

# An Examination of The Barriers Hindering the Establishment of Institutional Arrangements for Urban Tourism Development within the Local Governance Structure: A Case Study of Tehran Municipality

## Viewpoint

**Mousa Pazhuan<sup>1\*</sup>, Seyyed Ali Hosseini<sup>2</sup>, Reza Heydari<sup>3</sup>, Mehdi Bagheri<sup>4</sup>**

*1- Ph.D. in Geography and Urban Planning, Tehran University, Tehran, Iran*

*2- Assistance Professor, Tourism Management Department, Allame Tabatabaee University, Tehran, Iran*

*3- Ph.D. Candidate in Geography and Urban Planning, Azad University, Science and Research Branch, Tehran, Iran*

*4- Deputy of Planning and Human Resources, District 20 of Tehran Municipality, Tehran, Iran*

## ARTICLE INFO

### Article History

Received: 2024-12-26

Revised: 2025-02-12

Accepted: 2025-03-12

### Keywords

Institutional Arrangements  
Legal and Regulatory Environment of Tourism  
Local Management  
Tehran Municipality

## ABSTRACT

### Introduction

The legislative and policy-making framework regulating urban tourism in the country has consistently neglected the importance of local institutions in the integrated tourism development process. This framework has predominantly adopted a state-centered and authoritarian perspective, establishing general mandates in numerous approved laws and programs without allocating the requisite financial resources to local institutions. This phenomenon is particularly pronounced in the context of collaborations with government tourism agencies, which have transpired without significant involvement from local stakeholders. These constraints have notably impacted the Tehran Municipality, the nation's capital. It holds considerable potential to capitalize on its distinctive urban tourism offerings across multiple sectors, including historical, cultural, architectural, and health tourism. In Tehran, urban affairs are managed by the Tehran Municipality alongside 23 governmental entities. Furthermore, as the capital city, Tehran often involves various ministries and governmental organizations in its urban management processes. In a centralized framework, each component of the tourism development process in Tehran is governed by a specific government organization or department. Furthermore, these governmental and public entities, including tourism institutions that operate as agents of the central government, possess distinct laws, plans, and budgets. The lack of an inter-institutional coordination mechanism significantly overlaps missions and plans within the tourism development process. Consequently, the county offices of the government serve as the sole implementers of the policies established by the government and are required to be accountable for their performance to the governing body. A confluence of legal, legislative, political, institutional, historical, and managerial factors has culminated in a scenario where municipalities, particularly those in Tehran, encounter significant structural and managerial constraints in advancing institutional infrastructure necessary for urban tourism development. The primary aim of this study is to perform an analytical review of the laws, policies, and programs that influence the institutional frameworks governing tourism development at the local level, with a particular emphasis on the Tehran Municipality. Additionally, this research intends to propose viable solutions to enhance the involvement of local institutions, specifically the municipality and city Council, in leveraging the extensive resources associated with urban tourism in Tehran.

\* Corresponding author: pajoohan82@gmail.com

### Materials and Methods

The present study employs a qualitative research methodology, utilizing a documentary approach to investigate the legal impediments to establishing institutional arrangements for urban tourism in Tehran. This investigation is conducted by analyzing legal documents and existing evidence framed within a historical context. Accordingly, the research incorporates a documentary and legal research framework to systematically collect, categorize, and analyze relevant materials. In documentary research employing a legal research methodology, the investigator analyzes legal texts, written documents, and existing evidence through a historical lens to scrutinize the development of laws, resolutions, and other legal instruments pertinent to a specific issue. This approach aims to construct a comprehensive overview of the current context by accurately interpreting these materials, thereby elucidating the historical trajectory of legislation and clarifying its legal implications for the relevant organizations and policymakers.

### Findings

The formulation of effective laws and policies to foster the development of urban tourism is essential and constitutes a primary responsibility of national governments. Such measures are crucial for promoting urban tourism, generating employment opportunities, and establishing tourism branding in regions with significant potential. However, a review of documents and legislation pertaining to urban tourism in Iran reveals significant deficiencies in the preparation and approval processes of tourism-related policies, particularly in two key areas: One is the insufficient focus on urban tourism as a component of national and regional tourism at the local level and the second is the notable neglect of the role and capabilities of local institutions, including municipalities, in the development of urban tourism. In the constrained legal and regulatory framework governing the activities of Tehran Municipality, which serves as both the capital and the principal urban management entity of Tehran, the development of urban tourism centered on local institutions encounters significant challenges. Nevertheless, by leveraging existing legal frameworks, a comprehensive set of solutions can be developed and proposed to enhance the capabilities of the capital municipality, which serves as the sole urban management authority in Tehran and is responsible for the spatial entirety of the city region in various service and infrastructure domains. Drafting bills that focus on empowering the capital's municipality to take a

leadership role in urban tourism development and requiring other urban government service organizations to comply with integrated programs designed for this purpose is essential. The other solution includes drafting bills aimed at freeing urban tourism from cumbersome government regulations in investment, advertising, and the branding of the capital's unique attractions for developing urban tourism infrastructures. Additionally, developing and implementing a coordinating mechanism between the organizations and institutions responsible for tourism and the Tehran Municipality, centered on the City Council, will help reduce duplication of efforts and enhance coordination in executing tourism development plans. These actions can be considered strategic priorities for restoring integrated policymaking and planning in urban tourism development.

### Conclusion

The primary focus of this study is the insufficient policy-making and planning capabilities of local institutions, specifically municipalities, within the urban tourism development process. This deficiency has resulted in significant weaknesses and shortcomings in legislative frameworks at the national level, thereby imposing various structural and institutional constraints on local entities as they strive to enhance their institutional arrangements in urban tourism. Municipalities, particularly the capital city municipality, lack a defined legal status in Iran concerning tourism development policies and planning. Their role is significantly weaker and more precarious in comparison to government agencies that possess broader legal authority in this domain. From the standpoint of macro and micro-structural considerations pertaining to laws and regulations governing urban tourism development, obstacles and challenges can be categorized into two primary groups. The first challenge pertains to the presence of a centralized and sector-specific management system characterized by fragmented laws and regulations. In this framework, governmental oversight is extensive, resulting in an ambiguous role for local institutions, such as municipalities, within the tourism development process. The second challenge pertains to the prevalence of numerous inconsistencies and the absence of integration mechanisms among local organizations, including governmental and public institutions. This deficiency arises from the lack of coordinating legislation, resulting in a situation where local public institutions, particularly municipalities, are unable to establish the necessary institutional and structural frameworks essential for the advancement of urban tourism development.

#### COPYRIGHTS

©2022 The author(s). This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution (CC BY 4.0), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, as long as the original authors and source are cited. No permission is required from the authors or the publishers.



