

مقاله پژوهشی - فصلنامه علمی رهیافت‌ها

سال چهاردهم، شماره ۵۰، بهار ۱۳۹۹
صفحه ۱۴۷ تا ۱۶۸

جایگاه گروه‌های ذینفع گردشگری در اسناد بالادستی ج.ا.ایران

علی نامدار / دانشجوی دکتری سیاستگذاری عمومی، دانشکده علوم سیاسی واحد تهران مرکز، تهران،
ایران. anamdar35@yahoo.com

احمد بخشایشی اردستانی / استاد تمام و عضو هیات علمی دانشکده علوم سیاسی، دانشگاه آزاد اسلامی
واحد تهران مرکز، تهران، ایران. alihhasani@gmail.com

ناصر رضایی / استادیار و عضو هیات علمی پژوهشگاه گردشگری hiwa865@outlook.com

چکیده

در دنیای کنونی، روز به روز بر تعداد کارشناسان و صاحب‌نظرانی که اثربخشی مشارکت و دخالت دولت در صنعت گردشگری و کارآئی سیاست‌های آنها را مورد تردید قرار می‌دهند، افزوده می‌شود. گروه‌های ذینفع غیردولتی و بخش خصوصی در حوزه گردشگری (تورگردانان، مراکز اقامتی و پذیرایی و مراکز حمل و نقل) از ارکان اصلی سیاستگذاری گردشگری محسوب می‌شوند. این گروه‌ها می‌بایست سهم ویژه‌ای در سیاستگذاری در حوزه گردشگری داشته و همراه با نهادهای دولتی و البته هماهنگ با آنها، در پی گسترش این حوزه و بالطبع رسیدن به اهداف اقتصادی خویش باشند. حال سؤال اینجاست که؛ گروه‌های ذینفع غیردولتی در سیاستگذاری گردشگری ایران چه جایگاهی دارند؟ این پژوهش به روش کیفی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و آماری، به توصیف و تحلیل داده‌ها پرداخته است. برای دستیابی به اطلاعات دست اول، ابتدا پرسش‌های مربوط به مصاحبه تنظیم و سپس جهت روایی و پایایی مقاله به ۱۰ نفر از اساتید و متخصصان فن ارجاع شده و در نهایت با ۲۰ نفر از خبرگان امور گردشگری به صورت میدانی مصاحبه شده و با استفاده از روش دلفی به تحلیل نتایج پرداخته شد. یافته‌ها نشان می‌دهد در جمهوری اسلامی ایران گروه‌های ذینفع گردشگری در سیاستگذاری‌های کلان مربوطه، نقش مؤثر و شفافی ندارند، لیکن در اجرای این سیاست‌ها بسیار فعال هستند.

کلیدواژه: سیاستگذاری، گردشگری، گروه‌های ذینفع، اسناد بالادستی، ایران.

تاریخ تأیید ۱۳۹۸/۰۹/۲۲

تاریخ دریافت ۱۳۹۷/۱۱/۰۱

مقدمه

امروزه جهانگردی به عنوان گسترده‌ترین صنعت خدماتی دنیا، جایگاه ویژه‌ای در عرصه‌های اقتصادی، فرهنگی و سیاسی را به خود اختصاص داده است. به طوری که در بیش از ۱۵۰ کشور، گردشگری یکی از پنج منبع مهم کسب ارز خارجی است (موحدی و همکاران، ۱۳۸۹: ۲). این صنعت دربردارنده تمامی پدیده‌ها و روابط حاصل از تعامل گردشگران، عرضه‌کنندگان و فروشندگان محصولات گردشگری، دولت‌ها و جوامع میزبان، در فرایند جذب و پذیرایی از گردشگران است. صنعت گردشگری نتایج و دستاوردهای عمده‌ای را نیز دربردارد که از آن جمله می‌توان به جنبه اشتغال‌زایی و تأثیر آن بر کارکردهای توسعه‌ای و اقتصادی اجتماعی در منطقه یا کشور اشاره داشت (Holjevac, 2003: 2). از این رو بسیاری از کشورها در رقابتی نزدیک و فشرده در پی افزایش بیش از پیش منافع و عواید خود از این فعالیت بین‌المللی‌اند، لذا امروزه به منظور تنوع بخشیدن به منابع رشد اقتصادی و درآمدهای ارزش و هم چنین ایجاد فرصت‌های شغلی جدید در کشور، توسعه صنعت گردشگری از اهمیت فراوانی برخوردار است. به طوری که امروزه توسعه و ارتقای گردشگری به طور وسیعی به خصوص در کشورهای در حال توسعه پذیرفته شده و در دستور کار دولت‌ها قرار گرفته است (Ko & Stewart, 2002: 523). در حال حاضر برخلاف گذشته که افراد معدودی می‌توانستند در فرآیند گردشگری مشارکت داشته باشند، افزایش روزافزون تعداد گردشگران، گویای تبلور یافتن گردشگری به عنوان یک نیاز است، همین امر ضریب تأثیرگذاری گردشگری را افزایش داده است (موحدی و همکاران، ۱۳۸۹: ۲). با این وجود سال‌هاست دامنه گردشگری، از میدان محصور مکان‌های باستانی به محیط طبیعی رخت کشانده، و در این میان نقش سواحل به عنوان یکی از مهم‌ترین مقاصد گردشگری، اهمیتی روزافزون یافته است (شیعه و اشلیکی، ۱۳۸۹: ۱۵۶). از این رو سیاست‌گذاری، هدایت و توسعه صنعت گردشگری به عنوان یکی از منابع بسیار مهم کسب درآمد و ایجاد اشتغال که دارای تأثیرات اجتماعی، فرهنگی و زیست محیطی فوق‌العاده‌ای نیز می‌باشد به عنوان یک نیاز مطرح می‌شود (کاظمی و همکاران، ۱۳۹۱: ۷۱). با توسعه گردشگری، گروه‌های ذینفع به شیوه‌های مختلف تحت تأثیر قرار می‌گیرند؛ بعضی از ذینفعان ممکن است افزایش کیفیت زندگی خود را ببینند، برخی ممکن است کاهش کیفیت زندگی را تجربه کنند و برخی دیگر ممکن است ترکیبی از هر دو داشته باشند. درک دیدگاه‌های متفاوتی از ذینفعان و اینکه چگونه از توسعه گردشگری تحت تأثیر قرار می‌گیرند، ضروری

است تا ذینفعان، مشارکت سازنده‌ای در برنامه‌ریزی داشته باشند (Chase, 2011: 475). بر اساس تعریف ما از گروه‌های ذینفع در گردشگری، این گروه‌ها شامل عناصر غیردولتی است. که اینها به دو دسته فراملی (گروه‌های ذینفع بین‌المللی و منطقه‌ای) و فروملی (اتحادیه‌ها و گروه‌های ذینفع در داخل کشور) تقسیم می‌شوند. لیکن تاکید ما در این نوشته بررسی دسته دوم یعنی گروه‌های ذینفع گردشگری در حوزه فروملی و داخلی است.

