



کریم حسین‌زاده دلیر^۱
میرستار صدر موسوی^۲
رحیم حیدری چپانه^۳
سیده خدیجه رضاطبع^۴

درآمدی بر رویکرد جدید استراتژی توسعه شهری (CDS) در فرایند برنامه‌ریزی شهری با تاکید بر چالش‌های فراروی طرح‌های جامع در ایران

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۸۹/۰۴/۱۶ تاریخ پذیرش مقاله: ۱۳۸۹/۰۹/۲۹

چکیده

در دهه‌های اخیر مکاتب و پارادایم‌های متعددی در حوزه ادبیات شهری شکل گرفته‌اند که برخی از آنها تأثیرات عمیقی بر فضاها‌ی شهری نهاده‌اند، در این میان رویکرد «استراتژی توسعه شهری» (CDS) که یکی از مهم‌ترین و بحث‌انگیزترین آنها محسوب شده و در چند سال اخیر نیز توجه بسیاری از محافل علمی- حرفه‌ای ایران را نیز به خود معطوف کرده است.

Email: kdalir@tabrizu.ac.ir

۱- استاد گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تبریز.

Email: smousavi@tabrizu.ac.ir

۲- دانشیار گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تبریز.

Email: rheydari@tabrizu.ac.ir

۳- استادیار گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تبریز.

Email: kh_rezatab@tabrizu.ac.ir

۴- دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تبریز.

هر چند حیات CDS به شکل‌گیری رسمی سازمان «ائتلاف شهرها» به سال ۱۹۹۹ بر می‌گردد، اما این سازمان در سال‌های بعد با مشارکت «بانک جهانی» و مرکز سکونتگاه‌های انسانی وابسته به سازمان ملل متحد (HABITAT) اسناد رسمی آن را منتشر کرده و در حال حاضر نیز تربیون و متولی رسمی اجرایی CDS در سطح جهانی به شمار می‌رود. امروزه بسیاری از مدیران، برنامه‌ریزان و نظریه پردازان شهری سعی در بسط این موضوع دارند که با استناد به تجارب موفق CDS، این رهیافت چگونه و با کدام مکانیسم‌ها قادر است در انتظام فضایی شهرها، ایجاد تغییرات مثبت در زندگی عادی شهروندان و کاهش فقر شهری، نقش خود را توسعه دهد. مروری بر اجرای CDS در بیش از ۲۵۰ شهر جهان سومی در کمتر از یک دهه، تأکیدی است این بر نکته که رویکرد بیش از آنچه به دنبال تهیه طرح باشد، مبتنی اجرا و عمل است. این در حالی است که اغلب شهرهای کشورهای در حال توسعه نظیر ایران، هم از نظر تهیه و تدوین و هم از بعد اجرا، شرایط دشواری را تجربه می‌کنند، چرا که رویکرد عمده در مدیریت و برنامه‌ریزی شهری ایران متأثر از مکتب برنامه‌ریزی کلاسیک با محوریت طرح جامع است که غالباً در آن ابعاد توسعه فیزیکی، آرایش و انتظام کالبدی شهرها بر ابعاد اجتماعی- شهروندی تقدم دارد. با اینکه طرح‌های جامع در ایران با هدف زمینه سازی رشد کالبدی موزون شهرها تدوین می‌شوند، اما عملاً نه تنها انرژی و هزینه‌های بسیاری را بر اقتصاد شهری تحمیل می‌کنند، بلکه اغلب بخش عمده‌ای از اهداف آنها هرگز محقق نمی‌شوند. از دلایل اصلی شکل‌گیری روند حاضر، می‌توان به عدم توجه و کاربرد روش‌ها و نگرش‌های جدید در حوزه برنامه‌ریزی شهری نظیر راهبرد توسعه شهری اشاره کرد. مقاله حاضر سعی بر آن دارد تا ضمن بررسی و تحلیل چالش‌های فرا روی برنامه‌ریزی شهری در ایران، به جایگاه رهیافت CDS در این مقوله و نقش آن در انتظام فضایی شهرها بپردازد.

کلید واژه‌ها: برنامه‌ریزی شهری، استراتژی توسعه شهری (CDS)، طرح جامع، شهرهای ایران.

مقدمه

شهرها به مثابه بزرگ‌ترین سکونتگاه‌های انسانی، افزون بر مرکزیت تولید، توزیع و مصرف کالاها و خدمات، مهم‌ترین بازیگران و نیروهای شکل‌دهنده جریان‌های جمعیتی، روندهای اقتصادی- اجتماعی در تمدن‌های بشری نیز محسوب می‌شوند و به تعبیر گوردن چایلد، سرنوشت و آینده تمدن‌های انسانی نه در میان ستارگان که در شهرها رقم خواهند خورد. شهرهای کنونی به عنوان محصولات انقلاب صنعتی از ابعاد مختلف نیاز به انتظام اقتصادی- اجتماعی و آرایش فضایی دارند که این مقوله نیز در گرو اشراف بر دانش نوبنیان برنامه‌ریزی شهری است. از این رو بررسی و تحلیل جامع رویکردهای مختلف برنامه‌ریزی شهری در راستای ساماندهی و انتظام فضاهای شهری و مدیریت فرایند توسعه شهری از اهمیت انکارناپذیری برخوردار است.

بی‌شک مؤلفه‌های جمعیتی شهرها از مهم‌ترین ابعاد فرایند برنامه‌ریزی شهری محسوب می‌شوند، اما بررسی و مرور داده‌های کلی آن در سطح جهانی، حاکی از شرایط نامطلوب جمعیت شهرهاست. بر اساس آمارهای جمعیتی مرکز سرشماری^۵، جمعیت جهان در ماه مه ۲۰۰۹ میلادی به عدد ۶۶۶۶۶۶۶۶۶ رسید و این رقم فقط با گذشت چند ماه در ابتدای سال ۲۰۱۰ به بیش از ۶/۷ میلیارد نفر رسید (World POPCloc, 2009). با آنکه با چنین روندی پیش بینی می‌شود که در خلال سال‌های ۲۵-۲۰۰۷ جمعیت شهرهای دنیا هر ساله با ۵۶ میلیون نفر افزایش روبرو شود اما ۵۳ میلیون نفر از این رقم با نرخ رشد ۲/۲۷ درصد متعلق به کشورهای جهان سوم و تنها ۳ میلیون نفر آن و با نرخ رشد ۴۹٪. درصد، متعلق به کشورهای توسعه یافته خواهد بود (UN Habitat, 2009, p:5). این در حالی است که در سال ۲۰۰۸ برای نخستین بار در تاریخ سیاره زمین، نسبت ساکنان شهرها به مناطق روستایی به بیش از ۵۰ درصد رسید و پیش‌بینی‌ها- بر اساس روند کنونی- حکایت از آن دارند که این رقم در سال ۲۰۵۰ به بیش از ۷۰ درصد و در سال ۲۰۶۰ به بیش از ۸۱ درصد جمعیت دنیا خواهد رسید

(Ibid, 2009, p:7). در مورد ایران آمار صندوق جمعیت سازمان ملل متحد اعلام کرده است که در سال ۲۰۰۹، بیش از ۶۹ درصد از جمعیت ۷۴ میلیون و ۱۹۶ هزار نفری ایران در مناطق شهری زندگی می‌کنند و از سوی دیگر ساختار بسیار جوانی دارد به طوری که از هر ۴ نفر، یک نفر کمتر از ۱۵ سال دارد (UNPF, 2009, p: 17). نتایج بسیاری از مطالعات نیز حکایت از این واقعیت دارند که کشورهای در حال توسعه چشم‌انداز چندان مطلوبی در حوزه اقتصاد و جمعیت شهری ندارند. این یک واقعیت است که شهرهای کشورهای در حال توسعه با سرعت بسیاری در حال رشدند و شهرهای بزرگ این کشورها چنان به صورت مظهر پیشرفت مادی و فرهنگی درآمده‌اند که شهروندان آنها در هر کجا که باشند، دیگر حاضر نیستند از امکانات دسترسی به شهرها دور باشند (حسین‌زاده دلیر، ۱۳۸۰: ص ۱۲۲). برنامه‌ریز آمارهای مرکز اسکان بشری سازمان ملل متحد نیز نشانگر آن است که در انتهای قرن گذشته در حدود ۴۰ درصد شاغلان شهری کشورهای در حال توسعه قاره آسیا، در بخش‌های غیر رسمی شاغل بودند (UN Habitat, 2009, p: 5) و نیز یک نفر از هر سه نفر ساکن شهرهای جهان سومی، در مناطق حاشیه نشین زندگی می‌کند (UN Habitat, 2008/9, p: 1) از این رو انتظار بر این است که چنین تغییرات جمعیتی- اقتصادی، اثرات عمیقی بر فضاهای شهری این کشورها داشته باشد؛ البته این تغییرات خاص این طیف از شهرها نخواهد بود و شهرهای کشورهای توسعه یافته را نیز شامل می‌شود.

طبیعت شهر و پارادوکس برنامه‌ریزی شهری

در مورد چیستی و ماهیت شهر طیف بسیار گسترده‌ای از نظریه‌ها وجود دارد که تنوع آن از فلسفه تا معماری را در بر می‌گیرد، از این رو بررسی همه آنها نه در مجال این نوشتار است و نه هدف آن، اما برنامه‌ریزی شهری متأثر از این طبیعت حقیقت است که نمی‌توان به سادگی از کنار آن گذشت؛ چرا که از مهم‌ترین چالش‌های پیش روی برنامه‌ریزی شهری، ماهیت و طبیعت این سکونت‌گاه‌هاست. با تأسف باید گفت که به رغم پیشرفت‌هایی که در سده اخیر نصیب دانش برنامه‌ریزی شهری شده است، اما شهرهای امروزی کم‌ترین نصیب و بهره را از

تبعات این پیشرفت‌ها را داشته‌اند. به تعبیر پیتز هال با اینکه بیش از یک قرن از عمر دانش-هنر برنامه‌ریزی شهری می‌گذرد، اما تأثیرهای مثبت آن در شهرها در مقایسه با تأثیرهای منفی، چندان به چشم نمی‌آید چرا که اغلب ساکنان شهرها بنا به دلایل بسیاری، از زندگی شهری رضایت چندان ندارند. هال معتقد است که علی‌رغم تمامی پیشرفت‌هایی که امروزه نصیب برنامه‌ریزی شهری شده است، بزرگ‌ترین شکوفایی برنامه‌ریزی شهری رسمی، قبل از انقلاب صنعتی در دوره‌ای صورت گرفت که در قاره اروپا به عنوان دوره باروک یعنی قرون هفدهم و هجدهم شناخته می‌شود (هال، ۱۳۸۱ ص: ۱۳).

