

شرح خدمات مقدماتی برای تهیه طرح استراتژی توسعه شهری (CDS)

I. تعریف و اهداف طرح

طرح استراتژی توسعه شهری (CDS) فرایند تهیه چشم انداز بلندمدت از آینده شهر است که براساس آن "برنامه‌های اجرایی" (Action Plan) کوتاه مدت تهیه می‌شود. طرح‌های استراتژی توسعه شهری بر تقویت رشد اقتصادی شهر تاکید داشته درعین حال به جوانب زیست محیطی، ساختار شهری، زیرساخت‌ها، کاهش فقر و مالیه شهری نیز می‌پردازد. این یک فرایند مشارکتی است که با مشارکت فعال بهره‌وران و دست‌اندرکاران اصلی جامعه تهیه می‌شود.

بنابراین، هدف اصلی CDS تهیه و تدوین طرح‌ها و استراتژیهای توسعه شهر با تاکید ویژه بر تقویت ارتباط بین سیاست‌های توسعه اقتصادی، طرح‌ریزی کالبدی و برنامه‌ریزی زیرساخت‌ها، طرح‌های سرمایه‌گذاری و تسهیل فرایند مشارکتی است.

اهداف مشخص CDS که باید در تمامی مراحل تهیه و اجراء آن مدنظر باشد، عبارتند از:

- دستیابی به رشد اقتصادی و اشتغال فزاینده
- بهبود مدیریت شهری
- توسعه پایدار
- کاهش فقر و تداوم آن

II. اصول CDS

CDS بر مبنای اصول پایداری شهرها بنیان نهاده شده است، شهرهای پایدار شهرهایی هستند که:

- قابل زندگی (liveable) باشند. شهری قابل زندگی است که در آن همه ساکنین از فرصت‌های یکسان برای مشارکت و بهره‌مندی از زندگی اقتصادی و سیاسی شهر برخوردار باشند.

- رقابتی (Competitive) باشند. شهرهای رقابتی شهرهایی هستند که اقتصاد قوی با رشد اشتغال، درآمد و سرمایه‌گذاری همه جانبه دارند. اینگونه شهرها شرایط مناسب برای افزایش بهره‌وری افراد و مؤسسات را فراهم می‌آورند. در شهرهای رقابتی، تولید، سرمایه‌گذاری، اشتغال و تجارت به شکل پویا و در ارتباط با فرصت‌های بازار شکل می‌گیرند.
 - بانک‌پذیر (Bankable) باشند. شهرهای بانک‌پذیر شهرهایی هستند که دارای سیستم مالی شهر کارآمد در استفاده از منابع درآمدی و هزینه‌ای خود هستند.
 - خوب مدیریت و اداره شوند. مدیریت و حکمروایی (Governance) خوب شهری به استفاده از قدرت برای اداره توسعه اجتماعی و اقتصادی شهر گفته می‌شود. عناصر حکمروایی خوب شهری عبارتند از پاسخگویی (Accountability)، شفافیت (Transparency) و رقابت‌پذیری (Contestability).
- اصول فوق چهار رکن اساسی CDS را تشکیل می‌دهند.

III. عناصر اصلی CDS

- اجزاء CDS با توجه به شرایط و ویژگیهای هر شهر اغلب تغییر می‌یابد. لیکن، ۳ عنصر اصلی آن عبارتند از:
۱. سازماندهی و ارزیابی: تشکیلات سازمانی لازم برای فرایند CDS و ارزیابی وضعیت شهر (وضع موجود)
 ۲. چشم‌انداز و استراتژی: تنظیم چشم‌انداز بلندمدت و تعیین استراتژیها
 ۳. اجراء و نظارت: اجراء برنامه عمل (Action Plan)، نهادینه کردن فرایند CDS و نظارت بر آن، مرور بر استراتژیها).

IV. اقدامات و مطالعات مورد نیاز

CDS لزوماً یک فرایند خطی نیست که با ارزیابی وضع موجود شروع شده و به اجراء ختم شود. مراحل مشخص CDS بیشتر به شرایط و ویژگیهای هر شهر بستگی دارد. آنچه مهم است، تضمین مشارکت همه دست‌اندرکاران و بهره‌وران از مراحل اولیه CDS است. رهبران مدنی، بخش خصوصی و عمومی و تمامی

دست‌اندرکاران و بهره‌وران باید از ابتدای فرایند CDS احساس مالکیت کنند، چون تعهدات و منابع آنها برای اجراء لازم بوده و برای موفقیت CDS ضروری است.

برای جلب مشارکت فعال دست‌اندرکاران لازم است ابتدا مروری بر طرح‌ها و برنامه‌های موجود شهر صورت بگیرد و سپس برای مشورت و مشارکت فعال و آگاهانه دست‌اندرکاران برنامه‌ریزی شود.

