

## بررسی سلسله مراتب نظام برنامه‌ریزی فضایی در کشور سوئیس

ملیحه علی‌قلعه باباخانی\*

دانشجو دکتری شهرسازی، پردیس هنرهای زیبا، دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۸۹/۴/۲ ؛ تاریخ تصویب: ۸۹/۱۰/۶)

### چکیده

با آغاز قرن بیستم، اکثر کشورهای جهان در واکنش به پیچیدگی‌ها و معضلات توسعه گسترده شهرنشینی اولین اقدامات برنامه‌ریزی فضایی خود را آغاز نمودند. کشور سوئیس از این امر مستثنی نبوده و از اوایل قرن بیستم اقدامات برنامه‌ریزی فضایی خود را از پایین‌ترین سطح با تأکید بر ملاحظات کمی شروع نموده و امروزه با گذشت بیش از یک قرن برنامه‌ریزی فضایی آن با تکیه بر اصول پایداری، مشارکت عمومی و خصوصی و به کارگیری گسترده از تکنیک‌های مدل‌سازی و شبیه‌سازی در حال انجام و پیشرفت است. هدف این مقاله آشنایی با نظام برنامه‌ریزی فضایی این کشور از سه بخش اصلی تشکیل شده است؛ در بخش اول به آشنایی مختصر از شرایط سیاسی، جغرافیایی، اقتصادی و اجتماعی و شناخت تنگناهای موجود در نظام برنامه‌ریزی فضایی این کشور پرداخته شده و در بخش دوم سطح سه‌گانه برنامه‌ریزی فضایی سوئیس تبیین شده و در بخش سوم نتیجه‌گیری شده است. نظام برنامه‌ریزی فضایی سوئیس در سه سطح کنفدراسیون، کانتون و کمون انجام می‌شود که از ویژگی‌های اصلی آن همکاری افقی و عمودی در سطوح مختلف برنامه‌ریزی، تأکید بر اصل خودمختاری کانتون‌ها و اصل دموکراتیک است.

### واژگان کلیدی:

برنامه‌ریزی فضایی، کشور سوئیس، کنفدراسیون، کانتون، کمون.

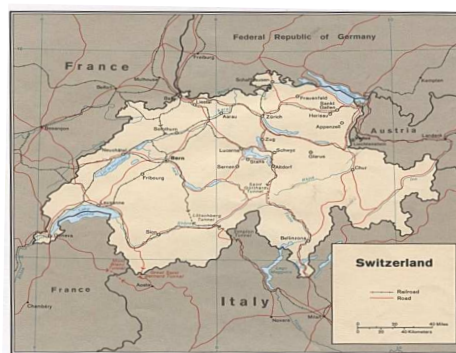
## مقدمه

از آنجایی که هدف این مقاله آشنایی با نظام برنامه‌ریزی فضایی است و عوامل سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و جغرافیایی در نحوه برنامه‌ریزی فضایی نقش دارند، در این بخش به آشنایی مختصر ابعاد فوق در کشور سوئیس می‌پردازیم. نام رسمی این کشور کنفدراسیون سوئیس<sup>۱</sup>، نام محلی آن شوایتس، سوویس، سویتسرا است و در مواردی با عنوان هلویتیا شناخته شده است. پایتخت این کشور شهر برن است. کشور سوئیس به عنوان کوهستانی‌ترین و مرتفع‌ترین کشور اروپا با ۴۱۲۹۰ کیلومتر مربع مساحت (یک چهارم ایران) در اروپای مرکزی واقع شده است. این کشور با کشورهای آلمان، اتریش، ایتالیا و فرانسه مرز مشترک دارد. حدود دوسوم مساحت کشور را جنگل‌ها، دریاچه‌ها و کوه‌ها پوشانده‌اند و زمین قابل کشاورزی برای مردم کافی نیست و منابع معدنی مهمی هم ندارد. با این حال، بیش از ۱۵۰ سال است که از رکوردداران رشد اقتصادی در جهان است که یکی از دلایل این موفقیت نیروی کار تحصیل کرده است که در پیشرفت صنعت کارآمد و شرکت‌های بخش خدماتی نقش مهمی دارند. از صنایع مهم این کشور می‌توان به بخش‌های مهندسی، شیمیایی و دارویی، ساعت‌سازی، ساخت وسایل و ابزار دقیق مهندسی و هم‌چنین صنایع علمی زیست‌شناختی و بیولوژیک اشاره نمود. براساس سرشماری سال ۲۰۰۷، جمعیت کشور سوئیس ۷۵۵۴۶۶۱ نفر گزارش شده و بر این اساس نود و پنجمین کشور پرجمعیت دنیاست. میزان رشد جمعیت سوئیس ۰.۳۸٪ است (در سال ۲۰۰۷). براساس آمار سال ۲۰۰۶ میلادی، در هر کیلومتر مربع از خاک سوئیس به طور متوسط ۱۸۲ نفر زندگی می‌کنند و این کشور از این نظر شصت و یکمین کشور پرتراکم دنیاست. جمعیت سوئیس به طور ناهمگن توزیع شده است و بخش عمده آن در قسمت شمالی (فلات سوئیس) متمرکز شده‌اند. به خاطر امنیت و اقتصاد قدرتمند سوئیس، تمایل به مهاجرت به این کشور زیاد است و تعداد زیادی از آن، مهاجرانی از یوگسلاوی سابق، اسپانیا، یونان، ایتالیا و خاورمیانه است. سوئیس گروه‌های نژادی مختلفی دارد، ۶۵٪ آلمانی هستند و غالباً در بخش‌های مرکزی و شرقی کشور ساکن‌اند، ۱۸٪ فرانسوی هستند و بیش‌تر در غرب کشور مقیم‌اند، ۱۰٪ ایتالیایی هستند که در جنوب مستقرند و ۷٪ دیگر نیز

از سرزمین‌های دیگر هستند. نوع حکومت این کشور جمهوری فدرال<sup>۱</sup> و رییس حکومت، رییس جمهور است. سیستم سیاسی سوئیس، مرکب از دموکراسی مستقیم و غیرمستقیم بر مبنای حق حاکمیت مردم و جدایی از قدرت‌ها می‌باشد. در حکومت سوئیس، نام قوه قانون‌گذاری، مجمع فدرال، قوه اجرایی، شورای فدرال و قوه قضایی، دادگاه عالی فدرال است. قانون اساسی فدرال اختیارات و وظایف سه قوه مذکور را معین کرده است. در رأس قوه مجریه، شورای فدرال قرار دارد. این شورا هفت عضو دارد که مجلس مشترکی از دو مجلس شورا و سنا آنها را برای یک دوره چهارساله برمی‌گزیند (برازش، ۱۳۸۸، صص ۱ - ۵۰).



