

پژوهشهای جغرافیائی - شماره ۴۳، زمستان ۱۳۸۱  
صص ۲۵-۱۵

## ناکارآمدی، رکود و بحران در جهانگردی ایران

دکتر وحید سینایی - مدرس و عضو شورای تخصصی گروه علوم سیاسی دانشگاه تربیت مدرس\*

پذیرش مقاله: ۸۰/۱۱/۲۵

### چکیده

جهانگردی با توجه به منابع متنوع تاریخی، طبیعی و مردم‌شناختی آن، در ایران می‌تواند در ایجاد تولید، درآمد و اشتغال اهمیت زیادی داشته باشد. اما با این وجود و گذشت بیش از یک دهه از توجه و تأکید مجدد نسبت به آن، هنوز نتوانسته است تا سهم مؤثر و قابل توجهی در اقتصاد ایران بیابد. عوامل درون‌زا و برون‌زای چندی در توضیح این امر قابل شناسایی هستند. در این مقاله ناکارآمدی مدیریت به عنوان یکی از دلایل اصلی این عدم موفقیت مورد توجه و بررسی قرار گرفته است. این ناکارآمدی که طی یک دهه (۱۳۶۸-۱۳۷۸) استمرار داشته، سرانجام به رکود جهانگردی ایران و کاهش شدید رشد جهانگردان ورودی در سال ۱۳۷۹ انجامید. آثار این ناکارآمدی پس از وقایع ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ و بحران در جهانگردی بین‌المللی به صورت انفعال و ناتوانی در مدیریت بحران جلوه‌گر شد و جهانگردی ایران را با بحرانی بی‌سابقه پس از پایان جنگ تحمیلی روبرو ساخت.

واژگان کلیدی: جهانگردی، ایران، ناکارآمدی، رکود، بحران

### مقدمه

حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ به نیویورک و واشنگتن، صنعت جهانگردی را با بحرانی عظیم روبرو ساخت. جهانگردی ایران نیز در اثر این بحران و به ویژه با نشانه رفتن انگشت اتهام به سوی بن‌لادن و طالبان در افغانستان، ضربات طاقت‌فرسایی را متحمل شد. اما ریشه‌های بحران جهانگردی در ایران بس عمیق‌تر است و ابعاد فاجعه‌آور و جهانی رویداد ۱۱ سپتامبر نباید باعث بی‌توجهی و غفلت از آنها شود. ناکارآمدی مدیریت جهانگردی ایران طی دهه گذشته، نشانه‌های خود را از سال ۱۳۷۹ و پیش از حملات تروریستی به ایالات متحده آشکار ساخت. یک دهه ناکارآمدی به رکود جهانگردی در سال ۱۳۷۹، حوادث ۱۱ سپتامبر به بروز بحران در آن و بی‌اعتنایی به یافتن راهکارهایی برای مدیریت بحران و کنترل و تخفیف آثار آن به احتضار جهانگردی در ایران انجامیده است. این مقاله با تحلیل جهانگردی ایران در دهه ۱۳۶۸-۱۳۷۸ و آمارهای مربوط به این دوره، دلایل رشد جهانگردان ورودی به ایران

طی دهه یادشده، ناکارآمدی در مدیریت، رکود و علایم و نشانه‌های آن در سال ۱۳۷۹ و سرانجام بحران جهانگردی ایران را مورد بررسی قرار می‌دهد.

### پایان جنگ و آغاز جهانگردی

پایان جنگ در سال ۱۳۶۷، روی آوردن به سیاستهای توسعه‌گرا و تدوین برنامه اول توسعه اقتصادی-اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۲-۱۳۶۸) و تصویب قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی در سال ۱۳۷۰ موجب جلب توجه مجاد به جهانگردی، امیدواری نسبت به رونق و یافتن سهم شایسته‌ای در اقتصاد ایران متناسب با منابع آن و انجام سرمایه‌گذاریهای دولتی، عمومی و خصوصی شد. اما در فاصله سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۵ به رغم افزایش تعداد جهانگردان ورودی، توفیق چشمگیری حاصل نشد. متوسط رشد جهانگردان ورودی در این دوره ۳۱/۴ درصد بود، اما تعداد آنها در سال ۱۳۷۵ تنها ۵۷۰ هزار نفر و نزدیک به ۶۵ درصد از آنها از چهار کشور همجوار یعنی آذربایجان، پاکستان، ترکیه و افغانستان بودند (دفتر برنامه‌ریزی و امور فنی، ۱۳۷۵، ص ۱۶)؛ حال آنکه تعداد جهانگردان ورودی به ایران در سالهای ۱۳۵۴ تا ۱۳۵۶ به ترتیب ۵۸۹ هزار، ۶۵۸ هزار و ۶۷۸ هزار نفر بود؛ مضافاً آنکه در سال ۱۳۵۶، ۲۵۴ هزار نفر یا معادل ۳۷/۵ درصد از جهانگردان ورودی از هفت کشور ایالات متحده، انگلیس، آلمان، فرانسه، ایتالیا، ژاپن و هند بودند (دفتر برنامه‌ریزی و توسعه سرمایه‌گذاری، ۱۳۵۶).