اگر عنوان شود که در جهت کاهش تبعات منفی توسعه شهرنشینی، شهرهای جهان سوم بسیار بیشتر از شهرهای کشورهای توسعه یافته به رهیافت‌های جدید در حوزه ادبیات شهری نیازمندند، چندان جای تعجب نیست، چرا که این شهرها بیشتر از هم‌تایان خود در جهان توسعه یافته از تناقض و پارادوکس ناشی از ماهیت برنامه‌ریزی شهری رنج می‌برند. استدلال دیوید هاروی در راستا، در نوع خود تأمل برانگیز است. هاروی از مقوله برنامه‌ریزی شهری با عنوان «بازی برنامه‌ریزی شهری» یاد کرده و معتقد است که به دلیل ماهیت و طبیعت شهر و برنامه‌ریزی شهری معمولاً منافع ناشی از برنامه‌ریزی در محیط‌های شهری به سمت گروه‌های متوسط و متوسط به بالای جامعه شهری سرازیر شده و غالباً این طبقات، برنده نهایی بازی برنامه‌ریزی شهری هستند (هاروی، ۱۳۷۶ ص ۶۴). از این جهت اطلاق واژه پارادوکس^۶ (تناقض) از سوی نظریه پردازان بزرگی چون مارکس، هاروی، هال، وبر و کسلز برای تبیین ماهیت برنامه‌ریزی شهری، چندان جای تعجب ندارد؛ «بازی» ای که بازندگان و برندگان آن از پیش از بازی مشخص شده‌اند. هرچند درک و پذیرش این واقعیت که همه شهروندان از ساخت و احداث تاسیس‌ها و امکانات عمومی شهری نظیر مراکز تفریحی بزرگ و فرودگاه‌ها ابراز خرسندی کرده و همه آنها در تأمین منابع مالی آنها مشارکت داشته، اما در نهایت طیف خاصی از شهروندان از آنها استفاده می‌کنند، ناخوشایند است اما مثالی از این پارادوکس است.

به تبعیت از نظریه بازی^۷، یکی از قواعد و اصول حاکم بر بازی برنامه‌ریزی شهری که متأثر از شرایط اقتصاد سیاسی است، (Davis & Whinston, 1962, p: 72)، تسلط نظریه معروف حد مطلوب پارتویی^۸ است که بر اساس آن هیچ موقعیتی نمی‌تواند بدون بدتر کردن موقعیت دیگر، بهتر شود. به بیان دیگر منابع هر شهری تقریباً معین و محدود است و سیاست‌ها و راهبردهای تخصیص عادلانه این منابع در میان شهروندان به حدی دشوار است که مدیران و تصمیم‌گیران شهری در جهت ساماندهی توزیع منابع ناگزیرند رویکردهایی را اتخاذ نمایند که میزان آسیب‌های اقتصادی- اجتماعی گروه‌های کم درآمد شهری به حداقل ممکن برسد. در نوع تکامل یافته این نگرش- که به رویکرد مدافعانه گرا معروف است- مدیران و تصمیم‌گیران شهری می‌بایست به مثابه وکلای مدافع شهروندان در فرایند برنامه‌ریزی شهری حضور دارند. از این رو بسیار ضروری است که سیاست‌های شهری کشورهای در حال توسعه به گونه‌ای طراحی شده و شکل گیرند که طیف غالب شهروندان به خصوص دهک‌های پایین جامعه شهری نیز از تبعات مثبت فرایند برنامه‌ریزی شهری بهره‌مند شوند. به این منظور سیاست‌گذاران، مدیران و برنامه‌ریزان شهری کشورهای در حال توسعه می‌بایست در رویکرد برنامه‌ریزی کنونی تغییراتی را به وجود آورند که منجر به افزایش مشارکت همه گروه‌های شهری در منافع ناشی از سیاست و برنامه‌های اجرایی شهری شوند. بنابراین ضرورت دارد که با بهره‌گیری از سیاست‌های برنامه‌ریزی شهری مبتنی بر رویکردهای جدید و کارآمد برنامه‌ریزی شهری بویژه مبتنی بر نظریه برنامه‌ریزی راهبردی نظیر استراتژی توسعه شهری (CDS)، این شرایط تعدیل یابد چرا که امروزه بیش از هر زمانی شهرها به تغییرات بنیادی نیازمندند، تغییراتی که بیش از هر چیزی ریشه در نگرش‌ها و نظریه‌های داشته و ناظر بر عمل و اجرا باشد. رویکرد استراتژی توسعه شهری به هنگام رودررویی با چالش‌های شهری کشورهای جهان سوم مستقیماً به سراغ سوالات کلیدی می‌رود و در پی چاره‌جویی‌هایی است که با توجه به شرایط واقعی این جوامع، قابل اجرا باشد و اهداف آن فارغ از فضای متأثر از

تسلط ادبیات برنامه‌ریزی شهری کلاسیک و تکنوکرات‌های آرمان‌گرا- که غالباً طیف بسیاری از مدیران شهری این کشورها را شامل می‌شود- قابلیت حصول داشته باشند. رویکرد استراتژی توسعه شهری به جای تهیه و تدوین طرح‌های بلند مدت و غیر انعطاف پذیر کلان شهری نظیر طرح جامع شهری که عمدتاً به شناخت وضع موجود معطوف بوده تا ارایه راهکار عملی که در آنها ابعاد نظری شهرها بر ابعاد واقعی تقدم دارند- و در نهایت فراتر از قلمرو آرشپوهای اداری به سطح شهرها نمی‌رسند- سعی در یافتن پاسخ‌های مناسبی برای سولاتی دارند که مستقیماً با زندگی شهروندان بویژه گروه‌های کم درآمد گره خورده است، یعنی شهروندان شهرهای جهان سوم در کدام شرایط و چه نوع از مساکن زندگی خواهند کرد؟ از کدام زمین‌ها استفاده خواهند نمود؟ فرزندان‌شان به کدام مدارس خواهند رفت؟ از کجا آب خود را تأمین خواهند کرد؟ زباله‌های آنها چگونه جمع آوری خواهند شد؟ چه کسی از آنان حفاظت خواهد کرد؟ امنیت شغلی و درآمد آنها تحت چه شرایطی تغییر می‌کند؟ و... بی تردید شهرهای جهان در حال توسعه در حوزه‌های مختلف محیط‌های شهری خود در برابر این گونه سولات با چالش‌های مهمی رو در رو هستند، البته نه به این دلیل که برای همه مشکلات راه حلی وجود ندارند، که بیشتر به این دلیل که سیاست‌گذاران شهری- چه کشورهای توسعه یافته و چه در حال توسعه- واقعاً به طور جدی که منتهی به ایجاد تغییرات و بهبود وضع کنونی گردد، به این سولات نپرداخته‌اند. طرح این گونه موضوعات و سوال‌ها از این منظر تداعی‌گر دیدگاه‌های هاروی^۹ در اثر ارزشمند اوست (عدالت اجتماعی و شهر) که اعتقاد دارد با این که در مورد چالش‌های مختلف شهری پژوهش‌های زیادی صورت گرفته است، اما اغلب آنها به شناخت توصیفی وضع موجود معطوف شده و به تعبیر هاروی این نوع تحقیقات، نظریه‌های ضد *انقلابی‌اند* (هاروی، ۱۳۷۶ ص: ۱۴۷). علت اطلاق این تعبیر از سوی هاروی به این نوع تحقیقات این است که صورت بندی‌های نظریه‌های علوم انسانی بویژه در حوزه جامعه‌شناسی و جغرافیا غالباً توجیه کننده وضع موجود و تحول هستند و وضع موجود را با مفاهیم و

موضوعاتی بیان می‌کنند که توجه را از مسایل اصلی منحرف ساخته و متوجه مسایل فرعی و ثانوی می‌نمایند. از این رو می‌توان عنوان کرد که غالب نظریاتی که در حوزه علوم انسانی- بویژه علوم میان رشته‌ای مانند برنامه‌ریزی شهری- ارایه شده‌اند عمدتاً مترادف با تعبیر هاروی (ضد انقلاب) هستند. به عبارت دیگر اغلب آنها به دلیل تاکید و مطالعه بیش از حد شرایط و وضع کنونی، از متن موضوع اصلی دور شده و به حاشیه معطوف شده و از این جهت همواره ناتوان از ایجاد تحول عمیق و به تعبیر هاروی/انقلابی‌اند (همان، ص: ۱۴۷). شرایط کنونی و حال حاضر حاکم بر دانش برنامه‌ریزی شهری و شهرها استدلال و دلیل بسیار مناسب بر این مدعای هاروی، چرا که هر روز شکاف میان نظریه‌های نظریه پردازان ادبیات شهری و توانایی آنها در تعیین وقایع محیط عمیق‌تر شده و از طرفی هم تناقض بین آنچه آنان می‌دانند و آنچه در واقع امر رخ می‌دهد، بیشتر آشکار می‌گردد (همان، ص: ۱۲۵). در این جهت هنلی ضمن بررسی مؤلفه‌های یک رویکرد CDS مناسب و سازگار در سطوح جوامع شهری؛ بیان می‌کند که چگونه همراه با افزایش آگاهی عمومی شهروندان از نقش برنامه‌ریزان در شکل دهی چشم انداز شهرها و حومه‌ها، انتقاد از برنامه‌ریزان و حرفه برنامه‌ریزی نیز افزایش یافته است. توسعه گران، سیاستمداران و شهروندان همگی رویکرد و سنت برنامه‌ریزی را مقصر اصلی ناهنجاری‌های اجتماع شهری می‌دانند. (Hanley, 2003, p: 24) اما واقعاً طرح‌ها چه باید بکنند؟ چگونه عمل کنند؟ قادر به حل کدام مشکلات هستند و چه مسایل فراتر از دامنه تأثیر آنها است؟ باید پذیرفت که اینگونه رویکردهای سنتی به ادبیات شهری، به سازمان یابی شناخت وضع موجود منتهی شده و ماهیتاً ضد تحول، محافظه کار و ناظر بر چنان امور بدیهی‌اند که به سادگی در سطوح شهری قابل مشاهده‌اند. به این سان اتخاذ رویکرد مبتنی بر شناخت صرف وضع موجود، محققان و مدیران را از ارایه سیاست‌های کارآمد واقعی باز می‌دارد. از این رو هاروی معتقد است مهم‌ترین وظیفه برنامه‌ریزان حوزه‌های دانشگاهی عبارت است از ساخت و تدوین آگاهانه و هوشیارانه الگوهای نظری جدید از طریق انتقاد عمیق به الگوهای نظری کنونی، موضوع مهمی که بر نیز بدان اشاره کرده و معتقد است که برنامه‌ریزان شهری باید بیش از پیش به فرایندهای اجتماعی اهمیت دهند و برنامه‌ریز

می‌بایست خود را از نظریه‌های متداول که حاصل الگو و نظم ساده گرایانه هستند، رها ساخته و بدانند که در پس این نظم ظاهری، سازمان اجتماعی پیچیده‌ای نهفته است (Webber, 1964, p: 61).