سوال اصلی این مقاله از این قرار است که؛ گروه‌های ذینفع غیردولتی در سیاستگذاری گردشگری ایران چه جایگاهی دارند؟ قبل از پاسخ به این سوال لازم است تا وضعیت کلی گردشگری در ایران مورد بررسی قرار گیرد. ایران رتبه پنجم جاذبه‌های طبیعی و رتبه دهم جاذبه‌های فرهنگی - تاریخی جهان را دارد، با این حال نه جزو ۱۰ کشور اول گردشگرپذیر جهان و نه ۱۰ کشور اول گردشگرپذیر آسیاست. دلایل متعدد است، اما کارشناسان حوزه گردشگری معتقدند این امر دلایل داخلی و بین‌المللی دارد؛ از بعد داخلی، مهم‌ترین عامل، نبود کارشناسان و افراد متخصص، باتجربه و آشنا به صنعت گردشگری در رأس مدیریت و بدنه اصلی و تصمیم‌گیر این بخش و بی‌سروسامانی این حوزه است. ضمن اینکه این صنعت و سیاستگذاری آن منحصر در دست دولت بوده و بخش خصوصی و گروه‌های ذینفع دخالتی موثر در سیاستگذاری گردشگری ندارند. نکته دیگر، محدودیت‌های بین‌المللی پس از انقلاب اسلامی است. همانگونه که به طور ملموس پیداست، پس از انقلاب ۵۷، کشورهای غربی به خصوص ایالات متحده، در صدد ایران هراسی و اسلام هراسی در منطقه بوده و این موضوع پس از چهار دهه پس از پیروزی انقلاب اسلامی همچنان ادامه دارد. علاوه بر این بحث تحریم‌ها نیز بر مشکلات کار افزوده و ایران را در مسیر رشد گردشگری با موانعی روبرو ساخته است. با این وجود در دهه اخیر تلاش‌هایی صورت گرفته و نشان از عزم ملی جمهوری اسلامی ایران برای توسعه گردشگری دارد، لیکن این اقدامات بسیار اندک بوده و با توجه ظرفیت‌های بالقوه ایران می‌بایست بیشتر از اینها باشد. علیرغم حضور پررنگ دولت در صنعت گردشگری، نقش نهادها و گروه‌های ذینفع، امری غیرقابل انکار است. این گروه‌ها رابطه مستقیم با گردشگری و توسعه آن داشته و با توجه به منافع اقتصادی، علاقمندی بیشتری نسبت به جذب گردشگر دارند. لذا آسیب‌شناسی در این موضوع و شناخت این گروه‌ها و همچنین ارائه راهکارهایی برای تشویق بخش خصوصی برای ورود به سیاستگذاری گردشگری، امری ضروری محسوب می‌شود. لازم به ذکر است با توجه به گستردگی مبحث گردشگری در ابعاد سیاسی، فرهنگی، اقتصادی ...، در این نوشته تمرکز بر بعد اقتصادی آن

است به این دلیل که در اینجا تأکید بر نقش گروه‌های ذینفع اقتصادی بوده است. هر چند که مسائل فرهنگی و سیاسی آن نیز با یکدیگر هم‌پوشانی دارند. لذا در بررسی منابع بالادستی نیز، اغلب سیاست‌های کلان اقتصادی در رابطه با گردشگری مدنظر بوده است.

۲. پیشینه تحقیق

در مورد نقش گروه‌های ذینفع در فرآیند سیاستگذاری در حوزه گردشگری تا کنون مطالعات چندانی انجام نشده است. بنابراین انجام تحقیقات و مطالعات در این زمینه و طراحی روش‌های تحقیق، تکنیک‌های تجزیه و تحلیل و مدل‌های سیاستگذاری گردشگری ضروری است. در رابطه با پیشینه تحقیق می‌توان گفت؛ با توجه به اهمیت زیاد مسأله، البته پژوهش‌هایی انجام یافته که به صورت جدول زیر توضیح داده شده است:

نام محقق / سال	عنوان تحقیق	مهمترین دستاوردها
بابایی سمیرمی/۱۳۹۲	ارتباط صنعت توریسم و توسعه اقتصادی در ایران با رویکرد شبکه عصبی	نرخ ارز بیشترین و جنگ کمترین اهمیت را در میان عوامل موثر بر تقاضای گردشگر در ایران داشته است.
ابراهیم زاده/۱۳۸۶	توسعه توریسم و تحولات کارکردی آن در ایران در حال گذار	تحولات کارکردی و ساختاری نشان دهنده مرحله گذار شتابان در صنعت گردشگری ایران و جهش اساسی در آن است.
رنجبران و زاهدی ۱۳۸۵	شناخت گردشگری	فعالین غیردولتی و گروه‌های ذینفع غیردولتی جزء ذینفعان اصلی در سیاستگذاری گردشگری هستند که بدون در نظر گرفتن آنها، تصمیمات و سیاست‌ها ناقص تلقی می‌شوند.
نویخت/۱۳۸۷	توسعه صنعت گردشگری در ایران	توسعه صنعت گردشگری نیازمند عناصر فعال اقتصادی مانند شبکه‌های مراکز اقامتی، حمل و نقل، مراکز رفاهی و مانند آن است.
هال و جنکینز/۱۳۷۸	سیاستگذاری جهانگردی	به نقش عناصر مختلف (دولت، ایدئولوژی، قدرت و گروه‌های ذینفع) در فرایند سیاستگذاری جهانگردی پرداخته و نشان داده شده است که پیشرفت سیاستگذاری جهانگردی، نتیجه همکاری عناصر مختلف و هماهنگی آنها می‌باشد.
راجر داس ویل/۱۳۸۷	مدیریت جهانگردی	مدیریت صحیح در جهانگردی اصول خاصی دارد که کشورهای در حال توسعه برای ارتقاء گردشگری خود نیازمند مدیریت منطقی و عقلانی در سطح بین‌المللی، منطقه‌ای و داخلی هستند.

نام محقق / سال	عنوان تحقیق	مهمترین دستاوردها
چاک. وای. گی/۱۳۸۲	جهانگردی در چشم اندازی جامع	گروه‌های مولد در گردشگری شامل سازمان‌های خدماتی حمل و نقل (راه‌های آبی، هوایی، زمینی و ریلی)، اقامتگاه‌ها و خدمات پذیرایی (مهمان‌پذیرها و انواع هتل‌ها) می‌باشد که این گروه‌ها نقش بسزایی در توسعه گردشگری دارند.
موسایی/۱۳۸۳	تخمین تابع تقاضای توریسم به ایران	میزان تقاضای سفر و به تبع آن درآمد ارزی حاصل از آن در دوره مورد بررسی شدیداً تحت تأثیر مسائل امنیتی و تحولات داخلی است.

۳. چارچوب مفهومی

شیوه نفوذ گروه‌های ذینفع در سیاستگذاری گردشگری

نظریه برای تحلیل گر مانند ابزار دست صنعتگر است. توصیف، تجزیه و تحلیل و استفاده از نظریه مناسب برای کمک به تشریح رویدادها، متأثر از تمایل و توان تحلیل گر به دستکاری داده‌ها و همچنین متأثر از گرایش‌های فکری وی است. در مورد تجزیه و تحلیل سیاست‌ها، دو دیدگاه نظری وجود دارد: (۱) دیدگاه نظری کثرت‌گرا، نخبه‌گرا، مارکسیستی، صنفی؛ (۲) دیدگاه نظری کثرت‌گرا، مارکسیستی و دموکراتیک. این دو دیدگاه اگرچه متفاوت هستند اما مانع‌الجمع نیستند و فرآیندهای سیاستگذاری را به شیوه‌های خاص خود تعریف می‌کنند. این دو نظریه را می‌توان به توجه به سطوح تجزیه و تحلیل هر یک از آنها، دیدگاه‌های کلی آنها و با توجه به روش‌های مورد استفاده در آنها در مطالعه سیاست‌های عمومی نیز از یکدیگر تمیز داد (هال و جنکینز، ۱۹۹۵: ۲۰). سیاست‌ها صریحاً یا تلویحاً به مجموعه‌ای از روابط علی موجود میان شرایط اولیه و نتایج و پیامدهای بعدی اشاره دارد. اگر X آنگاه Y با فراهم شدن شرایط اولیه، مقامات مسئول سیاست‌ها را به برنامه‌ها تبدیل می‌کنند. اکنون X وجود دارد. برنامه‌ها با ایجاد اولین حلقه از زنجیره روابط علی، نظریه‌ها را عملیاتی نموده و اعمال را به اهداف پیوند می‌زنند (Pressman and wildavsky, 1973: XV).

البته این پژوهش، در قالب هیچکدام از نظریات خاص قرار نمی‌گیرد چرا که در این صورت با محدودیت در تحلیل مواجه خواهیم شد؛ لذا لازم است مفاهیم مقاله تعریف و توضیح داده شود. گروه‌های ذینفع، سیاستگذاری، و همچنین شیوه نفوذ گروه‌های ذینفع در سیاستگذاری مهم‌ترین مفاهیم موضوع مورد بحث می‌باشند. مطالعه نهادها و گروه‌های

تأثیرگذار بر سیاست‌های عمومی مستلزم بررسی نقش چهار گروه عمده است: دولت، نخبگان دیوانی (اعم از مدیران ارشد و متخصصین دستگاه‌های مختلف دیوان سالاری)، نخبگان سیاسی، گروه‌های صنفی و خصوصی (گروه‌های ذینفع). تعامل این نهادها و گروه‌ها نقش اساسی در فرایند سیاستگذاری عمومی و اعمال اقتدار سیاسی بازی می‌کند. سیاستگذاری گردشگری عبارت است از مجموعه قواعد، مقررات، رهنمودها، هدف‌های پیشبردی و توسعه‌ای و استراتژی‌هایی که ارایه کننده چارچوبی برای اتخاذ تصمیمات فردی و گروهی است، تصمیماتی که به صورت مستقیم بر توسعه بلندمدت گردشگری تأثیرگذار بوده و فعالیت‌های روزمره یک مقصد به واسطه آن انجام می‌گیرد (Goeldner & Ritchie, 2006: 414).

