی و گردشگری کشور در مقابل حجم انبوه نیروی سربار و غیرمتخصص در وزارت.
- انفعال پژوهشگاه متولی میراث فرهنگی و گردشگری کشور در زمینه تولیدات علمی، پژوهشی و کاربردی در این حوزه.
- عدم شفافیت و دقت در نظام آماری این حوزه که منجر به ناسازگاری اطلاعاتی در تصمیم‌گیری می‌گردد.
- ادامه روند ناهماهنگی زمانی و حجمی سفرهای داخلی در ایام پیک سال مثل ایام نوروز و تعطیلات.
- عدم تناسب و توازن زیرساخت‌های گردشگری (مثل حمل‌ونقل و اقامتگاه‌ها) در کشور. مثلاً در مشهد مقدس با ازدیاد اقامتگاه در همه ایام سال و در شیراز با کمبود اقامتگاه به ویژه در ایام پیک مواجهیم.
- تاکنون اسناد جامع گردشگری جنبه اجرایی پیدا نکرده و در حد بیانیه محض بوده است.
- عدم توجه توسط دولت و پای کار نیاوردن ظرفیت‌های گردشگری کشور در با وجود پیشنهادات بخش گردشگری مرکز پژوهش‌های مجلس از سال ۱۳۹۱.

▪ چالش‌های نظارتی/قضایی

- نبود قوانین برای نظارت بر حقوق جامعه میزبان و گردشگران در مقاصد گردشگری.
- کمبود قوانین نظارتی بازدارنده در حفاظت از میراث فرهنگی.
- ضعف قوانین ناظر بر ضوابط صنعت گردشگری.
- عدم نظارت پیشگیرانه قضائی بر جریان‌ات گردشگری در سطح کشور.
- نبود نظام جامع نظارتی بر بخش خصوصی گردشگری موجب شده که فعالان این بخش با نادیده انگاری منافع و امنیت ملی فقط در راستای منافع فردی خود قدم بردارند.

۸- برنامه اقدام پیشنهادی

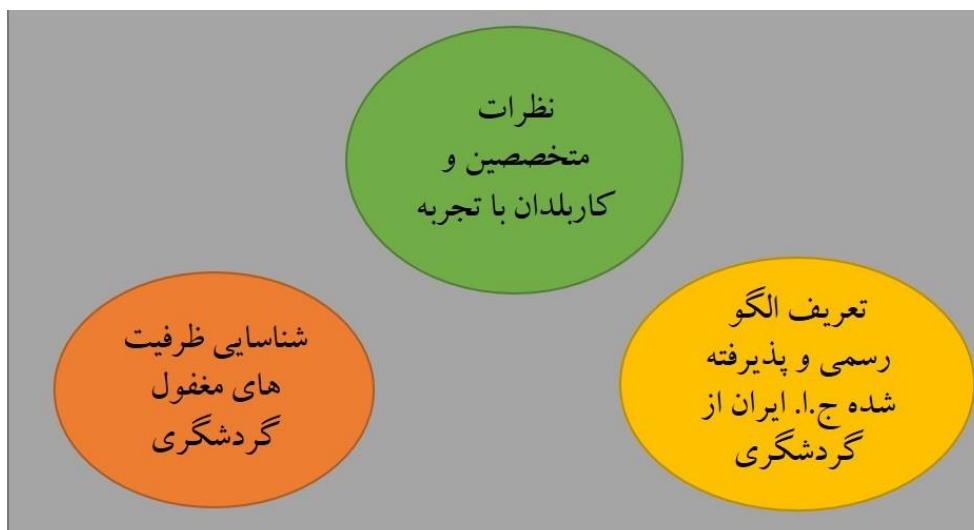
صنعت گردشگری به واسطه ماهیت شکننده‌ای که دارد تاثیرپذیری زیادی از تحولات سیاسی، اقتصادی و اجتماعی محیط پیرامون خود دارد به طوری که فعالان و نخبگان این حوزه از این صنعت با عنوان صنعت شیشه‌ای یاد می‌کنند. صنعت گردشگری جمهوری اسلامی ایران هم طی ۴۲ سال گذشته تحت تأثیر تحولات گوناگونی قرار گرفته است به طوری که روند این تحولات را می‌توان در اسناد بالادستی جمهوری اسلامی ایران مثل شش سند توسعه‌ای ۵ ساله و چشم‌انداز بیست ساله مشاهده نمود. در این اسناد بر روند توسعه‌ای گردشگری و میراث فرهنگی کشور سخن گفته شده است اما موردی که بیش از همه چیز واضح است عدم توجه این اسناد به ظرفیت‌های عظیم طبیعی، میراث فرهنگی و

