

## CDS رویکردی جدید در برنامه ریزی شهری در رویکردی تحلیلی

یوسف اشرفی\*

دانشجوی کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

### CDS a new approach in urban planning

#### Abstract:

Cities identified themselves as the main factor of countries future economic factor very fast in the world and they got this specification because of their growing population volume, citizen growth especially in developing countries and their deep importance in economics. More over cities are facing challenges like citizenship world poverty, population attraction looking for job and a better life and etc. because of the economic condition. In fact in a world economics and not having economical preventives competition is increasing between cities. City development strategy provides a kind of frame work to encounter these challenges. This process determines a structure for economical growth strategies which are a part of city's specifications and this process creates a constant and equal condition using policies, strategies and measures for the poor. CDS in most conditions emphasizes on regional economic growth and its goal is to improve economics, create more jobs and improve services.

**Keywords:** urban development strategy, strategic planning, urban planning, point of view, strategy.

### چکیده

شهرها خیلی سریع خود را به عنوان عامل قطعی آینده اقتصادی کشورها در سطح بین المللی معرفی کردند. آنها این ویژگی را به واسطه حجم همیشه فزاینده نسبت جمعیت شان، رشد سریع جمعیت شهری به ویژه در کشورهای در حال توسعه، به علاوه اهمیت زیاد و عمیق شان در اقتصاد به دست آورده اند. علاوه بر این، شهرها با چالش های زیادی مانند فقر جهانی شهرنشینی، جذب زیاد جمعیت به مراکز شهری در جستجوی شغل و زندگی بهتر به دلیل قدرت اقتصادی شان مواجه هستند. در مجموع در یک اقتصاد جهانی و با آزاد شدن موانع تجاری، رقابت میان شهرها به طور فزاینده ای در حال افزایش است. استراتژی توسعه شهری چارچوبی برای مواجه شدن با بحران ها و چالش های مذکور فراهم می آورد.

این فرآیند یک ساختار برای استراتژی های رشد اقتصادی که جزء لاینفک ویژگی شهر هستند تعیین می کند. به طور همزمان این فرآیند شرایطی برای ایجاد شهر پایدار و برابر به واسطه سیاست ها، استراتژی ها و اقداماتی به نفع فقیران شهری فراهم می آورد و لذا در بیشتر حالتها بر روی رشد اقتصاد محلی تأکید می کند و هدف آن بهبود کارایی اقتصادی، ایجاد طیف وسیعی از اشتغال و توسعه و ارتقای خدمات است.

### کلمات کلیدی:

استراتژی توسعه شهری، برنامه ریزی استراتژیک، برنامه ریزی شهری، رویکرد، استراتژی

## مقدمه

شهرها به سرعت در حال رشد هستند. طبق برآوردها، تا سال ۲۰۳۰ میلادی، دو میلیارد نفر به جمعیت مناطق شهری افزوده خواهد شد و بیشتر تأثیرات این افزایش در کشورهای جهان سوم احساس می‌شود. با وجود رشد جمعیت شهرها به خصوص در کشورهای در حال توسعه، این شهرها ضرورتاً توسعه پیدا نمی‌کنند؛ در عوض، این رشد سریع، فشارهای زیادی را بر محیط زندگی شهری وارد می‌کند. نتیجه این رشد، فقر شهرنشینی، رشد زاغه‌ها و افزایش ناامیدی برای آنهایی است که برای زنده ماندن و ترقی خانواده خود در سکونتگاه‌های متراکم زمین‌های حاشیه شهر بدون دسترسی به خدمات اساسی و اغلب بدون دسترسی به حق مسلم انسانی خود در کشمکش هستند. با وجود این، شهرنشینی دلیل واقعی بیشتر مشکلات شهری نیست. اغلب اوقات دلیل واقعی این مشکلات کمبود ظرفیت‌های اجرایی و سیاسی و نبود تعهد برای مدیریت مؤثر شهری است.

استراتژی توسعه شهری (CDS) جدیدترین رویکرد در برنامه‌ریزی شهری است که توسط سازمان ائتلاف



فصلنامه مدیریت شهری  
Modiriat Shahrī  
شماره ۲۳ - بهار ۱۳۸۸  
No.23.Spring 2009

■ ۹۰ ■

شهرها در سال ۱۹۹۹ با هدف ارتقای توسعه شهری پایدار، ارتقای کیفیت اداره و مدیریت شهر و کاهش سیستماتیک و مداوم فقر شهری پیشنهاد شده است. در مقاله حاضر به روش توصیفی - تحلیلی و با استفاده از منابع و اسناد خارجی در زمینه CDS و نیز مطالعه شهرهایی که سند CDS برای آنها تهیه شده است، به بررسی و تشریح این رویکرد، اهداف، اصول و فرآیند تهیه آن پرداخته می‌شود. در همین راستا ابتدا مختصراً به برنامه‌ریزی و تحولات سده اخیر آن پرداخته خواهد شد و سپس وارد مبحث استراتژی توسعه شهری می‌شویم.

## برنامه‌ریزی

برنامه‌ریزی در معنای کلی، نوعی محاسبه‌گری و نظم‌بخشی به فعالیت‌ها برای رسیدن به اهداف مشخص است (طالب و عنبری، ۱۳۸۵: ۱۸۲). در واقع برنامه‌ریزی، دیسپلینی دینامیک است که در طول سده گذشته تغییرات زیادی به خود دیده است. جدول (شماره ۱) خط زمانی این تغییرات و فلسفه‌های برنامه‌ریزی از سال ۱۹۰۰ تا سال ۱۹۹۰ را نشان می‌دهد.

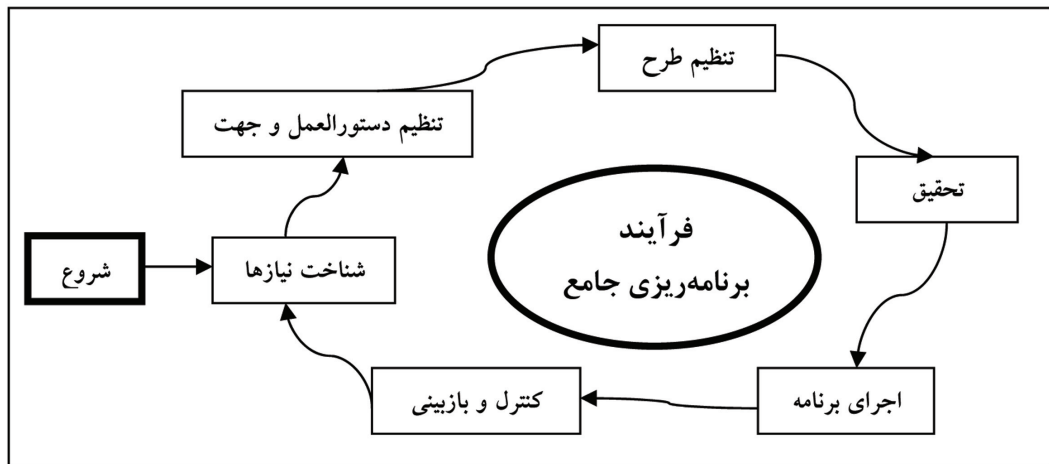
جدول (شماره ۱): تغییرات جنبه‌های برنامه‌ریزی و موارد کاربردی آن

دوره زمانی	۱۹۰۰	۱۹۵۰	۱۹۶۰	۱۹۷۰	۱۹۷۰-۱۹۸۰	۱۹۸۰	۱۹۹۰
محصول	طرح جامع یا کلی <sup>۱</sup>	طرح جامع <sup>۲</sup>	طرح اقدام جمعی <sup>۳</sup>	وضع موجود، نقشه جایگاه و طرح توسعه <sup>۴</sup>	طرح راهبردی	چشم‌انداز، مأموریت، وضعیت و طرح اجرایی	ضوابط و طرح توسعه
جهت حرکت	شهر زیبا و برنامه‌ریزی شهری	برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای	برنامه‌ریزی و کالتی <sup>۵</sup>	برنامه‌ریزی محیطی	برنامه‌ریزی فرآیندی	برنامه‌ریزی اجتماع محور و فرآیندی <sup>۶</sup>	شهرنشینی جدید و برنامه‌ریزی سنتی جدید <sup>۷</sup>
تئوری برنامه‌ریزی	برنامه‌ریزی فیزیکی	برنامه‌ریزی جامع	برنامه‌ریزی اجتماعی	برنامه‌ریزی اکولوژیکی	برنامه‌ریزی راهبرد عمومی	برنامه‌ریزی استراتژیک و انتقالی	برنامه‌ریزی فیزیکی
ریشه‌ها	معماری منظر، معماری، جامعه‌شناسی، حقوق، جغرافی، مهندسی، اقتصاد						

- 1- Master or General Plan
- 2- Comprehensive Plan
- 3- Community Action
- 4- Inventory, Site Plan, and Development Plan
- 5- Advocacy Planning
- 6- Community based Planning / Open-ended Planning
- 7- New Urbanism or Neotraditional Planning

مأخذ: (Cooper, 1988: 2)

شکل (شماره ۱): فرآیند برنامه‌ریزی جامع



مأخذ: (Cooper, 1998: 6)

تحت عنوان «در جنگ» مفهوم راهبرد را مطرح می‌سازد. استراتژی به «چه باید انجام گیرد» مربوط می‌شود و برنامه‌ریزی به «چگونه انجام گرفتن کارها» (یمنی‌دوزی سرخابی، ۱۳۸۲: ۳۵). استراتژی مجموعه اقدامات و سیاست‌هایی است که جهت‌گیری کلی را مشخص می‌کند. این محور چگونگی میل به اهداف بلندمدت را تعیین می‌نماید.