با انتخاب سیدمحمد خاتمی به ریاست جمهوری اسلامی ایران در دوم خرداد ۱۳۷۶، تداوم و گسترش سیاست تنش‌زدایی در روابط خارجی ایران و از همه مهمتر طرح شعار «گفتگوی تمدن‌ها» از سوی وی و نامگذاری سال ۲۰۰۱ توسط سازمان ملل متحد به عنوان «سال گفتگوی تمدن‌ها» و متعاقب آن برگزیدن شعار «جهانگردی؛ ابزاری برای صلح و گفتگوی تمدن‌ها»<sup>(۱)</sup> توسط سازمان جهانی جهانگردی<sup>(۲)</sup> به عنوان شعار جهانگردی بین‌المللی در سال ۲۰۰۱ میلادی و اعلام «سال دیدار از ایران» توسط سازمان ایرانگردی و جهانگردی، انتظار می‌رفت تا فضا و زمینه مناسبی برای جلب توجه بیشتر به جهانگردی و توسعه آن در ایران فراهم آید، اما این موج دوم امید نیز در مواجهه با ناکارآمدی مدیریت چالش‌های جهانگردی ایران از قضا در همان سال گفتگوی تمدن‌ها با موانع سختی روبرو شد و ثمری بیار نیامورد.

متوسط رشد جهانگردان ورودی به ایران در سال ۱۳۷۶ تا ۱۳۷۸ حدود دوره هشت ساله پیش از آن، یعنی ۳۲ درصد بود. جدول شماره (۱) تعداد جهانگردان ورودی به ایران در این سالها و درصد رشد آن را نشان می‌دهد.

افزایش تعداد جهانگردان ورودی طی این دوره چون سالهای ۱۳۷۵-۱۳۶۸ بطور عمده معلول اقدامات و سیاستهای مدیریت کلان جهانگردی ایران نبود. رویدادهای انقلابی در سالهای ۱۳۵۷ و ۱۳۵۸، آغاز جنگ در سال ۱۳۵۹ و گسترش دامنه آن به اقصی نقاط کشور حتی شهرهای دوردست در جریان حملات هوایی و موشکی عراق به شهرهای ایران، باعث کاهش شدید تعداد جهانگردان ورودی به ایران شد. این ظرفیت خالی با پایان جنگ بتدریج مورد بهره‌برداری قرار گرفت. اما افزون بر پایان جنگ و تکمیل خودبخودی ظرفیتهای خالی جهانگردی، دسته‌ای دیگر از عوامل در افزایش تعداد جهانگردان ورودی مؤثر بودند. فروپاشی اتحاد شوروی در سال ۱۳۷۰ و شکل‌گیری کشورهای مستقل در مرزهای شمالی ایران در آسیای میانه و قفقاز و گسترش مراودات و مبادلات مرزی با آنها از طریق صدور

1- Tourism; A Tool For Peace and Dialogue among Civilizations

2- World Tourism Organization (W.T.O)

پروانه‌های گذرمرزی و ایجاد بازارچه‌های مرزی، تداوم بحران در افغانستان و مهاجرت اتباع آن کشور به ایران از عوامل اصلی رشد تعداد جهانگردان ورودی به ایران بودند.<sup>(۱)</sup>

جدول ۱ - تعداد جهانگردان ورودی به ایران ۱۳۷۶-۱۳۷۸

| سال  | تعداد جهانگردان ورودی | درصد رشد نسبت به سال قبل |
|------|-----------------------|--------------------------|
| ۱۳۷۶ | ۷۶۴۰۹۲                | ۳۳/۲                     |
| ۱۳۷۷ | ۱۰۰۷۵۹۷               | ۳۱/۸                     |
| ۱۳۷۸ | ۱۳۲۰۹۰۵               | ۳۱                       |

منبع: سال ۱۳۷۶؛ دفتر آمار و مطالعات اقتصادی و بازاریابی سازمان ایرانگردی و جهانگردی، گزارش آماری ورود جهانگردان به ایران در سال ۱۳۷۶. سال ۱۳۷۷؛ گروه آمار مدیریت تحقیقات و اطلاع‌رسانی سازمان ایرانگردی و جهانگردی، گزارش آماری ورود جهانگردان به ایران در سال ۱۳۷۷. سال ۱۳۷۸؛ بخش آمار و اطلاعات سازمان ایرانگردی و جهانگردی، گزارش ورود گزارشگران بین‌المللی به ایران طی سال ۱۳۷۸.

در جنب این عوامل اصلی، انجام برخی آسان‌سازیهایی محدود در سفر به ایران و انجام فعالیت‌های تبلیغاتی و بازاریابی در افزایش جهانگردان کشورهای عربی همجوار و اروپایی مؤثر بودند؛ اما نقش اصلی در تداوم رشد تعداد جهانگردان ورودی کماکان با عوامل قهری و خارجی ناشی از پایان جنگ و تغییرات سیاسی در منطقه بود. مقایسه ترکیب جهانگردان ورودی به ایران در این سالها به روشنی این واقعیت را نشان می‌دهد. در سال ۱۳۷۶ بیش از چهل درصد از جهانگردان ورودی به ایران از کشورهای منطقه قفقاز و نزدیک به چهل درصد آنها تنها از کشور آذربایجان بودند. تعداد ورودیها از کشور پاکستان بیش از صد هزار نفر، از ترکیه ۹۳ هزار نفر و از افغانستان نزدیک به هفتاد هزار نفر بودند. در این سال سهم این چهار کشور در کل تعداد ورودیها به ۷۴ درصد افزایش یافت (دفتر آمار و مطالعات اقتصادی و بازاریابی (الف)، ۱۳۷۶). در همین سال تنها ۲۵۸۹۲ نفر یا معادل ۳/۳۹ درصد از جهانگردان ورودی به ایران از هفت کشور اصلی مولد جهانگردان بین‌المللی در جهان یعنی فرانسه، آلمان، بریتانیا، ایتالیا، هلند، ایالات متحده و ژاپن بودند. جدول شماره (۲) تعداد جهانگردان ورودی به ایران از این کشورها و درصد آنها را نشان می‌دهد.

