

## امکان سنجی اجرای طرح‌های استراتژی توسعه شهری (CDS) در ایران

حسین حاتمی‌نژاد: استادیار جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تهران، ایران\*  
امین فرجی‌ملایی: دانشجوی کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تهران، ایران

### چکیده

شهر به عنوان پدیده‌ای پیچیده و پویاست که در گذر زمان همواره دچار تحولاتی کالبدی، اجتماعی، اقتصادی و حتی سیاسی و فرهنگی می‌شود. در نتیجه رشد سرسام آور شهرها مدیریت شهری به علت فقدان منابع و زمان لازم برای پاسخگویی به نیازهای فزاینده شهروندان، دچار معضلی گردیده که رهایی از آن را تنها در چارچوب راه‌حل‌های نوین می‌توان جستجو کرد. در این میان، فرآیند استراتژی توسعه شهری (CDS) به عنوان یک نظریه رویه‌ای-محتوایی و به عنوان رویکردی نوین در برنامه‌ریزی شهری توسط سازمان ائتلاف شهرها در سال ۱۹۹۹ با هدف کاهش فقر، توسعه پایدار و ارتقای مشارکت و ایجاد حکمرانی خوب شهری مطرح گردید. هدف این مقاله، امکان‌سنجی اجرای استراتژی توسعه شهری بر مبنای شرایط جاری در سیستم مدیریت شهری ایران است. در این راستا فرض اصلی تحقیق بر این است که نظام برنامه‌ریزی، اقتصادی و مدیریت شهری کشور ظرفیت لازم برای اجرای این طرح‌ها را ندارند. برای انجام این پژوهش از روش توصیفی-تحلیلی استفاده شده و برگزیده‌ای از منابع مکتوب که مورد عمل و استناد است، تحلیل و بررسی شده. و از تکنیک تحلیل SWOT و روش دلفی برای تشریح نقاط ضعف، قوت، تهدید و فرصت استفاده گردیده است. بر اساس نتایج به دست آمده، در شرایط کنونی ایجاد تغییرات بنیادین، بویژه در مدیریت شهری، اقتصاد شهری و شاخص‌های کیفیت زندگی در جهت بسترسازی به کارگیری استراتژی توسعه شهری (به عنوان زیرساخت‌های اجرای این رویکرد) امری ضروری است. ضعف ساختاری مدیریت شهری در شرایط کنونی ظرفیت مناسبی برای اجرای طرح استراتژی توسعه شهری را نداشته، ایجاد تحولاتی در آن را می‌توان ضروری و حیاتی مطرح کرد.

**واژه‌های کلیدی:** برنامه‌ریزی استراتژیک، استراتژی توسعه شهری (CDS)، مدیریت شهری، کیفیت زندگی شهری

## ۱- مقدمه

## ۱-۱- طرح مسأله

شهر به عنوان پدیده‌ای پیچیده و پویاست که در گذر زمان همواره دچار تحولاتی کالبدی، اجتماعی، اقتصادی و حتی سیاسی و فرهنگی می‌شود. چنین تحولات وسیعی متأثر از رشد گسترده جمعیت شهری است؛ چنانکه بعد از جنگ جهانی دوم، یکی از مهمترین مشکلات به وجود آمده در کشورهای در حال توسعه، رشد و توسعه شتابان و ناهمگون شهرنشینی بوده است. پیامد چنین رشد انفجاری جمعیت شهرنشین، به پیدایش اپیدمی گسترده فقر شهری منجر گردیده است. در بسیاری موارد، ظهور چنین پدیده‌ای در نتیجه مهاجرت گسترده روستایی و یا حتی شهرهای کوچک و متوسط به کلانشهرها بوده است. بنابراین، در نتیجه چنین رشد نابهنگامی، مدیریت شهری به علت فقدان منابع و زمان لازم برای پاسخگویی به نیازهای فزاینده شهروندان، دچار معضلی گردیده که رهایی از آن را تنها در چارچوب راه‌حل‌های نوین می‌توان جستجو کرد. طرح مفاهیم نوینی چون توانمندسازی، مشارکت، حکمرانی خوب شهری، توسعه پایدار، رقابتی نمودن شهرها، برنامه‌ریزی استراتژیک، برنامه‌ریزی محله‌محور و غیره، نشان دهنده موجی نوین در تفکر برنامه‌ریزی شهری است. در این میان، فرآیند استراتژی توسعه شهری (CDS)<sup>۱</sup> به عنوان یک نظریه رویه‌ای-محتوایی<sup>۲</sup> و به

عنوان رویکردی نوین در برنامه‌ریزی شهری توسط سازمان ائتلاف شهرها<sup>۳</sup> در سال ۱۹۹۹ با هدف کاهش فقر، توسعه پایدار و ارتقای مشارکت و ایجاد حکمرانی خوب شهری مطرح گردید. این رویکرد نوین به دنبال بسترسازی در جهت حل مشکلاتی در شهرهاست که از درون جامعه شهری می‌جوشد و از این رو، به جای پاک کردن صورت مساله، می‌کوشد آن را حل کند. با توجه به شرایط ایران و اجتناب-ناپذیر بودن مهاجرت به شهر، شهرها با چنان رشد نیازهای اشتغال روبه رو شده‌اند که در برابر هر ۵۰۰ جوان شهری بیش از ۳۰۰ جوان روستایی در سال با تحصیلات کم و تقریباً بدون مهارت (صرافی، ۱۳۸۱: ۱۲) وارد بازار نابسامان شهری می‌شوند. کاملاً آشکار است که اتخاذ تدبیر نوین استراتژی توسعه شهری، امری ضروری برای برون رفت از این قائله است. نواحی شهری امروزه به نحو بارزی به عنوان اساسی ترین واحدهای فضایی اقتصاد جهانی مطرح شده‌اند. جوهر اقتصادی شهرها، چگونگی مدیریت آنهاست. سه عامل در سنجش اهمیت مدیریت شهری در زمینه راهبرد توسعه شهرها نقش ایفا می‌کنند. زمینه افزایش شتاب تغییرات اقتصادی؛<sup>۴</sup> تمرکز زدایی و محدود نمودن نفوذ و اندازه حکومت‌های محلی؛<sup>۵</sup> شمایلی مهار ناشدنی فقر و محرومیت اقتصادی.

می‌کند تا دریابند حوزه کار آنها چیست (برک‌پور، ۱۳۸۱: ۸۵). به عبارتی، دیگر تئوری رویه‌ای (برنامه‌ریزی) به فرآیند حصول فرآورده توجه دارد و تئوری محتوایی به محتوای موضوع؛ مثلاً چینی شهر و یا معنای عدالت اجتماعی و غیره.

<sup>۱</sup> - City Development Strategy

<sup>۲</sup> - نظریه رویه‌ای مفهومی است که برنامه‌ریزان به فهم خود و روش کار خود می‌دهند، اما نظریه محتوایی به برنامه‌ریزان کمک

نسخه از پیش نگاشته شده بدون تعدیل تئوریک و عملی، امکان‌پذیر نیست.

طرح‌های توسعه شهری در ایران به عللی، چون عدم توجه به محرک‌های حرکات جمعیتی (که تحت مکانیزم جاذبه‌های شهری و دافعه‌های روستایی صورت می‌گیرد)، دخالت‌های بی‌اساس مسئولان در تهیه طرح‌ها، طولانی بودن زمان تصویب طرح‌ها، فقدان نگرش منطقه‌ای در تهیه طرح‌های توسعه شهری، عدم تعریف و تثبیت جایگاه شهر در نظام سلسله‌مراتبی و عدم توجه به عملکرد غالب شهرها (جهت تعیین گره‌های قابل توسعه)، ضعف ضوابط قانونی و غیره، نتوانسته‌اند راهگشای مناسبی برای حل معضلات شهری باشند. در بسیاری موارد طرح‌های شهری محصولی وارداتی بوده و برای بومی‌سازی آنها کوششی انجام نگرفته است. تنها در برخی موارد، چون طرح اسکان نود و طرح جامع شهرستان، تلاش شده است تا به نحوی رنگ‌وبوی بومی به آنها داده شود (رهنمایی و شاه‌حسینی، ۱۳۸۷: ۸۲-۸۴). در رساله‌نگرشی بر الگوهای برنامه‌ریزی شهری در ایران، نواقص و مشکلات طرح‌های توسعه شهری در سه زمینه به صورت ذیل جمع‌بندی شده است:

الف- محتوای طرح‌ها (عدم همخوانی با شرایط ایران، عدم توجه به امکانات تولید خدمات، مشخص نبودن سیاست‌های ملی و منطقه‌ای، عدم ارتباط میان مطالعات و طراحی، یکسان بودن شرح خدمات و ...).  
ب- روش بررسی و تصویب (عدم توجه کافی به روند بررسی و تصویب، تاکید در ارزشیابی کالبدی، عدم توجه کافی به امکانات اجرایی، فقدان

یکی از واکنش‌ها در مقابل این تغییرات مهار ناشدنی فزاینده، بسط دادن تمرکز بر روی مدیریت شهری است. این که یک شهر چگونه اداره می‌شود، برای تعیین موقعیت مطلوب بخش‌های تولیدی آن شهر در بازارهای منطقه‌ای و جهانی ضروری و بنیادین است. اداره بد شهرها اغلب با تورم اقتصادی و هزینه‌های گزاف تحمیلی بر هر دو بخش خصوصی و عمومی اقتصاد آمیخته است. به علاوه، تجربه نشان داده است که سیستم خوب اداره شهر در جهت دادن امکان زندگی خوب در شهر اساسی و ضروری است. فقر و حاشیه‌نشینی اقتصادی و اجتماعی، موانع مهم بر سر راه توسعه‌های شهری و ملی هستند.

