

An Exploration of the Content-Driven Reasons for the Inefficiency of Urban Planning Based on the Comprehensive Plan Approach: The Case Study of Nowshahr Comprehensive Plan

Parsa Arbab*

Assistant Professor, School of Urban Planning, College of Fine Arts, University of Tehran, Tehran, Iran

(Received: September 23, 2021; Accepted: November 22, 2021)

Abstract

As one of the most effective currents in urban development, comprehensive plans can be taken into account from various or related dimensions and arenas such as the planning system, plan content, the process of preparation, examination, and enactment, the manner of execution, and the executive organization. The present study was an effort to identify the reasons for the inefficiency of comprehensive plans, especially from the viewpoint of the nature and content of this attitude to urban planning. To this end, in line with the examination of the existing theories and standpoints in this regard, we sought to explore the objective instances of the foregoing reasons. This was done through the ex post evaluation of the implementation of the plans in the form of the assessment of the efficiency and feasibility rates of Nowshahr comprehensive plan in specific directions including social and physical dimensions. There are different content reasons for the inefficiency of urban planning based on the comprehensive plan approach. These include following linear, one-way methods, inflexibility and lack of realism, one-way perceptions and trying to solve the problems mainly through physical means, providing numerous details based on fixed and solid frameworks, and impossibility of making correct predictions. These factors are the very challenges that have maimed the effectiveness of Nowshahr comprehensive plan. The unrealistic approach to the determination of city boundaries, the incorrect policy in using open spaces and increasing building density that contrasts the ecologic, touristic, and port nature of the city, and non-fulfillment of most proposed land uses (which has led to a severe lack of service spaces) are among the most evident objective instances of the inefficiency of Nowshahr comprehensive plan through the lens of the foregoing content reasons. The consideration of the reasons for inefficiency and analysis of the objective instances are key solutions that can differentiate the content of urban plans – especially ones that are developed in line with changes in urban planning and proposition of novel attitudes – from the previous plans, and make them more successful and feasible.

Keywords

urban planning, comprehensive plans, feasibility, ex-post evaluation of implementation, assessment.

* **Corresponding Author, Email:** parsaarbab@ut.ac.ir

واکاوی علل محتوایی ناکارآمدی برنامه‌ریزی شهری بر اساس رویکرد طرح‌های جامع (مطالعه موردی: طرح جامع نوشهر)

پارسا ارباب*

استادیار دانشکده شهرسازی پردیس هنرهای زیبا، دانشگاه تهران، تهران، ایران

(تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۷/۰۱ - تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۹/۰۱)

چکیده

طرح‌های جامع، به منزله یکی از جریان‌های تأثیرگذار شهرسازی، می‌تواند از منظر ابعاد و حوزه‌های مختلف و مرتبط - چون نظام برنامه‌ریزی، محتوای طرح‌ها، فرایند تهیه و بررسی و تصویب، و نیز نحوه اجرا و سازمان اجرایی - مورد توجه قرار گیرد. در این میان، پژوهش حاضر به شناسایی علل ناکارآمدی طرح‌های جامع به‌ویژه از منظر ماهیت و محتوای این نوع نگرش از برنامه‌ریزی شهری می‌پردازد. به همین منظور، ضمن بررسی نظریه‌ها و دیدگاه‌های موجود در این زمینه، واکاوی مصداق‌های عینی از علل یادشده نیز هدف‌گذاری شده است. این موضوع به واسطه ارزیابی پس از اجرای برنامه در قالب سنجش میزان کارآمدی و تحقق‌پذیری طرح جامع نوشهر در محورهای مشخص، شامل ابعاد اجتماعی و نیز ابعاد کالبدی، دنبال شده است. پیروی از رویکرد خطی و یک‌سویه، انعطاف‌ناپذیری و عدم واقع‌گرایی، برداشت منفرد و حل مشکلات در معنای عمدتاً کالبدی، ارائه جزئیات بسیار بر اساس چارچوب‌های ثابت و جامد، و همچنین عدم امکان پیش‌بینی‌های صحیح، مهم‌ترین علل محتوایی ناکارآمدی برنامه‌ریزی شهری بر اساس رویکرد طرح‌های جامع هستند. این عوامل، همان چالش‌هایی هستند که کارآمدی طرح جامع نوشهر نیز از آن‌ها رنج می‌برد. رویکرد غیرواقع‌بینانه در تعیین محدوده شهر، سیاست نادرست استفاده از فضاهای باز و افزایش تراکم در مغایرت با ماهیت اکولوژیکی و توریستی و بندرگاهی شهر، عدم تحقق اغلب کاربری‌های اراضی پیشنهادی و متعاقباً کمبود شدید فضاهای خدماتی از بارزترین مصداق‌های عینی ناکارآمدی طرح جامع نوشهر در سایه علل محتوایی مورد اشاره‌اند. توجه به علل ناکارآمدی و تحلیل مصداق‌های عینی، رهیافتی کلیدی است که می‌تواند محتوای طرح‌های شهری را، به‌ویژه طرح‌هایی که هم‌گام با تحول در برنامه‌ریزی شهری و جایگزینی نگرش‌های جدید تهیه می‌شوند، متمایز از نمونه‌های قدیمی کند و بیش از پیش موفق و تحقق‌پذیر سازد.

کلیدواژگان

ارزیابی پس از اجرا، برنامه‌ریزی شهری، تحقق‌پذیری، سنجش، طرح‌های جامع.

مقدمه و بیان مسئله

بیش از پنج دهه است که از آغاز شهرسازی و برنامه‌ریزی شهری نوین در ایران می‌گذرد. آشکارترین نمود این جریان، تهیه و تدوین طرح جامع^۱ است. با وجود این، هنوز هم عمده دست‌اندرکاران این طرح‌ها، اعم از کسانی که تهیه و تدوین آن‌ها را در دست دارند تا شهرداری‌ها که وظیفه اجرا را به عهده دارند، همچنان مردمی که این طرح‌ها برای شهر آنان تدوین شده و باید رفاه و آسایش زندگی ایشان را تأمین کند، بر این باورند که این رویکرد از برنامه‌ریزی شهری نتایج مورد انتظار را به دست نداده و متأسفانه کارآمدی آن در بسیاری از موارد، پایین‌تر از حد قابل قبول بوده است. شواهد، گویای آن است که در عمده موارد، اهداف طرح‌های جامع شهری محقق نشده و تحقق‌پذیری این طرح‌ها مطلوب نیست. عدم تحقق‌پذیری طرح نشان‌دهنده فقدان دستیابی به اهداف در ابعاد مختلف و به‌ویژه خدمات عمومی است که در حالت عادی، بازار به آن‌ها گرایشی ندارد و بر عهده بخش عمومی است (میرزایی و همکاران ۱۳۹۹؛ ناطقی و همکاران ۱۳۹۱).

هم‌گام با تحول در رویکردها و جایگزینی نگرش‌های جدید در جهت اصلاح روندهای نادرست و نارسایی‌ها از یک طرف و از طرف دیگر بیشینه ساختن نتایج مثبت در حوزه برنامه‌ریزی شهری، یکی از اقدامات اساسی و قابل توجه، شناسایی دلایل و علل ناکارآمدی طرح‌های جامع است. اهمیت این مطلب به دلیل سابقه و ریشه‌داری برنامه‌ریزی شهری در جهان و نیز کشور بر اساس رویکرد طرح‌های جامع، مضاعف و دوچندان می‌شود. تمامی نظام مداخله در امور شهرها، با وجود تغییرات بعضاً اسمی و شکلی، بر مبنای نگرش‌های جامع بنا نهاده شده است. اجزای نظام برنامه‌ریزی، شامل قوانین و تشکیلات و روش‌ها، بر این مبنای شکل گرفته‌اند که برنامه‌ریزی شهری در قالب طرح جامع، مهم‌ترین ابزار قانونی و فنی هدایت و مداخله در امور شهراست (پوراحمد و همکاران ۱۳۸۵؛ حسین‌زاده دلیر و همکاران ۱۳۸۹؛ قربانی و همکاران ۱۳۹۳؛ ناطقی و همکاران ۱۳۹۹/۲؛ Khan & Swapan 2013).

این در حالی است که با وجود نقد برنامه‌ریزی جامع سنتی و طرح جوانب جایگزین و نوآورانه، این نگرش به واسطه تسلط ایده‌های مدرنیستی میان نخبگان سیاسی و تکنوکرات‌ها یا

چشم‌اندازها و گفتمان‌های مرتبط با رویکردهای سنتی، همچنان در شکل‌های متنوعی تداوم دارد (Todes et al. 2010). از این رو، نگاهی نقادانه به این رویکرد اساسی در حوزه برنامه‌ریزی شهری و توجه به مصداق‌های عینی برجای‌مانده از آن، به واسطه ارزیابی در حیطه عمل و واقعیات شهرسازی، بسیار مهم و در عین حال راهگشا خواهد بود.

در این میان، ارزیابی اجرای برنامه‌ریزی شهری^۱ در معنای عام و طرح‌های جامع در معنای خاص و مورد نظر این مقاله، پیچیده است و مطالعات تجربی در این زمینه، به‌ویژه به دلیل دشواری‌های خاص روش‌شناسی، بسیار محدود است. طرح‌ها و برنامه‌ها به منظور هدایت توسعه کالبدی آتی شهرها ایجاد می‌شوند. با وجود این، همچنان در حوزه ارزیابی اجرای طرح و جست‌وجوی اینکه تا چه حد در واقعیت و وادی عمل اجرا شده است و چه عواملی آن را تحت تاثیر قرار داده‌اند کمبود وجود دارد (Tian & Tiyan 2011; Long et al. 2012; Li et al. 2021). واقعیت این است که همچنان ارزیابی تحقق اهداف و موفقیت‌های طرح‌های جامع و متعاقباً ریشه‌یابی ناکارآمدی‌ها و در واقع شناسایی نقاط قوت و ضعف و انعکاس بازخورد آن‌ها، از جایگاه مناسب و لازم در نظام برنامه‌ریزی برخوردار نیست (قربانی و همکاران ۱۳۹۳؛ ناظمی و همکاران ۱۳۹۹/۱). این چنین، محققان حوزه برنامه‌ریزی شهری به نظارت و ارزیابی اجرای برنامه^۲ در ارتباط با طرح‌های جامع، که از جهت شناسایی ضرورت بازبینی و به‌روزرسانی مطابق با تغییرات پیش‌فرض‌های برنامه‌ریزی و شرایط اهمیت دارد و متعاقباً ناظر بر بهبود نظریه‌ها و همین‌طور گسترش دانش عملی مرتبط با کیفیت آن‌هاست، علاقه‌مندند (حسینی دهاقانی و بصیرت ۱۳۹۶؛ Brown et al. 2022).

بر این اساس و در مسیر پاسخ به خلأ و چالش‌های یادشده، این پژوهش بر «چرایی ناکارآمدی طرح‌های جامع به منزله رویکردی جدی و تأثیرگذار در حوزه برنامه‌ریزی شهری» متمرکز است. این موضوع کلیدی به واسطه طرح سؤال «چه چالش‌هایی در این زمینه و در حوزه‌های مختلف به‌ویژه در ارتباط با محتوای طرح‌های جامع وجود دارد؟» پیگیری و دنبال می‌شود. از این رو،

-
1. urban planning implementation evaluation
 2. monitoring and evaluation of plan implementation

شناسایی علل محتوایی ناکارآمدی طرح‌های جامع و به دنبال آن تحلیل مصداق‌های عینی از آن‌ها، نقطه افتراق و به عبارت دیگر خاص‌کننده و تدقیق‌کننده تمرکز این تحقیق است. این مهم، از طریق پیگیری موضوع در ارتباط با ارزیابی ابعادی مشخص از طرح جامع نوشهر به عنوان مطالعه موردی دنبال شده است. بنابراین، در ارتباط با طرح مسئله و پرسش کلیدی یادشده سؤالات خاص‌تر «وضعیت طرح جامع نوشهر به خصوص از منظر محتوایی چگونه است؟» و «چه مصداق‌هایی از چالش‌های یادشده از طریق سنجش کارآمدی و میزان تحقق این طرح، قابل شناسایی است؟» تکمیل‌کننده و در واقع شکل‌دهنده به جهت‌گیری در خصوص هدف واکاوی علل محتوایی ناکارآمدی طرح‌های جامع و شناسایی مصداق‌های عینی در این زمینه است.