سهم ناچیز این کشورها در تعداد ورودیها از نا کارآمدی سیاستهای بازاریابی جهانگردی در ایران حکایت می‌کند؛ چراکه اکثر این کشورها در زمره بازارهای هدف جهانگردی ایران هستند و بخش قابل توجهی از فعالیت‌های بازاریابی ایران معطوف به آنهاست.

۱- لحاظ نمودن دیدارکنندگان میان روزی (Same-day) یا گذری که یک شب را در اقامتگاه‌های ایران نمی‌گذرانند، افرادی که برای انجام کار و دریافت مزد به ایران سفر می‌کنند، مهاجران دائم یا موقت، مسافران عبوری و بیلهوران مرزی (Border workers) در آمارهای جهانگردی با تعاریف و استانداردهای آماری جهانگردی در سطح بین‌المللی انطباق ندارد. از همین رو در صحت و دقت آمارهای جهانگردی ایران تردیدهایی جدی وجود دارد. اما با توجه به فقدان نظام آماری و آمارهای موثق و معتبر ناگزیر از رجوع به آمارهای موجود هستیم. برای آشنایی با تعاریف استاندارد آمارهای جهانگردی بنگرید به: (WTO, 1993)

جدول ۲ - سهم هفت کشور اصلی مولد جهانگردان در بازار جهانگردی ایران - ۱۳۷۶

| ردیف | کشور     | تعداد جهانگردان ورودی به ایران | درصد از بازار جهانگردی ایران |
|------|----------|--------------------------------|------------------------------|
|      | جمع کل   | ۷۶۴۰۹۲                         | ۱۰۰                          |
| ۱    | فرانسه   | ۲۶۴۳                           | ۰/۳۴                         |
| ۲    | آلمان    | ۹۳۱۶                           | ۱/۲۲                         |
| ۳    | بریتانیا | ۱۱۴۳                           | ۰/۱۵                         |
| ۴    | ایتالیا  | ۴۳۳۲                           | ۰/۵۶                         |
| ۵    | هلند     | ۱۸۴۴                           | ۰/۲۴                         |
| ۶    | امریکا   | ۸۸۰                            | ۰/۱۱                         |
| ۷    | ژاپن     | ۵۷۳۵                           | ۰/۷۵                         |
| ۸    | جمع      | ۲۵۸۹۳                          | ۳/۳۹                         |

ارقام مربوط به تعداد جهانگردان ورودی به نقل از: دفتر آمار و اطلاعات اقتصادی و بازاریابی سازمان ایرانگردی و جهانگردی، گزارش آماری ورودی جهانگردان به ایران در سال ۱۳۷۶.

در سالهای ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸ تغییر اساسی و عمده‌ای در ترکیب جهانگردان ورودی به ایران، کشورها و مناطق عمده آن ایجاد نشد. اما در این میان، کاهش تعداد جهانگردان ورودی به ایران از منطقه، امریکا شامل کشورهای امریکای شمالی و جنوبی حائز اهمیت است؛ در حالیکه در سال ۱۳۷۵ تعداد جهانگردان ورودی از منطقه امریکا ۳۴۸۷ نفر بود، این تعداد در سال ۱۳۷۶ به ۲۳۳۲ نفر، در سال ۱۳۷۷ به ۲۹۸۶ نفر و در سال ۱۳۷۸ به ۱۸۲۵ نفر رسید (مدیریت تحقیقات و اطلاع‌رسانی، ۱۳۷۸، بخش آمار و اطلاعات، ۱۳۷۹). به عبارت دیگر، تعداد جهانگردان ورودی از منطقه امریکا در سال ۱۳۷۸، ۴۸ درصد نسبت به سال ۱۳۷۵ کاهش داشت.

### ناکارآمدی

ناکارآمدی در مدیریت جهانگردی ایران تمام عرصه‌های آن را دربرمی‌گیرد. در حالیکه آمارهای موجود از افزایش قابل توجه عملکردهای نظارتی بر خدمات سیاحتی شامل دفاتر، تأسیسات و راهنمایان جهانگردی خبر می‌دهند، اما در مورد کیفیت این بازدیدها و تأثیر آنها در بهبود خدمات و فعالیتهای جهانگردی، اطلاعی بدست نمی‌دهند. با توجه به عدم ایجاد تحوّل مهم در کیفیت خدمات جهانگردی، می‌توان نتیجه گرفت که عملکردهای نظارتی در مجموع، صوری، سطحی و بیشتر ناظر بر امور فیزیکی هستند. اعمال نظارت‌های کیفی مستلزم تدوین استانداردها و استفاده از کارشناسان مجرب و وظیفه‌شناس است. ارائه آموزشهای سطحی به افراد فاقد تخصص و گسیل آنها به واحدهای اقامتی و پذیرایی، هر چند به افزایش آمارها و تعداد بازدیدها می‌انجامد؛ اما به ایجاد تغییرات پایدار و مثبت در کیفیت کمک نمی‌کند. پایداری نظارت و اعمال مؤثر آن، نیازمند تقویت نهادهای مدنی - صنفی و واگذاری تدریجی کنترل‌های کیفی و شکلی به آنهاست (سینائی، ۱۳۸۰، صص ۲۲۴-۲۲۲).

