

تأملی بر تأسیس شهرک‌های صنعتی در ایران: سیاست تغییر مقیاس شهری

ایمان واقفی

نخستین باری که صحبت از ساخت و استقرار واحدهای صنعتی در یک محدوده‌ی جغرافیایی به میان آمد اواسط دهه‌ی ۳۰ شمسی بود. در این زمان پس از عدم موفقیت اولین برنامه‌ی هفت‌ساله‌ی عمرانی در اجرایی کردن اهداف خود^۱ و نیز افزایش فزاینده‌ی درآمدهای نفتی در مقایسه با دهه‌ی پیشین، توجه به صنایع و سرمایه‌گذاری در آن مورد عنایت قرار گرفت. این توجه مشخصاً خود را در سرمایه‌گذاری برنامه‌ی عمرانی هفت‌ساله‌ی دوم در بخش صنایع و معادن نشان می‌دهد، بطوریکه این رقم از ۱/۲ میلیارد ریال در برنامه‌ی اول به ۱۰/۶ میلیارد ریال در برنامه‌ی دوم ارتقاء یافت (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۴۰: ۷۹). در سال ۱۳۳۳ با الهام از شهرک‌های صنعتی انگلستان، شهر کرج به‌عنوان اولین ناحیه‌ی صنعتی ایران انتخاب و اعتباری معادل ۴۰ میلیون تومان برای ایجاد آن کنار گذاشته شد (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۴۰: ۳۷). بر این اساس مقرر گردید وزارت صنایع با در اختیار گذاشتن زمین و ارائه خدمات آب و برق زمینه را برای ورود صنایع به کرج مهیا کند. به یاد بیاوریم که کرج در اواسط دهه‌ی ۳۰ صرفاً شهری کوچک با جمعیت حدود ۱۵ هزار نفر بود. از این‌رو هدف از ساخت شهرک‌های صنعتی به طور عام و شهرک صنعتی کرج به‌طور خاص توزیع جمعیت در سطح ملی و منطقه‌ای، توسعه‌ی مناطق محروم، تمرکززدایی از شهرها و افزایش بهره‌وری تولید عنوان شد (وزارت صنایع، ۱۳۶۴). ساخت شهرک صنعتی در کرج عملاً دستاوردی در برداشت تا جایی که جز یک کارخانه‌ی کبریت‌سازی دیگر صاحبان صنایع رغبتی به سرمایه‌گذاری در آن شهرک نکردند. گزارشی که از سرمایه‌گذاری برای تأسیس شهرک صنعتی در کرج موجود است نشان می‌دهد قاطبه‌ی افرادی که به بهانه‌ی انتقال یا برپا کردن صنایعشان در این شهر از دولت وام و تسهیلات گرفته بودند، عملاً بدون به‌کار انداختن فعالیت‌ی صنعتی شروع به قطعه قطعه کردن زمین و فروش آن کردند. این گزارش نتیجه می‌گیرد در این دهه بورس‌بازی زمین کاری سودآورتر از به‌جریان انداختن فعالیت‌ی صنعتی بود.

با این احوال ایده‌ی تأسیس نواحی صنعتی همچنان استمرار یافت و در قالب برنامه‌ی سوم توسعه به‌طور جدی‌تری دنبال شد. در این برنامه طرح ایجاد سه ناحیه‌ی صنعتی به تصویب رسید. به این جهت کارشناسان سازمان ملل در سال ۱۳۴۱ برای امکان‌سنجی تأسیس نواحی صنعتی وارد ایران شدند تا علاوه بر مشاوره‌ی فنی، در ساخت این شهرک‌ها همکاری کنند (وزارت صنایع: ۱۳۶۴). نکته قابل توجه آنکه در این مطالعات لیستی از مناطق مناسب برای ساخت شهرک صنعتی تهیه گردید که از آن میان تهران به علت «سیاست تمرکززدایی» از میان گزینه‌ها به کناری نهاده شد. بدین ترتیب مشخص می‌شود ایده‌ی محافظت از تهران در مقابل هجوم جمعیت تا دهه‌ی ۳۰ شمسی به رکنی رکنی در برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای مبدل شده بود. بنابراین ساخت و استقرار شهرک‌های صنعتی در اطراف آن نیز باید بر اساس همین سیاست‌گذاری فهم شود. جلوتر اشاره خواهم کرد که هژمونیک شدن ایده‌ی تمرکززدایی از تهران با کمک کمربندی از قوانین ثانویه مانند قانون منع تأسیس صنایع در شعاع ۱۲۰ کیلومتری (۱۳۴۶) و قانون نظارت بر گسترش تهران (۱۳۵۲) بیش از پیش امکان اسکان در محدوده‌ی شهر تهران را برای گروه قابل توجهی از شهروندان کاهش و زمینه را برای بسط سکونتگاه‌های پیرامونی افزایش داد.

بر همین اساس در سال ۱۳۴۳ هیات وزیران رای به تأسیس سازمان نواحی صنعتی داد. علاوه بر وزارتخانه‌های اقتصاد، کار و سازمان برنامه، بانک «اعتبارات صنعتی» نیز برای کمک به تأمین هزینه‌های این شهرک‌های صنعتی پا به میدان گذاشت. سازمان نواحی صنعتی در طول دهه‌ی ۴۰ شمسی پس از مطالعات اولیه ساخت ۴ شهرک صنعتی را در قزوین، کرمانشاه، رشت و ساوه به تصویب رساند. انتخاب دو شهر قزوین و ساوه بار دیگر گویای غلبه‌ی نگاه تمرکززدایی از تهران است. بنا به گفته‌ی وزارت صنایع تأسیس شهر صنعتی البرز در سال ۱۳۴۷ در قزوین «به‌منظور اجرای سیاست‌های عدم تمرکز کارگاه‌های صنعتی در تهران و ایجاد قطب صنعتی جدید در خارج از محدوده‌ی تهران بزرگ» انجام یافت (وزارت صنایع: ۱۳۶۴). در همین راستا سال ۱۳۵۲ شهرک صنعتی کوروش (کاوه‌ی امروزی) برای «جلوگیری از مهاجرت به تهران و استفاده از زمین‌های لم‌پزرع موجود

^۱ بودجه‌ی پیش‌بینی شده برای برنامه‌ی عمرانی اول ۲۶/۳ میلیارد ریال بوده در حالیکه هزینه‌ی واقعی صرف‌شده صرفاً ۵/۱ میلیارد ریال بود. از این رقم ۱/۲ میلیارد ریال در حوزه‌ی صنعت و معادن خرج شد (سنجش پیشرفت و عملکرد برنامه عمرانی هفت‌ساله دوم ایران، ۱۳۴۰: ۶)

فضا و دیالکتیک

در جاده‌ی تهران-ساوه «تاسیس شد (وزارت صنایع: ۱۳۶۴). نکته‌ی قابل توجه آنکه در گزارش وزارت صنایع مشخص می‌شود تا سال ۱۳۶۴ تعداد ۲۴۰ واحد صنعتی در این شهرک زمین گرفته‌اند. اما علیرغم برنامه‌ی اولیه مبنی بر مهیا کردن امکان اسکان کارگران مهاجر درون شهرک، با عملی نشدن قول‌ها کارگران در روستاهای اطراف شهرک صنعتی مقیم شدند (همان: ۱۳۶۴). کافی‌ست برای پی بردن به نتایج این وضعیت به تفاوت جمعیت روز و شب این شهرک در سال ۱۳۶۴ اشاره کنیم، جاییکه از جمعیت ۱۵ هزارنفره‌ی شهرک در روز تنها ۲ هزار نفر شب را در آنجا می‌گذرانند. به عبارتی ۱۳ هزار مهاجر شاغل در این شهرک احتمالاً شب را در سکونتگاهی حوالی جاده‌ی تهران-ساوه می‌گذرانند.

ایده‌ی تاسیس شهرک‌های صنعتی در دهه‌های بعدی نیز استمرار یافت. تصویر زیر شهرک‌های صنعتی تاسیس‌شده، در حال ساخت و مصوب را در سال ۱۳۶۴ نشان می‌دهد. بنا بر گزارش وزارت صنایع و معادن تعداد ۷۴ واحد صنعتی (۵ واحد تاسیس‌شده، ۳۲ واحد در حال ساخت، ۳۷ واحد در حال مطالعه) برای تنظیم و افزایش بهره‌وری اقتصاد کشور در نظر گرفته شده بود. همچنین بر اساس مطالعات این وزارتخانه هزینه‌ی ساخت یک واحد صنعتی در سال ۱۳۶۴ برابر با ۲۵۰ میلیون ریال است (وزارت صنایع: ۱۳۶۴) که به این ترتیب اعتباری برابر با ۱۸/۵ میلیارد ریال صرفاً برای ساخت این شهرک‌ها باید در نظر گرفته می‌شد.

نقشه شماره ۱: جانمایی شهرک‌های صنعتی (۱۳۶۴)



فارغ از اینکه تا چه حد ایده‌ی شهرک‌های صنعتی موفق بود و اهدافش محقق شد آنچه در اینجا اهمیت دارد نسبت این برنامه با فرآیند شهری‌شدن است. اجازه دهید بازگردیم به منطق اولیه تاسیس شهرک‌های صنعتی در دهه‌ی ۱۳۳۰ شمسی؛ نخستین رگه‌ی این منطق را باید در وقفه‌ای که در دهه‌های ۲۰ و ۳۰ شمسی در روند صنعتی‌شدن کشور ایجاد شده بود ردیابی کرد. این وقفه خود را در میزان اعتبارات اختصاص‌یافته به بخش صنایع و معادن در برنامه‌های هفت‌ساله‌ی اول و دوم عمرانی به‌خوبی آشکار می‌کند، جاییکه این بخش در هر دو دوره تنها حدود ۱۵ درصد کل اعتبارات را به‌خود اختصاص می‌داد^۱. با افزایش درآمدهای نفتی آرمان صنعتی‌شدن، که خود را در ساخت کارخانه‌ی ذوب‌آهن نمایان می‌کرد، دوباره به صحنه بازگشت و به‌درون طرح‌ها و اعتبارات دولتی خزید.

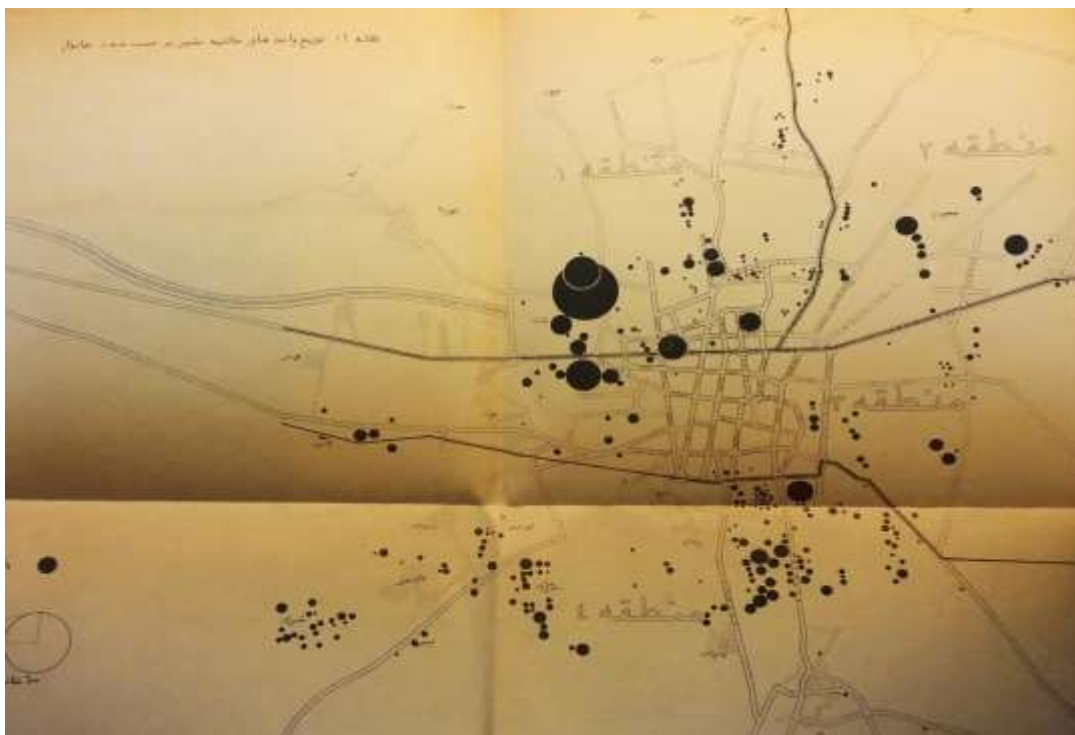
اما دومین رگه‌ی منطق شهرک‌های صنعتی را باید در ایده‌ی تمرکززدایی از شهرهای بزرگ جستجو کرد. چنانچه یکی از اهداف تاسیس شهرهای صنعتی «اجرای سیاست‌های عدم تمرکز کارگاه‌های صنعتی در تهران و ایجاد قطب صنعتی جدید در خارج از محدوده‌ی تهران بزرگ» بوده است (وزارت صنایع: ۱۳۶۴). بدین ترتیب شهرک‌های صنعتی از تقاطع دو سیاست صنعتی‌شدن و تمرکززدایی متولد می‌شوند و گسترش می‌یابند.

^۱ اعتبارات بخش صنایع و معادن در برنامه‌های عمرانی اول و دوم به ترتیب ۴/۳ و ۱۰/۶ میلیارد ریال بوده است.

اما برخلاف خواستِ تمرکززدایی آنچه در عمل اتفاق می‌افتد نوع دیگری از تمرکزگرایی است. این تمرکزگرایی از خلال تغییر مقیاس شهری شدن حاصل می‌آید. به عبارتی اگر تا دهه‌ی ۳۰ شمسی ما شاهد تمرکزگرایی در مقیاس شهری (Urban) هستیم از دهه‌ی ۳۰ به بعد آرام آرام با تغییر مقیاسی در فرآیند تمرکزگرایی مواجهیم. این تغییر مقیاس خود را با حرکت از **تمرکز شهری** به **تمرکز مادرشهری**^۱ آشکار می‌کند. اما نباید فراموش کرد که دهه‌ی ۴۰ آغازگاه این حرکت است و نه نقطه‌ی مسلط شدن تمرکزگرایی مادرشهری. جانمایی شهرک‌های صنعتی به‌خوبی آرایش فضایی شهرک‌های صنعتی را نشان می‌دهد که چگونه علیرغم خروج از محدوده‌های شهری، این‌بار در اطراف آن، یعنی در محدوده‌ی جغرافیایی مادرشهری، قرار گرفته‌اند. گذر از مقیاس شهری به مقیاس مادرشهری در دهه‌های ۵۰ و ۶۰ شمسی همچنان ادامه پیدا می‌کند تا جاییکه در دهه ۷۰ به باور ما مقیاس مادرشهری به حوزه‌ی مسلط جغرافیایی در فرآیند شهری تبدیل می‌شود. این بدان معناست که برای فهم پدیده‌های شهری اکتفا به محدوده‌های تعریف‌شده‌ی شهر نابسند خواهد بود و به ناگزیر باید در بستری فراخ‌دامن‌تر آن‌ها را مورد مطالعه قرار داد. از این‌رو باید ادعا کرد که تعیین نهایی پدیده‌های شهری تنها در مقیاسی مادرشهری خود را آشکار می‌کنند.

البته جلوه‌هایی از درک این تغییر مقیاس در پژوهش‌های پیشین نیز قابل مشاهده است. چنانچه در اوایل دهه‌ی ۵۰ موسسه‌ی مطالعات و تحقیقات اجتماعی دانشگاه تهران، حاشیه‌نشینی در تهران را در مقیاسی فراخ‌تر از شهر مورد بررسی قرار داد و با تقسیم حواشی تهران به ۴ منطقه (تصویر زیر) کوشید مسأله را در مقیاسی بزرگتر فهم کند. اما در نهایت این تحقیق از تحلیل مکانیزم‌های موجهه و بسترساز حاشیه‌نشینی در مقیاسی مادرشهری عاجز ماند.

تصویر شماره ۲: حاشیه‌نشینی در تهران (۱۳۵۰)



همچنین در اواسط دهه‌ی ۱۳۷۰ وزارت مسکن و شهرسازی به ضرورت پرداختن به مسأله‌ی شهر در مقیاسی مادرشهری پی برد که نتیجه‌ی آن خود را در قالب طرح «مجموعه شهری تهران» عیان کرد. این طرح که شاید در نمونه‌ی خود نخستین پژوهش

¹ Metropolitan

شهری در مقیاس مادرشهری بود، متأسفانه به کلی به کناری نهاده شد و جای خود را به تحقیقات فروکاست‌گرایانه در محدوده‌ی شهری داد.

طرح شهرک‌های صنعتی بعدها با قانون «منع تاسیس صنایع در شعاع ۱۲۰ کیلومتری» مصوب ۱۳۴۶ وزارت اقتصاد و قانون «نظارت بر گسترش شهر تهران» (۱۳۵۲) بیش از پیش روند تغییر مقیاس تمرکزگرایی را مستحکم کرد. این قوانین در واقع نقش تسهیلگر را در خروج مراکز اشتغال، افراد و تاسیسات شهری از محدوده‌ی شهر و تمرکز مجدد آن در منطقه‌ی مادرشهری ایفا کردند. در تبصره‌ی ماده‌ی ۲ قانون نظارت بر گسترش شهر تهران می‌خوانیم: «شهرداری پایتخت مکلف است ابنیه و تاسیساتی را که بدون پروانه ساختمان و رعایت مفاد این ماده در خارج از محدوده‌ی خدمات شهری فعلی تهران احداث می‌گردد جلوگیری و تخریب نماید». این قوانین در واقع امکان اسکان مهاجرین و نیز فقرای شهری را در حریم شهر تهران بیش از پیش سخت کرد. از این پس اگر فرودستان سودای نزدیکی به منابع کار و اشتغال را داشتند نه تنها شومی مکانیزم اجاره‌ی زمین امکان اسکان در مرزهای رسمی شهر را از آنان سلب می‌کرد، بلکه از خلال کمربندی از قوانین بازدارنده، زندگی در حریم شهر نیز از شما دریغ می‌شد. از آنجاییکه امکانات، تسهیلات و مراکز اشتغال همچنان یا در تهران و یا در اطراف آن تجمیع شده بودند، این طبقه از شهروندان به ناگزیر در جایی خارج از محدوده‌های رسمی شهر و حریم آن اسکان یافتند. این سیاست جدید در دهه‌ی ۵۰ نیز همچنان ادامه پیدا کرد. در این دهه قوانینی چون استفاده از زمین‌های خارج از محدوده‌ی شهرها (۱۳۵۵) و یا مصوبات انجمن شهر پایتخت در خرید اراضی کشاورزی خارج از محدوده (۱۳۵۲) تثبیت شد تا شهری شدن را از مسأله‌ای با مقیاسی شهری به مسأله‌ای مادرشهری تغییر دهد.

بدین ترتیب در این نوشته کوشیدم نشان دهم چگونه گفتمان صنعتی شدن که در جایگاه کتاب مقدس برای مدرنیته‌ی ایرانی در دوره‌ی پهلوی قرار گرفته بود، در دهه‌های ۳۰ شمسی نقطه‌ی عزیمتی برای تغییر مقیاس شهری شد. پرکتیس شهرک‌های صنعتی در پیوند با کمربندی از قوانین شهری به مرکززدایی از امر شهری و بازتمرکزگرایی آن در مقیاسی مادرشهری منتهی شد. از آن پس این منطقه‌ی مادرشهری تهران بود که باید به‌عنوان واحد تحلیل مناسبات شهری مورد توجه قرار می‌گرفت. اما مدیران، طراحان و برنامه‌ریزان شهری تا اواسط دهه‌ی ۷۰ (و حتی بعد از آن) عنایتی بر این تغییر مقیاس نداشتند. سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌های شهری همچنان بر مدار مقیاس شهری می‌گشت. نتیجه آنکه بین سال‌های ۱۳۵۵ تا ۱۳۶۵ جمعیت روستاهای اطراف تهران با رشدی ۲۴ درصدی از ۶۴ هزار نفر به حدود ۴۰۰ هزار نفر افزون گشت (مهندسین مشاور آتک، ۱۳۷۵: ۷). شاید بارزترین نمونه این رشد پیراشهری اسلامشهر باشد که از روستایی با جمعیت ۱۰۰۰ نفر در سال ۱۳۴۵ به شهری با جمعیت ۲۰۰ هزار نفر در سال ۱۳۶۵ تبدیل شد. همین عدم درک تغییر مقیاس شهری شدن اسباب غافلگیری متولیان شهر را در دهه‌ی ۷۰ شمسی مهیا کرد. این دهه همراه بود با شکلگیری مجموعه‌ای از جنبش‌های شهری در اطراف شهرهای بزرگ بویژه در تهران، مشهد و قزوین. مدیران وقت بدون فهم ریشه‌های شهری این پدیده آن را به‌طور تقلیل‌گرایانه «شورش نان» خوانند و برای مواجهه با آن صرفاً دست به دامان تسلیحات نیمه سنگین شوند. فربه‌ی تغییرات سکونتگاه‌های اطراف تهران عاقبت خود را بر ناخودآگاه جمعی برنامه‌ریزان شهری تحمیل کرد و آنان را برآن داشت تا شعاع نگاه خود را تا مقیاسی مادرشهری بسط دهند. نتیجه‌ی این تغییر رویکرد خود را در طرح «مجموعه شهری تهران» مصوب ۱۳۷۴ نشان داد. تأسف‌بار آنکه با اتمام مطالعات در سال ۱۳۸۱ این طرح به‌کناری نهاده شد و دوباره مرزهای رسمی شهر تهران مرکز سیاست‌گذاری‌های شهری قرار گرفت.