الف- مروری بر راهبردها، طرح‌ها و برنامه‌های موجود

هدف از مرور راهبردها، طرح‌ها و برنامه‌های موجود، شناسایی نقاط قوت و ضعف طرح‌ها و فرایندهای برنامه‌ریزی موجود و ارایه پیشنهاداتی جهت بهبود موارد فوق است. این مرور شامل موارد زیر است:

۱. بررسی طرح‌ها و برنامه‌های موجود شهر

مشاور می‌بایست کلیه اسناد و مدارک موجود شامل طرح‌ها و استراتژیهای توسعه شهر، از قبیل طرح جامع شهر، طرح‌های زیرساخت‌ها (حمل و نقل، آب و فاضلاب و سایر تسهیلات شهری) و طرح‌های منطقه‌ای موجود را بررسی کند. از بررسی هریک از این طرح‌ها و برنامه‌ها خلاصه گزارشی که شامل موارد زیر است، تهیه شود:

- دوره زمانی اجرای طرح‌ها
- محدوده مورد عمل
- مطالعات موضوعی پوشش داده شده
- سیاست‌ها و پیشنهادات مهم این طرح‌ها و برنامه‌ها
- سایر موضوعاتی که مهم تشخیص داده شوند

۲. ارزیابی این طرح‌ها

ارزیابی باید موارد زیر را شامل شود (مشاور می‌تواند موارد دیگری را نیز که مهم تشخیص می‌دهد به این موضوعات اضافه کند):

- تحلیل خصوصیات و ویژگیهای شهر با در نظر گرفتن و تحلیل عوامل درونی و بیرونی (فرصت‌ها، چالش‌ها، نقاط قوت و ضعف) با توجه به نقش و جایگاه شهر در استان و نیز در سطح ملی.
- تحلیل و شناسایی مسایل و مشکلات

- بررسی کفایت روش‌های به کار برده شده در مطالعات پایه، پیش‌بینی‌ها و ارزیابی گزینه‌ها
 - بررسی ارتباط بین مسایل و مشکلات با پیشنهادات طرح‌ها و برنامه‌ها
 - فرایند برنامه‌ریزی
 - بررسی قابلیت اجرایی پیشنهادات طرح‌ها (تا چه اندازه پیشنهادات طرح‌ها قابل اجراء هستند؟ آیا شاخص‌هایی برای سنجش و ارزیابی عملکردها در نظر گرفته شده‌اند؟ آیا توجه کافی به ملاحظات مالی و نهادی شده است؟)
 - بررسی سازگاری طرح‌ها با یکدیگر
- در بررسی اسناد طرح‌ها و برنامه‌ها، مشاور می‌بایست با ادارات دولتی ذیربط که در تهیه این طرح‌ها مسئولیت و مشارکت داشته‌اند، مذاکره و مشورت نماید. داده‌های کمی و کیفی مرتبط که لازمه این بررسی است، جمع‌آوری شود. بانک اطلاعاتی شهر در برگیرنده اطلاعات مهم و نیمرخ شهر و شاخص‌های مهم طرح‌ها و استراتژیهای پیشنهادی، توسط مشاور ایجاد شود.
۳. تهیه گزارش ارزیابی
- مشاور می‌بایست گزارش این مرحله را که شامل موارد (۱) و (۲) فوق است تهیه نماید.
- این گزارش می‌بایست طرح‌ها و استراتژیهای بررسی شده را خلاصه و مقایسه نماید، روش‌های به کار برده شده برای ارزیابی را گزارش کند، نتیجه این ارزیابی را ارایه دهد و توصیه‌هایی را برای بهبود این برنامه‌ها و طرح‌ها ارایه نماید. اطلاعات جمع‌آوری شده در مورد نیمرخ شهر و شاخص‌ها برای استراتژیها در ضمیمه این گزارش ارایه شود.

ب- مشارکت و مشورت با دست‌اندرکاران و بهره‌وران (Stakeholders)

- دست‌اندرکاران، علاوه بر مسئولین نهادهای محلی، همه افراد (رهبران سیاسی، کارآفرینان و شهروندان) گروهها (اتحادیه‌های تجاری و محلی)، از گروههای ذینفع تا عموم مردم (شامل فقرای شهری و سازمانهای آنها) را شامل میشود که از نتیجه CDS بهره‌مند خواهند شد.
- تلاش شود تا همه دست‌اندرکاران از ابتدای فرایند CDS در آن درگیر شوند، چون همین دست‌اندرکاران انتها برای اجرای CDS ضروری خواهند بود.