تصویر شماره ۱: موقعیت کشور سوئیس در اروپا



تصویر شماره ۲: موقعیت کشور سوئیس در ارتباط با کشورهای همسایه (فرانسه، آلمان و ایتالیا)

### چالش‌های موجود در توسعه فضایی کشور

همان‌طور که پیش‌تر اشاره گردید، حدود دوسوم مساحت کشور سوئیس را جنگل‌ها، دریاچه‌ها و کوه‌ها پوشانده‌اند و تنها ۳۰٪ آن دارای قابلیت توسعه است، لذا رقابت شدید و استفاده‌های ناسازگار از زمین وجود داشته و در این کشور همواره نیاز به کنترل و هماهنگی برنامه‌ریزی شهری و حمل‌ونقل مطرح بوده است. با وجود تمایز روشن میان مناطق مجاز برای ساخت و ساز و مناطق ممنوع برای ساخت و ساز که در قانون برنامه‌ریزی مطرح شده، این موضوع با توسعه‌های پراکنده دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ با شکست روبرو شده است و نتیجه این توسعه پراکنده، گسترش بی‌قانون سوئیس در فلات

1 . Federal Republic

مرکزی آن، به همراه گسترش حمل و نقل موتوری، هزینه‌های بالای نگهداری از زیرساخت‌ها، آلودگی شدید و آسیب به چشم‌اندازها و مناظر شهری و ... شده است. چالش‌های موجود در ارتباط با برنامه‌ریزی فضایی در کشور سوئیس به شرح ذیل است:

تغییر شیوه زندگی، تمایز میان نواحی شهری و روستایی و جابه‌جایی‌های عظیم منجر به تغییر در الگوهای تفریحی و خرید شده و تقاضاهای جدید جایگزین فضاهای سکونتی و کیفیت محیط زندگی شده است. شهرها به طور فزاینده با نیازهای یک جمعیت چندفرهنگی روبرو شده‌اند. مصرف بی‌رویه زمین و حجم بالای ترافیک در مقابل توسعه پایدار قرار گرفته است (بولتن فضایی<sup>۱</sup>، ۲۰۰۴، صص ۲ و ۳).

بر مبنای گزارش توسعه فضایی سال ۲۰۰۵ اداره فدرال به منظور توسعه فضایی، روند توسعه موجود در این کشور به موجب شهرنشینی غیرکنترل شده، پراکندگی سکونت‌گاه‌ها، افزایش تحرک اجباری و گسترش استفاده بی‌رویه از زمین ناپایدار بوده و به‌علاوه سرمایه‌گذاری‌های عظیم در زیرساخت‌ها در دهه‌های گذشته منجر به یک افزایش شگفت‌انگیز آزادی فضایی شده است (کِلِر<sup>۲</sup>، ۲۰۰۶، ص ۱).

در ارتباط با ضعف‌های برنامه‌ریزی فضایی می‌توان به پراکنش شهری کنترل نشده، تفکیک عملکردی و اجتماعی و قرارگیری مناطق ساخته‌شده در موقعیت نامناسب اشاره نمود. عدم در نظر گرفتن نیازهای ویژه شهرها و حومه شهرها در سیستم برنامه‌ریزی (هوری<sup>۳</sup>، ۲۰۰۷، ص ۷).

### سابقه برنامه‌ریزی فضایی در سوئیس

تاریخچه برنامه‌ریزی فضایی در سوئیس را می‌توان به ۴ دوره تقسیم نمود، به طوری که از آغاز برنامه‌ریزی تا جنگ جهانی اول برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای به طور اساسی تحت شرایط محلی و بدون ارتباط با سطح بالاتر بوده است. در مرحله دوم که سال‌های میان جنگ‌های جهانی اول و دوم را شامل می‌شود که در این دوره با مطرح شدن زمین و چشم‌اندازها به عنوان منابع کمیاب، نیاز به مدیریت و حفظ از آنها احساس شد. به طور کلی، موضوع اصلی بحث توسعه شهری کنترل نشده و آینده کشاورزی بود. مرحله سوم از

- 
- 1 . Spatial Bulletin
  - 2 . Keller
  - 3 . Hauri

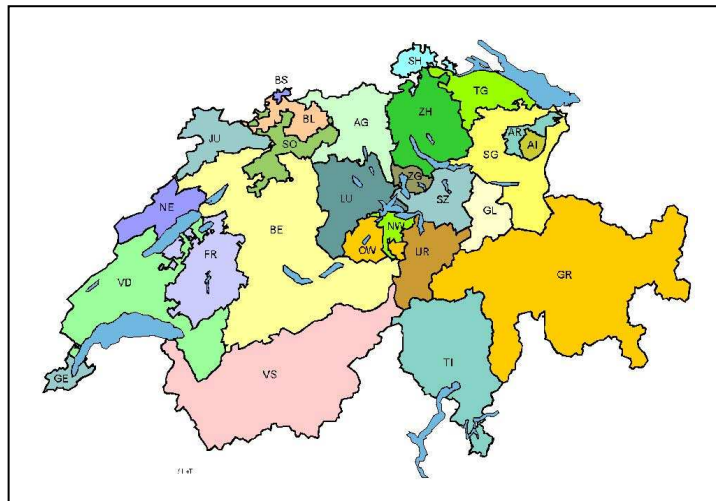
جنگ جهانی دوم تا سال ۱۹۸۰ شامل دوره برنامه‌ریزی سنتی سوئیس است که در این دوره اقداماتی در جهت طرح کاشت تضمین‌کننده کفایت خودی و هم‌چنین اقداماتی در نبرد بیکاری در برنامه‌ریزی فضایی ملی منظور شد. در دوره چهارم برنامه‌ریزی که از سال ۱۹۸۰ تا به امروز را شامل می‌شود، شورای فدرال در سال ۱۹۹۶ راهنمای برنامه‌ریزی فضایی سوئیس را اعلام کرد که هدف استراتژیک این سیاست برنامه‌ریزی یکپارچه در یک "سیستم شبکه‌ای از شهرها" بود که به منظور دستیابی به این هدف چهار خط سیاسی طراحی نواحی شهری، ایجاد شهرهای گسترده منطقه‌ای و نقاط رشد نزدیک به تقاطع‌های ریلی با اهمیت، گسترش نواحی روستایی به عنوان فضاهای زندگی و اقتصادی، حفظ چشم‌اندازهای طبیعی از طریق راهنماهای اکولوژیک برای توسعه‌های اقتصادی و ادغام سوئیس در اروپا (گسترش سریع شبکه راه‌آهن و مشارکت بین‌المللی) تعیین شد. امروزه برنامه‌ریزی فضایی سوئیس بر مبنای موارد ذیل استوار است:

- ادغام مفهوم پایداری در برنامه‌ریزی فضایی،
- شیوه‌های مشارکتی گسترده در برنامه‌ریزی،
- همکاری و مشارکت عمومی و خصوصی گسترده،
- به کارگیری گسترده ابزارهای حمایتی تصمیم‌ساز همچون مدل‌سازی، شبیه‌سازی و پیش‌بینی (کلر، ۲۰۰۶، صص ۲ و ۴).

