

## راهبرد توسعه شهر (CDS) چیست؟

### ۱- مقدمه

چنین به نظر می رسد که عنوان «راهبرد توسعه شهر» (City Development Strategy) عبارتی است «خود - بیانگر» که نیاز چندانی به ارائه تعریف و مفهوم سازی نداشته باشد. به بیان دیگر، یکایک کلید واژه های این عبارت در چارچوب ادبیات برنامه ریزی راهبردی به خوبی تعریف شده اند و از اینرو به آسانی می توان دریافت که: «راهبرد توسعه شهر» برنامه ای است با ماهیت راهبردی که توامان بر تهیه و اجرای سند تاکید داشته و تدوین آن بر پایه چشم انداز سازی مشارکتی صورت گرفته باشد. از جمله چنین اسنادی می توان به سند «برنامه ساختاری»<sup>۱</sup> و «برنامه یکپارچه توسعه - بخش اول»<sup>۲</sup> در نظام پیشین برنامه ریزی شهری انگلستان و اسناد «راهبرد جامعه محلی»<sup>۳</sup> و «راهبرد مرکزی - چارچوب توسعه محلی»<sup>۴</sup> در نظام جدید برنامه ریزی شهری انگلستان<sup>۵</sup> اشاره نمود.

با این وجود، آنچه تعریف و برشمردن ویژگی ها و فرایند تهیه «راهبرد توسعه شهر» (CDS) را در این نوشتار موجه می سازد، توجه این مطالعه به معرفی نمودن نوع خاصی از این سند می باشد که توسط بانک جهانی، مرکز سکونتگاههای انسانی سازمان ملل و سازمان وابسته به آنها یعنی «ائتلاف شهرها» پیشنهاد و ترویج گردیده و اخیراً در محافل حرفه ای ایران مورد توجه قرار گرفته است. در این نوشتار تلاش خواهد گردید تا با مطالعه منابع کلیدی و ادبیات موضوع، نظیر «منشور سازمان ائتلاف شهرها»، «کتابچه راهنمای تهیه CDS» و مطالعه موردی اسناد شهرهای گوناگون ویژگی، ابعاد و فرایند تهیه و اجرای سند «راهبرد توسعه شهر» (CDS) را صورت بندی و ارائه نمائیم. هدف این مطالعه معرفی سند «راهبرد توسعه شهر» به مثابه یک ابزار برنامه ریزی به جامعه متخصصین ایرانی و نهایتاً طرح چند پرسش بنیادین در خصوص بهره گیری آگاهانه از چنین ابزاری در کشورمان می باشد.

بر مبنای مطالعاتی که توسط سازمان «ائتلاف شهرها»، به عمل آمده است اتخاذ تصمیمات به شیوه «تصمیم گیری راهبردی» در قلمرو مدیریت شهری هنوز در کشورهای در حال توسعه که بسیاری از شهرهای آن با نرخ بی سابقه ای در حال رشد هستند، رویه متداولی نمی باشد.<sup>۶</sup> برای کمک به ایجاد فرایندهای تصمیم سازی مشارکتی در کشورهای در حال توسعه و به منظور کاستن از سطح فقر شهری و تامین توسعه پایدار سازمان «ائتلاف شهرها» تدوین سند «راهبرد توسعه شهر» (CDS) را به عنوان ابزار موثری ترویج می نماید. به بیان دیگر سند (CDS) رابطه بسیار نزدیکی با مسئله «فقرزدایی» و ارتقاء کیفیت زندگی «اقشار فقیر» در کشورهای در حال توسعه و جوامع در حال شهرنشین شدن دارد.

1. Structure Plan
2. Unitary Development Plan-part One
3. Community Strategy
4. LDF'S Core Strategy

<sup>۵</sup> بر اساس قانون جدید مصوب جولای ۲۰۰۴، «طرح های ساختاری» و «برنامه یکپارچه توسعه» از نظام برنامه ریزی شهری انگلستان حذف و اسناد جدیدی از جمله سند خوشه ای LDF جایگزین آنها شده است.

<sup>۶</sup> Cities Alliance (2004) City Development Strategies-First Results

نویسندگان:

دکتر کورش گلکار

دانشیار دانشکده معماری و شهر سازی

دانشگاه شهید بهشتی

مهندس جلال آزادی

شهر ساز

**فلسفه تدوین و اجرای اسناد «راهبرد توسعه شهر» (CDS) مرتفع نمودن بحران‌های مسائل شهری کشورهای در حال توسعه است. در گزارش «چالش شهری»<sup>۱</sup> بحران‌های فراروی این جوامع و اهمیت پاسخگویی به آن تشریح و مورد تاکید قرار گرفته است.**

نکته ویژه‌ای که درباره (CDS) مورد تاکید ویژه قرار گرفته است توجه به «اجرا» و نه «تدوین» سند به عنوان هدف غائی بوده است. همچنین فرایند "CDS" به لحاظ دستاوردهای مهمی که می‌تواند از نظر اصلاح نظام مدیریت شهری، پاسخگو نمودن نهادها و شفاف سازی فرایندها به بار آورد مورد استقبال واقع گردیده است.

فلسفه تدوین و اجرای اسناد «راهبرد توسعه شهر» (CDS) مرتفع نمودن بحران‌های مسائل شهری کشورهای در حال توسعه است. در گزارش «چالش شهری»<sup>۷</sup> بحران‌های فراروی این جوامع و اهمیت پاسخگویی به آن تشریح و مورد تاکید قرار گرفته است. بر مبنای گزارش مزبور به جمعیت شهرنشین جهان در طی یک نسل به به میزان دومیلیارد نفر افزوده خواهد شد که نود و هشت درصد از افزایش جمعیت مزبور مربوط به کشورهای در حال توسعه خواهد بود. طی پانزده سال آینده جمعیت بسیاری از شهرها در آسیا و آفریقا تقریباً دوبرابر خواهد شد. در حال حاضر نزدیک به ۳۰ درصد از جمعیت شهرها در کشورهای در حال توسعه در زیر خط رسمی فقر زندگی می‌کنند.

در چنین موقعیتی باید پرسید: ساکنین جدید این شهرها در کجا زندگی خواهند کرد؟ از کدام اراضی استفاده خواهند نمود؟ فرزندان‌شان به کدام مدارس خواهند رفت؟ از کجا آب خود را تامین خواهند کرد؟ زباله‌های آنها چگونه جمع‌آوری خواهد شد؟ چه کسی از آنان حفاظت خواهد کرد؟ و ... جهان در حال توسعه با بحران روبرو است، البته نه بخاطر اینکه برای مشکلات را حلی وجود ندارد بلکه بیشتر به این خاطر که سیاست‌گذاران، چه کشورهای توسعه یافته و چه در کشورهای در حال توسعه به طور جدی به این پرسش‌ها نپرداخته‌اند.

در صورتی که روندهای موجود ادامه یابند، در آینده ساکنین جدید شهرها در حلی آبادهای پرازدحام و فاقد خدمات شهری که معمولاً بر اراضی حاشیه‌ای و در معرض خطر شهرها شکل خواهد گرفت اسکان خواهند یافت. در چنین سکونتگاه‌هایی عدم دسترسی به آب آشامیدنی و آلوده شدن محیط کودکان به واسطه عدم جمع‌آوری زباله، بخشی از جریان روزمره آنان خواهد بود. اختلافات و منازعات شهروندان نه از طریق دادگاه بلکه از راه مکانیزم‌های غیررسمی، خودکامانه و بعضاً خشونت‌بار رفع و رجوع خواهد شد. اگرچه بسیاری از آنان در محدوده قانونی شهرها خواهند زیست لیکن احتمالاً به واسطه مدیریت شهری تحت نفوذ زاغه‌داران و مافیا حقوق مالکانه ساکنین حلی آبادها به رسمیت شناخته نشده و ناچار خواهند بود جهت تامین خدمات مورد نیاز و رفع حوائج خود به بازارهای موازی و پرهزینه روی آورند. سناریوی فوق‌تر تنها در آینده به وقوع خواهد پیوست بلکه در حال حاضر نیز در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، یعنی در جایی که توأمأ ضعف مدیریت شهری، نابرابری اجتماعی، فساد و عدم تعادل در تخصیص منابع وجود دارد، واقعیتی است دردناک. چشم پوشیدن در مقابل این چالش‌ها به معنای محکوم ساختن صدها میلیون انسان آینده به زندگی فلاکت‌بار، ناامن و در شرایط زیست‌محیطی نامطلوب می‌شد.

خوشبختانه وضعیت موجود در حال تغییر است، چرا که چالش‌های مزبور بطور همزمان از طریق رویکردهای جدید از سوی نهادهای عمده مورد توجه قرار گرفته است:

7. Cities Alliance (2004) The Urban Challenge

۱- اقشار فقیر شهری به شکل فزاینده‌ای به عنوان شرکای فعال در جهت توسعه اجتماعی خویش به مشارکت با شهرداری‌ها پرداخته‌اند.

۲- شهرداریها (در مقیاس محلی) به شکل فزاینده‌ای در مقابل شهروندان پاسخگوتر شده‌اند.

۳- دولتها (در مقیاس ملی) به سیاستهای تمرکززدایی و مردم‌سالارانه روی آورده‌اند.

۴- موسسات بین‌المللی توسعه (در مقیاس جهانی) در تدوین راهبردهای شهری خود صراحتاً به نقش کیفیت مدیریت شهری بر «کاهش فقر» توجه نموده‌اند.

در حالیکه تمام نهادهای فوق، شهرنشینی را به مثابه یک «فرصت» به دیده مثبت می‌نگرند، همگی به ضرورت اقدام دست جمعی در این مورد پی‌برده‌اند. هیچکس به تنهایی قادر به حل معضل نیست. گستردگی مقیاس و سرعت سرسام‌آور شهرنشینی انجام حرکت‌هایی فراتر از پرداختن به تعدادی پروژه‌های آزمایشی محدود را ایجاب نموده و ضرورت اقدام عملی در مقیاسهای شهری و ملی را ضرورت بخشیده است. در پاسخ به چالش‌های شهری مورد بحث و چاره‌اندیشی جمعی در قبال آن، سازمان «ائتلاف شهرها» گردیده است.

سازمان «ائتلاف شهرها»<sup>۸</sup> در ماه مه سال ۱۹۹۹ میلادی به وسیله «بانک جهانی»<sup>۹</sup> و «مرکز سکونتگاه‌های انسانی سازمان ملل متحد»<sup>۱۰</sup> تاسیس گردیده است. بر مبنای منشور<sup>۱۱</sup> ائتلاف شهرها اهداف این سازمان عبارتند از:

۱- ارتقاء کیفیت شرکت‌های عمران شهری.

۲- افزایش اثربخشی شرکت‌های عمران شهری که با استفاده از وام‌های بانک جهانی و دیگر موسسات فعالیت می‌نمایند.

۳- افزودن سهمی از منابع که نصیب اقشار فقیر شهری می‌گردد از طریق هماهنگ سازی اقدامات و برنامه‌های موجود.

۴- ایجاد محملی جهت بالابردن دانش و مهارت‌های جمعی.

