

تحلیل شکاف میان برنامه‌ریزی و مدیریت اجرای اسکان در برنامه‌های گردشگری شهری مورد مطالعه: طرح ایجاد و بهسازی اقامت زائران در شهر مشهد

بهناز امین زاده*، علی آسوده^۲

^۱ دانشیار دانشکده شهرسازی، پردیس هنرهای زیبا، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

^۲ کارشناس ارشد مدیریت شهری، پردیس هنرهای زیبا، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

(تاریخ دریافت مقاله: ۹۲/۸/۲۸، تاریخ پذیرش نهایی: ۹۳/۱۱/۲۳)

چکیده

موضوع اسکان گردشگران، خصوصاً در شهرهایی که به عنوان مقاصد پرجاذبه گردشگری شناخته می‌شوند، همواره چالش‌هایی را برای مدیریت شهری ایجاد کرده است لذا ضروریست تا به عنوان بخشی از نظام برنامه‌ریزی شهری، در عمل بررسی شود. هدف از این تحقیق، ارائه تحلیلی از شکاف میان برنامه‌ریزی و مدیریت اجرای برنامه‌های اسکان گردشگری است که بطور خاص به بررسی طرح "ایجاد و بهسازی مکان‌های مناسب برای اقامت زائران کم درآمد در مشهد" می‌پردازد. این طرح از سال ۱۳۸۸ در منطقه نامن به مرحله اجرا درآمده است. مطالعه حاضر با استفاده از روش بازبینی پیرس، اجرای این طرح را در یک دوره سه ساله بررسی می‌کند تا تحلیلی از عوامل ناکارآمدی آن ارائه دهد. یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد پیمایش و تحلیل ناکافی مولفه‌های کلیدی توسط برنامه‌ریزان، پیش‌بینی نادرست برنامه‌ریزان و آگاهی اندک آنها از تجارب عملی، مدیریت راهبردی ناکارآمد و انحراف از طرح، عدم تعهد مدیریت‌های طرح به اجرای طرح، و عدم جذب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، از عوامل مهم شکاف میان برنامه‌ریزی و اجرای طرح مذکور می‌باشند که موجب کندی و در نهایت تعلیق طرح شده است.

واژه‌های کلیدی

برنامه‌ریزی گردشگری، مدیریت اجرا، اسکان، سنجش طرح.

مقدمه

نقش امکانات اقامتی در محصولات گردشگری را در قالب روابط دو جانبه میان امکانات اقامتی با هریک از مقاصد قبلی و بعدی سفر، مقامات محلی، محیط محلی، جاذبه ها و آژانس های مسافرتی و تورگردان ها در نظر می گیرند.

اقامتگاه ارزان قیمت در شهر مشهد، مهم ترین اولویت گردشگرانی است که عمدتاً زائران حرم مطهر امام رضا (ع) می باشند و به لحاظ اقتصادی در گروه افراد کم درآمد قرار می گیرند. عدم تطابق ظرفیت موجود اسکان ارزان قیمت با نیازهای جمعیت روزافزون زائران کم درآمد، موجب شده که این موضوع به عنوان یکی از چالش های پیش روی مدیریت شهری مشهد و بویژه شهرداری منطقه ثامن مطرح شود. به همین دلیل مدیریت شهری منطقه ثامن، اجرای طرح "ایجاد و بهسازی مکان های مناسب برای اقامت زائران کم درآمد در مشهد"، را از سال ۱۳۸۸ در دستور کار قرار داد، اما این طرح پس از گذشت سه سال از اجرای آن، به حالت تعلیق درآمده است. در این تحقیق تلاش می شود تا سه سوال اصلی مورد بررسی قرار گیرد: نخست، مولفه های مناسب بازبینی برنامه های گردشگری با هدف ارائه تحلیلی از شکاف میان برنامه ریزی و اجرا کدام ها هستند؟ دوم، به چه میزان اقدامات پیشنهادی طرح اسکان ارزان قیمت زائرین در قالب فعالیت های برنامه ریزی شده آن طی دوره زمانی سه ساله ۱۳۹۱-۱۳۸۸ به اجرا درآمده است؟ و سوم، چه موانعی سبب ناکارآمدی و عدم اجرای طرح شده است؟

در جهت پاسخ به سوالات فوق، محتوای کلی طرح و اقدامات اجرایی ایجاد و بهسازی مکان های مناسب برای اقامت زائران کم درآمد در شهر مشهد مورد بررسی قرار می گیرد. در این طرح، زائران کم درآمد به کسانی اطلاق شده است که محل اسکان آنها در اماکن عمومی، کمپ ها، مهمان پذیرها و منازل شخصی اجاره ای می باشد و مقصود از مکان های اقامتی ارزان قیمت برای اقامت زائران کم درآمد، مکان هایی به منظور تامین تخت های ارزان قیمت است.

برنامه ریزی، بعنوان یک اصل جامع در توسعه هر برنامه گردشگری در سطوح محلی، ملی و منطقه ای امری پذیرفته شده است (WTO, 1994; Inskip, 1991)، مشروط بر آنکه گام های مربوط به اجرا در فرآیند برنامه ریزی در نظر گرفته شود و برنامه عملیاتی برای این منظور تهیه گردد (Gunn, 2002; Inskip, 1991). اگرچه ایده آل برنامه ریزان آنست که برنامه به همان صورتی که برنامه ریزی شده، مورد اجرا قرار بگیرد، اما در عمل با چالش های متعددی مواجه می شوند و لاجرم ناچار می شوند بین ایده آل های برنامه و عملیاتی بودن برنامه، تصمیم گیری نمایند (Burns, 2004, 27). چنین وضعیتی، در صورتی که کنترل شده نباشد، می تواند برنامه را از اهداف خود دور کند و یا آنکه سبب اجرای برنامه ای شود که با شرایط واقعی محیط تطابق ندارد. در هر دو صورت، نتیجه، ناکارآمدی و عدم موفقیت اجرای برنامه را به دنبال دارد و به شکست برنامه منجر می شود. علیرغم مطالعاتی که در زمینه برنامه ریزی و مدیریت اجرای برنامه های گردشگری به طور جداگانه وجود دارد، رابطه بین این دو، کمتر در فرآیند برنامه ها مورد توجه بوده است، به گفته پیرس "برنامه ریزی گردشگری بیشتر بر روی تهیه برنامه ها و اجرای آغازین برنامه ها تمرکز دارد و توجه اندک یا بی توجهی نسبت به آنچه که متعاقباً رخ می دهد، صورت می گیرد" (Pearce, 2000, 191). اقامت گردشگر، یکی از اجزای مهم برنامه های گردشگری است. بسیاری از محققان از جمله هالووی^۲، مک اینتاش و گلندر^۳، و سینکلر و استبلر^۴ برای این موضوع تاکید دارند که خدمات اسکان و پذیرایی در صنعت گردشگری یکی از پیچیده ترین و پویاترین بخش های این صنعت است (کاظمی، ۱۳۸۵، ۷۵). اهمیت موضوع برنامه ریزی و مدیریت اسکان در برنامه های گردشگری را می توان در این عبارت خلاصه نمود که سازمان جهانی گردشگری^۵، مسافری را گردشگر محسوب می کند که حداقل یک شب در مقصدی که از آن دیدن می کند، اقامت داشته باشد. همچنین کوپرو و همکاران (Cooper, et al., 2005)،

شکاف میان برنامه ریزی و مدیریت اجرا در برنامه های گردشگری شهری

است و افراد بسیاری به این حوزه پرداخته اند (Inskip, 1991; Cooper et al, 2005; WTO, 1994; Pearce, 2000; Gunn, 2002; Burns, 2004). در زمینه اجرای برنامه های گردشگری و موانع و مشکلات اجرایی آنها، تحقیقات محدودی وجود دارد. با این حال تحقیقات انجام شده نشان می دهد عدم مشارکت اجتماع محلی (Ioannides, 1995; Tosun & Jenkins, 1990)، بیش بینی نادرست در زمینه کنترل استفاده از زمین (Cooper et al, 2005)،

برنامه ریزی گردشگری در تعریف وسیع خود، سازماندهی آینده برای دستیابی به اهداف مشخص گردشگری است (Inskip, 1991). اجرا نیز بصورت لفظی، انجام یک برنامه برای تحقق بخشیدن به اهداف برنامه است. مروری بر ادبیات گردشگری شهری نشان می دهد که جنبه های مختلف برنامه ریزی گردشگری و ارائه مدل ها و فرآیندهای برنامه های گردشگری از دهه ۱۹۹۰ به بعد مورد توجه محققان قرار گرفته

گردشگران، جلوگیری از خالی ماندن واحدهای اقامتی و پذیرایی در فصول بارانی و تداوم عملیات گردشگری برای تولید سود در تمام طول سال مورد توجه قرار گرفته است.