یکی از پیامدهای تفکر سیستمی، ظهور برنامه‌ریزی استراتژیک در امریکا بود. این شیوه برنامه‌ریزی با استفاده از دیدگاه برنامه‌ریزی سیستمی و نیز مدیریت و تصمیم‌گیری سازمانی اوج گرفت و تحت عنوان الگوی جدید «برنامه‌ریزی استراتژیک» ابتدا در بخش خصوصی رواج پیدا کرد و سپس در برنامه‌ریزی عمومی مورد استقبال قرار گرفت (مرادی مسیحی، ۱۳۸۴: ۵۸). برنامه‌ریزی راهبردی در واقع از بطن مدیریت راهبردی زاده شده است که ابتدا در دهه ۱۹۶۰ در قلمرو فعالیت شرکت‌های تجاری در امریکا رواج پیدا کرد و به همین دلیل عنوان «برنامه‌ریزی راهبردی شرکتی» به آن اطلاق گردید. در واقع مدیریت راهبردی و برنامه‌ریزی راهبردی از نیاز شرکت‌های بزرگ امریکایی به حفظ بقا و دوام خود در شرایط نامن و متغییر اقتصادی نشأت می‌گرفت (مه‌دی‌زاده، ۱۳۸۵: ۱۶۵ و ۱۶۶).

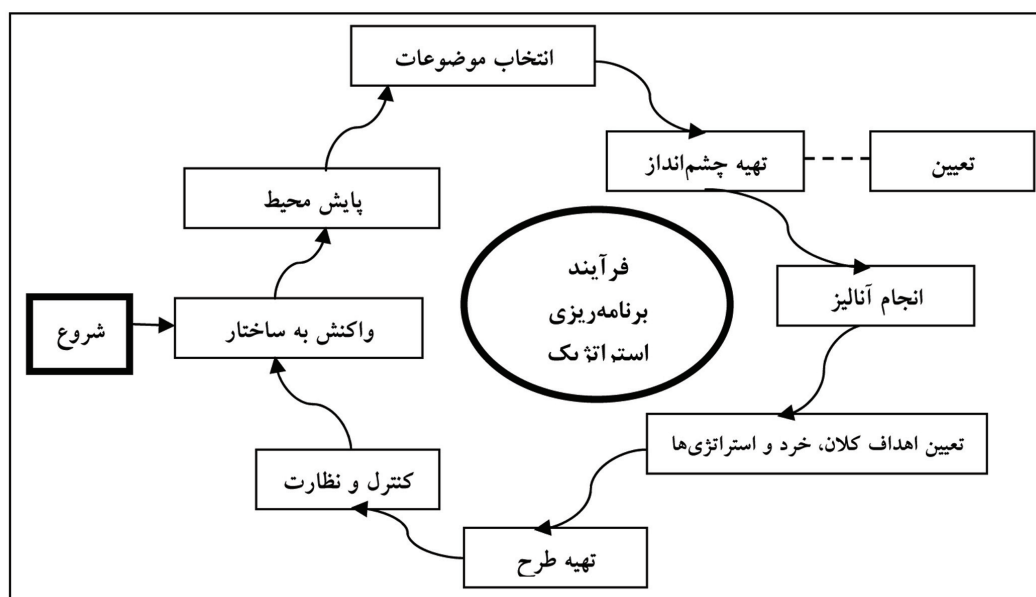
برنامه‌ریزی شهری در اوایل قرن بیستم با هدف انتظام بخشیدن به تمام فعالیت‌های مربوط به توسعه و عمران شهری تحت نظارت بخش عمومی به وجود آمد. این نوع برنامه‌ریزی - همان گونه که در جدول هم مشاهده می‌شود - تحت عنوان کلی طرح‌های جامع، کاربرد جهانی پیدا کرد. تا سال ۱۳۵۰ الگوی طرح‌های جامع، الگوی غالب برنامه‌ریزی شهری در جهان بود؛ اما از دهه ۱۹۶۰ به این طرف به دلیل ماهیت پیچیده شهرها و نیز حالت ایستایی طرح‌های جامع و البته مشکلات دیگر این طرح‌ها چه از نظر مبانی نظری و چه از نظر روش تهیه، طرح‌های راهبردی با رویکرد سیستمی جای طرح‌های جامع را گرفت. با توجه به این که بحث‌های خیلی زیادی در مورد طرح‌های جامع و مبانی و مشکلات آنها صورت گرفته، در این مقاله برای جلوگیری از اطاله کلام فقط به فرآیند تهیه این طرح (شکل شماره ۱) بسنده می‌کنیم و وارد بحث اصلی که رویکرد استراتژیک و استراتژی توسعه شهری است می‌شویم.<sup>۸</sup>

### استراتژی و برنامه‌ریزی استراتژیک

ریشه استراتژی به زمینه‌های نظامی بر می‌گردد و منشأ آن را در کتاب «سون تزو» با عنوان «هنر جنگ» می‌توان یافت که در قرن ششم قبل از میلاد نوشته شده است. در قرن نوزدهم نیز کتاب «کارل فون کلسوتیز»

۸ - برای اطلاعات بیشتر در مورد طرح‌های جامع و نارسایی‌های آن به منابع شماره ۱۱ و ۱۲ در فهرست منابع مراجعه کنید.

شکل (شماره ۲): فرآیند برنامه‌ریزی استراتژیک



مأخذ: (Cooper, 1998: 10)

**مرحله دوم:** برنامه‌ریزی اجرایی شامل اجرای تصمیمات، اصلاح و نظارت (مهديزاده، ۱۳۸۵: ۱۶۶). در برنامه‌ریزی استراتژیک، مرحله اجرا پیوندی ناگسستنی با مرحله تولید برنامه دارد و هرگز برنامه در مرحله تولید و بدون توجه به مراحل اجرایی ثابت فرض نمی‌شود و همواره پویایی و انعطاف از اصول اساسی این نوع برنامه‌ریزی است (ملک افضلی، ۱۳۸۲: ۱۹۱). شکل (شماره ۲) فرآیند برنامه‌ریزی استراتژیک را نشان می‌دهد.

### CDS<sup>۹</sup> یا استراتژی توسعه شهری

CDS فرآیند تهیه چشم‌انداز بلندمدت از آینده شهر است که بر اساس آن برنامه‌های اجرایی (Action plan) تهیه می‌شوند. تمرکز CDS بر روی تقویت اقتصاد رقابت‌پذیر است اما در عین حال جنبه‌های زیست‌محیطی، مالی، زیرساخت‌ها، ساختار شهری و کاهش فقر را نیز پوشش می‌دهد. CDS فرآیندی مشارکتی است که همه ذی‌نفع‌ها و بهره‌وران شهری از همه اجزای جامعه را در بر

رویکرد نوین به برنامه‌ریزی استراتژیک اندکی متفاوت از شیوه برنامه‌ریزی استراتژیک سال‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ می‌باشد؛ اولاً کاملاً بر پایه اقتصاد و به‌کارگیری منابع کمیاب به‌صورت مؤثر بنا نهاده شده است و دیگر اینکه گزینشی عمل کرده و تمرکز خود را بر تحقق اهداف محدود قرار داده است. در این رویکرد، بر اجرا و دستیابی به نتایج تأکید بیشتری می‌شود. ویژگی دیگر این رویکرد مشارکت جامعه محلی و گروه‌های ذینفع در فرآیند برنامه‌ریزی استراتژیک می‌باشد. در سال‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ برنامه‌ریزی کاملاً در انحصار حرفه‌ای برنامه‌ریزان بوده است. امروزه مشورت نه تنها یک امر صوری و تزئینی تلقی نمی‌شود بلکه شیوه‌ای است که بر اساس آن می‌توان به نیازهای جامعه محلی، سازمان‌ها و بخش خصوصی که نهایتاً در امر اجرای برنامه‌ریزی نیز دخیل می‌باشند، پی برد (مرادی مسیحی، ۱۳۸۱: ۱۷).

