

نشریه علمی- پژوهشی جغرافیا و برنامه‌ریزی (دانشگاه تبریز)، سال ۱۵، شماره ۳۳ پاییز ۱۳۸۹، صفحات ۳۳-۱

تاریخ دریافت: ۱۳۸۷/۷/۳۰

تاریخ پذیرش نهایی: ۱۳۸۸/۱۲/۴

استراتژی توسعه شهری (CDS) بستری مناسب جهت بهره‌مندی از برنامه-ریزی مشارکتی

یوسف اشرفی^۱
ایرج تیموری^۲
رحمت‌الله فرهودی^۳
مریم جعفری مهرآبادی^۴
فاطمه سالاروندیان^۵

چکیده

ویژگی اصلی برنامه‌ریزی شهری در ایران از زمان شروع برنامه‌ریزی به مفهوم امروزی آن، رویکرد بالا به پایین^۱ آن می‌باشد. در این رویکرد، برنامه‌ریزی بیش از اتکا به نیازها، اهداف و خواست‌های شهروندان و امکانات شهر، بر سیاست‌های دولت مرکزی استوار است، و به عنوان سندی غیرقابل تغییر طبق نظرات دولت مرکزی تهیه و برای اجرا به مسؤولان شهری ابلاغ می‌شود. مسؤولان برنامه‌ریزی شهری راه‌های گوناگونی را برای مشارکت مردم در امور شهری تجربه کرده‌اند که به دلیل همان ویژگی بالا به پایین آن با شکست مواجه شده‌اند. براساس نتایج تحقیق، رویکرد استراتژی توسعه شهری (CDS) فرآیندی مشارکتی (مشارکت واقعی) است که همه ذینفع‌ها و بهره‌وران شهری از همه اجزای جامعه را دربر می‌گیرد.

واژگان کلیدی: استراتژی توسعه شهری، برنامه‌ریزی، برنامه‌ریزی مشارکتی، مشارکت عمومی.

۱- مقدمه

۱- دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تهران، دانشکده جغرافیا.
Email: ashrafiyousef@gmail.com.

۲- دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تهران، دانشکده جغرافیا.
۳- استادیار دانشگاه تهران، دانشکده جغرافیا.

Email: rfarhudi@ut.ac.ir.

۴- دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تهران، دانشکده جغرافیا.
۵- کارشناس ارشد، جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تهران، دانشکده جغرافیا.

واژه مشارکت^۱ از حیث لغوی به معنای درگیری و تجمع برای منظوری خاص می‌باشد (علوی‌تبار، ۱۳۷۹، جلد ۱: ۱۵). در واقع مشارکت فرآیندی است که در برگیرنده انواع کنش‌های فردی و گروهی به منظور دخالت در تعیین سرنوشت خود و جامعه و تأثیرگذاران بر تصمیم‌گیری درباره امور عمومی است (محسنی تبریزی، ۱۳۷۵: ۵۴). در زمینه نیاز به مشارکت عمومی در فرآیند برنامه‌ریزی تا به حال مطالعات زیادی انجام گرفته است (Davidoff، ۱۹۶۵: ۱۲؛ Fagence، ۱۹۷۷؛ Douglass & Fiedmann، ۱۹۸۸: ۶) و بحث‌های جامعی وجود دارد که اگر ترکیب مشارکت عمومی در فرآیند برنامه‌ریزی به طور صحیح انجام شود می‌تواند سودمندی‌های زیادی را در پی داشته باشد (Innes، ۱۹۸۸؛ Healey، ۱۹۹۸). «اینس» معتقد است که مشارکت عمومی باعث شکل‌گیری دانش محلی ارزشمندی می‌شود که سیاست‌های سازماندهی شده برای رویارویی با نیازها و شرایط محلی را تضمین می‌کند. بعضی نیز معتقدند که یک ارزش ساده و معمول مشارکت، فرصت‌هایی است که برای برنامه‌ریزان و شهروندان به وجود می‌آورد تا با تشریک مساعی و اندیشه بر روی سیاست‌های برنامه‌ریزی بتوانند به وفاق اجتماعی و ایجاد حمایت و حقانیت سیاسی برسند (Glass، ۱۹۷۹: ۱۸۱؛ Burke، ۱۹۶۸: ۲۸۸). به طوری که «کریتون» می‌گوید: وقتی شهروندان نقش فعالی در تولید برنامه داشته باشند، احساس تعلقی شکل می‌گیرد که می‌تواند نزاع و جدل‌های بالقوه را از طریق مسئولیت‌پذیری مشارکت‌کنندگان در نتیجه تصمیم‌سازی مشارکتی کاهش دهد (Creighton، ۱۹۹۲).

اکثر متخصصان برنامه‌ریزی و مسایل شهری در کشورمان (طالب و عنبری، ۱۳۸۵: ۱۸۹؛ شیعه، ۱۳۸۲: ۴۱؛ مجتهدزاده، ۱۳۸۲: ۹۴؛ شهبازی، ۱۳۸۶؛ نوریان و رضایی، ۱۳۸۵: ۳۷ و ...)، یکی از دلایل اصلی ناکامی طرح‌های شهری و برنامه‌ریزی‌ها در کشور را عدم مشارکت فعال مردم در برنامه‌ریزی‌ها و حاکمیت دولت در همه شئون نظام برنامه‌ریزی می‌دانند. علاوه بر این مفهوم مشارکت در کشور ما با سوءتعبیرهای بسیاری آمیخته است. مشارکت در کشور ما محدود به درگیر کردن مردم در اجرای پروژه‌های ساختمانی از طریق تأمین اعتبار مالی این پروژه‌ها می‌باشد. در این مورد نمی‌توان از مشارکت به معنای واقعی



آن صحبت کرد، بلکه بیشتر منطبق بر ویژگی‌های مشارکت شعاری (حییبی و همکار، ۱۳۸۴: ۲۲) است. در چنین مشارکتی نیت اصلی برنامه‌ریزان، عمدتاً تأمین منافع برنامه‌ریزان و کارفرمایان است، دامنه مشارکت تأمین اعتبار مالی طرح‌ها و نگاه به مشارکت به عنوان ابزاری جهت مشروعیت بخشی به طرح‌هاست. نظرخواهی از شهروندان صورت نمی‌گیرد؛ حق اعتراض به طرح و نظارت شهروندان وجود ندارد و جریان اطلاعات عمدتاً یکسویه است (همان، ۲۳). اما مشارکتی که مد نظر این مقاله است، مشارکت به معنای واقعی آن می‌باشد. یعنی مشارکتی که شهروندان در آن حق اظهار نظر، اعتراض و نظارت داشته و تنها محدود به مشارکت مالی نباشند. در این مشارکت جریان اطلاعات دوسویه بوده و شهروندان به طور کامل از تهیه طرح تا اجرای آن بر طرح نظارت داشته و حق اظهار نظر دارند. تأکید مقاله حاضر بر این فرضیه است که اگر رویکرد CDS طبق اصول و فرآیند تهیه آن آماده شود کاملاً منطبق بر برنامه‌ریزی مشارکتی مورد نظر، خواهد بود.

۲- مشارکت عمومی

توسل به مشارکت، نوعی کوشش برای رسیدن به شناخت درست از نیازهای واقعی و اهداف مطلوب و دستیابی به وفاق و همکاری عمومی در مسیر توسعه و عمران است (مهدی‌زاده، ۱۳۸۵: ۳۱۶). معنی مشارکت عمومی در میان کشورهای مختلف و حتی در درون مؤسسات مستقل می‌تواند متفاوت از هم باشد (Garazzai, ۲۰۰۲: ۱۲) روی همین اصل «دیویدسون» سطوح چهارگانه‌ای برای مشارکت در نظر می‌گیرد که شامل: ۱- مشارکت اطلاعاتی، ۲- مشارکت مشاوره‌ای، ۳- مشارکت و ۴- تجویز قدرت یا مقتدرسازی می‌باشد. شکل شماره ۱ سطوح چهارگانه دیویدسون را نشان می‌دهد.

آرنتس‌تاین نیز در مقاله‌ای در مورد نقش مشارکت شهروندان در برنامه‌ریزی، از هشت سطح در مشارکت نام می‌برد که به ترتیب از پایین‌ترین سطح شامل: دستکاری شروع شده و به بالاترین سطح آن یعنی اختیار شهروندان منتهی می‌شود. بقیه سطوح به ترتیب شامل درمان، اطلاع‌رسانی، مشاوره، تسکین بخشی، شراکت و قدرت تفویض شده می‌باشد. او می‌گوید که بعضی از این سطوح (دستکاری و درمان) اصلاً مشارکت نیستند، در صورتی که

بعضی دیگر (اطلاع‌رسانی، مشاوره و تسکین بخشی) در واقع نمادی از مشارکت محسوب می‌شوند. آرنشتاین معتقد است که مشارکت واقعی، یعنی توزیع قدرت که شهروندان فقیر را قادر می‌سازد تا خارج از فرآیندهای لزوماً سیاسی و اقتصادی، به طور سنجیده‌ای در آینده‌شان دخیل باشند (Arnstein, ۱۹۶۹: ۲۱۶). بنابراین فقط مشاوره یا تقسیم اطلاعات با ساکنان جامعه را نمی‌توان به عنوان مشارکت عمومی تلقی کرد، بلکه بیشتر مشارکت عمومی را باید تا سطح بسیج جامعه دنبال کرد تا در نهایت باعث توزیع قدرت در جامعه شود.



شکل شماره (۱) سطح مشارکتی دیویدسون (مأخذ: Davidson, ۱۹۸۸: ۱۵)

مذاقه و رسیدگی عمومی که مشارکت عمومی برای فرآیند برنامه‌ریزی به وجود می‌آورد، برنامه‌ریزان را مجبور می‌کند تا در تهیه برنامه نهایت دقت و تلاش خود را به کار گیرند. «باربی» معتقد است که اعتماد^۱، اعتبار^۲ و التزام^۳ تولید شده در نتیجه درگیری شهروندان در برنامه‌ریزی باعث شکل‌گیری سرمایه اجتماعی قدرتمندی خواهد شد که می‌تواند روند برنامه‌ریزی را تسهیل و تسریع بخشد (Burby, ۲۰۰۳: ۳۹).

1- Trust

2- Credibility

3- Commitment



۳- اهداف و سطح مشارکت در برنامه‌ریزی

رویکرد مشارکتی ممکن است در همه سطح‌های برنامه‌ریزی انجام گیرد. با این وجود، وسعت و نوع مشارکت با توجه به نوع بازیگران (بهره‌وران / شهروندان، مقامات عمومی انتخابی از طریق مردم، کارمندان دولتی و حرفه‌ای و دیگر بهره‌وران) ممکن است متفاوت باشد. در این زمینه «بارنس» (Barnes، ۲۰۰۳: ۴۱) سؤالی به این شکل مطرح می‌کند که: مشارکت‌کننده چه کسی است؟ با مراجعه به ویژگی‌ها و انگیزه‌های مشارکت‌کنندگان - آیا مشارکت داوطلبانه است، دعوت شده هستند، انتصابی هستند، تشویق شده‌اند یا اینکه مجبور به مشارکت شده‌اند - است که می‌توانیم تأثیر قابل درک و قانونی از همکاری داشته باشیم.

بنابراین اهداف مشارکت عمومی ممکن است به طور قابل توجهی از هم متفاوت باشند. با این وجود ۵ هدف مهم مشارکت عبارتند از: ۱- اطلاع‌رسانی برای بهره‌وران، ۲- جمع‌آوری اطلاعات از بهره‌وران، ۳- مذاکره با بهره‌وران، ۴- حل مشکلات در تهیه و اجرای طرح و ۵- حمایت از ابتکارات و نوآوری‌های مردم.

درجه درگیری بازیگران یا بهره‌وران در یک فرآیند مشارکت عمومی بستگی به اهداف مشارکت دارد. شکل شماره ۲ به طور ساده، ۵ سطح از مشارکت را نشان می‌دهد. دیاگرام از انتهای آن شروع شده و ۵ سطح از مشارکت را با یک درجه افزایشی از نقش بهره‌وران در فرآیند مشارکت شامل می‌شود:



شکل شماره (۲) سطوح مشارکت (مأخذ: Wilcox, ۲۰۰۲)

مشاهده می‌شود که اطلاع‌رسانی به همه بهره‌وران توسط مسؤولان برنامه‌ریزی پایین‌ترین سطح از مشارکت عمومی را شامل می‌شود. مشاوره با بهره‌وران سطح بعدی را شامل می‌شود که از طریق آن می‌توان مشکلات را شناسایی کرده، باعث پیشنهاد تعدادی گزینه شده و از بازخوردی که از مشارکت‌کنندگان دریافت می‌شود پیروی کرد. در سطح سوم مشارکت، همه بهره‌وران به همدیگر پیوسته و در تصمیم‌گیری برای بهترین راه پیش‌رو مشورت می‌کنند. در این سطح یک همفکری بین آغازگران پروسه و بهره‌وران آن شروع می‌شود. تهیه مشترک برنامه سطح بعدی مشارکت را شامل می‌شود. در این سطح به دلیل اینکه بهره‌وران باهم تصمیم‌گیری می‌کنند، یک مشارکت قوی در اجرای برنامه نیز دارند. در بالاترین سطح از مشارکت عمومی، مسؤولین به شهروندان کمک می‌کنند تا به تقویت ابتکارات و نوآوری‌های خود بپردازند. در این سطح از مشارکت یک احساس مالکیتی بوجود می‌آید که منجر به تعهد و التزام بهره‌وران به برنامه می‌شود.

۴- استراتژی توسعه شهری (CDS)

استراتژی توسعه شهری (CDS) جدیدترین رویکرد در برنامه‌ریزی شهری است که توسط سازمان ائتلاف شهرها در سال ۱۹۹۹ با هدف ارتقاء توسعه شهری پایدار، ارتقای کیفیت اداره و مدیریت شهر و کاهش سیستماتیک و مداوم فقر شهری پیشنهاد شده است. استراتژی توسعه شهری یکی از دو رویکرد اصلی در «پیمان‌نامه شهرها»^۱ و موضوع اصلی این پیمان‌نامه می‌باشد.^۲

CDS، فرآیند تهیه چشم‌انداز بلند مدت از آینده شهر است که براساس آن برنامه‌های اجرایی^۳ تهیه می‌شوند. تمرکز CDS بر روی تقویت اقتصاد رقابت‌پذیر است اما در عین حال جنبه‌های زیست‌محیطی، مالی، زیرساخت‌ها، ساختار شهری و کاهش فقر را نیز پوشش می‌دهد. CDS فرآیندی مشارکتی است که همه ذینفع‌ها و بهره‌وران شهری از همه اجزای جامعه را دربرمی‌گیرد (CDS in China: A manual, ۲۰۰۶: ۱). استراتژی توسعه شهری، یک ابزار جدید برای کمک به توسعه، یک ابزار طراحی شده برای پاسخ به تغییرات جزر و مدی فراگیر جهانی و تسکین فقر شهری و توسعه اقتصاد محلی می‌باشد. اهداف CDS مشارکت ترکیبی همه اجزای تأثیرگذار در جامعه برای رسیدن به چشم‌انداز بلندمدت یکپارچه شهر، تثبیت استراتژی رشد، به توافق رسیدن در مورد اولویت‌های مشکلات اداری و شناسایی طرح‌های اجرایی کوتاه‌مدت است (The World Bank, ۲۰۰۲: ۹). در واقع CDS یک تصمیم‌سازی مشارکتی است برای شهرهایی که با بحران فقر شهرنشینی، افزایش رقابت و اعمال فشار بر پایداری محیطی و اقتصادی روبه‌رو هستند.

با توجه به تنوع شهرها، «بهترین برنامه قابل اجرای جهانی» برای پیاده کردن استراتژی توسعه شهری وجود ندارد. هر شهری نیازمند شناسایی و مشخص کردن فرصت‌ها و مشکلات خاص خود است که ممکن است به طور قابل توجهی نسبت به مکانی که واقع

1- Cities alliance

۲- پیمان‌نامه شهرها در ۱۹۹۹ برای اتحاد شهرها و توسعه مشترک آنها با تعهد بر کاهش فقر شهری به عنوان یک موضوع مشترک برای همه جهان بسته شد. اعضای شورای گروه U n- Habitat، بانک جهانی، مؤسسه مسؤولان محلی و دولت‌ها می‌باشند. برای اطلاعات بیشتر در مورد cities alliance به آدرس زیر مراجعه کنید: www.citiesalliance.org.

3- Action plan

شده، سطح اقتصاد، اجتماع و توسعه نهادی و بسیاری فاکتورهای دیگر متفاوت باشد (Cities Alliance: Annual Report، ۲۰۰۳: ۹). بنابراین بسته به نوع مکان، زمینه و بازیگران آن، CDS اشکال زیادی به خود می‌گیرد. اما ۵ ویژگی مشخص برای CDS می‌توان تعریف کرد:

- ۱- فرآیند CDS توسط شهر انجام شده و نتیجه و محصول آن نیز شهر را دربرمی‌گیرد نه حکومت، سازمان مالی بین‌المللی یا مشاوران را.
- ۲- CDS یک چشم‌انداز بلندمدت را در برمی‌گیرد اما با یک سری طرح‌های اجرایی کوتاه مدت انجام می‌شود.
- ۳- یک مشارکت معنی‌دار از طرف بهره‌وران در فرآیند وجود دارد و بنابراین در نتیجه فرآیند درگیر هستند.
- ۴- نتیجه CDS استراتژیک و دارای جنبه‌های گوناگون می‌باشد. بنابراین تحت سلطه یک موضوع فردی نبوده و مانند طرح‌های جامع ثابت و ایستا نمی‌باشد.
- ۵- فرآیند CDS به ابداع روش‌های جدیدی از تفکر درباره توسعه شهر و پایداری آن منجر می‌شود (CDS in China: A manual، ۲۰۰۶: ۱).

اهداف 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 تأثیر مستقیم در کاهش فقر، رشد اقتصادی محلی و بهبود حکمرانی دارد. رویکرد واقعی CDS با توجه به شرایط ملی و محلی متغیر است. با این وجود بدون توجه به تفاوت‌های محلی، بیشتر استراتژی‌های توسعه شهری به عنوان یک فرآیند مشارکتی، سه هدف اصلی: بهبود مدیریت شهری، رشد اقتصادی و کاهش فقر شهری را دنبال می‌کند. علاوه بر این استراتژی توسعه شهری، برای پایداری توسعه شهرها،

بر اساس چهار اصل کلی بنیان‌گذاری شده است که عبارتند از: قابلیت زندگی^۱، رقابت‌پذیری^۲، بانک‌پذیری^۳ و مدیریت و حاکمیت خوب شهری^۴.