#### ۱-۲- ضرورت و اهمیت

شهر ساخته‌پرداخته اندیشه بشری و محصول تفکر اوست و از این روی، شهر در جوامع مختلف سیما و منظری متفاوت را به نمایش می‌گذارد. بر این اساس، الگوهایی که برای ساماندهی و برنامه‌ریزی شهرها تدوین می‌شود، نمی‌تواند معیاری کاملاً استاندارد برای تمام شهرها با شرایط متفاوت فرهنگی و ویژگی‌های طبیعی، ارائه دهد. بنابراین، در مرحله نخست باید بررسی نمود که آیا طرح مورد نظر و برنامه مورد عمل بر اساس مکانیزم خاص اقتصادی و بافت اجتماعی و نیز ارگانیک فرهنگ شهر سازگار است یا خیر؟ بنابراین، تصمیم‌گیری در مورد شهر با خصایص منحصر به فردش در اقصی نقاط دنیا که مکانیزم خاصی بر آن حاکم است، صرفاً بر مبنای

یک نظام مدون در نظارت و عدم مشارکت شهروندان).

ج- نارسایی و مشکلات اجرایی (عدم هماهنگی طرح‌های شهری با برنامه‌های عمرانی بخشی، کمبود کارکنان فنی و اجرایی و ...).

در مطالعات طرح ارزیابی طرح‌های جامع شهری در ایران، نتایج اجرایی هفت طرح جامع شهری (رشت، بندر عباس، یزد، شیراز، اراک، مراغه و زاهدان) به طور موردی، ارزیابی و تجزیه و تحلیل شده است و نتایج نهایی این بررسی، حاکی از آن است که در مجموع این طرح‌ها نتوانسته‌اند عملاً در جهت اهداف خود حرکت کنند (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۲).

در مقاله اندیشه‌های خام شهرسازی که مبانی و ریشه‌های مشکلات شهرسازی و الگوی طرح‌های جامع بررسی و تحلیل شده است و به عواملی مثل «ناهمزمانی اندیشه‌ها و روش‌ها» و پس افتادگی طرح‌های جامع ایران از تحولات بنیادی شهرسازی جهان اشاره شده است (سعید نیا، ۱۳۷۴).

**برخی از ویژگی‌های نحوه تهیه طرح‌های توسعه شهری در ایران عبارتند از:**

- مشارکت مردم در مراحل مختلف صفر است؛  
۲) ارتباط طرح با مطالعات جامع اقتصادی، اجتماعی، تاریخی، جغرافیایی و کالبدی کم است؛  
۳) واقع‌گرایی در اهداف و قابلیت اجرایی بسیار کم؛  
۴) رعایت اصول عدالت در طرح بسیار کم. و... (نوریان و شریف، ۱۳۷۵: ۳۲). با مرور این دست از مطالعات، نخستین سوال مورد نظر این است که علت این عدم

تحقق و یا به عبارتی، شکست طرح‌های توسعه شهری چیست، می‌توان گفت طرح‌های توسعه شهری که در یک فضای آرمانی و جدا از واقعیات و ظرفیت جامعه شهری، برای شهر و شهروندان-و نه با شهر و شهروندان- تدوین می‌گردد، در واقع قابلیت اجرایی ندارد، چراکه مطالعاتی در باب امکان‌سنجی اجرایی بودن این طرح‌ها با توجه به شرایط و ظرفیت‌ها صورت نگرفته است. لذا انجام مطالعات امکان‌سنجی از اهمیت و ضرورت بالایی برخوردار است.

شهرهایی که امروزه در کشور یکی پس از دیگری ایجاد می‌شوند، تنها تداعی کننده مفهوم شهرنشینی هستند و نه مفهوم شهرگرایی. کاملاً واضح است که ضعف فرهنگی نیز خود گویای این مطلب است که فراهم بودن پیش شرط فرهنگی جامعه نیز امری ضروری است. این که در شرایط حاضر بسیاری از نقاط شهری کشور، که نه بر اساس روند تکاملی فرهنگی، بلکه بر اساس تصمیم‌گیری دولتی ایجاد شده‌اند، واجد شرایط اجرای چنین طرحی با ابعاد گسترده سرمایه‌گذاری و اجرایی هستند یا نه، نیازمند بررسی در مکانیزم مدیریتی و در عین حال، ابعاد اقتصادی و فرهنگی جامعه شهری است.

بر اساس آنچه گفته شد، می‌توان دریافت که در بسیاری موارد فقدان پیش شرط‌های لازم، به عملی نشدن طرح‌های توسعه شهری منجر شده است. پرواضح است توجه اساسی به مکانیزم حاکم بر نظام برنامه‌ریزی و تعدیل آن در جهت دستیابی به نتایج مطلوب طرح، بیش از پیش ضرورت مطالعات امکان-سنجی را آشکار می‌سازد.

## ۳-۱- اهداف پژوهش

هدف این مقاله تاکید بر ایجاد شرایط لازم در اجرای بهینه استراتژی توسعه شهری (CDS) است. در عین حال، امکان‌سنجی ابعاد برنامه‌ریزی، اقتصادی و مدیریت شهری به عنوان زیرساخت تصمیم‌سازی در نظام تهیه طرح توسعه شهری با استفاده از استخراج ایده افراد خبره، از اهداف اصلی این مقاله است.

## ۴-۱- پیشینه پژوهش

این رویکرد نوین در بیش از ۲۰۰ شهر، در ۴۰ کشور مختلف تجربه شده است، که می‌توان به شهر صوفیه در بلغارستان (۲۰۰۰) با هدف عضویت در اتحادیه اروپا، عدن در یمن (۲۰۰۱) با هدف کاهش فقر و ارتقای کیفیت زندگی شهروندان ژوهانسبورگ در آفریقای جنوبی (۲۰۰۲) با هدف توسعه انسانی، امور زیربنایی و خدمات و توسعه اقتصادی، و غیره، اشاره کرد (شعبانی فرد، ۱۳۸۷: ۵۶۵-۵۶۷)، در حالی که در کشور ما طرح استراتژی توسعه شهری در سه شهر کشور (بندر انزلی، شاهرود و قزوین) با همکاری بانک جهانی، به صورت آزمایشی در دست تهیه قرار دارد (<http://www.mhud.gov.ir>).

از نمونه مطالعات امکان‌سنجی می‌توان به مطالعات مشاورین ایتال کنسولت در جنوب شرق (۱۳۳۶) و آلن‌باسکو در کرمان (حاج‌یوسفی: ۱۳۸۰) اشاره کرد که در این مطالعات پیش از تهیه و اجرای طرح‌های منطقه‌ای، برای بررسی ظرفیت اجرای این طرح‌ها در منطقه اقدام شده است.

همچنین در مقاله "امکان‌سنجی استفاده از طرح‌های ساختاری-راهبردی در نظام برنامه‌ریزی شهری ایران" (۱۳۸۲) نوشته رضا احمدیان و مقاله "امکانات و محدودیت‌های کاربردی برنامه‌ریزی راهبردی در ایران" (۱۳۸۲) نوشته جواد مهدیزاده و... نیز به مساله امکانات و محدودیت موجود در نظام مدیریت شهری برای تهیه و اجرای طرح‌های توسعه شهری پرداخته شده است.

این دست مطالعات به روشنی گویای این واقعیتند که پیش از تهیه هر طرحی، سنجش عملی بودن آن بر مبنای امکانات موجود ضروری است. در سطح بین-المللی، یکی از بهترین مطالعات انتقادی به رویکرد استراتژی توسعه شهری در مقاله‌ای با عنوان "دیدگاه‌های چالش برانگیز در برنامه‌ریزی توسعه بین‌المللی: مباحث اولیه از سازمان ائتلاف شهرها" نوشته وینیت موخيجا<sup>۱</sup> (۲۰۰۵) است. وی در این مقاله سه مبحث را مورد توجه قرار داده و به تحلیل انتقادی پرداخته است. این مباحث عبارتند از: ۱- مشارکت؛ ۲- کثرت‌گرایی سازمانی و ۳- توافق عمومی. وی طرح مباحث متضادی چون رشد اقتصادی-که با رویکردهای بانک جهانی همسوست- و مباحث کاهش فقر شهری و بهبود اسکان غیررسمی (رویکرد هییتات) را قابل جمع نمی‌داند، چراکه یکی بر اساس مباحث نئولیبرال و دیگری بر اساس انگیزه رفاه اجتماعی بنیان نهاده شده است. لذا وی در این مقاله، لزوم بررسی شرایط خاص حاکم بر هر جامعه، شامل

### ۱-۶- مواد و روش

در این مقاله از روش توصیفی-تحلیلی به عنوان یک رویه عمومی استفاده شده و برگزیده‌ای از منابع مکتوب که مورد عمل و استناد است، تحلیل و بررسی شده است (روش تحلیل داده‌های ثانویه یا اسنادی). بر این مبنای، ابتدا مفاهیم در رابطه با موضوع مورد بررسی ارائه شده و سپس به تحلیل امکان‌سنجی اجرای استراتژی توسعه شهری با استفاده از تکنیک تحلیل SWOT (Karppi and et al:2001:11)، پرداخته شده است.

مراحل انجام این پژوهش به قرار زیر است:  
مرحله نخست: طرح مفاهیم و رویکردهای نظری در ارتباط با موضوع که شامل موارد زیر است:  
- برنامه‌ریزی و انواع آن؛  
- رویکرد راهبردی و برنامه‌ریزی راهبردی- ساختاری؛  
- استراتژی توسعه شهر (CDS).

