



جغرافیا و روابط انسانی، پاییز ۱۴۰۰، دوره ۴، شماره ۲، صص ۵۲۶-۵۰۸

## کسب درآمد پایدار شهرداریها ضرورت ارتقاء کیفیت زندگی

### با تأکید بر توان سنجی گردشگری

ناصر کمالی مشهود<sup>۱</sup>، علی صدیقی<sup>۲</sup>

<sup>۱</sup>- گروه جغرافیا و برنامه ریزی محیطی و اقلیم، دانشگاه آزاد اسلامی

<sup>۲</sup>- گروه مدیریت مالی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد ورامین

[porteghal.1352@gmail.com](mailto:porteghal.1352@gmail.com)

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۹/۱۵

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۹/۲۸

#### چکیده

درآمد پایدار یکی از موضوعات مهم توسعه پایدار شهری است که باعث می‌شود زیست پذیری و کیفیت زندگی شهری برای نسل فعلی و نسل‌های آینده به مخاطره نیفتد، علاوه بر این یکی از مسائل و موضوعات مهم در تاب‌آوری اقتصادی شهری است که می‌تواند از مصادیق پیاده‌سازی اقتصاد مقاومتی در شهرهای کشور باشد. با توجه به کیفیت منابع درآمدی ثبات و پایداری آنها و پیامدهای احتمالی کسب درآمد به هر روش و به هر قیمت توسط شهرداری‌ها از جمله مسائلی است که اهمیت آن در روند اداره شهرهای ایران کمتر مورد توجه واقع شده است. لایحه درآمد پایدار شهرداری در صورت توجه به تمامی ابعاد آن و اجرای درست می‌تواند به افزایش کیفی خدمات ارائه شده و ارتقای کیفیت زندگی شهروندان کمک کند. درآمد پایدار برای هر سازمان چه در حوزه مسائل شهری و چه در سایر حوزه‌ها اهمیت زیادی دارد و پایه اساسی برای انجام درست و هدفمند فعالیت‌های یک ارگان است. از این جهت تلاش مدیران هر سازمان بر آن است تا منابع مشخصی برای بودجه سالانه خود در نظر داشته باشند و در صورت نیاز حتی منابع جایگزینی تعیین و در صورت لزوم از آن استفاده کنند. نبود این منابع یا نامشخص بودن آن موجب می‌شود تا درآمد یک سازمان در طول یک سال یا حتی سال‌های متمادی با نوسان همراه شود و بسته به حوزه فعالیت آن ارگان، بخشی از اهداف محقق نشده و مستقیم یا غیر مستقیم بهره برداران از خدمات و فعالیت‌های آن سازمان را تحت تأثیر قرار دهد. در این میان برنامه ریزی گردشگری در راستای درآمدزایی برای شهری مانند تهران که داری پتانسیل همه جانبه را دارد برای مدیران و برنامه ریزان این کلانشهر یک ضرورت و تکلیف می‌باشد تا از طریق این کسب درآمد به ارتقاء کیفیت زندگی مردم این شهر پرداخته شود. بر همین اساس هدف اصلی پژوهش حاضر برنامه ریزی کسب درآمد پایدار شهرداریها ضرورت ارتقاء کیفیت زندگی با تأکید بر توان سنجی گردشگری در کلانشهر تهران با روش توصیفی - تحلیلی می‌باشد. نتایج پژوهش نشان می‌دهد گردشگری عامل مهم توسعه اقتصادی پایدار و ایجاد اشتغال است و از صنایعی است که از لحاظ درآمد و اشتغال زایی بسیار قابل توجه است و این صنعت به شکل مستقیم و غیرمستقیم برای افراد بی‌شماری شغل ایجاد می‌کند. همچنین برنامه ریزی در حوزه توسعه گردشگری شهری باید به ارتقاء جامعه شاداب، محیط زیست پذیر، اقتصاد شایسته، برابری و عدالت، زیست پذیری شهر و پایداری اقتصاد شهر منجر شود.

واژگان کلیدی: درآمد پایدار، کیفیت زندگی شهری، گردشگری شهری، کلانشهرها، شهر تهران



## مقدمه

گردشگری شهری یکی از مهمترین الگوهای فضائی گردشگری را شکل می دهد بطوریکه امروزه یکی از مهمترین کاربری شهرها، ارائه خدمات گردشگری نوین است (SHAPIRA, 2001: 41). طی چند دهه اخیر، گردشگری شهری بشدت گسترش یافته و بعنوان یکی از مهمترین اجزاء بخش خدمات محسوب می شود (CAVES, 2005) چراکه شکل گیری عصر پسا مدرنیته با گزاره اصلی آن یعنی جهانی شدن، فراوری اطلاعات و گردشگری همراه شده و دوره جدیدی در تعاملات اجتماعی و فرهنگی انسانها خصوصاً در قالب ساختهای شهری رقم زده است (علی زاده، ۱۳۸۹ ص ۱۸). در دوره مدرن مهم ترین فضایی که مورد دیدار و اقامت گردشگران قرار می گیرد فضاهای شهری هستند که از دیرباز جذاب ترین فضاها را تشکیل می دادند (THIMOTHY, 1995: 63). این قضیه خود معلول این است که شهرها پیشرفته ترین و کاملترین قرارگاه های انسانی را تشکیل می دهند و دربردارنده مراکز مهم اقتصادی، علمی، تفریحی، پزشکی و ... هستند و افزون بر این از جاذبه های طبیعی نیز بهره مندند (QUAR ONE, ۱۷۲-۱۳۴: ۲۰۰۲). در این راستا نخستین شرط موفقیت هر شهر در توسعه گردشگری شهری، وجود زیرساخت های مناسب شهری و مدیریت عاقلانه در عرصه های سیاسی، فرهنگی و اجتماعی است. شهر نیاز به مدیریت آگاه، سازش پذیر با معیارهای جهانی و باخبر از سازوکار و ویژگی های روحی و خلقی گردشگران و خواسته های آن دارد، علاوه بر این تنسيق و آمایش جاذبه های شهر و ایجاد تسهیلات و امکاناتی که دسترسی به جاذبه ها را بیش از پیش آسانتر می سازد. در کنار بهداشتی بودن شرایط زندگی در مهمانسراها، رستوران ها، معابر عمومی و نیز پاکی هوا از دیگر شرایط لازم برای موفقیت شهرها در عرصه گردشگری شهری محسوب می شود (شیخ کاظم، ۱۳۸۶ ص ۳۶۴).

به طور کلی توسعه شهری زمانی می تواند در جهت پایداری قرار گیرد که بتواند راهکارهایی مشخص را برای تامین مطلوب نیازهای خدماتی ساکنان ارائه نماید (Varaz Mora die Masihi, 2005: 21). در سال های کنونی، توسعه پایدار به عنوان روشی تازه مطرح است که جوامع می توانند بدان وسیله درباره سطح زندگی، عدالت اجتماعی و حفظ منافع بیندیشند (English Tourist Board, 2000: 33). در واقع اندیشه توسعه پایدار بر این اساس شکل گرفت که رشد اقتصادی و توسعه اجتماعی به گونه ای صورت گیرد که سرمایه های زیست محیطی و منابع توسعه را برای نسل های بعد دچار نقصان نسازد. در اواخر ۱۹۹۰ مشخص شد که برای شناسایی بهتر توسعه پایدار لازم است مباحث اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و زیست محیطی به طور هم زمان مورد توجه قرار گیرند. گردشگری پایدار به مفهوم اهداف پایدار که ضرورت شناخت بر آینده تولیدات گردشگری را ملزم می کند می باشد به عبارت دیگر گردشگری پایدار می باید اهداف کارا و موثر را منتقل کند (اتخاذ تصمیمات راهبردی و اجرایی کردن آنها) و برخورد دقیق و استادانه و امکان پذیر با فرایند توسعه گردشگری و ضمانت تکمیلی اهداف مورد نظر را داشته باشد. به طور کلی سیاست های موثر در گردشگری پایدار شهری به شرح زیر می باشد:

- ارتقای توسعه محلی و اصلاح کیفیت زندگی جامعه میزبان
- ترویج ویژگی های فرهنگی، محلی و تاریخی
- هماهنگی بین نیازهای کیفیت تجارت گردشگری و زندگی ساکنان

- حفظ کیفیت محیط زیست که هم جامعه میزبان و هم گردشگران به آن وابسته هستند (بلواری زاده، ۱۳۸۶ ص ۴۵۸).

## طرح مسأله

در گردشگری (توریسم)، جاذبه های طبیعی و انسانی و وضعیت گردشگران، از عوامل اصلی و با ارزش جهت جذب گردشگری در هر منطقه ای محسوب می شوند. جاذبه های طبیعی نظیر آب و هوای مطلوب کوهستانی، چشم اندازهای زیبا، تنوع ناهمواریها و... جاذبه های انسانی شامل: آثار باستانی و تاریخی، پلها، کاخ ها، جاذبه های باستانی، (ابریسم) آتشکده قلعه ها، سنگ نوشته ها، مساجد قدیمی، اماکن مقدس و غیره باعث جذب گردشگر در هر نقطه ای می شوند. محیط های شهری از دو نقطه نظر در صنعت گردشگری اهمیت دارند. کانون های شهری به لحاظ تمرکز جمعیت در آنها هم به عنوان مبدأ مسافرتها توریستی و هم وجود امکانات معیشتی و رفاهی بعنوان مقصد مسافرت های جهانگردی نیز به شمار می آیند. بنابر این می توان گفت که شهر و توریسم دارای تأثیر متقابل می باشند. در واقع شهرها از ابتدا تا کنون از جذابترین فضاها برای گردشگران بوده اند و به عنوان نماد اصلی درجه ای از تکامل اجتماعی انسانها در بردارنده مراکز مهم اقتصادی، علمی، تفریحی، پزشکی بوده و افزون بر این، از جاذبه های طبیعی و میراث فرهنگی نیز بهره مند بوده اند.

