

تاریخ دریافت: ۱۳۹۲/۵/۱۸

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۳/۱/۲۱

## انطباق‌پذیری راهبرد توسعه شهری در نظام برنامه‌ریزی شهری ایران (نمونه مورد مطالعه: شهر شاهرود)

فاطمه جهانی شکیب

دانشجوی دکتری رشته آمایش محیط زیست، دانشکده محیط‌زیست، دانشگاه گرگان

سیده آل محمد

دانش آموخته کارشناسی ارشد رشته برنامه‌ریزی و مدیریت محیط زیست،

اسماعیل صالحی

دانشیار گروه برنامه‌ریزی و مدیریت محیط زیست، دانشکده محیط‌زیست، دانشگاه تهران.

### چکیده

راهبرد توسعه شهری باید جنبه‌های پایداری در تعاریف پیمان‌نامه‌ی شهرها و بانک جهانی و همچنین پایداری به توسعه‌ی پایدار در نظر گرفته شود، بنابراین، پیرامون این موارد بررسی‌هایی انجام شد. در نهایت مشخص شد راهبرد توسعه شهری می‌تواند به‌عنوان سند بالادست طرح جامع هر شهری تلقی شود. شهرداری‌ها متولی و مجری راهبرد توسعه شهر و وزارت راه و شهرسازی می‌تواند ناظر بر عملکرد شهرداری‌ها باشد.

**کلمات کلیدی:** راهبرد توسعه شهری (CDS)، فرآیند برنامه‌ریزی، طرح جامع، برنامه‌ریزی راهبردی، شهر

### ۱- مقدمه

در چهار دهه گذشته، شهرهای جهان با چالش‌های اقتصادی، اجتماعی و محیط‌زیستی و تغییرات سریع مانند رشد سریع جمعیت و تغییرات اجتماعی فضایی، تغییر آب و هوا و مصرف انرژی روبرو شده‌اند. این عوامل تأثیر قابل توجهی در مناطق شهری کشورهای در حال توسعه داشته است (UN Habitat, 2009: 5).

برنامه‌ریزی و مدیریت بخشی و عدم هماهنگی طرح‌های شهری با برنامه‌های عمرانی، ایجاد طرح‌ها در فضای آرمانی و دور از واقعیت، بی‌توجهی به شرایط خاص و عملکرد غالب هر شهر و نبود پیش‌مدون از مسائل نظام برنامه‌ریزی شهری کنونی ایران می‌باشند. این مسائل نتیجه‌ی نگاه بالا به پایین است که به‌عنوان رویکرد غالب در نظام برنامه‌ریزی شهری ایران منجر به تهیه طرح‌ها برای شهروندان و نه با شهروندان می‌شود. تجربه راه‌های گوناگون مشارکت مردم در برنامه‌ریزی شهری به دلیل رویکردهای بالا به پایین، نافرجام مانده است. هدف این مطالعه، امکان‌سنجی و بسترسازی راهبرد توسعه شهری با وجود طرح‌های دیگر در نظام برنامه‌ریزی شهری ایران می‌باشد. در این راستا با مقایسه‌های تطبیقی - تحلیلی اسناد راهبرد توسعه شهری با طرح جامع و فرآیند برنامه‌ریزی شهری، مزایای راهبرد توسعه شهر نسبت به طرح جامع بررسی شده و چگونگی جبران کاستی‌ها و ناکارآمدی‌های طرح جامع و ارتباط طرح جامع با راهبرد توسعه شهری مشخص شده است. مناسب‌ترین جایگاه و مختصات سازمانی راهبرد توسعه شهری در نظام برنامه‌ریزی شهری ایران تبیین شد. در تهیه و اجرای

با پیچیده شدن مسائل شهری، تنوع و کثرت نیازها، نمی‌توان به‌طور طبیعی شهرها را به حال خود رها کرد تا خود به حیاتشان ادامه دهند. طرح‌های توسعه‌ی شهر بنیادی‌ترین ابزار شکل‌دهی شهرها محسوب می‌شوند (سعیدنیا، ۱۳۸۲: ۷). شهرسازی پایدار و توسعه پایدار شهری فرآیند پویایی را بکار می‌گیرد تا به شرایط پایدار دست یابد و نگرانی‌های محیط زیستی، اقتصادی، اجتماعی و پایداری نظارتی را حل و فصل کند (Shen et al., 2011: 20 ; Roy, 2009: 276).

### ۱-۱ بیان مسئله

از مفاهیم نوین برنامه‌ریزی شهری می‌توان به توانمندسازی، مشارکت، توسعه پایدار، رقابتی نمودن شهرها، حکمرانی خوب شهری، برنامه راهبردی<sup>۲</sup> و برنامه‌ریزی محله محور اشاره کرد. راهبرد توسعه شهری<sup>۳</sup> یک نظریه‌ی رویه‌ای، محتوایی و رویکردی نوین در برنامه‌ریزی شهری است که در سال ۱۹۹۹ پیمان‌نامه شهرها با هدف توسعه‌ی پایدار، کاهش فقر و ارتقای مشارکت و ایجاد حکمرانی خوب شهری مطرح نمود (حاتمی‌نژاد و همکار، ۱۳۹۰: ۵۵). بیش از چهل سال از زمان تهیه و اجرای طرح‌های توسعه شهری و از آن جمله طرح‌های جامع، به منظور ساماندهی شهرها می‌گذرد؛ ارزیابی‌هایی کلی ایران گویای این واقعیت است که این طرح‌ها در دستیابی به اهداف خود ناموفق بوده‌اند. درست است که شهرداری‌ها و سازمان‌های تهیه‌کننده‌ی طرح‌ها تجربیات زیادی کسب کرده‌اند. اما به علت وجود برخی ابهامات، تناقض‌ها، عدم-تفکیک وظایف و... بسیاری از مشکلات همچنان پابرجاست (حسین‌زاده و همکاران، ۱۳۸۷: ۱۳۱).

سند CDS برای رشد منطبق با عدالت اجتماعی شهر از طریق همکاری و مشارکت گسترده جامعه در جهت ارتقای کیفیت زندگی کلیه شهروندان به ویژه اقشار فقیر تهیه می‌گردد و هدف اصلی آن تامین توسعه پایدار شهری از طریق ایجاد ظرفیت‌های اجتماعی برای ایجاد مشارکت همگانی می‌باشد

(اشرفی و همکاران، ۱۳۸۸: ۲۳). بسته به نوع مکان، زمینه و بازیگران آن، CDS اشکال زیادی به خود می‌گیرد و همه ذی‌نفع‌ها و بهره‌وران شهری از همه اجزای جامعه را در برمی‌گیرد (CDS in China a manual: 2006: 1). طبق آمار جمعیتی سازمان ملل در سال ۲۰۰۹ حدود ۷۰ درصد از جمعیت ۷۴ میلیون و ۱۹۶ هزار نفری و جوان ایران در مناطق شهری زندگی می‌کنند و از هر ۴ نفر، یک نفر کمتر از ۱۵ سال سن دارد. بررسی و مطالعه‌ی مرکز اسکان بشر سازمان ملل متحد نشان می‌دهد که در سال ۱۴۰۰ جمعیت شهری ایران نه تنها به دو برابر خواهد رسید بلکه ۱۰ میلیون نفر از این ساکنان جدید در شمار گروه‌های کم‌درآمد شهری خواهند بود که حدود ۷-۵ میلیون نفر از آنها در سکونتگاه‌های غیررسمی در شهرهای بزرگ و نواحی مادرشهری سکونت خواهند داشت (UN Habitat, 2009: 204). بر مبنای گزارش چالش شهری دو میلیارد نفر در طی یک نسل به جمعیت شهرنشین جهان افزوده خواهد شد که ۹۸ درصد از این افزایش مربوط به کشورهای در حال توسعه خواهد بود (City Alliance, 2004: 36).

هدف از این مقاله، بررسی جایگاه و نقش راهبرد توسعه شهر در مقایسه با اصول فرآیند برنامه‌ریزی شهری می‌باشد؛ تا از این طریق سنجش کیفی از فرآیند تهیه راهبرد توسعه شهری و میزان انطباق‌پذیری اصول پذیرفته شده آشکار شود و همچنین مختصات سازمانی آن نیز مشخص شود. از طرفی به مطالعه و مقایسه راهبرد توسعه شهر در راستای توسعه پایدار با طرح جامع<sup>۴</sup> پرداخته می‌شود تا به نحوی چگونگی ارتباط این طرح‌ها در نظام برنامه‌ریزی مدیریت شهری مشخص شود. در نهایت برای امکان‌سنجی اجرای راهبرد توسعه شهر در ایران و رسیدن به شرایط لازم برای اجرای بهینه‌ی همسو با توسعه پایدار در راستای پاسخگویی به سؤالات تحقیق، اهداف چنین دنبال شده است: مقایسه راهبرد توسعه شهر با طرح جامع،

