



مجله‌ی برنامه‌ریزی و توسعه گردشگری

سال ششم، شماره‌ی ۲۳، زمستان ۱۳۹۶

صفحات ۵۸-۳۱

تحلیل تطبیقی ساختار مدیریت برنامه‌ریزی خانه‌های دوم در کشورهای منتخب^۱

الهه انزایی^۲

قدیر فیروزنیا^۳

عبدالرضا رکن‌الدین افتخاری^۴

مهدی پورطاهری^۵

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۰۳/۰۶ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۱۲/۲۱

چکیده

در دهه‌های گذشته با توجه به افزایش نقش گردشگری، کشورها به مدیریت و تدوین سیاست‌های مناسب برای توسعه پایدار گردشگری پرداختند. هدف این مقاله مقایسه ساختار مدیریت و برنامه‌ریزی گردشگری خانه‌های دوم در کشورهای منتخب می‌باشد و تلاش می‌شود نقاط قوت و ضعف نظام برنامه‌ریزی گردشگری خانه‌های دوم ایران در مقایسه با این کشورها (کشورهای پرتغال، آفریقا جنوبی، ترکیه و برزیل که بر اساس معیارهای مبتنی بر نظریه فایول مقایسه شده است) مشخص شود. نتایج این تحقیق که با استفاده از روش تطبیقی با تحلیل کیفی با شیوه تحلیل محتوا، انجام شده مشخص نموده است که در ایران دو دسته مشکلات عام (مربوط به سطح کلان برنامه‌ریزی در کشور، مانند: نگرش برنامه‌ریزی جامع، بخشی بودن و ...) و مشکلات در سطح منطقه‌ای (ساختار برنامه‌ریزی و مدیریتی در سطح مجموعه مناطق روستایی، مانند: عدم و یا مشارکت کم محلی، عدم وجود الگوی بومی و ...) در زمینه گردشگری روستایی و خانه‌های دوم وجود دارد.

واژه‌های کلیدی: مدیریت برنامه‌ریزی، خانه‌های دوم، گردشگری روستایی.

۱. این مقاله برگرفته از رساله دکتری نویسنده اول با عنوان «طراحی الگوی برنامه‌ریزی فضایی توسعه‌ی خانه‌های دوم نواحی جنگلی شمال ایران» می‌باشد.

۲. نویسنده مسئول: دانشجوی دکترای جغرافیا و برنامه‌ریزی روستایی دانشگاه پیام نور تهران (anzaei.elaha@gmail.com)

۳. دانشیار دانشگاه پیام نور تهران

۴. دانشیار دانشگاه تربیت مدرس تهران

۵. دانشیار دانشگاه تربیت مدرس تهران

مقدمه

مدیریت فرآیند سازماندهی و هدایت جامعه از طریق شکل دهی سازمانها و نهادهای دست اندرکار برای اداره جامعه است. سکونتگاه‌های روستایی به مثابه واحدهای تماس و تبادل فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی آینه تمام‌نمایی از مناطق روستایی هستند (افتخاری و همکاران، ۱۳۸۹: ۹). در این چارچوب، یکی از مسایل مدیریتی امروز در مناطق روستایی، چگونگی مدیریت استفاده مناسب از اراضی و چشم‌اندازهای زیبای مناطق روستایی است. استفاده از اراضی روستایی ابعاد گوناگونی دارد، اما یکی از مهم‌ترین و در حال گسترش‌ترین استفاده از این اراضی، بعد تفریحی و گردشگری می‌باشد. این نوع استفاده از اراضی، از طریق ایجاد خانه‌های دوم در مناطق روستایی و اقامت طولانی‌تر گردشگر نسبت به انواع دیگر گردشگری، تأثیر زیادی در پایداری اراضی و نواحی روستایی گذاشته و می‌گذارد. در بسیاری از کشورها در شیوه مدیریت برنامه ریزی توسعه خانه‌های دوم تلاش می‌شود که با حداقل تأثیرات منفی بر محیط زیست مواجه شوند و از این رو هر نوع کاربری اراضی بر اساس برنامه‌های توسعه پایدار تعیین می‌شود، تا جایی که در بسیاری از کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه، به دلیل اتخاذ مدیریت سبز، روند گسترش خانه‌های دوم توانسته است تأثیرات مثبت پایداری را در نواحی گردشگری داشته باشد

اما با وجود گذشت نزدیک به دو دهه از رشد سریع خانه‌های دوم در نواحی روستایی ایران، متأسفانه مدیریت برنامه ریزی پایدار بر این نوع از گردشگری در نواحی روستایی انجام نشده است؛ که نتیجه آن اثرات منفی توسعه‌ی خانه‌های دوم در ابعاد مختلف در نواحی روستایی است. با توجه به مطالب بیان شده، یکی از مشکلات مدیریت برنامه ریزی در امور روستایی ایران، مسأله‌ی چگونگی شیوه مدیریت برنامه ریزی گردشگری روستایی بالاخص حوزه خانه‌های دوم می‌باشد. با این توصیف، مطالعه‌ی دقیق تجربیات مدیریت برنامه ریزی خانه‌های دوم در کشورهای دیگر می‌تواند پایه‌های آموزه‌های تجربی را برای پی ریزی ساختار شیوه مدیریتی پایدار با شرایط ایران فراهم سازد. بر این اساس هدف این مقاله شناخت تفاوتها و تشابهات، چالشها و نقاط قوت نظام برنامه ریزی گردشگری روستایی با تأکید بر خانه‌های دوم ایران، از طریق مطالعه تطبیقی ساختار مدیریت برنامه ریزی گردشگری خانه‌های دوم روستایی با ساختار مدیریت برنامه ریزی گردشگری خانه‌های دوم روستایی کشور های مورد مطالعه آفریقای جنوبی - پرتغال - برزیل و ترکیه است.

ادبیات نظری

مدیریت فرآیند به کارگیری مؤثر و کارآمد منابع مادی و انسانی در برنامه ریزی، سازماندهی منابع و امکانات، هدایت و کنترل است که برای دستیابی به اهداف سازمانی و بر اساس نظام ارزشی مورد قبول صورت می‌گیرد. هانری فایول اولین کسی بود که فراگرد مدیریت را به وظایف یا کارکردهایی تقسیم کرد. او پنج وظیفه اساسی را در مدیریت تشخیص داد: ۱- برنامه ریزی:

یعنی پیش‌نگری و تدارک وسایل برای عملیات آینده؛ ۲- سازماندهی: یعنی ترکیب و تخصیص افراد و منابع دیگر برای انجام دادن کار؛ ۳- رهبری: یعنی هدایت و جهت‌دهی افراد در انجام دادن کار؛ ۴- هماهنگی یعنی به هم پیوستن و وحدت بخشیدن همه فعالیتها و کوششها؛ ۵- کنترل: یعنی رسیدگی به اینکه آیا کلیه امور طبق مقررات و دستورات صوت می‌گیرد یا نه (فایول^۱، ۱۹۸۵: ۸۲). با این توصیف، مدیریت برنامه‌ریزی توسعه خانه‌های دوم طبق تعریف افتخاری از مدیریت برنامه‌ریزی، عبارت است از فرآیند برنامه‌ریزی، سازماندهی، رهبری و کنترل تلاشهای اعضای جامعه، گروه، سازمان و استفاده کردن از سایر منابع برای رسیدن به هدفهای مشخص و اعلان شده برای توسعه‌ی مناسب خانه‌های دوم، به عبارت دیگر فرایند کسب، به کارگیری و استفاده از منابع حیاتی و ضروری گوناگون و حمایت از هدفهای گروه، سازمان و جامعه در جهت توسعه‌ی مناسب خانه‌های دوم می‌باشد (افتخاری، ۱۳۸۹: ۱۲۳). در این چارچوب لازمه‌ی دستیابی به مدیریت پایدار منابع و چشم‌اندازهای طبیعی زمین در خانه‌های دوم پایبندی به معیارهای الگوی توسعه پایدار گردشگری بصورت فرایندی در روند توسعه آن است (گارتنر^۲، ۲۰۰۶: ۱۶۸). در این ارتباط تجربه مدیریت برنامه‌ریزی گردشگری روستایی، نشان از انتخاب ساختار شیوه مدیریتی پایدار است؛ به عنوان نمونه اتحادیه اروپا برنامه‌ی لیدر را در چارچوب برنامه‌ریزی فضایی نهادی برای پشتیبانی از توسعه‌ی روستایی و غلبه بر مشکلات پیش روی کشاورزی در کشورهای عضو به مورد اجرا گذاشته است. لیدر در چارچوب برنامه‌های ۵-۶ ساله از سال ۱۹۹۱ آغاز گردید و چهارمین برنامه‌ی آن (۲۰۰۷-۲۰۱۳) به پایان رسیده است (رضوانی و بیات، ۱۳۹۳: ۱۶). یا در کشورهای اسکانداویجی توسعه‌ی گردشگری روستایی بر اساس برنامه‌ریزی منطقه‌ای می‌باشد. در طول قرن بیستم در این کشورها سیاست‌هایی از جمله افزایش مرخصی‌های تعطیلاتی و افزایش امکانات در روستاهای گردشگری برای کارمندان، جهت توسعه گردشگری روستایی ایجاد شده است (هالکیر^۳، ۲۰۱۳: ۲۱) یا در کشور اسپانیا قوانین مربوط به گردشگری روستایی بر اساس حکمروایی خوب یا منطقه‌ای انجام می‌شود. بر این اساس هر منطقه دارای قوانین گردشگری روستایی مربوط به خود می‌باشد. انتخاب رویکرد مناسب برای گردشگری روستایی، بر اساس نظر کارشناسان در هر منطقه می‌باشد (فمنندز^۴ و گارسیا^۵، ۲۰۱۱: ۴۳۲).

یا در اسکاتلند، مدیریت برنامه‌ریزی با رویکرد زیست‌محیطی و افزایش ارزش‌های فضایی محیط روستایی اهمیت زیادی دارد. این شیوه مدیریت برنامه‌ریزی معتقد است بسیاری از قوانین حاشیه‌ای در زمینه‌ی حفاظت از محیط زیست باید مدیریت شود و به سمت این رویکرد هدایت شود که آسیب‌پذیری اکوسیستم طبیعی، (محیطی) کمتر شود. در واقع الگوی فعلی مدیریت برنامه

¹ Fayol's

² Gartner

³ Halkier

⁴ Fernández

⁵ Garcia

ریزی اراضی روستایی در اسکاتلند طیفی از الگوهای مدیریت برنامه ریزی کاربری اراضی می باشد (گلنت^۱ و دیگران، ۲۰۱۵: ۲۲۲-۲۲۳ و ۲۸۲-۲۸۳)

با این توصیف باید گفت تجربه کشورها نشان می دهد که در زمینه ی مسائل مربوط به روستا و به ویژه گردشگری خانه های دوم اصول زیر را مدنظر قرار می دهند: - **مدیریت مشارکت محلی در برنامه ریزی**: امروز مدیریت محلی برنامه ریزی توسعه خانه های دوم با رهیافت حکم روایی محلی درجهان پذیرفته شده است، چرا که این امر مرتبط با بستر محیطی و در جهت بهره مندی از توسعه انسانی پایدار است. دراین پیوند توسعه انسانی پایدار با بستر محیطی، مدیریت یا رهیافت حکم روایی خوب، بر اصولی مانند مشارکت جویی و پاسخگویی تاکید می کند و دستورالعمل های مبتنی برخرید جمعی مشارکتی ذینفعان برای توسعه مناسب خانه های دوم مورد نظر قرارمی گیرد. بنابراین با چنین رویکردی در توسعه ی مناسب خانه های دوم فقط یکی از بازیگران (دولت، مردم محلی و مالکان خانه های دوم) دخالت ندارند بلکه برای توسعه ی مناسب خانه های دوم همه این بازیگران به همدیگر وابسته می باشند (به نقل از افتخاری و همکاران، ۱۳۸۹: ۲۳۹). - **الگوی بومی مدیریت حل مسائل**: برابر ادبیات موجود، حضور فرایندی ذینفعان در فرایند مدیریت برنامه ریزی به پر رنگ شدن مشارکت در سطح محلی می انجامد و با مشارکت حداکثری شهروندان زمینه دست یابی به الگوی بومی مدیریت محلی فراهم می شود. به عنوان نمونه در این نوع مدیریت که نمایشی از چگونگی دست یابی به سازو کار مناسب برای مکان گزینی خانه های دوم است تشخیص و تعیین ظرفیت در ابعاد مختلف و ترجیحات جمعی، حفظ میراث های فرهنگی و طبیعی از طریق حفظ منظر روستا توجه به حفظ چشم انداز طبیعی و توجه به سیاست گذاری، توجه به برنامه ریزی فضایی، مشارکت حداکثری مردم در فرآیند برنامه ریزی بطور عملی به مورد اجرا گذارده می شود (با اقتباس از رستسکی^۲ و دیگران، ۲۰۱۲).؛ - **نقش دولت در ساختار برنامه ریزی**: در دهه های اخیر ساختار مدیریت در مسائل روستایی دچار تحول شده است. مدیریت برنامه ریزی گردشگری خانه های دوم در آستانه قرن بیست و یکم دچار تغییراتی شده است که مهم ترین ویژگی آن کاهش نقش دولت و افزایش نقش حکمروایی محلی و تسهیل گری دولتها است (با اقتباس از وودز^۳، ۲۰۰۵: ۱۶۰). درواقع دولت گرایی که با ساختار مدیریتی و برنامه ریزی متمرکز با مشارکت حداقلی مردم محلی به مدیریت در مورد مسائل گردشگری در روستا می پرداخت (با اقتباس از وودز و گودوین^۴، ۲۰۰۳: ۵۲) جای خود را به مشارکت حداکثری دموکراتیک مردم محلی با برنامه ریزی محلی ومنطقه ای داد که در آن حکمروایی محلی با در نظر گرفتن چارچوب های ملی به هماهنگی درون وبرون سازمانی می پردازد و به رنامه ریزی از پایین به بالا و در نظرگرفتن

¹ Gallent

² Risteski

³ Woods

⁴ Goodwin

مزیت‌ها و ترجیحات مردم و مزیت مکان‌ها صورت می‌گیرد (با اقتباس از گرگوری^۱ و دیگران، ۲۰۰۹: ۳۱۱). - سطوح برنامه‌ریزی و روابط بین سطوح: برابر متون نظام برنامه‌ریزی در کشورهای با ساختار متمرکز، تنظیم و اجرای راهبردها و سیاست‌های توسعه به صورت متمرکز است. برنامه‌ریزی در سطوح منطقه‌ای و محلی نیز متأثر از این سیستم متمرکز بوده و طرح‌ها و پروژه‌ها در چارچوب برنامه‌ی ملی واز بالا به پایین و با حداقل مشارکت شهروندان تهیه می‌شوند. اما الگوی نظام برنامه‌ریزی در کشورهای با ساختار غیر متمرکز حداقل یک ساختار سه سطحی شامل سطح ملی، سطح منطقه‌ای و سطح محلی را برای برنامه‌ریزی موثر روستایی پیشنهاد می‌کنند. در این نوع نظام، برنامه‌ریزی در سطح ملی شامل سیاست‌گذاری‌های راهبردی کلان توسعه، شیوه‌همه‌نگی بین‌بخشی، بسیج و تجهیز و تخصیص منابع براساس اصول آمایش است. در واقع در یک ساختار فدرال، قوانینی مطابق قانون اساسی، ماهیت این نقش و تقسیم کارکردها را از طریق ایالت‌ها و استان‌ها انجام می‌دهند. این در حالی است که در یک سیستم غیر فدرال این اقدام حق ویژه دولت مرکزی است (فائو، ۱۹۸۵: ۲۷-۲۵).

روش‌شناسی تحقیق

مقاله حاضر از پژوهش‌های تطبیقی با تحلیل کیفی با شیوه تحلیل محتوا است. منظور از این نوع تحلیل، توصیف و تبیین مشابهت‌ها و تفاوت‌های شرایط یا پیامدها در بین واحدهای اجتماعی بزرگ مقیاس است (همافر و رضوانی، ۱۳۹۴: ۷۳). از تحلیل تطبیقی به عنوان فرآیندی چند بعدی، نظام مند و معطوف به بستر یاد می‌شود. در انجام این نوع مطالعات، انتخاب مورد مطالعه و مقیاس تحلیل و برنامه‌ریزی برای ایجاد شرایط یکسان از نکات کلیدی محسوب می‌شود (بنکدار و قرایی، ۱۳۹۰: ۵۸). با توجه به اینکه هدف مقاله، شناخت کاستی‌ها و قوت‌های الگوی مدیریت برنامه‌ریزی گردشگری روستایی (خانه‌های دوم) می‌باشد، برای دستیابی به این هدف، ساختار برنامه‌ریزی گردشگری روستایی (خانه‌های دوم) ایران با چهار کشور ترکیه، آفریقا جنوبی، برزیل و پرتغال مقایسه شده است. انتخاب کشورهای یاد شده بر اساس مسأله بودن مدیریت برنامه‌ریزی خانه‌های دوم در این کشورها است (هوگندام^۲، ۲۰۱۰؛ فازیتو^۳ و لوکیتال^۴، ۲۰۱۴؛ هانگ^۵، ۲۰۱۱؛ دمتئوس^۶، ۲۰۱۳؛ گورنر^۷، ۲۰۰۶). بدین سان، کشور ترکیه با توجه به شباهت وضعیت اقتصادی، آسیایی-اروپایی، نزدیکی به ایران؛ کشور آفریقا جنوبی بدلیل اینکه در بین کشورهای آفریقایی خانه‌های دوم در این کشور رواج بیشتری دارد و مسأله بودن مدیریت این نوع گردشگری در این کشور؛

¹ Gregory

² Hongsrangon

³ Fazito

⁴ Locatel

⁵ Huang

⁶ De matos

⁷ Guner

کشور برزیل نسبت به کشورهای دیگر آمریکایی بیشتر به مسأله گردشگری توجه میکند و اهمیت می‌دهد و کشور پرتغال بدلیل اینکه در بین کشورهای اروپایی دیرتر گردشگری خانه‌های دوم در آن رواج پیدا کرد و شباهت بیشتری می‌توان بین آن کشور و ایران در زمینه مدیریت گردشگری خانه‌های دوم یافت.

یافته‌های تحقیق

گام اول: ساختار مدیریت برنامه‌ریزی کلان

ایران: اولین برنامه در ایران برنامه هفت ساله عمرانی در سال ۱۳۲۷ می‌باشد. برنامه اول و دوم عمرانی قبل از انقلاب هفت ساله و برنامه‌های بعدی قبل و بعد از انقلاب همگی پنج ساله اند به غیر دو برنامه اول و دوم عمرانی قبل از انقلاب سایر برنامه‌های عمرانی و توسعه قبل و بعد از انقلاب از نوع برنامه‌های جامع بوده است. همچنین برنامه‌های عمرانی اول، دوم و سوم قبل از انقلاب و برنامه‌های توسعه سوم و پنجم بعد از انقلاب اهداف کلان و بخشی ندارد. سایر برنامه‌های کشور دارای اهداف کلان و بخشی می‌باشد به غیر از برنامه توسعه دوم بعد از انقلاب که فقط دارای اهداف کلان می‌باشد. با این توصیف برنامه‌های اول و دوم قبل از انقلاب کاملاً متمرکز بوده است. برنامه بعدی از میزان تمرکز آنها کمتر شده است، مخصوصاً برنامه‌های توسعه پنجم و ششم که جاکمیت اختیاری نیز به آن اضافه شده است. اما در حالت کلی سیستم برنامه‌ریزی کشور متمرکز و طرح‌ها و برنامه‌ها در چارچوب برنامه‌های ملی می‌باشد (برگرفته از رضوانی، ۱۳۸۲)؛

پرتغال: اولین برنامه توسعه در کشور پرتغال در سال ۱۹۶۰ تهیه شده است. پرتغال از جمله کشورهای پیشرفته‌ای است که دارای برنامه میان مدت (۴ یا ۵ ساله) است. برنامه‌ها برای بخش خصوصی ارشادی و به صورت اختیاری و برای بخش عمومی الزامی است. تاکنون یازده برنامه در این کشور اجرا شده است. همچنین تمام برنامه‌های مورد تصویب و اجرا شده در این کشور جامع می‌باشد. برنامه‌های این کشور مجموعه‌ای از اهداف به صورت کلان و در بخش‌های مختلف است که اجرای آن به صورت منطقه‌ای و فدرال است که ریاست هر فدرال بر عهده‌ی نخست‌وزیر می‌باشد (الدن^۱ و پیرس^۲، ۱۹۹۶: ۲۶).

برزیل: برزیل جزء پنج کشور برتر جهان از بعد اقتصادی می‌باشد. برنامه‌های برزیل به صورت پنج ساله بر اساس وضعیت ایالت‌ها مشخص می‌شود برنامه توسعه پایدار تهیه شده در سال ۲۰۰۳ در برزیل مبنای برنامه‌ریزی جدید در این کشور قرار گرفت. از آن زمان به بعد این برنامه با قرار گرفتن در برنامه ملی، در صدد تهیه سیاست عمومی برای کشور برزیل می‌باشد. برنامه پنج ساله کشور برزیل از نوع جامع می‌باشد. اهداف در این برنامه‌ها به صورت کلان و بخشی است. اهداف

¹ Alden

² Pires

کشاورزی و صنعتی اشاره شده در این برنامه‌ها نتوانستند به طور کامل یکدیگر باشند، به طوریکه مناطق برزیل به دو بخش مدرن صنعتی و کشاورزی سنتی تقسیم شده است (استراتژی ملی برزیل، ۲۰۰۴: ۲۴).

ترکیه: اولین برنامه ترکیه در سال ۱۹۶۳ تهیه شده است. ترکیه نیز دارای برنامه پنج ساله است که آخرین برنامه آن برنامه دهم ۲۰۱۸-۲۰۱۴ است. در ترکیه برنامه‌ها به صورت ملی تهیه می‌شود، هرچند برنامه‌های منطقه‌ای نیز مورد توجه و تهیه قرار گرفته است. به طور کلی ساختار برنامه ریزی ترکیه متمرکز می‌باشد و برنامه‌های تهیه شده از نوع جامع و شامل اهداف کلان و بخشی است. همچنین برنامه برای بخش عمومی الزامی و برای بخش خصوصی، اختیاری است (اس پی او، ۱۳۹۵: ۳۵).

آفریقای جنوبی: در آفریقای جنوبی برنامه‌ها به صورت پنج ساله تهیه می‌شود. در ابتدا برنامه ریزی با تأکید بر سطح کلان و توسط دولت به صورت متمرکز انجام می‌گرفت، اما در طول زمان به تعیین راهبردها با هدف‌های ارشادی پرداخته و نقش دولت‌های محلی افزایش یافت. همچنین بدنبال این برنامه یک ارزیابی پنج ساله نیز طراحی شد تا عملکرد پنج ساله انعکاس پیدا کند. برنامه در این کشور در دو بخش کلان و بخش‌های مختلف توسعه است که به صورت جامع تهیه می‌شود (دبیرخانه کمیسیون برنامه ریزی ملی آفریقا جنوبی^۱، ۲۰۱۵).

جدول (۱): سیستم مدیریت برنامه ریزی سرزمین در کشورهای مورد مطالعه

سیستم مدیریت سرزمین			سطوح
محل	منطقه‌ای	ملی	کشورها
پیاده‌سازی طرح‌ها در سطح محلی بر اساس دستورات و سیاست‌های ملی	برنامه توسعه و عمرانی قبل از انقلاب (تعیین قطب‌های توسعه، تهیه برنامه‌های لازم، ایجاد تشکیلات و قوانین مورد نیاز)- برنامه توسعه بعد از انقلاب (توجه به بودجه بندی استانی، تفویض اختیارات مالی و اداری به مناطق (موفقیت چندانی نداشته))	وجود سیستم برنامه ریزی مرکزی - تعیین چارچوب کلی - تسلط برنامه ریزی کلان اقتصادی - تسلط برنامه ریزی بخشی	ایران
تعریف چگونگی استفاده از زمین مطابق با دستورالعمل‌های منطقه‌ای و ملی	تعریف چارچوب استراتژیک برای برنامه ریزی فضایی منطقه‌ای - ایجاد دستورالعمل‌هایی برای برنامه ریزی شهری کاربری زمین و برنامه ریزی فضایی	و تعیین دستورالعمل‌ها با	پرتغال
تعیین چگونگی پیاده‌سازی سیاست‌های منطقه‌ای در سطح محلی	تعیین سیاست‌های حمایتی و فنی از سیاست‌های منطقه‌ای - نهادسازی در حوزه سیاست‌های منطقه‌ای - تمرکز بر توزیع بهتر فعالیت‌های اقتصادی	تعیین چارچوب کلی برای برنامه‌ها - تعیین استراتژی‌های کلیدی برای بخش‌های مختلف	برزیل

¹ National Planning Commission Secretariat in South African

ادامه جدول (۱): سیستم مدیریت برنامه ریزی سرزمین در کشورهای مورد مطالعه

سیستم مدیریت سرزمین			
محل	منطقه ای	ملی	سطوح
			کشورها
محل ساز و زمینه ساز برنامه ها	اولویت بندی فعالیت های منطقه ای- ایجاد سازگاری برنامه های تصویب شده با مناطق- تعیین اقدامات مورد نیاز برای اجرای طرح های بخشی	تعیین استراتژی توسعه بلند مدت- ایجاد استراتژی ها ارتباط و هماهنگی بین بخشی-	آفریقا جنوبی
ایجاد ظرفیت در سازمان های محل- بهبود شرایط شهری بر اساس برنامه ریزی مناطق و شرایط محل	برنامه ریزی برای استفاده از منابع مناطق جهت کاهش تفاوت های منطقه ای- هماهنگی بین برنامه های توسعه اجتماعی- فرهنگی و اقتصادی منطقه ای و محل	تمرکز بر خط مشی گذاری و ساخت استراتژی - هماهنگ کردن توسعه متوازن در بخش های مختلف جامعه	ترکیه
عدم توجه و یا توجه کم به سطح محل برنامه ها	فعالیت ضعیف در ظرفیت سازی نهادها- تعیین سیاست های حمایتی و مالی در سطح کلان	تعیین تمام استراتژی و سیاست های برای تمام سطوح در مرکز	برزیل
عدم توجه و یا توجه کم به سطح محل برنامه ها	نقص در نیاز سنجی و گذاری فعالیت ها در مناطق عدم و یا کم برنامه های مرتبط	عدم و یا نقص در هماهنگی بین بخش های مختلف توسعه	آفریقای جنوبی
کم توجهی به ظرفیت سطح محل - طراحی ساختار برنامه شهری و محل در سطح کلان	عدم هماهنگی بین برنامه های توسعه	عدم تعادل و هماهنگی در زمینه توسعه بین بخش ها	تفاوت های ایران با ترکیه
چگونگی استفاده زمین بر اساس دستورالعمل در سطح مرکز	تدوین برنامه ریزی کاربری اراضی و فضای در سطح مرکز	عدم سازگاری بین بخش های مختلف در ساختار برنامه ریزی	پرتغال
-	(در ایران بر اساس سیاست های مرکز)	تعیین چارچوب کلی برنامه ها	برزیل
-	(در ایران بر اساس سیاست های مرکز)	تعیین ها	آفریقای جنوبی
-	(با موفقیت کم در ایران)	تعیین ها	ترکیه
-	-	تعیین چارچوب برای برنامه ها در پرتغال به صورت استراتژیک و ایران متمرکز)	پرتغال
			تشابهات ایران با

منبع: دبیرخانه کمیسیون برنامه ریزی ملی در افریقا جنوبی (۲۰۱۶)؛ ترنتین (۲۰۱۰)؛ سیاست ملی و توسعه منطقه ای در برزیل (۲۰۰۸)؛ استراتژی ملی در برزیل (۲۰۰۴) اس پ او (۲۰۱۶)؛ سوباکا (۲۰۰۹) سیف الدینی و پناهنده خواه (۱۳۸۹) و برجی (۱۳۸۹)

گام دوم: مقایسه تطبیقی بین ایران و کشورهای مورد مطالعه:

۱- وضعیت مدیریت برنامه ریزی گردشگری روستایی با تاکید برخانه دوم در ایران و کشورهای مورد مطالعه: در زمینه ی چگونگی برنامه ریزی خانه های دوم در کشورهای مختلف راه و روش کاملاً یکسانی که بتوان الگوی بلامعارض برای همه کشورها باشد، وجود ندارد. حتی میان کشورهای اروپایی گاهی تفاوت ها از کشوری به کشور دیگر بسیار زیاد است. با این حال اگر بررسی خود را در این مقاله به ساختار مدیریت و برنامه ریزی خانه های دوم محدود کنیم، در ساختار مدیریت و برنامه ریزی خانه های دوم در ایران در مقایسه با کشورهای دیگرکاستی هایی وجود دارد که توجه به آنها می تواند در بهبود ساختار مدیریت و برنامه ریزی خانه های دوم کمک کند. در زیر به این کاستی ها و نقاط ضعف و راهکارهای بهبود آن اشاره می گردد.

۱-۱- نگرش مدیریت برنامه ریزی خانه های دوم: در ایران مهم ترین مشکل در سطوح کلان اجرایی کشور حاکمیت نگرش بخشی است؛ این وضعیت که از مشکلات بنیادین فرایند کلی برنامه ریزی توسعه ملی و از جمله توسعه ی روستایی در طی دهه های گذشته بوده است، بر برنامه ریزی توسعه گردشگری روستایی نیز سلطه دارد(مرادزاده، ۱۳۹۲: ۱۵). آنچه در ارتباط با برنامه های پیش از انقلاب در ارتباط با توسعه گردشگری مطرح است، تنها می توان به برنامه چهارم اشاره کرد. در این برنامه قطب های توسعه جهانگردی در کنار سایر قطب های اقتصادی مطرح گردید؛ اما در اینجا نیز گردشگری روستایی مانند برنامه های قبل به عنوان بخشی جداگانه مطرح نشده است. بررسی جایگاه گردشگری روستایی در برنامه های توسعه پنج ساله ی بعد از انقلاب که از سال ۱۳۶۷ آغاز گردیده و هم اکنون برنامه ششم(۹۵-۹۹) قرار دارد، نشان می دهد که تا برنامه چهارم توسعه گردشگری جایگاه مشخص و قابل توجهی در روند برنامه های کلان توسعه ی ملی نداشته است. اما پس از برنامه چهارم شاهد سیاست های دولت در زمینه توسعه گردشگری در نواحی روستایی هستیم؛ آنچه از محتوای برنامه های چهارم و پنجم توسعه هم بر می آید اشارت جزئی و پراکنده به موضوع گردشگری روستایی در لابه لای متن برنامه ها است و همچنان نگرش جامع و مشخصی به موضوع گردشگری روستایی به عنوان پدیده ای نوظهور و قابل توجه وجود ندارد(رضوانی و بیات، ۱۳۹۳: ۲۰-۲۵). متأسفانه هنوز در ایران گردشگری روستایی متولی مشخصی ندارد و سازمان های مختلف هر یک گوشه ای از امور مربوط به گردشگری را بدون هماهنگی با هم انجام می دهند. پیامد این امر نبود برنامه و برنامه ریزی در زمینه ی ساخت خانه های دوم و بروز اثرات منفی ناشی از گسترش بی برنامه های آنها در نواحی روستایی می باشد. با توجه به ساختار متمرکز اداری و بخشی کشور که سیستم برنامه ریزی و مدیریتی سلسله مراتب از بالا به پایین را شامل می شود،

نهادهای نواحی روستایی محدودیت‌های زیادی در تصمیم‌گیری روبه‌رو هستند و بیشتر به عنوان یک نهاد اجرایی دولتی _ به جای یک نهاد مردمی - انجام وظیفه می‌کنند (همافر و رضوانی، ۱۳۹۴: ۸۱). اما اگر ساختار مدیریت و برنامه‌ریزی ایران با کشورهای مورد مطالعه مقایسه کنیم، تفاوت‌های این ساختار در ایران به خوبی مشخص می‌شود. بطوری که سطح محلی برنامه‌ریزی در سیستم مدیریت سرزمین کشور پرتغال در سه سطح ملی، منطقه‌ای و محلی می‌باشد. برای برنامه‌ریزی گردشگری روستایی سطح محلی به تعریف چگونگی استفاده از اراضی روستایی با توجه به تعریف چارچوب استراتژی برنامه‌ریزی فضایی قلمرو ملی و تعریف چارچوب استراتژیک برنامه‌ریزی فضایی منطقه‌ای، می‌پردازد. در واقع برنامه‌ریزی و مدیریت کاربری زمین یک مسئولیت مستقیم نیروهای محلی است. طرح‌های گردشگری در نواحی روستایی توسط یک کمیته هماهنگی با نقش مشورتی و با در نظر داشتن قوانین و چارچوب‌های استراتژیکی دو سطح بالا، پیشنهاد می‌گردد. این طرح سپس در سطح منطقه‌ای مورد بررسی و نظارت قرار می‌گیرد (برگرفته از پینهو^۱، ۲۰۱۳: ۶). در کشور برزیل سطح محلی برنامه‌ریزی گردشگری با ایجاد طرح «گردانندگان محلی گردشگری» مورد توجه قرار گرفت. این طرح به منظور رسمیت شناختن اهمیت گردشگری برای توسعه اقتصادی و اجتماعی توسط مسئولان محلی برای آشتی دادن رشد اقتصادی به همراه حفاظت از منابع طبیعی، فرهنگی و ... با مشارکت جوامع محلی طراحی گردید. از این زمان به بعد سطح محلی نیز در برنامه‌ریزی‌های گردشگری مورد تاکید قرار گرفت. پنج اصلی که باید در برنامه‌ریزی‌های گردشگری و به ویژه در سطح محلی مورد تاکید قرار گیرد عبارت است از: پایداری، مشارکت، عدم تمرکز، بسیج و توانمندسازی می‌باشد (امبراتور^۲، ۲۰۰۲: ۸۰۴۶). در ترکیه شورای گردشگری در سطح محلی وجود دارد که زیر نظر وزارت فرهنگ و گردشگری می‌باشد. طبق مصوبه ۱۹۸۳ یکی از مهم‌ترین وظایف شورای محلی گردشگری، اجرای قانون حفاظت از محیط زیست است (ضرغام بروجنی و همکاران، ۱۳۹۲: ۵). در کشور آفریقا جنوبی، شهرداری‌ها وظیفه‌ی مدیریت گردشگری را بر عهده دارند. مقامات محلی برای رسیدگی به مسائل گردشگری منطقه به ارزیابی و شناخت استراتژی مناسب گردشگری در منطقه می‌پردازند. مسئولان محلی با مشارکت بخش خصوصی به ارائه خدمات گردشگری می‌پردازند. در آفریقای جنوبی مسئولان محلی با استفاده از استراتژی برنامه‌ریزی فضایی به مدیریت گردشگری می‌پردازند (اداره گردشگری آفریقا جنوبی، ۲۰۱۰: ۳۲)

- مشخص بودن سازمان مسئول در زمینه‌ی تهیه، اجرا و ارزیابی سیاست‌های برنامه‌ریزی فضایی: در پرتغال و آفریقا جنوبی هیات مدیره برنامه‌ریزی فضایی سازمان مدیریت است که عهده‌دار تهیه، اجرا و ارزیابی سیاست برنامه‌ریزی فضایی است. در پرتغال این سازمان مخصوصاً مسئول ارتقای تهیه، نظارت، تجدید نظر و ارزیابی برنامه‌سیاست فضایی ملی است تا همکاری نیروهای مختلف و

^۱ Pinho

متفاوت و همکاری بین سیاست برنامه ریزی فضایی و سیاست های بخشی را برای شریک شدن در تهیه و نظارت همه سیستم مدیریت سرزمین را تضمین می کند(پینهو، ۲۰۱۳: ۷). در آفریقا در سطح محلی مسئول اجرا و ارزیابی سیاست برنامه ریزی فضایی، شهرداری های هر منطقه است. هرچند سیاست های کلی برنامه ریزی فضایی به صورت متمرکز و در سطح ملی تهیه می شود، اما مسئولان محلی در نظارت، ارزیابی و مطابقت آن با شرایط محلی نقش مهمی دارند (اداره گردشگری آفریقا جنوبی، ۲۰۱۰: ۳). از سال ۱۹۶۱ به بعد سازمان برنامه ریزی دولت ترکیه (در سال ۲۰۱۱ به وزارت توسعه تغییر یافت) مسئولیت تنظیم و نظارت بر برنامه ریزی فضایی را بر عهده دارد (معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهور: ۱۳۹۵). در سطح محلی، شوراهای محلی و شهرداری ها مسئولیت اجرای برنامه ریزی فضایی تنظیم شده را بر عهده دارند(اصل ۶۷ قانون اساسی ترکیه: ۳۳۳). در برزیل در سال ۲۰۰۶ سند چشم انداز ساختاری برنامه ریزی یکپارچه برای برنامه ریزی فضایی طراحی شد. برنامه ریزی فضایی در سطح ملی جهت بهبود و اجرای درست طرح های منطقه ای در استفاده از زمین طراحی می شود. در سطح محلی شهرداری ها مسئولیت اجرای این برنامه را بر عهده دارند(سنتوز^۱ و رانییری^۲، ۲۰۱۴: ۳).

جدول (۲): ساختار مدیریت برنامه ریزی روستایی و گردشگری روستایی کشورهای مورد مطالعه

نمونه مورد مطالعه	ساختار کلان برنامه ریزی	سازمان دهی	رهبری	هماهنگی	کنترل
ایران	متمرکز	از بالا به پایین و انتخاب طرح ها توسط دولت	به صورت مرکزی- ساده/مقلاپی	فقط دولت	پس از اجرا- قابل سنجش
پرتغال	فدرال	جمعی/مذاکره- انتخاب طرح ها به صورت مشارکتی	متولیان(مسئولان) منطقه ای- بوروکراتیک	دولت های محلی	پیش، در حین و پس از اجرا- مشکل برای سنجش
ترکیه	متمرکز	از بالا به پایین و انتخاب طرح ها توسط دولت	به صورت مرکزی	فقط دولت البته اخیراً با تاکید بیشتر بر نقش سازمان های محلی با ماهیت مشارکتی	پس از اجرا- قابل سنجش
برزیل	فدرال	از بالا به پایین - انتخاب طرح با مشارکت مسئولان منطقه‌ای	مسئولان هر فدرال	نقش اصلی مسئولان هر فدرال به همراه دولت	پس از اجرا- قابل سنجش
آفریقا جنوبی	متمرکز	از بالا به پایین و انتخاب طرح ها توسط دولت	به صورت مرکز	فقط دولت و البته اخیراً با افزایش سطح مشارکت محلی	پس از اجرا- قابل سنجش

منبع: بر اساس مطالعات محققان و بویژه افتخاری و همکاران (۱۳۹۳: ۶۱)

¹ Santos

² Ranieri

۱-۲- الگوی سازوکار برنامه ریزی خانه های خانه های دوم: مدیریت توسعه روستایی در ایران همانند سایر سطوح مدیریتی سرزمینی از گذشته دور تاکنون با چالش‌های ساختاری و مسائل و مشکلات عدیده‌ای روبرو بوده است. از یک سو، باتوجه به تغییر شرایط و مقتضیات زمانی، دیگر ساختار سنتی اعمال مدیریت در مناطق روستایی قادر به حل مشکلات کنونی نبوده و از دیگر سو، ساختار مدیریت جدید روستایی که مبتنی بر مشارکت مردم در امور و برنامه‌ریزی از پایین به بالا است به دلایل متعدد از جمله بومی نشدن و مداخله گسترده دولت و ... نتوانسته به طور کامل مشکلات روستاهای امروزی را برطرف سازد. بنابراین، نظر به اینکه پایداری روستاها نه تنها با حفظ الگوهای مدیریتی بومی در راستای توسعه پایدار و ایجاد نظم و ثبات ممکن است، بلکه همزمان، به همراه تغییرات فضایی و مکانی در جهان، ضرورت تغییر ساختاری و الگویی برای رویارویی با تغییرات محیط بیش از حد ضروری به نظر می‌رسد (افتخاری و همکاران، ۱۳۹۰: ۲). از طرف دیگر در حوزه گردشگری خانه های دوم در مناطق روستایی، بدلیل نبود برنامه ریزی علمی و نبود الگویی برای توسعه ی خانه های دوم، استقرار این خانه ها پیامدهای منفی زیادی در ابعاد اقتصادی، اجتماعی و محیطی داشته است. این پیامدها مطابق با اصول توسعه پایدار گردشگری نبوده و ضرورت دارد با تدوین الگوی برنامه ریزی توسعه خانه های دوم، بستر مناسب برای کاهش آثار و پیامدهای منفی گسترش ویلاسازی در نواحی روستایی فراهم شود. در مقابل در کشور پرتغال برای هر مکانی، یک مدل توسعه گردشگری طراحی می گردد، بخاطر اینکه هر ناحیه ای به گردشگری خاصی برای توسعه ی خود نیاز دارد. بنابراین برنامه ریزان گردشگری در پرتغال به اینکه نکته توجه می کنند، که برای توسعه گردشگری در مکان باید به عواملی مثل : منابع مادی حاصل از گردشگری، علائق گردشگران، منابع مادی و انسانی موجود در مکان و جذابیت های موجود در مقصد توجه نمود. در سال ۲۰۰۶ پروژه ای برای ساماندهی مناطق ویژه گردشگری خانه های دوم که عمدتاً مناطق ساحلی بودند، بر اساس شرایط هر منطقه تصویب شد. در این سواحل بدلیل توسعه بی برنامه گردشگری خانه دوم اثرات منفی مخصوصاً آلودگی زیست محیطی به شدت افزایش یافت و تصمیم بر آن شد تا طرحی برای هر منطقه تعیین شود (کاواکو^۱، ۲۰۰۶: ۳۹۶). در کشور برزیل نیز با تعیین مناطقی برای توسعه ی خانه های دوم، تلاش شده است تا روند توسعه گردشگری کنترل و مدیریت شود. با گسترش خانه های دوم، روند تغییر چشم انداز مخصوصاً در روستاها رشد زیادی داشته است. برای همین دولت برزیل به ایجاد پارک هایی با محدودیت هایی برای توسعه خانه های دوم پرداخت. مناطق حفاظت شده در درون پارک ها توسط نقشه مشخص شدند. با این روند بسیاری از روستاها در درون این پارک با محدودیت های خاص برای توسعه خانه های دوم قرار گرفتند. این محدودیت ها بیشتر شامل قوانین زیست محیطی می باشد. ایجاد این پارک ها باعث شد توسعه خانه های دوم در نواحی جنگلی کاهش زیادی پیدا کند. همچنین با

^۱ cavaco

پیاده سازی فرهنگ و شاخص های بومی (اقتصادی، اجتماعی-فرهنگی) در فعالیت های گردشگری به بومی سازی صنعت گردشگری پرداختند (ریمانندو^۱، ۲۰۰۸: ۹-۹۰). صنعت گردشگری در کشور ترکیه مخصوصاً در سال های اخیر رشد زیادی داشته است. مخصوصاً در سواحل و جنگل های آن ساخت و ساز خانه دوم رشد چشمگیری داشته است؛ به طوریکه در سال ۲۰۱۴ از این حیث رتبه سوم را در جهان کسب کرده است. دولت ترکیه نیز در این سال ها با برنامه ریزی ها و اجرای طرح های متعدد به توسعه این روند کمک کرده است. اما هنوز در این کشور الگو و یا طرحی که بر اساس شرایط بومی منطقه باشد، طراحی نشده است. دولت ترکیه قوانینی در جهت چگونگی توسعه ی گردشگری روستایی تصویب کرده است اما در زمینه ی بومی سازی صنعت گردشگری (گردشگری روستایی و خانه های دوم) اقدامی نکرده است (با اقتباس از اوزکتالباس^۲ و دیگران، ۱۳۹۰: ۹۷۴). در آفریقا جنوبی با گسترش خانه های دوم در نواحی روستایی، تحقیقات زیادی در زمینه ی چگونگی کنترل و برنامه ریزی این خانه ها صورت گرفته است. همزمان با انجام تحقیقات صورت گرفته درباره ی خانه های دوم، پروژه های ملی نیز در زمینه ی چگونگی برنامه ریزی و مکان گزینی خانه های دوم انجام گرفته است. همچنین در این کشور، اقدامات زیادی در زمینه چگونگی توسعه و مکان یابی خانه های دوم با هدف حفظ اراضی روستایی و کشاورزی انجام شده است؛ اما در زمینه طراحی الگوی بومی برای توسعه گردشگری روستایی و بالاخص گردشگری خانه های دوم اقدامی انجام نشده است (هوگندام^۳، ۲۰۱۰: ۱۲۷).

۱-۳- تفکر برنامه ریزی در ساختار نظام برنامه ریزی روستایی: یکی از دلایل توفیق اندک برنامه های گردشگری در کشور ما ناشی از ضعف برنامه ریزی، تفکر و نظام برنامه ریزی می باشد. به عنوان نمونه استفاده از تفکر ”رویکرد برنامه ریزی جامع“ در مقابل تفکرات جدید برنامه ریزی از علل اساسی می باشد. در واقع برنامه ریزی گردشگری در کشور ما به روش سنتی صورت می گیرد و برنامه های تدوین شده در زمینه گردشگری به هیچ وجه با اوضاع و دستاوردهای علمی زمان حاضر تطابق ندارند. رویکرد استفاده شده در برنامه ریزی کشور ما ”رویکرد برنامه ریزی جامع“ است. استفاده از این رویکرد در تدوین برنامه ها نه تنها در سطوح ملی بلکه در سطوح منطقه ای، شهری و محلی نیز رواج یافته و یک روند رو به گسترشی را داشته است. این رویکرد و فرایند آن، در برخی موارد حتی بعنوان دستور العمل، قانون و آئین نامه تصویب شده است. این در حالی است که با گذشت زمان، شناخت صاحب نظران از سیستم های پیچیده شهری و منطقه ای فزونی یافته و مفاهیم جدیدی همچون انعطاف پذیری، بازخورد، بازنگری، ظرفیت حامل، ارزیابی و کنترل و هشداری مستمر و... بر مقوله برنامه ریزی افزوده شده اند و تبعاً رویکردهای تکامل یافته تری از جمله: توسعه پایدار، فراگیر بلند مدت، استراتژیک (راهبردی) و ... در طول دهه های گذشته در

¹ Raimundo

² Ozcatalbas

³ Hongsrangon

دنیا مطرح شده اند (امور عمرانی وزارت کشور، ۱۳۹۵: ۴). در زمینه برنامه ریزی گردشگری روستایی مانند برنامه ریزی کلان کشور، رویکرد های جدید استفاده نشده، بلکه رویکرد برنامه ریزی جامع با تمامی نواقص آن، به شکل سنتی آن ملاک عمل می باشد. تداوم استفاده از رویکرد جامع در برنامه ریزی گردشگری خانه های دوم صدمات فراوانی را از جمله بر محیط زیست، بافت روستاها، اقتصاد محلی، ارزش ها و هنجارهای محلی و محیط کالبدی روستا بجا گذاشته و به نا پایداری توسعه ی پایدار گردشگری خانه های دوم منتهی می گردد. از طرفی طرح های گردشگری تهیه شده در مناطق روستایی با این رویکرد غالباً ناموفق بوده و فقط چند درصد به مرحله اجراء در آمده اند و در نهایت به توسعه پایدار گردشگری منتهی نمی گردند. با این توصیف و با توجه به نقاط ضعف و مشکلات رویکرد مورد استفاده (رویکرد جامع) در برنامه ریزی های کشور و بالاخص برنامه ریزی گردشگری روستایی، بنابراین برنامه ریزی راهبردی بهترین نوع برنامه ریزی در زمینه ی توسعه ی خانه های دوم می باشد، زیرا این نوع برنامه ریزی شامل همکاری و هماهنگی بین برنامه ریزان و کارشناسان در ارتباط با میزان منابع و نیازهای مردم بومی و گردشگران (مالکان) است (افتخاری وهمکاران، ۱۳۹۲: ۱۳۰).

جدول (۳): تفکر حاکم بر نظام برنامه ریزی روستایی در کشور های مورد مطالعه

نمونه مورد مطالعه	ایران	پرتغال	ترکیه	برزیل	آفریقا جنوبی
رویکرد مورد استفاده	مبتنی بر رویکرد برنامه ریزی پایدار	بر مبنای رویکرد توسعه پایدار و سه اصل پایداری (۱- بعد اقتصادی : تولید محصولات بازار محور ۲- بعد اجتماعی فرهنگی: یکپارچه سازی فعالیت ها و ۳- بعد زیست محیطی : مدیریت منابع و اراضی)	مدل مشارکتی با رویکرد اولویت بندی و هماهنگی راهبردی جهت حفظ منابع و عرضه توسعه پایدار	رویکرد مشارکتی و غیر متمرکز- اخیراً تاکید بر رویکرد ظرفیت تحمل	رویکرد توسعه پایدار با تاکید یکپارچه سازی (مدیریت زیست محیطی- ایجاد ارتباط بین اشتغال در روستا، کاهش فقر و توسعه)

منبع: نوسوم^۱ (۲۰۰۰) ترنتین^۲ (۲۰۱۰) اسپنسلی^۳ و سیف^۴ (۱۳۸۳)، افونسو^۴ (۲۰۱۱) رایینز (۲۰۰۵) و ضرغام بروجنی (۱۳۹۲)

^۱Nussbaum

^۲ Spenceley

^۳ Seif

^۴Özatalbaş

۱-۴- نقش دولت در ساختار برنامه ریزی خانه های دوم: در زمینه ی نقش دولت در برنامه ریزی گردشگری روستایی در مطالب قبل به طور کامل توضیح داده شده است. طبق مطالب بیان شده، تا برنامه‌ی چهارم (۸۸-۱۳۸۴) گردشگری روستایی جایگاه مشخص و قانونی در برنامه‌ی توسعه‌ی کشور نداشته است، در این برنامه به طور هر چند گذرا توسعه‌ی گردشگری روستایی به عنوان یکی از فعالیت‌های دارای مزیت نسبی در نواحی روستایی معرفی شده است. در برنامه‌ی پنجم (۹۴-۱۳۹۰) برای نخستین بار حمایت از گردشگری روستایی در چارچوب اختیارات سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری مطرح گردید. اما در این برنامه نیز جایگاه گردشگری روستایی در چارچوب فرایند کلی توسعه‌ی یکپارچه‌ی روستایی به روشنی مشخص نشده است (رضوانی و بیات، ۱۳۹۳: ۱۱). در طرح توسعه گردشگری در سند برنامه ششم، دولت موظف شده است، در زمینه طرح‌های توسعه‌ای بزرگ و مهم در حوزه‌های زیربنایی، تولیدی و خدماتی دستگاه‌های مربوطه، به تطبیق اهداف و وظایف سازمان گردشگری و میراث فرهنگی در سطوح ملی، منطقه‌ای، استانی و شهری، اقدام کند. به علاوه، سازمان میراث فرهنگی می‌تواند بخشی از امور تصدیگری و اجرایی خود را به تشکل‌های حرفه‌ای و تخصصی گردشگری که طبق قانون تصویب شده‌اند، واگذار کند. در نهایت دولت مکلف است، گازرسانی روستاهای هدف گردشگری را نیز در اولویت قرار دهد. همچنین دولت موظف به تدوین پیوست تخصصی توسعه گردشگری برای تمامی دستگاه‌هایی است که در حوزه گردشگری نقش دارند. به این ترتیب، سهم و رابطه تمامی دستگاه‌ها مرتبط با صنعت گردشگری مشخص خواهد شد؛ رابطه‌ای که تا به امروز، حلقه مفقوده توسعه گردشگری کشور بوده و مانع از اجرایی شدن اهداف سازمان میراث فرهنگی و گردشگری درخصوص گردشگری شده است. این ماده همچنین دارای یک برش استانی بوده که براساس آن، لازم است تمامی استان‌ها پس از تدوین سند، برنامه‌های مخصوص به خود را داشته باشند؛ برنامه‌هایی که هم‌راستا و منطبق بر اهداف سند راهبردی گردشگری است. به علاوه، دولت مکلف شده به بروزرسانی قوانین گردشگری بپردازد. در این طرح، بر توسعه مناطق کمتر توسعه‌یافته از طریق گردشگری تاکید شده و شرکت ملی گاز موظف است امر گازرسانی به روستاهای هدف گردشگری را تسهیل کند تا به این ترتیب امکان احیا این روستاها فراهم و از مهاجرت روستاییان به شهرها جلوگیری شود (برنامه ششم توسعه، ۱۳۹۵). در نهایت با مطالعه برنامه ششم توسعه و بخش‌های مرتبط با گردشگری می‌توان گفت که با توجه به مواد و قوانین تصویب شده در این برنامه در زمینه توسعه گردشگری و گردشگری روستایی، هنوز هم گردشگری خانه‌های دوم از جایگاه شایسته‌ای برخوردار نیست. در پرتغال برنامه ریزی توسعه گردشگری برای اولین بار در سال ۱۹۶۰ در یک روستای کوچک به نام ترویا در ۵۰ کیلومتری لیسبون اتفاق افتاد. سیستم اداره کشور پرتغال فدرالی می‌باشد، از این رو دولت در این کشور در برنامه ریزی گردشگری نقش هدایتگر دارد

(کراو^۱ و بایو^۲، ۲۰۱۲: ۸۷). اولین سیاست گردشگری در برزیل ۱۹۶۶ طراحی گردید (کروز^۳، ۱۳۸۰: ۲۳). در سال ۲۰۰۳ وزارت گردشگری برزیل تشکیل شد و اولین طرح ملی گردشگری در برزیل در سال ۲۰۰۳-۲۰۰۷ طراحی گردید. برای اجرای طرح ملی گردشگری از استراتژی برنامه ریزی فضایی استفاده شده است و دولت در تلاش است تا برنامه های گردشگری هر فدرال با طرح ملی گردشگری هماهنگ باشد (ترنتین و فراتوکیا، ۲۰۱۲: ۷۲۰). قانون تشویق گردشگری ۱۹۸۳ ترکیه در سال ۲۰۰۲ اصلاح شد، را می توان قانون اصلی حاکم بر گردشگری در ترکیه دانست. بیش از چهل سال است که سازمان برنامه ریزی دولت ترکیه، مقوله ی گردشگری را در برنامه های توسعه ی پنج ساله اش لحاظ می کند. این سازمان که یکی از معاونت های نخست وزیر ترکیه محسوب می شود، خط مشی ها و برنامه های اساسی گردشگری را تنظیم و بودجه ی لازم برای اجرای هر یک از آن ها را تخصیص می دهد (بروجن و همکاران، ۱۳۹۲: ۵۸). متأسفانه در بودجه کشور سهم کمی به توسعه روستا و مسائل مربوط به آن داده می شود. اما با گسترش گردشگری خانه دوم و درآمد حاصل از آن دولت ترکیه تصمیم به ایجاد قوانین و برنامه ریزی پرداخت (اکا^۴، ۲۰۰۶: ۲۸۳۷). در آفریقای جنوبی دولت برنامه ریزی گردشگری را برای ترویج و توسعه گردشگری به دولت های محلی واگذار کرده است. دولت محلی با استراتژی برنامه ریزی فضایی به مدیریت گردشگری می پردازد (اداره گردشگری آفریقا جنوبی، ۲۰۱۰: ۱۰) همچنین دولت مرکزی تأکید دارد که باید انطباقی بین برنامه ریزی گردشگری در سطح ملی، استانی و محلی وجود داشته باشد (گزارش سالانه کنفرانس ملی گردشگری، ۲۰۱۲).

¹ Cravo

² Baioa

³ Cruz

⁴ Akca

جدول (۴): نقش دولت ها در برنامه ریزی حوزه های مختلف روستایی و گردشگری خانه های دوم

نمونه مورد مطالعه	ایران	پرتغال	ترکیه	برزیل	آفریقا جنوبی
نقش دولت در برنامه ریزی روستایی	تصمیم گیری در مورد مسائل مختلف روستایی در سطح مرکز- برنامه ریزی روستایی در غالب بخشی از برنامه توسعه کشور - تعیین بودجه برای روستاها در غالب برنامه های توسعه	دولت از دولت های محلی کمک می گیرد- تا حدودی به دولت های محلی ابزارهای قانونی دادند- عدم دخالت مستقیم دولت در حوزه های مختلف روستایی- تعیین بودجه برای روستا در برنامه های توسعه به همراه تزریق مالی منطبقه ای	برنامه ریزی مسائل روستایی در غالب بخشی از برنامه توسعه - برنامه ریزی سازمان برنامه ریزی دولت(وزارت توسعه کنونی)-تعیین بودجه و مسائل مالی در غالب برنامه های توسعه	برنامه های توسعه روستایی در غالب برنامه های توسعه - تلاش برای هماهنگی برنامه های توسعه روستایی فدرال ها و با برنامه های توسعه روستایی در برنامه ریزی ملی- تعیین بودجه برای روستا در برنامه های توسعه به همراه تصمیم گیری های مالی فدرال ها	تصمیم گیری مسائل روستایی در غالب برنامه های توسعه- تعیین بودجه در برنامه های توسعه ملی
نقش دولت در برنامه ریزی گردشگری خانه دوم	عدم وجود برنامه ریزی خاص در زمینه خانه های دوم و نگاه در غالب گردشگری روستایی	توجه به برنامه ریزی خانه های دوم در سیاست های توزیع فضایی - تعیین بخش ویژه به برنامه ریزی خانه دوم در غالب گردشگری محلی	اخیراً تعیین بودجه برای برنامه ریزی خانه دوم- اخیراً ایجاد قوانین و مقررات خاص برای توسعه گردشگری خانه دوم	برنامه ریزی خانه های دوم در دو بخش ملی و فدرال ها به همراه کمک های مالی دولت و تصمیم گیری مسئولان محلی(نه به صورت تصمیم گیری نهایی)	اهداف کلان برنامه ریزی خانه دوم در غالب طرح های ملی - برنامه ریزی ویژه و اجرا خانه دوم توسط دولت محلی

منبع: سوبرال لی^۱ (۲۰۱۴)؛ وودز(۲۰۰۵) انگومن^۲ (۲۰۱۲)؛ اسچنیدر^۳ و دیگران (۱۳۹۰)

۱-۵- نقش مشارکت جامعه محلی در ساختار برنامه ریزی گردشگری خانه های دوم: نکته

دیگر در زمینه ی مشکلات برنامه ریزی خانه های دوم ضعف مشارکت جامعه محلی می باشد. برنامه ریزی خانه های دوم لازم است در جهت توسعه و بهبود کیفیت جامعه محلی در مقصد باشد. یعنی نباید فقط در خدمت دست اندرکاران گردشگری باشد؛ بدین سان که در برنامه ریزی توسعه ی خانه های دوم ضرورت دارد علایق مردم در نظر گرفته شود. اگر این روند برنامه ریزی به خوبی