### نظام برنامه‌ریزی فضایی در کشور سوئیس

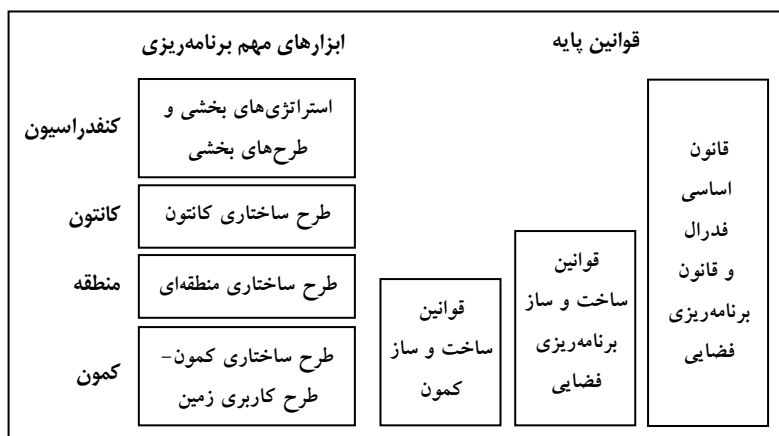
سوئیس در سه سطح سیاسی کنفدراسیون، کانتون‌ها<sup>۱</sup> و کمون‌ها<sup>۲</sup> سازماندهی شده است، لذا برنامه‌ریزی فضایی این کشور نیز به پیروی از تقسیمات سیاسی در سه سطح ملی<sup>۳</sup>، منطقه‌ای<sup>۴</sup> و محلی<sup>۵</sup> است (تانگ، ۲۰۰۷، ص ۳). کشور فدرال سوئیس در حال حاضر از ۲۶ کانتون تشکیل شده است که هر کانتون به تعدادی شهرداری<sup>۶</sup> یا کمون تقسیم شده است. امروزه در سوئیس بیش از ۲۸۰۰ شهرداری یا کمون وجود دارد (کلر، ۲۰۰۶، ص ۱).

- 
- 1 . Contons
  - 2 . Comonal
  - 3 . Federal
  - 4 . Contonal
  - 5 . Commonal
  - 6 . Municipalities



تصویر شماره ۳: تقسیمات کانتون در کشور سوییس

در کشور فدرال سوییس کانتون‌ها خودمختار بوده و از نظر قانونی، اداری و حقوقی مستقل‌اند و مشارکت آنها در کارکرد دولت فدرال مطرح است که تغییر قانون اساسی تنها با موافقت اکثریت آنها امکان‌پذیر است (توفیق، ۱۳۸۴، ص ۹۸). پایه برنامه‌ریزی فضایی در سوییس قانون اساسی فدرال در سال ۱۹۶۹ است که به موجب تأکید بر خودمختاری محلی و اصل دموکراتیک در این قانون کنفدراسیون تنها مسئولیت قانون‌گذاری برای برنامه‌ریزی فضایی و تدوین طرح ویژه مرتبط با مسایل ملی را داشته و در یک سطح پایین‌تر کانتون‌ها به ارایه خط‌مشی‌ها<sup>۱</sup> یا طرح ساختاری و واگذاری مسایل اجرایی به کمون‌ها را به عهده دارند و کمون‌ها نیز در پایین‌ترین سطح به طرح‌های اجرایی همچون طرح برنامه‌ریزی کاربری زمین خواهند پرداخت (تانگ، ۲۰۰۷، ص ۴). براساس این قانون دولت فدرال موفق شد، ضمن رعایت خودمختاری کانتون‌ها، حق ایجاد هماهنگی و دخالت در سیاست‌های آنها را با استفاده از ابزارهای قانونی و مالی بیابد. در تصویر ذیل ابزارها و پایه‌های برنامه‌ریزی فضایی در کشور سوییس را می‌توان ملاحظه نمود.



شکل شماره ۴: ابزارها و پایه‌های برنامه‌ریزی فضایی در کشور سوئیس، منبع (بولتن فضایی، ۲۰۰۴)

در این بخش از مقاله بعد از معرفی اهداف و اصول قانون فدرال برای برنامه‌ریزی فضایی در این کشور به بررسی نظام برنامه‌ریزی فضایی در سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی پرداخته خواهد شد.

سطوح و اقدامات برنامه‌ریزی فضایی در کشور سوئیس را در جدول ذیل می‌توان مشاهده نمود.

سطح	مسئولان	رده برنامه‌ریزی	اقدامات
کنفدراسیون	۱- شورای فدرال (دولت فدرال) ۲- دفتر فدرال آمایش سرزمین ۳- ادارات فدرال با فعالیت‌هایی که اثری بر سازماندهی سرزمین دارند. ۴- کنفرانس آمایش سرزمین	- بین‌المللی - ملی - فرا منطقه‌ای	۱- تهیه گزارش آمایش سرزمین ۲- طرح چشم‌انداز (منظر) سوئیس ۳- طرح سیستم-شبهه شهری ۴- طرح‌های ویژه فدرال (طرح‌ها و استراتژی‌های بخشی) ۵- طرح کلی نظم فضایی سوئیس ۶- تصویب طرح‌های ساختاری کانتون‌ها
کانتون	۱- دولت کانتون (که در سوئیس مسئول آمایش سرزمین است) ۲- دفاتر مسئول آمایش سرزمین در کانتون	- منطقه‌ای - فراشهری	۱- طرح ساختاری کانتون در مقیاس ۱:۲۵۰۰۰ تا ۱:۲۰۰۰۰۰
کمون	مقامات کمون	- محلی	۱- طرح کاربری زمین در مقیاس‌های ۱:۱۰۰۰ تا ۱:۵۰۰۰ و ۱:۲۰۰۰ تا ۱:۱۰۰۰ ۲- مقررات ساخت‌وساز

جدول شماره ۱: سطوح و اقدامات برنامه‌ریزی فضایی در سوئیس

منبع: (باباخانی، ۱۳۸۹)