مبانی و چارچوب نظری تحقیق

سابقه برنامه‌ریزی شهری بر اساس رویکرد طرح‌های جامع

الگوی طرح‌های جامع- تفصیلی در شهرسازی و برنامه‌ریزی شهری، به دنبال برنامه‌ریزی جامع، ابتدا در اوایل قرن بیستم و تحت تأثیر اندیشه کسانی چون گدس^۱ و مامفورد^۲، که نظریه ارگانیک را مطرح ساختند، بنیان گذاشته شد و جنبه قانونی و رسمی پیدا کرد. این رویکرد سپس از طریق جنبش شهرسازی مدرن با نظریه کارکردگرایی درآمیخت و به صورتی فراگیر در سراسر جهان به کار گرفته شد. اصول طرح‌های جامع، که متخصص محور و مبتنی بر نگاه از بالا به پایین هستند، بیش از نیم قرن بر تفکر شهرسازی عملی جهان حاکم بود و تا حدود ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ میلادی در خاستگاه خود دوام آورد و هنوز نیز آثار این شیوه از برنامه‌ریزی شهری در بسیاری از کشورها باقی و نهادینه است (مهدی‌زاده ۱۳۹۷؛ نوریان و وحیدی برجی ۱۳۹۴؛ Mohamed et al. 2017).

طرح‌های جامع، که معمولاً طرح‌های عمومی^۳ نیز نامیده می‌شوند، ابزارهای عمده‌ای هستند که به واسطه آن‌ها، دولت‌های محلی اهداف و مقاصد بلندمدت توسعه را شناسایی و اجرا می‌کنند. طرح‌های جامع منطقه جغرافیایی‌ای را که در رابطه با قلمرو برنامه‌ریزی و نظارت موضوعیت دارد، مشخص می‌کنند، عمده موارد توسعه کالبدی مربوط به جامعه را در بر می‌گیرند، و یک افق زمانی

-
1. Geddes
 2. Mumford
 3. general plans

بلندمدت را پوشش می‌دهند. یک طرح جامع باید شرایط موجود را توصیف کند، اهداف و مقاصد را مشخص کند، راهبردهای اجرای طرح را شامل شود، و نقشه کاربری اراضی آینده^۱ را ارائه کند. عناصر اصلی یک طرح جامع معمولاً شامل اطلاعات جمعیتی، شناسایی مکان‌های مهم اجتماعی و فرهنگی، فهرستی از الزامات اقتصادی، پیش‌بینی نیازهای آبی مسکن، تحلیل امکانات و خدمات عمومی، و شرح شرایط محیطی- از جمله وضعیت پارک‌ها و فضاهای باز- است (Brown et al. 2022). طرح‌های جامع^۲، طرح‌هایی کالبدی^۳ هستند که وضعیت و شکل یک ناحیه شهری را در نقطه‌ای از آینده، که اختصاص به زمان تحقق طرح دارد، روی نقشه نشان می‌دهند. این طرح‌ها را همچنین طرح‌های حالت نهایی^۴ و طرح‌های بلوپریتی^۵ نیز می‌نامند (UN-Habitat 2009).

مفهوم برنامه‌ریزی بلوپریتی، که در قالب مدیریت از بالا به پایین و بر اساس ساختار برنامه‌ریزی عقلانی، قدرت زیادی در اختیار دولت و برنامه‌ریزان قرار می‌دهد، مبتنی بر پیش‌بینی، تحلیل و تخصیص کاربری زمین، طرح‌های کالبدی (فیزیکی) با جزئیات و بلندمدت را به دنبال دارد که مشتمل بر تأکید کالبدی (پهنه‌بندی کاربری اراضی) و در مقابل، دچار فقدان کیفیت راهبردی و تدارک مناسب برای تعامل با شهروندان است (Khan & Swapan 2013). این نگرش به برنامه‌ریزی شهری بر پیش‌فرض شهر به منزله پدیده‌ای ایستا و متعاقباً یک محصول و نه یک فرایند در حال تکامل دائمی، استوار است (عباس‌زادگان و رضوی ۱۳۸۵).

ناکارآمدی برنامه‌ریزی شهری در کشور بر اساس رویکرد طرح‌های جامع

عدم رضایت از برنامه‌ریزی شهری بر اساس رویکرد طرح‌های جامع، مقیاسی جهانی اما همراه با تقدم و تأخر زمانی دارد. اگر بانگ نارضایتی تقریباً همگانی از طرح‌های جامع در کشور از حدود دو تا سه دهه پیش آغاز شد، در مغرب‌زمین، عدم کارآمدی طرح‌های جامع از سال‌های ۱۹۶۰ میلادی و تقریباً هم‌زمان با آغاز تهیه این طرح‌ها در ایران، به گوش می‌رسید و مخالفت با آن از حدود ۱۹۷۰ میلادی بالا گرفت. به عبارت دیگر، در همان بازه‌ای که طرح جامع به علت

-
1. future land-use plan
 2. master plans
 3. physical plans
 4. end-state plans
 5. blue-print plans

ضعف‌های ذاتی و چالش‌های مطرح، در حال نقد و جایگزینی با روش راهبردی و ساختاری^۱ و لحاظ قرار دادن نظرات مردم بود (اوایل دهه ۷۰ م.)، طرح جامع در کشور برای نخستین بار تهیه شد و به تصویب دولت رسید (۱۳۴۵ - ۱۳۵۰ ش.). (نوریان و شریف ۱۳۸۲؛ شفیع دستجردی ۱۳۹۲؛ Khan & Swapan 2013). در واکاوی این موضوع باید به روابط سیاسی و اقتصادی عمیق با ایالات متحده در اواسط قرن بیستم توجه کرد که تحت تأثیر قرار گرفتن گسترده شیوه‌های برنامه‌ریزی مدرن در ایران را تفسیر می‌کند. این رابطه قدرت، درک برنامه‌ریزان ایرانی را در مقام منفعل و وضعیت نخبگان تکنوکرات دولتی را در مقام دریافت‌کننده چشم‌اندازهای برنامه‌ریزی خارجی، بدون ارزیابی انتقادی یا تطبیق آن‌ها، شکل داده است (Jafari & Hein 2020).

مک‌نیل^۲ درباره ناکارآمدی طرح‌های جامع اظهار می‌دارد که نیاز به تکرار این مطلب نیست که همه گزارش‌های طرح‌های جامع صرفاً در کتابخانه‌ها انباشته شده است یا نقشه‌ها و پیشنهادهای رنگی پهنه‌بندی این طرح‌ها، دیوارهای دفاتر شهرسازی را تزئین می‌کنند. این در حالی است که شهرها، برخلاف اهداف و پیشنهادهایی که با دقت تهیه شده‌اند و باید معتبر باشند، توسعه و گسترش می‌یابند. فاصله‌ای عمیق میان برنامه و آنچه در عمل صورت می‌گیرد وجود دارد و این مهم‌ترین و بزرگ‌ترین علت مرگ طرح‌های جامع است. فارغ از اینکه هدف این طرح‌ها را قابل ستایش بدانیم یا نه، این شهرسازی اعتبار خود را از دست داده، زیرا به نتایج مورد نظر دست نیافته است (مزینی ۱۳۷۹).

برای بررسی دلایل ناکارآمدی و در واقع مسائل و مشکلات طرح‌های جامع، می‌توان موضوع را از جنبه‌های مختلف مورد کنکاش قرار داد. از یک طرف، کاستی‌ها و مشکلاتی مطرح هستند که متوجه و در عین حال متأثر از محتوای طرح‌های جامع‌اند. از طرف دیگر، مسائل عدیده‌ای در فرایند بررسی و تصویب وجود دارد که سبب شده طرح‌ها زمانی ابلاغ شوند که عملاً دیگر وقتی برای اجرای آن‌ها نمانده است. این در حالی است که چالش‌های دیگری نیز با فرض جامع و کامل بودن یک طرح در مسیر اجرای آن وجود دارد. بالاخره، پیش از پرداختن به همه ابعاد یادشده، باید

1. strategic and structural
2. McNeill

نظام برنامه‌ریزی حاکم در سطوح مختلف ملی و منطقه‌ای و محلی را نیز در نظر گرفت. زیرا این نظام بر محتوا و سایر نگرش‌هایی که در فرایند تهیه و تصویب و اجرای طرح‌های جامع مد نظر قرار گرفته، بسیار تأثیرگذار است. با چنین رویکردی و در یک نگاه کلی می‌توان چالش‌های عمده در ارتباط با ناکارآمدی برنامه‌ریزی شهری در کشور بر اساس رویکرد طرح‌های جامع را به تفکیک حوزه‌های نظام برنامه‌ریزی حاکم، محتوای طرح‌های جامع، فرایند تهیه و بررسی و تصویب، و نهایتاً نحوه اجرا و سازمان اجرایی، در قالب جدول ۱ خلاصه کرد.

جدول ۱. چالش‌های عمده در ارتباط با ناکارآمدی برنامه‌ریزی شهری در کشور بر اساس رویکرد طرح‌های جامع

حوزه‌های ناکارآمدی	علل (محورهای) ناکارآمدی
نظام برنامه‌ریزی حاکم	<p>۱. مکانیسم تصمیم‌گیری یک‌طرفه. نظام تصمیم‌گیری در تهیه طرح‌های توسعه شهری در کشور متمرکز است. همه آن‌ها به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری می‌رسد و سپس از طریق وزارت کشور برای اجرا به هر یک از شهرداری‌ها ابلاغ می‌شود. این در شرایطی است که در حال حاضر بر همگان روشن شده است که شهرسازی موضوعی محلی است و در صورت عدم مشارکت نهادها و گروه‌های محلی، طرح‌ها تحقق‌پذیر و کارآمد نخواهند بود.</p> <p>۲. نظام برنامه‌ریزی مرکزی و متمرکز در کشور، فقدان سازمان‌های برنامه‌ریزی منطقه‌ای و محلی، ناروشنی سیاست‌های ملی، عدم هماهنگی و انطباق طرح‌هایی که توسط مراجع ملی تهیه و تصویب می‌شود با واقعیات و شرایط، اولویت‌ها، توانمندی‌ها، استعدادها، و نیازهای منطقه‌ای و محلی.</p> <p>۳. موازی‌کاری و عدم هماهنگی میان سازمان‌ها و نهادهای دخیل در امور شهری و منطقه‌ای به دلیل ماهیت‌بخشی طرح‌ها و برنامه‌ها و تفاوت و حتی تضاد میان اهداف و رویکردهای این سازمان‌ها و نهادها که در بسیاری از موارد روزمرگی، معطل ماندن، و عدم اجرای طرح‌ها و برنامه‌ها را به دنبال دارد.</p>
محتوای طرح‌های جامع	<p>۱. پیروی طرح‌ها از مدل پوزیتیویستی (شناخت، تحلیل، طرح) بر پایه نظریات گدس. تأکید مطالعات بر محصول به منزله یک طرح فیزیکی و کالبدی به جای تمرکز بر فرایند شهرسازی و به عبارت دیگر پیروی از مدل برنامه‌ریزی یک‌سویه و خطی در عوض برنامه‌ریزی به منزله فرایندی مداوم.</p> <p>۲. انعطاف‌ناپذیری، عدم واقع‌گرایی، بلندپروازی و همچنین ثابت بودن چارچوب، شرح خدمات و ضوابط طرح‌های جامع، و نهایتاً تعطیل شدن عمل برنامه‌ریزی. با تهیه و تصویب و ابلاغ طرح، عملاً برنامه‌ریزی شهری تعطیل می‌شود و نهادها و دستگاه‌های مربوطه انتظار اجرای کامل آن را می‌کشند. این چنین رابطه میان تهیه‌کننده طرح و مجری آن، تا آفاق برنامه عملاً قطع می‌شود، مادامی که زمان تجدیدنظر یا تهیه طرح جدید فرا برسد. این در حالی است که واقعیات شهری مدام در حال تحول و تغییر هستند.</p> <p>۳. فقدان ارقام و اطلاعات مرتبط با داده‌های لازم در تدوین طرح‌ها به‌خصوص در کشورهای در حال توسعه با تغییرات سریع جمعیتی، مهاجرت، فقدان ثبات سیاسی و اقتصادی، مشکلات مدیریتی، و همچنین عدم امکان پیش‌بینی صحیح به‌خصوص در بخش‌های اقتصادی و اجتماعی (به دلیل وسعت عرصه شهرسازی و پیوند طرح‌های شهری با طرح‌ها و به طور کلی سیاست‌های ملی و اوضاع اقتصادی و سیاسی کشور).</p>

ادامه جدول ۱. چالش‌های عمده در ارتباط با ناکارآمدی برنامه‌ریزی شهری در کشور بر اساس رویکرد طرح‌های جامع