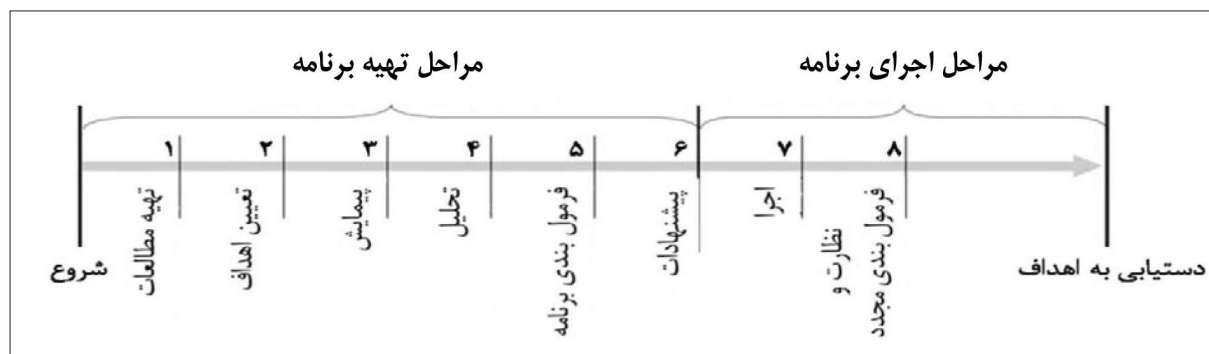
در مقاله حاضر، به منظور تبیین شکاف میان مراحل تهیه برنامه^۷ و مراحل اجرای آن، براساس استنتاج از منابع معتبر، یک مدل پایه برنامه‌ریزی هشت مرحله‌ای معرفی شده است که در تحلیل برنامه‌های گردشگری قابل استفاده است (تصویر ۱).

شش مرحله ابتدایی مربوط به مراحل تهیه برنامه است. این مراحل شامل تهیه مطالعات^۸، تعیین اهداف^۹، پیمایش^{۱۰}، تحلیل^{۱۱}، فرمول بندی برنامه^{۱۲} و پیشنهادات^{۱۳} است و دو مرحله انتهایی به اجرای برنامه^{۱۴} می‌پردازد. اولین مرحله از مراحل اجرای برنامه به برنامه‌های عملیاتی متفاوت یا پروژه‌هایی با برنامه زمانی مشخص مربوط می‌شود، و دومین مرحله آن به نظارت و فرمول بندی مجدد^{۱۵} به منظور تحلیل اثرات اجرا بصورت دوره‌ای و در فواصل معین می‌پردازد تا هرگونه انحرافی که در مسیر برنامه رخ می‌دهد، از میان برداشته شود و پیشنهادات اولیه را براساس بازخوردهای جمع‌آوری شده در زمینه چگونگی اجرای برنامه جمع‌آوری می‌کند و آن پیشنهادات را به منظور دستیابی به اهداف برنامه به مدیران گزارش می‌دهد.

شکاف میان برنامه‌ریزی و اجرا در انقطاع میان "پیشنهادات" (مرحله ششم) و "اجرا" (مرحله هفتم) حادث می‌شود که می‌تواند بیانگر عدم تناسب میان مفهوم اصلی برنامه‌ریزی و نتایج اجرای عملیاتی برنامه باشد. دو گونه شکاف میان برنامه‌ریزی و اجرا وجود دارد: نخست، عدم اجرا (تمام پیشنهادات برنامه یا جزئی از آن در اجرا با شکست مواجه می‌شود) و دوم، انحراف در اجرا (اجرای برنامه، اهداف برنامه را محقق نمی‌سازد). لی‌یو و همکاران^{۱۶} (۲۰۱۲)، از مدل ترکیبی تصمیم‌سازی چند معیاری به منظور شناسایی روابط وابستگی میان ابعاد اجرایی برنامه و سیاست‌های گردشگری، استفاده می‌کنند. آنها ضمن بازبینی اجرای سیاست‌های گردشگری تایوان، یک مدل چند معیاری برای سیستم‌های ارزیابی اجرای سیاست‌های گردشگری پیشنهاد می‌دهند و آن را در بهبود برنامه‌های مربوط به سیاست‌های گردشگری تایوان بکار می‌گیرند. در نهایت، با توجه به تاثیر ابعاد گردشگری، اولویت‌های اجرایی سیاست‌های گردشگری تایوان را به ترتیب در ایجاد امنیت در محیط و صنعت گردشگری، بهبود

فقدان منابع مالی برای اجرای برنامه‌های گردشگری (Inskeep, 1991) و وجود مولفه‌های غیرقابل کنترل در شرایط در حال تغییر (Inskeep, 1991; WTO, 1994)، از علل اصلی ناکارآمدی برنامه‌های گردشگری هستند. به نظر می‌رسد میان برنامه‌ریزی گردشگری و مدیریت اجرای آن شکافی وجود دارد که در عمل بسیاری از برنامه‌های گردشگری شهری را با شکست و یا عدم کارایی مناسب روبرو می‌سازد. از نظر سازمان جهانی گردشگری "لازم است طرح‌های توسعه گردشگری حین و پس از اجرا ارزیابی گردند تا از تحقق اهداف و دستیابی به سیاست‌های توصیه شده، اطمینان حاصل گردد" (WTO, 1994, 16). به عبارت دیگر نیاز به رویکردی در برنامه‌های گردشگری است که در آن برنامه‌ریزی و فرآیندهای اجرایی با یکدیگر تلفیق شوند.

در زمینه برنامه‌ریزی و مدیریت اسکان در برنامه‌های گردشگری، دسته‌بندی‌های گوناگونی وجود دارد. بعنوان مثال کوپر و همکاران (۲۰۰۵)، اشکال مختلف برنامه‌ریزی و عرضه امکانات اقامتی را بدین ترتیب بیان می‌کنند: پرداخت وجه - بدون پرداخت وجه، همراه با خدمات - بدون خدمات، تملک - اجاره، هدف اولیه (هتل‌ها، مهمانپذیرها و ...) - اشتغال ثانویه (خانه شخصی و ...) و ثابت - متحرک. یآوری و دیگران (۱۳۹۰) نیز به چهار مولفه: انتخاب مکان، فصلی بودن تقاضا، تاثیر فروش اتاق‌ها بر سود و هزینه‌های ثابت بالا در برنامه‌ریزی و مدیریت اسکان در برنامه‌های گردشگری اشاره می‌کنند. همچنین محلاتی (۱۳۸۰)، تاسیسات پذیرایی و جهانگردی را براساس موقعیت جغرافیایی، نوع مالکیت و گروه‌های استفاده کننده، دوره بهره‌برداری، نوع و مدت عرضه خدمات و نوع بنا (متحرک یا ثابت) تقسیم‌بندی می‌کند. بعنوان مثال در طرح جامع گردشگری سری لانکا که در سال ۱۹۹۲ با همکاری سازمان جهانی گردشگری تهیه شد، برخی عوامل تعیین‌کننده سیاست‌های بازاریابی در زمینه برنامه‌ریزی و مدیریت اسکان گردشگران شامل موسمی بودن گردشگری، عدم تبعیت واحدهای اقامتی و پذیرایی از استانداردهای یکسان، ضرورت ارتقا و بهبود کیفیت محصولات، توجه به اصول توسعه پایدار در طرح‌ها و پروژه‌های گردشگری، و بررسی و ارزیابی اثرات اجتماعی توسعه گردشگری می‌باشند که بدین منظور راهبردهای بازاریابی همچون تبلیغات موسمی و فصلی در بازارهای هدف برای توزیع متناسب فصلی



تصویر-۱ مدل ترکیبی پایه برنامه‌ریزی.