## مفاد اهداف و اصول قانون فدرال در برنامه‌ریزی فضایی

قانون فدرال اهداف و اصولی را برای برنامه‌ریزی فضایی در کشور سوییس مقرر داشته که به شرح ذیل می‌باشند:

### کاربری اقتصادی زمین

هدف اولیه و اصلی قانون فدرال، استفاده اقتصادی از زمین‌های سکونتی کشور می‌باشد. اهمیت این هدف زمانی روشن می‌شود که توجه داشت که تنها ۳۰٪ کشور (۴۲ هزار کیلومترمربع) قابل استفاده انسانی است و تنها در این فضای محدود باید نیازهای مسکن، اشتغال، حمل‌ونقل، تفریح و فراغت، کشاورزی و حفاظت طبیعی و ... پاسخ داده شود. به طور کلی هدف کاربری اقتصادی زمین دو جنبه اصلی را شامل شده که عبارتند از:

- با توجه به توسعه و گسترش سریع سکونت‌گاه‌ها در طول دهه‌های اخیر، باید مصرف زمین محدود شده و تجمیع و تغییر کاربری در نواحی موجود راهکار اصلی برای این امر است.

- هم‌چنین به موجب فراهم آوردن هدف کاربری اقتصادی زمین باید به یک سازمان فضایی بهینه از کاربری‌های مختلف دست یافت. به عنوان نمونه، تمرکز ساختمان‌ها و ساخت و سازها و نواحی که دارای زیرساخت‌های کافی و مناسب هستند، بهتر و اقتصادی‌تر از ایجاد سکونت‌گاه‌های پراکنده که هر یک زیرساخت‌های جدا می‌خواهند است.

### هماهنگی نیازها و فعالیت‌ها

هدف دوم مطرح در قانون فدرال برنامه‌ریزی فضایی، هماهنگی کلیه فعالیت‌ها در سطوح کنفدراسیون، کانتون و کمون‌ها است که این مشارکت و همکاری در دستیابی به هدف کاربری اقتصادی زمین نیز مؤثر است. به عنوان مثال، نبود یا کم بودن همکاری و هماهنگی میان سطوح مختلف برنامه‌ریزی می‌تواند منجر به ایجاد طرح‌های غیرعملی و یا سرمایه‌گذاری‌های اشتباه شود.

### جهت‌گیری به سوی توسعه فضایی مطلوب

هدف سوم قانون فدرال در برنامه‌ریزی فضایی، جهت‌دهی اثرات فضایی به سوی توسعه‌های مطلوب است. یکی از عناصر با اهمیت در برنامه‌ریزی فضایی سوییس جهت‌دهی تمام توسعه‌ها به سمت تمرکز عدم‌تمرکز و ایجاد یک شبکه از نواحی سکونتی



فشرده در اندازه‌های متفاوت است. در ارتباط با این هدف باید نیازهای مردم و پیامدهای محیطی همزمان مورد توجه قرار بگیرد. برنامه‌ریزی فضایی هم‌چنین اقدامات مهمی را برای سیاست ساخت مسکن در ارتقای مناطق توسعه‌نیافته و سیاست کشاورزی را برای دفاع از منابع طبیعی به کار گرفته است.

### اصول برنامه‌ریزی برای کمک به تصمیم‌سازی

برای تعادل در اهداف مختلف برنامه‌ریزی فضایی، برنامه‌ریزی فضایی تعدادی اصول برنامه‌ریزی را تهیه کرده است که این اصول برای ارزیابی معیارهای تصمیم‌سازی به عنوان یک راهنما برای تعادل‌سازی میان علایق مختلف مورد استفاده قرار می‌گیرد. این اصول در ارتباط با حفاظت از چشم‌اندازها و منظر شهری از طریق زمین‌های کشاورزی، نظم‌دهی به سکونت‌گاه‌ها بر مبنای نیاز ساکنان و محدودیت‌های سکونت‌گاه‌ها به عنوان مثال از طریق مکان‌یابی خانه‌ها و محل‌های کار در نزدیکی حمل‌ونقل عمومی و مکان‌یابی ساختمان‌های عمومی با توجه به نیازهای منطقه‌ای و دسترسی مناسب به خدمات تفریحی و عمومی و ... است.

### تعادل جامع میان گرایش‌ها و علایق

تعادل میان گرایش‌ها و علایق بر مبنای اصولی است که در قانون برنامه‌ریزی فضایی آمده که عبارتند از:

- مشخص کردن تمایلات و علایق،
- ارزیابی این علایق بویژه با توجه به سازگاری آنها با توسعه فضایی مطلوب و اثرات ممکن آنها،
- توجه به تمام گرایش‌ها تا آنجا که امکان دارد،
- انتشار تعادل علایق در جملات و بیانات توجیهی و تفسیری،
- برقراری تعادل میان علایق نیازمند داشتن دانش و شناخت از هنجارهای قانونی قابل به کارگیری و دسترسی به مطالعات پایه‌ای جامع است (برنامه‌ریزی فضایی سوئیس، ۲۰۰۴).

### برنامه‌ریزی فضایی در سطح کنفدراسیون (ملی)

تا سال ۱۹۶۹ کنفدراسیون برنامه‌ای در زمینه آمایش سرزمین نداشت، قانون فدرال در

برنامه‌ریزی فضایی در سال ۱۹۷۹ مطرح شد که هدف اولیه آن تمایز میان نواحی ساخته‌شده و ساخته‌نشده و ایجاد محدودیت در گسترش پراکنده شهری در فضاهاى باز است. فلسفه این برنامه‌ریزی فضایی در این قانون برمبنای "تمرکز غیرمتمرکز" و یک الگوی سازماندهی قلمرویی به منظور توزیع متناسب جمعیت و فعالیت‌های اقتصادی در سراسر کشور است.