عول (محورهای) ناکارآمدی	حوزه‌های ناکارآمدی
<p>۱. تأخیر در تهیه و فاصله زمانی طولانی میان فرایند تهیه و بررسی و تصویب طرح جامع تا ابلاغ به سازمان اجرایی که به علت تعدد مراجع، زمانی زیاد و نامشخص نیاز دارد و متعاقباً عدم به‌هنگام بودن و فرسودگی محتوای مستندات طرح را به سبب تغییر در جمعیت و ساختار آن، کاربری‌ها، و جریان ساخت‌وساز و توسعه شهری، در پی دارد.</p> <p>۲. برنامه‌ریزی منفرد، مونولوگ، و بعضاً از راه دور و عدم ارتباط و هماهنگی میان فرایند تهیه و بررسی و تصویب طرح جامع با فرایند اجرا و سازمان اجرایی. سازمان‌های اجرایی و دستگاه‌های دخیل در امر توسعه و نهادهای تخصصی محلی و مردم، نقش قابل توجهی در تهیه و بررسی و تصویب طرح‌ها ندارند و فقط در زمان اجرا موضوعیت می‌یابند. این مسئله به ناهماهنگی و عدم تطابق میان پیشنهادها و واقعیات و توانایی اجرا منجر خواهد شد.</p> <p>۳. فقدان ضابطه مدون و چارچوب‌های مشخص برای بررسی و تصویب طرح، عدم آموزش‌های لازم برای دست‌اندرکاران و همچنین فقدان مکانیسم و مدیریت روشن و مناسب جهت ارزیابی طرح در مقاطع مختلف زمانی.</p>	فرایند تهیه، بررسی، و تصویب
<p>۱. عدم مشارکت سازمان اجرایی طرح جامع و نهادهای دخیل در امر توسعه شهری در فرایند تهیه و بررسی و متعاقباً شکل‌گیری طرح بدون توجه به توانایی‌ها و امکانات و اولویت‌های آن‌ها از بعد فنی، مالی، اهداف، و برنامه‌ها که ناکارآمدی بسیاری از پیشنهادها را در حوزه اجرا به همراه دارد.</p> <p>۲. نبود مدیریت یکپارچه شهری در اجرای طرح با هدف هماهنگی برنامه‌های سازمان‌ها و نهادهای مسئول با مصوبات و مقررات طرح و الزام آن‌ها به رعایت پیشنهادها و متعاقباً تعریف و فعال‌سازی مکانیسم‌های نظارت بر اجرا.</p> <p>۳. مهیا نبودن، نارسایی، و تفسیرپذیری زمینه‌های مالی و حقوقی برای اجرای طرح‌ها و در نظر نگرفتن پیامدهای جانی اجرای آن‌ها.</p>	نحوه اجرا و سازمان اجرایی

(احمدیان ۱۳۷۹؛ پوراحمد و همکاران ۱۳۸۵؛ تشکر ۱۳۷۹؛ سعیدنیا ۱۳۷۸؛ مزینی ۱۳۷۹؛ نوریان و شریف ۱۳۸۲؛ مهدی‌زاده ۱۳۹۷؛ ناظمی و همکاران ۱۳۹۹/۱ و ۱۳۹۹/۲)

عول محتوایی ناکارآمدی برنامه‌ریزی شهری بر اساس رویکرد طرح‌های جامع

هرچند مسائل و مشکلات برنامه‌ریزی شهری بر اساس نگرش طرح‌های جامع را باید در چارچوب ارتباط متقابل هر یک از حوزه‌ها و ابعاد مورد اشاره جست‌وجو کرد، به دلیل گستردگی موضوع، پژوهش حاضر به صورت مشخص طرح‌های جامع را از منظر محتوا و ماهیت مورد توجه قرار می‌دهد. در خصوص عول محتوایی ناکارآمدی برنامه‌ریزی شهری بر اساس طرح‌های جامع، هم طرح و هم جامعیت^۱ آن پرسش‌پذیر است. پرسش نخست از اشتباه یا بی‌دقتی در

ترجمه این واژه آغاز می‌شود و پرسش دوم به ماهیت خود موضوع مربوط می‌شود. طرح جامع ترجمه مستقیم «comprehensive plan» است و در این اصطلاح «plan» به جای «برنامه» به «طرح» ترجمه شده است. «این اشتباه در ترجمه، که شاید نه از سر سهو بلکه به سبب درک اشتباه‌آمیز مفهوم این طرح‌ها صورت گرفته باشد، پرداختن به آن‌ها را از آغاز به بیراهه برده است. زیرا تصور شده که فقط جنبه کالبدی شهرها در این طرح‌ها منظور است ... منشأ این مشکل را نه تنها در ترجمه، بلکه باید در جاهای دیگر نیز جست‌وجو کرد ... پیش از اینکه شهرسازی به مفهوم امروزی خود رایج شود و متخصصانی چون کارشناسان اقتصادی و اجتماعی در تدوین طرح یا دقیق‌تر برنامه جامع ذی‌مدخل شوند، صرفاً معماران و مهندسان دست‌اندرکار شهرسازی بودند. زیرا در آن روزگاران عمده مسائل شهرسازی به ساخت و زیرساخت‌های شهری محدود می‌شد.» (مزینی ۱۳۷۹: ۱۸).

پرسش بعدی درباره جامعیت این طرح‌هاست. «طرح‌های جامع، مدعی جامعیت هستند. البته این ادعا در رابطه با امکان هماهنگی معنا می‌دهد و بدون آن تحقق نمی‌یابد. در این میان، جامعیت در مطالعات روش اصلی طرح‌های جامع محسوب می‌شود. زیرا در سازوکار شهرها پدیده‌های جغرافیایی، محیطی، اجتماعی، اقتصادی، ترافیکی، ساختمانی، و تأسیساتی مؤثرند. البته این واقعیتی آشکار است. اما بدین معنا نیست که برای هر شهر کتاب‌ها و گزارش‌های قطور در زمینه‌های یادشده به عنوان طرح جامع تهیه شوند. تجربه نشان داده است که این مطالعات هیچ‌گونه ارزش اجرایی ندارند.» (سعیدنیا ۱۳۷۸: ۱۲). جامعیت موضوعی، جامعیت مکانی، جامعیت زمانی، جامعیت در گروه‌های ذی‌نفع، و جامعیت راه‌حل‌ها از پیش‌فرض‌های برنامه‌ریزی جامع و به تبع آن طرح جامع با پذیرش اصل جامعیت است (سعیدنیا ۱۳۸۲). این در حالی است که تحلیلگر، منابع کافی شامل زمان، انرژی، هزینه، و دانش را جهت توجه به همه ابعاد مرتبط و متعاقباً اتخاذ تصمیم ندارد. بنابراین، در ساختن مدل خود، به طور گزینشی و محدود، از دنیای واقعی انتزاع و جدا می‌کند و امکان تحریف آن نیز قابل توجه است (Brink 1986).

به باور بسیاری، طرح جامع برآمده از مکتب اثبات‌گرایی^۱ و در ایران، برابر برنامه‌ریزی جامع

1. positivism

ساده در جهان غرب است (ناظمی و همکاران ۱۳۹۹/۱). برخی استدلال می‌کنند که طرح‌های جامع ثابت و جامد^۱ هستند. آن‌ها تا حدی به مثابه شیوه‌ای برای برنامه‌ریزی زیرساخت، خدمات، و سرمایه‌گذاری عمومی در شهرهای با رشد نسبتاً کند در کشورهای توسعه‌یافته ظاهر شدند. این چنین، طرح به خودی خود به یک هدف (پایان) تبدیل شد (Todes et al. 2010). این در حالی است که حتی در چنین بسترهایی تغییرات زیادی در زمینه اقتصادی، فنی، و اجتماعی قابل انتظار است و بنابراین با عدم اطمینان فزاینده‌ای در مورد آینده توسعه مواجهیم. طرح‌ها پس از ده سال باید بازنگری شوند. اما اگر شرایط تغییر کرده، مسائل جدید ظاهر شده، یا راه‌حل‌های بهتری در دسترس است، باید زودتر بررسی شوند و تطبیق یابند. این بدان معناست که در دنیای به سرعت در حال تغییر، بخش‌هایی از طرح‌ها باید حتی پس از گذشت زمان کمی بازنگری شوند (Ringli 1997). در واقع، برنامه‌ریزی شهری ذاتاً پیچیده است و هر قدر هم به‌خوبی مدیریت شده باشد در عرصه عمل فاصله زیادی با توالی منظم و مرتب در عرصه نظر دارد. در برنامه‌ریزی شهری، فرایندهای نیازمند کنترل فرایندهای انسانی‌اند که با اطمینان کمتری نسبت به قوانین فیزیکی کار می‌کنند و عالمی که برنامه‌ریزی به دنبال کنترل آن است، از نظر محتوا بسیار بزرگ‌تر و غنی‌تر از واقعیت‌های محدود است (نوریان و ارباب ۱۳۸۷).

هال^۲، دوره طرح‌های جامع را متعلق به کسانی می‌داند که خود از آن‌ها با عنوان «آینده‌بینان: متفکران پیشرو در برنامه‌ریزی شهری»^۳ یاد کرده است. وی در بررسی و ارزیابی تجارب این آینده‌بینان (گدس، ابرکرامی، هاوارد، پری، آنون، پارکر، رایت، گارنیه، ایماتا، لوکوربوزیه، و ...)، تحت دو دسته کلی سنت انگلیسی-امریکایی و سنت اروپایی، با اشاره به اینکه در نگاه اول ممکن است صدور حکمی درباره این گروه از برنامه‌ریزان مشکل به نظر آید، اما برخی از نتیجه‌گیری‌ها ممکن است به همه آن‌ها قابل اطلاق باشد، می‌گوید (هال ۱۳۸۷، نقل شده در نوریان و ارباب ۱۳۸۷):

- نکته اول آن است که تقریباً همه این برنامه‌ریزان به دنبال تولید طرح‌ها یا بیانیه‌های کلی از وضعیت آتی شهر یا منطقه بودند، آن‌طور که می‌خواستند آن را ببینند. در اغلب موارد، آن‌ها

1. static and rigid

2. Hall

3. the seers: pioneer thinkers in urban planning

به مقدار بسیار کمی به دنبال برنامه‌ریزی به منزله فرایندی مداوم بودند که مجبور بود نیروهای دقیق و در حال تغییر جهان را لحاظ کند. به نظر می‌رسد، بصیرت آن‌ها بصیرت برنامه‌ریز در مقام حاکم همه‌چیزدان^۱ بوده است که باید اشکال سکونتگاهی جدیدی خلق کند و شاید اشکال قدیمی را بدون دخالت یا سؤال، نابود سازد.

• طرح‌ها و بیانیه‌های آن‌ها به ندرت اجازه طرح‌های جایگزین و بدیل را می‌دهد. یک برداشت حقیقی منفرد^۲ از دنیای آینده آن‌طور که باید باشد وجود داشت و هر یک از آن‌ها، خود را پیامبر آن می‌دید.

• این برنامه‌ریزان، عمدتاً برنامه‌ریزانی کالبدی^۳ بودند. آن‌ها حتی مسائل اجتماعی و اقتصادی را نیز کالبدی می‌دیدند؛ با یک راه‌حل کالبدی به معنای ترتیب و ترکیبی خاص از آجر و ملاط، فولاد و بتن. این نیز قابل درک است. آن‌ها آموزش دیده بودند که بدین طریق فکر کنند و دل‌مشغولی آن‌ها، توسعه کالبدی بود. این برداشت که همه مشکلات را نمی‌توان با راه‌حل‌های ساده در این معانی کالبدی حل کرد یا در برداشت آزاردهنده‌تر، ممکن است راه‌حل‌های ارزان‌تر یا بهتر با هویتی غیرکالبدی برای مشکلات وجود داشته باشد، غالباً در اندیشه‌های پیشروان تفکر برنامه‌ریزی شهری وجود ندارد و باید توجه کرد که در غالب طرح‌های بسیاری از برنامه‌ریزان متعددی که این افراد بر آن‌ها تأثیر گذاشتند و به آن‌ها الهام دادند نیز یافت نمی‌شود.

این ابعاد، که از آن‌ها تحت عنوان دستگاه یا ماشین برنامه‌ریزی فن‌سالارانه و تکنوکراتیک^۴ هم یاد می‌شود، چنان‌که آلبرچ^۵ اشاره می‌کند، عمدتاً ناشی از تفکر درباره شهرسازی در قالب یک فرایند فکری^۶ با تأکید صرف بر تخصص برنامه‌ریز شهری مبنی بر عمل صرفاً عقلانی و بهره‌گیری از روش‌های علمی به جای تأکید بر فرایند اجتماعی^۷ مبتنی بر مشارکت همه گروه‌های دارای اثر و

-
1. planner as omniscient ruler
 2. one true vision
 3. physical planners
 4. technocratic planning machinery
 5. Albrecht
 6. thought process
 7. social process

نقش در قالب یک فرایند مداوم است (Albrecht 1986; Halla 2005). فالودی^۱ بر آن است که برنامه‌ریزی در واقع نوعی تصمیم‌سازی است؛ ولی در وضع فعلی، جایگاه مقامات اداری و برنامه‌ریزان به شکل ارباب-خدمتکار^۲ درآمده است. این‌چنین، برنامه‌ریزی به شکل ابزاری درمی‌آید که برای کسی که نگران اعتبار فرایندی است که درگیر آن است، این سؤالات منطقی را مطرح می‌کند (Faludi 1973):

- آیا فرایندی که او و ارباب تصمیم‌گیر او در آن به تصمیم می‌رسند، معتبر است یا ارتباط آن‌ها، این فرایند را مخدوش می‌کند؟
- آیا تصمیم‌گیر به شواهدی که او ارائه می‌دهد توجه می‌کند و آیا تصمیم‌گیرنده در مورد مشکلاتی که به دنبال حل آن‌هاست، راهنمایی کافی به او می‌دهد؟
- آیا دلایل تصمیم‌گیری او برای خودش معتبر است؟

بر این اساس، برنامه‌ریزی جامع^۳ مفروضاتی را مطرح می‌کند که از میان آن‌ها، مواردی چند شایان توجه‌اند. نخست، این پیش‌فرض مطرح است که ظاهراً یک بهترین راه^۴ برای رسیدگی به هر مشکل معین برنامه‌ریزی وجود دارد و برنامه‌ریزان و متخصصان آموزش‌دیده قادرند این بهترین راه را بیابند. دوم، زمینه برنامه‌ریزی را می‌توان با دانش علمی و تکنولوژی مدرن، کنترل کرد. سوم، وجود یک منفعت عمومی قابل شناسایی مشترک^۵ است. در نهایت، این باور مطرح است که برنامه‌ریزی از نوع بالا به پایین و به عبارت دیگر متمرکز، قادر به ایجاد تغییرات اجتماعی و اقتصادی است (UN-Habitat 2009). تحت این شرایط، برنامه‌ریز در مقام یک تکنسین مستقل و بی‌طرف^۶ عمل می‌کند؛ جایی که شهر به گونه‌ای طراحی و کنترل می‌شود که معمارها ساختمان‌ها را کنترل می‌کنند و شکل می‌دهند. شهرساز از بالا شکل شهر و رفاه اجتماعی را واگذار می‌کند؛ درحالی‌که در جست‌وجوی راه‌حل‌های کالبدی جداگانه برای هر یک از مشکلات شهری است که در زمان برنامه‌ریزی، تصدیق یا مستند شده است. این‌چنین، طرح جامع جهت تخصیص ناعادلانه

1. Faludi
 2. master-servant
 3. master planning
 4. one best way
 5. common identifiable public interest
 6. independent and objective technician

فرصت‌های شهری و اجرای تفکیک فیزیکی جامع گروه‌های مختلف اجتماعی به مثابه یک اصل استوار برنامه‌ریزی شهری، تلاش می‌کند. مفاهیم و ایده‌های این برنامه‌ریزی، شامل منطقه‌بندی عملکردها و نواحی مسکونی بر اساس نژاد (گروه‌بندی اجتماعی) و تراکم جمعیتی (کم، متوسط، زیاد) است (Peter & Yang 2019).

فریدمن^۱، که بر سبک برنامه‌ریزی غیراقلیدسی^۲ به مثابه رویکردی جایگزین مبنی بر فرایندی شامل اختصاص راهبردها و تاکتیک‌های لازم در مسیری نوآورانه و تعاملی میان دانش تخصصی و دانش تجربی تأکید می‌کند، معتقد است نظم جهان اقلیدسی از موجودیت‌های پایدار و مفروضات عقل سلیم در حال فروپاشی است. این چنین، مدل مهندسی برنامه‌ریزی، با گرایش خود به تصمیم‌گیری بلوپریتی و ادعای برتری بر سایر اشکال تصمیم‌گیری، دیگر معتبر نیست و باید کنار گذاشته شود. مفهوم سنتی برنامه‌ریزی آن‌قدر عمیق با شیوه اقلیدسی پیوند دارد که اغواکننده این استدلال است که اگر مدل سنتی کنار گذاشته شود، عملاً، ایده برنامه‌ریزی باید کنار گذاشته شود (Friedmann 1993).

طبق آنچه آمد، علل عمده ناکارآمدی برنامه‌ریزی شهری بر مبنای رویکرد طرح‌های جامع از منظر محتوایی در شکل ۱ ارائه شده است. پیروی از الگوی یک‌طرفه پوزیتیویستی (اثبات‌گرایی) و اتکا به اندیشه‌ای قطعی که تنها بر اساس نگاه و تخصص شهرساز در یک تصور آرمانی شکل می‌گیرد، دو پیش‌فرض کلیدی در نگرش به برنامه‌ریزی شهری در قالب طرح‌های جامع است. این در حالی است که این اندیشه و نگاه در برخورد با شهر، به منزله پدیده‌ای پیچیده، به مثابه بستر گروه‌های مختلف اجتماعی، ناکارآمد است. تأکید بر رویکرد خطی به جای بازبینی مداوم فرایندها، عدم انعطاف‌پذیری و واقع‌گرایی، و در نتیجه عدم تطابق با ماهیت پویای شهر و همچنین ارائه برداشت‌های منفرد در عوض طرح‌ها و گزینه‌های جایگزین، از علل محتوایی ناکارآمدی طرح‌های جامع است. تلقی از برنامه‌ریزی به طرح و پیشنهاد راه‌حل‌های عمدتاً کالبدی و گرایش به در نظر گرفتن همه عوامل و عناصر مؤثر و دخیل و نیز ارائه جزئیات دقیق که وابسته به پیش‌فرض‌ها و

1. Friedmann

2. non-euclidian mode of planning

برآوردهایی هستند که با واقعیات فاصله دارند و در عمل محقق نمی‌شوند، از موارد دیگر قابل توجه در این زمینه است.



شکل ۱. علل محتوایی ناکارآمدی برنامه ریزی شهری بر اساس رویکرد طرح های جامع (مأخذ: یافته های سطح نظری پژوهش)

روش شناسی تحقیق

در خصوص آسیب شناسی طرح های جامع با تأکید بر حوزه و بعد محتوای این نوع نگرش از برنامه ریزی شهری، ابتدا از مرور پژوهش های مرتبط و شناسایی شده جهت فراهم سازی مبانی نظری، شامل مفاهیم و دیدگاه ها بر اساس تحلیل محتوا و سنتز در چارچوب هدف و دستیابی به پاسخ سؤالات مورد اشاره در بخش مقدمه، استفاده شد که در اینجا، به جای فراهم کردن پایه ای برای خود محقق، نقطه شروع خوبی را برای همه علاقه مندان به یک حوزه به خصوص یعنی برنامه ریزی شهری بر اساس رویکرد طرح های جامع فراهم می‌سازد (Pare & Kitsiou 2016). ارزش افزوده این مرور محتوایی، دلالت ها، تفسیر، و استفاده از یافته ها، سنتز آن ها و همچنین

نمایش شواهد در سطحی فراگیر است که به کشف نواحی مورد نیاز برای تحقیقات بیشتر منجر خواهد شد که خود مؤلفه‌ای کلیدی برای خلق و کاربست چارچوب‌های نظری و مدل‌های مفهومی است (Snyder 2019; Van Wee & Banister 2016). تدقیق این امر و شناسایی مصداق‌های عینی مربوط به آن، با مطالعه موردی جهت واکاوی چرایی و چگونگی در صورت و زمینه واقعی به واسطه تمرکز بر طرح جامع نوشهر صورت گرفت (Yin 2003).

هیچ طرح جامعی کاملاً به اهداف مورد انتظار خود دست پیدا نمی‌کند. در خصوص اینکه در کجا برنامه‌ها شکست خورده‌اند، چقدر به مقاصد خود نایل شده‌اند، و تا چه حد در اجرا موفق بوده‌اند، مطالعاتی وجود دارد شامل برنامه‌ریزی پارک به واسطه دسترسی میان پارک‌ها و گروه‌های جمعیتی، برنامه‌ریزی کاربری زمین از طریق مجموعه‌ای از شاخص‌های مؤثر، و برنامه‌های کاربری اراضی از طریق روش‌شناسی برنامه- نتیجه- ارزیابی^۱ (Li 2021). جهت دستیابی به اهدافی که در برنامه‌ریزی شهری تنظیم شده‌اند، لازم است اجرای برنامه‌ریزی شهری ارزیابی شود. ارزیابی برنامه‌ریزی، شامل ارزیابی پیش از اجرای برنامه^۲، ارزیابی عملکرد برنامه‌ریزی^۳، تحلیل اجرای سیاست^۴، و ارزیابی اجرای برنامه^۵ است (Long et al. 2012). به بیان دیگر، ارزیابی اجرای طرح می‌تواند در سه فاز از فرایند برنامه‌ریزی عملیاتی شود: نخست، ارزیابی حین آماده‌سازی برنامه^۶، زمانی که یک مسیر راه‌حل از میان پیشنهادها برنامه‌ریزی جایگزین^۷ انتخاب می‌شود؛ دوم، ارزیابی مداوم حین اجرای برنامه^۸؛ سوم، ارزیابی پس از اجرای برنامه^۹ که معمولاً در حرفه برنامه‌ریزی مورد غفلت قرار می‌گیرد (Brown et al. 2022).

این چنین و بر مبنای دیدگاه‌ها و نظریات موجود در رابطه با برنامه‌ریزی شهری، بر اساس رویکرد طرح‌های جامع، علل محتوایی ناکارآمدی این نوع نگرش شناسایی شده و به‌علاوه مواردی

1. plan-outcome-evaluation
2. evaluation prior to plan implementation
3. evaluation of planning practice
4. policy implementation analysis
5. evaluation of planning implementation
6. ex-ante evaluation during plan preparation
7. alternative plan proposals
8. ongoing evaluation during plan implementation
9. ex-post evaluation after plan implementation

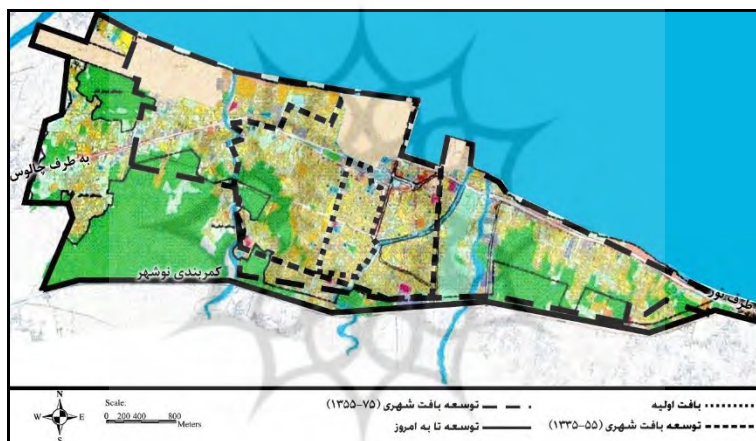
جزئی و ملموس و تجربه‌شده در حیطه عمل مرتبط با هر یک نیز امکان طرح و معرفی یافته است. این مهم، به واسطه ارزیابی پس از اجرا و از طریق مقایسه وضع موجود شهر با پیش‌بینی‌های ارائه‌شده در طرح جامع نوشهر دنبال شد که در حکم سنجش کارآمدی و میزان تحقق‌پذیری طرح یادشده است. در این خصوص، دو محور کلیدی پیش‌بینی ابعاد اجتماعی طرح جامع، شامل جمعیت شهر نوشهر، و نیز پیش‌بینی ابعاد کالبدی طرح جامع، شامل تعیین محدوده شهر و ساختار کالبدی و کاربری اراضی، مورد توجه قرار گرفت که تا حد ممکن و وابسته به وجود و ماهیت اطلاعات، شامل بررسی‌ها و تفسیرهای کمی و کیفی مورد نیاز می‌شود.

یافته‌های تحقیق

در این بخش و در ارتباط با نمونه مطالعاتی، طرح جامع نوشهر از نظر کارآمدی و میزان تحقق در محورهای مشخص، مورد سنجش قرار گرفته است. این بررسی و تجزیه و تحلیل، مصداق‌ها و مواردی عینی و ملموس و جزئی‌تر علل ناکارآمدی و در واقع مسائل و مشکلات عمدتاً محتوایی طرح‌های جامع و ابعاد آن را روشن می‌سازد. به همین منظور، ارزیابی پس از اجرای طرح جامع نوشهر در قالب سنجش و تجزیه و تحلیل دو محور کلیدی، شامل پیش‌بینی بعد اجتماعی (جمعیتی)، و پیش‌بینی ابعاد کالبدی، شامل تعیین محدوده شهر و ساختار کالبدی و کاربری زمین، مورد توجه قرار گرفته است.

دستور تهیه نقشه جامع شهری نوشهر در سال ۱۳۴۳ به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری می‌رسد و سپس تهیه طرح جامع واحد آن همراه با شهر چالوس در سال ۱۳۴۴ در دستور کار قرار می‌گیرد. متعاقباً نخستین طرح جامع چالوس و نوشهر تهیه و طی سال‌های ۱۳۴۷ - ۱۳۴۸ بررسی و تصویب می‌شود. دومین طرح جامع نوشهر در سال ۱۳۶۷ تهیه شد و در سال ۱۳۷۰ به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری رسید (وزارت راه و شهرسازی ۱۳۹۰). با توجه به دوره زمانی طرح جامع (۱۳۶۷ - ۱۳۷۷)، این پژوهش در ارتباط با محورهای مورد اشاره به دنبال ارزیابی پس از اجرا و سنجش میزان تحقق و کارآمدی طرح در افق خود است. با وجود این، مسکوت ماندن طرح بیش از سه سال (۱۳۶۷ - ۱۳۷۰) پس از تهیه، به علت انجام گرفتن مراحل بررسی و تصویب و ابلاغ و تهیه طرح تفصیلی، خود یکی از چالش‌هایی است که به نظر می‌رسد ابعاد طرح را تحت

تأثیر قرار داده است. گفتنی است مطالعات مربوط به بازنگری و تجدید نظر طرح یادشده و ارائه پیشنهادها لازم برای تهیه طرح تفصیلی نوشهر در سال ۱۳۸۳ انجام شده است. در زمینه پیشینه تاریخی و فرایند توسعه نوشهر باید اشاره کرد این شهر با سابقه طولانی در فعالیت‌های تجاری و بازرگانی یکی از بنادر بزرگ شمال کشور است. نوشهر، که در گذشته «خاجیک» و بعدها «حبیب‌آباد» نامیده می‌شد، دارای پیشینه کشتیرانی است. در اوایل دوره پهلوی، این روستا به صورت بندری با هویت شهری درآمد و به «نوشهر» تغییر نام یافت. از این زمان به بعد، نوشهر تجربه‌گر گسترش کالبدی با مفهومی خاص هم‌زمان با رشد عملکردی بندر بوده است (دیوسالار ۱۳۸۰). شکل ۲ سابقه توسعه کالبدی- فضایی نوشهر را ارائه می‌کند.



شکل ۲. سابقه توسعه کالبدی- فضایی نوشهر
(مأخذ: مهندسین مشاور پژوهش معماری و عمران ۱۳۸۳)

پیش‌بینی بعد جمعیتی در طرح جامع نوشهر و میزان تحقق‌پذیری آن

بر مبنای اطلاعات موجود سرشماری، افق ۱۳۷۵ برای بررسی میزان تحقق پیش‌بینی بعد جمعیت انتخاب شد. بر پایه نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن، در سال ۱۳۷۵، جمعیت نوشهر و آبادی هلستان به ترتیب ۳۵۱۳۳ و ۱۹۷۴ نفر بوده و در نتیجه میزان کل جمعیت به ۳۷۱۰۷ نفر رسیده است. گفتنی است منضم شدن آبادی هلستان به شهر از پیشنهادها طرح جامع در زمینه تعیین محدوده قانونی آن بوده است و از این رو، مقایسه میزان تحقق‌پذیری نیز با لحاظ داشتن این

پیشنهاد انجام شده است. این در حالی است که طرح جامع میزان جمعیت را در افق زمانی ۱۳۷۷ معادل ۴۹۰۰۰ نفر تخمین زده که خود گویای حدوداً ۳۲ درصد افزون بر آورد شدن میزان جمعیت است که عمدتاً ناشی از پیش‌بینی نادرست در رابطه با میزان رشد طبیعی جمعیت است. گفتنی است، همان‌طور که در ادامه و در بخش ابعاد کالبدی هم آمده است، طرح تفصیلی نوشهر نیز ۵۷۰۰۰ نفر جمعیت را برای افق ۱۳۸۱ پیش‌بینی کرده است که گویای انحراف به مراتب بیشتری از واقعیت نسبت به وضعیت طرح جامع است. جدول ۲ جزئیات مربوط به تحقق‌پذیری پیش‌بینی بعد جمعیتی را در طرح جامع نوشهر ارائه می‌کند.

جدول ۲. تحقق‌پذیری پیش‌بینی بعد جمعیتی در طرح جامع نوشهر

عنوان	جمعیت نوشهر به انضمام هلستان (واقعیت / پیش‌بینی)
بر اساس سرشماری سال ۱۳۶۵	۳۰۴۷۵
پیش‌بینی طرح جامع (۱۳۶۷) - سال پایه	۳۳۱۰۰
پیش‌بینی طرح جامع (۱۳۷۷) - افق برنامه	۴۹۰۰۰
پیش‌بینی طرح تفصیلی (۱۳۸۱) - افق برنامه	۵۷۰۰۰
بر اساس سرشماری سال ۱۳۷۵	۳۷۱۰۷
میزان فاصله از واقعیت (طرح جامع)	۱۱۸۹۳ نفر بیشتر (۳۲ درصد)
میزان فاصله از برنامه (طرح جامع)	۱۱۸۹۳ نفر کمتر (۲۴ درصد)
میزان تحقق (طرح جامع)	(۷۶ درصد)

(مأخذ داده‌ها: مهندسین مشاور پژوهش معماری و عمران ۱۳۸۳)

پیش‌بینی ابعاد کالبدی در طرح جامع نوشهر و میزان تحقق‌پذیری آن تعیین محدوده شهر

بررسی محدوده تعیین شده برای شهر، همان‌طور که شکل ۳ نیز نشان می‌دهد، مشخص می‌سازد که طرح جامع پیشنهادی، عملاً بافت یکپارچه چندین سکونتگاه را قطع کرده و بدون توجه به پیامدهای کالبدی-فضایی و اجتماعی-اقتصادی این موضوع، بخشی از پیکره این نواحی را در داخل محدوده و مابقی را در خارج از محدوده قرار داده است. با چنین منطقی، به واسطه تعیین محدوده شهر، جداسازی نوشهر از اجزای پیوسته آن و غفلت از تحولات بخشی از بافت

جداناپذیر شهر رقم خورده است. متعاقباً این چالش، با توجه به ابعاد اجتماعی- کالبدی وابسته، تأثیر ویژه و قابل توجهی بر تحقق‌پذیری و کارآمدی طرح جامع نوشهر داشته است.



شکل ۳. محدوده نوشهر در طرح جامع و موقعیت سکونتگاه‌های دارای پیوستگی کالبدی- فضایی
(مأخذ: مهندسین مشاور پژوهش معماری و عمران ۱۳۸۳)

ساختار کلی کالبدی

در این زمینه و بر اساس اطلاعات در دسترس، وضعیت موجود نوشهر در سال ۱۳۸۰ با افق ده‌ساله طرح، یعنی ۱۳۷۷، در قالب جدول ۳ مقایسه شده است. محدوده قانونی شهر در طول ۱۳ سال به میزان ۶۰ هکتار افزایش داشته است که این افزایش به نظر می‌رسد ناشی از رویکردی غیرواقع‌بینانه در تعیین مساحت شهر و همان‌طور که اشاره شد نادیده انگاشتن استحاله سکونتگاه‌ها و روستاهای حاشیه‌ای باشد که دارای پیوستگی‌های کالبدی- فضایی با شهر بوده‌اند. در زمینه سیر تغییرات بافت پر و خالی شهر نیز باید گفت طرح جامع سیاست استفاده از فضاهای باز (زمین‌های زراعی و باغات و بایر) را دنبال کرده است. هرچند طرح جامع بر اساس یکی از اهداف کلیدی اما نامتعارف خود، انسجام و پیوستگی فضایی هر چه بیشتر شهر را از طریق کاهش فضاهای باز و افزایش تراکم مورد توجه قرار داده است، خوشبختانه، روند تغییرات نشان می‌دهد موفقیت قابل توجهی در این زمینه، که به واقع مغایر با ماهیت نوشهر در نظر گرفته شده، به دست نیاورده است. همین عدم تحقق در ارتباط با وضعیت پیشنهادی طرح تفصیلی برای افق ۱۳۸۱ نیز قابل توجه است.

جدول ۳. مقایسه تغییرات مربوط به ساختار کلی کالبدی نوشهر

تراکم خالص شهری	تراکم ناخالص شهری	جمعیت	درصد از کل	بافت خالی (هکتار)	درصد از کل	بافت پر (هکتار)	مساحت کل شهر (هکتار)	تاریخ	طرح
۶۶,۵	۳۷,۷	۳۳,۱۰۰	۴۳,۳	۳۷۹,۷۹	۵۶,۷	۴۹۷,۵۴	۸۷۷,۳۳	۱۳۶۷	طرح جامع (وضع موجود)
۸۱,۶	۴۴,۳	۴۱۳۷۵	۴۵,۸	۴۲۷,۶۵	۵۴,۲	۵۰۶,۸۲	۹۳۴,۴۷	۱۳۷۱	طرح تفصیلی (وضع موجود)
۶۹,۱	۵۵,۹	۴۹۰۰۰	۱۹,۲	۱۶۸,۵۲	۸۰,۸	۷۰۸,۸۱	۸۷۷,۳۳	۱۳۷۷	طرح جامع (پیشنهادی)
۸۳,۴	۶۳,۸	۵۷۰۰۰	۲۳,۵	۲۱۰,۳۱	۷۶,۵	۶۸۳,۳	۸۹۳,۶۱	۱۳۸۱	طرح تفصیلی (پیشنهادی)
۶۳,۶	۴۱,۳	۳۸۱۳۴	۳۵,۱	۳۲۸,۷۹	۶۴,۹	۶۰۸,۹۱	۹۳۷,۷	۱۳۸۰	وضع موجود
۹۲	۷۴	۷۹	۵۵	۵۱	۸۰	۸۶	-	-	میزان تحقق (جامع-درصد)
۷۶	۶۵	۶۸	۶۷	۶۴	۸۵	۸۹	-	-	میزان تحقق (تفصیلی-درصد)

(مأخذ داده‌ها: مهندسین مشاور پژوهش معماری و عمران ۱۳۸۳)

کاربری زمین

در این بخش نیز سعی شده است اطلاعات استخراج شده از طرح جامع شهر و وضع موجود آن (مقایسه افق ۱۳۷۷ طرح با وضع موجود ۱۳۸۰) به تفکیک نوع کاربری و بر حسب سطح و سرانه مورد توجه قرار گیرد. همان‌طور که جدول ۴ و شکل ۴ نشان می‌دهند، جز کاربری‌های مسکونی و آموزش عالی و حمل‌ونقل و انبار که می‌توان گفت حداقل از نظر کمی به پیشنهادهای طرح جامع نزدیک‌اند، دیگر کاربری‌ها با میزان تحقق مورد پیش‌بینی، فاصله‌ای قابل توجه و بعضاً بسیار زیاد دارند و شهر همچنان دارای مشکلات مرتبط با کمبود فضاهای عمومی-خدماتی است. اگر تحقق پیشنهادهای کاربری زمین در طرح جامع به صورت موردی و بر اساس مغایرت‌های وضع موجود و پیشنهادی نیز بررسی شود، مشخص می‌شود که در ارتباط با کاربری آموزشی ۲۴ مورد، فضای سبز ۱۳ مورد، کارگاهی ۱۰ مورد، حمل‌ونقل و انبار ۵ مورد، فرهنگی ۴ مورد، درمانی ۳ مورد، ورزشی ۲

مورد، اداری و انتظامی ۲ مورد، و در مجموع ۶۸ مورد، که تقریباً شامل عمده پیشنهاد‌های کاربری زمین طرح جامع است، تحقق نیافته‌اند. البته در این خصوص تغییرات کاربری اراضی مصوب کمیسیون ماده ۵ نیز باید مد نظر قرار گیرد که در این میان، سهم کاربری تجاری قابل توجه است. همین موضوع سبب شده نهایتاً کاربری تجاری، هم از نظر سطح و هم از نظر سرانه، افزایش قابل توجهی در تحقق نسبت به پیش‌بینی‌های مندرج در طرح جامع داشته باشد. در کنار موارد یادشده، که به صورت نقاطی پراکنده در سطح شهر پیشنهاد شده‌اند، دو پیشنهاد نیز در قالب تعریف محورهایی با عملکرد توریستی مورد توجه طرح بوده‌اند. محور نخست شامل شرق رودخانه «ماشک» در حد فاصل جاده کناره و دریاست. محور دیگر در غرب شهر نوشهر و در بدنه‌های جاده‌های کناره در مسیر نوشهر-چالوس است. پیشنهاد‌های طرح جامع در این محورها کلی است و به همین دلیل ارزیابی میزان تحقق آن‌ها چندان میسر نیست. در عین حال، می‌توان گفت در محور نخست، به استثنای اراضی بایر و باغات و یک واحد کارگاهی، بقیه اراضی به اشکال مختلف کاربری توریستی دارند. این در حالی است که در محور دیگر (نوشهر-چالوس) کمتر نشانه‌ای در ارتباط با تحقق کاربری توریستی به چشم می‌خورد و اراضی محور فوق با گرایش مسکونی-تجاری توسعه پیدا کرده‌اند.

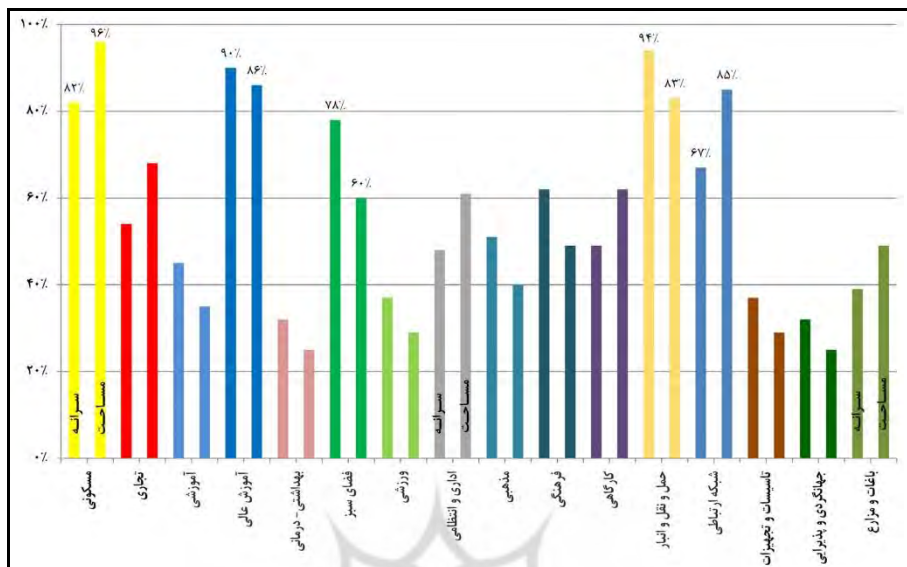
جدول ۴. تحقق‌پذیری کاربری‌های پیشنهادی طرح جامع نوشهر در مقایسه با وضع موجود

کاربری‌ها	طرح و وضع موجود		وضع موجود (۱۳۸۰)		تحقق (درصد)
	طرح جامع (۱۳۷۷)	وضع موجود (۱۳۸۰)	وضع موجود (۱۳۸۰)	وضع موجود (۱۳۸۰)	
	نفر	نفر	نفر	نفر	
۱ مسکونی	سرانه (مترمربع)	۷۰	۸۵,۳۸	۳۸,۳۸	۸۲٪
	مساحت (هکتار)	۳۴۳	۳۳۰,۷۱	۳۳۰,۷۱	۹۶٪
۲ تجاری	سرانه (مترمربع)	۲,۲۸	۴,۲۵	۴,۲۵	۵۴٪
	مساحت (هکتار)	۱۱,۲	۱۶,۴۶	۱۶,۴۶	۶۸٪
۳ آموزشی	سرانه (مترمربع)	۵,۳۷	۲,۳۹	۲,۳۹	۴۵٪
	مساحت (هکتار)	۲۶,۳۳	۹,۲۷	۹,۲۷	۳۵٪
۴ آموزش عالی	سرانه (مترمربع)	۱,۰۷	۱,۱۸	۱,۱۸	۹۰٪
	مساحت (هکتار)	۵,۲۴	۴,۵۹	۴,۵۹	۸۶٪
۵ بهداشتی-درمانی	سرانه (مترمربع)	۲,۸۸	۰,۹۲	۰,۹۲	۳۲٪
	مساحت (هکتار)	۱۴,۱۷	۳,۵۶	۳,۵۶	۲۵٪

ادامه جدول ۴. تحقق پذیری کاربری‌های پیشنهادی طرح جامع نوشهر در مقایسه با وضع موجود

کاربری‌ها	طرح و وضع موجود		طرح جامع (۱۳۷۷)		وضع موجود (۱۳۸۰)		تحقق (درصد)
	سرانه (مترمربع)	مساحت (هکتار)	سرانه (مترمربع)	مساحت (هکتار)	سرانه (مترمربع)	مساحت (هکتار)	
۶ فضای سبز	۳,۰۶	۱۴,۹۸	۲,۳۹	۹,۰۵	۲,۳۹	۹,۰۵	۷۸٪
	۲,۱۰	۱۰,۲۴	۰,۷۷	۰,۷۷	۰,۷۷	۰,۷۷	۳۷٪
۷ ورزشی	۲,۶	۱۲,۸۲	۲,۹۸	۲,۹۸	۲,۹۸	۲,۹۸	۲۹٪
	۲,۶	۱۲,۸۲	۲,۶	۲,۶	۲,۶	۲,۶	۴۸٪
۸ اداری و انتظامی	۱,۳۲	۶,۵۲	۰,۶۷	۰,۶۷	۰,۶۷	۰,۶۷	۵۱٪
	۰,۵	۲,۴۶	۰,۳۱	۰,۳۱	۰,۳۱	۰,۳۱	۶۲٪
۹ مذهبی	۲,۳۳	۱۱,۴	۴,۷۸	۱۸,۵۲	۴,۷۸	۱۸,۵۲	۴۹٪
	۱,۱۵	۳,۹۲	۱,۲۲	۴,۷۳	۱,۲۲	۴,۷۳	۹۴٪
۱۰ فرهنگی	۲۹,۹۹	۱۴۸,۷۱	۴۵	۱۷۴,۳۱	۴۵	۱۷۴,۳۱	۶۷٪
	۰,۹	۴,۴۶	۰,۳۳	۱,۲۹	۰,۳۳	۱,۲۹	۲۹٪
۱۱ کارگاهی	۸,۶۶	۴۲,۳۴	۲,۷۴	۱۰,۶۱	۲,۷۴	۱۰,۶۱	۳۲٪
	۲۱,۸۷	۱۰۷,۱۶	۵۵,۸۲	۲۱۸,۲۴	۵۵,۸۲	۲۱۸,۲۴	۳۹٪
۱۲ حمل و نقل و انبار	۲,۳۳	۱۱,۴	۴,۷۸	۱۸,۵۲	۴,۷۸	۱۸,۵۲	۴۹٪
	۲۹,۹۹	۱۴۸,۷۱	۴۵	۱۷۴,۳۱	۴۵	۱۷۴,۳۱	۶۷٪
۱۳ شبکه ارتباطی	۰,۹	۴,۴۶	۰,۳۳	۱,۲۹	۰,۳۳	۱,۲۹	۲۹٪
	۸,۶۶	۴۲,۳۴	۲,۷۴	۱۰,۶۱	۲,۷۴	۱۰,۶۱	۳۲٪
۱۴ تأسیسات و تجهیزات	۲۱,۸۷	۱۰۷,۱۶	۵۵,۸۲	۲۱۸,۲۴	۵۵,۸۲	۲۱۸,۲۴	۳۹٪
	۲,۳۳	۱۱,۴	۴,۷۸	۱۸,۵۲	۴,۷۸	۱۸,۵۲	۴۹٪
۱۵ جهانگردی و پذیرایی	۲,۳۳	۱۱,۴	۴,۷۸	۱۸,۵۲	۴,۷۸	۱۸,۵۲	۴۹٪
	۲,۳۳	۱۱,۴	۴,۷۸	۱۸,۵۲	۴,۷۸	۱۸,۵۲	۴۹٪
۱۶ باغات و مزارع	۲,۳۳	۱۱,۴	۴,۷۸	۱۸,۵۲	۴,۷۸	۱۸,۵۲	۴۹٪
	۲,۳۳	۱۱,۴	۴,۷۸	۱۸,۵۲	۴,۷۸	۱۸,۵۲	۴۹٪

(مأخذ داده‌ها: مهندسین مشاور پژوهش معماری و عمران ۱۳۸۳)



شکل ۴. تحقق‌پذیری کاربری‌های پیشنهادی طرح جامع نوشهر در مقایسه با وضع موجود (مأخذ: یافته‌های سطح تجربی پژوهش)

با استناد به محورهای پیشین و در ارتباط با مصادیق عینی علل محتوایی ناکارآمدی برنامه‌ریزی شهری بر اساس رویکرد طرح‌های جامع، نتایج مربوط به ارزیابی پس از اجرا و در واقع سنجش تحقق‌پذیری طرح جامع نوشهر در ابعادی مشخص را می‌توان به صورت ذیل خلاصه کرد:

- برآورد بیش از حد میزان جمعیت در افق طرح (میزان تحقق حدود ۷۶ درصد) که این میزان خطا سایر پیش‌بینی‌ها، برنامه‌ها، تحقق، و کارآمدی سایر ابعاد طرح جامع (نظیر میزان جمعیت در سن کار و فعالیت، سهم اشتغال، خدمات، سرانه‌های کاربری، تراکم، و ...) را نیز تحت تأثیر قرار داده است؛
- رویکرد غیرواقع‌بینانه در تعیین مساحت و محدوده شهر و نادیده انگاشتن استحاله سکونتگاه‌ها و روستاهای حاشیه‌ای که دارای پیوستگی کالبدی- فضایی قطعی با شهر بوده‌اند (این محدوده مساحتی معادل ۶۰ هکتار را در بر می‌گیرد)؛
- در نظر گرفتن سیاست نادرست استفاده از فضاهای باز (زمین‌های زراعی، باغات، بایر) و افزایش تراکم با هدف انسجام و پیوستگی کالبدی- فضایی هر چه بیشتر (این سیاست از

تحقق ۸۶ درصدی در ارتباط با بافت پر و ۵۱ درصدی در ارتباط با بافت خالی در طرح جامع و همین‌طور ۸۹ درصدی در ارتباط با بافت پر و ۶۴ درصدی در ارتباط با بافت خالی در طرح تفصیلی برخوردار بوده است؛

- عدم تحقق اغلب کاربری‌های پیش‌بینی‌شده در طرح جامع شهر و کمبود شدید فضاهای خدماتی به ترتیب هم از نظر سطح و هم از نظر سرانه، به‌ویژه کاربری‌های بهداشتی و درمانی (۲۵٪ و ۳۲٪)، جهانگردی و پذیرایی (۲۵٪ و ۳۲٪)، تأسیسات و تجهیزات شهری (۲۹٪ و ۳۷٪)، ورزشی (۲۹٪ و ۳۷٪)، آموزشی (۳۵٪ و ۴۵٪)، مذهبی (۴۰٪ و ۵۱٪)، فرهنگی (۴۹٪ و ۶۲٪)؛
- در مقابل، کاربری‌های تجاری و همین‌طور شبکه ارتباطی بسیار بیشتر از پیش‌بینی‌های مندرج در طرح جامع شهر محقق شده‌اند. این وضعیت به ترتیب از نظر سطح و سرانه در ارتباط با کاربری تجاری (۶۸٪ و ۵۴٪) معادل بیش از ۵ هکتار و شبکه ارتباطی (۸۵٪ و ۶۷٪) معادل بیش از ۲۵ هکتار است.

بحث و نتیجه

چهار حوزه نظام برنامه‌ریزی حاکم، محتوای طرح، فرایند تهیه و بررسی و تصویب، و همچنین نحوه اجرا و سازمان اجرایی در زمینه علل ناکارآمدی طرح‌های جامع و در واقع این نوع نگرش از برنامه‌ریزی شهری قابل شناسایی و دارای اهمیت است. توجه به این حوزه‌ها سبب شده درک و متعاقباً پاسخ به تحولات و فرایندهای مربوط به شهر و شهرسازی در یکپارچگی هم‌زمان با واقع‌گرایی و تمرکززدایی در تدوین اهداف و برنامه‌ها در مقیاس‌های ملی و منطقه‌ای و محلی همراه شود. جایگزینی رویکردهای نوین به‌ویژه در فرایند تهیه و آماده‌سازی طرح‌ها از رهیافت‌های اثرگذار در این زمینه بوده است. این در حالی است که همچنان و هم‌سو با جریان یادشده، توجه به علل ناکارآمدی طرح‌های جامع، به‌ویژه از منظر محتوایی، به منزله یکی از (و شاید جدی‌ترین و اثرگذارترین) رویکردهای برنامه‌ریزی شهری همچنان حاضر و تأثیرگذار، که در عین حال تجارب و مصداق‌های عینی بسیاری را نیز در حیطه عمل و واقعیت شهرسازی شامل می‌شود، می‌تواند بسیار کلیدی و راهگشا باشد. تغییر محتوای طرح‌های جامع به معنای تحول

نگرش و نه صرفاً تعویض اسم، شکل یا رویه در برنامه‌ریزی شهری است که در ارتباط با آن، عدم تمرکز و انطباق روزافزون با خواست‌ها و نیازهای مردم، به منزله جهت‌گیری اصلی، موضوعیت دارد. در سایه این تغییر محتوا، فرایند تهیه و بررسی و اجرای طرح‌ها باید به سمت جلب مشارکت بیش از پیش مردم پیش رود تا هم بر اساس نیازها و شرایط واقعی تنظیم شود و هم تحقق و کارآمدی آن تضمین شود. در صورتی که متولیان اجرای طرح به واسطه فراهم‌سازی بسترها و فرایندهای مؤثر در زمینه آماده‌سازی طرح نیز ایفای نقش و تعامل کنند، می‌توان امیدوار بود که طرح‌هایی با کیفیت بهتر و واقع‌بینانه‌تر با توجه به ویژگی‌ها و مقتضیات منطقه‌ای و محلی تهیه شوند. توجه به نگرش فرایندی و همچنین پویایی در سطوح مختلف نظام برنامه‌ریزی، به‌خصوص در مقیاس شهرها و مناطق شهری، و همچنین لزوم نظارت، بازبینی و بازنگری مداوم برای تصحیح نگرش به برنامه و طرح به منزله محصولی نهایی و قطعی، از رهیافت‌های کلیدی دیگر است که در هر گونه نگرش نوین و جایگزین نیز باید مورد تأکید قرار گیرد.

علاوه بر راهکارهای یادشده و ضمن توجه به حوزه‌های مورد اشاره، تمرکز اصلی پژوهش بر علل ناکارآمدی برنامه‌ریزی شهری بر اساس رویکرد طرح‌های جامع از منظر محتوایی بوده است. در این خصوص، طرح جامع نوشهر نیز با هدف شناسایی مصداق‌های عینی در این زمینه مورد مذاقه و بررسی قرار گرفت. تأکید بر رویکرد خطی به جای برنامه‌ریزی به مثابه فرایندی مداوم، انعطاف‌ناپذیری، عدم واقع‌گرایی و در نتیجه عدم تطابق با ماهیت پویای شهر، و نیز برداشت منفرد و فقدان طرح‌های جایگزین از علل اصلی چالش‌پذیری برنامه‌ریزی شهری در قالب طرح‌های جامع است که همگی عمدتاً ناشی از پیروی از الگوی یک‌طرفه و سه‌گانه خطی - شامل مطالعه، تحلیل، و ارائه طرح بر مبنای تفکر پوزیتیویستی - است. از سوی دیگر در این رویکرد، برنامه‌ریزی شهری به منزله طرحی عمدتاً کالبدی قلمداد شده است و در عین حال و با وجود عدم امکان پیش‌بینی‌های صحیح، به خصوص در افق بلندمدت، جزئیات نسبتاً دقیقی برای شهر و سکونتگاه شهری ارائه می‌کند که خود متأثر از تصور آرمانی و غیرمنطقی برنامه‌ریز نیز است. در رابطه با ابعاد یادشده، طرح جامع نوشهر نیز از نظر ارزیابی پس از اجرا مبنی بر کارآمدی و تحقق‌پذیری در محورهای مشخص، مورد سنجش قرار گرفت. بر این اساس، مصداق‌هایی عینی در ارتباط با علل

محتوایی ناکارآمدی برنامه‌ریزی شهری بر اساس رویکرد طرح‌های جامع، شناسایی شد که در جدول ۵ ارائه شده است.

جدول ۵. مصداق‌های عینی علل محتوایی ناکارآمدی طرح جامع نوشهر

مصدق‌های عینی در طرح جامع نوشهر	علل محتوایی ناکارآمدی طرح‌های جامع
راه‌حل‌های پیشنهادی، به منزله خروجی طرح، عملاً به دلیل رویه یک‌سویه و محصولی نهایی تحت تأثیر مغایرت پیش‌فرض‌ها با واقعیت، با تحقق‌پذیری قابل قبول، فاصله‌ای قابل توجه دارند.	دنبال کردن رویکرد برنامه‌ریزی خطی به جای تأکید بر برنامه‌ریزی به منزله فرایندی مداوم
تأکید بر سیاست کاهش فضای باز و افزایش تراکم در مغایرت با ماهیت اکولوژیکی نوشهر- از نظر ابعاد بندرگاهی و اکولوژیکی و توریستی- قرار دارد. از طرف دیگر، استحاله سکونتگاه‌های حاشیه‌ای دارای پیوستگی کالبدی فضایی با شهر نیز نادیده گرفته شده است.	انعطاف‌ناپذیری، عدم واقع‌گرایی، و در نتیجه عدم تطابق با ماهیت پویای شهر
گزینه‌های جایگزین در طرح برای در نظر گرفتن در شرایط مختلف و با توجه به ماهیت پویای شهر، وجود ندارد. به عنوان یک نمونه اصلی و بسیار اثرگذار، جمعیت تنها در قالب یک سناریو و گزینه، مورد پیش‌بینی قرار گرفته است.	عرضه وضعیت مطلوب نهایی در قالب یک برداشت منفرد و فقدان طرح‌های جایگزین
همه راه‌حل‌ها عمدتاً در قالب اعداد و ارقامی متبلور و منعکس شده‌اند که باید در ساختار کالبدی و سطح و سرانه کاربری‌های اراضی منعکس، دنبال و محقق شوند.	تأکید بر حل مشکلات در معنای کالبدی و تلقی از برنامه‌ریزی به منزله طرح کالبدی
طرح به ارائه ارقام دقیقی در ارتباط با ابعاد جمعیتی، میزان بافت پر و خالی، و نیز سطوح و سرانه‌های کاربری اراضی پرداخته است که در همگی، نارسایی و انحراف جدی نسبت به واقعیت به چشم می‌خورد.	طرح بسیار دقیق با ارائه جزئیات بسیار و بر اساس چارچوب‌های تیپ، جامد و ثابت
پیش‌بینی جمعیتی در افق طرح، حدوداً ۱۲۰۰۰ نفر از واقعیت انحراف دارد و این در حالی است که تحقق تراکم‌های ناخالص و خالص جمعیتی، سطوح و سرانه‌های کاربری اراضی نیز فاصله‌ای قابل توجه با برآوردها نشان می‌دهند.	فقدان ارقام و اطلاعات لازم و نیز عدم امکان پیش‌بینی‌های صحیح

(مأخذ: یافته‌های سطح نظری و تجربی پژوهش)

شناسایی و توجه به ابعاد و دلایل ناکارآمدی برنامه‌ریزی شهری بر اساس طرح‌های جامع، خود، بخشی از رهیافت تعدیل‌کننده این مسئله را در پی دارد. این چنین و علاوه بر مباحثی که تا کنون ارائه شد، با در نظر گرفتن محورهای مورد توجه در طرح جامع نوشهر، می‌توان نکاتی را نیز در چارچوب سهم و جایگاه این پژوهش برای تعدیل چالش‌ها و مصداق‌های عینی یادشده تبیین کرد که در عین حال، نیازمند موشکافی به واسطه تداوم مطالعه و تحقیق در این حوزه و در ارتباط با نمونه‌هایی دیگر هستند:

- درک و تبیین نقش و جایگاه مناسب برای شهر به لحاظ ویژگی‌ها و ملزومات خاص خود و تدوین راهبردها، سیاست‌ها، و بسترهای تحقق متناسب با آن‌ها. باید توجه کرد که نوشهر، به لحاظ ویژگی بندرگاهی و کریدوری و اکولوژیکی، ملزوماتی متناسب و اختصاصی را می‌طلبد. این شهر، در عین حال، به دلیل ماهیت خاص گردشگری و تفریحی، ارائه‌کننده خدمات و متقابلاً متقبل هزینه‌هایی است که صرفاً در ارتباط با جمعیت بومی ساکن آن نیست. تأمین هزینه‌های لازم برای میزبانی و ارائه خدمات در چنین مقیاسی را نمی‌توان تنها از خود شهر و ساکنان دائمی آن انتظار داشت.
- رعایت اصول واقع‌بینی، انعطاف‌پذیری و پویایی در پیش‌بینی‌ها، ارائه برنامه و همچنین تدوین ضوابط و مقررات مربوطه. مثلاً در مطالعات جمعیتی، برآوردهای جمعیتی می‌تواند در قالب گزینه‌های مختلف صورت پذیرد تا از واقع‌بینی، انعطاف‌پذیری، و در نهایت کارآمدی قابل قبول‌تری برخوردار باشد. توجه به اتصال، یکپارچگی، تأثیرگذاری، و تأثیرپذیری ابعاد و اجزای مختلف برنامه نسبت به یک‌دیگر نیز در این زمینه بسیار حائز اهمیت است.
- خارج کردن برنامه و طرح از خاستگاهی منفرد و متعاقباً چشم‌اندازی انحصاری و صرفاً وابسته به مسیری تک‌بعدی. این ضرورت هم ناظر بر اصلاح نگرش به طرح به منزله ماحصل و محصولی نهایی، آن هم مبتنی بر یک تک‌برداشت و هم زمینه‌ساز تمرکز بر ابعاد متنوع، فراتر از تک‌بعد کالبدی، برای ارائه و پیگیری راه‌حل است که متعاقباً تطبیق‌پذیری و تحقق‌پذیری برنامه و طرح را ارتقا خواهد داد. نوشهر مسائل متعدد و نیازها و اولویت‌های

متفاوت و در مقابل ظرفیت‌ها و فرصت‌های متنوعی برای توجه و تمرکز و بهره‌برداری دارد؛

- توجه به باز بودن سیستم شهر و در نتیجه موقعیت پیرامونی آن به واسطه پیوستگی و وابستگی کالبدی- فضایی از حیث تعاملات و ارتباطات. مثلاً ملاحظات مربوط به تصمیم‌گیری در خصوص تعیین محدوده شهر، که با برچسب رسمیت در مقابل غیررسمیت، با دوگانگی و جدایی‌گزینی و متعاقباً تأثیرات فراگیر کالبدی- فضایی و نیز اجتماعی- اقتصادی در عمل همراه است، بسیار حساس است و به واقع‌بینی و درک صحیح و کامل از شرایط و واقعیات حال حاضر و آینده‌نگری در زمینه تبعات احتمالی نیاز دارد.



منابع

- احمدیان، رضا (۱۳۷۹). «طرح‌های شهرسازی؛ اتلاف در مرحله تصویب»، *شهرداری‌ها*، ۱۱، صص ۱۹ - ۲۲.
- پوراحمد، احمد؛ حسین حاتمی‌نژاد؛ سید هادی حسینی (۱۳۸۵). «آسیب‌شناسی طرح‌های توسعه شهری در کشور»، *پژوهش‌های جغرافیایی*، ۵۸، صص ۱۶۷ - ۱۸۰.
- تشکر، زهرا (۱۳۷۹). «طرح‌های توسعه شهری؛ ناکارایی در اجرا»، *شهرداری‌ها*، ۱۲، صص ۵ - ۱۱.
- حسین‌زاده دلیر، کریم؛ محمدرضا پورمحمدی؛ علی‌رضا سلطانی (۱۳۸۹). «بررسی عوامل مؤثر در ناکارآمدی طرح‌های جامع شهری ایران (مطالعه موردی: طرح جامع تبریز)»، *جغرافیا و برنامه‌ریزی*، ۱۵(۳۱)، صص ۱۳۱ - ۱۵۱.
- حسینی دهاقانی، مهدی؛ میثم بصیرت (۱۳۹۶). «ارزیابی کیفیت طرح‌های جامع شهری با رویکرد تلفیقی ISM و ANP (مورد مطالعه: طرح بازنگری در طرح جامع پولادشهر)»، *آمایش سرزمین*، ۹(۲)، صص ۲۴۵ - ۲۷۴.
- دیوسالار، شاپور (۱۳۸۰). «تأثیرپذیری ساختار فضایی - کالبدی شهر نوشهر در ارتباط با بندر»، *پایان‌نامه کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، دانشکده شهرسازی، دانشگاه تهران*.
- سعیدنیا، احمد (۱۳۷۸). «طرح‌های توسعه شهری: مشکلات و راهبردها»، *شهرداری‌ها*، ۸، صص ۱۲ - ۱۴.
- _____ (۱۳۸۲). «مفاهیم و محتوای طرح‌های ساختاری راهبردی»، *آبادی*، ۳۹، صص ۸۴ - ۹۱.
- شفیعی دستجردی، مسعود (۱۳۹۲). «نوسازی بافت‌های فرسوده و ضرورت تغییر نگرش در تهیه و اجرای طرح‌های جامع و تفصیلی (نمونه موردی: شهر اصفهان)»، *باغ نظر*، ۱۰(۲۴)، صص ۹۱ - ۱۰۴.
- عباس‌زادگان، مصطفی؛ حامده رضوی (۱۳۸۵). «اتخاذ رویکردی نوین برای طرح‌های توسعه شهری: برنامه‌ریزی طراحی محور»، *هنرهای زیبا*، ۲۸، صص ۱۵ - ۲۲.
- قربانی، رسول؛ محمد جام‌کسری؛ ملیحه میرزابکی (۱۳۹۳). «ارزیابی میزان انطباق مکانی در فرایند اجرای طرح‌های جامع شهری (مطالعه موردی: طرح جامع شهر بناب)»، *جغرافیا و برنامه‌ریزی*، ۱۸(۴۹)، صص ۱۹۱ - ۲۱۶.
- مزینی، منوچهر (۱۳۷۹). «آیا طرح‌های جامع تحقق‌پذیرند؟»، *شهرداری‌ها*، ۱۳، صص ۱۷ - ۱۹.
- مهدی‌زاده، جواد (۱۳۹۷). *برنامه‌ریزی راهبردی توسعه شهری، تهران، آرمان شهر*.

- مهندسين مشاور پژوهش معماری و عمران (۱۳۸۳). بازنگری در طرح جامع نوشهر و ارائه پیشنهادات لازم برای تهیه طرح تفصیلی، تهران، وزارت راه و شهرسازی.
- میرزایی، جهان‌بین؛ یعقوب پیوسته‌گر؛ حسین کلانتری خلیل‌آباد (۱۳۹۹). «ارائه مدل اکتشافی - تجربی عوامل بازدارنده تحقق‌پذیری طرح‌های جامع شهری (مطالعه موردی: کلان‌شهر شیراز)»، پژوهش‌های جغرافیای انسانی، ۵۲(۴)، صص ۱۳۹۱ - ۱۴۰۸.
- ناطق، زهرا؛ حمیدرضا وارثی؛ شهریار رضاییان (۱۳۹۱). «ارزیابی میزان تحقق‌پذیری طرح هادی شهر دهاقان»، آمایش سرزمین، ۴(۲)، صص ۹۷ - ۱۱۲.
- ناظمی، غلامرضا؛ راضیه رضازاده؛ عمیدالسلام ثقه‌الاسلامی؛ هادی سروری (۱۳۹۹/۱). «بازخوانی و زمینه‌یابی ناکارایی‌های طرح‌های توسعه و عمران (جامع) شهری ایران»، مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، ۱۰(۳۶)، صص ۱۶ - ۳۸.
-
- (۱۳۹۹/۲). «ارزیابی کاربست الگوی طرح جامع در محیط برنامه‌ریزی شهری ایران»، تحقیقات جغرافیایی، ۳۵(۴)، صص ۳۷۷ - ۳۸۶.
- نوریان، فرشاد؛ پارسا ارباب (۱۳۸۷). «رویکردهای برنامه‌ریزی شهری در نیمه دوم قرن بیستم میلادی با تأکید بر طرح نگرش سیستمی و نظریات پیتروال»، شهرنگار، ۴۹، صص ۲۰ - ۳۳.
- نوریان، فرشاد؛ محمد شریف (۱۳۸۲). نگرشی بر روند تهیه طرح‌های تفصیلی در شهرسازی، تهران، شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری.
- نوریان، فرشاد؛ گل‌دیس وحیدی برجی (۱۳۹۴). «ارزیابی برنامه‌ریزی کاربری زمین در طرح‌های توسعه شهری بر مبنای شاخص‌های نیازسنجی و مکان‌سنجی (نمونه مورد مطالعه: شهر بجنورد)»، آمایش سرزمین، ۷(۱)، صص ۴۹ - ۶۹.
- وزارت راه و شهرسازی (۱۳۹۰). مجموعه مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، تهران، مرکز مطالعاتی و تحقیقاتی شهرسازی و معماری.
- هال، پیترو (۱۳۸۷). برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، مترجم: جلال تبریزی، تهران، شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری.

References

- Abbaszadegan, M. & Razavi, H. (2007). "Adopting a New Approach to Urban Development Plans: Design-Based Planning", *Fine Arts*, 28, pp. 15-22. (in Persian)
- Ahmadian, R. (2000). "Urban Plans; Loss in the Approval Stage", *Municipalities*, 11, pp. 19-22. (in Persian)
- Albrecht, J. (1986). *Development, Context and Purpose of Planning*, Champaign, University of Illinois Press.
- Brink, B. (1986). "Critical Appraisal and the Development of Planning Theory", *Town and Regional Planning*, 21, pp. 5-8.
- Brown, G., Kytta, M., & Reed, P. (2022). "Using Community Surveys with Participatory Mapping to Monitor Comprehensive Plan Implementation", *Landscape and Urban Planning*, 218, 104306.
- Divsalar, Sh. (2001). "Influence of Spatial-Physical Structure of Nowshahr Concerning the Port", Master's Thesis in Urban and Regional Planning, School of Urban Planning, University of Tehran. (in Persian)
- Faludi, A. (1973). *A Reader in Planning Theory*, Oxford: Pergamon Press.
- Friedmann, J. (1993). "Toward a Non-Euclidian Mode of Planning", *Journal of the American Planning Association*, 59(4), pp. 482-485.
- Ghorbani, R., Jam-e-Kasra, M., & Mirzabaki, M. (2014). "Evaluation of Spatial Adaptation Ratio on Urban Comprehensive Plans Implementation Process (Case study: Bonab City)", *Geography and Planning*, 18(49), pp. 191-216. (in Persian).
- Hall, P. (2008). *Urban and Regional Planning*, Translated by Jalal Tabrizi, Tehran, Pardazesh. (in Persian)
- Halla, F. (2005). "Critical Elements in Sustaining Participatory Planning: Bagamoyo Strategic Urban Development Planning Framework in Tanzania", *Habitat International*, 29(1), pp. 137-161.
- Hosseini Dehaghani, M. & Basirat, M. (2017). "Urban Plan Quality Evaluation Using an Integrated Approach of ISM and ANP (Case Study: Master Plan of Pooladshahr City (2012))", *Town and Country Planning*, 9(2), pp. 245-274. (in Persian)
- Hosseinzadeh Dalir, K., Pourmohammadi, M., & Soltani, A. (2010). "The Survey of Iran Urban Comprehensive Plan Problems (Case Study: Tabriz Comprehensive Plan)", *Geography and Planning*, 15(31), pp. 131-151. (in Persian)
- Jafari, E. & Hein, C. (2020). "Revisiting the Transnational Building of a Modern Planning Regime in Iran: The First Tehran Master Plan and the Interplay between Local and Foreign Planners", *Planning Perspectives*, 36(3), pp. 451-474.
- Khan, Sh. & Swapan, M. S. H. (2013). "From Blueprint Master Plans to Democratic Planning in South Asian Cities: Pursuing Good Governance Agenda Against Prevalent Patron-Client Networks", *Habitat International*, 38, pp. 183-191.
- Li, Jianwei, Li, Guoao, Li, Jingang, & Liu, Aoran (2021). "Integrating Conformance and Performance for the Evaluation of Urban Planning Implementation from a Goal-Oriented Perspective", *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science*, pp. 1-17.
- Long, Ying, Gu, Yizhen, & Han, Haoying. (2012). "Spatiotemporal Heterogeneity of Urban

- Planning Implementation Effectiveness: Evidence from Five Urban Master Plans of Beijing”, *Landscape and Urban Planning*, 108(2-4), pp. 103-111.
- Mehdizadeh, J. (2018). *Strategic Urban Development Planning*, Tehran, Armanshahr. (in Persian)
- Ministry of Roads and Urban Development (2011). *Collection of Approvals of the Supreme Council of Urban Planning and Architecture of Iran*, Tehran, Urban Planning and Architecture Study and Research Center. (in Persian)
- Mirzayi, J., Peyvastegar, Y., & Kalantari, H. (2020). “Presenting the Exploratory-Experimental Model of Factors Inhibiting the Realization of Urban Comprehensive Plans (Case Study: Shiraz Metropolis)”, *Human Geography Research*, 52(4), pp. 1391-1408. (in Persian)
- Mohamed, Riham S., Bakr, Ali F., & Anany, Yousry M. (2017). “New Urban Indicators for Evaluating Urban Polices in Egypt: City Capacity and Capability”, *Procedia Environmental Sciences*, 37, pp. 53-67.
- Mozayani, M. (2000). “Are Comprehensive Plans Feasible?” *Municipalities*. 13, pp. 17-19. (in Persian)
- Nateghi, Z., Varesi, H., & Rezaian, S. (2012). “The Assessment of the Applicability of Guiding Plan in Dehaghan City”, *Town and Country Planning*, 4(7), pp. 97-112. (in Persian)
- Nazemi, G., Rezaadeh, R., Saghatoleslami, A., & Sarvari, H. (2020b). “Evaluation of the Application of the Master Plan Model in Iranian Urban Planning Environment”, *Geographical Researches*, 35(4), pp. 377-386. (in Persian)
- (2020a). “Review and Survey of Inefficiencies of Iran Urban Construction and Development Plans (Urban Master Plans)”, *Strategic Studies of Public Policy*, 10(36), pp. 16-38. (in Persian)
- Nourian, F. & Arbab, P. (2008). “Approaches to Urban Planning in the Second Half of the 20th Century: Emphasis on the Systems Theory and Peter Geoffrey Hall’s Opinions”, *Shahrnegar*, 49, pp. 20-33. (in Persian)
- Nourian, F. & Sharif, M. (2003). *A View on the Process of Preparing Detailed Plans in Urban Planning*, Tehran, Pardazesh. (in Persian)
- Nourian, F. & Vahidi Borji, G. (2015). “Evaluation of Land Use Planning in Urban Development Plans based on Needs and Location Indicators (Case Study: Bojnourd City)”, *Town and Country Planning*, 7(1), pp. 49-69. (in Persian)
- Pare, G. & Kitsiou S. (2016). “Methods for Literature Reviews”, In *Handbook of eHealth Evaluation: An Evidence-based Approach*, Edited by F. Lau and C. Kuziemsky, pp. 157-179. Victoria (BC): University of Victoria.
- Pazhoohesh-E-Memari-Va-Omran Consulting Engineers Co. (2004). *Reviewing the Nowshahr’s Comprehensive Plan and Presenting the Necessary Suggestions for Preparing a Detailed Plan*, Tehran, Ministry of Road and Urban Development. (in Persian)
- Peter, Linda L. & Yang, Yuzhen (2019). “Urban Planning Historical Review of Master Plans and the Way Towards a Sustainable City: Dar es Salaam, Tanzania”, *Frontiers of Architectural Research*, 8(3), pp. 359-377.
- Pour-Ahmad, A., Hataminejad, H., & Hosseini, H. (2007). “The Pathology of Urban

- Development Projects in the Country”, *Human Geography Research Quarterly*, 58, pp. 167-180. (in Persian)
- Ringli, H. (1997). “Plan-Making in the Zurich Region”, In *Making Strategic Spatial Plans: Innovation in Europe*, Edited by P. Healey, A. Khakee, A. Motte, and B. Needham, pp. 111-127. London: UCL Press.
- Saeednia, A. (2000). “Urban Development Plans: Problems and Strategies”, *Municipalities*, 8, pp. 12-14. (in Persian)
- (2003). “Concepts and Content of Strategic Structural Plans”, *Abadi*, 39, pp. 84-91. (in Persian)
- Shafie Dastjerdy, M. (2013). “Renovation of Deteriorated Areas and the Necessity of Reorientation in Preparation and Execution of Master and Detailed Plans (Case study: Master and Detailed Plan of Isfahan City)”, *Bagh-E-Nazar*, 10(24), pp. 91-104. (in Persian)
- Snyder, H. (2019). “Literature Review as a Research Methodology: An Overview and Guidelines”, *Journal of Business Research*, 104, pp. 333-339.
- Tashakkor, Z. (2000). “Urban Development Plans: Inefficiency in Execution”, *Municipalities*, 12, pp. 5-11. (in Persian)
- Tian, Li, & Shen, Tiyan (2011). “Evaluation of Plan Implementation in the Transitional China: A Case of Guangzhou City Master Plan”, *Cities*, 28(1), pp. 11-27.
- Todes, Alison, Karam, Aly, Klug, Neil, & Malaza, Nqobile (2010). “Beyond Master Planning? New Approaches to Spatial Planning in Ekurhuleni, South Africa”, *Habitat International*, 34(4), pp. 414-420.
- United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) (2009). *Planning Sustainable Cities: Policy Directions*, Nairobi: United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat).
- Van Wee, B. & Banister, D. (2016). “How to Write a Literature Review Paper?”, *Transport Reviews*, 36(2), pp. 278-288.
- Yin, Robert K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods*, London, Sage.