#### HOW TO CITE THIS ARTICLE

Pazhuhan M. Hosseini S. A. Heydari R. Bagheri M. An Examination of The Barriers Hinderling the Establishment of Institutional Arrangements for Urban Tourism Development within the Local Governance Structure: A Case Study of Tehran Municipality. Urban Economics and Planning Vol 6(1):118-126. [In Persian]

DOI: 10.22034/UEP.2025.495056.1571



# نگاهی به موانع محدودکننده شکل‌گیری ترتیبات نهادی توسعه گردشگری شهری در ساختار مدیریت محلی؛ (شهرداری تهران به عنوان نمونه موردی)

## نقطه نظر

موسی پژوهان<sup>۱\*</sup>؛ سید علی حسینی<sup>۲</sup>؛ رضا حیدری<sup>۳</sup>؛ مهدی باقری<sup>۴</sup>

۱- دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تهران، تهران، ایران

۲- استادیار گروه مدیریت گردشگری دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

۳- دانشجوی دکتری تخصصی جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه آزاد واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران

۴- معاون برنامه‌ریزی و توسعه سرمایه انسانی شهرداری منطقه ۲۰، تهران، ایران

## چکیده

### مقدمه

نظام قانون‌گذاری و سیاست‌گذاری گردشگری شهری در کشور هیچ‌گاه نقش‌آفرینی نهادهای محلی در فرایند توسعه یکپارچه گردشگری را به رسمیت نشناخته و همواره نگاهی دولت‌محور و آمرانه به این موضوع داشته است؛ به این معنا که در عمده قوانین و برنامه‌های مصوب مجموعه تکالیفی کلی و بدون تأمین منابع مالی لازم برای نهادهای محلی آن هم در قالب همکاری با کارگزاران دولتی گردشگری بدون مشارکت این نهادها تعیین کرده است. لذا به نظر می‌رسد که بی‌توجهی به جایگاه شهرداری‌ها به عنوان مهم‌ترین نهادهای محلی در فرایند توسعه گردشگری شهری از بزرگ‌ترین ضعف‌های نظام قانون‌گذاری و سیاست‌گذاری توسعه گردشگری کشور است. به بیان دیگر، محدودیت‌های تاریخی و تنگناهای موجود در نظام متمرکز قانون‌گذاری و سیاست‌گذاری توسعه گردشگری کشور موجب شده تا نهادهای محلی از جمله شهرداری‌ها چه به لحاظ ساختار و تشکیلات و چه از منظر اختیارات برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری یکپارچه از توسعه مورد نیاز برخوردار نباشند. این ضعف‌ها و تنگناهای تاریخی برای شهرداری تهران، که از یک‌سو شهرداری پایتخت کشور محسوب شده و از سوی دیگر دارای ظرفیت‌های مناسبی برای بهره‌مندی از جاذبه‌های کم‌نظیر گردشگری شهری در حوزه‌های گردشگری تاریخی، فرهنگی، معماری، طبیعت‌گردی، سلامت و ... است، موجب شده تا این نهاد محلی نتواند ترتیبات نهادی مناسب را طراحی و اجرایی کند. در حال حاضر و در شهر تهران در کنار شهرداری تهران ۲۳ نهاد دولتی در حال اداره کردن امور شهری هستند که علاوه بر این‌ها به دلیل پایتخت بودن تهران در بسیاری از مواقع وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی و حکومتی نیز در مدیریت شهری تهران نقش دارند. به طبع، در چنین ساختار متمرکز و تک‌قطبی‌ای هر بخش از فرایند توسعه گردشگری شهر تهران در حوزه وظایف و اختیارات یک سازمان یا اداره دولتی قرار می‌گیرد. علاوه بر این‌ها، هر یک از این ارگان‌ها و نهادهای دولتی و عمومی از جمله نهادهای متولی گردشگری به عنوان مجریان دولت مرکزی دارای قانون، برنامه و بودجه‌بخشی هستند و در فقدان یک مکانیزم هماهنگ‌کننده بین نهادی، دارای بیشترین تداخل مأموریتی و برنامه‌ای در فرایند توسعه گردشگری نیز هستند. بنابراین، نمایندگی‌های شهرستانی دولت تنها مجری سیاست‌های تدوین شده در دولت هستند و باید پاسخ‌گوی عملکرد خود در برابر دولت نیز باشند. به این ترتیب، الزام قانونی به هماهنگی با سایر دستگاه‌های موازی در مدیریت شهری ندارند. به نظر می‌رسد مجموعه عوامل حقوقی، قانونی، سیاسی، نهادی، تاریخی و مدیریتی طی دهه‌های گذشته به شرایطی منجر شده که در آن شهرداری‌ها به طور عام و شهرداری‌ها تهران به طور خاص با محدودیت‌های ساختاری و مدیریتی متعددی برای توسعه زیرساخت‌های نهادی توسعه گردشگری شهری مواجه باشند. هدف اصلی این

## اطلاعات مقاله

### تاریخ‌های مقاله

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۱۰/۰۶

تاریخ بازنگری: ۱۴۰۳/۱۱/۲۴

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۱۲/۲۲

## کلمات کلیدی

ترتیبات نهادی  
شهرداری تهران  
محیط حقوقی و قانونی گردشگری  
مدیریت محلی

راستای مقدرسازی شهرداری پایتخت به عنوان یگانه سازمان مدیریتی شهری تهران که مسئولیت کلیت فضای شهر - منطقه تهران را در بیشترین حوزه‌های خدماتی و زیرساختی به عهده دارد، تدوین و پیشنهاد کرد. تدوین لوائحی با محوریت مقدرسازی شهرداری پایتخت برای به عهده گرفتن نقش رهبری در فرایند توسعه گردشگری شهری و الزام به تبعیت سایر سازمان‌های خدمات‌رسان دولتی شهری از برنامه‌های یکپارچه تدوین شده برای این موضوع، تدوین پیش‌نویس لوائح با محوریت آزادسازی گردشگری شهری از مقررات دست‌وپاگیر دولتی در حوزه سرمایه‌گذاری، تبلیغات و برندینگ جاذبه‌های بی‌نظیر پایتخت و تدوین و اجرای یک مکانیزم هماهنگ‌کننده بین سازمان‌ها و نهادهای متولی گردشگری با شهرداری تهران با محوریت شورای شهر در راستای کاهش موانع کاری‌ها و افزایش هماهنگی اجرای طرح‌های توسعه گردشگری می‌توانند به عنوان برخی از اولویت‌های راهبردی برای ترمیم جایگاه سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی یکپارچه توسعه گردشگری شهری قلمداد شود.

### نتیجه‌گیری

دغدغه عمده مطالعه حاضر، فقدان جایگاه سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی نهادهای محلی (شهرداری‌ها) در فرایند توسعه گردشگری شهری بوده است، به گونه‌ای که ضعف‌ها و نقیصه‌های متعدد در تفکر قانون‌گذاری در کشور موجب شده تا نهادهای محلی برای توسعه تریبات نهادی خود در زمینه گردشگری شهری با محدودیت‌های متعدد ساختاری و نهادی مواجه باشند. شهرداری‌ها به طور عام و شهرداری پایتخت به طور خاص در ایران جایگاه قانونی برای سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی توسعه گردشگری ندارند و جایگاه آن‌ها در برابر دستگاه‌های دولتی که در اختیارات قانونی گسترده‌تری در این زمینه برخوردارند، ضعیف و شکننده است. از منظر ساختار کلان و خرد مرتبط با حوزه قوانین و مقررات توسعه گردشگری شهری می‌توان موانع و چالش‌ها را به دو دسته کلی تقسیم کرد: نخستین چالش، وجود نظام مدیریت متمرکز و بخشی با قوانین و مقررات بخشی است که در آن دولت وسیع و بسیط است و جایگاه نهادهای محلی (شهرداری) در فرایند توسعه گردشگری ضعیف تعریف شده است. دومین چالش وجود ناهماهنگی‌های متعدد و فقدان مکانیزم‌های یکپارچگی بین سازمان‌های محلی اعم از نهادهای دولتی و عمومی بر اثر فقدان قوانین هماهنگ‌کننده است که به شرایطی منجر شده که در آن نهادهای محلی عمومی به خصوص شهرداری‌ها در فرایند توسعه گردشگری شهری نتوانند به توسعه تریبات نهادی و ساختاری مورد نیاز دست یابند.