توسعه گردشگری پایدار شهری نقش و جایگاه ویژه ای در توسعه مناطق جغرافیایی دارد. هنگامی که ابعاد و زمینه های مرتبط با گردشگری به خوبی شناخته گردد، بطور یقین در جهت توسعه واقعی مناطق جغرافیایی گام های علمی و اجرایی مطلوب تری طی خواهد شد. این وضعیت زمانی نمود بیشتر و عینی تری پیدا می نماید، که منطقه ای دارای پتانسیل های گردشگری متنوع و منحصر به فرد باشد، و از طرفی این وضعیت بتواند، در محرومیت زدایی منطقه مؤثر واقع گردد در واقع برای دست یابی به اهداف توسعه پایدار گردشگری با توجه به ابعاد اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی، زیست محیطی و کالبدی آن، نگرش و تحلیل سیستمی و همه جانبه ای ضروری و اجتناب ناپذیر است. امروزه اهمیت صنعت گردشگری باعث شده است که دامنه وسیعی از تصمیم سازی های راهبردی و اجرایی در سطح کشورهای دارای جاذبه های گردشگری، برای توسعه این صنعت به اجرا درآید. گردشگری پایدار در سطح شهرها می تواند سطح زندگی و رفاه عمومی مردم را بالا ببرد و به عنوان منبع پایدار اقتصادی با گردشگری مالی بالا ظاهر شود و این بدان معناست که بخش اقتصاد گردشگری شهری دارای منافع برای عموم جامعه بوده و سرمایه گذاری جهت ارتقاء کمی و کیفی عناصر وابسته به اقتصادی گردشگری شهری دارای توجیه اقتصادی، اجتماعی و کالبدی است. تغییرات فضایی بخش های مختلف شهرها از جمله شبکه خیابان ها، بافت های مسکونی و سایر بخش های تشکیل دهنده شهر را در برمی گیرند. گردشگری می تواند با ایجاد تغییر در مؤلفه های مختلفی مانند اقتصادی، جمعیت و فرهنگ و خصوصیات دیگر اجتماعی، در تغییرات فضایی شهرها مؤثر باشد (حاجی نژاد، و همکاران، ۱۳۸۸).

روش تحقیق در این مقاله بیشتر بر پایه مطالعات اسنادی و کتابخانه ای مبتنی بوده و در این راستا از کتاب ها، تحقیقات و مقالات نگاشته شده به زبان های فارسی و انگلیسی و نیز از سایت های مرتبط با موضوع استفاده شده و بررسی ها بیشتر به صورت توصیفی - تحلیلی بوده است.

## مبانی نظری

امروز دیگر در تعریف توسعه نمی‌گوییم که توسعه چیست؟ بلکه می‌گوییم که توسعه باید چگونه باشد؟ در این باید و نبایدهاست که ارزش‌های مختلف مطرح می‌شوند و به توسعه جهت می‌دهند. در نگاه جدید به توسعه، تقابل منافع بین رشد و محیط مطرح می‌شود، عدالت بین نسل‌ها مورد توجه قرار می‌گیرد و نیازهای ساده، مشروع و واقعی از خواسته‌های کاذب تفکیک می‌گردد. پس از چندین دهه که موضوع توسعه، خمیر مایه اصلی مباحثات اقتصادی بود چند سالی است که موضوع توسعه پایدار جایگزین موضوع توسعه شده است و توسعه‌ای را مدنظر قرار می‌دهد که با پایداری عجین شده باشد. پایداری به عنوان وجه وصفی توسعه، وضعیتی است که در آن مطلوبیت و امکانات موجود در طول زمان کاهش نمی‌یابد. پایداری در معنای وسیع خود به توانایی جامعه، اکوسیستم و یا هر سیستم جاری برای تداوم کارکرد در آینده نامحدود اطلاق می‌گردد (زاهدی، ۱۳۹۰، ۸۳). بنابراین می‌توان که پایداری نوعی عدالت توزیعی است. عبارت توسعه پایدار اوایل سالهای دهه ۱۹۷۰ در زمان اعلامیه کوکویک درباره محیط و توسعه بکار رفت. هر چند می‌توان ریشه‌های عمیق نظریه توسعه پایدار را در اوایل قرن بیستم باز جست با وجود این، مطرح شدن آن در سال‌های اخیر به خصوص بعد از گزارش "آینده مشترک ما" در سال ۱۹۸۷ از سوی کمیسیون جهانی محیط و توسعه نشان از وخامت اوضاع زیست محیطی جهان دارد. از این رو تعاریف زیادی در زمینه توسعه پایدار ارائه گردید که یکی از مهم‌ترین آن مربوط به کمیسیون برانت لند است. توسعه پایدار توسعه‌ای است که نیازهای فعلی را بدون خدشه دار کردن به توانایی نسل آینده برآورده ساخته، نیازهای خود را نیز پاسخ گوید (پاپلی یزدی، ۱۳۸۶ ص ۴۰). هدف اولیه توسعه پایدار، تأمین نیازهای اساسی جامعه و گسترش فرصت‌ها برای کیفیت بهتر زندگی است. پارادایم پایداری به طور عام و در صنعت گردشگری به طور خاص به دغدغه‌ای جهانی تبدیل شده و در نوشتار توسعه گردشگری مفهوم پایداری به کانون اصلی مباحثات علمی و دانشگاهی تبدیل شده است (Mason, ۲۰۰۲، ۵۵). به دنبال همین بحث‌ها بود که در صنعت گردشگری، پارادایم گردشگری پایدار<sup>۲</sup> به عنوان تنها راه حل نجات طبیعت و انسان نموده پیدا کرد. از این منظر، پارادایم گردشگری پایدار، گردشگری را در غالب مرزها بررسی کرده و رابطه مثلث وار میان جامعه میزبان و سرزمین را از یک سو و جامعه میهمان یعنی گردشگران را از سوی دیگر با صنعت گردشگری برقرار می‌سازد و قصد دارد تا فشار و بحران موجود بین سه ضلع مثلث را تعدیل کرده و در طولانی مدت موازنه‌ای را برقرار سازد و آن را مورد توجه قرار دهد (قادری، ۱۳۸۲ ص ۱۱۰). به طور کلی اصول گردشگری پایدار عبارت است از:

- ۱- بهره برداری پایدار از منابع،
- ۲- کاهش اتلاف منابع و مصرف بیش از حد آنها،
- ۳- حفظ تنوع،
- ۴- برنامه ریزی برای صنعت گردشگری،
- ۵- حمایت از اقتصاد محلی،

<sup>2</sup>- Our Common Future

<sup>3</sup>- Brundtland Commission

<sup>4</sup>- Sustainable Tourism

۶- مشارکت جوامع محلی در فعالیت ها،

۷- برپایی جلسات مشاوره و تبادل نظر میان جامعه محلی،

۸- ذینفعان و مسئولین گردشگری،

۹- آموزش شاغلان گردشگری،

۱۰-بازاریابی پایدار گردشگری،

۱۱-انجام تحقیقات مرتبط با گردشگری (Fennel, 1999, 40).

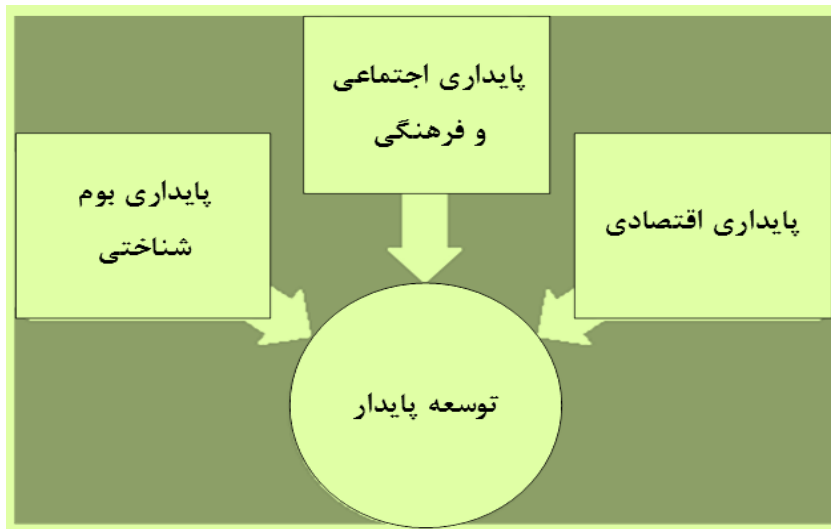
اما از آنجا که در این پارادایم (گردشگری پایدار)، راهکار غالب بیش از حد گردشگری محور و باریک بین بود(با دید بسیار محدود در حوزه مقیاس و زمینه)، از این رو، اقدامات علمی طراحی شده.

- توسعه پایدار

اصطلاح توسعه پایدار یا پایا ( *Sustainable development*) در اوایل سالهای دهه ۱۹۷۰ درباره محیط و توسعه بکار رفت. سه حوزه مهمی که توسعه پایدار روی آن تاکید دارد، مسایل محیطی است از آن زمان سازمان های بین المللی که خواهان دستیابی به محیطی مناسب و مساعد برای توسعه سودمند بودند نام خاص و ویژگی آنها در راهبرد توسعه پایدار نمود یافت. بکار بردن واژه توسعه پایدار بعد از کنفرانس ریودوژانیرو در سال ۱۹۹۲ در محافل علمی فراگیر شد(ضرابی و اذانی، ۱۳۸۰ص ۱۳).