انسانی که حتی مورد تاکید مقام معظم رهبری است در این صنعت در اسناد بالادستی کشور است. همین مهم موجب گردیده است که شاید گردشگری در بین متولیان ذینفع و دستگاه‌های اجرایی کشور چندان مورد توجه و اولویت قرار نگیرد اما با این حال شایان ذکر است که با تمام تحولات و محدودیت‌هایی که پس از پیروزی انقلاب اسلامی، نظام جمهوری اسلامی ایران با آن روبرو بوده است اقدامات بزرگ و مثبتی در شکوفایی و توسعه این صنعت انجام شده است.

از این رو با توجه به عدم تناسب ظرفیت‌های کشور در بخش میراث فرهنگی و گردشگری و نقش آن در توسعه کشور، یکی از موارد اولیه و اساسی توجه حاکمیت به این بخش از طریق اسناد بالادستی و سیاست‌های کلی نظام است.

با همه این تفاسیر باید گفت حال که در مرحله انجام سندنویسی برای برنامه هفتم توسعه جمهوری اسلامی ایران قرار داریم و سیاست‌های نوشته‌شده در این اسناد نگاه توسعه‌ای سیاست‌گذاران کشور را در هر حوزه کشور با توجه به شرایط کشور در نظر می‌گیرد، استفاده از نظرات و تجربیات صاحب‌نظران و نخبگان متخصص در این حوزه و پوشش جامع و مانع همه موارد مطرح شده با توجه به چالش‌های اساسی پیش رو این حوزه و پیشنهادات ارائه شده (تقنین، اجرا و نظارت) برای اسناد بالادستی در بخش میراث فرهنگی و گردشگری از ضروریات خواهد بود.

الگوی ابتدایی و سنتی توسعه صنعت گردشگری در ۶۰ سال گذشته (قبل و پس از انقلاب اسلامی) در سیاست‌های کلی و اسناد بالادستی تا به امروز ناکارآمدی آن در اجماع ذینفعان و نخبگان و عقاید آن‌ها و استفاده از ظرفیت‌های کشور برای توسعه در برابر یک الگوی پذیرفته‌شده ملی در این حوزه بوده است لذا تعریف الگو و مدل پذیرفته جمهوری اسلامی ایران از گردشگری در این اسناد و ابلاغ آن توسط مقام معظم رهبری می‌تواند ذینفعان و نگاه‌های مختلف و حتی چالشی که در رابطه با پدیده گردشگری وجود دارد را به سوی یک اجماع نظری برساند و بعدها شاهد اثرگذاری این اجماع در عمل توسط مجریان و فعالان این صنعت به عنوان یک نقشه راه و چراغ روشن برای هدایت راهبردی در مسیر توسعه پایدار گردشگری کشور بود.



شکل ۱: اجزاء اصلی برنامه اقدام پیشنهادی (منبع: محقق یافته).

پس با کسب نظرات و تجربیات متخصصین و فعالان باتجربه حوزه میراث فرهنگی و گردشگری در سیاست گذاری این حوزه می توان شاهد اجماع همه ذینفعان اثرگذار بر توسعه گردشگری برای استفاده کامل از ظرفیت های مغفول این حوزه در اقتصاد کشور باشیم و با تثبیت جایگاه اثرگذار و واقعی بخش میراث فرهنگی و گردشگری کشور در اسناد و قوانین بالادستی و سیاست های کلی نظام و بالطبع لازم الاجرا بودن آن توسط همه متولیان دولتی و غیردولتی و خصوصی مبتنی بر پیشنهادات ارائه شده قادر است به عنوان سند رسمی مورد توافق همگان در جمهوری اسلامی ایران برای بخش میراث فرهنگی و گردشگری توسط دستگاه های مربوطه اجرایی گردد.

