



دانشگاه پیام نور

آشنایی با سازمان‌های دولتی ایران و سازمان‌های گردشگری

(رشته مدیریت جهانگردی)

دکتر حسن درویش اصغر حیدری

بسم الله الرحمن الرحيم

پیشگفتار ناشر

کتاب‌های دانشگاه پیام نور حسب مورد و با توجه به شرایط مختلف یک درس در یک یا چند رشته دانشگاهی، به صورت کتاب درسی، متن آزمایشگاهی، فرادرسی، و کمک درسی چاپ می‌شوند.

کتاب درسی ثمره کوشش‌های علمی صاحب اثر است که براساس نیازهای درسی دانشجویان و سرفصل‌های مصوب تهیه و پس از داوری علمی، طراحی آموزشی، و ویرایش علمی در گروه‌های علمی و آموزشی، به چاپ می‌رسد. پس از چاپ ویرایش اول اثر، با نظرخواهی‌ها و داوری علمی مجدد و با دریافت نظرهای اصلاحی و متناسب با پیشرفت علوم و فناوری، صاحب اثر در کتاب تجدیدنظر می‌کند و ویرایش جدید کتاب با اعمال ویرایش زبانی و صوری جدید چاپ می‌شود.

متن آزمایشگاهی (م) راهنمایی است که دانشجویان با استفاده از آن و کمک استاد، کارهای عملی و آزمایشگاهی را انجام می‌دهند.

کتاب‌های فرادرسی (ف) و **کمک درسی** (ک) به منظور غنی‌تر کردن منابع درسی دانشگاهی تهیه و بر روی لوح فشرده تکثیر می‌شوند و یا در وبگاه دانشگاه قرار می‌گیرند.

مدیریت تولید محتوا و تجهیزات آموزشی

فهرست

	پیشگفتار
۱	فصل اول: سازمان‌های دولتی ایران
۱	اهداف کلی فصل
۱	هدف‌های رفتاری
۲	مقدمه
۳	بخش اول: بوروکراسی و سیستم اداری
۳	دولت
۴	مبانی نظری تئوری دولت
۵	مفهوم بوروکراسی
۶	بوروکراسی وبر
۷	وظایف اولیه دولت
۹	حکومت داری خوب
۱۰	نقش دولت
۱۱	دولت خوب
۱۲	سیستم
۱۳	ویژگی‌های سیستم
۱۴	دگرگونی ضروری
۱۵	نظام‌های تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری
۱۵	تصمیم‌گیری‌های مدیریتی
۱۵	تصمیم‌گیری‌های سیاسی
۱۷	ساختار سازمانی
۱۸	شکل‌های جدید سازمانی ایجاد شده به وسیله فناوری
۲۲	ویژگی‌ها و خصوصیات نظام اداری مطلوب

۲۲	تعاریف سازمان
۲۳	اهمیت سازمان
۲۵	سازمان رسمی
۲۵	سازمان غیررسمی
۲۶	سازمان‌های پویا
۲۶	آسیب شناسی سازمان‌ها
۲۷	مسائل عمومی
	پاسخگویی
۲۸	مسئولیت و پاسخگویی
۲۹	اثر بخشی و کارایی سازمان
۳۰	ویژگی‌های مدیریت دولتی نوین
۳۱	ساختار وزارتخانه‌ها
۳۲	ضوابط تشکیلاتی
۳۲	واحد سازمانی
۳۵	اداره، قسمت و گروه
۳۵	نقاط قوت و ضعف نظام اداری
۳۶	ناهنجاری‌ها در مورد رفتار نظام اداری
۳۷	عوامل مؤثر در بروز ناهنجاری‌ها در نظام اداری ایران
۴۴	بخش دوم: تشکیلات اداری در جمهوری اسلامی ایران
۴۴	اداره امور دولتی در جمهوری اسلامی ایران
۴۵	نظام سیاسی اسلام
۴۶	ساختار بوروکراسی و نظام اداری جمهوری اسلامی ایران
۴۷	مقام معظم رهبری (ولایت فقیه)
۴۷	شرایط و صفات رهبری
۴۷	شیوه‌گزینش رهبر
۴۸	وظایف و اختیارات مقام رهبری
۴۹	مجمع تشخیص مصلحت نظام
۵۰	شورای نگهبان
۵۱	سازماندهی نظام اداری دولت (حاکمیت)
۵۲	اجزای سازمان کار و تشکیلات دولت در سطح کلان و خرد
۵۴	قوه مجریه
۵۴	رئیس‌جمهور در جمهوری اسلامی ایران
۵۵	وظایف قانونی رئیس‌جمهور و مسئولیت‌های ایشان
۵۶	هیئت دولت
۵۶	وزراء
۵۶	صلاحیت‌های وزراء
۵۷	وظایف و مسئولیت‌های قانونی وزراء