ماخذ: (برداشتی از: Cooper et al., 2005; Inskeep, 1991; WTO, 1994)

شناسایی موانع اجرای طرح و شناسایی علل موانع طرح، مصاحبه نیمه ساختاری از ۱۷ نفر از مصاحبه‌شوندگان شامل کارفرمایان (هفت نفر) و دست‌اندرکاران تهیه برنامه (ده نفر) در خصوص به تاخیر انداختن و یا عدم پیشرفت اجرای طرح، مشکلات حین اجرای طرح و چگونگی بروزرسانی عناصر طرح و بکارگیری آنها در اجرا صورت پذیرفته است. در نهایت، پس از گردآوری فایل‌های صوتی و یادداشت‌های مرتبط، و نیز سایر اطلاعات جمع‌آوری شده، شناسایی مولفه‌ها و تحلیل اطلاعات در جهت استخراج مهم‌ترین مشکلات و موانع اجرای طرح انجام پذیرفت.

ویژگی‌های طرح ایجاد و بهسازی مکان‌های مناسب برای اقامت زائران کم درآمد

مشهد مقدس سالانه میزبان بیش از ۲۵ میلیون زائر می‌باشد و طی دهه‌های اخیر رشد چشمگیر زائرین بارگاه ملکوتی حضرت رضاع (که غالباً از اقشار کم درآمد هستند، توام با اجرای طرح نوسازی و بهسازی بافت پیرامون حرم مطهر، چالش‌ها و مسائل متعددی را برای مدیریت شهری مشهد ایجاد کرده است، زیرا از یک سو، رشد روزافزون جمعیت زائران کم درآمد بیش از ظرفیت موجود اسکان ارزان قیمت بوده و از سوی دیگر همزمان با اجرای طرح نوسازی و بهسازی در بافت پیرامون حرم مطهر که از دیرباز محل اقامت و اسکان بخش عمده‌ای از زائران حضرت رضاع) بوده است، بسیاری از اماکن اقامتی ارزان قیمت به علل مختلف از جمله فرسودگی، جایگزینی با سایر کاربری‌ها و قرار گرفتن در مسیر اجرای طرح، از ظرفیت خارج شده‌اند که موجب شده موضوع اسکان ارزان قیمت زائران کم درآمد بعنوان یک چالش پیش روی مدیریت شهری بویژه شهرداری منطقه ثامن، مورد توجه قرار گیرد. در همین راستا، طرح مذکور بعنوان یک طرح موضوعی-موضوعی، مکمل طرح تفصیلی نوسازی و بهسازی بافت پیرامون حرم مطهر است و سعی دارد تا با ایجاد تسهیلات اقامتی ارزان قیمت، زمینه حضور اقشار کم درآمد را به منظور ایجاد ترکیب متعادل تر اقتصادی-اجتماعی زائران در حوزه شهرداری منطقه ثامن فراهم آورد. علاوه بر این، برنامه‌ریزی و مدیریت اسکان زائران کم درآمد، بسیاری از مشکلات حوزه شهرداری منطقه ثامن از جمله خدمات رسانی به زائران، ترافیک، ایمنی (عدم استحکام بناهای مورد استفاده)، و امنیت (جرائم گزارش شده به سبب عدم نظارت بر اسکان ارزان قیمت زائران) و... را کاهش می‌دهد. انگیزه و ضرورت اجرای طرح مورد بررسی را می‌توان این گونه بیان نمود: "با توجه به اهمیت و ضرورت فراهم آوردن امکانات برای اقامت گردشگران زیارتی کم درآمد حرم مطهر حضرت رضاع)، که بخش عمده زائران بارگاه ملکوتی ثامن الحجج (ع) را تشکیل می‌دهند، و نظر به اینکه اغلب محدوده طرح بهسازی و نوسازی بافت شهری پیرامون حرم مطهر رضوی، براساس برنامه‌ریزی‌های طرح مصوب و ملاک عمل موجود، به ویژه در عرصه‌های دخالت مستقیم، به احداث هتل‌های چهار و پنج

وضعیت اقتصادی-اجتماعی و منابع گردشگری بیان می‌کنند. مطالعه پیرس (۲۰۰۰) در نوشتار او تحت عنوان بازبینی برنامه‌های گردشگری: ملاحظات و موضوعات روش‌شناسی، به موضوع این تحقیق نزدیک تر است زیرا پیرس روشی را جهت تحلیل برنامه‌های در حال اجرا ارائه می‌دهد که برنامه‌های تعلیق شده در مرحله اجرا را نیز شامل می‌شود. براساس روش پیرس می‌توان علل شکاف میان برنامه‌ریزی و اجرا در برنامه‌های گردشگری را ریشه‌یابی کرد و پیشنهادهای جهت تعدیل شکاف پیشنهاد داد.

روش تحقیق

بر مبنای مدل پایه برنامه‌ریزی و با استفاده از روش بازبینی برنامه گردشگری پیرس (Pearce, 2000)، محتوای طرح و اقدامات اجرایی اسکان ارزان قیمت زائران در شهر مشهد مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته است. فرآیند بازبینی شامل مراحل زیر است: **گام اول، تعیین مولفه‌های کلیدی برنامه:** شناسایی و دسته‌بندی عناصر کلیدی برنامه گردشگری با توجه به پیشینه موضوع، اهداف عملیاتی برنامه، سیاست‌ها و راهبردهای اجرایی برنامه، تحلیل موقعیت و ساختار تشکیلاتی اجرای برنامه صورت می‌پذیرد.

گام دوم، سنجش برنامه: سنجش برنامه به وسیله مقایسه میان عناصر کلیدی شناسایی شده در گام اول و نتایج عملی اجرای برنامه و پیشنهادات آن صورت می‌پذیرد تا هم انحرافات دور از انتظار برجسته گردند و هم اجزایی از برنامه که احتمال شکست آنها زیاد است، مشخص شوند.

گام سوم، شناسایی موانع اجرای برنامه: در این گام شناسایی مشکلات و موانع اجرای طرح اسکان زائران جستجو می‌گردد. **گام چهارم، شناسایی علل موانع اجرا:** جهت ارائه تحلیلی از عوامل ناکارآمد بودن طرح و مدیریت اجرای آن که سبب توقف طرح شده است، در این گام اطلاعات مربوط به گام‌های فوق در ابعاد گوناگون مورد بررسی قرار می‌گیرند تا شکاف میان برنامه‌ریزی و اجرای طرح اقامت زائران در شهر مشهد مشخص گردد. تکنیک‌هایی که به منظور جستجوی پاسخ سوالات این تحقیق و انجام مراحل چهارگانه تحقیق مورد استفاده قرار گرفته است عبارتند از: مطالعات اسنادی، مشاهدات میدانی و مصاحبه نیمه ساختاری. اسناد مطالعاتی شامل گزارش الگویابی فضایی-کالبدی استقرار زائرین کم درآمد بعنوان مطالعه پایه طرح که طی سال‌های ۱۳۸۷-۱۳۸۳ تهیه و تصویب شده است و گزارشات میانکار مدیریت‌های طرح می‌باشد. روش غالب این بخش روش تحلیل متن بوده است و شامل استخراج داده‌ها، چالش‌های کلیدی و مولفه‌های مهم اجرای طرح، نحوه اجرا، و زمان‌بندی و تحلیل آنهاست. جمع‌آوری اطلاعات از طریق برداشت میدانی، مشاهده و بررسی اماکن اقامتی شامل حسینیه‌ها، زائرسراها، منازل زواری و مهمان‌پذیرها انجام شده است تا از این طریق مولفه‌های مکانی اجرای طرح نیز استخراج گردند. جهت تکمیل اطلاعات، خصوصاً در رابطه با گام‌های سوم و چهارم یعنی

”تهیه برنامه عملیاتی“ تقریباً مطابق با برنامه زمانی به پایان رسید و برنامه عملیاتی تهیه شده در تابستان ۱۳۸۹ به تصویب رسید. لیکن در بخش دوم ”شناسایی، تجهیز و تامین منابع و جلب مشارکت در سرمایه‌گذاری طرح و مدیریت بر اجرای طرح‌ها و پروژه‌ها و خدمات سازندگان و پیمانکاران“، برخلاف برنامه فاز اول زمان بندی، اقدامات به منظور تامین تخت ارزان قیمت از تابستان ۱۳۸۹ شروع شده است، اما عملاً طرح با کندی و رکود مواجه شد. در عین حال با توجه به شواهد کندی و رکود فرآیند اجرای طرح، سازمان مجری طرح نوسازی و بهسازی بافت پیرامون حرم مطهر، از اواخر سال ۱۳۹۰، دبیرخانه اسکان ارزان قیمت را جهت برنامه‌ریزی و مدیریت اجرای طرح ایجاد نمود لیکن عملاً موفق به پیشبرد برنامه از طریق مدیریت‌های طرح نشد. بدین ترتیب دبیرخانه اسکان ارزان قیمت، عمده فعالیت‌های خود را بر نوسازی حسینیه‌ها و موقوفه‌ها و جلب حمایت‌های مردم نهاد متمرکز نمود. با توجه به اینکه بسیاری از حسینیه‌ها و موقوفه‌ها در طی سالیان متمادی، اقامتگاه بخش عمده‌ای زائران کم درآمد بارگاه ملکوتی رضوی بوده‌اند و با توجه به تضامین وقف که بر بسیاری از آنها حاکم است، لذا احتمال انحراف آنها از شرایط بهره برداری کمتر است و نظر به اینکه برای نوسازی و احداث زائرسرای ارزان قیمت در طبقات فوقانی حسینیه‌ها، نیازی به تامین زمین نمی‌باشد، لذا ارایه بسته‌های تشویقی مصوب و مساعدت جهت نوسازی حسینیه‌ها و موقوفه‌های زائرپذیر به عنوان راهبردی مناسب در راستای تامین اهداف طرح اسکان ارزان قیمت در دستور کار طرح قرار گرفت. بدین ترتیب تعدادی از این موقوفه‌ها و حسینیه‌ها با ارایه تعهدات و تضامین متناظر، از بسته‌های تشویقی مصوب بهره‌مند شده و اقدام جهت نوسازی را آغاز نموده‌اند که در تصویر ۲ نشان داده شده است.

در نهایت اینکه علی‌رغم اقدامات سازمان مجری طرح نوسازی و بهسازی بافت پیرامون حرم مطهر، حساسیت چالش پیش روی مدیریت شهری و مقیاس کلان موضوع برنامه‌ریزی و مدیریت زائران موجب شد که طی مصوبه دولت دهم در سال ۱۳۸۹، کارگروه ملی زیارت با هدف توسعه و تعمیق زیارت و ترویج فرهنگی امور زائران در مقیاس ملی شکل بگیرد که طی جلسات

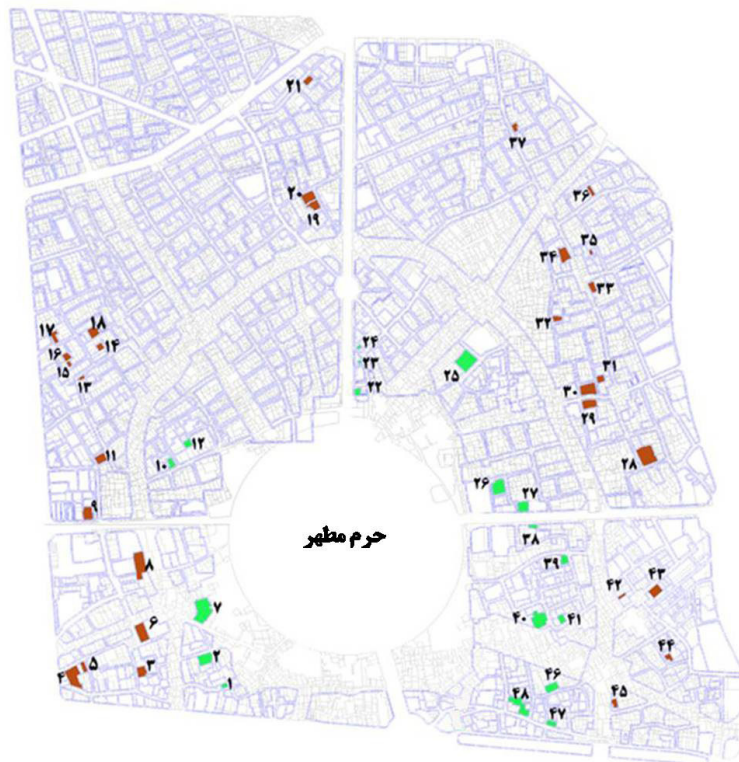
ستاره اختصاص خواهد یافت، و این امر موجب دشواری دسترسی و اقامت برای گردشگر زیارتی کم درآمد و محدودیت مکان برای زائر سراهای مناسب این گروه خواهد گردید، ایجاد و بهسازی مکان‌های مناسب برای اقامت زائران کم درآمد حرم مطهر حضرت رضاع) ضرورت می‌یابد“ (عمران و مسکن سازان ثامن، ۱۳۸۸). در واقع رسالت اصلی طرح، ایجاد و بهسازی مکان‌های مناسب برای اقامت زائران کم درآمد است. چشم انداز این طرح، تولید ۳۰ هزار تخت ارزان قیمت برای قشر مخاطب است و اهداف عملیاتی: فراهم نمودن زمینه جهت تامین امکانات اقامتی متناسب با حجم زائران کم درآمد حرم مطهر، ایجاد الگوهای فضاهای اقامتی امکان پذیر برای زائران کم درآمد، و انطباق و هماهنگی برنامه‌ریزی و طراحی الگوهای مجموعه‌های اقامتی خاص زائران کم درآمد با طرح مصوب بهسازی و نوسازی پیرامون حرم مطهر است که در طرح اقامت زائران پیش بینی شده است.

جهت دستیابی به اهداف، سه مدیریت طرح جهت اجرای طرح انتخاب شدند. شرح خدمات اجرایی مدیریت‌های طرح، متشکل از دو بخش می‌باشد: نخست، ”خدمات تدوین نظامات اجرایی و تهیه ساختار عملیاتی و برنامه اجرایی“ شامل تدوین بانک اطلاعات موضوعی به منظور شناسایی فرصت‌ها و امکانات بالقوه و بالفعل در ارتباط با هدف، تدوین راهبردهای اقدام در زمینه‌های گوناگون فعالیت موضوع برنامه و تدوین نظامات اجرایی و تهیه ساختار عملیاتی. بخش دوم، ”بستر سازی و اجرای پروژه‌ها“ شامل شناسایی، تجهیز و تامین منابع و جلب مشارکت در سرمایه‌گذاری طرح، و مدیریت بر اجرای طرح‌ها و پروژه‌ها و خدمات سازندگان و پیمانکاران است. همچنین با توجه به برنامه زمانی کلی انجام طرح، مدت زمان انجام خدمات بخش اول (تهیه برنامه عملیاتی)، شش ماه پس از شروع طرح و مدت زمان انجام قسمت اول از بخش دوم (شناسایی و جلب سرمایه‌گذار)، شش ماه پس از تصویب برنامه عملیاتی و مدت زمان انجام قسمت دوم از بخش دوم (اجرای پروژه)، دو سال پس از عقد قرارداد سرمایه گذاری تعیین شده است (عمران و مسکن سازان ثامن، ۱۳۸۸). بدین ترتیب طرح در مهر ماه ۱۳۸۸ آغاز گردید که در بخش اول

جدول ۱- خلاصه آماری طرح اسکان ارزان قیمت.

موضوع	پیش بینی در سال ۱۴۰۰
پیش بینی جمعیت زائران حرم مطهر	۳۰/۰۰۰/۰۰۰ نفر
جمعیت زائران کم درآمد (۷۲٪ جمعیت زائران)	۲۱/۶۰۰/۰۰۰ نفر
زائران نیازمند اسکان (۷۰٪ کل جمعیت زائران کم درآمد)	۱۵/۱۲۰/۰۰۰ نفر
میانگین مدت اقامت (۳ شب)	۴۵/۳۶۰/۰۰۰ نفر- شب
۶۷٪ زائران در ایام پیک (۱۲۰ روز) مشرف می‌شوند.	۳۰/۳۹۱/۰۰۰ نفر- شب
۲۳٪ زائران در ایام غیر پیک (۲۴۵ روز) مشرف می‌شوند.	۱۴/۹۶۹/۰۰۰ نفر- شب
تخت ارزان قیمت مورد نیاز در ایام پیک	۲۵۳/۰۰۰ نفر- شب
تخت ارزان قیمت مورد نیاز در ایام غیر پیک	۶۱/۰۰۰ نفر- شب
سهام اقامت زائران کم درآمد در منطقه ثامن با توجه به مطالعه ظرفیت‌ها و پیشنهاد مشاور	۳۰/۰۰۰ تخت ارزان قیمت

