

## ساماندهی تهران: (چند نکته)

### چکیده

تهران مشکل دارترین شهر جهان نیست، اما تهران بدون مشکل هم نیست. مشکلات تهران به حدی است که برخی بحث از انتقال پایتخت می کنند. مساله انتقال پایتخت عملاً منتفی است. لذا تهران باید ساماندهی گردد. ساماندهی تهران ارتباط مستقیمی با ساماندهی (آمایش سرزمین) کل کشور دارد. برای ساماندهی تهران نیاز به عزم ملی است. باید وظایف و ماموریت‌های ملی و بین‌المللی برای تهران تعریف و تصویب شود. اصلاح ساختارهای سیاسی، اداری، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و زیرساختی جزو الزامات ساماندهی تهران است. تهران دارای مشکلات جمعیتی (مهاجرت) زیست محیطی، کمبود آب و واقع شدن بر روی گسل‌های متعدد است. مقاله حاضر با رد انتقال پایتخت، توجه به ساماندهی تهران دارد و در این راستا به عمده ترین مسایل تهران و تا حدی چگونگی رفع مشکلات آن اشاره می کند.

واژگان کلیدی: انتقال پایتخت، ساماندهی تهران، آمایش سرزمین، وظایف و ماموریت‌های تهران

### مقدمه

تهران یک شهر ملی - بین‌المللی است. در دهه ۹۵-۱۳۸۵ پیشرفت‌های مهمی در زمینه‌های مختلف (تامین اعتبار، ایجاد شبکه اجتماعی، شورا یارها، ساخت مترو و بزرگراه‌ها، فضای سبز، فرهنگ سراها، جمع آوری، حمل و نقل و دفع پسماندها، ایجاد فضاهای عمومی و...) داشته است. اما تهران هنوز دارای مشکلات مهمی است، از جمله مشکلات زیست محیطی و آلودگی‌ها (خاک، صدا، نور، غذا، دارو)، آسیب‌ها (اعتیاد، مسایل و جرایم اجتماعی)، تامین آب و انرژی، ترافیک، مهاجرت بی رویه و غیره. برنارد هورکاد<sup>۱</sup> استاد محقق فرانسوی معتقد است تهران مشکل دارترین شهر جهان نیست ولی تهران بدون مشکل هم نیست. این مقاله برای پاسخ به برخی سوال‌ها و طرح سوال‌های جدید برای مسایل و مشکلات پایتخت، تدوین شده است.

### تهران شهر ملی - بین‌المللی

تهران نقش مهمی در توسعه کشور دارد. متقابلاً توسعه کشور نیز نقش مهمی در توسعه تهران دارد. در این مقاله نمی‌خواهیم وارد مباحث و نظریات توسعه به طور عام شویم. نمی‌خواهیم سوالات اساسی که نظریه پردازان توسعه مطرح

کرده‌اند را در اینجا دوباره تکرار کنیم.<sup>۱</sup>

تهران یک شهر ملی- منطقه ای و بین المللی است. تهران سر و قلب ایران است. تهران بزرگترین شهر در غرب آسیا، آسیای مرکزی و قفقاز است. اگر تهران فرصت یا ضعف داشته باشد به کل کشور، کل نظام و حکومت سیاسی برمی‌گردد. مسایل تهران مسایل کل حکومت است. اگر مشکلاتی برای تهران به وجود آید آن مشکلات به همه ابعاد حکومت سرایت می‌کند و نه به بخشی از آن. لذا بحث تهران فراتر از بحث این دولت یا آن دولت، این شهردار یا آن شهردار و این مجلس یا آن مجلس است. امنیت و توسعه پایدار تهران، امنیت و توسعه پایدار ملی کل حکومت و امنیت منطقه خاورمیانه بزرگ است. تهران یک پایتخت کلانشهر و یک شهر بین المللی است. یعنی در پایتخت ده‌ها سفارت- خانه و کنسولگری، تعداد زیادی دفاتر نمایندگی سازمان ملل (یونسکو، فائو و...)، صدها دفتر نمایندگی کمپانی‌ها و شرکت‌های بزرگ بین‌المللی، دفاتر هواپیمایی و بین المللی وجود دارد. وجود وزارتخانه‌ها، ادارات کل در سطح ملی، ورزشگاه‌ها، موزه‌ها، باشگاه‌ها، دانشگاه‌ها و دفاتر شرکت‌های ملی، به پایتخت وظایف متفاوتی از کلان‌شهرها واگذار می‌کند. پادگان‌های ارتش واقع در پایتخت در سطح ملی است. وجود این سازمان‌های بین المللی و ملی، فضا و ساختمان های مناسب و وسیعی را می‌طلبد. آن‌ها به فضای سبز، زیبایی، تشریفات تامین امنیت ویژه و .. نیاز دارند.