۵۷	وزارتخانه‌ها
۵۸	سازمان‌ها
۵۸	نهادهای وابسته
۵۹	وزارت آموزش و پرورش
۵۹	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات
۶۰	وزارت اطلاعات
۶۰	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی
۶۱	وزارت نفت
۶۲	وزارت نیرو
۶۲	وزارت رفاه و تأمین اجتماعی
۶۲	وزارت کار و امور اجتماعی
۶۳	وزارت تعاون
۶۴	وزارت امور اقتصادی و دارایی
۶۴	شورای عالی امنیت ملی
۶۴	شرکت‌های دولتی
۶۶	نارسانیه‌های شرکت‌های دولتی
۶۶	تغییرات نظام اداری پس از پیروزی انقلاب اسلامی
۷۰	قوه مقننه
۷۰	مجلس شورای اسلامی
۷۱	وظایف و اختیارات و محدودیت‌های مجلس
۷۳	نهادهای وابسته مجلس شورای اسلامی
۷۳	کمیسیون‌ها در مجلس
۷۵	دیوان محاسبات کشور
۷۶	قوه قضاییه
۷۷	رئیس قوه قضاییه
۷۷	دیوان عالی کشور
۷۸	سازمان بازرسی کل کشور
۷۸	دادگستری جمهوری اسلامی ایران
۷۹	وزیر دادگستری
۷۹	سازمان دیوان عدالت اداری
۸۰	دستگاه‌های نظارت و بازرسی و انواع آن
۸۶	تشکیلات محلی بعد از پیروزی انقلاب اسلامی
۸۶	انواع شوراهای قانون اساسی
۸۷	وظایف شوراهای اسلامی
۸۷	وظایف شورای اسلامی روستا
۸۸	وظایف دهیار
۸۸	وظایف شورای اسلامی بخش
۹۰	وظایف شورای اسلامی شهر

فصل دوم: سازمان‌های گردشگری در ایران

۹۷

اهداف کلی فصل

۹۷

هدف‌های رفتاری

۹۷

مقدمه

۹۸

تاریخچه گردشگری

۹۹

ساختار سازمانی برای توسعه گردشگری

۱۰۰

اثر بخشی و کارآیی سازمان‌های گردشگری

۱۰۱

دولت در گردشگری

۱۰۲

گردشگری و سیاست دولت‌ها

۱۰۴

سازمان‌های ملی گردشگری

۱۰۵

وظایف سازمان‌های گردشگری

۱۰۶

قانون برنامه چهارم توسعه بخش میراث فرهنگی و گردشگری

۱۱۰

موانع ساختاری گردشگری

۱۱۴

موانع سیاست‌گذاری گردشگری

۱۱۴

تصمیم‌گیری و خط‌مشی عمومی

۱۱۴

ویژگی‌های خط‌مشی عمومی

۱۱۵

سیاست عمومی گردشگری

۱۱۵

شاخص‌های بنیادین سیاست‌گذاری گردشگری

۱۱۵

نیروی انسانی شاغل در بخش دولتی گردشگری ایران

۱۱۶

همکاری بخش دولتی و خصوصی در گردشگری

۱۱۶

چگونگی شکل‌گیری تشکیلات گردشگری در ایران

۱۱۷

تشکیل سازمان ایرانگردی و جهانگردی بعد از پیروزی انقلاب اسلامی

۱۱۸

ساختار تشکیلاتی گردشگری در ایران

۱۱۸

تشکیل سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری

۱۱۹

چشم‌انداز سازمان سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری

۱۱۹

شرح وظایف سازمان سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری

۱۲۰

ساختار تشکیلاتی معاونت گردشگری سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری

۱۲۳

شرح وظایف معاونت گردشگری سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری

۱۲۵

آیین‌نامه اجرایی قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی

۱۲۶

قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری

۱۲۹

شرکت سرمایه‌گذاری ایرانگردی و جهانگردی

۱۳۲

سازمان هواپیمایی کشوری

۱۳۳

هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران (هما)

۱۳۶

شرکت فرودگاه‌های کشور

۱۳۷

هواپیمایی ماهان

۱۳۸

سایر شرکت‌های هواپیمایی داخلی

۱۳۸

سازمان حج و زیارت

۱۳۹

۱۴۱	آموزش گردشگری
۱۴۲	برنامه‌های آموزشی دانشگاهی
۱۴۳	اجرای دوره‌های آموزشی دانشگاهی بعد از انقلاب اسلامی در ایران
۱۴۴	آموزشگاه‌های گردشگری خصوصی
۱۴۵	انجمن صنفی دفاتر خدمات مسافرت هوایی و جهانگردی
۱۴۶	کانون جهانگردی و اتومبیلرانی جمهوری اسلامی ایران
۱۴۷	جامعه راهنمایان ایرانگردی و جهانگردی
۱۵۰	آزمون تشریحی و تستی