از بارزترین مصادیق بررسی‌های مبتنی بر مطالعه محض وضع کنونی و موجود، می‌توان به شرایط برنامه‌ریزی و توسعه شهری در ایران اشاره کرد چرا که عمدتاً اختصاص به بررسی و شناخت وضع موجود داشته و به خاطر فقدان «انتقاد عمیق به الگوهای نظری کنونی» در عمل با توفیق چندانی مواجه نشده و اغلب تحقق‌پذیری و دسترسی به این طرح‌ها دور از دسترس برنامه‌ریزان شهری می‌نماید. چنین به نظر می‌رسد که پژوهشگران، مدیران و سیاست‌گذاران شهری برای رهایی از این دور تسلسل ناشی از تکرار توصیف وضع کنونی، چاره‌ای جز اتخاذ و بهره‌گیری از رویکردهای مبتنی بر راهبردهای اجرایی نظیر استراتژی توسعه شهری (CDS) ندارند. برنامه‌ریزی راهبردی نوعی رویکرد عام در برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری‌های توسعه محسوب می‌شود که می‌توان آن را دستاورد خرد جوامع شهری جهانی بویژه کشورهای توسعه یافته در دهه‌های اخیر تلقی کرد. رویکرد برنامه‌ریزی راهبردی در حوزه شهری را می‌توان تحول و تکامل در اهداف و وظایف شهرسازی دانست که در عین حال برنامه‌ریزی شهری و شهرسازی متأثر از آن را به مثابه یک فرایند اجرایی- مشارکتی مطرح کرده و مد نظر قرار می‌دهد. علت اطلاق واژه «راهبردی» به این نوع از رویکرد برنامه‌ریزی این است که نگرش راهبردی عمدتاً بر اصولی استوار است که بر همبستگی و پیوستگی متقابل اهداف برنامه‌ها، طرح‌های توسعه شهری و امکانات اجرایی آنها تاکید دارد و مراحل برنامه‌ریزی و اجرایی به عنوان یک فرایند پیوسته شناخته می‌شود؛ از این رو از این رویکرد با عنوان «برنامه-ریزی فرایندی» نیز یاد می‌شود (ریاضت، ۱۳۸۶ص: ۳).

در چند سال اخیر رویکرد استراتژی توسعه شهری (CDS) نه تنها به عنوان یکی از جدیدترین و کارآمدترین پارادایم‌های برنامه‌ریزی شهری مطرح شده بلکه بسیاری از سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان شهری در کشورهای مختلف سعی بر این دارند که با استناد به مطالعات موردی

موفق، این موضوع را تبیین کنند که استراتژی‌های توسعه شهر (CDSs) با کدامین سازوکارها می‌توانند تغییرات مثبت در زندگی عادی شهروندان و کاهش فقر شهری ایجاد کند. در واقع رویکرد CDS به مثابه ابزاری تلقی می‌گردد که بهبود شرایط زندگی شهروندان را به عنوان هدف اصلی انتخاب کرده و مستقیماً مقوله کاهش فقر شهری را نشانه رفته است. در این رویکرد روش‌های مشارکتی مورد تاکید قرار گرفته و هدف اصلی آن تأمین توسعه پایدار شهری از طریق ایجاد پتانسیل اجتماعی برای افزایش چشم انداز مشارکتی و اقدام همگانی می‌باشد. کاهش فقر شهری، اتخاذ راهبردهای حمایت از گروه‌های کم درآمد و بهبود شرایط زندگی طیف غالب شهری از مهم‌ترین اهداف استراتژی توسعه شهری به شمار می‌آید.

واژه‌شناسی CDS

بی شک واژه شناسی^{۱۰} در امور پژوهشی می‌تواند از نخستین گام‌های مهم فرایند پژوهش تلقی گردد. زیرا هر واژه‌ای ارزش و بار مفهومی خاص خود را دارد، بنابراین واژه شناسی می‌تواند از پیش آمدن ابهامات بسیاری در این زمینه تلقی‌های متفاوت جلوگیری کرده و یا دست کم بکاهد و از طرف دیگر می‌توان در بررسی‌ها و مطالعات تطبیقی نیز از واژه‌هایی که معنا و مفهوم یکسان دارند، استفاده کرد. مقوله‌ای که در ادبیات مربوط به طرح‌های تفصیلی و جامع به چشم می‌خورد. از این رو سازمان ائتلاف شهرها با انتشار راهنمای خاصی برای تدوین CDS هر شهری این چالش را تا حدودی از بین برده است. بر اساس این راهنما که به^{۱۱} TOR معروف است، به وضوح معنی هر واژه‌ای را تعریف کرده و در فرایند اجرایی آن برای هر شهری، نقش و وظایف هر بخشی به روشنی تعریف شده است. بر اساس TOR مهم‌ترین واژه‌های CDS عبارتند از:

10- Terminology

11- Terms Of References (TOR)

• **تعریف استراتژی توسعه شهری:** فرایندی است که در خلال آن چشم انداز بلند مدت توسعه و برنامه‌ریزی شهری یک شهر به گونه‌ای تهیه می‌شود که بر اساس آن برنامه اقدام عملی (Action Plan) کوتاه مدت تدوین می‌گردد.

اهداف استراتژی توسعه شهری: دستیابی به مدیریت و حاکمیت شهری بهبود یافته، رشد اقتصادی و اشتغال‌فزاينده و در نهایت کاهش فقر و تداوم آن (Cities Alliance, 2004b, p: 58).
اصول استراتژی توسعه شهری: CDS شامل اصولی است که سازمان ائتلاف شهرها و بانک جهانی آنها را با عنوان شهرهای پایدار یاد می‌کند. بر این اساس شهرهای پایدار شهرهایی هستند که این ویژگی‌ها را داشته باشند:

قابل زندگی هستند (Livable): شهری قابل زندگی است که همه شهروندان آن از فرصت‌های همسان و یکسان برای شرکت و بهره‌مندی از زندگی اقتصادی، سیاسی و اجتماعی شهر برخوردار باشند.

رقابتی هستند (Competitive): شهرهای رقابتی شهرهایی هستند که اقتصادی پویا و قدرتمند با رشد اشتغال، در آمد و سرمایه‌گذاری همه‌جانبه دارند. در شهرهای رقابتی معمولاً روندهای تولید، توزیع، سرمایه‌گذاری، اشتغال و تجارت به صورت پویا و در ارتباط با فرصت‌های اقتصادی بازار شکل می‌گیرند.

۱. بانکی هستند (Bankable): شهرهایی را می‌توان بانکی یاد کرد که دارای نظام مالیات شهری کارآمد در بهره‌گیری از منابع در آمدی و هزینه‌ای خود هستند (World Bank, 2007, p: 34).

۲. خوب مدیریت و اداره می‌شوند (Well managed and well governed): عناصر و ویژگی‌های مهم حاکمیت مدیریت خوب شهری عبارتند از حساب پس‌دهی در امور، (Accountability) شفافیت در اجرا و (Transparency) دارا بودن اصل رقابت (Contestability) با شهرهای همسان. بنابراین بر اساس چنین منطق و استدلال مدیریت خوب شهری (SID) مدیرونی است که پاسخگوست، در عمل و کار شفافیت دارد و برای رقابت با شهرهای

مشابه و همسان خود از قدرت اقتصادی- اجتماعی کافی برخوردار است. با در نظرگیری این موارد CDS محورهایی را به مثابه برنامه‌های عملیاتی برای اجرا در سطح شهر و حوزه نفوذ آن ارائه می‌کند که مهم‌ترین آنها را فقر شهری و روش‌های کاهش آن، محیط زیست شهری، تهدیدها و فرصت‌ها، آینده صنایع شهر، گردشگری در شهر، آینده شهر در مورد پایانه‌های حمل و نقل مسافری (ترمینال، فرودگاه و بندر)، شرایط زندگی شهروندان، آینده شهر در رابطه با فن آوری برتر، شهر به عنوان مرکز فرهنگی و هنری، تأمین درازمدت منابع مالی شهر و توسعه و پیشرفت شهر شامل می‌شوند (Cities Alliance, 2006b).

۳. مقاله حاضر سعی بر آن دارد تا ضمن بررسی و تحلیل سیاست‌های توسعه شهری در ایران، به کاربرد و نقش پارادایم‌های جدید شهری با تأکید بر استراتژی توسعه شهری در فرایند توسعه و تدوین طرح‌های جامع شهری بپردازد. از مهم‌ترین دلایل بررسی و تحلیل نقش و اهمیت رویکرد CDS در طرح‌های شهری این مقوله است که در حال حاضر در فرایند تهیه طرح‌های توسعه شهری بویژه طرح جامع از سوی مشاوران، مدیران و برنامه‌ریزان شهری ایران؛ توجه چندانی به راهبردهای جدید و کارآمد توسعه شهری نمی‌شود. از این رو در بسیاری از شهرهای ایران چگونگی توسعه متناسب شهری به یکی از بزرگ‌ترین چالش‌ها تبدیل شده است. این تحقیق سعی در تبیین و تحلیل نقش و رویکرد CDS در فرایند تهیه طرح‌های توسعه شهری از طریق تعدیل و تدوین روش‌های سنتی طرح‌های جامع دارد.

چیستی و ماهیت استراتژی توسعه شهری

در نیمه دوم قرن گذشته، طیف گسترده‌ای از دیدگاه‌ها، مکاتب و رویکردهای متنوع در حوزه ادبیات شهر و برنامه‌ریزی شهری شکل گرفته‌اند و هر کدام از این نظریه‌های و دیدگاه‌ها تأثیرهای مختلف و خاصی بر شهرها نهاده‌اند. برنامه‌ریزی شهری کلاسیک مبتنی بر مفهوم سنتی طرح‌های جامع، برنامه‌ریزی مشارکتی (Collaborative) شهری (مدافعانه گرا)، برنامه ساختاری (Structure Plan) شهر، برنامه‌ریزی شناور شهری یا انعطاف پذیر (Flexible Planning) و رویکرد استراتژی توسعه شهری (City Development Strategy)، از مهم‌ترین

این دیدگاه‌های شهری محسوب می‌شوند. با قدری تأمل می‌توان دریافت که به خاطر پویایی بسیار زیاد فضاهای شهری تعدادی از این نگرش‌ها در مرحله عملی- اجرایی همواره با چالش‌های عدیده ای مواجه بوده‌اند. از این رو بسیار ضروری است که در مرحله کاربردی این رویکردها، به همه جوانب و تبعات آن توجه کافی داشت، خاصه اگر این پژوهش‌ها برای محیط‌ها و فضاهای شهرهای کشورهای در حال توسعه‌ای نظیر ایران باشد که همواره دارای ویژگی‌ها و شرایط خاص جغرافیای طبیعی و انسانی بوده و به تبع آن تفاوت‌های زیادی از این نظر با سایر شهرهای کشورهای توسعه یافته دارد.