- توسعه پایدار شهر و ارتباط گردشگری با آن

به منظور نشان دادن نحوه ارتباط گردشگری شهری پایداری و توسعه پایدار شهری بر پایه یک مدل مفهومی، ابعاد و شاخص های توسعه پایدار شهری بیان می شود. همان گونه که در شکل مشاهده می شود، این مدل از ترکیب سه بعد اصلی توسعه یعنی: جامعه(جامعه شاداب)، اقتصاد(اقتصاد شایسته) و اکولوژی(محیط زیست) تشکیل یافته است. از آنجایی که هدف از ترکیب این سطوح با یکدیگر رسیدن به توسعه پایدار است، در ابتدای امر لازم است تعادل و پایداری در هر یک از این سه بعد اصلی مشخص شود(who, 2001). حد مورد نیاز مقوله های پایدار، تعادل و کیفیت در هر یک از این ابعاد با توجه به هویت آن بعد به صورت ویژه ای جلوه یافته است. یعنی همان گونه که در شکل ملاحظه می شود، اولاً «جامعه باید شاداب باشد» یعنی مفهوم مدنیت را در خود درک کرده باشد. به عبارت دیگر مردم از زندگی در آن اجتماع راضی باشند و در حالی که مشارکت گسترده ای در اداره امور دارند، مفهوم حقوق شهروندی و برابری در روح آن اجتماع تجلی یافته باشد. محیط قابل زیست نیز نشان از تعادل و کیفیت اکوسیستم های محلی مانند هوا، آب، خاک و غیره داشته و نحوه ارتباط انسان و طبیعت را مشخص می سازد و بر پایداری منابع و ظرفیت محیط تأکید دارد. در نهایت اقتصاد(شایسته) نیز به معنی در جریان بودن حداقل درصدی از درآمدهای عام اقتصادی در جامعه است، که قابلیت برخورد بنیادی و اساسی با نیازهای اولیه و روزمره ساکنان را داشته باشد. براساس مدل مفهومی، توسعه شهری پایدار تنها در صورتی دست یافتنی است که همپوشانی دو به دوی این سطوح به صورت سازمان یافته و متعادل صورت پذیرفته و مفاهیم مشخص شده در شکل را تداعی نماید(Shahabian, 2004). بدین ترتیب گردشگری شهری مانند هر پدیده دیگری در صورتی می تواند باعث توسعه شهر شود که در راستای اهداف و زمینه های توسعه شهری پایدار که بدان اشاره گردیده، باشد.



شکل ۱: مدل مفهوم ابعاد مختلف و شاخص های موثر در توسعه شهری پایدار

شهر پایدار شهری است که به دلیل استفاده اقتصادی از منابع، اجتناب از تولید بیش از حد زایعات، بازیافت مواد زاید تا حد امکان قادر به ادامه حیات خود باشد. شهر پایدار جانشین موجه و معقول برای شهرسازی مخرب قرن بیست است و در آن به موازات توجه به مسائل زیست محیطی و مسائل اجتماعی و انسانی نظیر مسکن مناسب و زندگی حداقل نیز توجه می شود (بحرینی، ۱۳۷۶، صص ۲۸/۲۹).

### اقتصاد و گردشگری

ارزیابی آثار اقتصادی صنعت گردشگری، سبب فراهم نمودن اطلاعات لازم، جهت شکل گیری سیاستها توسعه گردشگری می گردد. گردشگری، مفیدترین بخش صنعتی جهان است و بر چند فعالیت اقتصادی از جمله: اشتغال، منابع انسانی، توسعه، تجارت بین المللی و تراز پرداخت ها تأثیر گذار است.

برخی از دولت ها بخش گردشگری را به عنوان یک منبع درآمد مالیاتی، مورد استفاده قرار می دهند. این درآمد، گاهی مخارج دولت در این بخش را تأمین کرده و گاهی به درآمد عمومی اضافه می شود. این مالیات ها به سه گروه مالیات بر محصولات گردشگری - مالیات بر گردشگران - اخذ هزینه از استفاده کننده قابل تقسیم بندی هستند. از جنبه های مختلفی، می توان به تأثیر فراوان گردشگری در توسعه اقتصادی اشاره کرد، گردشگری، ضمن ایجاد فعالیت های متنوع در جامعه، موجب تحرک و پویایی در سایر بخش های اقتصادی شده و می تواند در موازنه ارزی نیز تأثیرات سازنده ای داشته باشد. همچنین بخش های حمل و نقل، مواد غذایی، سوخت و انرژی، صنایع دستی، بخش ساختمانی و به تبع آن فعالیت های گردشگری، رونق می یابد. از اثرات سازنده اقتصادی گردشگری می توان به: ایجاد اشتغال، درآمدزایی، اخذ مالیات از فعالیت های متنوع گردشگری و توسعه امکانات عمومی، حفظ آثار باستانی و جاذبه های طبیعی به عنوان منابع درآمدزای اقتصادی، توسعه صنایع دستی و جلوگیری از فراموشی آنها و... اشاره کرد. از طرف دیگر، توجه به جنبه های منفی اقتصاد گردشگری، از قبیل توجه به هزینه های گردشگری و تراز پرداخت ها، ایجاد

اشتغال کاذب و فصلی در جامعه، اثرات فعالیت های گردشگری بر بهای زمین، تورم و... نیز در حیطه این علم می گنجد. تحقیقات زیادی در زمینه اثرات مثبت اقتصادی گردشگری صورت گرفته است، که این تحقیقات نشان می دهد سرمایه گذاری در زمینه گردشگری، رشد اقتصادی پایداری را به دنبال دارد. در زمینه توسعه گردشگری، افراد نباید تنها به جوانب منفی آن توجه کنند. دو دلیل عمده برای تشویق و حمایت از توسعه گردشگری را می توان، مزایای ایجاد اشتغال و درآمدزایی حاصل از هزینه های بازدید کنندگان برای جامعه میزبان ذکر کرد، که این تأثیرات در اکثر مقاصد، به عنوان آثار مثبت تلقی می گردند.

هزینه های بازدید کنندگان، دارای نقشی مستقیم در سودآوری، ایجاد فرصت های جدید شغلی و ایجاد درآمد مالیاتی برای بخش عمومی است. مخارجی که بازدید کنندگان برای تأسیسات اقامتی، غذا، پذیرایی و خرید سوغاتی به طور مستقیم پرداخت می کنند به صورت دستمزد به کارکنان پرداخت می شود و در نتیجه باعث تقویت اشتغال و افزایش فعالیت اقتصادی و چرخش مالی بالا در سایر بخش ها می شود.

از ترکیب مخارج مستقیم (به وسیله گردشگران)، غیر مستقیم (مانند عرضه مجدد) و مخارج القایی (مانند استفاده از دستمزد) گردشگران، به عنوان اثر تکاثری در اقتصاد یاد می شود که ویژگی آن، مانند شاخصه های سنگی است که به داخل حوضی پرتاب شود و اثر اولیه آن، تولید بزرگترین موج و به دنبال آن موج های کوچکتر است، به طوری که بعد از آن در سطح کل منطقه پخش می شوند.

#### یافته های پژوهش

#### بررسی و شناخت درآمدهای ناپایدار شهرداری تهران

##### - درآمدهای ناشی از عوارض عمومی

این عوارض متعدد هستند و در میان آنها می توان به موارد زیر اشاره کرد: برای مثال عوارض ساختمان ها و اراضی شامل عوارض بر پروانه های ساختمانی، عوارض بر مازاد تراکم و عوارض سطح شهر از نقطه نظر پایداری یکسان نیستند. هرچند رقم عوارض بر مازاد تراکم، به خصوص در کلان شهرها، قابل ملاحظه است اما جزو اقلام پایداری ارزیابی نمی گردند. لازم به ذکر است که اتکاء به درآمد عوارض مازاد تراکم به معنی پذیرش تخریب فضای شهری و عدول از شرایط و ضوابط یک شهر سالم است. تجربه سالیان اخیر در شهرهای بزرگ کشور موید و گویای این موضوع می باشد (آخوندی، شهیدی و رشیدی، ۱۳۸۶).