شماره	نام حسینیه	شماره	نام حسینیه
۱	پاکستانی ها	۲۵	کرمقی ها
۲	متوسلین به حضرت زهرا	۲۶	نمازی-نظایان
۳	موقوفه جعفریه	۲۷	بیرون دین نیوی
۴	حسینیه زرگها	۲۸	پاکستانی ها
۵	بیت العباس	۲۹	مسجد
۶	سجده کوشها	۳۰	ریزه خواران
۷	نجف آبادی ها	۳۱	بیت القاسم
۸	نجفی ها	۳۲	لوقاف-اکرتی
۹	شیرازی	۳۳	زلفی ها
۱۰	موقوفه آقا سید جعفر	۳۴	خورری ها
۱۱	حسینیه سجاده	۳۵	مسجد ابراهیمی
۱۲	اردبیلی ها	۳۶	دعققی-
۱۳	مسجد پانچنار	۳۷	رستگرمقدم
۱۴	مکتب خیرالنساء	۳۸	لوقاف
۱۵	بخاراییها	۳۹	علوم عسکریه
۱۶	خوشنویس	۴۰	ساروی ها
۱۷	پنجتودی ها	۴۱	محبین الحسین
۱۸	مکتب جعفری	۴۲	محمد نژاد کرمقی
۱۹	کرمانیها	۴۳	آرئی ها
۲۰	کرمانیها	۴۴	محمد سرخه
۲۱	تولیت (کلمین ها)	۴۵	شهادی همدان
۲۲	موسوی بن جعفر	۴۶	ملاحسینی
۲۳	مسجد لاه	۴۷	قلنگرها
۲۴	گنبد خشتی	۴۸	محبین الکنه



تصویر ۲- نوسازی و بهسازی حسینیه‌ها و موقوفه‌ها جهت اسکان زائران. ماخذ: (شهرداری مشهد، ۱۳۹۱)

و اجرای طرح و مقایسه میان مولفه‌های کلیدی طرح و نتایج عملی اجرای طرح به کمک مطالعات اسنادی، مشاهدات میدانی و مصاحبه نیمه ساختاری، نشان می‌دهد.

سازمان‌ها و نهادهای ذی مدخل: مولفه‌های «هماهنگی و تعامل میان سازمان‌ها و نهادهای ذی مدخل»، «ارتباط با سطوح بالاتر و پایین‌تر»، «تطابق با شرح وظایف به لحاظ قانونی، سازمانی، و مالی» و «مشارکت سازمان‌ها و نهادهای ذی مدخل» اجرا نشده‌اند.

زیرساخت‌ها: مولفه‌های «شناسایی قطعات زمین مناسب احداث زائرسرا»، «هتل‌ها»، «هتل آپارتمان‌ها و مهمان‌پذیرها» و «منازل زواری» در اجرا با انحراف مواجه شدند.

تسهیلات خدماتی: مولفه‌های «آژانس‌های مسافرتی و مراکز خدماتی» و «تورگردان‌ها» اجرا نشده‌اند.

ارتقا و بازاریابی: مولفه‌های «ظرفیت‌سنجی حوزه‌های مناسب اجرای طرح» و «بهره‌گیری از ظرفیت‌های موقت موجود» در اجرا انحراف داشتند.

مدیریت منابع انسانی: مولفه‌های «ساختار سازمانی مشخص» و «آموزش نیروی انسانی» اجرا نشده‌اند و مولفه «پیش‌بینی تقاضا و مدیریت آن» در اجرا با انحراف مواجه شد.

به طور کلی نتایج سنجش طرح در رابطه با مولفه‌های کلیدی نشان می‌دهد که حدود ۷۱٪ مولفه‌ها (۱۵ مولفه از ۲۱ مولفه) مانع فرآیند اجرای طرح شده‌اند که هشت مولفه اجرا نشده و هفت مولفه انحراف در اجرا داشته‌اند. شیوه سنجش و نوع انحراف مولفه‌های کلیدی طرح در جدول ۳ ذکر شده است.

-شناسایی موانع اجرای طرح: با استفاده از روش مصاحبه نیمه‌ساختاری به منظور شناسایی موانع اجرای طرح، مصاحبه با

برگزار شده، موضوعاتی همچون طراحی نظام جامع زیارت، احداث اقامتگاه‌های ارزان قیمت، ایجاد معاونتی به منظور هماهنگی امور زائران در استانداری خراسان رضوی، ایجاد ردیف بودجه مستقل زیارت، تامین سالانه دو هزار میلیارد ریال برای موضوع زیارت و تشکیل بنیاد ملی زیارت پیشنهاد شده است لیکن بسیاری از این مصوبات در حوزه عمل ناکام ماند و یا با انحراف در اجرا مواجه شد.

یافته‌های تحقیق

بر مبنای کاربست مدل پایه برنامه‌ریزی گردشگری که پیش‌تر اشاره گردید، دو گام نخست روش شناسی تحقیق «تعیین مولفه‌های کلیدی برنامه» و «سنجش برنامه»، در هر دو مرحله تهیه و اجرای طرح و گام سوم و گام چهارم روش شناسی تحقیق یعنی «شناسایی موانع اجرای برنامه» و «شناسایی علل موانع اجرا»، در مرحله اجرای طرح به کار گرفته شد. یافته‌های تحقیق نشان دهنده موارد زیر است:

- تعیین مولفه‌های کلیدی طرح: با بازبینی طرح اسکان ارزان قیمت زائران در شهر مشهد و بر مبنای پیشینه موضوع، اهداف عملیاتی، سیاست‌ها و راهبردهای اجرایی طرح، ۲۱ مولفه بعنوان مولفه‌های کلیدی تهیه و اجرای طرح شناسایی شد. این مولفه‌ها با توجه به مبانی پژوهش و اقتباس از گروه‌بندی‌های موجود (Gunn, 2002; WTO, 1994) به پنج دسته تقسیم و کدگذاری شدند که عبارتند از: سازمان‌ها و نهادهای ذی مدخل، زیرساخت‌ها، تسهیلات خدماتی، ارتقا و بازاریابی و مدیریت منابع انسانی.

- سنجش طرح: نتایج حاصل از سنجش تخصصی طرح اسکان ارزان قیمت، طی یک دوره سه ساله شامل مراحل تهیه

جدول ۲- مولفه‌های کلیدی تهیه و اجرای طرح.

کد	مؤلفه	گروه
۱۰۱ ۱۰۲ ۱۰۳ ۱۰۴ ۱۰۵	۰۱- انگیزه لازم میان سازمان‌ها و نهادهای ذی‌مدخل ۰۲- هماهنگی و تعامل میان سازمان‌ها و نهادهای ذی‌مدخل ۰۳- ارتباط با سطوح بالاتر و پایین‌تر ۰۴- تطابق با شرح وظایف به لحاظ قانونی، سازمانی، مالی و ... ۰۵- مشارکت سازمان‌ها و نهادهای ذی‌مدخل	۱- سازمان‌ها و نهادهای ذی‌مدخل
۲۰۱ ۲۰۲ ۲۰۳ ۲۰۴ ۲۰۵	۰۱- شناسایی قطعات زمین مناسب احداث زائرسرا ۰۲- هتل‌ها ۰۳- هتل آپارتمان‌ها و مهمان‌پذیرها ۰۴- حسینه‌ها ۰۵- منازل زواری	۲- زیرساخت‌ها
۳۰۱ ۳۰۲ ۳۰۳	۰۱- آژانس‌های مسافرتی و مراکز خدماتی ۰۲- تورگردان‌ها ۰۳- ستاد راهنمای زائر	۳- تسهیلات خدماتی
۴۰۱ ۴۰۲ ۴۰۳ ۴۰۴ ۴۰۵	۰۱- پیش‌بینی صحیح قشر مخاطب ۰۲- مدیریت بازاریابی ۰۳- ظرفیت‌سنجی حوزه‌های مناسب اجرای طرح ۰۴- بهره‌گیری از ظرفیت‌های موقت موجود ۰۵- بازاریابی اینترنتی	۴- ارتقا و بازاریابی
۵۰۱ ۵۰۲ ۵۰۳	۰۱- ساختار سازمانی مشخص ۰۲- آموزش نیروی انسانی ۰۳- پیش‌بینی تقاضا و مدیریت آن	۵- مدیریت منابع انسانی

ماخذ: (نگارندگان بر اساس شهرداری مشهد، ۱۳۸۷ و گزارشات مدیریت‌های طرح طی دوره ۱۳۹۱-۱۳۸۸)