۱۵۳	فصل سوم: سازمان‌های مرتبط با گردشگری در ایران
۱۵۳	اهداف کلی
۱۵۳	هدف‌های رفتاری
۱۵۳	مقدمه
۱۵۴	وزارت امور خارجه
۱۵۵	وزارت امور اقتصاد و دارایی
۱۵۷	گمرک
۱۵۸	تعریف گمرک به عنوان یک اصطلاح بین‌المللی
۱۶۱	سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران
۱۶۱	بانک توسعه اسلامی
۱۶۲	بیمه مرکزی ایران
۱۶۳	وزارت راه و ترابری
۱۶۵	وزارت کشور
۱۶۶	وزارت بازرگانی
۱۶۷	اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران
۱۶۸	سازمان توسعه تجارت ایران
۱۷۰	سازمان ملی جوانان
۱۷۲	سازمان حفاظت محیط‌زیست
۱۷۳	صدا و سیما
۱۷۹	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی
۱۸۰	سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی
۱۸۱	آزمون تشریحی و تستی

۱۸۵	فصل چهارم: سازمان‌های گردشگری بین‌المللی و رویدادها
۱۸۵	اهداف کلی
۱۸۵	هدف‌های رفتاری
۱۸۶	مقدمه
۱۸۶	سازمان‌های گردشگری
۱۸۸	سازمان جهانی گردشگری
۱۸۸	مهمترین برنامه‌های سازمان جهانی گردشگری

۱۸۹	فعالیت‌های عمومی سازمان جهانی گردشگری
۱۹۱	ساختار تشکیلاتی سازمان جهانی گردشگری
۱۹۱	انواع عضویت در سازمان جهانی گردشگری
۱۹۱	سازمان توسعه و همکاری اقتصادی
۱۹۲	جامعه بین‌المللی حمل و نقل هوایی
۱۹۵	اتحادیه بین‌المللی گردشگری
۱۹۶	سازمان بین‌المللی هواپیمایی کشوری ایکائو
۱۹۷	منشور ایکائو
۱۹۷	اتحادیه بین‌المللی هتل‌ها و رستوران‌ها
۱۹۸	شورای جهانگردی و مسافرت جهانی
۱۹۹	شورای بین‌المللی موزه‌ها
۱۹۹	هیئت‌های متشکله ایکوم
۲۰۱	فدراسیون جهانی راهنمایان گردشگری
۲۰۲	اتحادیه جهانی آموزش حرفه‌ای گردشگری
۲۰۲	اتحادیه بین‌المللی دفاتر خدمات مسافرتی
۲۰۳	سازمان بین‌المللی حمل و نقل و دریانوردی
۲۰۳	سازمان همکاری اقتصادی اکو
۲۰۶	کشورهای گروه دی هشت
۲۰۸	سازمان توسعه صنعتی سازمان ملل متحد (یونیدو)
۲۰۸	مزایای موافقت‌نامه عمومی تجارت و خدمات
۲۰۹	ارکان اصلی گردشگری در موافقت‌نامه عمومی تجارت و خدمات
۲۱۰	موافقت‌نامه عمومی تجارت و خدمات در گردشگری
۲۱۲	سازمان کنفرانس اسلامی
۲۱۳	دبیرخانه
۲۱۳	دادگاه بین‌المللی عدل اسلامی
۲۱۴	نمایشگاه‌های گردشگری
۲۱۵	نمایشگاه‌های بین‌المللی گردشگری معروف در جهان
۲۱۶	نمایشگاه جهانی گردشگری جاتا ژاپن
۲۱۷	معرفی مجلات علمی، تخصصی
۲۱۹	آزمون تشریحی و تستی
۲۲۳	ضمائم
۲۲۳	معرفی مجلات گردشگری در ایران
۲۲۵	برخی از پایگاه‌های گردشگری در ایران
۲۲۷	فهرست منابع و مآخذ