مطالعه، تهیه و تدوین طرح‌های توسعه شهری- بویژه طرح‌های جامع- و مبانی نظری آنها از اواخر دهه ۱۹۷۰ و اوایل دهه ۱۹۸۰ دستخوش تغییرات بنیادی شده است. این تحولات بر اساس روش‌ها و نگرش نظاممند (سیستمی)، به جای صرف نیرو برای شناخت جامع موضوعی، تلاش خود را متوجه تحلیل مسأله کردند و سمت عمومی تغییرات به سوی مشارکت شهروندان و انطباق با خواست و نیازهای جامعه بوده است. این تغییرات از جابجایی معیارهای فیزیکی- کالبدی شهرها، به سوی مجموعه‌ای اجتماعی، اقتصادی، زیست محیطی و تغییرات اساسی طرح‌های توسعه شهری- خاصه در کشورهای توسعه یافته- اتفاق افتاده است و هم از این رو است که نظریه پردازانی چون هال، هاروی، فریدمن و چدویک به ارایه این مفاهیم جدید و ضروری در نظام برنامه‌ریزی شهری معاصر پرداخته‌اند. از این رو پس از دهه ۱۹۷۰ جنبش‌ها و مکاتب بسیاری که در حوزه برنامه‌ریزی شهری شکل گرفتند، سعی در بهبود شرایط زندگی شهروندان داشته‌اند که در طول چند دهه گذشته هر کدام از این مکاتب پس از آزمون و خطاهای مکرر، هر کدام نقاط ضعف و قوت و میزان کارایی خود را عرضه کرده‌اند. در این بین راهبرد توسعه شهری (CDS) از جدیدترین این مکاتب محسوب می‌شود که در انتهای قرن بیستم شکل گرفته است.

به نظر می‌رسد که راهبرد توسعه شهری عنوانی است که نیاز چندانی به تعریف و مفهوم سازی وسیع نداشته باشد چرا که واژه‌های این عبارت در چارچوب ادبیات برنامه‌ریزی شهری و راهبردی به خوبی تعریف شده‌اند و از این رو به آسانی می‌توان دریافت که رویکرد راهبرد

توسعه شهری برنامه‌ای است با ماهیت راهبردی که توأمان بر تهیه، تدوین و اجرای اسناد تهیه شده تاکید داشته و تدوین آن بر اساس چشم انداز سازی مشارکتی صورت گرفته باشد. از جمله چنین اسنادی می‌توان به سند برنامه ساختاری و برنامه یکپارچه توسعه- بخش اول^{۱۲} (در نظام پیشین برنامه‌ریزی شهری انگلستان) و اسناد راهبرد جامعه محلی^{۱۳} و راهبرد مرکزی- چارچوب توسعه محلی^{۱۴} (در نظام جدید برنامه‌ریزی شهری انگلستان) اشاره نمود (گلکار و آزادی، ۱۳۸۴ ص: ۲). لازم به ذکر است که در حال حاضر در انگلستان ادبیات برنامه‌ریزی شهری مبتنی بر برنامه یکپارچه و طرح‌های ساختاری، بر اساس قانون جدید مصوب جولای ۲۰۰۴ حذف گردیده و اسناد جدیدی نظیر سند خوشه‌ای (LDF) به جای آن جایگزین شده است. بر اساس نظام برنامه‌ریزی شهری جدید، شهرداران موظفند که سند «راهبرد جامعه محلی» را تهیه کنند (شکل شماره ۱). خاستگاه CDS به شکل گیری سازمان «ائتلاف شهرها»^{۱۵} در سال ۱۹۹۹ در شهر کلکته هندوستان بر می‌گردد، اما اسناد رسمی CDS توسط بانک جهانی^{۱۶}، مرکز سکونتگاه‌های انسانی سازمان ملل (HABITAT)^{۱۷} و سازمان وابسته به آنها یعنی ائتلاف شهرها در سال ۲۰۰۴ پیشنهاد و ارایه شده است (Cities Alliance, 2004d, p: 23) و در چند سال اخیر در محافل علمی- حرفه‌ای ایران نیز مورد توجه قرار گرفته است. مهم‌ترین اهداف تاسیس این سازمان عبارتند از: الف) ارتقاء سطح توسعه شهری پایدار ب) ارتقاء کیفیت اداره و مدیریت شهری از طریق بسط مشارکتی ج) افزایش سهم گروه‌های کم درآمد شهری از منابع شهری. لازم به ذکر است که در ابتدا رویکرد CDS با عنوان برنامه کمک و همیاری شهری طرح شد و در راستای این نگرش غالب که شهرها مؤلفه‌های توسعه ملی هستند، بر امکان رشد هماهنگ در سرمایه گذاری تاکید داشت.

12- Unitary Development Plan-part One

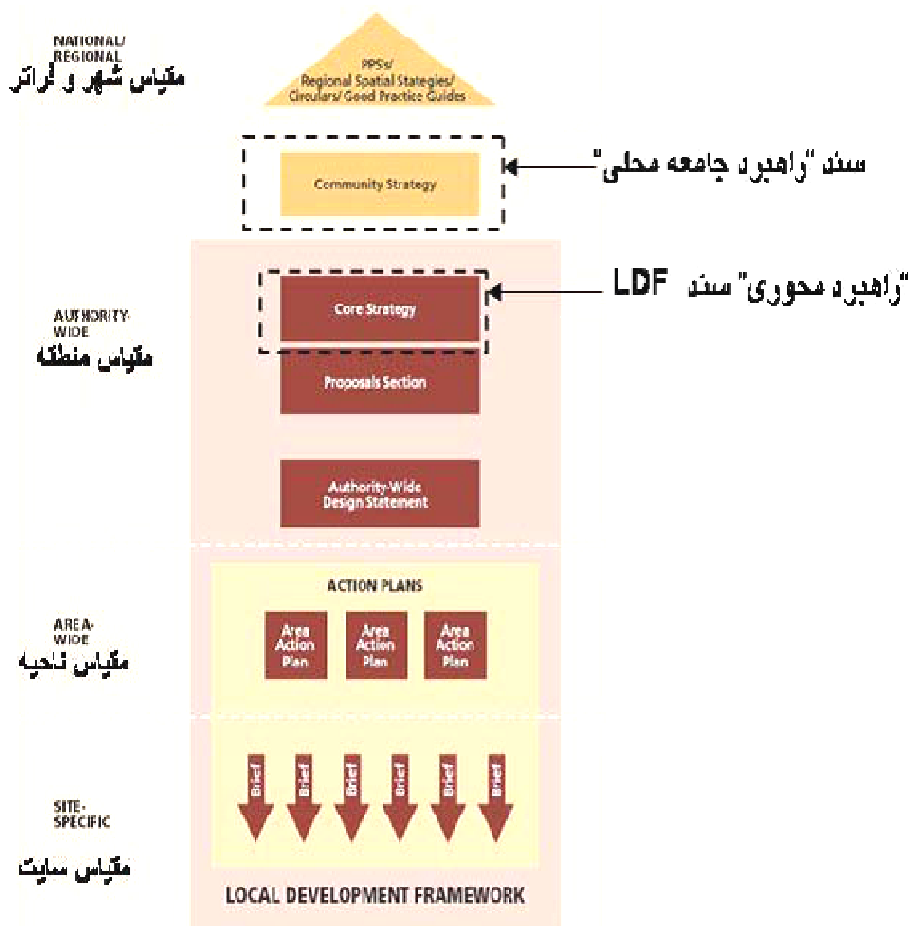
13- Community Strategy

14- LDF'S Core Strategy

15- Cities Alliance

16- The World Bank Group

17- The United Nations Center for Human Settlements (Habitat)



شکل شماره (۱) نظام جدید برنامه‌ریزی و طراحی شهری انگلستان (گلکار، ۱۳۸۴ ص: ۲)

بر اساس مطالعاتی سازمان ائتلاف شهرها، اتخاذ تصمیمات به شیوه تصمیم‌گیری راهبردی در قلمرو مدیریت شهری کشورهای در حال توسعه - که بسیاری از شهرهای آنها با نرخ بی سابقه‌ای در حال رشد هستند - هنوز به رویه متداول تبدیل نشده است. از این رو سازمان ائتلاف شهرها برای کمک به ایجاد فرایندهای تصمیم‌سازی مشارکتی در فرایند برنامه‌ریزی شهری در کشورهای در حال توسعه و به منظور کاستن از سطح فقر شهری و تأمین توسعه

پایدار، تدوین سند راهبرد توسعه شهر را به مثابه ابزاری موثر ترویج می‌نماید. به عبارت دیگر سند CDS رابطه بسیار نزدیکی با مسأله فقرزدایی و ارتقاء کیفیت زندگی طبقات کم درآمد شهری در کشورهای در حال توسعه دارد. نکته ویژه‌ای که در مورد رویکرد CDS مورد تاکید خاص قرار گرفته است عبارت است از توجه و تاکید بر اجرا^{۱۸} و نه تدوین سند به عنوان هدف غایی. همچنین رویکرد 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 (همان، ص: ۳).

فلسفه تدوین و اجرای اسناد راهبرد توسعه شهری برطرف نمودن و به حداقل رساندن مشکلات و بحران‌های مسایل شهری کشورهای در حال توسعه است. در گزارش سازمان ائتلاف شهری بحران‌های فراروی این کشورها و اهمیت پاسخگویی به آن با عنوان چالش شهری^{۱۹} تشریح و مورد تاکید قرار گرفته است.

عملکرد و مکانیسم اجرایی استراتژی توسعه شهری (CDS)

استراتژی توسعه شهری که رویکرد و رهیافت جدیدی در حوزه مدیریت و برنامه‌ریزی شهری محسوب می‌شود، بر اساس این پیش فرض‌های اولیه شکل می‌گیرد: تمرکززدایی فعالیت‌های مختلف در حوزه شهر، افزایش میزان مشارکت‌های واقعی شهروندان با استفاده از شرکت دادن فعالانه تشکل‌ها و سازمان‌های غیردولتی و تخصصی در همه تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری‌های امور شهری. در راستای تحقق عملی این موارد پرسش‌هایی مطرح می‌شود: رویکرد استراتژی توسعه شهری (CDS) بر اساس کدامین ویژگی‌ها و مؤلفه‌های خود مشخص می‌شود و با کدامین مکانیسم‌ها قابلیت دستیابی به اهداف خود را دارد؟ همچنان که در بخش قبلی مقاله اشاره شد اصل چهارم CDS برای شهرهای پایدار عبارت بود از این که خوب مدیریت و اداره شوند. ویژگی‌های مهم حاکمیت مدیریت خوب شهری عبارتند از حساب پس

دهی در امور^{۲۰}، شفافیت در اجرا^{۲۱} و دارا بودن اصل رقابت^{۲۲} با شهرهای همسان. بنابراین بر اساس چنین منطق و استدلال مدیریت خوب شهری مدیریتی است که پاسخگوست، در عمل و کار شفافیت دارد و برای رقابت با شهرهای مشابه و همسان خود از قدرت اقتصادی- اجتماعی کافی برخوردار است (Cities Alliance, 2004a, p: 4). از این رو ضروری است که اجزاء و عناصر، نتایج و اهداف، چهارچوب طرح و نحوه سازماندهی CDS مشخص و معین گردد.

عناصر اصلی: با این که عناصر و اجزای CDS با توجه به شرایط و ویژگی‌های متفاوت هر شهری تغییر پیدا می‌کند اما عناصر اصلی عبارتند از:

- طراحی و ارزیابی شامل تشکیلات سازمانی برای فرایند و ارزیابی وضعیت شهر (وضع موجود)
- چشم انداز و استراتژی شامل تنظیم چشم انداز بلند مدت و تعیین استراتژی‌ها،
- اجرا و نظارت، شامل اجرای برنامه، نهادینه کردن فرایند CDS و کنترل اجرای صحیح (World Bank, 2008, p: 45).

نتایج مورد انتظار: پس از تدوین و اجرای CDS می‌بایست حداقل در سه حوزه خود را نشان دهند که عبارتند از: ۱- تغییرات مدیریتی و نهادی ۲- برنامه‌های سرمایه‌گذاری (شامل زیر ساخت های اجتماعی و فرهنگی ۳- نهادینه شدن مکانیزم‌های نظارتی. باید گفت که میزان موفقیت و تحقق برنامه‌های توسعه راهبردی ارتباط مستقیم با میزان همکاری و مشارکت بین مردم، شهرداری، شورای شهر و کلیه نهادهایی دارد که در توسعه و اداره شهر تأثیر گذارند چرا که تهیه و تدوین CDS مشارکتی بوده و سهامداران عمده آن همه بخش‌های جوامع شهری محسوب می‌شوند (Ibid, p: 10).

طراحی و سازماندهی CDS: طراحی و تدوین هر نوع استراتژی توسعه شهری لزوماً به معنی یک فرایند خطی نیست که با ارزیابی وضع موجود شروع شده و به اجرا ختم شود. در اغلب موارد فرایندهای CDS تکراری و یا فرایندهای موازی هستند و همانگونه که اشاره شد مراحل رویکرد CDS غالباً تابعی است از شرایط و ویژگی‌های متغیر و متفاوت هر شهر اما مارل معتقد است که طراحی و برنامه‌ریزی CDS مناسب هر شهری بویژه در نواحی کلان شهرها معمولاً دارای این مراحل است: ۱- آماده سازی و تدارک، ۲- تجزیه و تحلیل، ۳- تعریف راهبرد، ۴- اجرا، ۵- مشاوره و استفاده موثر از پس‌خوردهای برنامه (Marull, 2007, p: 13).

با این وجود سازمان ائتلاف شهرها (در حال حاضر به مثابه تریبون رسمی تدوین راهبرد توسعه شهری) عنوان نموده که عناصر و مراحل فرایند تهیه و اجرای سند راهبرد توسعه شهر بر حسب ویژگی‌ها و نیازهای هر شهری به میزان قابل ملاحظه‌ای انعطاف پذیر و متنوع هستند، اما علی‌رغم این موضوع- همانگونه که در شکل شماره (۲) مشخص شده است- فرایند تدوین و اجرای سند به طور عمومی از شش گام تشکیل می‌شود: ۱- برنامه‌ریزی پروژه ۲- سنجش وضعیت کنونی ۳- چشم‌اندازسازی ۴- تدوین راهبرد ۵- اجرا ۶- پایش و ضیعت کنونی ۳- چشم انداز سازی ۴- تدوین راهبرد ۵- اجرا ۶- کنترل (پایش) (گلکار و آزادی، ۱۳۸۴ ص ۷).



شکل شماره (۲): مراحل فرایند تدوین CDS (همان: ۸)

علی‌رغم این تفاوت‌ها، نظریه‌پردازان راهبرد توسعه شهری برای این رویکرد جدید برنامه‌ریزی شهری، مؤلفه‌ها و ویژگی‌هایی متصورند که مهم‌ترین آنها عبارتند از:

- رویکرد مناسب CDS بر اساس ویژگی‌های خاص هر شهری تدوین شده و از طریق خروجی‌های آن (Outputs) تعریف، بررسی و ارزیابی می‌شود (Kostik, 2007, p: 97).

- بر اساس یک برنامه سازگار می‌تواند عملکرد و روند حاضر را به سمت شرایط بهینه تغییر دهد (Jiaping, 2008, p: 11).

- از طریق مکانیسم مشارکت فعال شهروندان در فرایند توسعه شهری، می‌تواند شرایط اقتصادی، اجتماعی و کالبدی شهر را هدایت و مدیریت نماید (Kellett, 2007, p; 8).

- با توجه به شرایط جدید و حتی غیر قابل پیش بینی در آینده قادر به سازگاری و انعطاف پذیری لازم است (Leng, 2005, p: 9). چرا که همچون طرح جامع برای یک زمان بسیار بلند (معمولاً ۲۰ الی ۲۵ سال) طراحی نمی‌شود و به شهر به عنوان یک ارگان و سیستم پویا نگریسته می‌شود که می‌بایست در قالب رویکرد CDS مناسب خود را با شرایط جدید پیش آمده وفق دهد؛ بدون آن که فرایند برنامه‌ریزی شهری با گسستگی یا تعلیق مواجه شود.

- رویکرد مناسب CDS از طریق سازوکارهای فیزیکی و اجتماعی در شهر، قادر به برقراری ارتباط بین گروه‌های مختلف ذینفع در فرایند برنامه‌ریزی شهری است (McClamroch, 2001, p: 6).

- تلقی برنامه‌ریزان شهری به عنوان وکلای مدافع حقوق شهروندان (Koomen, 2008, p: 17) که از این طریق شهروندان ضمن احساس مسوولیت در برابر مسایل شهری، نظرات و دیدگاه‌های خودشان را در آینده شهرشان موثر می‌دانند.

- لازم به ذکر است به خاطر بافت پیچیده و در هم تنیده مسایل اجتماعی، اقتصادی و زیست محیطی شهرهای بزرگ و تنوع در ظرفیت و عملکرد شهری، در تعدادی از شهرهای دنیا راهبرد توسعه شهر (CDS) با محتوایی جامع تهیه شده است. در این صورت این طرح از

نظر محتوا شامل بررسی و مطالعه جامع نقاط قوت و ضعف، فرصت‌ها و چالش‌های (SWOT)^{۲۳} اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی شهری، نحوه و جهت توسعه شهر، امور مالی و تأمین زیرساخت‌ها شده و به صورت سند، جنبه اجرایی به خود می‌گیرد. مزیت رویکرد جامع نگری در تهیه‌ی اسناد CDS از این روست که نحوه و میزان تعامل ارتباطات میان بخش‌های مختلف شناسایی شده و راهبردهایی را به صورت میان بخشی و بینا بخشی تدوین می‌نماید. به عنوان مثال معمولاً حل مسائل توسعه‌ی اقتصادی بدون اقدام در بخش مسایل زیست محیطی غیرممکن است و موفقیت در فقرزدایی به ترکیبی از پروژه‌های نظیر بیمه بازنشستگی و کمک هزینه خانوار ارتباط می‌یابد.

• تجارب جهانی CDS

در سال ۱۹۹۹ با شکل گیری نهاد ائتلاف شهرها در کلکته، CDS حیات رسمی خود را آغاز کرد و با این که از تاریخچه طرح و بکارگیری این رویکرد برنامه‌ریزی شهری کمتر از یک دهه می‌گذرد، اما مرور و بررسی برخی مطالعات و تحقیقات معتبری چون Webster 2002, Harris 2002, 2005 و Eiwida 2002 بیانگر این واقعیت است که برنامه‌ریزی شهری مبتنی بر رویکرد CDS از کارایی و اثربخشی بسیار خوبی در کشورهای جهان سوم برخوردار است. تجارب بسیار موفق کاربرد رویکرد CDS در بیش از ۲۵۰ شهر مختلف جهان در خلال کمتر از یک دهه نظیر برزیل (Recife)، نیجریه (Karu)، آفریقای جنوبی (Johannesburg)، سریلانکا (Colombbo) ویتنام (Haiphong)، رواندا (Kigali)، فیلیپین (Tagaytay)، اندونزی (Yogakarta)، استرالیا (Newcastle)، صربستان (Nis)، ایالات متحده (Benicia) و کانادا (Calgary) که با مشارکت سازمان ائتلاف شهرها و بانک جهانی، راهبرد توسعه شهری را در شهرهای خود اجرا نمودند (ر.ک. ضمیمه مقاله)؛ گویای این واقعیت است که این رویکرد سازگاری و نتایج موفقیت‌آمیز بسیار خوبی از خود برای توسعه و اجرای طرح‌های شهری در اغلب شهرهای مختلف کشورهای در حال توسعه نشان داده است (Cities Alliance, 2008, p: 51).

از جمله اسناد CDS که با رویکرد جامع تهیه شده‌اند می‌توان به نمونه‌های اسناد شهر کاتماندو (نپال)، تعدادی از شهرهای چین و آدیس آبابا (اتیوپی) اشاره نمود. برای مثال راهبرد توسعه شهری کاتماندو از ده فصل تشکیل شده که محتوای فصول دربرگیرنده‌ی مطالعات برنامه‌ریزی شهری، اقتصادی شهری، نهادها، حمل و نقل شهری، مسکن، خدمات شهری، میراث فرهنگی، توسعه‌ی اجتماعی، محیط زیست و امور مالی شهرداری می‌شود (گلکار و آزادی، ۱۳۸۴، ص: ۸).

نتایج مطالعات موردی کاربرد رویکرد CDS در مورد تعدادی از شهرهای چین بیانگر این موضوع است که در محور چهارم سند رویکرد CDS این کشور که با محوریت شبکه حمل و نقل عمومی شهری تدوین شده، آمده است که اگرچه فرم شهر و شبکه‌ی حمل و نقل معمولاً در طرح جامع شهر تعیین شده و انعکاس می‌یابد؛ اما در تدوین سند راهبرد توسعه‌ی شهر لازم است که فرم شهر و شبکه‌ی ارتباطی موجود از نظر انطباق و دسترسی به اهداف اقتصادی، اجتماعی، زیست محیطی و ابعاد مالی ناشی از توسعه‌ی احتمالی خدمات جدید بررسی گردد (Webster, 2002, p: 6). در مورد شبکه حمل و نقل شهری هاروی معتقد است که «تغییر در امکانات حمل و نقل نیز به طور مسلم بر هزینه دسترسی و کیفیت فرصت‌های شغلی از محل سکونت تأثیر می‌گذارد. چنین می‌نماید که سیستم شهری به تقاضا برای مسکن ارزان قیمت در حومه شهر به کندی پاسخ می‌دهد» (هاروی، ۱۳۷۶، ص: ۵۱). در اسناد CDS مربوط به شهرهای چین تأکید شده است که شبکه حمل و نقل و گذربندی شهری فراتر از شریان‌ها و رگ‌های شهری است و عملکردهای آنها فراتر از اتصال نقاط شهری بر عهده دارند (Lemon, 2002, p: 14). تجارب عملی سازمان ائتلاف شهرها اهمیت و نقش حیاتی شبکه حمل و نقل شهری را در ارتباط با سایر عوامل و برنامه‌های توسعه شهری را به خوبی نشان می‌دهد. بر این اساس برنامه‌ریزی و اجرای اسناد راهبردی مربوط به حمل و نقل شهری بدون ملاحظه سایر مؤلفه‌های شهری، کارایی ندارد.