گروه ذینفع عبارت است از مجموعه‌ای از افراد که بر اساس علائق یا نیازهای مشترک گرد هم آمده و تلاش می‌کنند بر فرایند سیاستگذاری تأثیر بگذارند و البته تمایلی ندارند که مانند حکومت از شکل‌های رسمی قدرت استفاده کنند (Matthews, 1980: 142). شیوه‌های نفوذ متفاوت است به طور کلی یک گروه ذینفع علاقمند است تا کانال‌های ارتباطی بیشتری داشته باشد. چه این اقدام به تنهایی باشد (در مورد شرکت‌های بزرگ که خودشان می‌توانند بازیگران سیاسی مهمی باشند) یا به طور دسته‌جمعی صورت گیرد. به هر حال تصمیم‌گیری برای انجام این کارها به تنهایی یا جمعی می‌تواند منحصر به فرد باشد (Greenwood and Jordan, 1993: 2). به عنوان نمونه در کشور انگلیس، دو شرکت BTA¹ و ETB² آژانس‌هایی هستند که مسیر نفوذ را برای تعداد زیادی از گروه‌های ذینفع در گردشگری فراهم می‌کنند. و در واقع این توانایی را دارند که به عنوان گروه‌های ذینفع پر قدرت عمل کنند. هر دوی این آژانس‌ها به دنبال قانون توسعه گردشگری در سال ۱۹۶۹ ایجاد شدند. BTA (سازمان گردشگری انگلیس) با هدف تقویت عملکرد صنعت توریست انگلیس در بازارهای بین‌المللی با تشویق مردم به بازدید از کشور انگلیس و ترغیب دست‌اندرکاران به بهبود ارائه امکانات توریستی فعالیت می‌کنند و دولت و آژانس‌های عمومی را در همه امور به هر شیوه‌ای به گردشگری داخلی توصیه می‌کنند (BTA, Annual Report, 1991). ETB (هیئت گردشگری انگلیسی) و شعبه‌های آن در اسکاتلند، ولز و ایرلند شمالی نقش

¹ British Tourist Authority

² English Tourist Board

مشورتی مشابهی برای کشور خود انجام می‌دهند اما در تبلیغ و توسعه محصول توریستی خود در خارج از کشور با BTA همپوشانی ندارند و رقیب یکدیگر محسوب می‌شوند. آنها علاقمند به بازاریابی و توسعه جهانگردی با همکاری هیئت‌های گردشگری ملی و منطقه‌ای، سازمان گردشگری انگلیسی، مقامات محلی، ارگان‌های دولتی و بخش خصوصی هستند (ETB), Annual Report, 1991: 6)). تأثیرگذاری هیئت‌های گردشگری در سطح منطقه‌ای نیز می‌تواند فرصت‌هایی فراهم آورد که این امر با ارائه یکسری مشوق‌ها به شرکت‌های خصوصی انجام می‌شود بنابراین شرکت‌های خصوصی تمایل زیادی برای سیاستگذاری در حوزه گردشگری خواهند داشت. روش دیگر تأثیرگذاری گروه‌های ذینفع در سیاستگذاری گردشگری استفاده از ظرفیت‌های محلی است. دسترسی به مراجع قدرت در جامعه اروپا (EC) ترکیبی است از همه روش‌های تأثیرگذاری گروه‌های ذینفع بر سیاستگذاری گردشگری، که هم از ظرفیت‌های ناحیه‌ای و داخلی استفاده می‌شود و هم از ظرفیت‌های ملی و منطقه‌ای. و هر کدام از آنها به نوبه خود اهمیت دارند. دلایل قانع‌کننده زیادی وجود دارد که چرا هر یک از این مسیرها و شیوه‌ها مهم هستند (Greenwood and K. Ronit, 1994: 15). در اروپا ساختارهای حاکم بر دولت طوری ایجاد شده‌اند که مشارکت برای گروه‌های ذینفع گردشگری به راحتی قابل دسترس‌اند. کمیسیون اروپا، کمیته مشورتی گردشگری را به عنوان ناظر این صنعت تعیین کرده است. این امر یک روند گسترده از نفوذ گروه‌های ذینفع در کمیسیون را نشان می‌دهد. در آنجا گروه‌های مشاوره‌ای برای پنجاه هزار نماینده از مقامات دولتی و خصوصی خدمات ارائه می‌دهند (M.C.P.M., 1993: 26). با این وجود می‌توان به راحتی ارزیابی کرد که موفقیت‌های گردشگری در سطح اروپا چگونه حاصل شده است، به ویژه اینکه این کمیسیون به دنبال بودجه قابل توجهی از دولت برای این بخش نبوده است.

۴. روش تحقیق

این پژوهش بر اساس منابع کتابخانه‌ای و اسناد مربوطه است و به روش تحلیل کیفی و بر مبنای مصاحبه با افراد و گروه‌های ذیربط گردشگری انجام یافته است. برای احصای نهادها و سازمان‌های مرتبط با گردشگری در کنار مطالعه متون مرتبط، با افراد صاحب نظر مصاحبه به عمل آمده است که حداقل ۲۰ نهاد، سازمان و اتحادیه، که با حوزه گردشگری مرتبط می‌باشند در دستور کار قرار گرفت. روش‌های گردآوری اطلاعات در این نوشته عبارت

است از: کتابخانه‌ها و اسناد معتبر مکتوب و همچنین اسناد مربوط به سازمان میراث فرهنگی و گردشگری

مصاحبه با صاحب‌نظران، مدیران و کارشناسان گردشگری در سطح ملی
مصاحبه با روسای اتحادیه‌های مربوط به گردشگری مانند اتحادیه‌های آژانس‌های گردشگری، هتل‌داران، تورگردان‌ها، انجمن حمایت از محیط زیست و ...
که در نهایت با بهره‌گیری از روش دلفی به تجزیه و تحلیل پرسشنامه‌ها و مصاحبه‌ها پرداخته شده است.

۵. جامعه آماری

جامعه آماری تحقیق مذکور خبرگان و کارشناسان ۲۰ الی ۳۰ نهاد، سازمان و اتحادیه‌های مرتبط با گردشگری هستند که در زمینه موضوع تحقیق صاحب‌نظر می‌باشند و همچنین از اساتید دانشگاه‌های تهران که تخصص در زمینه گردشگری دارند نیز استفاده شده است. جدول زیر نمونه‌ای از جامعه آماری است:

تعداد افراد	موقعیت دانشگاهی یا اجرایی فرد خبره
۵ نفر	استاد و دانشیار با تخصص سیاستگذاری عمومی
۵ نفر	استاد و دانشیار با تخصص گردشگری
۵ نفر	مدیران ارشد دولتی در حوزه گردشگری
۵ نفر	رؤسا و مدیران اتحادیه‌های مربوط به حوزه گردشگری
۲۰ نفر	مجموع

۶. عناصر گروه‌های ذینفع گردشگری

گردشگری و توریسم علاوه بر پیامدها و منافع اقتصادی، می‌تواند منافع فرهنگی بیشماری به همراه داشته باشد. در امور فرهنگی علاوه بر نقش دولت (دولت به معنای عام) و سیاست‌های کلان، نیازمند نقش فعال گروه‌های ذینفع و بخش خصوصی در این عرصه می‌باشیم. این گروه‌ها رابطه مستقیم با گردشگری و توسعه آن دارند و با توجه به اینکه این گروه‌ها نفع اقتصادی دارند، علاقمندی بیشتری نسبت به جذب گردشگر دارند. لذا پژوهش در این موضوع و شناخت این گروه‌ها و همچنین ارائه راهکارهایی برای تشویق بخش خصوصی برای ورود به سیاستگذاری گردشگری، امری ضروری محسوب می‌شود. صنعت

گردشگری که در واقع نوعی سرمایه‌گذاری غیرمستقیم خارجی در داخل کشورها محسوب می‌گردد، دارای اثرات توسعه‌ای زیادی است به طوری که ارتباط تنگاتنگی با صنایع دیگری مانند هتل‌داری، حمل و نقل، آژانس‌های مسافرتی، رستوران‌داری، و... دارد که همه این موارد جزء زیرساخت‌های توسعه گردشگری است.