طی سالهای اخیر، در زمینه افزایش ظرفیت تأسیسات اقامتی نیز توفیقی حاصل نشده است. ظرفیت تأسیسات اقامتی درجه‌بندی شده در سال ۱۳۷۶ معادل ۵۰۸۸۰ تخت بود. تعداد تخت‌های موجود در این واحدها در سال ۱۳۷۷ با ۸/۸ درصد رشد به ۵۵۳۸۲ رسید (دفتر آمار و مطالعات اقتصادی و بازاریابی (ب)، ۱۳۷۶. همان، ۱۳۷۷). اما آمارهای موجود نشان می‌دهد که در سال ۱۳۷۸ به دلیل تعطیلی برخی از تأسیسات اقامتی و یا خروج آنها از درجه‌بندی، ظرفیت به ۵۰۸۸۰ تخت کاهش یافته است (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۸۰). هرچند که برخی از آمارها تنها از عدم رشد ظرفیت در سال ۱۳۷۸ در مقایسه با سال ۱۳۷۷ حکایت می‌کنند (دفتر امور فرهنگ و هنر، جوانان و تربیت بدنی، ۱۳۸۰، ص ۱۶)، اگر هر یک از این آمارها صحیح یا مقرون به صحت باشند، حداقل از عدم رشد ظرفیت مسافرپذیری در تأسیسات جهانگردی درجه‌بندی شده در سال ۱۳۷۸ خبر می‌دهند. در مورد ظرفیت مسافرپذیری در سال ۱۳۷۹ نیز اساساً آماری منتشر نشده است.

اطلاعات موجود درباره فعالیت‌های تحقیقاتی نیز نشان می‌دهد که با وجود قلت طرح‌های تحقیقاتی، هیچیک از آنها در موعد مقرر به پایان نرسیده‌اند. بیشترین میزان پیشرفت، آن هم تنها در مورد برخی از طرحها، اجرای مرحله اول در حد تدوین راهنمای پژوهش و گردآوری و طبقه‌بندی اطلاعات بوده است (معاونت تحقیقات، آموزش و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۰، صص ۶-۴ و دفتر تحقیقات و اطلاع‌رسانی، ۱۳۷۹). هرچند آمارهای موجود در مورد آموزش شاغلان بخش جهانگردی با بی‌دقتی‌ها و نقص‌هایی همراه است اما در مجموع، فعالیت آموزشی شاهد رشد کمی محدودی بوده است (مرکز آموزش خدمات جهانگردی، ۱۳۸۰). با وجود این کیفیت، استانداردها، امکانات دوره‌ها و مراکز آموزشی نیازمند ارتقاء و تجهیز هستند.

برنامه ملی توسعه گردشگری ایران با همکاری سازمان جهانی جهانگردی و برنامه عمران سازمان ملل متحد<sup>(۱)</sup> از سال ۱۳۷۹ در حال تدوین است. هدف از تهیه این برنامه، تدوین راهبرد بازاریابی، توسعه منابع انسانی، ارتقای تواناییهای بخش دولتی و اجرای عملی طرحهای جهانگردی در یک منطقه آزمایشی است. برنامه ملی تا اواخر اسفند ۱۳۸۰ باید تهیه و اجرای عملی طرح آزمایشی آن نیز در ۲۹ فروردین ۱۳۸۱ به پایان رسد (ریدر، ۲۰۰۱ و دفتر برنامه ملی توسعه گردشگری، ۲۰۰۱). تهیه برنامه ملی توسعه گردشگری با همکاری مراجع و متخصصان بین‌المللی می‌تواند گام مهمی در توسعه جهانگردی ایران باشد، اما تهیه آن با مشکلات عدیده‌ای چون فقدان و ضعف اطلاعات و آمارهای موردنیاز، عدم همکاری مؤثر سازمانهای مرتبط، دیوان‌سالاری اداری و مالی و عدم استفاده از پژوهشگران مجرب روبرو است. ارتباط با متخصصان و اعضای هیأت علمی دانشگاهها ضعیف و استفاده از آنها در تدوین برنامه ناچیز است. با توجه به آنکه نیروی انسانی موجود نمی‌تواند کیفیت موردنیاز و انتظار را تأمین کند، هشدارهای موجود درباره کیفیت و محتوای برنامه در مقایسه با سرمایه و زمانی که مصروف آن شده است، باید جدی گرفته شود.

تولید اقلام تبلیغاتی در فاصله سالهای ۱۳۷۶ تا ۱۳۷۹ گسترش قابل توجهی یافته است، اما در مورد میزان اثرگذاری آنها تردیدهای جدی وجود دارد. براساس نتایج یک نظرخواهی، در تابستان سال ۱۳۷۸ از گردشگران خارجی حاضر در ایران، ۸۲ درصد از آنها تحت تأثیر یا به واسطه تبلیغات مؤسسات و سازمانهای ایرانی نبوده است. آنها براساس اطلاعات دریافتی از دوستان و آشنایان خود، آژانس‌های مسافرتی کشور خود و مجلات تخصصی