مرحله دوم: تحلیل شرایط موجود کشور بر اساس شاخص‌های مطرح شده. در این قسمت از روش تحلیل SWOT استفاده شده است. برای ساختن ماتریس تهدیدها، فرصت‌ها، نقاط ضعف و قوت، باید هشت مرحله را به شرح زیر انجام داد:  
فهرستی از فرصت‌های عمده موجود در محیط خارجی تهیه شود؛ فهرستی از تهدیدهای عمده موجود در محیط خارجی تهیه شود؛ فهرستی از نقاط قوت داخلی تهیه شود؛ فهرستی از نقاط ضعف داخلی تهیه شود؛ نقاط قوت داخلی؛ و فرصت‌های خارجی با هم مقایسه و نتیجه در گروه استراتژی‌های SO نوشته

ابعاد اقتصادی، سیاسی، فرهنگی، اجتماعی را مطرح می‌سازد.

### ۱-۵- سوالات و فرضیه‌های تحقیق

در راستای اهداف ذکر شده، مهمترین سؤال تحقیق به قرار زیر است:

- آیا نظام برنامه‌ریزی، اقتصادی و مدیریت شهری، ظرفیت مناسبی برای تهیه و اجرای استراتژی توسعه شهری (CDS) دارد؟

براین اساس، فرضیه اصلی تحقیق به صورت زیر است:

- به نظر می‌رسد که نظام برنامه‌ریزی، اقتصادی و مدیریت شهری کشور برای تهیه و اجرای استراتژی توسعه شهری (CDS)، شرایط و پیش شرط‌های مناسبی ندارد.

باتوجه به فرضیه اصلی، سه فرضیه فرعی مطرح می‌شود:

- به نظر می‌رسد که نظام برنامه‌ریزی کشور برای تهیه و اجرای استراتژی توسعه شهری (CDS)، شرایط و پیش شرط‌های مناسبی ندارد.

- به نظر می‌رسد که نظام اقتصادی کشور برای تهیه و اجرای استراتژی توسعه شهری (CDS)، شرایط و پیش شرط‌های مناسبی ندارد.

- به نظر می‌رسد که نظام مدیریت شهری کشور برای تهیه و اجرای استراتژی توسعه شهری (CDS)، شرایط و پیش شرط‌های مناسبی ندارد.

ریزتر دارای کاربرد زیادی است که امکان فراهم نمودن سناریو تحقیق را ایجاد می‌کند (Eto, 2003: 239). اجرای این روش، مبتنی بر این است که نخست هدف منابع مشخص شود و سپس این قضاوت که آیا روش دلفی می‌تواند پاسخگوی سوالهای تحقیق باشد و اینکه تا چه حد می‌توان نتایج این روش را فرموله کرد، انجام پذیرد (Cuhls et al, 2002: 21). مراحل انجام روش دلفی عبارتند از:

- تدوین چهارچوب کلی تحقیق، تعیین جامعه کارشناسان بر اساس تخصص، ارسال پرسشنامه‌ها در چند مرحله متوالی و استخراج الگوی مورد تایید تمام متخصصان (Dalkey, 1969: 73).

حجم نمونه در این روش ۵ نفر (n=5)، از اساتید دانشگاه تهران، مازندران، شهید بهشتی، مدرس و تربیت معلم در نظر گرفته شده است. نتایج حاصل از برگشت سه مرحله‌ای پرسشنامه به صورت راهبردهای چهارگانه ارائه شده است.

#### ۷-۱- معرفی معیارها و شاخص‌های تحقیق

در این تحقیق از سه شاخص استفاده شده است. این شاخص‌ها عبارتند از:

- مدیریت شهری: از آنجایی که یکی از اهداف اصلی CDS دستیابی به مشارکت همگانی و درگیر کردن تمام گروه‌های ذی نفع است، از این روی، به تحلیل نقاط ضعف و تهدیدهایی که در سیستم مدیریت شهری وجود دارد، پرداخته شده است.

- اقتصاد شهری: در رابطه با شاخص اقتصاد شهری سعی شده است ویژگی‌های یک اقتصاد پیرامونی به

شود؛ نقاط ضعف داخلی و فرصت‌های خارجی با هم مقایسه و نتیجه در گروه استراتژی‌های WO نوشته شود؛ نقاط قوت داخلی و تهدیدهای خارجی با هم مقایسه و نتیجه در گروه استراتژی‌های ST نوشته شود؛ نقاط ضعف داخلی و تهدیدهای خارجی با هم مقایسه و نتیجه در گروه استراتژی‌های WT نوشته شود (ترشیزیان، ۱۳۸۶: ۴-۵).

همچنین برای بهره‌گیری از قضاوت خبرگان از روش دلفی<sup>۱</sup> (Ghourchian, 1994: 95) استفاده شده است. استفاده از قضاوت خبرگان برای حل یک مساله شامل پنج مرحله به شرح ذیل است:

- آفریدن و برانگیختن ایده‌ها در اعضای گروه تصمیم‌گیری؛

- نتیجه‌گیری و استخراج ایده‌ها از قضاوت خبرگان؛

- ساختاردهی سیستماتیک به اطلاعات؛

- مدل‌سازی یا شبیه‌سازی به منظور حل مساله؛

- اجرای پروژه یا گزینه (اصغر زاده، ۱۳۸۷: ۶۷).

روش دلفی برای اولین بار در دهه ۱۹۵۰ توسط کاپلان (Kaplan et al, 1950: 94) از دانشگاه UCLA در تحقیقی که به منظور تقویت هرچه بیشتر برخورداری از ایده‌های کارشناسان تدوین شده بود، مطرح گردید. روش دلفی به روشی گفته می‌شود که در آن به طور مشارکتی و بر مبنای اطلاعات موجود از ایده و نظر افرادی که کارشناس محسوب می‌شوند بهره‌برداری می‌گردد (Hader and Hader, 1995: 12).

این روش برای تفکیک و شکستن موضوعها به ابعاد

تعریف کرده‌اند (Alexander, E. R, 1981: 12). به طور موجز، برنامه‌ریزی ترسیم آینده‌ای پایدار با توجه به شرایط موجود و ظرفیت‌های مورد نظر است. برنامه‌ریزی به مفهوم امروزی ابتدا در شوروی سابق (۱۹۱۷) آغاز شد (Allmenanger: 2001:33). اما امروزه شاهد گونه‌های متنوعی از اشکال برنامه‌ریزی هستیم که هر کدام در برهه‌ای از زمان و بر اساس روند تکاملی برنامه‌ریزی ظهور یافته‌اند (در جدول شماره ۱، انواع برنامه‌ریزی به شیوه نوین ارائه شده است). از طرفی، در کنار این جریان، شاهد روند ظهور نظریات مختلف برنامه‌ریزی نیز هستیم؛ مثلاً نظریه‌های انتقادی (مکتب فرانکفورت)، نظریه عمومی تصمیم‌گیری، نظریه مارکسیستی، نظریه برنامه‌ریزی وکالتی و ... در قالب مکتبی خاص در برنامه‌ریزی مطرح گردیده‌اند (دانشپور، ۱۳۸۲: ۴۵).

تصویر کشیده شود و اینکه بر اساس مبانی نظری اقتصاد سیاسی طرح CDS چیزی جز سازوکار جدید بازتولید نظام سرمایه‌داری نیست. -قابلیت زندگی شهری: تحلیل شاخص کیفیت زندگی بر اساس معیارهای عینی (معیارهای کالبدی و رفاهی)، صورت گرفته است.

## ۲- مفاهیم، دیدگاه‌ها و مبانی نظری

### ۱-۲- برنامه‌ریزی و انواع آن

برنامه‌ریزی را یک فعالیت اجتماعی یا سازمانی آگاهانه برای توسعه راهبردهایی بهینه از فعالیت‌های آتی در جهت دستیابی به مجموعه‌ای از اهداف مورد نظر برای گشودن مشکلات برنامه‌ریزی در زمینه‌های پیچیده‌ای که با قدرت و تعهد به تخصیص منابع لازم در جهت اجرای راهبرد انتخاب شده همراه است،

جدول شماره ۱- انواع برنامه‌ریزی

نوع برنامه‌ریزی	کشور	ارائه دهنده	سال
برنامه‌ریزی اندک افزا	آمریکا	لیندپلوم	۱۹۶۵
برنامه‌ریزی حمایتی	آمریکا	داویدوف	۱۹۶۵
برنامه‌ریزی عدالت‌خواه	آمریکا	.....	۱۹۶۵
برنامه‌ریزی سیستمی	انگلستان	چادویک	۱۹۶۵
برنامه‌ریزی راهبردی	آمریکا	.....	دهه ۱۹۶۰
برنامه‌ریزی فرآیندی	انگلستان	فالودی	۱۹۷۳
برنامه‌ریزی دادوستدی	آمریکا	فریدمن	۱۹۷۲
برنامه‌ریزی پاسخگو	انگلستان	مک کونل	۱۹۸۱
برنامه‌ریزی دموکراتیک	آمریکا	فین‌اشتاین	۱۹۸۵
برنامه‌ریزی مشارکتی	بریتانیا	هیلی	دهه ۱۹۹۰
برنامه‌ریزی طراحی محور برای جامعه	آمریکا	دیوید والترز و لیندا براون	*۲۰۰۷

(مهدیزاده، ۱۳۸۲: ۱۲) (walters and Brown, 2007)\*



مشی‌هایی که انجام آن‌ها هدف‌های غایی را تحقق می‌بخشد، یاد می‌شود (زیاری ۱۳۷۸: ۲۴ و حکمت‌نیا، موسوی، ۱۳۸۵: ۲۸۱-۲۸۲). اما درباره سرچشمه این رویکرد در برنامه‌ریزی کالبدی، می‌توان مدعی بود که با نی‌فیلد، از دانشگاه شیکاگو، اولین اظهارنظر منسجم در این باره را ارائه کرده است (اسدی، ۱۳۸۲: ۳۲). در اواسط دهه ۱۹۶۰، رایبر با همکاری دیوید اف مقاله نظریه انتخاب در برنامه‌ریزی (A Choice Theory of Planning) را ارائه کرد که به نوعی پایه‌گذار این رویکرد در برنامه‌ریزی کالبدی بوده است (Faludi, 1982: 97). از نظر زمانی ظهور طرح‌های راهبردی در برنامه‌ریزی شهری به دهه‌های ۷۰ و ۸۰ بازمی‌گردد. در این برهه زمانی با طرح تئوری راهبرد عمومی، طرح‌های راهبردی عمومیت یافت. روند تاریخی رویکردهای متعدد در برنامه‌ریزی شهری در جدول شماره ۲ ارائه شده است.

## ۲-۲- رویکرد راهبردی و برنامه‌ریزی راهبردی - ساختاری

راهبرد یا استراتژی ریشه در مفاهیم نظامی دارد که اولین بار در کتاب «هنر جنگ» نوشته «سون تزو» در حدود شش قرن قبل از میلاد مطرح گردید. استراتژی به چه باید انجام گیرد، مربوط می‌شود که به نحوی با مفهوم برنامه‌ریزی - که به چگونه انجام گرفتن کارها مربوط می‌شود - متفاوت است (یمینی دوزی سرخابی، ۱۳۸۲: ۳۵). این مفهوم از سال‌های دهه ۸۰-۱۹۷۰ توسط بیشتر شرکت‌های تجاری و سازمان‌های اداری از علوم جنگی اقتباس گردید، اما مبانی نظری آن از نظریه سیستم‌ها و نظریه تصمیم‌سازی در مدیریت اخذ شده است (مهدی‌زاده و دیگران، ۱۳۸۲: ۱۷۵). بنابراین، این رویکرد نوین ابتدا در بخش خصوصی و سپس در بخش عمومی به کار گرفته شد (مرادی‌مسیحی، ۱۳۸۴: ۴۳) و از آن به معنای مجموعه راه‌ها، روش‌ها و خط-

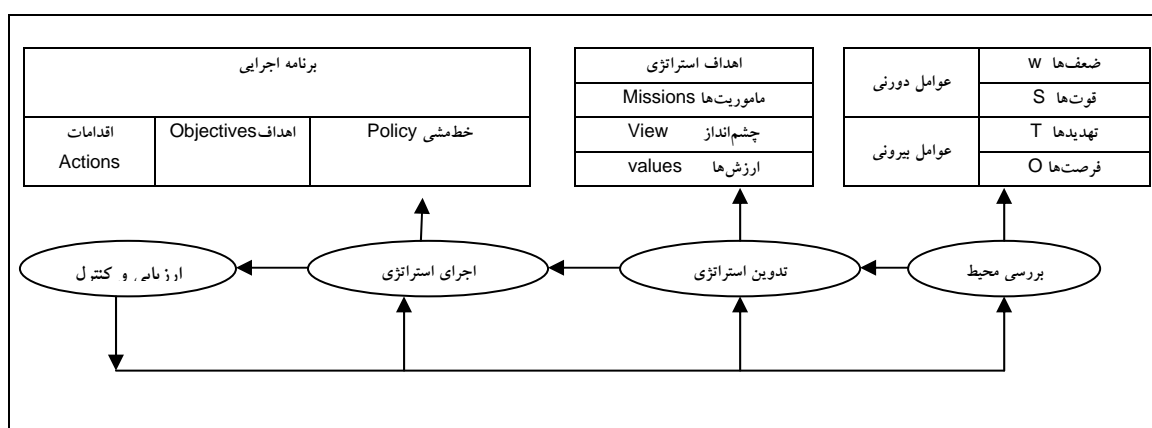
جدول شماره ۲- روند تاریخی تئوری‌های برنامه‌ریزی شهری.

تاریخ	۱۹۰۰	۱۹۵۰	۱۹۶۰	۱۹۷۰	۱۹۸۰-۱۹۷۰	۱۹۸۰	۱۹۹۰
نتیجه	طرح کلی Master Plan	طرح جامع Comprehensive Plan	طرح اجتماع محور Community Oriented Plan	طرح توسعه Development Plan	طرح راهبردی Strategic Plan	طرح اجرایی و فرایندی Action & Process Plan	ضوابط و طرح توسعه
رویکرد	زیباسازی شهری	برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای	برنامه‌ریزی مشارکتی	برنامه‌ریزی محیطی	برنامه‌ریزی سیستمی	برنامه‌ریزی فرایندی	برنامه‌ریزی سستی جدید
تئوری	برنامه‌ریزی کالبدی	برنامه‌ریزی جامع	برنامه‌ریزی اجتماعی	برنامه‌ریزی اکولوژیکی	برنامه‌ریزی راهبرد عمومی	برنامه‌ریزی استراتژیک	برنامه‌ریزی کالبدی

Cooper, 1988: 2

اصلی توسعه کالبدی و روندهای اقتصادی-اجتماعی درازمدت نظر دارد و برنامه‌ریزی برای عرصه‌های فرعی و جزئی را به عهده طرح‌های مشخص و شرایط خاص زمانی و مکانی آنها و اجرای تدریجی واگذار می‌کند (مهديزاده و ديگران، ۱۳۸۵: ۲۵۳-۴۰۱).

برنامه‌ریزی استراتژیک سعی در بیان و معرفی وجوه بیرونی شهر دارد و با توجه به تعیین و جایگاه نقش شهر در آینده، به بررسی ساختارهای درونی می‌پردازد. به طور کلی، طرح‌های ساختاری-راهبردی بنا به ماهیت نگرش سیستمی خود، در درجه اول به حفظ کلیت شهر و ایجاد تعادل پویا میان روندهای



شکل شماره ۱- عناصر اصلی فرآیند برنامه‌ریزی استراتژیک و مراحل تهیه تا اجرا (منبع: هانگرو ویلن، م ۱۳۸: ۲۱ و سعیدنیا، ۱۳۸۲: ۱۳)

و طبیعی در این شهر و تأکید بر آن است؛ برنامه‌ریزی راهبردی دوربان آفریقای جنوبی<sup>۲</sup> (۱۹۹۶) طرح راهبردی این شهر برای مقابله با بی‌عدالتی و تبعیض از طریق تدوین اهداف بلندمدت و ایجاد شیوه‌هایی برای دستیابی به اهداف کوتاه‌مدت تهیه شده است (<http://www.cityoftehran.org/strategic>); طرح راهبردی-ساختاری توسعه و عمران تهران (۱۳۸۶) با اهداف: تهران؛ شهری با اصالت و هویت ایرانی - اسلامی؛ تهران؛ شهری دانش پایه، هوشمند و جهانی؛ تهران؛ شهری سرسبز و زیبا، شاداب و سرزنده با فضاهای عمومی متنوع و گسترده؛ تهران؛

برای مثال، در این خصوص می‌توان به نمونه‌ای از تجارب برنامه‌ریزی ساختاری-راهبردی به شرح زیر اشاره کرد: برنامه راهبردی لندن (۱۹۹۸) که هدف آن تبدیل شهر لندن به پایتخت اروپایی از طریق استراتژی SDS<sup>۱</sup> است؛ برنامه راهبردی بارسلون (اسپانیا، ۱۹۹۰) که هدف آن بهبود کیفیت زندگی شهروندان، افزایش دایره نفوذ بارسلون در مدیترانه و خدمات‌رسانی در ابعاد مختلف است؛ برنامه راهبرد سئول (۱۹۹۸) با هدف تنظیم برنامه‌ای مدون برای ساختار مدیریتی شهر است؛ برنامه راهبردی استانبول (۱۹۹۸) در قالب هویت بخشی و حفاظت از میراث تاریخی - فرهنگی

<sup>2</sup> -Durban structure plan

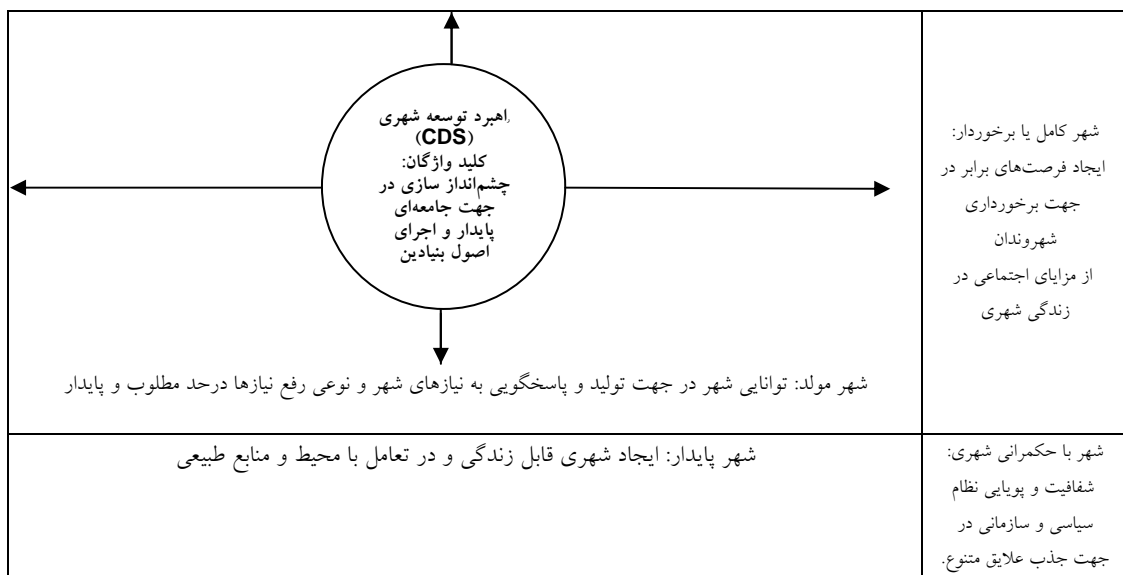
1- Spatial Development Strategy (SDS)

شهری امن و مقاوم در برابر انواع آسیبها و مقاوم در برابر مخاطرات و سوانح؛ تهران؛ شهری پایدار و منسجم با ساختاری مناسب برای سکونت، فعالیت و فراغت؛ تهران؛ شهری روان با رفاه عمومی و زیرساخت‌های مناسب، همراه با تعدیل نابرابری‌ها و تأمین عادلانه کلیه حقوق شهروندی؛ تهران؛ کلانشهری با عملکردهای ملی و جهانی و با اقتصادی مدرن و مرکزیت امور فرهنگی پژوهشی و سیاسی در سطح کشور، و حداقل یکی از سه شهر مهم و برتر منطقه آسیای جنوب غربی (وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۸۶: ۱).

### ۳-۲- استراتژی توسعه شهر (CDS)

استراتژی توسعه شهری با ماهیت راهبردی و برای کمک به ایجاد دموکراسی تصمیم‌گیری و بهبود وضع زندگی توسط سازمان ائتلاف شهرها (Cities Alliance) در سال ۱۹۹۹ پیشنهاد گردید ( Cities Alliance, )

(2004 & Cities Alliance, 2005). در استراتژی توسعه شهری شرایطی فراهم می‌شود که در آن به شیوه‌ای دموکراتیک و مشارکتی به حل مسأله فقر شهری و توسعه اقتصادی آن می‌پردازد (UMP City Development Strategy, 2002:8). بنابراین، فرآیند استراتژی توسعه شهری با تکیه بر سرمایه‌های درون جامعه شهری به حل مسائل و مشکلات آن به شیوه‌ای سیستمی و سلسله‌مراتبی می‌پردازد (Center for Urban Development Studies, 2001:12 این رویکرد نوین به عنوان اقدامی عمده در قرن ۲۱ بر آن است که زمینه‌های برخوردار شدن شهروندان از زندگی و خدمات پایه شهری را فراهم ساخته، شعار «شهر برخوردار» یا «شهر کامل» (Inclusive City) را در برابر «شهر محروم» یا «شهر فاصل» (Exclusive City) احیا کند (شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری، ۱۳۸۲: ۱۳) (شکل شماره ۱).



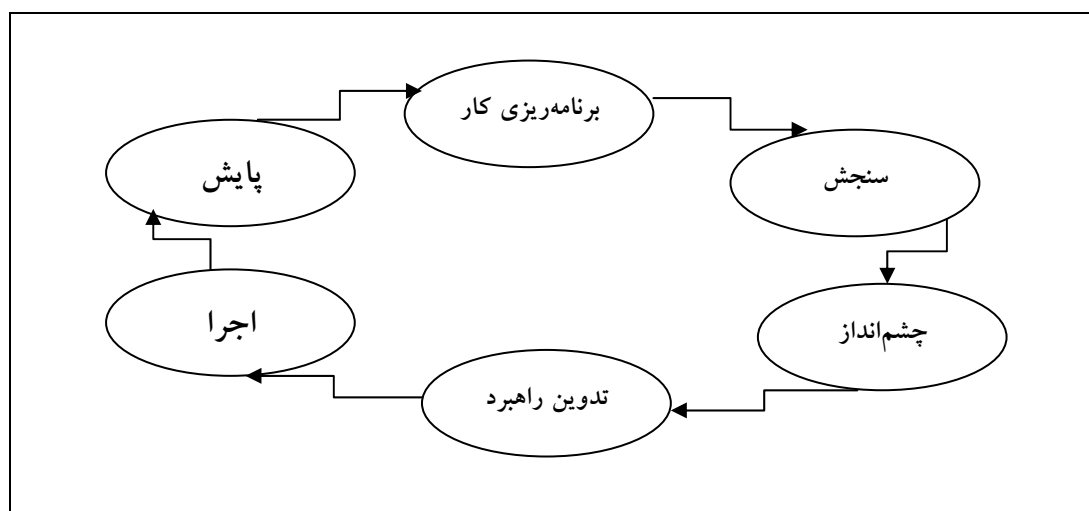
Source: Cities Alliance, 2008: 25

شکل شماره ۲- چهارچوب تحلیلی برای عملکرد شهری از دید استراتژی توسعه شهری

شهری عبارتند از: ۱-قابلیت زندگی - این مفهوم ریشه در کفایت اقتصادی، سیاسی، و الزامات اجتماعی یک شهر دارد (Myers, 1987:108)؛ ۲-رقابت پذیری؛ ۳-بانک پذیری و ۴-مدیریت و حکمرانی خوب شهری.

CDS به عنوان برنامه عمل (Action Plan) برنامه-ریزی استراتژیک به حساب می‌آید و در فرایندی پویا مبتنی بر اندیشه استراتژیک تهیه و اجرا می‌شود (شکل شماره ۲). بر این اساس، استراتژی توسعه شهر توانمند بر تهیه و اجرای سند تأکید داشته، تدوین آن بر پایه چشم‌انداز سازی مشارکتی است (گلکار، آزادی، ۱۳۸۴: ۵۹). عناصر سازنده و مراحل فرآیند تهیه و اجرای سند «راهبرد توسعه شهر» (CDS) برحسب ویژگی و نیاز شهرها به میزان قابل ملاحظه‌ای متنوع هستند. با وجود این، فرآیند تهیه و اجرای سند به طور کلی از شش گام تشکیل می‌شود: گام اول: برنامه‌ریزی کار؛ گام دوم: سنجش وضعیت؛ گام سوم: چشم‌انداز سازی؛ گام چهارم: تدوین راهبرد؛ گام پنجم: اجرا و گام ششم: پایش (Sim et al:2003: 121).

به طور کلی، اهداف راهبرد توسعه شهری در قالب سه هدف عمده طراحی شده‌اند: الف) مدیریت و حکمرانی خوب شهری - حکمرانی خوب شهری شامل گستره وسیعی از مشارکت‌ها و همکاری میان مردم، دولت و بخش خصوصی است (Muritzen, 2002: 50)؛ ب) رشد اقتصادی و ج) کاهش فقر (اشرفی، ۱۳۸۸: ۹۲). اعضای ائتلاف شهرها به دنبال بهبود و توسعه کارایی و تأثیر توسعه شهرها در کشورهای در حال توسعه هستند. آنها برنامه‌های خود را بر مبنای پیش‌بینی جمعیتی خود تنظیم کرده‌اند. بر مبنای این پیش‌بینی، جمعیت شهری جهان در سال ۲۰۲۰ به ۴/۴ میلیارد یا ۶۰ درصد جمعیت جهان خواهد رسید (UNCHS, 1999: 2) همچنین در بازه زمانی ۱۹۹۵ تا ۲۰۱۵ تعداد ابرشهرها (Mega-city) (شهرهای با بیش از ۱۰ میلیون نفر) دو برابر؛ یعنی ۲۶ مورد می‌شود (World Bank, 1999: 25). بر مبنای این پیش‌بینی، سازمان ائتلاف شهرها، رویکرد CDS را به عنوان راهکاری برای حل معضلات شهرها مطرح می‌نماید. در این راستا، مهمترین اصول راهبرد توسعه



شکل شماره ۳- فرآیند تهیه و اجرای سند استراتژی توسعه شهری (CDS)

خصوصی است (UMP City Development Strategy, 2002:11).

بنابراین، فرایند CDS شامل استراتژی دورنمای یکپارچه شهری، بهبود حکومت و مدیریت شهری، افزایش سرمایه‌گذاری و کاهش سیستماتیک و مداوم فقر شهری است. بیشترین اهمیت این رویکرد، این است که به عنوان یک استراتژی گسترده شهری، شهر را به عنوان موتور توسعه اقتصادی در نظر می‌گیرد و تاثیر مستقیم در کاهش فقر، رشد اقتصادی محلی و بهبود حکمرانی دارد. رویکرد CDS با توجه به شرایط ملی و محلی تغییر می‌کند. با وجود این، بدون توجه به تفاوت‌های محلی، اغلب استراتژی‌های توسعه شهری به عنوان یک فرایند مشارکتی و بهبودی مؤثر در سه موضوع مدیریت شهری، رشد اقتصادی و کاهش فقر مورد توجه است.

### ۳- یافته‌ها

۳-۱- تحلیل نقاط قوت، ضعف، فرصت‌ها و تهدیدها  
در این قسمت برای دستیابی به قضاوتی صحیح، نظرات پنج پنج نفر از اساتید دانشگاه با استفاده از روش دلفی در چندین مرحله ارسال و دریافت پرسشنامه، تحلیل و بررسی و نتایج در قالب جداول SWOT ارائه شده است. براساس آنچه که در جدول شماره ۳ ارائه شده است، در رابطه با مطالعات امکان-سنجی به کارگیری راهبرد توسعه شهری در شرایط کنونی ایران می‌توان به دو دسته عوامل درونی و بیرونی اشاره کرد و در رابطه با عوامل بیرونی می‌توان

به‌طور کلی، پنج ویژگی یا مشخصه CDS به شرح زیر است:

- فرایند CDS توسط شهر انجام شده و نتیجه و محصول آن نیز شهر را در برمی‌گیرد.

- این فرایند در کنار چشم‌انداز بلندمدت دارای طرح‌های کوتاه‌مدت اجرایی است.

- مشارکت در میان تمام گروه‌های ذی‌نفع در جریان است.

- CDS، فرآیندی جامع بوده، تحت موضوع خاصی نیست.

- این فرایند نوعی ابداع روش‌های نوین برای پایداری و توسعه بهینه شهر است (CDS in China a manual 2004: 1 به نقل از اشرفی، ۱۳۸۸: ۹۵).

با توجه به تنوع شهرها، بهترین برنامه قابل اجرایی جهانی برای پیاده کردن استراتژی توسعه شهری وجود ندارد. هر شهری نیازمند شناسایی و مشخص کردن فرصت‌ها و مشکلات خود است که ممکن است به طور قابل توجهی نسبت به مکانی که واقع شده، سطح اقتصاد و توسعه نهادی و بسیاری فاکتورهای دیگر متفاوت باشد. برای مثال CDS در شهر کونکای<sup>۱</sup> اکوادور بر روی کاهش فقر و رشد اقتصادی در چهارچوب طرح سرمایه‌گذاری استراتژیک تمرکز دارد و تلاش می‌کند فرایند مشارکت در شهر را توسعه دهد، در صورتی که در شهر شن یانگ<sup>۲</sup> چین، بازتعریف نقش اجتماعی حکومت شهری و افزایش رشد اقتصادی از طریق فرایند تصمیم‌سازی بخش

3-Cuenca  
1-Shenyang

به ۹ فرصت و ۱۶ تهدید و نیز در رابطه با عوامل داخلی می‌توان به ۸ قوت و ۲۹ نقطه ضعف اشاره کرد. در مجموع ۱۷ نقطه قوت و فرصت و ۴۵ نقطه ضعف و تهدید در رابطه با به کارگیری استراتژی توسعه شهری وجود دارد. با تحلیلی ساده می‌توان به این نتیجه رسید که در شرایط کنونی، ایجاد تغییرات بنیادی، بویژه در مدیریت شهری، اقتصاد شهری و شاخص‌های کیفیت زندگی در جهت بسترسازی به کارگیری راهبرد توسعه شهری امری ضروری است. ضعف ساختاری مدیریت شهری در شرایط کنونی

ظرفیت مناسبی برای اجرای طرح استراتژی توسعه شهری را نداشته، ایجاد تحولاتی در آن را می‌توان ضروری و حیاتی مطرح کرد. از طرفی، در بسیاری موارد محیط شهری (جز در موارد معدودی از شهرها چون تهران، اصفهان و ...) بویژه شهرهای متوسط و کوچک فاقد زیرساخت‌های مناسب ارتباطی و شبکه اینترنتی هستند. بنابراین، به کارگیری راهبرد توسعه شهری به منظور ایجاد شهرهای قابل زندگی تنها با فراهم بودن مقدماتی امکان‌پذیر است که در صورت عدم ایجاد این شرایط دستاورد مفیدی نخواهد داشت.

جدول ماتریس شماره «۱»: SWOT و نحوه تعیین استراتژی‌ها

<p>نقاط ضعف W</p>	<p>نقاط قوت S</p>	<p>ماتریس SWOT</p>
<p>استراتژی‌های بازنگری WO</p>	<p>استراتژی‌های رقابتی یا تهاجمی SO</p>	<p>فرصت‌ها O</p>
<p>استراتژی‌های تدافعی WT</p>	<p>استراتژی‌های تنوع ST</p>	<p>تهدیدها T</p>



تعیین استراتژی‌های کوتاه مدت و بلند مدت توسعه

جدول ماتریس شماره ۲- نقاط قوت، ضعف، فرصت ها و تهدیدهای استراتژی توسعه شهری CDS

شاخص	نقاط قوت S	نقاط ضعف W	فرصت ها O	تهدیدها T
ویژگی‌های شهری	<ul style="list-style-type: none"> <li>* وجود بنیه قوی فرهنگی در فعالیت های مشارکتی</li> <li>* وجود سیستم شورایی</li> <li>* افزایش سطح سواد و آگاهی مردم</li> <li>* ایجاد شورایی‌ها</li> <li>* تشکیل هیات امنای مساجد</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* ضعف نهادهای اجرایی محلی و محدودیت اختیارات آنها</li> <li>* رویکرد آمرانه در مدیریت شهری و عدم همکاری و مشارکت نهادها و نیروهای محلی</li> <li>* فقدان اراده سیاسی و مدیریتی</li> <li>* ضعف مدیریت یکپارچه شهری</li> <li>* فقدان نیروی متخصص</li> <li>* کم رنگ بودن نهادهای غیر دولتی</li> <li>* ضعف قانونی و نظری مدیریت شهری</li> <li>* عدم مشارکت مردمی</li> <li>* ضعف بنیه مالی، * گسترش رانت خواری</li> <li>* فقدان نظام مدیریتی و حاکمیتی مستقل، * فقدان حکمروایی خوب شهری</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* انعطاف پذیری رویکرد راهبردی با شرایط بومی</li> <li>* وجود نظام سلسله مراتب برنامه ریزی در سطوح مختلف</li> <li>* بروز تمایل در تغییر نگرش های برنامه ریزی در میان سازمان های مسوول</li> <li>* شیوع بحث های نظری پیرامون مباحث مشارکت، کثرت گرایی و . . .</li> <li>* نقش NGOها و CBOها</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* وابستگی شدید به شرایط اقتصادی سیاسی و اجتماعی</li> <li>* رویکرد متمرکز و از بالا به پایین در مدیریت شهری</li> <li>* وجود نگرش بخشی در سیستم کلان مدیریتی</li> <li>* واگرایی مدیریت شهری</li> </ul>
اقتصاد شهری	<ul style="list-style-type: none"> <li>* وجود نیروی کار فعال فراوان</li> <li>* بازار گسترده خرید</li> <li>* پتانسیل اقتصاد گردشگری</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* ضعف جاذبه سرمایه گذاری</li> <li>* فقدان برنامه جامع اقتصادی برای شهر</li> <li>* عدم تعیین نقش خاص اقتصادی برای شهر و برنامه مزیت سنجی اقتصادی شهر</li> <li>* ضعف مالی و سازمانی نهادهای درگیر</li> <li>* وجود بخش غیررسمی در شهر</li> <li>* ضعف سیستم الکترونیکی شهرها و زیرساخت های ارتباطی</li> <li>* عدم وجود سایت الکترونیکی اختصاصی شهر در جهت معرفی مزیت های سرمایه گذاری در شهر برای افراد مختلف، * توزیع ناموزون فرصت های اشتغال</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* منابع غنی مادی</li> <li>* وجود جاذبه های گردشگری (طبیعی و انسانی)</li> <li>* بهره‌مندی از ظرفیت بالای نیروی انسانی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* وجود اقتصاد تک محصولی</li> <li>* وابستگی شدید اقتصادی</li> <li>* تورم</li> <li>* تحریم های اقتصادی</li> <li>* محدودیت های سیاسی</li> <li>* رویکرد کناره گیری دولت از اقتصادی شهری</li> </ul>
قابلیت زندگی شهری	<ul style="list-style-type: none"> <li>* تعاملات فرهنگی و کنش های متقابل اجتماعی</li> <li>* پیشینه غنی هنری</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* جدایی گزینی فضایی در شهرها و گسست طبقاتی</li> <li>* مسکن نامناسب</li> <li>* دسترسی نامناسب به خدمات</li> <li>* فقر گسترده شهری به ویژه در شهرهای حاشیه ای</li> <li>* توزیع ناموزون درآمد</li> <li>* تخریب گسترده محیط زیست شهری و زمین های کشاورزی پیرامون آن</li> <li>* آلودگی زیست بوم شهری و کمبود فضای سبز، * ضعف سیستم حمل و نقل</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* طرح مساله کیفیت زندگی شهری در محافل علمی و سازمان های مسوول</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* تمرکز گرایی امکانات و خدمات</li> <li>* گسترش اسکان غیررسمی</li> <li>* گسست قومی</li> <li>* فقدان استراتژی جامع توسعه</li> <li>* نفی جنبه‌های مادی زندگی</li> </ul>

## جدول ماتریس شماره ۳- ماتریس SWOT و عوامل اصلی تاثیرگذار بر اجرای استراتژی توسعه شهری در ایران

بیرونی	درونی
<p>فرصت‌ها O</p> <p>O<sub>1</sub>= شیوع بحث‌های نظری پیرامون مباحث مشارکت، کثرت گرایی و . . .</p> <p>O<sub>2</sub>= بروز تمایل در تغییر نگرش‌های برنامه‌ریزی در میان سازمان‌های مسوول</p> <p>O<sub>3</sub>= طرح مساله کیفیت زندگی شهری در محافل علمی و سازمان‌های مسوول</p> <p>O<sub>4</sub>= انعطاف‌پذیری رویکرد راهبرد توسعه شهر با شرایط بومی</p> <p>O<sub>5</sub>= وجود جاذبه‌های گردشگری و منابع غنی</p>	<p>قوت‌ها S</p> <p>S<sub>1</sub>= تعاملات فرهنگی و کنش‌های متقابل اجتماعی</p> <p>S<sub>2</sub>= وجود نیروی کار فراوان و بازار گسترده خرید</p> <p>S<sub>3</sub>= وجود بنیه غنی فرهنگی در فعالیت‌های مشارکتی</p> <p>S<sub>4</sub>= پیشینه هنری</p> <p>S<sub>5</sub>= سازمان‌های محلی</p>
<p>تهدیدها T</p> <p>T<sub>1</sub>= وجود نگرش بخشی در سیستم کلان‌مدیریتی</p> <p>T<sub>2</sub>= رویکرد متمرکز و از بالا به پایین در سیستم کلان‌مدیریتی</p> <p>T<sub>3</sub>= فقدان استراتژی جامع توسعه</p> <p>T<sub>4</sub>= وجود اقتصاد تک‌محصولی و وابستگی اقتصادی</p> <p>T<sub>5</sub>= تورم</p> <p>T<sub>6</sub>= وابستگی شدید به شرایط و نوسانهای اقتصادی، سیاسی و اجتماعی</p> <p>T<sub>7</sub>= تحریم‌های اقتصادی</p> <p>T<sub>8</sub>= حاشیه‌نشینی رو به رشد و سیل عظیم مهاجرت روستایی شهری</p> <p>T<sub>9</sub>= تمرکز گرایی امکانات و خدمات و گسست قومی</p> <p>T<sub>10</sub>= محدودیت سیاسی و رویکرد بیگانگی دولت</p>	<p>ضعف‌ها W</p> <p>W<sub>1</sub>= ضعف مدیریت یکپارچه شهری</p> <p>W<sub>2</sub>= ضعف جاذبه‌های سرمایه‌گذاری در شهر و فقر شهری</p> <p>W<sub>3</sub>= کم‌رنگ بودن نهادهای غیردولتی NGOها و CBOها</p> <p>W<sub>4</sub>= دسترسی نامناسب به خدمات</p> <p>W<sub>5</sub>= توزیع ناموزون درآمد و ضعف بنیه مالی</p> <p>W<sub>6</sub>= فقدان برنامه جامع اقتصادی و عدم تعیین نقش اقتصاد شهری</p> <p>W<sub>7</sub>= انتصابی بودن عناصر مدیریتی و گسترش رانت خواری</p> <p>W<sub>8</sub>= عدم حکمرانی خوب شهری و مشارکت مردمی</p> <p>W<sub>9</sub>= ضعف نهادهای اجرایی محلی و محدودیت اختیارات</p> <p>W<sub>10</sub>= رویکرد آمرانه در مدیریت شهری و عدم همکاری و مشارکت نهادها و نیروهای محلی</p> <p>W<sub>11</sub>= فقدان اراده سیاسی و مدیریتی</p> <p>W<sub>12</sub>= فقدان نیروی متخصص</p> <p>W<sub>13</sub>= ضعف قانونی و مبانی نظری مدیریت شهری</p> <p>W<sub>14</sub>= انتصابی بودن عناصر مدیریتی</p> <p>W<sub>15</sub>= ضعف زیرساختی و ارتباطات الکترونیکی و حمل و نقلی</p> <p>W<sub>16</sub>= روند رو به رشد حاشیه‌نشینی و مسکن نامناسب</p> <p>W<sub>17</sub>= آلودگی زیست‌بوم شهری و تخریب محیط طبیعی شهر و اراضی کشاورزی.</p>

## ۳-۲- ارائه راهبردها و راهکارهای ظرفیت‌سازی

## برای اجرای طرح‌های استراتژی توسعه شهر

## - راهبردهای بازنگری (WO)

در این دسته از راهبردها، ضمن وجود نقاط ضعف درونی شهر، سعی بر آن می‌شود تا از فرصت‌های بیرونی برای ظرفیت‌سازی استفاده شود.

## \* بازنگری در مفاهیم مدیریتی و طرح مبانی

نظری و حقوقی قوی در میان سازمان‌های مسوول؛

## \* بازنگری در مفهوم کیفیت زندگی در جهت حل

معضل فقر شهری و مسائل زیست-محیطی شهر؛

## \* بازنگری در جاذبه‌های گردشگری شهرها به

منظور جذب سرمایه‌ها و درآمد و رفع ضعف مالی؛

## \* بازنگری به جایگاه مشارکتی شهروندان با هدف

بهبود ساختار مدیریتی و ایجاد حکمروایی خوب

شهری.

## - راهبردهای تدافعی (WT)



\* بهبود زیرساخت‌های ارتباطی شهر با هدف گسترش روابط درون شهری و روابط الکترونیکی.

- راهبردهای رقابتی / تهاجمی (SO)

در این راهبردها بر مبنای فرصت‌های بیرونی و نقاط قوت درونی، به ارائه راهکارهایی برای تقویت نقاط قوت و بهبود فرصت‌های طرح استراتژی توسعه شهری می‌پردازیم.

\* بهره‌گیری از نیروی بالقوه مشارکتی در شهرها؛

\* به کارگیری مباحث نظری پیرامون مشارکت و حکمرانی خوب شهری در فرایند عملی تهیه طرح‌ها و برنامه ریزی شهری؛

\* بهره‌گیری از قدرت گردشگری شهرها؛

\* تأکید بر بهره‌گیری راهبرد توسعه شهری به شیوه‌ای بومی شده و متناسب با شرایط؛

\* استفاده از ظرفیت مستعد هنری و تعاملات فرهنگی در شهرها.

- راهبردهای تنوع (ST)

در این دسته از راهبردها به نقاط قوت درونی و تهدید بیرونی در جهت ارائه راهبرد توجه می‌شود.

\* تنوع بخشی به منابع درآمدی شهرها و شهرداریها؛

\* به کارگیری رویکرد پایین به بالا در سیستم کلان مدیریتی با هدف به کارگیری نیروهای کار محلی؛

\* تنوع بخشی به امکانات و خدمات در جهت دسترسی آسان و مناسب.

در این راهبرد، سعی کرده ایم که با توجه به آسیب پذیری شهر (نقاط ضعف و تهدید) به ارائه راهکارها و راهبردهایی پردازیم.

\* رفع هرگونه رویکرد آمرانه و ایجاد تعاملی دوطرفه در سیستم مدیریتی کلان و خرد؛

\* جایگزین نمودن رویکرد جامع به جای رویکرد بخشی در سیستم مدیریتی کلان و مدیریت شهری؛

\* تدوین استراتژی جامع توسعه شهری در راستای حل معضل اقتصادی شهر؛

\* ایجاد منابع متعدد درآمد و رهایی از وابستگی به تک محصولی؛

\* جایگزین نمودن حکمروایی خوب شهری به جای رویکرد آمرانه در سیستم مدیریت شهری؛

\* اصلاح قانونی و حقوقی مدیریت شهری در جهت پایدار؛

\* حمایت مالی دولت از شهرداریها به منظور جلوگیری از کسب درآمد شهرداریها از راه‌های غیرقانونی (مثلاً فروش تراکم)؛

\* ریشه‌یابی و حل معضلات روستایی در جهت کاهش سیل حاشیه نشینی (که به نحوی رویکرد های کاهش فقر راهبرد توسعه شهری را بی اثر می‌کند.)؛

\* ایجاد نوعی سیاست تمرکز زدایی با هدف دسترسی تمام شهرها به خدمات و جلوگیری از جابه‌جایی‌های جمعیت؛

\* فعال نمودن نهادهای غیر دولتی در شهرها با هدف تقویت ابعاد مدیریتی شهر؛

#### ۴- نتیجه گیری

بر اساس نتایج به دست آمده از تحقیق، فرضیات مورد نظر به اثبات می‌رسد. لذا نظام برنامه‌ریزی، اقتصادی و مدیریت شهری کشور برای تهیه و اجرای استراتژی توسعه شهری (CDS)، شرایط و پیش شرط‌های مناسبی ندارد. به عبارتی دیگر، فرضیه این تحقیق که از سه فرضیه فرعی تشکیل شده است، بر اساس جدول SWOT و نیز بررسی‌های صورت گرفته از نظرات خبرگان (۵ نفر از اساتید دانشگاه)، تایید می‌گردد.

بر اساس بررسی‌های صورت گرفته با استفاده از تکنیک تحلیل SWOT و روش دلفی، می‌توان به ضعف درونی شدید شهرهای ایران و آسیب‌پذیری بالای آنها از بعد شاخص‌های بررسی شده پی برد. از یک سو، فقدان شرایط و ظرفیت لازم برای اجرای طرح‌های استراتژی توسعه شهری و از سوی دیگر، نیاز مبرم این شهرها به اجرای چنین طرح‌هایی نوعی مدیریت جامع‌نگر را می‌طلبد. در دسته‌بندی مسائل موجود شهرها علاوه بر مشکلات درونی در جهت اجرای طرح‌های CDS باید به مشکلات فراشهر در نظام برنامه‌ریزی شهری نیز اشاره کرد؛ مثلاً ضعف طرح جامع آمایش سرزمین به عنوان نوعی ضعف بیرونی شهر در جهت تهیه طرح راهبرد توسعه شهری است. در این میان، بخش‌های اجرایی کشور به عنوان متولیان (تهیه و اجرا)، طرح‌های شهری، دارای محدودیت اختیارات (خصوصاً شهرداری) هستند. "در واقع، دخالت و در برخی موارد اعمال سلیقه شخصی،

بدنه سستی از سیستم برنامه‌ریزی شهری را ایجاد کرده است" (رهنمائی و شاه‌حسینی، ۱۳۸۵: ۸۳). در چنین فضایی روند تهیه طرح‌ها و تصویب آن در فضایی جدا از فضای عمومی صورت می‌گیرد؛ حال آنکه از اهداف اساسی رویکرد CDS ایجاد نوعی حکمرانی خوب شهری و مشارکت شهروندان است.

مساله دیگر این است که برای رهایی از معضلات اجرای ناقص طرح‌ها، در گام نخست به بومی‌سازی طرح‌ها و ارائه نوعی برنامه‌ریزی بومی به عنوان مبنای تصمیم‌گیری بپردازیم. همچنین دستیابی به اطلاعات ضروری در محیط شهری تنها با بررسی‌های دقیق میدانی قابل دستیابی و شناخت است. لایه‌های پنهان محیط اجتماعی و فرهنگی شهرها به عنوان مبنای ریشه بسیاری از مشکلات باید به عنوان پیش‌نیاز تهیه و اجرای راهبرد توسعه شهر، شناخته شده، تحلیل گردند. با این شناخت اولیه زمینه برای تدوین رویکرد بر اساس مسائل، مشکلات و نیازهای واقعی فراهم خواهد شد. در کنار آن باید به مطالعات سنجش تحقق‌پذیری طرح‌ها و نیز امکان‌سنجی که هدف این مقاله است اجرا با توجه به ابعاد مختلف شهر پرداخت. این نوع مطالعات زمینه را برای اولویت‌بندی اقدامات فراهم ساخته، نوعی برنامه‌ریزی واقعیت‌گرا را امکان‌پذیر می‌کند، چرا که CDS مبتنی بر اصل چشم‌اندازسازی است و به هیچ وجه به پیش‌بینی (رویه مرسوم طرح‌های شهری) درباره آینده شهر نمی‌پردازد. بنابراین، در نظر گرفتن امکانات و محدودیت و تعیین اولویت‌ها، مبنای ضروری برای چشم‌اندازسازی است،

توجه به بررسی‌های صورت گرفته در شرایط کنونی ظرفیت نظام برنامه‌ریزی، اقتصادی و مدیریت شهری توانایی اجرای این دست طرح‌ها را ندارد.

#### ۵- پیشنهادها

به منظور کاربردی نمودن نتایج حاصل از تحقیق، مهمترین راهکارها و پیشنهادها به شرح زیر ارائه می‌گردند:

- ایجاد نظام یکپارچه مدیریت شهری به عنوان آرزوی دیرینه نظام اداره شهر؛

- بومی سازی طرح‌های وارد شده از کشورهای سرمایه‌داری؛

- برنامه‌ریزی با مردم شهر با هدف شناخت نیازهای آنها؛

- انجام مطالعات امکان‌سنجی و یا ظرفیت‌سنجی قبل از تهیه و اجرای هر طرح مطالعاتی و اجرایی.

چرا که تنها با این امکانات و در نظر گرفتن محدودیت‌هاست که شهر به سوی چشم‌انداز تعریف شده حرکت خواهد کرد.

امروزه چالش اصلی شهرهای کشورهای جهان سوم مساله فقر شهری است. بر این اساس، مساله فقر و فقیران شهری در دیدگاه استراتژی توسعه شهری از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است. بنابراین، تغییر انگاره برنامه‌ریزی برای فقیران به برنامه‌ریزی با فقیران نیاز ضروری طرح‌های شهری در ایران است، چرا که برنامه‌ریزی با گروه‌های آسیب‌پذیر شهر به شناخت کاملی از وضعیت آنها دست می‌یابد که تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی را سهولت می‌بخشد.

بر اساس بررسی‌های صورت گرفته تهیه، تصویب و اجرای استراتژی توسعه شهری باید کاملاً متناسب با مطالعات امکان‌سنجی شهرها صورت پذیرد. و از سه منظر مدیریت شهری، اقتصاد شهری و قابلیت زندگی شهرها (کیفیت زندگی شهری) به آن پرداخته شود. با

#### References

- Ahmadian, R (2003) Feasibility study of using structural-strategic plans in the urban planning system of Iran, Quarterly of urban management, 4, No 14, special issue, planning and urban strategic management.
- Alexander, E.R.(1981), If planning isn't everything, maybe it's something, TPR, vol. 52, No (2).
- Allmendinger. Philip, (2001), planning in postmodern Times, London and NewYork.

- Arpham, Trudy & et al(2001), Healthy city projects in developing countries: The first evaluation, South Bank University, London, SW8,2JZ, UK.
- Asadi, I (2003) Complexity in urban planning issues and the confronting approaches, Quarterly urban management, 4, No 14, Special issue: planning and urban strategic management.
- Asgharpoor, M. J (2008) Multi-criteria decision making models, Tehran University Press. 6<sup>th</sup> edition.

- Ashrafi, U (2009) CDS an new approach in urban planning in a analytical approach, Quarterly of urban management, No 23, 7.
- Barakpoor, N (2002) Conceptual-procedural theories in urbanism, Quarterly urban management, 3, No 10, Special issue: planning and urban design.
- Budget and planning Organization (1993) Evaluation of urban comprehensive plans in Iran, Zista consulting Engineers, Tehran.
- CDS in china: a manual(2004), www.citiesalliance.org
- Center for urban Development studies (2001), Assessment of The Oradea city Development strategy, Harvard University, Research Triangle Institute.
- Cities Alliance for Cities without slum (2005), Action Plan for Moving slum upgrading to scale ..., special summery Edition, The world Bank and UNCHS (Habitat).
- Cities Alliance, (2004) Cities Development Strategy – First Result.
- Cities Alliance, (2008), Guide City Development strategies, UNCHS (Habitat).
- Cooper, Carry, (1998), Module, Comprehensive and strategic planning, Department of Geography and Planning Appalachian state university Boone, NC.
- Cuhls, Kerstin; Blind, Knut und Grupp, Hariolf, (2002): Innovations for our Future. Delphi '98: New Foresight on Science and Technology. Technology, Innovation and Policy, Series of the Fraunhofer Institute for Systems and Innovation Research ISI no. 13. Physical Heidelberg, pp.15ff.
- Dalkey, Norman C. (1969): The Delphi Method: An Experimental Study of Group Opinion, prepared for United States Air Force Project Rand, Santa Monica.
- Daneshpoor, Z (2003) An Introduction to theoretical bases and typology of planning theories with special emphasis on urban planning, Fine Arts Journal, No 10.
- Eto, Hajime(2003), The suitability of technology forecasting/ foresight methods for decision systems and strategy. A Japanese view, in: Technological Forecasting and Social Change, no. 70 (2003) pp. 231-249.
- Faludi, A.(1989), Three Paradigms of Planning Theories, in Healey et al (eds) planning Theory, Pergamon Press.
- Golkar, K and Azadi, J (2005) What is City development strategy? Shahrnegar, 5, No 30.
- Haaj yousefi, A, (2001), Regional Planning in Iran from beginning to 1350s, Quarterly urban management, 2, No 6.
- Häder, Michael and Häder, Sabine (1995): Delphi und Kognitionspsychologie: Ein Zugang zur theoretischen Fundierung der Delphi-Methode, in: ZUMA-Nachrichten, vol.37, 19. November 1995, p. 12.
- Hekmatnia, H and Mousavi, M, (2006) Application of model in Geography with particular reference to regional and urban planning. Elm Novin Press. 1<sup>st</sup> edition, Yazd.
- <http://www.mhud.gov.ir/Portal/Home/ShowPage.aspx?Object=News&ID>
- Hunger, J. David and Thomas, L. Vilen (2005) Principles of strategic

management; Translated by Irabi M. and Izadi, D. Cultural research board publication. Tehran.

- Kaplan, A., Skogstad, A. L. and Girshick, M. A. (1950): The Prediction of Social and Technological Events, in: The Public Opinion Quarterly, XIV, pp. 93-110.

- Mahdizadeh, J, (2003) Limitation of applying strategic planning in Iran. Quarterly urban management, 4, No 14, Special issue: planning and urban strategic management.

- Mahdizadeh, J et al, (2003) strategic planning of urban development (recent global experiences and its place in Iran) Center of urban studies and research of Iran, 2<sup>nd</sup> edition, autumn. Tehran.

- Meyre, Dowell, (1987). Community-Relevant Measurement OF Quality OF Life A Focus on Local Trends, *University of Texas at Austin*, Urban Affairs, Quarterly, Vol. 23 No.I, September 1987 108-125 copyright 1987 Sage Publications, Inc.

- Ministry of Housing and urban Planning, (2007) Tehran strategic-structural plan, Center of urban development plans of Tehran. Tehran.

- Moradi Masihe, V (2005) Strategic planning and its application in urbanism of Iran. (A case study of Tehran Metropolitan area. Tehran Municipality Press. 1<sup>st</sup> edition.

- Mouritzen, P.E. and Svara. J.A. (2002), Leadership at apex, Politicians and administrators in Western Local Governments, Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press

- Mukhija, Vinit(2005), Viewpoint Challenges for international development planning: Preliminary lessons from the case

of the Cities Alliance, Cities, Vol. 23, No. 1, p. 56–62, 2006\_2005 Elsevier Ltd.

- Processing and planning firm of Tehran (2003) Comparative strategic studies of cities in world and Iran (executive board of Municipalities) Municipality of Tehran publication. 1<sup>st</sup> edition.

- Rahnamaee, M. T and Shahosaini, P (2006) Process of urban planning in Iran, Samt Publication. Tehran. 3<sup>rd</sup> edition.

- Saeednia, A (1995) Nature of strategic planning and urban management, Quarterly urban management, 4, No 14. Special issue: planning and urban strategic management.

- Saeednia, A, (1995) The crude thinking of urbanism, Fine Arts Journal, No 1.

- Sarafi, M, (2002) Domestic migration and urban management with emphasis on Iran, Quarterly urban management, No 10, 3, Special issue: migration and urban development.

- Shabanifard, M, (2008) A study of strategic plans in city development, 1<sup>st</sup> proceeding of national conference of geography students, University of Tehran.

- Sim, Loo-Lee and et al(2003), Singapore's competitiveness as a global city: development strategy, institutions and business environment.

- Tourshizian, P (2007) Application of SWOT technique in planning and organizing urban spaces related to tourism development (Torbat Jaam) Pooyesh Journal, No 1, Azad University of Shareh Ray Unit, Tehran.

- UMP City Development Strategy Reports, (2002) Urban Management Programme City Development Strategy: A Synthesis and lesson learned.
- UNCHS (1999) State of the Worlds Cities United Nations Center for Human Settlements, Nairobi.
- Walters, David and Brown, L., (2007), Design first: design-based planning for community, Architectural Press, New York, first published.
- World Bank, A, (1999) Urban and Local Government Development Strategy, World Bank, Washington, DC.
- [www.CityofTehran.org/Strategicplan](http://www.CityofTehran.org/Strategicplan).
- Yamani Dozi Sorkhabi, M, (2003) Development planning, Universities, Theories and Experiences, Shahid Behshti University Press. 1<sup>st</sup> edition. Tehran.
- Ziari, K (2006) Principals of regional planning, Yazd University Press. 4<sup>th</sup> editions. Yazd.