مطالعه، بررسی تحلیلی قوانین و سیاست‌ها و برنامه‌های مؤثر بر تریبات نهادی توسعه گردشگری در سطح محلی با محوریت شهرداری تهران است. همچنین، این مطالعه به دنبال تدوین راهکارهای قابل اجرا برای نقش‌آفرینی بیشتر نهادهای محلی (شهرداری و شورای شهر) در تهران برای به تحرک درآوردن منابع عظیم گردشگری شهری است.

### مواد و روش‌ها

روش تحقیق در مطالعه حاضر، روش کیفی است و تحقیق با بهره گرفتن از رویکرد تحقیق اسنادی تلاش دارد تا با تحلیل اسناد قانونی و مکتوب و شواهد موجود با رویکردی تاریخی به کنکاش موانع قانونی و حقوقی برای شکل‌گیری تریبات نهادی گردشگری شهری در تهران بپردازد. بر همین مبنا، تحقیق از رویکرد تحقیق اسنادی (documentary research) و قانون‌پژوهی برای جمع‌آوری، طبقه‌بندی و تحلیل استفاده می‌کند. در تحقیق اسنادی با رویکرد قانون‌پژوهی، پژوهشگر با استفاده از اسناد قانونی و مکتوب و شواهد موجود با رویکردی تاریخی به سیر شکل‌گیری قوانین، مصوبات و سایر اسناد حقوقی مربوط به موضوعی خاص می‌پردازد و تلاش می‌کند تا با تفسیر درست آن‌ها به ارائه یک تصویر بزرگ و جامع از وضعیت موجود که نتیجه آن سیر تاریخی قانون‌گذاری است بپردازد و پیامدهای حقوقی آن را برای سازمان‌های متولی و برنامه‌ریزان روشن سازد.

### یافته‌ها

تدوین قوانین مناسب و سیاست‌گذاری برای تسهیل امر توسعه گردشگری شهری امری حیاتی و یکی از وظایف اصلی دولت‌های ملی برای رونق گردشگری شهری، ایجاد اشتغال و کمک به ایجاد برندینگ گردشگری در زمینه‌های دارای ظرفیت است. با این وجود بررسی اسناد و قوانین مرتبط با گردشگری شهری در ایران نشان می‌دهد که تهیه و تصویب اسناد و قوانین گردشگری حداقل در دو زمینه دارای نقص‌های اساسی است؛ یکی عدم توجه به گردشگری شهری به عنوان سطح محلی گردشگری ملی و منطقه‌ای و تکمیل‌کننده آن و دوم عدم توجه به جایگاه و ظرفیت‌های نقش‌آفرینی نهادهای محلی از جمله شهرداری‌ها در فرایند توسعه گردشگری شهری. در چنین محیط محدود به لحاظ حقوقی و قانونی برای فعالیت‌های شهرداری تهران، هم به عنوان پایتخت و هم به عنوان مهم‌ترین سازمان مدیریت شهری تهران، مسئله توسعه گردشگری شهری با محوریت نهادهای محلی با چالش‌های متعددی روبه‌روست. با این وجود، می‌توان با بهره‌گیری از برخی ظرفیت‌های قانونی موجود مجموعه‌ای از راهکارهای مناسب در

### مقدمه

تحلیل محیط حقوقی و قانونی گردشگری در ایران و به‌ویژه از منظر ارتباط حقوقی شهرداری با حوزه گردشگری شهری نشان می‌دهد قوانین موجود از جمله قانون شهرداری (مصوب ۱۳۳۴) وظیفه مشخصی در حوزه برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری گردشگری برای شهرداری‌ها ندیده است. واقعیت دیگر این است که نظام قانون‌گذاری گردشگری در ایران دولت‌محور بوده و نهادهای محلی از جمله شهرداری‌ها و شوراهای شهر جایگاه مشخصی برای نقش‌آفرینی در حوزه گردشگری شهری ندارند. ضمن اینکه در اسناد قانونی گردشگری سازوکار همکاری و ارتباط بین کارگزاران دولتی از جمله ادارات کل میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری با شهرداری‌ها و حتی با بخش خصوصی روشن نیست.

این در حالی است که نه تنها تجربه ایرانی بیانگر آسیب‌ها و خسارت‌های مادی و معنوی فراوان ناشی از عدم نقش‌آفرینی نهادهای محلی در امور محلی است (Barakpour, 2022; Pazhoohan, 2018; Imani Jajarami, 2009)، بلکه تجربه جهانی و تقریباً تمامی نظریه‌های جدید حکمروایی شهری نیز بر لزوم نقش‌آفرینی نهادهای محلی حتی برای حکمروایی خوب ملی نیز تأکید دارند (Zaman et al., 2022; Coccia, 2021, Beshi and Kaur, 2020). در همین راستا جنبه اساسی کارکرد نهادهای محلی، آن‌گونه که کربز و پلیرسو بیان می‌کنند، بازتعریف دولت در مقیاس محلی است؛ آن‌ها این‌گونه استدلال می‌کنند که شهرداری‌ها و شوراهای شهر بسته به میزان و حوزه صلاحیت وظایف و سیاست‌گذاری‌شان می‌توانند مأموریت‌ها و رسالت‌های دولت محلی را تعریف و تقویت کنند (Krebs and Pelissero, 2010). با این‌وجود در محیط حقوقی و قانون‌گذاری فعلی به‌ویژه در حوزه گردشگری شهری کمترین نقش و جایگاه برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری برای نهاد محلی در نظر گرفته نشده و عمده وظایف به نهادهای دولتی مستقر در مرکز و یا کارگزاران و نمایندگی‌های شهرستانی دولت (ادارات کل استانی و شهرستانی) محول شده است. همه این‌ها در حالی است که سابقه قانون‌گذاری در ایران از زمان شکل‌گیری نخستین نهاد قانون‌گذاری یعنی مجلس شورای ملی نشان می‌دهد شکل‌گیری و دادن اختیار تصمیم‌گیری و اقدام توسط نهاد محلی از همان ابتدا مورد توجه قانون‌گذاران بوده است. برای نمونه، در قانون اساسی شوراهای محلی (از جمله شوراهای شهر) به عنوان رکن چهارم اداره کشور در نظر گرفته شده‌اند، اما در قوانین عادی مانند قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، جایگاه شوراها به صرفاً نظارت بر یک نهاد محلی (شهرداری) محدود شده است (Aghaei Toogh, 2018; Pazhoohan, 2018). نمونه دیگر قانون شهرداری (مصوب سال ۱۳۳۴) و الحاقات قانونی بعدی آن است که به مرور برخی از مهم‌ترین اختیارات این نهاد در حوزه محلی را منتزع و به نهادهای دولت مرکزی منتقل کرده است.

