**برنامه­ریزی فضایی در جمهوری فدرال آلمان**

**مقدمه**

کشور آلمان در مقیاس بین المللی در حوزه سیستم برنامه ریزی ملی ، به عنوان «مادر برنامه ریزی فضایی جامع » شناخته می شود. این مسئله به دورانی باز می گردد که انجمن های برنامه ریزی منطقه ای که به دنبال هدایت توسعه سکونتگاه ها و زیرساختهای حمل و نقل بودند ، برای منطقه ی برلین بزرگ در 1911 میلادی و منطقه (Ruhr) در 1920 تاسیس شدند. علاوه بر این در دوران نازی ها سیستم سلسله مراتبی ای از برنامه ریزی فضایی به وجود آمد که طیفی از سطح ملی تا سطح شهرها و شهرداری ها را تشکیل می داد. بعد از جنگ جهانی دوم ، این کشور به ، دو بخش آلمان غربی و شرقی تقسیم شدند. بخش غربی دارای قدرت قانون گذاری گسترده ای بود و در نهایت در دهه های 60 و 70 میلادی سیستم برنامه ریزی فضایی چند سطحی ای در این بخش حاکم می شود که توجه ویژه ای به ایالت ها (Lander) و شهرداری ها (Municipalities) می کند. پس از اتحاد دوباره آلمان شرقی و غربی این سیستم برنامه ریزی به سرتاسر سرزمین گسترش یافته و امروزه پس از گذشت دهه ها از آن ، با وجود تغییرات پایه ای در فهم فعالیت ها و برنامه ریزی های عمومی یا چالش های اجتماعی ، همچنان پابرجا بوده و شاید بتوان گفت یکی از بهترین سیتم های برنامه ریزی در دنیاست . (3)

بدین جهت پژوهش پیش رو ، به دنبال تشریح برنامه ریزی فضایی در آلمان که برپایه عدم تمرکز شکل گرفته ، می باشد. در این راستا ابتدا ، به تشریح سیستم پرداخته و سطوح حاکمیتی در برنامه ریزی این کشور بیان می شود. در ادامه سیاست های مرتبط با برنامه ریزی بیان شده و چالش هایی که برنامه ریزی در آلمان از گذشته تا امروز با آن رو به رو بوده است بیان می شود .

**سیستم برنامه ریزی فضایی در آلمان**

سیستم برنامه ریزی فضایی آلمان ، شامل برنامه ریزی فضایی فرابخشی و برنامه ریزی بخشی مرتبط با برنامه ریزی فضایی است. این سیستم به صورتی غیرمتمرکز ، چند سطحی و پیچیده در ساختاری فدرال شکل گرفته است و 16 لاند در سرتاسر کشور ، قانون اساسی ،پارلمان و حاکمیت خود را دارند. در ادامه به تشریح سیستم چند سطحی برنامه ریزی فضایی جامع این کشور پرداخته می شود.

در قانون برنامه ریزی فضایی فدرال (ROG) ، چشم انداز برنامه ریزی فضایی در آلمان تحت این عنوان تعریف شده است: «توسعه ی فضایی پایداری که نیازهای اجتماعی و اقتصادی راددر مسیر عملکردهای اکولوژیکی قرار دهدو در مقیاسی بزرگ ، شرایط زندگی برابری را در تمام زیربخش ها به صورت پایدار ایجاد کند.» مهمترین ابزار های برنامه ریزی ، برنامه هایی هستند که آینده ی مطلوب ساختار فضایی ایالت ها را در سرتاسر کشور تامین کنند. این مفهوم می تواند به کمک اصل «تمرکز غیر متمرکز» برآورده شود. مفهوم «مکان های مرکزی» به طور خاص به دنبال ایجاد تمرکز جمعیت ، اشتغال و زیرساخت ها در شهرهایی با ابعاد متفاوت ، که در سطح جمهوری فدرال به طور متوازن ، پراکنده شده اند ، می باشد.

سیستم برنامه ریزی در این کشور بر سه اصل استوار است:

* اصل وابستگی ، که ساختار فدرال این کشور بر پایه آن شکل گرفته است .بر این اساس هر تصمیم سیاسی می بایست ، در پایین ترین سطح سیاسی که ممکن است گرفته شود.
* برنامه ریزی محلی به هم پیوسته خود مختار به عنوان بخشی از حکومت خودمختار مورد نظر قانون اساسی : این اصل این اختیار را به شهرداری ها می دهد به صورت خودمختار توسعه محلی خود را در چهارچوب برنامه ریزی کاربری زمین ساختار دهند.
* اصل پاسخ دوجانبه : بر این اساس که سطوح مختلف برنامه ریزی می بایست نیازمندی ها و شرایط سایر سطوح و برنامه ها را در نظر بگیرند.