۴-۱- استراتژی توسعه شهری و نحوه جذب مشارکت عمومی

استراتژی که برای یک شهر انتخاب می‌شود، نمی‌تواند فقط در نتیجه کشمکش در درون چرخه تنگی از مدیران اداری باشد. فقط با یک مراجعه مستقیم به جامعه، ایجاد یک عقیده عمومی و کشاندن همه نیروهای فعال به بحث می‌توان تصمیم‌سازی مؤثری انجام داد. بنابراین CDS یک تغییر از تقابلات سیاسی و دیدگاه‌های آرمانی^۵ در درون ساختار قدرت به طرف اجماع اجتماعی عقاید سازنده و واقع‌گرا^۶ برای نوسازی شهر است. با این وجود، همیشه شمار کمی از افراد جامعه به طور فعالانه در فعالیت‌های برنامه‌ریزی مشارکت می‌کنند که یک منبع بزرگ و انرژی مداوم برای برنامه‌ریزی هستند، اما باید به این مهم نیز توجه کنیم که برنامه‌ریزی نمی‌تواند محدود به گروهی کوچک از افراد شود. بلکه باید همه شهروندان را با روش‌های ممکن به داخل بحث کشیده و آنها را درگیر فرآیند برنامه‌ریزی نمود. روش‌های زیادی برای کشاندن و تشویق شهروندان به سوی مشارکت در برنامه‌ریزی و تهیه سند CDS وجود دارد، ما در اینجا به چند مورد ساده اشاره می‌کنیم که در عین سادگی بسیار مهم و کاملاً عملی و واقع‌گرا هستند:

۴-۱-۱- تشکیل جلسه^۷

بحث‌ها و مناقشات عمومی و دسترسی به اطلاعات درباره موضوعات مورد مناقشه برای مشارکت در فرآیندهای برنامه‌ریزی حیاتی و اساسی است (Norris, ۲۰۰۰؛ Milbrath & Goel, ۱۹۷۷: ۱۳). این بحث‌ها و مناقشات را باید با تشکیل جلساتی هدایت کرد. بنابراین

-
- 1- Livability
 - 2- Competitiveness
 - 3- Bankability
 - 4- Good Urban Management and Governance
 - 5- Ideological
 - 6- Pragmatic
 - 7- Meeting

تهیه طرح همیشه نیاز به جلساتی خواهد داشت. بسیاری از این جلسات می‌تواند مردم را در گروه‌های کوچک، درگیر برنامه‌ریزی کرده و در واقع این جلسات به عنوان راهنمایی برای شرکت‌کنندگان باشد. تشکیل جلسات در برنامه‌ریزی مانند اضافه کردن گریس به ماشین‌آلات می‌باشد، چرا که تشکیل این جلسات باعث کاهش اصطکاک در بین مشارکت‌کنندگان شده و در عوض کارآمدی آنها را ارتقاء می‌بخشد. نکته مهم در این جلسات اینکه، نباید رهنمودهایی را در این جلسات به گروه‌های درگیر تحمیل یا اینکه به معرفی آن اکتفا کنیم. بلکه باید به این گروه‌ها فرصت قبول یا تغییر رهنمودها داده شود.

۴-۱-۲ بررسی عقاید عمومی^۱

بررسی عقاید عمومی چند هدف را دنبال می‌کند. این روش راهی برای تعیین یا درک شرایط برای تسهیل سیاست‌های توسعه و انتخاب بازخورد^۲ (برای نمونه ارزیابی طرح، برنامه و طرح‌های اجرایی جایگزین) است. در جریان بررسی عقاید عمومی هفت مرحله اساسی وجود دارد که چند مرحله آن تکنیکی می‌باشد:

گام اول: شناخت اهداف بررسی، شامل کسانی که اطلاعات می‌خواهند و کسانی که مورد استفاده قرار می‌دهند.

گام دوم: تصمیم‌گیری در مورد روش بررسی (برای نمونه: چهره به چهره، پرسشنامه پستی یا تلفن و غیره)؛

گام سوم: تصمیم‌گیری در مورد ساختار بررسی (سؤالات باز یا بسته)؛

گام چهارم: انتخاب زمینه بررسی (سطح مقطع^۳ یا طولی^۴)؛

گام پنجم: مشخص کردن حجم نمونه (حجم نمونه می‌تواند آماری یا قضاوتی باشد. در جامعه آماری طبقه‌بندی جمعیت ضروری است. در مجموع باید بر روی متغیرهایی مانند سطح اطمینان، اشتباه نمونه‌گیری و میزان تصادف تصمیم‌گیری شود)؛

1- Public opinion surveying

2- Feedback

3- Cross- sectional

4- longitudinal

گام ششم: انجام پیش‌آزمون^۱ و تجربه؛

گام هفتم: اجرا و ارزیابی میزان پاسخ‌ها و یافته‌ها. اگر میزان پاسخ‌ها در حد پایینی باشد، ضرورتاً باید تجدیدنظر شود.

۳-۱-۴ شورا یا انجمن شهر^۲

شوراهای شهری، واحدهای همسایگی یا شوراهای اجتماعی یکی از بهترین راه‌ها برای بررسی نیازها یا ارزیابی موضوعات است. با این وجود جلسات شورایی باید دارای چنان ساختاری باشد که توافق در زمینه بحث‌های مناقشه‌ای و مورد اختلاف را افزایش دهد. یک روش ساده ولی مؤثر برای شوراهای شهری، طبقه‌بندی عقاید گروه‌های مشارکتی در سه طبقه جداگانه می‌باشد:

- ۱- کارهایی که به خوبی به موفقیت رسیدند... باید ادامه یابد؛
- ۲- کارهایی که موفقیتی نداشته‌اند... متوقف، تعدیل یا تغییر یابد؛
- ۳- کارهایی که انجام نشده است... شروع شود.

۴-۱-۴ چشم‌اندازسازی

در تهیه سند CDS چشم‌اندازسازی قلب فرآیند را تشکیل می‌دهد. چشم‌انداز یک سفر ذهنی از دانسته‌ها به ندانسته‌هاست، ایجاد یک تصویر از آینده براساس حقایق موجود، رویاها، امیدها، خطرات و فرصت‌ها است (Von Ein Siedel، ۲۰۰۲: ۲). به عبارت دیگر چشم‌اندازسازی فرآیندی است درباره آینده تصویری که یک جامعه می‌خواهد و سپس طرحی برای اینکه چگونه باید به آن برسد (Green & others، ۲۰۰۰: ۵). چشم‌انداز آینده یک شهر باید چشم‌اندازی مشارکتی باشد. معنی آن این است چشم‌انداز باید به صورت متقابل درک شده و به وسیله بهره‌وران مختلف شهری حمایت شود. بنابراین چشم‌اندازسازی دو پایه اصلی و ضروری دارد: ۱- اتکاء چشم‌اندازسازی بر سنجش جامع وضعیت و ۲- مشارکتی بودن (گلگار، ۱۳۸۴: ۳۱).

1- pretest

2- Town meeting

چشم‌انداز ۵ سؤال اساسی را برای پاسخگویی جستجو می‌کند:

- ۱- جایی که جامعه در حال حاضر قرار دارد (شرایط موجود)؟
- ۲- جایی که با این شرایط خواهد رفت (روند حرکت)؟
- ۳- جایی که می‌خواهد برود (سناریو یا آلترناتیوهای دارای اولویت یا برتر)؟
- ۴- چگونه می‌توان به آنجا رسید؟
- ۵- گام بعدی چیست؟ (انتخاب یک مدل یا فرآیند برنامه‌ریزی) (Ames, ۱۹۹۳: ۶۱).

چشم‌اندازسازی ابزار بسیار مؤثری برای ایجاد اجماع اجتماعی بر سر مسائل و مشکلات می‌باشد و حتی می‌تواند برای مشارکت‌کنندگان هیجان‌انگیز باشد. اگر چه درگیری شمار زیادی از مردم در چشم‌اندازسازی دارای اهمیت می‌باشد ولی برای تعداد بیشتر از ۳۰ نفر ضروری است که از گروه‌های بحث استفاده شود. نکات کلیدی برای موفقیت چشم‌اندازسازی، رهبری یا مدیریت مفید، اعتماد میان شرکت‌کنندگان و شناخت دورنمای ملموس و قابل تغییر می‌باشد.

۴-۱-۵- انتشار از طریق رسانه عمومی

برنامه‌ریزی و برنامه‌ریز همیشه نیاز به تبلیغات خوب دارند. بهترین روش برای این کار در یک راه واقعی و بهنگام، آماده کردن رسانه‌های عمومی برای همه نوع فعالیت‌های برنامه‌ریزی است. این کار زمان‌بر خواهد بود که رسانه‌ها با امکانات پوششی ضروری و اغلب با کمترین اشتباه می‌توانند انجام این مهم را آسان‌تر سازند.