¹ Sobral Lea

² Ngomane

³ Schneider

تنظیم شده باشد، هم برای منطقه اثرات مثبت دارد (توسعه مناسب گردشگری خانه های دوم) و هم برای مردم (مالکان خانه های دوم، مردم بومی) می تواند نقش مثبتی داشته باشد (با اقتباس از ادجل^۱ و دیگران، ۲۰۰۷: ۸۰). مشارکت در ساختار برنامه ریزی ایران حتی در حد وزارتخانه ها هم خلاصه نمی شود. این در حالیست که در کشور پرتغال اهمیت مشارکت در تهیه برنامه ها در سطح ملی، منطقه ای و حتی محلی بسیار بالا است. سطح محلی در نظام برنامه ریزی روستایی در ایران همانند ترکیه تاکنون شکل نگرفته است و سطح منطقه ای (استانی) نیز ضعیف می باشد. برنامه های پنج ساله توسعه در سطح ملی، وجه غالب برنامه ریزی روستایی است. توسعه برنامه های توسعه روستایی در سطح ملی تدوین می شود و در قالب برنامه های استانی بین استان ها توزیع می شود (با اقتباس از رضوانی، ۱۳۸۰: ۱). در کشور برزیل هر ایالت فدرال علاوه بر دولت در زمینه ی برنامه ریزی روستایی، قوانین خود را دارد و به انطباق و هماهنگی برنامه های خود با برنامه ی روستایی ملی می پردازد. با این وجود مشارکت در ساختار برنامه ریزی روستایی چه در سطح ملی و چه در سطح فدرال ها ضعیف می باشد (اسچنیدر و دیگران، ۱۳۹۰: ۲۲۸). در کشور آفریقای جنوبی با وجود مشارکت ضعیف در برنامه های توسعه روستایی، اما مسئولان محلی تا اندازه در تغییرات و چگونگی برنامه ریزی روستایی نقش دارند و دولت محلی می توانند بر تغییرات سیاست و قانون گردشگری کنترل داشته باشند (اداره گردشگری آفریقا جنوبی، ۱۳۹۰: ۱۲ و انگومن، ۱۳۹۲: ۴۵). آشکار است که مردم تنها هنگامی می توانند در برنامه ریزی مشارکت معنادار داشته باشند که موضوع و محدوده ی برنامه ریزی به آنان نزدیک باشد. موجبات از این دست بیشتر در برنامه های محلی پیش می آید. اما در طرح های ملی و منطقه ای نیز می توان به مشارکت بهای درخور را داد. برای ایجاد مشارکت در انواع برنامه ریزی ها علاوه بر ارائه گزارش فنی مطالعات باید به صورت ساده و شفاف در شمارگان کافی، جداگانه یا در رسانه های عمومی انتشار داد و در اختیار همگان گذاشت. باید برای اظهار نظر و بحث و گفتگو فرصت و مهلت کافی داد، نظرهای ابراز شده را جدی گرفت، پیشنهادهای منطقی را پذیرفت و در متن نهایی گنجانده (به نقل از توفیق، ۱۳۸۴: ۵۱۰).

^۱ Edgell

جدول (۵): جایگاه مشارکت محلی در کشورهای مورد مطالعه در برنامه ریزی خانه های دوم

نام کشور	برنامه ریزی روستایی	برنامه ریزی خانه های دوم
ایران	عدم شکل گیری سطح مشارکت محلی در نظام برنامه ریزی روستایی.	عدم شکل گیری مشارکت محلی در برنامه ریزی خانه دوم
پرتغال	وجود و اهمیت سطح محلی مشارکت در برنامه ریزی روستایی.	وجود مشارکت و تصمیم گیری محلی - مشکل متعادل سازی قیمت ویلاها توسط سطح محلی و مرکز (دولت)
برزیل	قوانین برنامه ریزی روستایی در سطح فدرال ها است اما هنوز مشارکت ضعیف می باشد.	مشارکت محلی در اجرا برنامه ریزی خانه دوم و ناهمخوانی تصمیم گیری آن - تصمیم مناسب ایجاد پارک برای توسعه خانه دوم اما عدم موفقیت مسئولان محلی و دولت در حل مشکلات فرهنگی (تفاوت فرهنگی مالکان و ساکنان)
ترکیه	عدم شکل گیری سطح مشارکت محلی در نظام برنامه ریزی روستایی (ایجاد تفکر افزایش نقش محلی در سال های اخیر).	اخیراً مشارکت سطح محلی در تصمیم گیری های خانه دوم - عدم موفقیت دولت و مسئولان محلی در ثبات قیمت ها و برنامه ریزی مناسب کاربری اراضی
آفریقا جنوبی	مشارکت مسئولان محلی در برنامه ریزی روستایی هر چند با مشارکت ضعیف.	مشارکت نسبی سطح محلی در برنامه ریزی خانه دوم - مشکل دولت و سطح محلی در حفظ کاربری اراضی و تعادل در قیمت ها

منبع: یافته های تحقیق (۱۳۹۶)

جمع بندی: واکاوی تجربیات کشورهای مورد مطالعه در زمینه برنامه ریزی گردشگری روستایی و خانه های دوم نشان می دهد که موفقیت برنامه های ملی از طریق ایجاد یک نهاد سطح منطقه ای و محلی و انتقال قدرت تصمیم گیری های کلان از سطح ملی به سطح منطقه ای و محلی محقق شده است. ساختار مدیریت برنامه ریزی متمرکز و بخشی در کشور ما سبب شده که تمامی تصمیم گیری های مربوط به مسائل روستایی در سطح ملی انجام شود. نبود سطح منطقه ای و محلی در برنامه ریزی بخش های درگیر با مسائل روستایی، سبب شده است طرح های اجرا شده و در حال اجرای روستایی و گردشگری در مناطق روستایی با موفقیت چندانی روبرو نشوند؛ که نتیجه ی آن پیامدهای منفی ای چون توسعه نامناسب خانه های دوم در مناطق روستایی می باشد.

جدول (۶): مقایسه تطبیقی ساختار برنامه ریزی و مدیریت روستایی و گردشگری روستایی
کشورهای مورد مطالعه

کشورها	ساختار کلان برنامه ریزی	سازمان‌های مرتبط	نقش دولت ملی	نقش نهاد منطقه ای	نقش نهادهای محلی	تمرکز منابع مالی و اختیارات قانونی
ایران	فدرال	وزارت گردشگری-وزارت کشاورزی و دیگر وزارت خانه ها	اخذ تمامی تصمیمات کلان موثر گردشگری روستایی از جمله سیاست های کاربری زمین؛ - تصویب طرح های گردشگری روستایی - عدم برنامه ریزی خاص خانه های دوم	اجرای سیاست های کلان ملی توسط استانداری به عنوان نهاد منطقه ای (عدم استقلال استانداری در تعیین راهبردهای توسعه)	اداره امور جاری گردشگری روستایی(نبود اختیارات قانونی در سیاست گذاری)	قدرت متمرکز در شعب منطقه ای دولت ملی؛ - تأمین منابع مالی توسط دولت مرکزی
برزیل	فدرال	وزارت گردشگری-وزارت کشاورزی	چشم انداز های کلان را تعیین می کند - برنامه ریزی خانه دوم در غالب سیاست فضایی و گردشگری محلی	تعریف چارچوب استراتژیک برای برنامه ریزی گردشگری روستایی در هماهنگی با سیاست های توسعه روستایی - ایجاد دستورالعمل هایی برای برنامه ریزی استفاده از اراضی خانه دوم	تعریف چگونگی استفاده از اراضی روستایی مطابق با دستوالعمل های منطقه ای و ملی با توجه به گزینه های توسعه ای استراتژیک خود محدوده	- تأمین منابع مالی توسط دولت منطقه ای - تأمین منابع مالی توسط سازمان های منطقه ای
برزیل	فدرال	وزارت توسعه کشاورزی و توسعه روستایی-وزارت گردشگری	تعیین چارچوب کلی برای برنامه ها و طرح های گردشگری روستایی - برنامه ریزی چگونگی توسعه خانه دوم به همراه فدرال	تعیین سیاست های حمایتی از طرح های گردشگری روستایی- تمرکز بر توزیع منافع حاصل از گردشگری خانه دوم	تعیین چگونگی پیاده سازی برنامه ها و طرح های گردشگری روستایی و خانه دوم ملی و منطقه ای در سطح محلی	- تأمین منابع مالی توسط دولت مرکزی؛- تأمین منابع مالی توسط سازمان های منطقه ای

ادامه جدول (۶): مقایسه تطبیقی ساختار برنامه ریزی و مدیریت روستایی و گردشگری روستایی کشورهای مورد مطالعه

کشورها	ساختار کلان برنامه ریزی	سازمان‌های مرتبط	نقش دولت ملی	نقش نهاد منطقه‌ای	نقش نهادهای محلی	تمرکز منابع مالی و اختیارات قانونی
آفریقا جنوبی	متمرکز	وزارت توسعه روستایی و اصلاحات اراضی - وزارت کشاورزی - وزارت گردشگری	تعمین استراتژی کلان گردشگری روستایی و خانه دوم - تصویب طرح‌ها و برنامه‌های گردشگری روستایی -	اولویت بندی فعالیت‌های گردشگری روستایی - تعیین اقدامات مورد نیاز برای اجرای طرح‌های گردشگری روستایی و خانه دوم	زمینه سازی برای اجرای طرح‌های گردشگری روستایی و طرح توسعه خانه دوم	تأمین منابع مالی توسط دولت مرکزی
ترکیه	متمرکز	وزارت فرهنگ و گردشگری - وزارت غذا، کشاورزی و دامداری	تعیین خط مشی کلی برای گردشگری روستایی و قوانین خانه دوم - تصویب برنامه‌ها و طرح گردشگری روستایی - تهیه و تصویب برنامه‌های کاربری زمین	پیکبری مشارکت نهادهای دولتی و غیردولتی مرتبط با گردشگری روستایی - فراهم کردن زیرساخت‌ها و خدمات عمومی مورد نیاز گردشگری روستایی و خانه دوم	طرفیت سازی نهادهای محلی گردشگری و روستایی	تأمین منابع مالی توسط دولت مرکزی
مقایسه ایران با کشورهای مورد مطالعه						
ساختار کلان برنامه ریزی	متمرکز	ایران - ترکیه - آفریقا جنوبی	وزارت کشاورزی	فدرال	برزیل - پرتغال	ایران - ترکیه - آفریقا جنوبی
	فدرال	برزیل - پرتغال				
سازمان‌های مرتبط	وزارت کشاورزی	ایران - پرتغال - برزیل - آفریقا جنوبی - ترکیه	سازمان و یا وزارت گردشگری	وزارت توسعه روستایی	برزیل - آفریقا جنوبی	ایران - ترکیه - آفریقا جنوبی
	وزارت توسعه روستایی	برزیل - آفریقا جنوبی				
نقش دولت ملی	تعیین چشم انداز کلان	ایران (گردشگری روستایی دارد و خانه دوم در غالب گردشگری روستایی است) - پرتغال - برزیل - آفریقا جنوبی - ترکیه	اخذ تصمیمات گردشگری روستایی و در سطح کلان	اخذ تصمیمات خانه دوم در سطح کلان	برزیل - آفریقا جنوبی - ترکیه - پرتغال - برزیل - آفریقا جنوبی - ترکیه	ایران - آفریقا جنوبی - ترکیه - برزیل (به همراه فدرال‌ها)
	اخذ تصمیمات خانه دوم در سطح کلان	ایران - آفریقا جنوبی - ترکیه - برزیل (به همراه فدرال‌ها)				
	تصویب طرح گردشگری روستایی	ایران - آفریقا جنوبی - ترکیه				
	تهیه و تصویب برنامه‌های کاربری زمین	ترکیه				

ادامه جدول (۶): مقایسه تطبیقی ساختار برنامه ریزی و مدیریت روستایی و گردشگری روستایی
کشورهای مورد مطالعه