مجموع این تاسیسات و وسعت پایتخت‌ها را نسبت به جمعیت آن‌ها افزایش می‌دهد. معمولاً سرانه‌ها (فضای سبز، ورزشی و...) در پایتخت‌ها بیشتر است. مجموع این تاسیسات و فضاها مخارجی را به پایتخت‌ها اعمال می‌کنند. با مقایسه‌ای که بین ۲۸ پایتخت و ۲۸ کلانشهر (حدوداً) هم جمعیت انجام شده است. نتایج کلی به شهر زیر است: پایتخت‌ها نسبت به کلان‌شهرهای هم جمعیت خود بین ۲۷/۵ تا ۵۳٪ از وسعت و تراکم بیشتری برخوردارند. اعتبارات و مخارج آن‌ها به طور متوسط حدود ۳۱٪ بیشتر است. این افزایش وسعت و اعتبارات مخارج به خاطر وظایف ملی و بین‌المللی آنها است.

آیا این مخارج را باید دولت ملی بپردازد یا مردم پایتخت؟ یا باید از درآمدهای بین الملل تامین شود؟ یا هر سه؟

سوال ۱- آیا در ساختارهای فعلی (ساختارهای سیاسی - ساختارهای اقتصاد سیاسی منطقه‌ای - اداری - برنامه

ریزی - بودجه ریزی - دیدگاه‌های آمایشی) چگونه توسعه‌ای برای کشور و برای تهران عملیاتی است.

سوال ۲- آیا ساختارهای فعلی اداره تهران پاسخگوی توسعه تهران با دیدگاه ملی و بین المللی است؟

سوال ۳- آیا تهران باید پایتخت بماند؟ آیا ایران به پایتخت‌های موضوعی نیاز دارد؟

جمعیت استان تهران بیش از ۱۲/۵ میلیون نفر است. این یعنی معادل جمعیت کشور سنگال، یا ۱ میلیون نفر بیشتر از کشور یونان، ۲ میلیون نفر بیشتر از کشور بلژیک و یا پرتغال، ۲/۵ میلیون نفر بیشتر از کشور چک و یا تونس و یا بولیوی و یا مجارستان و بلاروس و سوئد. ۱/۵ برابر جمعیت کشورهای آذربایجان و یا اتریش و ۱/۶ برابر جمعیت سوئیس و یا بلغارستان یا تاجیکستان، ۲ برابر جمعیت کشور لیبی و اردن و ۲/۵ برابر جمعیت کشور دانمارک یا فنلاند

۱- علاقمندان به نظریات توسعه و توسعه شهری می‌توانند به کتاب‌های زیادی که در این زمینه چاپ شده است از جمله کتاب‌های زیر مراجعه کنند.

- پاپلی یزدی، محمد حسین، رجیبی سناجردی، حسین، ۱۳۹۳، نظریه‌های توسعه شهر و پیرامون، تهران، انتشارات سمت.

- مصلی نژاد، عباس، ۱۳۹۵، دولت و توسعه اقتصادی در ایران، نشر نی.

- سن، آمانیاکومار، ۱۳۸۱، تغییر اجتماعی و توسعه، ترجمه محمود حبیبی مظاهری، پژوهشکده مطالعات راهبردی

- عظیمی، حسین، ۱۳۷۶، مدارهای توسعه نیافتگی در اقتصاد ایران، نشر نی.

- لغت ویج، آدریان، ۱۳۷۸، دموکراسی و توسعه، ترجمه احمدعقلیان و افشین خاکباز، انتشارات طرح نو.

یا ترکمنستان، بیش از ۲/۵ برابر جمعیت کشور نروژ حدود ۳ برابر جمعیت گرجستان و یا لبنان ۴ برابر جمعیت کشور ارمنستان و کویت و حدود ۴۰ برابر جمعیت کشور ایسلند.

سوال این است آیا ساختارهای اداره تهران (استان و یا تهران بزرگ یا شهر تهران) در حد ساختارهای یک کشور هست؟ آیا لازم است برای اداره تهران به ساختارهایی در حد یک کشور مثلاً سوئد، نروژ یا لبنان رسید؟ یا برعکس باید ساختارهای فعلی را نیز محدود و کوچک کرد.



شکل ۱- مقایسه جمعیت تهران با سایر کشورها

آیا تهران باید پایتخت بماند یا باید پایتخت به منطقه ای دیگر از کشور منتقل شود. انتقال پایتخت از تهران عملاً رد شده است. تهران را باید ساماندهی کرد (پاپلی یزدی، ۱۳۹۳). آیا می توان پایتخت های موضوعی (مثل پایتخت اقتصادی، فرهنگی، میراث فرهنگی و ...) برای کشور متصور بود؟ (حافظ نیا، ۱۳۹۳)!

سوال ۴- آیا تهران را باید ساماندهی کرد؟ چگونه باید ساماندهی کرد؟ از چه ابعادی باید ساماندهی کرد؟

الف- آیا بدون داشتن یک عزم سیاسی جدی در حد بالاترین مقامات حکومتی می توان تهران را ساماندهی کرد؟<sup>۲</sup>

ب- آیا بدون تحول ساختاری در اقتصاد سیاسی، در برنامه ریزی، بودجه ریزی در کاهش تصدی گری دولت، در

کاهش بوروکراسی در اجرای طرح آمایش کل کشور، می شود تهران را ساماندهی کرد؟

ج- آیا باید محدوده تهران بزرگ را به چند فرمانداری یا شهرداری یا شورای اسلامی مستقل تقسیم کرد. (حافظ

نیا ۱۳۹۴) ۶۸ و بدین طریق حوزه جغرافیایی شهرداری تهران را محدود کرد؟

د) در این صورت اداره شبکه های حمل و نقل که فراتر از محدوده شهرداری ها و فرمانداری هاست باید چگونه

باشد؟ آیا مدل پاریس برای تهران قابل اجراست؟ یا برعکس باید حوزه کاری شهرداری تهران را وسیع تر کرد؟ آیا در

اداره تهران باید نقش استانداری و فرمانداری تهران پر رنگ تر باشد یا نقش شهرداری؟ آیا باید ضوابط کامل

۱. برخی به نظریه پایتخت های موضوعی اعتقاد دارند از جمله آقای دکتر محمد مهدی تهرانچی رئیس دانشگاه شهید بهشتی (مصاحبه حضوری در

۱۳۹۵/۵/۱۲)

۲. دکتر محمدرضا حافظ نیا معتقد است بدون عزم سیاسی این کار امکان پذیر نیست

شهرسازی و مصوبات وزارت راه و شهرسازی را در تهران مو به مو اجرا کرد؟ آیا شهرداری تهران باید برای اداره تهران به روش‌های فعلی خود ادامه دهد؟

آیا بدون اصلاح اقتصاد سیاسی کشور می‌شود تهران را ساماندهی کرد؟ (مصلی نژاد، ۱۳۹۵)

#### سوال ۵- تامین مخارج اداره تهران باید چگونه باشد؟

آیا مخارج اداره تهران را فقط مردم تهران باید بدهند؟ درآمد تهران باید از چه راه‌هایی باشد؟ شهرداری تهران در تامین منابع مالی چه جایگاهی دارد؟ آیا تهرانی که در سطح کل کشور خدمات رسانی می‌کند و فعالیت‌های بین‌المللی گسترده در آن انجام می‌شود مخارج آن نباید توسط همه ذی‌نفعان در اداره تهران شامل شهرداری، دولت و سایر نهادها، بخش خصوصی، بانکی، وقفی و ... تامین شود؟ نقش بانک شهر به عنوان بانک عامل و وام‌دهنده برخی پروژه‌ها (مثل پروژه صدر) در توسعه تهران چیست؟ (مظفری، ۱۳۹۵)

آیا مسایل مربوط به توسعه پایدار تهران و کاهش آلودگی‌های آن را باید چه سازمانی پاسخگو باشد و مدیریت کند. سازمان محیط زیست؟ شهرداری تهران؟ مجموعه دولت؟ مجموعه حکومت و نظام با همکاری همه نهادهای حکومتی. بخش خصوصی، بخش وقفی و نهادهای شبه دولتی و مردم؟

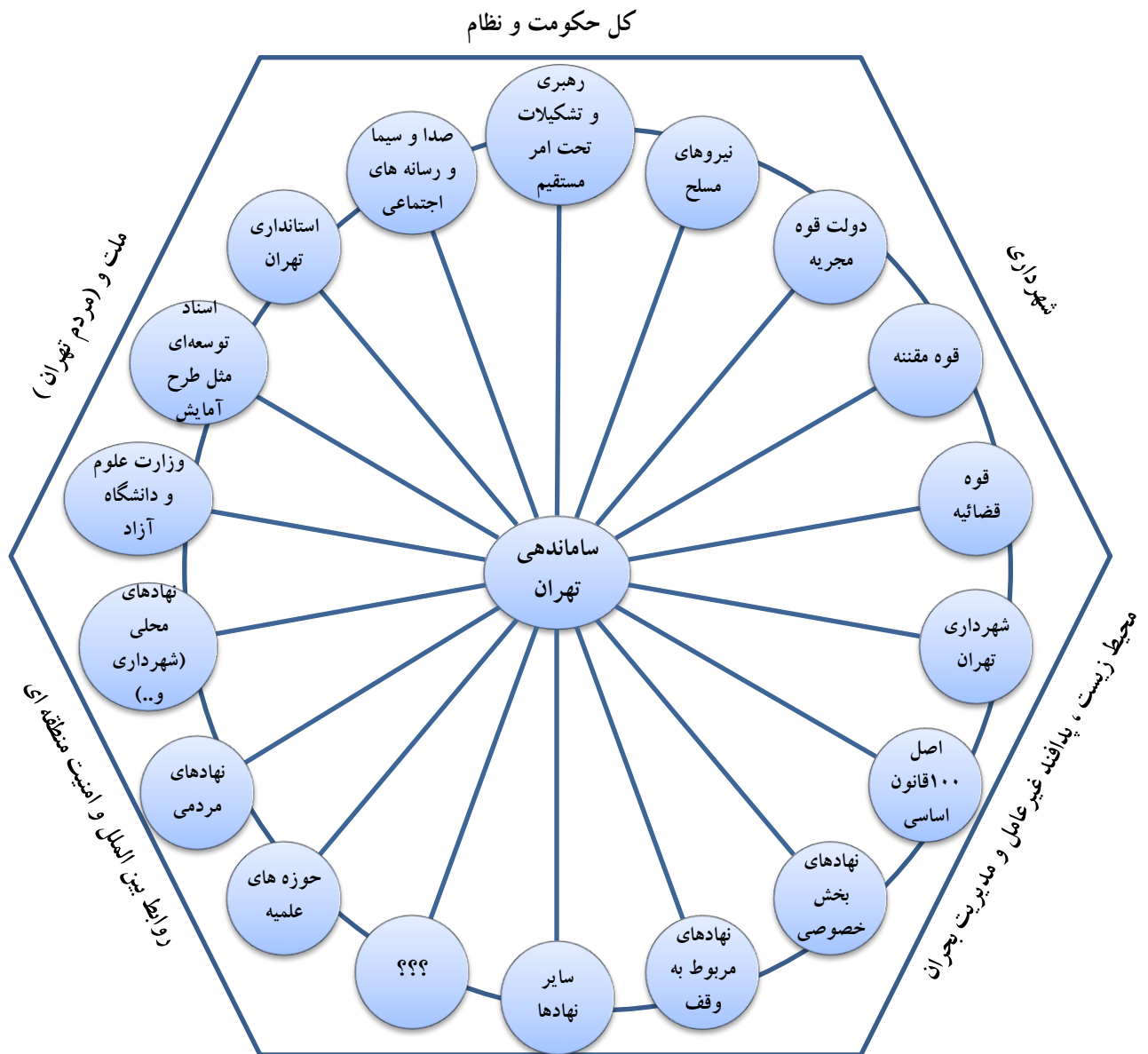
برای ساماندهی تهران ده‌ها، بلکه صدها سوال مطرح است. هیچ ارگانی، یا شرکت مشاور و یا متفکری نمی‌تواند به تنهایی به این سوالات پاسخ دهد. پاسخ به این سوالات و پیدا کردن راهکارها، کاری جمعی و محتاج خرد جمعی با توجه به تجربیات ملی و بین‌المللی است.

همایش مربوط به انتقال پایتخت در سال ۱۳۹۲ برگزار شد. نتایج این همایش بطور قطعی و روشن به دولت اعلام شد. انتقال پایتخت سیاسی از تهران به هیچ وجه صلاح نیست و عملاً غیرممکن است. هر چند که انتقال برخی وزارتخانه‌ها و به خصوص انتقال وظایف از تهران باید مطالعه گردد.<sup>۱</sup>

در شرایط فعلی همه نقاط جغرافیایی جهان به ویژه مناطق دارای جمعیت رابطه سیستمی و ارگانیکی با هم دارند. ساماندهی یک محدوده جغرافیایی از روستا تا کشور بدون دید جامع و شناخت مناطق متاثر و تاثیرگذار بر یک دیگر ممکن نیست. برای ساماندهی یک کلان‌شهر که نقش پایتختی را نیز دارد، باید ابعاد مختلف سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و ... بین‌المللی را در نظر داشت. سوال این است که اصولاً می‌شود یک کلان‌شهر- پایتخت را ساماندهی کرد بدون آن‌که رابطه ساختاری آن کلان‌شهر را با جهان و با منطقه خود ساماندهی کرد؟ آیا می‌شود یک پایتخت را ساماندهی کرد بدون آن‌که ساختارهای سیاسی- اقتصادی- اداری و ... کل کشور را ساماندهی کرد؟ پایتخت هر کشور نماد کامل توسعه آن کشور است. مناطق ساماندهی شده و یا نشده یک کشور بر پایتخت آن اثر می‌گذارد و پایتخت هم بر آن مناطق تاثیرگذار است. مثلاً برای ج.ا.ا. درگیری‌های کشورهای پیرامون مثل (افغانستان، عراق، سوریه، یمن و غیره) نیز بر کشور اثر خواهد گذاشت. ساماندهی تهران تحت تاثیر امنیت در کل کشورهای منطقه است. امنیت منطقه و جنگ کشورهای همسایه بر توسعه پایدار و کلان‌شهرها و به خصوص پایتخت ایران نیز تاثیر دارد. خلاصه آن‌که ساماندهی تهران بدون ساماندهی کشور و اجرای طرح آمایش سرزمین و بهبود و گسترش روابط

۱. نگارندگان علاوه بر جمع بندی مقالات ارائه شده در چهار همایش مربوطه به تهران که توسط قطب جغرافیای دانشگاه تربیت مدرس برگزار شده اقدام به مصاحبه حضوری با برخی از صاحب نظران نموده اند. به طور مثال مصاحبه حضوری با آقای دکتر محمدتقی احمدی، رئیس دانشگاه تربیت مدرس - با آقای دکتر مهدی تهرانهچی رئیس دانشگاه شهید بهشتی - با آقای دکتر محمدرضا حافظ نیا رئیس قطب جغرافیای سیاسی و ...

بین المللی کشورهای جهان به طور کامل میسر نیست. اما تا آن زمان نمی توان بیکار نشست. کارهای مهمی اجرا شده است و در دست اجرا است. ولی این کارها کافی نیست. بنابراین ساماندهی تهران در برخی ابعاد، بستگی به کل نظام، در برخی ابعاد، بستگی به کل دولت و در ابعادی بستگی به ارگانها و نهادهای محلی به ویژه شهرداری تهران دارد. هیچ ارگان محلی بدون پشتیبانی کل نظام و کل دولت به تنهایی نمی تواند تهران را بطور کامل ساماندهی کند.



شکل ۲- هماهنگی جهت ساماندهی تهران

## چه باید کرد:

### ۱- برخی کارهایی که حکومت ج.ا.ا باید انجام دهد:

#### عزم ملی و اراده سیاسی همراه با تفاهم‌های بین‌المللی

ساماندهی یک کلان‌شهر - پایتخت همچون تهران قبل از هر چیز احتیاج به عزم و اراده سیاسی در سطح ملی دارد. برای ساماندهی تهران باید تفکر و نظریه پایه توسعه کشور به تصویب کامل برسد. باید اقتصاد سیاسی، نظام برنامه-ریزی، نظام بودجه‌ریزی، ساختار سیاسی فضا (تقسیمات کشوری) کشور مورد بازبینی جدی قرار گیرد. برای ساماندهی تهران باید اصل ۱۰۰ قانون اساسی همان‌گونه که در قانون ذکر شده است دقیقاً اجرا شود. اجرای کامل این اصل احتیاج به عزم سیاسی در سطح کلان ملی دارد. اجرای این اصل احتیاج به تغییرات ساختاری مهمی در سطح کل کشور دارد. ساماندهی تهران امری نیست که فقط از عهده دولت یا وزارتخانه ای خاص، یا شهرداری و استانداری برآید. تهران برای ساماندهی احتیاج به همکاری جدی و عزم جزم ملی و اراده سیاسی همه ارگان‌های حکومت جمهوری اسلامی ایران و نهادهای مردمی دارد. به علاوه باید دیدگاه‌های الگوی عمومی توسعه کل کشور، توسعه شهری - روستایی و اقتصاد سیاسی کشور تغییر کند. سند ساماندهی تهران باید مورد قبول کل ارکان حکومت و نهادهای کلان مردمی (مثل اتاق بازرگانی، نظام مهندسی، نظام پزشکی و...) باشد. سند ساماندهی تهران باید پیوست سند طرح آمایش کشور باشد. اگر ندانیم در کل کشور چه می‌خواهیم بکنیم، ساماندهی تهران محقق نمی‌شود. سند ساماندهی تهران باید به تصویب مجلس و تایید شورای مصلحت نظام و رهبری رسیده باشد. تهیه این سند کار ساده‌ای نیست. اما بدون این سند یعنی تصمیم و عزم سیاسی کل کشور کار ساماندهی تهران معطل می‌ماند. شهرداری تهران تلاش گسترده‌ای برای ساماندهی تهران کرده است. اما این مساله فراتر از وظایف شهرداری است. سند ساماندهی تهران حتی می‌تواند اهداف آمایش کشور را دگرگون کند. برآورد می‌گردد از سال ۱۳۷۵ تا ۱۳۹۵ بیش از ۶۸۰۰ طرح تحقیقاتی (بدون رساله‌های دکتری و کارشناسی ارشد) با اعتباری حدود ۱۰۰۰ میلیارد تومان توسط نهادهای مختلف برای مشکلات تهران انجام شده است. اما چون این طرح‌ها در دل یک طرح کلان نبوده است پیوستگی آن‌ها با هم مشخص نیست. نتایج این طرح‌ها گاه با هم متضاد است. ساماندهی تهران فراتر از طرح تفصیلی و یا طرح‌های مصوب فعلی است. طرح‌های موجود همه می‌تواند در طرح ساماندهی تهران مورد استفاده واقع شوند.

#### نقش وزارت امور خارجه

تهران پایتخت یک شهر ملی - بین‌المللی است. وقتی عزم ملی و اراده سیاسی بر ساماندهی تهران قرار گرفت باید وزارت امور خارجه نیز در این زمینه فعال گردد. پیشنهاد می‌شود وزارت امور خارجه ساختاری حداقل در حد مدیر کل ایجاد کند تا بتواند هماهنگی‌های لازم را در سطح بین‌المللی (سازمان ملل و ارگان‌های تابعه، بانک‌های جهانی، شرکت‌های هواپیمایی بین‌المللی و شهرهای خواهر خوانده تهران و...) برای تحقق ساماندهی عملیاتی کند.

### ۲- برخی کارهایی که دولت و تهران باید انجام دهند:

- از نظر ساختاری: به نظر می‌رسد رابطه ساختاری دولت و تهران باید بیش از این که هست باشد. پیشنهاد می‌شود که یک پست معاونت ریاست جمهوری به عنوان اداره شهر تهران ایجاد شود. هر کس برای شهرداری تهران انتخاب شد، بلافاصله حکم معاونت ریاست جمهوری او نیز صادر شود. این معاونت می‌بایست نقش هماهنگی و ارتباطات

شهرداری تهران با دولت را عهده دار باشد. حضور شهردار تهران به عنوان شهردار و معاون رئیس جمهور در هیات دولت می‌تواند هماهنگی بیشتری بین دولت و شهرداری تهران برقرار کند. تجربه نشان داده است که اگر شهرداری تهران با دولت و یا دولت با شهرداری تهران هماهنگ نباشد توسعه تهران با مشکل جدی روبرو می‌شود.

### تامین منابع مالی برای اداره تهران

شهرداری تهران توانسته است که شهر تهران را بدون پول نفت اداره کند. تمام کارهای عمرانی انجام شده در دهه ۹۵-۱۳۸۵ در تهران عملاً بدون اعتبارات دولتی و با درآمدهای شهرداری است. البته درصدی از مالیات بر ارزش افزوده به شهرداری ها تخصیص می‌یابد. (طبق آخرین پیشنهاد کمیسیون مربوطه در مجلس در صورت تصویب ۱۲٪ از ارزش افزوده به کلان‌شهرها اختصاص می‌یابد). این امر نشان می‌دهد که اگر مدیریت صحیح و پیگیر باشد، می‌شود توسعه بدون پول نفت را هم داشت. البته بخشی از مالیات بر ارزش افزوده سهم شهرداری تهران شده است. این پول هم از مالیات مردم است و مستقیماً از درآمدهای نفتی نیست.

طبق بند ب تبصره ۵۲ قانون بودجه سال ۱۳۶۲ دولت موظف شده بود حداکثر ظرف ۶ ماه لایحه‌ای تقدیم مجلس کند که به موجب آن شهرداری‌های کشور طی یک برنامه‌ریزی ۳ ساله به خودکفایی کامل برسند. اقداماتی برای نوشتن لایحه مذکور در تاریخ ۱۳۸۲ / ۱۱ / ۱۵ یعنی بعد از ۲۰ سال شروع شد. لایحه پیشنهادی طی شماره ۲۲/۵۰۹۰۱ مورخ ۱۳۹۳/۵/۱ مطرح شد. پیش‌نویس این لایحه که چندین بار ویراستاری شده است، در تاریخ ۱۳۹۵/۶/۹ در دست بررسی در کمیسیون‌های دولت بود. یعنی در ظرف ۳۳ سال هنوز لایحه‌ای به مجلس نرفته است. (این بوروکراسی است که باید اصلاح شود) امید است هر چه سریع‌تر لایحه به تصویب مجلس برسد. اما تا تعیین تکلیف این لایحه چه باید کرد؟

### از نظر مالی و اعتبارات

تهران وظایف ملی و بین‌المللی متعددی را عهده‌دار است. بیش از ۵۰ و گاه تا ۵۵ درصد مالیات کشور توسط افراد حقیقی و حقوقی حاضر در تهران پرداخت می‌شود. ولی سهم پرداختی دولت در امور عمرانی تهران بسیار ناچیز است. کمک دولت به شهرداری تهران از ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۴ کمتر از یک هزارم بودجه شهرداری تهران بوده است. بودجه عمرانی دولت به استانداری تهران نیز بسیار کمتر از یارانه‌ایست که به مردم تهران تعلق می‌گیرد. در سال ۱۳۹۵ بودجه عمرانی استانداری تهران ۳۱۱ میلیارد تومان و مبلغ یارانه نقدی به مردم بیش از ۶۴۸۰ میلیارد تومان بوده است.

**چه باید کرد؟** شهرداری تهران درآمدهای خود را بیشتر متنوع کند. (بسیاری از کدهای درآمدی شهرداری اصلاً فعال نیست) ۱۸ کد از درآمدهای شهرداری فعال است. در سال ۱۳۹۴ حدود ۵۸٪ درآمدهای شهرداری جزو درآمدهای پایدار بوده است و ۲۲ درصد از درآمدها جزو درآمدهای ناپایدار و ۲۰٪ بینابین پایداری و ناپایداری است (مظفری، ۱۳۹۵). شهرداری تهران تحولی در درآمدزایی تهران به وجود آورده است. اما این تحول در آستانه راه است. به علاوه ۵۸٪ از درآمدهای تهران ناپایدار است.

ایجاد بانک شهر با مشارکت کلان‌شهرها و ورود بانک شهر در اجرای پروژه‌های بزرگ شهری مثل (پروژه صدر و...) نیز تحولی در مدیریت سرمایه و تامین اعتبار برای پروژه‌ها است. ورود بانک شهر به پروژه‌ها باعث کوتاه شدن مدت انجام پروژه‌ها در حد بسیار زیادی گردیده است.

برای ساماندهی عمرانی تهران پیشنهاد می‌شود دولت سهم مالی بیشتری را داشته باشد. پیشنهاد می‌شود بخش مهمی از ارزش افزوده پرداختی توسط ساکنان تهران به شهرداری تهران اختصاص یابد. کمک‌ها و تعهدات دولت در سیستم حمل و نقل عمومی تهران و حومه افزایش یابد. شبکه حمل و نقل تهران به شهرهای پیرامونی (قم، کرج، ورامین، گرمسار، فیروزه کوه و...) با اعتبارات دولت هر چه بیشتر و گسترده گردد. تهران حداقل به ۵ ایستگاه راه آهن درون شهری احتیاج دارد. ایستگاه‌هایی که قطارها را به سراسر کشور وصل کنند. در هر صورت مردم و شهرداری تهران نباید و نمی‌توانند تمام بار مالی وظایف ملی و بین‌المللی تهران را بر عهده داشته باشند. خود این امر یکی از موانع توسعه تهران و توسعه کشور می‌شود. مسلماً در این زمینه صدها پیشنهاد داده شده است و صدها پیشنهاد دیگر هم ارائه می‌شود. مطالعات در زمینه توانمندسازی مالی شهرداری تهران گسترده است و باید هنوز هم این مطالعات بیشتر انجام شود.

## ماموریت و وظایف تهران

در حدود سه قرن است که بسیاری از کشورها، مناطق و شهرها برای خود یا (برقدرت‌ها برای آن‌ها) ماموریت و وظایفی

را تعریف کرده‌اند. در دوره استعمار، استعمارگران برای برخی کشورها ماموریت "حایل بودن" را تعریف کرده‌اند. بعد از خروج انگلیس از خلیج فارس در ۱۹۷۱، برای ایران ماموریت ژاندرامی خلیج فارس به هدف تامین امنیت مناطق نفتی در منطقه تعریف شد. این ماموریت باعث شد که تغییرات ساختاری در نیروهای مسلح ایران به وجود آید. ارتش ایران تجهیز گردد، ایران در منطقه ظفار دخالت کند و ...

حال سوال این است که ماموریت تهران به غیر از پایتختی چیست؟ یا اصلاً تهران باید چگونه پایتختی باشد؟ یک پایتخت متمرکز برای یک حکومت بسیط و یا یک پایتخت هماهنگ کننده یا چندین پایتخت موضوعی؟ آیا تهران می‌خواهد برای خود ماموریت ام القراء اسلامی را تعریف کند. باید معلوم شود جایگاه و ماموریت و وظایف تهران در سطح منطقه‌ای و بین‌المللی چیست. این ماموریت هنوز دقیقاً تعریف نشده است. لوازم و زیر ساخت‌های این ماموریت چیست؟ چگونه باید ساختارهای اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور و تهران را با ماموریت‌ها و وظایف آن هماهنگ کرد.

همان موقع که ایران نقش ژاندارم‌ری خلیج فارس را عهده‌دار شد عرب‌های حاشیه جنوبی خلیج فارس به فکر ایجاد یک تمدن دریایی برای خود افتادند. آن‌ها تمدن صحرائی خود را عملاً رها کردند. دولت‌های عربی بندرهای مهمی را در کناره جنوبی خلیج فارس ایجاد کردند. قطر، دوحه، امارات، دوبی، کویت، بحرین، عربستان شهرهای بندری خود را توسعه دادند. آن‌ها کم کم دارند ساز و کار یک تمدن دریایی را تهیه می‌کنند. بنادر مجهز، فرودگاه‌های بین‌المللی، آب شیرین کن‌ها، بانک‌های بین‌المللی، سفارت‌خانه‌ها و کنسول‌گری‌ها و سیستم حمل و نقل دریایی، گسترش گردشگری، رستوران‌ها، خوراک‌های دریایی و سایر فعالیت‌های مربوط به دریا و... در حال انجام است. در طول ۴۰ سال تمدن صحرائی شبه جزیره عربستان (عربستان سعودی و کشورهای حاشیه خلیج فارس) در حال تبدیل شدن به تمدن دریایی است. در سال ۲۰۱۶ بیش از ۸۰٪ جمعیت این کشورها در کنار دریا ساکن بوده‌اند. این تمدن دریایی منافع ما را در خلیج فارس و دریای عمان به خطر می‌اندازد. ما هنوز اهمیت این تمدن را درک نکرده‌ایم. ما در همین مدت ۱۶٪ جمعیت کل کشور را در استان تهران و ۲۵٪ جمعیت کل کشور را در ۸ شهر که همه در خشکی محصور هستند مستقر