نظارت کافی بر اجرای طرح، دشواری اجرای طرح در محدوده شهرداری منطقه ثامن و عدم پذیرش پیش‌بینی اقامت ارزان قیمت زائران در سایر مناطق شهر (خارج از شرح خدمات طرح) و تاکید کارفرما بر تولید ظرفیت پایدار و عدم بهره‌گیری از ظرفیت‌های موقت موجود را اظهار نمودند. موانع دیگری که فاقد فراوانی قابل توجهی بودند شامل مواردی از قبیل: تخصیص ناکافی اعتبارات ملی و استانی جهت کمک به اجرای طرح در محدوده منطقه ثامن، اخذ تضامین مورد نیاز از سرمایه‌گذاران متناظر با مشوق‌ها اعطایی طرح و اخذ عوارض مازاد از اماکن تجاری و اقامتی به منظور تامین منابع مالی طرح و... می‌شدند. علاوه بر این، کارفرمایان و دست‌اندرکاران در زمینه چگونگی بروزرسانی طرح و انطباق آن با اجرا بردو مورد "عدم تخمین صحیح تقاضا و عدم ارائه برنامه مدیریت آن در ایام پیک و غیرپیک سال" و "منفک نمودن اسکان از سایر اجزای شبکه گردشگری" عبارت دیگر برنامه‌ریزی سفرارزان قیمت نه صرفاً اسکان ارزان قیمت، تاکید نمودند.

در مجموع مانع اصلی اجرای طرح که توسط کارفرمایان و دست‌اندرکاران شناسایی شد، عدم نظارت بر اجرای طرح است که نتیجتاً منجر به انحراف طرح و عدم اجرای آن شد. همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، در همین راستا شهرداری منطقه ثامن از اواخر سال ۱۳۹۰ دبیرخانه اسکان ارزان قیمت را جهت برنامه‌ریزی و مدیریت اجرای طرح ایجاد نمود لیکن عملاً موفق به پیشبرد طرح از طریق مدیریت‌های طرح نشد و عمده فعالیت‌های خود را بر بهسازی و نوسازی حسینه‌ها و موقوفه‌ها و جلب حمایت‌های مردم‌نهاد متمرکز نمود.

۱۷ نفر، شامل هفت نفر از حوزه کارفرما: چهار مدیر از جمله مدیر اسبق و مدیر کنونی طرح و سه نفر از کارشناسان، که کارهای مدیریتی کلیدی طرح را انجام می‌دهند، و ده نفر از دست‌اندرکاران شامل هشت مدیر از جمله مدیریت‌های طرح، برخی مدیران شهرداری مشهد، یک عضو شورای شهر مشهد و یک مدیر از استان قدس رضوی، و دو نفر از سایر کارشناسان و برنامه‌ریزان مرتبط با موضوع انجام گرفت. سه سوال کلیدی طرح شده عبارتند از:
- دلایل به‌تاخیر افتادن یا عدم پیشرفت اجرای طرح را بیان نمایید.
- مشکلاتی و موانعی که در حین اجرای طرح با آن مواجه بوده‌اید را ذکر کنید.

- طرح تا چه حد منعطف بوده تا تغییرات احتمالی را پاسخگو باشد و چگونه بروزرسانی طرح و انطباق آن با اجراء اتفاق افتاده است؟ علاوه بر این در ضمن مصاحبه در جهت هدف تحقیق به تناسب پاسخ‌ها، سوالات دیگری از مصاحبه‌شوندگان پرسیده شد از قبیل: "فکر می‌کنید علت یا علل مشکل چیست؟" یا "به نظر شما چگونه می‌توان مشکل را مرتفع نمود؟"
یافته‌های تحقیق که در جدول ۴ آمده است، نشان می‌دهد کارفرمایان مهم‌ترین دلایل تاخیر یا عدم پیشرفت اجرای طرح را، عملکرد ضعیف مدیریت‌های طرح و عدم طراحی ساز و کار مشخص جهت نظارت بر اجرای طرح، و دست‌اندرکاران، مهم‌ترین موارد را در نحوه تامین منابع مالی طرح و عدم طراحی ساز و کار مشخص جهت نظارت بر اجرای طرح، عنوان نمودند. در زمینه مهم‌ترین مشکلات و موانع در حین اجرای طرح، کارفرمایان، انحراف از برنامه مدیریت‌های طرح و فقدان نظارت کافی بر اجرای طرح و دست‌اندرکاران نیز فقدان

جدول ۳- سنجش طرح ایجاد و بهسازی مکان‌های مناسب برای اقامت زائران کم درآمد.

مؤلفه کلیدی	تکنیک جمع آوری اطلاعات	نوع انحراف	توصیف انحراف
۱۰۲- هماهنگی و تعامل میان سازمان ها و نهادهای ذی مدخل	مطالعات اسنادی- مصاحبه	اجرا نشده	تفرق عملکردی سازمان ها و نهادهای ذی مدخل
۱۰۳- ارتباط با سطوح بالاتر و پایین تر	مطالعات اسنادی- مصاحبه	اجرا نشده	عدم توجه طرح به سطوح فرادست و سطوح اجرایی فرودست
۱۰۴- تطابق طرح با شرح وظایف به لحاظ قانونی، سازمانی، مالی و ...	مطالعات اسنادی	اجرا نشده	منفک نمودن اسکان از سایر اجزای شبکه گردشگری- عدم تطابق طرح با شرح وظایف کارفرما به لحاظ قانونی، سازمانی و مالی
۱۰۵- مشارکت سازمان ها و نهادهای ذی مدخل	مطالعات اسنادی- مصاحبه	اجرا نشده	عدم مشارکت موثر سازمان ها و نهادهای ذی مدخل
۲۰۱- شناسایی قطعات زمین مناسب احداث زائرسرا	مطالعات اسنادی- مصاحبه	انحراف در اجرا	اجرا شد اما به دلایل خاص از جمله گران بودن زمین و ریزدانی بافت، انتخاب محل زمین با انحراف مواجه گردید. - عدم جذب سرمایه گذار بخش خصوصی
۲۰۲- هتل ها	مشاهدات میدانی- مطالعات اسنادی- مصاحبه	انحراف در اجرا	عدم جذب سرمایه گذار بخش خصوصی
۲۰۳- هتل آپارتمان ها و مهمانپذیرها	مشاهدات میدانی- مطالعات اسنادی- مصاحبه	انحراف در اجرا	عدم بکارگیری از ظرفیت های موقت موجود در منطقه شهرداری ثامن بعثت بهره گیری از ظرفیت پایدار پیش بینی شده در طرح- عدم جذب سرمایه گذار بخش خصوصی
۲۰۵- منازل زواری	مشاهدات میدانی- مطالعات اسنادی- مصاحبه	انحراف در اجرا	نامشخص بودن آمار منازل زواری- تفاوت دیدگاه میان واقعیت موجود و مقصود برنامه ریزان و مدیران
۳۰۱- آژانس های مسافرتی و مراکز خدماتی	مطالعات اسنادی- مصاحبه	اجرا نشده	عدم بهره گیری از تجارب عملی آژانس های مسافرتی و مراکز خدماتی
۳۰۲- تورگردان ها	مطالعات اسنادی- مصاحبه	اجرا نشده	عدم بهره گیری از تجارب عملی تورگردان ها
۴۰۳- ظرفیت سنجی حوزه های مناسب اجرای طرح	مطالعات اسنادی- مصاحبه	انحراف در اجرا	اقدامات ناکافی در خصوص ظرفیت سنجی حوزه های مناسب جهت بهسازی تخت های ارزان قیمت- قیمت بالای زمین و دشواری یافتن زمین مناسب در محدوده
۴۰۴- بهره گیری از ظرفیت های موقت موجود	مشاهدات میدانی- مطالعات اسنادی- مصاحبه	انحراف در اجرا	نگرش و تاکید مسئولین بر تولید ظرفیت پایدار و عدم توجه به ظرفیت های موقت
۵۰۱- ساختار سازمانی مشخص	مطالعات اسنادی- مصاحبه نیمه ساختاری	اجرا نشده	ساز و کار سازمانی مشخص جهت هدایت طرح در نظر گرفته نشده است.
۵۰۲- آموزش نیروی انسانی	مشاهدات میدانی- مطالعات اسنادی	اجرا نشده	بی تجربگی کارفرما و مدیریت های طرح در زمینه موضوعات طرح
۵۰۳- پیش بینی تقاضا و مدیریت	مشاهدات میدانی- مطالعات اسنادی- مصاحبه	انحراف در اجرا	"عدم تخمین صحیح تقاضا و مدیریت آن در ایام پیک سال" و "آمار مبهم و گاه متناقض در خصوص میزان زائرین کم درآمد"

جدول ۴- موانع اجرای طرح براساس پاسخ مصاحبه شوندگان.

سوالات کلیدی	نظرات کارفرمایان	نظرات دست اندرکاران تهیه و اجرای طرح
دلایل تاخیر یا عدم پیشرفت اجرای طرح	عملکرد ضعیف مدیریت های طرح عدم طراحی ساز و کار مشخص جهت نظارت بر اجرای طرح عدم واقع بینی برنامه ریزان در تهیه طرح تفرق عملکردی سازمان ها و نهادهای ذی مدخل	نحوه تامین منابع مالی طرح عدم طراحی ساز و کار مشخص جهت نظارت بر اجرای طرح عدم تطابق با شرح وظایف کارفرما به لحاظ قانونی، سازمانی و مالی توان ناکافی نیروی انسانی درگیر طرح جهت اجرای طرح تفرق عملکردی سازمان ها و نهادهای ذی مدخل عدم جذب سرمایه گذار بخش خصوصی
مشکلات و موانع در حین اجرا طرح	انحراف از برنامه مدیریت های طرح فقدان نظارت کافی بر اجرای طرح بی تجربگی مدیریت های طرح انحراف در انتخاب محل زمین عدم مشارکت نهادها و سازمان های ذی مدخل	فقدان نظارت کافی بر اجرای طرح دشواری اجرای طرح در محدوده شهرداری منطقه ثامن و تاکید مدیریت های طرح بر تامین تخت ارزان قیمت در سایر مناطق شهر تاکید کارفرما بر تولید ظرفیت پایدار و عدم بهره گیری از ظرفیت های موقت موجود بی تجربگی کارفرما و مدیریت های طرح عدم مشارکت نهادها و سازمان های ذی مدخل
چگونگی بروز رسانی طرح و انطباق آن با اجرا؟	عدم تخمین صحیح تقاضا و عدم ارائه طرح مدیریت آن در ایام پیک و غیر پیک سال منفک نمودن اسکان از سایر اجزای شبکه گردشگری اعداد و ارقام متناقض در خصوص زائرین کم درآمد	عدم تخمین صحیح تقاضا و عدم ارائه طرح مدیریت آن در ایام پیک و غیر پیک سال منفک نمودن اسکان از سایر اجزای شبکه گردشگری

آنان، منفک نمودن اسکان از سایر اجزای شبکه گردشگری و طرح‌های شهری از یک سو، و آمار مبهم و گاه‌آمتناقض در خصوص پیش‌بینی قشر مخاطب و در نتیجه عدم تخمین صحیح تقاضا در ایام پیک و غیرپیک سال از سوی دیگر، از مهم‌ترین عوامل شکاف میان برنامه‌ریزی و اجرای طرح بوده است. عوامل دیگر مانند عدم بهره‌گیری از تجارب عملی آژانس‌های مسافرتی و مراکز خدمات‌رسانی به زائران، و عدم پیش‌بینی ساز و کار مشخص جهت هدایت طرح نیز مانع دستیابی به اهداف کلی طرح شده است. علاوه بر این، عدم در نظر گرفتن معیارها و استانداردهای سازمان میراث فرهنگی و گردشگری جهت ارتقای ظرفیت و کیفیت فضاهای اقامتی ارزان قیمت وضع موجود، بهسازی و نوسازی حسینیه‌ها، مدارس و موقوفه‌ها، نیز در تحقق و اجرای پیشنهادات طرح خلل ایجاد کرده است.

عدم ارائه راهکارهای چگونگی جذب سرمایه‌گذار بخش خصوصی در مرحله تهیه طرح و عدم چاره‌اندیشی توسط مدیریت‌های طرح در مرحله اجرا: علیرغم آنکه مدیریت‌های طرح به منظور بستر سازی و اجرای پروژه‌ها شامل شناسایی، تجهیز و تامین منابع و جلب مشارکت در سرمایه‌گذاری طرح این اجازه را داشتند تا از سرمایه‌گذاران و نهادهای متولی احداث ظرفیت‌های برنامه‌ریزی شده حق الزحمه تجهیز و تامین منابع را دریافت نمایند، اما به دو علت از چنین فرصت‌هایی استفاده نکرده‌اند. نخستین علت به عدم توجیه اقتصادی از جمله گران بودن قیمت زمین در محدوده منطقه ثامن و مشخص نبودن ساز و کار اجرای طرح مربوط می‌شود که دلایل عمده عدم جذب سرمایه‌گذار بخش خصوصی هستند. دومین علت، به انگیزه برخی مدیریت‌های طرح مربوط می‌شود که کسب سرمایه ناشی از ارزش افزوده در محدوده‌های مجاور اراضی پیشنهادی جهت احداث زائرسرا می‌باشد. بدین ترتیب مدیریت‌های طرح به جای ایفای تعهد یعنی تولید تخت ارزان قیمت در حوزه شهرداری منطقه ثامن، با پیشنهاد محدوده‌هایی جهت احداث زائرسراها در حاشیه شهر مشهد یا مناطق کمتر توسعه یافته، و انجام رایزنی با سایر نهادهای ذی‌مدخل سعی کردند تا مدیریت شهری را جهت احداث زائرسراها در محدوده‌های پیشنهادی اقناع نمایند. علاوه بر آن فعالیت‌های کارفرما در جهت ساخت زائرسراها با استفاده از هزینه عمومی نیز با مشکلات بسیار همراه بوده و مدیران اجرایی در مصاحبه‌های انجام شده به روشنی بیان نمودند که این سیاست‌های دولتی تاکنون نتوانسته موفقیتی چندانی کسب نماید.

- علل شکاف میان برنامه‌ریزی و مدیریت اجرا: همانطور که پیش‌تر ذکر شد در ضمن مصاحبه از کارفرمایان و دست‌اندرکارانی که درگیر تهیه و اجرای طرح بودند، خواسته شد تا علت یا علل مشکلات ایجاد شده در مراحل اجرای طرح را مشخص نمایند که در پاسخ به این سوال، علل گوناگونی گزارش گردید. مهم‌ترین آنها به ترتیب اولویت عبارتند از:

پیمایش و تحلیل ناکافی مولفه‌های کلیدی توسط برنامه‌ریزان: نتایج بیانگر عدم سنجش و تحلیل مناسب برنامه‌ریزان در مراحل اولیه برنامه‌ریزی است که از جمله دلایل شکست اجرای اغلب مولفه‌های جدول ۲ می‌باشد. در حقیقت برنامه‌های پیشنهادی از واقعیات عملی در اجرا بسیار دور بوده‌اند.

مدیریت راهبردی ناکارآمد و انحراف از طرح: نتایج بررسی پاسخ مصاحبه‌شوندگان، بیانگر رابطه مستقیم مدیریت راهبردی ناکارآمد با مشکلات اجرایی طرح بوده است. علاوه بر این، برخی اقدامات چالش برانگیز مدیریت‌های طرح در فرآیند ایجاد و بهسازی مکان‌های مناسب برای اقامت زائران کم‌درآمد شامل عدم شناسایی محدوده‌های مناسب جهت اجرای طرح به سبب بالا بودن قیمت زمین و پیشنهاد محدوده‌هایی در خارج از محدوده منطقه ثامن (کد ۲۰۱)، عدم بهره‌گیری از ظرفیت‌های موقت موجود (کد ۴۰۴) و عدم آموزش نیروی انسانی (کد ۵۰۲) عنوان شد که منجر به انحراف از طرح شد.

عدم تعهد مدیریت‌های طرح به اجرای طرح: براساس یافته‌های تحقیق منتج از مصاحبه‌ها و اجماع نظر مصاحبه‌شوندگان، یکی از علل مهم شکاف میان برنامه‌ریزی و اجرا، عدم تعهد مدیریت‌های طرح بویژه در شناسایی مکان‌های مناسب برای اسکان ارزان قیمت در محدوده ثامن بوده است. در طرح ایجاد و بهسازی مکان‌های مناسب برای اقامت زائران کم‌درآمد، صرفاً ایجاد اسکان ارزان قیمت در محدوده شهرداری منطقه ثامن بر عهده مدیریت‌های طرح گذاشته شده بود لیکن عدم تعهد به اجرای مدیریت‌های طرح موجب عدم اجرای طرح شد. علاوه بر این، ایده انتقال زائرسراها به خارج از منطقه و غالباً در حریم شهر که توسط مدیریت‌های طرح پیشنهاد شد نیز به سبب آنکه خارج از حوزه اقدامات پیش‌بینی شده در طرح قرار داشت، مورد موافقت مدیران اجرایی قرار نگرفت و آنها خواستار تامین تخت‌های ارزان قیمت در محدوده شهرداری ثامن بودند، اگرچه ایجاد زائرسراها در هر محدوده شهر مشهد را اقدامی مثبت در جهت پاسخگویی به قشر مخاطب می‌دانستند.

پیش‌بینی نادرست برنامه‌ریزان و آگاهی اندک آنها از تجارب عملی: چهارمین عامل مهم از نظر مصاحبه‌شوندگان خصوصاً مدیران اجرایی طرح، پیش‌بینی دور از واقع برنامه‌ریزان در مورد آینده اجرای طرح بوده است. از نظر

نتیجه

برنامه و پیشنهادات) و اجرای برنامه (اجرا، و نظارت و فرمول بندی مجدد) و با بهره‌گیری از روش بازبینی پیرس متشکل از چهار گام تعیین مولفه‌های کلیدی برنامه، سنجش برنامه، شناسایی موانع

اسکان عنصر کلیدی برنامه‌های گردشگری محسوب می‌شود. بر مبنای مدل پایه برنامه‌ریزی گردشگری شامل مراحل تهیه برنامه (تهیه مطالعات، تعیین اهداف، پیمایش، تحلیل، فرمول بندی

خدمات‌رسانی شهری به عنوان بخش مهمی از نظام برنامه‌ریزی شهری باید مورد بررسی قرار گیرد. در همین راستا، یافته‌های ناشی از بازبینی طرح اسکان ارزان قیمت زائران می‌تواند راه‌گشایی برای بازبینی سایر برنامه‌های شهری باشد، تا شکاف میان برنامه و اجرای آن به حداقل برسد. از جمله توجه به روش برنامه‌ریزی چندگزینه‌ای به منظور فائق آمدن بر موانع غیرقابل پیش‌بینی است که می‌تواند سبب ارتقای وضعیت در حال تغییر مداوم اجرای برنامه شود. زیرا ممکن است به موانع اجرای برنامه در هنگام تصویب برنامه توجه نشود، بنابراین گزینه‌های مختلف می‌تواند به مدیریت‌های طرح و کارگزاران کمک نماید تا بطور دقیق‌تری پیش‌بینی کنند که چه زمان و چطور آن موانع می‌توانند در یک "آینده قابل پیش‌بینی" حذف شوند. دیگر آنکه برنامه باید بطور مستمر و در مراحل گوناگون مورد بازبینی قرار گیرند و عواملی که باید تغییر، به روزرسانی یا حتی حذف شوند، شناسایی گردند تا برنامه به دلیل موانع اجرایی در حالت تعلیق و رکود قرار نگیرد. ارتباط میان مدیریت طرح و کارفرما نیز از عوامل مهم در کاهش شکاف میان برنامه و اجرای آن می‌باشد. بدین ترتیب پیش از آنکه برنامه پیشنهادی به تصویب برسد و مشروعیت قانونی بیابد، باید مدیران در مراحل گوناگون برنامه‌ریزی درگیر شوند تا اختلاف و شکاف میان برنامه‌ریزی و اجرا کاهش یابد و از تغییر دلخواهانه برنامه توسط مدیران اجرایی در مرحله اجرا جلوگیری شود.

اجرای برنامه و شناسایی علل موانع اجرا می‌توان مدلی برای تحلیل شکاف میان برنامه‌ریزی و مدیریت برنامه‌های گردشگری شهری پایه‌گذاری نمود. به‌کارگیری این مدل ترکیبی در طرح‌های گردشگری شهری آنگونه که در شهر مشهد نشان داد عوامل کلیدی طرح، و علل ناکارایی طرح را در مراحل برنامه‌ریزی و مدیریت اجرا مشخص می‌نماید.

تحلیل طرح اقامت ارزان قیمت در شهر مشهد، بیانگر عدم تطابق ظرفیت موجود اسکان ارزان قیمت با نیازهای جمعیت روزافزون زائران است. نتایج تحلیل بیانگر آن است که بالغ بر هفتاد درصد مولفه‌های کلیدی طرح به طور موثری اجرا نشده‌اند (۳۸٪ مولفه‌ها اجرا نشده و ۳۳٪ مولفه‌ها در اجرا با انحراف مواجه شدند). مهم‌ترین موانع اجرای طرح عبارتند از: عملکرد ضعیف مدیریت‌های طرح، عدم طراحی ساز و کار مشخص جهت نظارت بر اجرای طرح، نحوه تامین منابع مالی طرح و عدم تعهد مدیریت‌های طرح به اجرای طرح. بطور کلی هم‌افزایی موانع اجرای طرح که عمدتاً معطوف به نحوه نظارت بر عملکرد مدیریت‌های طرح می‌باشد، منجر به انحراف طرح و ایجاد شکاف میان برنامه‌ریزی و اجرای طرح شده است.

عدم توجه به طرح اسکان مناسب زوار سبب ایجاد مشکلات بسیاری در حوزه شهرداری منطقه ثامن، عدم رضایت گردشگران زیارتی، و افزایش بار خدمات شهری بیش از ظرفیت در بافت پیرامون حرم مطهر شده است. بنابراین برنامه‌های اسکان و

پی‌نوشت‌ها

علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، تهران.
 محلاتی، صلاح‌الدین (۱۳۸۰)، درآمدی بر جهانگردی، انتشارات دانشگاه شهید بهشتی، تهران.
 یاوری، حسین، رجبی، زینب، فریبوی جهرمی، ملیسا (۱۳۹۰)، مدیریت بازاریابی گردشگری و خدمات جهانگردی، آذر: سیمای دانش، تهران.

Burns, P M (2004), Tourism planning: A third way? *Annals of Tourism Research*, 31 (1), 24-43.

Cooper, C, Fletcher, J, Gilbert, D, Fyall, A & Wanhill, S (2005), *Tourism Principles and Practice*, third Edition, Longman Group, London.

Gunn, CA (2002), *Tourism planning: Basics, Concepts, Cases (4th ed)*, Routledge, New York.

Inskip, E (1991), *Tourism planning: An integrated and sustainable development approach*, Van Nostrand Reinhold, New York.

Ioannides, DG (1995), A flawed implementation of sustainable tourism: The experience of Akamas, Cyprus, *Tourism Management*, 16(8), 583-592.

Liu, C.-H, Tzeng G.-H, & Lee, M.-H (2012), Improving tourism policy implementation-The use of hybrid MCDM models, *Tourism Management*, 33 (2), 413-426.

Pearce, DG (2000), Tourism plan reviews: Methodological considerations and issues from Samoa, *Tourism Management*, 21 (2), 191-203.

Tosun, C, & Jenkins, CL (1996), Regional planning approaches to tourism development: The case of Turkey, *Tourism Management*, 17 (7), 519-531.

WTO (The World Tourism Organization), (1994), *National and Regional tourism planning: Methodological and case studies*, Routledge, London.

- 1 Accommodation.
- 2 Hallway.
- 3 McIntosh&Goldner.
- 4 Sinclair&Stabler.
- 5 WTO: World Tourism Organization.
- 6 Low-Income.
- 7 Plan Preparation Phase.
- 8 Study Preparation.
- 9 Determination of Objectives.
- 10 Surveys.
- 11 Analysis.
- 12 Plan Formulation.
- 13 Recommendations.
- 14 Plan Implementation Phase.
- 15 Monitoring & Reformulation.
- 16 Liu et al.

فهرست منابع

شهرداری مشهد (۱۳۸۷)، گزارش الگویابی فضایی-کالبدی استقرار زائرین کم درآمد.
 شهرداری مشهد (۱۳۹۱)، گزارش دبیرخانه اجرایی اسکان ارزان قیمت. عمران و مسکن سازان ثامن (۱۳۸۸)، موافقت‌نامه "فرآیند ایجاد و بهسازی مکان‌های مناسب برای اقامت زائران کم درآمد حرم مطهر حضرت رضا (ع) و انجام اقدامات لازم در جهت تحقق اهداف طرح"، شهرداری مشهد.
 کاظمی، مهدی (۱۳۸۵)، مدیریت گردشگری، سازمان مطالعه و تدوین کتب