سیستم برنامه ریزی فضایی آلمان از چهار سطح فضایی تشکیل شده است (نمودار 1) که در ادامه به آنها پرداخته خواهد شد

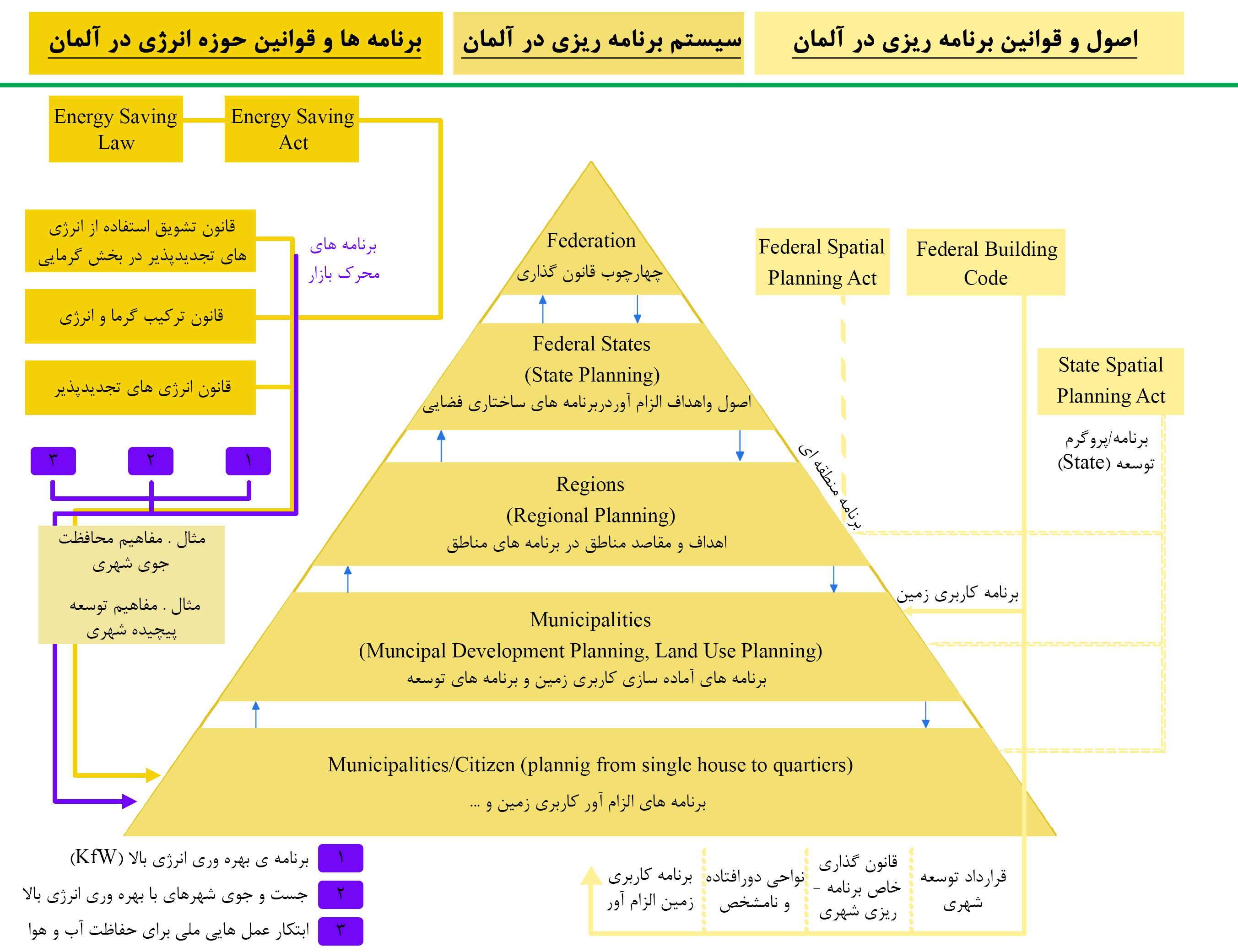
1-سطح فدرال : بالاترین سطح سیستم برنامه ریزی در در آلمان می باشد. علاوه بر چشم انداز توسعه فضایی پایدار ، قاانون برنامه ریزی فضایی ، اصول برنامه ریزی فضایی را تعیین می کند و شامل مقرراتی برای قانون گذاری در لاندها می شود. نکته قابل توجه این است که خروجی برنامه ریزی فضایی فدرال ، طرح ها و برنامه های خشک و نامنعطف نمی باشد . بلکه به صورت راهنمایی می باشد که در سطوح بعدی برنامه ریزی تدقیق شده و به جزئیات می پردازد. کنفرانس وزیران آمایش سرزمین (MKRO) شامل وزیرانی می شود که وظیفه ی برنامه ریزی فضایی در دولت فدرال و لاندها و وظیفه تبادل اطلاعات و هماهنگی برنامه ریزی و تسعه فضایی را در سطح کشور ، بر عهده دارند.

2-سطح لاند (Lander) : قوانین برنامه ریزی لاندها ، وابسته به سازماندهی برنامه ریزی فضایی در سطح ایالت و در سطح مناطق است. لاندها به اصول مندرج در برنامه های فضایی در سطح دولت فدرال ،در برنامه هایی که در سطح لاند تهیه می کنند ، هم به صورت بخشی و هم به صورت فضایی ماهیت عینی می دهند و اهداف و استراتژی هایی را برای توسعه فضایی مناطق خود ، تعریف می کنند . بنابراین لاندها از طرفی وظیفه هماهنگی برنامه های بخشی مرتبط با برنامه های فضایی در سطح لاند را بر عهده دارند و از طرفی به تدقیق خطوط کلی توسعه فضایی در سطوح پایین تر می پردازند.