سازمان «ائتلاف شهرها» برای تحقق اهداف خود نهادهای اجرائی جداگانه‌ای را در شهرها ایجاد نمی‌نماید بلکه تمرکز خود را بر ارتقاء ظرفیتهای موجود قرار میدهد. امور این سازمان در کشورهای مختلف توسط واحدهای عملیاتی بانک جهانی، هابیتات و دیگر موسسات بین‌المللی پیگیری می‌شود.

سازمان «ائتلاف شهرها» تاکنون با مشارکت نهادهای محلی و ملی در کشورهای گوناگون، از جمله: برزیل، السالوادور، ماداگاسکار، موریتانی، نیجریه، رواندا، آفریقای جنوبی، مصر، مراکش، بنگلادش، کامبوج، چین، هند، اندونزی، نپال، پاکستان، فیلیپین، ویتنام، یمن، اردن، موزامبیک، کنیا، اتیوپی، جامائیکا، بلغارستان در رابطه با فرایند «راهبرد توسعه شهر» (CDS) مراوداتی داشته است. بر اساس برآوردهای موجود، این سند طی پنج سال آینده در زندگی ۱۰۰ شهر از کشورهای جهان سوم که جمعیت آنها بیش از ۲۰۰ میلیون نفر بوده و ۱۰۰ میلیون نفر آنان را اقشار فقیر تشکیل می‌دهند، تاثیر خواهد گذاشت. همانگونه که در این نوشتار خواهیم دید در چارچوب راهبرد توسعه شهر (CDS) ارتقاء

<sup>8</sup>. Cities Alliance

<sup>9</sup>. World Bank

<sup>10</sup>. The United Nations Center for Human Settlements (Habitat)

<sup>11</sup>. Cities Alliance (2000) Charter

«راهبرد توسعه شهر» (CDS) ابزاری است که توسط سازمان «ائتلاف شهرها» و با حمایت «بانک جهانی» و «مرکز سکونتگاههای انسانی سازمان ملل» و چند موسسه دیگر پیشنهاد شده است. سند مزبور وسیله‌ای است که در آن تکنیک‌های مشارکتی به کار گرفته شده و هدف اصلی آن تامین توسعه پایدار شهری از طریق ایجاد ظرفیت اجتماعی برای چشم اندازسازی مشارکتی و اقدام همگانی می باشد. مبحث فقر شهری و سیاستهای حمایت از اقشار فقیر و ارتقاء وضعیت آنان در این سند جایگاه ویژه ای دارد.

مدیریت شهری، اصلاحات نهادی و مشارکتی نمودن اداره امور به عنوان تنها راه نیل به وضعیت مناسب اقتصادی و اجتماعی کلیه شهروندان در کشورهای در حال شهرنشین شدن قلمداد میگردد. در این مطالعه ابتدا تعریف و اهداف سند «راهبرد توسعه شهر» (CDS) عنوان خواهد شد، سپس محصول و ساختار سند مورد بحث قرار خواهد گرفت، آنگاه به محتوای سند و دامنه‌تنوع آن در شهرهای گوناگون جهان اشاره خواهد شد. بخش مفصلی از نوشتار به «فرایند تهیه و اجرای» سند وبه ویژه چگونگی تدوین «چشم انداز» اختصاص دارد. پرداختن به مدت زمان مورد نیاز و بودجه لازم جهت تهیه سند و چالش‌ها و پیش شرطهای لازم جهت انجام فرایند، از جمله برآورده ساختن معیارهای مورد نظر سازمان «ائتلاف شهرها» و لزوم «بستر سازی مشارکت اجتماعی» بخش پایانی این مطالعه را تشکیل خواهند داد.

## ۲- تعریف و اهداف سند

درصد جمعیت شهرنشین جهان به شکل فزاینده ای در حال افزایش است. جمعیت بسیاری از شهرها در آسیا و آفریقا طی پانزده سال آینده دوبرابر خواهد شد. رویارویی با چالشهای ناشی از افزایش بی سابقه نرخ رشد شهری و گسترش فقر انجام برنامه ریزی جهت اتخاذ تصمیمات آگاهانه در آینده را اجتناب ناپذیر نموده است. سند «راهبرد توسعه شهر» سندی است که در این فرایند حساس به انجام تصمیم گیری و اجرای تصمیمات یاری می رساند.

«راهبرد توسعه شهر» (CDS) ابزاری است که توسط سازمان «ائتلاف شهرها» و با حمایت «بانک جهانی» و «مرکز سکونتگاههای انسانی سازمان ملل» و چند موسسه دیگر پیشنهاد شده است. سند مزبور وسیله‌ای است که در آن تکنیک‌های مشارکتی به کار گرفته شده و هدف اصلی آن تامین توسعه پایدار شهری از طریق ایجاد ظرفیت اجتماعی برای چشم اندازسازی مشارکتی و اقدام همگانی می باشد. مبحث فقر شهری و اتخاذ سیاستهای حمایت از اقشار فقیر و ارتقاء وضعیت آنان در این سند جایگاه ویژه ای دارد.

سند مزبور وسیله‌ای است که جهت رشد منطبق با عدالت اجتماعی شهرها از طریق همکاری و مشارکت گسترده جامعه در جهت ارتقاء کیفیت زندگی کلیه شهروندان تهیه می گردد. این سند «براساس یک چشم انداز مشترک جهت ارتقای کیفیت اداره و مدیریت شهری، افزایش میزان سرمایه گذاری به منظور بالابردن نرخ اشتغال و کاهش منظم و پایدار فقر شهری» تدوین می شود.<sup>۱۲</sup>

فرایند «راهبرد توسعه شهر» به آفرینش دو محصول می انجامد:

۱- تدوین یک چشم انداز شهری مشترک (City Vision).

۲- تدوین یک برنامه اجرایی (Action Plan).

بنابراین این فرآورده‌های خروجی سند CDS شامل موارد زیر خواهد بود.<sup>۱۳</sup>

الف - سیاستگزاری و اصلاحات مدیریتی و نهادی.

ب - برنامه‌های سرمایه گذاری (از جمله در زمینه زیرساختهای اجتماعی و فرهنگی).

<sup>12</sup>. Cities Alliance (N/D) CDS Discussion Paper

<sup>13</sup>. Cities Alliance (2004) First Results

ج - تدوین ساز و کارهای پایش (مانیتورینگ)

اهداف اکثریت «راهبردهای توسعه شهر» (CDS) که برای شهرهای گوناگون جهان تهیه شده اند در قالب سه مورد قابل طبقه‌بندی می‌باشد:

- ۱- بهسازی مدیریت شهری: ارتقای کیفیت اداره (حکروایی) و مدیریت شهر
- ۲- رشد اقتصاد محلی: افزودن میزان سرمایه‌گذاری
- ۳- کاهش فقر

بررسی نمونه‌هایی از اسناد مورد بحث، مشترکات و تنوعات آنها را از نظر هدف‌گیری بهتر نشان می‌دهد: بطورمثال در سند «راهبرد توسعه شهر صوفیه - بلغارستان»<sup>۱۴</sup> هدف از تهیه سند کمک به ایجاد سیستم مدیریت شهری دمکراتیک و خود اتکاء در صوفیه به گونه‌ای که در برگیرنده منافع پایدار و طولانی‌مدت برای ساکنین باشد اعلان گردیده است. این سند از طریق تشریح مساعی گسترده با گروه‌های ذینفع تلاش دارد تا در جهت ارتقاء ظرفیت نهادها جهت حصول اطمینان از اجرای راهبرد و ترویج تجربیات به دست آمده در سطح کشور عمل نماید. به طور مشخص اهداف تهیه سند «راهبرد توسعه شهر صوفیه» شامل موارد زیر بوده است:

• ایجاد پایه‌های لازم برای رشد اقتصادی پایدار

• شناسایی راهکارهای توسعه اجتماعی عادلانه‌تر و کاهش فقر

• حصول اطمینان از تصمیم‌گیری، مدیریت و اداره (حکروایی) مشارکتی امور شهر.

در نمونه دیگر، یعنی سند «راهبرد توسعه شهر عمان - اردن» اهداف سند به ترتیب زیر اعلام گردیده است:<sup>۱۵</sup>

• بهسازی سازوکار اداره امور شهری در «عمان بزرگ».

• ارتقاء توان شهرداری عمان برای بهسازی سکونتگاههای خودرو و روزآمد نمودن طرح جامع شهر و ارتقاء نظام مستندسازی و برداشت کاربری زمین و دیگر داده‌های مرتبط.

• پیگیری طرح بهسازی سکونتگاههای خودرو و اردوگاههای پناهندگان فلسطینی.

#### ۴- محصول و ساختار شکلی سند

سند «راهبرد توسعه شهر» از دوبرخشی تشکیل می‌شود که بخش نخست آن یک «چشم‌انداز مشارکتی» از شهر و بخش دوم آن یک «برنامه اجرایی راهبردی» (که هدف از آن سیاست‌گذاری، اصلاحات نهادی، افزایش رشد اقتصادی و فرصتهای شغلی، ایجاد مکانیزمهای اجرایی و پاسخگویی، و کاستن از فقر شهری است) می‌باشد.

بطور خلاصه بلوکهای اصلی سازنده سند «راهبرد توسعه شهر» شامل سه بخش اساسی زیر است:

۱- چشم‌انداز سازی: ایجاد فهم مشترک و راهبردی میان گروههای ذینفع

۲- تدوین راهبرد: پیداکردن اهرم‌های موثر جهت تحقق چشم‌انداز

<sup>14</sup>. City of Sofia (2003) Sofia City Strategy

<sup>15</sup>. Amman Greater Amman Municipality (in progress) Greater Amman Development Strategy



### ۳- پیش بینی اجرا: تمرکز بر سازو کارهای اجرا و نظارت (پایش)

محصول فرایند مورد بحث یک «راهبرد توسعه» خواهد بود که ماهیت پویایی داشته و قادر خواهد بود که در جریان اجرا و به موازات تغییر و تحول در موقعیت و نقش رقابتی شهر، خود نیز مورد بازبینی و اصلاح قرار گیرد. اگرچه سند «راهبرد توسعه شهر» چشم انداز طولانی مدت شهر را مبنای کار خود قرار میدهد، لیکن تنها در «برنامه اجرایی» کوتاه مدت آن است که به اوج می‌رسد. از نظر فرم یا ساختار شکلی «راهبرد توسعه شهر» (CDS) برحسب موقعیت، بستر تهیه و بازیگران کلیدی می‌تواند قوالب و اشکال متفاوتی به خود بپذیرد. این ویژگی در این نوشتار و در مبحث «محتوای سند» با تشریح دامنه تنوعات سند در کشورهای گوناگون به تفصیل بیان خواهد گردید. معیناً، از نظر فرم باید توجه نمود که محصول این فرایند واجد ماهیتی استراتژیک و جامع (Comprehensive) بوده و از اینرو قالب سند مشابه قالب فرمال اسناد جامدی نظیر طرحهای جامع شهری (Master Plan) نخواهد بود.<sup>۱۶</sup>

### ۴- محتوای سند

بررسی اسناد مختلفی که تحت عنوان «راهبرد توسعه شهر» برای شهرهای گوناگون تهیه شده‌اند توأمان نشانگر وجوه مشترک و وجوه افتراق در محتوای آنها می‌باشد. از یکسو، به واسطه رصد نمودن اهداف کلان مشخصی که قبلاً نیز ذکر گردید (نظیر ارتقاء کیفیت اداره و مدیریت شهر، افزایش میزان سرمایه‌گذاری جهت بالا بردن نرخ اشتغال و خدمات و کاستن از فقر شهری) این اسناد واجد اشتراک محتوایی می‌باشند؛ از سوی دیگر از آنجا که این اهداف در شهرها و کشورهای گوناگون از طرق متفاوتی پیگیری شده‌اند لاجرم شاهد تنوع و نوسان در دامنه محتوایی آنها هستیم. به بیان دیگر در تهیه «راهبرد توسعه شهر» از آنجا که شرایط محلی و ملی هر کشور خاص، پیگیری رویکرد معینی را ایجاب نموده است لاجرم محصول کار نیز به لحاظ محتوایی رنگ و بوی ویژه خود را یافته است.