قانون فدرال به عنوان موجودیتی که توسط مردم در فراندوم سال ۱۹۹۹ پذیرفته شده، هم اکنون وزن قابل توجهی را به دو موضوع کلیدی در توسعه فضایی داده که عبارتند از: نگرانی در مورد توسعه پایدار و همکاری نزدیک میان کنفدراسیون، کانتون‌ها و کمون‌ها (مسئولان سطوح مختلف برنامه‌ریزی فضایی) (بولتن فضایی، ۲۰۰۴، ص ۲). برمبنای این قانون اقدامات برنامه‌ریزی فضایی که در سطح ملی (کنفدراسیون) باید صورت بگیرد، به شرح ذیل است:

### چارچوب قانون‌گذاری

در برنامه‌ریزی فضایی گستره و حوزه مسؤولیت قانون‌گذاری کنفدراسیون در ارتباط با اصول قانون فدرال مشخص می‌گردد. موارد مشخص شده در چارچوب قانون‌گذاری اشاره به تمام اقدامات برنامه‌ریزی فضایی در سطح کلان دارد و حوزه قانون‌گذاری برای موضوعات جزئی‌تر به عهده کانتون‌ها است. البته در مواردی کنفدراسیون وظیفه قانون‌گذاری برای محدوده‌های کوچکی که تأثیر قابل توجهی بر برنامه‌ریزی فضایی کل کشور دارند را برعهده دارد. اصول قانون فدرال در ارتباط با چارچوب قانون‌گذاری به شرح ذیل است:

- اهداف و اصول برنامه‌ریزی باید برای هر برنامه‌ریزی فضایی مورد توجه قرار گیرد.
- ابزار و قوانین مرتبط با فرآیند برنامه‌ریزی،
- یکپارچگی و ادغام کلیه اقداماتی که بر برنامه‌ریزی فضایی اثر دارند.
- مسایل ویژه‌ای که در ارتباط مستقیم با عملکردهای برنامه‌ریزی فضایی دارد، همچون لزوم جواز برای تمامی ساختمان‌ها و تأسیسات، محدوده مناطق مجاز ساخت و ساز، موارد استثنایی ساخت و ساز برای نواحی بیرون از مناطق ساخت و ساز و اطمینان از فراهم شدن زیرساختارها برای مناطق مجاز ساخت و ساز.

### ادغام و یکپارچگی برنامه‌ریزی فضایی کانتون‌ها

یکی از وظایف کنفدراسیون در ارتباط با برنامه‌ریزی فضایی، ادغام و یکپارچگی و مشارکت در برنامه‌ریزی فضایی کانتون‌ها است که این اقدام در درجه اول می‌تواند از طریق چارچوب قانون‌گذاری فوق و سپس از طریق تأیید و تصویب طرح‌های ساختاری کانتون‌ها توسط کنفدراسیون حاصل گردد (موگلی<sup>۱</sup>، ۲۰۰۴، صص ۳۱ و ۳۰).

#### راهنماهای سیاست برنامه‌ریزی سوئیس<sup>۲</sup>

این راهنمای سیاست برنامه‌ریزی در سال ۱۹۹۶ به موجب ارزیابی از روندهای توسعه شهری موجود توسط دولت سوئیس مطرح شده است. این راهنما گزارشی است که اصولی را به منظور هماهنگی و سازگاری ابعاد و سیاست‌های فدرال در مسایل مرتبط با برنامه‌ریزی فراهم آورده است.

در ارتباط با نتایج به‌کارگیری این راهنماها در برنامه‌ریزی فضایی می‌توان اذعان داشت، با وجود اینکه این سیاست در سال ۱۹۹۶ شکل گرفته و با وجود مشکلات حل نشده زیاد، بر اساس این سیاست توسعه‌های مطلوبی مورد توجه قرار گرفته که از آن جمله می‌توان به سیاست تجمع به کارگرفته در سطح کنفدراسیون، بهبود فرآیندهای تصمیم‌سازی به موجب هم‌جهت شدن، افزایش ارتباط و مشارکت میان مسؤولان فدرال، کانتون‌ها و کمون‌ها اشاره نمود (بولتن فضایی، ۲۰۰۴، صص ۱۰-۱۲). موارد مطرح در این راهنماها در سطح شهر و روستا به شرح ذیل است:

#### نواحی شهری

راهنمای پیشنهاد شده در سطح مناطق شهری، شامل بازسازی و نوسازی مراکز شهری و تأکید بیش‌تر بر کاربری منطقی زمین، محدود کردن پراکنش شهری بی‌نظم و بنانه‌داری شبکه‌های روستا - شهری برای دستیابی به یک شبکه‌ای از شهرها با اندازه‌های متفاوت (شهرهای کوچک و متوسط) است. در ارتباط با مناطق شهری موضوع تراکم یکی از موضوعات اصلی است که به دنبال آن دولت فدرال در سال ۲۰۰۱ "گزارش تراکم" را منتشر نمود که در این گزارش گسترده‌ای از سیاست‌های مرتبط با تراکم شامل سیاست‌های

1. Muggli

2. Swiss Planning Policy Guidelines

فضا، حمل و نقل، اجتماعی و محیطی آورده شده است.

### نواحی روستایی

این راهنماها در سطح مناطق روستایی، نقش‌هایی را برای ۴۰ منطقه روستایی تعیین نموده که تأکید اصلی در آنها بر توسعه پایدار و به طور ویژه در هماهنگی فعالیت‌های کشاورزی و حفاظت از چشم‌اندازهای طبیعی و محدود نمودن پراکنش است. به عنوان نمونه، در ناحیه روستایی میتلند با ویژگی‌های تمرکز بازرگانی و صنعت در نواحی روستایی با دسترسی مناسب به خطوط ریلی و ممانعت از گسترش پراکنده و شدت استفاده از زمین کشاورزی اهدافی همچون افزایش فرصت‌های رشد روستا به عنوان سکونت‌گاه‌های روستایی، حفظ کیفیت زندگی و تعریف کردن پراکنش تعریف شده است. در جدول ذیل استراتژی‌های دنبال شده در چهار ناحیه روستایی را می‌توان مشاهده نمود.

اهداف سیاسی	ویژگی‌ها	نواحی روستایی
<ul style="list-style-type: none"> <li>- افزایش پتانسیل رشد در روستاها.</li> <li>- حفظ کیفیت زندگی.</li> <li>- توقف پراکنش و پراکنده‌گی.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تمرکز بر بازرگانی و صنعت در نواحی روستایی با دسترسی خوب به راه‌آهن.</li> <li>- پراکنش و استفاده بالا از زمین‌های کشاورزی.</li> </ul>	میتلند (Mittelland)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- محدود کردن توسعه.</li> <li>- استفاده از زیبایی‌های طبیعی برای توریست و فعالیت‌های تفریحی طبیعی.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- بر مبنای صنایع کوچک و متوسط مقیاس همراه با مناظر طبیعی جذاب.</li> </ul>	منطقه جورا (Jura region)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- حفظ تنوع بیولوژیک.</li> <li>- فراهم کردن تسهیلات فراغتی در طبیعت.</li> <li>- بهبود زیرساخت‌ها در مراکز منطقه‌ای.</li> <li>- بهبود حمل و نقل عمومی و سیستم‌های ارتباط تلفنی.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- دارای نواحی کشاورزی، اما در فشار توسعه با اهداف صنعتی، سکونت و توریست.</li> </ul>	پری آلپ (Pre-Alps)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- بهبود شرایط زندگی در روستاهای کوهستانی از طریق فراهم آوردن سیستم‌هایی برای روستاهای کوچک.</li> <li>- حفظ مناظر و زمین‌های کشاورزی کوهستانی.</li> <li>- محدود کردن پراکنش در مناطق توریستی و کاهش ترافیک ناشی از توریست.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- بالا بودن تنوع طبیعی، میراث فرهنگی و مناظر سنتی.</li> <li>- بالا بودن قابلیت برای توریست.</li> </ul>	آلپ (Alps)

جدول شماره ۲: استراتژی‌هایی برای نواحی روستایی بر مبنای راهنماها

منبع: (اداره فدرال سوییس در برنامه‌ریزی فضایی).

