

## آمایش سرزمین در اتریش بانگاهی به کنفرانس برنامه‌ریزی فضایی (örok)

مهرانوش مفیدی\*

دانشجو دکتری شهرسازی پردیس هنرهای زیبا دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۸۹/۵/۲۴؛ تاریخ تصویب: ۸۹/۱۰/۱۱)

### چکیده

مقاله حاضر به بررسی نظام برنامه‌ریزی فضایی اتریش می‌پردازد. گرچه شروع برنامه‌های آمایش سرزمین در اتریش بر اساس تعاریف نوین به دهه‌های ۵۰ و ۶۰ قرن بیستم برمی‌گردد، از سال ۱۹۷۱ با تشکیل کنفرانس آمایش سرزمین (örok) این امر به طور جدی بر مبنای قانون اساسی در دستور کار ۹ ایالت به عنوان مسؤولان اصلی تهیه آن قرار گرفت. در یک سیستم پیچیده از توزیع قدرت و در سه سطح ملی (فدرال)، ایالتی و محلی این برنامه‌ها به اجرا در می‌آیند. دولت مرکزی مسؤولیت برنامه‌های آموزش عالی، فرودگاه‌ها، مدیریت آب، حمل و نقل ریلی، جاده‌های بین منطقه‌ای، آزادراهها و جاده‌های فدرال، معادن، جنگل‌داری و امور مالی را برعهده دارد. قوانین ساختمانی و منطقه‌بندی، حفاظت از طبیعت، شکار و ماهی‌گیری، کشاورزی، وضع و دریافت مالیات برعهده ایالت‌ها می‌باشد. اطلاعات مورد نیاز برنامه‌ریزی در سطح منطقه‌ای جمع‌آوری می‌شود و در تهیه برنامه‌های منطقه‌ای، هماهنگی با حکومت مرکزی و مناطق همجوار پیگیری شده و توصیه‌های لازم برای نظارت بر شهرداری‌ها و برنامه‌های شهری ارائه می‌شود. تنها سطحی که برنامه‌ریزی فضایی در تمام سطح محدوده اجرا می‌شود سطح کمون‌ها (سطح محلی) است که از وین، ۱۴ شهر خودمختار و ۲۳۴۲ شهرداری کاملاً کوچک تشکیل می‌شوند در این سطح طرح‌های کالبدی محلی تهیه می‌شوند که به لحاظ حقوقی الزام‌آور بوده و می‌بایست اصول توسعه و عمران، ابزار اجرا و طبقه‌بندی کاربری اراضی را پیش‌بینی نمایند و توسط مرجع منطقه‌ای نظارت، بازبینی و تصویب نهایی گردند. از سال ۱۹۹۵ با پیوستن اتریش به اتحادیه اروپا، در تعامل با شرایط نوین سیاسی، اقتصادی و اجتماعی و در هماهنگی با برنامه‌ریزی‌های فراملی و حوزه‌ها و مناطق تعریف شده اروپایی، آمایش سرزمین در اتریش وارد مرحله تازه‌ای شده است.

### واژگان کلیدی

برنامه‌ریزی فضایی، اتریش، دولت فدرال، کنفرانس آمایش سرزمین، برنامه‌های اتحادیه اروپا.

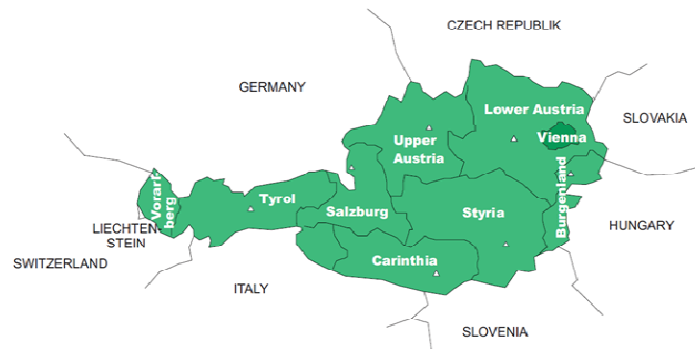
## مقدمه

هدف کلی آمایش سرزمین یا برنامه‌ریزی فضایی سازماندهی فضایی ملی در عین بهره‌برداری خردمندانه از سرزمین در راستای چشم‌انداز بلند مدت توسعه در ابعاد گوناگون آن می‌باشد. در آغاز هزاره سوم، تحقق رشد اقتصادی، توجه به معضلات زیست محیطی و معادلات جدید ناشی از پدیده جهانی شدن، نیاز به برنامه‌ریزی فضایی را بیش از پیش محرز ساخته است. مشاهده تجربیات کشورهای که از پیشینه طرح‌های آمایش سرزمین برخوردارند و بهره‌گیری از آنها می‌تواند در راستای تهیه طرح آمایش سرزمین و تحقق‌پذیری آن مؤثر واقع شود. اتریش کشوری کوچک با نظام فدراتیو و دولتی چند سطحی است (رولاند، ۲۰۰۷، صص ۶ و ۸) که آمایش سرزمین را از دهه هفتاد قرن بیستم به طور جدی در دستور کار نظام برنامه‌ریزی خود قرار داده است. تغییرات ژئوپلیتیک دهه‌های اخیر اروپا، فروپاشی دیوار آهنین در دهه هشتاد قرن گذشته اتریش را از کشوری حاشیه‌ای (لبه مرزهای کشورهای بلوک شرق با اروپای غربی) به کشوری در قلب اتحادیه اروپا تبدیل نموده است. ساختار نوین منطقه‌ای اروپا، جهت‌گیری جدید سیاسی، اقتصادی کشورهای تازه استقلال یافته نیاز به برنامه‌ریزی فضایی نوینی را در این تصویر تازه از اروپا طلب می‌کرده است. اتریش کشوری فدرال که آمایش سرزمین را در ۹ ایالت (لند) خود تجربه کرده است، در آستانه این تحولات و هم‌چنین منطقه‌گرایی جدید در ساختار برنامه‌ریزی فضایی اتحادیه اروپا قرار گرفته و به عنوان یک کشور گذرگاهی، کشوری در حوزه آلپ، در حوزه اروپای مرکزی و در حوزه اروپای جنوب شرقی در برنامه‌های مختلفی مشارکت نموده است. این مجموعه برنامه‌ریزی فضایی اتریش را واجد ویژگی‌های خاص نموده است. در این نوشتار برخی از این ویژگی‌ها، وضعیت کلی، ساختار سیاسی و تقسیمات کشوری و نظام برنامه‌ریزی فضایی اتریش مورد مطالعه قرار گرفته است.

## نگاه کلی

کشور اتریش با ۸۵۳،۸۳ کیلومتر مربع وسعت (صد و هفتمین کشور جهان) در نیمکره شمالی و در مرکز قاره اروپا واقع شده است. براساس سرشماری سال ۲۰۰۱، جمعیت اتریش ۸۰۳۲۹۲۶ نفر بوده و در سال ۲۰۰۹، جمعیت آن را ۸۳۵۶۷۰۷ نفر تخمین

زده‌اند (ویکی‌پدیا، ۲۰۱۰) بخش مهمی از ناحیه آلپ شرقی و منطقه دانوب اصلی‌ترین مظهر جغرافیایی آن را تشکیل می‌دهند (کشور اتریش به کشور آلپ و دانوب معروف است) و اتریش به دریا راهی ندارد. دانوب یا طولانی‌ترین رود اروپا ۳۵۱ کیلومتر در خاک اتریش جریان دارد. کشورهای چک و آلمان در شمال، ایتالیا و اسلوانی در جنوب، مجارستان و اسلوواکی در شرق و سوئیس و لیختن اشتاین در غرب همسایگان این کشور را تشکیل می‌دهند. (تصویر شماره ۱)



Austria and its neighbour countries

شکل شماره ۱: همسایگان و مناطق ۹ گانه اتریش  
منبع: (www.wikipedia)

مهم‌ترین شهرهای اتریش از نظر اقتصادی، سیاسی و فرهنگی عبارتند از: "وین، سالزبورگ، اینسبروک، لینز و گراتس" <sup>۱</sup> (راعی، ۱۳۷۳، ص ۷). وین "پایتخت اتریش است که به صورت شهر-ایالت بوده <sup>۲</sup> و پیش از این مرکز ایالت اتریش سفلی نیز به شمار می‌رفت <sup>۳</sup>. وین یکی از شهرهای بین‌المللی مطرح جهان محسوب می‌گردد. وین شهر اپرا، موسیقی و هنر و یکی از بزرگ‌ترین مراکز علمی-فرهنگی اروپای مرکزی به شمار می‌رود و به شهر کنگره‌ها و جشنواره‌ها نیز شهرت دارد. کنسرواتوار وین مرکز موسیقی اروپا و شاید جهان محسوب می‌شود. بسیاری از موسیقی‌دانان جهان اتریشی بوده‌اند. <sup>۴</sup> سالزبورگ که "به شهر

1. "Vienna -Salzburg -Innsbruck-Linz & Graz"

۲. شهردار وین، فرماندار ایالتی و شورای شهر، مجلس قانون گذاری نیز به شمار می‌روند

۳. از ۱۹۸۶ به بعد «سنت پلتن» مرکز اتریش سفلی شد.

۴. اشتراوس، هایدن، بتهوون و موتزارت

موتزارت معروف است، یکی از مراکز مهم هنری اتریش و تبادل بین‌المللی توریسم به شمار می‌رود. در قلب این شهر بزرگ‌ترین مرکز موسیقی دنیا قرار دارد. اینسبروک و «لینز» و گراتس هر یک از مراکز مهم جهانگردی اتریش و گراتس دومین شهر بزرگ اتریش و مرکز تجاری فرهنگی و صنایع مهم است (همان).