<sup>2</sup> Strategic Planning

<sup>3</sup> City development strategy

<sup>4</sup> Master plan

استمداد از روش مشارکتی در فرآیند راهبرد توسعه شهری چشم‌انداز شهر را ترسیم کردند. کاردار در سال ۱۳۸۸ راهبرد توسعه شهری را به عنوان رویکردی راهبردی و نوین در مدیریت، طراحی و برنامه‌ریزی شهری تشریح می‌کند. وی با مروری از تجربیات جهانی در شهرهای چین، دهلی، استونی، شواين، تونس و بعضی شهرهای پایلوت ایران، مشارکت مردم و مسئولان شهری برای تدوین چشم‌انداز و راهبردها را بررسی کرد. صرافی و همکاران در سال ۱۳۸۸ در مطالعه‌ای به عنوان «راهبرد توسعه شهری مبتنی بر توسعه پایدار-مطالعه موردی: شهر شبستر» با روش توصیفی و مطالعه سیستمی و مدل AHP و SWOT با توجه به وضعیت ناپایدار شهر شبستر، راهکارهای مشارکت شهروندان و توسعه اجتماعات محلی و حکمروایی خوب شهری و... را در چارچوب CDS ارائه کرده‌اند. رهنمایی و همکاران در سال ۱۳۸۸ در مطالعه با عنوان «توسعه استراتژیک شهرهای میانی ایران با تأکید بر رویکرد CDS راهی به سوی توسعه منطقه‌ای» با روش کمی و تحلیلی و با هدف تمرکززدایی و توسعه منطقه‌ای و تعادل-بخشی به نظام فضایی شبکه شهری کشور (کلانشهرها، مادر-شهرها و شهرهای میانی)، شهرهای میانی را با سه نقش (گردشگری، دانشگاهی، صنعتی) برای توسعه استراتژیک تقسیم‌بندی نموده است. حاتمی نژاد و همکار در سال ۱۳۹۰ در مطالعه با عنوان «امکان‌سنجی اجرای طرح‌های استراتژی توسعه شهری در ایران» با روش توصیفی-تحلیلی و تکنیک SWOT، شرایط و پیش شرط‌های نظام برنامه‌ریزی، اقتصادی و مدیریت شهری کشور برای تهیه و اجرای CDS بررسی نموده‌اند.

Rasoolimanesh و همکاران در سال ۲۰۱۱ مقایسه‌ای بین تعاریف پیمان‌نامه شهری و بانک جهانی از استراتژی توسعه شهری با هدف دستیابی به توسعه پایدار شهری انجام دادند. CDS برای شهرهای مختلفی با ساختار و نظام حکومتی متفاوت از شهرهای اسلامی گرفته تا نظام حکومتی متفاوت از

امکان‌سنجی و الزامات بسترسازی اجرای راهبرد توسعه شهری در ایران و بررسی جایگاه، نقش و متولی راهبرد توسعه شهر با جانمایی فرآیند تهیه راهبرد توسعه شهری در ماتریس فرآیند برنامه‌ریزی شهری.

در این مقاله به چالش‌های پیش‌رو در مورد اجرایی شدن راهبرد توسعه شهر در ایران پرداخته می‌شود. رابطه‌ی راهبرد توسعه شهر با توسعه پایدار بررسی می‌شود. در نهایت برای امکان-سنجی راهبرد توسعه شهری در ایران به سوالات زیر پاسخ داده می‌شود: کشور ایران، برای تهیه و اجرای راهبرد توسعه شهر چه پیش شرط‌هایی لازم دارد؟ در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت شهری ایران، برای تهیه و اجرای راهبرد توسعه شهر چه چالش‌هایی وجود دارد؟ با وجود طرح‌های جامع و تفصیلی در شهر و طرح‌های هادی در شهرهای کوچک، و برنامه ۵ساله توسعه و عمران اصلاحات شهر داری‌ها، جایگاه راهبرد توسعه شهر کجاست؟ کدام نهاد باید مجری و متولی آن باشد؟

## ۱-۲- پیشینه پژوهش

رفعیان و همکارش در سال ۱۳۸۷ در مطالعه‌ای با عنوان «راهبرد توسعه شهری در جهت تحقق برنامه‌ریزی توسعه شهری» در دو مرحله به تدوین «چشم‌انداز و اهداف بلندمدت» و «تدوین استراتژی و اهداف میان‌مدت» پرداختند. آنها با توجه به اسناد مصوب توسعه شهر در حوزه‌های مختلف، بازدیدهای محلی، جمع‌آوری اطلاعات و اسناد پشتیبانی، پرسش‌گری و برگزاری کارگاه‌های آموزشی و کاربردی و همچنین انجام نشست‌های حضوری با مدیران محلی، به تدوین برنامه راهبردی شهر کرمان اقدام نمودند. اشرفی در سال ۱۳۸۷ در مطالعه‌ای تحت عنوان «CDS رویکردی جدید در برنامه‌ریزی شهری در رویکردی تحلیلی» به بررسی و تشریح رویکرد، اهداف، اصول و فرآیند تهیه آن پرداخت. وی در مطالعه‌ای دیگر با همکارانش به بررسی عوامل مختلف در بسترسازی مناسب جهت بهره‌مندی از برنامه‌ریزی مشارکتی پرداخت. اشرفی و ملک زاده در سال ۱۳۸۹ در شهر مراغه با

ذینفع در جریان است. راهبرد توسعه شهر فرآیندی جامع است و روش‌های نوینی را برای پایداری شهر ابداع می‌کند. اهداف راهبرد توسعه شهر شامل مدیریت و حکمرانی خوب شهری (مشارکت مردم، دولت و بخش خصوصی)، رشد اقتصادی و اشتغال شهری و کاهش فقر هستند (اشرفی، ۱۳۸۸: ۹۳). اصول راهبرد توسعه شهر شامل قابلیت زندگی (کفایت اقتصادی، سیاسی و اجتماعی)، رقابت‌پذیری، بانک‌پذیری و مدیریت و حکمرانی خوب شهری می‌باشد (صالحی، ۱۳۸۷: ۱۴) عناصر اصلی راهبرد توسعه شهر شامل انعطاف‌پذیری، حکومت محلی و مشارکت می‌باشد. اهداف و روش‌های برنامه‌ریزی شهری باید با توجه به طبیعت پویای شهر صورت گیرد که مستلزم بازنگری و اصلاح است برای دستیابی به هدف‌های گروهی، مسئولیت‌پذیری مشترک نیاز است. مشارکت و بهره‌گیری از نظرات و راهکارهای بازیگران کلیدی و تقسیم وظایف در سطوح مختلف تا رسیدن به برنامه‌ریزی در مقیاس‌های کوچک محلی، برای دوری از برنامه‌ریزی متمرکز آمرانه و خطی در همه مراحل ریزی فضایی راهبردی<sup>۱۱</sup> به عنوان رهیافت اصلی و برنامه‌ریزی مشارکتی<sup>۱۲</sup> دریافته جاری است. چشم انداز سازی قلب فرایند برنامه‌ریزی راهبردی می‌باشد (صرافی و همکاران، ۱۳۸۸: ۶۸)

## ۲-۲ مراحل فرآیند تهیه راهبرد توسعه شهر

۱- کجا هستیم؟ (ارزیابی وضع موجود) وضعیت شهر شامل شرایط اقتصادی، اجتماعی، مدیریتی، جغرافیایی، عوامل خارجی مؤثر، نقاط قوت، نقاط ضعف و محدودیت‌های موجود، ارزش‌ها، اولویت‌ها و انتظارات گروه‌های ذینفع و قوانین موجود، مورد بررسی قرار می‌گیرد. گسترش بیش از حد موضوعات، چندان مفید نبوده و زمان و هزینه را هدر می‌دهد. یک روش تحلیلی مانند SWOT به این مرحله کمک می‌کند. ۲- کجا می‌خواهیم باشیم؟ (تنظیم چشم انداز) چشم انداز سازی فعلیتی است که شهروندان و بهره‌وران یک دور

شهرهای سوسیالیستی و سرمایه‌داری با جمعیت‌های متغیر از ۵۰ هزار نفر تا مناطق شهری با جمعیت بیشتر از ۱۰ میلیون ساکن تهیه شده است. در این زمینه می‌توان به شهرهای باماکو<sup>۵</sup> در مالی، یوهانسبورگ<sup>۶</sup> در آفریقای جنوبی، شن‌یانگ<sup>۷</sup> در چین، کراکو<sup>۸</sup> در لهستان، اسکندریه<sup>۹</sup> در مصر، صوفیا<sup>۹</sup> در بلغارستان و غیره اشاره کرد.

## ۲- مبانی نظری

### ۱-۲ معرفی راهبرد توسعه شهر

راهبرد یا استراتژی ریشه در مفاهیم نظامی دارد و از نظریه سیستم‌ها گرفته شده است و به چگونگی انجام گرفتن کارها مربوط می‌شود. راهبرد مجموعه خط‌مشی‌هایی است که هدف نهایی را تحقق می‌بخشد. ظهور طرح‌های راهبردی به دهه‌های ۷۰ و ۸۰ باز می‌گردد (حاتمی نژاد و همکار، ۱۳۹۰: ۶۳). راهبرد توسعه شهر به عنوان جدیدترین رویکرد در برنامه‌ریزی راهبردی، یکی از دو رویکرد اصلی در پیمان نامه شهرها<sup>۱۰</sup> و موضوع اصلی آن می‌باشد (اشرفی و همکار، ۱۳۸۹: ۱۷۰) که تأکید بر سرمایه‌های درون جامعه‌ی شهری و شیوه‌های دموکراتیک، مشارکتی، سیستمی و سلسله‌مراتبی با شعار شهر برخوردار، کامل، مولد و پایدار در مقابل شهر محروم یا فاصل، برای اتحاد شهرها و توسعه مشترک آنها با تعهد بر کاهش فقر شهری دارد (ملکی، ۱۳۸۹: ۴). راهبرد توسعه شهری کیفیت زندگی را برای تمام شهروندان بهبود می‌بخشد و به‌عنوان ابزاری قدرتمند، منابع مالی خود را به کار می‌گیرد (The World Bank, 2006: 50).