پیشگفتار

این مجموعه با توجه به ضرورت و نیاز دانشجویان رشته‌های گردشگری به آشنایی با سیستم اداره کشور و نیز سازمان‌های گردشگری در ایران تنظیم شده است، دست‌اندرکاران، برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران امر گردشگری در هر کشور باید با مقررات اداری و ساختار و تشکیلات حکومت و دولت و وظایف آن کاملاً آشنا و آگاه باشند و در هر سطحی از کار و موقعیت شغلی این عوامل مورد نیاز آنان می‌باشد. کتاب در چهار فصل تنظیم شده است، فصل اول کتاب به بررسی سازمان‌های دولتی در ایران پرداخته است که در دو بخش بوروکراسی و سیستم اداری به صورت کلی و سیستم اداره در ایران به صورت خاص تقسیم شده است. در این بخش وظایف، ساختار و سیستم اداره کشور، نقش سازمان‌های اداری در توسعه گردشگری، تعیین خط‌مشی‌های دولتی، ساختارهای سازمانی سنتی و جدید به صورت اجمالی معرفی شده است. وظایف این بخش‌ها، اکثراً برگرفته از آخرین اطلاعات موجود در وبگاه خود سازمان‌های دولتی بوده و چیزی از آن کاسته و یا افزوده نشده است. فصل دوم به بررسی سازمان‌های گردشگری در ایران به صورت‌های مختلف دولتی، نیمه‌دولتی، شرکتی و غیردولتی پرداخته است. وظایف سازمان‌های گردشگری در هر سطحی باید مورد توجه دانشجویان محترم قرار بگیرد. فصل سوم اشاره‌ای است بر سازمان‌های مرتبط با گردشگری، از آنجایی که اداره گردشگری یک مقوله فراسازمانی می‌باشد و مجموعه دستگاه اداری کشور اعم از سازمان‌ها، وزارتخانه‌ها، نهادها، تشکلهای مردم نهاد، گروه‌ها و تلاش کل مردم در داخل و خارج کشور را می‌طلبد، بنابراین بسنده کردن به ذکر چند سازمان کافی نمی‌باشد. در این فصل به سازمان‌هایی اشاره شده است که بیشتر از دیگر بخش‌ها به گردشگری مرتبط می‌باشند. فصل چهارم سازمان‌ها

اتحادیه، و انجمن‌های غیردولتی گردشگری ایران و سازمان‌های گردشگری بین‌المللی و رویدادها را شامل می‌شود، تنوع و توسعه کمی و کیفی این انجمن‌ها و اتحادیه‌ها به قوت و ضعف و میزان رونق گردشگری هر کشور بازمی‌گردد.

یادآوری این نکته به دانشجویان عزیز لازم است که سیستم اداری هر کشور به لحاظ الزامات، فناوری و سایر عوامل هر از چند گاهی روند اصلاح و بهبود را پیش می‌گیرد و ممکن است در ساختار آن تغییراتی به وجود آید، چنانچه در سالیان اخیر وزارت رفاه به جمع دولت اضافه شده است. در ادامه فصل چهارم به معرفی برخی از سازمان‌های گردشگری بین‌المللی و جهانی که در ایران بیشتر با آنها در ارتباط هستیم می‌پردازد. همچنین به لحاظ اهمیت رسانه‌ها در اطلاع‌رسانی و آگاه‌سازی مردم و مسئولان و مقصدهای گردشگری به معرفی تعدادی از سازمان‌های رسانه‌ای گردشگری، جشنواره‌ها و نمایشگاه‌ها و رویدادهای ملی و بین‌المللی پرداخته شده است. شاید مطالب این مجموعه به صورت پراکنده در کتاب‌ها و پایگاه‌های مختلف دیگر گنجانده شده باشد، ولی گردآوری مجموعه مطالب به فهم بهتر و انسجام مطالب جهت ارائه به دانشجویان مفید خواهد بود، مسلماً دانشجویان گرامی مطالب این کتاب را برای خود کافی ندانسته و آن را الگویی در جهت ادامه فعالیت‌ها و تلاش‌های علمی خود می‌دانند، زیرا کشور ما در این برهه نیاز به توسعه کیفی و بومی گردشگری در بعد نظری و عملی دارد.

در خاتمه از زحمات جناب آقای دکتر ابوالفضل تاج‌زاده نمین، جناب آقای دکتر علی‌اکبر احمدی، سرکار خانم زهرا کارگری کارشناس محترم گروه مدیریت دولتی و جهانگردی، گروه مدیریت جهانگردی دانشگاه پیام‌نور و انتشارات دانشگاه پیام‌نور، مدیر و معاون محترم مدیریت تولید محتوا و تجهیزات آموزشی که در انجام این مهم اینجانبان را یاری نمودند تشکر و قدردانی می‌نمایم. از خوانندگان گرانقدر تقاضا می‌شود کاستی‌ها و نقایص این اثر را به نگارندگان یادآوری نمایند تا نسبت به رفع آن در چاپ‌های بعدی اقدام گردد.

زمستان ۱۳۸۸

حسن درویش

dr_darvish@pnu. ac. ir

اصغر حیدری

parvaz888@yahoo. com

فصل اول

سازمان‌های دولتی ایران

هدف‌های کلی

آشنایی با سازمان‌های دولتی ایران، بوروکراسی و سیستم اداری، تشکیلات اداری در جمهوری اسلامی ایران، وظایف قوای سه‌گانه و وزارتخانه‌ها، آشنایی با مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی، سازمان‌های نظارتی و تشکیلات محلی بعد از پیروزی انقلاب اسلامی

هدف‌های رفتاری

انتظار می‌رود دانشجو پس از پایان این فصل بتواند به سؤالات زیر پاسخ گوید:

۱. بوروکراسی را توضیح دهد.
۲. مفهومی از دولت ارائه نماید.
۳. دولت خوب را تشریح نماید.
۴. شکل‌های جدید سازمانی ایجاد شده به وسیله فناوری را برشمارد.
۵. تعریفی از سازمان و انواع آن ارائه نماید.
۶. ارتباط بین مسئولیت و پاسخگویی را بیان نماید.
۷. عوامل موثر در بروز ناهنجاری‌ها در نظام اداری ایران را برشمارد.
۸. ساختار بوروکراسی و نظام اداری جمهوری اسلامی ایران را تشریح نماید.
۹. وظایف هر یک از وزارتخانه‌ها و نهادهای مندرج در فصل را برشمارد.
۱۰. نهادها و سازمان‌های مرتبط با هر یک از وزارتخانه‌ها را برشمارد.