در این میان، شهرداری تهران با توجه به ظرفیت‌های کم‌نظیر این شهر در حوزه گردشگری شهری اعم از تاریخی، فرهنگی، علمی، تفریحی و طبیعت‌گردی و... در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه محلی خود سعی کرده تا با ترتیبات نهادی ویژه از جمله تشکیل سازمان گردشگری از این ظرفیت‌های قابل توجه در راستای متنوع‌سازی اقتصاد شهری و رونق کسب‌وکارهای مرتبط با گردشگری بهره‌برداری کند. با این‌وجود، موانع حقوقی و قانونی موجود در

کشور تا کنون مانع از تحقق و شکل‌گیری این ترتیبات نهادی و آزادی عمل لازم برای شهرداری تهران برای برنامه‌ریزی توسعه گردشگری شهری شده است. در این راستا هدف اصلی مطالعه حاضر، تحلیل این موانع و ارائه راهکارهایی برای رویارویی مناسب با آن‌ها به منظور هموار کردن مسیر رهبری شهرداری تهران به عنوان مهم‌ترین سازمان مدیریت شهری تهران برای توسعه گردشگری شهری است. به منظور دستیابی به اهداف پژوهش از روش تحقیق کیفی بهره گرفته شده است و همین مبنا تحقیق از رویکرد تحقیق اسنادی (documentary research) و قانون‌پژوهی برای جمع‌آوری، طبقه‌بندی و تحلیل استفاده می‌کند. در تحقیق اسنادی با رویکرد قانون‌پژوهی، پژوهشگر با استفاده از اسناد قانونی و مکتوب و شواهد موجود با رویکردی تاریخی به سیر شکل‌گیری قوانین، مصوبات و سایر اسناد حقوقی مربوط به موضوعی خاص می‌پردازد و تلاش می‌کند با تفسیر درست آن‌ها به ارائه یک تصویر بزرگ و جامع از وضعیت موجود که نتیجه آن سیر تاریخی قانون‌گذاری است بپردازد و پیامدهای حقوقی آن را برای سازمان‌های متولی و برنامه‌ریزان روشن سازد (Tight, 2019; Martin, 2017).

### چالش‌های فراروی ترتیبات نهادی گردشگری شهری

پیدایش مدیریت محلی مدرن به معنای سازمانی با پشتوانه قانونی و حقوقی و بهره‌مندی از عناصر دموکراتیک، با تشکیل نخستین نهاد قانون‌گذاری ایران یعنی مجلس شورای ملی هم‌زمان است (Imani Jajarami, 2009). نخستین قانون مدیریت محلی شهری با عنوان «قانون بلدی» در سال ۱۲۸۶ خورشیدی به تصویب رسید. از آن زمان تا کنون هر چه در تاریخ جلوتر آمده‌ایم، نظام قانون‌گذاری کشور به سمت تمرکزگرا کردن امور در دست دولت مرکزی و تضعیف اختیارات نهادهای محلی پیش رفته است (Iranian Law and Regulation Research Center, 2022). در زمینه گردشگری به طور عام و گردشگری شهری به طور خاص نیز شاهد همین سیر تحول نزولی هستیم، به گونه‌ای که بیش از یک‌صدسال تاریخ قانون‌گذاری در کشور نشان می‌دهد حوزه قانون‌گذاری گردشگری هنوز نتوانسته بسترهای مناسب برای همکاری چنددلی‌نفعی به‌ویژه در سطوح استانی و محلی با هدف نقش‌آفرینی نهادهای محلی و جذب سرمایه بخش خصوصی را فراهم کند.

با نگاهی به زمینه‌های تاریخی شکل‌گیری قوانین مرتبط با گردشگری و حوزه عمل نهادهای محلی در این زمینه، به نظر می‌رسد تنگناهای مربوط به حوزه سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی در قانون‌نویسی در زمینه گردشگری به‌ویژه از دوره انقلاب اسلامی به این سو تأثیرات عمیق‌تری نیز بر جای نهاده است؛ به گونه‌ای که ذهنیت تاریخی قانون‌گذاران مختلفی که در ادوار مختلف مجلس پاره‌ای از مواد قانون شهرداری را اصلاح کرده و یا قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران را نگاشته، و به مرور زمان نیز الحاقیه‌هایی به آن‌ها افزوده‌اند، تحت تأثیر مستقیم این تنگناها قرار داشته است (Veicy, 2018; Chalunger & Ghafari, 2017; Keshvaridoost & Ahmadi, 2021). در جدول ۱ انواع قوانین وضع شده و برنامه‌های مصوب تأثیرگذار بر توسعه گردشگری شهری با رویکردی تاریخی بررسی و محتوای آن‌ها نسبت به این موضوع ارزیابی شده است.

جدول ۱. سلسله‌مراتب قوانین ملی تا محلی تأثیرگذار بر ابتکار عمل نهادهای محلی (شهرداری) در توسعه گردشگری شهری، بر اساس (Babaei Fini, 2016; Heidari chianeh et al., 2013; Khakpour et al., 2013; Alizade azar, 2015; Pazhoohan, 2018)