۹- پیشنهادات

▪ راهکارهای پیشنهادی

- پیگیری جدی تشکیل کمیسیون تخصصی میراث فرهنگی و گردشگری در مجلس شورای اسلامی و بالطبع نقش مؤثر این حوزه در اسناد توسعه و بالادستی کشور توسط کمیسیون تخصصی.
- جذب فارغ التحصیلان متخصص و کاربلد در حوزه های ستادی وزارت از سال ۱۴۰۰ و پیگیری جهت اصلاح و رفع نواقص موجود در ستادهای استانی کشور.
- ایجاد زمینه اشتراک مساعی بیشتر جامعه نخبگانی میراث فرهنگی و گردشگری کشور با مجلس، نهادهای سیاست گذار و دستگاه های اجرائی ذینفع توسط وزارت متولی.
- تعیین تکلیف نهادهای ذینفع بر بازمینی و به روزرسانی قوانین مادر و دستورالعمل های حوزه میراث فرهنگی و گردشگری کشور.

- لزوم نگاه تخصصی تر در آموزش فنی حرفه‌ای و دانشگاهی در حوزه گردشگری و جذب اساتید متخصص در حوزه آموزش.
- ایجاد نظام جامع و هماهنگ برای جلب سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی (از کشورهای دوست و همسایه) در صنعت گردشگری.
- تهیه و تدوین پیوست گردشگری در طرح‌ها و پروژه‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور.
- تمرکز سیاست‌های کلی این حوزه بر تقویت بخش خصوصی صنعت گردشگری در حوزه اجرا و همچنین کاهش تصدی‌گری دولت در اجرا.
- افزایش نقش دولت و دستگاه‌های حاکمیتی در بحث سیاست‌گذاری، تولید محتوا در گردشگری، دیپلماسی فرهنگی، قانون‌گذاری، نظارت و مراقبت بر اجرا قوانین و سیاست‌های کلان.
- تهیه و تنظیم قوانین و آئین‌نامه حقوقی شفاف برای حمایت فرهنگی از جامعه محلی میزبان به خصوص در مقاصد کوچک و روستایی با همکاری وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و مجلس شورای اسلامی و نهادهای ناظر مرتبط مثل وزارت کشور در سیاست‌گذاری گردشگری.
- تهیه حساب‌های اقماری برای میراث فرهنگی و گردشگری کشور و بالطبع مشخص شدن (تولید ناخالص داخلی (GDP) گردشگری) و جایگاه این حوزه در اسناد بالادستی و سیاست‌های اقتصادی کشور.
- تهیه نقشه راهی برای توسعه متوازن و پایدار زمانی و مکانی گردشگری (مسافرت‌های) داخلی در برنامه‌های توسعه‌ای و سیاست‌های گردشگری کشور.
- تعیین تکلیف نهادهای ذینفع در استان‌ها از جمله استانداری‌ها در احیا، مرمت بناها و بافت‌های قدیمی سنتی.
- تمرکز و جهت‌گیری سیاست‌های کلان گردشگری کشور به سوی استفاده از ظرفیت کشورهای همسایه و حوزه تمدنی جمهوری اسلامی ایران در جذب گردشگر با تاکید بر جذب گردشگر مذهبی یا زائر.
- فعال کردن و توجه بیشتر به نظرات و پیشنهادات جامعه نخبگانی، اندیشکده‌ها و مؤسسات پژوهشی فعال در حوزه میراث فرهنگی و گردشگری در سیاست‌گذاری این حوزه و بکارگیری پیشنهادات آن‌ها در مقام عمل توسط دولت و بخش خصوصی.
- لزوم توجه به بحث تهاجم فرهنگی در معماری نمادها و ابنیه تاریخی و فرهنگی کشور.
- توجه به اقتصاد میراث فرهنگی مثل: میراث کشاورزی، میراث صنعتی و میراث منابع آبی در کشور در اسناد بالادستی.
- تهیه و تدوین قانون جامع و بازدارنده برای حفاظت از میراث فرهنگی کشور.