پنج ویژگی راهبرد توسعه شهر بدین صورت بیان می‌شود: فرآیند راهبرد توسعه شهر توسط شهر انجام می‌شود و نتیجه آن شهر را در برمی‌گیرد. چشم‌انداز بلند مدت و طرح‌های کوتاه مدت اجرایی دارد. مشارکت در میان تمام گروه‌های

<sup>5</sup> Bamako

<sup>6</sup> Johannesburg

<sup>7</sup> Krakow

<sup>8</sup> Alexandria

<sup>9</sup> Sofia

<sup>10</sup> cities Alliance

<sup>11</sup> Strategic Spatial Planning

<sup>12</sup> Collaborative planning

هدف اصلی توسعه پایدار، تعادل بین الزامات اقتصادی، محیط زیستی و اجتماعی است. برای دستیابی به شهرنشینی پایدار، شهرها نیاز به توسعه ساختارهای اجتماعی و اقتصادی بدون آسیب رساندن به محیط زیست، و دستیابی به یک توازن بین جمعیت‌های انسانی و منابع طبیعی دارد (Abu-Ghazalah, 382: 2008). اگرچه، راهبرد توسعه شهر و توسعه پایدار شهری در بسیاری جهات متفاوتند، ولی راهبرد توسعه شهر در سطوح مختلف در منطقه منجر به پایداری می‌شود (Watson, 151: 2009).

تعریف بانک جهانی بر چهار موضوع تمرکز دارد: زندگی پذیری، رقابت‌پذیری، حکومت خوب، بانک پذیری و تعریف پیمان‌نامه شهرها بر پنج موضوع تمرکز دارد: پناهگاه، توسعه اجتماعی و ریشه‌کنی فقر، توسعه اقتصادی، حکومت و مدیریت محیط‌زیست (ECON & CLG, UTS, 2005). به منظور ارزیابی پایداری راهبرد توسعه شهر به توسعه پایدار، دو تعریف راهبرد توسعه شهر، در چهار جنبه‌ی پایداری توسعه (حفاظت محیط‌زیست، توسعه اقتصادی، اجتماعی و شیوهی حکومت) مقایسه می‌شوند. تعریف راهبرد توسعه شهر در بانک جهانی، قسمت‌هایی از فعالیت‌های حفاظت محیط‌زیست را می‌پوشاند و بر پایداری جنبه‌های اقتصادی و اجتماعی و طرز حکومت تمرکز زیادتری دارد. در حالی که راهبرد توسعه شهر پیمان‌نامه شهرها، پایداری محیط‌زیست را جنبه‌ی کلیدی می‌داند. پایداری، تعادل یکپارچه‌ای میان همه‌ی جنبه‌های اقتصادی، اجتماعی، محیط زیست و شیوهی حکومت است. این دو تعریف راهبرد توسعه شهر نمی‌توانند یک توسعه پایدار شهری را بسازند، بلکه هر کدام در برخی جنبه‌ها موفقتانند (Rasoolimanesh, 2011: 158).

راهبرد توسعه شهر با تعریف بانک جهانی، اقتصاد و اجتماع و طرز حکومت را مورد توجه قرار می‌دهد و با تعریف پیمان‌نامه شهرها، محیط‌زیست جنبه‌ی کلیدی می‌یابد. در حالی که

نمای مشترک از آینده جامعه‌شان می‌سازند. چشم انداز سازی قسمتی از برنامه‌ریزی راهبردی و یک تکنیک مشارکت عمومی با هدف تجسم اهداف بلندمدت برای برنامه‌ریزی شهری پایدار است. (MUSPP, 2007: 48) - ۳- چگونه به آنجا می‌رسیم؟ (تنظیم استراتژی‌هایی که برنامه‌های جامعی نباشند، بلکه ترجیحاً باید موضوعات مهم‌تر شهر را در نظر گیرند) - ۴- چه اقداماتی باید برای رسیدن به آن انجام دهیم؟ (اولویت‌بندی برنامه‌ها و پروژه‌ها، جزئیات اجرایی، بودجه کافی برای عملکرد مداوم و اجرا، بازنگری و اصلاح) در کلیه مراحل چهارگانه، تمام گروه‌ها مشارکت فعال دارند (رفیعیان و شاهین راد، ۱۳۸۷: ۱۱).

بررسی پایداری راهبرد توسعه شهر به توسعه پایدار: برنامه‌ریزی با چالش‌های قرن ۲۱ و رسیدن به توسعه پایدار شهری در مقایسه با روش‌های قدیمی تر متفاوت است. مناطق شهری پیچیده و دائماً در حال تغییر است. شهرهای بسیاری در کشورهای در حال توسعه، اشکال قدیمی برنامه‌ریزی را دارند، و با سکونتگاه‌های بزرگ غیر رسمی یا محله‌های فقیرنشین احاطه شده‌اند.

مفهوم شهرهای پایدار و توسعه پایدار شهری برای کمک به شهرهای مواجه با این چالش‌ها مطرح شد. این تعریف پایداری، در سال ۱۹۷۲ در کنفرانس سازمان ملل متحد در مورد محیط زیست بشر در استکهلم ارائه شد، و بعدها در Habitat I در ونکوور در سال ۱۹۷۶ آورده شد. علاوه بر این، در دستور کار ۲۱ به منظور ارتقاء توسعه پایدار اسکان بشر در کنفرانس محیط زیست و توسعه سازمان ملل متحد به تصویب رسید. نهایتاً، در سال ۱۹۹۶ در جریان Habitat II، دستور کار محلی ۲۱ (LA21) در مناطق شهری (Whitehead, 2003: 1183) اجرا شد. توسعه پایدار شهری به عنوان چشم اندازی جدید در مقیاس بزرگ برای هدایت دستور کار برنامه‌ریزی قرن بیست و یکم در نظر گرفته شده است (Saha & Paterson, 2008: 21).

تغییراتی ایجاد کنند که منجر به افزایش مشارکت همه گروه‌های شهری در منافع ناشی از برنامه‌های شهری شوند (حیدری و همکاران، ۱۳۸۹: ۷۷). رویکرد راهبرد توسعه شهر با مکانیسم‌هایی چون مشارکت فعال شهروندان در فرآیند توسعه شهری، می‌بایست شرایط اقتصادی و اجتماعی و کالبدی شهر را به سوی شرایط توسعه پایدار شهری هدایت و مدیریت کند (Kellett, 2007: 46).

امروزه با وجود طرح‌های جامع، تفصیلی و هادی و اخیراً طرح‌های ساختاری-راهبردی که از مهم‌ترین ارکان برنامه‌ریزی و مدیریت شهری می‌باشند جایگاه راهبرد توسعه شهری باید مشخص شود. همچنین شفاف‌سازی‌هایی در مورد نحوه تدوین، اجرا و به‌کارگیری اسناد جدید راهبرد توسعه شهر صورت گیرد. نتایج به دست آمده از سه نمونه پایلوت اجرا شده در کشور (شاهرود، قزوین و بندر انزلی) باید به دقت بررسی شود و در جهت رفع موانع آن، اقدامات عملی صورت گیرد (آل محمد و همکاران، ۱۳۹۱: ۱۲).

### ۳- روش پژوهش

در این تحقیق مطابق مدل مفهومی شکل ۱، روش توصیفی-تحلیلی استفاده شده است. با مطالعه‌ی کتابخانه‌ای منابع و اسناد خارجی در زمینه CDS و اسناد مصوب CDS شهر شاهرود؛ فرآیند CDS و ماتریس فرآیند برنامه‌ریزی بررسی شده است. ماتریس فرآیند برنامه‌ریزی شهری به دلیل کامل بودن، به عنوان الگوی مرجع انتخاب شد؛ بنابراین به منظور پاسخ به سوالات تحقیق، بین الگوی پیشنهادی راهبرد توسعه شهری و ماتریس برنامه‌ریزی مقایسه تطبیقی انجام شد. در نهایت قابلیت‌ها و امکانات CDS آشکار شد و ارزشیابی دقیقی از الگوی بانک جهانی که همان راهبرد توسعه شهری است با الگوی مرجع ایرانی آن یعنی ماتریس فرآیند برنامه‌ریزی شهری به عمل آمد...

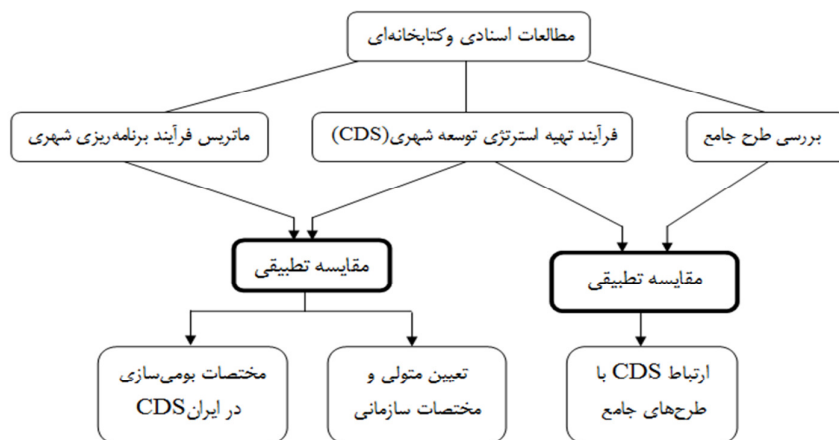
پایداری، تعادل یکپارچه‌ای میان همه ی جنبه‌های اقتصادی، اجتماعی و محیط زیست و شیوه‌ی حکومت است. بنابراین برای تهیه و اجرای راهبرد توسعه شهر باید تمام جنبه‌های پایداری توسعه شهر در نظر گرفته شود.

