

A Conceptual Analysis of the Role of Institutional Capacity in Integrated Urban Tourism Development

Seyed Mohammad Mousavi^{1✉}, Jafar Saeedi²

1- Assistant Professor, Department of Tourism Management, Faculty of Literature and Humanities, Shahrekord University, Shahrekord, Iran.

2- Ph.D in Geography & Urban Planning, Shahid Chamran University of Ahvaz, Ahvaz, Iran.

Article Info

Article type:
Research Paper

Keywords:
Institutional
Capacity, Integrated
Urban Tourism
Development, Urban
Governance, Inter-
Institutional
Collaboration, Social
Capital, Urban
Tourism.

Received:
?? Sep 2024

**Received in revised
form:**
?? Nov 2024

Accepted:
?? Dec 2024
pp.? -?

Abstract

As a novel approach to urban planning, integrated urban tourism development necessitates adequate institutional capacities to manage complexities and foster coordination across various sectors. Aimed at conceptually analyzing the role of institutional capacity in realizing integrated urban tourism development, this paper examines the dimensions, barriers, and strategies for strengthening this capacity. Institutional capacity is defined as the ability of institutions to mobilize resources, adapt to emerging conditions, and coordinate diverse actors to resolve public issues. The findings indicate that institutional capacity comprises legal-regulatory, normative, and cultural-cognitive dimensions, each playing a pivotal role in the success of integrated urban tourism development initiatives. Furthermore, drawing upon Healey's framework, complementary dimensions namely knowledge resources, relational resources, and mobilization capacity are identified. Numerous barriers impede the enhancement of institutional capacity, including sectoral fragmentation, weak inter-institutional coordination, a lack of sustained political will, and human and financial resource constraints. To overcome these obstacles, strategies such as capacity building through institutional experimentation, the establishment of horizontal structures, inter-institutional networking, and policy learning are proposed.

Citation:

Publisher: Vali-e-Asr University of Rafsanjan

<http://doi.org/10.22072/tmsse.2026.2087035.1144>

The Author(s) ©



* Corresponding Author, s.mohammadmousavi@sku.ac.ir

Extended Abstract

Introduction

An in-depth understanding of the scale and quality of institutional capacity is a fundamental prerequisite for any policymaking, planning, and executive measures aimed at achieving sustainable urban tourism development. Accordingly, the core research question of the present study is: To what extent do urban institutions possess the requisite capacity to adopt, adapt to, and effectively implement formulated policies and programs for urban tourism development? Addressing this question not only paves the way for formulating more realistic and highly actionable policies and programs, but also accelerates the trajectory of urban tourism development while preventing the emergence of novel challenges in the realm of sustainability. The intrinsic value of the institutional capacity paradigm lies in its potential to generate the requisite insights for formulating integrated urban tourism development strategies, policies, and models. Consequently, by enhancing the capabilities of the host community and promoting social equity, it lays the groundwork for consolidating integrated management and revitalizing urban tourism spaces. In other words, the ultimate objective of any developmental endeavor is to attain sustainable tourism development across various spatial scales (urban, rural, and regional) by comprehending the realities of the local community and elevating institutional capacities to mitigate economic, social, and environmental disparities.

Methodology

The present study adopts a descriptive-analytical research design, employing a systematic approach to investigate the role of institutional capacity in realizing integrated urban tourism development. To this end, the core concepts of the research—namely

institutional capacity, development, and integrated urban tourism development—are initially elucidated through a structured review of authoritative literature, encompassing peer-reviewed articles, scholarly books, policy reports, and relevant documents. Data collection was conducted through an in-depth examination of the existing literature within the domains of urban planning and regional development. Subsequently, by theoretically synthesizing these concepts and extracting the principal components from various sources, an analytical framework is proposed to explicate how institutional capacity influences the trajectory of integrated urban tourism development. Drawing upon the descriptive-analytical approach, this paper not only outlines the core concepts but also analyzes their interrelationships, ultimately providing a lucid depiction of the pivotal role of institutions in fostering integrated urban tourism development.

Results

Institutional capacity is a multidimensional concept in urban planning and management, referring to the ability of institutions to mobilize resources, coordinate efforts, and resolve public problems. Achieving integrated urban tourism development necessitates a rigorous examination of the dimensions, levels, barriers, and strategies associated with this capacity. The principal dimensions of institutional capacity encompass the legal-regulatory (formal structures and laws), normative (values and role expectations), cultural-cognitive (shared semantic frameworks), communicative and network (multilevel collaborative relations), and knowledge resource capacities (integration of specialized and local/indigenous knowledge), all of which culminate in institutional integration and operational synergy. This

integration must be realized across three domains: urban planning, infrastructure provision, and intra- and inter-institutional interactions. Institutional capacity is analyzed at three distinct levels: micro (characteristics of individual actors), meso (inter-organizational networks), and macro (national policymaking frameworks). Nevertheless, the trajectory towards integrated development is fraught with numerous challenges. Structural barriers include sectoral (siloed) approaches, while political and institutional impediments encompass centralization and instability. Furthermore, human and financial resource constraints, coupled with legal fragmentation, excessive bureaucracy, and cognitive barriers such as resistance to change, undermine the effectiveness of urban institutions. To surmount these challenges, the adoption of novel strategies is imperative. Capacity building through institutional experimentation and the establishment of urban living labs provides an optimal platform for innovation. Transitioning towards horizontal and network structures, dismantling organizational silos, and reinforcing both vertical and horizontal integration enhance system resilience. Moreover, bolstering social capital and citizen participation, alongside regenerating innovative and transparent financing models, ensures the sustainability of programs. Ultimately, exercising transformational and adaptive leadership to manage uncertainties, shape collaborative networks, and institutionalize organizational learning is a fundamental prerequisite for achieving integrated, sustainable, and inclusive development in the dynamic arena of urban tourism. This approach can pave the way for improving the quality of life, stimulating local economic dynamism, and ensuring the continuous and effective preservation of the highly valuable cultural and natural heritage of tourism destinations.

Discussion and Conclusion

Institutional capacity is recognized as a fundamental pillar for realizing the integrated urban tourism development approach. Enhancing institutional capacity not only improves institutional efficiency but also fosters a more sustainable and responsive environment for citizens. Competent institutions are capable of executing urban planning and management effectively, delivering public services, and addressing multifaceted urban challenges across environmental, economic, and social dimensions. Furthermore, robust institutions can facilitate citizen participation in the urban development process and safeguard their rights. Collaboration among all stakeholders—ranging from governmental bodies to civil society and the private sector—constitutes the key to successfully building effective institutional capacity. Only by establishing a comprehensive framework that encompasses all facets of integrated urban tourism development can a transition toward a more sustainable future be achieved. A review of diverse empirical experiences indicates that, despite contextual variations, common challenges and impediments persist in the trajectory of capacity building. Foremost among these challenges are structural, political, human and financial resource, legal, and cognitive-cultural barriers. To surmount these impediments, multiple strategies can be identified; notably, institutional experimentation has emerged as a pivotal and novel strategy within contemporary literature. Experimentation with novel institutional arrangements can stimulate learning, enhance adaptability, and ultimately bolster institutional capacity. However, if such experimentation is not properly integrated into formal governance frameworks and lacks structured mechanisms for continuity and feedback, its capacity-building potential remains constrained and may inadvertently

undermine legitimacy and accountability. Other critical strategies encompass the creation of horizontal and network structures, vertical and horizontal integration, the reinforcement of social capital and participatory approaches, the reinvention of financing models, and transformational leadership. Through synergistic interaction, these strategies can lay the groundwork for enhancing institutional capacity and ultimately actualizing integrated urban tourism development. Ultimately, it can be concluded that the realization of integrated urban tourism development is unattainable in the absence of adequate institutional capacity. Institutional capacity serves as an indispensable prerequisite for the design, implementation, and evaluation of integrated urban development policies; hence, its enhancement must be prioritized in development agendas. Successful international experiences and domestic studies demonstrate that investing in institutional capacity building—despite being time-consuming and resource-intensive—ultimately guarantees the long-term sustainability, efficacy, and legitimacy of urban development programs.

Declaration of Generative AI and AI-assisted technologies in the writing process

The authors declare that they did not use any artificial intelligence (AI) tools in the preparation of this manuscript.

Funding

This article is not sponsored

Authors' Contribution

Authors contributed equally to the conceptualization and writing of the article.

Conflict of Interest

Authors declared no conflict of interest.



تحلیل مفهومی کارکرد ظرفیت نهادی در فرآیند توسعه یکپارچه گردشگری شهری

سید محمد موسوی^۱، جعفر سعیدی^۲

۱- استادیار گروه مدیریت جهانگردی، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه شهرکرد، شهرکرد، ایران.

۲- دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه شهید چمران اهواز، اهواز، ایران.

اطلاعات مقاله چکیده

نوع مقاله:

پژوهشی

تاریخ دریافت:

؟؟؟؟/؟؟/؟؟

تاریخ بازنگری:

؟؟؟؟/؟؟/؟؟

تاریخ پذیرش:

؟؟؟؟/؟؟/؟؟

صص.؟؟-

کلید واژه‌ها:

ظرفیت نهادی، توسعه

یکپارچه گردشگری شهری،

حکمرانی شهری، همکاری

بین‌نهادی، سرمایه اجتماعی،

گردشگری شهری.

توسعه یکپارچه گردشگری شهری، به‌مثابه رویکردی نوین در برنامه‌ریزی شهری، مستلزم وجود ظرفیت‌های نهادی کارآمدی است که توانایی مدیریت پیچیدگی‌های میان‌بخشی و ایجاد هماهنگی مؤثر میان بازیگران کلیدی نظام گردشگری شهری را دارا باشد. پژوهش حاضر، بر اساس ماهیت و روش، توصیفی - تحلیلی است که با اتخاذ رویکردی نظام‌مند، به بررسی نقش ظرفیت نهادی در تحقق توسعه یکپارچه گردشگری شهری می‌پردازد. افزون بر این، شناخت ابعاد، شناسایی موانع پیش رو و تدوین راهبردهای کارآمد برای تقویت ظرفیت نهادی، در کانون توجه پژوهش قرار می‌گیرد. بدین منظور، مؤلفه‌ها، شاخص‌های ظرفیت نهادی و توسعه یکپارچه گردشگری شهری از طریق مروری ساختاریافته بر منابع معتبر، نظیر مقالات علمی، کتب تخصصی، گزارش‌های سیاستی و اسناد کتابخانه‌ای استخراج و تبیین شده‌اند. بر اساس یافته‌های پژوهش، ظرفیت نهادی شامل سه بعد اصلی قانونی-تنظیمی، هنجاری، و فرهنگی-شناختی است که در موفقیت برنامه‌های توسعه یکپارچه گردشگری شهری نقش دارند. افزون بر این، مطابق چارچوب هیلی، ابعاد تکمیلی شامل منابع دانشی، رابطه‌ای و ظرفیت بسیج‌گری نیز قابل شناسایی است. با این حال، موانعی چون ساختارهای بخشی‌گرا، ضعف هماهنگی بین‌نهادی، نبود اراده سیاسی پایدار و کمبود منابع انسانی و مالی، فرایند تقویت ظرفیت نهادی را با دشواری مواجه می‌سازد. راهبردهای پیشنهادی برای غلبه بر این موانع عبارت‌اند از: ظرفیت‌سازی از طریق آزمایشگری نهادی، ایجاد ساختارهای افقی، شبکه‌سازی بین‌نهادی و یادگیری خط‌مشی.

استناد:

<http://doi.org/10.22072/tmsse.2026.2087035.1144>

© نویسندگان

ناشر: دانشگاه ولی عصر رفسنجان



مقدمه

امروزه گردشگری، فرصت های زیادی را در حوزه های فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی برای شهرها به وجود آورده است (Shokouhi Bidhendi et al, 2021). شهرها به عنوان مراکز اصلی زندگی اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی، نقش تعیین کننده ای در توسعه پایدار کشورها ایفا می کنند. با این حال، پیچیدگی فزاینده ناشی از رشد سریع شهرنشینی، افزایش جمعیت و تداخل ابعاد کالبدی، اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی در فضاهای شهری، کنترل و هدایت برنامه ریزی شده آن ها را با چالش های متعددی مواجه ساخته است (برک پور، ۱۳۹۲: ۱۰۷). گردشگری و شهر را می توان مکمل یکدیگر دانست؛ چراکه سرآغاز پدیده ی گردشگری را می توان به شهرها نسبت داد. گردشگری در نظام فعلی اقتصاد بین الملل، به عنوان یکی از شاخص های مهم در مبادلات تجاری و فرهنگی در جوامع گوناگون مطرح شده است. اما حوزه گردشگری شهری در ایران تا حدود زیادی از دست یابی به موفقیت های چشم گیر نسبت به سایر کشورهای جهان محروم مانده است (Soleimankhani & zabihi, 2023). همچنین ناتوانی رهیافت های سنتی و از بالا به پایین در تحلیل مسائل پیچیده و ارائه راهکارهای کارآمد برای توسعه پایدار، زمینه را به سوی رهیافت های نوینی همچون نهادگرایی جدید فراهم کرده است. این رهیافت ها بر پایه ارتباطات، وابستگی های درونی، دانش محلی ذی نفعان، کیفیت نهادهای محلی، هنجارهای اجتماعی پایدار و تعاملات محلی استوار است و تأکید می کند که فقدان نهادهای کارآمد، معتبر و دارای ظرفیت کافی، مهم ترین مانع در توسعه پایدار شهرها و به طبع گردشگری شهری است (Gibbs et al, 2001). به بیان دیگر، نهادهای ناکارآمد یا ناسازگار با نیازهای بومی، توانایی تشخیص و پیاده سازی الگوهای رشد مؤثر را ندارند و این ناتوانی، چرخه معیوب ناپایداری در فضاها و جاذبه های گردشگری شهری را تقویت می کند (Dehghani et al, 2021). هرگونه سیاست و اقدام توسعه ای، برای نیل به موفقیت، باید بر اساس شناختی دقیق از ظرفیت نهادی موجود در سطح منطقه ای و محلی شکل گیرد. ظرفیت نهادی نه صرفاً یک مفهوم تحلیلی، بلکه به عنوان ابزاری تجویزی عمل می کند که چگونگی طراحی و اجرای خطمشی های توسعه را تعیین می نماید. این استراتژی مستلزم انجام مطالعات جامع در ابعاد گوناگون از جمله اقتصاد شهری، گردشگری، منابع انسانی، مسائل زیست محیطی و ارائه راهبردها و برنامه های اجرایی متناسب با آن هاست (Mirvakili & Moradi Masihi, 2022: 146). با این حال، تحقق چنین توسعه یکپارچه ای بدون وجود بستری نهادی توانمند و پویا غیرممکن به نظر می رسد. توانایی و ظرفیت نهادی، هر منطقه را قادر می سازد تا ضمن سازگاری با شرایط در حال تغییر، نوآوری های لازم برای توسعه را ایجاد کرده و از برخورد منفعلانه با رویکردهای حاکم بر توسعه گردشگری شهری پرهیز نماید، چراکه جوامع و مناطق محلی که فاقد نهادهای مناسب و کارآمد هستند، توانایی کمتری برای دستیابی به توسعه پایدار خواهند داشت (Lobao et al, 2009). بنابراین، جانبداری صرف از یک ایده یا روند خاص بدون توجه به بستر نهادی، می تواند به تشدید شرایط ناپایدار در سکونتگاه های شهری برای توسعه گردشگری منجر شود. از آنجا که توسعه گردشگری شهری، به موفقیت، آینده نگری، پایداری، هدفمندی و عدالت محوری در برنامه ریزی های آینده گردشگری دلالت دارد؛ توجه به شاخص های رشد گردشگری شهری و سنجش وضعیت آنها در شهرها مثل نهادهای، می تواند به عنوان ابزاری علمی به رونق گردشگری شهری در شهرها تبدیل شود (Balideh & Taghvaei, 2024). از آنجایی که حوزه گردشگری حوزه ای بین بخشی است نهادهای درگیر و ذینفع با مأموریت های این حوزه بسیار زیاد هستند چرا که اثرگذاری و اثرپذیری در این حوزه در بسیاری از بخش های نهادی را به خود درگیر می نماید (Mousavi, 2025).

با توجه به مراتب فوق، اهمیت و ضرورت پرداختن به مفهوم ظرفیت نهادی در پژوهش های توسعه یکپارچه گردشگری شهری بیش از پیش آشکار می گردد. شناخت دقیق اندازه و کیفیت ظرفیت نهادی، پیش نیاز هرگونه سیاست گذاری، برنامه ریزی و اقدام اجرایی در جهت دستیابی به توسعه پایدار گردشگری شهری است. در حقیقت پژوهش حاضر، این موارد را به بحث می گذارد که

تحلیل مفهومی کارکرد ظرفیت نهادی در فرآیند توسعه یکپارچه... / کس موسوی و سعیدی

برای توسعه یکپارچه گردشگری در شهرها، نهادهای شهری چگونه می‌توانند ظرفیت لازم را جهت پذیرش، انطباق و اجرای مؤثر برنامه‌ها و سیاست‌های تدوین‌شده به کار گیرند و در این راستا، ابعاد اصلی، اجزا و سطوح ظرفیت نهادی، همچنین موانع و چالش‌های فراوری آن و در نهایت الزامات و راهبردهای مورد نیاز برای تحقق چنین توسعه یکپارچه‌ای کدام‌اند؟

مبانی نظری و پیشینه پژوهش

بازآفرینی مفهومی توسعه و ابعاد آن

مفهوم «توسعه» ریشه‌ای تاریخی دارد، اما پارادایم مدرن آن محصول دوران پس از جنگ جهانی دوم است که با مسئله‌مندسازی فقر و تحمیل الگوی رشد غربی، جوامع غیرغربی را نیازمند مداخله تعریف کرد (Escobar, 2011). توسعه در تعریف بنیادین، فرآیندی است که بهبود مستمر شرایط به‌سوی وضعیتی عادلانه‌تر و انسانی‌تر را هدف می‌گیرد و در آن رشد اقتصادی صرفاً ابزاری برای نیل به توسعه پایدار و تکامل همه‌جانبه تلقی می‌شود (Elliott, 2012). توسعه پدیده‌ای چندوجهی و میان‌رشته‌ای است که ابعاد پنج‌گانه آن عبارتند از: اقتصادی: افزایش درآمد ملی، تنوع‌بخشی به تولید، ارتقای سرمایه انسانی (Zahedi Mazandarani, 2017). توسعه اجتماعی: کاهش فقر، ارتقای رفاه، انسجام اجتماعی و سه رکن سلامت، دانش و منابع مادی (Asghari Saeskanroud, 2012). توسعه زیست‌محیطی: مدیریت یکپارچه سرزمین بر مبنای زیست‌منطقه و توازن انسان با طبیعت (Berg & Dasmann, 2014). توسعه کالبدی: بهبود محیط فیزیکی، زیربنای، مسکن و کاربری اراضی (Saeedi, 2023) و توسعه نهادی: هم‌سوسازی تحول نهادی، ظرفیت‌سازی عملی و نهادهای اجرایی کارآمد برای دستیابی به توسعه‌ای یکپارچه، درون‌زا و پایدار (Saeedi, 2023).