اتریش به علت واقع شدن بر سر چهارراه غرب به شرق و شمال به جنوب اروپا از قرن هجدهم یکی از قطب‌های مهاجرپذیر اروپا بوده است. پس از جدایی مجارستان از اتریش و فروپاشی امپراتوری اتریش - مجارستان و تشکیل جمهوری اتریش در ۱۹۱۸ شماری از مردم مجار، و اسلاو و چک به اتریش به خصوص به وین مهاجرت کردند و از سال ۱۹۷۰ به علت رونق اقتصادی، کارگران خارجی بسیاری از یوگسلاوی و ترکیه به اتریش مهاجرت کرده‌اند (راعی، ۱۳۷۳، ص ۱۷). بین سال‌های ۱۹۸۱ تا ۱۹۹۱ رشد جمعیت از نرخ ۳/۴٪ برخوردار بوده. ایالات غربی بیش‌تر از بقیه رشد داشته‌اند. در جنوب رشد جمعیت کم‌تر از ۱٪ بوده است. گاه رشد منفی را در بعضی از رده‌های سنی شاهدیم. شهر وین با داشتن مهاجران فراوان، رشد جمعیت را تعدیل نموده است. باز شدن مرزهای اروپای شرقی در اواخر دهه ۸۰ و پس از آن در دهه ۹۰ در پی الحاق اتریش به اتحادیه اروپا، از مهم‌ترین علل مهاجرت و تغییر ساختار جمعیتی بوده است. تخصیص زمین‌های کشاورزی به سکونت‌گاه‌ها، حمل و نقل، زیر ساخت‌ها، تفریحات و محدوده‌های حفاظت شده به مشکلاتی در منطقه منجر گشته است. تراکم جمعیت در سکونت‌گاه‌ها بعضی اوقات به ۹۵۰ نفر در هر هکتار رسیده است.<sup>۱</sup>

هلال آلپین<sup>۲</sup> ویژگی‌های خاص خود را دارد. قریب به ۲/۳ اتریش از ویژگی‌های کوهستان‌های آلپ برخوردار است. حدود نیمی از جمعیت اتریش در منطقه آلپ ساکنند. ۴ شهر از ۶ شهر بزرگ اتریش در این منطقه قرار دارند. این منطقه از اروپا با نرخ رشد پایین و نرخ افزایش جمعیت بالا مرتب به سکونت‌گاه‌ها و تسهیلات بیش‌تری نیاز دارد. افزایش روند توریسم، سبب ترافیک عبوری روزافزون شده و به مسایل و مشکلات زیست محیطی در حوزه آلپ منجر گشته است. با قرارداد بین EU و کشورهای حوزه آلپ «هلال آلپین»

#### 1. www.statistik

۲. یکی از حوزه‌های مناطق نوین اتحادیه اروپاست، شامل کشور اتریش، سوئیس و بخش‌هایی از ایتالیا، آلمان، اسلونی و فرانسه که کوه‌های آلپ در آنها قرار دارد و واجد ویژگی‌های خاص کشاورزی، توریستی و منظر طبیعی می‌باشند.

حفاظت یکپارچه منطقه آلپ و توسعه فراملی چنین مناطقی در الویت قرار گرفته است. «کنوانسیون آلپ<sup>۱</sup>» با برقراری معاهدات مختلف اصولاً در پی حل چنین مسایلی است. «برنامه فضایی کشورهای حوزه آلپ<sup>۲</sup>» در بازه زمانی ۲۰۱۳ - ۲۰۰۷ بخشی از برنامه همکاری‌های اروپایی است که به همراه ۱۳ برنامه دیگر در قالب برنامه‌های فراملی شکل گرفته‌اند.<sup>۳</sup>

اتریش به عنوان یک کشور گذرگاهی: به دلیل قرارگیری در قلب جغرافیایی اروپا، گذرگاه‌های آلبانی و آبراه دانوب، اتریش به عنوان یک کشورگذرگاهی بین مراکز تجاری و خدماتی اروپایی و در چارچوب اقتصادی اروپایی مطرح است. از آنجایی که رشد فزاینده در ساختارهای ارتباطی (جاده‌ها، خطوط سریع‌السیر، خطوط انتقال انرژی و سیستم‌های ارتباطی راه دور) نیز دیده می‌شود، در موقعیت اجتماعی و اقتصادی اتریش هم به عنوان یک کشور گذرگاهی و هم یک کشور اروپای مرکزی در گسترش این شبکه‌ها و اولویت‌های برنامه‌ریزی برای آنها از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است (اوروک، ۱۹۹۹، ص ۷).

اقتصاد: در دهه‌های اخیر ساختار اقتصادی اتریش تغییرات بسیاری داشته است. کشاورزی و جنگلداری نزول داشته و مشاغل بسیاری از دست رفته‌اند. رشد اقتصادی در دهه ۹۰ با الحاق به EU و نیز در نتیجه باز شدن درهای اروپای شرقی تغییراتی در ساختار اقتصادی منطقه به همراه داشته است. اتریش از رفاه اقتصادی بالایی برخوردار بوده و مناطق شهری و مراکز ایالت‌ها از رشد نسبی خوبی و نیز از نظر کیفیت زیرساخت‌ها از وضعیت مناسبی بهره‌مندند. اتریش با دارا بودن تولید ناخالص ملی کلی ۳۳۰۶۶۹ بیلیون دلار و به ازای هر نفر حدود ۴۰۰۰۰ دلار، کشوری ثروتمند و در مجموع یکی از کشورهای توسعه یافته صنعتی به شمار می‌رود (گزارش کشوری، ۲۰۰۱، صص ۸-۴). صنایع مواد معدنی، صنعت فولاد و ماشین آلات و صنایع چوب و پتروشیمی از جایگاه ویژه‌ای برخوردارند. حمل و نقل ریلی در حال گسترش است و برای سفرهای کاری به طور عمده از حمل و نقل ریلی و حمل و نقل عمومی استفاده می‌شود. حمل و نقل کالا توسط جاده‌ها انجام می‌شود. به علت وجود رود دانوب، یک تمایل عمومی در اروپا برای توسعه حمل و نقل آبی توسط دانوب وجود دارد که در مراحل انجام است. توریسم یک

1. Alpine Convention
2. Alpine Space Programme
3. [www.alpinespace.org](http://www.alpinespace.org)

ستون اقتصادی و در بخش‌های وسیعی از سالزبورگ، تیرول و کارینتیا<sup>۱</sup> یک عامل اساسی در رشد اقتصاد به شمار می‌رود. اتریش یکی از مهم‌ترین کشورهای توریستی دنیاست و تنش بین گردشگری کوهستان‌های جذاب و حفاظت از ذخایر طبیعی از مسایل مهم در برنامه‌ریزی فضایی اتریش و حتی اتحادیه اروپا به شمار می‌رود (اوروک، ۱۹۹۹، ص ۱۴).

ساختار سیاسی: در سال ۱۸۱۵ امپراتوری اتریش بخشی از ایتالیا، قسمتی از صربستان، مجارستان، چک اسلوواکی و بخشی از لهستان و پروس (بخشی از آلمان فعلی) را شامل می‌شد. تا آغاز جنگ جهانی اول نقش بزرگی را در اروپا و به ویژه منطقه بالکان به عهده داشت. قتل ولیعهد اتریش توسط ملیون صربی در سارایوو سبب آغاز جنگ جهانی اول شد، شکست اتریش در جنگ منجر به فروپاشی امپراتوری اتریش-مجارستان منجر شد<sup>۲</sup> و در ۱۱ نوامبر ۱۹۱۸ امپراتور وقت استعفا داده و روز بعد مجلس ملی، رژیم جمهوری را در اتریش اعلام نمود. کشمکش‌های احزاب سوسیالیست مسیحی و سوسیال دمکرات‌ها از ۱۹۳۳ شدت یافت و صدراعظم سوسیال دمکرات که به مخالفت با نازی‌ها برخاسته بود، در ۱۹۳۴ به قتل رسید و در ۱۹۳۸ آلمان، اتریش را به خاک خود ملحق کرد تا در ۱۹۴۵ که به وسیله قوای متفقین آزاد شد و به صورت جمهوری کنونی درآمد (ویکی‌پدیا، ۲۰۱۰).

گرچه اتریش کشوری کوچک با حدود ۸ میلیون جمعیت و وسعتی کمی بیشتر از اسکاتلند و ماین<sup>۳</sup> در آلمان است، اما ساختار جمهوری با ۹ ایالت خود مختار خود، را شبیه به آلمان و ایالات متحده آمریکا سازمان داده است و دارای حکومتی فدرال<sup>۴</sup> (تصویر شماره ۲)، بر پایه دموکراسی پارلمانی است. بر اساس قانون اساسی در اتریش سیستم پیچیده‌ای از توزیع قدرت در سطوح مختلف وجود دارد. نمایندگان سیاسی در ۳ سطح هستند: فدرال، ایالت (لند) و ناحیه. پارلمان اتریش دارای دو مجلس است: شورای ملی یا ناسیونال رات<sup>۵</sup> مرکب از ۱۸۳ عضو است و شورای فدرال یا بوندس رات<sup>۶</sup> با ۶۲ عضو که توسط مجالس

## 1. Tyrol & Carinthia

۲. از هم گسیختگی امپراتوری اتریش و جدا شدن چکسلواکی، مجارستان، یوگسلاوی، لهستان و رومانی

## 3 . Main

۴. اصل فدراسیون مبنی بر این است که ایالت‌های فدرال استقلال سیستم قانون‌گذاری خود را از طریق پارلمان ایالتی و دولت خود را از طریق دولت ایالتی دارند و در قانون‌گذاری فدرال از طریق شورای فدرال (Bundes Rat) سهم هستند.