۱۱. دستگاه‌های نظارتی را بشناسد و وظایف آنها را بداند.
۱۲. تشکیلات محلی بعد از پیروزی انقلاب اسلامی در ایران را نام ببرد و وظایف هر یک را برشمارد.

مقدمه

سازمان اداری پدیده‌ی نوظهوری نیست زیرا زندگی اجتماعی انسان وجود سازمان‌های اداری را غیرقابل اجتناب می‌نماید و تصور اینکه عده‌ای دور هم جمع شوند و جامعه‌ای را به وجود آورند وبدون مقدمه و تصمیم قبلی نظام اداری به‌خصوصی ایجاد نمایند دور از ذهن به نظر می‌رسد. به هر حال بشر اولیه به هر شکلی که زندگی اجتماعی خود را آغاز کرده باشد، شالوده‌ی زندگی جمعی بدون وجود نوعی نظام اداری قابل دوام به نظر نمی‌رسد.

هنگامی که سازمانی به‌وجود آمد، اندیشه‌ی اداره و پیدا کردن راه‌حل مشکل در مدیران سازمان پیدا می‌شود و دیگر نمی‌توان، بررسی‌های اداری و فرضیه‌های رهبری و مدیریت را به یک دوره خاص یا به دوران معاصر منحصر نمود و می‌توان گفت که آغاز بررسی‌های اداری از زمانی شروع شده که پایه‌های کار دسته‌جمعی بنا نهاده شده است. برای تمامی افرادی که به نوعی با صنعت گردشگری و میهمان‌نوازی مرتبط هستند، در کلیه بخش‌ها چه سطوح اداری و برنامه‌ریزی، چه بخش خصوصی و یا عملیات اجرایی این صنعت و یا بخش علمی و دانشگاهی باید با سازمان‌ها و ارگان‌ها و نهادهایی که در سطح داخلی و خارجی و بین‌المللی فعال هستند آشنایی و ارتباط داشته باشند. این آشنایی‌ها برای موفقیت در صنعت لازم است و چه بسا بدون ارتباط با سازمان‌های مذکور و آشنایی با وظایف و کارکردهای هر کدام ادامه خدمت‌رسانی ممکن نباشد. در این کتاب سعی بر این است تا به اجمال با کلیات سازمان‌های دولتی در ایران و سپس سازمان‌ها و نهادهای گردشگری داخلی و سپس بین‌المللی آشنایی به عمل آید.

در طی چند سال اخیر بسیاری اتحادیه‌ها و نهادهای غیر دولتی و مردم نهاد به بدنه این صنعت متصل شده‌اند تا شکل مردمی و همگانی بودن آن نمود پیدا کند و از سیاست‌های دست و پاگیر و کندکننده رشد این صنعت رهایی یابد، اما به‌رغم این

تلاش‌ها به لحاظ نیاز این صنعت به زیرساخت‌های اصلی همچون راه‌ها، اماکن اقامتی، حمل و نقل و مهم‌تر از همه ایمنی همچنان سایه دولت بر سر این صنعت باقی است و در بعضی موارد زحمات چندین ساله بخش‌های مرتبط را یک شبه بر باد می‌دهد.

مهمترین هدف سازمان‌های گردشگری بالا بردن جریان‌های گردشگری ناحیه‌ای و جهانی است که به دنبال آن بهره‌گیری اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی نیز مدنظر است. اولین وظیفه سازمان‌های گردشگری این است که واحد خاصی را به وجود آورند که مسئول رسیدگی به تمام مسائل و مشکلات سازمان‌هایی باشند که با گردشگری در ارتباط هستند. سازمان‌های گردشگری موظف هستند که موانع موجود در راه جذب گردشگر در سازمان‌های دیگر را بررسی نمایند و در جهت از میان برداشتن این موانع، اقدامات جدی در نظر بگیرند. همچنین وظیفه دارند که مردم نواحی و شهرهای گردشگری را از اهمیت توسعه گردشگری آگاه سازند. یکی دیگر از مهمترین وظایف سازمان‌های گردشگری مداخله در هماهنگ نمودن تمام بخش‌ها و تشکیلات مختلفی است که مستقیم یا غیرمستقیم با گردشگری سر و کار دارند.