فلسفه و روند کنونی برنامه‌ریزی شهری در ایران

همانند بسیاری از کشورهای در حال توسعه، ایران نیز در حوزه سیاست‌های شهری با چالش‌های عدیده‌ای روبرو بوده است. برنامه‌ریزی شهری کلاسیک محور، تسلط و مدیریت تکنوکرات‌ها

(فن‌سالاران)، تبدیل زمین و مستغلات به یکی از سودآورترین تجارت‌ها، اتکای اقتصاد شهری بر بخش خدمات و فقدان منابع مالی کافی از مهم‌ترین دلایل شرایط کنونی شهرهای جهان در حال توسعه محسوب می‌شوند. اینگونه نگرش و رویکرد برنامه‌ریزی شهری که مبتنی بر ادبیات شهری و پارادایم‌های پیش از جنگ دوم جهانی‌اند، اغلب با محوریت طرح‌های جامع و تفصیلی برای توسعه شهر در دو دهه آتی تهیه و اجرا می‌شوند. این طرح‌ها به دلیل فقدان انعطاف‌پذیری با شرایط جدید و بیست سال آتی، با کمترین کارآمدی و اثربخشی در بخش عملیاتی و اجرایی مواجه می‌شوند. عدم تلقی و مطالعه شهر به مثابه یک موجود ارگان و موجود زنده که همواره شرایط پویایی را تجربه می‌کند، ساده‌ترین استدلال ناکارآمدی این رویکرد برنامه‌ریزی شهری است.

در حال حاضر در ایران طرح جامع به عنوان یکی از اساسی‌ترین ابزارهای اجرایی شیوه سیاست‌گذاری، مدیریت و برنامه‌ریزی شهری در اغلب شهرهای ایران بویژه کلان‌شهرهای منطقه‌ای، تدوین و مورد تصویب قرار گرفته و به مثابه سند راهبردی هر شهری محسوب می‌شوند.

در مورد روند و رویکرد برنامه‌ریزی شهری در ایران و به تبع آن طرح‌های جامع باید گفت که با اینکه طرح‌های جامع به منظور ایجاد زمینه و بستر رشد کالبدی موزون و هماهنگ شهر تهیه شده، اما در عمل موجب صرف هزینه و انرژی زیادی گردیده‌اند. هرچند تأثیرهای مثبت این طرح‌ها را می‌توان در منطقه بندی، کاربری‌ها و رعایت ضوابط و مقررات ساختمانی مشاهده نمود، اما به دلایل متعدد به بخش عمده‌ای از اهداف خود نظیر توسعه موزون و متناسب کاربری اراضی شهری و هماهنگی میان کالبد و فیزیک اجتماعی شهرهاست، دست نیافته‌اند.

رویکرد برنامه‌ریزی شهری طرح جامع محور، متأثر از مکتب برنامه‌ریزی شهری کلاسیک است که عمده‌تأ مبتنی بر مفهوم توسعه و آرایش فیزیکی شهرها بوده و فقدان ملاحظات مورفولوژی اجتماعی شهرها از مهم‌ترین خصیصه‌های این نگرش برنامه‌ریزی شهری محسوب می‌شود. با اینکه این رویکرد برنامه‌ریزی شهری در اغلب کشورهای توسعه یافته اعتبار علمی و جایگاه عملی خود را از دست داده است، اما در حال حاضر هنوز هم در بسیاری از کشورهای در

حال توسعه از جمله ایران بر اتخاذ و اجرای این رویکرد برنامه‌ریزی شهری مصر هستند (پاتر و ایونز، ۱۳۸۴ ص ۵۲). بررسی روند برنامه‌ریزی شهری تهران از سوی مدنی پور نیز از تسلط چنین شرایطی خبر می‌دهد (Madanipour, 2006, p: 6). از جمله دلایل چنین روندی این است که برنامه‌ریزی شهری همواره در کشورهای در حال توسعه از ابتدای خود با یک تناقض اساسی یعنی فقدان محلی سازی^{۲۴} مفاهیم طرح‌های توسعه شهری بویژه در حوزه تدوین جامع همراه روبرو بوده است. در این مورد گوندلر و همکاران معتقدند که فقدان الگوی برنامه‌ریزی گام به گام، رویکرد برنامه‌ریزی شهری مبتنی بر راهبرد توسعه شهری و نگرش ارگانیک و سیستمی به شهرها در کشورهای در حال توسعه، شهرهای جهان سوم را با چالش‌های عدیده-ای در حوزه‌های مختلف مواجه ساخته است؛ به طوری که کارشناسان برنامه‌ریزی شهری سازمان ملل فرایند برنامه‌ریزی شهری و شهرسازی این کشورها را شامل مؤلفه‌های زیر می‌دانند:

۱- بلند پروازانه، غیر واقعی بودن و عدم ملاحظه امکانات واقعی اجرایی، ۲- فقدان یک نظام قانونی و سازمانی منسجم، ۳- کمبود منابع مالی و نارسایی مهارت‌ها و فنون، ۴- عدم مشارکت مردم، ۵- وجود مسایل و مشکلات مربوط به نحوه کاربری زمین‌های شهری شامل گسترش بازار غیر قانونی زمین و مستغلات، ناتوانی حکومت در نظارت بر اراضی، فقدان تدوین معیارها و استانداردهای مناسب کاربری، ۶- عدم انعطاف پذیری و سازگاری (Gunder, 2007, p: 45).

هرچند به موازات این موارد، معمولاً شهرهای جهان در حال توسعه با چالش‌های دیگری نیز مواجهند که به دلیل اینکه در مورد آنها پژوهش‌های اندکی صورت گرفته است، اغلب نامرئی‌اند. برای مثال در حوزه کاربری مسکونی، افزون بر کمبود مسکن- تنها موضوعی که معمولاً به چشم می‌آید- چالش‌های بسیاری وجود دارند که به موازات مقوله مسکن وجود داشته و کمتر عنوان می‌شوند. کمبود فضای سکونتی و حریم شخصی، فقدان و کمبود فضاهای

داخلی خانه و مربوط به آشپزخانه و حمام، فقدان امکانات گرمایشی و سرمایشی، ناامنی در برابر شرایط اقلیمی مانند بارش و حوادثی مانند آتش سوزی از مهم‌ترین آنها محسوب می‌شوند.

در ایران برنامه‌ریزی شهری سنتی بیش از اتکا به نیازها، اهداف و امکانات شهرداری‌ها و شهروندان، بر خواست‌ها و امکانات و سیاست‌های تمرکزگرایانه دولتی استوار است و به عنوان سند غیر قابل تغییر و کاملاً مطابق نظرات کارشناسی تهیه و با نظارت دولتی مرکزی به نهادهای محلی ابلاغ می‌شود. می‌توان در آن رد پای تسلط تکنوکراسی را در اغلب شهرداری‌ها مشاهده کرد و از آنجایی که تکنوکرات‌ها بر آرایش محیط صرفاً فیزیکی شهرها تاکید عمده‌ای دارند، لذا شهرهای ایران هم از نظر فیزیکی و هم از نظر اجتماعی فاقد آرایش، انتظام فضایی مناسب و عنصر سازگاری هستند، از این رو بی‌نظمی فضایی در اغلب شهرها به چشم می‌خورد و به عنوان یک ویژگی برای کلان شهرها، نمود بیشتری دارد. سرشت اینگونه برنامه‌ها غالباً مطالعاتی، تمرکزگرا، سلسله‌مراتبی (از بالا به پایین) و کالبدی- فیزیکی است و در مقابل خواسته‌ها، گرایش‌ها، تحولات، امکانات محلی و بویژه خواسته‌های متفاوت گروه‌های مختلف شهری انعطاف پذیر نیست.

لازم به ذکر است که تولد و خاستگاه این مکتب و دیدگاه برنامه‌ریزی شهری- که به مکتب کلاسیک نیز معروف است- به دهه‌های نخستین قرن گذشته برمی‌گردد و ریشه در نظریه‌های و تفکرات شهرسازان و نظریه پردازان انگلیسی چون پتریک گدس، ابنزر هوارد و سرپتریک ابرکرومبی دارد، تا دهه ۱۹۵۰ در کشورهای اروپای غربی و ایالات متحده دوام آورد. پس از چند دهه آزمون و خطا این نوع برنامه‌ریزی شهری عملاً کارایی خود را از دست داده و رویکردهای جدیدی که متکی بر شرایط تغییر یافته‌اند، جای آنها را گرفته‌اند.

این در حالی است که ادبیات برنامه‌ریزی شهری کلاسیک در ایران از رونق خاصی برخوردار است و در شهرهای بزرگ ایران این نوع نگرش برنامه‌ریزی شهری به عنوان پایه اصلی در مدیریت شهری به قوت خود باقی است. با وجود این که در مبانی و چارچوب بازنگری شرح خدمات این طرح‌ها آمده که روال کنونی تهیه و اجرای طرح‌های شهری، با نیازها و امکانات

واقعی شهرها و شرایط جدید اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی کشور همخوانی چندانی ندارد؛ اما همین طرح‌ها در مرحله عملیاتی و اجرایی، توان تحقق اهدافشان را ندارند. البته منظور از طرح‌های شهری که عرصه نسبتاً وسیعی را شامل می‌شوند، طرح‌های هادی، تفصیلی و نیز طرح‌های شهری هستند که به تعبیری طرح جامع، مادر همه این طرح‌هاست (گلکار و آزادی، ۱۳۸۴ ص: ۵). هرچند تأثیرهای مثبت این طرح‌ها را می‌توان در منطقه بندی، کاربری‌ها و رعایت ضوابط و مقررات ساختمانی مشاهده نمود، اما به دلایل متعدد به بخش عمده‌ای از اهداف خود نظیر توسعه موزون و متناسب کاربری اراضی شهری بویژه کاربری مسکونی و هماهنگی میان کالبد و فیزیک اجتماعی شهرها، دست نیافته‌اند. از این رو دیگر توجهی به رویکردهای جدید در فرایند برنامه‌ریزی و مدیریت شهری بویژه به برنامه‌های ساختاری و راهبرد توسعه شهر CDS نشده و در نتیجه اغلب اهداف آنها به خصوص در بخش توسعه و کاربری اراضی شهری محقق نشده‌اند.

CDS در شهرهای ایران

صرف نظر از مطالعات و بررسی‌های مربوط به مرکز اسکان بشری (HABITAT) سازمان ملل متحد، بانک جهانی و سازمان ائتلاف شهرها (Cities Alliance) که در سطح بین‌المللی برای تهیه و تدوین راهبرد توسعه شهری برای شهرهای مختلف دنیا، پژوهش‌ها و تحقیقات جامعی را در زمینه CDS انجام داده‌اند؛ متأسفانه تاکنون در حوزه شهرهای ایران، پژوهش‌ها و مطالعات علمی-صنفي چندانی در خصوص CDS صورت نگرفته است، اما تاریخچه رسمی استراتژی توسعه شهری در ایران آن به سال ۱۳۸۶ برمی‌گردد. اهداف سازمان ائتلاف شهرها و انتقال دانش بین کشورهای مختلف و بهره‌مندی از تجارب موفق کشورها، پیشنهاد پرداخت وام از سوی بانک جهانی منوط به تدوین و استفاده از CDS طرح شد و بدین منظور شهرهای بندر انزلی، شاهرود و قزوین از طرف بانک جهانی انتخاب شدند. در این جهت وزارت مسکن و شهرسازی بر اساس پروژه‌ای مشترک با بانک جهانی در حال مطالعه CDS، بررسی امکان‌سنجی نهادینه کردن و بکارگیری آن در شهرهای کرمانشاه، سنندج، تبریز، ارومیه و بندرعباس

است (Cities Alliance, 2004e, p: 33). با این که به دلیل ماهیت اجرایی و عملی CDS، بانک جهانی و سازمان ائتلاف شهرها، زمان تهیه و تدوین برای طرح راهبرد توسعه شهری را در حدود شش ماه در نظر گرفته بودند، اما تا اواخر سال ۱۳۸۸ به دلیل تازگی و عدم آشنایی مراکز تدوین طرح و مدیریت شهری این شهرها با رویکرد CDS، میزان تدوین این طرح‌ها هنوز در مراحل اولیه آن نیز قرار داشتند.