## 5. National Rat

## 6. Bundes Rat

ایالتی<sup>۱</sup> انتخاب می‌شوند، مجالسی که وظیفه قانون‌گذاری در ایالت‌های نه گانه را بر عهده دارند (راعی، ۱۳۷۳، ص ۱۷۵).

### تقسیمات کشوری

ایالت<sup>۲</sup>: جمهوری فدرال اتریش از ۹ ایالت یا لند که در اداره امور داخلی خودمختار هستند، تشکیل شده است. از این رو، هر یک از ایالت‌ها از مقررات ویژه‌ای نیز برخوردارند (تصویر شماره ۲).

	State (Bundesland)	Capital	Area	Population <sup>[58]</sup>	Rank
	1 Burgenland	Eisenstadt	3,966 km <sup>2</sup>	280,350	9
	2 Carinthia (Kärnten)	Klagenfurt	9,536 km <sup>2</sup>	560,753	6
	3 Lower Austria (Niederösterreich)	St. Pölten	19,174 km <sup>2</sup>	1,588,545	2
	4 Upper Austria (Oberösterreich)	Linz	11,980 km <sup>2</sup>	1,405,986	3
	5 Salzburg	Salzburg	7,154 km <sup>2</sup>	529,085	7
	6 Styria (Steiermark)	Graz	16,392 km <sup>2</sup>	1,203,986	4
	7 Tyrol (Tirol)	Innsbruck	12,648 km <sup>2</sup>	698,472	5
	8 Vorarlberg	Bregenz	2,601 km <sup>2</sup>	364,611	8
	9 Vienna (Wien)	Vienna (Wien)	414.90 km <sup>2</sup>	1,660,534	1

تصویر شماره ۲: جدول مساحت و جمعیت به تفکیک ایالت‌ها

منبع: (همان)

هر ایالت مجمع ایالتی و دولت خاص خود را دارد. یکی از آنها ایالت پایتخت، یعنی وین است. وین در عین حال، یکی از ۲۳۴۲ کمون<sup>۳</sup> هم به شمار می‌رود. فرماندار از نظر حکومت مرکزی دارای بالاترین مقام و از جنبه داخلی نخست وزیر ایالت به شمار می‌رود و از طرف مجلس ایالت برگزیده می‌شود. کابینه هر ایالت در مقابل مجلس ایالتی مسئول است. در سطوح سه گانه دولت در اتریش مقام قانون‌گذاری، اجرایی، حوزه مسئولیت و مقام اداری تفکیک شده‌اند: (جدول شماره ۱)

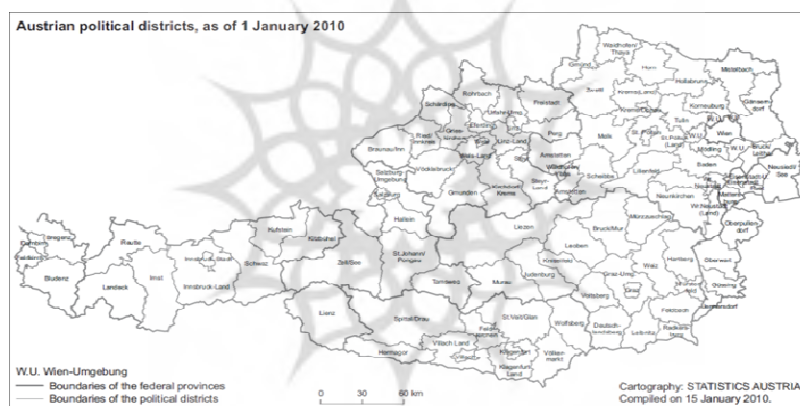
1. Landtage
2. Lander
3. Community

مقام اداری	حوزه مسئولیت	مقام اجرایی	مقام قانون گذاری	سطح
صدر اعظم فدرال(رییس دولت)/ وزرای فدرال	جمهوری اتریش	دولت فدرال	مجلس شورای ملی/ مجلس شورای فدرال	فدرال
دفتر دولت ایالتی	۹ ایالت	فرماندار ایالتی	پارلمان ایالتی	ایالت(لند)
شهردار	۲۳۵۷ کمون	شورای شهرداری وشهردار	----	سطح محلی(کمونهاوشهرهای مستقل)

جدول شماره ۱: در وین، شورای شهر همان پارلمان ایالتی است.

منبع (اوروک، ۱۹۹۹)

ناحیه<sup>۱</sup>: بدون شمارش «وین» ۹۸ ناحیه سیاسی در اتریش وجود دارد که از میان آنها ۱۴ ناحیه در واقع «شهرهای خودمختار» و ۸۴ ناحیه عادی هستند. به عنوان مثال، فرمانداری ناحیه با مسایل تجارت و حقوق آب سر و کار دارد (همان، ص ۲۳). از لحاظ محدوده، «ناحیه» تقریباً منطقه متوسطی بین ایالت و کمون است. بنابراین ناحیه ابتدایی ترین واحد در تقسیمات کلی دولتی به شمار می رود (تصویر شماره ۳).



تصویر شماره ۳: تقسیمات سیاسی ناحیه های اتریش

منبع: مرکز آمار اتریش (östat)

گرچه هیچ نمایندگی سیاسی در این سطح وجود ندارد، قانون اساسی اجازه چنین نمایندگی ای را می دهد، اما دیدگاه اجرایی در این مورد تاکنون وجود نداشته است و از

## 1. District



دیدگاه برنامه‌ریزی تقریباً نقش برنامه‌ریزی منطقه‌ای را در ایالت و تحت نظر آن عهده‌دار هستند. از یک تا ۶ ناحیه یک منطقه (NUTS III)<sup>۱</sup> را تشکیل می‌دهند.<sup>۲</sup>

کمون (حوزه شهرداری)<sup>۳</sup>: از نظر قانون فدرال کوچکترین واحد اجتماعی، کمون‌ها و یا جوامع محلی<sup>۴</sup> می‌باشند که در حوزه نفوذ هر شهرداری قرار گرفته‌اند (تصویر شماره ۴).

Austrian municipalities, as of 1 January 2010



#### تصویر شماره ۴: تقسیمات سیاسی شهرداری‌های اتریش

منبع: (همان)

۱. این یک سیستم سلسله مراتبی سازمان داده شده به منظور تحقق اهداف آماری و برنامه‌ریزی فضایی و منطقه‌ای اروپا و تحت قوانین اتحادیه اروپا می‌باشد. گرچه هدف اصلی این تقسیم‌بندی استفاده آماری بوده، از آنجایی که اتحادیه اروپا از اطلاعات و آمار آن به منظور تقسیم یارانه‌های منطقه‌ای و سیاست‌های رقابتی استفاده می‌نماید، از نظر مسایل اقتصادی و سیاسی نیز واجد اهمیت است.

(NUTS 0) به مرزهای کشورهای اتحادیه اروپا مربوط می‌شود.

در (NUTS1) اتریش به سه ناحیه شرقی، غربی و جنوبی تقسیم می‌گردد.

مرزهای ایالت‌های فدرال مطرح هستند. (NUTS2) در

(NUTS3) مجموعه‌ای است از ۳۵ واحد شامل ۸ ناحیه قضایی و ۲۶ ناحیه عادی که هر یک از یک یا چند

ناحیه تقسیمات کشوری اتریش تشکیل شده‌اند.

2 . [www.interreg3b.oerok.gv.at](http://www.interreg3b.oerok.gv.at)

3. Municipality (Gemeinden)

4. Communities

قوانین شهرداری‌ها بدون در نظر گرفتن وسعت، جمعیت و تفاوت‌های دیگر در مورد همه آنها یکسان عمل می‌شود. بدنه جامعه شهرداری‌ها<sup>۱</sup> از دو اتحادیه شهرهای عادی<sup>۲</sup> و شهرهای خود مختار<sup>۳</sup> تشکیل شده است که شهرهای عادی از چند نوع شهر تشکیل شده‌اند<sup>۴</sup>. پس از جنگ دوم جهانی و همزمان با بازسازی‌های اقتصادی و احیای ساختار دموکراسی و فدرالیسم اتریش اتحادیه فدراسیون شهرداری‌ها<sup>۵</sup> در سال ۱۹۴۷ تأسیس شد و به زودی به اتحادیه شهرداری‌ها<sup>۶</sup> تغییر نام داد. نوپاترین و مهم‌ترین مؤسسه‌ای که این اتحادیه در آن فعال است، یک بدنه وابسته به حوزه اتحادیه اروپاست که کمیته مناطق<sup>۷</sup> نام دارد. هرچند که در سطح محلی اجازه قانون‌گذاری وجود ندارد، موضع شهرداری‌ها با مدیریت بودجه (تهیه، نوشتن و اجرا)، خودمختاری اقتصادی و تعیین نرخ‌ها که توسط قوانین مالی و فدرال تأیید شده تحکیم می‌گردد (این خودمختاری ناشی از تقویت تئوری تمرکززدایی فدرالیسم اتریش بوده است). البته آنها در بسیاری از وظایف و مسئولیت‌ها تابع قانون فدرال هستند. شورای شهر<sup>۸</sup> مقام عالی شهرداری می‌باشد که از اعضای شورا، شهردار و در صورت لزوم کمیته‌های تخصصی تشکیل می‌شود. این شورا در شهرهای خودمختار (چهارده‌گانه) سنای شهر<sup>۹</sup> نامیده می‌شود. شهردار تنها بدنه منفرد در مقام‌های محلی می‌باشد که یا توسط رأی مستقیم مردم و یا از میان نمایندگان و اعضای شورای شهر انتخاب می‌شود. وظایف شهردار علاوه بر مقام اداری شهر، نمایندگی حوزه نفوذ در خارج از آن، در شورای شهر و در ادارات شهرداری می‌باشد (اتحادیه شهرداری‌ها، ۲۰۰۳، صص ۱۱ - ۳۳).