3-سطح منطقه ای (Regional) : بحث برنامه ریزی منطقه ای به طور خاص مربوط به هماهنگی توسعه فضایی در سطح منطقه ای می باشد . بنابراین برنامه های منطقه ای اصل پاسخ دو جانبه به اجرا در می آورند. بدین ترتیب که از طرفی به برنامه های فضایی لاند ها ماهیت عینی تر می دهند ، و از طرفی چهارچوبی برای توسعه فضایی شهرداری ها ایجاد می کند. بنابراین برنامه ریزی منطقه ای تکیه بر ارتباط چند سطحی میان علایق و تمایلات شهرداری ها ، مناطق و سطوح بالاتر دارد. در واقع برنامه ریزی منطقه ای نقش میانجی بین برنامه های عمومی ایالت ، برنامه های کاربری زمین و برنامه های بخشی ایفا می کند. به لحاظ ساختار برنامه ریزی فضایی ، طیف گسترده ای از گونه های متفاوت وجود دارد . در برخی از موارد ، برنامه ریزی فضایی به طور کامل از وظایف شهرداری هاست. در سایر موارد ، برنامه ریزی منطقه ای ، مربوط به مقام مسئول لاند می شود . که البته می بایست به تصویب کمیته ای متشکل از نمایندگان شهرداری های مناطق برسد. البته در برخی موارد نیز اختیار برنامه ریزی منطقه ای به طور کال در اختیار لاندها می باشد .

حدود مرز محدوده های برنامه ها و طرح های منطقه ای نیز کاملا متفاوت می باشد.

4-سطح شهری : تصمیمات برنامه ریزی در مورد کاربری زمین در قلمروی یک شهر ، در چهارچوب برنامه ریزی کاربری زمین (برنامه ریزی توسعه شهری) توسط شهرداری



نمودار 1 : چرخه برنامه ریزی در کشور آلمان (برگرفته از www.special-eu.org )

گرفته می شود . شهرداری ها در مباحث مربوط به برنامه ریزی از خودمختاری بسیار بالایی برخوردارند ، حقی که توسط قانون اساسی از آن حمایت شده است . البته این نکته حائز اهمیت است که شهرداری ها می بایست چهارچوب های موردنظر برنامه ریزی لاندها و مناطق را در نظر بگیرند. برنامه ریزی کاربری زمین ، وظیفه ای اجباری برای تمام شهرداری هاست که توسط قانون ساختمان فدرال در سطح کشور ، وضع شده است. که هدف از آن هدایت توسعه در سطح شهرهاست که می بایست به توسعه پایدار سکونتگاه ها بیانجامد. برنامه کاربری زمین ساختاری دو سطحی دارد. سطح اول برنامه منطقه بندی که تمام سطح قلمروی شهر را در برمیگیرد و فقط برای مسئولان عمومی لازم الاجراست و نوع کاربری زمین مورد نظر توسعه شهری را مشخص می کند. سطح دوم ، در مواقعی که برای توسعه شهری ضروری باشد ، شهرداری ها ، برنامه های ساختمان را تهیه می کنند. که به عنوان برنامه های کاربری زمین ، برای بخش هایی از قلمروی شهر لازم الاجراست.این برنامه ها نوع و میزان توسعه ساختمان ها در هر قطعه زمین در محدوده برنامه را مشخص می کند. (3)

اما هرکدام از سطوح مختلف در سیستم حاکمیتی آلمان دارای وظایف مشخصی است. این وظایف در سه حوزه زیر تقسیم بندی می شود :

* وظاف برنامه ریزی
* وظاف ارائه خدمات
* وظایف قانون گذاری

هرکدام از این سطوح می بایست در چهارچوب وظایف تعریف شده ی خود ، و در هماهنگی با سایر سطوح ، به اجرای آنها بپردازد. در ادامه در (جدول 1) شرحی از وظایف هرکدام از سطوح دولت فدرال ، لاندها و مناطق در سه حوزه ی فوق ، بیان می شود: (2)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | دولت فدرال (Federation) | ایالت ها (Lander) | مناطق (Regions) |
| وظایف برنامه ریزی | * بودجه * برنامه ریزی مالی میان رده * برنامه ریزی بزرگراه های اصلی * برنامه ریزی چند سطحی آموزشی (GemA) * برنامه ریزی در چهارچوب وظایف مشترک (GemA) | * بودجه * برنامه ریزی مالی میان رده * برنامه ریزی لاند ، توسعه منطقه ای * برنامه ریزی چند سطحی آموزشی (GemA) * برنامه ریزی در چهارچوب وظایف مشترک (GemA) | * برنامه ریزی منطقه ای * بودجه (فقط برای اداره های منطقه ای) |
| وظایف ارائه خدمات | * راه آهن فدرال * اداره پست * سیستم آب فدرال * کمک خارجی * بهبود کشاورزی (GemA) * مسکن عمومی (GemA) * توسعه شهری (GemA) * بهبود امکانات دانشگاهی (GemA) * ارتقای ساختار اقتصادی (GemA) * ارتقای حمل ونقل محلی * ساخت بیمارستان (GemA) * ذخیره سازی منابع * بانک فدرال * دفتر استخدامی فدرال * دفتر بیمه اجتماعی کارمندان فدرال | * دانشگاه ها و تحصیلات عالی * جاده های لاند * مدیریت جنگل ها * بزرگراه ها و اتوبان های فدرال (AV) * فرودگاه ها (GemA) * مسکن عمومی (GemA) * توسعه شهری (GemA) * تامین مالی بیمارستان (GemA) * ساخت امکانات دانشگاهی (GemA) * ارتقای ساختار اقتصادی (GemA) * ارتقای کشاورزی (GemA) * بانک مرکزی لاند * اداره استخدامی لاند * ایستگاه های رادیو تلویزیون * اداره های بیمه لاند | * مدارس مخصوص برای افراد کم توان * درمانگاه های روانپزشکی * بیمارستان های روانی * بیمارستان های خاص * پارک های طبیعی * فرودگاه های منطقه ای (GemA) * بزرگراه ها و اتوبان های فدرال (AV) * تولید اانرژی های مورد نیاز و تصفیه آب * اتاق های صنعت و تجارت * ادارت منطقه ای اصلی راه آهن فدرال * ادارات منطقه ای اداره پست |
| وظایف قانون گذاری | * امور خارجه * دفاع ملی * دفتر مباره با جرائم فدرال * گشت مرزی فدرال * ادره سلامت بهداشت * اداره راه آهن فدرال * اداره حمل و نقل موتوری * دفتر حفاظت از قانون اساسی * حفاظت از اطلاعات خصوصی | * اداره پلیس * اداره جوانان لاند * یادبودهای تاریخی * بازطراحی بخش کشاورزی * معادن و منابع طبیعی * دفتر حفاظت از قانون اساسی * مدیریت حوزه نظامی منطقه | * اداره پلیس * تجدیدنظرها با توجه به قوانین ساختمان * نظارت بر حکومت محلی * نظارت بر مدارس * هماهنگی بودجه توسعه * حفاظت از مناظر * دفاع شهری * اداره مالی و اداری منطقه |