گردشگری که در خارج منتشر می‌شوند، به ایران سفر کرده‌اند. اینها، منابع اطلاعاتی ۷۵ درصد از گردشگران خارجی برای سفر به ایران بوده‌اند (ستاری، ۱۳۷۹، صص ۹۱-۸۹). نتایج این نظرخواهی، ناکارایی روشهای مرسوم و سنتی در تبلیغات جهانگردی ایران و ضرورت تجدیدنظر اساسی در آنها را نشان می‌دهد. در حالی هزینه‌های گزافی مصروف تبلیغات جهانگردی در ایران می‌شود که برنامه و راهبرد تبلیغاتی و بازاریابی مشخص و حتی نظام توزیع مناسبی برای رساندن محصولات و پیام‌های تبلیغاتی به مشتریان آنها وجود ندارد. در فقدان برنامه و راهبرد بازاریابی، چارچوب تعریف شده‌ای نیز برای انجام فعالیتهای بین‌المللی و سمت‌گیرهای آن وجود ندارد. در چنین شرایطی اقدامات و فعالیتهای بین‌المللی نه اینکه تابع سیاست و استراتژی بین‌المللی بخش جهانگردی ایران نیست، بلکه متأثر از اقدامات و فعالیتهای دیگر وزارتخانه‌ها و در برخی موارد سیاستها و اقدامات واکنشی وزارت امور خارجه است (سینائی، ۱۳۸۰، صص ۲۲۸-۲۲۷).

ناکارآمدی در مدیریت جهانگردی باعث انباشته شدن چالش‌های جهانگردی در ایران شده است. ضعف عزم و اراده ملی و فقدان اجماعی در نزد رهبران و نخبگان حاکم، تصویر موجود و ارائه تصویر جدیدی از ایران، توسعه منابع انسانی، ساختار اداری و نیروی انسانی، رقابت برای دستیابی به سهم بیشتری از بازار بین‌المللی، امنیت، یافتن الگویی برای همکاری بخشهای دولتی و خصوصی، کیفیت و تسهیلات و ضعف نظام آماری از مهمترین چالش‌های بخش جهانگردی ایران هستند که یک مدیریت کارآمد و مؤثر خود را ناگزیر از رویارویی با آنها می‌بیند. پیچیدگی مدیریت جهانگردی در ایران تنها به دلیل ضرورت رویارویی با این چالش‌ها نیست؛ بلکه افزون بر آنها، چالش‌های عمده‌ای نیز در سطح جهانگردی بین‌المللی وجود دارد. چندپاره‌گی فزاینده<sup>(۱)</sup>، انعطاف‌پذیری<sup>(۲)</sup>، جهانی شدن<sup>(۳)</sup> و فن‌آوریهای اطلاعاتی<sup>(۴)</sup> چهار چالش مهم جهانگردی بین‌المللی هستند (WTO، ۲۰۰۰، صص ۱۷-۱۸). در چنین شرایطی، چالش بزرگ جهانگردی ایران چگونگی تنظیم و رویارویی با این چالش‌های ملی و بین‌المللی با توجه به سرشت درهم تنیده و فراملی جهانگردی و فایز آمدن بر آنهاست.

## رکود

با کاهش شدید رشد جهانگردان ورودی، رکود در جهانگردی ایران از سال ۱۳۷۹ آغاز شد. براساس اهداف کمی برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۷۹-۱۳۸۳) تعداد جهانگردان ورودی به کشور از ۱/۳۲۰/۹۰۵ نفر در سال ۱۳۷۸ با ۳۰ درصد رشد باید به ۱/۷۰۰/۰۰۰ نفر در سال ۱۳۷۹ و درآمدهای ارزی نیز از ۶۳۰ میلیون دلار به ۸۲۲/۸ میلیون دلار و تعداد تخت از ۵۵۳۸۲ به ۶۱۰۰۰ تخت می‌رسید (دفتر امور فرهنگ و هنر، جوانان و تربیت بدنی، ۱۳۸۰، صص ۱۷-۱۶). اما نه تنها هیچیک از این اهداف محقق نشد، بلکه اختلاف عملکرد در سال اول اجرای برنامه با اهداف آن فاحش است. تعداد جهانگردان ورودی در سال ۱۳۷۹ برابر با ۱/۳۴۱/۷۶۲ نفر بود. به عبارت دیگر به جای ۳۰ درصد رشد مورد انتظار تنها ۱/۶ درصد رشد حاصل شد. این میزان، پایین‌ترین نرخ رشد جهانگردی در ایران از سال ۱۳۶۷ به بعد است. در سال ۱۳۶۷ با وجود ادامه جنگ در ماههای اولیه آن، رشد جهانگردی ایران در مقایسه با سال ۱۳۶۶، ۳/۴ درصد بود. با عدم دستیابی به تعداد مورد نظر در جهانگردان ورودی،