### برنامه‌ریزی فضایی در اتریش

واژه برنامه‌ریزی فضایی به مجموعه اقداماتی که توسط بدنه حکومت در ارتباط با وضعیت اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و زیست محیطی صورت می‌گیرد و نه تنها به آینده

1. Gemeinden (local authorities/municipalities)
2. Österreichischer Gemeindebund
3. Österreichischer Städtebund
4. Town, market town, suburb, hamlet
5. "Austrian Landgemeindenbund rural federation of municipalities
6. "Austrian Association of Municipalities "
7. Committee of the Regions (COR)
8. Municipal council
9. Town Senate

استفاده از زمین، بلکه به طیف وسیعی از اقداماتی که بر پهنه سرزمین تاثیر می‌گذارد، مربوط می‌شود. قوانین برنامه‌ریزی فضایی در ایالت‌های مختلف در واژه‌های متنوعی تعریف می‌شوند، لیکن مفهوم آنها یکی می‌باشد. غیر از قوانینی که به حکومت مرکزی مرتبط هستند، همه مسؤولان سرزمینی (دولت فدرال، ایالت و جامعه محلی)<sup>۱</sup> می‌بایست با هم هماهنگ عمل کنند. در چنین زمینه‌ای برنامه‌ریزی منطقه‌ای گاه به عنوان زیر مجموعه‌ای از برنامه‌ریزی فضایی در نظر گرفته می‌شود که خود برنامه‌ریزی‌های بخشی را نیز شامل می‌شود.

طبق اصل ۱۱ قانون اساسی فدرال اتریش، هر اقدامی در قانونی اساسی به صراحت جزو تکالیف دولت فدرال نیامده، جزء وظایف ایالت‌ها قرار می‌گیرد، بنابراین آمایش سرزمین هم از وظایف ایالت‌ها است و دولت فدرال صلاحیت برنامه‌ریزی فضایی جامع را ندارد. در سال ۱۹۵۴ این مسؤولیت توسط دادگاه عالی محدود شده است. به این ترتیب که در آن برنامه‌ریزی بخش‌هایی را که از مسؤولیت‌های دولت فدرال است از وظایف ایالت خارج نموده است. به عنوان مثال، برنامه‌های آموزش عالی، فرودگاه‌ها، مدیریت آب، حمل و نقل ریلی، جاده‌های بین منطقه‌ای، آزاد راه‌ها و جاده‌های فدرال، معادن، جنگلداری، آبراه‌ها و حفظ بناهای با ارزش معماری جزء مسؤولیت‌های سطح ملی است. (توفیق، ۱۳۸۴). قوانین ساختمانی و منطقه‌بندی، حفاظت از طبیعت، شکار و ماهیگیری، کشاورزی، وضع و دریافت مالیات بر عهده ایالت‌ها هستند. این به این معناست که هر دو دولت فدرال و ایالت‌ها، در واقع به نوعی در برنامه‌ریزی فضایی و یا به عبارتی برنامه‌ریزی منطقه‌ای مشارکت دارند و این همکاری بین مسؤولان مناطق و فدرال ضروری است. اصلاحیه ۱۹۶۲ مفهوم برنامه‌ریزی فضایی را برای قانون اساسی معرفی کرد و برنامه‌ریزی محلی<sup>۲</sup> در محدوده مسؤولیت‌های کمون‌ها و در واقع، شهرداری‌ها برقرار شده است (کنفرانس آمایش سرزمین، ۱۹۹۹، ص ۲۵).

### پیشینه برنامه‌ریزی فضایی در اتریش

در چارچوب نیاز به هماهنگی‌هایی بین سطوح برنامه‌ریزی در ۱۹۷۱ کنفرانس

1. The Bund, the Lander and the Community
2. Local planning

برنامه‌ریزی منطقه‌ای اتریش (ÖROK)<sup>۱</sup> تشکیل شد که در آن دولت فدرال، دولت‌های ایالتی و اتحادیه شهرهای اتریش نیز "اتحادیه کمون‌ها" و شرکای تجاری و اجتماعی آنها شرکت دارند. گرچه کنفرانس برنامه‌ریزی منطقه‌ای اتریش، یک موجودیت قانونی ندارد، اما یک بدنه مشورتی است که برای اعضایش توصیه‌هایی دارد؛ اما نمی‌تواند قانون و مقرراتی وضع کند. البته در دهه ۶۰ معلوم شده بود که برای آمایش سرزمین در اتریش نیاز به دو نوع هماهنگی است:

۱. افقی یا هماهنگی میان سیاست‌های بخشی وزارتخانه‌های فدرال،
  ۲. عمودی یا هماهنگی میان سیاست‌های آمایش سرزمین ایالت‌های گوناگون.
- در مورد اول تصمیم بر آن شد که وزارت آمایش سرزمین مستقلاً تأسیس نشود و امور هماهنگی به رییس دولت که در عین حال متصدی توسعه اقتصادی مناطق نیز هست، سپرده شود. اما ایالت‌ها صلاحیت کلی دولت فدرال را برای آمایش سرزمین نپذیرفتند و در نتیجه، احکام دولت فدرال در حد توصیه باقی ماند. با عنایت به اینکه آمایش سرزمین بیشتر امر مشارکتی است تا تقسیم اختیارات، مقامات فدرال در برابر تصمیم ایالت‌ها تمکین کرده، اقدامات زیر را در پیش گرفتند:
- ابزار فکری بررسی و پژوهش: تأسیس مؤسسه آمایش سرزمین اتریش<sup>۲</sup> (که عضو کنفرانس آمایش سرزمین هست).

ابزار سیاسی رایزنی و هماهنگی: برگزاری کنفرانس آمایش سرزمین اتریش<sup>۳</sup>

موسسه آمایش سرزمین که در سال ۱۹۵۷ به وسیله رییس دولت یا صدراعظم تأسیس شد، سازمان عام المنفعه حقوقی و خصوصی است، متشکل از ۴۰ نفر متخصص که در هفت گروه ۵ تا ۷ نفری چند رشته‌ای به پژوهش در مواردی چون داده‌های پایه، برنامه‌ریزی فضایی و اقتصاد منطقه‌ای، پژوهش اجتماعی و سیاست‌های ساختاری، محیط زیست و چشم‌اندازها، فضای روستایی، ترابری و خدمات می‌پردازند (توفیق، ۱۳۸۴، ص ۹۷). نمایندگان پنج سازمان معروف به شرکای اجتماعی و اقتصادی شامل اتاق بازرگانی فدرال، اتاق کار فدرال، اتحادیه‌های کارگری اتریش، کنفرانس اتاق‌های

- 
1. Austrian Conference On Regional Planning (Österreichische Raumordnungsgeskonferenz)
  2. OIR
  3. ÖROK

- کشاورزی و فدراسیون صنایع اتریش، اعضای مشورتی کنفرانس بوده و بدون حق رأی در آن شرکت می‌کنند. با ارایه نمونه‌هایی از پژوهش‌ها به ماهیت فعالیت‌ها پی می‌بریم:
۱. مطالعاتی مانند عضویت در اتحادیه اروپا و سیاست آمایش سرزمین در اتریش.
  ۲. تحلیل منطقه‌ای بودجه‌ها.
  ۳. مبانی برنامه‌ریزی کشاورزی، جریان‌های بازرگانی و توسعه مرکز وین.
  ۴. چشم‌انداز توسعه شهری در کلان‌شهرهای اتریش و چشم‌انداز توسعه نساجی در اتریش سفلی.
  ۵. پی‌آمدهای اقتصادی پارک‌های ملی.

### وظایف اصلی کنفرانس

- قطع‌نامه‌های کنفرانس حالت توصیه‌ای دارند و در تهیه آن حدود ۵۰ نفر از بالاترین مقامات سه لایه دولت مشارکت دارند. وظایف اصلی کنفرانس عبارتند از:
- تهیه، بسط و تدقیق اصول (مفهوم برنامه‌ریزی فضایی در اتریش).
  - ایجاد هماهنگی میان برنامه‌ها و اقدام‌های مقامات سطح گوناگون و ارزیابی آنها در پرتو اصول برنامه‌ریزی فضایی.
  - کمک به پژوهش‌های مرتبط با موضوع، به ویژه تحلیل‌ها و آینده‌نگری‌ها (توفیق، ۱۳۸۴، ص ۹۴).
- تهیه اصول یا مفهوم برنامه‌ریزی فضایی اتریش فعالیت مستمری است که سرآغاز آن به سال ۱۹۷۱ بر می‌گردد.
- در این سند سه هدف اصلی آمایش سرزمین: صرفه‌جویی در مصرف فضا و احترام به محیط زیست، شکوفایی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جامعه اتریش، مهار فرآیند تحول، عنوان شده است (کنفرانس آمایش سرزمین اتریش، ۲۰۰۱، صص ۱۰ - ۱۴).
- از سال ۱۹۹۲ کنفرانس، به سیاست‌های منطقه‌ای و برنامه‌ریزی فضایی اتحادیه اروپا نیز می‌پردازد. در سال ۱۹۹۷ اصول برنامه‌ریزی فضایی سال ۱۹۹۱ به وسیله مؤسسه آمایش سرزمین ارزیابی شده، نتایج آن طی گزارشی انتشار یافت. در این گزارش برای تدوین اصول نوین پیشنهادهایی شده که چکیده آنها بدین قرار است:
- توجه بیشتر به توریسم، ابعاد جدید در فرآیند برنامه‌ریزی (از جمله بعد اروپایی) و رقابت مکان‌ها.