این نواحی روستایی از یک سو در معرض گسترش حومه شهرها هستند و از سوی دیگر ۲۵٪ ساختمان‌های مربوط به فعالیت کشاورزی که در بیرون از مناطق روستایی واقع شده‌اند، به جهت کاهش فعالیت‌های کشاورزی و جمعیت روستایی منجر به تبدیل استفاده آنها به اهداف غیر از کشاورزی شده است (مسکن ثانویه، توریسم، فعالیت‌های صنعتی سبک و تجاری و...). لذا در قوانین تدوین شده سال ۱۹۹۶ نوع استفاده‌های مجاز از این ساختمان‌ها مشخص گردیده است (برنامه‌ریزی توسعه اقتصادی کنفدراسیون سوئیس، ۲۰۰۲، صص ۸۸ و ۹۱).

### سیاست تمرکز در سوئیس

در پایان سال ۲۰۰۱ کنفدراسیون اقدامات و اصولی را در جهت کمک به حل مشکلات و فراهم آوردن حمایت از مراکز شهری به کارگرفت. اصول کنفدراسیون در این زمینه سه هدف اصلی را دنبال می‌کند که عبارتند از:

- اول: جاذبه‌ها و امنیت شهری باید افزایش یابد.
- دوم: هر تلاشی برای ایجاد و حفظ سیستم عدم تمرکز شهری با حمایت متقابل و مکمل از شهرها با اندازه و عملکردهای مختلف باید به کار گرفته شود.
- سوم: رشد تمرکز در بخش بزرگی از مرزهای موجود (توسعه شهری درونی) باید حفظ گردد؛ زیرا ادامه یافتن پراکنش شهری به دلایل محلی، برنامه ریزی و اقتصادی نامطلوب است.

برای تحقق این سیاست در کشور ۲ عنصر کلیدی همکاری و مشارکت میان مسؤولان در سطوح مختلف و در داخل هر سطح (همکاری و مشارکت افقی و عمودی) ضروری است. (بولتن فضایی، ۲۰۰۴، صص ۱۳ و ۱۵).

### تهیه طرح‌هایی با تأثیرات ملی

#### طرح توسعه فضایی اروپا<sup>۱</sup>

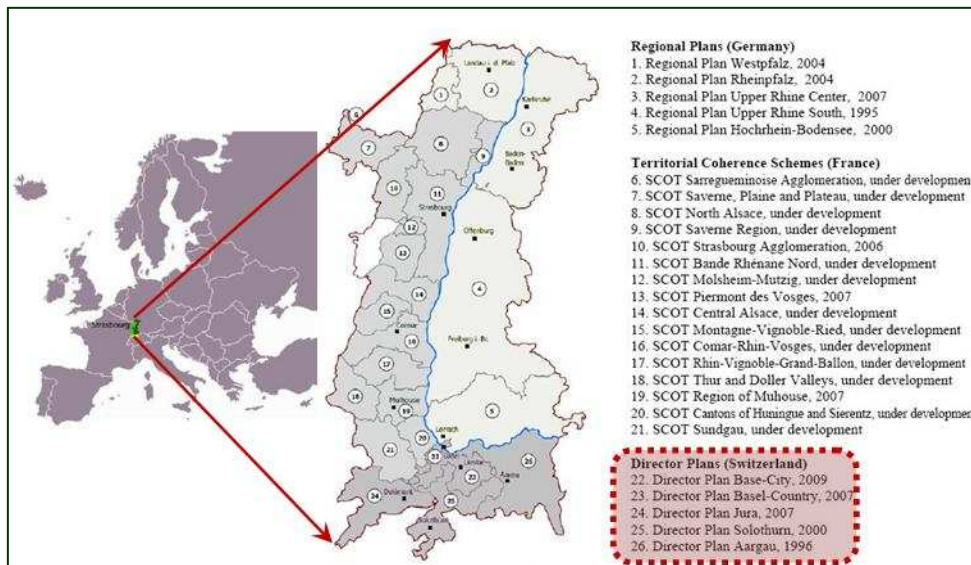
- این طرح در سطحی فراملی مطرح شده و ۳ هدف اصلی را دنبال می‌کند:
- یک توسعه شهری چند مرکزی و ایجاد یک ارتباط جدید میان شهر و نواحی روستایی،
  - دسترسی مساوی به زیرساخت‌ها برای تمام مناطق اروپایی،

- مدیریت صحیح میراث فرهنگی و طبیعی،

این اهداف مشترک میان کشورهای اتحادیه اروپا و سوییس برقرار گردید و به موجب این طرح شهرهای سوییس در ارتباط با یک شبکه شهری منسجم اروپایی قرار گرفتند، به عبارت دیگر، شهرها در یک شبکه گسترده از فعالیت‌های اقتصادی و حمایت متقابل از یکدیگر واقع شدند (برنامه‌ریزی توسعه اقتصادی کنفدراسیون سوییس، ۲۰۰۲، صص ۹۱ و ۹۲).

- برنامه‌ریزی منطقه‌ای در منطقه آپراهرین<sup>۱</sup>

این طرح به جهت کنترل پراکنش شهری و حفاظت از چشم‌اندازهای شهری، حفظ نواحی طبیعی، نواحی کشاورزی، حفظ زمین و توسعه حمل‌ونقل عمومی تهیه شده است. این طرح در سال ۲۰۰۲ برای مشارکت در منطقه آپراهرین (منطقه‌ای با ۲۱۵۱۸ k.m و جمعیت ۵ میلیون نفر) است. که بر مبنای این طرح ۲۶ منطقه تعریف شده که ۵ تا از این طرح‌های مدیریتی در کشور سوییس واقع شده است. (پابلو، ۲۰۰۸، صص ۳ و ۲).