۱- تدوین برنامه مشارکت دست‌اندرکاران شامل:

- بحث لزوم مشارکت، شناسایی و تحلیل دست‌اندرکاران، نحوه مشارکت آنها، روش‌ها و ابزارهای مشارکت (با استفاده از تجربه دیگر کشورها) و چگونگی استفاده از نتایج مشورت و مشارکت با دست‌اندرکاران برای بهبود فرایند برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌ها.

۲- تسهیل مشارکت از طریق برگزاری کارگاه‌ها (Workshop)

- در طی مراحل تهیه CDS سه کارگاه به منظور مشورت و تبادل نظر با دست‌اندرکاران و بهره‌وران برگزار میشود. هدف از برگزاری کارگاه اول دریافت نظرات و پیشنهادات دست‌اندرکاران در مورد استراتژیها و طرحهای موجود است. هدف از برگزاری کارگاه دوم، بررسی و تدوین چشم‌انداز راهبردی شهر و هدف از برگزاری کارگاه سوم، ارایه یافته‌های نهایی CDS و دریافت نظرات دست‌اندرکاران در این مورد است. (مسئولیت برگزاری کارگاهها با کارفرما بوده و مشاور ارایه کمک فنی در زمینه‌های زیر را عهده‌دار خواهد بود: پیشنهاد در مورد شرکت‌کنندگان، پیشنهاد دستور کار کارگاه، تهیه و آماده‌سازی مطالب مورد بحث در کارگاه، پیشنهاد روش‌ها و نحوه اداره کارگاهها، ارایه نتایج مطالعات در کارگاهها و ثبت مذاکرات و مباحث مطروحه در کارگاهها).

۳. تهیه گزارش‌های این بخش

- بعد از برگزاری هریک از کارگاهها، مشاور گزارشی را که شامل موارد زیر است، تهیه خواهد کرد تا در فرایندهای برنامه‌ریزی آتی مورد بهره‌برداری قرارگیرد:

- فرایند مشارکت و مشورت دست‌اندرکاران و بهره‌وران

- پیشنهادات مهم مطرح شده در مورد استراتژیها و طرح‌ها

- تجارب بدست آمده از فرایند مشارکتی

- پیشنهادات و توصیه‌ها

ج- مطالعات موضوعی

مطالعات موضوعی عمدتاً از مراحل فوق‌الذکر استنتاج میشوند. لیکن دو مورد زیر در مورد اغلب شهرهای ایران، حائز اهمیت و قابل بررسی است:

- بررسی ارتباط و پیوند بین سیاست‌های اقتصادی و طرح‌ریزی کالبدی
 - امکان سنجی درازمدت مالی برای سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های شهری
- موارد دیگر از بررسی‌های انجام یافته در مراحل فوق استخراج و به این دو مورد اضافه خواهند شد. در زیر جزئیات نحوه بررسی دو موضوع مورد اشاره شده ارایه میشود:
۱. مطالعه الگوی فضایی فعالیت‌های اقتصادی، روند و ویژگی‌های شهرنشینی، شامل:
- ساختار اقتصادی استان و شهر
 - نقاط قوت و ضعف اقتصادی در سطوح استانی و ملی
 - تحلیل پیوندهای اقتصادی
 - تحلیل رقابت
 - تدوین استراتژیهای توسعه اقتصادی
۲. مطالعه ارتباط و پیوند بین سیاست‌های اقتصادی و طرح‌ریزی کالبدی
- تقویت استراتژیهای توسعه اقتصادی شهر
 - شناسایی و برقراری ارتباط بین استراتژیهای اقتصادی و طرح‌های کالبدی و ارایه پیشنهادات و برنامه‌های سرمایه‌گذاری‌های دارای اولویت
۳. مطالعه سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها و خدمات اجتماعی
- ارزیابی نیازهای زیرساختی و خدمات اجتماعی با توجه به روند و استراتژیهای توسعه اقتصادی
 - تحلیل اثرات مالی سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های موجود، در دست اقدام و پیش‌بینی شده
 - مرور و تحلیل تشکیلات نهادی برای تأمین مالی زیرساخت‌ها
 - مرور تجارب بین‌المللی مرتبط
 - اولویت‌بندی نیازهای سرمایه‌گذاری
 - شناسایی مکانیزمهای تأمین منابع مالی
 - ارزیابی پایداری نحوه تأمین منابع مالی برای سرمایه‌گذاریها
 - پیشنهادات
۴. تهیه گزارش این مرحله

د. تدوین چشم‌انداز راهبردی شهر (City Strategic Vision)

- برای تدوین چشم‌انداز راهبردی شهر که عمده‌تاً بلندمدت (۲۰-۱۰ ساله) است، چالش‌پذیر ولی واقع‌بینانه بوده، جنبه‌های رقابتی شهر را در نظر گرفته، به آسانی قابل درک بوده و دربرگیرنده نقش همه دست‌اندرکاران و نه تنها شهرداری است، برگزاری یک کارگاه خاص در نظر گرفته شده است.