مفهوم کلیدی در برنامه‌ریزی و مدیریت استراتژیک تقسیم وظایف برنامه‌ریزی به دو مرحله اساسی است که یک فرآیند واحد را تشکیل می‌دهد:

**مرحله اول:** برنامه‌ریزی راهبردی شامل تصمیم‌سازی

و سیاستگذاری

می‌گیرد (1: 2006: CDS in China a manual). استراتژی توسعه شهری، یک ابزار جدید برای کمک به توسعه، یک ابزار طراحی شده برای پاسخ به تغییرات جزر و مدی فراگیر جهانی و تسکین فقر شهری و توسعه اقتصاد محلی می‌باشد. اهداف CDS مشارکت ترکیبی همه اجزای تأثیرگذار در جامعه برای رسیدن به چشم‌انداز بلندمدت یکپارچه شهر، تثبیت یک استراتژی رشد، به توافق رسیدن در مورد اولویت‌های مشکلات اداری و شناسایی طرح‌های اجرایی کوتاه‌مدت است (9: 2002: The world bank). استراتژی توسعه شهری بر فرآیند تغییر، تقویت پویایی اقتصادی و فرصت‌ها متمرکز بوده و استراتژی‌های منعطفی را برای پاسخگویی به واقعیت‌های اقتصادی در شرایط رقابتی به کار می‌گیرد. استراتژی توسعه شهری به ظرفیت‌سازی بهره‌وران برای مدیریت مؤثرتر و کارآمدتر شهر کمک کرده و جذب سرمایه‌ها برای بهبود شرایط اقتصادی شهر را تشویق می‌کند.

استراتژی توسعه شهری یکی از دو رویکرد اصلی در پیمان‌نامه شهرها (Cities alliance) و موضوع اصلی این پیمان‌نامه می‌باشد. CDS ۱۰ ابزار برای توسعه مناطق شهری فقیر می‌باشد. CDS نهایتاً یک تصمیم‌سازی مشارکتی است برای شهرهایی که با بحران فقر شهرنشینی، افزایش رقابت و اعمال فشار بر پایداری محیطی و اقتصادی روبه‌رو هستند. CDS چارچوبی برای رشد اقتصادی، پایداری و برابری آن با انجام یکسری اعمال و استراتژی‌ها فراهم می‌آورد (UMPcity development strategy, 8: 2002). سند CDS برای رشد منطبق با عدالت اجتماعی شهر از طریق همکاری و مشارکت گسترده جامعه در جهت ارتقای کیفیت زندگی کلیه شهروندان به‌ویژه اقشار فقیر تهیه می‌گردد و هدف اصلی آن تأمین توسعه پایدار شهری از طریق ایجاد ظرفیت‌های اجتماعی برای ایجاد مشارکت همگانی می‌باشد.

با توجه به تنوع شهرها، بهترین برنامه قابل اجرای جهانی برای پیاده کردن استراتژی توسعه شهری

وجود ندارد. هر شهری نیازمند شناسایی و مشخص کردن فرصت‌ها و مشکلات خود است که ممکن است به‌طور قابل توجهی نسبت به مکانی که واقع شده، سطح اقتصاد، اجتماع و توسعه نهادی و بسیاری فاکتورهای دیگر متفاوت باشد (Cities alliance: 9: 2003: annual report). برای مثال CDS در شهر کونکای<sup>۱۱</sup> اکوادور بر روی کاهش فقر و رشد اقتصادی در چارچوب طرح سرمایه‌گذاری استراتژیک تمرکز دارد و تلاش می‌کند فرآیند مشارکت در شهر را توسعه بدهد (UMP city development strategy, 13: 2002) در صورتی که تمرکز اصلی CDS در شهر شن‌یانگ<sup>۱۲</sup> چین، باز تعریف نقش اجتماعی حکومت شهری و افزایش رشد اقتصادی از طریق فرآیند تصمیم‌سازی بخش خصوصی می‌باشد (Ibid: 17). بنابراین بسته به نوع مکان، زمینه و بازیگران آن، CDS اشکال زیادی به خود می‌گیرد؛ اما ۵ ویژگی مشخص برای CDS می‌توان تعریف کرد:

- ۱- فرآیند CDS توسط شهر انجام شده و نتیجه و محصول آن نیز شهر را در بر می‌گیرد نه حکومت، سازمان مالی بین‌المللی یا مشاوران را.
- ۲- CDS یک چشم‌انداز بلندمدت را در بر می‌گیرد اما با یکسری طرح‌های اجرایی کوتاه‌مدت انجام می‌شود.
- ۳- یک مشارکت معنی‌دار از طرف بهره‌وران در فرآیند وجود دارد و بنابراین در نتیجه فرآیند درگیر هستند.
- ۴- نتیجه CDS استراتژیک و دارای جنبه‌های گوناگون می‌باشد. بنابراین تحت سلطه یک موضوع نبوده و مانند طرح‌های جامع ثابت و ایستا نمی‌باشد.
- ۵- فرآیند CDS به ابداع روش‌های جدیدی از تفکر درباره توسعه شهر و پایداری آن منجر می‌شود (1: 2006: CDS in china: a manual).

### اهداف CDS

اهداف فرآیند CDS شامل استراتژی دورنمای یکپارچه شهری، بهبود حکومت و مدیریت شهری، افزایش سرمایه‌گذاری و کاهش سیستماتیک و مداوم

## مدیریت شهری

فصلنامه مدیریت شهری  
Modiriat Shahrī  
شماره ۲۳ - بهار ۱۳۸۸  
No.23.Spring 2009

■ ۹۳ ■

۱۰- پیمان‌نامه شهرها در ۱۹۹۹ برای اتحاد شهرها و توسعه مشترک آنها با تعهد بر کاهش فقر شهری به‌عنوان یک موضوع مشترک برای همه جهان بسته شد. اعضای شورای گروه Un-Habitat، بانک جهانی، مؤسسه مسؤلین محلی و دولت‌ها می‌باشند. برای اطلاعات بیشتر در مورد cities alliance به این آدرس مراجعه کنید:  
www.citiesalliance.org  
11-Cuenca  
12-Shenyang

فقر شهری است. بیشترین اهمیت این رویکرد این است که به‌عنوان یک استراتژی گسترده شهری، شهر را به‌عنوان موتور توسعه اقتصادی در نظر می‌گیرد و تأثیر مستقیم در کاهش فقر، رشد اقتصادی محلی و بهبود حکمرانی دارد. رویکرد واقعی CDS با توجه به شرایط ملی و محلی متغیر است. با وجود این، بدون توجه به تفاوت‌های محلی، بیشتر استراتژی‌های توسعه شهری به‌عنوان یک فرآیند مشارکتی و بهبودی مؤثر در سه موضوع زیر پذیرفته شده‌اند:

مدیریت شهری، رشد اقتصادی و کاهش فقر.

## مدیریت شهری

مدیریت شهری یک مفهوم پیچیده و دینامیک و پیوسته با موضوعات دیگر می‌باشد. «پوگ» می‌گوید: مدیریت توسعه شهر برای پایداری، دامنه‌ای از الگوهای رشد و تغییراتی است که از نظر محیطی - اقتصادی و اجتماعی باید بهتر از الگوهای جایگزین باشند (Pugh, 2002). «ویلیس» در مقابل معتقد است که مدیریت مناطق شهری برای توسعه پایدار نیاز به شناسایی سنت‌های محلی، پذیرش و ایجاد ارزش‌های فرهنگی محلی دارد (Willis, 2001). هدف مدیریت شهری رسیدن به توسعه پایدار شهری با هدف‌گیری دامنه وسیعی از بخش‌های فیزیکی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، محیطی و با ابعاد متفاوت سازمانی است. بنابراین مدیریت شهری را باید به‌عنوان یک موضوع پیچیده و چندبعدی در نظر بگیریم (Wong & others, 2006: 647). «استرن» با انتقاد از رویکرد بخشی در مدیریت شهری می‌گوید: رویکرد بخشی پذیرفته‌شده توسط برنامه مدیریت شهری (UMP) سازمان ملل، به دلیل افزایش پیچیدگی رشد شهری نارسایی‌های زیادی دارد و ابهامات زیادی را در زمینه مفهوم کلی مدیریت شهری باقی می‌گذارد. او از یک رویکرد درون‌بخشی دفاع کرده و به‌طور مفهومی، مفهوم مدیریت شهری را تغییر داد (Stren, 1993). با توجه به تعاریف ذکر شده از مدیریت شهری می‌توانیم

به موضوع مفهومی روشنی از مدیریت شهری و نکات کلیدی آن برسیم. نخست اینکه هدف نهایی مدیریت شهری ترقی و افزایش پایداری و رقابت‌پذیری شهر است. دوم اینکه مدیریت شهری نیاز به یک رویکرد یکپارچه‌ای دارد که در آن همه بخش‌های مرتبط با توسعه شهری در تعامل با یکدیگر قرار بگیرند و سوم در نظر داشتن دخالت مؤثر و استراتژیک در مدیریت شهر است. به‌علاوه مدیریت شهری نیاز به تعهد قوی از یک حکومت محلی قدرتمند دارد تا از درگیران فعال بخش خصوصی و اجتماعی در شهر حمایت کند. به این معنی که دولت محلی باید نقش یک محرک و هدایتگر را برای یکپارچه کردن همه بازیگران در توسعه شهر بازی کند و به‌عنوان یک بی‌طرف برای تشویق رقابت در شهر بین بخش‌های مختلف تلاش کند.