۴-۱-۶- تحلیل تصویر^۱ یا سیمای شهر

از آنجایی که ریشه‌های چشم‌اندازسازی در آینده قرار دارد، ریشه‌های تحلیل سیما در زمان حال می‌باشد. تحلیل تصویر شهر یا به عبارت دیگر سیمای شهر یک ابزار برنامه‌ریزی فیزیکی است که بر روی تصاویر ذهنی که همه ما از شهر داریم تمرکز می‌کند. کوین لینچ

1 - Image analysis

در کتاب سیمای شهر، پنج منظر از تصاویر ذهنی را نام می‌برد که عبارتند از راه، لبه، ناحیه، گره و نشانه (Lynch، ۱۹۶۶: ۴۷).

بعضی از تصاویر ذهنی در قلمرو ساکنان، بعضی در قلمرو دیدارکنندگان از شهر و بعضی هم در یک تجربه خطی شکل گرفته است. هنگامی که افراد زیادی تصویر ذهنی یکسان یا شبیه به هم از شهر داشته باشند، پس آن تصویر به عنوان یک تصویر عمومی در می‌آید. شناخت یا تولید تصاویر ذهنی عمومی روشی برای ایجاد و ارتقای حس مکانی و هویت آن مکان در درون جامعه است. اگر چه ایجاد تحلیل سیما یک کار تکنیکی است، ولی یک شخص غیرمتخصص نیز به موازات کمی تمرین می‌تواند از عهده این تحلیل برآید.

۴-۱-۷ انتشار شاخص‌های جامعه

انتشار درست شاخص‌های شهری نیز می‌تواند ابزار خوبی برای مشارکت شهروندان فراهم آورد. چرا که شهروندان نیاز به اطلاعات قبلی در مورد پروژه پیشنهادی و موضوعات مورد مباحثه دارند تا اطلاعات را مورد سنجش و ارزیابی قرار داده، به اجماع آرا رسانده و بتوانند با آگاهی تصمیم‌گیری کنند (Kavanaugh & others، ۲۰۰۵: ۱۱). شاخص‌های جامعه راهی برای اندازه‌گیری تغییرات می‌باشند. گروه‌بندی شاخص‌های جامعه به طور کلی از طریق پایداری یا کیفیت زندگی انجام می‌شوند. در هر دو حالت، ضرورتاً باید معیارهایی با هدف مقایسه معنی‌دار داشته باشیم. علاوه بر این امکان نظارت بر تغییرات در گذر زمان ایجاد خواهد شد (برای نمونه، کاهش، افزایش و یا تداوم آن). شکل شماره ۳ طبقه‌بندی شاخص‌های مهم و اهمیت آنها را نشان می‌دهد.



شکل شماره (۳) طبقه‌بندی شاخص‌های جامعه و اهمیت آنها (مأخذ: Harl, ۱۹۹۵)

۸-۱-۴ تغییرات تکنولوژیکی و مشارکت شهروندان

توسعه ارتباطات الکترونیکی در جهان، دریچه جدیدی برای مشارکت متقابل در تصمیم‌سازی اجتماعی به وسیله افراد در خانه‌هایشان باز کرده است. این نوع از ارتباطات اگر چه نوشار و نبوده و نمی‌توانند همه مشکلات را حل کنند، اما گروه‌های زیادی از افراد جامعه را که تمایل به شرکت در جلسات یا کمیته‌ها ندارند درگیر فرآیند برنامه‌ریزی خواهند کرد، افرادی که ممکن است حرف‌های زیادی برای گفتن داشته باشند. استفاده از ایمیل، اینترنت، فکس و غیره می‌تواند خیلی‌ها را درگیر فرآیند برنامه‌ریزی کند.

۴-۲ فرآیند تهیه CDS

فرآیند CDS تدوین قاعده‌مندی از چشم‌انداز، استراتژی و پروژه‌های اجرایی برای تکمیل توسعه جامع شهر است. این فرآیند توانمندسازی بهره‌وران اصلی شهر برای ارائه نظرات فردی و کار با

یکدیگر است. سازمان‌های مختلف عمومی، خصوصی و جامعه شهری با مداخله در فرآیند CDS مشارکت و همکاری را به عنوان نتیجه این مداخله شکل می‌دهند (City Development Strategy Hyderabad, ۲۰۰۴: ۳).

فرآیند CDS را در ۴ مرحله زیر می‌توان تشریح کرد:

- ۱- **فراهم آوردن مقدمات طرح:** این مرحله شامل شناسایی محرک‌های تغییر، شرکای اصلی، سیستم‌های مدیریت فرآیند، منابع و ظرفیت‌ها، تعریف اهداف و برنامه کار و نهایتاً یک شناخت جامع و کامل از وضعیت موجود شهر است. اولین مرحله از فرآیند CDS شناسایی شرکت‌کنندگان در فرآیند و مشخص کردن اعضای گروه است. بنابراین در ابتدای کار CDS مشخص می‌کند برای چه گروهی می‌خواهد تهیه شود، روی چه گروه‌هایی تأثیرگذار است و چه گروه‌هایی از آن تأثیر خواهند پذیرفت. مشارکت‌کنندگان در طرح در همان ابتدای کار شناسایی می‌شوند نه زمانی که طرح تهیه شده و آماده اجرا می‌باشد. در این رویکرد سند طرح، برعکس طرح‌های قبلی که به صورت قراردادهای همسان و غیرقابل انعطاف برای تمامی شهرهای کشور تهیه می‌شود، برای هر شهر به صورت جداگانه تهیه می‌شود و حتی در هر محله‌ای می‌تواند متفاوت از محله دیگر باشد.
- ۲- **تحلیل:** در این مرحله به جمع‌آوری اطلاعات پایه، تحلیل نقاط قوت و ضعف، ایجاد تفاهم و توافق پیرامون مشکلات و نیز به اولویت‌های شهری پرداخته می‌شود و گزارش‌های موضوعی تهیه می‌گردد تا براساس آن تعریفی از چشم‌اندازها و انتظارات شهر حاصل شود.



شکل شماره (۴) فرآیند تهیه CDS (مأخذ: citiesalliance.org)

۲- تنظیم استراتژی: در این مرحله ابتدا به تعریف چشم‌انداز و مأموریت شهر^۱، تدوین گزینه‌ها و همچنین تعیین نقش ذی‌نفعان پرداخته می‌شود، سپس راهبردهایی برای دستیابی به اهداف و چشم‌اندازها تدوین می‌شود و برای راهبردهای مورد نظر طرح‌ها و برنامه‌های اجرایی تهیه می‌گردد تا بر اساس آن سند توسعه راهبردی شهر تهیه گردد.

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

۳-۴ پیش‌شرط‌ها و چالش‌های پیش‌روی CDS

بیمان‌نامه شهرها در مدت چهار سال حیات خود، دامنه گسترده‌ای از استراتژی‌های توسعه شهری در بیشتر از ۸۰ شهر در ۲۵ کشور را حمایت کرده است. CDS برای شهرهای در مناطق مختلف با ساختار و نظام حکومتی متفاوت از شهرهای اسلامی گرفته تا شهرهای سوسیالیستی و سرمایه‌داری با جمعیت‌های متغیر از ۵۰۰۰۰ نفر تا مناطق شهری با جمعیت بیشتر از ۱۰ میلیون ساکن، تهیه شده است. در این زمینه می‌توان به شهرهای باماکو^۲ در مالی، یوهانسبورگ^۳ در آفریقای جنوبی، شن‌یانگ^۴ در چین، کراکو^۵ لهستان، اسکندریه^۶ در مصر، صوفیا^۷ در بلغارستان و غیره اشاره کرد.

برای تهیه و اجرای CDS باید بسترهای مناسب آن فراهم گردد. مدیران و رهبران شهری باید اراده، خواست، و تعهد کافی به انجام پروژه را دارا باشند. برای تحقق CDS به

1- Mission

2- Bamako

3- Johannesburg

4- Shenyang

5- Krakow

6- Alexandria

7- Sofia

خصوص در کشورهای در حال توسعه‌ای مانند ایران، نیاز به اصلاحات ساختاری در نظام مدیریت شهری اجتناب‌ناپذیر خواهد بود. مرور ادبیات موضوع نشان می‌دهد که همواره وجود شخصیت مقتدری از مدیران شهری به عنوان «پیشاهنگ»^۱ و موتور محرکه فرآیند الزامی است. از آنجا که تدوین یک چشم‌انداز مشارکتی قلب سند راهبرد توسعه شهر را تشکیل می‌دهد لذا تأمین مشارکت بخش‌های گوناگون جامعه اهمیت ویژه دارد. اساساً یکی از چالش‌های تهیه این سند در کشورهایی که فاقد تشکیلات گسترده غیردولتی (NGO) هستند تأمین مشارکت سازمان یافته اقشار مختلف اجتماعی در فرآیند چشم‌اندازسازی می‌باشد (گلکار، ۱۳۸۳: ۷۶-۷۵). قوانین مناسب، آموزش، تبلیغ، تشکل‌های غیردولتی، رشد دموکراسی، توجه به جامعه مدنی و غیره از ضروریات دستیابی به مشارکت در تهیه سند CDS می‌باشند. در کشور ما به دلایل مختلف مشارکت مردم در فرآیند برنامه‌ریزی با موانعی روبه‌رو است. در اینجا به طور خلاصه به مهم‌ترین این موانع اشاره می‌کنیم. لازم به ذکر است که برای تهیه سند استراتژی توسعه شهری باید تا حد ممکن این مشکلات را به عنوان پیش‌شرط‌هایی مهم در راه تحقق اهداف CDS مرتفع کرد.

۴-۳-۱ نبود فرهنگ مشارکت

وجود گرایش‌های مشارکت‌گرایز در تک‌تک احاد جامعه، ریشه در تاریخ چند هزار ساله ما دارد (پاکزاد، ۱۳۸۲). استبداد از دیرباز در تاریخ جامعه ما ریشه دوانیده و فرهنگی متناسب با خود به بار آورده است. جدای از دلایل تن دادن مردم ایران به این استبداد تاریخی^۲، باید بگوییم که از نتایج این استبداد، شکل‌گیری یک فضای دولتی قوی و خشک در مقابل یک فضای خصوصی به دور از چشم دولت به نام خانه یا به قول مرحوم دکتر عظیمی «چهار دیواری اختیاری» است (نگاه کنید به: عظیمی، ۱۳۸۴ و ۱۳۸۷). محدود بودن مردم به این فضاهای

1- Champion

۲- در این زمینه بحث‌های زیادی وجود دارد: برای نمونه استاد کاتوزیان به عامل کم‌آبی اشاره کرده و نقش آن را در شکل‌دهی به ساختار سیاسی اقتصادی ایران بسیار اساسی می‌داند (نگاه کنید به: کاتوزیان، ۱۳۷۷). دکتر پیران نیز معتقد است دلایل اصلی استبداد تاریخی در ایران موقعیت ژئوپلیتیکی آن و تجارت از راه دور می‌باشد. این دو عامل تأمین امنیت را به جزء اجتناب‌ناپذیری از جامعه ایرانی تبدیل می‌کند. همین نیاز به تأمین امنیت باعث ایجاد قانون نانوشته‌ای میان میان مردم و نخبگان جامعه با حکومت زورمنداری به عنوان تأمین‌کننده امنیت و کارکردی بدون جایگزین می‌شود (نگاه کنید به پیران، ۱۳۸۲).

خصوصی و چهار دیواری اختیاری باعث یک فقدان تاریخی در شهرهای کشورمان شده است و آن هم نبود «عرصه عمومی»^۱ است. در نبود عرصه عمومی - عرصه‌ای که باعث شکل‌گیری تعاملات اجتماعی به صورت گسترده در بین شهروندان می‌شود - این عرصه دولتی است که بر جامعه مستولی شده است. نتیجه این استیلای تاریخی ایجاد یک حس بی‌اعتمادی نسبت به دولت و عرصه دولتی در بین ساکنان است که آن هم به نوبه خود باعث شکل‌گیری ساکنینی خنثی و بی‌مسئولیت است که هیچ علاقه‌ای به مشارکت در برنامه ریزی‌ها و مسائل شهری ندارند.^۲

انسان با کار کردن است که یاد می‌گیرد. همان طوری که دوچرخه‌سواری را با رکاب زدن، شنا را در آب و زبان را با سخن گفتن می‌شود یاد گرفت، مشارکت را هم ضرورتاً باید در تجربه عملی و عینی و به تدریج فرا گرفت. چون از گذشته‌های دور مردم شهرهای ما در مسائل اجتماعی کمتر و یا بهتر است بگوییم اصلاً شرکت نکرده‌اند (باز بهتر است بگوییم شرکت داده نشده‌اند) بنابراین روحیه و فرهنگ مشارکت اجتماعی را آن طور که باید و شاید نیاموخته‌اند. پس باید ابتدا این روحیه را در آنها زنده کرده و مشارکت را به عنوان یک عمل فرهنگی در جامعه درونی کنیم. در زمینه ایجاد فرهنگ مشارکت در کشور باید به طرح بسیار با ارزش دکتر پرویز پیران و گروه همکارش اشاره کرد. این طرح بر پایه این ایده طراحی شده که: «نسل جوان کشور که ویژگی‌های ناشی از عقده حقارت و سرکوبی تاریخی پدران و مادران خود را تا حدود زیادی تجربه نکرده و بسیار آگاه‌تر از نسل‌های قبلی پرورش یافته و به ویژه تجارب بسیاری در عرصه‌های مختلف زندگی اندوخته است، برای مشارکتی ساختن جامعه آینده ایران هدف مناسبی محسوب می‌شود» (مراجعه کنید به سری مقالات دکتر پیران در اطلاعات سیاسی - اقتصادی با عنوان: شهر شهروندمدار، شماره‌های ۱۲۵-۱۲۶ و ۱۳۱-۱۳۲).

۴-۳-۲ نبود نهادهای مناسب مشارکتی

یکی از عوامل اصلی موفقیت مشارکت عمومی در برنامه‌ریزی شهری، درجهٔ فراهمی دامنه‌ای از مجراهایی است که به آسانی قابل دسترس بوده و تودهٔ مردم بتوانند از آن به عنوان یک میانجی با مسئولین برنامه‌ریزی استفاده کنند (Suh & Yuen, ۲۰۰۶: ۳۴). «هیلی» و «فورستر» تأکید می‌کنند که نتیجه کمبود گروه‌های گوناگون مردمی درگیر در فرآیند برنامه‌ریزی، باعث مشارکت ناقص و نابسند خواهد شد (Forester, ۱۹۹۹: ۸۱؛ Healey, ۱۹۹۷: ۳۳). کانال‌های زیادی برای مشارکت وجود دارد و ممکن است شامل NGOها یا اجتماعات محلی^۱ (Giddens, ۱۹۹۸: ۱۸)، گروه‌های کار^۲ یا گروه‌های بحث^۳ (Fagence, ۱۹۷۷) و گروه‌های تعاونی^۴ (Innes & Booher, ۲۰۰۰: ۵۹) بشود. بنابراین مشارکت اجتماعی صرفاً با حرف و اندرز و دعوت مداوم از مردم تحقق نمی‌یابد. مشارکت اجتماعی نیازمند بستر مناسب خود است و بدون تحقق آن جریان پیدا نمی‌کند. بستر مناسب برای مشارکت فعال همهٔ مردم، تقویت جامعه مدنی و نهادها و اجزاء و فرآیندهای وابسته بدان است (شکل شماره ۵).

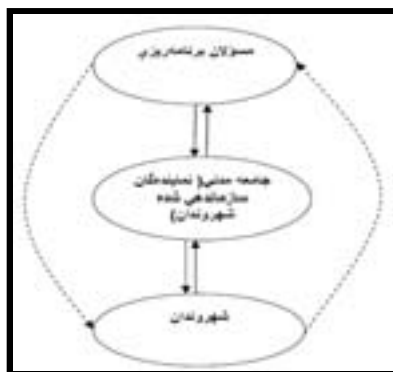
در این زمینه باید به انتخابات شوراهای شهری به عنوان گامی بزرگ و نقطه عطفی در جهت مشارکت شهروندان در امور شهری با وجود مشکلات زیادی که شوراهای شهری در کشور ما دارند، نگاه کنیم. ضمن اینکه انجام انتخابات شوراهای محله (شورایاری) در تهران اگر بتواند به عنوان الگویی برای دیگر شهرهای کشور به کار گرفته شود، می‌تواند بسترهای لازم برای مشارکتی کردن برنامه‌ریزی را فراهم کند.

1- Grass-roots

2- Task force

3- Focus groups

4- Collaborative groups



شکل شماره (۵) مدلی کلی از رابطه بین مسئولان برنامه‌ریزی، جامعه مدنی و شهروندان معمولی (مأخذ: Soh & Yuen, ۲۰۰۶: ۳۹)

یادآوری: پیکان‌های رو به پایین مشارکت از بالا به پایین را نشان می‌دهند. پیکان‌های رو به بالا نشان‌دهنده همکاری از پایین به بالا در برنامه‌ریزی و مذاقه و رسیدگی در کار برنامه‌ریزی می‌باشد. پیکان‌های توپر نشان‌دهنده رابطه‌ای است که به وسیله جامعه مدنی بوجود آمده است. پیکان‌های خطچین نشان‌دهنده رابطه‌ای ضعیفی است که هنگام کنار گذاشتن جامعه مدنی، ایجاد می‌شود.

۳-۳-۴ نبود آموزش و اطلاع‌رسانی

مشارکت شهروندان در فرآیند برنامه‌ریزی مستلزم داشتن اطلاعات کافی در مورد موضوعات مربوط به جامعه است، در صورتی که مردم فاقد چنین اطلاعاتی باشند، رغبتی به مشارکت از خود نشان نمی‌دهند (اوکلی، ۱۳۷۰: ۵۳). مشارکت واقعی نیازمند اطلاعات و آگاهی است. مردم بی‌خبر یا کم‌اطلاع، آلت دست فن‌سالاران و تکنوکرات‌ها خواهند بود. در نتیجه نمی‌توانند مشارکتی متفکرانه و فعال در عرصه‌های مختلف اجتماعی، اقتصادی و سیاسی داشته باشند.

از آنجایی که فعالیت‌های مرتبط با امر برنامه‌ریزی، فعالیت‌هایی فنی و تخصصی هستند و سطحی از دانش و آگاهی را طلب می‌کنند، لذا برای جلب مشارکت شهروندان باید آموزش‌های لازم در زمینه‌های مربوط به برنامه‌ریزی را به مردم محلی داد. یکی از روش‌های خیلی مؤثر برای آموزش و اطلاع‌رسانی مردم محلی استفاده از روش گروه‌های

بحث می‌باشد. از مهم‌ترین کاربردهای روش مذکور بدست آوردن یک پیش‌زمینه اطلاعاتی با ویژگی‌های موجود در زمینه‌های مرتبط با موضوع است (برای اطلاع بیشتر نگاه کنید به: رفیعیان و همکاران، ۱۳۸۵).

بنابراین همان طوری که گفته شد برای تهیه سند CDS پیش‌شرط‌هایی لازم است که قبل از تهیه سند باید از تأمین بودن آنها اطمینان حاصل شود. نبودن پیش‌شرط‌های لازم، میزان تحقق آن را با کندی و مشکلات جدی مواجه خواهد خواست. در اینجا برای درک بهتر مطلب به تجربه دو شهر از دو کشور با شرایط و ویژگی‌های متفاوت اشاره می‌شود: براساس تجربیات شهر کولومبو^۱ در کشور سریلانکا (CDS Colombo، ۲۰۰۰: ۱۸)، برای موفقیت CDS حمایت‌های سیاسی به علاوه تعهد رهبران جامعه مدنی، مشارکت گسترده گروه‌های ذینفع برای مشخص کردن چشم‌انداز مشارکتی شهر و فرآیند شورای مشارکتی برای شناسایی نیازهای واقعی شهروندان از ضروریات مهم می‌باشد. سازمان‌های حرفه‌ای و شراکتی نقش یک تسهیل‌کننده را در فرآیند CDS بازی می‌کنند، چرا که امروزه شهرها ارتباط مستقیمی با بازیگران توسعه مانند بخش خصوصی، NGOها و نهادهای خیریه دارد. در طول فرآیند تهیه CDS مدیران شهری می‌توانند تشخیص بدهند که آیا شهر قابل زندگی، رقابت‌پذیر با دیگر شهرها، بانک‌پذیر برای افزایش تولیدات اقتصادی هستند و آیا نیاز به تحرکات یا تغییرات فرهنگی دارند یا نه؟ در کنار آن، براساس تجربیات این شهر تهیه CDS به عنوان یک فرآیند مشارکتی شورایی باعث بهبود حکمرانی خوب به دلیل التزام به شفافیت و حکومت باز محلی شده است. و نهایتاً اینکه CDS به تغییر نگرش شهروندان کمک زیادی کرده است. این فرآیند راه‌هایی که بهره‌وران درباره توسعه و مدیریت شهر فکر می‌کنند را عوض می‌کند.

در مقابل موفقیت‌های شهر کولومبو، باید به شهر تونس^۲ در کشور تونس اشاره کنیم که دارای تجربه چندان موفقی در این زمینه نبوده است. چرا که به اعتقاد کارشناسان، شهرداری و شورای شهر تونس دچار روزمرگی شدیدی هستند: مشکلات زندگی روزانه شهری، مالیات

1- Colombo

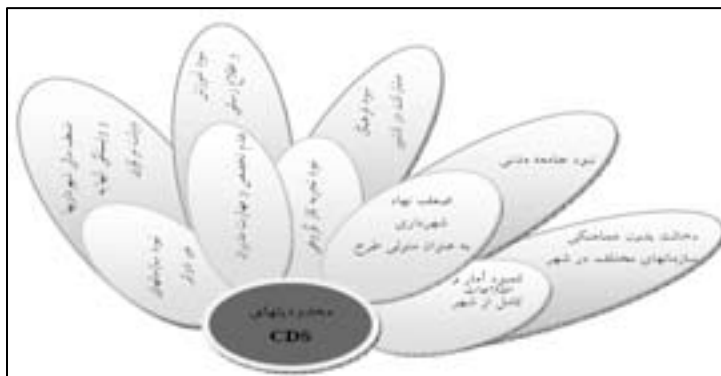
2- Tunis

محلی، مدیریت ترافیک و خیابان‌های عمومی، تمیزی و بهداشت، مدیریت ساخت‌وسازها و غیره باعث محدودیت آنها برای داشتن طرح‌های از قبل برنامه‌ریزی شده برای آینده شهر و مشکلات آن شده است. در واقع شهرداری در این شهر مأمور انجام سیاست‌های شهری و برنامه‌ریزی زمین دولت یا بخش خصوصی است، بدون اینکه قادر به هدایت درست آنها باشد. این مسائل عملی شدن استراتژی توسعه شهری در تونس را بسیار مشکل کرده است. از طرف دیگر دموکراسی محلی در شهر تونس بسیار محدود بوده تا جایی که نهادها و اجتماعات محلی کوچک نقش بسیار ناچیزی در فرآیند تصمیم‌گیری دارند. اگر چه بعضی تلاش‌ها برای توسعه مشارکت شهروندان در مدیریت شهر انجام گرفته ولی این تلاش‌ها زودگذر بوده و به دلیل عدم تداوم تأثیر چشمگیری نداشته‌اند (CDS Tunis، ۲۰۰۳: ۴-۵).

در کل اگر بخواهیم بر اساس پیش‌شرط‌های استراتژی توسعه شهری و نیز تجربیات کشورهای مختلف ضعف‌ها و چالش‌های فراروی تهیه و اجرای CDS در کشورمان را نام ببریم باید به دو دسته عوامل اشاره کنیم: الف- عوامل درونی که به شرایط خود شهر بستگی دارند و عبارتند از: ۱- کمبود آمار و اطلاعات کامل از شهرهای کشور، ۲- ضعف نهاد شهرداری به عنوان متولی طرح، ۳- نبود تجربه کار گروهی، ۴- عدم تخصص و مهارت در بسیاری از مدیران و برنامه‌ریزان شهری و ۵- نبود سازمان‌های غیردولتی؛ ب- دسته دوم عواملی هستند که دارای بعد کشوری بوده و عبارتند از: ۱- ضعف مالی شهرداری‌ها و وابسته بودن آنها به دولت مرکزی ۲- دخالت سازمان‌های مختلف به صورت بخشی در مسائل و امور شهری که باعث ایجاد مشکلات زیادی در هماهنگی و مدیریت یکپارچه شهر می‌شود ۳- نبود یک جامعه مدنی قوی که امروزه از بزرگ‌ترین سرمایه‌های اجتماعی در جامعه شهری به حساب می‌آید و به تبع آن نبود اعتماد در شهروندان نسبت به مدیران شهری ۴- نبود فرهنگ مشارکت در کشور و ۵- نبود آموزش و اطلاع‌رسانی (شکل شماره ۶).

پس برای تهیه و تحقق سند CDS با توجه به راهبردی بودن آن، انجام اصلاحات نهادی و مالی در نظام مدیریت شهری کشور لازم می‌باشد. در این زمینه باید شهرداری‌ها را به عنوان متولی تهیه سند CDS از یک سازمان محلی به یک حکومت محلی قدرتمند

تبدیل کرد. ضمن اینکه باید حیطه وظایف شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی شهری را گسترش داده و تقویت کرد.



شکل شماره (۶) موانع و مشکلات پیش روی CDS در کشور (مأخذ: نگارندگان)

۵- نوع مشارکت در CDS

نظریه‌های شهرسازی مشارکتی را در سه گروه مشارکت شعاری، مشارکت محدود و مشارکت واقعی، می‌توان طبقه‌بندی کرد. جدول شماره ۱ انواع این مشارکت را بر اساس شاخص‌های هشتگانه نشان می‌دهد. برای درک جایگاه واقعی مشارکت در تهیه سند CDS بایستی آن را با انواع مشارکت‌های مذکور براساس شاخص‌های تعریفی مقایسه کرد. ستون آخر جدول شماره ۱ نتایج این مقایسه را نشان می‌دهد. براساس جدول مذکور و شاخص‌های هشتگانه، مشارکت در CDS از نوع واقعی آن بوده و کاملاً منطبق بر ویژگی‌های مشارکت واقعی است. فرآیند تهیه CDS به صورتی است که توسط شهر و ساکنین آن تهیه می‌شود و خروجی آن نیز شامل شهر و شهروندان می‌شود. به عبارت دیگر CDS برعکس طرح‌های جامع و دیگر طرح‌های شهری که توسط حکومت مرکزی یا سازمان‌های وابسته به آن تهیه می‌شوند، توسط مسئولان محلی و با مشارکت خود ساکنان محلی تهیه و اجرا می‌شود. روی همین اصل در این رویکرد شهروندان کاملاً در متن کار قرار دارند و می‌توانند به راحتی بر



نحوه اجرای طرح از لحاظ استراتژی‌ها، چشم‌انداز و اهداف تعریف شده نظارت داشته باشند. و با توجه به آگاهی که کسب می‌کنند ممکن است تغییراتی در آن ایجاد کنند، پس این رویکرد ایستا و ثابت نبوده و ممکن است با توجه به روند کار تغییراتی در آن ایجاد شود. در این شیوه، برنامه‌ریزی مبتنی بر نیازها، خواست‌ها و اهداف شهروندان و امکانات شهرداری است. روش مطالعات در آن از پایین به بالا بوده و با اتکا به خواست‌ها، گرایش‌ها و امکانات محلی می‌باشد. در واقع CDS به عنوان یک رویکرد استراتژیک و مشارکتی تحت سلطه یک فرد یا یک مشاور به عنوان تکنوکرات نیست، بلکه همه بهره‌وران با تشکیل گروه‌های ذی‌نفع مانند گروه‌های بحث، گروه‌های اجتماعی و غیره در تهیه آن نقش دارند.

جدول شماره (۱) انواع برنامه‌ریزی مشارکتی و جایگاه CDS در آن

نوع مشارکت معیار ارزیابی	مشارکت شعاری	مشارکت محدود	مشارکت واقعی	مشارکت در CDS
نیت اصلی برنامه‌ریزان	تأمین منافع مراجع برنامه‌ریزی و دولت	تأمین منافع شهروندان تا جایی که منافع مراجع برنامه ریزی و دولت تهدید نگردد	تأمین منافع شهروندان و پرداخت هزینه‌های آن	مشارکت همه اجزای تأثیرگذار جامعه برای رسیدن به چشم‌انداز بلند مدت یکپارچه شهر، به توافق رسیدن در مورد اولویت‌ها و مشکلات دارای اولویت، تثبیت استراتژی رشد، تأمین منافع شهروندان و شهر
دامنه مشارکت	تأمین اعتبار مالی طرح و سهیم شدن در سود آن (در بهترین حالت)	مشارکت در اجرا و تأمین مالی و مشارکت محدود در برنامه‌ریزی	مشارکت در اجرا، مشارکت در برنامه‌ریزی، مشارکت در تصمیم‌گیری و هدف‌گذاری	شامل مردمی که در تصمیم‌سازی و توسعه کارها دخالت دارند تا مردمی که درگیر تحویل کالا و خدمات هستند، مشارکت عمومی فراگیر
نگاه به مشارکت	ابزاری جهت مشروعیت بخشی به طرح و کاهش مقاومت در برابر اجرای آن	ابزاری برای ارتقاء کیفیت طرح‌ها	خود مشارکت هدف است، زیرا که فرآیند مشارکت فی‌نفسه موجب رشد فکری، روانی، اجتماعی و مدنی می‌شود.	دستیابی به رشد منطبق با عدالت اجتماعی شهر از طریق همکاری و مشارکت گسترده جامعه در جهت ارتقای کیفیت زندگی کلیه شهروندان به ویژه اقشار فقیر، تأمین توسعه پایدار شهری از طریق ایجاد ظرفیت‌های اجتماعی برای ایجاد مشارکت همگانی

ادامه جدول شماره (۱)

نظرخواهی از شهروندان	صورت نمی‌گیرد	صورت می‌گیرد	صورت می‌گیرد	مردم از همان ابتدای کار در طرح مشارکت داشته و چشم‌اندازسازی، تعیین استراتژی‌ها، اهداف و مأموریت‌ها بصورت مشارکتی انجام می‌شود
حق اعتراض به طرح	وجود ندارد	وجود دارد	وجود دارد	مردم چون در چشم‌اندازسازی، تعیین استراتژی‌ها، اهداف و مأموریت‌ها دخالت دارند پس به تبع آن حق اعتراض هم دارند
نظارت شهروندان	وجود ندارد	وجود ندارد	وجود دارد	نظارت کاملی از طرف شهروندان هم در تهیه و هم در اجرای طرح اعمال می‌شود
جریان اطلاعات	یکسویه (از پایین به بالا) و بسیار محدود، به ندرت از بالا به پایین	یکسویه (از پایین به بالا) و نسبتاً قوی، گاهی از بالا به پایین	دوسویه و بسیار فعال	دوسویه (اطلاع‌رسانی برای بهره‌روان و جمع‌آوری اطلاعات از آنها)
پشتوانه فکری	دیدگاه مطلق گرایانه (مردم صاحب حق شمرده نمی‌شوند)	دیدگاه کارکردگرایانه و فن‌سالارانه (مردم حق اظهارنظر دارند ولی تصمیم‌گیری نهایی با برنامه‌ریزان است)	دیدگاه مردم‌سالارانه و مشارکت مستقیم (نظرات و علایق و منافع تمامی شهروندان محور امور است و باید به هر قیمتی منافع و نظرات آنها تأمین شود)	دیدگاه مردم‌سالارانه و مشارکتی با مدیریت و حکمرانی خوب شهری

(مأخذ: سعیدی رضوانی، ۱۳۸۴، تعدیل شده توسط نگارندگان)

۶- نتیجه گیری

در این مقاله به بررسی CDS به عنوان یک رویکرد مشارکتی و همچنین نحوه جذب شهروندان برای مشارکت در این رویکرد پرداخته شد. گفتیم که یکی از ویژگی‌ها و در عین حال مشکلات اساسی برنامه‌ریزی در ایران از زمان شروع آن، رویکرد بالا به پایین آن می‌باشد که در تهیه و اجرای این نوع برنامه‌ریزی هیچ‌گونه مشارکتی از طرف شهروندان صورت نمی‌گیرد، و اگر اندک مشارکتی هم وجود دارد، محدود به تأمین اعتبار مالی طرح‌ها و مشارکت مالی می‌شود. استراتژی توسعه شهری (CDS) جدیدترین رویکرد در برنامه‌ریزی شهری است که توسط سازمان ائتلاف شهرها در سال ۱۹۹۹ با هدف ارتقاء توسعه شهری پایدار، ارتقای کیفیت اداره و مدیریت شهر و کاهش سیستماتیک و مداوم فقر شهری پیشنهاد شده است. CDS فرآیندی مشارکتی است که همه ذینفع‌ها و بهره‌وران شهری از همه اجزای جامعه را دربرمی‌گیرد. اهداف CDS مشارکت ترکیبی همه اجزای تأثیرگذار در جامعه برای رسیدن به چشم‌انداز بلند مدت یکپارچه شهر، تثبیت استراتژی رشد، به توافق رسیدن در مورد اولویت‌های مشکلات اداری و شناسایی طرح‌های اجرایی کوتاه‌مدت است. در واقع CDS یک تصمیم‌سازی مشارکتی است برای شهرهایی که با بحران فقر شهرنشینی، افزایش رقابت و اعمال فشار بر پایداری محیطی و اقتصادی روبه‌رو هستند.

با مقایسه فرآیند تهیه سند CDS با ویژگی انواع مشارکت - شعاری، محدود و واقعی - مشخص شد که CDS فرآیندی است که در آن نیت اصلی برنامه‌ریزان مشارکت همه اجزای تأثیرگذار جامعه برای رسیدن به چشم‌انداز بلندمدت یکپارچه شهر، به توافق رسیدن در مورد اولویت‌ها و مشکلات دارای اولویت، تثبیت استراتژی رشد، تأمین منافع شهروندان و شهر است. بنابراین دامنه مشارکت شامل همه افراد جامعه شده و هدف آن بهبود کیفیت زندگی تمامی ساکنان شهر و دستیابی به رشد منطبق با عدالت اجتماعی و همچنین ایجاد ظرفیت‌های اجتماعی برای مشارکت همگانی است. مردم از همان ابتدای کار در طرح مشارکت داشته و چشم‌اندازسازی، تعیین استراتژی‌ها، اهداف و مأموریت‌ها به صورت مشارکتی انجام می‌شود. نظارت کاملی از طرف شهروندان هم در تهیه و هم در اجرای طرح اعمال می‌شود. ضمن اینکه جریان اطلاعات در آن برخلاف رویکردهای قبلی کاملاً دوطرفه

(اطلاع‌رسانی برای بهره‌روان و جمع‌آوری اطلاعات از آنها) است. روی همین اصل نحوه مشارکت در تهیه CDS و اجرای آن، مشارکت به معنای واقعی آن خواهد بود. یعنی مشارکتی که همه شهروندان در آن درگیر بوده و برخلاف مشارکت شعاری، حق دخالت، اظهار نظر، اعتراض و نظارت، هم در مرحله تهیه و هم در مرحله اجرا را دارند. CDS در کشور ما در مراحل آغازین خود می‌باشد و مسلماً رفته رفته مورد توجه بیشتری قرار خواهد گرفت. اگر این رویکرد طبق اصول، اهداف و فرآیند تعریف شده برای آن تهیه شود، می‌تواند یکی از بزرگترین معضلات برنامه‌ریزی در کشور، یعنی نبود مشارکت شهروندان در برنامه‌ریزی‌ها و خنثی بودن و عدم توجه و حساسیت آنها به شهر و مسائل شهری را حل کند.



۷- منابع

- ۱- اوکلی، پیتر و دیوید، مارسدن (۱۳۷۰)، «*رهیافت‌های مشارکت در توسعه روستایی*»، ترجمه منصور محمدنژاد، انتشارات مرکز تحقیقات و بررسی مسائل روستایی، تهران.
- ۲- پاکزاد، جهان‌شاه (۱۳۸۲)، «بررسی تطبیقی شهرهای ایرانی و اروپایی برای ریشه‌یابی موانع تاریخی مشارکت مدنی»، *فصلنامه صفا*، شماره ۳۷.
- ۳- پیران، پرویز (۱۳۸۴)، «شهر شهروندمدار: سری مقالات»، *اطلاعات سیاسی - اقتصادی*، شماره های ۱۲۵-۱۲۶ و ۱۳۱-۱۳۲.
- ۴- پیران، پرویز (۱۳۸۲)، «*شهرشناسی در ایران: پایان تاریخت و شروع فصلی جدید*».
- ۵- حبیبی، سیدمحسن و سعیدی‌رضوانی، هادی (۱۳۸۴)، «شهرسازی مشارکتی: کاوشی نظری در شرایط ایران»، *نشریه هنرهای زیبا*، شماره ۲۴، صص ۱۵-۲۴.
- ۶- رفیعیان، مجتبی؛ توکلی، مرتضی و هودسنی، هانی (۱۳۸۵)، «کاربرد متدولوژی گروه‌های بحث در مطالعات توانمندسازی محلات غیررسمی شهری»، *نشریه هنرهای زیبا*، شماره ۲۶، صص ۴۷-۵۶.
- ۷- رهنمایی، محمدتقی و اشرفی یوسف (۱۳۸۸)، «فضاهای عمومی شهر و نقش آن در شکل‌گیری جامعه مدنی از دیدگاه برنامه‌ریزی شهری»، *فصلنامه انجمن جغرافیایی ایران*، سال پنجم، شماره ۱۴ و ۱۵، پائیز و زمستان ۱۳۸۶، صص ۲۳-۴۶.
- ۸- سعیدی‌رضوانی، هادی (۱۳۸۴)، «*شهرسازی مشارکتی برای ساماندهی قلعه آبکوه مشهد*»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، استاد راهنما: سیدمحسن حبیبی، دانشگاه تهران، دانشکده هنرهای زیبا، گروه شهرسازی.
- ۹- شهبازی، عبدالله (۱۳۸۶)، «*حاکم‌آمدی نظام برنامه‌ریزی دولتی در ایران: ریشه‌های تاریخی و بنیان‌های نظری آن*»، سخنرانی در نهاد ریاست جمهوری، ۲۶ تیر ماه ۱۳۸۶.
- ۱۰- شیعه، اسماعیل (۱۳۸۲)، «لزوم تحول مدیریت شهری در ایران»، *مجله جغرافیا و توسعه*، بهار و تابستان ۱۳۸۲، صص ۳۷-۶۲.

- ۱۱- طالب، مهدی و عنبری، موسی (۱۳۸۵)، «دلایل ناکامی نظام برنامه‌ریزی توسعه در ایران عصر پهلوی دوم، نامه علوم اجتماعی»، شماره ۲۷، صص ۱۸۱-۲۰۳.
- ۱۲- عظیمی آرانی، حسین (۱۳۷۸)، «ایران امروز در آئینه مباحث توسعه (برای حل بحران‌های کوتاه و بلندمدت اقتصادی چه باید کرد؟)»، انتشارات دفتر نشر فرهنگ اسلامی، تهران، چاپ سوم، سال ۱۳۸۳.
- ۱۳- عظیمی آرانی، حسین (۱۳۸۴)، «کارکردهای نظام سیاسی در فرآیند توسعه»، جهاد دانشگاهی دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران، چاپ اول.
- ۱۴- علوی تبار، علیرضا (۱۳۷۹)، «بررسی الگوی مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها: تجارب جهانی و ایران»، انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور، جلد اول، چاپ اول.
- ۱۵- کاتوزیان، همایون (۱۳۷۷)، «جامعه کم آب و پراکنده: الگوی تحول درازمدت اجتماعی- اقتصادی در ایران»، مجموعه مقالات جامعه‌شناسی تاریخی ایران، نشر مرکز.
- ۱۶- گلکار، کوروش و آزادی، جلال (۱۳۸۳)، «راهبرد توسعه شهر (CDS) چیست؟» نشریه شهرنگار، شماره ۳۰، صص ۵۹-۸۰.
- ۱۷- گلکار، کوروش (۱۳۸۴)، «چشم‌انداز شهر/محل: پیشنهاد یک چارچوب مفهومی برای صورت‌بندی بیانیه چشم‌انداز»، نشریه هنرهای زیبا، شماره ۲۴، صص ۲۵-۳۶.
- ۱۸- مجتهدزاده، حسین (۱۳۸۲)، «برنامه‌ریزی شهری؛ برنامه‌ریزی محلی و سیاست‌های عمومی در انگلیس و ایران»، مجله محیط‌شناسی، شماره ۳۲، صص ۹۳-۱۰۴.
- ۱۹- محسنی تبریزی، علیرضا (۱۳۷۵)، «بیگانگی مانعی برای مشارکت و توسعه ملی: بررسی رابطه میان بیگانگی و مشارکت اجتماعی- سیاسی»، نامه پژوهش فصلنامه تحقیقات فرهنگی، شماره ۱، مرکز پژوهش‌های بنیادی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.
- ۲۰- مهدیزاده، جواد (۱۳۸۵)، «برنامه‌ریزی راهبردی توسعه شهری تجربیات جهانی و جایگاه آن در ایران»، وزارت مسکن و شهرسازی، تهران چاپ دوم.

۲۱- نوریان، فرشاد و رضایی، محمود (۱۳۸۵)، «از فکر تا اجرا: برنامه مداخله مردم محله در برنامه‌ریزی و طراحی شهری با به کارگیری ICT»، *نشریه هنرهای زیبا*، شماره ۲۸، صص ۳۵-۴۴.

- 22- Ames, Steven C. (1993), "**A Guide to Community Visioning**", Chicago: Planners Press.
- 23- Arnstein. S. (1969), "Eight Wrongs on a Ladder of Citizen Participation", *Journal of the Institute of American Planners*, (35) Pp. 216-224.
- 24- Barnes, M., Newman, J., Knops, A and Sullivan, H. (2003), Constituting "The Public" in Public Participation", *Public Administration* 81(2), 379-399.
- 25- Burby, R.J. (2003), "Making Plans that Matter: Citizen Involvement and Government Action", *Journal of the American Planning Association* 69, 33-50.
- 26- Burke, E.M. (1968), "Citizen Participation Strategies", *Journal of the American Planning Association*, 34, 287-294.
- 27- Carazzai, Valeria (2002), "Community Participation and the Use of Geo Information in Informal Settlement Upgrading Programs a Case study of Recife", *International Institute for Aerospace Survey and Earth Sciences Enschede*, The Netherlands.
- 28- CDS in China: A Manual (2004), www.citiesallianc.org.
- 29- Cities Alliance (2003), "**Cities without Slums: Annual Report**".
- 30- City Development Strategy Colombo (2000), Asian City Development Strategy: *Fukuoka Conference* 2000.
- 31- City Development Strategy Hyderabad (2004), "**United Nations Human Settlement Programme**" (Un- HABITAT).
- 32- City Development Strategy Study (2003), "**Tunis**", Tunisia.

- 33- Creighton, J.L. (1992), "***Involving Citizens in Community Decision Making, A Guidebook Program for Community Problem Solving***", Washington, DC.
- 34- Davidoff, P. (1965), "Advocacy and Pluralism in Planning, In ***A Reader in Planning Theory***", (ed.) A Faludi, Pergamon Press, Oxford.
- 35- Davidson, S. (1998), "***Spinning the Wheel of Empowerment, Planning 1262***" (3 April), Pp 14-15.
- 36- Douglass, M. and Friedmann, J. (eds.) (1998), "***Cities for Citizens: Planning and the Rise of Civil Society in a Golden Age***", Wiley, Chichester.
- 37- Fagence, M. (1977), "***Citizen Participation in Planning. Pergamon Press***", New York.
- 38- Forester, J. (1999), "***The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Processes***", MIT Press, Cambridge, MA.
- 39- Giddens, A. (1998) "***The Third Way: The Renewal of Social Democracy***", Polity Press, Cambridge.
- 40- Glass, J.J. (1979), "Citizen Participation in Planning: The Relationship between Objectives and Techniques", ***American Planning Association Journal*** 45, 180-189.
- 41- Green, Garry, Haines Anna and Halebsky Stepheni (2000), "***Building our Future: A Guide to Community Visioning***", Wisconsin County, Extension Office.
- 42- Hart, Maureen (1995), "***Guide to Sustainable Community Indicators***", Ipswich, MA: QLF.
- 43- Healey, P. (1997), "***Collaborative Planning: Making Frameworks in Fragmented Societies***", MacMillan, London.
- 44- Innes, J.E. (1998), "Information in Communicative Planning", ***Journal of the American Planning Association*** 64, 52-63.

- 45- Innes, J.E. and Booher, D.E. (2000), "**Network Power in Collaborative Planning**", IURD Working Paper Series, Paper WP-2000-01, Institute of Urban and Regional Development.
- 46- Kavanaugh Andrea, John M. Carroll, Mary Beth Rossonb, Debbie D. Reesec, Than T. Zina (2005), "Participating in Civil Society: The case of Networked Communities", **Interacting with Computers** 17, Pp 9-33.
- 47- Lynch, Kevin (1960), "**The Image of the City**", Cambridge: The MIT Press.
- 48- Milbraith, L., Goel, M.L., (1977), "**Political Participation: How and Why do People Get Involved in Politics**"? University Press of America, New York.
- 49- Norris, P., (2000), "**A Virtuous Circle: Political Communications in Postindustrial Societies**", Cambridge University Press, New York.
- 50- Soh., Emily., Y. and Yuen, Belinda (2005), "**Government-aided Participation in Planning Singapore**", Cities, Vol. 23, No. 1, P. 30-43.
- 51- The World Bank Office Beijing, Urban/Environment Development Unit (2004), "**City Development Strategy (CDS) Program in China**".
- 52- Von Einsiedel, Nathaniel (2001), "**Developing a City Vision**", Presented at the CDS2 First National Workshop, 6-7 November 2001, Manila.
- 53- Wilcox, David (1994), "**The Guide to Effective Participation**", available at <http://www.partnerships.org.uk/guide/index.htm>.