- توجه بیش‌تر به دشواری‌های فزاینده جهانگردی، توسعه شهرها و فروپاشی اجتماعی
  - توجه بیش‌تر به امکانات و محدودیت‌های مدیریت توسعه، توسعه مقررات
  - تمرکز دادن اصول و هدف‌ها گرداگرد محورهای پایداری، یکپارچگی، همکاری و مشارکت
  - لزوم نوآوری و محدود کردن شمار اقدام‌ها.
- در سال ۱۹۹۹ تصمیم گرفته شد که با شعار «جرأت در تعیین اولویت‌ها» سند جدید اصول برنامه‌ریزی فضایی آماده شود:

- توجه کردن به بعد اروپایی به ویژه چشم انداز توسعه فضایی اروپا<sup>۱</sup>.
  - تقویت موقعیت اتریش از نظر موقعیت اقتصادی.
  - فراهم آوردن امکان همکاری بیشتر میان مقامات دولتی و شرکای اجتماعی و اقتصادی.
- پیش‌نویس سند در فاصله سال‌های ۲۰۰۰ و ۲۰۰۱ تهیه شد و سرانجام پس از بحث‌های طولانی در دوم آوریل سال ۲۰۰۲ به تصویب نهایی رسید. هدف از سند جدید دستیابی به اصول و موازین جهت‌گیری برنامه‌ها و اقدام‌های آمایش سرزمین مقامات عمومی شامل دولت فدرال، ایالت‌ها و کمون‌ها عنوان شده است. محتوای بندها شامل توصیه‌های ساده کنفرانس آمایش سرزمین است که باید عامل هدایت فعالیت‌های سازمان‌های مسؤول باشد. این برنامه سه فصل اصلی دارد:

۱. روندها، بازیگران و اصول راهبردی،

۲. موضوع‌های الویت دار در سیاست‌های توسعه فضایی،

۳. اجرا (توفیق، ۱۳۸۴، ص ۹۶).

که در مجموع می‌بایست به مسائلی چون موقعیت جغرافیایی اتریش در اروپا، استفاده پایدار از منابع، تعدیل‌های فضایی و یکپارچگی اجتماعی، تحرک و ترابری، مناطق شهری، چهارچوب اجرا و راهکارهای اجرایی توجه نماید. اجرای این سیاست‌ها باید متوجه عرصه‌هایی چون اتحادیه اروپا، همکاری‌های فرامرزی و فرا ملی مقیاس ملی مقیاس ایالت‌ها، مقیاس مناطق، شهرها و کمون‌ها باشد.

### برنامه‌ریزی فضایی در یک مقیاس اروپایی

اواخر قرن بیستم و اوایل سده حاضر، شاهد ظهور و احیای مجدد طرح‌های آمایش سرزمین و برنامه‌ریزی فضایی چه در سطح قاره‌ای، چه ملی و منطقه‌ای می‌باشد. تغییرات

#### 1. European Spatial Development Perspective (ESDP)

ژئوپلیتیکی در دهه‌های اخیر در اروپا به مجموعه تغییراتی در موقعیت و ارتباطات اقتصادی و سیاسی اتریش با دیگر کشورهای اروپایی منجر شده است. با فروریختن پرده آهنین در اواخر دهه ۸۰ و باز شدن درهای جبهه شرقی اروپا، اتریش از یک کشور حاشیه‌ای (در مرز اروپای شرقی و غربی) به کشوری با قابلیت ارتباط با کشورهای دیگر و قابلیت دسترسی در همه مرزهایش تبدیل شده است. در پی الحاق اتریش به اتحادیه اروپا<sup>۱</sup> در آغاز سال ۱۹۹۵ تغییرات در موقعیت‌های چارچوب نهادی نیز تحقق پذیرفته است و ساختار منطقه‌ای نوین اروپا و جهت‌گیری نوین سیاسی - اقتصادی کشورهای شرقی و الحاق به جبهه غرب برنامه‌ریزی فضایی ملی نوینی را در همه کشورهای اروپایی طلب می‌کند.

سه محدوده سیاست‌گذاری اتحادیه اروپا که ابعاد منطقه‌ای دارند عبارتند از:

ابعاد اقتصادی - اجتماعی

شبکه حمل و نقل بین اروپایی<sup>۲</sup>،

محیط زیست

در آغاز هزاره سوم و در هماهنگی با تغییرات اروپای نوین کنفرانس آمایش سرزمین اتریش ۶ الویت را در دستور کار خود قرار داده است:

اتریش به عنوان یک مکان اقتصادی در اروپا،

بهره برداری پایدار از منابع و ذخایر طبیعی،

توسعه منطقه‌ای و یکپارچگی اجتماعی متعادل،

حرکت و حمل و نقل: فرصت‌ها، تعدیل و افراط کاری‌ها،

مناطق شهری: توسعه پویا و نیاز به خطوط راهنما،

مناطق روستایی: تنوعی از چالش‌ها و فرصت‌های توسعه (کنفرانس آمایش سرزمین

اتریش، ۲۰۰۱، ص ۳۴)

### قوانین برنامه‌ریزی فضایی اتریش

قوانین برنامه‌ریزی فضایی به وسیله دولت ایالتی به عنوان بدنه قانونی ایالت وضع می‌شود. این قوانین شامل استانداردهایی برای اهداف کلی و خاص برنامه‌ریزی فضایی هستند. اولین قانون در این سطح در دهه ۵۰ و ۶۰ تصویب شد و از آن پس اصلاحیه‌ها و

- 
1. European Union
  2. Transnational European Networks

بازنگری‌های متعددی داشته است. در هسته مرکزی این قانون، ابزارهای برنامه ریزی ایالت‌ها در رابطه با طرح و برنامه فضایی ایالت، برنامه فضایی منطقه‌ای و برنامه‌های بخشی در سطح ایالت و مناطق تعیین می‌گردند. در سال‌های اخیر به ویژه بین سال‌های ۱۹۹۲ و ۱۹۹۴ تقریباً در همه ایالت تغییرات عمده‌ای داشته (در اثر الحاق اتریش به اتحادیه اروپا). فرماندار ایالتی و یا دیپارتمان برنامه‌ریزی فضایی مسؤول اصلی هستند.

### سطوح برنامه‌ریزی

برنامه‌ریزی در سه سطح ملی (فدرال)، ایالتی و محلی توسط تقسیمات متنوعی از صلاحیت‌ها و توانایی‌ها انجام شده و تنوع گسترده‌ای از ابزارها و علاوه بر آن اقدامات متنوعی را شامل می‌شوند. تمام تصمیمات باید در سه سطح برنامه‌ریزی با یکدیگر هماهنگ باشند. از سال ۱۹۹۵ با پیوستن اتریش به اتحادیه اروپا در هماهنگی با منطقه‌گرایی در اتحادیه اروپا، گونه‌ای برنامه‌ریزی منطقه‌ای در پدیده‌ای نسبتاً نوظهور شکل گرفته است که در قالب برنامه‌های فراملی و برنامه‌های منطقه‌ای نوین اروپا<sup>۱</sup> در سطح مناطق با تعریفی جدید<sup>۲</sup> و در راستای اهداف اتحادیه اروپا و چشم انداز برنامه‌ریزی فضایی اروپا با مسؤولیت ایالت‌ها در حال انجام هستند (همان، ص ۲۳)<sup>۳</sup>. (جدول شماره ۲).

سطح	مقام مسؤول	برنامه‌ها
فدرال	صدر اعظم فدرال	برنامه‌ریزی‌های بخشی برنامه‌ریزی مالی هماهنگی‌های افقی و عمودی
ایالت‌ها (لاندر)	فرماندار ایالتی دیپارتمان برنامه‌ریزی فضایی	برنامه فضایی ایالتی برنامه‌ریزی فضایی ایالتی برنامه‌های بخشی در سطح ایالت یا منطقه
کمون (شهرداری) (گمایندن)	شهردار و شورای شهر	طرح توسعه فضایی محلی طرح کاربری اراضی مقررات ساختمانی

جدول شماره ۲: منبع: (نگارنده، ۱۳۸۹)

1. (Interreg A,B,C), NUTS II NUTS III و LEADER

۲. هر چند ناحیه در تقسیمات کشوری اتریش تشکیل یک منطقه را داده‌اند.