بسیاری از فعالیت‌های CDS برای بالا بردن رویکرد مشارکتی در برنامه‌ریزی استراتژیک و توسعه استفاده می‌شوند. CDS از اصل تابعیت شهری استفاده می‌کند که تأکید می‌کند دسترسی هیچ مرد، زن یا بچه‌ای به ضرورت‌های زندگی شهری مانند پناهگاه مناسب، امنیت مالکیت، آب سالم، بهداشت، محیط تمیز، سلامتی، تحصیلات و تغذیه، اشتغال و امنیت عمومی و جابه‌جایی نباید مورد غفلت واقع شود. اصل‌های مرکزی مدیریت خوب شهری - برابری، سودمندی، پاسخگویی، مشارکت و امنیت - در طول مدت تهیه CDS تأکید شده است. بهبود مدیریت شهری اصل کلیدی برای ریشه‌یابی فقر شهری به‌علاوه کنترل کردن فرصت‌هایی است که جهانی شدن و تمرکززدایی به‌وجود می‌آورد.

## رشد اقتصادی

آینده شهرها به‌طور فزاینده‌ای به توانایی‌ها و مزیت‌های اقتصادی‌شان وابسته است. یکی از مراکز توجه اصلی CDS اقتصاد است. استراتژی توسعه اقتصاد محلی در هر شهر به‌عنوان جزیی از عمل CDS توسعه پیدا می‌کند. فرآیند CDS در جمع کردن گروه‌های مختلف



ذی‌نفوذ- دولت محلی، بخش خصوصی و فقیران- بسیار مفید عمل می‌کند تا مناطق دارای ارجحیت و توسعه طرح‌های اجرایی متمرکز برای بهبود سودمندی و کارایی کل اقتصاد شهری را تعریف کند. همچنین به مردم اجازه می‌دهد و آنها را تشویق می‌کند تا در یک راه جدید و متفاوت درباره آینده شهرشان فکر کنند.

ارتباط میان رشد اقتصادی و کاهش فقر در درون بازار کار شهری مشخص می‌شود. در بسیاری از شهرها مطالعات جزئی‌تری از بخش غیررسمی شهر و بنگاه‌های کوچک اقتصادی انجام می‌شود. همچنین این نیز مشخص شده که برای دخالت اقتصادی در سطح محلی محدودیت‌هایی وجود دارد. در بسیاری شهرها عملکرد غالب و مسئولیت دولت محلی به‌وسیله قانون‌گذار ملی تعریف شده است که برای سیاست‌های اصلی اقتصادی و تصمیمات سرمایه‌گذاری در سطح محلی کاربرد ندارد. بنابراین این محتمل است که برای تکمیل طرح‌های توسعه اقتصاد محلی، محدودیت‌های زیادی وجود خواهد داشت.

### کاهش فقر

استراتژی توسعه شهری معتقد است که شهر تنها در شرایطی می‌تواند پایدار باشد که ایجاد برابری و عدالت کند. بنابراین فقیران باید صدا و فضای کافی را برای زندگی در شهر داشته باشند. در این زمینه موضوعاتی مانند امنیت تصرف، اشتغال، دسترسی به خدمات اساسی، تخصیص برابر منابع شهر و قیمت مناسب خدمات قابل بحث هستند (City Development Hyderabad, 2004:1). شرط لازم در رویکرد CDS برای رسیدن به برابری و پایداری، رها کردن خیالبافی‌های فراگیر و جامع و در عوض جذب مشارکت توده‌های مهم بهره‌وران شهری در استراتژی‌ها و همچنین استفاده از دانش و نبوغ محلی برای اظهار نظر و دادن راه‌حل می‌باشد.

ساختمان شهرها که در بیرون از آن حالت رقابتی و در درون آن حالت برابری وجود دارد و منطقه شهری

که تولیدکننده و به‌طور اقتصادی پویا است در ارتباط با دیگر مناطق شهری رشد می‌کنند. این دو موضوع (حالت رقابتی بین شهرها و در عین حال وابستگی متقابل آنها به یکدیگر) امروزه بزرگ‌ترین چالش توسعه به حساب می‌آیند. این چالش‌ها ارتباط مستقیمی با موضوع کلیدی کاهش فقر دارند. کاهش فقر یک هدف مهم برای کل فرآیند CDS به حساب می‌آید اگرچه در بعضی از حالت‌ها میزان شفافیت آن نسبت به دیگر اهداف کم می‌باشد. در بسیاری از شهرها اطلاعات اساسی در مورد فقیران، موقعیت مسکن‌شان، شرایط کاری و نحوه خدمات‌دهی، به‌آسانی در دسترس نیست؛ بنابراین زمان قابل توجه و تلاش زیادی به این کار اختصاص داده می‌شود. شرکت فقیران در گروه‌های سازمان داده شده در بسیاری از شهرها از طریق CDS امکان‌پذیر شده است.

CDS به‌عنوان یک برنامه کل‌نگر، راه‌های ترقی، رقابت‌پذیری شهر، قابلیت زندگی، مدیریت و قدرت پرداخت مالی آن را شناسایی می‌کند. این شامل فرآیندی برای درگیر کردن گروه‌های گسترده‌ای از رهبران محلی برای کمک به قدرتمند کردن طرح‌ها و استراتژی‌های شهری، بررسی چالش‌ها و فرصت‌های آن می‌باشد. در گذشته به نیازهای توسعه شهری اغلب در قالب پروژه‌های بخشی انفرادی پاسخ داده می‌شد. این روش برای شهرهایی که با مشکلات چندبعدی و چندبخشی روبه‌رو هستند چندان مناسب نمی‌باشد. در بیشتر اوقات این مشکلات باید به‌صورت یکپارچه مورد تحلیل قرار گرفته- اغلب از نظر جغرافیایی به‌صورت منطقه شهری- اولویت‌بندی شود و در جهت حرکت دادن یا پایدار ساختن رشد اقتصادی باشد و کیفیت زندگی شهری را بهبود بخشد.

### اصول CDS

CDS براساس اصول چهارگانه زیر که نشانگر پایداری شهرها هستند، بنیان نهاده شده است:

## مدیریت شهری

فصلنامه مدیریت شهری  
Modiriat Shahrī  
شماره ۲۳ - بهار ۱۳۸۸  
No.23.Spring 2009

عمومی است تا بتواند از عهده مشکلات اصلی ساکنان شهری برآید (Van Jijk, 2002). یکی از اجزای کلیدی در مطالعات و تحلیل‌های CDS، تحلیل توان رقابت اقتصادی شهر در سطوح بین‌المللی، ملی و منطقه‌ای 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>۱۳</sup> است که شهر در آن مزیت رقابتی داشته و قادر خواهد بود برای ارائه محصولات و خدمات خود بازار فراهم نماید (گلکار، ۱۳۸۳: ۶۵). CDS در جستجوی رشد سرمایه‌گذاری بومی و خارجی و تند کردن توانایی شهر برای رقابت‌پذیری است. برای رسیدن به این هدف باید با ایجاد اصلاحات مالی و سازمانی، قدرت شهر برای رقابت با دیگر شهرها را تقویت کرد.