ایران : عدم استقلال - ترکیه : رهیافت مشارکتی - برزیل : تعیین سیاست حمایتی - آفریقا جنوبی : فراهم سازی اجرای سیاست ها- پرتغال : تعریف چارچوب استراتژیک برنامه و ایجاد دستورالعمل ها -	اجرای سیاست کلان گردشگری روستایی توسط نهاد منطقه ای	نقش نهاد منطقه ای
ایران عدم اختیارات قانونی	اداره امور مسائل گردشگری و روستایی و خانه دوم	نقش نهاد محلی
برزیل و پرتغال تعریف نقش محلی در قانون		
آفریقا جنوبی تعریف نقش محلی به عنوان فراهم ساز طرح ها		
ترکیه ایجاد ظرفیت در نهاد محلی در جهت اجرای طرح ها	دولت مرکزی پرتغال	تامین منابع مالی
ایران، آفریقا جنوبی، ترکیه و برزیل دولت منطقه ای		

منبع : یافته های تحقیق (۱۳۹۶) و همافر و رضوانی (۱۳۹۳ : ۸۱)

نتیجه گیری: بر اساس مطالعات انجام شده، جدول زیر (۷)، مقایسه ی اصول مورد مطالعه در ساختار برنامه ریزی گردشگری خانه های دوم در کشورهای مورد مطالعه را نشان می دهد. نتایج مطالعات صورت گرفته از منابع مختلف کشورهای مورد مطالعه، نشان می دهد که در دو کشور پرتغال و برزیل دولت نقش هدایتگر در برنامه ریزی گردشگری (خانه های دوم) را دارد. در آفریقا جنوبی دولت در حال افزایش توسعه نقش مشارکت محلی در برنامه ریزی گردشگری است. اما در دو کشور ترکیه و ایران دولت نقش محوری در برنامه ریزی گردشگری دارد و برنامه ریزی به صورت متمرکز انجام می شود، بنابراین این نوع برنامه ریزی سبب فقدان سطح محلی در برنامه ریزی ها شده است؛ هرچند کشور ترکیه در سال های اخیر در پی افزایش نقش مشارکت محلی می باشد. روابط بین سطوح مختلف برنامه ریزی در کشورهای مورد مطالعه نیز مطابق با ساختار برنامه ریزی آنها می باشد؛ بدین صورت که در ایران و ترکیه برنامه ها به صورت متمرکز انجام می شود، اما در کشور پرتغال روابط بین این سطوح بر اساس سیستم اداره این کشور (فدرالی) می باشد. کشور آفریقا جنوبی هم در حال افزایش انطباق مدیریت محلی با سطوح بالاتر مدیریت است، که این سطح مدیریت محلی در ساختار مدیریت کشور برزیل تعیین شده است. تقریباً در چهار کشور مورد مطالعه به نوعی الگوی بومی برای چگونگی برنامه ریزی گردشگری خانه های دوم وجود دارد؛ در حالیکه در ایران برای برنامه ریزی گردشگری خانه های دوم الگویی وجود ندارد و همین یکی از مشکلات اصلی و اولیه چگونگی برنامه ریزی خانه های دوم در ایران است.

جدول (۷): مقایسه نهایی کشورهای مورد مطالعه از لحاظ اصول مورد مطالعه برنامه ریزی گردشگری (خانه

(دوم)

نام کشور	اصل نقش دولت در برنامه ریزی	اصل روابط بین سطوح	اصل الگوسازوکار برنامه ریزی خانه دوم	اصل مشارکت محلی
ایران	- تخصیص بودجه برای توسعه گردشگری؛ - ایجاد خط مشی کلی گردشگری؛ (جلب مشارکت بخش خصوصی در طرح توسعه گردشگری برنامه ششم)	تعیین برنامه های گردشگری به صورت متمرکز و در سطح ملی (مشارکت دستگاه ملی و استانی در طرح توسعه گردشگری برنامه ششم)	عدم وجود الگوسازوکار برنامه ریزی خانه دوم برای برنامه ریزی توسعه گردشگری خانه های دوم	برنامه ریزی در مرکز و فقدان سطح مشارکت محلی
پرتغال	-تخصیص بودجه برای توسعه گردشگری؛ - نقش هدایتگر در برنامه ها و مشارکت با سطوح دیگر	روابط بین تمام سطوح ساختار مدیریتی بر اساس سیستم فدرالی	- توجه به علائق بومیان؛ - حفظ ارزش های اجتماعی - فرهنگی مقصد؛ حفظ معماری بومی	- تشویق مردم محلی برای توسعه گردشگری
برزیل	-تخصیص بودجه برای توسعه گردشگری؛ - نقش هدایتگر و مشارکت با مسئولان منطقه ای	تعیین سطح مدیریت محلی در ساختار مدیریت	- ایجاد پارک های گردشگری جهت حفظ ساختار بومی؛ ثبات در اقتصاد محلی	- ایجاد مشارکت مردم محلی در تمامی ابعاد اقتصادی، اجتماعی- فرهنگی و زیست محیطی گردشگری
ترکیه	- تخصیص بودجه برای توسعه گردشگری؛ - ایجاد خط مشی کلی گردشگری	تعیین برنامه های گردشگری به صورت متمرکز و در سطح ملی	- ایجاد قوانین برای زمین و خانه های دوم به افراد خارجی؛- توجه به علائق بومیان؛- حفظ ارزش های اجتماعی- فرهنگی	- ایجاد رابطه بین گردشگران و مردم محلی
آفریقا جنوبی	-تخصیص بودجه برای توسعه گردشگری؛ - ایجاد قوانین برای توسعه مناسب گردشگری در تمام ابعاد توسعه پایدار؛- ترویج گردشگری در دولت های محلی	- انطباق بین مدیریت محلی با مدیریت در سطح بالاتر	ایجاد پارک های گردشگری در جهت پایداری اقتصادی و زیست محیطی بر اساس ویژگی های بومی هر منطقه	- ایجاد مشارکت مردم؛ - واگذاری مدیریت گردشگری به دولت محلی؛- کنترل بر سیاست های گردشگری

منبع: بر اساس یافته های تحقیق (۱۳۹۶)

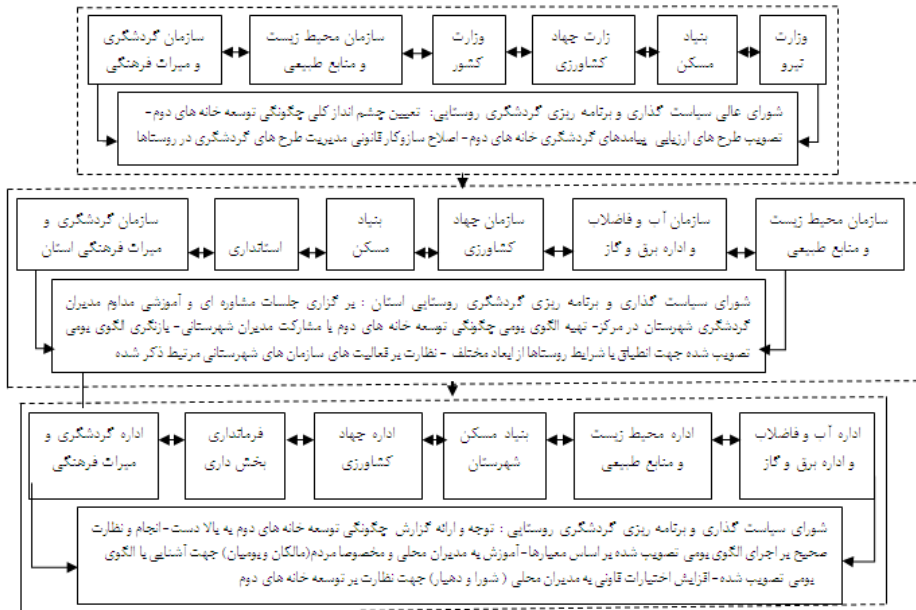
بر اساس مطالعه ساختار برنامه ریزی گردشگری روستایی و خانه های دوم در کشورهای مورد مطالعه و مقایسه آن با پژوهش ها و برنامه های تدوین شده در زمینه ی مدیریت برنامه ریزی گردشگری خانه های دوم در ایران (طبق جدول ۷ و ۶) دو دسته مشکلات را در کشور ما نمایان می سازد: مشکلات عام مربوط به سطح کلان برنامه ریزی در کشور (نگرش برنامه ریزی جامع، بخشی

بودن، عدم جایگاه مناسب گردشگری روستایی و خانه دوم در برنامه توسعه و ...) و مشکلات در سطح منطقه ای (مشارکت ضعیف سطح محلی و غیر دولتی در برنامه ریزی گردشگری روستایی(خانه دوم)- ضعف در امکانات زیرساختی- ارتباط بالا به پایین مدیریت محلی با سطح بالا و ...). با این توصیف، با توجه به مشکلات موجود در زمینه ی مدیریت برنامه ریزی توسعه مناسب خانه های دوم در ایران، راهکارهای زیر جهت توسعه پایدار گردشگری خانه های دوم پیشنهاد می شود: ۱- ساماندهی نظام مدیریت و برنامه ریزی گردشگری خانه های دوم (تشکیلات، مدیریت، برنامه ریزی، هماهنگی، نظارت، اجرا و مانند آن)؛ ۲- زدودن رویکرد برنامه ریزی بخشی متمرکز از سیستم و نظام برنامه ریزی کشور و برنامه ریزی گردشگری و جایگزین کردن رویکردهای جدید برنامه ریزی از جمله برنامه ریزی راهبردی فضایی؛ ۳- بسیاری از طرح ها و برنامه های توسعه گردشگری روستایی تدوین شده در کشور ما دارای نظارت هوشمند نیستند و این امر سبب شده تا ویلاهای ساخته شده در نقاط روستایی پیامدهای منفی بسیاری را برای روستاییان بجا بگذارند. بنابراین ایجاد مدیریت هوشمند نظارت بر اجرای قوانین در طرح های گردشگری روستایی ضامن اجرای درست این طرح ها می باشد؛ ۴- کاربردی کردن و هدفمند نمودن پژوهش های علمی و دانشگاهی کشور با توجه به نیازهای بخش گردشگری روستایی؛ ۵- تغییر از مدیریت سنتی (کلاسیک) به سمت مدیریت سبزدرد عرصه گردشگری روستایی به خصوص در عرصه برنامه ریزی خانه های دوم؛ ۶- تقویت نقش جامعه محلی در فرایند مدیریت برنامه ریزی های مختلف در سطح روستا؛ ۷- تهیه الگوی بومی برنامه ریزی بر اساس الگوهای مطالعه شده و علمی در کشورهای دیگر بر اساس نزدیکی شرایط و مسائل دو کشور برای مناطق روستایی کشور؛ ۸- تعیین متولی مشخص برای مدیریت نظارت ساخت و ساز در روستاها جهت جلوگیری از سوداگری در روستا و پایداری شرایط نواحی روستایی در ابعاد مختلف. در نهایت بر اساس مطالعات انجام شده و راهکارهای ارائه شده، ساز و کار پیشنهادی برای مدیریت و برنامه ریزی توسعه خانه های دوم در کشور و مدل پیشنهادی استان مازندران مبتنی بر انتخاب سازوکار مناسب در کشورهای مورد مطالعه ارائه می شود.