درآمدهای حاصله از آن نیز مطابق با اهداف برنامه محقق نشد. براساس اهداف کمی برنامه سوم، درآمد ارزی حاصل از جهانگردی در سال اول اجرای برنامه (۱۳۷۹) ۸/۸۸۲ میلیون دلار و رشد آن اندکی بیش از ۳۰ درصد پیش‌بینی شد. برآورد سازمان ایرانگردی و جهانگردی آن است که با احتساب متوسط اقامت پنج روز برای جهانگردان و برآورد حداقل هزینه‌ای معادل ۵۰۰ دلار طی مدت اقامت آنان، رقمی بالغ بر ۰۰۰/۸۸۱/۶۷۰ دلار در سال ۱۳۷۹ حاصل شده است. به عبارت دیگر، رشد درآمدهای حاصله در سال ۱۳۷۹ در مقایسه با سال قبل ۱۴/۵ درصد بوده است (گروه آمار معاونت تحقیقات، آموزش و برنامه‌ریزی، ۱۳۷۹). براین اساس رشد درآمدها پنجاه درصد کمتر از میزان پیش‌بینی شده در برنامه سوم بوده است. با این وجود باید خاطر نشان ساخت که رشد ۱۴/۵ درصد نیز در نتیجه افزایش برآورد هزینه متوسط یک جهانگرد در مدت اقامت خود در ایران از حدود ۴۷۰ دلار در سال‌های ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸ به ۵۰۰ دلار در سال ۱۳۷۹ حاصل شده است. به عبارت دیگر اگر در سال ۱۳۷۹ نیز متوسط هزینه یک جهانگرد ۴۷۰ دلار محاسبه می‌شد، رشد درآمدهای حاصله در حدود ۷/۶ درصد یا یک چهارم اهداف کمی برنامه سوم توسعه در سال اول اجرای آن بود. در مورد ظرفیت تأسیسات اقامتی درجه‌بندی شده در سال ۱۳۷۹، آماری منتشر نشده است. اما تحقق افزایش تعداد تخت‌ها به ۶۱۰۰۰ و رشد ده درصدی آن بعید بنظر می‌رسد.

مهمترین علت آغاز رکود در جهانگردی ایران در سال ۱۳۷۹ تکمیل تدریجی ظرفیتهای خالی در سالهای دهه پس از پایان جنگ و عدم وجود مدیریت کارآمدی در جهانگردی ایران بوده است. رشد جهانگردان ورودی به ایران طی دهه ۱۳۶۸-۱۳۷۸ نتیجه سیاستها و اقدامات دولت نبود؛ بلکه نتیجه طبیعی پایان جنگ و ایجاد شرایط عادی در کشور بود. با تکمیل ظرفیتهای خالی، از شدت این رشد خودبخودی کاسته شد و در سال ۱۳۷۹ رشد جهانگردان ورودی به ۱/۶ درصد رسید. حال آنکه اگر رشد جهانگردی ایران به میزان سالانه ۳۱/۶ درصد محصول سیاستها و اقدامات دولت بود بطور طبیعی باید این نرخ رشد در سال ۱۳۷۹ حفظ می‌شد. چرا که هیچگونه بحران و واقعه خاصی در سال ۱۳۷۹ رخ نداده بود که بتواند موجب کاهش شدید رشد جهانگردی ایران شود. در مجموع می‌توان گفت که اگر مدیریت کارآمدی بر بخش جهانگردی کشور حاکم بود، می‌توانست از سویی ضمن تشدید رشد جهانگردان ورودی به ایران در سالهای پس از پایان جنگ و تغییر در ترکیب جهانگردان ورودی، درآمدهای بیشتری را برای ایران تحصیل نماید و از سوی دیگر با آگاهی از ارتباط بخشی از رشد جهانگردی ایران به تکمیل ظرفیتهای خالی پس از پایان جنگ، سیاستها و برنامه‌هایی را تدوین کند که رشد جهانگردی ایران هرچند با سرعت کمتر، اما قابل قبولی به‌ویژه در ارتباط با کشورهای پیشرفته و مولد جهانگرد ادامه یابد.

## بحران

حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ به برجهای تجارت جهانی در نیویورک و پنتاگون در واشنگتن اقتصاد جهانی و یکی از سه صنعت عمده آن یعنی «سفر و جهانگردی» را با بحران روبرو ساخت. دامنه بحران زمانی گسترده‌تر و عمیق‌تر شد که ایالات متحده این حملات تروریستی را اعلان جنگ به خود تلقی و با مهیا نمودن افکار عمومی و ایجاد ائتلافی جهانی به پایگاههای تروریست‌های بنیادگرا در افغانستان و طالبان به عنوان حامی آنها حمله کرد. شکنندگی صنعت و اقتصاد سفر و جهانگردی در قبال شرایط ناامن و جنگی طبیعی بود. جهانگردی در دوران صلح و آرامش به

ویژه در سایه گسترش روندهای «جهانی شدن»<sup>(۱)</sup> بیشترین سود را به دست آورده بود و اکنون با تهدید و تزلزل در صلح و آرامش جهانی، بیشترین صدمات را متحمل می‌شد.

برآوردهای «شورای جهانی سفر و جهانگردی»<sup>(۲)</sup> نشان می‌دهد که در سال ۲۰۰۰ میلادی سفر و جهانگردی ۴/۵۰۶ میلیارد دلار فعالیت اقتصادی ایجاد کرد. در این سال سهم صنعت سفر و جهانگردی در تولید ناخالص داخلی (GDP) در جهان ۴/۱ درصد و سهم اقتصاد سفر و جهانگردی در تولید ناخالص داخلی ۱۰/۸ درصد بود. در سال ۲۰۰۰ اقتصاد سفر و جهانگردی ۱۹۲/۲ میلیون شغل معادل هشت درصد از کل اشتغال جهان یا یک شغل از ۱۲/۴ درصد شغل را به خود اختصاص داد.<sup>(۳)</sup> رشد تعداد جهانگردان بین‌المللی در سال ۲۰۰۰ میلادی بالاترین میزان رشد در دهه اخیر و نزدیک به دو برابر نرخ رشد جهانگردی بین‌المللی در سال ۱۹۹۹ بود. تعداد جهانگردان بین‌المللی در سال ۲۰۰۰ با ۷/۴ درصد افزایش به ۶۹۸ میلیون نفر و درآمدهای حاصل از آن به ۴۷۵/۹ میلیارد دلار رسید. نرخ رشد این درآمدها در مقایسه با سال ۱۹۹۹، ۴/۵ درصد بود (WTO، ۲۰۰۱)، اما حملات تروریستی و جنگ در افغانستان همه این پیشرفت و درآمدها را با تهدید روبرو ساخت.