شهرهای رقابتی شهرهایی هستند که اقتصاد قوی با رشد اشتغال، درآمد و سرمایه‌گذاری همه‌جانبه دارند. لازمه توسعه کارآمد شهری فراهم آوردن شرایط مناسب برای افزایش بهره‌وری افراد و مؤسسات است. در شهرهای رقابتی، تولید، سرمایه‌گذاری، اشتغال و تجارت به شکل پویا و در ارتباط با فرصت‌های بازار شکل می‌گیرند. در این بعد لازم است شهروندان از فرصت‌های اشتغال و درآمد کافی برخوردار باشند و اقتصاد شهر بتواند این فرصت‌ها را حفظ کرده و متناسب با افزایش نیاز، فرصت‌های جدیدی به‌وجود آورد. مصادیق موجود از اقتصاد کشورهای مختلف این مسأله را اثبات کرده است که گزیدن شیوه اقتصاد بازار و تن سپردن به رقابت، در مجموع به رشد و افزایش رفاه منجر شده است (رضازاده و همکار، ۱۳۸۳: ۳۱). در مقابل این مسأله، تهدیدهایی همچون به مخاطره افتادن محیط زیست و بروز شکاف درآمدی در جامعه اجتناب‌ناپذیر است. بنابراین برای حفظ رقابت‌پذیری شهرها باید حتی‌الامکان از فرصت‌هایی که به‌دست می‌آید در جهت رشد و ارتقای رفاه استفاده کرد و در مقابل، به شیوه‌هایی برای جبران آسیب‌هایی که از

- قابلیت زندگی<sup>۱۳</sup>

- رقابت‌پذیری<sup>۱۴</sup>

- بانک‌پذیری<sup>۱۵</sup>

- مدیریت و حاکمیت خوب شهری<sup>۱۶</sup>

## قابلیت زندگی

یکی از رویکردهای نوین در زمینه اصلاح و گسترش مفهوم توسعه، مطرح شدن مفهوم کیفیت زندگی و دخالت دادن شاخص‌های اجتماعی و کیفی در اهداف توسعه و عمران شهری و منطقه‌ای است. به‌کارگیری این مفهوم در واقع واکنشی است علیه توسعه یک‌بعدی اقتصادی در سطح ملی و توسعه صرفاً کالبدی در مقیاس شهری و تلاشی است در جهت دستیابی به معیارهای جامع‌تر و چندبعدی در عرصه برنامه‌ریزی (مه‌دیزاده، ۱۳۸۵: ۴۶). یکی از معیارهای قابلیت زندگی شهری، کیفیت زندگی شهروندان است.

معیارهای سنجش کیفیت زندگی شهری به‌طور کلی عبارتند از: امنیت، سلامت، حقوق بشر، آسایش و رفاه اجتماعی. مقولاتی همچون آزادی، عدالت اجتماعی، تعادل زیست‌محیطی، رشد اقتصادی و مردم‌سالاری (دموکراسی) ابزار ضروری نیل به ویژگی‌های کیفیت شهری و در حقیقت بستر ساز آن می‌باشند (صرافی، ۱۳۸۰: ۲۴). در واقع شهری قابل زندگی است که در آن همه ساکنان از فرصت‌های یکسان برای مشارکت و بهره‌مندی از زندگی اقتصادی و سیاسی شهر برخوردار باشند. شهری قابل زندگی است که فضای آن را انسان‌هایی پویا در وجوه مادی و معنوی و همبسته با یکدیگر و طبیعت پپروراند (همان، ۲۳). یکی از نتایج توجه به مفهوم کیفیت زندگی در برنامه‌ریزی توسعه و عمران، در نظر گرفتن نتایج و آثار کیفی توسعه بر روان و حیات معنوی انسان‌ها است که در گذشته کمتر به آن توجه می‌شد (مه‌دیزاده، ۱۳۸۵: ۴۷).

## رقابت‌پذیری

«فان جیجک» می‌گوید که یک عنصر کلیدی مدیریت شهری برای ایجاد شهر رقابت‌پذیر، برابر و پایدار، در گرو هماهنگی و یکپارچگی بخش‌های خصوصی و

مدیریت شهری

فصلنامه مدیریت شهری  
Modiriat Shahri  
شماره ۲۳ - بهار ۱۳۸۸  
No.23.Spring 2009

■ ۹۶ ■

13- Livability  
14- Competitiveness  
15-Bankability  
16-Good Urban Management and Governance  
17- Niches



این فرآیند حاصل می‌گردد، اندیشید. از جمله عوامل مؤثر در افزایش توان رقابت‌پذیری در شهرها باید به کاهش مقررات زائد، خصوصی‌سازی، تطبیق قوانین با قوانین بین‌المللی، ادغام نهادهای موازی اجرایی و تصمیم‌گیری و رعایت حقوق مالکیت اشاره داشت (همان: ۳۳).

## بانک‌پذیری

بانک‌پذیری در ارتباط نزدیک با رقابت‌پذیری شهر قرار دارد. به عبارتی شهرهای رقابت‌پذیر شهرهایی هستند که بانک‌پذیر هم باشند. یعنی دارای سیستم مالی شهری کارآمد در استفاده از منابع درآمدی و هزینه‌ای خود هستند. ایجاد سایت‌های اطلاع‌رسانی اینترنتی و تهیه بانک‌های اطلاعاتی آنلاین و به‌ویژه بانک اطلاعات شهری، در جهت شفافیت بخشیدن به تمامی تصمیمات و عرضه بدون واسطه اطلاعات و همچنین شناساندن مزیت‌های شهر در جهت جذب سرمایه‌های مالی و انسانی کمک زیادی به افزایش توان بانک‌پذیری شهرها خواهد کرد. هم‌اکنون در اکثر کشورهای پیشرفته، بانک‌ها خدمات آنلاین بانکی را جهت مشتریان خود از طریق اینترنت فراهم آورده‌اند. مشتریان بدون نیاز به حضور در بانک، غالب کارهای بانکی خود را با اتصال به Home Page ویژه بانک‌ها و با استفاده از رمز مخصوص خود انجام می‌دهند (بهزادفر، ۱۳۸۲: ۲۰). تجارت الکترونیکی انجام‌شده در سال ۱۹۹۸ از طریق اینترنت حدود ۴۰ میلیارد دلار بوده که این رقم در پایان سال ۲۰۰۰ به مبلغی در حدود ۱۱۰ میلیارد دلار رسیده است. آمار مذکور ضرورت و جایگاه بانکداری الکترونیکی در تجارت نوین را بیان می‌دارد (کهزادی، ۱۳۷۹: ۸).

## مدیریت و حاکمیت خوب شهری

یکی از مباحث بسیار مهم و در عین حال جدید که از دهه ۱۹۸۰ به بعد در ادبیات توسعه مطرح شده، موضوع حکمرانی خوب است. این مسأله به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه در راستای استقرار و نهادینه‌سازی جامعه مدنی از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است. موضوع حکمرانی

خوب با هدف دستیابی به توسعه انسانی پایدار مطرح شده که در آن بر کاهش فقر، ایجاد شغل و رفاه پایدار، حفاظت و تجدید حیات محیط‌زیست و رشد و توسعه زنان تأکید می‌شود. همچنین حکمرانی خوب شامل طیف وسیعی از ساخت مفاهیمی مانند توسعه پایدار، توسعه روستایی و شهری و پیشرفت اقتصادی و اجتماعی با رویکرد مشارکتی و شفافیت و به موازات ویژگی‌های غالب استراتژی‌های اجرای خط‌مشی و برنامه‌ریزی‌ها است (شریف‌زاده و قلی‌پور، ۱۳۸۲: ۹۵).

«هاتر»<sup>۱۸</sup> و «شاه»<sup>۱۹</sup> شاخص‌هایی را برای حکمرانی خوب تعریف می‌کنند (جدول شماره ۱) و معتقد هستند که با دستیابی به شاخص‌های زیر می‌توان به حکمرانی خوب نزدیک شد:

جدول (شماره ۲): شاخص‌های حکمرانی خوب

شاخص اصلی	زیر شاخص‌ها
مشارکت شهروندان <sup>۲۰</sup> (CP)	آزادی سیاسی پایداری سیاسی
محوریت دولت محلی (شهری) <sup>۲۱</sup> (GO)	کارایی قضایی کارایی اداری فساد پایین
توسعه اجتماعی <sup>۲۲</sup> (SD)	توسعه انسانی توزیع عادلانه
مدیریت اقتصادی <sup>۲۳</sup> (EM)	توجه به عوامل بیرون استقلال بانک مرکزی برگشت سود با توجه به نرخ تولید ناخالص داخلی <sup>۲۴</sup>

مأخذ: (Huther & Shah, 2000)

استراتژی توسعه شهری معتقد است که حکمرانی خوب شهری یک عامل کلیدی برای رشد شهر و توسعه شهر می‌باشد. بر همین اساس این رویکرد موضوعاتی مانند تمرکززدایی، قدرت مالی شهرداری، محیط زیست، شفافیت و پاسخگویی، فقر، حاشیه‌نشینی و مدیریت شهری را مورد توجه قرار می‌دهد (City Develo-ment Hyderabad, 2004: 1).

اهمیت و حساسیت چگونگی حکمرانی شهری در برقراری تعادل و هماهنگی بین ابعاد گوناگون پایداری شهری است که باید تضادهای بین اهداف مختلف

## مدیریت شهری

فصلنامه مدیریت شهری  
Modiriat Shahrī  
شماره ۲۳ - بهار ۱۳۸۸  
No.23.Spring 2009

■ ۹۷ ■

- 18- Huther
- 19- Shah
- 20-Citizen Participation
- 21- Government Orientation
- 22- Social Development
- 23 - Economic Management
- 24- Invented Debt to GDP Ratio

ساکنان شهر و نیز اهداف کارآفرینان شهری در جهت پایداری را چاره‌جویی کند. چنین حکمرانی تنها بر پایه مردم‌سالاری پایدار خواهد بود. مردم‌سالاری شهری بر دو پایه مهم شأن شهروندی و حاکمیت مردم استوار است. شأن شهروندی به معنای داشتن حقوق و تکالیف یکسان ساکنان شهر در برابر قانون و مشارکت در امور سیاسی و عمومی جامعه است و حاکمیت مردم این است که حکومت‌ها قدرت و اقتدار خود را از منبع دیگری جز خواست و اجماع و رضایت عامه مردم به دست نمی‌آورند و مردم می‌توانند حکومت را تغییر دهند (صرافی، ۱۳۸۰: ۲۵ و ۲۶).

حکمرمایی راهکارها، فرآیندها و نهادهایی را شامل می‌شود که از طریق آنها شهروندان و گروه‌ها بتوانند به منافع و حقوق قانونی و نیز انجام تعهدات خود دست یابند.

عناصر حکمرمایی خوب شهری عبارتند از: حساب پس‌دهی<sup>۲۵</sup>، شفافیت<sup>۲۶</sup> و اصل رقابت<sup>۲۷</sup>.

### فرآیند تهیه CDS

فرآیند CDS تدوین قاعده‌مندی از چشم‌انداز، استراتژی و پروژه‌های اجرایی برای تکمیل توسعه جامع شهر است. این فرآیند توانمندسازی بهره‌وران اصلی شهر برای ارائه نظرات فردی و کار با یکدیگر است. سازمان‌های مختلف عمومی، خصوصی و جامعه شهری با مداخله در فرآیند CDS مشارکت و همکاری را به‌عنوان نتیجه این مداخله شکل می‌دهند. (City Development Strategy Hyderabad, 2004: 3).

فرآیند CDS را در ۴ مرحله زیر می‌توان تشریح کرد:

**۱- فراهم آوردن مقدمات طرح:** این مرحله شامل شناسایی محرک‌های تغییر، شرکای اصلی، سیستم‌های مدیریت فرآیند، منابع و ظرفیت‌ها، تعریف اهداف و برنامه کار و نهایتاً یک شناخت جامع و کامل از وضعیت موجود شهر است.

**۲- تحلیل:** در این مرحله به جمع‌آوری اطلاعات

پایه، تحلیل نقاط قوت و ضعف ایجاد تفاهم و توافق پیرامون مشکلات و اولویت‌های شهری پرداخته می‌شود و گزارش‌های موضوعی تهیه می‌گردد تا بر اساس آن تعریفی از چشم‌اندازها و انتظارات شهر حاصل شود.

**۳- تنظیم استراتژی:** در این مرحله ابتدا به تعریف چشم‌انداز<sup>۲۸</sup> و مأموریت شهر<sup>۲۹</sup>، تدوین گزینه‌ها و همچنین تعیین نقش ذی‌نفعان پرداخته می‌شود؛ سپس راهبردهایی برای دستیابی به اهداف و چشم‌اندازها تدوین می‌شود و برای راهبردهای موردنظر طرح‌ها و برنامه‌های اجرایی تهیه می‌گردد تا بر اساس آن سند توسعه راهبردی شهر تهیه گردد.

تهیه چشم‌انداز در برنامه‌های توسعه راهبردی شهرها از اهمیت زیادی برخوردار است (شکل شماره ۳). این چشم‌اندازها، هرچه باشند، پس از نهایی شدن، ملاک سیاست‌گذاری‌ها، تدوین راهبردها، تدوین برنامه‌ها، تدوین طراحی‌ها و تعریف پروژه‌های موضوعی و موضعی برای رشد و توسعه شهر خواهند بود.

مفهوم کلان چشم‌انداز عبارت است از آینده دور از دسترس و مطلوب یک فرد، شرکت، جامعه و یا یک شهر. چشم‌انداز شهر یعنی آرزوهایی برای آینده. به عبارت دیگر چشم‌انداز، شمای است که هدف بلندمدت توسعه را به ما نشان می‌دهد، که دستیابی به آن با شرایط فعلی مقدور نیست. «برایسون» معتقد است چشم‌انداز، توصیف روشن و فشرده‌ای است از سیمایی که شهر در آینده و پس از به فعلیت درآمدن کلیه توان‌های بالقوه‌اش پیدا می‌کند (گلکار، ۱۳۸۴: ۲۶). چشم‌انداز کمک می‌کند که جایگاه آینده شهر خود را بهتر بشناسیم و از مزایا و فرصت‌هایی که در اختیارمان قرار می‌گیرند بهره‌مند شویم؛ بنابراین تغییرات شهر را جهت‌دار می‌کند و توان انگیزش مدیریت بخش‌های مختلف شهر را خواهد داشت. مهم‌ترین خاصیت چشم‌انداز بسیج کردن نیروهای هر مجموعه به سمت هدف مشخص است. بدین سبب است که چشم‌انداز باید دارای ویژگی‌های زیر باشد:

۱- مقصد روشن و مشخصی را به مردم و بخش‌های

مختلف شهر نشان دهد.

۲- تصویری از آینده مطلوب شهر ارائه نماید.

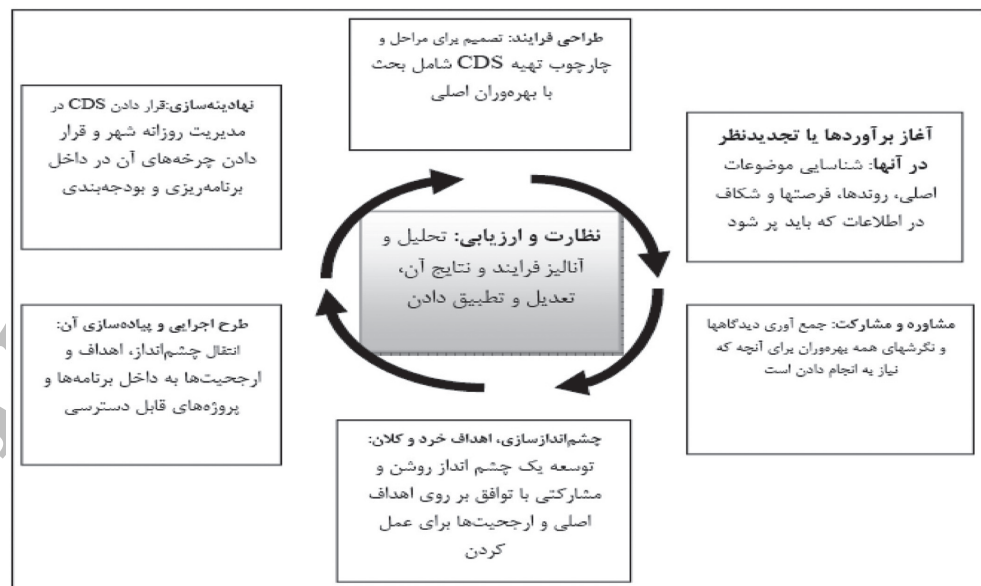
۳- یکپارچه و کل نگر باشد.

۴- محرک و برانگیزاننده نیروها باشد.

خاص خود روبه‌روست و برای خود آرمان‌ها و آرزوهایی در سر دارد. پس مجموعه چشم‌اندازها می‌باید دقیقاً این شرایط را داشته باشند تا از این طریق شهر، با اتخاذ و اجرای راهبردها و تدابیر خاص، هم از نظر ساختار درونی به بالاترین کیفیت ممکن دست یابد و هم از طریق بسیج هماهنگ همه نیروها و امکانات خود، به‌سوی آرمان‌های خاص خود خیز برداشته و حرکت کند. چشم‌انداز راهبردی شهر عمدتاً بلندمدت (۱۰ تا ۲۰ ساله)، چالش‌پذیر ولی واقع‌بینانه است و جنبه‌های رقابتی شهر را در نظر می‌گیرد؛ همچنین به‌آسانی قابل درک می‌باشد و دربرگیرنده نقش همه بهره‌وران و دست‌اندرکاران (و نه تنها نهادهای محلی ذی‌ربط) است.

چشم‌اندازها معمولاً دو رویکرد خاص دارند؛ اول آنکه مشکلات و توانمندی‌های شهر را در نظر می‌گیرند و دوم آنکه آرمان‌های دور، ولی قابل دسترسی را، در مقابل شهر قرار می‌دهند. مسلماً خطاب چشم‌اندازها، کل شهر از شهرداری گرفته تا مردم و از نهادها و ارگان‌های دولتی گرفته تا بخش خصوصی را در بر می‌گیرد. چشم‌اندازها شهر را به مثابه یک موجود واحد در نظر می‌گیرند (مثل یک انسان زنده) که نیازهای متفاوتی دارد، با مشکلات

شکل (شماره ۳): فرآیند اجمالی CDS و جایگاه چشم‌اندازسازی در آن



مأخذ: (UN-HABITAT, 2002:11)

فرآیند تدوین چشم‌انداز معمولاً مراحل زیر را در بر می‌گیرد:

- بررسی فرآیندهای تدوین چشم‌انداز در گذشته: آیا چشم‌اندازی برای شهر در گذشته وجود داشته است؟ اگر بلی، فرآیند تدوین آن چگونه بوده است؟
- اندیشیدن در مورد چشم‌اندازهای احتمالی شهر
- شناسایی چشم‌اندازهای مختلف (گزینه‌ها) برای شهر
- انتخاب چشم‌انداز آتی شهر
- اشاعه عمومی چشم‌انداز آتی شهر.
- چشم‌اندازسازی، انتخاب‌ها و فرصت‌های جامعه را بر اساس اهداف مشترک و ارزش‌های مشترک ارزیابی می‌کند. این فرآیند بر درگیری عمومی از ابتدای تهیه

آن و در طول تهیه تأکید دارد. چشم‌اندازسازی بیشتر بر روی دارایی‌ها تأکید دارد تا نیازها. وجود دائمی آن، مسیر صحیح حرکت شهر یا سازمان را در راستای رسیدن به وضعیت مطلوب تضمین می‌کند (اشرفی، ۱۳۸۷: ۱۰۶).

**۴- اجرا نظارت و ارزیابی:** در این مرحله تجهیز منابع ذی‌نفعان و سرمایه‌گذاری بر روی راهبردها و برنامه‌های اجرایی و توافق‌شده و حمایت آن، پیاده‌سازی برنامه‌های اجرایی برای رسیدن به چشم‌انداز و نیز پایش و ارزیابی مستمر از کلیه بخش‌های اجرایی برای سنجش میزان پیشرفت نسبت به آنچه که در تنظیم چشم‌انداز و مأموریت مدنظر بوده، انجام می‌شود. شکل شماره ۴ فرآیند تهیه CDS را نشان می‌دهد.

شکل (شماره ۴): فرآیند تهیه CDS



مأخذ: (citiesalliance.org)

## پیش‌شرط‌ها و چالش‌های پیش روی CDS

پیمان‌نامه شهرها در مدت چهار سال حیات خود، دامنه گسترده‌ای از استراتژی‌های توسعه شهری در بیشتر از ۸۰ شهر در ۲۵ کشور را حمایت کرده است. CDS برای شهرهای در مناطق مختلف با ساختار و نظام حکومتی متفاوت از شهرهای اسلامی گرفته تا شهرهای سوسیالیستی و سرمایه‌داری با جمعیت‌های متغیر از ۵۰ هزار نفر تا مناطق شهری با جمعیت بیشتر از ۱۰ میلیون ساکن، تهیه شده است. در این زمینه می‌توان به شهرهای باماکو<sup>۳۰</sup> در مالی، یوهانسبورگ در آفریقای جنوبی<sup>۳۱</sup>، شن‌یانگ در چین<sup>۳۲</sup>، کراکو در لهستان<sup>۳۳</sup>، اسکندریه در مصر<sup>۳۴</sup>، صوفیا در بلغارستان<sup>۳۵</sup> و غیره اشاره کرد.

برای تهیه و اجرای CDS باید بسترهای مناسب آن فراهم گردد. مدیران و رهبران شهری باید اراده، خواست و تعهد کافی به انجام پروژه را دارا باشند. برای تحقق CDS به‌خصوص در کشورهای در حال توسعه‌ای مانند ایران، نیاز به اصلاحات ساختاری در نظام مدیریت شهری اجتناب‌ناپذیر خواهد بود. مرور ادبیات موضوع نشان می‌دهد که همواره وجود شخصیت مقتدری از مدیران شهری به عنوان «پیشاهنگ»<sup>۳۶</sup> و موتور محرکه فرآیند الزامی است. 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 در کشورهایی که فاقد تشکیلات گسترده غیردولتی (NGO) هستند تأمین مشارکت سازمان‌یافته اقشار مختلف اجتماعی در فرآیند چشم‌اندازسازی می‌باشد (گلکار، ۱۳۸۳: ۷۵ و ۷۶). قوانین مناسب، آموزش، تبلیغ، تشکل‌های غیردولتی، رشد دموکراسی، توجه به جامعه مدنی و غیره از ضروریات دستیابی به مشارکت در تهیه سند CDS می‌باشند.

در کل اگر بخواهیم بر اساس پیش‌شرط‌های استراتژی توسعه شهری و نیز تجربیات کشورهای مختلف ضعف‌ها و چالش‌های فراروی تهیه و اجرای CDS در کشورمان را نام ببریم باید به دو دسته عوامل اشاره کنیم:

الف- عوامل درونی که به شرایط خود شهر بستگی دارند و عبارتند از: ۱- کمبود آمار و اطلاعات کامل از شهرهای کشور؛ ۲- ضعف نهاد شهرداری به‌عنوان متولی طرح؛ ۳- نبود تجربه کار گروهی؛ ۴- عدم تخصص و مهارت در بسیاری از مدیران و برنامه‌ریزان شهری؛ ۵- نبود سازمان‌های غیردولتی.

ب- دسته دوم عواملی هستند که دارای بعد کشوری بوده و عبارتند از: ۱- ضعف مالی شهرداری‌ها و وابسته بودن آنها به دولت مرکزی؛ ۲- دخالت سازمان‌های مختلف به‌صورت بخشی در مسائل و امور شهری که باعث ایجاد مشکلات زیادی در هماهنگی و مدیریت یکپارچه شهر میشود؛ ۳- نبود یک جامعه مدنی قوی که امروزه از بزرگ‌ترین سرمایه‌های اجتماعی در جامعه شهری به‌حساب می‌آید و به تبع آن نبود اعتماد در شهروندان نسبت به مدیران شهری؛ ۴- نبود فرهنگ مشارکت در کشور؛ ۵- نبود آموزش و اطلاع‌رسانی (نمودار شماره ۴).

پس برای تهیه و تحقق سند CDS با توجه به راهبردی بودن آن، انجام اصلاحات نهادی و مالی در نظام مدیریت شهری کشور لازم می‌باشد. در این زمینه باید شهرداری‌ها را به عنوان متولی تهیه سند CDS از یک سازمان محلی به یک حکومت محلی قدرتمند تبدیل کرد. ضمن اینکه باید حیطه وظایف شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی شهری را گسترش داد و تقویت کرد.

## نتیجه‌گیری

استراتژی توسعه شهری (CDS) جدیدترین رویکرد در زمینه برنامه‌ریزی شهری است که توسط سازمان ائتلاف شهرها در سال ۱۹۹۹ پیشنهاد شد. این رویکرد در حقیقت دنباله‌روی برنامه‌ریزی استراتژیک است که در دهه ۱۹۶۰ در پی تفکر سیستمی در امریکا رواج پیدا کرد. CDS با توجه به شرایط متفاوت ملی و محلی متغیر است. علی‌رغم تفاوت‌هایی در آن با توجه به شرایط متغیر مکانی، به‌عنوان یک فرآیند مشارکتی دارای سه هدف اصلی: بهبود مدیریت شهری، رشد

## مدیریت شهری

فصلنامه مدیریت شهری  
Modiriat Shahrī  
شماره ۲۳ - بهار ۱۳۸۸  
No.23.Spring 2009

■ ۱۰۱ ■

30- Bamako  
31- Johannesburg  
32- Krakow  
33- Alexandria  
34- Sofia  
35- Champion



مشارکت سازمان یافته اقشار مختلف اجتماعی در فرآیند چشماندازسازی میباشد. قوانین مناسب، آموزش، تبلیغ، تشکل‌های غیردولتی، رشد دموکراسی، توجه به جامعه مدنی و غیره از ضروریات دستیابی به مشارکت در تهیه سند CDS می‌باشند. CDS در کشور ما در مراحل آغازین خود میباشد و مسلماً رفته‌رفته مورد توجه بیشتری قرار خواهد گرفت. جا دارد که این رویکرد طبق اصول، اهداف و فرآیند تعریف شده برای آن تهیه شود و بسترهای و پیش‌شرط‌های لازم برای تهیه آن فراهم شود. در این صورت است که این راهبرد می‌تواند بسیاری از معضلات برنامه‌ریزی در کشور (برای نمونه نبود مشارکت شهروندان در طرح‌های شهری، نبود انعطاف در برنامه‌ها، عدم تعهد مسئولان و تهیه‌کنندگان برای اجرای طرح و غیره) را حل کند. اما اگر پیش‌شرط‌های ضروری آن فراهم نگردد از همین حالا می‌توان پیش‌بینی کرد که این رویکرد نیز در گرداب مشکلات طرح‌های سابق گرفتار خواهد شد.