این گروه که ما آنها را گروه‌های ذینفع می‌نامیم شامل اتحادیه‌ها و سازمان‌هایی هستند که هر چند در سیاست‌های کلان مربوط به حوزه گردشگری دخالت مسقیم ندارند، ولی اقدامات، سرمایه‌گذاری‌ها و موضع‌گیری‌های آنها در تعیین سیاست‌های کلی گردشگری تاثیر دارد. از جمله شرکت‌های هواپیمایی، خطوط کشتیرانی تفریحی، راه‌آهن، آژانس‌های مسافرتی، عوامل تسریع‌کننده و فعال در بازار مسافرت‌ها، اسکان، رستوران‌ها و مراکز گردشگری و همایش‌ها. در اینجا همچنین می‌توان به خدمات پذیرایی از مسافران اردوگاه‌های تفریحی- تجاری و بخش‌هایی از مغازه‌های خرده‌فروشی، فروشگاه‌های مواد غذایی و پمپ بنزین‌ها نیز اشاره کرد.

موارد فوق‌الذکر را می‌توان در چهار گروه زیر دسته‌بندی کرد که عبارتند از:

۱-۶ دفاتر خدمات مسافرتی و جهانگردی

دفاتر خدمات مسافرتی و جهانگردی در طی سال‌های اخیر از نظر تعداد رشد قابل توجهی داشته است. این دفاتر شامل آژانس‌های مسافرتی است که به سه دسته تورهای داخلی، تورهای ورودی و تورهای خروجی تقسیم شده است. تسهیلاتی که آژانس‌های مسافرتی برای جهانگردان فراهم می‌کنند، عبارتند از: ارائه‌ی خدمات متنوع از جمله ترتیب دادن سفرها و گشت‌های مختلف، فراهم نمودن امکانات لازم برای بازدید از اماکن تاریخی، تهیه و توزیع انواع نقشه‌ها و بروشورهای توریستی، تعیین هتل و اقامتگاه، تهیه بلیط و روادید سفر (قرخلو، ۱۳۸۵: ۴۱).

۲-۶ تورگردانان

سازمان‌هایی که خود را تورگردان می‌خوانند، از وظایف مشخصی در صنعت گردشگری برخوردارند، آنها عناصری همچون حمل و نقل، اقامت و سایر خدمات را به صورتی جداگانه خریداری کرده و ضمن ترکیب آنها با یکدیگر به صورت یک بسته سفر به شکل مستقیم یا غیر مستقیم به مشتریان (متقاضیان سفر) عرضه می‌نمایند. گاه تورگردان‌ها را به عنوان عمده‌فروشان صنعت گردشگری می‌شناسند، اما این موضوع همواره صادق نیست زیرا یک عمده‌فروش معمولاً کالاها و خدمات را به عنوان خود خریداری کرده و سپس

حجم بالای خرید خود را به قسمت‌های کوچکتر تقسیم نموده و بدون ایجاد تغییری در محصول آن را به خرده فروشان می‌فروشد (رنجبریان و زاهدی، ۱۳۸۵: ۸۲).

۳-۶ امکانات تاسیساتی، رفاهی و تسهیلاتی

تسهیلات اقامتی شامل کلیه امکاناتی است که هدف اصلی آنها تدارک جا و مکان برای اقامت شبانه گردشگران می‌باشد. اما معمولاً خدمات جنبی دیگری نیز از جمله رستوران، سونا، استخر، ارائه می‌نماید که اهالی بومی نیز از آن بهره‌مند می‌گردند. تأسیسات اقامتی شامل موارد زیر می‌باشد: هتل، هتل آپارتمان، هتل پانسیون، هتل‌های فرودگاهی، و مانند آن (گی، ۱۳۸۲: ۹۸) و خدمات پذیرایی شامل رستوران، غذاکده سنتی، کافه- تریا، سلف سرویس، قهوه‌خانه (زمانی فراهانی، ۱۳۷۹: ۱۹۴-۱۹۷).

۴-۶ سیستم حمل و نقل

نظام حمل و نقل و وظیفه جابجایی مسافران، رسانیدن آنان به مقصد و برگرداندن آنها را برعهده دارد که شامل راه‌های آبی، زمینی و دریایی می‌باشد. نقش بنیادین این سیستم در صنعت گردشگری به ویژه از بعد ساختار زیربنایی شامل فرودگاه‌ها، بنادر، پایانه‌های حمل و نقل جاده‌ای، ریلی و ... امری غیرقابل انکار است. حمل و نقل شامل موارد زیر است: حمل و نقل زمینی شامل: راه آهن، اتوبوس، اتومبیل سواری؛ حمل و نقل هوایی؛ حمل و نقل آبی (کاظمی، ۱۳۸۷: ۶۹).

۷. سیاست‌های کلان گردشگری و گروه‌های ذینفع

۷-۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و سازمان‌های غیردولتی

گرچه قانون اساسی ایران در هیچ جا به طور صریح به فعالیت چنین تشکلهایی اذعان نکرده است، اما در اصول متعدد به آزادی تشکیل و فعالیت گروه‌ها اشاره داشته است. در فصل اول، اصل سوم، بندهای ۷ و ۸: دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است برای نیل به اهداف مذکور در اصل دوم همه امکانات خود را برای امور زیر به کار برد: «بند ۷: تأمین آزادی‌های سیاسی و اجتماعی در حدود قانون؛ بند ۸: مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش». در اصل بیست و ششم نیز آمده است: «احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده آزادند، مشروط بر اینکه اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی را نقض نکنند» (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران). همچنین

در اصل ۴۴ قانون اساسی نیز صحبت از بخش خصوصی و غیردولتی به میان آمده که این موضوع را می‌توان در قالب گروه‌های ذینفع غیردولتی جای داد.

آیین نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی؛ وزارت کشور - وزارت اطلاعات - وزارت امور خارجه - بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در جلسه مورخ ۱۳۸۴،۳،۲۹ بنا به پیشنهاد وزارت اطلاعات و به استناد اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی را تصویب نمود. در این آیین‌نامه ابتدا سازمان‌های غیردولتی تعریف شده و سپس به بیان اهداف و ویژگی‌های آن پرداخته شده است. از مهمترین نکات آن اینکه، این سازمان‌ها باید غیرسیاسی و غیرانتفاعی باشند و سازمان‌های حکومتی نقشی در ایجاد و تأسیس آن ندارند (مرکز پژوهش‌های مجلس، <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/123764>). نقش دولت در حمایت از آزادی‌ها، دولت را ملزم می‌سازد که نه تنها از مداخله در فعالیت سازمان‌های غیردولتی خودداری کند بلکه باید تضمین کند که این سازمان‌ها بتوانند فعالیت‌های خود را به صورت مؤثری به انجام برسانند. بعلاوه دولت باید از این فعالیت‌ها در برابر مداخله سایر گروه‌های اجتماع حمایت کند.

۲-۷ برنامه‌های توسعه پنج‌ساله

پس از پایان جنگ، اولین برنامه پنج ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور عمدتاً با نگرش بازسازی خرابی‌های جنگ در سال ۱۳۶۸ تدوین شد. لیکن در برنامه‌های اول تا سوم با توجه شرایط خاص کشور و بازسازی کشور، به مسائل فرهنگی از جمله گردشگری، اهمیت چندانی داده نشد.