اسناد «راهبرد توسعه شهر» را در یک تقسیم‌بندی محتوایی می‌توان در قالب طیفی، که دو قطب آن را «اسناد با محتوای متمرکز» و «اسناد با محتوای جامع» نام نهاد طبقه‌بندی نمود. بطور کلی کانون توجه محتوایی «راهبرد توسعه شهر» (CDS) همانا، فقرزدایی شهری از طریق ارتقاء توان رقابتی - اقتصادی شهر و انجام اصلاحات در نظام مدیریت شهری می‌باشد. از اینرو محتوای برخی از اسناد به طور ویژه بر مسئله «فقرزدایی» تمرکز داشته که از جمله می‌توان به نمونه «راهبرد توسعه شهر پشاور» در پاکستان اشاره نمود.<sup>۱۷</sup> همچنین، برخی مواقع سند راهبرد توسعه شهر بر مسئله عمده و معین دیگری، مثلاً پاکسازی آلودگی‌های زیست‌محیطی نواحی خاص، رکود صنایع عمده و یا ظهور فرصت‌های جدید اقتصادی تمرکز دارد.

اسناد «راهبرد توسعه شهر» را در یک تقسیم‌بندی محتوایی می‌توان در قالب طیفی، که دو قطب آن را «اسناد با محتوای متمرکز» و «اسناد با محتوای جامع» نام نهاد طبقه‌بندی نمود. بطور کلی کانون توجه محتوایی «راهبرد توسعه شهر» (CDS) همانا، فقرزدایی شهری از طریق ارتقاء توان رقابتی - اقتصادی شهر و انجام اصلاحات در نظام مدیریت شهری می‌باشد.

۱۶. دو نوع سند "Master Plan" و "Comprehensive Plan" در زبان فارسی به‌طور یکسان به «طرح جامع» ترجمه می‌شود که این امر فهم متون فنی برنامه‌ریزی شهری را با دشواری روبرو می‌کند. باید توجه داشت که "Master Plan" در مورد محیط کالبدی بوده و ماهیتی «باز نمایانه» دارد، در حالیکه "Comprehensive Plan" به برنامه و چارچوبی از سیاست‌های جامع بخش همگانی اشاره دارد. برای اطلاعات بیشتر ر-ک به

Shirvani, H (1985) The Urban Design Process, P. 145

۱۷. Pishawar City District Government (2001)

معهدنا، به واسطه بافت در هم تنیده مسائل شهری و وجود ظرفیت لازم، در برخی از شهرها «راهبرد توسعه شهر» با محتوای جامع تهیه می‌گردد که در آن صورت سند مزبور به لحاظ محتوایی شامل بررسی جامع قوت و ضعف‌های اقتصادی، اجتماعی، زیست‌محیطی، ساخت و سازهای شهری، مالیه، زیرساخت‌ها و ... می‌گردد. مزیت رویکرد جامع در تهیه سند از این روست که ارتباطات میان بخش‌ها شناسایی شده و راهبردها به صورت میان‌بخشی تدوین خواهند شد. این نکته از آنرو اهمیت دارد که معمولاً حل مسائل توسعه اقتصادی بدون اقدام در جبهه مسائل زیست محیطی غیرممکن است و موفقیت در فقرزدایی به ترکیبی از پروژه‌های نظیر بیمه بازنشستگی و کمک هزینه خانوار ارتباطی یابد. از جمله اسناد «راهبرد توسعه شهر» که با «رویکرد جامع» تهیه شده‌اند می‌توان به نمونه‌های اسناد شهر «کاتماندو» (نپال)، شهرهای گوناگون چین و آدیسابابا (اتیوپی) اشاره نمود. سند راهبرد «راهبرد توسعه شهر» کاتماندو از ده فصل تشکیل شده است که محتوای فصول دربرگیرنده مطالعات برنامه‌ریزی شهری، اقتصادی شهری، نهادها، حمل‌ونقل شهری، مسکن، خدمات شهری، میراث فرهنگی، توسعه اجتماعی، محیط زیست و مالیه شهرداری می‌شود.<sup>۱۸</sup>

یکی از اجزاء کلیدی در مطالعات و تحلیل‌های (CDS) تحلیل «توان رقابت اقتصادی شهر» در سطوح منطقه‌ای، ملی و بین‌المللی است. به عبارت دیگر تدوین «راهبرد توسعه» و متعاقباً تدوین «برنامه اجرایی» مستلزم تعیین «مزیت رقابتی» شهرها می‌باشد.

یکی از منابع مفیدی که در زمینه محتوای اسناد راهبرد توسعه شهرها در دسترس می‌باشد، کتابچه راهنمای تهیه شده توسط دولت چین جهت تدوین اسناد شهرهای این کشور می‌باشد.<sup>۱۹</sup> راهنمای مزبور ضرورت انجام مطالعات جامع برای تهیه سند را بر مبنای فلسفه وجودی آن چنین توجیه می‌کند:

یکی از اجزاء کلیدی در مطالعات و تحلیل‌های (CDS) تحلیل «توان رقابت اقتصادی شهر» در سطوح منطقه‌ای، ملی و بین‌المللی است. به عبارت دیگر تدوین «راهبرد توسعه» و متعاقباً تدوین «برنامه اجرایی» مستلزم تعیین «مزیت رقابتی» شهرها می‌باشد. از این رو تحلیل بستر اقتصادی شهر به منظور ارزیابی قوت‌ها و ضعف‌های آن در مقایسه با دیگر شهرهای منطقه و کشور با هدف شناسایی «گوشه‌هایی»<sup>۲۰</sup> است که شهر در آن «مزیت رقابتی» داشته و قادر خواهد بود برای آرایه محصولات و خدمات خود، بازار فراهم نماید. همچنین در این تحلیل‌ها لازم است فرصت‌های صادرات بین‌المللی و جذب سرمایه خارجی شناسایی گردد.

برای تحلیل توان رقابت اقتصادی شهر انجام مطالعات در دیگر بخش‌ها نیز ضروری است. در راهنمای تهیه اسناد «راهبرد توسعه شهر» کشور چین انجام تحلیل توان رقابتی و تحلیل‌های اقتصاد کلان به همراه تحلیل روندها و بحران زیست‌محیطی، تحلیل زیرساخت‌ها، ظرفیت مالی و تحلیل آثار اجتماعی روند گسترش فقر در شهرها و روستاها ضروری دانسته شده است. بطور کلی راهنمای CDS کشور چین انجام مطالعه در بخش‌های زیر را جهت تهیه سند لازم می‌داند:

**۱- مطالعات کاهش فقر:** کاهش فقر از مسائل بسیار مهم سند می‌باشد و در دو بعد قابل توجه است:

الف - اختلاف شدید اقتصادی و رفاهی اقشار گوناگون شهرنشین و روستانشین، و ب - اختلاف شدید اقتصادی و رفاهی اقشار گوناگون شهرنشین.

<sup>18</sup>. Kathmandu Metropolitan City (2001)

<sup>19</sup>. CDS in China: A Manual of CDS, <<http://www.citiesalliance.org>>, visited in non member 2004

<sup>20</sup>. Niche

اگرچه فرم شهر و شبکه حمل و نقل معمولاً در طرح جامع شهر "City Master Plan" تعیین شده و انعکاس می یابد در تدوین سند "راهبرد توسعه شهر" (CDS) لازم است فرم شهر و شبکه ارتباطی موجود از نظر انطباق کمکرسانی به اهداف اقتصادی، اجتماعی، زیست محیطی و بار مالی ناشی از توسعه احتمالی خدمات جدید بررسی گردد. به بیان دیگر باید کنترل شود که مثلاً ایجاد امکانات جدید حمل و نقل چه کمکی به ارتقاء کیفیت زندگی توسعه اقتصادی شهر می نماید.

**۲- مطالعات آموزش و منابع انسانی:** کیفیت نیروی انسانی در شهرهایی که با معضل مهاجرت نسل جوان و تحصیل کرده روبرو هستند، مسئله پراهمیتی است و از این رو تهیه برنامه جامعی جهت توسعه نیروی انسانی ضرورت دارد.

**۳- مطالعات زیست محیطی:** در تحلیل های "CDS" هماهنگ نمودن اهداف زیست محیطی با الزامات راهبرد توسعه اقتصادی از اهمیت ویژه ای برخوردار است. بطور مثال شهرهایی که در صدد جذب سرمایه و بنگاه های اقتصادی پیشرفته هستند لازم است استانداردها و اهداف زیست محیطی بالاتر و آفرینش محیط های شهری مطلوب تری را مدنظر قرار دهند.

**۴- مطالعات عمران شهری و حمل و نقل:** اگرچه فرم شهر و شبکه حمل و نقل معمولاً در طرح جامع شهر "City Master Plan" تعیین شده و انعکاس می یابد در تدوین سند "راهبرد توسعه شهر" (CDS) لازم است فرم شهر و شبکه ارتباطی موجود از نظر انطباق و کمکرسانی به اهداف اقتصادی، اجتماعی، زیست محیطی و بار مالی ناشی از توسعه احتمالی خدمات جدید بررسی گردد. به بیان دیگر باید کنترل شود که مثلاً ایجاد امکانات جدید حمل و نقل چه کمکی به ارتقاء کیفیت زندگی و توسعه اقتصادی شهر می نماید.

**۵- مطالعات گردشگری:** بسیاری از شهرها برای تنوع بخشی به بخش خدماتی اقتصاد خود به رویکرد توسعه صنعت گردشگری روی آورده اند. سند "راهبرد توسعه شهر" می تواند فرصت مزبور را از طرق زیر فراهم آورد:

- الف - راهبرد توسعه گردشگری را با برنامه های اقتصادی دیگر تلفیق و هماهنگ سازد.
- ب - ارتباط میان توسعه گردشگری و شرایط زیست محیطی، فقر شهری، حمل و نقل و عمران شهری، زیرساخت ها و توسعه منابع انسانی را شناسایی نماید.
- ج - میزان تأثیر "هم نیروافزایی" (سینرژی) میان ترویج گردشگری و جلب سرمایه در شهر را ارزیابی نماید.