افزون بر حملات تروریستی و پیامدهای بعدی، آنچه که موجب تشدید ضربات ناشی از این واقعه بر جهانگردی شد، استفاده از «هوایمای مسافری» به عنوان ابزار و وسیله تهاجم بود. این امر اثرات روانی گسترده‌ای بر مسافران و جهانگردان بجای گذارد. بدین ترتیب نه تنها مقاصد جهانگردی ناامن شدند، بلکه ایمنی وسایل سفر نیز در معرض تردید و پرسش قرار گرفت. در نتیجه این تحولات، تمام اجزا صنعت جهانگردی صدمه دیدند. شرکت‌های هوایمایی، هتل‌ها، دفاتر خدمات مسافرتی، راهنمایان جهانگردی، مؤسسات حمل و نقل، تولیدکنندگان و فروشندگان صنایع دستی و سوغات محلی، مراکز تاریخی و موزه‌ها از جمله این بخشها هستند. ابعاد گسترده خسارات باعث شد که در همه جا دولتها و بخشهای عمومی چون شهرداریها و حتی نهادهای قضایی برای مهار بحران به کمک بخش خصوصی بیایند. در ایالات متحده دولت بوش کمک مالی به مبلغ ۱۵ میلیارد دلار برای کمک به شرکت‌های هوایمایی در نظر گرفت (ایران، ۲ مهر ۱۳۸۰). بنیاد ملی گردشگری ایتالیا با همکاری ۲۸۴۱ شهرداری با تهیه یک برنامه بازاریابی و تبلیغاتی گسترده و انتخاب شعار «ایتالیای امن، آرام و مهمان‌نواز» در صدد جبران خسارات و جذب گردشگران برآمد (اطلاعات، ۷ آبان ۱۳۸۰). در سوئیس، دادگاه با اعطای یک فرصت شش ماهه به شرکت هوایمایی «سوئیس ایر» برای سروسامان دادن به مشکلات مالی خود، رسیدگی به شکایات طلبکاران آنرا برای شش ماه به تعویق انداخت. اما در ایران که در مجاورت یک کانون بالفعل بحران یعنی افغانستان و یک کانون بالقوه بحران یعنی عراق قرار دارد، واکنش‌ها بسیار دیر هنگام و غیر مؤثر بود. مقامات رسمی در پنجم مهر ۱۳۸۰ (۲۷ سپتامبر ۲۰۰۱) اعلام کردند: «با اعلام رسمی دبیرکل سازمان جهانی جهانگردی محدودیتهای پروازی به سوی ایران که بعد از حوادث ۱۱ سپتامبر برقرار شده بود، لغو شد. ... در حال بازگشت به حالت عادی هستیم» (همشهری، ۵ مهر ۱۳۸۰). «... این یک بحران موقتی است و با توجه به درآمد یک هزار میلیاردی آن برای جهان و به ویژه برای اروپا همه درصددند تا هرچه زودتر به آن پایان دهند» (ایران، ۱۵ مهر ۱۳۸۰). این سخنان در حالی ابراز می‌شد که دست‌اندرکاران بخش خصوصی جهانگردی ایران از لغو ۹۰ درصد برنامه‌های سفر به ایران خبر دادند (ایران، ۵ مهر ۱۳۸۰). آنها ضمن هشدار نسبت به تداوم آثار این بحران بر جهانگردی



ایران در سال ۱۳۸۱، اعلام کردند: «پس از گذشت سه ماه از آغاز بحران، بخش دولتی به عنوان متولی صنعت جهانگردی کار قابل توجهی انجام نداده است» (همشهری، ۲۹ آبان ۱۳۸۰).

### نتیجه‌گیری

رشد جهانگردی در ایران پس از پایان جنگ تحمیلی، قابل توجه اما معلول ظرفیتهای خالی این بخش و تکمیل تدریجی آن بود. همین رشد قابل توجه اما خودبخودی تا اندازه‌ی بسیاری موجب پنهان داشتن ضعف‌ها و ناکارآمدی مدیریت کلان جهانگردی در ایران شد. اما سرانجام با تکمیل ظرفیتهای خالی، رشد جهانگردی ایران به شدت کاهش یافت؛ آن چنانکه در سال ۱۳۷۹ به ۱/۶ درصد رسید. بدین ترتیب ناکارآمدی مزمن و ناتوانی بخش دولتی در مدیریت بحران و کنترل آثار و عوارض آن باعث شد تا جهانگردی ایران به مرحله‌ای بحرانی از حیات خود وارد شود که تنها با شرایط آن در سالهای اولیه انقلاب و دوران جنگ تحمیلی قابل مقایسه است. کاهش خسارتهای این بحران مستلزم تدوین فوری یک برنامه همه‌جانبه تحقیقاتی، تسهیلاتی، تبلیغاتی و بازاریابی با مشارکت همه دست‌اندرکاران صنعت سفر و جهانگردی در ایران اعم از سازمان ایرانگردی و جهانگردی، شرکت‌های هواپیمایی، هتلداران، دفاتر خدمات مسافرتی، مؤسسات حمل و نقل، شهرداریها، سازمان میراث فرهنگی، صدا و سیما، خبرگزاری جمهوری اسلامی، دانشگاهها و پژوهشگران و حتی وزارتخانه‌هایی چون امور خارجه، راه و ترابری، اطلاعات و کشور است. استمرار بحران و تشدید عوارض آن موجب از دست رفتن منابع انسانی، سرمایه، مشتریان و بازارهای موجود خواهد شد و در فقدان آنها جهانگردی ایران تا مدتها توان ایستادن و رقابت در دنیای پیچیده جهانگردی را بدست نخواهد آورد. در چنین احوالی، دل خوش داشتن به تدوین برنامه ملی توسعه گردشگری امری عبث و بیهوده خواهد بود. بی تردید توسعه جهانگردی مستلزم برنامه‌ریزیهای میان‌مدت و درازمدت است؛ اما کشورهایی که نتوانند برای روزها و هفته‌ای آتی خود و به ویژه در شرایط بحرانی، برنامه داشته باشند، برای سالها و دهه‌های آینده نیز برنامه مؤثر، اجرایی و عملی نخواهند داشت.

## منابع و مآخذ

- ۱- بخش آمار و اطلاعات، ۱۳۷۹، گزارش ورود جهانگردان بین‌المللی به ایران طی سال ۱۳۷۸، سازمان ایرانگردی و جهانگردی.
- ۲- دفتر آمار و مطالعات اقتصادی و بازاریابی (الف)، ۱۳۷۶، گزارش آماری ورود جهانگردان به ایران در سال ۱۳۷۶، سازمان ایرانگردی و جهانگردی.
- ۳- دفتر آمار و مطالعات اقتصادی و بازاریابی (ب)، ۱۳۷۶، راهنمای تأسیسات اقامتی کشور در سال ۱۳۷۶، سازمان ایرانگردی و جهانگردی.
- ۴- دفتر آمار و مطالعات اقتصادی و بازاریابی، ۱۳۷۷، راهنمای تأسیسات اقامتی کشور در سال ۱۳۷۷، سازمان ایرانگردی و جهانگردی.
- ۵- دفتر امور فرهنگ و هنر، جوانان و تربیت بدنی، ۱۳۸۰، سند برنامه بخش میراث فرهنگی و جهانگردی در برنامه سوم، سازمان برنامه و بودجه.
- ۶- دفتر برنامه‌ریزی و امور فنی، ۱۳۷۵، گزارش آماری ورود جهانگردان به ایران در سال ۱۳۷۵، معاونت امور سیاحتی و زیارتی.
- ۷- دفتر برنامه‌ریزی و توسعه سرمایه‌گذاری، ۱۳۵۶، گزارش جهانگردی خارجی ایران در سال ۱۳۵۶، وزارت اطلاعات و جهانگردی.
- ۸- دفتر تحقیقات و اطلاع‌رسانی، ۱۳۷۹، گزارش عملکرد شش ماهه نخست و برنامه و فعالیت‌های شش ماهه دوم سال ۱۳۷۹، سازمان ایرانگردی و جهانگردی.
- ۹- دفتر برنامه ملی توسعه گردشگری، ۲۰۰۱، اطلاعیه رسمی در رابطه با برنامه ملی.
- ۱۰- روزنامه اطلاعات، ۷ آبان ۱۳۸۰.
- ۱۱- روزنامه ایران، ۲، ۵ و ۱۵ مهر ۱۳۸۰.
- ۱۲- روزنامه همشهری، ۵ مهر، ۲۹ آبان ۱۳۸۰.
- ۱۳- ریدر، ج. لودویک، ۲۰۰۱، روند پیشرفت برنامه ملی توسعه پایداری گردشگری.
- ۱۴- سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۸۰، گزارش اقتصادی سال ۱۳۷۸، در حال انتشار.
- ۱۵- ستاری، رمضان، ۱۳۷۹، طرح افزایش فعالیت‌های بازاریابی بین‌المللی گردشگری.
- ۱۶- سینائی، وحید، ۱۳۸۰. بررسی عملکرد سازمان ایرانگردی و جهانگردی (۱۳۷۸-۱۳۷۶)، مجلس و پژوهش، شماره ۲۹، سال هشتم، ص ۲۲۱-۲۵۷.
- ۱۷- گروه آمار معاونت تحقیقات، آموزش و برنامه‌ریزی، ۱۳۷۹، ورود گردشگران بین‌المللی به ایران طی سال ۱۳۷۹، سازمان ایرانگردی و جهانگردی.
- ۱۸- مدیریت تحقیقات و اطلاع‌رسانی، ۱۳۷۸، گزارش آماری ورود جهانگردان به ایران در سال ۱۳۷۷، سازمان ایرانگردی و جهانگردی.
- ۱۹- مرکز آموزش خدمات جهانگردی، ۱۳۸۰، گزارش عملکرد مرکز آموزش خدمات جهانگردی در سال ۱۳۷۹، براساس برنامه سوم، سازمان ایرانگردی و جهانگردی.

۲۰- معاونت تحقیقات، آموزش و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۰، گزارش عملکرد سال ۱۳۷۹، سازمان ایرانگردی و جهانگردی.

21- WTO, 1993, Recommendation on Tourism Statistics, WTO, Madrid.

22- \_\_\_\_\_, 2000, Tourism Challenges in the 21st century, Human Resource Development in Asia and Pacific, WTO, Madrid.

23- \_\_\_\_\_, 2001, Tourism Highlights, WTO, Madrid.

24- World Travel and Tourism Council, 2001, TSA Research, year 2000, Summary and Highlights.