3. regional spatial planning programmes, sectoral spatial planning programmes



### سطح ملی<sup>۱</sup>

دولت مرکزی حق قانونی برای برنامه‌ریزی فضایی در سطح ملی را ندارد. تقسیم مسؤولیت‌ها میان دولت مرکزی و مناطق توسط قانون اساسی فدرال که به شکل مبسوط نقش حکومت مرکزی را فهرست نموده و باقی وظایف را به مناطق احاله می‌کند، صورت گرفته است (نیومن و تورنلی، ۱۳۸۶، ص ۹۵). در وزارتخانه‌های مختلف برنامه‌ریزی بخشی با ابعاد برنامه‌ریزی فضایی وجود دارد مانند جنگل‌داری، مسایل هوا- فضا و فرودگاهها و دفع مواد زاید. در مسایل مهم‌تر مانند خطوط ریلی و شبکه جاده‌های ملی که در مسؤولیت فدرال است برنامه‌ریزی‌ها هنوز در سطوح ابتدایی قرار دارند. دولت فدرال علاوه بر عهده‌دار بودن برنامه‌ریزی‌های بخشی در مقیاس ملی با استفاده از ابزارهای گوناگون مانند هماهنگی افقی بین ایالت‌ها و عمودی بین وزارتخانه‌ها و نیز ابزارهای مالی، به تحقق اهداف آمایش سرزمین دست می‌یابد و به دلیل اینکه بین ایالت‌ها از لحاظ توانمندی‌ها و صلاحیت تفاوت‌های اساسی وجود دارد، در جهت هماهنگ‌سازی، ایالت‌ها و کمون‌ها باید از برنامه‌های دولت مرکزی تبعیت کنند.

### سطح ایالتی<sup>۲</sup>

بر طبق قانون اساسی، لند (ایالت) مقررات آمایش سرزمین را تعیین می‌کند. به طور کلی، این قوانین به تنهایی شامل برنامه‌های منطقه‌ای خاصی نیست، اما «اهداف» چنین برنامه‌هایی را معلوم می‌کند. در موضوعات رسمی قوانین ایالتی «ابزارهای برنامه‌ریزی» هر ایالت، شرح وظایف، محتویات و تأثیراتشان را تعیین می‌کند و در جزئیات بیشتر، الزامات کمون‌ها را برای اجرای برنامه ریزی محلی مشخص می‌سازد. با دادن مسؤولیت به کمون‌ها برای فراهم آوردن ابزارهای لازم جهت برنامه‌ریزی محلی، ابزارهای جدید برای ساخت و ساز زمین معرفی می‌شوند. صندوق‌های سرمایه‌گذاری و یا شرکت‌هایی در سطح ایالت، کمون‌ها را در سیاست‌های مرتبط بازمین حمایت می‌کنند (مانند خرید مالکیت‌ها به منظور تحقق اهداف برنامه‌ریزی). سطح برنامه‌ریزی مرتبط با مناطق نیز توسط ایالت‌ها پوشش داده می‌شود.<sup>۳</sup> چنین برنامه‌ریزی منطقه‌ای که توسط لاند به اجرا در می‌آید. از هر لند تا

1. Federal (National) Level

2. The State Level

۳. به دلیل اینکه در این سطح هیچ مقام رسمی وجود ندارد و به علاوه هیچ منافع سیاسی در شکل نهادی‌اش دیده نمی‌شود.

لند دیگر بستگی به وجود بدنه‌های مشاوره‌ای منطقه‌ای در سطح کمون‌ها (مقامات محلی) تفاوت خواهد داشت. دولت ایالتی برنامه‌ریزی فرامنطقه‌ای را نیز بر عهده دارد که وظایف کمون‌ها در چارچوب آن مشخص می‌گردد و هماهنگی بین کمون‌ها را تعریف می‌نماید. در نتیجه دولت ایالتی بر برنامه‌های کمون‌ها می‌تواند نظارت عالی‌تر داشته باشد.

### سطح محلی<sup>۱</sup>

تنها سطحی که برنامه‌ریزی فضایی در تمام سطح محدوده اجرا می‌شود، سطح کمون‌هاست. کمون‌ها الزامات قانونی برای اجرای برنامه‌ریزی فضایی دارند و توسط مقامات ایالتی تحت نظارت و کنترل هستند. با توجه به سیاست‌های توسعه‌ای کمون‌ها، مقامات محلی<sup>۲</sup> در یک موقعیت نسبتاً قوی قرار دارند. آنها از یک سو از حقوق نهادی و قانونی برای اجرای طرح‌ها و برنامه‌های محلی برخوردارند و از سوی دیگر می‌توانند مانند مؤسسات اقتصادی مستقل عمل نمایند. کمون‌ها با داشتن امکانات مالی قوی، حوزه قابل توجهی برای یک سیاست تعیین شده مستقل به منظور توسعه فضایی در سطح محلی ایجاد می‌کنند (کنفرانس آمایش سرزمین اتریش، ۱۹۹۹، صص ۲۵ - ۲۹).

### ابزارهای برنامه‌ریزی و چگونگی استفاده از آنها

برنامه‌های تصویب شده به کمک ابزارهایی در سطوح مختلف به اجرا در می‌آیند. ابزارهای برنامه‌ریزی فضایی در قانون برنامه‌ریزی فضایی<sup>۳</sup> هر ایالتی تعیین شده است و در عین حال بین ابزارهایی که در «برنامه‌ریزی فرا محلی»<sup>۴</sup> و مرتبط با تمام ایالت یا بخش‌هایی از آن است و توسط «دولت ایالتی» وضع می‌شود و آنها که مرتبط با برنامه‌ریزی فضایی و مرتبط با «کمون‌ها» محلی هستند و توسط مقامات مسؤول محلی وضع می‌شوند و بر اساس صلاحیت محدوده مورد نظر تفاوت وجود دارد.

سطح ایالتی: به طور کلی قوانین، ایالت‌ها را وادار می‌سازند تا برنامه‌های توسعه ایالتی<sup>۵</sup>، برنامه‌های منطقه‌ای<sup>۶</sup> و برنامه‌های توسعه بخشی<sup>۷</sup> در یک نظام کاملاً سلسله مراتبی

1. The community level
2. Local Authorities
3. Spatial Planning Act
4. Supralocal Spatial Planning
5. State Development Programmes
6. Regional Programmes
7. Sectoral Development Programmes

را تنظیم نمایند که برای آنها ترمینولوژی‌های متفاوتی در ایالت‌های ۹ گانه به کار می‌روند. این طرح‌ها و برنامه‌ها توسط ایالت‌ها وضع می‌شود و تبعیت از آنها برای مقامات محلی مسؤول برنامه‌ریزی محلی الزامی است. در فرآیند برنامه‌ریزی در نظر داشتن عقاید متخصصان غیررسمی در برنامه‌ریزی منطقه‌ای سنت دیرینه‌ای است و در ایالت‌های مختلف به شکل‌های گوناگون اعمال می‌شود. گاه در مفاد برنامه‌ریزی و قوانین گاه در تحقیقات و گاه در اتخاذ تصمیمات اساسی از ارزیابی تأثیر فضایی<sup>۱</sup> استفاده می‌شود.

### برنامه‌های توسعه ایالتی

طرح‌های بالا دست، برنامه‌های منطقه‌ای و برنامه‌های توسعه بخشی به شمار می‌روند که در آنها حدود مناطق شامل برنامه‌های منطقه‌ای و هم‌چنین موضوعات برنامه‌های توسعه بخشی توسط لاندرها تعیین می‌گردند. این طرح‌ها ترکیبی از اهداف دفاتر برنامه‌ریزی ایالتی و هم‌چنین کامیونیتی‌ها، برنامه‌های فضایی و دستورالعمل‌های کلی برای برنامه‌ریزی آینده (منطقه‌ای و بخشی) هستند. تهیه طرح توسعه از مسؤلیت‌های دپارتمان برنامه‌ریزی فضایی دولت ایالتی است. در این میان، وزرای مؤثر، دیگر دپارتمان‌ها، نمایندگان منافع خاص، جوامع برنامه‌ریزی منطقه‌ای و محلی و ایالت‌های همسایه فرصت ابراز عقیده در این برنامه‌ها را دارا خواهند بود. دولت ایالتی برنامه را تصویب می‌کند.

### برنامه‌های توسعه فضایی منطقه‌ای

این برنامه‌ها یا از برنامه‌های توسعه ایالتی مشتق می‌شوند و یا مستقیماً برگرفته از قانون برنامه‌ریزی ایالتی هستند و بعنوان یک قانون آنها شامل مهم‌ترین دیدگاه‌ها برای مقامات برنامه‌ریزی محلی هستند بر اساس محتویات یا سطح جزئیات، آنها خطوط راهنما یا محدودیت‌هایی را برای برنامه‌ریزی محلی تعیین می‌نمایند. این برنامه هم‌چنین اقداماتی را پوشش می‌دهد که شامل توسعه زیرساخت‌ها هستند. مناطق مناسب برای کشاورزی، استخراج معدن، توریسم و یا استفاده صنعتی در آن تعیین می‌شوند. گاه مرزهای کامیونیتی‌ها به دقت تعیین می‌شود تا اراضی تخصیص یافته برای ساخت و ساز را مشخص نماید. مقیاس از ۱/۲۵۰۰۰ تا ۱/۲۰۰۰۰۰

## دپارتمان برنامه‌ریزی فضایی ایالتی<sup>۱</sup>

مسئول تهیه این برنامه‌هاست هرچند که تهیه واقعی طرح‌ها به آژانس‌های خصوصی واگذار می‌شود. در بعضی ایالت‌ها کمون‌ها در تهیه برنامه منطقه‌ای مشارکت دارند. این مشارکت با هدف توانمندسازی کمون‌ها در درجه بالایی از وفاق جمعی است که از ابتدای طرح در واقع این همکاری صورت می‌گیرد. ایالت سالزبورگ مسئولیت تهیه برنامه منطقه‌ای را به اتحادیه کمون‌ها<sup>۲</sup> واگذار نموده است. گرچه برنامه به تصویب نهایی دولت ایالتی باید برسد.