**۶- مطالعات مالی:** تحلیل های این قسمت باید ظرفیت مالی شهر برای تحقق بخشیدن و به اجرا درآوردن سند "راهبرد توسعه شهر" را از طریق ممیزی درآمد و هزینه کل، میزان بدهی های جاری و تعهد شده و دیگر ابزارهای مالی مورد بررسی قرار دهد. گام نخست در تحلیل های مزبور آرایه تصویر کاملی از وضعیت مالی شهرداری است. مطالعات مالی ممکن است به کشف این واقعیت که همه پروژه های ذکر شده در برنامه اجرایی قابلیت تأمین مالی ندارد منجر گردد.

از دیگر نمونه های رویکرد جامع به تهیه سند راهبرد توسعه شهر می توان به مورد "آدیس آبابا" در اتیوپی اشاره نمود.<sup>۲۱</sup> در بخش "برنامه اجرایی" (Action Plan) سند مزبور (که اساساً با عنوان "برنامه ساختاری آدیس آبابا" تهیه شده است) برای شش مبحث راهبردی شهر اقدامات مشخصی جهت پیگیری توسط نهادهای بخشی تعیین گردیده است تا از طریق اقدامات مزبور "چشم انداز شهر" (Vision) تحقق

<sup>۲۱</sup>. Addis Ababa (۲۰۰۲)



یابد. محتوای «برنامه اجرایی» سند آدیس آبابا مشابهت قابل توجهی با محتوای «برنامه‌های ساختاری» در نظام سابق برنامه‌ریزی شهری انگلستان دارد. بطور مثال دو مبحث از مباحث شش‌گانه به «شبکه معابر» و «مسکن» اختصاص داده شده است که در آنها پس از برشمردن چالش‌ها به ارایه راه‌حل‌های پیشنهادی پرداخته شده است. جهت آشنایی با حدود و ثغور و سطح تفصیل پیشنهادات ارایه شده در «برنامه اجرایی» خلاصه محتویات دو مبحث مزبور در ادامه ارایه می‌گردد:

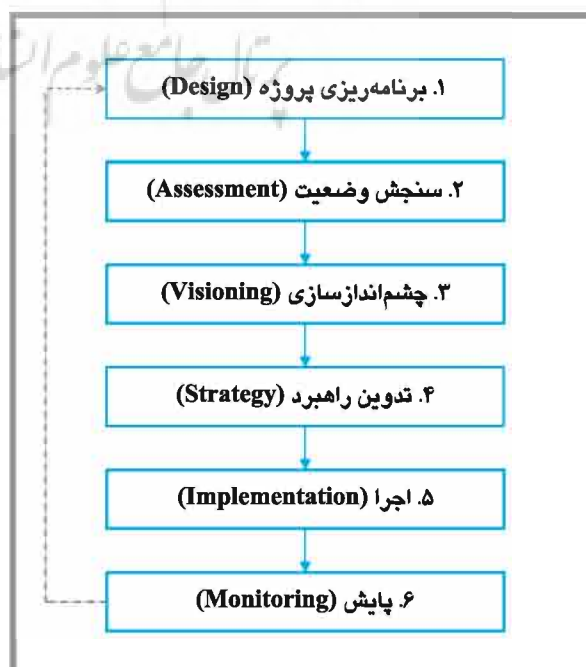
**۷- در مورد مبحث «شبکه معابر»:** ارتقاء ظرفیت شبکه معابر موجود (ایجاد پیاده‌رو، تأمین پارکینگ، شبکه جمع‌آوری آبهای سطحی، درختکاری خیابان، رسیدگی منظم و ادواری، اصلاح هندسی تقاطع‌ها و مدیریت بهره‌برداری از خیابان‌ها، توانمندسازی جامعه محلی برای نگهداری و ارتقاء معابر؛ آسان‌سازی پیاده‌روی؛ توسعه معابر جدید (در نواحی ساخته شده، در نواحی جدید، تعریض خیابان به دو برابر، بهسازی سلسله مراتب معابر)؛ استفاده از فرصت فراهم آمده از معابر؛ ایجاد معابر سریع‌السیر.

**۸- در مورد مبحث «مسکن»:** بهسازی موجودی مسکن (پروژه‌های نگهداری و بهسازی مسکن، نوسازی‌های مناسب، خصوصی سازی مسکن همگانی)؛ مدیریت اسکان غیررسمی و پیشگیری از ایجاد حاشیه‌نشینی؛ حفظ تراکم‌ها در سطح مناسب؛ عرضه زمین آماده‌سازی شده با حداقل زیر ساخت‌ها برای کلیه گروه‌های درآمدی (مسکن خودیاری و تعاونی، رعایت استانداردهای حداقل و مصالح محلی، حمایت از ساخت مسکن استیجاری خصوصی)؛ حفظ اختلاط کاربری‌ها و اختلاط و تنوع اجتماعی به عنوان یکی از ویژگی‌های اصلی آدیس آبابا؛ ارتقاء کیفیت شهری محلات مسکونی؛ اصلاح و ارتقاء مالیه مسکن

اگرچه بررسی فوق دامنه نوسان محتوایی اسناد «راهبرد توسعه شهر» CDS را نشان می‌دهد معهدنا ماهیت استراتژیک پیشنهادات وجه مشترک محتوایی تمامی موارد می‌باشند.

#### ۵- فرایند تهیه و اجرای سند

عناصر سازنده و مراحل فرایند تهیه و اجرای سند «راهبرد توسعه شهر» (CDS) برحسب ویژگی و نیاز شهرها به میزان قابل ملاحظه ای متنوع هستند. با این وجود، فرایند تهیه و اجرای سند به طور کلی از شش گام تشکیل می‌شود: گام اول: برنامه ریزی کار، گام دوم: سنجش وضعیت، گام سوم: چشم اندازسازی، گام چهارم: تدوین راهبرد، گام پنجم: اجرا و گام ششم: پایش



شکل شماره ۱: فرایند تدوین و اجرای «راهبرد توسعه شهر»

## ۵-۱-۵- گام اول: برنامه ریزی پروژه ( Design )

به طور کلی مرحله برنامه ریزی پروژه شامل فعالیت‌های زیر می‌شود:

۵-۱-۱- شناسایی طرفهای ذینفع، نحوه مشارکت و مسئولیتها: شناسایی طرفهای ذینفع علاوه بر مقامات شهرداری و ادارات محلی شامل شناسایی افراد ( رهبران سیاسی ، کارآفرینان ، شهروندان )، شناسایی گروهها ( شامل احزاب ، اتحادیه ها و انجمن های صنفی بازرگانی و اجتماعی ) و همچنین شناسایی گروههای ذینفع ویژه ، (اقتشار فقیر جامعه ) تا گروههای ذینفع عام می‌شود.

### ۵-۱-۲- سازماندهی :

سازماندهی کار در واقع به معنای مشخص نمودن ترتیبات نهادی و ساختاری است که هماهنگی لازم و اجرای CDS را ممکن ساخته و از فعالیتهای زیر تشکیل می‌گردد .

- انتخاب ترتیبات سازمانی برای فرایند CDS

- ایجاد یک کمیته گرداننده و گروههای کار

- سازماندهی و سرپرستی کارگاههای مشارکت گروههای ذینفع

- پشتیبانی از شکل گیری سازمانهای کلیدی ذینفع ( در صورت نیاز )

### ۵-۱-۳- تامین منابع و ظرفیت لازم

تعریف کردن منابع موردنیاز و حصول اطمینان از وجود ملزومات فرایند CDS شامل :

- تعیین پشتیبانی فنی و مالی مورد نیاز فرایند

- مشارکت دادن گسترده تمامی بخشهای شهرداری و ادارات محلی

- بدست آوردن تعهد کلیه گروههای ذینفع کلیدی در مورد تهیه، تصویب و اجرای سند

### ۵-۱-۴- تهیه برنامه پروژه

تعریف گام هایی که در آینده باید برداشته شود شامل :

- تعیین دامنه و زمان لازم جهت انجام فرایند

- تعیین و زمان بندی فعالیت ها جهت انجام اجزاء کار

- تعیین افراد مسئول

- برآورد بودجه

- تعیین و توجه به محدودیتها

## ۵-۲- گام دوم: سنجش وضعیت ( Assessmnt )

هدف این گام ، انجام یک ارزیابی جامع از وضعیت شهر و یا منطقه به منظور ترسیم نیمرخ یا نقشه اجتماعی - اقتصادی آن می‌باشد. باید توجه نمود که مفهوم و هدف از سنجش در این مرحله انجام یک تمرین دانشگاهی نبوده و این کار به منظور فراهم آوردن اطلاعات لازم برای تصمیم گیران درخصوص شهر و منطقه صورت می‌پذیرد و پایه لازم جهت تحلیل روندهای آتی، چالشها و فرصتها را فراهم می‌آورد. بنابراین اهمیت دارد که نه تنها اطلاعات گذشته و حال گردآوری شوند بلکه همچنین لازم است وضعیت آینده و تغییرات محتمل نیز تحلیل گردیده تا بتواند متعاقباً مبنای فرایند تدوین چشم انداز و راهبرد آینده قرارگیرد .

محتوای یک سنجش وضعیت شامل: ۱- گردآوری اطلاعات پایه و ممیزی منابع؛ ۲- ارزیابی وضعیت شهر و ویژگی های منحصر به فرد آن؛ ۳- بررسی و محیط خارجی و شناسایی عوامل ایجاد تغییر می باشد. مرحله سنجش شامل گامهای زیر است:

### ۱-۲-۵- گردآوری اطلاعات پایه و ممیزی منابع ( قابلیت ها و ظرفیت ) :

- اطلاعات جمعیت شناختی ( جمعیت ، اشتغال ، آموزش و ... )
- اطلاعات اقتصادی ( شرکتها و اندازه آنها ، سرمایه گذاری ، بازارها ، کارفرمایان ، مالیات ، درآمد و غیره )
- اطلاعات زیرساختی ( آب ، برق ، زمین ، املاک و مستغلات ، حمل و نقل همگانی ، راهها و غیره )

### ۲-۲-۵- ارزیابی وضعیت شهر و تعیین ویژگی های منحصر بفرد آن :

- تعیین مزیت‌های رقابتی و نسبی

- ارتباط با اقتصاد جهانی ، محلی و کشوری

- ارزشها و ترجیحات ساکنین

- ویژگی های تاریخی و کالبدی

### ۳-۲-۵- مرور و بررسی محیط خارجی و شناسایی عوامل بالقوه و بالفعل ایجاد تغییر :

- شناخت روندها ، رویدادها و تحولات

- شناخت عوامل: اجتماعی ، فنی ، منطقه ای ، دیدگاهی ، جمعیت شناختی ، اقتصادی ، دولتی ، زیست محیطی

- گونه‌بندی عوامل: نوظهور ، محتمل ، دائمی ، بحرانی ، نامعلوم ، قابل تاثیرگذاری

جهت حصول اطمینان از اینکه هیچ بخش از اطلاعات مرتبط با موضوع مورد غفلت قرارنگیرد ، لازم است مشارکت مستمر گروههای ذینفع در این مرحله پراهمیت تامین گردد.