### ۲-۳ حکومت محلی، شرط کافی محلی کردن راهبرد توسعه شهری

همان گونه که کشور توسط یک نهاد یعنی دولت اداره می‌شود، شهر نیز باید توسط یک نهاد یعنی شهرداری اداره شود. در غیر این صورت مدیریت شهر بخشی و پراکنده و بدون یکپارچگی و توسعه هم ناموزون می‌شود. شهرداری به عنوان هسته مرکزی توسعه راهبردی، نقش هدایت، نظارت، رهبری و جلب مشارکت سایر بازیگران عرصه شهر را بر عهده دارد. راهبرد توسعه شهر بر اجرا و نه فقط تدوین سند و بلکه بر چشم‌اندازسازی و مشارکت تمرکز دارد که در سیستم سنتی برنامه‌ریزی شهری ایران، سابقه چندانی ندارد. وجود حکومت های محلی و شهری، شرط کافی برای اینگونه برنامه‌ریزی می‌باشد. محور راهبرد توسعه شهر بر مشارکت عمومی و بهره‌وری از نظرات بازیگران کلیدی برای کاهش فقر می‌باشد (رهنمایی و همکاران، ۱۳۸۸: ۲۷).

مشارکت عمومی، محور راهبرد توسعه شهری مشارکت در کشور ما محدود به درگیر نمودن مردم در اجرای پروژه‌های ساختمانی از طریق تامین اعتبار مالی این پروژه‌ها می‌باشد که بیشتر جنبه‌ی شعاری دارد و نیت اصلی برنامه‌ریزان، عمدتاً تامین منافع برنامه‌ریزان و کارفرمایان است و نگاه به مشارکت، ابزاری برای مشروعیت بخشی به طرح‌هاست. نظرخواهی از شهروندان صورت نمی‌گیرد و جریان اطلاعات یک سویه است و حق اعتراض به طرح و نظارت شهروندان وجود ندارد (حبیبی و همکار، ۱۳۸۴: ۲۳).

سیاست‌های شهری باید به نوعی تدوین شوند که دهک‌های پایین جامعه شهری از این سیاست‌ها بهره‌مند شوند. کشورهای در حال توسعه و از جمله ایران باید در برنامه‌ریزی سنتی خود

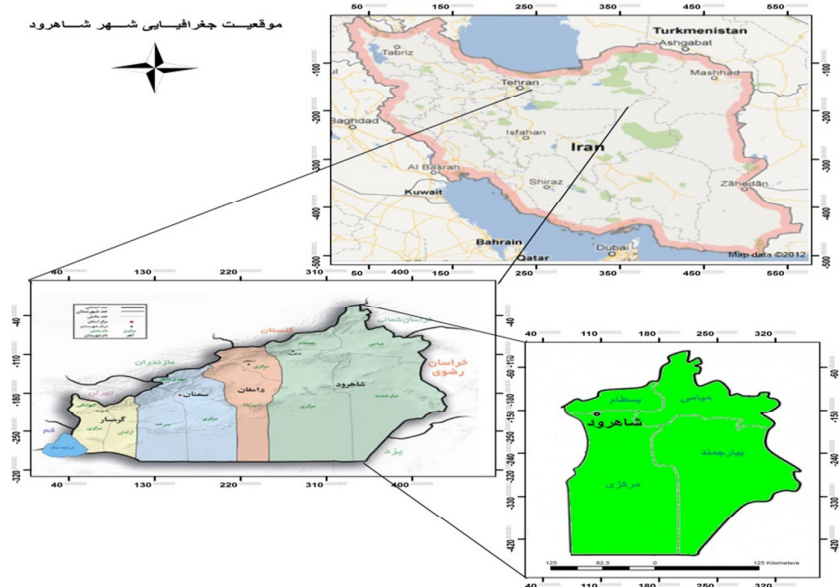


شکل (۱): روند مطالعه (منبع: نگارندگان)

#### ۴- محدوده مورد مطالعه

ضلع شمال غربی شهرستان شاهرود واقع شده و به‌طور متوسط حدود ۱۳۴۵ متر از سطح دریاهای آزاد ارتفاع دارد. موقعیت جغرافیایی در شکل (۲) آمده است. شاهرود در پناه کوه‌های سنگی است که از ناحیه شمال شرقی تا جنوب غربی امتداد دارد بنا شده است (مهندسان مشاور پارت، ۱۳۷۰: ۱۴).

شهر شاهرود مرکز شهرستان در ۷۰ کیلومتری شرق دامغان و ۲۶۰ کیلومتری غرب سبزوار سر راه شوسه تهران به خراسان واقع شده است (حقیقت، ۱۳۷۰: ۲۴۶). این شهر از نظر موقع ریاضی در عرض شمالی ۳۶ درجه و ۲۵ دقیقه از خط استوا، طول شرقی ۵۵ درجه و ۲ دقیقه از نصف النهار گرینویچ در



شکل (۲): موقعیت جغرافیایی شهرستان شاهرود (منبع: نگارندگان)

شهروندان است و نه با شهر و شهروندان و اغلب بدون مطالعات امکان‌سنجی انجام می‌شود. در نتیجه سندی غیرقابل تغییر، دستورات و نظرات دولت مرکزی را به مسئولان شهری ابلاغ می‌کند؛ که با تکیه بر سیاست‌های دولت مرکزی، توجه به نیازها و اهداف شهروندان کمرنگ‌تر می‌شود.

این دور و تسلسل اشتباه باعث می‌شود که اغلب سیاست‌های مشارکت در کشور با شکست روبه‌رو شود. برنامه‌ریزی شهری نیازمند شناسایی فرصت‌ها و مشکلات است. طرح راهبرد توسعه شهر، مبتنی بر چشم‌انداز بلندمدت شهر در رسیدن به رشد متعادل، پایداری و بهبود کیفیت زندگی شهری، باید مشخص کند که چه نهادی، چه پروژه‌ای، در کجا و چه زمانی و با چه منابع مالی انجام شود. جهت امکان‌سنجی اجرای راهبرد توسعه شهر، بررسی چالش‌های پیش‌رو ضروری است.

#### ۵-۲ مقایسه راهبرد توسعه شهر با طرح جامع

چالش‌های پیش‌رو شهرها در قرن حاضر، رویکرد توانایی در برنامه‌ریزی شهری برای شهرنشینی پایدار می‌طلبد. طرح‌های جامع در رویارویی با چالش‌های جدید شهرها ناموفق بوده‌اند. نیاز مبرم به برنامه‌ریزی شهری با رشد بی‌رویه شهرها و ظهور مشکلات آنها بیش از پیش احساس می‌شود. نزدیک به بیش از چهار دهه است که طرح‌های جامع مسئولیتی مهم را به عهده گرفته است. در ایران مطالعات بسیاری، ناکارآمدی طرح‌های جامع را نشان داده است، در تهیه این طرح‌ها برخورد متمرکز و آمرانه و غیرواقع‌بینانه وجود داشته است. با آشکار شدن بعضی از ناکارآمدی‌های طرح‌های جامع و افزایش فقر شهری و مشکلات اقتصادی، محیط زیستی، اجتماعی و کالبدی به ویژه در شهرهای کشورهای درحال توسعه و عدم آمادگی آنها در پذیرش و اجرای رویکردهای نو برنامه‌ریزی (بویژه برنامه‌ریزی فضایی راهبردی)، رهیافت راهبرد توسعه شهر به عنوان راه حلی برای این مشکلات ابداع و ترویج شده است. راهبرد توسعه شهر شامل چشم‌انداز و اهداف بلندمدت به همراه راهبردها و اهداف میان‌مدت

با توجه به اینکه تهیه طرح جامع استان سمنان هنوز به پایان نرسیده است پژوهشکده توسعه کالبدی (شهری و منطقه‌ای) در سال ۱۳۸۷ مطالعاتی جداگانه شامل زیست‌محیطی، زیرساختی و پایداری مالی، اقتصادی و مطالعات فقر شهری برای دستیابی به چشم‌انداز شهر شاهرود مطابق با فرآیند راهبرد توسعه شهری انجام داده است. عوامل طبیعی، جغرافیایی و محیطی از این جهت که بستر و جایگاه اصلی شهر را تشکیل داده و می‌توانند کلیه عناصر و جزئیات شهری را تحت تأثیر قرار دهند، مورد توجه است. مطالعات محیط-زیست همچون بقیه مطالعات دارای اهداف خاصی در جهت‌دهی به اجرای پروژه راهبرد توسعه شهری می‌باشد (پژوهشکده توسعه کالبدی، ۱۳۸۷: ۱۰). بنابراین در راستای اهداف تعریف شده محل تمرکز این مطالعه نیز مطالعات زیست‌محیطی است. در تهیه جزئیات مطالعات زیست‌محیطی که با چهار محور کلی الف) منابع آلودگی ب) خطرات ناشی از آسیب‌های طبیعی ج) عدم رعایت الزامات محیط زیستی د) تأمین منابع آب صورت گرفته است؛ اسناد به کارگرفته شامل: طرح کالبدی ملی، طرح کالبدی منطقه البرز جنوبی، طرح جامع (ناحیه‌ای) شهرستان شاهرود، طرح توسعه عمران و حوزه نفوذ شهر شاهرود، طرح تفصیلی شهر شاهرود، مصاحبه با مسئولین محلی می‌باشد (پژوهشکده توسعه کالبدی، ۱۳۸۷: ۶۸)

#### ۵- یافته‌های پژوهش

#### ۵-۱ چالش‌های پیش‌رو در تهیه و اجرای راهبرد توسعه شهر

ویژگی‌های عمده‌ی برنامه‌ریزی شهری در کشورهای درحال توسعه، بلندپروازانه بودن، انعطاف‌ناپذیر بودن، نبود مشارکت شهروندان، ناسازگاری طرح‌های کنونی، چالش‌های کاربری زمین مانند بازار غیر قانونی زمین و کمبود نظارت بر اجرای معیارهای آن می‌باشد. ویژگی اصلی برنامه‌ریزی شهری در ایران رویکرد بالا به پایین است. طرح‌ها برای شهر و



(صرافی و همکاران، ۱۳۸۸). در ایران نیز مطالعات بسیاری از جمله ارزیابی طرح‌های جامع شهری، ناکارآمدی اینگونه طرح‌ها را به وضوح نشان می‌دهد (مهندسین مشاور زیستا، ۱۳۷۲: ۱۹).

### ۵-۳ امکان‌سنجی و بسترسازی اجرای راهبرد توسعه شهر

شهر برحسب جوامع مختلف ساخته اندیشه بشر است، بنابراین الگویی کاملاً استاندارد و سازگار برای سازماندهی و برنامه‌ریزی تمام شهرها با توجه به تنوع شرایط طبیعی و فرهنگی، نمی‌توان بیان نمود. با توجه به تنوع شهرها، بهترین برنامه قابل اجرای جهانی برای پیاده کردن راهبرد توسعه شهر وجود ندارد. هر شهری نیازمند شناسایی و مشخص کردن فرصت‌ها و مشکلات خاص خود است که ممکن است بطور قابل-توجهی نسبت به مکانی که واقع شده، سطح اقتصاد، اجتماع و توسعه نهادی و بسیاری عوامل دیگر متفاوت باشد (اشرفی و همکاران، ۱۳۸۸: ۱۰۱). محتوا و موضوعات راهبرد توسعه شهرها از شهری به شهر دیگر متفاوت است و به اهداف راهبرد توسعه شهر و موقعیت و بازیگران دخیل، وابسته است. بکارگیری درست راهبرد توسعه شهر برای تقویت برنامه‌ریزی و مدیریت شهری نیازمند هماهنگ کردن آن با شرایط هر شهر و انعطاف‌پذیری بالا در پاسخگویی به واقعیات می‌باشد، که با توجه به شرایط متغیر آینده و حتی پیش‌بینی ناشدنی شهرهای در حال توسعه، مهم‌تر می‌شود (leng, 2005: 86). جدول (۱) مزیت راهبرد توسعه شهری را نسبت به طرح نمایان می‌کند.

می‌باشد. راهبرد توسعه شهر با حمایت و پیشنهاد پیمان‌نامه شهرها و بانک جهانی و مرکز سکونتگاه‌های انسانی سازمان ملل، در بیش از ۲۰۰ شهر از شهرهای میانی و کوچک بیش از ۴۰ کشورها در حال توسعه و حتی توسعه‌یافته تهیه و تجربه شده است. اینگونه طرح‌های استراتژیک مردم و شهرداری‌ها و نهادهای مردمی را از حالت انفعال بیرون می‌کشند و به آن‌ها نقشی فعال می‌دهند.

رویکرد جدید برنامه‌ریزی شهری باید راهبردی برای مقابله با تغییرات، عدم قطعیت‌ها و چالش‌های پیچیده شهرهای مدرن باشد. در حال حاضر مردم نمی‌دانند چه نقشی در توسعه شهرشان دارند و شهرشان در آینده به چه سویی پیش خواهد رفت. مسئولان شهری تصور روشنی از آینده شهر ندارند. طرح راهبرد توسعه شهر، بستری را فراهم می‌کند تا مردم و مسئولان شهری به توافق برسند که از شهرشان چه می‌خواهند و نقش هر یک را در رسیدن به این هدف مشخص می‌نماید (کاردار و همکاران، ۱۳۸۸: ۱۹۹). طرح‌های جامع و تفصیلی که سند توسعه شهر در کشور ما محسوب می‌شوند، بیشتر نقش بازدارنده داشته و نقش هدایت‌کنندگی آن‌ها بسیار کم‌رنگ است، اما طرح‌های استراتژیک می‌توانند شهرداری‌ها و نهادهای مردمی را از حالت انفعال بیرون آورند و به آنها نقشی فعال و هدفمند در جهت توسعه شهر اعطا نمایند.

مجموعه مطالعات جهانی در قالب طرح‌های جامعه و تفصیلی نشان می‌دهد که این شیوه از شهرسازی کارایی خود را از دست داده است که به علت تفاوت میان شهرهای در حال توسعه و شهرهای صنعتی و بومی نبودن برنامه می‌باشد

جدول (۱): مقایسه راهبرد توسعه شهر با طرح جامع و تفصیلی (منبع: نگارندگان)

طرح جامع	راهبرد توسعه شهری
عدم مشارکت	مشارکت
عدم به روز رسانی	نظارت و بازبینی
وجود فاصله بین برنامه‌های ارائه شده تا اجرا	نزدیکی چشم‌انداز به اجرا
مدیریت بخشی	مدیریت یکپارچه
عدم انعطاف‌پذیری در برابر مسائل پیش‌بینی نشده	انعطاف‌پذیری و تأکید بر عدم قطعیت‌ها
نگاه جزیرهای به شهر	نگاه به شهر به صورت جزئی از منطقه

## ۵-۴ راهبرد توسعه شهر در شهرهای میانی

محدود بودن قدرت حکومت‌های محلی در سلسله مراتب نظام مدیریت کشور، تمرکزگرایی و قطب رشد بودن کلانشهرها، عدم توجه به شهرهای میانی در نظام سلسله مراتب شهرها، فقر، محرومیت، حاشیه‌نشینی، کمبود اشتغال و در نتیجه مهاجرت شدید به کلانشهرها و خالی‌تر شدن شهرهای میانی و کوچک از فرصت‌های توسعه، از مسائل و عواملی هستند که گریبانگیر شهرهای کشورهای در حال توسعه و از جمله ایران می‌باشد. توجه به تقویت شهرهای میانی در شبکه شهری کشور راه حل مناسبی برای متعادل کردن سلسله مراتب شهری و تمرکز زدایی می‌باشد. در این سلسله مراتب ملاک فقط اندازه جمعیت نمی‌باشد. شهرهای میانی ترکیبی از ویژگیهای اقتصادی، اجتماعی و فیزیکی شهری و روستایی را دارند و تمایل به فعالیت بازرگانی خدماتی و صنعتی در مقیاس کوچک دارند. حمایت از شهرهای میانی به عنوان کاتالیزور رشد و توسعه، پس از شکست راهبرد قطب رشد و تمرکزگرایی صنعتی مورد توجه قرار گرفت. یکی از رویکردهای رسیدن به این هدف، راهبرد توسعه شهر می‌باشد. شهرهای میانی ایران، شهرهایی با ۵۰ هزار تا ۲۵۰ هزار نفر جمعیت هستند (رهنمایی و همکاران، ۱۳۸۸: ۳۲).

ساماندهی کلان شهرها تا حد زیادی وابسته به ساماندهی و حل مشکلات شهرهای میانی و کوچک می‌باشد. با گسترش امکانات و خدمات در شهرهای میانی و کوچک می‌توان مهاجرت به کلان شهرها را کاهش داد و اقتصادی پویا برای این شهرها ایجاد نمود. در شهرهای میانی پایدار توجه به استفاده از زمین‌هایی است که تحت پوشش توسعه شهری در آمده‌اند (Otiso, 2005: 118).

۵-۵ بررسی راهبرد توسعه شهر در ماتریس فرآیند برنامه‌ریزی به دلیل اهمیت فرایندی بودن مراحل برنامه‌ریزی شهری، ماتریس فرایند برنامه‌ریزی (فریادی، ۱۳۹۱: ۳۵) بعنوان الگوی مرجع در نظام برنامه‌ریزی شهری ایران با الگوی پیشنهادی

راهبرد توسعه شهری به صورت تطبیقی مقایسه می‌شود تا به ارزشیابی دقیقی از قابلیت‌ها و امکانات الگوی بانک جهانی یعنی راهبرد توسعه شهر برسیم. فرایند تسلسل منطقی و هدفمند مجموعه فعالیت‌های منسجم و صریحی است که هدف و راه‌حل را به هم پیوند می‌دهد. دلایل استفاده از فرآیند برنامه‌ریزی، تعریف بهتر مسائل، بهینه‌یابی راه‌حل‌های متعدد، تسهیل اجرا، امکان تصمیم‌گیری منطقی، باز و صریح و تصحیح تصمیمات، مشارکت، حل مسائل پیچیده، امکان ارزیابی و انتخاب و منظم کردن مراحل مطالعه، می‌باشد (صالحی، ۱۳۹۰: ۲۴).

جدول شماره ۲، جایگاه راهبرد توسعه شهر را در فرآیند برنامه‌ریزی شهری نمایش می‌دهد. ماتریس فرآیند برنامه‌ریزی، برای حل مسائل محیط‌زیست، عوامل محیط‌زیست را در مراحل فرآیند برنامه‌ریزی شهری بررسی می‌کند. در مرحله اول، وضع موجود، موقعیت شامل تأثیرات خارجی، شرایط محلی، محدودیت ارزش‌ها و انتظارات سهام‌داران شناخته می‌شود. همچنین سیاست‌ها، قانون‌ها و طرح‌های موجود شامل طرح جامع، طرح تفصیلی، طرح هادی، طرح‌های ۵ساله عمران و توسعه اصلاحات شهرداری و طرح‌های ساختاری-راهبردی شناخته می‌شود. در مرحله دوم فرآیند برنامه‌ریزی شهری، باید نقاط قوت، ضعف، تهدیدها و فرصت‌ها را در قالب مسائلی مانند ناکارآمدی طرح‌های جامع، عدم مشارکت عمومی، نامشخص بودن متولی اصلی در مدیریت و امکاناتی مانند گسترش بحث نظری مشارکت، تغییر نگرش برنامه‌ریزی به سمت انعطاف‌پذیری برنامه‌ها در شرایط متغیر و پیش‌بینی نشده، وجود سازمان‌های محلی و شوراهای شهر و غیره تجزیه و تحلیل شوند. مسائل به کمک مباحث اصلی مطرح در راهبرد توسعه شهر یعنی معیشت، کیفیت محیط، شکل فضایی، منابع مالی، حکمرانی و اداره شهری دسته‌بندی می‌شوند. همه‌ی گروه‌های ذینفع و ذی‌نفع، موسسات بین‌المللی، دولت، مردم و سازمان‌های مردم‌نهاد

مشخص می‌شوند. در انتهای مرحله‌ی تجزیه و تحلیل، مسائل با توجه به شرایط خاص حاکم بر جامعه در هر شهر اولویت بندی می‌شود که نشان از انعطاف پذیری کل راهبرد توسعه شهر بر حسب موقعیت و محتوا و بازیگران دخیل می‌باشد. مرحله بعد فرآیند برنامه ریزی شهری، تفکر و تصمیم گیری می‌باشد (ادامه جدول شماره ۲).

تدوین چشم انداز و اهداف کلی مشخص می‌کند که ما می‌خواهیم کجا باشیم؟ و تعیین اهداف عملیاتی و استخراج اصول و سیاست‌های کلی، چگونه به آنجا برسیم؟ را پاسخ می‌دهد. آینده مطلوب (چشم انداز) باید با بررسی انتظارات جامعه، اصول و عملکرد حاکمیت محلی و آینده‌های محتمل، تنظیم شود.

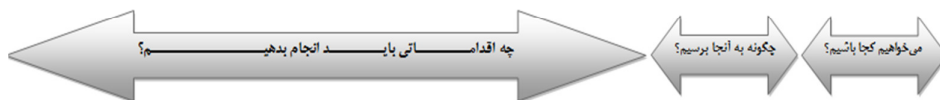
جدول (۲): انطباق ماتریس فرآیند برنامه ریزی شهری با روند تهیه راهبرد توسعه شهری (منبع: نگارندگان)

عوامل اصلی محیط زیست	مراحل فرایند برنامه ریزی شهری		شناسخت		تجزیه و تحلیل	
	وضع موجود	سیاست‌ها و طرح‌های موجود	مسائل	امکانات	دسته بندی مسائل	گروه‌های ذینفع و ذی‌نفعان
محیط طبیعی	شکل زمین	تحلیل موقعیت	قانون گذاری	SWOT	مباحث اصلی	• موسسات بین‌المللی (بانک جهانی، مرکز سکوئیت‌گاه‌های سازمان ملل، بانک توسعه آسیا و ...)
	زمین شناسی	- تأثیرات خارجی	سیاست‌ها	• کمترین بخت نظری مشارکت	مطرحه در	• دولت و وزارت مسکن و شهرسازی، معاونت برنامه ریزی، بودجه و ...
محیط انسانی	هیدرولوژی	- ارتباط محلی	• عدم مشارکت عمومی	تغییر نگرش برنامه ریزی به سمت انعطاف پذیری برنامه‌ها در شرایط متغیر و پیش بینی نشده	• کیفیت محیطی	• مردم سازمان‌های مردم نهاد (NGO) و تشریفات
	پوشش زمین	• محدودیت ارتقاء	• طرح‌های موجود	• جامع‌شخص بودن متون اصلی در مدیریت	• شکل فضای	• مردم سازمان‌های مردم نهاد (NGO) و تشریفات
مطالعات جمعیت	زمن	انتظارات	• طرح‌های هشاله	• چگونگی سازمان‌های محلی تشریفات	• حکمرانی و اداره تشریفات	
	انواع	• هماداران	• عمران و توسعه	• اصلاحات تشریفات		
	اجتماعی، اقتصادی - فرهنگی		• ساختاری، راهبردی			
	کابری زمین					
	انسان					
	ساخت					
	کنترسی و حرکت (حمل و نقل)					
	تاسیسات و تجهیزات زیربنایی					
	شکل و جهت توسعه و مراحل آن					
	خدمات عمومی					
سازمان فضایی						
شکل شهر						
فضای شهری						
دید و منظر (منظر و مرایا)						



ادامه جدول (۲): انطباق ماتریس فرآیند برنامه ریزی شهری با روند تهیه راهبرد توسعه شهری (منبع: نگارندگان)

مراحل اجرا	تهیه برنامه				فرآیند تفکر و تصمیم گیری						
	زمان	بداجه	تکمیل راحل بچینه	ارزیابی راحلها و انتخاب گزینه بچینه	تکمیل ایده‌ها	تلفیق ایده‌های کلی	ایده‌های کلی	استخراج اصول و سیاست‌های کلی	اهداف عملیاتی	اهداف کلی	تدوین چشم انداز
• تهیه آن: ۳ماه تا یکسال	• چهارده هساله	• چشم انداز و برنامه بلندمدت: ۲۰-۲۵ سال	• برنامه میان مدت: هساله	• تکمیل راحل بچینه	• تکمیل ایده‌ها	• تلفیق ایده‌های کلی	• ایده‌های کلی	• استخراج اصول و سیاست‌های کلی	• اهداف عملیاتی	• اهداف کلی	• تدوین چشم انداز
• تکمیل راحل بچینه	• تکمیل ایده‌ها	• تلفیق ایده‌های کلی	• ایده‌های کلی	• استخراج اصول و سیاست‌های کلی	• اهداف عملیاتی	• اهداف کلی	• تدوین چشم انداز	• تکمیل راحل بچینه	• تکمیل ایده‌ها	• تلفیق ایده‌های کلی	• ایده‌های کلی
• تکمیل راحل بچینه	• تکمیل ایده‌ها	• تلفیق ایده‌های کلی	• ایده‌های کلی	• استخراج اصول و سیاست‌های کلی	• اهداف عملیاتی	• اهداف کلی	• تدوین چشم انداز	• تکمیل راحل بچینه	• تکمیل ایده‌ها	• تلفیق ایده‌های کلی	• ایده‌های کلی
• تکمیل راحل بچینه	• تکمیل ایده‌ها	• تلفیق ایده‌های کلی	• ایده‌های کلی	• استخراج اصول و سیاست‌های کلی	• اهداف عملیاتی	• اهداف کلی	• تدوین چشم انداز	• تکمیل راحل بچینه	• تکمیل ایده‌ها	• تلفیق ایده‌های کلی	• ایده‌های کلی



نشده آینده، نیازمند شناسایی فرصت‌ها و مشکلات و شرایط خاص حاکم بر جامعه خود در ابعاد اقتصادی، سیاسی و فرهنگی و اجتماعی می‌باشد. این مهم در شهرهای در حال توسعه، مهم‌تر می‌شود.

در این مطالعه سعی شد با مقایسه فرآیند تهیه راهبرد توسعه شهر با ملاحظات و اصول فرآیند برنامه‌ریزی شهری از کیفیت مطالعات راهبرد توسعه شهری مطلع شد. و پارامترهای مؤثر امکان‌سنجی راهبرد توسعه شهر برای ایران بررسی شد. نتایج حاصل از مقایسه راهبرد توسعه شهر و ماتریس فرآیند برنامه‌ریزی شهری نشان داد که نه تنها راهبرد توسعه شهر در قلب برنامه‌ریزی راهبردی در مسیر اصول برنامه‌ریزی شهری حرکت می‌کند بلکه به لحاظ ماهیت راهبردی خود و قدرت چگونگی تبدیل برنامه به عمل بیشترین تمرکز مراحل (۲ و ۳) خود را مطابق با فرآیند برنامه‌ریزی شهری، در فاز تفکر و تصمیم‌گیری گذاشته است. در واقع راهبرد توسعه شهر با طراحی چشم‌انداز و اهداف بلندمدت، راهبردها و اهداف میان‌مدت بر مراحل می‌خواهیم کجا باشیم؟ و چگونه به آنجا برسیم؟ متمرکز شده است. این ویژگی راهبرد توسعه شهر را شاخص‌تر کرده است. با توجه به بررسی‌های انجام شده در این تحقیق و البته تهیه شدن راهبرد توسعه شهر در سه شهر پایلوت به نظر می‌رسد باید پیش شرط‌های مورد نیاز برای اجرایی تر شدن چنین طرح‌هایی در ایران فراهم شود.

جهت تعیین مختصات سازمانی پیشنهاد این است که با انجام اصلاحاتی در مدیریت شهری، راهبرد توسعه شهر یک برنامه بلندمدت در قالب برنامه‌های میان‌مدت باشد که نهاد متولی اجرا و تهیه آن شهرداری، و سطوح بالاتر اجرایی مثل وزارت مسکن و شهرسازی و سازمان‌های تابعه‌ی آن ناظر بر اجرای طرح باشد. برای تهیه و اجرای راهبرد توسعه شهر در ایران، باید مطالعات امکان‌سنجی در سه شهر پایلوت دیگر کامل شود و با توجه به نتیجه‌ی آن‌ها بستر لازم برای تهیه و اجرا در سایر شهرهای میانی آماده شود.

اصول راهبرد توسعه شهر را به‌عنوان اهداف کلی معرفی می‌کنیم شامل: قابلیت زندگی و بودجه‌ای اجرای پروژه، نزدیکتر کردن چشم‌انداز به فرآیند اجرا و شناسایی طرح‌های اجرایی کوتاه مدت، جای نگاه جزیره‌ای به محدوده شهرها، تأکید بر رقابت‌پذیری، بانک‌پذیری و مدیریت و حکمرانی خوب شهر. نگاه به شهر به عنوان جزئی از منطقه به مشارکتی بودن و اجرای برنامه، تأکید بر جنبه‌های مالی مثال‌هایی از اهداف عملیاتی می‌باشند. اصول و سیاست‌های کلی می‌تواند شامل حکومت محلی، مشارکت، انعطاف‌پذیری و اجرای CDS در شهرهای کوچک و میانی باشد.

## ۵-۶-۵-۶ تطبیق اسنادی راهبرد توسعه شهر شاهرود با فرآیند برنامه‌ریزی شهری

یکی از اساسی‌ترین بخش‌های ایرانی کردن راهبرد توسعه شهر اجرای درست آن در شهرهای پایلوت است. بنابراین اجرای راهبرد توسعه شهر در ایران بدون به نتیجه رسیدن شهرهای انزلی، شاهرود و قزوین ناممکن می‌باشد. با مطالعه اسناد تهیه شده توسط پژوهشکده توسعه کالبدی در سال ۱۳۸۷ برای راهبرد توسعه شهر شاهرود و بررسی گام‌به‌گام فرآیند برنامه‌ریزی شهری و مقایسه تطبیقی آن‌ها جدول شماره ۳ با ذکر برخی جزئیات به یک نمونه برنامه عملیاتی منتهی شده است. این جدول روند تهیه چشم‌انداز را تا برنامه‌های عملیاتی، مطابق با اصول فرآیند برنامه‌ریزی شهری پیگیری می‌کند.

## نتیجه‌گیری

فرآیند راهبرد توسعه شهر در شهرهای در حال توسعه با شهرهای توسعه‌یافته تفاوت دارد. راهبرد توسعه شهر در عین حال که ویژگی‌ها، اهداف، اصول، عناصر و نهادهای تأثیرگذار خود را به‌طور کلی تعیین می‌کند، الگویی کاملاً استاندارد و سازگار برای سازماندهی و برنامه‌ریزی تمام شهرها و بهترین برنامه‌ی قابل اجرای جهانی ارائه نمی‌دهد و این امر را به شهرها واگذار می‌کند. این ویژگی یک نقطه قوت و انعطاف‌پذیری بالا در پاسخگویی به واقعیات می‌باشد، چرا که هر شهری با توجه به شرایط متغیر و حتی پیش‌بینی

جدول (۳): انطباق روند تهیه راهبرد توسعه در فرآیند برنامه‌ریزی شهری (منبع: نگارندگان)

<p>مرحله ۱: شناسخت</p>	<p>وضع موجود</p>	<p>✓ محیط زیست طبیعی شامل: منابع آلودگی، سوانح طبیعی، پایداری و ایمنی منابع آب، آسیب‌پذیری زمین کشاورزی در اثر توسعه شهری، برنامه‌های توسعه و محیط زیست محلی</p> <p>✓ محیط زیست انسانی: نیروی انسانی و ساختار اشتغال، توزیع فضایی فعالیت‌های اقتصادی، وضعیت تولید در بخش‌های عمده اقتصادی، میزان برخورداری شهروندان از سکونت، فعالیت‌های جامعه مدنی، امنیت اجتماعی، نقش غالب اقتصادی شهر و پیش‌بینی ساختار اشتغال</p>
<p>مرحله ۲: تجزیه و تحلیل</p>	<p>SWOT<sup>۱۳</sup></p>	<p>تجمع سرفصل‌های SWOT:</p> <p>- مطالعات اقتصادی - مطالعات محیط زیستی - مطالعات فقر شهری - مطالعات زیرساختی و پایداری مالی</p> <p>دسته بندی مسائل</p> <p>در سطح بندی تحلیل SWOT ۱۷ نقاط ضعف، ۲۳ نقطه ضعف، ۹ تا فرصت و ۷ تا تهدید شناسایی شد.</p> <p>گروه‌های ذینفع و دست اندرکاران طی جلسات عمومی مشورتی (۲ جلسه)، جلسه مشورتی خاص (۳ جلسه)، برگزاری کارگاه‌ها (۳ تا) و جلسه با شورای شهر مشارکت داده شدند.</p> <p>الویت بندی مسائل</p> <p>با روش AHP<sup>۱۴</sup> مسائل دسته بندی شده در ۲۵ دسته الویت بندی شد، که عبارتند از:</p> <p>۱- سهم بالای نیروی کار در زیر بخش‌های آموزش عالی، بهداشت، صنعت و مستغلات</p> <p>۲- امکان توسعه صنایع تبدیلی محصولات کشاورزی</p> <p>۳- عملکرد مطلوب شهرداری در بهبود و توسعه خدمات و زیرساخت‌های شهری....</p> <p>۲۵- وجود زمینه‌ی قاچاق مواد مخدر</p>
<p>مرحله ۳: فرآیند تفکر و تصمیم‌گیری</p>	<p>اهداف کلی</p>	<p>شاهرود ۱۴۰۴ باغ شهری است پاک، روان، ایمن با اقتصادی پویا و پایدار دارای فرهنگی اصیل، فضایی سالم و اطمینان بخش، با قابلیت مناسب که رفاه اجتماعی را جلوه گر می نماید.</p> <p>۸ تا هدف کلی بطور خلاصه:</p> <p>توسعه بخش آموزش، توسعه صنایع خاص، توسعه صنایع تبدیلی و فرآوری، متنوع‌سازی فعالیت‌های گردشگری، ایجاد زنجیره‌های گردشگری، ایجاد سیستم یکپارچه مدیریت شهری، ایجاد سازوکار بهره مندی از رفاه، ارتقا کیفیت طبیعت</p> <p>اهداف عملیاتی</p> <p>برنامه‌های عملیاتی الویت‌دار در بخش اقتصاد شهری (۱۱ مورد)، در بخش زیرساخت‌ها و پایداری مالی (۸ مورد)، در بخش فقر شهری (۳ مورد) و در بخش محیط زیست (۵ مورد) پیش‌بینی شده‌اند.</p> <p>استخراج اصول و سیاست‌های کلی</p> <p>❖ شهر دانش، شهر سالم با اقتصاد پویا و متنوع</p> <p>- بارویکرد تنوع بخشی و صنایع مکمل و خدمات پشتیبان - دارای مدیریت کارآمد شهری، مبتنی بر درآمد پایدار</p> <p>- با هدف ارتقا کیفیت زندگی و رفاه برای همگان - در محیط زیست امن، سبز و پایدار</p>
<p>مرحله ۴: تهیه برنامه</p>	<p>ایده‌های کلی</p> <p>تلفیق و تکمیل ایده‌های کلی</p> <p>تدوین راه‌حلهای و انتخاب بهینه</p>	<p>با توجه به تعداد برنامه‌های عملیاتی الویت‌دار نسبت به تهیه هر ۲۷ برنامه عملیاتی اقدام شده است. به طور مثال در نمونه شناسنامه برنامه‌های عملیاتی شهر شاهرود، طرح: تدوین طرح بازاریابی گردشگری، صنایع تبدیلی و خاص، صنایع دستی و خدمات پشتیبان تولید شهر شاهرود تهیه شده است.</p> <p>که در آن علاوه بر هدف و خلاصه طرح، نتایج مورد انتظار، نهاد مجری، نهاد مسئول نظارت (دبیرخانه CDS)، نهادهای همکار، شروط تحقق، شرح خدمات و شاخص‌های پایش و ارزیابی تشریح شده است.</p>
<p>مرحله ۵: اجرا</p>	<p>بودجه</p> <p>زمان</p>	<p>برآورد هزینه - درآمد طرح (نحوه‌ی تأمین مالی، اعتبار مورد نیاز برای انجام طرح)</p> <p>زمان شروع اجرا و مدت زمان اجرای طرح</p>

<sup>۱۳</sup> روشی برای شناسایی، طبقه‌بندی و تحلیل عوامل راهبردی محیط درونی (نقاط قوت و ضعف) و بیرونی (فرصت و تهدید) سازمان‌ها

<sup>۱۴</sup> مدلی که قادر به ترکیب و اولویت بندی معیارهای کیفی و تبدیل آنها به حالت کمی است.

مربوطه به دلیل مساعدت و همکاری در جمع‌آوری داده‌های این پژوهش مراتب سپاسگزاری و قدردانی را بجا آورند.

### منابع

۱. آل‌محمد، سیده و جهانی‌شکیب، فاطمه و صالحی، اسماعیل، (۱۳۹۱)، امکان‌سنجی استراتژی توسعه شهری در ایران با توجه به چالش‌های پیش‌رو. ششمین کنفرانس ملی روز جهانی محیط‌زیست.
۲. اشرفی، یوسف و ملک‌زاده، علی، (۱۳۸۹)، چشم‌انداز مشارکتی در فرآیند راهبرد توسعه شهری (نمونه مورد مطالعه: شهر مراغه)
۳. اشرفی، یوسف و همکاران، (۱۳۸۸)، استراتژی توسعه شهری (CDS) بستری مناسب جهت بهره‌مندی از برنامه‌ریزی مشارکتی. نشریه علمی- پژوهشی جغرافیا و برنامه‌ریزی (دانشگاه تبریز)، شماره ۳۳.
۴. پژوهشکده توسعه کالبدی، (۱۳۸۷)، طرح توسعه راهبردی (CDS) شهر شاهرود، معاونت عمران و بهسازی شهرها، وزارت راه و شهرسازی.
۵. حاتمی‌نژاد، حسین و فرجی‌ملایی، امین، (۱۳۹۰)، امکان‌سنجی اجرای طرح‌های استراتژی توسعه شهری (CDS) در ایران.
۶. حبیبی، سیدمحسن و سعیدی‌رضوانی، هادی، (۱۳۸۴)، شهرسازی مشارکتی: کاوشی نظری در شرایط ایران، نشریه هنرهای زیبا.
۷. حسین‌زاده دلیر، کریم. پورمحمدی، محمدرضا و سلطانی، علیرضا، بهار (۱۳۸۹)، بررسی عوامل مؤثر در ناکارآمدی طرح‌های جامع شهری ایران (مطالعه موردی: طرح جامع تبریز)، نشریه جغرافیا و برنامه‌ریزی شماره ۳۱، صص ۱۵۱-۱۳۱.
۸. حقیقت رفیع، عبدالرفیع، (۱۳۷۰)، تاریخ قومس، انتشارات کومش، چاپ سوم. ص ۲۴۶.

طرح‌های جامع به دلیل اینکه بیشتر فضایی- کالبدی هستند و عمدتاً محصول فرآیند آنها یکسری اصول و دستورالعمل‌های لازم اجرایی و نقشه است؛ کمتر نگاه کلانی به موضوعات مربوط دارد. از طرف دیگر راهبرد توسعه شهر در قالب برنامه‌ریزی راهبردی با نگاه کلان‌تر و عمیق‌تر به مسائل می‌پردازد. مزایای راهبرد توسعه شهر نسبت به طرح جامع زمان‌بندی، بودجه‌بندی، انعطاف‌پذیری، مشارکتی بودن، توجه همزمان به سند و اجرا، پذیرش عدم قطعیت‌ها و دیدن شهر در منطقه به جای دید جزیره‌ای و مزیت طرح جامع به دلیل نگاه کالبدی- فضایی می‌باشد. در نتیجه با توجه به تطبیق اسنادی راهبرد توسعه شهر شاهرود با فرآیند برنامه‌ریزی شهری، بهترین حالت برای بهره‌وری این است که طرح راهبرد توسعه شهر شاهرود به عنوان سند بالادست طرح جامع و تمام طرح‌ها و برنامه‌های توسعه شهر راهنما و راهگشا باشد.

### پیشنهادها

- ۱- برای تهیه و اجرای راهبرد توسعه شهر باید تمام جنبه‌های پایداری توسعه شهر در نظر گرفته شود. ۲- تهیه و اجرای راهبرد توسعه شهر در شهرهای میانی و کوچک به‌خصوص با هدف کاهش تمرکزگرایی. ۳- تهیه چشم‌انداز راهبرد توسعه شهر به صورت برنامه‌ای بلندمدت ۲۰-۲۵ ساله و برنامه‌های میان مدت ۵ ساله و برنامه‌های عملیاتی کوتاه-مدت. ۴- مردم شهر، شهرداری، شورای شهر، سازمان‌های مردم‌نهاد در تهیه چشم‌انداز بلندمدت با روش‌های صحیح پرسشنامه، مصاحبه و... مشارکت داده شوند. ۵- استفاده از راهبرد توسعه شهر به عنوان سند بالادست طرح جامع هر شهر. ۶- برای حرکت به سوی حکومت محلی شهرداری‌ها متولی تهیه و مجری راهبرد توسعه شهر باشند. ۷- وزارت راه و شهرسازی مسئول نظارت بر عملکرد شهرداری‌ها باشد.

### تشکر و قدردانی

نویسندگان مقاله لازم می‌دانند از مهندسان پژوهشکده توسعه کالبدی بخصوص جناب آقاب مهندس روستا و پرسنل اداره

۱۹. مهندسان مشاور پارت، (۱۳۷۰)، طرح جامع (طرح توسعه و عمران و حوزه نفوذ) شاهرود، سازمان مسکن و شهرسازی استان سمنان، جلد دوم.
۲۰. مهندسین مشاور زیستا، (۱۳۷۲)، طرح ارزیابی طرح های جامع شهری، سازمان برنامه و بودجه، تهران.
21. Abu-Ghazalah, S., 2008, The Sustainable City Development Plan for Aqaba, Jordan. *Journal of Developing Societies*, No. 24, pp 381-398.
22. CDS in china, 2006, Annual Report.
23. City Alliance, 2004, The Urban challenge, Washington D.C.
24. ECON Analyze & Center for Local Government, U. Sydney, 2005. The impact of city development strategies. Oslo Broadway.
25. Kellett, L., 2007, the city of Saskatoon s Local Area planning program: A case study (Canada)
26. Otiso K.M., 2005, State voluntary and private sector partner ships for slum up grading and basic service delivery in Niroby city, Kenia cities.
27. Leng, kay, 2005, Strategic Environmental Assessment in Hong Kong, Environment International.
28. MUSPP, 2007, Municipal Special Planning Support Programme, Making better. Cities together, Leaflet, available at: www.rrota.com
29. Rasoolimanesh, M, 2011, Achievement to Sustainable Urban Development Using City Development Strategies, A Comparison between city alliance and the World bank definition.
30. Saha, D & Paterson, R.G., 2008, Local government efforts to promote the “three Es” Of sustainable development survey in medium to large Cities in the United States. *Journal of Planning Education and research*, No. 28.
31. Whitehead, M, 2003, Analyzing the Sustainable City, Nature, Urbanization and the Regulation of Socio-environmental Relation in the UK. *Urban Studies*, 40.
32. World Bank, 2006, City Development Strategy (CDS) Program in China, supported by the Cities Alliance, Washington D. C, USA. <http://web.Worldbank.org>
۹. حیدری چپانه، رحیم و ازگمی، سیده خدیجه، (۱۳۸۹)، نقشی استراتژی توسعه شهری (CDS) در سیاست های تامین مسکن گروه های کم درآمد شهری، مطالعه ای موردی: شهر رشت.
۱۰. رفیعیان، مجتبی و شاهین راد، مهنوش، (۱۳۸۷)، راهبرد توسعه شهر در جهت تحقق برنامه ریزی توسعه شهری (با تأکید بر برنامه راهبردی شهر کرمان)، مجله مطالعات اجتماعی ایران، دوره دوم، شماره ۲.
۱۱. رهنمایی، محمدتقی و همکاران، (۱۳۸۸)، توسعه استراتژیک شهرهای میانی ایران با تأکید بر رویکرد CDS راهی به سوی توسعه منطقه ای. آمایش سرزمین، شماره اول.
۱۲. سعیدنیا، احمد، (۱۳۸۲). طرح های شهری در ایران، چاپ دوم، تهران، سازمان شهرداری های کشور.
۱۳. صالحی، اسماعیل، (۱۳۸۷)، برنامه توسعه استراتژیک شهر (CDS)، گزارش راهبردی کمیسیون امور زیربنایی و تولیدی، کمیته آمایش مسکن و شهرسازی، دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۱۴. صالحی، اسماعیل، (۱۳۹۰)، درسنامه مبانی برنامه ریزی و مدیریت محیط زیست. دانشکده محیط زیست. دانشگاه تهران.
۱۵. صرافی، مظفر، و همکاران، (۱۳۸۸)، راهبرد توسعه شهر مبتنی بر توسعه پایدار، مطالعه موردی: شهر شبستر، نشریه علمی پژوهشی انجمن جغرافیای ایران، شماره ۲۲.
۱۶. فریادی، شهرزاد، (۱۳۹۱)، درسنامه برنامه ریزی محیط زیست شهری و روستایی، دانشکده محیط زیست، دانشگاه تهران.
۱۷. کاردار، سعید، (۱۳۸۸)، طرح استراتژی توسعه شهری: رویکردی راهبردی و نوین در مدیریت، طراحی و برنامه ریزی شهری، فصلنامه راهبرد، شماره ۵۲.
۱۸. ملکی، جعفر. (۱۳۸۹)، مقدمه ای بر راهبرد توسعه شهری CDS مزایا و مشکلات، دومین کنفرانس برنامه ریزی و مدیریت شهری.

sustainability indicators - A comparison between various practices. Habitat International, 35(1), 17-29.

37. Roy, M. 2009. Planning for sustainable urbanization in fast growing cities: Mitigation and adaptation issues addressed in Dhaka, Bangladesh. Habitat International, 33, 276-286.

33. UN HABITAT, 2009, state of the world's cities, report 2009, Harmonious cities.

34. Watson, V., 2009. The planned city sweeps the poor away ... : Urban planning and 21st century urbanization, Progress in Planning.

35. CDS in China: A Manual. 2004 , www.citiesallianc.org

36. Shen, L.-Y., Jorge Ochoa, J., Shah, M. N., & Zhang, X. 2011. The application of urban