جدول 1 : وظایف سطوح حاکمیتی کشور آلمان (برگرفته از James Walter Morrissey , 1995 )

(GemA) : Gemeinschaftsaufgabe به معنی اقدامات مشترک

(AV) : Auftragsverwaltung به معنی وظایف واگذار شده

اما علاوه بر برنامه ها در ساختارهای معمول ، که توسط سیستم های برنامه ریری ای که به وسیله ی قانون تعریف شده اند ، تهیه می شود ، برنامه ها و اصول غیر رسمی در تمام سطوح برنامه با سرعت رشد قابل توجهی ، در حال به دست آوردن جایگاه مشخص خود می باشند. و روز به روز بر اهمیت آنها افزوده می شود. برنامه ریزی غیررسمی وابسته به اصول و فرآیند مشخصی نیست بلکه با توجه به هر موقعیتی که بروز می کند ، سازمان می یابد. مسئولیت برنامه ریزی و اجرا در این شیوه برگرفته از قوانین مدون نمی باشد ، بلکه براساس تعهد بازیگران درگیر در آن شکل می گیرد. از مزایای آن می توان به طور خاص به مواردی چون برنامه ریزی منعطف ، مناسب بودن برای موقعیت های گوناگون ، مسئله محور بودن سیاست های برنامه ریزی و امکان تغییر در روند یا محصولات در کوتاه مدت اشاره کرد. این شیوه از برنامه ریزی معایبی نیز در قیاس با برنامه ریزی رسمی به دنبال دارد. برای جلوگیری از کنارکشیدن بازیگران فردی دخیل در فرآیند (که امکان آن در هر زمانی وجود دارد) ، به ناچار می بایست توافقات با مطلوبیت پایین تری انجام شود تا بتوان طرفین را راضی نگه داشت. فرآیند برنامه ریزی غیر رسمی برای موفقیت نیاز به شرایط برد-برد دارد اما در شرایطی که با تضاد ها و درگیری های پیچیده رو به رو باشد ، این امکان محدود می شود . در حال حاضر این شیوه در تمام سطوح برنامه ریزی فضایی انجام می شود . (3)

**سیاست های چندسطحی مرتبط فضایی**

علی رغم وجود سیستم برنامه ریزی جامع فضایی در سطح کشور ، نباید توان آن برای کنترل توسعه فضایی را بیش از حد تصور کرد . سایر سیاست های مرتبط با برنامه ریزی فضایی ، نه تنها از منابع مالی بیشتری نسبت به سیستم برنامه ریزی فضایی برخوردارند ، بلکه از توجه سیاسی بالاتری نیز برخوردارند. بنابراین از حمایت گروه های بیشتری از استراتژی ها و پروژه های خود برخوردارند.

بنابراین به خاطر اهمیت قاطع اثربخشی برنامه ریزی فضایی است که سیستم قادر است برسیاست های مرتبط فضایی و سیاست های بخشی ، با اصول استراتژیک و اهداف و چشم اندازهایشان تاثیر بگذارد.این مسئله به طور خاص برای سیاست های منطقه ای ، سیاست های محیطی ، برنامه ریزی حمل و نقل و برنامه ریزی منظر صدق می کند. سیستم تامین مالی عمومی به طور خاص ، برابرسازی مالی ، در سطوح لاندها و شهرداری ها ، نیز برای اطمینان از توسعه فضایی متوازن ضروری است . در این بخش است که اصول عمومی برنامه ریزی فضایی وارد بحث می شود که برابری مالی بین لاندها به شرایط زندگی برابر کمک می کند. از طرفی در برخی از لاندها سیاست برابری مالی بین شهرداری ها مستلزم اولویت دهی به مکان های مرکزی است. (3)

**برخی از مبانی حقوقی برنامه ریزی فضایی**

برخی از مبانی حقوقی مرتبط با برنامه ریزی در کشور آلمان به شرح زیر است :

ماده 20 (1) : جمهوری فدرال آلمان طبق این ماده " دولت فدرال دموکراتیک و اجتماعی" است. بنابراین اختلاف زیاد میان لاندها قابل قبول نیست

ماده 72 : برای فراهم آوردن همگنی وضع زندگی در سراسر سرزمین ، به دولت مرکزی اختیاراتی داده است.