جدول (۸): سازوکار پیشنهادی مدیریت برنامه ریزی توسعه خانه های دوم بر اساس تجارب کشورهای مورد

مطالعه

سازوکار پیشنهادی		
ملی	تعیین استراتژی ها و چشم اندازهای کلی و کلان گردشگری و مسائل روستایی - تصویب طرح ها و برنامه های گردشگری و روستایی -	سطوح برنامه ریزی
منطقه ای (استانی)	مشارکت نهادهای دولتی و غیردولتی مرتبط با مسائل روستایی - فراهم کردن اقدامات و زیر ساخت های مورد نیاز برای اجرای طرح های گردشگری و روستایی - اولویت بندی فعالیت های گردشگری و روستایی	
محلی (شهرستانی)	فراهم کردن زمینه های لازم برای اجرای طرح های گردشگری و روستایی - ترغیب و بکار گیری نهادهای محلی گردشگری و روستایی - ارتباط متقابل مدیریت محلی با سطوح بالاتر	طراحی الگوی بومی
در سه بعد توسعه پایدار	توجه به ارزش های اجتماعی - فرهنگی، رونق و ثبات اقتصادی در مقصد، ایجاد پارک هایی برای توسعه خانه های دوم، ایجاد قوانین حفظ و نگهداری زیست محیطی و کالبدی	
نقش هدایتگر و ارشادی و ترویج گردشگری در سطح محلی		نقش دولت
عدم بخش بندی و پخش مسائل گردشگری در وزارت خانه های مختلف و انجام مسائل مربوط به گردشگری در یک سازمان و یا وزارت خانه مربوطه		سازمان های مربوطه



شکل (۱): مدل پیشنهادی برای مدیریت برنامه ریزی توسعه خانه های دوم در سطح استان و شهرستان

منابع:

۱. برجی، گلдіس (۱۳۸۹). بررسی ابزارهای مدیریت سرزمین در سیستم برنامه ریزی فضایی کشور پرتغال، **آمایش سرزمین**، دوره ۴، شماره ۳: ۱۲۳-۱۴۴.
۲. سند برنامه ششم، طرح توسعه گردشگری (۱۳۹۵).
۳. زرغام بروجنی، حمید؛ بذرافشان، مرتضی و ایوبی یزدی، حمید (۱۳۹۲). **شناخت صنعت گردشگری اصول**، رویه ها و رویکردها، انتشارات مهکامه، تهران، چاپ اول.
۴. بنکدار، احمد و قرایی، فریبا (۱۳۹۰). تغییر پارادایم ها در اصول طراحی شهری؛ از مولفه های کالبدی و اجتماعی و ادراکی به رهیافت مکان سازی، **مجله معماری و شهرسازی**، دوره ۳، شماره ۶: ۷۰-۵۱.
۵. توفیق، فیروز (۱۳۸۴). **آمایش سرزمین تجربه جهانی و انطباق آن با وضع ایران**، انتشارات مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری، تهران، چاپ اول.
۶. رضوانی، محمدرضا (۱۳۸۲). **مقدمه ای بر برنامه ریزی توسعه روستایی در ایران**، نشر قومس، تهران، چاپ اول.
۷. رضوانی، محمدرضا (۱۳۸۰). **نگرشی بر نظام برنامه ریزی توسعه روستایی در ایران، پژوهش های جغرافیایی**، دوره ۲، شماره ۴۱: ۳۸-۲۵.
۸. رضوانی، محمدرضا و بیات، ناصر (۱۳۹۳). تحلیل جایگاه گردشگری روستایی در برنامه های کلان توسعه ی کشور (با تأکید بر برنامه های پنج ساله ی توسعه ی ملی)، **مجله ی برنامه ریزی و توسعه گردشگری**، دوره ۳، شماره ۹: ۳۰-۱۱.
۹. رکن الدین افتخاری، عبدالرضا (۱۳۸۹). **مدیریت توسعه روستایی (بنیانهای نظری)**، انتشارات سمت، تهران، چاپ اول.
۱۰. رکن الدین افتخاری، عبدالرضا؛ بدری، سید علی و سجاسی قیداری، حمدا... (۱۳۹۳). **بنیانهای نظریه ای برنامه ریزی کالبدی مناطق روستایی**، انتشارات بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، تهران، چاپ دوم.
۱۱. رکن الدین افتخاری، عبدالرضا؛ سجاسی، حمدا... و صادقلو، طاهره (۱۳۹۰). تحلیل محتوایی جایگاه توسعه ی پایدار روستایی در برنامه های بعد از انقلاب اسلامی، **پژوهش های جغرافیای انسانی**، دوره ۱، شماره ۳: ۳۸-۱۹.
۱۲. رکن الدین افتخاری، عبدالرضا؛ مهدوی، داوود و پور طاهری، مهدی (۱۳۸۹). **ارزیابی پایداری گردشگری در روستاهای تاریخی - فرهنگی ایران با تأکید بر پارادایم توسعه پایدار گردشگری، فصلنامه مطالعات گردشگری**، دوره ۱، شماره ۱۴: ۲-۳۹.
۱۳. سیف الدینی، فرانک و پناهنده خواه، موسی (۱۳۸۹). چالش ها و موانع برنامه ریزی توسعه منطقه ای در ایران، **پژوهش های جغرافیای انسانی**، دوره ۲، شماره ۷۳: ۸۳-۹۷.
۱۴. غفاری، غلامرضا (۱۳۸۸). **منطق پژوهش تطبیقی و روش های آن، مجله مطالعات اجتماعی ایران**، دوره ۳، شماره ۴: ۲۴-۱.
۱۵. مرادزاده، فاطمه (۱۳۹۲). **روستاهای هدف گردشگری، روزنامه جام جم**، شماره ۳۳۶۱: ۱۵.

۱۶. معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهور (۱۳۹۵).
۱۷. وزارت کشور، امور عمرانی (۱۳۹۵).
۱۸. همافر، میلاد و رضوانی، نوید (۱۳۹۴). تحلیل تطبیقی ساختار برنامه ریزی و مدیریت مناطق شهری، فصلنامه مطالعات شهری، دوره ۱، شماره ۱۲: ۸۶-۷۳.
19. Afonso , A. (2011). **General Socio-Economic Situation in Rural Areas in Portugal**, European network rural development.
20. Akca, H. (2006). Assessment of rural tourism in turkey using SWOT analysis, **Journal of Applied sciences**, 13: 2837-2839.
21. Alden, J. and Pires, A.(1996). Lisbon, strategic planning for a capital city, 1: 25-36.
22. Analysis of National Strategies for Sustainable Development for Brazil: National Strategy for Brazil. (2004).
23. Beer, A. and Higgins, C. (2000). **Environment Planning for Site Development, A Manual for Sustainable Local Planning and Design**, Second Edition.
24. Cavaco, C. (2006). Diferenciação regional da Oferta Turística, **Geografia de Portugal**, Círculo de Leitores, Lisboa, 3: 394-399.
25. Cravo, C. and Baioa, D. (2012). Diferenciação regional da Oferta Turística, **Geografia de Portugal**, Círculo de Leitores, Lisboa, 3: 86-87.
26. Cruz, R.A.A. (2006). Plancjamento governamental do turismo: Convergencias contradicoes na producao do wspaco, in **America Latina: Cidade, Campo e Torismo**. Sao paulo: Clasco Departamento de Geografia da universidade de Sao paulo, pp : 337-50.
27. De Matos, F.L. (2013). **The Expansion of Secondary Housing in Portugal**, department of geography of the faculty of arts- university of porto centre for the study of geography and land planning,(CEGOT): 171-181.
28. Departmen tourism Republic of South Africa. (2010).
29. Edgell, D., Allen, M., Smith., G. and Swanson, J. (2007). **Tourism Policy and Planning, Yesterday, Today and Tomorrow**, Publisher: Butterworth- Heinemann.
30. EMBRATUR-Instituto Brasileiro de Turismo. (2002). **Portraits of a Path: PNMT 8 Years** (Retratos de uma caminhada: PNMT 8 anos). Brasília: EMBRATUR.
31. FAO. (1985). **Toward improved Multilevel planning for Agricultural and Rural Development in Asia And the Pacific**,FAO Economic and social Development paper 52.
32. Fazito, M. and Locatel, C. (2014). **Second Homes Tourism, Land Market and Social Inequalities in the Brazilian Northeastern Coast**, Journal Name Unknown.
33. Fayol's, H. (1985).Industrial Management, Journal of Management History,Unknown number.
34. Fernández, B. and Garcia,C. (2011). **An overview of housing in spain**, Facultade de sociologia, campus Elvina s/n, A Coruna, 15071.
35. Gallent, N., Hamiduddin,L., Juntti,M., Kidd,S. and Shaw,D. (2015). **Introduction to Rural Planning: Economics, Communities and Landscapes**.
36. Gartner, W. C. (2006). Planning and Management of Lake Destination Development: Lake Gateways in Minnesota, In: **Colin Michael Hall and Tuija Härkönen, Rural Tourism and Sustainable Business**, Channel View Publications.
37. Gregory, D., Johnston,R., Pratt,G., Watts,M. and Whatmore,S. (2009). **The Dictionary of human geography** 5th edition, London: John wiley and sons.
38. Guner, I. (2006). **Türkiye'nin Cografi Konumu, Sinirlari ve Jeopolitigi/ Geographic Location, Borders and Geopolitics of Turkey**, Türkiye Cografyasi ve Jeopolitigi, (Ed. Hakki Yazici, M. KürsatKoca), Ankara: PegemA Yayıncılık: 1-40.
39. Halkier, H. (2013). **Small-scale Tourism in Rural Areas– Trends and Research in the Nordic Countries**, Nordregio Working Paper, 3: 1-24.
40. Hongsrangon, P. (2010). **Ubon ratchathani province and its involment stage in the tourist destination life cycle**, Ubon rajathanee university, Available in:<http://www.ttresearch.org/pdf>.

41. Huang, Y. (2011). Second home ownership in transitional urban china, **Forthcoming in Housing Studies**, 26: 1-31.
42. Horner, S. and Swarbrooke, J. (2012). **International Cases in Tourism Management**, Routledge.
43. http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/cemat/Compendium/CompendiumPortugal_en.pdf.
44. National Planning Commission Secretariat in South African (2015).
45. National Policy on ;Regional Development in Brazil. (2008).
46. Ngomane, T. (2012). **Rural Development in South Africa: The role of Agriculture**, The Presidency Department of Performance Monitoring and Evaluation.
47. Nussbaum, M. (2000). Human Development, Journal Name Unknown.
48. Özçatalbaş, O., Mansuroglu, S., Ceylan, I. and Akcaoz, H. (2010). The evaluation of the importance of rural tourism extension for community development and Turkey, **Journal of Food, Agriculture & Environment**, 8: 973-975.
49. Pinho, M. (2013). **National Stbatfgic Plan for Tourism, Fostering the Development of Tourism in Portugal**, Plano estrategico nacional do turismo.
50. Raimundo, S. (2008). Conflicts among second homes, Protected are as and traditional communities in southeatern coast of brazil, **Ambiente & Sociedade**, 4: 285-304.
- 51- Risteski, M., Kocevski, J. and Arnaudov, K. (2012). Spatial planning and sustainable tourism as basis for developing competitive tourist destinations, **Procedia-Social and Behavioral Sciences**, 44: 375-386.
- 52- Santos, J. and Ranieri, y. (2014). Tourism in Vargas era and the Press and Propaganda Department (O Turismo na era Vargas e o Departamento de Imprensa e Propaganda-DIP). **Cultur-Revista de Cultura e Turismo**, 7: 102-115.
- 53- Schneider, S., Shiki, S. and Belik, W. (2010). **Rural development in Brazil: overcoming inequalities and building new markets**, Rivista di economia agrarai.
- 54- Sobral, L. and Duarte, M. (2014). Neo-Rural settlements in continental Portugal: Threats and opportunities for rural planning, **Tecnico Lisboa**, Journal Name Unknown.
- 55- Spenceley, A. and Seif, J. (2003). **Strategies, Impacts and Costs of Pro-Poor Tourism Approaches in South Africa**, PPT Working, Paper, 11.
- 56- State Planning Organizationa in turkey-country. (2015).
- 57- Tourism Conference Report National Annual in South Africa. (2012).
- 58- Trentin, F. (2010). National Policy of Tourism in Brazil: From Municipalisation to Regionalization, **China-USA Business Review**, 7: 718-727.
- 59- Trentin, Fábila. and Fratucci, A. (2013). National Policy of Tourism in Brazil: From Municipalisation to Regionalization, **China-USA Business Review**, 7: 718-727.
- 60- Woods, M. (2005). **Rural Geography**, London : SAGE.
- 61- Woods, M. and Goodwin, M. (2003). Appling the rural: governmance and policy in rural in rural areas. In : Cloke, P. (ed), **Country Vision**. London : pearson, PP: 245-262.
- 62- UNITED NATIONS. (2002). **European countries planning structure : PORTUGAL**.