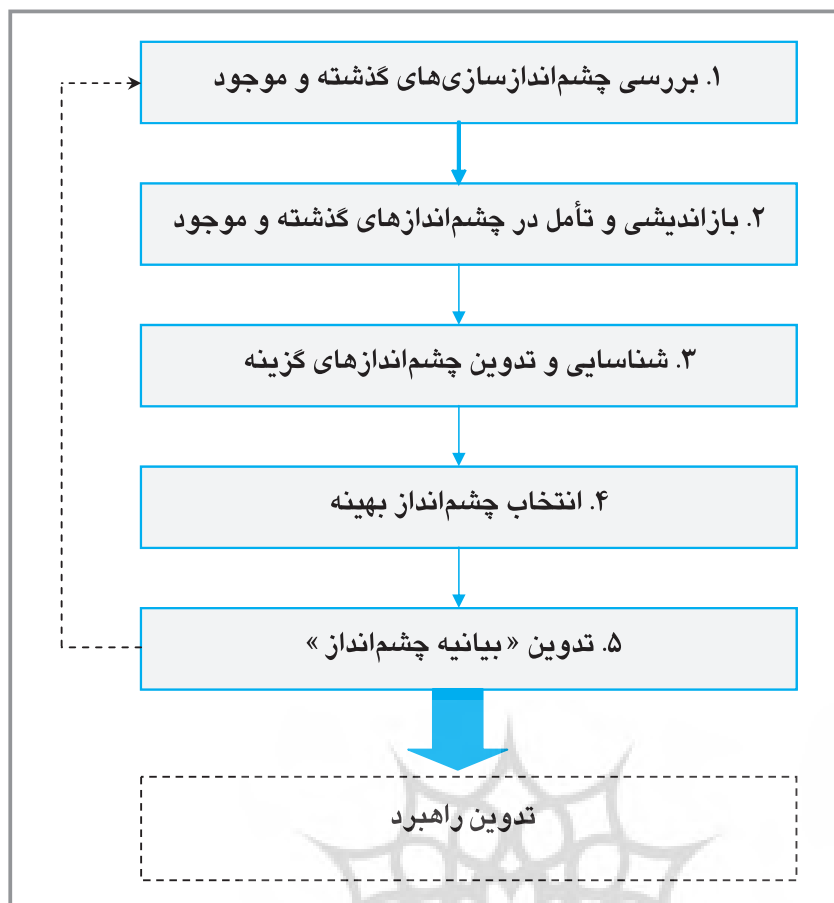
### ۳-۵- گام سوم- چشم اندازسازی ( Visioning )

تدوین چشم انداز برای یک شهر درحقیقت به مفهوم ارائه هدفی به شهروندان جهت تلاشهایشان و توصیف چیزی است که احتمالاً در آینده به آن نایل خواهند شد . چشم انداز انگاره موضعی است که شهر و جامعه قصد نموده‌اند که در آینده در آنجا باشد . چشم انداز تصویری فراسوی آینده قابل پیش بینی مبتنی بر روندهای موجود فراهم می سازد وبازتاب فهم مشترک طولانی مدت جامعه از اهداف توسعه خویش است . عموماً چشم انداز تلاش دارد تا پاسخ این سؤال را که " این شهر یا منطقه توان بالقوه چه چیزی شدن را دارد ؟ " فراهم آورد .

### فرایند چشم اندازسازی از پنج مرحله تشکیل می‌شود:

۱. بررسی چشم‌اندازسازی‌های گذشته و موجود؛ ۲. بازاندیشی و نقد؛ ۳. شناسایی و تدوین چشم‌اندازهای گزینه؛ ۴. انتخاب چشم‌انداز بهینه؛ ۵. تدوین بیانیه چشم‌انداز.

چشم انداز تصویری  
فراسوی آینده قابل پیش  
بینی مبتنی بر روندهای  
موجود فراهم می سازد  
وبازتاب فهم مشترک  
طولانی مدت جامعه از  
اهداف توسعه خویش  
است . عموماً چشم انداز  
تلاش دارد تا پاسخ این  
سؤال را که " این شهر  
یا منطقه توان بالقوه چه  
چیزی شدن را دارد ؟ "  
فراهم آورد .



شکل شماره ۲: فرایند چشم اندازسازی

### ۱-۳-۵- بررسی چشم اندازسازی های گذشته و موجود:

بررسی فرایندهای چشم انداز سازی کنونی و گذشته که درمورد شهر صورت گرفته است :

- آیا چشم اندازهایی برای شهر ( به صورت رسمی یا غیررسمی ) وجود دارد ؟
- چشم اندازهای مزبور چگونه تدوین شده اند (برمبنای فرایند چشم اندازسازی و یا به مرور زمان ؟)

### ۲-۳-۵- بازاندیشی و تأمل

- بازاندیشی و تأمل در چشم اندازهای غیررسمی موجود و غیر روزآمد.
- گاهی اوقات چشم اندازهای پیشین به وضعیت آینده ربط پیدا نمی کند و حتی می توانند حامل پیامهای مخرب باشند .

### ۳-۳-۵- شناسایی و تدوین چشم انداز

بازشناسی چشم اندازهای گزینه و «گوشه های قابل رقابت» ( competitive niche ) برای آینده شهر

- تدوین تصاویر تخیلی از آینده شهر یا منطقه
- برگزار نمودن جلسات ذهنکاو
- بررسی چشم اندازهای تدوین شده برای شهرها و مناطق دیگر
- استفاده از یافته های بدست آمده در مرحله «سنجش وضعیت»
- رایزنی و تشریک مساعی با بیشترین تعداد ممکن از طرفهای ذینفع
- تکرار فرایند در صورت نیاز

### ۴-۳-۵- انتخاب چشم انداز بهینه



برگزیدن یک " چشم انداز " و گوشه قابل رقابت برای شهر :

- تحلیل چشم اندازهای گزینه

- تدوین سناریوهای تفصیلی برای چشم اندازهای گزینه

- در صورت نیاز ، انجام بررسی های محیطی تفصیلی ( آیا چشم انداز براساس فرصتهای بالقوه بنا شده

است ؟ آیا اجرای چشم انداز با منابع موجود انطباق دارد؟)

- بحث در مورد سناریوهای بهترین و بدترین وضع ممکن

- گزینش چشم انداز بهینه

### ۵-۳-۵- تدوین بیانیه چشم انداز

آماده کردن " بیانیه چشم انداز " آینده شهر :

- بیانیه های چشم انداز لازم است کوتاه باشند ( شامل چند جمله و یا حداکثر یک صفحه ، تلفیقی از

متن و مواد تصویری )

- شماره ویرایش پیش نویس چشم انداز باید روی آن ذکر شود ( چراکه پس از تدوین راهبرد ممکن است

لازم به بازنگری شود ).

- نسخه ای از بیانیه چشم انداز میان کلیه شرکت کنندگان در فرایند CDS توزیع گردد .

پس از انتخاب چشم انداز و پس از حصول اطمینان از انطباق آن با " راهبرد " ، توزیع گسترده چشم انداز

منتخب و تلاش جهت جلب مقبولیت سند برای کسب تعهد و الزام به اجرا از طرف تمامی جامعه

ضرورت دارد . از اینرو لازم است چشم انداز شهر به شکل گسترده ای مورد تبلیغ قرارگیرد تا همواره

زنده بماند. بطورمثال این کار می تواند از طریق گزارش منظم و مستمر نتایج پایش ها به مردم صورت

بگیرد. اگرچه ممکن است تجدید نظر در چشم انداز در صورت وقوع تغییرات شدید لازم باشد معهدا

تغییر باید توجه داشت که مکرر، چشم انداز، آن را بی اعتبار خواهد ساخت .

### ۴-۵- گام چهارم: تدوین راهبرد ( Strategy )

- تدوین راهبرد در فرایند CDS، به مفهوم تعیین اهداف و اقدامات گوناگونی است که اعتقاد می رود

شهر را به هدف نهایی خودبرساند . فرایند برنامه ریزی راهبردی فرایند تصمیم گیری مشارکتی " است

که منابع موجود را برای استفاده از فرصت ها و رفع تهدیدات پیش روی شهر به کار می گیرد. برنامه ریزی

راهبردی به معنای اتخاذ " تصمیمات آگاهانه " درمورد ایجاد « تغییر جهت » است .

اساساً یک راهبرد متشکل از تعدادی سیاست<sup>۲۲</sup>، پروگرام<sup>۲۳</sup>، راهکار<sup>۲۴</sup> و اقدام<sup>۲۵</sup> است که هدفشان ایجاد

آثار قابل اندازه گیری<sup>۲۶</sup> که می توانند به تحقق " چشم انداز " شهر کمک نمایند می باشند.

یکی از محصولات فرایند برنامه ریزی راهبردی CDS، تولید «برنامه اجرایی» شهر (Action Plan)

است که در آن اقداماتی که جهت بهبود اداره و مدیریت شهری ، افزایش سرمایه گذاری و کاهش فقر

لازم است صورت گیرد مشخص می شود. برنامه اجرایی باید به وضوح " مسئولیت ها " ( اینکه چه کسی

چه کاری را باید انجام دهد ؟ ) و " تخصیص منابع " ( چه مقداری از چه چیزی ؟ ) را در "چارچوب

زمانی معینی " ( در چه سلسله ای از زمان ؟ ) مشخص و ارائه نماید .

- احتمالاً از نظر مدیریتی ، مرحله تدوین " راهبرد " (بهمراه مرحله " اجرا" ) از دشوارترین بخشهای

فرایند CDS است . برای تسهیل کار توصیه می شود که مراحل تدوین چشم انداز و تدوین راهبرد

۲۲. Policy

۲۳. Programs

۲۴. Practices

۲۵. Actions

۲۶. Measurable Results

تدوین راهبرد در فرایند

CDS، به مفهوم تعیین

اهداف و اقدامات

گوناگونی است که اعتقاد

می رود شهر را به هدف

نهایی خودبرساند .

فرایند برنامه ریزی

راهبردی فرایند تصمیم

گیری مشارکتی " است

که منابع موجود را برای

استفاده از فرصت ها و

رفع تهدیدات پیش روی

شهر به کار می گیرد .

#### ۱-۴-۵- تعیین محورهای راهبردی (Strategic Initiatives)

- پیش از تدوین راهبردهای تفصیلی، باید دامنه کار را با انتخاب نمودن "محورهای راهبردی" واجد اولویت مشخص تر نمود.
- فهم راهبردی مشترک میان کلیه طرفهای ذینفع ایجاد گردد.
- کار با مباحث و اهداف مشخص تر که نیل به چشم انداز آینده را ممکن می سازد آغاز گردد (از عوامل ایجاد کننده تغییر استفاده شود)

#### ۲-۴-۵- طراحی راهبرد برای محورهای راهبردی واجد الویت

- تدوین سیاستها، پروگرامها، راهکارها و دیگر اقدامات برای به اجرا در آوردن محورهای راهبردی
- تدوین سیاستها، پروگرامها، راهکارها و اقدامات جایگزینی
- انتخاب سیاستها، پروگرامها، راهکارها و اقدامات مناسب
- طراحی فعالیتهای پایش و ارزیابی
- تعیین سنجه های کارکرد و موفقیت
- تدوین شاخصهایی برای سنجش
- تدوین چارچوب زمانی
- تعیین مسئولین پایش

#### ۳-۴-۵- تدوین برنامه کار برای مرحله اجرا (Implementation Work Plan)

- هدایت مسیر از مرحله طراحی تا مرحله اجرای راهبردها
- تعیین مسئولین اجرا
- تخصیص منابع
- تعیین چارچوب زمانی و ایستگاهها

#### ۴-۴-۵- تدوین "برنامه اجرایی" شهر (Action Plan)

- طراحی «برنامه اجرایی» با توجه به اصل تعادل هزینه و فایده برای کلیه طرفهای شرکت کننده
- توزیع برنامه اجرایی به کلیه شرکت کنندگان در فرایند
- انتشار برنامه اجرایی به اشکال گوناگون (برای عامه: خلاصه برنامه با ذکر نقاط عطف، برای طرفهای ذینفع: برنامه تفصیلی با ذکر مسئولیتهای اجرایی)
- به طور خلاصه یک برنامه اجرایی (Action Plan) سه نکته اساسی را تعیین می نماید:
  - الف - چه کسی چه کاری باید انجام دهد؟ (مسئولیتها)
  - ب - با چه میزان از چه منابعی؟ (تخصیص منابع)
  - ج - در چه ترتیبی و چه هنگامی؟ (چارچوب زمانی)
- به طور خلاصه یک "راهبرد" (Strategy) دارای ویژگی های زیر می باشد:
  - الف - یک راهبرد ارائه دهنده انتخابهای "قاطع" است (هیچ چیزی در یک راهبرد دارای اهمیت یکسان نیست)

ب - معطوف به اجرا و نتایج است ( تعداد اقدامات باید محدود باشد چرا که اساساً هدف از تدوین راهبرد ، اجرای آن است )

ج - واجد خصلت پاسخگویی راهبردی است ( مسئولیت نهادها و انتظارات قابل اندازه گیری کوتاه و میان مدت تعیین شده باشد )

د- انعطاف پذیر و قابل تجدید نظر است ( منعکس کننده تغییرات محیط باشد )

### ۵-۵- گام پنجم - اجرا ( Implementation )

به اجرا درآوردن " راهبرد توسعه شهر " ( CDS ) دشوارترین بخش فرایند می باشد و از ابتدای کار به کلیه طرفهای ذی‌مدخل به وضوح خاطرنشان گردیده باشد که هدف اصلی از تدوین " راهبردها است و نه " تدوین " آنها . هدف این مرحله به اجرا درآوردن " برنامه اجرایی " ( Action Plan ) و نهادینه کردن فرایند CDS است .

یک " فرایند اجرا " Implementation Process از گامهای زیر تشکیل می شود :

۱-۵-۵- ایجاد یک گروه اجرایی

- تعیین مسئولین گرداننده فرایند اجرا

### ۲-۵-۵- پالایش " برنامه اجرایی " و " برنامه کار برای مرحله اجرا "

- سلسله مراتب کارها

- تعیین مسئولیتها ، چارچوب زمانی و منابع

- آثار موردانتظار و شاخصهای موفقیت

- سیستم پایش و ارزیابی

- فرایند رفع اختلاف میان طرفهای ذینفع

### ۳-۵-۵- مذاکره درباره اجرای " محورهای راهبردی " واجد الویت

• انتخاب دقیق " محورهای راهبردی "

### ۴-۵-۵- آغاز نمودن اجرای " محورهای راهبردی " و مستقر نمودن مکانیزمهای پایش و ارزیابی

### ۵-۵-۵- پایش نمودن پیشرفت اجرا و تنظیم راهبردها در صورت نیاز

در مرحله اجرا ، برانگیختن و ایجاد تعهد در کلیه شرکت کنندگان از اهمیت حیاتی برخوردار است . معمولاً در این بخش از فرایند کار به واسطه تعداد زیاد راهبردها و حجم تلاشهای بعمل آمده در فرایند برنامه ریزی و تصور اینکه مرحله اجرا به صرف منابع قابل ملاحظه‌ای نیاز دارد باعث می گردد که طرفهای ذینفع ، کارشناسان برنامه ریزی و حتی عامه مردم به نوعی در این مرحله احساس خستگی نمایند. به این دلیل شاید مناسب باشد که کار با اجرای تعدادی از " محورهای راهبردی " که به مبرم ترین مسائل و دغدغه ها پاسخ می دهد و انتظار می رود که نتایج عملی و پیشرفت آن خیلی سریع خود را نشان دهند آغاز گردد . همچنین آن بخش از " محورهای راهبردی " که در مرحله تدوین با سرعت بیشتری مورد توافق و اجماع نظر قرار گرفته‌اند می توانند محورهای مناسبی جهت شروع به اجرا باشند. باید توجه داشت که جهت کارآمدی و اثر بخشی مرحله اجرا ، لازم است که اختیارات و مسئولیتهای کلیه طرفهای ذی‌مدخل به وضوح روشن شده باشد.

- سند «راهبرد توسعه شهر» محصولی نیست که به سرعت تولید و به اجرا درآید، بلکه فرایندی است

زمان بر که در طولانی مدت تحقق می یابد. از اینرو فرایند CDS از "نهادینه سازی" آن غیر قابل انفکاک است. برای کلیه شرکت کنندگان در این فرایند و همچنین برای عامه مردم باید نهادهای مسئول این فرایند، خواه درسازمان جدیدی که به این منظور تاسیس می شود و خواه درسازمانهای موجود، قابل تشخیص و معلوم باشند.

### ۶-۵- گام ششم - پایش (Monitoring)

مرحله پایش را نمی توان از مرحله اجرا مجزا دانست. این دو مرحله به طورهمزمان انجام می پذیرند. تکلیف مکانیزمهای پایش و ارزیابی، به عنوان بخشی از "برنامه کار مرحله اجرا" پیشاپیش با حضور کلیه مشارکت کنندگان روشن گردیده است و وظیفه آن ایجاد حلقه های "باز-خورد" در فرایند برنامه ریزی است. پایش فرایند مستمری است که درطول مرحله اجرا اطلاعات پراهمیتی را برای طرفهای ذیمدخل فراهم ساخته و پایه لازم جهت حسابرسی و پاسخگو بودن در قبال مصرف منابع محدود ایجاد می نماید.

ویژگی یک سیستم پایش به شرح ذیل است:

الف - وضوح: وجود اهداف واضح و شاخصهای قابل اندازه گیری و معتبر

ب - انجام دهنده: چه کسی پایش چه چیز یا چه کسی را انجام می دهد؟ چگونه و به چه منظوری؟

ج - تناسب: پایش و بررسی تناسب داشتن ورودی های پروژه و میزان اثربخش بودن خروجی های پروژه

د - میزان امکانات: زمان و هزینه

### ۶- زمان و بودجه

هزینه تهیه سند "راهبرد توسعه شهر" برحسب دامنه مطالعه و شرایط ویژه شهر و کشور مربوطه، متفاوت گزارش شده است. با این وجود چنانچه پروژه تحت نظارت سازمان "ائتلاف شهرها"، به عنوان حمایت گر قرار داشته باشد بخش عمده ای از هزینه (یعنی تا ۵۰٪) از هزینه و حداکثر معادل ۲۵۰۰۰۰ دلار) توسط نهاد مزبور تأمین خواهد شد. در چنین حالتی نهاد تهیه کننده طرح، مثلاً شهرداری محل، صرفاً تأمین کننده بودجه برای پرداخت هزینه های دفتر، تجهیزات و حمل و نقل محلی خواهد بود. تأمین

مالی تهیه "راهبرد توسعه شهر" در بسیاری از کشورها توسط سازمان "ائتلاف شهرها" و به عبارت دیگر توسط بانک جهانی صورت پذیرفته است. نکته قابل توجه این است که فرایند تهیه CDS می تواند زمینه تعریف پروژه های اجرایی که قابلیت بیشتری جهت کسب وام از بانک جهانی را دارا باشند را فراهم آورد. جدول شماره (۱) بودجه کل صرف شده جهت تهیه اسناد برخی از شهرهای جهان به همراه سهمی از بودجه که توسط "ائتلاف شهرها" پرداخته شده است را نشان می دهد.

مدت زمان لازم جهت تهیه سند راهبرد توسعه شهر نیز مانند بودجه آن تابع مقیاس و ماهیت کار و امکانات فنی شهر و کشور مربوطه می باشد. معهذاً تجربه کشور چین که موارد متعددی از تهیه سند را تجربه کرده است نشان می دهد که معمولاً تهیه سند یک سال به طول می انجامد. براساس معیارهای اعلان شده توسط سازمان «ائتلاف شهرها»، ترجیح داده می شود که پروپوزال های درخواست حمایت مالی و فنی برای تهیه سند در چارچوب زمانی ۲۴ ماه تدوین شده باشند.

چنانچه پروژه تحت نظارت سازمان "ائتلاف شهرها"، به عنوان حمایت گر قرار داشته باشد بخش عمده ای از هزینه (یعنی تا ۵۰٪) از هزینه و حداکثر معادل ۲۵۰۰۰۰ دلار) توسط نهاد مزبور تأمین خواهد شد.



آنچه در تهیه سند اهمیت دارد این است که چنانچه فرایند تدوین با موفقیت همراه باشد چشم‌اندازهای جدیدی برای حل مسائل شهری مطرح خواهد گردید که برای تحقق آن انجام اصلاحات ساختاری در نظام مدیریت شهری اجتناب ناپذیر خواهد شد.