به عنوان مثال، هماهنگ ساختن دفاتر خدمات مسافرتی و هتل‌ها و روابط این دو با گردشگری، عرضه راه‌حل‌های فنی و علمی در بر طرف نمودن مشکلات هتل‌ها و دفاتر خدمات مسافرتی، کمک‌های علمی و فنی جهت بهبود تاسیسات گردشگری و راهنمایی کسانی که مایلند در صنعت گردشگری سرمایه‌گذاری نمایند، مسائل مربوط به تبلیغات گردشگری، تهیه برنامه‌های خاصی جهت توسعه فعالیت‌های بخش خصوصی و غیره از جمله مواردی است که لازم است مورد لحاظ قرار گیرد (رضوانی، ۱۳۷۴: ۱۱۵).

بخش اول: بوروکراسی و سیستم اداری

دولت

از نظر واژه‌شناسی، دولت^۱ در زبان انگلیسی از ریشه لاتینی استار^۲ به معنی ایستادن یا استتوس^۳ به معنی «استقرار» و «پابرجا» گرفته شده است (طباطبایی، ۱۳۸۶: ۵).

1. State

2. Stare

3. Status

در این معنی، دولت عبارت است از گروهی از مردم که در یک سرزمین معین سکونت داشته و بر مردمانی معین نیز تحت اصول منظم تسلط پایدار دارند. آن گروه، از نظر داخلی نگهبان نظم به‌شمار می‌آید و از نظر خارجی پاسدار تمامیت ارضی و منافع ملت و یکایک شهروندان خویش است. دولت در این مفهوم شامل مقام رهبری و هر سه رکن جامعه یعنی قانون‌گذاری، قوه قضایی و قوه اجرایی است و نیز عناصر ثابت و پایدار حاکمیت یعنی جمعیت، سرزمین و قدرت عالی سیاسی را دربرمی‌گیرد. این طبقه‌بندی، قدیمی‌ترین و با ارزش‌ترین سازماندهی گسترده دولت‌ها به‌شمار می‌رود. بر این اساس دولت عبارت است از عده‌ای از مردم که در قلمرو معینی سکونت دارند و مطیع یک قدرت عالیه هستند. مانند دولت ایران و ترکیه همسایه‌اند. دولت و عناصر وابسته به آن در مفهوم نخست (حاکمیت)، بزرگ‌ترین نهاد سیاسی کشور و دارنده بیشترین و کامل‌ترین امکانات و قدرت فشار مادی و معنوی در مفهوم گسترده آن بر مردم است؛ دولت و عناصر وابسته به آن در این مفهوم از ویژگی ایستادگی و پایداری نیز برخوردار است. دولت در معنی دوم (حکومت)، یکی از نهادهای سیاسی جامعه است که می‌تواند توسط سایر نهادها کنترل شود و تغییر کند. از ویژگی‌های دولت در این مفهوم ناپایدار بودن آن است.

دولت در مفهوم دوم، معادل کلمه «گاورمنت»^۱ به معنای حکومت و فرمان راندن است. دولت در معنای حکومت از حاکمیت محدودتر و مبین قدرت اجرایی یا قوه مجریه در برابر قوه مقننه است. البته گاهی به معنی کل دستگاه و نهادهای حاکم نیز آمده است (برهانی، ۱۳۸۵: ۸).

کلمه دولت در ادب فارسی به معنای مال، ثروت، نعمت، اقبال، بختیاری و کامکاری، حکومت، قدرت، فرمانروایی و چیزی که دست به‌دست می‌گردد آمده است (همان)

مبانی نظری تئوری دولت

وینسنت^۲ نویسنده کتاب نظریه دولت معتقد است دولت مجموعه‌ای از اندیشه‌ها و ارزش‌هایی است که بعضاً به‌صورت نهادهای اجتماعی ظاهر می‌شود. این اندیشه‌ها و

ارزش‌ها از نظر ترکیب متراکم و به صور گوناگون قابل تفسیرند. در این مجموعه، دولت به معنای وسیع آن به کار رفته است و با اصطلاحاتی نظیر ملت^۱، جامعه^۲، حکومت^۳، و نظام ارتباط تنگاتنگ دارد. دولت در این مفهوم در تمام عرصه‌های فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی، و سیاسی در سطح داخل و خارج مسئول برقراری نظم و انضباط، فراهم کردن رفاه و آسایش عمومی، و توسعه کشور است و نقش محوری بر عهده دارد. آنچه در این مرحله مهم است رویکرد دولت در ایفای نقش خود است که از نظر کارکرد، ماهیت، ساختار، و نیز از ابعاد اقتصادی، سیاسی، فرهنگی - اجتماعی، و محیط‌زیست قابل بررسی است (طباطبایی، ۱۳۸۶: ۵).