برنامه چهارم اولین برنامه اجرایی توسعه کشور است که در چارچوب سند چشم‌انداز ۲۰ ساله جمهوری اسلامی ایران تدوین شده است. این برنامه نگاهی جامع‌تر به مبحث گردشگری داشته، در فرازهای مختلف این برنامه به کرات بر توسعه آموزش، حمایت، حفاظت، پایداری و مشارکت بخش خصوصی، تأکید شده است (رحیم‌پور، ۱۳۹۲: ۳۴). مهمترین اهدافی که در برنامه چهارم توسعه با مد نظر قرار دادن بخش خصوصی و گروه‌های ذینفع، بود عبارت بود از:

- ایجاد ۷۴ مجتمع خدمات رفاهی بین‌راهی و ساماندهی خدمات بین‌راهی با مشارکت بخش خصوصی.

- حمایت از ایجاد ۱۴۰ منطقه نمونه گردشگری توسط بخش غیردولتی در مناطق دارای مزیت نسبی از جمله، نوار ساحلی دریای خزر، استان‌های تهران، قم، منطقه آذربایجان، اصفهان، فارس، خراسان و مناطق غربی حوزه زاگرس (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۴).

در برنامه پنجم توسعه طبق ماده ۱۱ برنامه، سازمان میراث‌فرهنگی، صنایع‌دستی و گردشگری مجاز است:

الف - اقدامات قانونی در جهت امکان ایجاد مراکز فرهنگی و گردشگری و نحوه تأسیس مراکز تخصصی غیردولتی را در زمینه میراث‌فرهنگی از قبیل موزه‌ها، مرمت آثار فرهنگی و تاریخی، کارشناسی اموال تاریخی و فرهنگی و همچنین مراکزی جهت نظارت بر مراکز اقامتی، پذیرایی، دفاتر خدمات مسافرتی و گردشگری با استاندارد لازم و شرایط سهل و آسان را فراهم نماید.

ب - از راه‌اندازی موزه‌های تخصصی به ویژه موزه‌های دفاع مقدس و شهدا توسط مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، تعاونی و بخش خصوصی حمایت مالی نماید.

ج - از ایجاد مراکز حفظ آثار و فرهنگ سنتی عشایری و روستایی توسط بخش خصوصی و نهادهای عمومی غیردولتی و تعاونی با رعایت موازین اسلامی به منظور توسعه گردشگری آن مناطق حمایت مالی نماید (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی: ۱۳۹۰).

در برنامه ششم توسعه به گردشگری توجه خاصی شده است. در ماده ۱۰۰/الف آمده است: سازمان میراث‌فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری مکلف است تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه، سند راهبردی توسعه گردشگری را در چارچوب قوانین مربوطه با رویکرد استفاده حداکثری از بخش خصوصی جهت تصویب هیأت وزیران ارائه نماید. در این راستا دولت موظف است تمهیدات زیر را به عمل آورد:

۱. تهیه و الحاق پیوست تخصصی میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری برای کلیه طرح‌های توسعه‌ای بزرگ و مهم در حوزه‌های زیربنایی، تولیدی و خدمات دستگاه‌های موضوع ماده (۳) قانون تشکیل سازمان میراث‌فرهنگی و گردشگری مصوب ۱۳۸۲/۱۰/۳ جهت تطبیق با اهداف و وظایف سازمان مذکور در سطوح ملی، منطقه‌ای، استانی و شهری.
۲. اختصاص یارانه و تسهیلات مالی در چهارچوب بودجه سنواتی و معافیت‌های مالیاتی و عوارضی به تأسیسات ایرانگردی و جهانگردی در چهارچوب قوانین مربوطه.

۳. ایجاد زیرساخت‌های مورد نیاز مناطق گردشگری از قبیل راه، خدمات رفاهی و اقامتی، استفاده از ظرفیت بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری، واگذاری تسهیلات ارزان‌قیمت و سایر اقدامات حمایتی در قالب بودجه سنواتی.

همچنین در قسمتی دیگر آمده است؛ سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری می‌تواند بخشی از امور تصدی‌گری و اجرائی خود را به تشکل‌های حرفه‌ای و تخصصی گردشگری که طبق قانون تشکیل شده‌اند، واگذار کند (قانون برنامه ششم توسعه).

۷-۳ سند چشم‌انداز توسعه

سند چشم‌انداز توسعه از جمله اسناد بالادستی است که سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران بر این اساس قرار گرفته و تصمیمات دولتی همسو با اهداف آن اتخاذ می‌گردد. در اینجا به مهم‌ترین مصوبات آن در رابطه با گردشگری که در راستای ارتقاء فرهنگ ایران اسلامی و نشان دادن آن به کشورهای دیگر به عنوان یک کشور متمدن و در عین حال اسلامی است را بیان می‌کنیم. مصوبات جلسه مورخ ۸۳/۷/۴ شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری بدین شرح می‌باشد:

ارائه ارزش‌های مستتر در میراث فرهنگی کشور در سطح ملی و بین‌المللی برای ابقاء و ارتقاء هویت فرهنگی جامعه.

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 تامین 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 تنوع بخشی به بازار گردشگری ایران و استفاده از همه ظرفیت‌ها با اولویت جذب گردشگران زیارتی، فرهنگی و طبیعی به منظور افزایش تولید ناخالص داخلی و توسعه اشتغال. اولویت دادن به توسعه مبادلات گردشگران با کشورهای اسلامی و کشورهای حوزه فرهنگ ایرانی.

اهداف کیفی توسعه میراث فرهنگی و گردشگری:

- ۱- توسعه روابط فرهنگی با دیگر کشورها و تحکیم موقعیت سیاسی نظام.
- ۲- معرفی تاریخ و تمدن ایران به جهانیان و ایجاد تفاهم بین ملت‌ها.

- ۳- تحکیم وحدت ملی و ارتقاء هویت فرهنگی.
 - ۴- گرفتن سهم مناسب از بازار گردشگری بین‌المللی.
- راهبردهای حوزه گردشگری
- ۱- ایجاد باور و عزم ملی در ارکان تصمیم‌گیری نظام برای توسعه گردشگری و انتقال آن به جامعه و فعالان صنعت گردشگری.
 - ۲- اتخاذ تصمیماتی متناسب با اهداف و شان کشور و پاسخگو بودن به سطح انتظارات جامعه.
 - ۳- حذف دیدگاه امنیتی در برخورد با گردشگران ورودی و داخلی.
 - ۴- مقررات زدایی و به حداقل رساندن دخالت دولت.
 - ۵- ترویج کد جهانی اخلاق گردشگری.
 - ۶- حمایت قانونی از سرمایه‌گذاری‌های داخلی و خارجی و فراهم کردن زمینه جذب این منابع.
 - ۷- تغییر نگرش نسبت به کشور ایران در بازارهای هدف از طریق سرمایه‌گذاری مناسب در تبلیغات.
 - ۸- آزادسازی اقتصاد گردشگری و تکمیل نهادهای این بازار و اصلاح مناسبات آن.
- برنامه‌های آینده:
- ۱- تعیین و ایجاد مناطق نمونه گردشگری در استان‌های مختلف کشور با رویکرد بین‌المللی، ملی، منطقه‌ای و محلی.
 - ۲- منظور نمودن خدمات قابل ارائه به گردشگران خارجی در محاسبات صادرات غیرنفتی.
 - ۳- گسترش سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی و حمایت از آنان از طریق اعطای وام و تسهیلات.
 - ۴- فراهم نمودن زمینه استفاده از تسهیلات کارت‌های اعتباری و ویزا کارت.
 - ۵- احیاء و ارتقاء جاذبه‌های متنوع گردشگری کشور در زمینه‌های مذهبی، فرهنگی، تاریخی، طبیعی، ورزشی، پزشکی و افزایش ظرفیت‌های گردشگری در نقاط پر جاذبه کشور.
 - ۶- شناسایی و معرفی بازارهای هدف و تقویت مبانی دوستی و هم‌دلی بین کشورها در راستای توسعه گردشگری.

۷- توسعه و گسترش پژوهش‌های باستان‌شناسی با استفاده از امکانات فنی داخل کشور و استفاده از موسسات باستان‌شناسی خارج از کشور (سند چشم‌انداز توسعه، ۱۳۸۴).

۸. نقش گروه‌های ذینفع در سیاستگذاری گردشگری ایران

دستاورد‌های این بخش ترکیبی است از آمارها و اسناد کتابخانه‌ای موجود به‌عنوان منابع اطلاعاتی و همچنین نتایج مصاحبه با افراد و گروه‌های متخصص در حوزه گردشگری، که به روش دلفی، نتایج مورد تحلیل قرار گرفته است. جامعه هدف در این پژوهش ۲۰ نفر از خبرگان شامل: ۱۰ نفر از متخصصان دانشگاهی و ۱۰ نفر از متخصصان اجرایی مربوط به حوزه گردشگری (اعم از مسئولین محترم سازمان میراث فرهنگی و گردشگری کشور، روسای اتحادیه‌های هتل‌داری، آژانس‌های مسافرتی، تورگردانان، مراکز پذیرایی، خدمات حمل و نقل و مانند آن) می‌باشند.

در راستای سوال اصلی، پرسش‌های زیر مورد بررسی و مصاحبه قرار گرفت:

در حال حاضر نقش گروه‌های ذینفع در سیاستگذاری گردشگری را چگونه ارزیابی می‌کنید؟

آیا بین گروه‌های ذینفع گردشگری و دولت ارتباط ارگانیک وجود دارد تا در سیاست‌های کلان مربوط به آن دخالت فعال داشته باشند؟

آیا بین این گروه‌ها و مجلس و هیات دولت تبادل نظر و رایزنی به منظور تامین منافع اقتصادی آنها در تدوین سیاست‌ها وجود دارد؟

گروه‌های ذینفع در تنظیم سند چشم‌انداز توسعه و برنامه ششم توسعه، در رابطه با سیاستگذاری گردشگری چه نقشی داشته اند؟

در یک تحلیل کلی می‌توان گفت؛ گردشگری دارای دو سطح داخلی و بین‌المللی است. بین‌المللی است از آن بابت که حضور یک توریست، مستلزم گذر از مرزهای کشور و ارتباطات بین‌المللی است. کشور ایران پس از انقلاب اسلامی، مورد هجوم فرهنگی از سوی غرب گردیده که پیامد آن ایران هراسی و اسلام هراسی در منطقه بوده و لذا دیدگاه مردم جهان و جامعه جهانی نسبت به ایران ناملایم و نامناسب ارزیابی گردید. به گواهی آمار، در سال‌های اولیه پس از انقلاب اسلامی توریسم در ایران به شدت کاهش پیدا کرد. این هجوم فرهنگی چنان شکننده بود که هنوز پس از گذشت چهار دهه از پیروزی انقلاب اسلامی، هنوز برخی از دیدگاه‌های مردم کشورهای جهان نسبت به ایران عوض نشده است. هرچند این دیدگاه بسیار ترمیم یافته و هم‌اکنون شاهد استقبال مردم جهان از گردشگری در ایران

هستیم. لیکن مشکلات دیگری از جمله وجود تحریم‌ها و عدم اعتبار پاسپورت‌های ایرانی در دیگر کشورها، مسائلی است که در رابطه با گردشگری از بعد بین‌المللی با آن روبرو هستیم. از بعد داخلی نیز به طور مفصل در قسمت قبل در سیاست‌های کلان گردشگری عوان گردید که جمع‌بندی و تحلیل آن در ادامه آمده است؛

جمع‌بندی و نتایج مصاحبه‌ها و نظرات کارشناسان محترم سیاستگذاری گردشگری بدین شرح می‌باشد: به‌طور کلی و در حال حاضر، نقش گروه‌های ذینفع در فرایند سیاستگذاری گردشگری، با توجه به چشم‌انداز آینده، در رابطه با سیاست‌های در پیش گرفته شده، مثبت است و سیر صعودی دارد. معاونت گردشگری کشور در این زمینه تلاش کرده تا سیاستگذاری گردشگری را در یک نظام جامع تعریف کرده و پنج حلقه ارتباطی مکمل و مرتبط با مبانی قانونی جهت حرکت از تولید فکر به تصمیم و اجرا تعریف کرده است: حلقه نخست برگزاری نشست‌های تخصصی با جوامع و اصناف است. دومین حلقه برپایی کمیته گردشگری متشکل از اعضای هیئت علمی، فعالان گردشگری و مدیران سازمان می‌باشد و حلقه سوم شامل کانون هم‌هنگی ملی گردشگری می‌شود که در سال ۸۴ جزء مصوبات دولت بود و امکان همکاری میان سازمان میراث فرهنگی و گردشگری با دستگاه‌های مرتبط و گروه‌های ذینفع را فراهم می‌کرد تا راه‌حلی را اتخاذ کند که ابزاری قانونی برای تکامل و پیشرفت صنعت گردشگری به‌شمار آید. احیا و تشکیل کمیته‌های مصوب هیئت دولت مانند کمیته طبیعت‌گردی، تسهیلات روادید و مناطق آزاد، حلقه چهارم به‌شمار می‌آید و حلقه پنجم شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری به ریاست رئیس‌جمهور است که بالاترین رکن سیاستگذاری‌ها است.

به‌علاوه با بالا رفتن افزایش تقاضا برای دیدار از ایران توسط آژانس‌های مسافرتی، در راستای تسهیل امر گردشگری و جذب توریست از سراسر جهان بویژه چین، صدور روادید برای گردشگران خارجی در تمامی فرودگاه‌های ایران انجام شده و بجز برخی کشورها مانند آمریکا، انگلیس، افغانستان و پاکستان تمامی گردشگران می‌توانند در فرودگاه‌های ایران روادید دریافت کنند. همچنین برای برخی کشورها نیز لغو روادید صادر شده است و سازمان میراث فرهنگی در تلاش است تا تعداد این کشورها را افزایش دهد.

در زمینه هتل‌داری نیز دولت تسهیلات مناسبی را در اختیار هتل‌داران قرار داده است. یکی از بزرگترین مشکلات گردشگری امروز ایران کمبود مراکز اقامتی برای گردشگران خارجی است و از این لحاظ محدودیت هتل‌های ۴ و ۵ ستاره در کشور وجود دارد. در

راستای حل این مشکل سازمان متولی تلاش کرده تا تسهیلاتی را برای تشویق هتل‌داری در کشور فراهم کند. به‌طور مثال سازمان میراث فرهنگی، به هتل‌هایی که در یزد ۳۰ درصد پیشرفت فیزیکی داشته باشند را یا تسهیلات ریالی با نرخ سود پایین و یا در صورت پذیرش ریسک برابری ریال ارز پرداخت می‌کند. همچنین در شهرهایی مانند اصفهان و یزد شهرداری‌ها عوارض ساخت هتل را به صفر رسانده‌اند تا از این طریق سرمایه‌گذاران بیشتری را به سمت استان خود بکشانند.

اما به‌رغم تحولات مثبت و چشم‌انداز مناسب پیش‌روی صنعت گردشگری، روند موجود در این صنعت با مشکلاتی نیز روبروست. بر اساس مصاحبه‌های انجام شده با کارشناسان این حوزه، ایشان ضمن تاکید بر وضعیت رو به بهبود گردشگری در ایران و همچنین افزایش نقش گروه‌های ذینفع در گردشگری، متفق‌القول بر این عقیده بودند که:

نقش گروه‌های ذینفع در سیاستگذاری گردشگری ملموس نیست. البته جمهوری اسلامی ایران در تدوین سیاست‌های کلان، از جمله برنامه‌های توسعه پنج‌ساله، از نظرات و پیشنهادات اتحادیه‌ها و صنوف مربوط به گردشگری استفاده می‌کند، لیکن اولاً اینکه این نظرات و پیشنهادات توسط کدامیک از گروه‌ها ارائه می‌شود، دوم اینکه کدامیک از نظرات، در دستور کار قرار می‌گیرد، مسائلی هستند که چندان شفاف نیستند. لذا در این مورد، حتی برخی بر این عقیده‌اند که اصولاً مسائل و دغدغه‌های ذینفعان اقتصادی در این حوزه، در مجرای تصمیم‌سازی و سیاستگذاری گردشگری، قرار نمی‌گیرد.

به نظر می‌رسد شرایط سازوکارها و مکانیزم‌های لازم و نهادینه‌ای برای نقش‌آفرینی گروه‌های ذینفع در فرایند سیاستگذاری وجود ندارد. در شرایطی که مکانیزم‌های تاثیرگذاری از شفافیت و نهادینگی کافی برخوردار نیست، برخی گروه‌ها و لایه‌های نقش‌آفرین در بخش گردشگری این امکان را دارند که به واسطه دسترسی‌های غیر شفاف خود به تصمیم‌گیران، خواسته‌ها و اولویت‌های خود را به صورت یک طرفه و نامتوازن در بخش سیاستگذاری اعمال کنند و سیاست‌ها را در مسیر مطلوب خود پیش ببرند در حالی که گروه‌ها و لایه‌های ذینفع دیگر از چنین دسترسی‌ای برخوردار نیستند. اگرچه در حوزه‌هایی مانند آموزش و تعیین سرفصل‌های دروس متقاضیان دریافت کارت‌های مختلف (مانند تور اپراتور و یا راهنمای تور و یا مدیر فنی آژانس و ...) همکاری و تعامل بین ذینفعان و کارگزاران گردشگری تا حدودی وجود دارد؛ لیکن به‌طور کلی سیاست‌های کلی نظام بر

نظرات ذینفعان ارجح است. ضمناً لازم به یادآوری است که این گروه‌ها پیشتر نقش زیادی نداشتند اما در سال‌های گذشته نقش‌شان افزایش یافته است.

ارتباط بین گروه‌های ذینفع با سیاستگذاری دولتی در بخش گردشگری نه قابل تایید است و نه قابل رد، به این معنی که سعی در ایجاد تعامل می‌شود اما عملاً خواست‌های ذینفعان، بخصوص در بخش خصوصی در بسیاری از موارد برآورده نمی‌شود. و معمولاً در موارد خاص همکاری‌هایی بین این دو به صورت پراکنده و نه مستمر برقرار است. در حالی که در دنیا کوشش شده است تا سازوکارهای نهادهای جهت جذب و مدیریت نقش‌آفرینی گروه‌های ذینفع مختلف در فرایند سیاستگذاری صورت گیرد، در ایران این مسئله از نهادینگی اندکی برخوردار است. و ارتباطات و اطلاعات این حوزه رانتهی و شخصی است. ارتباط بین گروه‌های ذینفع و قوه مقننه نیز مبهم و نامشخص است. با این توضیح که این گروه‌ها می‌توانند، در تنظیم و تصویب قوانین و مقررات مربوط به گردشگری بر نمایندگان مجلس اعمال نفوذ کنند. اما اینکه این افراد و گروه‌ها از طرف اتحادیه‌ها هستند، یا فقط نماینده عده‌ای خاص، ابهام وجود دارد. ضمن اینکه چگونگی شیوه نفوذ آنها در بین نمایندگان نیز، مشخص نیست. لذا ارتباط بین گروه‌های ذینفع و قوه مقننه، غیررسمی است. افرادی هستند که در کمیسیون‌ها یا قسمت‌های اداری مجلس شورای اسلامی مشغول به کارند و در عین حال عضو هیات مدیره یکی از هتل‌های معروف و شناخته شده نیز می‌باشند. در رابطه با نقش و جایگاه گروه‌های ذینفع در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه و سند چشم‌انداز توسعه، همانطور که ذکر گردید، سیر صعودی ملاحظه می‌شود. اگر به محتویات برنامه‌های پنج ساله توسعه نظر کنیم متوجه می‌شویم که در برنامه‌های اول تا سوم چندان به موضوع گردشگری و بالاخص به گروه‌های ذینفع اهمیت داده نشده است. اما در برنامه‌های چهارم و پنجم به این موضوع پرداخته شده و اهمیت بیشتری یافته است. در برنامه ششم توسعه به گردشگری و گروه‌های ذینفع آن پرداخته شده و اهمیت زیادی قائل شده است. هم سیاست‌های تشویقی و هم سیاست‌های بانکی برای توسعه گردشگری توسط بخش خصوصی در نظر گرفته شده، لیکن آنچه که در اینجا مهم است بحث اجرا و مدیریت آن است.

نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادات

بر اساس سؤال اصلی؛ (نقش گروه‌های ذینفع غیردولتی در سیاستگذاری گردشگری ایران چیست؟) در پی اثبات این فرضیه بودیم که؛ «گروه‌های ذینفع غیردولتی نقش و جایگاه تاثیرگذاری در سیاستگذاری گردشگری می‌توانند داشته باشند ولی در کشور ایران این نقش

بسیار کم‌رنج و منفعل است.» یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد فرایند سیاست‌گذاری در حوزه گردشگری بخصوص در دوره جدید (دولت یازدهم و دوازدهم) و همچنین در برنامه ششم توسعه، روند مناسب و رو به بهبودی را طی می‌کند. نقش گروه‌های ذینفع افزایش یافته و مخصوصاً در برنامه ششم توسعه به این گروه‌ها و بخش خصوصی فرصت چشمگیری داده شده است. لیکن آنچه که مهم است این است که اولاً نظارت دقیقی بر اختصاص بودجه به بخش خصوصی وجود ندارد و این باعث شده تا هزینه‌های عمرانی مثل ساخت هتل و مانند اینها در مصارف دیگری هزینه گردد. ثانیاً رابطه شفافیت بین دولت و بخش خصوصی دیده نمی‌شود تا جایی که فقط افراد خاصی از طریق رانت می‌توانند بودجه‌های مربوط به زیرساخت‌های گردشگری را در اختیار بگیرند. فرایند سیاست‌گذاری در ایران مقوله‌ای شفاف و نهادینه نیست. سیاست‌گذاری بر بستر مطالعات تخصصی، کسب نظرات گروه‌های ذینفع، محاسبه هزینه‌ها و فایده‌ها و ملاحظات سیاسی و اقتصادی تنظیم می‌شوند. بخش مهمی از این فرایند از نوعی اغتشاش رنج می‌برد. گروه‌های ذینفع به صورت‌های مستقیم و غیرمستقیم تاثیر کلی خود را بر فرایند سیاست‌گذاری می‌گذارند ولی این تاثیرگذاری مقوله‌ای با سازوکار مشخص نیست. از این رو اطلاعات دقیقی پیرامون این که کدام گروه‌ها و تا چه حد در طراحی سند چشم‌انداز توسعه یا برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، تاثیرگذار بوده‌اند وجود ندارد. بنابراین به‌عنوان توصیه سیاستی، پیشنهاد می‌شود مکانیزم جدید و دقیقی جهت شفاف‌سازی رابطه گروه‌های ذینفع و دولت برقرار شود. برای این کار ابتدا لازم است تا پژوهشگران این رشته مطالعاتی در مورد کشورهای در این زمینه موفق عمل کرده‌اند و بالاخص کشورهای گردشگرپذیر خاورمیانه و مسلمان از جمله ترکیه، مصر، مالزی و مانند آن کسب کنند و راهکارهای عملی و کاربردی ارائه شود. تا از تجربیات آنان، متولیان دولتی نیز سیاست‌گذاری متناسب و مطلوبی انجام دهند. در پایان، با توجه به اهمیت موضوع و اینکه این پژوهش به تنهایی جوابگوی تمام مسئله نمی‌تواند باشد؛ انتظار می‌رود این نوشته با عنایت به قابلیت تعمیم‌پذیری آن، راه را برای پژوهش‌های دیگر و کاربردی‌تر هموار نماید.

یک پیشنهاد، تسهیل در ایجاد اتحادیه‌هاست. متأسفانه در ایران اندیشه پدرسالار در قانون‌گذاری در مورد سازمان‌های غیردولتی نیز انعکاس یافته است. به عنوان مثال رویه‌ای که برای ثبت یک سازمان غیردولتی در وزارت کشور دنبال می‌شود همانند رویه‌ای است که در مورد احزاب سیاسی طی می‌شود. تحقیقات محلی، بررسی سوابق اعضای مؤسس سازمان، گرفتن انواع تعهدنامه‌ها از مؤسسات و اعمال تحقیقات پلیسی در مورد انگیزه‌های

مؤسسان از تأسیس سازمان مربوطه اقداماتی است که بطور معمول در اعطای مجوز به این سازمان‌ها انجام می‌پذیرد. این روال که گذراندن آن در مورد برخی از سازمان‌ها چندین سال به طول می‌انجامد در برخی از موارد موجب می‌گردد که مؤسسان سازمان از پیگیری تشکیل سازمان مربوطه منصرف شوند و یا اینکه مراجع دیگری را برای ثبت تشکل مربوطه جستجو کنند. اما در کشورهای پیشرفته دنیا تشکیل یک سازمان دولتی اصولاً نیاز به طی فرایند اداری خاصی ندارد. به عنوان مثال در کشور فرانسه ثبت یک سازمان غیردولتی ضروری نیست و شکل‌گیری انحلال یک سازمان غیردولتی نیز کاملاً آزادانه صورت می‌پذیرد. از این رو است که در این کشور حدود ۶۵۰ هزار تشکل مردمی وجود دارد که هر ساله ۵۰ هزار آن از بین می‌رود و به همین تعداد تشکل جدید به وجود می‌آید. لذا پیشنهاد می‌شود در تأسیس و ایجاد اتحادیه‌های گردشگری تسهیلاتی خاص به عمل آید.