ماده 75 : دولت فدرال را مسئول تعیین چهارچوب آمایش سرزمین کرده است. دولت فدرال به استناد این ماده ، قانون آمایش سرزمین را در هشتم آوریل سال 1965 به تصویب رسانیده است.

مواد 87 ، 87 (D) ، 89 و 90 : برخی از امور که در سرنوشت آمایش سرزمین اثر تعیین کننده ای دارند ، طبق مواد فوق به عهده دولت فدرال گذاشته شده است. (اداره مستقیم راه های آهن فدراسیون ، پست و مخابرات ، راه های قابل کشتیرانی ، ناوبری هوایی –مگر در مواردی که به لاند منتقل شده باشد- ، کشتیرانی رودخانه ای بین منطقه ای ، کشتیرانی دریایی ، آزادراه و راه های اصلی ارتباطی)

ماده 91 (A) : وظایف مشترک دولت فدرال و لاندها در این ماده تعریف شده است و به دولت فدرال اجازه داده شده در مواقعی که طرح های لاند برای سراسر فدراسیون اهمیت دارد یا دخالت دولت فدرال برای بهبود وضع زندگی ضروری است در آنها مشارکت کند.

ماده 104 (A) : به فدراسیون اجازه می دهد که به سرمایه گذاری های لاندها و کمون ها در مواقع لازم کمک مالی بکند.

از مجموعه قوانین ، مقررات و رویه های قضایی چنین برمی آید که هرچند لاندها صلاحیت کلی سازماندهی و و اجرای برنامه ریزی فضایی را دارند، قانون فدرال آمایش سرزمین است که که رسالت و راهبردهای این برنامه ها و محدوده آمایش سرزمین را مشخص می سازد. قانونگذار لاند می تواند نکات ویژه ای را که با هدف های خاص لاند مطابقت دارد ، بدان بیافزاید ، اما نمی تواند اصول قانون فدرال را زیر پا بگذارد.برخلاف آلمان در بسیاری از کشورهای دیگر ، از جمله فرانسه آمایش سرزمین ضرورت ناشی از قانون اساسی نیست. علی رغم تفاوت های زیاد میان لاند ها ، مشترکاتی نیز وجود دارد. هر لاند مکلف است قانونی به نام قانون برنامه ریزی ایالتی یا منطقه ای به تصویب رساند و برنامه جامعی به نام برنامه جامع توسعه ایالتی / منطقه ای تهیه کند. (1)

**جهت گیری ها و هدف ها:**

سرچشمه جهت گیری و اهداف برنامه ریزی فضایی در آلمان از سه بخش متفاوت نشات میگیرد که در ادامه به اختصار به بیان هر کدام از آنها پرداخته می شود :

1-قانون اساسی: اصول مرتبط با آمایش سرزمین در قانون اساسی موارد زیر است:

ماده 2: اصل شکوفایی آزاد شخصیت در اجتماع

ماده 20 : اصل دولت اجتماعی به معنای برقرار کننده ی تعادل و توازن اجتماعی

ماده 72 : اصل همگنی وضع زندگی.

اصول مهم دیگر قانون اساسی عبارتند از حق انتخاب آزاد شغل ، محل اشتغال و محل آموزش که ناظر بر تضمین آزادی افراد در انتخاب های فضایی اند.

2-اتحادیه اروپا : هدف های اروپایی اثر بسیار موثری بر آرمان های آمایش سرزمین دارند.سیاست کلی منطقه ای اتحادیه اروپا را می توان سیاست تصحیح و تعدیل عدم تعادل ها دانست. در نتیجه بیشتر تمرکز اتحادیه معطوف به مناطقی است که یا از نظر توسعه یافتگی نسبت به دیگر مناطق عقب مانده ترندیا اقتصاد آنها واپس گراستو نیاز به تبدیل دارند.

پیدایش فکر ایجاد مناطق اروپایی ، از تحولات بسیار مهم در بینش آمایش سرزمین و برنامه ریزی منطقه ای در آلمان و به طور کلی در اروپا است.

آلمان در پنج برنامه حضور فعال دارد که عبارتند از منطقه دریای بالتیک ، منطقه اروپای مرکزی و جنوب شرقی ، منطقه ی دریای شمال ، منطقه ی مجموعه های شهری اروپای شمال غربی و منطقه ی پیشگیری از سیل راین/موز. دولت فدرال آلمان از طرح ها و اقدامات این مناطق در چهارچوب "طرح های نمونه برنامه ریزی فضایی" حمایت می کند.

3-قوانین آمایش سرزمین

3-1- گزارش آمایش سرزمین در جمهوری فدرال آلمان

دولت فدرال کمیته ای را به نام "کمیته کارشناسان آمایش سرزمین" مامور تهیه گزارشی کارشناسانه در زمینه آمایش سرزمین کرد . این گزارش در 1961 با عنوان آمایش سرزمین در جمهوری فدرال آلمان انتشار یافت و قانون آمایش سال 1965 بر اساس این گزارش تهیه شد.