تصویر شماره ۵: موقعیت منطقه و طرح‌های تعریف شده برای کشور سوییس

منبع: (پابلو، ۲۰۰۸)

## برنامه‌ریزی فضایی در سطح کانتون (منطقه‌ای)

بر مبنای متن سازمان فدرال، کانتون‌ها مسؤول فعلی تهیه برنامه‌ریزی فضایی هستند. اقداماتی که در سطح کانتون‌ها در ارتباط با برنامه‌ریزی فضایی انجام می‌گیرد، عبارتند از:

### برنامه‌ریزی فضایی و مقررات ساخت و ساز

همان‌طور که پیش‌تر اشاره گردید، قانون فدرال تنها شامل اصول‌هایی در ارتباط با برنامه‌ریزی فضایی است و قوانین در آن مطرح نمی‌گردد، لذا در سطح کانتون، مسؤولان وظیفه دارند که به وضع، تصویب و اجرای قوانینی با توجه به اصول مطرح در قانون فدرال بپردازند.

یکی از اقدامات مطرح برنامه‌ریزی فضایی در سطح کانتون، تدوین مقررات ساختمانی همچون مقررات ساختمان‌سازی عمومی، مقررات ساخت جاده و مقررات زمین می‌باشد.

### طرح ساختاری کانتون

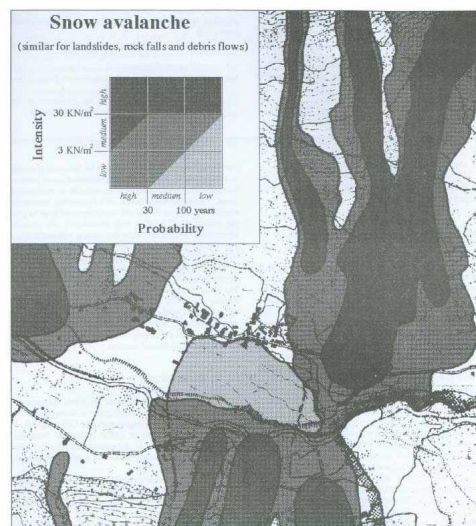
از ابزارهای اصلی برنامه‌ریزی فضایی در سطح کانتون طرح ساختاری<sup>۱</sup> است که لزوم تهیه این طرح از سال ۱۹۷۹ مطرح شد. این طرح مشخص‌کننده آن است که چطور و چه هنگام اقدامات عمومی که اثر فضایی دارند، باید به انجام برسند. طرح ساختاری یک نتیجه کلی از یک شرایط ایده‌آل در قلمرو کانتون‌ها نبوده، بلکه این طرح فرآیندی برای ادغام و هدایت مراحل بعدی توسعه فضایی بوده و در یک نقشه محتوای طرح ساختاری مشخص و تعریف می‌شود. طرح‌های ساختاری ممکن است بر شبکه حمل‌ونقل عمومی، نواحی حفاظتی بااهمیت در سطح کانتون و سایت‌هایی برای دفع فاضلاب و ... متمرکز شود. این طرح ترکیبی از متن و نقشه است و از بخش‌های مختلف همچون طرح توسعه شهری، و چشم‌انداز و طرح حمل و نقل و... تشکیل شده است. این طرح‌ها هر ۱۰ سال یکبار مورد بازنگری قرار می‌گیرند (موگلی، ۲۰۰۴، صص ۵ و ۴). در ارتباط با اهداف این طرح می‌توان به استفاده اقتصادی از نواحی با زمین محدود، هم‌جهت کردن تمام فعالیت‌های مسؤولان فدرال، کانتون‌ها و کمون‌ها با اثرات فضایی و توسعه مطلوب فضایی در تمام سطوح اشاره نمود (برنامه‌ریزی برای توسعه اقتصادی کنفدراسیون سوئیس، ۲۰۰۲، ص ۹۵).

طرح ساختاری کانتون‌ها توسط شورای فدرال به تصویب می‌رسد (نیومن، ۱۳۸۷، ص ۹۷)

بدین ترتیب که شورای فدرال طرح‌های ساختاری و اصلاحات بعدی آنها را در صورتی که با این قانون مغایرت نداشته و به‌ویژه به آن دسته از وظایف کنفدراسیون و کانتون‌های همسایه که اجرای آنها در سازماندهی سرزمین اثر دارد، توجه کافی شده باشد را به تصویب می‌رساند. تصویب این طرح توسط شورای فدرال طرح‌ها را برای مقامات فدرال و کانتون‌های همسایه الزام‌آور می‌سازد (توفیق، ۱۳۸۴، ص ۱۰۷). کانتون‌ها هر چهار سال یکبار دفتر فدرال را از وضع کارهای مربوط به طرح ساختاری و تغییرات مهم مطالعات پایه مطلع می‌سازند و اگر کانتون‌ها بخواهند طرح ساختاری خود را اصلاح یا تغییر دهند باید موضوع را به اطلاع دفتر فدرال برسانند.

#### برنامه‌ریزی کاربری زمین و بررسی نواحی پرخطر

به دلیل قرارگیری کشور سوئیس در رشته‌کوه‌های آلپ، این کشور یکی از مناطق مستعد خطرانی همچون زمین‌لرزه، سیلاب، بهمن و جریانات باد شدید و ... است. لذا در قانون فدرال، کانتون‌ها موظف به تهیه نقشه‌های محدوده‌های خطر و منطقه‌بندی سیلاب‌ها، بهمن و ... به منظور محدود نمودن توسعه در نواحی مستعد خطر هستند، به عبارتی دیگر، نواحی با خطر بالای طبیعی باید نقشه‌های خطر را در مقیاس منطقه‌ای و محلی تهیه نمایند (سازمان جهانی<sup>۱</sup>، صص ۶۱ و ۶۵).



تصویر شماره ۶: نمونه‌ای از نقشه‌های تعیین نواحی خطر  
منبع: (همان)

1 . WMO (world meteorological organization)



### برنامه‌ریزی فضایی در سطح کمون‌ها (محلی)

از اقداماتی که در سطح کمون‌ها انجام می‌گیرد و در قالب اقدامات برنامه‌ریزی فضایی قرار می‌گیرد، تهیه برنامه و طرح کاربری زمین است. طرح‌های کاربری زمین باید قانون فدرال برنامه‌ریزی فضایی و پیشنهادات و الزامات موجود در طرح ساختاری را در نظر بگیرند. مقررات طرح‌های کاربری زمین خیلی جزئی‌تر از طرح‌های ساختاری است. به علاوه در تهیه این طرح‌ها باید استانداردهای قانون محیطی نیز در نظر گرفته شود. این طرح‌ها شیوه استفاده از زمین را تعیین می‌کنند و در درجه نخست نواحی ساخت‌وساز، نواحی کشاورزی و نواحی حفاظتی را مشخص ساخته و شیوه استفاده آبی آنها را تعیین می‌نمایند (توفیق، ۱۳۸۴، ص ۱۰۷).