## منابع و مأخذ:

- ۱- اشرفی، یوسف؛ ارزیابی قابلیت‌های توسعه شهری با تأکید بر نقش دانشگاهی در چارچوب رویکرد استراتژیک، نمونه مورد مطالعه: شهر مراغه، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، استاد راهنما، دکتر محمدتقی رهنمایی، دانشگاه تهران، دانشکده جغرافیا، گروه برنامه‌ریزی شهری، ۱۳۸۷.
- ۲- بهزادفر، مصطفی؛ ضرورت و موانع ایجاد شهر هوشمند در ایران، نشریه هنرهای زیبا، شماره ۱۵، صص ۱۵-۲۷، ۱۳۸۲.
- ۳- رضازاده، راضیه؛ بدری، علی اصغر؛ تأثیر جهانی شدن بر نقش و عملکرد شهرها: فرصت‌ها و تهدیدها برای شهر و شهرداری‌ها، مجموعه مقالات همایش شهرداری‌ها و اقتصاد شهری، تهران، خرداد ۱۳۸۳.
- ۴- شریف‌زاده، فتاح؛ قلی‌پور، رحمت‌الله؛ حکمرانی خوب و نقش دولت، فرهنگ مدیریت، سال اول، شماره ۴، صص ۹۳-۱۰۹، ۱۳۸۲.
- ۵- صرافی، مظفر؛ بنیادهای توسعه پایدار کلانشهر

اقتصادی و کاهش فقر می‌باشد. CDS به دنبال شهری با قابلیت زندگی بالا، رقابت‌پذیر، بانک‌پذیر و با مدیریت و حاکمیت خوب شهری است. برای موفقیت در تهیه CDS پیش‌شرط‌هایی لازم است که مهم‌ترین آنها، تعهد رهبران شهری نسبت به پروژه، ایجاد تغییرات نهادی و فرآیندی، هدایت آن توسط یک پشتیبان (Champion) قوی، در دسترس بودن منابع انسانی و مالی و از همه مهم‌تر مشارکت واقعی مردم در تهیه طرح است. در واقع در این رویکرد باید از خیال‌پردازی‌ها و رؤیاهای دست‌نیافتنی و سوداگرانه که معضل بسیاری از طرح‌های شهری است اجتناب کرد و به استفاده از نبوغ و دانش محلی دست یازید. به جرأت می‌توان گفت که این، مهم‌ترین پیش‌شرط موفقیت در تهیه CDS است. هسته اصلی فرآیند CDS، تهیه چشم‌انداز بلندمدت از شهر با مشارکت تمامی شهروندان است. در واقع تهیه چشم‌انداز در CDS، مانند یک چراغ دریایی می‌ماند که بیشتر از آنکه محدوده را مشخص کند، مسیر (موضوع) را مشخص می‌کند و بیشتر از اینکه مکان را نشان دهد جهت را نشان می‌دهد. به چشم‌اندازسازی در CDS باید به‌عنوان یک فرآیند مدنی (Civic Process) نگاه کرد که مشارکت شهروندان هسته اصلی این فرآیند را تشکیل می‌دهد.

برای تهیه و اجرای CDS باید بسترهای مناسب آن فراهم گردد. مدیران و رهبران شهری باید اراده، خواست و تعهد کافی به انجام پروژه را دارا باشند. برای تحقق CDS در کشورهای در حال توسعه‌های مانند ایران، نیاز به اصلاحات ساختاری در نظام مدیریت شهری اجتناب‌ناپذیر خواهد بود. تجربیات کشورهای مختلف نشان می‌دهد، همواره وجود شخصیت مقتدری از مدیران شهری به عنوان «پیشاهنگ» و موتور محرکه فرآیند الزامی است. 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 در کشورهایی که فاقد تشکیلات گسترده غیردولتی (NGO) هستند تأمین

out Sum: Annual Report, 2003.

17- City Development Strategy Hyderabad, United Nations Human Settlement programme (UN-HABITAT), 2004.

18- Cooper, Garry, Module 3. Comprehensive and Strategic Planning, Department of Geography and Planning Appalachian State University Boone, NC, 1998.

19- Huther & Shah (2000), Applying A Simple Measure of Good Governance, Present at: www.worldbank.org

20- Pugh, C. Sustainable urban development: some millennial reflections on theory and application. In C. Pugh (Ed.), Sustainable cities in developing countries: Theory and practice at the millennium. London: Earth scan Publications Ltd, 2000.

21- Stren, R. Urban management in development assistance. Cities, 125-138, 1993.

22- The City Development Strategy Process, Citiesalliance.org.com

23- The World Bank office Beijing, Urban/Environment Development Unit, City Development Strategy (CDS) Program In China, 2004.

24- UMP City Development Strategy Reports, Urban Management Programme City Development Strategies: A synthesis and lessons learned, 2002.

25- United Nation Human Settle-

تهران، ارائه شده در همایش توسعه پایدار تهران، ۱۳۸۰.

۶- طالب، مهدی؛ عنبری، موسی؛ دلایل ناکامی برنامه ریزی توسعه در ایران عصر پهلوی دوم، نامه علوم اجتماعی، شماره ۲۷، صص ۱۸۱-۲۰۳، ۱۳۸۵.

۷- کهزادی، نوروز؛ گذری از بانکداری سنتی به بانکداری الکترونیکی، مجموعه مقالات اولین همایش بانکداری الکترونیکی: بانک توسعه صادرات ایران، تیرماه ۱۳۷۹، صص ۲-۱۲، ۱۳۷۹.

۸- گلکار، کوروش؛ چشم انداز شهر / محله: پیشنهاد یک چارچوب مفهومی برای صورت بندی بیانیه چشم انداز، نشریه هنرهای زیبا، شماره ۲۴، صص ۲۵-۳۶، ۱۳۸۴.

۹- گلکار، کوروش؛ آزادی، جلال؛ راهبرد توسعه شهر (CDS) چیست؟ نشریه شهرنگار، شماره ۳۰، صص ۵۹-۸۰، ۱۳۸۳.

۱۰- مرادی مسیحی، وراز (۱۳۸۱)، برنامه ریزی استراتژیک در کلانشهرها: به ضمیمه برنامه استراتژیک لندن، انتشارات شرکت پردازش و برنامه ریزی شهری، تهران، چاپ اول.

۱۱- مرادی مسیحی، وراز؛ برنامه ریزی استراتژیک و کاربرد آن در شهرسازی ایران: نمونه موری کلانشهر تهران، انتشارات شرکت پردازش و برنامه ریزی شهری، تهران: چاپ اول، ۱۳۸۴.

۱۲- ملک افضلی، علی اصغر؛ انتخاب استراتژیک در برنامه ریزی شهری: پیشینه تاریخی - مبانی نظری، انتشارات جهاد دانشگاهی واحد صنعتی امیرکبیر، تهران: چاپ اول، ۱۳۸۲.

۱۳- مهدیزاده، جواد؛ برنامه ریزی راهبردی توسعه شهری تجربیات جهانی و جایگاه آن در ایران، وزارت مسکن و شهرسازی، تهران: چاپ دوم، ۱۳۸۵.

۱۴- یمنی دوزی سرخابی، محمد؛ برنامه ریزی توسعه دانشگاهها: نظریه ها و تجربه ها، انتشارات دانشگاه شهید بهشتی، تهران: چاپ اول، ۱۳۸۲.

15-CDS In China: A Manual (2004), www.citiesalliance.org

16- Cities Alliance, Cities With

ments Programme (UN\_ HABITAT), UMP City Development Strategy, Nairobi, Kenya, 2002.

26- van Jijk, M. P. (2004). Urban management makes cities more competitive, but requires capacity building'. Urbanicity. <http://www.urbanicity.org>

27- Willis, K. G. Sustainability in urban planning and management: An overview. In K. G. Willis, et al. (Eds.), Urban Planning and Management. Cheltenham: Edward Elgar, 2001.

28- Wong Siu-Wai Tang, Bo-sin , van Horen Basil, Strategic urban management in China: A case study of Guangzhou Development District, Habitat International (30) 645-667, 2009.



فصلنامه مدیریت شهری  
Modiriat Shahri  
شماره ۲۳ - بهار ۱۳۸۸  
No.23.Spring 2009

■ ۱۰۴ ■

Archive