3-2-قانون فدرال آمایش سرزمین (1965)

استراتژی اصلی قانون 1965 ، هدایت جمعیت فزاینده کشور (به دلیل افزایش موالید و مهاجرت) به سمت مکان های باجاذبه ، اما بیرون از مراکز بزرگ شهری بود.با همین نگرش مراکز تجمع شهری ناسالم به شهرهایی گفته شد که ساختار غیر متعادلی داشتند و فضای آنها برای زندگی و کار کافی نبود. قرار براین شد که در مجموعه های شهری بزرگ مقررات محدودیت گسترش برقرار شود . در برابر ، با افزایش جاذبه نواحی نواحی روستایی آسیب پذیر از نظر زیرساخت ها و فرصت های اشتغال ، از مهاجرت ساکنان آنها جلوگیری شود. از ابزارهای مهم این برنامه ارتقای نقاطی بود که در این نواحی نقش مکان مرکزی داشتند.

3-3-بازنگری قانون در سال 1989 :

در قانون سال 1965 اصل شکوفایی شخصیت فرد در اجتماع در صف مقدم قرار داشت اما در بازنگری سال 1989 سه نکته هم عرض دیگر نیز افزوده شد :

* حفاظت ، حراست و توسعه مبانی طبیعی زندگی
* ذخیره امکانات توسعه کاربری های فضا در بلند مدت
* وضع زندگی متعادل در همه مناطق سرزمین آلمان

3-4- بازنگری قانون در سال 1991 :

در بازنگری سال 1991 قانون فدرال آمایش سرزمین که بعد از اتحاد دو آلمان انجام گرفت ، بهبود روابط میان سرزمین هایی که در گذشته از هم جدا بودند نیز گنجانده شد.

3-5- قانون آمایش سرزمین در سال 1997

در 18 اوت سال 1997 قانون جدید آمایش سرزمین به تصویب رسید. این قانون شامل چهار فصل و 23 بخش است. فصل اول :به مواد عمومی اختصاص دارد. فصل دوم : درباره آمایش سرزمین در سطح لاند و مقامات صادر کننده احکام و مقررات. فصل سوم : درباره آمایش سرزمین در سطح فدرال است . فصل چهارم : شامل احکام نهایی و دوران گذار است. (1)

**چالش های پیش رو برنامه ریزی**

چالش اول : شرایط برایر زندگی و ارتباط میان مناطق کلانشهری و مناطق روستایی.

ایجاد یا حفاظت از شرایط برابر زندگی در تمام زیربخش ها ، در طول زمان یکی از اصلی ترین نگرانی های برنامه ریزی فضایی در آلمان بوده است . تضاد میان تراکم و زندگی مرفه در مقابل نواحی روستایی ضعیف ، طی سال ها ، بر سیاست های فضایی تاثیر گذاشته است . پس از اتحاد دو آلمان ، با توجه به اینکه بخش شرقی دچار ضعف شدیدی بود ، توجه به این سیاست جدی تر شد. اما علاوه بر سرمایه گذاری بالا در زیرساخت ها ، مسکن و توسعه ی شهری ، اختلاف اقتصادی بین غرب و شرق ، به میزان بسیار اندکی، کاهش یافت . قانون آمایش سرزمین 1997 الگوی جدیدی از الگوهای توسعه را با خود به همراه آورد . این قانون موضوع توسعه فضایی پایدار را به عنوان مهمترین گرایش برنامه ریزی فضایی مطرح کرد. علاوه بر این ، موضوع دیگر تمرکز بیشتر بر رشد و رقابت پذیری در برنامه ریزی فضایی فدرال بود. برای پاسخ به این مسائل ، کنفرانس آمایش سرزمین در سال 1995 مفهوم «مناطق کلانشهری اروپایی» را مطرح کرد. مناطقی با عملکردهای برجسته در مقیاس بین المللی که بر مناطقی خارج از مرزهای ملی تاثیرگذار خواهد بود ... به عنوان موتور محرک توسعه اجتماعی ، اقتصادی و فرهنگی انتظار می رود که که کارایی و رقابت پذیری آلمان و اروپا را حفظ کنند.

گام بعدی در این راستا ، برای تمرکز بر موضوع رشد و رقابت پذیری در برنامه ریزی فضایی ، توسط کنفرانس آمایش سرزمین در سال 2006 برداشته شد. این سازمان سندی به نام «مفاهیم و استراتژی های توسعه ی فضایی در آلمان» را منتشر کرد که به لحاظ قانونی الزام آور نبوده اما به دنبال تاثیر بر سیاست های بخشی فدرال با توجه به تاثیرات فضایی ای که می گذارند ، است. این سند ، شامل سه اصل راهنما می باشد که اصل رشد و نوآوری ، مهمترین آن می باشد. این اصل بر بر حمایت برنامه ریزی فضایی برای ارتقای رشد و نوآوری و رقابت پذیری تاکید دارد. در این شیوه مناطق کلانشهری به عنوان موتورهای توسعه شناخته شده و مناطق روستایی به عنوان «نواحی پایداری» و «نواحی رشد» شناخته می شوند.با توجه به بحث هایی که پیرامون اصول راهنمای سال 2006 مطرح می شود ، مسئله شرایط زندگی برابر همچنان ، به عنوان موضوع اصلی شناخته می شود . حتی اگر مشکل اختلافات منطقه ای به طور چشمگیری پیچیده تر از آن حدی باشد که در بحث های عمومی در مورد اختلاف میان نواحی کلانشهری و روستایی بیان می شود.