مفهوم توسعه یکپارچه شهری

شهرها به‌مثابه سیستم‌های پیچیده و پویا، متشکل از ابعاد کالبدی، اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی، نیازمند رویکردهای برنامه‌ریزی و مدیریتی متناظر با همین پیچیدگی هستند. نظریه‌پردازان و کنشگران عرصه شهری برای هدایت منسجم این پهنه‌های جغرافیایی و رفع مسائل چندلایه آن، مفاهیمی همچون مدیریت شهری یکپارچه، یکپارچه‌سازی سیاستی و حکومت شهری یکپارچه را توسعه داده‌اند. این مفاهیم بر این پیش‌فرض استوارند که بدون جامع‌نگری و هماهنگی میان تصمیمات و سیاست‌های کنشگران مختلف، امکان هدایت تعدد و تکرر موجود در پدیده‌های شهری فراهم نمی‌آید.

یکپارچگی در این چارچوب، در تقابل با پراکندگی تعریف می‌شود. در سیستم‌های پراکنده، حلقه‌های ارتباطی میان عناصر گسسته است، حال آنکه در سیستم‌های یکپارچه، این ارتباطات به‌شکلی منسجم و هماهنگ عمل می‌کنند (Barakpour & Asadi, 2011: 75). برنامه‌ریزی یکپارچه بدین معناست که همه عناصر سیستم و روابط متقابل آنها برای ساماندهی پراکندگی‌ها مدنظر قرار گیرند. توسعه یکپارچه^۱ نیز به ایجاد ارتباط منطقی میان بخش‌های مختلف برنامه‌ها در ابعاد فضایی، زمانی و موضوعی اشاره دارد که در قالب برنامه‌ریزی‌های محیطی، اقتصادی، اجتماعی و کالبدی تحقق می‌یابد و مشارکت فعال مردم و مدیریت واحد ناحیه‌ای را به‌دنبال دارد. دستیابی به یکپارچگی فضایی در سطح نواحی، مبتنی بر شناخت نظام‌های متعادل فضایی، تباینات مکانی-فضایی، قلمروها و سلسله‌مراتب فضایی است (Pormohammadi et al, 2013: 21-22).

سلسله‌مراتب اهداف توسعه یکپارچه در چهار اقدام قابل صورت‌بندی است: مبارزه با فقر شدید و بیکاری و دستیابی به حداقل درآمد و خدمات اجتماعی از طریق اشتغال همراه با مشارکت مردمی؛ تأمین رشد اقتصادی بیشتر و تساوی گسترده‌تر همراه با افزایش

آگاهی مردم؛ تأمین عدالت اجتماعی برای خودتکایی جامعه؛ و نهایتاً تعالی انسانی از طریق شایسته‌سالاری و توسعه ابتکار و خلاقیت انسان در جامعه (Saeedi et al, 2024: 67).

توسعه یکپارچه با بهینه‌سازی تخصیص منابع و تقویت هماهنگی میان کارکردهای شهری، پتانسیل شهرها را افزایش می‌دهد. یکپارچگی که امروزه در رابطه با طیف وسیعی از سازمان‌ها و نهادهای دولتی، خصوصی و عمومی به کار می‌رود و به رده‌های مختلف مدیریتی از سیاست‌گذاری تا اجرا قابل تعمیم است، واکنشی به گسترش دامنه فعالیت‌ها و اثرات سازمانی و تفرق‌های ناشی از آن محسوب می‌شود (Kazemian & Mirabedini, 2011: 29).

بر اساس دیدگاه اشترن (۱۹۹۳)، مداخله در سیستم شهری باید کل‌نگر و یکپارچه باشد. ابعاد این کل‌نگری عبارتند از: سیاست‌گذاری شهری کل‌نگر (هم برحسب بخش‌ها و هم رابطه شهر با محیط پیرامونی)؛ به‌رسمیت‌شناختن تنوع تجارب عملی شهرها و تأثیرات متقابل سیاست‌های بخشی بر نواحی شهری؛ ضرورت همکاری نزدیک بین‌بخشی برای مواجهه با چالش‌های محیطی؛ شناخت هم‌پیوندی‌های درونی همه بخش‌ها و مکان‌ها در مطالعه حیات پویا و چندبعدی شهر؛ اتخاذ رویکردی کل‌نگر در ایجاد انسجام سیاست‌گذاری شهری که تعامل پیچیده عناصر شهری را مدنظر قرار دهد؛ آگاهی از پیوندهای میان سیاست‌های بخش رسمی و غیررسمی اقتصاد؛ و نهایتاً نگاه فضایی منسجم و بخشی یکپارچه به مسائلی چون مدیریت پسماند در اقتصاد شهری (Barakpour & Asadi, 2011: 70-71).

توسعه یکپارچه شهری^۱ به مثابه رویکردی جامع در برنامه‌ریزی شهری تلقی می‌گردد که تلفیقی از برنامه‌ریزی اجتماعی و مکانی را دربرگرفته، بر تأمین نیازهای ساکنان تمرکز دارد و هماهنگی میان نهادهای گوناگون را برای بهبود شرایط زیستی و مدیریت کارآمد فضاهای شهری تضمین می‌کند. این رویکرد نوین بر برنامه‌ریزی شهری پایدار و انعطاف‌پذیر از طریق اتخاذ روش‌های تحلیلی جامع تأکید می‌ورزد. تحقق چنین رویکردی مستلزم برخورداری از حمایت‌های نهادی، چارچوب‌های قانونی و منابع مالی مناسب، همراه با مشارکت فعال ذی‌نفعان و توسعه ظرفیت‌های آموزشی است که این الزامات به‌ویژه در زمینه کشورهای در حال توسعه از اهمیتی دوچندان برخوردار می‌باشند (Saeedi et al, 2024: 68).

ظرفیت‌سازی: مفهوم و ابعاد

واژه «ظرفیت» در فرهنگ لغت آکسفورد به مفاهیمی همچون «گنجایش، دریافت، تجربه یا تولید» ارجاع داده شده و «ساختن» نیز به معنای «ایجاد، با کنار هم قرار دادن موادی که به‌تدریج خود را شکل می‌دهند» تعریف گردیده است (Oxford Advanced Learner's Dictionary, 2000). در ادبیات توسعه، ظرفیت به بنیه یا توانایی افراد و سازمان‌ها برای اجرای کارکردها به شیوه‌ای اثربخش، کارآمد و پایدار اطلاق می‌شود. از این‌رو، ظرفیت‌سازی یا بنیه‌پروری فرایندی است که طی آن ظرفیت‌ها ساخته شده و به‌عنوان گام نخست فرایند چندمرحله‌ای توسعه ظرفیت محسوب می‌گردد. در برخی منابع، ظرفیت به‌عنوان مجموعه‌ای از قابلیت‌ها، مهارت‌ها، درک‌ها، گرایش‌ها، ارزش‌ها، روابط، رفتارها، انگیزه‌ها، منابع و شرایطی تعریف شده که افراد، سازمان‌ها، شبکه‌ها، بخش‌ها و سیستم‌های اجتماعی فراگیرتر را برای انجام کارکردها و دستیابی به اهداف توسعه خود در طول زمان توانا می‌سازد (Rafiean et al, 2014). به‌بیانی ساده‌تر، ظرفیت توانایی انجام کارکردها، حل مسائل، طراحی و دستیابی به اهداف تعریف شده است (Panigrahi, 2012). واژه‌های «ظرفیت‌سازی» و «توسعه ظرفیت» فرایند ارتقای سطح ظرفیت انسانی و نهادی را توصیف می‌کنند و به درکی وسیع‌تر از مفهوم ظرفیت اشاره دارند که توسعه منابع انسانی، توسعه سازمانی و چارچوب‌های نظارتی را دربرمی‌گیرد (Taherkhani

تحلیل مفهومی کارکرد ظرفیت نهادی در فرآیند توسعه یکپارچه... / کس موسوی و سعیدی

8-9: et al, 2009). در نهایت، ظرفیت‌سازی به معنای ایجاد، بهره‌برداری و حفظ پایدار ظرفیت به منظور کاهش فقر، افزایش خوداتکایی و بهبود کیفیت زندگی مردم است. در جدول شماره ۱، انواع ظرفیت بیان شده است.

جدول شماره ۱: انواع ظرفیت‌ها

تعریف	نوع ظرفیت
قابلیت‌ها یا توانمندی‌های مدیریتی لازم برای تدوین، پیاده‌سازی، پایش و بررسی سیاست‌ها، راهبردها، برنامه‌ها و پروژه‌ها.	کارکردی (Functional)
مهارت، تجربه و دانش انتقال یافته و شکل گرفته در افراد.	فردی (Individual)
سیستم وسیع‌تری که افراد و سازمان‌ها در آن عمل می‌کنند و برای حضور و عملکرد آن‌ها تسهیل‌گر یا بازدارنده است.	محیطی یا محیط توانمندساز (Enabling Environment)
خط‌مشی‌های داخلی، مناسبات، رویه‌ها و چارچوب‌هایی که به سازمان امکان می‌دهد تا وظایف خود را عملیاتی و کالا و خدمات مورد انتظار را عرضه کند، ظرفیت‌های فردی در کنار یکدیگر قرار گیرد و افراد با همدیگر کار کنند تا به اهداف خود برسند.	سازمانی (Organizational)
ظرفیت‌های مرتبط با حوزه‌های خاصی از کار (حرفه‌ای) و تخصص در بخش‌ها یا قلمروهای موضوعی ویژه؛ مانند تغییرات آب و هوایی، بهداشت یا کنترل بیماری‌های خاص، توانمندسازی قانونی، پیشبرد مردم‌سالاری با سازوکار انتخابات و مانند آن.	فنی (Technical)
توانایی سیستم برای انطباق با تحولات یا کنار آمدن با تغییرات، درک و بهره‌برداری از مزیت‌های نسبی، به‌کارگیری فرصت‌ها، گذر کم‌خطر از چالش‌ها، پیشگیری یا مدیریت مخاطرات و تعدیل عوارض فعالیت‌ها.	سازگاری (Adaptive)

منبع: (Wignaraja, 2009)

ظرفیت‌سازی فرایندی است که طی آن افراد، گروه‌ها، سازمان‌ها، نهادها و جوامع توانایی‌های خود را- چه به صورت فردی و چه به صورت جمعی- برای تعیین و دستیابی به اهداف، انجام وظایف، حل مسائل و ایجاد ابزارها و شرایط مورد نیاز برای امکان‌پذیر کردن این فرایند، توسعه می‌دهند. این تعریف مستلزم در نظر گرفتن توسعه ظرفیت در سه سطح است که در شکل ۲، نشان داده شده است. هر سطح نشان‌دهنده سطحی از تجزیه و تحلیل و نقطه ورودی برای برنامه‌های ظرفیت‌سازی است.



شکل ۲. سطوح ظرفیت‌سازی

منبع: (UNESCO, 2001)

مفهوم نهاد و ظرفیت نهادی

از منظر تاریخی، مفهوم «نهاد»^۱ ابتدا در جامعه‌شناسی مطرح شد و به تدریج به سایر حوزه‌های علوم انسانی از جمله روان‌شناسی، اقتصاد، حقوق و مدیریت راه یافت. این مفهوم در هر حوزه، متناسب با اهداف و نیازهای آن، توسعه یافته و بومی‌سازی شده است (Gholipour, 2005: 14). به طور مشخص، نهادها از دو عنصر بهم‌پیوسته تشکیل شده‌اند: عنصر نخست، هنجارها، قوانین و باورهای افراد از رفتارهای دیگران است و عنصر دوم، سازمان‌هایی هستند که می‌توانند قواعد بازی را بهبود بخشند. نهادها (اعم از محلی، دولتی، سازمان‌های خدماتی، انجمن‌ها، قوانین و مقررات) به دلایل متعددی برای دستیابی به توسعه پایدار حائز اهمیت هستند که مهم‌ترین آنها عبارتند از (Momeni et al, 2016: 112 as citeed in Uphoff, 1992):

۱. بسیج منابع و تنظیم کاربرد آنها برای حفظ فعالیت‌های بهره‌ور در بلندمدت.
۲. امکان کاربرد اثربخش‌تر و پایدارتر منابع در دسترس، با بهره‌گیری از دانش خاص ایجادشده توسط نهادها.
۳. تسهیل پایش سریع‌تر و کم‌هزینه‌تر تغییرات از طریق نهادها.
۴. جلوگیری از نتایج نامناسب و با تأخیر در حل تعارضات مدیریت منابع (هرچند نهادها همواره قادر به حل این تعارضات نیستند، فقدان آنها وضعیت را بدتر می‌کند).
۵. تأثیرگذاری بر رفتار افراد از طریق ایجاد اجماع و هنجارهای اجتماعی.
۶. تشویق افراد به اتخاذ دیدگاه بلندمدت‌تر از طریق ایجاد انتظارات عمومی و پایه‌ای برای همکاری اجتماعی که فراتر از علایق فردی است.

در جدول شماره ۲، ویژگی‌های چهارگانه نهادها ارائه شده است (Gholipour, 2005: 20-21). این ویژگی‌ها که به‌منظور تبیین ماهیت و کارکرد نهادها صورتبندی شده‌اند، هر یک از زاویه‌ای خاص به تبیین نقش نهادها در ساختار اجتماعی و اقتصادی می‌پردازند. به‌بیانی دیگر، نهادها به‌عنوان الگوهای رفتاری نسبتاً پایدار و محدودکننده، ازطرفی بازتاب‌دهنده ارزش‌ها و هنجارهای اجتماعی هستند و ازطرف دیگر، بسترهای لازم برای تحقق کنش‌های جمعی را فراهم می‌آورند.

جدول شماره ۲: ویژگی‌های اساسی نهادها

ویژگی	شرح و توضیحات
استمرار ^۱	نهادها از پایداری، دوام و استمرار نسبی برخوردارند. هنجارها و الگوهای ثابت رفتاری که نهادها از اعضای جامعه انتظار دارند، به تدریج به عنوان بخشی از فرهنگ هر جامعه درآمده و به نسل‌های بعدی انتقال می‌یابند.
انعطاف‌پذیری ^۲	نهادها از پویایی، تحول‌پذیری و انعطاف‌پذیری برخوردارند و قابلیت تطبیق با نیازهای متغیر انسان‌ها را در طی زمان دارند. برای مثال، خانواده گسترده که در جوامع کشاورزی مرسوم بود، در جوامع صنعتی به شکل خانواده هسته‌ای درآمده است. این بدان معناست که شکل نهاد خانواده در گذر از جامعه کشاورزی به صنعتی، متناسب با مقتضیات جدید تغییر یافته است.
انحلال‌ناپذیری ^۳	نهادها اساساً انحلال‌ناپذیرند؛ به این معنا که نمی‌توان یکی از آنها را به طور کامل از جامعه حذف کرد، چراکه هر نهاد پاسخگوی نیازهای اجتماعی زیربنایی و اساسی است. برای مثال، در صورت نبود نهاد آموزش، جامعه از تعادل واقعی خارج می‌شود. به دلیل وابستگی متقابل نهادها، اختلال در کارکرد یک نهاد، کارکرد سایر نهادها را نیز تحت‌الشعاع قرار می‌دهد.
الزام و اجبار ^۴	هر نهاد دارای مجموعه‌ای از ارزش‌ها و هنجارهاست که اکثر اعضای جامعه، چه در ایجاد آنها مشارکت داشته باشند و چه نداشته باشند، آنها را می‌پذیرند و رعایت می‌کنند. به عبارت دیگر، نهادها از خاصیت «تحمیل‌شوندگی» (اجبار اجتماعی) و عمومیت برخوردارند.

ظرفیت نهادی نیز همچون مفهوم عام ظرفیت، در طول سالیان دستخوش تحول معنایی گشته و تعاریف متعددی یافته است. این مفهوم فراتر از نگاه صرف به سازمان‌ها به عنوان موجودیت‌های منفرد و وظایف، ساختارها و فرایندهای آنها گسترش یافته و به اصطلاحی تبدیل شده که لِهان از آن با عنوان «سرمایه اداری» یاد می‌کند. ظرفیت نهادی افزون بر توانمندی‌های ساختاری، مؤلفه‌هایی چون توانمندسازی، سرمایه اجتماعی، محیط توانمندساز و مناسبات قدرت را نیز دربرمی‌گیرد. تقویت این ظرفیت مستلزم بهبود همکاری عمودی و افقی، ادغام سازمان‌ها، حمایت از رشد درون‌زا، مدیریت دانش و یادگیری، و تقویت محیط توانمندساز شامل سیاست‌ها و سازوکارهای همکاری به منظور پشتیبانی از اقدامات فردی و جمعی است. رهبری نیز به عنوان یکی از ابعاد بنیادین ظرفیت نهادی قابل طرح می‌باشد (Wickham et al, 2009). درک ظرفیت نهادی به مثابه محصول نوظهور تعاملات میان کنشگران مختلف امکان‌پذیر می‌گردد. این ظرفیت از رهگذر تعاملات مکرر میان گروهی از کنشگران گوناگون ایجاد شده و فرایند ظرفیت‌سازی نهادی معمولاً با گردهم‌آیی شماری از کنشگران به وسیله کنشگران کلیدی آغاز می‌شود تا در بازه زمانی طولانی به صورت چهره‌به‌چهره تعامل کرده و توانایی‌های خود را بر موضوعی مشترک متمرکز سازند. این تعاملات مکرر به کنشگران امکان می‌دهد روابط حرفه‌ای خود را تحکیم بخشیده یا پیوندهای تازه‌ای ایجاد کنند. کنشگران همچنین می‌توانند سایر کنشگران کلیدی دارای منابع و قدرت لازم را شناسایی و درگیر سازند. روابط حرفه‌ای مستحکم‌تر، زمینه‌ساز به اشتراک‌گذاری تجربیات و تولید مشترک دانش می‌گردد که به نوبه خود به تدوین برنامه‌هایی برای مواجهه با مسئله مورد نظر یاری می‌رساند. اینس و بوهر (۱۹۹۹) استدلال می‌کنند که یکی از گسترده‌ترین اثرات ظرفیت‌سازی نهادی، یادگیری اجتماعی است. کنشگران مشارکت‌کننده در این فرایند می‌توانند راهکارهای نوینی برای حل مسائل مشترک بیابند، اهداف خود را بازاریابی کرده و علایق و مسائل خویش را به یکدیگر

1. continuity
2. flexibility
3. indissolubility
4. Obligation and compulsion

پیوند دهند. این موضوع در توسعه چشم‌اندازهای راهبردی مشترک تجلی می‌یابد که خود به تعاملات بیشتر میان کنشگران جهت می‌بخشد (Spekkink, 2013).

ظرفیت نهادی باوجود تعاریف گوناگون، بر مؤلفه‌های کلیدی زیر استوار است:

- توانایی نهادها در انجام وظایف محوله؛
- چگونگی بهره‌گیری نهاد از تمامی منابع موجود برای دستیابی به نتایج حداکثری؛
- ره‌آورد تعاملات پویا میان سیاست‌ها، قوانین و مقررات حاکم بر نهاد و کنشگران مختلف؛
- سازوکاری برای افزایش قابلیت تلاش‌های مشترک از طریق تولید دانش، منابع ارتباطی و منابع سیاسی؛
- ترتیبات و سازوکارهای سازمانی برای هماهنگی و همسوسازی اقدامات چندسطحی دولت (ادغام عمودی) و توانمندسازی جامعه برای مشارکت در فرایندهای تصمیم‌گیری (ادغام افقی) از طریق کنش جمعی میان نهادهای رسمی و غیررسمی؛
- توانایی سازمان برای ایجاد و حفظ محیط و روابط تسهیل‌کننده و پشتیبان کنش جمعی در جهت تحقق اهداف مورد نظر؛
- ایجاد پیوند میان ابزار و اهداف به‌منظور تسهیل خط‌مشی‌گذاری و اجرای خط‌مشی‌ها؛
- توانایی انجام کارکردها، حل مسائل و همچنین تعیین اهداف و دستیابی به آن‌ها.

پیشینه پژوهش

در دو دهه اخیر، مفهوم ظرفیت‌سازی نهادی به‌عنوان یکی از ارکان اساسی در ادبیات توسعه گردشگری شهری مطرح شده است. در این راستا، مرور نظام‌مند پیشینه پژوهش نشان‌دهنده ظهور پارادایمی جدید در این حوزه است که به بررسی تعاملات پیچیده میان کارگزاران نهادی و پیامدهای توسعه‌ای می‌پردازد.

علی‌پور و کیلیچ (۲۰۰۵) در مقاله‌ای به ارزیابی نهادی توسعه و برنامه‌ریزی گردشگری در قبرس شمالی پرداختند و نشان دادند که یکی از موانع کلیدی در مسیر توسعه مؤثر گردشگری در کشورهای کمتر توسعه‌یافته، ناکارآمدی نهادهای مسئول برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری است. این مطالعه با بهره‌گیری از چارچوب نظری نهادگرایی آشکار می‌سازد که چگونه نهادهای ناکارآمد و بی‌پاسخ می‌توانند مانع از دستیابی یک منطقه به پتانسیل اقتصادی خود در گردشگری شوند، حتی اگر آن منطقه از منابع طبیعی و فرهنگی غنی برخوردار باشد. نویسندگان همچنین بر نقش پررنگ دولت در احیای اقتصادهای فاقد منابع و دارایی‌های متنوع تأکید کرده و یک مدل سازمانی برای غلبه بر مشکلات برنامه‌ریزی گردشگری ارائه می‌دهند (Alipour & Kilic, 2005).

موسکاردو (۲۰۰۸) در ویرایش کتابی با عنوان ایجاد ظرفیت اجتماعی برای توسعه گردشگری، تأکید می‌کند که توسعه مؤثر گردشگری در مناطق بومی مستلزم غلبه بر سه مانع اصلی است: فقدان ظرفیت کارآفرینی محلی، درک ناکافی از بازارهای گردشگری و آگاهی محدود جامعه از ماهیت و پیامدهای گردشگری. او همچنین استدلال می‌کند که ظرفیت‌سازی اجتماعی باید پیش از هرگونه برنامه‌ریزی استراتژیک گردشگری انجام شود تا جوامع بومی توانایی تصمیم‌گیری آگاهانه را به دست آورند (Moscardo, 2008).

لوندن و همکاران (۲۰۲۵) در مقاله‌ای درباره محدودیت‌های نهادی پایداری در حکمرانی گردشگری فنلاند نشان دادند که جستجوی مشروعیت توسط نهادهای دولتی به دو تغییر اساسی منجر می‌شود: بسترگرایی یعنی تبدیل مناطق حفاظت‌شده به بستر دولتی برای رشد گردشگری، و بخش‌خصوصی‌سازی مدیریتی یعنی ورود منطق بخش خصوصی به ساختار دولتی. به باور آن‌ها، این تحولات هرچند مشروعیت نهادی را تقویت می‌کند، اما میان سیاست‌های زیست‌محیطی و اهداف توسعه گردشگری شکاف ایجاد کرده و پایداری را با محدودیت ساختاری روبه‌رو می‌سازد (Lundén et al, 2025).

تحلیل مفهومی کارکرد ظرفیت نهادی در فرآیند توسعه یکپارچه... / کس موسوی و سعیدی

ماندیچ و پیوچویچ (۲۰۲۶) در مطالعه آزمایشگاه‌های زنده به‌عنوان سازوکارهای حکمرانی برای نظارت بر گردشگری پایدار: شواهدی از شش مقصد اروپایی، نشان دادند که آزمایشگاه‌های زنده به‌عنوان سازوکارهای مشارکتی حکمرانی می‌توانند تبادل دانش، همکاری ذی‌نفعان و آزمایش راهکارهای سیاستی را تسهیل کنند و نقش تعیین‌کننده ظرفیت نهادی انطباق‌پذیر در یکپارچه‌سازی فرآیندهای توسعه گردشگری را برجسته ساختند (Mandić & Pivčević, 2026).

کلانتری خلیل‌آباد و همکاران (۱۳۹۵) در مطالعه نهادهای محلی و ظرفیت آنها در توسعه گردشگری پایدار شهری نشان دادند که ارتباط مستقیمی بین ظرفیت نهادهای محلی (تشکل‌های مردم‌نهاد) و سطح توسعه پایدار گردشگری شهری وجود دارد. آنها تأکید کردند که این نهادها به دلیل ماهیت داوطلبانه، مستقل و غیرانتفاعی خود، ظرفیت بالایی در حوزه‌های سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، اجرای پروژه‌ها، حفاظت از میراث فرهنگی، جلب مشارکت مردمی، اعتمادسازی و جذب سرمایه‌گذاری برای توسعه پایدار گردشگری شهری دارند و می‌توانند جایگزین مناسبی برای دولت در این حوزه باشند.

مبرهن و همکاران (۱۳۹۶) در تحقیقی با عنوان تأثیرپذیری اجرایی شدن شاخص‌های راهبرد توسعه شهری در مدیریت یکپارچه توسعه گردشگری شهری در شهر چابکسر، تأکید کردند که تدوین راهبرد توسعه شهری (CDS)، ایجاد هماهنگی میان عناصر مؤثر در سیستم برنامه‌ریزی گردشگری، استقرار نظام مدیریت یکپارچه و کارآمد شهری-گردشگری و ارتقاء سطح مشارکت شهروندان در تهیه و اجرای طرح‌های گردشگری برای شهر چابکسر الزامی است.

خواجeh‌نبی و همکاران (۱۳۹۹) در مطالعه‌ای با عنوان تحلیل ساختارهای اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی، محیطی و نهادی در رشد و توسعه گردشگری شهری، مطالعه موردی: شهر گلوگاه تأکید کردند که برای دستیابی به توسعه پایدار گردشگری در شهرهای ساحلی-جنگلی مانند گلوگاه، شاخص‌های برنامه‌ریزی باید با پتانسیل‌های محلی (مانند همبستگی اجتماعی جامعه میزبان، حفظ آیین‌های بومی، معیشت مبتنی بر کشاورزی و گردشگری فصلی، ظرفیت حمل محیطی دریا و جنگل، و عملکرد نهادهای مدیریت شهری) گره بخورند و شاخص‌هایی مانند مشارکت جامعه محلی در پذیرش گردشگر، تنوع‌بخشیدن به اقتصاد غیرکشاورزی، کاهش آلودگی سواحل و تقویت نقش شهرداری در تسهیل‌گری گردشگری ارتقا یابند.

سعیدی و همکاران (۱۴۰۳) در مقاله‌ای با عنوان شناسایی و تحلیل عوامل مؤثر بر ظرفیت نهادی بر اساس رویکرد توسعه یکپارچه شهری (پژوهش موردی: شهر شهرکرد)، نشان دادند که الگوی پراکندگی متغیرهای ظرفیت نهادی در توسعه شهری شهرکرد در وضعیت ناپایدار قرار دارد و بر اساس مؤلفه‌های یکپارچگی نهادی، توانایی نهادی، یادگیری نهادی، ترتیبات قانونی و دانش و نوآوری نهادی، متغیرهای کلیدی مؤثر بر ظرفیت نهادی در توسعه یکپارچه شهری شهرکرد را بررسی کردند.

پژوهان و همکاران (۱۴۰۳) در مطالعه موانع شکل‌گیری ترتیبات نهادی توسعه گردشگری شهری در مدیریت محلی (مطالعه موردی: شهرداری تهران)، نشان دادند که نظام متمرکز قانون‌گذاری و وجود تعداد زیاد نهادهای دولتی موازی بدون مکانیزم هماهنگ‌کننده، مهم‌ترین موانع پیش روی شهرداری تهران برای توسعه گردشگری شهری هستند. آنها تأکید کردند که توانمندسازی قانونی شهرداری، آزادسازی مقررات سرمایه‌گذاری و ایجاد مکانیزم هماهنگ‌کننده با محوریت شورای شهر، راهکارهای اصلی دستیابی به برنامه‌ریزی یکپارچه گردشگری در پایتخت می‌باشند.

پژوهشگران حوزه برنامه‌ریزی شهری و گردشگری بر این باورند که موفقیت طرح‌های توسعه گردشگری، بیش از سرمایه‌گذاری‌های فیزیکی، به کیفیت نهادهای متولی و هماهنگی میان‌بخشی آنها وابسته است. با این حال، مطالعات پیشین اغلب به بررسی ابعاد منفک‌شده (مانند بازاریابی مقصد یا زیرساخت‌ها) پرداخته‌اند و کمتر به نقش سیستمی «ظرفیت نهادی» در یکپارچه‌سازی فرآیندهای توسعه گردشگری شهری توجه شده است. جمع‌بندی پیشینه تحقیق حاکی از آن است که با وجود انباشت نسبی دانش در مورد اهمیت ظرفیت نهادی، شکاف نظری قابل توجهی در مورد «سازوکارهای دقیق کارکردی» این ظرفیت در فرآیند توسعه یکپارچه

وجود دارد. مطالعات اندکی به این پرسش پاسخ داده‌اند که ظرفیت نهادی دقیقاً چگونه بر یکپارچگی مؤثر است. این شکاف پژوهشی، ضرورت مطالعه حاضر را توجیه می‌کند.

مواد و روش‌ها

پژوهش حاضر از نوع توصیفی-تحلیلی است که با استفاده از رویکردی کاربردی و همه جانبه به بررسی نقش ظرفیت نهادی در تحقق توسعه یکپارچه گردشگری شهری می‌پردازد. برای این منظور، ابتدا مفاهیم کلیدی پژوهش شامل ظرفیت نهادی، توسعه و توسعه گردشگری یکپارچه شهری با مرور ساختاریافته منابع معتبر شامل مقالات علمی، کتب، گزارش‌های سیاستی و اسناد مرتبط تبیین شده است. گردآوری اطلاعات بر اساس مطالعه دقیق متون و منابع موجود در حوزه مدیریت گردشگری، برنامه‌ریزی شهری و توسعه منطقه‌ای صورت گرفته است. در این راستا، به منظور ارائه چارچوبی تحلیلی و پایه‌ای در مطالعات گردشگری شهری ایران، مؤلفه‌ها و شاخص‌های تأثیرگذار ظرفیت نهادی بر فرآیند توسعه یکپارچه گردشگری شهری از طریق ترکیب نظری مفاهیم و استخراج مؤلفه‌های اصلی از منابع مختلف ارائه شد (جدول ۳). این تحقیق با اتکا به روش توصیفی-تحلیلی، ضمن تشریح مفاهیم، به تحلیل روابط میان آن‌ها پرداخته و در نهایت تصویری روشن از نقش نهادها به عنوان عامل کلیدی در یکپارچگی توسعه یکپارچه گردشگری شهری ارائه می‌دهد.

جدول ۳: مؤلفه‌های و شاخص‌های ظرفیت نهادی در تحقق توسعه یکپارچه گردشگری شهری

مؤلفه‌ها و شاخص‌ها
یکپارچگی نهادی و همکاری بین نهادی: تبادل اطلاعات بین نهادها، هماهنگی مؤثر عمودی و افقی بین نهادهای مختلف دولتی، غیر دولتی و جامعه مدنی برای برنامه‌ریزی یکپارچه شهری، یکپارچگی سیاست‌گذاری‌ها در روند توسعه شهری و گردشگری، یکپارچگی در اقدامات اجرایی در روند توسعه شهری (Ansell & Gash, 2008; Healey, 2020)، ساختار نهادی (Khajehnaei et al, 2020). ظرفیت نهادهای محلی (تشکل‌های مردم‌نهاد) در توسعه گردشگری پایدار شهری (Kalantari Khalilabad et al, 2016).
توانایی نهادی: توان یادگیری نهادی و قابلیت به‌روزرسانی توان علمی و اجرایی نهادها در امر توسعه، منابع مالی (دسترسی نهادهای شهری به منابع مالی و بودجه مناسب برای پروژه‌های توسعه شهری و توسعه زیرساخت‌های شهری)، وجود اهداف روشن و مشخص در راستای چشم‌انداز توسعه شهری، میزان نوآوری و خلاقیت در سازمان‌های شهری در امر توسعه (World Bank, 2017; Bryson, 2018; Saeedi et al, 2024).
یادگیری نهادی و دسترسی به منابع یادگیری در امور توسعه شهری و گردشگری شهری (Agha Alikhani & Barakpur, 2012; Kazemian & Mirabedini, 2011; Lalehpour, 2017; Mirvakili & Moradi Masihi, 2022; Momeni et al, 2016; Mousavi Mirkalai et al, 2023).
ترتیبات قانونی: میزان الزام قانونی در زمینه هماهنگی و همکاری نهادها (Agha Alikhani & Barakpur, 2012; Kazemian & Mirabedini, 2011; Mousavi Mirkalai et al, 2023; Pazhuhan et al, 2025; Saeedi et al, 2024).
منابع دانشی و نوآوری نهادی (Wenger et al, 2002; Senge, 2006; Harrison et al, 2011; Caragliu et al, 2011; Moulaert et al, 2013).

ابعاد اصلی ظرفیت نهادی در زمینه توسعه یکپارچه گردشگری شهری

ظرفیت نهادی مفهومی چندبعدی و پیچیده است که در ادبیات مدیریت و حکمروایی محلی، تعاریف و چارچوب‌های نظری متعددی برای آن ارائه شده است. به‌طور کلی، ظرفیت نهادی به توانایی نهادها در بسیج منابع و تطبیق خود با مسائل عمومی، و نیز قابلیت تدوین، اجرا، هماهنگی، نظارت و ارزیابی در فرایند مدیریت عمومی اطلاق می‌شود (Kazemian et al, 2012; González Medina & Huete García, 2020). از منظر اسکات، نهادها دارای سه بعد تنظیمی، هنجاری و فرهنگی-شناختی هستند که در تعامل با فعالیت‌ها و منابع مرتبط، ثبات و معنا را برای زندگی اجتماعی به ارمغان می‌آورند (Raven et al, 2019; Scott, 2008). در زمینه توسعه یکپارچه گردشگری شهری، این مفهوم از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است؛ زیرا تحقق چنین توسعه‌ای مستلزم هماهنگی میان بخش‌ها، سطوح مختلف حکمرانی و بازیگران گوناگون اجتماعی و اقتصادی است. در ادامه ابعاد ظرفیت نهادی در زمینه توسعه یکپارچه گردشگری شهری بحث شده است.

ظرفیت قانونی-تنظیمی^۱

ظرفیت یا قانونی-تنظیمی، یکی از ابعاد بنیادین ظرفیت نهادی است که بر فرآیندهای صریح تنظیم‌گری شامل قوانین رسمی، مقررات، سیاست‌ها، پروتکل‌ها و استانداردها تأکید دارد. این بعد، ناظر بر وجود ساختارهای سازمانی منسجم، تیم‌های کارشناسی بانگیزه و سیستم‌های مناسب برای انجام وظایف محوله است و عدم تبعیت از قواعد آن، مجازات‌های قانونی را به دنبال دارد (Raven et al, 2019). به‌بیان کمیسیون اروپا، ظرفیت قانونی مستلزم تعریف شفاف مسئولیت‌ها و وظایف، آموزش کارکنان و به‌کارگیری افراد شایسته برای مدیریت منابع است (European Commission, 2015). کاظمیان و همکاران (۱۳۹۱) ظرفیت نهادی منطقه‌ای را با مؤلفه‌هایی چون توانایی نهادی، یکپارچگی نهادها، دانش، یادگیری و ترتیبات قانونی مناسب سنجیده و نشان داده‌اند که نظام متمرکز اداره امور در ایران، به‌ویژه در مناطقی که مراکز استان‌ها در آن قرار ندارند، نقش منفی‌تری ایفا کرده است. در زمینه توسعه یکپارچه گردشگری شهری، ظرفیت قانونی به معنای توانایی نهادهای محلی در طراحی و اجرای برنامه‌های چندبخشی، مدیریت پروژه‌های پیچیده شهری، و به‌کارگیری سیستم‌های نظارت و ارزیابی مؤثر است. مدیریت موفق برنامه‌های توسعه شهری مستلزم وجود واحدهای مشخص مدیریتی، کارکنان آموزش‌دیده، و سیستم‌های اداری کارآمد است (González Medina & Huete García, 2020).

ظرفیت هنجاری^۲

ظرفیت هنجاری بر قواعدی تأکید دارد که فشارهای تجویزی، ارزشیابانه و الزام‌آور را معرفی می‌کنند و به چیزهایی مانند ارزش‌ها، انتظارات نقش، هنجارهای اجتماعی، وظایف و مسئولیت‌ها اشاره دارد (Raven et al, 2019). این هنجارها تعیین می‌کنند که چه رفتاری مناسب تلقی می‌شود. عدم تبعیت از این قواعد ممکن است به واکنش‌های هیجانی شدید مرتبط با احساس شرم یا بی‌آبرویی منجر شود. چنین قواعدی لزوماً در اسناد مکتوب رسمیت نمی‌یابند، بلکه از طریق جامعه‌پذیری در رفتار بازیگران درونی می‌شوند. ظرفیت‌سازی اجتماعات محلی به مثابه راهبرد کلیدی جهت تقویت رفاه افراد، خانواده‌ها و اجتماعات محلی مشخص می‌شود و بیشتر مرتبط با عملکرد حکومت‌های محلی و نهادهای غیردولتی می‌باشد (Rafiean et al, 2014). ظرفیت هنجاری در توسعه یکپارچه گردشگری شهری، توانایی ایجاد ائتلاف‌ها، مذاکره با ذی‌نفعان مختلف، و جلب حمایت سیاسی برای برنامه‌های توسعه را شامل

می‌شود. تحقیقات در مناطق شهری اروپا نشان می‌دهد که موفقیت راهبردهای یکپارچه‌سازی شهری تا حد زیادی به توانایی رهبران شهری در ایجاد اجماع سیاسی و غلبه بر رقابت‌های سنتی میان شهرداری‌ها بستگی دارد (Cardoso, 2016). همچنین تأکید صریح بر پایداری، ترویج شهروندی فعال و مشارکت اجتماعی، و حضور سازمان‌های جامعه مدنی در شبکه‌های غیررسمی مشهود است.

ظرفیت فرهنگی-شناختی^۱

بعد بر عناصر فرهنگی-شناختی تأکید دارد و به مفاهیم و چارچوب‌های مشترکی اشاره می‌کند که از طریق آن‌ها معنا بخشیده می‌شود و جهان تفسیر می‌گردد (Raven et al, 2019). عناصر فرهنگی-شناختی اغلب بسیار ضمنی اما قویاً از طریق فعالیت‌های معناسازی بازیگران حضور دارند، تا حدی که طرح‌واره‌های شناختی به بخشی از روش‌های روتین فهم و تفسیر جهان تبدیل شده‌اند. خود بازیگران اغلب آگاهانه از آن‌ها مطلع نیستند و آن‌ها را بدیهی می‌پندارند. این عناصر مخازن فرهنگی یا منطق‌های شناختی ضمنی برای عمل را تشکیل می‌دهند. نمادها، گفتمان و مقوله‌های فرهنگی و شیوه‌هایی که در تعاملات اجتماعی به زندگی فراخوانده می‌شوند، عناصر مهم بعد فرهنگی-شناختی هستند. با اشاره به اهمیت حس اجتماع محلی به عنوان یکی از عناصر کلیدی در ظرفیت‌سازی اجتماعات محلی، بر این باورند که محلات شهری دارای درون‌مایه‌های عظیم اجتماعی و فرهنگی‌اند که تنها از طریق بازآفرینی فرهنگ شهروندی و توجه به محلات به عنوان بستر زندگی اجتماعی ساکنان قابل احیای مجددند (Rafiean et al, 2014).

ظرفیت راهبردی که با این بعد پیوند نزدیکی دارد، به توانایی نهادها در تدوین چشم‌انداز بلندمدت، تعیین اولویت‌ها، و طراحی راهبردهای یکپارچه برای توسعه گردشگری شهری اشاره دارد. این بعد از ظرفیت نهادی، با رویکرد مکان‌محور پیوند نزدیکی دارد که در منشور لایپزیگ به عنوان پیش‌شرط شهر پایدار معرفی شده است. برنامه اسکان بشر ملل متحد در گزارش خود با عنوان به سوی آینده‌های شهری فراگیر تأکید می‌کند که آژانس‌های توسعه محلی می‌توانند با ادغام برنامه‌ریزی، تأمین مالی و حکمروایی، بازآفرینی شهری را به گونه‌ای هدایت کنند که نابرابری فضایی را کاهش دهد (UN-Habitat, 2025). بر اساس دیدگاه بوزتی و پاچی، ظرفیت راهبردی شامل توانایی استفاده از منابع مالی و رویه‌های موجود برای پیشبرد پروژه‌ها و راهبردهایی است که بازیگران محلی در ذهن داشته یا به طور خاص برای آن منطقه طراحی کرده‌اند (Busetti & Pacchi, 2014). این ظرفیت، مستلزم ادغام مسائل خط‌مشی مختلف از طریق ترکیب ابزارها و منابع مالی گوناگون در جهت یک هدف راهبردی است. هر کشوری در راستای پیمودن مسیر توسعه پایدار، تا حد زیادی بر توانمندسازی و ظرفیت‌سازی نیروی انسانی، نهادهای تابعه و شرایط محیطی و اکولوژیک خود نیازمند است، بنابراین ظرفیت‌سازی باید در کلیه سطوح فردی، سازمانی و اجتماعی صورت پذیرد تا کشورها بتوانند با برخورداری از تفکر استراتژیک، آموزش مستمر، خلاقیت و مدیریت دانش مدار و کارآمد به توسعه پایدار دست یابند (Mousavi Movahedi et al, 2005).

ظرفیت ارتباطی و شبکه‌ای (منابع رابطه‌ای)

ظرفیت ارتباطی یا شبکه‌ای به توانایی نهادها در ایجاد و حفظ روابط همکاری با سایر بازیگران، مشارکت‌دهی ذی‌نفعان، و کار در چارچوب شبکه‌های چندسطحی حکمروایی اشاره دارد. این بعد از ظرفیت نهادی، با مفهوم ظرفیت سازمان‌دهی که توسط «ون در برگ و همکاران» مطرح شده، پیوند نزدیکی دارد (Van der Berg et al, 1996). در ظرفیت نهادی منطقه‌ای، منابع ارتباطی و

تحلیل مفهومی کارکرد ظرفیت نهادی در فرآیند توسعه یکپارچه... / کس موسوی و سعیدی

شبکه‌سازی میان نهادها نقش اساسی دارند و توان جمعی آن‌ها به‌عنوان مؤلفه اصلی ظرفیت نهادی شناخته می‌شود. این توان شامل تعامل با سطوح بالاتر، نگرش و ارزش‌های مشترک منطقه‌ای، تعهد به توسعه، رهبری مؤثر و تراکم نهادهای فعال است (Kazemia et al, 2012). ظرفیت ارتباطی شامل توانایی جلب مشارکت شهروندان، همکاری عمومی-خصوصی، و ایجاد شبکه‌های همکاری بین شهرداری‌ها می‌شود (González Medina & Huete García, 2020). شبکه‌ها و ارتباطات در ظرفیت‌سازی اجتماعات محلی، عمدتاً در تلاش جهت جبران خسارت، ارتقاء سلامت، بهبود زندگی شهری و اجتماعی و تقویت اهداف تغییرات اجتماعی می‌باشد و مرتبط با مجموعه‌ای از تکنیک‌ها و عملکردها به طرق مختلف با مفاهیمی همچون سرمایه اجتماعی، توانمندسازی اجتماعات محلی، برنامه‌ریزی اجتماعی دارایی‌مبنا و مشارکت اجتماعی می‌باشد (Rafiean et al, 2014).

منابع دانشی و یادگیری نهادی

تحول در پارادایم‌های برنامه‌ریزی، بازتعریف مفهوم «دانش» را از یک نهاد صرفاً تکنیکی به یک دارایی اجتماعی و چندبعدی ضروری ساخته است. منابع دانشی در نظام‌های تصمیم‌گیری مدرن، طیف گسترده‌ای از انواع دانش را در بر می‌گیرند که از یک سو شامل دانش رسمی و تخصصی سازمان‌ها و از سوی دیگر متضمن ادراک و دانش تجربی عامه مردم و ذی‌نفعان محلی است (Dehghani et al, 2021). این رویکرد، دانش را نه به مثابه یک واقعیت ایستا و آزمایشگاهی، بلکه به عنوان محصولی از تعاملات عینی در بستر زیست‌جهان کنشگران در نظر می‌گیرد.

در همین راستا، پاتسی هیلی با رویکردی ارتباطی^۱، منابع دانش را فراتر از مرزهای تخصص‌گرایی محض تعریف کرده و آن را برآیندی از مشارکت هم‌زمان حرفه‌ای‌ها، متخصصان و سازمان‌ها در کنار دانش بومی می‌داند. از دیدگاه هیلی (۱۹۹۸)، دانش واجد یک ماهیت و محتوای اجتماعی است؛ بدین معنا که اعتبار و کارآمدی دانش نه تنها در صحت فنی آن، بلکه در چگونگی پیوند آن با منابع ارتباطی نهفته است (Healey, 1998). در واقع، دانش در خلأ تولید نمی‌شود، بلکه در فرآیند گفتگو و تبادل میان ذینفعان صیقل یافته و به «فهم مشترک» بدل می‌گردد. این پیوند میان دانش و ارتباطات نشان‌دهنده آن است که اطلاعات تخصصی زمانی می‌توانند به کنش‌های اجرایی موفق منجر شوند که با واقعیت‌های ملموس و ادراکات محلی گره بخورند. بنابراین، منابع دانشی در این چارچوب، شبکه‌ای درهم‌تنیده از دانش ضمنی حاصل تجربه و شهود مردم و دانش صریح حاصل مطالعات روش‌مند متخصصان هستند. نادیده گرفتن هر یک از این ابعاد، منجر به شکاف میان «طرح» و «اجرا» شده و مشروعیت اجتماعی برنامه‌ها را خدشه‌دار می‌سازد. در نتیجه، مدیریت منابع دانشی در جوامع پیچیده امروز، بیش از آنکه به معنای انباشت داده‌ها باشد، به معنای تسهیل فرآیندهای ارتباطی برای استخراج، تلفیق و به‌کارگیری این دانش‌های پراکنده در جهت حل مسائل عمومی است.

یکپارچگی نهادی

یکپارچگی نهادی به عنوان یکی از ستون‌های اصلی «ظرفیت نهادی»، فرآیندی است که طی آن هماهنگی، هم‌سویی و هم‌افزایی عملیاتی میان کنشگران مختلف حکمرانی شکل می‌گیرد. این مفهوم فراتر از ادغام فیزیکی سازمان‌ها، بر ایجاد یک نظام ارتباطی و تصمیم‌گیری منسجم دلالت دارد. برای دستیابی به حکمرانی گردشگری شهری مؤثر، ساختارهای نهادی باید به خوبی هماهنگ باشند و اهداف نهادی با ظرفیت‌ها و منابع موجود همسو شوند (Lounkaew et al, 2025). عدم هماهنگی نهادی می‌تواند مانع پایداری شهری شود، بنابراین، نهادینه کردن سازوکارهای حکمرانی مشارکتی و مشارکتی برای توسعه شهری فراگیر، انعطاف‌پذیر و

پایدار ضروری است. به زعم کاظمیان و همکاران (۱۳۹۱)، ارتقای ظرفیت نهادی از طریق یکپارچه‌سازی چارچوب‌های نهادی، نه تنها پاسخی به پراکندگی تصمیم‌گیری است، بلکه الگویی بنیادین برای یکپارچه‌سازی پتانسیل‌های موجود در راستای تحقق توسعه گردشگری پایدار شهری محسوب می‌شود.

یکپارچگی نهادی در متون معاصر در سه لایه کلیدی تحلیل می‌شود:
یکپارچگی افقی: کاهش اصطکاک میان نهادهای هم‌عرض (مانند شهرداری و دستگاه‌های خدماتی).
یکپارچگی عمودی: ایجاد پیوند نظام‌مند میان سیاست‌گذاری‌های ملی و اجرای محلی.
یکپارچگی فرابخشی^۱: درگیر کردن بخش خصوصی و جامعه مدنی در فرآیند تولید عمومی.

اجزا و سطوح ظرفیت نهادی در توسعه یکپارچه گردشگری شهری

در ادبیات توسعه و خط‌مشی‌گذاری عمومی، ظرفیت نهادی به عنوان یکی از ارکان اصلی موفقیت یا شکست برنامه‌ها شناخته می‌شود. پژوهشگران مختلف، اجزای تشکیل‌دهنده این مفهوم را عمدتاً به دو بعد «ظرفیت اداری» و «ظرفیت سیاسی» تقسیم کرده‌اند (Shams, 2023 as cited in Fuentes & Borreguero, 2018). ظرفیت اداری به مجموعه‌ای از مهارت‌های تکنو- بوروکراتیک اشاره دارد که سازمان برای دستیابی به اهداف رسمی خود به آن نیازمند است. این بعد شامل مؤلفه‌هایی مانند منابع انسانی متخصص، ساختارهای سازمانی کارآمد و فرآیندهای اجرایی استاندارد می‌شود. در مقابل، ظرفیت سیاسی ناظر بر کیفیت کنش متقابل میان کنشگران دولتی با بخش‌های اجتماعی-اقتصادی، جامعه مدنی و حتی بازیگران بین‌المللی است.

در حوزه «توسعه یکپارچه گردشگری شهری»، مفهوم ظرفیت نهادی معنایی فراتر از توانایی یک سازمان واحد پیدا می‌کند. این مفهوم به توانایی کل سیستم مدیریت شهری در برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری و اجرای سیاست‌ها به صورت هماهنگ، مشارکتی و فراگیر اشاره دارد (Trang et al, 2023). پژوهش‌های معاصر نشان می‌دهند که دستیابی به توسعه پایدار شهری بدون تقویت ظرفیت نهادی در سطوح مختلف، امکان‌پذیر نیست. از منظر تحلیل نهادی، ظرفیت‌سازی باید در سه سطح «خرد، میانی و کلان» مورد توجه قرار گیرد تا بتواند به تحقق توسعه یکپارچه گردشگری شهری منجر شود (Shams, 2023; Craft & Howlett, 2012).

سطح خرد ظرفیت نهادی

سطح خرد به کنشگران فردی و ویژگی‌های آن‌ها در درون سازمان معطوف است. این سطح شامل همه متغیرهای کمی و کیفی می‌شود که عملکرد کارکنان را تعیین می‌کند؛ از جمله مهارت‌های تخصصی، شایستگی‌های فردی، میزان انگیزه و تعهد، سطوح تحصیلات و آموزش‌های تخصصی، وجود نظام‌های مشوق مؤثر و تأمین نیروی انسانی کافی. در این سطح، بعد «ظرفیت اداری» حضور چشمگیر و تعیین‌کننده‌ای دارد (Shams, 2023). در زمینه توسعه یکپارچه گردشگری شهری، سطح خرد به توانایی‌های فردی کارکنان و مدیران شهری در درک پیچیدگی‌های مسائل شهری، برقراری ارتباط مؤثر با شهروندان و ارائه خدمات پاسخگو اشاره دارد. هرچند عامل انسانی اهمیتی حیاتی دارد، اما عملکرد بهینه در سطح خرد به تنهایی برای دستیابی به ظرفیت نهادی مطلوب کافی نیست؛ از این رو، این سطح به‌طور گسترده‌ای تحت تأثیر و مرتبط با سطوح میانی و کلان قرار دارد (Saeedi et al, 2012).

تحلیل مفهومی کارکرد ظرفیت نهادی در فرآیند توسعه یکپارچه... / کس موسوی و سعیدی

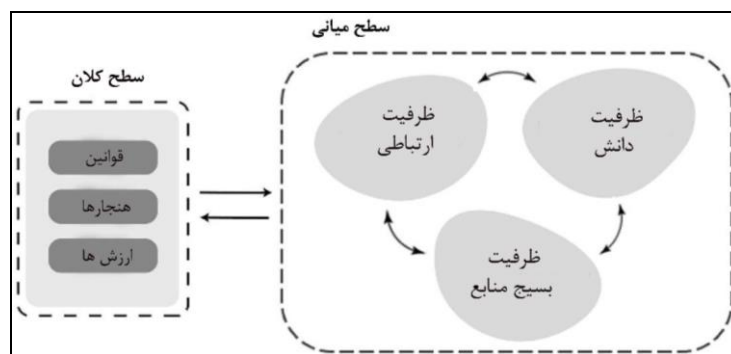
(2024). برنامه‌های هدفمند ظرفیت‌سازی مانند کارگاه‌های آموزشی ویژه مدیران شهری در سطوح محلی، نمونه‌ای از مداخلات مؤثر در این سطح به شمار می‌روند.

سطح میانی ظرفیت نهادی

حرکت از مسائل ساده به سوی حل نظام‌مند مسائل پیچیده، مستلزم ایجاد ظرفیتی نهادی در سطح سازمان‌ها و شبکه‌های بین‌سازمانی است. این سطح، امکان توسعه راهبردی حل جمعی مسائل پیچیده از طریق توسعه دانش مشترک، تبادل منابع و اشتراک‌گذاری ابزارها را فراهم می‌سازد. سطح میانی به توانایی یک سازمان برای انجام مأموریت‌های خود از طریق نظامی از قوانین، هنجارها و ارزش‌ها اشاره دارد. این امر شامل مشارکت در تصمیم‌گیری‌های جمعی، اجرای سیاست‌های ابلاغی، و مشارکت فعالانه در نوآوری‌های فردی یا گروهی است (Trang et al, 2023). سه عنصر کلیدی ظرفیت نهادی در سطح میانی عبارت‌اند از: ظرفیت ارتباطی (شبکه‌سازی و هماهنگی)، دانش (مدیریت دانش سازمانی و یادگیری) و بسیج منابع (جذب و تخصیص بهینه منابع). این ظرفیت‌ها دارایی‌های ایستا نیستند، بلکه نیرویی پویا هستند که در بستر تعاملات میان کنشگران تولید و بازتولید می‌شوند (Fuentes & Borreguero, 2018). سطح میانی بر سازمان و ظرفیت مدیریتی آن تمرکز دارد که خود وابسته به عواملی نظیر مأموریت و رسالت مشخص، تأمین منابع مادی، سبک رهبری، فرهنگ سازمانی، نظام‌های ارتباطی و ساختارهای مدیریتی است. در این سطح، هر دو بعد ظرفیت اداری و سیاسی حضور دارند، اما ارتباط ظرفیت اداری با آن پررنگ‌تر است. در حوزه توسعه گردشگری شهری، سطح میانی به ظرفیت سازمان‌های مدیریت شهری (مانند شهرداری‌ها و شوراهای) برای همکاری با یکدیگر و با بخش‌های خصوصی و عمومی اشاره دارد. تقویت ظرفیت‌های نهادی در این سطح از طریق همکاری شبکه‌ای، برنامه‌ریزی مشترک و مشارکت‌سازی، می‌تواند به مدیریت مؤثرتر مناطق کارکردی شهری بینجامد. پژوهش‌های اخیر نیز بر اهمیت روزافزون «ظرفیت ارتباطی» و «یادگیری نهادی» در این سطح تأکید دارند.

سطح کلان ظرفیت نهادی

سطح کلان، چارچوبی از سیاست‌ها، قوانین و هنجارها را شکل می‌دهد که کنش‌ها را در سطوح پایین‌تر هدایت می‌کند. این هدایت‌گری می‌تواند به صورت مستقیم (تشویق یا محدودسازی کنشگران در کوتاه‌مدت) یا غیرمستقیم (شکل‌دهی به قابلیت‌ها و رفع موانع ساختاری در بلندمدت) اعمال شود. در سطح کلان، «ظرفیت سیاسی» در درجه اول اهمیت قرار دارد، زیرا کیفیت تعامل دولت و ملت، مشروعیت نظام و پشتیبانی سیاسی از برنامه‌ها را تعیین می‌کند. البته ظرفیت اداری نیز در این سطح مطرح است، زیرا سازمان‌ها و منابع در یک بستر نهادی گسترده‌تر تعریف و توزیع می‌شوند (Craft & Howlett, 2012). در توسعه یکپارچه گردشگری شهری، سطح کلان شامل چارچوب‌های قانونی (مانند قوانین شهرداری‌ها)، سیاست‌های ملی توسعه شهری و ترتیبات نهادی کلان (مانند نحوه توزیع قدرت و منابع بین دولت مرکزی و محلی) است. اصلاحات قانونی و سیاست‌های حمایتی در سطح کلان، بستر حیاتی برای تحقق هماهنگی چندسطحی و چندبخشی در توسعه گردشگری شهری را فراهم می‌آورد. در نهایت، تحلیل ظرفیت نهادی از سطح خرد آغاز می‌شود، اما آنچه در این سطوح رخ می‌دهد، به شدت تحت تأثیر سطح کلان سیاست‌گذاری قرار دارد و این رابطه‌ای دوسویه است.



شکل ۳. ارتباط میان سطح کلان و سطح میانی ظرفیت نهادی

منبع: (Trang et al, 2023)

ظرفیت نهادی و یکپارچگی برنامه‌های توسعه شهری

مداخله در فرایند توسعه شهری، همواره دغدغه اصلی مدیریت شهری بوده و ماهیت و مشخصه‌های این مداخله، کیفیت زیست‌پذیری شهرها را تعیین می‌کند. مک‌گیل (McGill, 1998) سه بعد کلیدی را به‌عنوان اجزای سازنده تعریف مفهوم و رویکرد مدیریت شهری مطرح می‌کند که برای تحقق مدیریت شهری کل‌نگر، باید در هر سه به‌نوعی یکپارچه‌سازی انجام پذیرد. این حوزه‌ها عبارت‌اند از: یکپارچه‌سازی برنامه‌ریزی شهری، یکپارچه‌سازی تأمین زیرساخت‌ها و یکپارچه‌سازی نهادی و سازمانی (Barakpour & Asadi, 2011: 87-88). پژوهش‌های اخیر در حوزه حکمرانی شهری نیز بر این نکته تأکید دارند که گذار از رویکردهای بخشی و منفک به سوی سیستم‌های یکپارچه، مستلزم بازاندیشی در هر سه حوزه مذکور است (Morandell et al, 2025).

یکپارچه‌سازی برنامه‌ریزی توسعه شهری

یکپارچه‌سازی در برنامه‌ریزی شهری مستلزم اقتباس از الگوی تفکر جدیدی است که هم‌پیوندی مکانیزم‌های مداخله در شهرها را به رسمیت می‌شناسد. این تحول، همان چیزی است که «پاتریک گدس» آن را دید «سینوپتیک» یا کل‌نگر می‌خواند و ماهیت ذاتی مدیریت شهری را تشکیل می‌دهد. بر این اساس، اگر مدیریت شهری در ارتباط با مداخله در توسعه شهرها تعریف شود، فرایندی است که باید دارای ویژگی‌های زیر باشد (Barakpour & Asadi, 2011: 87):

- ✓ دربرگیرنده کلیه بازیگران در فرایند شهرسازی باشد (نه صرفاً به‌عنوان توزیع‌کننده منابع).
- ✓ به هدایت و مهار نیروی محرک توسعه شهری بپردازد (نه اینکه تلاش کند به‌صورت مصنوعی و از طریق طرح‌های جامع از بالا به پایین بر آن حکومت کند).
- ✓ به‌صورت افقی یکپارچه باشد (تا بر مسائل ناشی از کوتاه‌بینی بخشی غلبه کند).
- ✓ به‌صورت عمودی یکپارچه باشد (تا بر مسائل ناشی از نقطه‌ضعف برنامه‌ریزی یعنی انفکاک برنامه از اجرا و بودجه غلبه کند).
- ✓ ظرفیت و توانایی پاسخ‌دهی به فرصت‌های پدیدآمده را داشته باشد (که به معنای رهاسازی ظرفیت ذاتی اجتماعات محلی از طریق جلب مشارکت سازمان‌های غیردولتی است).

تحلیل مفهومی کارکرد ظرفیت نهادی در فرآیند توسعه یکپارچه... / کس موسوی و سعیدی

در برنامه توسعه یکپارچه گردشگری شهری، یکپارچگی افقی و عمودی نیازمند تفکیک به ابعاد عینی‌تری مانند یکپارچگی پایدار (اقتصادی، اجتماعی، زیست‌محیطی)، یکپارچگی بخشی، یکپارچگی فضایی محلی، یکپارچگی سرزمینی، حکمروایی چندسطحی و مشارکت ذی‌نفعان در اجرا است (URBACT, 2019).

یکپارچه‌سازی تأمین زیرساخت‌ها

بسیاری از پژوهشگران بر اهمیت بنیادین تأمین زیرساخت‌های اساسی (شامل آب، بهداشت، راه‌ها، مسکن و آماده‌سازی زمین) در فرایند توسعه شهری تأکید کرده‌اند. به‌طور کلی، دقیق‌ترین معیار برای ارزیابی کارایی مدیریت شهری، وضعیت تأمین زیرساخت‌ها است. معیار دوم، میزان تأثیرگذاری راه‌های شریانی و زیرساخت‌ها در شکل‌دهی به الگوی فضایی توسعه شهری و معیار سوم، اثرات اقتصادی تأمین زیرساخت‌ها، به‌ویژه نقش آن‌ها در رشد اقتصادی خانوارها و فعالیت‌های اقتصادی در شهر است. تأمین زیرساخت‌ها توسط مدیریت شهری به دو عامل اصلی وابسته است: (۱) ماهیت فرایند برنامه‌ریزی؛ که تضمین‌کننده تأمین به‌موقع و کارآمد زیرساخت‌ها است. (۲) جایگاه فرایند برنامه‌ریزی در چارچوب نهادی و سازمانی؛ که تعیین‌کننده چگونگی اجرا و هماهنگی بین بخش‌های مختلف است.

یکپارچگی بین نهادی و درون‌نهادی شهری

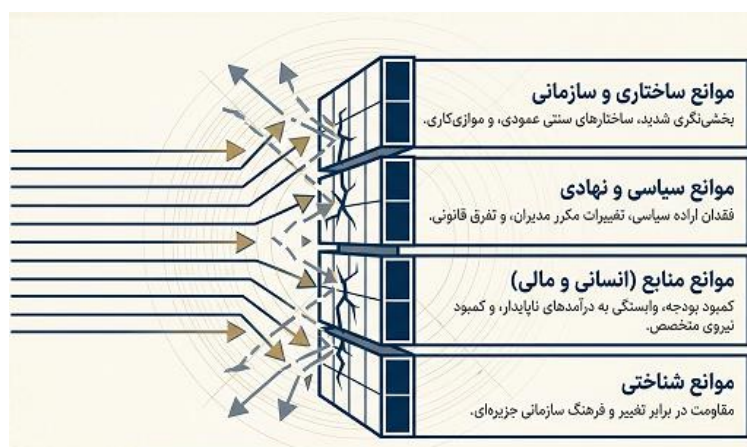
ظرفیت‌های کلان یکپارچه‌ساز و منسجم‌کننده، قابلیت همگرایی و کل‌نگری در تصمیم‌گیری را ارتقا داده و زمینه‌ساز تحول در حکمرانی شهری و البته توسعه گردشگری در شهرها می‌شوند. این ظرفیت‌ها که در قالب شاخص‌ها و نهادها تجلی می‌یابند، به ایجاد بینش مشترک و همگرا میان سیاست‌گذاران و مردم کمک می‌کنند. مفهوم مدیریت یکپارچه شهری عمدتاً در ایجاد تعامل و هم‌افزایی بین نهادهای متعدد و متنوع مدیریت شهری معنا می‌یابد. وجود نهادهای محلی در سطوح خرد شهری و نقش فعال آن‌ها در فرایند تصمیم‌گیری به حذف موازی‌کاری مدیریتی از طریق توزیع مسئولیت‌ها به نهادهای خرد شهری و تقسیم وظایف منجر می‌شود و حس تعلق نهادی را نیز تقویت می‌کند.

پژوهش موراندل و همکاران (۲۰۲۵) نشان داد که دو عامل نهادی در تبیین یکپارچگی بین‌نهادی نقش کلیدی دارند: تخصیص عمودی اختیارات تصمیم‌گیری (سطح اختیارات محلی) و تجربه همکاری نهادهای نه‌پایه‌شده در بدنه‌های حکمرانی میانی، مانند نهادهای مدیریت منطقه شهری (Morandell et al, 2025). این مطالعه تأکید می‌کند که نهادهای حکمرانی شهر-منطقه‌ای، تسهیل‌گران ضروری برای یکپارچگی سیاستی هستند.

در نهایت، یکپارچگی درون‌نهادی به معنای تبدیل روابط عمودی بین واحدها به تعاملات افقی و کاهش بروکراسی زائد است. در نظام مدیریت شهری یکپارچه، تقویت سرمایه اجتماعی، ایجاد روحیه تعامل و همکاری بین واحدهای مختلف، و پاسخگو و انعطاف‌پذیر کردن سازمان از ضروریات اساسی به‌شمار می‌روند (Tehran City Planning Studies Center, 2017: 17).

موانع و چالش‌های ظرفیت نهادی در مسیر توسعه یکپارچه گردشگری شهری

علیرغم اهمیت روزافزون ظرفیت نهادی در تحقق توسعه یکپارچه گردشگری شهری، موانع و چالش‌های متعددی در مسیر تقویت این ظرفیت وجود دارد که در سطوح مختلف قابل شناسایی هستند (شکل ۴). در ادامه، هریک از این موانع و چالش‌ها تبیین شده است.



شکل ۴. موانع و چالش‌های ظرفیت نهادی در مسیر توسعه یکپارچه گردشگری شهری

موانع ساختاری و سازمانی

یکی از مهم‌ترین موانع ظرفیت نهادی، ساختارهای بخشی‌گرا و عدم هماهنگی میان نهادهای مسئول است. در تحلیل از ساختارهای سازمانی شهرها، نمودارهای سازمانی سنتی و ساختارهای بخشی، اگرچه برای برخی وظایف کارآمد هستند، اما برای مسائلی که نیاز به هماهنگی میان سیستم‌ها دارند، ناکارآمد می‌باشند (Mulgan, 2026). این مسئله در شهرها منجر به ایجاد شکاف میان وظایف افقی و ساختارهای عمودی موجود می‌شود. اگرچه رویکرد یکپارچه توسعه شهری نیازمند مشارکت حوزه‌های مختلف مدیریت شهری است، اما در عمل، بیشتر شهرداری‌ها ترجیح می‌دهند واحدی مستقل برای مدیریت این برنامه‌ها ایجاد کنند یا مدیریت آن را به یک حوزه واحد واگذار نمایند (González Medina & Huete García, 2020). این امر نشان‌دهنده مقاومت نهادهای محلی در برابر تغییر ساختارهای خود و ترجیح رویکردهای تخصصی به جای یکپارچه است. در ایران، ساختارهای بخشی‌گرا و عدم هماهنگی میان نهادهای مسئول توسعه شهری از مهم‌ترین موانع تحقق توسعه یکپارچه گردشگری شهری محسوب می‌شود. در تحلیل عوامل عدم تحقق مدیریت واحد شهری از دیدگاه قوانین موجود، پراکندگی قوانین و تعدد نهادهای تصمیم‌گیر، از مهم‌ترین موانع تحقق مدیریت یکپارچه شهری در ایران هستند (Pourahmad et al, 2013).

موانع سیاسی و نهادی

موانع سیاسی نقش مهمی در تضعیف ظرفیت نهادی ایفا می‌کنند. عواملی مانند سیاست‌های داخلی و وابستگی به مسیرهای گذشته، فرآیند شکل‌گیری سیاست‌های پایدار را تحت تأثیر قرار می‌دهند (Mendez et al, 2021). تمرکز بیش از حد تصمیم‌گیری در نهادهای مرکزی نیز اختیارات نهادهای شهری را کاهش می‌دهد (Sheburah Essien et al, 2025). علاوه بر این، بی‌ثباتی سیاسی مداوم به عنوان یک ضعف نهادی اساسی عمل کرده و روابط قدرت میان بازیگران مختلف از جمله وزارتخانه‌ها، مجریان پروژه‌ها و جوامع محلی، نحوه اجرای سرمایه‌گذاری‌های شهری را شکل می‌دهد. چالش‌های نهادی طیف وسیعی از موانع ساختاری و اجرایی را در بر می‌گیرند. ناهماهنگی در برنامه‌ریزی، ابهام در مسئولیت‌ها و نبود رویه‌های مشخص برای یکپارچگی، از جمله موانع کلیدی محسوب می‌شوند. ضعف ظرفیت اداری و فنی، فقدان تخصص برای برنامه‌ریزی بلندمدت و هماهنگی ضعیف بین‌بخشی، اجرای مؤثر طرح‌ها را با مشکل مواجه می‌سازد. همچنین چارچوب‌های قانونی منسوخ، عدم استانداردسازی، مقاومت اجتماعی در برابر تغییر

تحلیل مفهومی کارکرد ظرفیت نهادی در فرآیند توسعه یکپارچه... / کس موسوی و سعیدی

و مشارکت محدود جوامع، فرآیند توسعه شهری و به طبع آن گردشگری شهری را پیچیده‌تر کرده و اعتماد عمومی به نهادهای محلی را کاهش می‌دهند (Rincón et al, 2021).

موانع منابع انسانی و مالی

در مسیر دستیابی به توسعه یکپارچه گردشگری شهری، محدودیت‌های مرتبط با منابع انسانی و مالی از جمله مهم‌ترین موانع پیش روی ظرفیت‌های نهادی محسوب می‌شوند. در حوزه منابع انسانی، فقدان تخصص فنی کافی، ضعف در برنامه‌ریزی بلندمدت و نبود مهارت‌های لازم برای به‌کارگیری فناوری‌های نوین، توانایی نهادهای محلی را برای طراحی و اجرای طرح‌های توسعه پایدار کاهش می‌دهد (Haou et al, 2025). از این رو، سرمایه‌گذاری هدفمند در برنامه‌های آموزش و توانمندسازی نیروی انسانی، به‌عنوان راهبردی کلیدی برای غلبه بر این چالش‌ها مطرح است. در کنار چالش‌های انسانی، محدودیت‌های مالی نیز نقش بازدارنده‌ای در فرآیند توسعه شهری ایفا می‌کنند. کمبود بودجه کافی و وابستگی به منابع مالی خارجی، اجرای پروژه‌های زیربنایی و پایدار را با دشواری مواجه ساخته و تقویت ظرفیت‌های نهادی را با کندی روبرو می‌کند (Akanbang et al, 2018). علاوه بر این، هزینه‌های بالای فناوری‌های سبز و پایدار، به‌عنوان یکی دیگر از موانع مالی، ضرورت بازنگری در سازوکارهای تأمین مالی و ایجاد بسترهای دسترسی پایدار به منابع را بیش از پیش آشکار می‌سازد (Haou et al, 2025).

موانع قانونی و مقرراتی

در مسیر توسعه یکپارچه گردشگری شهری، موانع حقوقی و مقرراتی متعددی ظرفیت نهادهای مسئول را با چالش مواجه می‌سازند. وجود چارچوب‌های قانونی پراکنده و گاه متناقض، نبود هماهنگی میان وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی، و تداخل اختیارات نهادهای نظارتی، از جمله مهم‌ترین موانع ساختاری در این حوزه به شمار می‌روند. این ناهماهنگی‌ها در کنار قوانین منسوخ و محدودکننده که توانایی انطباق با رویکردهای نوین پایداری را کاهش می‌دهند، بستر مناسبی برای ایجاد ابهام در مسئولیت‌ها و توقف فرآیندهای اجرایی فراهم می‌آورند. در سطح اجرایی نیز، وجود رویه‌های دست‌وپاگیر بوروکراتیک نظیر فرآیندهای طولانی صدور مجوزها و محدودیت‌های قانونی اعمال‌شده بر ابزارهای مالی محلی، مانع بهره‌گیری از سازوکارهای نوآورانه تأمین مالی و تسریع پروژه‌های شهری می‌شود (Kupperet al, 2025). علاوه بر این، نبود شفافیت در فرآیندهای قانون‌گذاری و آگاهی عمومی محدود از قوانین موجود، مشارکت مؤثر جامعه را کاهش داده و زمینه‌ساز مقاومت در برابر اجرای طرح‌ها می‌گردد. فقدان استانداردسازی در شیوه‌های مرتبط با پایداری نیز یکپارچگی در برنامه‌ریزی و اجرا را با اختلال مواجه می‌سازد (Rincón et al, 2021).

کاظمیان و همکاران (۱۳۹۱) در پژوهش خود بر اهمیت بستر قانونی به عنوان یکی از مؤلفه‌های اصلی ظرفیت نهادی تأکید کرده و شاخص‌هایی چون شفاف بودن قوانین و مقررات، عدم تعدد قوانین و مقررات، تناسب قوانین و مقررات ملی با شرایط محلی، میزان انعطاف‌پذیری قانونی نهادهای و میزان الزام قانونی در زمینه هماهنگی و همکاری نهادهای را مورد سنجش قرار داده‌اند. همچنین (Pourahmad et al, 2013) در نظام برنامه‌ریزی ایران، در تحلیل عوامل عدم تحقق مدیریت واحد شهری از دیدگاه قوانین موجود، تفرق قانونی را یکی از مهم‌ترین موانع تحقق مدیریت یکپارچه شهری دانستند.

موانع شناختی و فرهنگی

موانع شناختی و فرهنگی شامل نبود دانش و آگاهی کافی درباره رویکردهای یکپارچه، مقاومت در برابر تغییر، و فرهنگ سازمانی بخشی‌گرا می‌شود. با اشاره به اهمیت قلمرو دانش در ظرفیت‌سازی اجتماعات محلی، بر مؤلفه‌هایی چون بازتاب منطقی، آگاهی از قدرت، فرایند تغییر، و دانش مربوط به نیازهای اجتماعات محلی تأکید می‌کنند (Rafiean et al, 2014). فقدان دانش و آگاهی کافی درباره رویکردهای یکپارچه، همراه با کمبود تخصص تخصصی در میان بازیگران کلیدی، اجرای مؤثر برنامه‌ها را با چالش مواجه می‌سازد. این مسئله زمانی تشدید می‌شود که مقاومت در برابر تغییر، ناشی از عادت به شیوه‌های کاری سنتی یا عدم درک مزایای رویکردهای نوین، در فرهنگ سازمانی نهادینه شده باشد. سیاست‌های داخلی و وابستگی به مسیرهای گذشته نیز به تداوم رویکردهای بخشی‌گرا دامن زده و هماهنگی میان بازیگران را با ابهام مواجه می‌سازد. در این میان، تولید مشترک دانش و توانمندسازی اجتماعات محلی به عنوان راهبردی اساسی برای غلبه بر این موانع مطرح است. گذار از الگوهای انتقال دانش از بالا به پایین به سوی فرآیندهای مشارکتی و زمینه‌محور، امکان بازتاب انتقادی و شناسایی پویایی‌های قدرت را فراهم می‌آورد (Lansing et al, 2025). استفاده از دانش بومی، درک تاریخچه و ارزش‌های جامعه و مشارکت خلاقانه ذی‌نفعان، نه تنها ظرفیت‌های محلی را تقویت می‌کند، بلکه مشروعیت و اثربخشی طرح‌های توسعه گردشگری شهری را نیز افزایش می‌دهد. این رویکرد مشارکتی می‌تواند با تغییر ذهنیت‌ها و تقویت انعطاف‌پذیری، موانع فرهنگی را به فرصتی برای تحول پایدار تبدیل کند.

الزامات و راهبردهای ظرفیت‌نهادی برای تحقق توسعه یکپارچه

برای غلبه بر موانع و چالش‌های پیش‌رو، الزامات و راهبردهای متعددی برای تقویت ظرفیت‌نهادی در مسیر تحقق توسعه یکپارچه گردشگری شهری قابل شناسایی است. تحقق و تداوم ظرفیت‌سازی نیازمند شرایط مناسب و ملزوماتی است که در ادامه مورد بحث و بررسی قرار گرفته است.

ظرفیت‌سازی از طریق آزمایشگری نهادی^۱

یکی از برجسته‌ترین راهبردهای مطرح‌شده در ادبیات معاصر، ظرفیت‌سازی از طریق آزمایشگری نهادی است. در این چارچوب، آزمایشگری شهری به عنوان رویکردی در حکمرانی ظهور یافته که در قالب آزمایشگاه‌های زنده شهری عینیت می‌یابد. این آزمایشگاه‌ها به بازیگران شهری امکان می‌دهند تا پیکربندی‌های نوین برای سیستم‌های انرژی، حمل‌ونقل، مسکن و سایر زیرساخت‌ها را در بستری عملیاتی مورد آزمون قرار دهند. با اتکا بر مفهوم گسترده نوآوری، می‌توان استدلال کرد که نوآوری‌های نهادی صرفاً به معنای ایجاد نهادهای جدید نیستند؛ بلکه از رهگذر مفاهیمی چون بهبود مستمر، نوآوری‌های تدریجی، بازاریابی نظام‌ها و روش‌های سازماندهی و مدیریت، و همچنین نوآوری‌های ارتقا‌دهنده بهره‌وری، می‌توان به توسعه فناورانه و تحقق مصادیق توسعه پایدار نائل آمد (Momeni et al, 2016). در ادبیات نوین، آزمایشگری شهری فراتر از اجرای آزمایشی پروژه‌ها، به مثابه ابزاری برای ظرفیت‌سازی تحول‌آفرین نگریسته می‌شود. مفهوم «آزمایشگاه‌های زنده شهری دائمی» به عنوان بستری برای هم‌آفرینی و یادگیری تجربی مطرح شده‌اند که به بازیگران اجازه می‌دهند راه‌حل‌های نوآورانه را در دنیای واقعی بیازمایند (Bylund et al, 2022). برخلاف رویکردهای سنتی، آزمایشگری نوین بر «پلتفرمی‌سازی» تأکید دارد؛ جایی که نهادهای واسطه، دانش را متمرکز

تحلیل مفهومی کارکرد ظرفیت نهادی در فرآیند توسعه یکپارچه... / کس موسوی و سعیدی

کرده و مسیرهای مقیاس‌پذیری نوآوری را هموار می‌سازند (Fautrero et al, 2022). این رویکرد به شهرها اجازه می‌دهد تا ظرفیت خود را برای مدیریت عدم قطعیت‌ها و انتقال از سیستم‌های ایستا به سیستم‌های انعطاف‌پذیر تقویت کنند.

ایجاد ساختارهای افقی و شبکه‌ای

گذار از ساختارهای سلسله‌مراتبی عمودی به الگوهای افقی و شبکه‌ای، به مثابه یک راهبرد بنیادین و تحول‌آفرین در راستای ارتقای ظرفیت نهادی و تاب‌آوری سازمانی شناخته می‌شود. در این پارادایم نوین، تأکید بر شبکه‌سازی پویا و مشارکت فعال در انجمن‌های پشتیبانی و زیست‌بوم‌های دانش‌محور، به عنوان یکی از ارکان اصلی ظرفیت‌سازی و توانمندسازی اجتماعات محلی مورد اصالت قرار می‌گیرد (Rafiean et al, 2014). این گذار ساختاری، امروزه با مفهوم راهبردی «اتاق‌های تحول»^۱ پیوند خورده است که با ایفای نقش محوری «هماهنگ‌کننده و نظام‌مند، به پر کردن شکاف‌های معرفتی و اجرایی میان نوآوری‌های بومی-محلی و سیاست‌های کلان شهری می‌پردازد» (Haindlmaier et al, 2021). در این چارچوب مفهومی گسترش‌یافته، شبکه‌سازی فراتر از یک سازوکار صرفاً اطلاع‌رسانی عمل کرده و به بستری حیاتی برای شکل‌دهی به «ظرفیت‌های همکاری جمعی»^۲ تبدیل می‌شود؛ ظرفیتی که به سازمان‌های شهری و ذی‌نفعان آن امکان می‌دهد در مواجهه با محیط‌های پیچیده، پویا و غیرقطعی، با رویکردی هم‌افزا و با اتکای بر تعاملات چندوجهی، به صورت هماهنگ و کارآمد عمل نمایند (Bradley et al, 2022).

یکپارچگی عمودی و افقی

یکپارچگی عمودی و افقی از الزامات اساسی تحقق توسعه یکپارچه گردشگری شهری است. با تأکید بر اهمیت یکپارچه بودن نهادها به عنوان یکی از پنج مؤلفه اصلی ظرفیت نهادی، شاخص‌هایی چون هماهنگی در تصمیمات و اقدامات، همکاری و مشارکت نهادها در تصمیم‌گیری برای امور منطقه، شراکت نهادها در انجام کارها، ایجاد اتحادهای پایدار و بادوام بین نهادها، وجود اعتماد در بین نهادهای منطقه، دستیابی به اجماع در تصمیم‌گیری از طریق گفتگو، فرصت برابر برای مشارکت نهادها در تصمیم‌گیری در امور منطقه، درجه تأثیرپذیری نهادها از هم و سهم نسبتاً یکسان نهادهای منطقه در اداره امور را مورد سنجش قرار داده‌اند (Kazemia et al, 2012). تحقق توسعه یکپارچه مستلزم «شکستن سیلوهای سازمانی» از طریق یکپارچگی افقی (بین بخش‌های مختلف شهرداری) و عمودی (بین سطوح محلی، منطقه‌ای و ملی) است. راهبردهای معاصر بر ایجاد «مسیرهای سیاستی رسمی» برای ادغام نتایج آزمایش‌های شهری در چرخه‌های برنامه‌ریزی رسمی تأکید دارند (Bylund et al, 2022).

تقویت سرمایه اجتماعی و مشارکت‌پذیری

تقویت سرمایه اجتماعی و افزایش مشارکت‌پذیری شهروندان، از راهبردهای کلیدی در ظرفیت‌سازی نهادی و پیشبرد فرایند توسعه یکپارچه گردشگری شهری به شمار می‌آید. در این چارچوب، مشارکت محلی به‌عنوان یکی از ابزارهای عملیاتی اصلی برای توانمندسازی و ظرفیت‌سازی در اجتماعات محلی مورد تأکید قرار می‌گیرد (Rafiean et al, 2014). چنین رویکردی زمینه شکل‌گیری سازوکارهای مشارکتی مؤثر را در سطوح مختلف حکمرانی فراهم می‌سازد. همچنین با طرح مفهوم «سرمایه مدنی»، بر نقش شبکه‌های اجتماعی در انتقال ایده‌ها، تسهیل اقدامات جمعی و ایجاد پیوند میان حوزه‌های مختلف خط‌مشی و مقیاس‌های گوناگون سرزمینی تأکید می‌شود (Nelles, 2013). این شبکه‌ها به‌عنوان زیرساخت‌های ارتباطی، امکان هم‌افزایی میان کنشگران

1. Transformation Rooms

2. Collective Collaborative Capacities

مختلف را فراهم کرده و فرایندهای تصمیم‌سازی و اجرا را در نظام حکمرانی شهری تقویت می‌کنند. در این میان، سرمایه اجتماعی هم به‌عنوان هدف و هم به‌عنوان منبعی برای ظرفیت‌سازی نهادی تلقی می‌شود. پژوهش‌های اخیر نشان می‌دهد که به‌کارگیری «فناوری‌های مدنی»^۱ در پروژه‌های هم‌آفرینی شهری می‌تواند به تقویت پیوندهای اجتماعی، اعم از سرمایه اجتماعی، پیوندی میان شهروندان، پژوهشگران و نهادهای عمومی منجر شود (Bartelt et al, 2020). از این‌رو، طراحی و استقرار پلتفرم‌های مشارکتی فراگیر و شفاف، به‌منظور تضمین عدالت اجتماعی و توزیع متوازن منافع در فرایند توسعه یکپارچه گردشگری شهری، امری ضروری به شمار می‌آید (Fautrero et al, 2022).

بازآفرینی مدل‌های تأمین مالی و استفاده از ابزارهای نوآورانه

تأمین مالی پایدار، از ارکان بنیادین تحقق توسعه یکپارچه گردشگری شهری به شمار می‌آید و بدون آن، امکان استمرار و اثربخشی برنامه‌های گردشگری شهری میسر نخواهد بود. در این راستا، مدیریت کارآمد و توانمند یکی از عوامل کلیدی در موفقیت ظرفیت‌سازی نهادی محسوب می‌شود. پژوهش‌ها نشان می‌دهد که مدیریت مؤثر، در سطوح مختلف سازمانی نقشی تعیین‌کننده دارد و از طریق ایجاد انگیزش به‌موقع، اعمال تغییرات ساختاری مناسب و پرورش خلاقیت، زمینه بهبود عملکرد سازمان‌ها را فراهم می‌آورد (Mousavi Movahedi et al, 2005). در جهان معاصر، مفهوم تأمین مالی پایدار با رویکردهای نوینی چون «امور مالی غیرمتمرکز» (DeFi) و «توکن‌سازی دارایی‌های شهری»^۲ پیوند خورده است. این رویکردها، با بهره‌گیری از فناوری‌های بلاک‌چین، امکان مشارکت مستقیم شهروندان در فرایندهای مالی شهری از جمله خرید اوراق قرضه شهرداری و تأمین مالی پروژه‌های زیرساختی را فراهم می‌سازند (Willston Press, 2023). چنین مشارکتی، ضمن افزایش شفافیت مالی، موجب ارتقای حس تعلق اجتماعی و اعتماد عمومی نسبت به نظام مدیریت شهری نیز می‌گردد. در مجموع، بازآفرینی مدل‌های تأمین مالی بر پایه نوآوری، شفافیت و مشارکت شهروندان، می‌تواند زیربنای جدیدی برای پشتیبانی از توسعه یکپارچه و پایدار در شهرها فراهم سازد.

رهبری تحول‌آفرین

رهبری مؤثر یکی از عوامل کلیدی در موفقیت راهبردهای یکپارچه‌سازی گردشگری شهری به شمار می‌آید. در چارچوب ظرفیت‌سازی اجتماعات محلی، رهبری به‌عنوان یکی از عناصر بنیادین مطرح است. در این زمینه، ظرفیت اجتماعات محله‌ای به‌عنوان رویکردی نظام‌مند و مبتنی بر مقیاس زمانی تعریف می‌شود که مجموعه‌ای از مؤلفه‌ها از جمله رهبری، قلمرو اجتماعی، فعالیت‌های فردی، و تغییرات سازمانی و نهادی را دربر می‌گیرد و با هدف فراهم‌سازی بستر لازم برای ارتقای رفاه افراد، سازمان‌ها و اجتماعات محلی شکل می‌گیرد (Rafiean et al, 2014). در شرایط گذار و تحولات پیچیده شهری، رهبری نیازمند رویکردهای نوینی است که بتواند با عدم قطعیت‌ها و چالش‌های نوظهور سازگار شود. در این میان، مدل «رهبری انطباقی»^۳ به‌عنوان یکی از الگوهای مناسب مطرح شده است؛ الگویی که بر مدیریت ریسک در فرایندهای آزمایشگری، یادگیری تدریجی و ایجاد رویه‌ها و روتین‌های نهادی برای تقویت یادگیری سازمانی تأکید دارد (Haendlmaier et al, 2021). بر این اساس، رهبری تحول‌آفرین باید توانایی تعریف و سازمان‌دهی ساختارهای همکاری میان بازیگران مختلف، هدایت فرایندهای هم‌آفرینی و انتقال نتایج و دستاوردهای نوآورانه به بدنه سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری را داشته باشند. در واقع، ظرفیت‌سازی زمانی به نتایج پایدار منجر می‌شود که رهبری

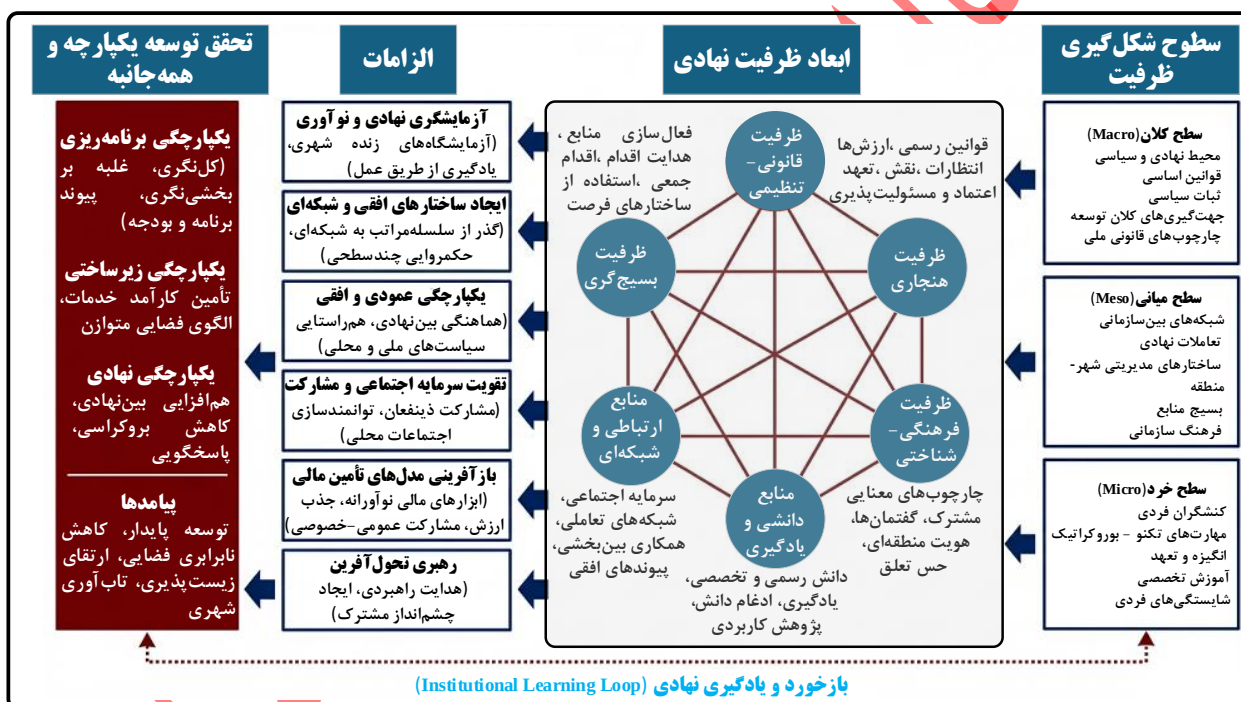
1. Civic Tech
2. Tokenization of Urban Assets
3. Adaptive Leadership

تحلیل مفهومی کارکرد ظرفیت نهادی در فرآیند توسعه یکپارچه... / کس موسوی و سعیدی

آن متعهد به نهادینه‌سازی یادگیری و نوآوری در روال‌ها و سازوکارهای اداری باشد؛ در غیر این صورت، تلاش‌های ظرفیت‌سازی از اثربخشی لازم برخوردار نخواهد بود (Bylund et al, 2022).