مسئله دیگر ایجاد راهکار قانونی و رسمی برای اعمال نفوذ اتحادیه‌های حوزه گردشگری در قوه مقننه و قانونگذاری است. همانطور که در بخش تحلیل داده‌ها عنوان گردید افراد خاصی بدون ضابطه و با استفاده از رانت با نمایندگان مجلس رایزنی می‌کنند و توانایی جلب رضایت آنها و اعمال نفوذ در مصوبات مجلس را دارند ولی خیلی از افراد دیگر این امکان و توانایی را ندارند. لذا لازم است تا ترتیبی اتخاذ شود که نمایندگان گروه‌های ذینفع به راحتی بتوانند در جلسات مجلس به ویژه در جلسات کمیسیون‌ها شرکت داشته و نظرات خود را ارائه نمایند. همین مسئله در رابطه با ارتباط گروه‌های ذینفع با دولت و هیات وزیران نیز صدق می‌کند. با توجه به اینکه دولت یک نهاد اجرایی است، مورد فوق را بیش از پیش با اهمیت تر می‌کند. البته این کار باید به صورت از پایین به بالا اتفاق بیفتد. به این صورت که نظرات و پیشنهادها در هیات مدیره اتحادیه‌ها در هر شهر و منطقه، به ویژه در مناطقی که جاذبه گردشگری بیشتری وجود دارد، جمع‌آوری و سپس به رؤسای اتحادیه‌ها ارسال شود. آنها پس از بررسی و تعدیل درخواست‌ها، جلساتی را با مسئولین ذیربط برقرار می‌نمایند و مشکلات و موانع را رفع می‌کنند.

منابع و مآخذ:

- ابراهیم زاده، عیسی و دیگران، (۱۳۸۴)، **جاذبه های گردشگری و چگونگی بهره برداری از آن در توسعه منطقه ای سیستان**، طرح بین دانشگاهی، حوزه معاونت پژوهشی دانشگاه سیستان و بلوچستان و دانشگاه زابل
- بابایی سمیرمی، محمدرضا و دیگران، (۱۳۹۳)، **ارتباط صنعت توریسم و توسعه اقتصادی در ایران با رویکرد شبکه عصبی**، فصلنامه علمی پژوهشی پژوهش های رشد و توسعه اقتصادی، سال چهارم، شماره چهاردهم (۱)
- چاک. وای. گی، (۱۳۸۲)، **جهانگردی در چشم اندازی جامع**، ترجمه علی پارساییان و سید محمد اعرابی، تهران، دفتر پژوهش های فرهنگی
- راجر داس ویل، (۱۳۸۷)، **مدیریت جهانگردی: مبانی، راهبردها و آثار**، ترجمه داود ایزدی و سید محمد اعرابی، تهران، دفتر پژوهش های فرهنگی
- رحیم پور، علی، (۱۳۹۲)، **توسعه گردشگری در جمهوری اسلامی ایران**، تهران، پژوهشگاه میراث فرهنگی و پژوهشگری.
- رنجبریان، بهرام و زاهدی، محمد، (۱۳۸۵)، **شدناخت گردشگری**، تهران، نشر چهارباغ
- زمانی فراهانی، همیرا، (۱۳۷۹)، **صنعت گردشگری و خدمات مسافرتی**، تهران، زهد
- شیعه، اسماعیل؛ سجاد علی پور اشلیکی؛ (۱۳۸۹)، **تحلیل عوامل کیفیت بخش محیط گردشگری ساحلی با توجه به معیارهای گردشگری پایدار**. آرمانشهر، شماره ۵
- قرحلو، مهدی، (۱۳۸۵)، **جغرافیای جهانگردی و برنامه ریزی اوقات فراغت**، تهران، انتشارات جهاد دانشگاهی
- کاظمی، مهدی، (۱۳۸۷)، **مدیریت گردشگری**، تهران، سمت
- کاظمی، مهدی، اسماعیلی، محمدرضا و فیروزی، الله یاریگی (۱۳۹۱)، **تدوین و اولویت بندی استراتژی های مناسب توسعه گردشگری پایدار (مطالعه موردی: لرستان)**. فصلنامه علمی-پژوهشی مطالعات مدیریت گردشگری سال هفتم، شماره ۱۹
- موحدی، علی، سالار کهرآزی، (۱۳۸۹)، **تحلیل عوامل موثر بر توسعه گردشگری استان کردستان با استفاده از مدل SWOT**. مجله پژوهش و برنامه ریزی شهری. سال اول، شماره دوم
- موسایی، میثم، (۱۳۸۳)، **تخمین تابع تقاضای گردشگری به ایران**، فصلنامه پژوهشنامه بازرگانی، شماره ۳۲، ۲۲۵-۲۴۴.
- نویخت، محمدباقر، (۱۳۸۷)، **توسعه صنعت گردشگری در ایران**، تهران، معاونت پژوهش های اقتصادی
- هال، کالین مایکل، چکنیز، جان ام، (۱۳۷۸)، **سیاستگذاری جهانگردی**، ترجمه سید محمد اعرابی و داود ایزدی، دفتر پژوهش های فرهنگی، تهران
- سازمان ایرانگردی و جهانگردی، دفتر آمار و مطالعات اقتصادی و بازاریابی، ۱۳۸۸.
- سازمان مدیریت و برنامه ریزی، ۱۳۸۳، ۱۲۷۹.
- سازمان مدیریت و برنامه ریزی، ۱۳۸۴.
- سازمان مدیریت و برنامه ریزی، ۱۳۹۰.
- سند چشم انداز توسعه (۱۳۸۴ تا ۱۴۰۴).
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
- قانون برنامه پنجم توسعه
- قانون برنامه ششم توسعه
- منابع انگلیسی:**
- Chase, Lisa C, Stakeholder Engagement in Tourism Planning and Development, Handbook of Tourism and Quality-of-Life Research pp 475-490, November 2011.
- Goeldner, Charles R and Brent Ritchie, J. R. Tourism, Principles, Practices and Philosophies, Eleven edition, 2006, New Jersey.
- Holjevac, (2003) A vision of tourism and the hotel industry in the 21st century, Article in International Journal of Hospitality Management 22(2):129-134 · June 2003
- Ko DW and Stewart WP, A structural equation model of residents' attitudes for tourism development, Tourism management, 2002 - Elsevier
- Pressman, J.L. and Wildavsky, A.B. (1973) Implementation, Berkeley: University of California Press.
- Goeldner, C. R., & Ritchie, J. B. (2006). Tourism: Principles, practices, philosophies: John Wiley & Sons.
- Matthews, T (1980) Australian pressure groups, in H. Nelson (eds) Australian politics A Fifth reader, Melbourne: Longman Cheshire.
- Scott, N. (2011). Tourism policy: A strategic review: Goodfellow Publishers.
- J. Greenwood and A.G. Jordan, 'The UK: a chanaína kaleidoscope'. in M.C.P.M. van Schendel&, ed, Lobbying in Brussels, Dartmouth, Aldershot, 1993.
- British Tourist Authority (BTA), Annual Report 7997, BTA, London, 1991.

- English Tourist Board (ETB), Annual Report 1997, ETB, London, 1991.
- J. Greenwood and K. Ronit, 'Interest groups in the European polity; newly emerging dynamics and forms, West European Politics (1994. forthcoming).
- M.C.P.M. van Schendelen, 'Introduction', in M.C.P.M. van Schendelen, ed, Lobbying in Brussels, Dartmouth, Aldershot, 1993.
- Voice of the British Hospitality Association, British Hospitality Association, London, Vol 1, No 1, 1992.
- <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/123764>