قانون	سطح	تأثیرگذاری
قانون اساسی	ملی	هیچ‌گونه اشاره‌ای به گردشگری و مفاهیم پیرامون آن (ایرانگردی، جهانگردی، میراث فرهنگی و نظایر آن) و ساختار نهادی آن نکرده است.
قانون شهرداری (مصوب ۱۳۳۴ و الحاقات بعدی)	ملی	در بندهای ۶، ۲۱ و ۲۲ ماده ۵۵ این قانون شهرداری موظف به برنامه‌ریزی در خصوص برخی زیرساخت‌های گردشگری از جمله موزه و خانه‌های فرهنگی، احداث باغ کودکان و ورزشگاه و تشریک مساعی با فرهنگ در حفظ ابنیه و آثار باستانی شهر و ساختمان‌های عمومی شده است. اما جالب توجه اینکه همه این بندها مربوط به سال تصویب این قانون یعنی سال ۱۳۳۴ است و در تمامی الحاقات بعدی به‌ویژه پس از انقلاب نه تنها موضوع توسعه گردشگری با محوریت شهرداری تقویت نشده، بلکه با شکل‌گیری وزارتخانه‌های دولتی برخی از وظایف بالا مانند احداث موزه و خانه‌های فرهنگی و حفظ ابنیه و آثار باستانی شهر به آن‌ها واگذار شده است.
قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (مصوب ۱۳۷۵ و الحاقات بعدی)	ملی	تنها یک بند (بند ۶ ماده ۸۰) به موضوع گردشگری در این قانون پرداخته شده است (تشویق و ترغیب مردم در خصوص گسترش مراکز گردشگری و تفریحی، ورزشی و فرهنگی با هماهنگی دستگاه‌های ذی‌ربط) که فاقد سازوکار اجرایی مشخص و ضمانت اجرایی روشن است.
سند چشم‌انداز ایران در افق ۱۴۰۴	ملی	به عنوان مهم‌ترین سند توسعه ایران در یک دهه اخیر که سایر قوانین باید بر مبنای آن تنظیم شود، هیچ‌گونه اشاره‌ای در متن اصلی به گردشگری و مفاهیم پیرامون آن نکرده است.
سند نقشه جامع علمی کشور (۱۳۸۹)	ملی	در این سند راهبردی بسیاری از رشته‌های دانشگاهی و زمینه‌های تحقیقاتی در سه سطح اولویت‌بندی شده‌اند، اما هیچ‌نامی از رشته‌های مرتبط با صنعت گردشگری یعنی مدیریت جهانگردی، جغرافیا و صنعت توریسم، اکوتوریسم، هتل‌داری، بازاریابی گردشگری و نظایر آن در سطوح سه‌گانه نشده است.
برنامه هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی کشور (۱۴۰۳-۱۴۰۷)	ملی	در هیچ یک از تکالیفی که برای دولت در زمینه توسعه گردشگری بیان شده حتی آن بخش از تکالیفی که مستقیم در محدوده‌های داخل شهر تعیین شده‌اند، نامی از شهرداری‌ها به عنوان مراجع صدور پروانه و مجری طرح‌های جامع و تفصیلی برده نشده است. همچنین، لزوم همکاری وزارتخانه‌ها و سازمان‌های ملی با نهادهای محلی (از جمله شهرداری‌ها) فقط برای پیاده‌سازی برنامه‌ها و سیاست‌هاست. گویی که لایه محلی /شهری نزد سیاست‌گذاران ملی اهمیتی نداشته و نهادهای محلی نیز مجریانی بی‌چون و چرای سیاست‌های ملی باید باشند. در این سند به موضوع گردشگری شهری توجهی نشده و لزوم تأمین زیرساخت‌های آن توسط دولت در برنامه هفتم نیز مورد غفلت واقع شده است.
سند راهبردی توسعه گردشگری کشور (۱۴۰۰)	ملی	این سند نیز هیچ اشاره‌ای به بخش عمومی (در سطح محلی) به عنوان نزدیک‌ترین سطح اجرای پروژه‌های گردشگری شهری نکرده است. همچنین، در بخش حوزه همکاری دستگاه‌های مرتبط با گردشگری که وظایف و مأموریت‌های دستگاه‌ها و سازمان‌ها را تعیین می‌کند حتی نامی از شهرداری نیز نبرده است و در حوزه وظایف وزارت کشور تنها شوراهای اسلامی شهرها را موظف به اعمال حداکثری تخفیفات برای صدور پروانه‌های مرتبط با فعالیت‌های گردشگری کرده است.
طرح جامع گردشگری استان تهران (۱۳۸۲)	منطقه‌ای/استانی	عدم پیش‌بینی جایگاه مشخص برای شهرداری تهران، نگاه بخشی و سازمانی موجود در این سند و فقدان یکپارچه‌سازی نظام مدیریت گردشگری از جمله عدم نقش‌آفرینی شهرداری‌های استان در فرایند توسعه ظرفیت‌های گردشگری موجب شده تا با وجود گذشت سال‌ها از ابلاغ این طرح به نتایج ملموسی نرسد.
طرح آمایش استان تهران (۱۳۹۸)	منطقه‌ای/استانی	عدم پیش‌بینی جایگاه مشخص برای شهرداری تهران، ابهام در تعیین وظایف دستگاه‌های اجرایی و فقدان شفافیت در خصوص نحوه همکاری دستگاه‌های دولتی با شهرداری‌های استان در حوزه توسعه گردشگری موجب شده تا این طرح نیز با وجود گذشت ۵ سال از تصویب آن نتایج مشخصی برای گردشگری تهران در بر نداشته باشد.
طرح جامع شهر تهران (۱۳۸۶)	شهری/محلی	در آخرین طرح جامع شهر تهران (مصوب ۱۳۸۵ شورای عالی شهرسازی و معماری) موضوع گردشگری به عنوان موضوعی فرعی و تقریباً کم‌اهمیت دیده شده است. موضوع گردشگری صرفاً ذیل یکی از راهبردهای توسعه شهر (پهلو و ارتقای وضعیت و ساماندهی کالبدی شهر تهران) و تحت عنوان پالایش مرکز قدیمی تهران و ارتقای کیفی عملکرد آن برای عملکردهای فرهنگی، گردشگری و ارتقای کیفیت کسب‌وکار و ساماندهی دیده شده است.

دولتی - آمارانه به مقوله توسعه گردشگری حاکم است. همچنین، در آخرین طرح جامع تهران به عنوان مهم‌ترین سند هدایت تحولات کالبدی و فضای شهر موضوع گردشگری تبدیل به موضوعی حاشیه‌ای و فرعی دیده شده است.

علاوه بر این واقعیت‌ها، با تحلیل محتوای قوانین چنین می‌توان استدلال کرد که در هیچ‌یک از قوانین و اسناد فرادستی اعم از قانون اساسی، سند چشم‌انداز ایران در افق ۱۴۰۴ و سند جامع نقشه علمی کشور نامی از گردشگری و مفاهیم پیرامون آن نیامده و شهرداری به عنوان مهم‌ترین بازیگر محلی در این زمینه نیز به طبع به رسمیت شناخته نشده است (Veicy, 2018). بنابراین هنگامی که در قوانین مادر و اصلی کشور موضوع گردشگری مطرح نشده

بررسی سلسله‌مراتب قوانین و برنامه‌های بالادستی ملی تا محلی در حوزه گردشگری نشان‌دهنده دو واقعیت مهم است؛ نخست اینکه قوانین و برنامه‌های بلندمدت ملی و منطقه‌ای جایگاه و منزلتی برای نقش‌آفرینی نهادهای محلی به‌ویژه شهرداری‌ها در فرایند برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری توسعه گردشگری شهری قائل نیستند و ابتکار عمل در حوزه سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی در اختیار نهادهای دولت مرکزی است و نهادهای محلی صرفاً مجری هستند. این موضوع را به‌روشنی می‌توان در قانون شهرداری، برنامه هفتم توسعه و سند راهبردی توسعه گردشگری کشور ملاحظه کرد. دوم اینکه حتی در طرح‌های منطقه‌ای و محلی نیز شهرداری‌ها از فرایند اصلی برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری گردشگری شهری در حاشیه هستند و نگاهی

(chianeh et al., Keshvaridoost & Ahmadi, 2021).

تحلیل سلسله‌مراتبی اسناد قانونی گردشگری نیز نشان می‌دهد اسناد و قوانین بالادستی هر چه از مقیاس ملی به سمت مقیاس‌های شهری و محلی رفته‌اند نقش دستگاه‌ها و نهادهای محلی در فرایند توسعه گردشگری (که به طبع باید پرننگ‌تر دیده شود) ضعیف‌تر و مبهم‌تر شده است. همچنین، زمانی که مقیاس را در تحلیل اسناد و قوانین بالادستی در نظر بگیریم نکته مهمی که آشکار می‌شود کمبود شدید قوانین و مقررات در سطح محلی مشهود است؛ تقریباً در تمامی اسناد تولیدشده سطح اسناد ملی و استانی است و کمتر به سطوح پایین‌تر پرداخته شده است. چنانچه فرض شود اسناد ملی و منطقه‌ای به عنوان اسناد بالادستی باید ملاک عمل قرار گرفته و نهادهای محلی باید طرح‌ها و برنامه‌های توسعه گردشگری شهری را تهیه کنند، آن‌گاه این ابهام و پیچیدگی حقوقی بزرگ پیش می‌آید که این نهادها بر اساس کدام قوانین و اسناد بالادستی اختیار تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری توسعه گردشگری در سطح محل (شهر) را دارند. این معضل حتی متبایه کارگزاران شهرستانی دولت نیز می‌شود؛ برای نمونه نمایندگی‌های شهرستانی ادارات کل میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری صرفاً اختیارات اجرایی داشته و هیچ‌گونه اختیار برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری در سطح محل را ندارند. به نظر می‌رسد نظام توسعه گردشگری شهری در ایران به طور عام و در تهران به طور خاص در فقدان قوانین شفاف حامی آن و عدم توجه به محوریت شهرداری در فرایند توسعه گردشگری در قوانین بالادستی حداقل در چهار گلوگاه مهم شامل سیاسی - نهادی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و حقوقی - قانونی دچار معضل است. در جدول ۲ می‌توان تصویری کلان از وضعیت این گلوگاه‌ها که به محدودیت‌های متعدد برای نهادهای محلی در زمینه برنامه‌ریزی، مدیریت، سیاست‌گذاری توسعه گردشگری منجر شده است را ملاحظه کرد.

باشد، به طبع در قوانین عادی و برنامه‌های ملی، منطقه‌ای و محلی نیز چندان قابل پیگیری نیست. در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه نیز گرچه از تقویت و توسعه ایرانگردی و جهانگردی سخن رفته، اما هیچ‌گاه مشخص نشده است این کار از چه طریقی، توسط چه نهادی و با کدام بودجه باید صورت گیرد. آنچه از تحلیل اهداف برنامه‌های توسعه پنج‌ساله و سند راهبردی توسعه گردشگری می‌توان دریافت این موضوع است که اساساً هدف از توسعه گردشگری در این اسناد درآمزی و دستیابی به اهدافی برای دولت است و نه برای نهاد محلی؛ در ماده ۸۲ از فصل ۱۷ و در اجرای بند هفدهم سیاست‌های کلی برنامه هفتم، مجموعه‌ای از اهداف کمی شامل تعداد گردشگر ورودی، تعداد هتل‌ها، موزه‌ها و ارزش صادرات صنایع دستی و... برای وزارت میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری تعیین شده است بدون اینکه نامی از شهرداری به عنوان مهم‌ترین نهاد محلی گردشگری شهری برای تحقق چنین اهدافی برده شود. همچنین در چشم‌انداز سند راهبردی توسعه گردشگری کشور، توسعه صنعت گردشگری کشور با استفاده حداکثری از مشارکت بخش خصوصی تصویر شده است بدون اینکه نامی از سایر شرکای راهبردی مانند شهرداری‌ها در آن برده شود. در همین سند و در معرفی ذی‌نفعان کلیدی صنعت گردشگری نیز چهار ذی‌نفع شامل دولت، گردشگران، بخش خصوصی و جامعه محلی، باز هم نامی از نهاد محلی و شهرداری برده نشده است. این موضوع برای شهری مهم و استراتژیک مانند تهران که در آن شهرداری با توجه به امکانات مالی، منابع انسانی و فنی قابل توجه مهم‌ترین سازمان پیشران توسعه گردشگری شهری می‌تواند باشد به معنای از دست رفتن فرصت‌های توسعه گردشگری شهری در پایتخت است. تجارب مختلف بین‌المللی و داخلی نیز نشان می‌دهند بدون نقش‌آفرینی نهادهای محلی و شراکت شهرهای عمده و اصلی در فرایند توسعه گردشگری، اهداف و سیاست‌های ملی و منطقه‌ای گردشگری محقق نخواهند شد (Heidari).

جدول ۲. مهم‌ترین گلوگاه‌های بحرانی تأثیرگذار بر تقویت محیط حقوقی و قانونی نهادهای محلی در ایران و تهران در ارتباط با گردشگری شهری، بر اساس (Veicy, 2018; Babaei Fini, 2016; Chalunger & Ghafari, 2017; keshvaridoost & Ahmadi, 2021)

فقدان جایگاه گردشگری در قوانین بالادستی کشور از جمله در سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ و سند جامع علمی کشور	سیاسی (نهادی)
عدم تعریف استراتژی محلی‌گرایی و تمرکززدایی تصمیم‌گیری در امور محلی در سند چشم‌انداز ایران ۱۴۰۴ و در نتیجه عدم محوریت شهرداری در فرایند توسعه گردشگری شهری به عنوان یکی از پیامدهای فقدان استراتژی یادشده	
قائل نبودن رکن تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری یکپارچه برای نهادهای محلی از جمله سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی یکپارچه توسعه گردشگری حتی برای شهرداری تهران به عنوان شهرداری پایتخت کشور	
تسلط برنامه‌ریزی بخشی در شهرها و عدم پیروی دستگاه‌های دولتی از مقررات محلی در زمینه توسعه گردشگری	
فقدان قوانین در زمینه مدیریت یکپارچه گردشگری شهری به‌ویژه برای کلان‌شهر تهران با توجه به ظرفیت‌های کم‌نظیر گردشگری و موقعیت ژئوپلیتیک و سیاسی و اقتصادی آن در توسعه انواع گونه‌های تاریخی، علمی، اقتصادی و... گردشگری شهری	
ساختار برنامه‌ریزی گردشگری از بالا به پایین و نگاه به گردشگری به عنوان امری دولتی و نه محلی حتی برای شهرداری تهران که در عمده حوزه‌های مدیریت شهری دارای وظیفه است	
تمرکزگرایی شدید در ساختار اداری و اجرایی کشور در زمینه برنامه‌ریزی توسعه گردشگری	
ترس و نگرانی از استقلال واحدهای محلی در زمینه تصویب قوانین گردشگری به خلاف سلیقه‌های دولت مرکزی	اقتصادی
تداخلات کارکردی و سازمانی و عدم هماهنگی سازمان‌های خدمات‌رسان دولتی با شهرداری تهران در سطح شهر برای تدوین و اجرای برنامه‌های یکپارچه توسعه گردشگری شهری به‌ویژه مداخلات اداره کل میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری استان تهران برای صیانت از محوطه‌های باستانی و تاریخی تهران	
وابستگی اقتصاد کشور به منابع درآمد نفتی و عدم اولویت گردشگری به عنوان منبع جایگزین و فقدان جایگاه گردشگری شهری به عنوان محور درآمدی اقتصاد شهری تهران با وجود ضرورت متنوع‌سازی اقتصاد آن	
اقتصاد رانتی کشور و عدم تمایل به توسعه گردشگری به عنوان صنعتی سرمایه‌ساز، پاک، اجتماعی و چندذی‌نفعی در پایتخت کشور	
عدم توجه به گردشگری شهری به عنوان منبع مالی پایدار در بدنه شهرداری تهران و عدم اجازه به این نهاد برای برنامه‌ریزی یکپارچه برای این حوزه با وجود متکی بودن عمده درآمدهای این نهاد به درآمدهای ناسالم و ناپایدار مانند عوارض ساختمانی و جریمه‌ها	

عدم مشارکت مردم در فرایند توسعه گردشگری شهری به دلیل عدم اعتماد به دولت و شهرداری و عدم برنامه جامع و درازمدت در زمینه افزایش اعتماد و سرمایه اجتماعی علی‌رغم وجود ظرفیت‌های بسیار در مناطق مختلف ۲۲گانه شهرداری تهران از جمله منطقه ۲۰ (شهرری) و مناطق ۱۲، ۱۱، ۹، ۸، ۶ و ۲۲	اجتماعی و فرهنگی
نهادینه نشدن فواید اقتصادی و اجتماعی توسعه گردشگری شهری برای جامعه محلی شهر تهران و ترجیح جابه‌جایی از مناطق تاریخی به بخش‌های دیگر شهر برای ساکنان اصیل و جایگزین شدن آن‌ها با مهاجران و اتباع و در نتیجه، تضعیف هویت مکانی و تاریخی محلات شهر	
عدم توجه به مدیریت تعارض منافع نهادهای محلی به‌ویژه کارگزاران دولتی و دست‌اندرکاران گردشگری با شهرداری و عدم تمایل و اراده برای حل و فصل اختلافات و تدوین و اجرای برنامه‌های یکپارچه توسعه گردشگری	
عدم توجه به ظرفیت‌های شهرداری تهران در به‌تحرك درآوردن منابع عظیم محلی برای توسعه گردشگری	حقوقی - قانونی
عدم تعریف قانونی حدود و اختیارات و تصمیم‌گیری نهادهای محلی برای نقش‌آفرینی در حوزه توسعه گردشگری شهری	
عدم تعریف قانونی اختیارات و استقلال عمل شهرداری تهران به‌عنوان شهرداری پایتخت در ارتباط با ادارات و سازمان‌های دولتی	
عدم تعریف قانون مشخص به همراه ضمانت اجرایی برای اجرای مصوبات نهادهای محلی از جمله شورای شهر تهران در قوانین عادی به‌خلاف تعیین تکلیف نسبی موضوع در قانون اساسی	

شهر تهران که به‌عنوان یکی از موانع اصلی بهره‌مندی از این میراث‌ها در راستای توسعه گردشگری توسط شهرداری تهران محسوب می‌شود.

### توصیه‌های سیاستی

با توجه به محیط حقوقی و قانونی که شهرداری تهران در آن قرار دارد از یکسو و ظرفیت‌های قانونی موجود برای مقتدرسازی شهرداری پایتخت به‌عنوان یگانه سازمان مدیریت شهری تهران که مسئولیت کلیت فضای شهر - منطقه تهران را در بیشترین حوزه‌های خدماتی و زیرساختی به‌عهده دارد، توصیه‌های سیاستی ذیل می‌توانند در کوتاه‌مدت و میان‌مدت راهگشا باشند.

- تدوین پیش‌نویس لوائح با محوریت مقتدرسازی شهرداری پایتخت برای به‌عهده گرفتن نقش رهبری در فرایند توسعه گردشگری شهری و الزام به تبعیت سایر سازمان‌های خدمات‌رسان دولتی شهری از برنامه‌های یکپارچه تدوین‌شده برای این موضوع
- تدوین پیش‌نویس لوائح با محوریت آزادسازی گردشگری شهری از مقررات دست و پاگیر دولتی در حوزه سرمایه‌گذاری، تبلیغات و برندینگ جاذبه‌های بی‌نظیر پایتخت به‌ویژه در شهری
- تدوین و اجرای یک مکانیزم هماهنگ‌کننده بین سازمان‌ها و نهادهای متولی گردشگری با شهرداری تهران با محوریت شورای شهر در راستای کاهش موازی‌کاری‌ها و افزایش هماهنگی اجرای طرح‌های توسعه گردشگری
- بهره‌گیری از ظرفیت‌های پیش‌بینی‌شده در بند ۳۲ ماده ۸۰ قانون شوراها جهت الزام سایر دستگاه‌های مدیریت شهری به هماهنگی با شورای شهر در راستای تدوین سیاست یکپارچه توسعه گردشگری منطقه
- تدوین مقررات محلی با ضمانت اجرایی و با رویکرد شراکت به‌جای مشارکت توسط شورای شهر در راستای تسهیل فرایند سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در حوزه‌های رقابتی گردشگری شهری در پایتخت
- امکان‌سنجی فواید و پیامدهای ادغام اداره کل میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری در شهرداری تهران
- طراحی و اجرای پروژه‌های متوسط و بزرگ‌مقیاس توسعه گردشگری با همکاری بخش خصوصی با ارائه بسته‌های مشوق و سهیم کردن این بخش در سودهای ناشی از اجرای پروژه
- بازآرایی ساختار و روابط درونی و بیرونی سازمانی شهرداری تهران و متناسب‌سازی آن برای تبدیل گردشگری به محور درآمد پایدار شهر تهران همراه با توانمندسازی نهادی و مدیریتی آن
- تأمین مالی پروژه‌های زیرساخت حمل‌ونقل در سطح منطقه کلان‌شهری تهران از طریق بهره‌مندی از ظرفیت‌های کنسرسیون‌های تخصصی مرتبط با ارائه مشوق‌های محلی توسط شهرداری‌های منطقه و مطالبه کمک‌های دولت به‌عنوان بخشی از وظایف حاکمیت در قبال توسعه زیرساخت‌های گردشگری شهری و منطقه‌ای

این گلوگاه‌های چهارگانه در یک سیر تاریخی ۵۰ساله مانع از شکل‌گیری ترتیبات نهادی مناسب در ساختار مدیریت محلی شده‌اند، به‌گونه‌ای که حتی شهرداری تهران به‌عنوان شهرداری پایتخت نیز متأثر از این چالش‌های حقوقی و قانونی و پیچیدگی‌های ناشی از وابستگی به اقتصاد نفتی و بافتار سیاسی تک‌ساخت نتوانسته به‌بازگیری فعال در عرصه توسعه گردشگری شهری تهران تبدیل شود. به بیان دیگر، بافتار سیاسی بسط و متمرکز که در آن دولت مرکزی یگانه سیاست‌گذار و برنامه‌ریز در تمامی عرصه‌های توسعه از سطح ملی تا محلی محسوب می‌شود، قوانین مادر و عادی حامی این ساختار متمرکز به‌ویژه در حوزه گردشگری و همچنین، حضور یک اقتصاد نفتی که نیازی به متنوع‌سازی اقتصاد ملی و منطقه‌ای نمی‌بیند، موجب شده تا حوزه گردشگری شهری در کنار اینکه در اولویت سرمایه‌گذاری و توجهات ملی و منطقه‌ای نباشد، برای نهادهای مدیریت محلی حتی در سطح شهر تهران نیز منزلت برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری قائل نباشد. گرچه در ظاهر امر تهران بیشترین آمار گردشگر شهری را در بین شهرهای کشور دارد (Akbari et al., 2024)، اما نخست اینکه تهران به دلیل پایتخت سیاسی، اقتصادی، درمانی، آموزشی و ... بودن مقصدی محبوب و دائمی برای تمامی ایرانیان است و دوم اینکه شهرداری تهران از این جریان عظیم گردشگری نه تنها کسب درآمد ندارد، بلکه باید هزینه‌های فراوانی را نیز برای توسعه زیرساخت‌ها و خدمات مورد نیاز گردشگران نیز انجام دهد.

در مجموع می‌توان مشکلات محیط حقوقی و قانونی گردشگری که مانع تکامل ترتیبات نهادی مورد نیاز و توانمندسازی نهادهای محلی در شهر تهران و از جمله شهرداری تهران، به‌عنوان یک سازمان رهبر در فرایند توسعه یکپارچه گردشگری شهری شده است، را در موارد زیر جمع‌بندی کرد:

- قوانین، مقررات، رویه‌ها و دستورالعمل‌های ناسازگار و قدیمی و ناکارآمد در این حوزه به‌ویژه فقدان قوانین خاص برای شهر تهران به‌عنوان پایتخت
- فقدان الگو و نقشه راه مشخص در زمینه سیاست‌گذاری گردشگری شهری با محوریت مقتدرسازی نهادهای محلی
- پراکندگی و ابهام در حوزه اختیارات وزارت میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری که با توجه به فرابخشی بودن این حوزه و عدم شفافیت نحوه همکاری این وزارتخانه با شهرداری تهران و شورای شهر تهران موجب انفعال این نهادهای محلی در بهره‌برداری مطلوب از ظرفیت‌های گردشگری تهران شده است.
- فقدان قوانین برای نظارت بر حقوق جامعه میزبان و گردشگران در مقاصد گردشگری شهر تهران و فعالیت‌های نابسمان کارگزاران گردشگری در این حوزه بدون عایدی مشخص برای شهرداری تهران
- قوانین حامی دستگاه‌های دولتی در موضوع گردشگری و ضعف جایگاه حقوقی و قانونی شهرداری تهران در برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری یکپارچه برای توسعه گردشگری شهری
- محتوای ایستا و قدیمی قوانین نسبت به میراث‌های ملموس و ناملموس

Coccia, Mario, How a Good Governance of Institutions Can Reduce Poverty and Inequality in Society for Supporting a Sustainable Economic Development? (May 7, 2021). Legal-Economic Institutions, Entrepreneurship, and Management, Perspectives on the Dynamics of Institutional Change from Emerging Markets, Springer, pp. 65-94 (2021), <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3841532>

Heidari chianeh, R., Rezatab, S. K. , Soltani, N. , & Motamedimehr, A. (2013). An Analysis of Tourism Policy Making in Iran. Journal of Tourism Planning and Development, 2(5), 11-32.

Imani Jajarami, H. (2009) Challenges of Local Management Formation in Iran, Expediency Discernment Council, Unpublished Report

Iranian Law and Regulation Research Center, (2022). Integrated Management of Tehran City report, Research and Planning Center (RPC), Tehran Municipality.

keshvaridoost, S. and Ahmadi, H. (2021). Investigating the obstacles and challenges of decentralization within the framework of Islamic councils in the Islamic Republic of Iran. Iranian Journal of Public Policy, 7(1), 175-197. doi: [10.22059/jppolicy.2021.81994](https://doi.org/10.22059/jppolicy.2021.81994), (In Persian)

Khakpour, B. , Ghanbari, M. , Arjmand, A. , & Einsalehi, M. R. (2013). Assessment of Factors Affecting on Weakness and Insufficiency of Rules Tourism in Iran with Analytic Network Process. Journal of Tourism Planning and Development, 2(5), 93-109.

Krebs, T. B., & Pelissero, J. P. (2010). Urban managers and public policy: Do institutional arrangements influence decisions to initiate policy? Urban Affairs Review, 45(3), 391-411, <https://doi.org/10.1177/1078087409342693>

Martin, J. (2017). Historical and documentary research. In Research methods in education, Book Chapter (pp. 323-333). Routledge Publication.

Pazhoohan, M. , Moradpoor, N., Qashqaei, R. and Ashoori Shadehi, M. (2018). Analysis of Decision Areas in Cultural-Led Urban Regeneration with Tourism Approach in Historical Neighborhoods (Case Study: Zahir Abad). Geographical Urban Planning Research (GUPR), 6(3), 511-530. doi: [10.22059/jurbangeo.2018.251935.864](https://doi.org/10.22059/jurbangeo.2018.251935.864), (In Persian)

Tight, M. (2019). Documentary research in the social sciences. SAGE Publications Ltd, <https://doi.org/10.4135/9781529716559>

Veicy, H. (2018). The study of Tourism Industry in National Basic Laws of Islamic Republic of Iran. Strategic Studies of public policy, 7(25), 93-112, SID. <https://sid.ir/paper/229925/fa>

Zaman, R., Jain, T., Samara, G., & Jamali, D. (2022). Corporate governance meets corporate social responsibility: Mapping the interface. Business & Society, 61(3), 690-752, <https://doi.org/10.1177/0007650320973415>

### ■ مشارکت نویسندگان

نویسنده اول ۴۰ درصد، نویسنده دوم ۲۵ درصد، نویسنده سوم ۲۰ درصد و نویسنده چهارم ۱۵ درصد.

### ■ تشکر و قدردانی

به این وسیله، از مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران (مدیریت مطالعات اقتصاد و مدیریت شهری) که تأمین مالی پروژه تهیه برنامه جامع گردشگری منطقه ۲۰ را به عهده گرفت و در مسیر تحقیقات از جمله در تدوین مطالعه حاضر به نویسندگان دلسوزانه کمک کرد تقدیر و تشکر می‌شود.

### ■ تعارض منافع

تمامی نویسندگان این مقاله فاقد هر گونه تعارض منافع هستند.

### ■ منابع

Aghaei Toogh, M. (2018). A Comparative Introduction to the Territorial Decentralization in Iran. Public Law Knowledge Quarterly, 6(18), 45-65. [https://mag.shora-rc.ir/article\\_117.html?lang=fa](https://mag.shora-rc.ir/article_117.html?lang=fa)

Akbari, M, Zarngarian, Y and Molavi, E. (2024). Analysis of the relationship between selected indicators of urban tourism and development in Iran. Welfare and Social Development Planning, 15(58), 79-103, <https://doi.org/10.22054/qjsd.2023.63854.2252> (In Persian)

Alizade azar, K., Ahmad tozeh, V. and Aziziyan, S. (2015). An investigation of the barriers to the development of the Mahabad tourism industry. urban tourism, 2(3), 233-252. doi: [10.22059/jut.2015.58446](https://doi.org/10.22059/jut.2015.58446), (In Persian)

Babaei Fini A.S. (2016). Comparison of Tourism Laws and Regulations of the Islamic Republic of Iran with Developed Countries, Journal of Tourism Planning and Development, 4(14), 44-62, (In Persian)

Barakpour, N. (2022). Strategic Document for Integrated Management of Tehran City, Tehran City Planning and Studies Center

Beshi, T. D., & Kaur, R. (2020). Public trust in local government: Explaining the role of good governance practices. Public Organization Review, 20(2), 337-350, <https://doi.org/10.1007/s11115-019-00444-6>

Chalunger, E and Ghafari, S. (2017). Studying the role of legal laws of the Islamic Republic of Iran on the tourism industry, Fifth National Conference on Geographical Sciences, Payam Noor University, Shahinshahr and Meimeh,