شهر	کشور	عنوان سند	بودجه کل دلار	بودجه ائتلاف شهرها (دلار)	وضعیت
رسیف	برزیل	راهبرد توسعه منطقه کلان‌شهر	۲۲۰۰۰۰	۱۸۰۰۰۰	خاتمه یافته
صوفیه	بلغارستان	راهبرد توسعه شهر	۴۲۱۷۰۰	۲۴۹۰۰۰	خاتمه یافته
شهرهای متعدد	چین	راهبردهای توسعه شهری منطقه‌ای در چین	۱۷۰۰۰۰۰	۹۰۰۰۰۰	در جریان
حیدآباد	هند	راهبرد توسعه شهری فقر - محور	۳۵۰۰۰۰	۲۲۶۰۰۰	در جریان
شهرهای متعدد	اندونزی	راهبردهای توسعه شهری فقر - محور	۱۲۰۰۰۰۰	۶۰۰۰۰۰	در جریان
کاتماندو	نیپال	راهبرد توسعه شهر و مطالعه سکونت‌گاه غیررسمی	۲۲۵۰۰۰	۱۶۰۰۰۰	خاتمه یافته
پیشاور	پاکستان	راهبرد توسعه شهر و پروژه شهر بدون زاغه	۲۲۰۰۰۰	۱۵۰۰۰۰	خاتمه یافته

جدول شماره ۱ - بودجه لازم جهت تهیه "راهبرد توسعه شهر"

## ۷- چالش‌ها و پیش شرط‌ها

برای بسترسازی جهت تدوین "راهبرد توسعه شهر" لازم است اقدامات مشخصی صورت پذیرد. شهری که در اندیشه انجام پروژه می‌باشد پیشاپیش باید از تأمین بودن پیش شرط‌ها اطمینان حاصل نماید. مدیران و راهبران شهر، در سطح بالاترین مقامات شهری، باید اراده، خواست و تعهد کافی به انجام پروژه را دارا باشند. آنچه در تهیه سند اهمیت دارد این است که چنانچه فرایند تدوین با موفقیت همراه باشد چشم‌اندازهای جدیدی برای حل مسائل شهری مطرح خواهد گردید که برای تحقق آن انجام اصلاحات ساختاری در نظام مدیریت شهری اجتناب‌ناپذیر خواهد شد؛ از این رو تنها مقامات عالی‌رتبه و نه مقامات میان مرتبه شهری، قادر به ایجاد تحولات نهادی و فرایندی لازم خواهند بود.

مرور ادبیات موضوع نشان می‌دهد که همواره وجود شخصیت مقتدری از مدیران شهری به عنوان "پیشاهنگ"<sup>۲۷</sup> و موتور محرکه فرایند الزامی است. با این وجود تهیه سند با حمایت گروهی از مقامات نسبتاً بلند مرتبه، مادمی که نهاد مسئول تهیه طرح به وضوح تعیین شده باشد نیز مشاهده گردیده است. نتایج مقدماتی از تجارب به عمل آمده نشان می‌دهد که موفقیت این اسناد در گرو پذیرفتن نقش رهبری و ابتکار عمل توسط مقامات شهری از یکسو و درگیر نمودن اقشار فقیر و صاحبان مشاغل در چارچوب یک فرایند مشارکتی گسترده می‌باشد.

از آنجا که تدوین یک "چشم‌انداز مشارکتی" قلب سند "راهبرد توسعه شهر" را تشکیل می‌دهد لذا تأمین مشارکت بخش‌های گوناگون جامعه اهمیت ویژه دارد. اساساً یکی از چالش‌های تهیه این سند

<sup>۲۵</sup> ادبیات تخصصی برنامه‌ریزی و طراحی شهری به در زبان انگلیسی از چنین فردی با لفظ «قهرمان» (Champion) که با شوقی فراوان و اراده‌ای خستگی‌ناپذیر کلیه عوامل و نهادها را به پیشروی دعوت می‌کند نام برده می‌شود.

در کشورهایی که فاقد تشکیلات گسترده غیردولتی (NGO) هستند تأمین مشارکت سازمان یافته اقشار مختلف اجتماعی در فرایند چشم‌اندازسازی می‌باشد. به عبارت دیگر در حالی که گفته می‌شود مالک اصلی فرایند و محصول "راهبرد توسعه شهر"، شهروندان و نه مدیران ارشد دولتی و یا مهندسان مشاور تهیه کننده سند می‌باشند، در بسیاری از کشورهای در حال توسعه فقدان تجربه مشارکت گروه‌های ذینفع و شهروندان یکی از دشواری‌های اصلی کار است. اهمیت بحث مشارکت گسترده جامعه در تهیه سند از این روست که مسائل گوناگون شهری معمولاً گروه‌های اجتماعی را به طرق مختلف و به درجات متفاوت تحت تأثیر قرار می‌دهند. از آنجا که در تهیه این سند مباحث متنوعی نظیر پایه اقتصادی شهر، مسائل اجتماعی ناشی از بیکاری و بازخرید نیروی انسانی، افول شدید محیط زیست و فقدان ظرفیت مالی کافی برای حل مسائل شهر مورد بحث قرار گرفته و چنین موضوعاتی معمولاً گروه‌های "خاصی" از جامعه را تحت تأثیر قرار می‌دهند لذا تدارک یک "فرایند مشارکتی" از کلیه گروه‌های ذینفع از ضرورت تام برخوردار می‌باشد.

در بسیاری از کشورهای در حال توسعه برای تأمین ظرفیت مالی و فنی لازم جهت تهیه "راهبرد توسعه شهر" به کمک و حمایت خارجی نیاز می‌باشد. بنابراین پیش شرط نهایی برای تهیه سند یافتن یک نهاد حمایت کننده نظیر «ائتلاف شهرها» می‌باشد. حمایت‌گرهای مزبور معمولاً بودجه استخدام شرکت‌های مشاور، چاپ و انتشار نتایج کار را فراهم می‌آورند. برخی از معیارهایی که توسط سازمان «ائتلاف شهرها» (بانک جهانی / هابیتات) جهت ارائه پشتیبانی فنی و مالی از تهیه اسناد "CDS" برای شهرها اعمال می‌گردد به قرار زیر است:

- ۱ - هدف سند باید صراحتاً تدوین سیاست‌های در حمایت از اقشار فقیر (فقرزدایی) و ارتقاء نقش زنان در توسعه شهری باشد.
- ۲ - دولت کشور مزبور و شهرداری شهر مورد نظر باید به تصویب سندی که تهیه خواهد گردید متعهد شده باشد.
- ۳ - شرکای سرمایه‌گذار به وضوح شناسایی شده باشند تا امکان افزایش سرمایه‌گذاری‌های بعدی جهت اجرای طرح افزایش یابد.

- ۴ - سند از طریق یک فرایند مشارکتی تهیه گردد.
  - ۵ - لااقل ۵۰ درصد هزینه تهیه طرح (برای پروژه‌های بزرگتر از ۲۵۰۰۰۰ دلار) توسط دولت / شهرداری محل تأمین شده باشد تا مابقی توسط سازمان «ائتلاف شهرها» پرداخت گردد.
  - ۶ - در جریان تهیه سند، نهادسازی‌های لازم به عمل آورده شده به گونه‌ای که پروژه قابلیت تکرار در سایر شهرهای کشور مزبور را داشته باشد.
  - ۷ - تهیه و اجرای سند موجب ایجاد تأثیرات مثبت زیست محیطی گردد و هرگونه اقدامی که آثار زیست محیطی نامطلوب می‌تواند به بار آورد پیشاپیش در قالب گزارش "ارزیابی آثار زیست محیطی" و "برنامه تخفیف آثار" ضمیمه پروپوزال گردد تا مورد بررسی قرار گیرد.
  - ۸ - طول مدت تهیه سند ترجیحاً حدود ۲۴ ماه باشد.
- بطور کلی روش‌های کلیدی مداخله سازمان «ائتلاف شهرها» در تهیه اسناد راهبرد توسعه شهر (CDS) بر مبنای "مشور سازمان" عبارتند از:
- ۱ - حمایت از فرایند اجماع نظرسازی در شهر به منظور تعیین اولویت‌ها، راهبردها و اقدامات لازم برای

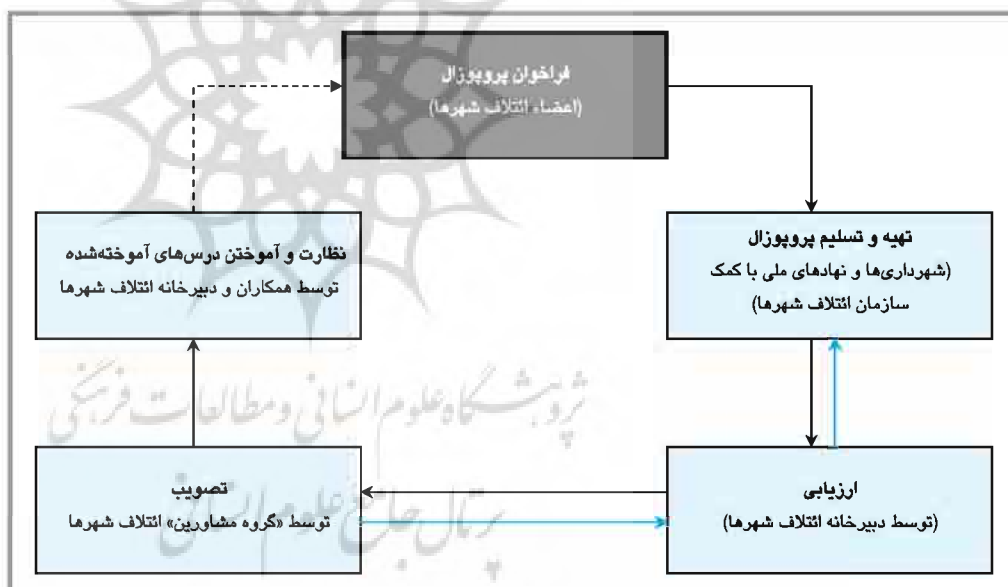
در بسیاری از کشورهای در حال توسعه برای تأمین ظرفیت مالی و فنی لازم جهت تهیه "راهبرد توسعه شهر" به کمک و حمایت خارجی نیاز می‌باشد. بنابراین پیش شرط نهایی برای تهیه سند یافتن یک نهاد حمایت کننده نظیر «ائتلاف شهرها» می‌باشد. حمایت‌گرهای مزبور معمولاً بودجه استخدام شرکت‌های مشاور، چاپ و انتشار نتایج کار را فراهم می‌آورند.

کاستن از فقر شهری و تأمین توسعه شهری پایدار

- ۲- ارزیابی افق‌های رشد اقتصادی شهر در ارتباط با مباحث اشتغال و اهداف توسعه منطقه‌ای و ملی
- ۳- کمک به شهرداری‌ها جهت تدوین استراتژی مالی و سرمایه‌گذاری با در نظر گرفتن منابع و درآمدهای داخلی و همچنین سرمایه‌گذاری و مشارکت بخش خصوصی
- ۴- ظرفیت‌سازی و تبادل دانش و تجربیاتی که از تدوین و اجرای اسناد راهبرد توسعه شهر (CDS) بدست آمده است.

فعالیت‌های مورد حمایت سازمان ائتلاف شهرها در دو گروه قابل طبقه‌بندی هستند :

- ۱- فعالیت‌های شهری ، ۲- فعالیت‌های منطقه‌ای و جهانی . بطور کلی فعالیت‌های شهری از نظر تأمین اهداف سازمان اهمیت بیشتری دارد . جهت کسب حمایت سازمان فرایند کار از طریق ارسال پروپوزال درخواست کمک فنی و مالی توسط شهرداری‌ها آغاز می‌گردد . معهدا ، در تمامی موارد لازم است درخواست توسط دولت کشور دریافت‌کننده کمک به تصویب رسیده باشد و همچنین درخواست مزبور توسط حداقل یک عضو از اعضای سازمان «ائتلاف شهرها» مورد پشتیبانی قرار گرفته و کانال‌های تأمین سرمایه‌گذاری را ایجاد نموده باشد . نمودار درخواست پشتیبانی از سازمان «ائتلاف شهرها» در شکل شماره ۳ ارائه گردیده است و فرم‌های درخواست و ارائه پروپوزال استاندارد برای این کار در نظر گرفته شده است<sup>۲۸</sup>.