نتیجه‌گیری

فضاهای شهری پس از وقوع انقلاب صنعتی بسیار متحول شده و در اغلب موارد محیط این سکونتگاه‌های انسانی دچار شرایطی شدند که شاید بتوان از آن با عنوان «اغتشاش فضایی» یاد کرد. در اوایل قرن گذشته دانش- هنر برنامه‌ریزی شهری در جهت برنامه‌ریزی و انتظام فضاهای شهری شکل گرفت و در این جهت جنبش‌ها و دیدگاه‌های متعددی نیز ظاهر شدند. اما با گذشت یک قرن شهرها به مثابه معلول توسعه انقلاب صنعتی از ابعاد مختلف نیاز به انتظام اقتصادی- اجتماعی و آرایش فضایی دارند که این مقوله نیز در گرو اشراف بر دانش نو بنیان برنامه‌ریزی شهری است. از این رو بررسی رویکردهای متفاوت برنامه‌ریزی شهری در جهت ساماندهی و نظام‌مند نمودن فضاهای شهری، کنترل و مدیریت فرایند توسعه شهری از اهمیت انکارناپذیری برخوردار است. در اوایل سده حاضر موسسه‌ها و نهادهای بین‌المللی مرتبط با امور شهری کشورهای در حال توسعه با پشت سر نهادن چنین تجاربی، خواستار اتخاذ رویه‌های جدید و کاربردی در فرایند تهیه و اجرای طرح‌های توسعه شهری در این کشورها شدند. از این رو بانک جهانی تداوم کمک‌های مالی خود به شهرهای کشورهای جهان سوم به شرط تدوین و بکارگیری از روش CDS مشروط نموده است. این بانک (World Bank, 2006b, p: 64) چنین عنوان می‌کند که به منظور اصلاح و بهبود شرایط برنامه‌ریزی شهری، افزایش اثربخشی برنامه‌ریزی کاربری اراضی شهری، کاهش فقر و بهبود شرایط زندگی ساکنان بخش‌های حاشیه‌ای و غیررسمی شهرهای این کشورها، پیشنهاد می‌کند که استفاده از

رویکرد CDS می‌بایست متناسب با شرایط خاص شهرهای جهان سوم و با پیگیری هفت محور اساسی در طراحی برنامه‌ریزی ساختاری، مورد بررسی و در اولویت قرار گیرند:

۱. هماهنگی بیشتر در مدیریت زمین‌های شهری،
۲. تلفیق مناسب برنامه‌ریزی فضایی با برنامه‌ریزی مالی، بخشی و سازمانی،
۳. مداخله سنجیده‌تر در بازار زمین در جهت منافع عمومی،
۴. حمایت بیشتر از محیط زیست،
۵. کارایی اقتصادی در جهت حمایت از گروه‌های کم درآمد شهری،
۶. کاهش فقر شهری از طریق جستجوی عدالت در جهت حمایت از خانوارهای کم درآمد،
۷. حفظ کارایی در مصرف هزینه‌های عمومی و بازدهی آن‌ها.

با چنین رویکردی «استراتژی توسعه شهری» (CDS) در آخرین سال قرن گذشته در سازمان ائتلاف شهری مطرح شده و از سوی نهادهای بین‌المللی نظیر بانک جهانی و مرکز سکونتگاه‌های انسانی سازمان ملل متحد (HABITAT)، پشتیبانی فنی- مالی نیز می‌گردد. با گذشت فقط چند سال از مطرح شدن CDS، این رویکرد نتایج درخشان و موفق‌تری در شهرهای مختلف دنیا به دست آورد؛ به طوری که امروزه CDS به مثابه یکی از مدرن‌ترین، مناسب‌ترین و کارآمدترین پارادایم‌های برنامه‌ریزی شهری مطرح شده و به کار گرفته می‌شود. از سوی دیگر نیز تعداد زیادی از محققان، مدیران، سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان شهری در نقاط مختلف دنیا با اقبال از CDS، در تلاشند که با استناد به مطالعات موردی بسیار موفق در کشورهای متفاوت؛ ضمن ارائه ماهیت و طبیعت استراتژی‌های توسعه شهری (CDSs)، این نکته را ترویج نمایند که این رویکرد با چه مکانیسمی قادر است که تغییرات مثبت در زندگی روزمره و عادی شهروندان و کاهش فقر شهری ایجاد کند. در حقیقت CDS به عنوان ابزاری تلقی می‌شود که ارتقاء و بهبود کیفیت زندگی شهروندان و کاهش فقر شهری را به مثابه اصلی‌ترین هدف اصلی نشانه گرفته است. باید خاطر نشان کرد که این سازمان برای تحقق این اهداف- بر خلاف روال معمول- نهادهای اجرایی جداگانه‌ای را در شهرها تاسیس نمی‌کند بلکه همه تمرکز خود را بر ارتقاء و بهبود ظرفیت‌های کنونی شهرها معطوف می‌سازد و این

امور از طرف بخش‌های عملیاتی نهادهای همکار نظیر بانک جهانی، HABITAT و سایر مؤسسه‌ها و نهادهای بین‌المللی پیگیری و انجام می‌شود.

در رویکرد CDS جلب اعتماد و مشارکت واقعی شهروندان به عنوان یک ضرورت تام و پیش شرط لازم موفقیت برنامه‌های شهری، همواره در امور شهر قابل تشخیص است. از دیگر اهداف اصلی CDS می‌توان به افزایش زمینه‌های توسعه پایدار شهری از طریق ایجاد ظرفیت اجتماعی در جهت افزایش چشم انداز مشارکتی و اقدامات عمومی اشاره کرد.

نتایج مطالعات و اجرای استراتژی توسعه شهری در بیش از ۲۵۰ شهرهای مختلف کشورهای در حال توسعه از سوی سازمان ائتلاف شهرها و بانک جهانی، بیانگر اهمیت این مقوله است که بررسی و تحلیل موضوعات و محیط‌های شهری به صورت مستقل و مجزا، از مهم‌ترین دلایل ناکامی در دستیابی به اهداف برنامه‌های شهری محسوب می‌شود. از این رو رویکرد استراتژی توسعه شهری (CDS) عمدتاً بر این اصل تاکید دارد که همبستگی و پیوستگی متعامل و متقابل اهداف، طرح‌ها، امکانات و اجرای برنامه‌های شهری، ضرورتی است که عدم اتخاذ این نگرش در فرایند برنامه‌ریزی شهری مترادف با چالش‌هایی خواهد بود که امروزه بسیاری از شهرها- بویژه شهرهای جهان در حال توسعه- با آنها مواجهند.

رویکرد CDS عموماً ریشه در نگرشی دارد که می‌اندیشد رشد و توسعه اقتصادی شهرها مشروط به کاهش یا برچیده شدن فقر است و از این رو در اغلب مباحث آن، موضوع کاهش فقر شهری با اتکا به مکانیسم‌های سازگار و مناسب هر شهر به کرات تکرار می‌شود. باید اذعان کرد که امروزه کاهش فقر یکی از نتایج و خروجی‌های اصلی راهبرد توسعه شهری محسوب می‌شود، همچنان که از زمان طرح و اجرای این رویکرد برنامه‌ریزی شهری تا کنون، تجارب استفاده از آن این موضوع را تایید می‌کند.

در مورد نحوه استفاده، اجرا و کاربرد رویکرد CDS در سنت برنامه‌ریزی شهری ایران سوالات زیادی مطرح می‌شوند که کنکاش در پاسخ به آنها خارج از این مقال است؛ اما مهم‌ترین سوالاتی که می‌بایست در این راستا بدان پاسخ داده شود این است که با وارد شدن سند جدیدی به نام CDS به خانواده‌ی اسناد رسمی برنامه‌ریزی شهری ایران، از نظر هماهنگی

مفاهیم، مطابقت محتوا، سلسله مراتب امور و وجاهت قانونی از یک طرف و نیز با وجود بوروکراسی بسیار شدید در امور اداره و مدیریت شهرهای ایران از سوی دیگر؛ چه نوع مشکلات و چالش‌هایی در این تقابل به وجود خواهند آمد؟ به عبارت دیگر، چه نسبت و تعاملی مابین CDS با روش‌های رسمی کشور مانند طرح‌های جامع وجود خواهد داشت؟ و سوالات دیگری که می‌بایست به آنها پاسخ منطقی داده شود تا زمینه مفهومی و کالبدی بسط رویکرد جدید استراتژی توسعه شهری در سنت برنامه‌ریزی شهری ایران فراهم آورده شود.

از طرفی نیز باید عنوان کرد که آشنایی و بکارگیری رویکردها و ابزارهای جدید و مدرن برنامه‌ریزی شهری و انتقال دانش آنها از طریق تعامل علمی، تبادل تجربیات با سازمان‌ها و مجامع علمی و بین‌المللی برای بسیاری از شهرهای ایران که در برنامه‌های شهری خود با نوعی بن بست برنامه‌ریزی مواجه شده‌اند، می‌تواند اتفاق بسیار فرخنده‌ای تلقی گردد. پیش شرط چنین اتفاقی این است که کاربرد رویکرد CDS با اشراف بر تمامی ابعاد و تبعات آن صورت گیرد. از طرفی نیز فراهم نمودن زمینه‌های مفهومی - فیزیکی و بومی سازی مفاهیم و مؤلفه‌های آن از دیگر ملاحظات مهم در استفاده از رویکرد CDS در فرایند توسعه شهرهای ایران است. در این راستا بهره‌گیری از نظرات مشاوران فنی و بین‌المللی که از طریق سازمان‌هایی نظیر گروه بانک جهانی، سازمان ائتلاف شهرها و مرکز HABITAT ارایه می‌شود، می‌تواند زمینه‌های مناسبی برای توسعه مفهومی - فیزیکی رویکرد CDS و مؤلفه‌های آن مانند سند راهبرد جامعه محلی در محیط‌های شهری ایران و نیز حمایت‌های مالی نهادهای بین‌المللی فراهم کند. راهبرد توسعه شهری این توانایی را دارد که در ارزیابی میزان موفقیت طرح‌های شهری نظیر طرح جامع - که در از اجزای تفکیک ناپذیر شهرهای ایران محسوب می‌شوند - مشارکت فعالی داشته باشد. مهم‌ترین عملکردهایی که برای رویکرد CDS در این زمینه متصور است، عبارتند از:

- افزایش میزان مشارکت شهروندان در فرایند برنامه‌ریزی شهری بویژه در حواشی و سکونت

- ارزیابی میزان تحقق‌پذیری طرح‌های جامع شهری در انتظام فضاهای شهری،
- تصحیح قوانین و مقررات شهرسازی در روند تهیه و اجرای طرح‌های توسعه شهری و باز تعریف آنها،
- بررسی شهرها در قالب نواحی شهری و تأثیر مناطق پیرامونی شهرها در فرایند برنامه‌ریزی شهری،
- ارایه راهکارهایی برای تدوین چهارچوبی مناسب جهت تهیه طرح‌های توسعه شهری خاص هر شهر، بویژه در نواحی کلان شهری و حوزه نفوذ آنها،
- تدوین مجموعه‌ای از معیارهای اجتماعی، اقتصادی، زیست محیطی در راستای تغییر از رویکرد فنی- اجرایی برنامه‌ریزی شهری به سوی عوامل مشارکتی (ساختار اجتماعی) و گرایش به سمت افزایش اختیارات نهادهای محلی،

بجاست که این نوشتار با جملاتی از سر پیتر هال- در دو مقطع زمانی مختلف- در مورد بایدهای برنامه‌ریزی شهری و آینده آن در کشورهای در حال توسعه، به پایان برسد: «برنامه‌ریزی نمی‌باید مدعی توانایی فوری برای حل مشکلات پیچیده باشد و نمی‌باید حتی ضرورتاً مدعی تخصص منحصر به فرد باشد. مطمئناً برنامه‌ریزی نمی‌باید مدعی باشد که آنچه را برای مردم خوب است می‌داند. بلکه ترجیحاً می‌بایست جستجوگر و آموزنده باشد. برنامه‌ریزی می‌باید به اجتماعات کمک کند، تا به وضوح و با منطق درباره حل مشکلات خود فکر کنند. برنامه‌ریزی باید تلاش کند تا مسیرهای جایگزین را بررسی کند و تا سرحد امکان پیامدهای هر یک از آنها را برای گروه‌های مختلف مردم و در مکان‌های مختلف پیگیری نماید... به عبارت دیگر برنامه‌ریزی می‌باید فراهم کردن منبعی برای تصمیم‌گیری مردمی و آگاهانه را هدف قرار دهد، این همه آن چیزی است که برنامه‌ریزی می‌تواند انجام دهد و تمامی آنچه که می‌تواند تظاهر به انجام آن کند» (هال، ۱۳۸۱ ص ۳۴۵). از این رو مطالعه حاضر امید بر آن دارد که نگارش این مقاله گامی- هر چند کوچک- اما رو به آینده محسوب گردد. www.SID.ir

شهرهای جهان سوم می‌توان به رویکردهای از برنامه‌ریزی شهری و شهرسازی دست یافت و در نهایت امیدوار بود که برای همه شهروندان این کشورها افزایش درآمد و بهبود شرایط محیطی به ارمغان آورد؟» (Hall & Pfeiffer, 2004, p: 28).

قدردانی

مؤلفان از بخش انتشارات علمی و همکاری‌های بین‌المللی سازمان ائتلاف شهرها (Cities Alliance) و گروه بانک جهانی (World Bank)، به خاطر همکاری‌های علمی، کمال امتنان را دارند.

منابع

۱. پاتر، رابرت، ایونز، سیلی لوید (۱۳۸۴)، «شهر در جهان در حال توسعه»، ترجمه کیومرث ایراندوست، مهدی دهقان منشادی و میترا احمدی، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها.
۲. حسین زاده دلیر؛ کریم (۱۳۸۰)، «برنامه‌ریزی ناحیه‌ای»، سمت.
۳. ریاضت، عباس (۱۳۸۶)، «استراتژی توسعه شهری چیست؟»
<http://electrotrip.mihanblog.com/post/580>
۴. گلکار، کورش (۱۳۸۴)، «مفهوم و فرایند تدوین چشم انداز شهر»، *هنرهای زیبا*، شماره ۲۴، صص: ۳۶-۲۵.
۵. گلکار، کوروش، آزادی، جلال، (۱۳۸۴)، «راهبرد توسعه شهر چیست؟»، *مجله شهرنگار*، شماره ۳۰، صص: ۷۹-۵۹.
۶. هاروی، دیوید (۱۳۷۶)، «عدالت اجتماعی و شهر»، مترجمان فرخ حسامیان، محمد رضا حایری و بهروز منادی‌زاده، انتشارات شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری.
۷. هال، پیتر (۱۳۸۱)، «برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای»، ترجمه جلال تبریزی، پردازش.
8. Cities Alliance (2004a), "*Shelter Finance for the Pooors*", Washington, D.C., USA.
9. Cities Alliance (2004b), "*New Spatial and Urban Approaches*", (Internet:<http://www.citiesalliance.org>).
10. Cities Alliance (2004c), "*Urban Poverty: A Global View*", Washington, D.C., USA.
- Cities Alliance (2004d), "*Lessons Learned on Urban Upgrading*".
11. Cities Alliance (2004e), "*Institutionalization of the CDS into Urban Planning in Iran*", Cities Alliance, Washington Dc.
12. Cities Alliance (2006a), "*Guide to City Development Strategy*", Washington, D.C., USA.
13. Cities Alliance (2006b), "*Foundations for Urban Development*", Washington, D.C., USA.

14. Cities Alliance (2007), "*Livable Cities, Washington*", D.C., USA.
15. Cities Alliance (2008), "*Community-Led Infrastructure Finance Facility (CLIFF)*", Annual report, Washington D.C.
16. Davis, B. & Whinston, A. (1962), "*Externalities, Welfare and the Theory of Games*", Journal of Political Economy, 70: 241-262.
17. Eiweida, Ahmed (2002), "*Urban Development Specialists*", World Bank. Washington, D.C., USA.
18. Gunder, Michael (2007), "Problematising Responsibility in Planning Theory and Practice: ON-seeing the Middle of the String?" *Progress in Planning*, p: 40.
19. Hall, Peter & Pfeiffer, U., (2004), "*Urban Future 21*", Spon Press: London.
20. Hanley, Daniel (2003), "*Cockburn Community Development Strategy*", p:24, (Internet: <http://www.citiesalliance.org/publication/other-resources/other-resources.cds.html>),
21. Harris; Nigel (2002), "Cities as Economic Development Tools", p: 4, <http://www.citieslliance.org.publication/other-resources/other-resources-cds.htm>).
22. Jiaping, Wu (2008), "Local Planning and Global Implementation: Foreign Investment and Urban Development of Pudong", Shanghai, *Habitat International*, p: 11.
23. Kathmandu Metropolitan City (2001), "*Kathmandu City Development Strategy*", Cities Alliance KMC. Washington, D.C., USA.
24. Kellett, Livia, et al (2007), "The City of Saskatoon's Local Area Planning Program: A case study (Canada)", *Soc. Indic. Res.*, p: 8.
25. Koomen, Eric, et al (2008), "Open- Space Preservation in the Netherland": *Planning, Practice and Prospects*, p: 17.
26. Kostic, Smiljko (2007), "*Formulation City of Nis Development Strategy*", Newsletter, p: 8. (<http://www.citiesalliance.org/publication/other-resources/other-resources- cds.html>).
27. Leman, Edward (2002), "*City Developmen Strategies in China*", (Internet: <http://.www.chreod.com>).
28. Leng, Kay (2005), Strategic environmental assessment in Hong Kong, *Environment International*, p: 9.

29. Madanipour, Ali (2006), "Urban Planning and Development in Tehran", *Cities*, vol, 23.No.6, p: 6
30. Marull, Joan (2007), "A Land Suitability Index for Strategic Environmental Assessment in Metropolitan Areas", *Landscape and Urban Planning*, p: 13
31. Mcclamroch, Jo, et al (2001), "Strategic Planning: Politics, Leadership and Learning", *The Journal of Academic Librarianship*, Vol. 27, 5, p: 6.
32. Nnordgvist, Mattias, et al (2008), "Strategic Planning Champions: Social Craftspersons, Artful Interpreters and Known Strangers", *Long Range Planning*, p: 19.
33. UMP (2002), "Urban Management Programme, City Development Strategies-Lesson from UM/UN HABITAT Experiences", *UN- HABITAT/UMP Publication Series* No. 29, Nairobi.
34. *UN Habitat* (2009), http://www.unhabitat.org/downloads/docs/GRHS2009_Abridged.p.f.
35. *UN-Habitat* (2008/9), "State of the World's Cities Report 2008/9: Harmonious Cities", <http://www.unhabitat.org>.
36. *UNPF* (2009), "<http://www.unfpa.org/public>".
37. Webber, M. (1964), "Culture, Territoriality and the Elastic Mile", *Regional Science Assosiation*, 11:59-69.
- Webster, Douglas (2002), "*Formulating City Development Strategies in China: Methodological Steps*".
38. Webster, Douglas (2005), "*School of Global Studies*", International Institute for Sustainable Development, Arizona State University.
39. World Bank (2006), "New Spatial and Urban Approaches", *the World Bank*, Urban & Local Government Strategy: MNA Region Consultations, Marseille, April 17, 2009, Washington D. C.
40. *World Bank* (2007), "Annual Report, Cities Alliance", Washington Dc.
41. *World Bank* (2007), "Urban Safety and Security form Focus of New UNHABITAT Global Report on Human Settlements", (<http://www.citiesalliance.org/ca/node/211>), Washington D. C.
42. *World Bank* (2008), "Slum Upgrading Up Close: Experiences of Six Cities: Cairo, Ekurhuleni, Lagos, Manila, Mumbai, and S?o Paulo", Washington D. C.

پیوست: تصاویری از نمونه‌های اجرای طرح‌های «استراتژی توسعه شهری» (CDS) در راستای تأمین مسکن

بهبودی و شرایط سکونت در برخی از کشورهای در حال توسعه



نیجریه، بهبود شرایط سکونت در یکی از خیابان‌های شهر Ogun (قبل و بعد از اجرای طرح CDS)



فلبین، دو نمونه از مسکن عرضه‌شده در شهر Angeles بر اساس راهبرد مسکن اجتماعی

پس از اجرای طرح CDS



برزیل، نمایی از مسکن بهسازی شده در شهر سائوپائولو پس از اجرای طرح CDS اوگاندا، تصویری از مسکن مبتنی بر سیاست توانمندسازی در شهر Jinja بعد از اجرای طرح CDS



اندونزی، شهر *Kampung* بهبود شرایط زندگی سکونتگاه‌های غیر رسمی، بعد (تصویر راست) و قبل (تصویر چپ) از اجرای طرح CDS



برزیل، شهر *Guarapirango* بهبود شرایط سکونتگاه‌های غیر رسمی، بعد (تصویر راست) و قبل

(تصویر چپ) از اجرای طرح CDS

منبع تصاویر: گزارش سالانه سازمان ائتلاف شهرها (Cities Alliance, 2008)