ارائه چارچوب مفهومی پیشنهادی

بر اساس مبانی نظری و یافته‌های تجربی ارائه شده از منابع متعدد، چارچوب مفهومی یکپارچه‌ای برای تحلیل و تقویت ظرفیت نهادی در راستای تحقق توسعه یکپارچه گردشگری شهری پیشنهاد می‌گردد (شکل ۵). این چارچوب مفهومی یکپارچه نشان می‌دهد که ظرفیت نهادی نه یک وضعیت ایستا، بلکه فرآیندی پویا و مستمر است که در تعامل با زمینه‌های مختلف شکل می‌گیرد و تکامل می‌یابد. تحقق توسعه یکپارچه گردشگری شهری مستلزم توجه هم‌زمان به همه ابعاد ظرفیت نهادی و به کارگیری راهبردهای متنوع ظرفیت‌سازی در تعامل با عوامل زمینه‌ای است.



شکل ۵. مدل مفهومی علی-معلولی: تحلیل کارکرد تقویت ظرفیت نهادی در فرآیند توسعه یکپارچه گردشگری شهری

بحث و نتیجه‌گیری

ظرفیت نهادی به عنوان یکی از ارکان اصلی تحقق رویکرد توسعه یکپارچه گردشگری شهری شناخته می‌شود. تقویت ظرفیت نهادی نه تنها به بهبود کارایی نهادها کمک می‌کند، بلکه می‌تواند به ایجاد محیطی پایدارتر و پاسخگوتر برای گردشگران منجر شود. نهادهای کارآمد قادرند برنامه‌ریزی و مدیریت شهری را به طور مؤثر انجام دهند، خدمات عمومی را به گردشگران ارائه کنند و با چالش‌های شهری در ابعاد زیست محیطی، اقتصادی، اجتماعی و ... مقابله کنند. همچنین، نهادهای قوی می‌توانند مشارکت شهروندان را در فرآیند توسعه گردشگری شهری تسهیل کرده و از حقوق آن‌ها دفاع کنند. همکاری میان تمامی ذینفعان، از دولت‌ها گرفته تا جامعه مدنی و بخش خصوصی، کلید موفقیت در ایجاد ظرفیت نهادی مؤثر خواهد بود. تنها با ایجاد یک چارچوب جامع که تمامی جنبه‌های توسعه یکپارچه گردشگری شهری را پوشش دهد، می‌توان به سمت آینده‌ای پایدارتر حرکت کرد. یافته‌های تحقیق

نشان می‌دهد که با وجود تفاوت‌های زمینه‌ای، چالش‌ها و موانع مشترکی در مسیر تقویت ظرفیت نهادی وجود دارد. موانع ساختاری، موانع سیاسی، موانع منابع انسانی و مالی، موانع قانونی، و موانع شناختی-فرهنگی از مهم‌ترین این چالش‌ها هستند. برای غلبه بر این موانع، راهبردهای متعددی قابل شناسایی است که در این میان، آزمایشگری نهادی به عنوان یک راهبرد کلیدی و نوظهور در ادبیات معاصر برجسته شده است. آزمایشگری با ترتیبات نهادی جدید می‌تواند به یادگیری، انطباق‌پذیری و در نهایت تقویت ظرفیت نهادی در مدیریت گردشگری شهرها منجر شود. با این حال، اگر آزمایشگری در چارچوب‌های حکمروایی رسمی به خوبی ادغام نشود و فاقد مکانیسم‌های تداوم و بازخورد ساختاریافته باشد، پتانسیل ظرفیت‌سازی آن برای گردشگری محدود خواهد ماند و ممکن است مشروعیت و پاسخگویی را تضعیف کند. سایر راهبردهای مهم عبارتند از: ایجاد ساختارهای افقی و شبکه‌ای، یکپارچگی عمودی و افقی، تقویت سرمایه اجتماعی و مشارکت‌پذیری، بازآفرینی مدل‌های تأمین مالی و رهبری تحول‌آفرین. این راهبردها در تعامل با یکدیگر می‌توانند زمینه‌ساز تقویت ظرفیت نهادی و در نهایت تحقق توسعه یکپارچه گردشگری شهری شوند. پژوهش‌های گوناگون در سطح بین‌المللی و داخلی بر اهمیت تقویت ظرفیت نهادی و نقش محوری نهادها در ابعاد مختلف توسعه یکپارچه شهری و گردشگری تأکید داشته‌اند که نشان‌دهنده تطابق یافته‌های پژوهش حاضر در مورد جایگاه ظرفیت نهادی در فرآیند توسعه یکپارچه گردشگری شهری است (Alipour & Kilic, 2005; Koutra, 2007; Moscardo, 2008; Krishnaveni & Sujatha, 2013; Raven et al, 2019; González Medina & Huete García, 2020; Wang et al, 2025; UN-Habitat, 2025; Lundén et al, 2025; Mandić & Pivčević, 2026; Dehghani et al, 2021; Kalantari Khalilabad et al, 2016; Kazemian & Mirabedini, 2011; Khajehnabei et al, 2020; Mirvakili & Moradi Masihi, 2022; Mousavi Movahedi et al, 2005; Pazhuhan et al, 2025; Saeedi et al, 2024; Shalchian Rabe, 2019; Shams, 2023).

با این حال ضعف نهادها در حوزه عمل و دانش از اصلی‌ترین چالش‌های پیش‌رو به شمار می‌رود. تحلیل این مطالعات حاکی از آن است که برای دستیابی به توسعه‌ای یکپارچه گردشگری برای اینکه مناطق و شهرها بتوانند با شرایط مدام در حال تغییر به لحاظ اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و اکولوژیکی مواجه شده انطباق یافته و پذیرای تغییرات مداوم باشند وجود سطحی از ظرفیت نهادی در آن‌ها لازم است. ساختار مدیریت گردشگری در ایران عمده‌تأ مبتنی بر الگوی متمرکز و دولت‌محور است که در آن وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی نقش اصلی سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت را برعهده دارد. در کنار این نهاد، شهرداری‌ها، استانداری‌ها، شوراهای اسلامی شهر، بخش خصوصی، نهادهای محلی و جامعه مدنی نیز به عنوان بازیگران مؤثر در توسعه گردشگری شهری ایفای نقش می‌کنند؛ با این حال، ضعف هماهنگی بین‌بخشی، تداخل وظایف، تمرکزگرایی اداری و نبود سازوکارهای پایدار مشارکت ذی‌نفعان موجب شده است که نظام مدیریت گردشگری شهری در ایران با چالش‌های نهادی متعددی مواجه باشد.

تحلیل مؤلفه‌های ظرفیت نهادی در نظام مدیریت گردشگری ایران نشان می‌دهد که اگرچه در سال‌های اخیر اقداماتی در جهت توسعه سیاست‌ها و برنامه‌های گردشگری صورت گرفته، اما همچنان ضعف‌هایی در ابعاد مختلف ظرفیت نهادی مشاهده می‌شود. در بعد ساختاری، نبود شبکه‌های افقی مؤثر میان دستگاه‌های مرتبط و غلبه روابط سلسله‌مراتبی مانع شکل‌گیری مدیریت یکپارچه گردشگری شهری شده است. در بعد قانونی و سیاستی، تعدد نهادهای تصمیم‌گیر، ناپایداری سیاست‌ها و ضعف ضمانت اجرایی برنامه‌ها از مهم‌ترین موانع به شمار می‌رود. در بعد منابع انسانی، کمبود نیروی متخصص، ضعف آموزش‌های حرفه‌ای و محدود بودن نظام یادگیری نهادی از چالش‌های اساسی است. همچنین در بعد مالی، وابستگی شدید به منابع دولتی و فقدان مدل‌های نوآورانه تأمین مالی، ظرفیت اجرایی پروژه‌های گردشگری شهری را محدود ساخته است. از منظر فرهنگی و اجتماعی نیز پایین بودن سطح

تحلیل مفهومی کارکرد ظرفیت نهادی در فرآیند توسعه یکپارچه... / کس موسوی و سعیدی

اعتماد نهادی، ضعف مشارکت شهروندان و محدود بودن تعاملات میان دولت، بخش خصوصی و جامعه محلی از موانع مهم توسعه یکپارچه گردشگری شهری در ایران محسوب می‌شود.

بر این اساس، تقویت ظرفیت نهادی در نظام مدیریت گردشگری ایران مستلزم حرکت به سوی الگوهای حکمروایی شبکه‌ای و مشارکتی، افزایش هماهنگی میان نهادهای ملی و محلی، تفویض اختیار به سطوح محلی، تقویت سرمایه اجتماعی و توسعه سازوکارهای مشارکت ذی‌نفعان است. همچنین بازآفرینی نظام تأمین مالی گردشگری شهری، توسعه آموزش‌های تخصصی، بهره‌گیری از فناوری‌های هوشمند و استقرار نظام‌های داده‌محور در تصمیم‌گیری می‌تواند زمینه ارتقای ظرفیت نهادی و تحقق توسعه یکپارچه گردشگری شهری در ایران را فراهم سازد.

تجارب موفق بین‌المللی و مطالعات داخلی نشان می‌دهد که سرمایه‌گذاری در ظرفیت‌سازی نهادی، اگرچه زمان‌بر و پرهزینه است، اما در بلندمدت به پایداری، اثربخشی و مشروعیت برنامه‌های توسعه گردشگری شهری می‌انجامد. برای دستیابی به اهداف پایداری، سیاست‌ها، مقررات و به ویژه مشوق‌های هوشمندانه در سطوح محلی و منطقه‌ای یک الزام است. این امر مستلزم گذار از حکومت به حکمروایی و ایجاد تعادلی پویا بین انعطاف‌پذیری و کنترل، نوآوری و پاسخگویی و منافع عمومی و خصوصی گردشگری است. ظرفیت‌سازی برای پایداری گردشگری باید در کلیه سطوح فردی، سازمانی و اجتماعی صورت پذیرد تا مناطق شهری بتوانند با برخورداری از تفکر استراتژیک، آموزش مستمر، خلاقیت و مدیریت دانش‌مدار و کارآمد به توسعه همه‌جانبه و یکپارچه گردشگری دست یابند. در نهایت، تحقق توسعه یکپارچه گردشگری شهری بدون برخورداری از ظرفیت نهادی کافی امکان‌پذیر نیست؛ چراکه ظرفیت نهادی به‌مثابه پیش‌شرطی لازم برای طراحی، اجرا و ارزیابی سیاست‌های یکپارچه توسعه گردشگری شهری عمل می‌کند و از این‌رو تقویت آن باید در اولویت برنامه‌های توسعه گردشگری در شهرها قرار گیرد. این پژوهش به دلیل ماهیت مروری خود سه محدودیت اصلی دارد: یافته‌ها قابلیت تعمیم آماری ندارند، وابستگی به منابع موجود ممکن است سوگیری‌های رایج را بازتولید کند. نبود بررسی میدانی در یک شهر خاص به عنوان مطالعه موردی، درک عمیق از موانع نهادی را محدود می‌کند.

پیشنهادهای پژوهش‌های آتی

۱. انجام پژوهش‌های ترکیبی (کمی-کیفی) برای سنجش وزن هر یک از پنج دسته موانع نهادی در شهرهای مختلف ایران.
۲. مقایسه تطبیقی بین شهرهایی که ساختارهای افقی و شبکه‌ای قوی دارند با شهرهایی با ساختارهای عمودی سنتی.
۳. بررسی نقش فناوری‌های نوین (شهر هوشمند، حکمرواری داده‌محور) در تقویت ظرفیت نهادی گردشگری شهری.
۴. انجام پژوهش‌های اقدام‌پژوهی برای پیاده‌سازی و ارزیابی راهبرد «رهبری تحول‌آفرین» در سازمان‌های متولی گردشگری شهری ایران.
۵. مطالعه امکان‌سنجی و طراحی مدل‌های تأمین مالی نوآورانه.

بیانیه استفاده از هوش مصنوعی

نویسندگان اعلام می‌دارند که در فرایند نگارش مقاله از هیچ هوش مصنوعی استفاده نکرده‌اند.

حامی مالی

حامی مالی ندارد.

سهم نویسندگان در پژوهش

سهم نویسندگان برابر است.

تضاد منافع

نویسندگان اعلام می‌نمایند هیچ گونه تضاد منافی وجود ندارد.

References

- Agha Alikhani, Z & Barakpur, N (2012). Comparing Social and Institutional Capacities for Sustainable Development in the Cities of Karaj and Qazvin, *Urban Studies*, 1(4), 81-94. [In Persian] https://urbstudies.uok.ac.ir/article_3667.html
- Akanbang, B. A. A., Sulemana, M., & Yachori, B. (2018). Urban planning capacity development's response to emerging towns: A case study of Wa in the Upper West Region of Ghana. *Ghana Journal of Development Studies*, 15(2), 88–107. [10.4314/gjds.v15i2.5](https://doi.org/10.4314/gjds.v15i2.5)
- Alipour, H., & Kilic, H. (2005). An institutional appraisal of tourism development and planning: The case of the Turkish Republic of North Cyprus (TRNC). *Tourism Management*, 26(1), 79–94. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2003.08.017>
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Asghari Sareskanroud, S. (2012). *Rural development planning in Iran*. Tehran: Iran Municipalities and Rural Management Organization & K. N. Toosi Foundation. [In Persian]
- Balideh, A., and Taghvaei, M. (2024). Evaluation of the status of prosperity of the destination based on the prosperity index from the point of view of experts (case study: Isfahan metropolis). *Tourism and hospitality marketing research*, 2(1), 29-52. [In Persian] [10.22080/tmhr.2024.27091.1014](https://doi.org/10.22080/tmhr.2024.27091.1014)
- Barakpour, N., & Asadi, I. (2011). *Urban Management and Governance*, Tehran: University of Arts Publications. [In Persian]
- Bartelt, V. L., et al. (2020). Enabling collaboration and innovation in Denver's smart city through a living lab. *European Journal of Information Systems*. [10.1080/0960085X.2020.1762127](https://doi.org/10.1080/0960085X.2020.1762127)
- Berg, P., & Dasmann, R. (2014). Reinhabiting California. In *The biosphere and the bioregion* (pp. 35–40). Routledge. <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781315890074-4/reinhabiting-california-peter-berg-raymond-dasmann>
- Bradley, S., et al. (2022). Integrated collaborative governance approaches towards urban transformation. *Sustainability*. [10.3390/su142315566](https://doi.org/10.3390/su142315566)
- Bryson, J. M. (2018). *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. John Wiley & Sons.
- Busetti, S., & Pacchi, C. (2014). Institutional capacity for EU cohesion policy: Concept, evidence and tools that matter. *disP – The Planning Review*, 50(4), 16–28.
- Bylund, J. R., et al. (2022). Anticipating experimentation as the 'new normal' through urban living labs 2.0. *Urban Transformations*. [10.1186/s42854-022-00037-5](https://doi.org/10.1186/s42854-022-00037-5)
- Caragliu, A., del Bo, C., & Nijkamp, P. (2011). Smart Cities in Europe, *Journal of Urban Technology*, 18(2), 65-82.