شکل شماره ۳- نمودار «درخواست پشتیبانی از «ائتلاف شهرها» جهت تهیه CDS»

[منبع: Working with cities Alliance]

تهیه سند «راهبرد توسعه شهر» الزامات سازمانی و تشکیلاتی خاص خود را نیز دارد . بر مبنای تعریف «CDS» سند جامعی است که بر عملکرد و فعالیت بیش از یکی از ادارات شهری تأثیر خواهد گذاشت . از این رو لازم است اداره مسئول تهیه سند توسط سایر ادارات مورد حمایت قرار گیرد. برای این منظور ضرورت دارد یکی از ادارات (معاونت‌های) شهرداری به عنوان پاسخگو جهت اجرای صحیح پروژه منصوب گردد. معمولاً، بر مبنای تجربه کشور چین ، معاونت شهرسازی شهرداری‌ها (به عنوان دارنده گسترده‌ترین شرح وظایف و جامع‌ترین اطلاعات در مورد روندها و به ویژه مباحث میان - بخشی)

<sup>۲۸</sup>. "Submission of Proposals: Application Form", <<http://www.citiesalliance.org>>

مناسب‌ترین بخش شهرداری جهت پذیرفتن این مسئولیت است. یکی از الگوهای نصب افراد و شرح وظایف آنان برای تهیه سند "راهبرد توسعه شهر" به قرار زیر است<sup>۲۹</sup>:

- ۱ - شهردار یا یکی از معاونین شهردار: شرکت در جلسات اصلی بررسی، هدایت کلی امور، اجرای توصیه‌ها، حصول اطمینان از دسترسی مهندسان مشاور به مردم و داده‌ها.
- ۲ - معاونت تهیه‌کننده سند (معاونت شهرسازی): حصول اطمینان از انجام امور توسط دیگر معاونت‌ها و ادارات در زمان‌های مقتضی، گردآوری و طبقه‌بندی منابع و داده‌ها، میزبانی تیم مشاورین خارجی، فراهم آوردن دفتر و خدمات پشتیبانی. ایفای نقش رابط اصلی با مهندسان مشاور و با حمایت‌گر مالی و دیگر بخش‌های شهرداری، مشارکت در جلسات اصلی، بررسی گزارش‌ها، هدایت روزانه و دسترسی به مردم و داده‌ها.

#### ۸- جمع‌بندی

فرایند تهیه "راهبرد توسعه شهر" CDS برای کشورهای در حال توسعه، از جمله ایران که آشنایی کمتری با نظام‌های تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری و اجرایی راهبردی دارند امر نسبتاً جدیدی است. تمرکز داشتن فرایند مزبور بر "اجرا" (و نه فقط تدوین سند) و ابتناء راهبرد بر یک چشم‌اندازسازی مشارکتی از ویژگی‌های عمده‌ای است که معمولاً در نظامات سنتی برنامه‌ریزی شهری جوامع مورد بحث سابقه چندانی ندارد. از این رو، گرچه استفاده و بومی‌سازی ابزارهای مدرن برنامه‌ریزی و مدیریت شهری می‌تواند گام مثبتی در جهت اصلاح امور شهرهای ایران باشد معیناً لازم است پیشاپیش در مورد چند پرسش بنیادین اندکی تأمل و درنگ نمود:

بدون شک تهیه و به اجرا درآوردن سندی که ماهیت راهبردی دارد مستلزم انجام اصلاحات نهادی و مالی در نظام اداره و مدیریت شهری می‌باشد. به عبارت دیگر نظام مدیریت شهری نیز باید خصلت راهبردی یافته و در قالب یک نظام مدیریت راهبردی نوسازی گردد. باید توجه داشت که صرف تهیه سند، فارغ از هر کیفیتی که داشته باشد، بدون وجود تمایل و اراده برای انجام اصلاحات ساختاری در نهاد مدیریت شهری قطعاً ثمر چندانی به همراه نخواهد داشت.

بدون شک تهیه و به اجرا درآوردن سندی که ماهیت راهبردی دارد مستلزم انجام اصلاحات نهادی و مالی در نظام اداره و مدیریت شهری می‌باشد. به عبارت دیگر نظام مدیریت شهری نیز باید خصلت راهبردی یافته و در قالب یک نظام مدیریت راهبردی نوسازی گردد. باید توجه داشت که صرف تهیه سند، فارغ از هر کیفیتی که داشته باشد، بدون وجود تمایل و اراده برای انجام اصلاحات ساختاری در نهاد مدیریت شهری قطعاً ثمر چندانی به همراه نخواهد داشت.

شهری، مشارکت جامعه مدنی و بخش خصوصی و ...). براساس تجربیات موجود جهانی قابل حدس زدن است و مطالعه دقیق‌تر تنها حدود و ثغور آن و نحوه اجرا را نشان خواهد داد. حال پرسش اصلی، پیش از تهیه سند CDS این است که آیا اراده لازم جهت انجام تحولات ساختاری - نهادی ضروری شکل گرفته و یا در حال شکل گرفتن است؟ و آیا منابع فنی و مالی جهت تحقق اراده مزبور در دسترس می‌باشد؟

پرسش دیگر این که، ورود سند جدیدی به خانواده اسناد رسمی برنامه‌ریزی شهری کشور به لحاظ ایجاد هماهنگی محتوایی، سلسله مراتبی و مشروعیت قانونی مستلزم بسترسازی است. به بیان دیگر، نسبت میان سند مزبور با اسناد رسمی نظیر "طرح جامع شهر" و تعاملی که با یکدیگر خواهند داشت باید روشن گردد. به طور مثال آیا طرح جامع شهر می‌خواهد در قالب "City Master Plan" به ابعاد کالبدی محیط بپردازد و ترجمان فضایی سیاست‌هایی باشد که در "برنامه اجرایی" سند "راهبرد توسعه شهر" ارائه شده‌اند؟ در چنین صورتی سند "راهبرد توسعه شهر" در مقام "City Comprehensive Plan

<sup>29</sup>. CDS in China: A Manual of CDS, <<http://www.citiesalliance.org>>, visited in November 2004.



و به شکل چارچوب جامعی از سیاست های همگانی ایفای نقش خواهد نمود. یا اینکه در سند "راهبرد توسعه شهر" تنها بخش "چشم‌انداز" آن مورد توجه بوده و صرفاً به عنوان ورودی و اطلاعات پایه در تهیه "طرح جامع شهر" مورد استفاده قرار خواهد گرفت؟

همچنین لازم است در مورد استفاده یا عدم استفاده از این ابزار از بعد تبلیغات و وجهه شهری نیز تأمل گردد. واقعیت این است که در شرایط جهانی شدن کلیه شهرهای مطرح در جهان در حال رقابت با یکدیگر بوده و در این میان حوزه میان رشته‌ای «تبلیغات برای ارتقاء شهرت و معروفیت شهرها» (City Branding) اساساً در همین راستا شکل گرفته است. حال این پرسش باقی است که قرار گرفتن فرضاً نام تهران در کنار نام شهرهای عمدتاً فقیر آیا خللی در این راستا وارد نمی‌سازد؟

در خاتمه باید اذعان داشت آشنایی با ابزارهای نوین برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای و تلاش در جهت انتقال دانش فنی از طریق تعامل علمی و تبادل تجربیات با سازمان‌های بین‌المللی امر فرخنده‌ای است که چنانچه با بسترسازی مناسب همراه باشد قطعاً می‌تواند نتایج مفیدی برای کشورهای در حال توسعه از جمله ایران به بار آورد. در همین راستا استفاده از مشاورین فنی بین‌المللی که از طریق نهادهایی همچون بانک جهانی و سازمان ائتلاف شهرها فراهم می‌گردد، فرصت‌های مناسبی را می‌تواند برای جامعه محلی، ایجاد کند، از جمله این که اینگونه مشاورین قادر هستند با خود ایده، روش‌ها، ابزار و تخصص‌های ویژه‌ای را که به طور داخلی وجود ندارند فراهم نمایند. ضمناً از آنجا که تهیه این اسناد در برخی از کشورها از سابقه طولانی‌تری برخوردار است، لذا تجربیات مدونی از فرایند تهیه اسناد مزبور به دست آمده است که می‌تواند در تحلیل‌های مختلفی نظیر تحلیل قابلیت رقابت اقتصادی، توسعه شهری عادلانه‌تر و مشارکت شهروندان به کار گرفته شود.

به نظر می‌رسد پیش از اتخاذ تصمیم در قبال ورود سند (CDS) به خانواده اسناد برنامه‌ریزی کشور لازم است تحلیل دقیقی از هزینه‌ها و فایده‌های آن به عمل آورد و آنگاه به انتخاب آگاهانه دست زد.

استفاده از مشاورین فنی بین‌المللی که از طریق نهادهایی همچون بانک جهانی و سازمان ائتلاف شهرها فراهم می‌گردد، فرصت‌های مناسبی را می‌تواند برای جامعه محلی، ایجاد کند، از جمله این که اینگونه مشاورین قادر هستند با خود ایده، روش‌ها، ابزار و تخصص‌های ویژه‌ای را که به طور داخلی وجود ندارند فراهم نمایند.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

گلکار، کورش (در دست انتشار) مفهوم و فرآیند تدوین چشم‌انداز شهر / محله.

Addis Ababa (2002) *The Addis Ababa Structure Plan Addisa Ababa in Action : progress through partnership*

City of Sofia (2003), *Sofia City Strategy – Sofia: The Capital City of Republic of Bulgaria - "It grows , but it does not age"*

NLC (National League of Cities) (1995), *Shaping A Region's Future – A Guide To Strategic Decision Making for Regions*, Washington, D.C. William R. Dodge

UMP (Urban Management Programme) (2002) , *City Development Strategies – Lesson from UM/UN – HABITAT Experiences* , UN – HABITAT/UMP Publication Series NO : 29. Nairobi

Shirvani, H (1985) *The Urban Design Process* , New York : Van Nostrand Reinhold Company .

Cities Alliance (2003) *Charter* , Washington , D.C., USA.

*CDS in China : A Manual of CDS* , < [http //WWW. Cities alliance . org](http://WWW.Citiesalliance.org) > , visited in Nov . 2004 .

Cities Alliance (2004) *City Development Strategies-First Results* , Washington , D.C , USA

Cities Alliance (2004) *Working with Cities Alliance* , Washington , D.C. , USA

Cities Alliance (2004) *Guidelines for the Submission of Proposals* , Washington , D.C. , USA .

Cities Alliance (2002) *Submission of Proposals : Application Form* , Washington , D.C. , USA .

Cities Alliance (2004) *The Urban Challenge* , Washington , DC. USA.

Cities Alliance (2001) *City Development Strategies Discussion Paper* Washington , DC. USA .

Pishawar City District Government (2001), *Pishawar City Development Strategy*, Pishawar City District Government in Collaboration With The Cities Alliance

Kathmandu Metropolitan City (2001), *Kathmandu City Development Strategy*, KMC.