

سیاستگذاری شهری در ایران: ارائه یک مدل کاربردی (مطالعه موردی: کلان شهر کرمان)

یوسف مسلمی مهنی^۱

استادیار گروه علوم سیاسی دانشکده حقوق و الهیات دانشگاه شهید باهنر کرمان

(تاریخ دریافت: ۹۳/۲/۲ - تاریخ تصویب: ۹۴/۱۰/۱۰)

چکیده

در چند دهه اخیر سیاستگذاری شهری به عنوان موضوع مهم علمی در کلان شهرهای دنیا مطرح شده و بخش وسیعی از مطالعات شهری را به خود اختصاص داده است. ایجاد تعادل بین مراکز شهری بزرگ و کوچک، همکاری بین دولت مرکزی، دولت محلی و بخش های عمومی و خصوصی و نیز تدوین راهبرد محلی در زمره سیاستگذاری های شهری پایدار قابل تأمل است. از آنجا که دولت، محور سیاستگذاری عمومی است، موضوع قدرت در شهر در شیوه اتخاذ سیاست ها و برنامه ریزی های شهری اهمیت بسیاری می یابد. تکثر قدرت و اعمال سیستم فدرالی در سیاستگذاری های شهری به منظور بهبود کارایی و اثربخشی این گونه سیاست ها مطرح می شود که این موضوع در نوشتار حاضر با استفاده از چارچوب نظری و تئوریک پلورالیستی - به عنوان یکی از نظریه های سیاست شهری - قابل بیان و توضیح است. دست آخر به ارائه مدل پلورالیستی سیاستگذاری شهری جمهوری اسلامی در کلان شهرها و معرفی مدل کاربردی سیاستگذاری شهری در شهر کرمان پرداخته شده است.

واژگان کلیدی

تکثرگرایی، سیاستگذاری شهری، مدل کلان سیاستگذاری شهری.

مقدمه

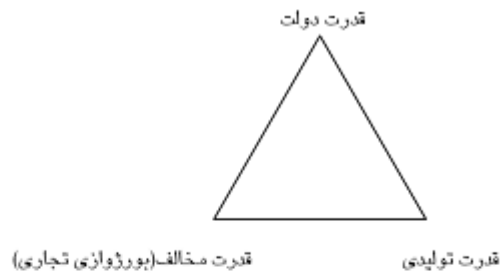
سیاستگذاری شهری به‌عنوان یکی از زیرشاخه‌های سیاستگذاری عمومی در چند دهه اخیر در برنامه‌ریزی‌های توسعه در شهرها، اهمیت بسیاری یافته است (Geyer, 2009: 3). از آنجا که موضوع محوری سیاستگذاری عمومی دولت است (ملک‌محمدی، ۱۳۸۵، ص ۱۲)، مسئله قدرت در مسائل شهر و سیاستگذاری شهری موضوعیت می‌یابد. این مسئله دقیقاً در جایی حادث می‌شود که موضوع دخالت دولت مورد عمل است. دولت مرکزی با به‌کارگیری یک سری سیاستگذاری‌ها و اتخاذ مقررات شهری قدرت خویش را بر دولت‌های محلی و واحدهای مسئول سیاسی در سطوح محلی اعمال می‌کند. دولت‌های محلی، واحدهای اعمال قدرت مرکزی در سطح محلی‌اند که بارزترین شیوه آن قدرت شوراهای شهر و انجمن‌های امور شهری است که از طریق فرایند انتخاباتی روی کار می‌آیند و پیگیر و دنباله‌رو سیاست‌های دولت مرکزی هستند (Blacman, 2003: 19).

نظریه پلورالیستی (تکثرگرایی)

مک فارلند (۱۹۸۷) در دفاع پیچیده‌ای که از کثرت‌گرایی دارد، «نظریه سه‌جنبه‌ای قدرت» را مصطلح می‌سازد. او در این نظریه، مبحث حکومت زیرمجموعه‌ای را با مبحث استقلال دولت ترکیب می‌کند. او میان مثلث‌های آهنین یا «قدرت زیرمجموعه دولتی» و «قدرت سه‌جنبه‌ای» تمایز قائل می‌شود. مک فارلند امکان سلطه گروه تولیدکنندگان در برخی زمینه‌های سیاستی را می‌پذیرد. به هر حال نظریه سه‌جنبه‌ای قدرت می‌پذیرد که درحالی‌که گروه‌های تولیدکننده اقتصادی برای موفقیت در لابی کردن (تأثیر گذاشتن بر سیاست‌ها) با حکومت، خود را سازماندهی می‌کنند، در برخی موقعیت‌های خاص گروه‌های مقابل نیز وجود دارند که مخالف منافع تولیدکنندگان هستند. مک فارلند همچنین می‌پذیرد که «به‌طور معمول تصور می‌شود که سازمان‌های دولتی استقلال بسیاری دارند» (McFarland, 1987: 14)، از این‌رو به‌جای اینکه زیرمجموعه‌های حکومتی تحت سلطه مثلث‌های آهنین باشند، در هر زمینه سیاستی سه بازیگر یعنی سازمان دولتی با میزانی از استقلال، یک گروه تولیدکننده و یک گروه مقابل وجود دارند. این تصویر «با حضور عواملی چون قانونگذاران، تصمیم‌گیران قوه مجریه و قوه قضاییه پیچیده‌تر می‌شود (ibid: 14)».

قدرت سه‌جنبه‌ای مک فارلند را می‌توان در سیاستگذاری شهری به‌عنوان موضوع نوشتار پیش رو به‌کار گرفت. به‌طوری‌که قدرت سیاسی به‌عنوان قدرت برتر دولت در رأس مثلث قدرت مک فارلند لحاظ می‌شود و در مثلث سیاستگذاری شهری هم نقش قدرت مرکزی را در اتخاذ سیاست‌های شهری و تعیین مسیرهای کلان‌شهری، تعیین حدود و ابعاد شهر و ... را

درست در رأس آن پیش رو داریم. در ضلع بعدی قدرت سه‌جنبه‌ای مک فارلند قدرت‌های مخالف قرار می‌گیرند که همان نقش متناظر ذی‌نفعان را در سیاست‌گذاری شهری عهده‌دارند. این گروه‌های مخالف که اغلب بورژوازی تجاری را در برمی‌گیرند که در مقابل نیروهای تولیدی قد علم می‌کنند یا در سیاست‌گذاری شهری می‌توان به عناوینی چون زمین‌خواران یا بهره‌برداران رانتی و ... اشاره کرد. در ضلع انتهایی دیگر قدرت‌های تولیدی و کارآفرین قرار دارند که در سیاست‌گذاری شهری به دولت محلی موسوم شده‌اند. این دولت محلی دولتی کارآفرین است. دولت محلی نمود سیاست عمومی مرکزی در سطح منطقه و محلی است و شاخه‌ای فرعی از قدرت عمومی در سطح محلی است که یکی از ابعاد این قدرت در شوراهای شهر و روستا و انجمن‌های شهری و شهرداری‌ها و ... نمود پیدا می‌کند.



نمودار سه‌جنبه‌ای قدرت مک فارلند

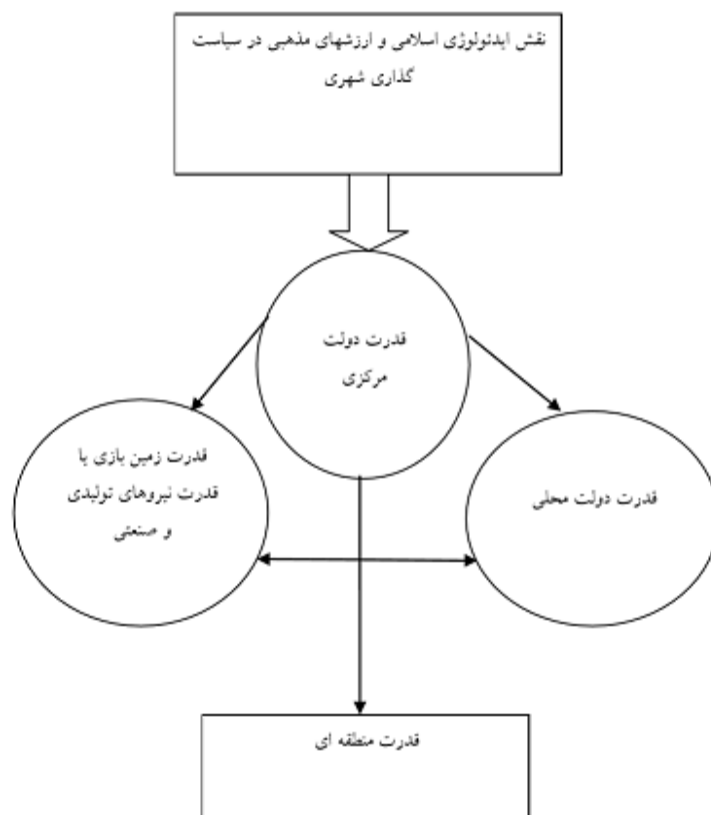


نمودار سیاست‌گذاری شهری انگلستان

منبع: نگارنده

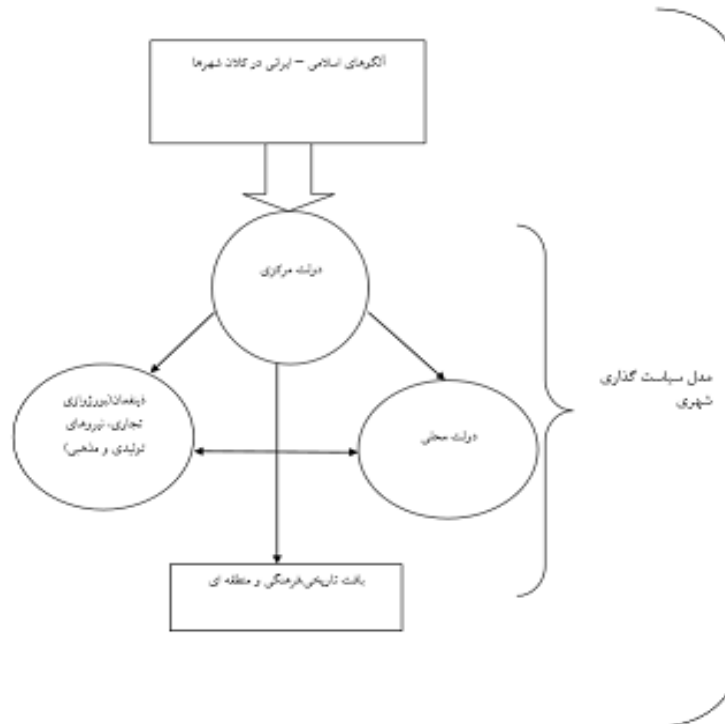
از برهمکنش این دو نمودار می‌توان اذعان داشت نظریه کثرت‌گرایی به‌عنوان پایه نظری به‌منظور تبیین سیاستگذاری شهری و سیاست‌های شهری به‌کار رود و این مسئله از جهاتی ملموس‌تر می‌شود که سیاستگذاری به‌صورت عام و سیاستگذاری شهری به‌طور خاص بر محور دولت استوار بوده است و این نظریه به تبیین نقش دولت در ارتباط با گروه‌ها و جامعه مدنی تأکید می‌ورزد و از پیچیدگی لایه‌های آن صحبت به میان می‌آورد.

ارائه یک مدل نظری



مدل تکثرگرایی سیاستگذاری شهری در جمهوری اسلامی ایران

مدل نظری تک‌ترگرایی در ارتباط با سیاست‌گذاری شهری در جمهوری اسلامی ایران
مدل کلان‌سیاست‌گذاری شهری در جمهوری اسلامی ایران



مدل کلان‌سیاست‌گذاری شهری اسلامی - ایرانی
منبع: نگارنده

مدل کلان‌سیاست‌گذاری شهری در جمهوری اسلامی ایران

متغیرهای سیاست‌گذاری شهری دولت در کلانشهر کرمان (الف) دولت محلی و کلانشهر کرمان

کلانشهر کرمان با فاصله تقریبی هزار کیلومتر از مرکز کشور، بزرگ‌ترین و پرجمعیت‌ترین مرکز شهری (سرشماری ۱۳۹۰) در منطقه جنوب شرقی ایران است. استان کرمان در حال حاضر پهناورترین استان ایران است و با دارا بودن قدمت تاریخی و وجود اйна و آثار متعدد باستانی و فرهنگی پایتخت تاریخی کشور به حساب می‌آید (دانشنامه ویکی پدیا). علاوه بر این موارد ویژگی‌های منحصر به فرد طبیعی و آب‌وهوایی و وجود معادن و مواد معدنی فراوان در این منطقه لزوم توجه و نگاه جامع‌تر را از سوی قدرت مرکزی و دولت محلی بیش از پیش نمایان ساخته است. شهر کرمان در ابتدا حول محور بازار تاریخی این شهر - بازار مسگرها و بازار مشتاقیه و غیره - شکل گرفت و بعدها طی سالیان اخیر دستخوش تغییرات بسیار

گسترده‌ای شده است، به طوری که هم‌اکنون این شهر بسیار پراکنده، گسترده و از هم‌گسیخته شده است که همین مسئله به‌عنوان یک مشکل اساسی در جهت خدمات‌رسانی به تمام نقاط شهری در کلان‌شهرها نمود پیدا کرده است. در برنامه‌ریزی‌های منطقه‌ای و سیاست‌های آمایش سرزمین کلان‌شهر کرمان به‌طور خاص مرکز منطقه‌ای جنوب شرق کشور به حساب می‌آید و نگاه دولت مرکزی به دولت محلی کرمان به‌عنوان یک "قدرت محلی منطقه‌ای" تغییر یافته است و کرمان را در تقسیمات سیاسی و مرزبندی پهنه‌محور به‌عنوان "استان معین جنوب شرق کشور" طبقه‌بندی کرده است که این امر می‌تواند رونق و احیای کلان‌شهر کرمان را تضمین کند. نکته بسیار حائز اهمیت دیگر اینکه سرمایه‌گذاری‌هایی که در این کلان‌شهر انجام می‌پذیرد، به‌دلیل بورژوازی تجاری و زمین‌بازی از یک سو و فقدان سازوکارهای تولیدی قدرتمند و عدم ارتباط تولیدی و صنعتی کلان‌شهر کرمان با سایر مراکز کلان‌شهر کشور از دیگر سو، اغلب به سمت زمین و مسکن روانه شده و این نوع دل‌بازی و زمین‌بازی منبع درآمد محسوب می‌شود و بر روند رشد فزاینده قیمت زمین و املاک و پراکندگی شهر تأثیر می‌گذارد. همچنین در درازمدت روند توسعه پایدار شهری و توزیع موزون امکانات را دچار وقفه می‌کند و روزبه‌روز بر مشکلات عدیده کلان‌شهر کرمان می‌افزاید.

ب) قدرت نیروهای تولیدی و کلان‌شهر کرمان

در باور قدرت مرکزی، کلان‌شهر کرمان، قابلیت تبدیل شدن به یکی از مراکز مهم صنعتی و شهری در منطقه جنوب شرقی را داراست. استان کرمان با برخورداری از معادن فراوان و اقلیم‌های متفاوت آب‌وهوایی، ظرفیت‌های هنگفتی در تولیدات صنعتی و کشاورزی دارد و از این حیث درآمدهای زیادی به این کلان‌شهر سرازیر می‌شود.

شرکت شهرک‌های صنعتی کرمان به‌عنوان متولی اصلی تولید در کرمان از سال ۱۳۶۹ فعالیت خود را آغاز کرده است. این شرکت سعی کرده با سیاستگذاری و برنامه‌ریزی متناسب با نیازهای صنعتی استان بستر مناسبی را برای تجمیع و توسعه صنایع در شهرک‌های صنعتی استان فراهم کند.

شرکت شهرک‌های صنعتی استان کرمان به‌منظور بسترسازی مناسب برای سرمایه‌گذاری در بخش صنعت استان، هماهنگی و استفاده مطلوب از امکانات شهرک‌های صنعتی ایجاد شده است و تعداد شهرک‌های صنعتی استان را به ۱۸ شهرک مصوب، ۶ ناحیه صنعتی جدید، ۳ مجتمع کارگاهی و خدماتی (در شهرک‌های کرمان ۱، بم و سیرجان ۱) و ۱۰ ناحیه صنعتی روستایی انتقالی از جهاد کشاورزی افزایش داده است. شرکت شهرک‌های صنعتی کرمان در کنار امکانات زیربنایی در ایجاد و گسترش فضای سبز شهرک‌ها نیز تلاش زیادی کرده است.

در حال حاضر مساحت کل شهرک‌های صنعتی استان ۳۴۹۷ هکتار و مساحت کل نواحی صنعتی (شامل ۵ ناحیه صنعتی مصوب و ۱۰ ناحیه انتقالی از جهاد کشاورزی) ۴۵۱ هکتار است (iec.kr.ir).

از دیگر اقدامات تولیدی در کلانشهر کرمان صدور مجوز راه‌اندازی و احداث نخستین واحد پتروشیمی استان کرمان و شرق کشور، به‌عنوان یک پروژه تولیدی بزرگ ملی و در سطح کلان پیرامون کلانشهر کرمان است که در آینده نزدیک می‌تواند وضعیت اقتصاد و اقتصاد شهری منطقه شرق و جنوب شرق کشور را متحول سازد.

ج) قدرت بورژوازی تجاری، زمین‌خواری و کلانشهر کرمان

براساس شواهد و قرائن و بررسی نقشه‌های جغرافیایی، درمی‌یابیم کلانشهر کرمان در نخستین سال‌های شکل‌گیری، در اطراف بازار تاریخی یعنی بازار مشتاقیه و بازار موسوم به سرپوش، شکل گرفته است. بعدها به‌دلیل جذابیت‌های متعدد، امکانات رفاهی مناسب، تمایل ساکنان دیگر مناطق استان به سکونت در شهر کرمان، بیشتر و بیشتر شده است. در کنار عوامل یادشده و دیگر عوامل مرتبط، اندک اندک شهر کرمان، از حالت یک مرکز با شکل هندسی منظم و برخوردار از مرزهای شهری مشخص خارج شد و شهرک‌های زاغه‌نشین و حاشیه‌ای، بدون هیچ‌گونه امکانات رفاهی، پیرامون آن سر برآوردند. ساکنان مناطق حاشیه‌نشین، به‌دلیل نداشتن وضعیت اقتصادی مناسب اغلب در حاشیه شهر، درست جایی که توانایی تهیه جان‌پناه ارزان را داشته باشند، سکونت گزیده‌اند. اغلب ساکنان شهرک‌های حاشیه‌نشین و زاغه‌نشین شهر، در جست‌وجوی زندگی بهتر، کسب اشتغال و درآمد بیشتر به این مرکز مهاجرت کرده‌اند و توانایی تأمین هزینه‌های مسکن مناسب، عوارض شهرداری و سایر هزینه‌های مربوط را ندارند و فقط به ساختن جان‌پناه موقتی روی می‌آورند و مسبب گسترش بی‌حد و حصر شهر و افزایش هزینه‌های خدمات شهری می‌شوند.

از مشکلات عمده کلانشهر کرمان، گسترش بیش از اندازه آن است. با بررسی نقشه‌های هوایی مرکز شهر کرمان درمی‌یابیم این گستردگی شهری تا چه اندازه غیرضرور و هزینه‌بر شده است. با تدقیق در وضعیت کشیدگی شهر کرمان در جهت‌های مختلف و بررسی نقشه فعلی محدوده کلانشهر کرمان می‌توان گفت که شهر کرمان بیشتر به سمت مناطق کشاورزی و باغات پسته پیرامون آن (به‌طور مثال محله اختیارآباد) کشیده شده است. براساس اذعان مسئولان و دست‌اندرکاران امور شهری کلانشهر کرمان، چندین بار کمربندی سبز شهری اطراف آن پاره شده و زمین‌های بایر اطراف آن توسط زمین‌خواران و دلالان زمین و ملک تصرف شده است. به‌نظر می‌رسد دست‌به‌دست کردن زمین‌های شهری اطراف کرمان بسیار

سودآور و منفعت‌زاست و تجارت زمین و ملک به شغل و منبع درآمد سودآوری تبدیل شده است. این مسئله ممکن است از دلایل عمده گسترش و پراکندگی کلان‌شهر کرمان به حساب آید.

د) پایتخت تاریخی کشور و کلان‌شهر کرمان

به لحاظ تعاریف شهری، شهر کرمان به لحاظ تاریخی قابل توصیف است. این شهر براساس تعاریف علما از شهر، به دلیل برخوردار بودن از سابقه تاریخی طولانی، مرکز استان پهناور کرمان، پهناورترین استان حال حاضر کشور، محسوب می‌شود.

در کرمان چهارصد هکتار بافت تاریخی متمرکز و همچنین هزار و پانصد هکتار بافت فرسوده غیرمتمرکز وجود دارد. کرمان با بیش از ۲۷۰ اثر تاریخی ثبت‌شده رکورد ثبت ملی آثار تاریخی را در کشور شکسته است، این در حالی است که بیشتر این آثار به‌خصوص در بافت تاریخی شهر رها شده‌اند.

عدم نگهداری مطلوب، عدم رغبت مردم برای سرمایه‌گذاری در این منطقه، سکونت روزافزون افغانه که با وجود خواسته کرمانی‌ها همچنان ادامه دارد، عدم مرمت و ناتوانی در خدمات‌رسانی شهری به این مناطق، بافت فرسوده کرمان را به مجموعه‌ای از خانه‌های در حال تخریب و در بسیاری موارد ویرانه‌هایی که در حال ریزش هستند و محلی شده‌اند، برای تجمع زباله، ارادل و اوباش و معتادان تبدیل کرده است.

این حقیقت در حالی قلب شهر کرمان را هدف قرار داده است که طرح‌های عمرانی به دلیل ثبت این بناهای در حال ویران شدن در فهرست آثار ملی اجرایی نیستند و میراث فرهنگی بر رعایت حریم این بناها اصرار دارد.

نکته شایان توجه اینکه با وجود سابقه تاریخی و هویت تاریخی شهر کرمان در بافت تاریخی، تاکنون هیچ محله‌ای در این بافت تاریخی به‌طور کامل مرمت نشد و این پتانسیل فرهنگی و گردشگری در حال نابود شدن است، اما میراث همچنان تأکید دارد که حریم این بناها حفظ شود.

بناهای تاریخی کلان‌شهر کرمان

مساجد

مسجد پامناز سال ۷۹۲ ه.ق، مسجد امام (ملک سابق) دوره سلجوقی، مسجد جامع مظفری قرن ۵ه.ق، مسجد گنجعلیخان دوره صفویه، مسجد بازار دوره قاجاریه، مسجد حاج علی‌آقا دوره قاجاریه، مسجد وکیل دوره قاجاریه.

بقاع

مقبره خواجه اتابک دوره سلجوقی، بقعه شاه نعمت‌الله ولی ماهان قرن ۹ دوره قاجاریه، بقعه میرحیدر مهنی دوره صفویه، گنبد قراختائیان (گنبد سبز) قرن ۷ ه.ق.

قلعه

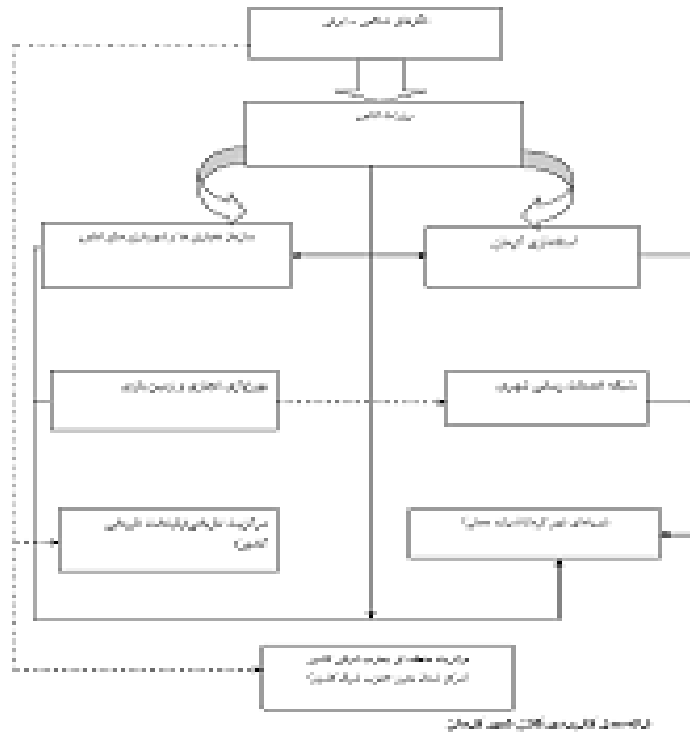
قلعه اردشیر دوره ساسانی قلعه دختر دوره ساسانی، قلعه راین دوره ساسانی، قلعه ارگ بم قبل از قرن پنجم ه.ق.

ه) مرکزیت منطقه‌ای جنوب شرق کشور و کلانشهر کرمان

کلانشهر کرمان با دارا بودن سابقه تمدنی کهن و برخوردار بودن از نیروی انسانی مجرب، طی سالیان اخیر در تقسیم‌بندی‌های جدید منطقه‌ای و سیاسی وزارت کشور به‌عنوان استان معین جنوب شرق کشور، تعیین شده است. در باور دولت مرکزی، استان کرمان با دارا بودن منابع غنی معدنی و صنعتی، به بهشت معادن ایران ملقب شده است. مرکز کلانشهر کرمان به دلیل ارتفاع زیاد از سطح دریا و همچنین برخوردار بودن از آب‌وهوای نسبتاً مساعد، مهم‌ترین مرکز شهری در منطقه گرم و خشک جنوب شرقی کشور به حساب می‌آید.

به لحاظ سیاسی، بررسی‌های صورت گرفته در پیدایش شهرها جایگاه حکمرانان که کهن‌دژ نام داشت، مهم‌ترین نقطه شهر بوده است. کرمان از دوران اولیه اسلامی و به‌ویژه ساسانیان مورد عنایت ویژه حکومت مرکزی بوده است و در این شهر آبادانی‌های زیادی به‌عمل می‌آوردند و هنوز هم تعدادی از مناطق این کلانشهر در قسمت‌های شرقی شهر مانند محله قلعه دختر و قلعه اردشیر از آثار دوره ساسانیان به همان نام پابرجاست (احمدپور، ۱۳۷۰: ۶۸-۶۹).

ارائه مدل کاربردی کلان‌شهر کرمان



نتیجه

سیاست‌گذاری شهری در دهه‌های اخیر اهمیت بسیاری در کلان‌شهرها یافته است. هر دولتی بسته به نوع حکومت، شکل یا اشکال خاصی از سیاست‌های شهری را به اجرا در می‌آورد. انگلستان سیستم سیاست‌گذاری تک‌مرکزی شهری و آمریکا نوعی سیاست‌گذاری شهری فدرالی را اجرا کرده‌اند. از آنجا که مداخله دولت و موضوع اعمال قدرت آن، در قلب سیاست‌گذاری‌های شهری است، ساختار و اندازه شهر، اقتصاد شهری، عدالت شهری و دیگر موضوعات مرتبط با شهر به مشروعیت حکومت و قدرت دولت مرتبط می‌شود و هر گونه نارسایی نظام شهری به ناکارآمدی دولت می‌انجامد. حکومت در جمهوری اسلامی برگرفته از ارزش‌های اسلامی و الهی و شکل‌دهنده الگوهای ایرانی بوده و این موضوع در طراحی مدل کلان‌سیاست‌گذاری شهری نقش بسیار زیادی ایفا کرده است. مطالعه موردی نوشتار حاضر با عنایت به برخوردار بودن از ویژگی‌هایی چون زیست‌بوم ویژه، موقعیت منطقه‌ای، سطح و نوع

حکومت محلی، توان معرفی به‌عنوان مدل کاربردی و عینی را به‌منظور سیاست‌گذاری‌های شهری کلان‌شهری در جمهوری اسلامی داراست.

منابع و مأخذ

الف) فارسی

۱. احمدپور، احمد (۱۳۷۰). *جغرافیا و ساخت شهر کرمان*، تهران: انتشارات جهاد دانشگاهی.
۲. پارسونز، واین (۱۳۸۵). *مبانی سیاست‌گذاری عمومی و تحلیل سیاست‌ها*، ترجمه حمیدرضا ملک‌محمدی، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
۳. گالینگورس، بری (۱۳۸۷). *برنامه‌ریزی بریتانیایی: پنجاه سال سیاست‌گذاری شهری و منطقه‌ای*، ترجمه عارف اقوامی مقدم، تهران: آذرخش.
۴. مارش و استوکر (۱۳۸۷). *روش و نظریه در علوم سیاسی*، ترجمه حاجی یوسفی، تهران: انتشارات مرکز مطالعات راهبردی.
۵. شمس، عبدالحمید (۱۳۹۰). *حاکمیت محلی (از تراکم‌زدایی تا تمرکززدایی)*، تهران: انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی.

ب) خارجی

6. Geyer , H. S.(2009). **International Handbook of Urban Policy**, Issues in the Development World, Volume 2,Edgard Elder,Cheltenham, Uk , Northampton,MA, USA.
7. Hand Book of Urban Politics(2013). publishe in www.google scholar.com
8. Jabareen ,Yosef Rafeq(2013). Sustainable Urban Forms, Their Typologies, Models, and Concepts. The online version of this article can be found at: <http://jpe.sagepub.com/content/26/1/38>
9. ----- (2009). The Balance of Power: Central and Local Government. House of Commons Communities and Local Government Committee, sixth Report of Session 2008–09.
10. <http://www.amar.org.ir>
11. MARSHALL, TIM (2013). **Urban Planning and Governance: Is there a Barcelona Model?** Oxford Brookes University.
12. McFarland , A. (1987). “ **Interest Groups and Theories of Power in America**”, British Jounal of Political Science,17,pp.29-47.
13. <http://www.wikipedia.org/>
14. <http://iec.kr.ir/index.php/fa/1388-12-02-05-15-39>