##### - عوارض ناشی از اجرای جریمه کمیسیون ماده صد

عوارض ناشی از اجرای جریمه کمیسیون ماده صد و جرائم تخلفات ساختمانی و شهری، غرامت ها و درآمدهای حاصله از تغییر کاربری ها و عوارض حذف پارکینگ، این درآمدها به طور قطع در زمره درآمدهای ناپایدار جای دارند. هرچند آمار و ارقام درآمدهای شهرداری ها حاکی از رقم قابل ملاحظه این درآمدها هستند، اما این چند قلم که فلسفه وجودی آنها بر مبنای بازدارندگی از عدول برنامه های جامع شهری است و اعمال این عوارض سبب کاهش آسیب های شهری می گردد، اما متأسفانه تجربه مطالعات در مورد درآمدهای شهری نشان می دهد که نگاه شهرداری های کشور به این اقلام، نه بازدارندگی بلکه درآمدزایی آنها است. این موضوع سبب گردیده است که درآمدهای

حاصله از جرائم تخلفات ساختمانی، تغییر کاربری ها، حذف پارکینگ و موارد مشابه کاهش نیابد و شهرداری ها از وجود و حتی افزایش این اقلام ناراضی نباشند. بدیهی است که چنین نگرشی به اتکاء بیشتر شهرداری های کشور به درآمدهای ناپایدار دامن زده و موجب کاهش کیفیت زندگی شهرها می گردد. نتایج حاصله از گسترش تخلفات ساختمانی و به تبع آن افزایش درآمدهای شهرداری ها باعث می گردد که شهر در همه ابعاد خود شامل محیط اجتماعی، نظام اقتصادی، نظام دسترسی، فرم کالبدی و منظر شهری دچار مشکل اساسی گردد. این اعداد، ناپایدار بودن درآمدهای شهرداری تهران را نشان می دهد در چنین شرایطی نمی توان انتظار داشت که شهر تهران از یک توسعه پایدار و سالم برخوردار باشد. در یک نگاه کلی می توان علت گسترش این قبیل درآمدهای ناپایدار را در تغییر رویکرد شهرداری ها به مسأله خود کفا شدن و کوشش جهت خودکفایی و خود اتکایی شهرداری ها، در دهه های ۶۰ و ۷۰ به بعد دانست. این امر به همراه عدم امکان دست یابی به سایر اقلام درآمدی و عدم درک مشخصی از نظام درآمدی شهرداری ها از ساده ترین راه کسب درآمد، یعنی پذیرش تخلف و توافق بر سر این مسأله با متخلف را انتخاب نمایند.

#### – استقراض و نقش بخش خصوصی در تأمین مالی شهرها

استقراض از بانک ها و نهادهای مالی و موسسات اعتباری و همچنین مشارکت بخش خصوصی در تولید و تهیه زیر ساخت های مورد نیاز شهرها، از دیگر راهکارهای تأمین مالی شهرداری ها است. همانطور که قبلاً نیز اشاره گردید با افزایش تقاضا برای خدمات عمومی و زیر ساخت ها در مناطق شهری و مسأله تأمین مالی به منظور برآورده کردن نیازها از محدوده عوارض و فروش خدمات و کمک های دولتی فراتر می رود. دولت های محلی یا شهرداری ها مرتباً درصدد هستند تا طیف وسیع تر و کیفیت بیشتری از خدمات اجتماعی و زیر ساخت های کالبدی را در شهرها فراهم سازند. در عین حال دولت ها به رغم درآمد ناکافی و در پاره ای از موارد به دلیل سطح بالای بدهی ها، ناگزینند این نیازها را برطرف نمایند. اما حجیم کردن بار دولت های مرکزی و محلی اغلب منجر به ناکارآمدی عرضه خدمات و زیر ساخت ها می شود و بسیاری از سازمان ها و شرکت های دولتی که در ارائه خدمات شهری فعال اند، به جای تولید درآمد برای دولت، تولید هزینه می کنند. مشکلات ایجاد شده برای نظام های شهری و بخصوص در کشورهای در حال توسعه، سبب می گردد تا امکانات بالقوه دیگری را در ایفای نقش فعال تر در عرضه خدمات عمومی از قبیل بهداشت، آموزش و پرورش، حمل و نقل و همچنین زیر ساخت های کالبدی از جمله راه ها و خدمات برق، آب و تلفن، شبکه های فاضلاب و دفع مواد زائد را مورد ارزیابی قرار دهند، در این راستا استقراض یکی از راهکارهای شناخته شده است، روش های استقراضی می تواند به صورت های مختلف صورت پذیرد.

#### مشارکت و سرمایه گذاری بخش خصوصی

در این روش بخش خصوصی از طریق سرمایه گذاری در زیر ساخت های شهری، فشار مالی را کاهش می دهد. هر چند بحث سودمندی و کارایی مشارکت بخش خصوصی در برخی از فعالیت های عمومی و زیر بنایی دارای موافقین و مخالفان متعددی است، اما با این حال بسیاری از شواهد دال بر این است که در شرایط مناسب سرمایه گذاری های بخش خصوصی، می تواند نقش مهمی را در گسترش خدمات و زیر ساخت های شهری ایجاد نماید. به طور خلاصه محدودیت های شدید مالی شهرداری ها از یک طرف و ناکارآمدی شرکت های سرمایه گذاری دولتی



از سوی دیگر، ضرورت مشارکت بخش خصوصی، سازمان های غیر دولتی و بازارهای مالی را در کارایی ارائه خدمات برای شهرها توجیه می نماید. روش های استقراض و مشارکت در طرح های مورد نیاز شهرداری ها می تواند به صورت های زیر انجام گیرد:

- مشارکت سرمایه گذاری بخش خصوصی و تشکل های غیر دولتی
- انتشار اوراق مشارکت
- استقراض از بانک ها و نهاد های مالی داخلی و خارجی
- بانک های تخصصی شهرداری ها و صندوق های توسعه شهری (شرزه ای و قطمیری، ۱۳۸۲).

سرمایه گذاری و مشارکت بخش خصوصی، از دیگر راهکارهای تامین مالی شهرداری های کشور می باشد. عملکرد بخش خصوصی در مقایسه با بخش دولتی، دارای ویژگی و خصوصیتی است که عمده ترین آن کارایی بالا و دسترسی به منابع متنوع است. تجارب ارزنده جهانی در زمینه استفاده شهرداری ها از ظرفیت های بخش خصوصی در جهت اجرای پروژه های خدمات شهری موید این موضوع می باشد. تشکل های غیر دولتی قادرند که در انجام پروژه های عمرانی و زیر ساختی شهرداری ها مشارکت نمایند. این تشکل ها به خاطر دارا بودن اطلاعات کافی و نفوذ قابل ملاحظه ای که در بین مردم به ویژه در مناطق محلی و بومی دارند، قادرند که کمک های شایانی در تهیه منابع مورد نیاز برخی از پروژه ها را ارائه نمایند، در ایران نیز پتانسیل ایجاد این تشکل ها وجود دارد. هرچند که به علت وجود پاره ای از مسائل و از جمله عدم وجود بسترهای قانونی مناسب، ضعف پاره ای مسائل فرهنگی مشارکت، این تشکل ها در حال حاضر فعالیت های قابل قبولی ندارند.

#### - کمک های اعطایی دولت و سازمان های دولتی

یکی از روش هایی که از طریق آن می توان انتظار داشت شکاف بین درآمدها و هزینه های شهرداری کاهش یابد، استفاده از کمک های مالی دولت مرکزی است. کمک های دولت می تواند از طریق اعطای اعتبار، پرداخت یارانه و یا سهم نمودن شهرداری ها در مالیات های دولت صورت پذیرد. البته این کمک ها در مواردی قابل قبول است که فعالیت های دولت محلی یا شهرداری ها دارای منافع جانبی باشد. یعنی فعالیت های شهرداری ها همراه با منافی باشد که از طریق دریافت مستقیم از شهروندان امکان تامین هزینه های آن وجود نداشته باشد. در نتیجه این درآمد هم نمی تواند جزء درآمد پایدار تلقی گردد.

#### - انتشار اوراق مشارکت

انتشار اوراق مشارکت، از دیگر شیوه های بهره گیری از کمک های مردمی است. در تعریف اوراق مشارکت می توان گفت که اوراق مشارکت ابزاری برای گردآوری وجوه از پس انداز کنندگان و سرمایه گذاران در طرح یا طرح هایی معین است. در واقع اوراق مشارکت شکلی از اوراق قرضه است که در چارچوب بانکداری غیررئبوی طراحی شده است. اوراق قرضه سابقه ای بسیار طولانی در بازارهای سرمایه جهان دارد و در طول سالیان دراز انواع بسیار متفاوتی از اوراق قرضه منتشر شده است. فروش انتشار اوراق مشارکت و ایجاد انگیزه های تشویقی اقتصادی برای خریداران و تضمین بازخرید این اوراق توسط بانک ها و یا سازمان های مالی، گامی صحیح و مطلوب در جهت تامین مالی شهرداری ها خواهد بود. ارائه این اوراق تقریباً در بیشتر کشورها تجربه گردیده و نتایج موفقیت آمیزی را به

همراه داشته است. در ایران هم اوراق مشارکت طرح نواب توسط شهرداری تهران با مشارکت شبکه بانکی، انتشار اوراق مشارکت طرح حضرت عبدالعظیم و اوراق مشارکت طرح توسعه بازار غرب تبریز از مثال های مشارکت مردم و بخش خصوصی در طرح های زیر ساختی شهرداری محسوب می گردد.

#### – استقراض از بانک ها و نهاد های مالی داخلی و خارجی

به طور کلی شهرداری ها به منظور انجام پروژه های زیر بنایی و زیر ساختی شهری، می توانند بخشی از وجوه مورد نیاز را به شکل وام از موسسات ملی به ویژه بانک های تجاری دریافت نمایند. این وجوه می تواند از بازارهای داخلی و بین المللی فراهم گردد. این نوع تسهیلات دارای دو مشخصه هستند؛ اول اینکه این قبیل وام ها بلند مدت می باشند و تنها می توانند از جریان وجوه حاصله از پروژه پرداخت گردند، لذا می باید موسسه وام دهنده از نظر مالی توانمند و از تجربه کافی در زمینه تامین منابع مالی پروژه هایی که دارای تعهدات وسیع هستند، برخوردار باشد. بدین ترتیب منابع مالی پروژه های شهرداری می تواند از طریق موسسات بین المللی و بانک های توسعه ای منطقه ای تامین گردند. لازم به ذکر است که دست یابی به بازارهای مالی فوق الذکر نیازمند به حمایت دولت خواهد بود تا امکان و ظرفیت چنین دسترسی را برای شهرداری ها فراهم سازد. هرچند که مقوله استقراض مشتمل بر دریافت تسهیلات از بانک ها و نهادهای مالی داخلی و خارجی، انتشار اوراق مشارکت و مشارکت بخش خصوصی، می تواند در کاهش فشارهای مالی بر شهرداری ها موثر واقع شود و منابع مورد نیاز شهرداری ها را در حد معین تامین نماید، اما باید این موضوع را در نظر گرفت که شهرداری ها اصولاً در بلند مدت نمی توانند براین منابع درآمدی اتکای قابل اطمینانی را داشته باشند. لذا پایدار بودن این اقلام در بلند مدت ضمانتی برای همیشگی بودن این اقلام وجود ندارد.

#### بررسی و شناخت درآمدهای پایدار شهرداری تهران

##### – عوارض بر ارتباطات و حمل و نقل

عوارض بر ارتباطات و حمل و نقل، شامل عوارض بر شماره گذاری وسایل نقلیه و عوارض صدور پروانه تاکسی رانی، عوارض بلیط مسافرت و باربری و عوارض بر معاملات وسایل نقلیه عوارضی هستند که می توان آنها را در یک نظام شهری درآمدهای مستمر قلمداد نمود، زیرا که این عوارض متأثر از فعالیت هایی هستند که همواره در بدنه شهر ارائه می گردند. هر چند ممکن است برخی از آنها تحت تاثیر تحولات و نوسانات اقتصادی شهر دچار تغییر گردند، اما به هر حال عمده این عوارض ضمن تامین بخشی از نیازهای مالی شهرداری ها نه تنها باعث تخریب فضای شهری نمی گردند، بلکه در جهت افزایش کیفیت آن نیز می باشند، برای مثال عوارض معاینه فنی اتومبیل ها.

##### – عوارض حاصل از صدور پروانه های ساختمانی

هرچند می تواند این عوارض تحت تاثیر نوسانات بازار مسکن و همچنین تحت تاثیر قوانین و مقررات ساخت و ساز در شهرها قرار گیرد، اما به لحاظ وجود تقاضای موثر برای مسکن در شهرها از یک تداوم نسبی برخوردار است و چنانچه صدور پروانه های ساختمانی از ضوابط شهرسازی مدرن و اصولی و منطبق با نقشه های جامع شهری انجام گیرد درآمد حاصل از آن پایدار ارزیابی می گردد.

## - عوارض نوسازی

به جرأت می توان بیان نمود که مهم ترین درآمد پایدار شهرداری های کشور که به دلایل مختلف مغفول مانده است، مبحث عوارض نوسازی است. عوارض نوسازی که در کشورهای جهان تحت عنوان مالیات بر دارای های غیر منقول از آن نام برده می شود، از اقلامی است که هر ساله می تواند منبع درآمدی مناسبی برای شهرداری ها ایجاد نماید و از یک تداوم قابل قبول برخوردار بوده و دریافت آن هم سلامت محیط زیست شهری را، نه تنها دچار مخاطره نمی نماید بلکه پتانسیل درآمدی شهرداری ها را به صورت مستمر جهت افزایش توان تولیدی و ارائه کالاها و خدمات عمومی افزایش می دهد. هر چند در سال های اخیر در شهرهای کشور این رقم نسبت به گذشته سهم خود را در درآمدهای شهرداری ها افزایش داده اما سهم آن از کل درآمدهای شهرداری ها بسیار کوچک است.

## - بهای خدمات شهری و درآمدهای موسسات انتفاعی

از دیگر منابع درآمدی شهرداری ها، فروش خدمات به شهروندان، سازمان و نهادهای موجود در شهر است. همان طور که مطرح گردید شهرداری ها وظیفه تولید و ارائه خدمات شهری و کالاها عمومی محلی را به عهده دارند. بنابراین دریافت تعرفه و بهای این قبیل خدمات و کالاها می تواند منبع درآمدی برای شهرداری ها به شمار آید. البته اشکال اساسی در تعریف تعرفه و بهای خدمات شهری است. هر چند در آیین نامه و دستورالعمل های صادر شده توسط وزارت کشور و در فرم های بودجه ریزی شهرداری ها فصلی تحت عنوان بهاء خدمات و درآمدهای موسسات انتفاعی شهرداری وجود دارد، ولی این امر نیز نارسایی های موجود در تدقیق موضوع و شیوه تعیین تعرفه را برطرف نمی سازد. اما از سوی دیگر موضوع عوامل موثر بر نیازهای مالی و خدماتی شهری رویکرد دیگری است که به عنوان پیش فرض های هرگونه محاسبه و تعیین بهای خدمات شهری می بایستی در نظر گرفته شود. چنانچه این عوامل را در دو بخش "جهت تقاضا" و "جهت عرضه" تقسیم بندی موضوعی نماییم، در بخش "جهت تقاضا" اندازه رشد جمعیت، قلمرو جغرافیایی شهر، سطح توزیع درآمد خانوارها، نظام حمل و نقل شهری، نظام کاربری اراضی و در بخش "جهت عرضه" نیز قلمرو شهرداری، پوشش جمعیتی و خدمات شهری، استانداردهای خدمات شهری، سطح قیمت نهادهای تولیدی، نرخ تورم، کارایی فنی و تخصصی شهرداری و سازمان ها و شرکت ها آن قرار می گیرند. این عوامل در واقع موضوعاتی هستند که مهم ترین و اساسی ترین پایه ها نظری و عملی اثرگذار بر تعیین نوع و بهای خدمات شهری خواهند بود. موضوعی که در حال حاضر به دلیل فضای حاکم بر محدوده و قلمرو وظایف شهرداری ها با نارسایی های بنیادین مواجه هست. اگر شهرداری ها وظیفه تولید و ارائه خدمات و کالاها عمومی محلی را بر عهده بگیرند، نظام درآمدی خود را بر این گونه خدمات پایه گذاری نمایند، به چهارچوبی نظام مند، پویا و مطلوب خواهد رسید و طبیعی است اگر مدیریت شهری به تعیین و تعریف دقیق آنها بپردازد و قلمرو وظایف خود را به گسترش غیرمطلوب و مداخله گرانه در حیطه وظایف دولت یا نهادهای دولتی و یا خصوصی افزایش ندهد، می توان امیدوار بود تا شرایط منطقی و نظام مندی در کسب درآمدهای پایدار داشته باشد. این درآمدها از خصیصه سالم بودن و تداوم پذیری نیز برخوردار هستند. از مهم ترین این خدمات می توان به خدمات ارائه شده به نهادهای محلی و دستگاه های اجرایی،

<sup>4</sup>-Property Tax

خدمات ارائه شده به بخش مسکن و زمین، خدمات ارائه شده به بخش حمل و نقل، خدمات ارائه شده در جهت ارتقای کیفیت زندگی شهری و خدمات ارائه شده به بخش های تجاری و بازرگانی نام برد.

### - درآمد حاصل از پارکینگ شهری

درآمد حاصل از پارکینگ شهری چه از طریق نصب پارکومتر و چه از طریق گماردن پارکبان، از اقلام درآمدی پایدار محسوب می گردد. هرچند رقم مزبور در درآمدهای شهرداری ها سهم قابل توجهی ندارد اما به لحاظ وجود تقاضای فزاینده برای فضای پارک وسایل نقلیه در شهرهای بزرگ و کلان شهرها و رشد شدید تعداد خودروها، پتانسیل فعال شدن این قلم درآمدی را سبب می شود، به دلیل مستمر و همیشگی بودن درآمد حاصل از پارکینگ این قلم درآمد پایدار می باشد. لازم به ذکر است درآمدهای حاصل از عوارض سالیانه اتومبیل نیز درآمد پایدار می باشد.

### نقش شهرداری تهران در توسعه پایدار گردشگری در راستای کسب درآمد

#### تشویق و اطلاع رسانی به گردشگران برای استفاده صحیح و بهینه از مکان ها و زیرساخت های گردشگری

باتوجه به اینکه در کشور ما کارهای زیربنایی گردشگری انجام نگرفته است و ایجاد امکانات و تجهیزات زیربنایی برای بهره برداری از منابع و جاذبه های گردشگری و بهسازی آنها، هم با کمبود سرمایه مواجه می باشد و حتی در صورت داشتن سرمایه بخش خصوصی به خاطر کم بازده بودن این بخش کمتر به سرمایه گذاری در این صنعت روی می آورند. بنابراین شهرداری ها می توانند با استفاده از برنامه های تبلیغاتی و نصب برشورها در مکان های گردشگری شهری به گردشگران را تشویق به استفاده صحیح از زیرساخت های گردشگری کند این روش می تواند گامی در جهت گردشگری پایدار شهری باشد تا گردشگران ضمن استفاده خود از این زیرساخت ها به آیندگان نیز فرصت استفاده از آن را بدهند.

#### جلوگیری از تداخل کاربری های ناسازگار با مکان های گردشگری و جاذبه های شهری

زمین مهم ترین عنصر تشکیل دهنده محیط فیزیکی و بستر فعالیت های شهری است و همیشه به عنوان اساسی برای شکل شهری مورد توجه برنامه ریزان بوده است، به گونه ای که محققانی چون چاپین برنامه ریزی شهری را برنامه ریزی کاربری زمین شهر می دانند. بر این اساس برنامه ریزی کاربری زمین را علم تقسیم زمین و مکان برای کاربردها و مصارف مختلف زندگی دانسته اند (اسماعیل پور، ۱۳۷۶: ۱۶). باتوجه به نقش نظارتی و اجرایی شهرداری ها در قانون شهرداری این سازمان می تواند نقش موثری در جلوگیری از تداخل کاربری های ناسازگار شهری با مکان های گردشگری داشته و از کاهش کیفیت این مکان ها در صورت تداخل با این کاربری ها جلوگیری کرده و باعث جذب بهتر و بیشتر گردشگران و آسایش خاطر آنان از بازدید از مکان های گردشگری شوند.

#### مشارکت شهروندی به عنوان یک ابزار حیاتی برای ایفای بهتر وظایف شهرداری

در واقع حضور مردم برای حل مشکلات خود مردم امری لازم است. در صورتی که مردم نخواهند یا نتوانند برای کمک به اداره امور شهر یا محله خود گام بردارند احتمال این که مدیریت شهر نتواند مسائل حادی که شهر با آنها روبه روست را حل کند بسیار است. از طرف دیگر اگر برنامه ریزان و مدیران امور شهری خواستار اجرا و تحقیق برنامه های خود هستند باید آنها را با محیط اجتماعی هماهنگ سازند و چنین امری تنها با مشارکت مردم به دلیل

شناخت ژرف آنها از نیازها، خواسته ها و محیط اجتماعی خود امکان پذیر است (زیاری و همکاران، ۱۳۹۲: ۷۰). مطالعات نشان می دهد تمایل مردم به مشارکت در تصمیم گیری است که آنها را تحت تاثیر قرار می دهد و در بسیاری از مواقع مبتنی بر طبیعت است. نتایج مشارکت همچنین می تواند به احترام به فرهنگ محلی، مذهب، و یا تاریخ جامعه منجر شود (Matsuoka & Kaplan, 2008, 15). هم اکنون، در کشورهای پیشرفته، شهرداری ها به عنوان یک نهاد اجتماعی، پتانسیل همکاری گسترده و جلب مشارکت بخش خصوصی و مردمی، مشارکت جویی و جلب همکاری سازمان های غیر دولتی و مردم نهاد را به نحو احسن برای ایفای بهتر وظایف خود به کار گرفته اند و بدین ترتیب خود را از یک سازمان صرفاً خدماتی به یک نهاد اجتماعی تبدیل نموده اند (زاهدانی، بیدگلی، ۱۳۹۰: ۱۱۰). به همین خاطر شهرداری ها می توانند به هنگام ایجاد زیرساخت ها و طرح های گردشگری از شهروندان و سازمان های خصوصی نظرخواهی و آنها را تشویق به حمایت از این طرح ها کند چرا که این برنامه ها برای شهروندان و به خاطر آنهاست که انجام می شود.

**اطلاع رسانی به گردشگران:** یکی از مهمترین فعالیتهای شهرداری ها در هر کشور و منطقه ای سعی در شناساندن منطقه مزبور به عنوان مقصد گردشگری است و جهت نیل به این هدف انتشار آگهی ها و توزیع نشریات مختلف که حاوی اطلاعات گوناگون در زمینه آثار دیدنی یک شهر می باشد لازم و ضروری است. شهرداری می تواند اطلاعات مربوط به مراکز دیدنی و گردشگری را با استفاده از علایم کنار جاده ها و همچنین چاپ برشورهای زیبایی از آثار دیدنی این شهرها، گردشگران را از این طریق راهنمایی کند و اطلاعات مربوطه را در اختیار آنها قرار دهد.

### توان سنجی گردشگری محیط شهری در راستای کسب درآمد پایدار

در این مرحله پس از شناسایی نقاط قوت، ضعف، فرصتها و تهدیدهایی مطرح شده در زمینه گردشگری مراکز شهری تهران، باید راهبردهای گردشگری پایدار براساس اهداف تعریف شده استخراج شود. ماتریس سوات با مقایسه نقاط قوت، ضعف، تهدیدها و فرصتها چهار نوع راهبرد ارائه می کند که عبارتند از، راهبردهای  $SO^o$ ،  $ST^A$ ،  $WO^v$ ،  $WT^A$ . استخراج راهبردهای ممکن از طریق ماتریسی که از تقابل و تعامل عوامل درونی و بیرونی شکل می یابد صورت می گیرد. استنتاج نهایی از ارزیابی ماتریس عوامل داخلی برای شهر تهران بیانگر آن است که نقاط قوت این شهر از نقاط ضعف آن به نسبت بیشتر است در نتیجه راهبردهای معطوف به نقاط قوت باید به گونه ای تدوین شود که بتوان از پتانسیل های محیطی آن به نحو مطلوب استفاده نمود و استنتاج نهایی از ماتریس ارزیابی عوامل خارجی بیانگر این است که فرصتهای پیش روی توسعه شهر تهران بیشتر از تهدیدات پیرامون آن بوده و راهبردهای کلان باید به گونه ای تدوین شود که بتوان بر تهدیدات موجود غلبه کرد. به منظور ارائه راهکارها و سیاستهای توسعه گردشگری پایدار این شهر از طریق گسترش صنعت گردشگری، شناخت عوامل چهارگانه (SWOT) در جهت رفع ضعفها، تهدیدها و بهبود قوتها و فرصتها اجتناب ناپذیر تلقی می گردد. بر این مبنا راهکار توسعه این شهر با فهرست نمودن

<sup>o</sup>-Strengths opportunities

<sup>v</sup>- Weakness opportunities

<sup>A</sup>- Strengths threats

<sup>A</sup>- Weakness strengths

بهره جستن از نقاط قوت، برای استفاده از فرصتها

بهره جستن از فرصتها، برای از بین بردن نقاط ضعف

احتراز از تهدیدها برای استفاده از نقاط قوت

کاهش نقاط ضعف برای پرهیز از تهدیدها

مهمترین نقاط قوت و فرصتها به منظور طرح راهبردهای تهاجمی مبتنی بر بهره گیری بر تریبهای رقابتی ناحیه و تبیین مهمترین فرصتهای پیش رو به منظور رفع نقاط قوت و ضعف درون شهری از طریق ارائه راهبردهای بازنگری به منظور تخصیص مجدد منابع و طرح مهمترین قوتهای درون شهری به منظور رفع تهدیدهای بیرون ناحیه ای با تاکید بر راهبردهای تنوع بخشی در جهت رفع نیازمندیهای شهر تهران و نیز طرح راهبردهای تدافعی به منظور رفع آسیب پذیری محدوده به مرحله اجرا گذاشته شد که نتایج تحقیق بیانگر آن است که در ماتریس ارزیابی داخلی و خارجی (IE) راهبردهای محافظه کارانه به عنوان راهبردهای اجرا شدنی مطرح اند.

جدول (۱): راهبردهای مناسب جهت توسعه گردشگری پایدار در شهر تهران

ماتریس SWOT		
نقاط ضعف (W)	نقاط قوت (S)	عوامل داخلی عوامل خارج
در جدول ماتریس ارزیابی عوامل خارجی حاکم بر توسعه گردشگری این شهر ۲۱ نقاط ضعف شناسایی شده است.	در جدول ماتریس ارزیابی عوامل داخلی حاکم بر توسعه گردشگری شهر تهران ۲۰ مورد شناسایی شد.	
استراتژیهای بازنگری (WQ)	استراتژیهای تهاجمی (SO)	فرصتها (O)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- بهبود و و ارتقای خدمات گردشگری از لحاظ علمی، تجاری، تفریحی و درمانی.</li> <li>- بازنگری و ارائه تسهیلات و حمایت از بخش خصوصی برای ساخت اماکن اقامتی.</li> <li>- بهبود و ارتقای محصولات گردشگری اعم از زیبا سازی و افزایش کیفیت محیط و گردشگری چند منظوره.</li> <li>- بازنگری در اجرای طرح ها و پروژه های فعلی</li> <li>- بازنگری در نحوه مدیریت کلان و خرد فعالیتهای بخش گردشگری.</li> <li>- بازنگری به نوع و نحوه استفاده از مشارکتهای مردمی در بخش گردشگری به منظور واگذاری بعضی از کارها به مردم محلی.</li> <li>- اختصاص فضاها و حریم مکانهای گردشگری به کاربری های سازگار مانند فضای سبز و موزه.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- شناسایی جاذبه های طبیعی گردشگری و توانهای اکوتوریستی محدوده برای درآمدزایی و رقابت با سایر مناطق، و استفاده از نیروهای متخصص به منظور ایجاد گردشگری و کسب درآمد پایدار.</li> <li>- توسعه فضاهای تفریحی و سرگرمی از طریق جاذبه های طبیعت گردی به عنوان بستر مناسب و مکمل گردشگری برای افزایش مدت زمان افزایش گردشگران.</li> <li>- برنامه ریزی و راه اندازی گردشگری الکترونیک تهران در سطح ملی و جهانی.</li> <li>- برنامه ریزی برای بهره گیری از انواع مختلف جاذبه های قابل توجه طبیعی.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>در جدول ماتریس ارزیابی عوامل خارجی حاکم بر توسعه گردشگری شهر تهران، نقاط فرصت توضیح داده شده است که لیست شده اند.</li> </ul>

استراتژیهای تدافعی (WT)	استراتژیهای تنوع (ST)	تهدیدها (T)
<p>- تو سعه و تجهیز شهر از نظر تو سعه زیر ساختها، تسهیلات و تجهیزات گردشگری از قبیل اماکن رفاهی و اقامتی، مراکز بهداشتی و درمانی، و حمل و نقل با حمایتهای دولتی.</p> <p>- تدوین مقررات و ضوابط در زمینه توسعه و اصلاح نهادهای مدیریتی و بکارگیری مدیریت تخصص در بخش گردشگری و ثبات در مدیریت برای اجرای طرح های بلند مدت.</p>	<p>- تعریف کاربریهای جذاب و متناسب با استفاده کنندگان امروزی برای اماکن تاریخی و قدیمی.</p> <p>- برنامه ریزی برای گسترش مشاغل وابسته به فعالیتهای گردشگری و توانهای اکوتوریستی به منظور اشتغال زایی در این شهر.</p> <p>- ایجاد هماهنگی بین نهادها و بخش های مختلف مرتبط به منظور یکپارچه سازی کارکردهای توسعه گردشگری به وسیله برگزاری نشست ها و به کارگیری تدابیر مدیریتی هماهنگ کننده با حضور سازمانهای دولتی، غیردولتی، مردم و کارآفرینان.</p> <p>- تنوع بخشی به فعالیتهای، امکانات و خدمات گردشگری به منظور ایجاد اشتغال</p>	<p>در جدول ماتریس ارزیابی عوامل خارجی حاکم بر توسعه گردشگری شهر تهران، نقاط تهدید توضیح داده شده است؛ لیست شده اند.</p>
<p>- زمینه سازی و تشویق مردم به مشارکت در همه ابعاد فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی، زیست محیطی و مدیریتی.</p> <p>- تعامل بیشتر مسئولان شهر با مراکز استانی و ملی برای ایجاد هماهنگی در برنامه ریزی واقع بینانه در توسعه گردشگری شهر.</p> <p>- ساماندهی بازارهای سنتی و ارائه محصولات محلی و صنایع دستی برای توسعه اشتغال و درآمدزایی غیر مستقیم گردشگری در شهر.</p> <p>- استفاده از تجربه مناطق نمونه گردشگری موفق برای برطرف کردن موانع و برنامه ریزی علمی توسعه گردشگری.</p>	<p>- تاکید بر بهره برداری از منافع اقتصادی غیر مستقیم گردشگری</p> <p>- ایجاد بانک اطلاعاتی که ضمن معرفی جاذبه های گردشگری شهر، اطلاعاتی را در زمینه حفظ محیط زیست ارائه دهد.</p> <p>- برنامه ریزی در محیطهای طبیعی و فرهنگی به منظور ایجاد اشتغال و کاهش بیکاری.</p> <p>- تقویت بافت های کالبدی شهر، توجه به آرایش و زیبا سازی بصری شهر و استفاده از نمادهای مصنوعی دست ساز تاریخی و مذهبی در سطح شهر.</p>	

مأخذ: نگارندگان

در این پژوهش علاوه بر راهبردهای استخراج شده از ماتریس سوات در جدول فوق در ادامه به راهبردهای و استراتژیهای اساسی و آنچه که در اکثر مناطق و شهرهای توریستی و گردشگری کشور به ویژه شهر تهران کارساز و مفید می باشد به صورت جدول ارائه شده است که در صورت مدیریت صحیح منجر به گردشگری پایدار خواهد شد:

جدول(۲): راهبردهای و استراتژیهای اساسی توسعه پایدار برای اکثر مناطق توریستی و گردشگری کشور به ویژه شهر تهران

استراتژی محافظه کارانه	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تدارک مقدمات تهیه و تدوین و طراحی طرح و یا برنامه جامع صنعت گردشگری شهر تهران</li> <li>- معطوف نمودن توجه مسئولین و متولیان استان و شهرستان به صنعت کم هزینه و در عین حال پردرآمد در اشتغالزایی گردشگری</li> <li>- ایجاد زمینه گسترش همکاری بین شهرداری و سازمانهای ذیربط به منظور جلوگیری از تداخل کاری و منوازی کاری.</li> <li>- برقراری یک سیستم نظارتی مستمر برای رسیدگی به وضعیت به وضعیت بهداشت و ارائه خدمات اماکن اقامتی و پذیرایی در داخل شهر و مسیرهای ارتباطی آن با هدف ارتقاء سطح خدمات این واحدها.</li> <li>- تشویق به اجرای معماری سنتی در واحدهای اقامتی و پذیرایی در شهرستان های تهران.</li> <li>- جلوگیری از تخریب بافتهای سنتی شهرها و زیبا سازی محلات قدیمی شهرها بر اساس معماری سنتی و جلب همکاری هنرمندان در این زمینه.</li> </ul>
استراتژی رقابتی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- توجه به طراحی ساختمانهای شاخص با شیوه های مهم معماری و بومی .</li> <li>- توسعه گردشگری و کسب درآمد از طریق اطلاع رسانی و معرفی هویت اجتماعی - تاریخی شهر و ساکنان.</li> <li>- اهمیت دادن به گردشگری به عنوان صنعتی فرابخشی برای تمام دستگاههای اجرایی مرتبط با امر گردشگری.</li> <li>- توجه به امر آموزش در امور گردشگری به منظور ارتقاء نحوه خدمات رسانی در زمینه تاسیسات گردشگری اعم از خدمات هتل و رستوران درون شهری و بین راهی.</li> </ul>
استراتژی های تهاجمی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تقویت شبکه ارتباطی درون بافت جهت تسهیل رفت و آمد بین نقاط مختلف شهر</li> <li>- تهیه شناسنامه کلیه اماکن گردشگری و تهیه فرهنگنامه کلیه آئین ها و موضوعات جاذب گردشگری</li> <li>- تهیه اطلس فضایی- جغرافیایی اکوتوریسم، ژئوتوریسم، توریسم مذهبی، توریسم درمانی، توریسم گردشگری شهر و شهرستان</li> <li>- تقویت صنایع دستی و آداب و رسوم فراموش شده و معمولی در عین حال جاذب گردشگر.</li> <li>- تقویت سیستم حمل و نقل شهری و فضاهای مرتبط با آن.</li> <li>- تقویت مراکز پذیرایی در اطراف آثار طبیعی و گردشگری جهت استراحت و تفریح گردشگران.</li> <li>- حفاظت و بازسازی آثار طبیعی و تاریخی و تلاش برای حفظ هویت و ارزش های طبیعی و تاریخی.</li> <li>- اعتلای فرهنگ شهرنشینی از طریق آموزش شهروندی و برنامه های ترویجی.</li> <li>- تقویت شبکه ارتباطی درون بافت جهت تسهیل رفت و آمد بین نقاط مختلف شهر.</li> </ul>



- جلوگیری از تخریب جاذبه های طبیعی منطقه از طریق رعایت حریم این جاذبه ها و حفظ آنها.
- کاهش عملکرد سوء فعالیتهای تولیدی در حرایم آثار جاذب گردشگری از طریق انتقال و کنترل فعالیتهای مزاحم و آلوده ساز یا آلوده کننده.
- جلوگیری از ایجاد تعارض میان اقوام مختلف و تلاش برای ایجاد تعاملات فرهنگی.
- جلوگیری از رشد کم سواد و تلاش برای افزایش سطح دانش و آگاهی و دانش فنی مردم در امور گردشگری به منظور ارتقاء نحوه خدماتد رسانی در زمینه تاسیسات گردشگری اعم از خدمات هتل و رستوران درون شهری و بین راهی.
- تقویت نهادهای امنیتی برای جلوگیری از روند فعالیت های کاذب و فراهم نمودن بستر تجارت آزاد کالا.
- جلوگیری از تخریب جاذبه های طبیعی منطقه با قوانین بازدارنده.
- دادن تسهیلت مناسب و مشوق های لازم برای جلب سرمایه گذاری از خارج و داخل کشور.
- توجه به ویژگیهای بومی و محلی در برنامه های توریستی و احیای بافت قدیم و مرمت آنها.
- جلوگیری از ساخت و سازهای بدون مجوز در اطراف مکانهای توریستی و بافت مرکزی شهر.

مأخذ: نگارندگان

### نتیجه گیری و پیشنهادات

اولویت بندی راهبردهای برنامه ریزی گردشگری پایدار در شهر تهران در راستای ارتقاء کیفیت زندگی و بحث ایجاد درآمد پایدار برای این شهر از طریق تجزیه و تحلیل عوامل داخلی و خارجی موثر بر گردشگری این شهر با استفاده از ماتریس سوات تعیین و مشخص گردید. باتوجه به موقعیت گردشگری شهر تهران مطابق با ماتریس داخلی و خارجی، استفاده از راهبردهای محافظه کارانه در اولویت اصلی تعیین گردیده است. دستیابی به الگوها و راهکارهای توسعه پایدار مستلزم شناخت علمی قابلیتها و تنگناها با دیدگاه ناحیه ای یکپارچه و بازساخت نواحی با نگرش سیستمی است. امروزه توسعه گردشگری در بسیاری از کشورهای در حال توسعه به عنوان یک کاتولیزور موثر برای توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی آنها محسوب می گردد و به ویژه شاخه شهری آن جایگاه خاصی را در اقتصاد کشورها دارد و نقش فعال و موثری را در ارتقاء ساختار اجتماعی- اقتصادی و فرهنگی کشورها بخصوص کشورهای در حال توسعه بازی می کند. ایجاد و توسعه فضاهای شهری مناسب، بازسازی فضاهای به ظاهر متروک و مرده به قصد زنده کردن جنبه های کهن جامعه از جمله آثار توسعه گردشگری شهری است. بنابراین ایجاد فضاهای جدید براساس فعالیتهای جدید و تاکید بر توسعه فعالیتهای گردشگری پایدار و ایجاد جاذبه های بیشتر برای ماندگاری گردشگران و گسترش امکانات و خدمات زیربنایی لازم و ضروری می باشد. وقتی شهرها به عنوان شهری گردشگر پذیر عمل کرده و توسعه می یابند، این پیچیدگی ها با فشردگی بیشتری در ساختار و ماهیت گردشگری حل می شود و تمایزی را در پردازش فضای شهری پیرامون گردشگری شکل می دهد و آثاری را بر جای می نهد که در کنشگری دو سویه گردشگر و میزبان نماد می یابد. بازدید کنندگانی که از خارج شهر می آیند تنها کسانی نیستند که از این امکانات استفاده می کنند. توسعه زیر بناهای گردشگری سهم زیادی در تغییرات شکل و کارکرد نواحی شهر داشته و تصویر شهر تحت تاثیر انواع هتل ها و خدمات جنبی ارائه شده، قرار می گیرد. گردشگری به عنوان یکی از منابع درآمد و ایجاد اشتغال در سطح ملی می تواند رهیافتی برای توسعه اقتصادی در قلمرو ملی باشد. گردشگری به خصوص در زمانی که سود فعالیت های دیگر بخش های اقتصادی در حال کاهش باشد، جایگزین مناسبی برای آنها و راهبردی برای توسعه است. توسعه صنعت گردشگری نیازمند یک مدیریت منسجم و کارآمد بوده که موانع و مشکلات و شناسایی کرده و توانایی اجرای استراتژی های تدوین شده را داشته باشد. در این راستا نقش مدیریت شهری به ویژه شهرداری ها اهمیت دوچندانی دارد که در جهت افزایش توان اقتصادی شهر

به تبع آن افزایش درآمد شهر اهمیت ویژه ای دارد، نتایج پژوهش نشان می دهد که نقش شهرداری ها در برنامه ریزی گردشگری شهری و اطلاع رسانی به موقع منجر به گردشگری پایدار و کسب در آمد و ایجاد اشتغال از این طریق خواهد بود در راستای نیل به توسعه پایدار شهری با هدف تقویت گردشگری راهبردهایی به شرح ذیل ارائه می گردد:

- حفظ و ترویج فرهنگ های سنتی محلی.
- ساماندهی و نظم بخشی تک عناصر گردشگری، تاریخی، هویتی، فضاهای باز و پراکنده درون و برون شهری در یک سامانه کلی گردشگری در سطح شهر.
- احیاء و نوسازی فضاهای شهری کهن و با هویت، و اطلاع رسانی به موقع.
- ایجاد توسعه و تجهیز فضاهای فراغتی با تاکید بر محیط طبیعی، فرهنگی و شهری.
- بهره گیری از امکانات و توانایی بصری، ادراکی، محیطی، فرهنگی و تاریخی جهت خوانا کردن جاذبه های گردشگری موجود در سطح شهر.
- حفاظت، توسعه و بهبود کیفیت محیط طبیعی و فرهنگی مرکز شهرها.

## منابع

۱. آیت الهی، علیرضا (۱۳۸۷) تامین مالی شهرداری های فرانسه، چکیده همایش مالیه شهرداری ها، انتشارات شهرداری تهران- معاونت مالی و اداری، تهران.
۲. اکبری، نعمت الله و دیگران، (۱۳۸۳)، ظرفیت سنجی اقتصاد شهر برای تامین درآمد شهرداری، (مورد مطالعه نوسازی و عمران شهری در شهر اصفهان)، خلاصه مقالات اولین همایش شهرداری ها و اقتصاد شهری، انتشارات سازمان شهرداریها.
۳. بهاروند، محمدرضا (۱۳۸۲) مدیریت درآمد و هزینه شهرداری نیازمند تقویت از درون، پشتیبان از برون، مجله شهرداریها، سال پنجم، شماره، تهران. انتشارات سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور.
۴. جدیدی میاندشتی، مهدی (۱۳۸۱)، بررسی ساختار منابع درآمدی شهرداری های کشور طی ۱۳۷۱، تهران: - سال های ۷۹ مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری سازمان شهرداری های کشور.
۵. جمشید زاده زیازی، ابراهیم (۱۳۸۰)، مالیات بر دارایی، مهمترین منبع درآمد شهرداری های جنوب آسیا، مجله شهرداریها، انتشارات شهرداری های کشور، دوره جدید، سال سوم، شماره ۳۱.
۶. جمشید زاده، ابراهیم (۱۳۸۲)، بررسی و تحلیل هزینه ها و اعتبارات شهرداری های کشور، ۷۱- ۵۰ و ۷۹ - طی سالهای ۵۶ فصلنامه پژوهشی مدیریت و برنامه ریزی کشور، سال چهارم، شماره ۱۳.
۷. رزازیان، محسن (۱۳۸۷)، کارایی بخشی نظام تشخیص و وصول درآمد، چکیده همایش مشکلات « انتشارات مالیه شهرداری ها » و راهکارها شهرداری تهران- معاونت مالی و اداری، تهران.
۸. شرزه ای، غلامعلی و محمد علی قطمیری (۱۳۸۰)، مطالعه روش های تامین منابع مالی شهرداری ها مطالعه موردی: ساختار مناطق مالی شهرداری شیراز، مجموعه مقالات همایش مدیری فضای شهری.
۹. شرزه ای، غلامعلی (۱۳۸۷) شناخت و تحلیل پایداری ارقام درآمدی شهرداری های کشور، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۲.

۱۰. صفری، عبدالحمید (۱۳۸۳)، ساختار و ترکیب درآمدی شهرداری ها در کلانشهرهای ایران، مجموعه مقالات همایش مسایل شهرسازی ایران، جلد دوم (مدیریت شهری)، شیراز: انتشارات دانشکده هنر و معماری دانشگاه شیراز.
۱۱. عابدین درکوش، سعید (۱۳۸۲)، مدیریت مالی شهر، فصلنامه مدیریت شهری، سال چهارم، شماره ۱۳.
۱۲. عربشاهی، زهرا (۱۳۸۵) بررسی تحولات درآمد سرانه شهرداری های کلان شهرهای کشور ۱۳۷۵، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۱۷ ص ۸.
۱۳. علی آبادی، جواد و جلال معصوم (۱۳۸۰)، چالشهای مدیریت شهری در ایران، مجله شهرداریها، انتشارات سازمان شهرداری های کشور، سال سوم، شماره ۳۵
۱۴. قادری، جعفر (۱۳۸۵)، ارزیابی نظام مالی و درآمدی شهرداری ها در ایران، فصلنامه بررسی های اقتصادی، دوره سوم، شماره ۳. قاسمی، شمس و شاهمرادی، اکبر (۱۳۸۲)، مطالعه تطبیقی بودجه دولت با تأکید بر کسری، بودجه دولت در سال ۱۳۸۲ تهران: انتشارات مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد.
۱۵. قلعه دار، حسام (۱۳۸۲)، مقایسه منابع درآمدی شهرداری ها در کلانشهر های ایران و بررسی تاثیرات کالبدی آن، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شیراز.
۱۶. معاونت عمرانی دفتر برنامه ریزی وزارت کشور (۱۳۸۱) درآمدی بر طرح مطالعاتی و شهری شهرداری ها، نشریه ۲۹مقیمی، محمد حسین (۱۳۸۱)
۱۷. تنگناهای مالی شهرداری ها» و تدوین راهکارهای منابع شهرداری ها، «مالی پایدار شماره ۴۰، انتشارات سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور، وزارت کشور.
۱۸. قریشی، کامران، ۱۴۰۰، بررسی عوامل موثر بر دل بستگی سازمانی و ارتقاء انگیزش کارکنان با رویکرد بهره وری و شادکامی (مورد مطالعه: شهرداری کرج)، فصلنامه جغرافیا و روابط انسانی، دوره و شماره: دوره ۴، شماره ۱ - شماره پیاپی ۱۳.
۱۹. ملایی، اعظم، ۱۴۰۰، نقش تنوع فرهنگی در بروزمعضلات اجتماعی شهری (مطالعه موردی منطقه ۱۴ تهران)، فصلنامه جغرافیا و روابط انسانی، دوره و شماره: دوره ۳، شماره ۴ - شماره پیاپی ۱۲، بهار
۲۰. منصور، جهانگیر (۱۳۸۸)، قوانین و مقررات مربوط به شهر و شهرداری ها، تهران: انتشارات دیدار. موسوی، میرنجف و علی باقری
۲۱. کشکولی (۱۳۸۸)، استراتژی های توانمند سازی افزایش درآمد شهرداری های شهرهای کوچک مطالعه موردی، شهرداری زارچ، مجله علوم انسانی و اجتماعی در دست بررسی. دانشگاه تبریز. مهندسین مشاوره امونپاد (۱۳۸۳)، شیوه های افزایش درآمد و کاهش هزینه های شهردار ها، تهران: انتشارات سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور. نجاریان
۲۲. معزّی مقدم، حسین (۱۳۸۱) شیوه های تامین منابع درآمدی شهرداری ها، معاونت برنامه ریزی و توسعه، انتشارات سازمان شهرداری های کشور، تهران.

۲۳. Sullivan, a (2003), *Urban Economic, 5thed, Mc Graw-Hill Higher Education* 27-  
Pechman, J (1987), *Federal Tax Policy Washington, DC, The brooking institution* 28-  
Peter, M, *Third Millennium Management, Bathos Press, University of South Australia.*  
1997.