- <https://doi.org/10.1080/10630732.2011.601117>
- Cardoso, R. V. (2016). Overcoming barriers to institutional integration in European second-tier urban regions. *European Planning Studies*, 28(6), 1139–1160.
[10.1080/09654313.2016.1251883](https://doi.org/10.1080/09654313.2016.1251883)
- Craft, J., & Howlett, M. (2012). Subsystem structures, shifting mandates and policy capacity: Assessing Canada's ability to adapt to climate change. *Canadian Political Science Review*, 6(1), 3–14.
[10.24124/c677/2012367](https://doi.org/10.24124/c677/2012367)
- Dehghani, M., Haghighatnaeini, G., and Zebardast, E. (2021). Institutional Capacity Analysis of Isfahan Knowledge-Based Urban Development. *Journal of Architecture and Urban Planning*, 13(31), 5-22. **[In Persian]**
[10.30480/aup.2021.2498.1481](https://doi.org/10.30480/aup.2021.2498.1481)
- Elliott, J. (2012). *An introduction to sustainable development*. Routledge.
[10.4324/9780203844175](https://doi.org/10.4324/9780203844175)
- Escobar, A. (2011). *Encountering development: The making and unmaking of the Third World*. Princeton University Press.
<https://press.princeton.edu/books/paperback/9780691150451/encountering-development>
- European Commission. (2015). *Institutional capacity: Public administration and services in European Social Fund 2007–2013*. European Union.
<https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=3&langId=en>
- Fautrero, V., et al. (2022). Les urban living labs, une plateforme des villes intelligentes. *Systèmes d'information et management*.
https://shs.cairn.info/article/SIM_214_0089/pdf?lang=fr
- Fuentes, S. F., & Borreguero, J. H. (2018). Institutional capacity in the accounting reform process in Spanish local governments: Capacidad institucional en el proceso de reforma contable de los ayuntamientos españoles. *Revista de Contabilidad-Spanish Accounting Review*, 21(2), 188-195.
<https://ideas.repec.org/a/eee/spacre/v21y2018i2p188-195.html>
- Gholipour, A. (2005). *Institutions and Organizations (Institutional Ecology of Organizations)*, Tehran: Samt Publications. **[In Persian]**
- Gibbs, C., Jonas, A., Suzanne, R., & Spooner, D. (2001). Governance, institutional capacity and partnership in local economic development: Theoretical issues and empirical evidence from the Humber. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 26(1).
[10.1111/1475-5661.00008](https://doi.org/10.1111/1475-5661.00008)
- González Medina, M., & Huete García, M. Á. (2020). Real innovation in urban planning? Assessing institutional capacity in the frame of the integrated sustainable urban development programmes. *European Planning Studies*, 28(6), 1139–1160.
<https://www.tandfonline.com/toc/ceps20/current>
- Haindlmaier, G., et al. (2021). Transformation rooms: Building transformative capacity for European cities. *IJUPSC*.
- Haou, E., Allarané, N., Aholou, C. C., & Bondoro, O. (2025). Integrating sustainable development goals into urban planning to advance sustainability in sub-Saharan Africa: Barriers and practical solutions from the case study of Moundou, Chad. *Urban Science*, 9(2), 22.
<https://www.mdpi.com/journal/urbansci>
- Harrison, T. M., Guerrero, S., Burke, G. B., Cook, M., Cresswell, A., Helbig, N., ... & Pardo, T. (2011). Open Government and E-Government: Democratic Challenges from a Public Value Perspective. In *Proceedings of the 12th Annual International Digital Government Research Conference: Digital Government Innovation in Challenging Times*, 245-253.
[10.1145/2037556.2037597](https://doi.org/10.1145/2037556.2037597)

- Healey, P. (1998). Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 30(9), 1531–1546. <https://doi.org/10.1068/a301531>
- Healey, P. (2020). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. London, England: Macmillan Press Ltd. <https://doi.org/10.1007/978-1-349-25538-2>
- Hosseini, S. M., & Sharifzadeh, M. (2014). *Knowledge-based agricultural development (Knowledge, technology, and innovation management in agriculture)*. Jahād-e Dāneshgāhi Press. **[In Persian]**
- Kalantari Khalilabad, H., Pourahmad, A., Ghasemi, I., & Mousavi, S. R. (2016). Local institutions and their capacity in the urban tourism sustainable development. *Journal of Heritage and Tourism*, 1 (1), 1-22. **[In Persian]** magiran.com/p1703890
- Kazemian, G., & Mirabedini, Z. (2011). Pathology of Integrated Urban Management for Tehran in view of Policy and Decision Making, *Journal of Fine Arts: Architecture & Urban Planning*, 3(46), 27-38. **[In Persian]** <https://dor.isc.ac/dor/20.1001.1.22286020.1390.3.46.3.7>
- Kazemian, G., Faraji-Rad, Kh., Rokneddin Eftekhari, A. R., & Pourtaheri, M. (2012). Assessment of the Regional Institutional Capacity and Formulating of the Appropriate Strategies (Case Study: Boukan and Orumiyeh County), *Urban Studies*, 1(2), 23-39. **[In Persian]** https://urbstudies.uok.ac.ir/article_1838.html
- Khajehnaei, F., Zand Moghadam, M. R. and Korkeh Abadi, Z. (2020). Analysis of Social, Cultural, Economic, Environmental and Institutional Structures in the Growth and Development of Urban Tourism, Case Study: Galugah City. *Journal of Urban Ecology Researches*, 11(21), 13-28. **[In Persian]** [10.30473/gup.2020.7469](https://www.gup.2020.7469)
- Koutra, C. (2007). *Building capacities for tourism development and poverty reduction Centre for Tourism Policy Studies*, pp1-32. ESRC Postdoctoral Fellowship Awardee. <http://eprints.bournemouth.ac.uk/12282/1/Koutra.pdf>
- Krishnaveni, R., & Sujatha, R. (2013). Institutional capacity building: A systematic approach. *SCMS Journal of Indian Management*, 10(4), 1–107. <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&profile=ehost&scope=site&authtype=crawler&jrnl=09733167&AN=93400542>
- Kupper, D., Pennino, S., Deshayes, E., Vesikioja, K., & Haseth, R. (2025). Financing the net-zero transition of mission cities: Governance barriers and enablers to the use of innovative financing instruments. *Frontiers in Sustainable Cities*, 7, 1665973. <https://www.frontiersin.org/journals/sustainable-cities/articles/10.3389/frsc.2025.1665973/full>
- Lalehpour, M. (2017). An analysis on Management - Institutional Capacity of Urban Spaces in Relation with Participation of Citizens in the Management of Cities (Case Study: District No. 8 of Tabriz). *Geography and Development*, 15(49), 59-80. **[In Persian]** [10.22111/gdij.2017.3451](https://www.gdij.2017.3451)
- Lansing, A. E., Romero, N. J., Siantz, E., Center, K., & Gilmer, T. (2025). An emerging knowledge exchange framework: Leadership insight into a key capacity-building impact in a large urban trauma-informed initiative supporting resiliency and promoting equity. *BMC Public Health*, 25(1), 1746. <https://doi.org/10.1186/s12889-025-22268-4>
- Lobao, L., Martin, R., & Rodriguez-Pose, A. (2009). Editorial: Rescaling the state: New modes of institutional-territorial organization. [10.1093/cjres/rsp001](https://www.cjres.rsp001)

- Lounkaew, K., Soontornthum, T., Nuipin, W., & Boonart, J. (2025). Urban governance and livable city development: Concepts and case studies. *Suranaree Journal of Social Science*, 19(3), e278469. [10.55766/sjss278469](https://doi.org/10.55766/sjss278469)
- Lundén, A., Saarinen, J., & Hall, C. M. (2025). Institutional limits of sustainability in tourism governance: changing governance rationalities in protected area tourism in Finland. *Journal of Ecotourism*, 24(4), 461–481. <https://doi.org/10.1080/14724049.2025.2458536>
- Mandić, A., & Pivčević, S. (2026). Living Labs as Governance Mechanisms for Sustainable Tourism Monitoring: Evidence from Six European Destinations. *International Journal of Tourism Research*, 28, e70346. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/jtr.70346>
- McGill, R. (1998). Urban management in developing countries. *Cities*, 15(6), 463–471. [10.1016/S0264-2751\(98\)00041-9](https://doi.org/10.1016/S0264-2751(98)00041-9)
- Mirvakili, A. A & Moradi Masihi, V. (2022), A Review of City Development Strategy Based on Institutional and Community Capacity Building in Karaj Metropolis, *Journal of Geographical Studies of Mountainous Areas*, 3(10), 141-165. [In Persian] https://gsma.lu.ac.ir/article_707902.html.
- Mobarhan Ghasemabadi, F., Hosseini, S. A. and Eskandari Noodeh, M. (2017). Indicators to measure impact and implementation of the development strategy (CDS) on the development of urban tourism, Case Study: City Chaboksar. *Journal of Urban Ecology Researches*, 8(16), 67-76. [In Persian] [20.1001.1.25383930.1396.8.16.5.8](https://doi.org/10.1001.1.25383930.1396.8.16.5.8)
- Momeni, F., Attarpour, M., Salehzadeh, R., & Khazaei, M. M. (2016). Institutional Arrangements and Comprehensive Development: The Role of Institutional Innovations in Achieving Sustainable Development and Technology Development, *QJER*, 16 (3):107-130. [In Persian] [20.1001.1.17356768.1395.16.3.10.7](https://doi.org/10.1001.1.17356768.1395.16.3.10.7)
- Morandell, T., Wicki, M., & Kaufmann, D. (2025). Between fragmentation and integration: Exploring urban–rural coordination in the planning of medium-sized European cities. *Territory, Politics, Governance*, 1–24. <https://doi.org/10.1080/21622671.2025.2529335>
- Moscardo, G. (Ed.). (2008). *Building community capacity for tourism development*. CABI.
- Moulaert, F., Mehmood, A., & Hamdouch, A. (Ed.). (2013). *The International Handbook on Social Innovation: Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*. Edward Elgar Publishing. [10.3935/rsp.v2i1i3.1225](https://doi.org/10.3935/rsp.v2i1i3.1225).
- Mousavi Mirkalai, S M., Khaliji, M A., & Sadeghi, S. (2023). Policymaking of Key Factors and influencing Variables on the Institutional Capacity of Urban Management, a Case Study of Tehran. *Journal of Urban Environmental Planning and Development*, Vol 3, No 11, PP 19-34. [In Persian] [/10.30495/juepd.2023.1983162.1171](https://doi.org/10.30495/juepd.2023.1983162.1171)
- Mousavi Movahedi, A., Kiani Bakhtiari, A. and Eskandari, A. (2005). *Rahyaft*, 15(36). [In Persian] [20.1001.1.10272690.1384.15.36.2.8](https://doi.org/10.1001.1.10272690.1384.15.36.2.8)
- Mousavi, S. M. (2025). Institutional challenges of cultural heritage and tourism in advancing general policies of the resistance economy, *journal of social - cultural strategy*, 58(3), 1023-1058. [In Persian] [10.22034/scs.2025.514436.1679](https://doi.org/10.22034/scs.2025.514436.1679)
- Mulgan, G. (2026). *The art of public strategy: Mobilizing power and knowledge for the common good*. Oxford University Press. <https://global.oup.com/academic/product/the-art-of-public-strategy-9780199593453>

- Nelles, J. (2013). Cooperation and capacity? Exploring the sources and limits of city-region governance partnerships. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(4), 1349–1367. [10.1111/j.1468-2427.2012.01112.x](https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2012.01112.x)
- Oxford Advanced Learner's Dictionary. (2000). *Capacity*. Oxford University Press.
- Panigrahi, M. (2012). Capacity building of teachers through distance mode using teleconferencing as an innovative tool. *Turkish Online Journal of Distance Education*, 13(2), 256–266. <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/155923>
- Pazhuhan, M., Hosseini, S. A., Heydari, R. and Bagheri, M. (2025). 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. *Urban Economics and Planning*, 6(1), 118-126. [In Persian] [10.22034/uep.2025.495056.1571](https://doi.org/10.22034/uep.2025.495056.1571)
- Pormohammadi, M., Tourani, A., & Hosseinlo, M. (2013). Integrated Development of Rural and Urban Areas, Spatial and Strategic Approach in Settlements Planning System, *Geographic Thought*, 7(14), 9-36. [In Persian] https://geonot.znu.ac.ir/article_20825.html
- Pourahmad, A., Mahdian Bahnamiri, M., and Mahdi, A. (2013). An Analysis of the Factors Preventing the Realization of an Urban Integrated Management through the Lens of Existing Laws. *IUESA*; 1 (2) :31-50. [In Persian] ueam.ir/browse.php?a_id=31&sid=1&slc_lang=fa
- Rafiean, M., Khodaei, Z., & Dadashpoor, H. (2014). Community Capacity Building as an Approach in Empowering Social Institutions. *Sociology of Social Institutions*, 1(2), 133-160. [In Persian] https://ssi.journals.umz.ac.ir/article_735.html
- Raven, R., Sengers, F., Spaeth, P., Xie, L., Cheshmehzangi, A., & de Jong, M. (2019). Urban experimentation and institutional arrangements. *European Planning Studies*, 27(2), 258–281. [10.1080/09654313.2017.1393047](https://doi.org/10.1080/09654313.2017.1393047)
- Rincón, C. A. R., Santos, J., Volker, L., & Rouwenhorst, R. (2021). Identifying institutional barriers and enablers for sustainable urban planning from a municipal perspective. *Sustainability*, 13(20), 11231. [10.3390/su132011231](https://doi.org/10.3390/su132011231)
- Saeedi, J. (2023). Structural Analysis of Regional Development Drivers (Case Study: Chaharmahal and Bakhtiari Province). *Quarterly Journal of Urban and Regional Development Planning*, 8(27), 83-132. [In Persian] [10.22054/urdp.2023.69285.1467](https://doi.org/10.22054/urdp.2023.69285.1467)
- Saeedi, J., Sadeghi Dehcheshmeh, S. and Mousavian, S. M. (2024). Identifying and analyzing factors affecting institutional capacity based on an integrated urban development approach (Case study: Shahrekord city). *The Journal of Spatial Planning and Geomatics*, 28(4), 54-95. [In Persian] https://hsm.spm.modares.ac.ir/article_14780.html
- Scott, W. R. (2008). *Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities* (4th ed.). Sage. https://digitalcommons.usu.edu/unf_research/55/
- Senge, P. M. (2006) *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*. Doubleday (A Division of Random House), New York, 7.
- Shalchian Rabe, N. (2019). *Analyzing the role of institutional development in improving tourism infrastructures: A case study of Mashhad city*. Ph.D. Thesis of Geography and Urban Planning, Kharazmi University. [In Persian]
- Shams, L. (2023). *Investigating the foundations, frameworks, and mechanisms for enhancing institutional capacity in governance and proposals for the Islamic Consultative Assembly*. Islamic Parliament Research Center. [In Persian]

- Sheburah Essien, R., Amedzro, K. K., Owusu, G., & Robinson, J. (2025). The agency of national government in negotiating resilient urban infrastructure development: The case of GARID, Accra. *Urban Geography*, 46(10), 2225–2252.
<https://doi.org/10.1080/02723638.2025.2502284>
- Shokouhi Bidhendi, R., Azizabadi Farahani, F., Talebian, M. H., Ghalibaf, M. B. and Salehi Amiri, R. (2021). Strategic Tourism Management of Tehran; Challenges and Opportunities. *The Monthly Scientific Journal of Bagh-e Nazar*, 17(92), 75-88. **[In Persian]**
[10.22034/bagh.2019.160240.3890](https://doi.org/10.22034/bagh.2019.160240.3890)
- Soleimankhani, A. and zabihi, H. (2023). Developing the Role of Social and Cultural Deputy of Tehran Municipality in the Management of Urban Tourism Development. *Art of Green Management*, 1(4), 89-112. **[In Persian]**
[10.30480/agm.2023.4560.1034](https://doi.org/10.30480/agm.2023.4560.1034)
- Spekkink, W. (2013). Institutional capacity building for industrial symbiosis in the Canal Zone of Zeeland in the Netherlands: A process analysis. *Journal of Cleaner Production*, 52, 342–355.
[10.1016/j.jclepro.2013.02.025](https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2013.02.025)
- Taherkhani, H., et al. (2009). *Capacity building in municipalities*. Tehran: Iran Municipalities and Rural Management Organization Publications. **[In Persian]**
- Tehran City Planning Studies Center. (2017). Investigating the Challenges of Integrated Management of the Implementation of Comprehensive and Detailed Plans for Tehran City, Report No. 427. **[In Persian]**
- Trang, T. T., Bush, S. R., & van Leeuwen, J. (2023). Enhancing institutional capacity in a centralized state: The case of industrial water use efficiency in Vietnam. *Journal of Industrial Ecology*, 27(1), 210–222.
[10.1111/jiec.13367](https://doi.org/10.1111/jiec.13367)
- UNESCO. (2011). *Capacity development for education for all: The CapEFA programme*. UNESCO.
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000227742>
- UN-Habitat. (2025). Towards inclusive urban futures: The integrative role of local development agencies in urban regeneration. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme.
<https://unhabitat.org/>
- Uphoff, N. (1992) *Local Institutions and Participation for Sustainable Development; International Institute for Food, Agriculture and Development*, Gatekeeper Series No. SA31.
<https://www.iied.org/sites/default/files/pdfs/migrate/6045IIED.pdf>
- URBACT. (2019). *Making integrated urban development more manageable*. URBACT Programme.
<https://urbact.eu/whats-new/stories/integrated-urban-development>
- Van der Berg, L., Braun, E., & van der Meer, J. (1996). *Organising and implementing major metropolitan projects*. Paper presented at the 36th Congress of the European Regional Science Association, ETH Zurich, Switzerland.
- Wang, S., Li, J., Zhang, H., & Chen, Y. (2025). Reshaping urban governance: Vertical adaptation of the integrated LRF model through urban village renewal in Hangzhou, China. *Progress in Planning*, 185, 100–125.
- Wenger, E., McDermott, R. A., & Snyder, W. (2002). *Cultivating Communities of Practice: A Guide to Managing Knowledge*, Harvard business press.
- Wickham, F., Kinch, J., & Lal, P. (2009). Institutional capacity within Melanesian countries to effectively respond to climate change impacts, with a focus on Vanuatu and the Solomon Islands. In Secretariat of the Pacific Regional Environment Programme (SPREP).
<https://www.cakex.org/sites/default/files/Final-Wickhametal-2009-InstitutionalCapacity-ClimateChange-Melan.pdf>

Wignaraja, K. (2009). *Capacity development: AUNDP primer*. United Nations Development Programme (UNDP), USA.

<https://www.adaptation-undp.org/resources/capacity-development-undp-primer-undp-2009>

Willston Press. (2023). *Innovating public investment models with decentralized finance in municipal bonds*.

<https://willstonpress.com/index.php/urban/article/download/31/32>

World Bank (2017). *Governance and The World Bank Group Year in Review*, World Bank Group.

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/407031510747657764/pdf/121403-WP-PUBLIC-GovernanceAnnualReview.pdf>

Zahedi Mazandarani, M. J. (2017). *Development and inequality*. Maziar Publications. **[In Persian]**

مقاله در دست انتشار