اعلامیه مجمع عمومی سازمان ملل در سال ۲۰۰۰ همه کشورهای جهان را به احترام به حقوق بشر، ارتقای دموکراسی، و حکمرانی خوب شامل مدیریت دولتی کارا و اثربخش دعوت کرده است و در اهداف توسعه هزاره تا سال ۲۰۱۵ بر اهداف مهمی چون دستیابی به آموزش همگانی، برابری جنسیتی و توانمندسازی زنان، تضمین پایداری محیط زیست، گسترش مشارکت جهانی، مشارکت مردم در حکمرانی، شفافیت حکمرانی، پاسخگویی دولت، تمرکززدایی، و تغییر وظایف دولت تأکید شده است (اعلامیه مجمع عمومی سازمان ملل متحد در سال ۲۰۰۰).

مفهوم بوروکراسی

واژه بوروکراسی^۴ را دوگرونی^۵ اقتصاد دان فرانسوی در سال ۱۷۴۵ ابداع کرد. وی به «بورو»^۶ به معنای دفتر کار مقامات اداری یا میز تحریر یا اداره، پسوند یونانی «کراسی»^۷ به معنای حکومت کردن را افزود و واژه بوروکراسی را به معنای حکومت اداره یا مقامات اداری به کار برد و آن را با واژه‌های پادشاهی، آریستوکراسی و دموکراسی مقایسه کرد که در هر کدام به ترتیب یک شخص، یک طبقه برگزیده و توده مردم حاکم هستند. در بوروکراسی، ماموران دولتی و اداری، حکمرانی می‌کنند. در واقع بوروکراسی

1. Nation
2. Society
3. Government
4. Bureaucracy
5. Vincent de Gournay
6. Bureau
7. cracy

قدرتی است که به‌وسیله ماموران اداری اعمال می‌شود و بوروکراسی طبقه‌ای هستند که در بوروکراسی اعمال قدرت می‌کنند. بعدها کلمه بوروکراسی توسعه یافت و به همه سازمان‌های بزرگ اطلاق گردید (قلی‌پور، ۱۳۸۰: ۷۶).

مفهوم دوم کلمه بوروکراسی از ماکس وبر شروع می‌شود. در این مفهوم بوروکراتیزه شدن عبارت است از عقلایی شدن فعالیت‌های جمعی. در این حالت بوروکراسی به قوانین غیرشخصی، تعریف دقیق وظایف، تقسیم مسئولیت‌ها و سلسله مراتب اختیارات در داخل سازمان تأکید دارد. در کاربرد سوم که برداشت رایج و عامیانه از کلمه بوروکراسی است، این کلمه مفهوم ناخوشایندی دارد و به قوانین خشک و بی‌روح اطلاق می‌شود و این باور وجود دارد که سلسله مراتب، تخصص‌گرایی زیاد، تعداد ادارات و واحدها، افراد را از انجام کارها ناتوان می‌کند باعث می‌شود آنان در برابر تغییرات از خود مقاومت نشان دهند. در این حالت بوروکراسی، کاغذبازی و تشریفات زائد اداری، کندی، کسل‌کنندگی، یکنواختی، انعطاف‌ناپذیری، پیچیدگی، دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌ها، پاسخ نامناسب به نیازهای محیطی، دلسردی، بی‌انگیزگی، از خود بیگانگی و رنجش اعضاء و نارضایتی ارباب رجوع را به ذهن متبادر می‌کند. (همان: ۷۷).

بوروکراسی وبر

اهمیت کار وبر در زمینه بوروکراسی تا حدی است که کلمه بوروکراسی، نام وی را تداعی می‌کند.

به‌طور کلی بوروکراسی وبر دارای ویژگی‌هایی زیر است:

۱. تقسیم کار بر مبنای تخصص‌گرایی حرفه‌ای،
۲. سلسله مراتب اختیارات به‌طور روشن،
۳. اصل شایستگی فنی افراد،
۴. استخدام و به‌کارگیری افراد برای طول دوران خدمت،
۵. جدا بودن زندگی خصوصی از زندگی اداری،
۶. حاکمیت قوانین و مقررات مکتوب بر رفتارها و عملکردها.

وبر قصد نداشت از بوروکراسی طرفداری کند بلکه هدفش توصیف عقلایی‌ترین

و کاراترین شکل سازمانی بود که در جوامع مدرن بسیار متداول است. بوروکراسی با آن «خلوص» و خصوصیتی که وبر برمی‌شمرد در عمل وجود ندارد. به همین دلیل وبر آن را بوروکراسی «نوع آرمانی»^۱ می‌داند. (قلی‌پور، ۱۳۸۰: ۸۳). وبر بوروکراسی را به‌عنوان نوع خاصی از ساختار اداری معرفی کرد که بر مبنای قدرت قانونی - عقلایی بنا نهاده شده است. از نظر وبر سیستم‌های بورکراتیک از جنبه‌های زیر از اشکال سستی متمایز می‌شوند:

۱. حوزه اختیارات قانونی به روشنی مشخص شده است.
۲. سازمان ادارات از سلسله مراتب پیروی می‌کنند.
۳. سیستمی آگاهانه از مقررات انتزاعی که بر تصمیمات و فعالیت‌های اداری حاکمیت دارد.
۴. ابزارهای تولید یا اداره (برای مثال وسایل، تجهیزات یا رویه‌ها و امتیازات) به شغل و نه به شاغل تعلق دارند و قابل تخصیص نیستند.
۵. مأموران بر مبنای کیفیت فنی شغل انتصاب می‌شوند به آن‌ها حقوق داده می‌شود.
۶. استخدام مأموران از طرف سازمان برای تمام دوران خدمت است (اسکات، ۱۳۷۴: ۸۴).

وظایف اولیه دولت

از زمانی که جوامع انسانی اسکان یافته و گسترده به‌وجود آمده و دولت در آنها شکل گرفته بیش از پنج هزار سال نمی‌گذرد. این سخن به این معنا است که معیشت و بقای نوع بشر در بخش اعظم تاریخ خود بدون دولت سپری شده است. وجود دولت زمانی ضرورت می‌یابد که جوامع کشاورزی، شهرنشین و پرتعداد جای قبایل انسانی پراکنده و کم تعداد را می‌گیرند (جمعی از اساتید مدیریت، ۱۳۷۸: ۶۸).

ویژگی مهم جوامع بزرگ گسترده‌ی تقسیم کار میان افراد و گروه‌های مختلف و در نتیجه افزایش بیش از پیش نیازهای متقابل انسان‌ها به همکاری و مبادله با هم دیگر است. انسان‌ها برای برآورده کردن نیازهای معیشتی خود به دولت نیاز ندارند اما چون

زندگی در جوامع بزرگ مستلزم رعایت برخی قواعد رفتاری و حقوق متقابل افراد است و این امر به نوبه خود نیاز به داور و مرجع انتظامات دارد لذا وجود دولت ضرورت می‌یابد. اگر زندگی اجتماعی انسان‌ها را بتوان به یک بازی دسته‌جمعی تشبیه کرد دولت نقش داور بازی را خواهد داشت داوری که وظیفه او محدود به اجرای قواعد است و اختیار تعیین آنها و یا تغییر موقعیت بازیکنان را ندارد. در علم اقتصاد دولت به عنوان تولیدکننده کالاهای عمومی توصیف می‌شود. منظور از کالاهای عمومی در درجه اول اجرای وظیفه حکمیت میان افراد جامعه و تضمین رعایت قواعد و قراردادهای است. از این طریق است که امنیت و صلح در جامعه برقرار می‌شود و شهروندان می‌توانند با خیال آسوده برای معاش خود تلاش کنند. بنابراین وظایف دولت‌ها به مرور زمان گسترش پیدا کرده است و همان‌طور که گفته شد ابتدا تمرکز اصلی روی موضوع امنیت و دفاع بود به‌طوری‌که تا پایان جنگ سرد نیز هزینه‌های دفاعی قسمت اعظم بودجه دولت‌های اروپای غربی را تشکیل می‌داد. به مرور زمان با رشد اقتصادی، دولت نیز رشد کرده و به توسعه زیرساخت‌ها همچون جاده‌ها، راه‌آهن و دیگر شبکه‌های ارتباطی پرداخت و در مراحل بعدی موضوعاتی چون تحصیل و آموزش، فعالیت‌های فرهنگی و غیره نیز در کانون توجه قرار گرفت.

صرف‌نظر از مبنای قدرت دولت و عقاید و نظریه‌های متفاوتی که در این زمینه اعلام گردیده است، حقیقت امر این است که هر فرد به تنهایی نمی‌تواند از عهده دفاع از خویش در مقابل هجوم بیگانگان و یا تأمین حقوق و برقراری عدالت در جامعه برآید. از این رو به‌طور ضمنی و با سپردن انجام این وظایف و خدمات به عهده قدرتی مافوق در جامعه که امروز به شکل دولت تجلی می‌کند، موافقت نموده است. چون تمام گروه‌ها در پاسخ به نیازهای معینی ایجاد شده‌اند، بنابراین دولت نیز باید برای تأمین نیازهای خاصی به وجود آمده باشد. از آنجا که دولت نهادی است که در همه جا وجود دارد، بنابراین نیازی که دولت در پاسخ به آن ایجاد شده، باید همگانی باشد. مسئله‌ای که همه به آن علاقمندند، داشتن امنیت است، همه می‌خواهند امنیت داشته باشند، در همه جا مردم می‌خواهند جان‌شان از گزند ایمن باشد.

هنگامی که گروهی از افراد شیوه دفاع از خود را در قالب سازمان متشکل کردند دولت پا به عرصه وجود نهاد. در درجه اول چیزی که ابتدا به صورت امنیت جانی افراد