- مشاور موظف است تمهیدات و مطالعات مقدماتی لازم برای تدوین چشم‌انداز راهبردی مقدماتی شهر را فراهم کرده و از طریق برگزاری این کارگاه و پس از مشورت و تبادل نظر با دست‌اندرکاران نسبت به نهایی کردن و تدوین چشم‌انداز راهبردی شهر اقدام نماید.

- فرایند تدوین چشم‌انداز معمولاً مراحل زیر را دربرمی‌گیرد:

- بررسی فرایندهای تدوین چشم‌انداز در گذشته

(آیا چشم‌اندازی برای شهر در گذشته وجود داشته است؟ اگر بلی، فرایند تدوین آن چگونه بوده است؟)

- اندیشیدن در مورد چشم‌اندازهای احتمالی شهر

- شناسایی چشم‌اندازهای مختلف (گزینه‌ها) برای شهر

- انتخاب چشم‌انداز آتی شهر

- اشاعه عمومی چشم‌انداز آتی شهر

ه- تدوین استراتژیهای توسعه

استراتژیهای توسعه بر مبنای نتایج مطالعات موضوعی، مشورت و مشارکت دست‌اندرکاران و بهره‌وران و مرور سایر استراتژیهای موجود، و در راستای دستیابی به چشم‌انداز راهبردی شهر (بلندمدت) تدوین خواهند شد. لیکن طی مراحل زیر در تدوین این استراتژیها ضروری است:

- تدوین استراتژیهای دارای اولویت

- شناسایی سیاست‌ها، برنامه‌ها و اقدامات لازم برای اجرای استراتژیهای دارای اولویت

- تنظیم سیاست‌ها، برنامه‌ها و اقدامات مختلف (آلترناتیوها)

- ارزیابی و انتخاب سیاست‌ها، برنامه‌ها و اقدامات مناسب

- طراحی نظام ارزیابی و نظارت بر اجرای فعالیت‌ها
- مشخص کردن معیارها و شاخص‌های اندازه‌گیری عملکردها
- تدوین برنامه زمانبندی
- مشخص کردن مسئولیت نظارت

و- تهیه و تدوین برنامه اجرایی (Action plan)

برنامه اجرایی باید مسئولیت‌های اجرایی را نشان دهد. چگونگی تأمین منابع مالی و همچنین زمانبندی اجرا را نیز مشخص کند.

ز- مشخص کردن فرایند اجراء و نظارت بر اجراء

فرایند اجراء از مهمترین عناصر CDS است و اگر طرح مکانیزم اجرای مشخصی نداشته باشد، موفق نخواهد بود. بنابراین برای فرایند اجراء مراحل زیر را می‌توان طی کرد:

- تشکیل یک "گروه مسئول اجراء" CDS
- این گروه مسئولیت هدایت فرایند اجرای CDS را عهده‌دار خواهد بود
- تدقیق برنامه اجرایی و برنامه کاری
- تعیین سلسله مراتب اقدامات
- مسئولیت‌ها، زمانبندی و منابع
- اثرات مورد انتظار و شاخص‌های عملکردی
- نظام نظارت و ارزیابی
- فرایندهای حل مناقشات بین دست‌اندرکاران
- مذاکرات در مورد اجرای استراتژیهای دارای اولویت
- انتخاب با دقت استراتژیهای دارای اولویت
- اجرای استراتژیهای دارای اولویت و ایجاد مکانیزمهای نظارت و ارزیابی
- نظارت بر پیشرفت اجراء و تنظیم و تدقیق استراتژیها، در صورت لزوم.

– فرایند نظارت بر اجراء (Monitoring)

- نظارت از اجراء جدا نیست و همزمان با اجراء نظارت بر اجراء نیز باید صورت پذیرد. بنابراین مکانیزم نظارتی خوب باید تدوین شود. ویژگیهای یک مکانیزم نظارتی خوب موارد زیر را شامل میشود:
- اهداف نظارت باید مشخص و روشن بوده و قابل اندازه گیری باشد (از شاخص ها می توان برای این کار استفاده کرد)
 - در مکانیزم نظارتی باید مشخص شود که چه کسی چه کاری را نظارت می کند، چگونه این نظارت انجام میشود و برای چه هدفی؟
 - اثرات نتایج طرح و موثر بودن آنها نیز مورد نظارت قرارگیرد.

ح- آموزش و ظرفیت سازی

در طی مراحل تهیه CDS مشاور باید زمینه های آموزش کارکنان محلی نهادهای مسئول تهیه و اجرای CDS را فراهم آورد تا آنها روش های انجام مطالعات و اجرای CDS را بیاموزند.