پیوست ۱- فهرست تحقیقات مرتبط (پایان نامه ها و پروژه های مرتبط)

فهرست مقالات مورد بررسی در مرور نظام مند

عنوان مقاله	نویسندگان	سال انتشار	روش تحقیق	نتایج
بررسی سیاست گذاری صنعت گردشگری در قوانین بالادستی جمهوری اسلامی ایران	هادی ویسی	۱۳۹۶	اسنادی	توجه کمتر سیاست گذاران و برنامه ریزان کلان ج.ا.ایران به گردشگری و نگاه تقلیل گرایانه و کنترل شده تنها به بعد کوچکی از گردشگری با نگاه فرهنگی.
بررسی سیاست های توسعه صنعت گردشگری در ایران با استفاده از رویکرد پویایی های سیستم	حمیدرضا فرتوک زاده، سیما اسفندیار پور بروجنی، زهره کیانی فیض آبادی و میثم رجبی نهوجی	۱۳۹۵	روش تحلیل پویایی های سیستم	بهره گیری بیشتر از گردشگران موجود، برندسازی، استانداردسازی، حفاظت از محیط زیست، ایجاد توافق راهبردی در ذهن جامعه ایرانی نسبت به گردشگری، توسعه دیپلماسی رسانه ای برای تغییر ذهنیت جهان نسبت به ایران و ایجاد اعتماد برای سرمایه گذاران توسط دولت.
بررسی سیاست گذاری گردشگری ایران و مشکلات و محدودیت های آن	نبی اله دهقان و مانده کاوسی	۱۳۹۳	توصیفی-تحلیلی	عدم تمایل به آینده نگری و گرایش به نتایج زودرس، جزئی نگری و تک بُعدی شدن در تصمیم گیری، نارسایی اطلاعاتی در تصمیم گیری، گرایش به ساده انگاری و به دنبال راه حل های ساده رفتن.
نگرشی تحلیلی بر اسناد بالادستی و ملی توسعه گردشگری کشور	جلیل محمدی و الهام رستمی دهجلالی	۱۳۹۲	تحلیل اسنادی	چند پارچگی مدیریتی و موازی کاری و گاهها سردرگمی در انجام وظایف، عدم ورود تخصصی به حوزه گردشگری در برنامه ها، نداشتن برنامه و سازوکاری مناسب برای ضمانت اجرایی برنامه ها همچون ثبات مدیریت.
بررسی ابعاد و نحوه سیاست گذاری در صنعت گردشگری	محمد صالح مزیدی و الهام رضائی	۱۳۹۲	مروری	در دهه های اخیر، تمرکز بر رهیافت های تشویقی و تبلیغاتی یا تقاضامحور با توجه به چشم انداز گردشگری ایران و ظرفیت

عنوان مقاله	نویسندگان	سال انتشار	روش تحقیق	نتایج
				های آن، ضرورت تدوین و اجرای خط- مشی های گردشگری.
تحلیلی بر سیاست گذاری گردشگری در ایران	رحیم حیدری چیانه، سیده خدیجه رضاطبع ازگمی، ناصر سلطانی و اکبر معمدی مهر	۱۳۹۲	اسنادی و کمی	بهبود سیاست های بین المللی، مشارکت و فعالیت در سازمان های بین المللی، توسعه سیاسی، و بهبود نظام اداری را مهم ترین اولویتهای سیاست گذاری برای توسعه گردشگری در ایران، نادیده گرفتن گردشگری به عنوان یک بخش مهم اقتصادی و در حاشیه سیاست ها.
موانع اساسی سیاست گذاری گردشگری از نظر نخبگان	علی اصغر سعیدی، سید محمد بهشتی و رضا رضوانی	۱۳۹۱	کیفی	نبود زیرساخت های فیزیکی و عدم سرمایه گذاری لازم و موانع، ارزشی، فرهنگی و اجتماعی سر راه توسعه گردشگری و وجود اختلاف عمیق بین گروه های نخبه و صاحب نظر.
بررسی سیاست های دولت در صنعت گردشگری و ارایه الگوی توسعه پایدار صنعت گردشگری کشور	منوچهر شجاعی و نورالدین نوری	۱۳۸۶	کمی کیفی	فقدان توجه به شاخص های بنیادین سیاست گذاری مانند تمرکز و انسجام در اهداف، دیدگاه نظام مند و یکپارچه در میان سیاست گذاران، میزان عمل پذیری سیاست ها و نظام پاسخ گویی و ارزیابی عملکرد مؤثر.