## برنامه‌ریزی بخشی<sup>۳</sup>

تحت قانون برنامه‌ریزی فضایی در بعضی ایالت‌ها با توجه به توریسم، دفع مواد زاید، خانه سازی و صنعت، زیرساخت‌های متنوع، مراکز خرید، بیمه مواد خام، یا برای حفاظت از طبیعت و یامنافع فرا محلی در حفظ مناطق مشخص از بهره برداری بی‌رویه<sup>۴</sup> تصویب می‌شوند. برنامه‌های بخشی به شکل مقرراتی، یا مستقیماً تحت تصمیمات فضایی<sup>۵</sup> و یا تصمیمات دولت ایالتی وجود دارند. مقررات تعیین شده، ادارات دولت ایالتی و کمون‌ها را ملزم به رعایت می‌کند و تصمیمات دولتی صرفاً ادارات ایالتی را. این مقررات "Concepts" نامیده می‌شوند (همان، صص ۳۹ و ۴۱).

## سطح محلی

کمون‌ها، مقامات مستقلی هستند با حق «خود مختاری» و حقوق آنها بی‌توجه به اندازه‌شان برابر است. برنامه‌ریزی محلی بخش اصلی استقلال عملیاتی آنها را تشکیل می‌دهد. با دارا بودن مسئولیت کاربری اراضی و برنامه‌های ساختمانی، کمون‌ها یک نقش کلیدی در سیستم برنامه‌ریزی کلی بر عهده دارند (جدول شماره ۳). برنامه کاربری اراضی می‌بایست به تصویب دولت ایالتی برسد اما تصویب فقط زمانی انجام نمی‌شود که با قانون اصلی ایالت یا برنامه توسعه منطقه‌ای مغایرت داشته باشد و در عمل اکثراً تصویب می‌گردد. به طور کلی قانون برنامه‌ریزی ایالتی، کمون‌ها را وادار می‌سازد که سه ابزار

1. Spatial Planning Department
2. Community Association
3. Sectoral Planning
4. Spatial planning Act

برنامه‌ریزی را تحت کنترل داشته باشد (همان، ص ۴۴).

مقیاس	موضوع	طرح‌های بالادست	مقام تصویب کننده	ابزار برنامه‌ریزی
۱/۵۰۰۰۰	ملزومات تهیه طرح کاربری پیوندهای لازم کاربری و قوانین برنامه‌های بخشی در سطح محلی مانند توریسم، دفع مواد زاید، زیرساختها	قانون اصلی ایالتی (ACT)	دپارتمان برنامه‌ریزی ایالت	مفهوم برنامه‌ریزی فضایی
۱/۵۰۰۰ و ۱/۱۰۰۰۰ درخارج از محدوده ساختمانی	کاربری‌های مختلف مانند مسکونی تجاری، صنعتی، فضای سبز، ارتباطی	برنامه‌های در سطح فدرال برنامه آمایش سرزمینی ایالت برنامه‌های بخشی ایالتی	شورای شهرداری و دولت ایالتی (مقام مشورتی و تصویب کننده نهایی)	طرح کاربری
۱/۲۰۰۰	جزئیات لازم مانند رنگ و نوع سقف‌ها جهت‌گیری شیب سقف، الزامات توسعه، محافظت و تخریب، ایجاد و حفظ فضای سبز و حتی نرده‌ها.	طرح کاربری اراضی	شهردار شورای شهرداری و ریاست شورا (در ایالت‌های مختلف تفاوت دارد)	برنامه مقررات ساختمانی

جدول شماره ۳: ابزارهای برنامه‌ریزی محلی

منبع: (نگارنده، ۱۳۸۹)

نهادهای و مؤسسات مشارکت کننده (نهادهای مسؤل)

سطح فدرال:

گرچه وزارت آمایش سرزمین در اتریش وجود ندارد، اما در سطح فدرال برنامه‌ریزی‌هایی در رابطه با برنامه‌ریزی فضایی و اقدامات متناظر در وزارتخانه‌های متعددی بر اساس صلاحیت‌ها انجام می‌پذیرد (جدول شماره ۴).

سطح	مقام یا نهاد مسئول	نوع مسئولیت
فدرال (ملی)	صدراعظم فدرال <sup>۱</sup>	هماهنگی موضوعات مرتبط با برنامه ریزی فضایی و سیاست‌های منطقه‌ای در سراسر Bund و بین Bund و Landerهاست.
	(öSTAT) <sup>۲</sup> دفتر خاص آمار و اطلاعات	تهیه اطلاعات آماری اتریش در سطح ملی و بین‌المللی
	وزارت امور اقتصادی <sup>۳</sup>	مشارکت کننده با آمایش سرزمین در ارتباط با جاده‌های فدرال <sup>۴</sup> مسئول امور بازرگانی عطای مجوزبه احداث هرگونه سایت تجاری بالاترین مقام مسئولیت معادن کشور
	وزارت کشاورزی و جنگلداری	اجرای قانون جنگلداری مصوب ۱۹۷۵ تعیین «جنگل‌های حفاظت شده» تهیه نقشه برنامه ریزی آینده توسعه جنگل مدیریت آب و مهندسی آب تهیه نقشه منطقه‌های خطرناک (راننش زمین) وظیفه حفاظت از چشمه‌های نامنظم
	وزارت علوم و حمل و نقل <sup>۵</sup>	ساخت خطوط ریلی عمومی برنامه ریزی کناره رود دانوب و دریاچه‌های مهم برنامه ریزی فرودگاهها مدیریت صندوق ERP <sup>۶</sup>

جدول شماره ۴: مقامات و نهادهای مسئول و مشارکت کننده در فرآیند برنامه ریزی فضایی اتریش

منبع: (مغیدی، ۱۳۸۹)

1. Federal Chancellery

2 . Austrian Central Office for Statistics (ÖSTAT)

۳. یک دفتر خاص در ارتباط با صدر اعظم فدرال است که مسئول تمام اطلاعات آماری اتریش در سطح ملی و بین‌المللی بوده و آمار جمعی اصلی هر ۱۰ سال یکبار از جمعیت، مشاغل و خانه‌ها استخراج می‌شود

4. Federal Ministry of Economic Affairs

۵. در اتریش یک تمایز عملکردی بین جاده‌ها براساس اهمیتشان برای ترافیک عبوری وجود دارد. بر طبق Federal Road ACT مصوبه ۱۹۷۱، جاده‌های فدرال، جاده‌های سریع‌السیار و شوسه (Motorway) در قلمرو دولت فدرال و به ویژه وزارت امور اقتصادی قرار دارد. دیگر جاده‌ها به ایالت‌ها و کمون‌ها مربوط می‌شوند

6 . Federal ministry of Science and Transport

۷. صندوق ERP ابزاری برای ارتقاء تجارت و صنعت است، مدیریتش به عهده این وزارتخانه است و هم‌چنین به عنوان هماهنگ‌کننده صندوق‌های سرمایه‌گذاری تکنولوژی و خلافت محسوب می‌شود

### سطح ایالتی

ایالت (لند) مسؤول قانون‌گذاری و اجرای آمایش سرزمین است: برخلاف سطح فدرال که صلاحیت‌ها بین بخش‌ها (وزارتخانه‌ها) تقسیم شده است، دولت ایالتی از سیستم دفاتر مختلف که یک واحد اداری متمرکز را شکل می‌دهند تشکیل می‌شود. دپارتمان‌های مختلف دفاتر دولت ایالتی به طور متفاوتی نام‌گذاری شده‌اند و تا حدودی قلمروهای مختلفی دارند. وظایف مرتبط با برنامه‌ریزی فضایی محلی و فرا محلی توسط دپارتمان‌های برنامه‌ریزی خاصی اجرا می‌شود. دپارتمان‌های تجارت، کشاورزی، محیط زیست، حمل و نقل و ارتقای مشاغل مسؤول وظایفی هستند که به نوعی توسط دولت فدرال تعیین و مستقیماً ابلاغ شده است. از آنجایی که ایالت‌ها<sup>۱</sup> مسؤول کلی برنامه‌ریزی فضایی در موضوعات قانون‌گذاری و اجرایی است اجرای مستقل برنامه‌ریزی فضایی فوق محلی و عملکرد مشاوره‌ای با توجه به برنامه‌ریزی محلی نیز به عهده دولت ایالتی می‌باشد. بنابراین دولت‌های ایالتی ۹ موجودیت غیر متمرکز هستند که کاملاً از یکدیگر مستقل می‌باشند و آمایش سرزمین را در مجموع به عهده دارند (همان، ص ۴۸).

دپارتمان‌های مسؤول دفتر برنامه‌ریزی فضایی دولت ایالتی، وظیفه کار بر روی برنامه‌ها و پیش نویس پروژه‌ها بر اساس مقررات پیش نویس و سرانجام تهیه یک گزارش برای دولت ایالتی قبل از تصمیم‌گیری را به عهده دارند. تصمیمات توسط هیأت دولت ایالتی گرفته می‌شود. برنامه‌های محلی که توسط دولت محلی یا کامیونیتی طرح و تصویب شده توسط دولت ایالتی به تصویب نهایی می‌رسد.