اختلاف بین اهداف رشد و اهداف حذف نابرابری ها ، همواره مورد بحث اقتصاددان ها و سیاست مداران منطقه بوده است و به دایره برنامه ریزی فضایی کشیده شده است . در نهایت هر جامعه ای می بایست حدی از نابرابری های فضایی که می تواند تحمل کند را مشخص کند. در هر صورت وظیفه ایجاد برابری در سیاست برنامه ریزی فضایی آلمان امری حیاتی باقی خواهد ماند.

چالش دوم : تغییرات جمعیتی

جمعیت کشور آلمان ، روز به روز در حال کم شدن ، پیرشدن و تنوع نژادی است. این مسئله نه تنها بر بازار اقتصادی و سیستم های اقتصادی تاثیر گذاشته است ، بلکه موجب بروز مسائل متعددی در زمینه برنامه ریزی فضایی شده است. تغییرات جمعیتی تاثیر بیشتری بر بسیاری از نواحی روستایی نسبت به مناطق شهری گذاشته است . نتایج فضایی تغییرات جمعیتی بسیار متفاوت و پیچیده است . نمونه ای از این تاثیرات در ادامه می آید :

* از طرفی استفاده بیش از حد و از طرفی استفاده پایین تر از ظرفیت از زیرساخت ها
* تغییرات اساسی در تقاضای زیرساخت ها
* سطوح متفاوتی از تقاضای مسکن و ساختمان در مناطق

در سال های اخیر برنامه ریزی فضایی فدرال ، تعدادی پروژه برنامه ریزی فضایی تعریف کرده اند تا بتوانند با عواقب تغییرات جمعیتی رو به رو شوند. این پروژه ها ، توسعه مجدد زیرساخت ها ، انعطاف پذیری آنها ، گونه های جدید هماهنگی ها ، کاربری های مختلط ، هماهنگی های بین شهری ، تخصص گرایی های عملکردی و سایر موارد این چنین را مورد توجه قرار می دهند.

چالش سوم : سیاست زمین

برنامه ریزی فضلیی و سیاست های فدرال هدف مشترکی دارند و به دنبال کاهش استفاده از فضاهای باز برای توسعه سکونتگاه ها و اهداف حمل و نقل می باشند. . در راستای اصل توسعه پایدار ، توسعه سکونتگاه ها با توجه به حفظ منابع و محافظت از فضاهای باز در مرکز توجه تمام سطوح برنامه ریزی فضایی پایدار قرار دارد. سیاست پایداری دولت فدرال در سال 2002 ، در همین راستا ، هدفی را برای سال 2020 تعیین کرد تا میزان استفاده از فضاهای باز برای توسعه ی سکونتگاه و اهداف حمل و نقلی از 130 هکتار در روز به 30 هکتار در روز برسد. . اما توسعه از آن زمان تاکنون ، نتوانسته است به این هدف برسد و تا سال 2009 این مقدار به 80 هکتار در روز رسید و به نظر نمی رسد بتوان تا سال 2020 این هدف محقق شود. لذا در سال های اخیر پیشنهادهای زیادی در راستای مدیریت برنامه ریزی فضایی برای استفاده موثرتر از زمین مطرح شده است . برخی از این موارد در چهارچوب برنامه تحقیقاتی «جستجو برای کاهش استفاده از زمین و مدیریت پایدار زمین(REFINA)» مطرح شده است. برخی از این پیشنهادها عبارتند از هماهنگی بین شهری در شرایطی که بحث املاک صنعتی مطرح است ، مدیریت و نظارت بر زمین ، پیشبینی واقع گرایانه جمعیت و خانوار و ارتقای شفافیت خطرات سرمایه گذاری ها و هزینه های توسعه ی زمین .

سایر چالش های ممکن در این مسیر نیز عبارتند از :

* گسترش فروشگاه های بزرگ در سطح شهر
* تغییرات آب و هوایی و انرژی متاثر از رفتار انسان (3)

**جمع بندی :**

سیستم برنامه ریزی در آلمان همانطور که در مطالب فوق به آن اشاره شد ، در دهه های اخیر دستخوش تغییرات عمیقی شده است. برنامه ریزی فضایی در دهه های 1960 و 1970 در یک سیستم چند سطحی از شهرداری ها گرفته تا سطح ملی تاسیس شده و از ابزارهای مدیریتی قانونی متفاوتی برخوردار است . اما تاکنون نتوانسته است اهداف مدنظر را تا حد مطلوب برنامه ریزی شده پیش ببرد. به واسطه ضعف ساختاری موجود در سیستم برنامه ریزی فضایی سنتی ، فرآیند برنامه ریزی غیر رسمی ، جذاب به نظر می آید . تجربه نشان داده است که این شیوه برنامه ریزی قابلیت پاسخ سریع تر به چالش ها ، انعطاف پذیری بیشتر و سودمندی بیشتری دارند. با توجه به این مسائل تغییرات ساختاری ای در دو دهه اخیر در مقیاس سیستم برنامه ریزی آلمان به وقوع پیوسته است که در سه بعد مطرح میشود :

اولا ، در راستای اصلاحات سیستم فدرالیسم در سال 2006 ، دولت فدرال اختیار قانونی خود مبنی بر تنظیم چهارچوب برنامه ریزی را از دست داد . قانون برنامه ریزی فضایی سال 2008 ، فقط برای برنامه ریزی فضایی فدرال الزام آور است ، در حالی که از این زمان به بعد ، لاندها اجازه انحراف از چهارچوب فدرال را به دست می آورند(اگرچه تاکنون فقط لاند «Bavaria» از این حق استفاده کرده است). این قانون قدرت و اختیارات لاندها را نسبت به گذشته افزایش داده است و در عین حال به دولت فدرال اجازه تهیه برنامه های فضایی برای کل قلمرو دولت فدرال را می دهد.