یکی دیگر از اقدامات کمون‌ها فراهم آوردن سرمایه برای زیرساخت‌های زمین ساختمانی است که معمولاً مالکان زمین‌ها در فراهم آوردن این امکانات مشارکت دارند. ساخت و ساز در نواحی بیرون از نواحی مجاز برای ساخت و ساز باید با توجه به قانون فدرال صورت بگیرد.

اگرچه کمون‌ها مسئولیت تهیه طرح کاربری زمین را برعهده دارند، ولی باید به طرح‌های ساختاری در سطح بالاتر خود توجه کنند، به طوری که در طرح‌های ساختاری الزامات و پیش‌نیازهای برنامه‌ریزی کاربری زمین مشخص می‌شود. در ارتباط با شیوه ارتباط کانتون‌ها و کمون‌ها باید به این نکته اشاره نمود که کانتون‌ها دستورالعمل‌ها را برای کمون‌ها تهیه نموده و برنامه‌های آنها را تصویب می‌نمایند (نیومن، ۱۳۸۷، ص ۹۷). به طوری که یکی از مقامات کانتون مسئول تصویب طرح کاربری زمین و اصلاحات آن خواهد شد، به طوری که این مقام وظیفه مطابقت طرح را با طرح ساختاری مصوب شورای فدرال داشته و با تصویب طرح از سوی مقام کانتون، توجه به این طرح برای همگان الزام‌آور می‌شود (توفیق، ۱۳۸۴، ص ۱۱).

## نتیجه

پایه برنامه‌ریزی فضایی در سوییس قانون اساسی فدرال در سال ۱۹۶۹ است که تأکید بر خودفرمانی محلی و اصل دموکراتیک دارد. اقدامات برنامه‌ریزی فضایی این کشور به موجب نحوه تقسیمات سیاسی آن در سه سطح کنفدراسیون (ملی)، کانتون (منطقه‌ای) و کمون (محلی) انجام می‌شود و به موجب قانون فوق، کنفدراسیون تنها مسئولیت قانون‌گذاری برای برنامه‌ریزی فضایی و تدوین طرح ویژه مرتبط با مسایل ملی را داشته و در یک سطح پایین‌تر کانتون‌ها به ارایه یک راهنما یا طرح ساختاری و واگذاری مسایل اجرایی به کمون‌ها را به عهده دارند و کمون‌ها نیز در پایین‌ترین سطح به طرح‌های اجرایی همچون طرح برنامه‌ریزی کاربری زمین خواهند پرداخت.

به طور کلی، اقدامات برنامه‌ریزی فضایی در سطح کنفدراسیون شامل تدوین چارچوب قانون‌گذاری، ادغام و یکپارچگی برنامه‌ریزی فضایی کانتون‌ها از طریق تصویب طرح‌های ساختاری کانتون‌ها، تهیه راهنمای سیاست برنامه‌ریزی سوییس در سطح شهری و منطقه‌ای، تهیه طرح‌های با تأثیرات ملی و طرح‌ها و استراتژی‌های بخشی مرتبط با اقدامات فدرال است. اقدامات برنامه‌ریزی فضایی در سطح کانتون، تصویب قانون اجرایی کانتون‌ها براساس قانون فدرال (برنامه‌ریزی فضایی و مقررات ساختمانی)، تهیه طرح ساختاری به عنوان ابزار اصلی برنامه‌ریزی و مشارکت و همکاری با دولت فدرال در اقدامات مربوط به برنامه‌ریزی فضایی است. اقدامات برنامه‌ریزی فضایی که در سطح کمون انجام می‌گیرد، شامل تهیه طرح کاربری زمین می‌شود.

## منابع و ماخذ

۱. برازش، محمودرضا (۱۳۸۸)، "آشنایی با کشورهای جهان: سوئیس" مشهد، انتشارات آفتاب هشتم.
۲. توفیق، فیروز (۱۳۸۴)، "آمایش سرزمین تجربه جهانی و انطباق آن با وضع ایران" تهران، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.
۳. نیومن، پیتر و اندی تورنلی (۱۳۸۷)، "رقابت بین‌المللی نظام‌های ملی و طرح‌های برنامه‌ریزی"، ترجمه عارف اقوامی مقدم، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
4. Hauri, Ernst (2007), "*Spatial Planning in Switzerland*", Federal Development of Economic affairs FDEA – Federal Office for Housing FOH, Committee on Housing & Land Management, Available from [http://www.vlp-aspan.ch/content/home/files/spatial\\_planning.pdf](http://www.vlp-aspan.ch/content/home/files/spatial_planning.pdf)
5. Keller, Peter (2006), "*Which Education for Which Planning in Switzerland?*", Institute of Urban Design, Network City and Landscape, Available from <http://e-collection.ethbib.ethz.ch/eserv/eth:29539/eth-29539-01.pdf>
6. Muggli, Rudolf (2004), "*Spatial planning in Switzerland: a short introduction*", Bern: director Swiss Planning Association, Available from <http://www.vlp-aspan.ch/files/documents/landusech.pdf>
7. OECD (2002), "*OECD Territorial Review: Switzerland*", Available from <http://www.oecd.org/dataoecd/34/16/35205769.pdf>
8. Pablo, A. Diezde & M. Camina del Amo (2008), "*Regional planning in Europe landscape as a tool for spatial planning*", Franco-German-Swiss conference of the upper Rhine, Available from [http://www.cityfutures2009.com/PDF/39\\_Diez\\_Ahinoa.pdf](http://www.cityfutures2009.com/PDF/39_Diez_Ahinoa.pdf).
9. Spatial Bulletin (2004), "*international societies of city & regional planners Federal Office for Spatial Development*", Spatial planning, Geneva, Switzerland.
10. Tang, Xi & Lorenz Hurni (2007), "*regional spatial planning MAPS: a sino-swiss comparison of cartographic visualization methodologies*", Institute of Cartography Swiss Federal Institute of Technology (ETH), Available from [http://icaci.org/documents/ICC\\_proceedings/ICC2009/html/nonref/22\\_2.pdf](http://icaci.org/documents/ICC_proceedings/ICC2009/html/nonref/22_2.pdf).
11. VLP (2004), "*Spatial planning in Switzerland*", Available from [http://www.vlp-aspan.ch/content/home/files/spatial\\_planning.pdf](http://www.vlp-aspan.ch/content/home/files/spatial_planning.pdf)
12. World Meteorological Organization (WMO) (1999), "*Comprehensive Risk Assessment for Natural hazards*", Available from <http://www.wmo.ch>.