### سطح محلی

غیر از وین ۱۴ شهر خودمختار و ۲۳۴۲ کمون تحت نظارت شهرداری‌ها وجود دارند که برنامه‌ریزی محلی<sup>۲</sup> وظیفه اصلی آنهاست و طرح‌های کالبدی محلی را که به لحاظ حقوقی برای اشخاص الزام‌آور هستند، تحت هدایت و نظارت دولت ایالتی و دپارتمان برنامه‌ریزی فضایی تهیه نمایند. این طرح‌ها می‌بایست اصول توسعه و عمران، ابزارهایی اجرا و طرح استفاده از تمامی زمین‌های منطقه را پیش‌بینی نمایند (نیومن و تورنلی، ۱۳۸۶، ص ۹۶). با داشتن مسؤولیت «طرح کاربری اراضی» آنها یک نقش کلیدی در

- 
1. Lander
  2. Local planning

سیستم برنامه‌ریزی کلی به عهده دارند. گرچه کاربری اراضی در نهایت می‌بایست توسط دولت ایالتی تصویب شود، اما صرفاً زمانی که طرح با قانون اصلی<sup>۱</sup> و یا برنامه‌ریزی فرا منطقه‌ای مغایرت داشته باشد، این تصویب صورت نمی‌گیرد. با توجه به محتویات سیاست توسعه کلی، کمون‌ها در موقعیت نسبتاً قوی‌ای قرار دارند، به ویژه زمانی که درآمد بالایی مالیاتی داشته باشند (کنفرانس آمایش سرزمین اتریش، ۱۹۹۹، ص ۴۶). در چارچوب قانون، کمون‌ها ممکن است از اقدامات بازار آزاد (سرمایه‌گذاری، سرمایه‌گذاری یارانه‌ای) به منظور تحقق اهداف برنامه‌ریزی فضایی شان بهره ببرند. شهردار هم به عنوان مقام مسؤول ساختمان عمل می‌کند و هم گاه بعنوان یک دادگاه فرجام خواهی در مقابل تصمیمات شورای شهرداری. می‌توان نتیجه گرفت که با توجه به امر توسعه ساختار سکونت‌گاهها در اتریش این پایین‌ترین سطح تصمیم‌گیری است که تصمیمات را اتخاذ می‌نماید.

## مشارکت مردمی<sup>۲</sup>

مشارکت یک پایه اصلی دموکراسی است. مردم چه به عنوان یک شهروند عادی و چه به عنوان نماینده گروهی خاص ممکن است در فرآیند یک پروژه مشارکت کنند و تا جایی که امکان داشته باشد، این فرآیند می‌بایست به روی تمام گروه‌های ذی نفع و ذی نفوذ باز باشد. اکثر سازمان‌های غیر انتفاعی غیر دولتی<sup>۳</sup>، سازمان‌های محیط زیستی، گروه‌های جوانان، اتحادیه‌های صنفی و حرفه‌ای از گروه‌های همراه این فرآیند هستند (سند رسمی مشارکت مردمی، ۲۰۰۷، صص ۵ - ۸).

سند رسمی مشارکت مردمی در ژوئیه ۲۰۰۸ توسط شورای وزیران به تصویب رسیده است. در این سند استانداردهای مشارکت مردمی توسط یک گروه کاری بین وزارتخانه‌ای با همکاری گروه‌های ذی نفع و ذی نفوذ تدوین شده تا بتوان در طرح‌ها و برنامه‌ها به کمک ابزارهای قانونی فراهم شده از عموم مردم برای مشارکت دعوت به عمل آید. هدف این سند یک حکمروایی درست و همکاری با دولتمردان عنوان شده است (همان، ۲۰۰۸، صص ۱۰ - ۱۴).

1. ACT
2. Public Participation
3. NGOs



## نتیجه

اتریش دولتی فدرال مرکب از ۹ ایالت می‌باشد که در آن بر طبق قانون اساسی، ایالت‌ها<sup>۱</sup> مقررات آمایش سرزمین را تعیین می‌کنند و دولت مرکزی حق قانونی برای برنامه‌ریزی فضایی در سطح ملی را ندارد. گرچه دولت مرکزی مسئول تهیه طرح آمایش سرزمین نیست، اما با داشتن مسؤولیت کنترل برنامه‌ریزی‌های بخشی در سطح ملی نظیر شبکه راه‌آهن، امور نظامی، آموزش و ابزارهای مالی و همچنین مسؤولیت هماهنگی میان وزارتخانه‌های فدرال و میان ایالت‌ها عملاً نقش عمده‌ای در روند برنامه‌ریزی به عهده دارد. تنها سطحی که برنامه‌ریزی فضایی در تمام سطح محدود اجرا می‌شود، سطح کمون‌هاست، آنها الزامات قانونی برای اجرای برنامه‌ریزی فضایی دارند و توسط مقامات ایالتی تحت نظارت و کنترل هستند. در واقع در اتریش برنامه‌ریزی در سه سطح ملی، ایالتی و محلی توسط تقسیمات متنوعی از صلاحیت‌ها و توانایی‌ها انجام شده و تنوع گسترده‌ای از ابزارها و علاوه بر آن اقدامات متنوعی را شامل می‌شود.

بر اساس قانون اساسی در اتریش سیستم پیچیده‌ای از توزیع قدرت در سطوح مختلف وجود دارد و همچنین تعدد نهادهای قانون‌گذاری شامل مجالس فدرال ایالت‌ها روند برنامه‌ریزی و اجرا را با موانعی روبرو می‌نماید. از سال ۱۹۷۱ تشکیل کنفرانس آمایش سرزمین<sup>۲</sup> و مؤسسه آمایش سرزمین (ÖIR) که در مجموع بدنه‌ای مشورتی و توصیه‌ای به شمار می‌روند، در تدوین اصول و مفاهیم برنامه‌ریزی فضایی و هماهنگی برنامه‌های ایالت‌ها تأثیر بسزایی داشته است. اطلاعات مورد نیاز برنامه‌ریزی در مؤسسه آماری اتریش<sup>۳</sup> که زیر نظر صدر اعظم فدرال فعالیت می‌کند، جمع‌آوری می‌گردد که در سطوح بین‌المللی و ملی در بهره‌وری برنامه‌ها تأثیر بسزایی داشته است. از سال ۱۹۹۵ و در پی پیوستن اتریش به اتحادیه اروپا، برنامه‌ریزی فضایی اتریش ابعاد تازه‌ای یافته است. مشارکت در برنامه‌های یکپارچه‌سازی فرا منطقه‌ای و برنامه‌های حمل و نقل فرا اروپایی و همچنین برنامه‌های حوزه‌های خاص مانند حوزه آلپ، حوزه اروپای مرکزی و حوزه جنوب شرقی لزوم توجه به برنامه‌ریزی‌های منطقه‌ای جدید و بازبینی و نظارت مداوم را شدت بخشیده است.

۱. لاندن

۲. öROK  
 ۳. öSTAT

در یک نگاه کلی توجه، دقت و استفاده از روش‌ها و برنامه‌های بسیاری از کشورهایی که طرح آمایش سرزمین موفق داشته‌اند، از جمله کشور کوچک اتریش می‌تواند به تحقق‌پذیری این گونه طرح‌ها در ایران کمک نماید. گرچه کشورهای گوناگون برای برنامه‌ریزی فضایی خود از الگوهای یکسانی تبعیت نکرده‌اند، اما تقریباً همگی از ساختار مشابهی شامل بخش مطالعاتی و کارشناسی منظم، تشکیل سازمانی جهت تهیه طرح، وجود سلسله مراتب مشخصی میان طرح‌های کالبدی فضایی ملی، طرح‌های منطقه‌ای استانی و محلی ساختاری و طرح‌های تفصیلی و عملیاتی، وجود طرح‌ها و اهداف بالادست، ایجاد نهادهای نظارت مداوم، مشارکت فعال وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و در نتیجه بهره‌گیری از منابع تمامی آنها و در نهایت، اطلاع‌رسانی و آگاه‌سازی عمومی برخوردار بوده‌اند.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

## منابع و مأخذ

۱. توفیق، فیروز (۱۳۸۴)، "آمایش سرزمین: تجربه جهانی و انطباق آن با وضع ایران"، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، تهران.
۲. راعی، انسیه (۱۳۷۳)، "اتریش"، دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی وزارت امور خارجه، تهران.
۳. نیومن، پیتر؛ اندی، تورنلی (۱۳۸۷)، "برنامه ریزی شهری در اروپا"، ترجمه عارف اقوامی مقدم، آذرخش، تهران.

1. The Public Participation Manual ,Shaping the future together, Vienna, March(2007).Austrian Society for Environment and Technology (ÖGUT),
2. The Austrian Spatial Development Concept, "ÖREK (2001) ", *Abbreviated version*.
3. Standards of Public Participation – Recommendations for Good Practice, (2008), adopted by the Austrian Council of Ministers.
4. Country Report Draft, Austria(2001), "The Future of Industrialized Cities and Regions Under going Cahnnges", Vienna.
5. Arbter, Roland (2007), "Multi-Level Governance in Austria –Opportunities and challenges", Global Forum on Governance.
6. Austrian Association of Municipalities (2003), 1010 Wien, Loewelstrasse6.
7. The Austrian Spatial Development Concept, "ÖREK 1999 ", *Abbreviated version*

## سایت های اینترنتی

- [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/cooperation/interregional](http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/interregional)
- [www.alpinspace.org](http://www.alpinspace.org).
- [interreg3b.oerok.gv.at](http://interreg3b.oerok.gv.at)
- [www.interreg4c.eProgramme](http://www.interreg4c.eProgramme) Manual October 2008
- [dietrich@oerok.gv.at](mailto:dietrich@oerok.gv.at).
- [http://www.statistik.at/web\\_en/statistics/index.html](http://www.statistik.at/web_en/statistics/index.html)
- [www.wikipedia](http://www.wikipedia)

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی