

ارزیابی سیاست انتقال پایتخت اداری - سیاسی از کلان شهر تهران

محمد شیخی* ، نجمه آقا محسنی فشمی**

تاریخ دریافت: ۹۳/۱۱/۱۶ تاریخ پذیرش: ۹۴/۸/۲

چکیده

کلان شهر تهران مانند بسیاری کلان شهرها در کشورهای در حال توسعه با مسائل مختلفی مواجه است. از جمله این مسائل پیدایش انواعی از تمرکزها (جمعیتی، فعالیتی و...) در آن می باشد که خود منشأ بسیاری از مشکلات گذشته که در نتیجه آن ها همواره در محافل علمی و سیاسی مباحث و راهکارهایی در راستای تعدیل این پیامدهای منفی مطرح شده است. انتقال پایتخت، از جمله مواردی است که به عنوان یک گزینه جهت کاهش تمرکزهای موجود در کلان شهر تهران بارها عنوان شده اما تاکنون جنبه عملی نیافته است؛ بنابراین در این پژوهش که به شیوه توصیفی - تحلیلی و نیز با استفاده از مطالعات اسنادی و روش مصاحبه با کارشناسان انجام شده است، به دنبال آن هستیم تا به ارزیابی سیاست انتقال پایتخت اداری - سیاسی از جنبه تأثیر آن بر تمرکززدایی از کلان شهر تهران بپردازیم. با توجه به یافته های این پژوهش به نظر نمی رسد این سیاست بتواند در دستیابی به هدف کاهش مسائل کلان شهر تهران موفق باشد و در نتیجه به عنوان یک سیاست معقول برای کاهش تمرکزها در تهران و نیز تعدیل عدم تعادل های ملی، پیگیری گردد. در عین حال راهکارهای عملی تری غیر از انتقال پایتخت، در سطح ملی و نیز سطح کلان شهر تهران می توان مفروض داشت که در راستای تعدیل مسائل این کلان شهر و حتی تعادل بخشی در نظام شهری کشور می توانند مؤثر واقع شوند.

واژه های کلیدی: پایتخت، انتقال پایتخت، کلان شهر تهران، تمرکززدایی.

۱- مقدمه

پایتخت ها با هر تعریفی که از آن ها ارائه گردد، در طول تاریخ و در هر کشوری حائز اهمیت زیادی بوده اند. در پایتخت ها است که به طور معمول قدرت سیاسی و اقتصادی متمرکز می شود و این امر خود به شهر مورد نظر، اعتبار، نقش و در عین حال مسائلی ویژه، می بخشد. در انتخاب پایتخت و نیز رشد و افول آن، بسته به شرایط هر کشور و نیز هر دوره زمانی، عواملی خاص دخیل بوده اند. همین عوامل، حتی در قرن اخیر، در بسیاری از کشورها، منجر به شکل گیری تفکر انتقال پایتخت و یا حتی اقدام برای این کار شده است. کشور ما، ایران نیز با سابقه طولانی در جابه جایی پایتخت های خود، طی سال های گذشته بارها به دلایل مختلف به فکر انتقال پایتخت فعلی (تهران) افتاده و اقداماتی در این خصوص انجام داده است، اما هرگز زمینه عملی جهت تحقق این امر فراهم نشد. یکی از دلایل مطرح برای انتقال پایتخت از

M.shaikhi3000@gmail.com

Sahar_a1998@yahoo.com

* دانشیار برنامه ریزی اجتماعی دانشگاه علامه طباطبائی.

** کارشناس ارشد برنامه ریزی توسعه منطقه ای دانشگاه علامه طباطبائی.

تهران، مهیا کردن زمینه کاهش تمرکزهای موجود در آن بوده است. چراکه تقارن انتخاب تهران به پایتختی در دوران قاجاریه با شروع انقلاب صنعتی در اروپا و تأثیر نظام سرمایه‌داری بر کشور ما و مهم‌تر از آن شکل‌گیری نظام حکومتی متمرکز از سال ۱۳۰۰ ه.ش توسط رضاشاه به‌جای نظام ملوک‌الطوایفی قاجاری و به وجود آمدن تمرکز سیاسی همراه با انواع دیگر تمرکز (اقتصادی، اجتماعی-فرهنگی، کالبدی، جمعیتی و...) در تهران و پیامد به‌کارگیری سیاست‌هایی مانند اصلاحات ارضی دهه ۴۰، افزایش قیمت نفت و درآمدهای نفتی و تزریق این درآمدها به شهرها به‌ویژه پایتخت، بی‌توجهی به روستا و گسست ارتباط سنتی بین شهر و روستا، رشد بخش خدمات در برابر بخش کشاورزی و مواردی این‌چنین، سیل مهاجرت‌ها را به سمت این شهر روانه ساخت و رشدی بی‌برنامه و درعین‌حال بی‌رویه را منجر گردید. بعد از انقلاب اسلامی و نیز جنگ تحمیلی به دلیل شرایط خاص پیش‌آمده و ضعف نظارتی، روند مهاجرت‌ها به تهران به‌شدت افزایش یافته و توسعه کالبدی شهر از حریم‌های قانونی تعیین شده برای آن، عبور کرده و توسعه ناپیوسته در کنار توسعه پیوسته صورت گرفت و در مجموع نارسایی‌هایی در سطوح متفاوت در این کلان‌شهر به‌منصه ظهور رسید. تمام ضرورت‌های گفته شده منجر به دنبال کردن دوباره سیاست‌های تمرکززدایی از پایتخت در سال‌های اخیر گشته است. شاید بتوان گفت در بین تمام سیاست‌های مطرح شده، انتقال پایتخت بیش از دیگر سیاست‌ها چالش‌برانگیز است. مباحثی همچون: هزینه‌های انتقال، زمان آن، میزان اثربخشی واقعی سیاست و ده‌ها مسئله دیگر (که در جریان تحقیق به آن‌ها خواهیم پرداخت) اهمیت بررسی دقیق و جامع‌تری از آن را نمایان می‌سازد. در این پژوهش بر آن هستیم تا ضمن مطالعه‌ای کوتاه پیرامون تجربه انتقال پایتخت در ایران و جهان، از طریق مصاحبه با کارشناسان و صاحب‌نظران داخلی در عرصه مطالعات شهری و منطقه‌ای، به ارزیابی سیاست انتقال پایتخت سیاسی - اداری از تهران از نقطه‌نظر اثرگذاری آن بر تمرکززدایی از این کلان‌شهر، بپردازیم.

۲- مفاهیم و تعاریف

۲-۱- پایتخت: پایتخت به‌عنوان کانون سیاسی کشور و مرکز جاذبه و نفوذ، فضایی جغرافیایی محسوب می‌شود و تمام عوامل سیاسی، فرهنگی، قومی، اقتصادی، تاریخی، ارتباطی، فنی و اداری را در برمی‌گیرد. (حافظ نیا، ۱۳۸۱: ۲۸۲). دایره‌المعارف ویتیک پایتخت را چنین تعریف می‌کند: «پایتخت، شهر اصلی یک کشور است که به‌طور معمول محل استقرار دولت می‌باشد. گاهی ممکن است یک کشور دو پایتخت داشته باشد که یکی محل استقرار دولت و مقر حکومت و دیگری مرکز تجاری و بازرگانی است. مثل لاهه که پایتخت هلند است، اما آمستردام مرکز اقتصادی است که اغلب با عنوان پایتخت اقتصادی نیز نام‌برده می‌شود. همین‌طور برن و زوریخ در سوئیس و بعضی کشورهای محدود دیگر». (داوود پور، ۱۳۸۸: ۹). پایتخت‌ها را می‌توان به سه نوع پایتخت‌های دائمی، ابداعی و منقسم گروه‌بندی نمود:

۲-۱-۱- پایتخت‌های دائمی: پایتخت‌هایی که برتری و عظمت خود را طی مراحل پیاپی تکامل ارضی - سیاسی

دولت حفظ کرده‌اند: لندن، پاریس، رم، دمشق و بغداد.

۲-۱-۲- پایتخت‌های ابداعی: پایتخت‌هایی که به‌منظور ایفای نقش‌های جدید و متفاوت با پایتخت‌های قدیمی، مکان‌گزینی و بنا می‌گردند: اسلام‌آباد و برازیلیا.

۲-۱-۳- پایتخت‌های منقسم: این گروه شامل نمونه‌های نادری است که در آن‌ها نقش پایتخت میان دو یا چند شهر تقسیم شده است: بولیوی و آفریقای جنوبی [در آفریقای جنوبی، قوه مجریه در پورتوریا و قوه مقننه در شهر کیپ‌تاون مستقر است.]. (داوود پور، ۱۳۸۸: ۱۰ نقل از میرحیدر، ۱۳۷۱: ۱۴۳).

همچنین می‌توان به نوع دیگری از پایتخت‌ها اشاره نمود که عبارتند از: پایتخت‌های هوشمند که حاصل عصر دیجیتال و نفوذ فن‌آوری ارتباطات و اطلاعات در توسعه اقتصادی جوامع است؛ مانند پایتخت پوتراجایا در کنار کوالالامپور در مالزی. (نوبری و رحیمی، ۱۳۸۸).

۲-۲- تمرکززدایی: تمرکززدایی یک فرآیند سیاسی است که قدرت اداری - اجرایی، منابع عمومی و مسئولیت‌ها را از سازمان‌های حکومت مرکزی به سازمان‌های سطح پایین‌تر حکومتی، اعضای غیر حکومتی، سازمان‌های مردمی و غیر حکومتی^۱ یا کارکنان بخش خصوصی، انتقال می‌دهد. (Johnson, ۲۰۰۳).

۳- روش تحقیق

این پژوهش به شیوه توصیفی - تحلیلی انجام شده است و به‌منظور جمع‌آوری اطلاعات از ابزار مطالعات اسنادی و کتابخانه‌ای و نیز مصاحبه با کارشناسان مربوطه استفاده گردید. جهت انتخاب کارشناسان، از میان صاحب‌نظران، استادان دانشگاه و کارشناسان مرتبط با حوزه‌های شهری و منطقه‌ای که دارای سابقه علمی، پژوهشی و عملی در این حوزه بودند، با روش نمونه‌گیری هدفمند یا قضاوتی^۲ اقدام به انتخاب نموده‌ایم. برای این منظور صاحب‌نظران و کارشناسان با معرفی استادان و استاد راهنمای پژوهش^۳، برای انجام مصاحبه انتخاب شدند. تعداد مصاحبه‌ها با توجه به روند مصاحبه تا رسیدن به اشباع نظری (تشابه در پاسخ‌ها) ادامه یافت و در مجموع با ۱۵ تن از کارشناسان و صاحب‌نظران این حوزه مصاحبه صورت پذیرفت^۴. جهت استخراج نتایج با توجه به هدف تحقیق و نوع سوالات، چهار محور اساسی

۱. NGOs

۲- یک نوع داوری اولیه، بدین معنی که پژوهشگر با توجه به هدفی که دنبال می‌کند، مکان‌ها یا گروه‌های خاصی را شناسایی و در آن مکان‌ها و یا از میان آن افراد نمونه خود را انتخاب می‌نماید. (مهاجری، ۱۳۸۳: ۵۷)

۳- صاحب‌نظران اولیه برای مصاحبه با معرفی استاد راهنمای پایان‌نامه (که پژوهش حاضر برگرفته از آن است) انتخاب شدند.

۴- مصاحبه‌شوندگان عبارت بودند از: خانم‌ها: دکتر گیتی اعتماد (دکتری شهرسازی، از اعضای مهندسیین مشاور طرح و معماری، دارای سابقه پژوهشی و تجربی در حوزه مسائل شهری کشور)، دکتر حمیده امکچی (دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، پژوهشگر مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران). آقایان: دکتر محمد شیخی (دکتری شهرسازی، دانشیار دانشگاه علامه طباطبائی، دارای سابقه علمی و تجربی در حوزه مسائل و طرح‌های شهری)، دکتر محمود جمعه پور (دکتری جغرافیای انسانی، گرایش برنامه‌ریزی روستایی، شهری و منطقه‌ای، استاد دانشگاه علامه طباطبائی، دارای سابقه علمی و پژوهشی در حوزه مسائل شهری، روستایی و منطقه‌ای)، دکتر علی خاکساری (دکتری برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، دانشیار دانشگاه علامه طباطبائی، دارای سابقه علمی و پژوهشی در حوزه شهری)، دکتر غلامرضا لطیفی (دکتری شهرسازی، دانشیار دانشگاه علامه طباطبائی، دارای سابقه علمی و

مستخرج از مبانی و چارچوب نظری پژوهش شامل: سطح تمرکز در تهران و دلایل آن، تأثیر سیاست انتقال پایتخت اداری - سیاسی از تهران بر میزان تمرکز موجود در آن، تأثیرات آمایشی انتقال پایتخت اداری - سیاسی از تهران و اقدامات مفید در راستای سامان بخشیدن به کلان‌شهر تهران، حل مسائل آن و کاستن از تمرکزهای غیرمفید موجود در تهران، مشخص شدند و با این چارچوب، تحلیل کیفی (بر اساس جمع‌بندی از نکات مشترک مورد ذکر در پاسخ‌ها به محورهای کلی سوالات) و محاسبه فراوانی بر روی خروجی حاصل از مصاحبه‌ها صورت پذیرفت. پس از آن، پیشنهادها بیان شده توسط کارشناسان در راستای سامان‌بخشی و حل مسائل تهران، به‌عنوان راه‌حل‌های جایگزین انتقال در قالب چهار بعد اقتصادی، کالبدی، فضایی و مدیریتی که به‌عنوان سیاست‌های به کار گرفته شده جهانی؛ جهت تمرکززدایی و تعدیل مسائل کلان‌شهرها مطرح هستند، دسته‌بندی و ارائه گردیدند.

۴- دیدگاه‌ها و مبانی نظری

با توجه به موضوع پژوهش در ابتدا چکیده مبحث مبانی نظری پیرامون رویکردهای موجود به مسئله تمرکززدایی از کلان‌شهرها و سیاست‌ها و اقدامات در این حوزه و از جمله انتقال پایتخت، ارائه می‌شود:

در تمامی کلان‌شهرهای جهان، همواره جهت تعدیل مسائل ناشی از تمرکز در آن‌ها سیاست‌های مختلفی در راستای تمرکززدایی از این کلان‌شهرها دنبال شده است که می‌توان آن‌ها را در قالب ۴ دسته زیر طبقه‌بندی نمود:

• اقتصادی (محدودیت رشد اقتصادی، تمرکززدایی از فرصت‌های اشتغال، تمرکززدایی صنعتی و کنترل شهرهای بزرگ)

• کالبدی (ایجاد باغشهرها، ایجاد شهرک‌های اقماری، ایجاد شهرهای خوابگاهی، ایجاد شهرهای جدید، توسعه کارساز مادر شهرها، ایجاد کمربندهای سبز در اطراف کلان‌شهرها، برخی طرح‌های شهری «جامع و تفصیلی و مانند آن»)

پژوهشی در حوزه شهری، دکتر مصطفی پودراتچی (کارشناسی ارشد شهرسازی و دکتری جامعه‌شناسی سیاسی، مدرس دانشگاه علامه طباطبائی، دارای سابقه علمی و پژوهشی در حوزه‌های اجتماعی و شهری)، دکتر غلامرضا کاظمیان (دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، مدرس دانشگاه علامه طباطبائی، دارای سوابق علمی و پژوهشی در حوزه‌های مدیریت شهری و کلان‌شهری، برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای). دکتر ناصر عظیمی (دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری پژوهشگر مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران)، مهندس بهرام صدری (مدیرعامل شرکت مهندسی مشاور شارسنجان و یکی از اعضای طرح مطالعه امکان‌سنجی انتقال مرکز اداری - سیاسی کشور در سال ۱۳۶۸) مهندس پطروسیان (از اعضای شرکت مهندسی مشاور شارسنجان در طرح مطالعه امکان‌سنجی انتقال مرکز اداری - سیاسی کشور در سال ۱۳۶۸)، کمال اظهاری (عضو مهندسی مشاور عرصه، دارای سوابق فعالیتی در حوزه‌های اقتصاد شهری و مسکن)، فردین یزدانی (دارای سوابق فعالیتی در حوزه‌های شهری، اقتصاد و مسکن)، مهندس مجید غمامی (عضو مهندسی مشاور مهران، دارای سوابق فعالیتی در حوزه شهری و به‌طور مشخص شهر تهران)، دکتر حسین حاتمی نژاد (دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشیار دانشگاه تهران).

• فضایی (باز توزیع فعالیت‌های منطقه‌ای، آمایش سرزمین، انتقال پایتخت، برنامه‌های دگرگونی اقتصاد روستایی، محدود کردن رشد شهرهای بزرگ از طریق کنترل مهاجرت‌ها، آهسته کردن رشد بزرگ‌ترین شهرها از طریق فراهم کردن امکانات رشد شهرهای میانی یا ایجاد مراکز جدید شهری)

• مدیریتی (توزیع قدرت تصمیم‌گیری به شیوه‌های: تراکم زدایی، تفویض اختیار، واگذاری قدرت، گسترش بخش خصوصی، ایجاد سازمان‌های صحیح و اداره سالم و منطقی برای کلان‌شهرها).

مجموعه بررسی نظری و مطالعات نشان می‌دهد که انتقال پایتخت به‌عنوان یک سیاست فضایی جهت حل مسائل کلان‌شهرهای با نقش پایتختی، مطرح می‌باشد. در این پژوهش جهت ارائه راه‌حل به‌منظور تعدیل مسائل و تمرکزهای موجود در کلان‌شهر تهران به هر ۴ بعد موردبحث توجه شده و از آن‌ها در محوربندی و استخراج درون‌مایه‌های مصاحبه‌ها استفاده شده است. در ارتباط با جابه‌جایی پایتخت‌ها باید گفت: این امر همواره حاصل تعامل عوامل متعددی بوده است، از جمله:

— ترجیح و میل اقتدارگرایان

— دلایل عقلی - فنی

— ساخت جغرافیای سیاسی

— کنترل تنوع فرهنگی (Schatz, ۲۰۰۳).

مطالعه تجربه کشورهایایی که در طول قرن بیستم اقدام به انتقال پایتخت نموده‌اند، دلایل و عوامل دیگری را نیز پیش رو می‌گذارد. جدول زیر حاصل مطالعه تجربیات این کشورها است.

جدول ۱- انتقال پایتخت‌ها و دلایل مربوط به آن

ملاحظات کلی	کشورها	دلایل
◇ ظرفیت و توان اقتصادی کشور باید در فرآیند برنامه‌ریزی، طراحی و ساخت پایتخت جدید مدنظر قرار گیرد.	آلمان، برزیل، مالزی	رفع عدم تعادل و توسعه نابرابر
◇ شکل‌گیری سازمانی مشخص جهت انجام امر انتقال در ابتدای کار	استرالیا	جلوگیری از شکل‌گیری رقابت‌های نامناسب بین شهرها، از طریق انتخاب شهری بی‌طرف برای پایتختی
◇ تشکیل کمیته‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، زیست‌محیطی، زمین‌شناسی و ... جهت بررسی شرایط مکان (مکان‌های) پیشنهادی جدید برای انتقال، از جنبه‌های مختلف	استرالیا	نیاز سیاسی - اداری
◇ فراهم آوری زیرساخت‌های لازم در محل	استرالیا، پاکستان، قزاقستان	جنبه‌های نمادین
	آلمان، استرالیا	ایجاد اتحاد بین قسمت‌های مختلف کشور
	برزیل، پاکستان، ترکیه	انتقال کانون سیاسی - اداری به بخش مرکزی کشور جهت نظارت آسان‌تر و مناسب‌تر بر کل کشور

طراحی پایتخت‌های جدید به‌عنوان شهری برای آینده	اکثر کشورها، از جمله: برزیل و مالزی	جدید، قبل از آغاز عملیات انتقال ◇ وقتی صرفاً پایتخت اداری - سیاسی
جنبه‌های دفاعی و امنیتی	برزیل، پاکستان، ترکیه، قزاقستان، اتاوا	منتقل می‌شود، از پایتخت قدیمی جمعیتی
وضعیت مناسب طبیعی، جغرافیایی و زیست‌محیطی محل جدید که به‌عنوان پایتخت در نظر گرفته می‌شود	برزیل، پاکستان، ساحل عاج، قزاقستان، مالزی	اندک (جمعیت اداری و کارکنان وابسته به فعالیت‌های حکومتی) کاسته می‌گردد. (ریودوژانیرو در برزیل، کراچی در پاکستان)
کسب وجهه جهانی	پاکستان	◇ پایتخت قدیم عمدتاً به رشد خود (شاید
توسعه اقتصادی کشور	پاکستان، ترکیه	با سرعتی کندتر) ادامه می‌دهد. (ریودوژانیرو
دلایل اجتماعی - فرهنگی	قزاقستان، اتاوا	در برزیل، کراچی در پاکستان، استانبول در ترکیه)
عوامل قومی	در سابقه کشور ایران	◇ پایتخت جدید ممکن است بیش از آنچه پیش‌بینی می‌شود رشد جمعیتی و سپس مسائل ناشی از آن را پیدا کند. (برازیلیا در برزیل) ◇ انتقال پایتخت، پروسه‌ای بلندمدت است

(مأخذ: داوود پور، ۱۳۸۸. کروترمن، ۱۹۹۷)^۵

در ارتباط با پیشینه و موضوعیت بحث انتقال پایتخت در ایران می‌توان گفت: مقوله پایتخت یا مرکزیت سیاسی در ایران، همانند محدوده‌های سیاسی آن، در طول تاریخ فراز و نشیب‌های زیادی داشته است و به تبعیت از تغییر حکومت، پایتخت آن نیز، جز در موارد معدود، از شهری به شهر دیگر جابه‌جاشده است. نگاهی به گذشته تاریخی این تغییر و تحول حاکی از انگیزه‌های مختلفی است که به‌تناسب زمان، مکان و ساختار اجتماعی حکومت، با محفوظ داشتن استراتژی سیاسی و مسائل ژئوپلیتیکی زمان، موجب جابه‌جایی مرکز سیاسی کشور شده است. پایتخت‌گزینی در ایران تفاوت‌های زیادی با سایر کشورها دارد که این امر ریشه در تاریخ و جغرافیای ویژه این سرزمین دارد. عواملی مانند گستردگی فلات ایران، تنوع شدید مناطق مختلف جغرافیایی و عدم امکان برای تسلط کامل گروه قوی خاص بر تمام کشور، تهاجم بی‌وقفه اقوام بیگانه، عدم وجود زمینه‌های قوی‌تر تمدن شهرنشینی، نسبت به برخی کشورهای کم وسعت و به لحاظ آب و هوایی مساعد بر روی هم مانع از طولانی شدن عمر پایتخت‌های ایرانی نسبت به سایر پایتخت‌های مشهور جهان شده است. (کریمی نژاد، ۱۳۸۱: ۴۵-۴۶)؛ اما از دوران پهلوی تحولاتی در شرایط ایجاد شد که باعث گردید با وجود تغییر در حکومت (از قاجار به پهلوی)، پایتخت (تهران) ثابت مانده و تغییر نکند. در توضیح این امر باید گفت: تا قبل از حکومت پهلوی در ایران دو نکته در مورد انتخاب پایتخت‌ها مطرح بوده است: اول این که بنیان‌گذار هر

^۵. www.umik.ir

حکومت و سلسله‌ای تلاش می‌کرد با توجه به نزدیکی و ارتباط آسان‌تر با ایل و طایفه خود و گزینش بهترین محل جغرافیایی، در توسعه محل استقرار جدید به‌عنوان پایتخت بکوشد و قدرتمندی حاکمیت خویش را در عظمت پایتخت متبلور سازد. دوم این که پس از فروپاشی این حکومت‌ها و محو و نابودی آن‌ها به‌وسیله نیروهای غالب، پایتخت قبلی نیز به دلیل از دست دادن عامل‌های سیاسی رشد و توسعه اولیه خود، از نظر می‌افتاد و چه‌بسا در عمل به نابودی و ویرانی کشیده می‌شد. این روند بنا به دلایلی از جمله این که «حکومت پهلوی که پس از قاجارها بر روی کار آمد، دیگر منشأ ایلی نداشت و نظام جدید حاکم با تکیه بر نیروهای برون‌مرزی سعی می‌کرد که بر عناصر شهری و سازمان‌ها و نهادهای رسمی جدید تکیه داشته باشد و دیگر این که حکومت قاجار به‌خصوص پس از جنبش مشروطیت و جریان توسعه فرهنگی و اجتماعی تهران و تضعیف ایلات و عشایر، نه دارای انسجام ایلی سابق خود بود و نه شهر تهران با ساختار جدید خود می‌توانست به‌وسیله ایل و طایفه حکومت، ساقط شده که به آخرین مرحله تجربه تاریخی خود رسیده بود، مورد تهدید قرار گیرد»، توسط حکومت پهلوی ادامه نیافت. (همان، ۱۳۸۱: ۴۷)؛ اما فکر انتقال پایتخت اداری - سیاسی، این بار به دلایلی دیگر از جمله: زلزله‌خیزی تهران و نیز تمرکز بیش‌ازحد امور در آن، در دوران محمد رضاشاه و نیز بعد از انقلاب اسلامی در اذهان مسئولین تبلور یافته، ولی تاکنون جنبه عملی پیدا نکرده است. در این پژوهش چنانچه اشاره گشت، به دنبال آن هستیم تا با در نظر داشتن تجربیات خارجی و درعین حال داخلی انتقال پایتخت اداری - سیاسی در کنار بهره‌مندی از نظرات کارشناسان مورد مصاحبه، به ارزیابی سیاست انتقال پایتخت اداری - سیاسی از کلان‌شهر تهران از نقطه نظر اثرگذاری بر تمرکززدایی از این کلان‌شهر بپردازیم.

۵- توسعه فضایی و کالبدی تهران

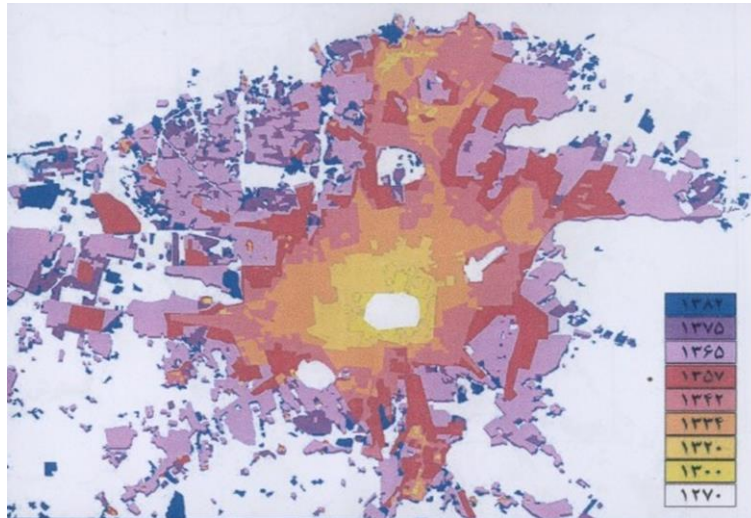
روند توسعه کالبدی - فضایی تهران را می‌توان به سه دوره تقسیم نمود:

دوره نخست: شکل‌گیری تهران قدیم (از آغاز تا سال ۱۳۰۰): روستایی تابع شهرستان ری، کشیدن برج و بارو در اطراف آن در زمان شاه‌طهماسب صفوی، انتخاب شدن به‌عنوان پایتخت توسط آغامحمدخان قاجار، نخستین برخوردها با نظام سرمایه‌داری و گسترش وسعت تا پایان دوران ناصرالدین‌شاه قاجار.

دوره دوم: دوره نوسازی شهر تهران (۱۳۴۰-۱۳۰۱): فروریختن حصارهای سابق و عدم پیدایش حدود مرز سنتی دیگری به‌جای آن، قرارگیری تهران در مسیر توسعه و تحول جدید، گسترش تهران از هر سو و جهت، ایجاد درهم‌آمیختگی کالبدی و فعالیتی بین تهران و شهرها و روستاهای اطراف آن.

دوره سوم: تکوین کلان‌شهر و مجموعه شهری تهران (۱۳۴۱ تاکنون): تبدیل شدن تهران به یک کلان‌شهر و گسترش حوزه نفوذ آن تا شهرهای بزرگ اطراف، انقلاب اسلامی، پیدایش تغییرات بنیادین اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، فشار ناشی از جنگ تحمیلی، گسترش مهاجرت‌ها به سمت تهران، کاهش نظارت بر توسعه شهر و پیدایش عوارض جدید در ناموزونی توسعه شهر، رشد بی‌برنامه پیرامون تهران در زمینه جمعیتی و اقتصادی و یکپارچگی منطقه شهری و شهر تهران. (مهدیزاده، ۱۳۸۱ و ۱۳۸۲). بررسی سه دوره یادشده نشان می‌دهد که، تهران تحت تأثیر نبود یک برنامه‌ریزی مناسب، رشدی کنترل نشده را پشت سر نهاد و بنابراین امروزه با مسائل ناشی از این بی‌برنامگی

دست‌به‌گریبان شده است. این نابسامانی‌ها در دوره‌های مختلف منجر به بروز برخی اقدامات و چاره‌اندیشی‌ها جهت تعدیل مسائل این کلان‌شهر چه در قبل از انقلاب اسلامی و چه بعد از آن شده است. در ادامه اشاره‌ای کلی به مجموعه‌ای از این سیاست‌ها و اقدامات در بعد از انقلاب اسلامی که یا به‌طور کامل به‌منظور تمرکززدایی از کلان‌شهر تهران تعیین گشتند و یا به‌نوعی به این عمل اشاره نمودند، خواهیم داشت.



نقشه ۱- گسترش شهر تهران طی دوره‌های مختلف (۱۲۷۰-۱۳۸۲)

۶- سیاست‌ها، طرح‌ها و اقدامات مرتبط با تمرکززدایی از تهران در بعد از انقلاب اسلامی

برای مطالعه آنچه در دوران آغاز انقلاب اسلامی تاکنون در راستای تمرکززدایی از تهران انجام شد، دسته‌بندی زیر قابل‌بررسی خواهد بود:

- **سیاست‌ها و قوانین کلان:** قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ضوابط ملی آمایش سرزمین، طرح کالبدی ملی و منطقه‌ای، شهرهای جدید (باهدف جذب سرریز جمعیت شهرهای بزرگ و مقابله با مشکلات مناطق مادر شهری)، برنامه‌های توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی (اول تا پنجم)، نظریه پایه توسعه استان تهران (طبق این سند، استان تهران نقش مدیریت عالی فرآیندهای توسعه ملی و روابط فراملی کشور و توسعه امور تخصصی علمی و فنی، خدمات برتر و صنایع با تکنولوژی برتر را به عهده خواهد داشت)، سند ملی توسعه استان تهران (ازجمله اهداف بلندمدت این سند، دستیابی به تعادل فضایی و مهار و کنترل رشد جمعیتی و کالبدی مجموعه شهری تهران، عنوان گردید و اقداماتی را نیز در این خصوص مطرح نموده است) و چشم‌انداز و جهت‌گیری‌های راهبردی تهران ۱۴۰۴ (تهران را در سال ۱۴۰۴، جهان شهری فرهنگی، دانش‌بنیان و معیار در جهان اسلام، معرفی نمود و به مواردی همچون تبدیل تهران به عامل تمرکززدایی سیاسی، اقتصادی و فرهنگی و سکوی توسعه دیگر مناطق کشور بر مبنای ایجاد زیرساخت‌های مناسب اطلاعاتی و ارتباطاتی، خروج تدریجی سازمان‌های دولتی غیرضروری و کسب‌وکارهای ناهماهنگ با

چشم‌انداز بلندمدت شهر، حمایت از کسب‌وکارها و فعالیت‌های مبتنی بر فناوری‌های نوظهور به‌عنوان موارد مرتبط با تمرکززدایی از تهران تأکید نموده است).

▪ **طرح‌ها:** طرح تعادل‌بخشی شهر تهران (مهم‌ترین پیشنهاد این طرح برای حل مسائل کلان‌شهر تهران، تدوین راهکارهای ساختاری و مدیریتی بوده است)، طرح‌های توسعه و عمران (جامع)، طرح مجموعه شهری تهران (جهت تحقق زمینه تمرکززدایی از تهران و هدایت مجموعه شهری به سمت الگوی چندمرکزی و منظومه‌ای، پیشنهاد شده است که می‌بایستی قابلیت و کیفیت زندگی در تمام حوزه‌های شهری منطقه افزایش یابد) و انتقال مرکز اداری - سیاسی به شهر جدید پرند.

▪ **اقدامات اجرایی:** منع استقرار صنایع در شعاع ۱۲۰ کیلومتری تهران، انتقال مرکز اداری - سیاسی کشور (مطالعات مهندسی مشاور شارسنتان در خصوص امکان‌سنجی انتقال مرکز اداری - سیاسی از تهران در سال ۱۳۶۸)، انتقال کارمندان از تهران و مجوز استخدام برای دورکاری.

همچنین هیأت وزیران نیز مصوباتی در خصوص انتقال برخی مراکز و کارکنان از تهران را بارها در دستور کار خود داشته است. در مجموع می‌توان گفت: هر یک از این سیاست‌ها و اقدامات تأثیراتی را بر رشد کلان‌شهر تهران داشته‌اند، اما بسیاری از این‌ها به‌واسطه دلایل مختلف (تأثیرپذیری ناکافی طرح‌های پایین‌دست از فرادست‌های خود و در نتیجه بروز برخی ناهماهنگی‌ها و گاه تضاد بین آن‌ها، مشخص نبودن دقیق سازمان‌های مجری و عدم هماهنگی بین دستگاه‌های ذی‌ربط و ...) هرگز به‌طور کامل اجرا نشدند. نکته مهم دیگر در مورد این سیاست‌ها و اقدامات این است که توجه آن‌ها بیشتر به تمرکززدایی از نتایج ناشی از تمرکز بوده است و نه عوامل ایجادکننده تمرکز در تهران که منجر به جذب جمعیت و فعالیت به آن می‌شود. ضمن این که بسیاری از طرح‌هایی که در راستای تمرکززدایی از تهران انجام شده، به دلیل آن‌که بیشتر توجه خود را مبدول به شهر تهران داشته‌اند، منجر به تسری مسائل به منطقه شهری تهران گشتند که این امر از اشکالات اساسی وارد بر این اقدامات می‌باشد که به‌طور قطع نیازمند توجه، به‌ویژه در طرح‌ها و اقدامات آتی است.

۷- مطالعات انجام شده در خصوص انتقال پایتخت از تهران

مطالعات صورت گرفته در این خصوص را می‌توان در قالب موارد زیر ارائه نمود:

• قبل از انقلاب اسلامی

— سال‌های ۱۲۹۷-۱۲۹۳ ه. ش: در این سال‌ها برای نخستین بار موضوع انتقال پایتخت از تهران مطرح می‌گردد. ناپایداری‌های سیاسی، اقتصادی بعد از انقلاب مشروطه از یک‌سو و تهدید قوای روس از سوی دیگر، مستوفی‌الممالک صدراعظم احمدشاه را، به فکر انتقال پایتخت از تهران به اصفهان انداخت. بعدها با اقداماتی که در رابطه با نوسازی شهر تهران در سال‌های پس از ۱۳۰۰ به انجام رسید، موضوع منتفی گردید. (داوود پور، ۱۳۸۸: ۸۳).

— در زمان محمد رضاشاه، بحث انتقال پایتخت دوباره مطرح شد و آبیگ به‌عنوان گزینه‌ای برای این کار مورد مطالعه قرار گرفت، اما این انتقال انجام نگشت. (مشهودی، ۱۳۸۹).

• بعد از انقلاب اسلامی

— سال ۱۳۶۸، مطالعات انجام شده در خصوص انتقال مرکز اداری - سیاسی از تهران توسط مهندسین مشاور شارستان (کارفرمای طرح وزارت مسکن و شهرسازی وقت بوده است). در نتیجه‌گیری طرح، صراحتاً انتقال مرکز سیاسی - اداری به دلیل هزینه زیاد، کاهش غیرقابل توجه جمعیت و بلندمدت بودن زمان عملیات انتقال، راه‌حل مناسبی معرفی نشد و برنامه‌ریزی هدایت‌کننده رشد را به دلیل آگاهانه، تدریجی و بلندمدت بودن، بهترین سیاست معرفی نمودند. (مهندسین مشاور شارستان، ۱۳۶۸).

— طرح مجدد بحث انتقال پایتخت اداری - سیاسی به شهر جدید پرند توسط استانداری تهران در سال ۱۳۹۱

۸- ارزیابی سیاست انتقال پایتخت اداری - سیاسی از تهران

جهت ارزیابی سیاست انتقال پایتخت، ضمن مطالعه و بررسی اسناد و تجارب انتقال پایتخت در سایر کشورها و مرور سوابق انتقال پایتخت‌ها در ایران و بررسی دلایل آن‌ها، معیارهایی استخراج گردید و در قالب آن‌ها به جمع‌آوری و تحلیل دیدگاه‌های صاحب‌نظران موجود در این حوزه از طریق انجام مصاحبه و تحلیل محتوی کیفی و تهیه جداول فراوانی، پرداخته شد. استفاده از این شیوه در کنار مطالعات انجام شده، امکان ارزیابی دقیق‌تری از سیاست انتقال پایتخت در شرایط کنونی ایران و تهران را فراهم نمود.

لازم است اشاره شود، که بسیاری از دلایلی که در کشورهای دارای تجربه انتقال پایتخت در خصوص این امر مدنظر بوده‌اند، در مورد تهران مصداق ندارند. از جمله: جلوگیری از شکل‌گیری رقابت‌های نامناسب بین شهرها، از طریق انتخاب شهری بی‌طرف برای پایتختی، جنبه نمادین، ایجاد اتحاد بین قسمت‌های مختلف کشور، انتقال کانون سیاسی - اداری به بخش مرکزی کشور جهت نظارت آسان‌تر و مناسب‌تر بر کل کشور (تهران از این منظر، موقعیت مناسبی دارد)، جنبه‌های دفاعی و امنیتی، عوامل قومی و مانند آن. بیشترین دلیلی که برای موضوع انتقال پایتخت از تهران مطرح می‌شود، عبارت است از: بحث زلزله‌خیزی، کمبود منابع آب و نیز رشد انواع تمرکز در آن‌که به دنبال خود مسائلی همچون، مشکلات مربوط به آلودگی‌های مختلف، ترافیک و ... را به همراه می‌آورد.

در تنظیم سؤالات مصاحبه، اهم محورهای موردنظر به شرح زیر بوده است:

— مسئله تمرکز در تهران در چه سطحی می‌باشد و ریشه تمرکزهای غیرمفید و غیرضروری در تهران بیشتر مربوط به چیست؟ (تمرکز فعالیت‌های اداری - سیاسی یعنی نقش پایتختی آن و یا تمرکز انواع فعالیت‌های اقتصادی)

— سیاست انتقال پایتخت اداری - سیاسی از تهران در راستای تمرکززدایی از آنچه تأثیراتی بر کاهش تمرکز در تهران (و نیز چه تأثیرات مثبت و منفی کلی‌ای با توجه به هزینه، زمان و مسائل ناشی از این اقدام) دارد؟ (این پرسش،

مصاحبه‌شوندگان را به دودسته تقسیم می‌نمود، موافقان و مخالفان با این سیاست در ارتباط باهدف تمرکززدایی از کلان‌شهر تهران و این به تبع می‌توانست منجر به تفاوت در مسیر مصاحبه و سؤالات بعدی در مورد هر دسته گردد).

— به‌کارگیری این سیاست تا چه اندازه می‌تواند تأثیرات آمایشی بر کل سرزمین داشته باشد؟

— اقدامات مفید در راستای سامان بخشیدن به کلان‌شهر تهران، حل مسائل آن و کاستن از تمرکزهای غیرمفید موجود چه چیزهایی می‌باشد؟ (این سؤال برای موافقان انتقال، به‌عنوان سیاست‌های توأم جهت اثربخشی بیشتر برنامه مطرح می‌شود و برای مخالفان طرح، به‌عنوان پیشنهادهای جایگزین آن‌ها برای سیاست انتقال جهت حل مسائل).

در ادامه نتایج حاصل از مصاحبه‌ها ارائه خواهد شد.

(۱) میزان تمرکز (شدت) و دلایل به وجود آورنده آن در تهران

در مصاحبه‌های انجام شده، تمام صاحب‌نظران تهران را شهری متمرکز (از جنبه جمعیت و فعالیت) می‌دانستند. اما میزان این تمرکز و نیز ریشه‌ها و دلایل ایجاد آن، از نگاه هریک از آنان متفاوت بود. بر این اساس و با توجه به اظهارات مصاحبه‌شوندگان، حد تمرکز در تهران را در سه سطح: تمرکز نسبی، متمرکز و تمرکز زیاد مورد مذاقه قرار دادیم.

جدول ۲- بررسی شدت و ریشه‌های تمرکز در کلان‌شهر تهران

وضعیت تمرکز و دلایل	حد تمرکز	فراوانی	درصد فراوانی
وضعیت تهران از جنبه تمرکز	تمرکز نسبی	۵	۳۳.۳۳
	متمرکز	۷	۴۶.۶۶
	تمرکز زیاد	۳	۲۰
دلایل شکل‌گیری تمرکز	<ul style="list-style-type: none"> ▪ تمرکزگرا بودن دولت مرکزی ▪ وجود انواع صرفه‌های اقتصادی کلان‌شهری (عامل اقتصادی) و نیز دسترسی بیشتر به خدمات و اشتغال ▪ سیاست‌های نادرست و یا اجرای نادرست سیاست‌ها ▪ در گذشته تمرکز قدرت و امروزه وجود صرفه‌های ادغام (مقیاس و میدان) و وجود بورژوازی مستغلات در تهران ▪ در ابتدا عامل سیاسی و مزیت‌های مکانی، اقدامات نامناسب انجام شده به‌ویژه در سال‌های ابتدای انقلاب اسلامی، امروزه عامل اقتصاد و خدمات ▪ همبستگی نظام‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی در کشور (فعالیت و اشتغال، متغیرهای مستقل در بحث تمرکز و نیز تمرکززدایی در تهران هستند) ▪ عدم برنامه‌ریزی‌های مناسب ▪ فقدان و ازهم‌گسیختگی مدیریت کل مجموعه شهری تهران ▪ در گذشته عامل سیاسی، امروزه عامل سیاسی و اقتصادی با اولویت عامل سیاسی ▪ تعاملی از عوامل طبیعی و محیطی، سیاسی و سپس اقتصادی 		

(مأخذ: نگارندگان)

بررسی پاسخ‌ها نشان می‌دهد که تمام پاسخگویان به وجود تمرکز در تهران معتقد بودند؛ اما تنها ۲۰ درصد آنان این تمرکز را بسیار شدید ارزیابی نمودند.

۲) میزان اثربخشی سیاست انتقال پایتخت اداری - سیاسی از تهران بر کاهش مسائل و تمرکزهای

موجود در آن

از آنجایی که برخی از مصاحبه‌شوندگان چندین دلیل جهت مخالفت (و یا موافقت) خود با این سیاست عنوان نمودند، بنابراین محاسبه فراوانی و نسبت در مورد هر گزینه بر اساس کل گزینه‌های مدنظر هر مصاحبه‌شونده صورت گرفته است.

جدول ۳- بررسی سیاست انتقال پایتخت اداری - سیاسی از تهران

مسائل موجود در انتقال پایتخت اداری - سیاسی از تهران	فراوانی	درصد فراوانی
---	---------	--------------

۶۶/۶۶	۱۰	هزینه زیاد
۳۳/۳۳	۵	زمان بر بودن
۴۶/۶۶	۷	عدم انتقال جمعیت زیاد از تهران
۲۰	۳	عدم تأثیر بر شکل رشد و توسعه تهران
۸۰	۱۲	* موفقیت ناچیز تجربه کشورهایی که اقدام به انتقال پایتخت نمودند.
۷۳/۳۳	۱۱	* عدم تأثیر بر تمرکزهای موجود در تهران
۶/۶۶	۱	تأثیر منفی بر روند رشد و توسعه طبیعی تهران
۳۳/۳۳	۵	درگیرکردن یک شهر دیگر در مسائلی که در تهران وجود دارد
۵۳/۳۳	۸	گره خوردن سازوکارهای سیاسی با سایر سازوکارها (اقتصادی، اجتماعی و ...)
۶۰	۹	در تهران انواعی از سرمایه وجود دارد که همه آنها قابل انتقال نمی باشند
۳۳/۳۳	۵	تهران یک شهر میلیونی است که پس از انتقال پایتخت نیز همراه با مسائل خود، باقی خواهد ماند (هویت مستقل تهران)
۶/۶۶	۱	میزان پیگیری دولت های بعدی در زمینه انتقال با توجه به بلندمدت بودن آن

(مأخذ: نگارندگان)

* چنانچه در جدول ۳ ملاحظه می گردد، در میان دلایل مطرح شده توسط کارشناسان برای مخالفت با سیاست انتقال پایتخت اداری - سیاسی از تهران، دو دلیل: موفقیت ناچیز تجربه کشورهایی که اقدام به انتقال پایتخت نمودند با ۸۰ درصد و پس از آن عدم تأثیر بر تمرکزهای موجود در تهران با ۷۳/۳۳ درصد بالاترین سهم را داشتند.

برخی دیگر از محورهای مورد نظر صاحب نظران در رابطه با مسائل و ملاحظات انتقال پایتخت به شرح زیر است:

❖ امروزه تهران اعم از آن که پایتخت باشد یا نه، جاذب جمعیت خواهد بود و مسائل خود را خواهد داشت.

❖ مرکزیت اقتصادی، تجاری و فرهنگی تهران ارتباطی به پایتختی آن نداشته و به سادگی قابل تغییر نیست.

❖ حل مسئله به نحوه تصمیم گیری و سیاست گذاری برمی گردد و نباید مطلق نگری داشت.

❖ بخشی از مشکلات تهران از طریق تصمیم گیری و سیاست گذاری های درست حل می شود، میزان هزینه انجام شده نیز باید فقط در همین حد منظور گردد.

❖ انتقال در دوران مدرن و پسامدرن به دلیل مطرح بودن بحث صرفه های اقتصادی (مقیاس و ادغام) نمی تواند تمرکززدایی ایجاد نماید. در این دوران موجودیت قدرت سیاسی منجر به جمعیت افزایی نمی شود که انتقال آن تمرکززدایی ایجاد کند.

❖ انتقال پایتخت در کشورهای دیگر، دلایل و سوابق تاریخی دارد و نباید با بحث تمرکززدایی خلط شود.

- ❖ نهادسازی (اجتماعی - اقتصادی) در استان‌های مختلف به‌جای انتقال پایتخت باید مدنظر قرار گیرد. انتقال، جایگزینی پروژه به‌جای نهادسازی است و شامل مفهوم فضا نمی‌شود.
- ❖ می‌توان با حفظ پایتخت سیاسی در تهران، از طریق برنامه‌ریزی و بدون آسیب وارد کردن به تهران، مانع جذب جمعیت و فعالیت بیشتر به آن شد.
- ❖ با انتقال پایتخت سیاسی، فقط نهادهای ملی انتقال می‌یابند و نه نهادهای محلی. این نهادها در تهران باقی می‌مانند.
- ❖ نهادهای ما تمرکزگرا هستند و تمرکز موجود در تهران، تمرکزگرایی سیاسی، اقتصادی، اجتماعی - فرهنگی است، بنابراین نمی‌توان پایتخت سیاسی را از پایتخت اقتصادی - اجتماعی تفکیک نمود.
- ❖ اشکال تمرکز در تهران، تمرکز فعالیت‌های ساده و متعارف شهری و کلان‌شهری است که اجازه جهانی‌شدن به تهران را نمی‌دهد و راه‌حل این هم در انتقال پایتخت نیست.
- ❖ سیستم متمرکز سیاسی در تهران، سیستم متمرکز اقتصادی را به وجود آورده است.
- ❖ از طریق یک برنامه‌ریزی صحیح اقتصادی، اجتماعی می‌شود به عدم تمرکز رسید، بدون آن‌که بخواهیم پایتخت را انتقال دهیم.
- ❖ مشکلات شهر و مجموعه شهری تهران که به یکدیگر مرتبط نیز هستند، با راه‌حل ارزان‌تری نسبت به انتقال پایتخت که همانا ساماندهی مجموعه شهری است، قابل حل می‌باشد.
- ❖ تهران بعد از دوره رضاشاه، اثر پایتختی خود را گذاشته است و انتقال در این زمان دیگر بر روی آن اثر نخواهد داشت.
- ❖ بررسی تجارب کشورهای مختلف نشان می‌دهد که همیشه هم انتقال پایتخت، منجر به عدم تمرکز نمی‌شود پایتخت جدید نمی‌تواند پایتخت سابق را به چالش بکشد؛ مانند واشنگتن در برابر نیویورک، بن در مقابل برلین و ...
- ❖ پایتخت بودن، تنها یکی از وظایف و نقش‌های شهر تهران است که تضمینی وجود ندارد با انتقال آن، سایر فرصت‌ها در اینجا جاذب امکانات و ... نباشند.
- ❖ درک نادرست از مسئله عدم تمرکز، منجر به برخوردهای مکانیکی و سیاست‌های نادرست در برابر آن شده است که انتقال پایتخت نمونه‌ای از آن می‌باشد.
- ❖ باید در مورد انتقال پایتخت هزینه - فایده نمود که با این کار چقدر هزینه می‌گردد و در قبال آن چه فایده‌هایی به دست می‌آید.
- ❖ به لحاظ نظام قدرت و کارکرد امنیت در سرزمین ما، ضروری است جایی مثل تهران به‌عنوان یک سر فرمانده حضور داشته باشد که بتواند هدایت و کنترل رشد سرزمینی را بر عهده بگیرد و وحدت و حاکمیت و انسجام ملی را به‌گونه‌ای تحقق بخشد.

❖ مشکل ما در تهران فضایی نیست، بلکه مدیریتی می‌باشد. به لحاظ موقعیت جغرافیایی هیچ کجای ایران مثل تهران نیست. تهران مسیرهای ارتباطی مهمی با بخش‌های مختلف کشور دارد. منابع آبی، زمین زراعی خوب در مناطقی از آن و ... در تهران دیده می‌شود. میلیاردها دلار در ساخت‌وسازهای فضای شهری تهران سرمایه‌گذاری شده است که نمی‌توان آن‌ها را نادیده گرفت و یا انتقال داد ولی باید از رشد تهران کاست.

۳) اثرات آمایشی سیاست انتقال پایتخت اداری - سیاسی (و یا تمرکززدایی) از تهران

در بررسی این محور، ابتدا نظر مصاحبه‌شوندگان را پیرامون اثربخشی تمرکززدایی از تهران بر تعدیل عدم تعادل‌های ملی و منطقه‌ای جویا شدیم و بر اساس اظهارات آن‌ها به دو دسته‌بندی کلی رسیدیم، نخست این که تمرکززدایی از تهران به صورت مستقیم بر عدم تعادل‌های ملی و منطقه‌ای اثرگذار است و دوم تأثیر باواسطه تمرکززدایی از تهران بر عدم تعادل‌ها از طریق اجرایی شدن سیاست‌های آمایشی در سطوح دیگر سرزمین. پس از آن به بررسی نظرات آن‌ها در مورد میزان اثربخشی سیاست انتقال پایتخت اداری-سیاسی از تهران بر تعدیل عدم تعادل‌های ملی و منطقه‌ای پرداختیم. جدول زیر نتایج حاصل از این بخش را نشان می‌دهد.

جدول ۴- بررسی اثرات آمایشی سیاست انتقال پایتخت اداری - سیاسی

(و یا تمرکززدایی) از تهران

اثرات آمایشی انتقال پایتخت	اثرات آمایشی تمرکززدایی از تهران		-
	تأثیر مستقیم تمرکززدایی از تهران بر تعدیل عدم تعادل‌ها	تأثیر باواسطه تمرکززدایی از تهران بر عدم تعادل‌ها از طریق اجرایی شدن سیاست‌های آمایشی در سطوح دیگر سرزمین	
۰	۲	۱۳	فراوانی
۰	۱۳.۳۳	۸۶.۶۶	درصد فراوانی

(مأخذ: نگارندگان)

بررسی فراوانی پاسخ‌های کارشناسان در خصوص اثرات آمایشی سیاست انتقال پایتخت اداری - سیاسی (و یا تمرکززدایی) از تهران نشان می‌دهد که هیچ‌یک از کارشناسان به این مسئله که انتقال پایتخت بتواند بر تعدیل عدم تعادل‌های ملی اثرگذار باشد، معتقد نبودند. همچنین تنها ۲ تن از ایشان (۱۳/۳۳ درصد) به تأثیر مستقیم تمرکززدایی از تهران بر تعدیل عدم تعادل‌ها و ۱۳ تن (۸۶/۶۶ درصد) نیز به تأثیر باواسطه این امر یعنی مشروط شدن اثربخشی از

طریق اجرایی شدن سیاست‌های آمایشی در سایر سطوح سرزمینی اشاره نمودند. در نتیجه سیاست انتقال پایتخت در زمینه اثربخشی آمایشی نیز موفق ارزیابی نگردید.

➤ دسته‌بندی سیاست‌ها و اقدامات جهت تعدیل تمرکزها و مسائل ناشی از آن در تهران

چنانچه در بخش مبانی نظری اشاره شد، در سطح جهانی، سیاست‌ها و اقدامات مرتبط با تمرکززدایی از کلان‌شهرها به‌طور کلی قابل دسته‌بندی در چهار بعد اقتصادی، کالبدی، فضایی و مدیریتی هستند. به همین منظور سیاست‌ها و اقدامات پیشنهادی صاحب‌نظران در خصوص تمرکززدایی و تعدیل مسائل و مشکلات تهران را در قالب چهار بعد دسته‌بندی و نتیجه نهایی به شرح زیر دسته‌بندی شد:

جدول ۵- دسته‌بندی سیاست‌ها و اقدامات جهت تعدیل تمرکزها و مسائل ناشی از آن در تهران

سیاست‌ها	فراوانی	درصد فراوانی
اقتصادی	۱۰	۶۶/۶۶
کالبدی	۲	۱۳/۳۳
فضایی	۸	۵۳/۳۳
مدیریتی	۱۵	۱۰۰

(مأخذ: نگارندگان)

در جدول ۵ نیز مانند جدول‌های دیگر به‌ویژه جدول ۳ به همان دلیل ذکر شده (برخی کارشناسان به‌طور همزمان بیش از یک دلیل را مطرح نمودند) فراوانی و درصد آن برای هر پاسخ جداگانه با کل در نظر گرفته و محاسبه شده است. دسته‌بندی سیاست‌ها و اقدامات پیشنهادی نشان می‌دهد که همه کارشناسان معتقدند امور مربوط به حوزه مدیریتی در زمینه تعدیل تمرکزها و نیز بهبود وضعیت کلان‌شهر تهران می‌تواند اثرگذار باشد، پس از آن بیشترین سهم از نظرات مربوط به گزینه‌های اقتصادی (۶۶/۶۶ درصد) بوده است.

نتیجه‌گیری

با توجه به مجموعه مباحث یادشده، موضوع تمرکز و مسائل ناشی از آن در کلان‌شهر تهران که برای سال‌ها در مرکز توجه مسئولان و مدیران و حرفه‌مندان قرار داشته و دارد و اقدامات و راهکارهای متعددی هم در جهت تعدیل و بهبود آن اندیشیده و انجام شده است، با وجود تأثیرات متفاوت هر یک از این برنامه‌ها و اقدامات، مسائل این کلان‌شهر همچنان باقی و اندیشه یافتن راه‌حلی برای بهبود شرایط، در محافل مرتبط علمی و سیاسی به قوت خود پابرجاست؛ بنابراین کلان‌شهر تهران جهت ادامه حیات منطقی خود نیازمند آن است که از فشار برخی تمرکزهای غیرضروری موجود فعلی رهایی یابد اما این که چه اقدامات و برنامه‌هایی در این راستا مفید می‌باشد، بحثی بسیار مهم است. با لحاظ

نمودن آنچه در این پژوهش انجام شد، در یک ارزیابی کلی از سیاست انتقال پایتخت اداری - سیاسی از تهران و تأثیر آن بر تمرکززدایی از این کلان‌شهر می‌توان گفت: انتقال پایتخت اداری - سیاسی از کلان‌شهر تهران، پروژه‌ای زمان‌بر و درعین‌حال بسیار پرهزینه است که دستیابی آن به هدف کاهش مسائل کلان‌شهر تهران نیز مورد تردید می‌باشد (۷۳/۳۳ درصد از کارشناسان معتقد بودند که این سیاست بر تمرکزهای موجود در تهران تأثیر نخواهد داشت)، آن‌گونه که تجربه سایر کشورها در خصوص انتقال، نشان از تأثیر ناچیز این امر در کاهش مسائل در پایتخت سابق دارد (۸۰ درصد مصاحبه‌شوندگان به این امر اشاره نمودند). همچنین برای انتقال پایتخت اثرات آمایشی و مثبت برای سایر مناطق کشور و تعدیل عدم تعادل‌ها را نیز نمی‌توان تصور نمود (تمام کارشناسان مورد مصاحبه معتقد به این امر بودند). ضمن این که امروزه فقط عامل سیاسی نیست که در تهران جاذب جمعیت می‌باشد، وجود انواع صرفه‌های اقتصادی و به عبارتی عامل اقتصاد، خدمات و حتی فرهنگ در تهران جاذب جمعیت و فعالیت به این شهر هستند. البته نزدیکی به پایگاه قدرت متمرکز که دارنده ثروت (پول نفت) و توزیع‌کننده آن است، هرگز اهمیت خود را از دست نداده است و همچنان سیستم‌های سیاسی و اقتصادی در یک رابطه همبسته با یکدیگر قرار دارند که امکان تفکیک آن‌ها از یکدیگر وجود ندارد؛ اما هیچ‌کدام از این‌ها به این معنا نیست که جهت حل مسائل تهران، انتقال پایتخت اداری - سیاسی از آن کارگشا باشد، چراکه بسیاری از راه‌حل‌ها که مؤثرتر و کم‌هزینه‌تر نیز هستند، در این خصوص قابل‌تصور است که در بخش پیشنهادها بدان اشاره خواهد شد.

پیشنهادها

با توجه به نتایج به‌دست‌آمده از پژوهش، سیاست انتقال پایتخت اداری-سیاسی از تهران، راهکار مناسبی برای تمرکززدایی و نیز کاهش مسائل موجود (ناشی از تمرکزهای غیرضروری) این کلان‌شهر تشخیص داده نشد. با توجه به نتایج مجموعه مطالعات و مصاحبه‌های انجام شده در راستای ارائه سیاست‌ها و راهکارهای پیشنهادی جایگزین سیاست انتقال پایتخت در حوزه‌های مختلف اقتصادی، فضایی، مدیریتی و کالبدی، پیشنهادها در دو سطح ارائه می‌شود:

سطح اول، اقدامات و سیاست‌هایی است که در راستای تمرکززدایی، نگاهی وسیع‌تر از سطح تهران داشته و ملی

نگر می‌باشد

سطح دوم، مربوط به آن اقدامات و سیاست‌ها می‌شود که به‌طور خاص درباره تهران مطرح هستند و تمرکززدایی و درعین‌حال ساماندهی به این کلان‌شهر را مدنظر قرار می‌دهند. از طرف دیگر، هرگونه اقدامی در راستای تمرکززدایی و حل مسائل تهران باید با توجه به سه نقشی که برای آن مطرح است، یعنی نقش ملی، منطقه‌ای و جهانی، بوده و بر همین پایه، در زمینه نوع و میزان فعالیت و جمعیت آن تصمیم‌گیری نمود. اقدامات در سطح اول به‌طورکلی می‌تواند شامل تقویت سطوح منطقه‌ای، زیرمنطقه‌ای و ناحیه‌ای به‌تناسب مزیت‌های آن‌ها، تقویت قطب‌های منطقه‌ای، نیز واگذاری قدرت تصمیم‌گیری و تمرکززدایی از آن در زمینه امور محلی (و نه ملی) به استان‌ها و گسترش استفاده از سیستم‌های اداری بدون کاغذ، باشد. در سطح دوم، می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

- رفع سیاست‌ها و اقدامات متناقض با یکدیگر در زمینه تمرکززدایی در منطقه تهران؛
- رهاسازی تهران از بورژوازی مستغلات و سپردن فضاها به بخش مولد اقتصاد و مدیریت دموکراتیک شهری؛
- کاستن از مشاغل و فعالیت‌هایی که در تراز کلان‌شهر تهران نیستند (مانند خدمات معمولی و غیر برتر، برخی صنایع و کارخانه‌ها و ...) همراه با توزیع این فعالیت‌ها و جمعیت شاغل در آن‌ها در سطح کشور و گسترش خدمات برتر کلان‌شهری در تهران؛
- در نظر گرفتن نقش‌های مختلف فعلی و نیز چشم‌اندازهای آتی تهران در تمام اقدامات و برنامه‌ریزی‌ها به گونه‌ای که با شرایط لازم جهت تحقق اهداف منطقی و مفید برای این کلان‌شهر در تضاد قرار نگیرند.
- گسترش استفاده از استراتژی‌های تعادل‌بخشی در تهران (این استراتژی با اقدامات در سطح ملی و نیز در سطح کلان‌شهر تهران، هر دو، در ارتباط قرار می‌گیرد).
- توسعه مناسب شهرهای جدید اطراف تهران در راستای سامان‌دهی و تعادل بخشی به آن؛
- سامان بخشیدن به کل مجموعه شهری تهران از طریق مدیریت یکپارچه مجموعه و نیز سالم‌سازی این مدیریت.

منابع

- حافظ نیا، محمدرضا. (۱۳۸۸)، *جغرافیای سیاسی ایران. تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)*، مرکز تحقیق و توسعه علوم انسانی.
- داوود پور، زهره. (۱۳۸۸)، *تعادل بخشی شهر تهران*، وزارت مسکن و شهرسازی، دفتر معماری و طراحی شهری.
- کروتزمن، هرمن. (۱۹۹۷)، *آینده‌نگری و وضع موجود پایتخت برنامه‌ریزی شده* (مورد اسلام‌آباد در پاکستان). ترجمه: حسین حاتمی نژاد و حکمت شاهی اردبیلی، نشریه آموزش جغرافیا.
- کریمی نژاد، هوشمند. (۱۳۸۱)، *مطالعه‌ای پیرامون کارکردهای سیاسی موقعیت جغرافیایی شهر تهران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد*، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران مرکز.
- مشهودی، سهراب. (۱۳۸۹)، *آیا انتقال مرکزیت سیاسی از شهر تهران، می‌تواند حل مشکلات آن را ممکن سازد*.
- *مطالعات تمرکززدایی اداری - سیاسی*. (۱۳۶۸)، مهندسین مشاور شارستان.
- مهدیزاده، جواد. (۸۲-۱۳۸۱)، نظری به روند تاریخی توسعه کالبدی-فضایی شهر تهران (بخش‌های نخست تا چهارم)، *جستارهای شهرسازی*، شماره‌های (۵-۲).
- نوبری، نازک؛ رحیمی، محمد. (۱۳۸۸)، *تحلیلی بر موضوع انتقال پایتخت سیاسی کشور (با بهره‌گیری از مبانی سازماندهی)*، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، دانش شهر، شماره (۵).

- نایب پور، محمد و بریری، ماهرخ. (۱۳۸۷)، *روش تحقیق و پایان نامه نویسی*، تهران: مؤسسه تحقیقات و توسعه علوم انسانی.

- Johnson, craig. (۲۰۰۳). *Decentralization in india: poverty, politics and panchayati raj*, university of Guelph, Ontario.
- Schatz, edvard. (۲۰۰۳). *When capital cities move: the political Geography of nation and state building*.

سایت‌ها

www.iranresearches.ir
www.umik.ir