دوما ، در برخی از لاندها روندی از انتقال قدرت از سطح برنامه ریزی لاند به سطح برنامه ریزی منطقه ای مشاهده می شود. این روند شامل انتقال کمیسون های جامع و الزامی به برنامه ریزی منطقه ای و کاهش سطح برنامه ریزی فضایی لاند به حداقل قانونی ممکن و انتقال مسئولیت های قانونی به برنامه ریزی منطقه ای می شود.

سوما ، روند کلی ای در شهری گرایی برنامه ریزی منطقه ای قابل مشاهده است. برنامه ریزی منطقه ای نقطه ی تقاطع برنامه ریزی لاند و برنامه ریزی شهری است.

اما با وجود تمایل به شهری گرایی ، تصور اینکه در سیستم برنامه ریزی فضایی آلمان ، یک تغییر یک سویه از بالا به پایین در حال وقوع است ، نگاهی سطحی می باشد. اگرچه تمایلی در سطوح بالایی برنامه ریزی فضایی در کاهش پیچیدگی قوانین الزام آور ، در جهت حمایت از گونه های غیر رسمی کنترل سیستم ، دیده می شود ، اما نمی توان آن را به از دست دادن قدرت کنترل و نظارت برنامه ریزی در سطوح بالا ، نسبت داد. ترکیب گونه های رسمی و غیر رسمی کنترل ، که می تواند به عنوان حکمروایی منطقه ای شناخته شود ، نگرش جدیدی را در نظارت بر سیستم ارائه می دهد که به هماهنگی فعالیت های بازیگران درگیر توجه دارد. (3)

**آموزه­هایی برای ایران**

برای دریافت آموزه­هایی برای ایران ابتدا به بررسی و مقایسه نظام برنامه­ریزی این دو کشور پرداخته می­شود:

جدول2-مقایسه نظام برنامه­ریزی آلمان و ایران

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **مقایسه** | **آلمان** | **ایران** |
| **نظام حکومتی** | جمهوری | جمهوری |
| **چارچوب نظام سکونتی** | سوسیال دموکراتیک | جمهوری اسلامی |
| **درجه تمرکز نظام حکومتی** | فدرال | متمرکز |
| **ساختار نظام برنامه­ریزی** | غیر متمرکز همراه با نظارت دولت ملی | به ظاهر نیمه متمرکز(در واقعیت متمرکز) |
| **گستره برنامه ریزی** | فراگیر | فراگیر |
| **سطوح نظام برنامه ریزی** | چند سطحی  ملی/منطقه­ای/ ایالتی/شهرستانی /شهری | چند سطحی  ملی/منطقه­ای/ناحیه­ای/شهری/محلی |
| **خصلت بارز نظام برنامه ریزی** | همکاری گسترده عمودی و افقی نهادهای برنامه­ریزی | برنامه­ریزی بخشی و عدم تصویر روشن از جایگاه قانونی طرحها |
| **فرایند برنامه ریزی** | پایین به بالا | بالا به پایین |
| **متولی برنامه­ریزی** | لاند با همکاری دولت فدرال | سازمان برنامه و بودجه |
| **مشارکت مردم** | مشارکت در فرایند تهیه طرح تا اجرا | عدم مشارکت در تهیه طرح ومشارکت کم دراجرا |

با توجه به مطالب گردآوری شده و مقایسه ساختار نظام برنامه­ریزی دو کشور به آموزه­های زیر برای بهبود نظام برنامه­ریزی کشور رسیده شده است که عبارتند از:

1- اصلاحات ساختار مدیریتی طرح های منطقه­ای در ایران

2-تغییر دید برنامه ریزی منطقه­ای از بالا به پایین به سمت پایین به بالا

3- بروزرسانی قوانین آمایش سرزمین در ایران

4-تقویت جایگاه برنامه آمایش استان­ها برای همراستایی سیاست­های منطقه­ای و شهری نسبت به سیاست­های کلان کشور

5-افزایش سازوکارهای مشارکت مردم در طرح­های منطقه­ای

6-همکاری چند سطحی و چندجانبه بین سازمان برنامه­ و بودجه(کلان) و شورای برنامه­ریزی استان(همچون رابطه دولت فدرال و لاندها)

**منابع :**

-پیرزاده، حسین (1387) ،اصلاح نظام مدیریت توسعه شهری در ایران بر اساس رویکرد راهبردی، وزارت راه وشهرسازی،تهران

-توفیق . فیروز ، 1384 ، آمایش سرزمین تجربه جهانی و انطباق آن با وضع ایران ، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران

-James Walter Morrissey , 1995 , Regional planning in Germany , CSUSB ScholarWorks , California State University, San Bernardino

- Mario Reimer, Panagiotis Getimis, 2014 , Spatial Planning Systems and Practices in Europe: A Comparative Perspective on Continuity and Changes

-http://www.special-eu.org/knowledge-pool/module-2-spatial-planning-frameworks/policies-and-objectives/germany-planning-systems/