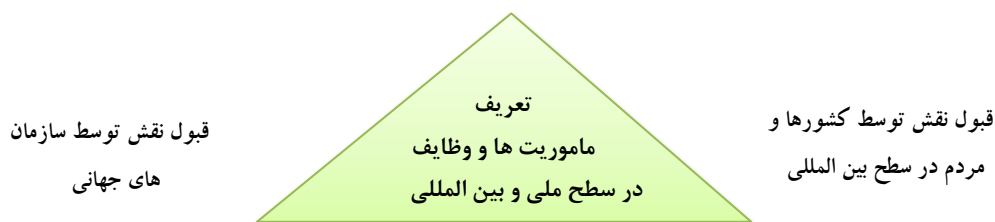


کرده‌ایم. تهران و استان تهران و محدوده پیرامون آن (استان البرز، مرکزی و...) یکی از موانع عمده ایجاد تمدن دریایی در کشور است. برای ایجاد تمدن دریایی در همه ساختارهای کشور باید بازنگری جدی به عمل آید. در اواسط قرن ۱۹ میلادی فرانسه برای پاریس ماموریت‌هایی تعریف کرد. پایتخت و مرکز مستعمرات گسترده فرانسه (ماموریت بین‌المللی) و شهر گردشگری، موزه هنر و مد. مقامات پاریس و فرانسه با وجود جنگ‌های استعماری (ویتنام، الجزایر و...) جنگ اول و دوم، انقلابات متعدد هرگز ماموریت‌های این شهر را فراموش نکرده‌اند. امکانات لازم برای ایفای نقش بین‌المللی را فراهم آوردند. تهران به غیر از وظایف روزمره پایتختی، همان کارهایی را می‌کند که اصفهان، شیراز، تبریز، اهواز و... می‌کنند.

در سند ساماندهی تهران حکومت جمهوری اسلامی ایران و به ویژه دولت و شهرداری تهران باید ماموریت‌ها و وظایف ملی و بین‌المللی تهران را تعیین و تعریف کنند. در شرایط فعلی وظایف و ماموریت‌های ملی و بین‌المللی تهران در حد وظایف یک پایتخت - کلان‌شهر چند منظوره معمولی است. تهران برای خود ماموریت‌های شاخص را در سطح بین‌المللی و حتی ملی تعریف نکرده است. تنها ماموریت شاخص ملی و بین‌المللی تهران پایتخت بودن آن است.

#### قبول نقش توسط کشور و

#### شهر و ملت مربوطه



### شکل ۳- تعریف ماموریت و وظایف شهر تهران-پایتخت،

#### مستلزم هماهنگ کردن همه ساختارها با ماموریت‌ها و وظایف

مهم آن است که ما در شرایط فعلی تعریفی جامع و مصوب مجلس برای جایگاه و ماموریت‌ها و وظایف ویژه تهران در سطح ملی و بین‌المللی نداریم. چه کاری در تهران باید انجام شود و چه کاری نباید انجام شود. چه وظایفی را انجام دهد و چه وظایفی را به کلان‌شهرها و شهرهای میانی واگذار کند.

- آیا تهران باید یک قطب عمده هوایی در منطقه باشد. آیا بازار بورس تهران و یا بازار سنتی تهران باید نقش بین-

المللی و منطقه‌ای ایفا کند؟

- آیا دانشگاه‌های تهران باید جاذب جمعیت زیادی از دانشجویان بین‌المللی باشند؟

- آیا دانشگاه‌ها باید از تهران خارج شوند. آیا تهران باید پایتخت هنر و موزه در منطقه باشد؟ آیا تهران باید مرکز

دارویی و پزشکی طراز اول خاورمیانه باشد؟

- آیا تهران باید قطب گردشگری در کل منطقه خاورمیانه و آسیای مرکزی باشد.

- تهران باید شهر معین برای مثلا بندر چابهار و یا جاسک باشد؟

- آیا تهران باید برای کم کردن بار جمعیتی و ترافیکی خود شهرهای جدید را در کشور (مثلا در کرانه مکران)

بسازد؟ شهرداری تهران باید در آن شهرهای جدید سرمایه‌گذاری کند و بخشی از سود آن را به تهران منتقل کند؟

## پایتخت بسیط و متمرکز یا پایتخت‌های موضوعی

در سطح حکومت باید تصمیم گرفته شود که آیا کل وظایف پایتختی باید در تهران متمرکز باشد و یا می‌توان تهران را به عنوان پایتخت سیاسی در نظر گرفت و سایر وظایف را به مراکز استان‌ها و یا شهرهای دیگر منتقل کرد. در دهه ۱۳۸۰ تصمیماتی از طرف دولت وقت گرفته شد. مثلاً تلاش شد سازمان میراث فرهنگی به شیراز منتقل شود. اما چون تصمیم در سطح حکومت نبود و عزم و اراده سیاسی ملی و مصوب همه ارکان نظام را به همراه نداشت این طرح موفقیت چندانی به دست نیاورد. برخی کشورها وظایف مهمی را از پایتخت خود دور کرده‌اند و به عهده شهرهای دیگر گذاشته‌اند. مثلاً فرانکفورت نه تنها مرکز اقتصادی آلمان است، بلکه مرکز بانک اروپایی نیز هست. می‌توان طی مطالعاتی که هماهنگ با مطالعات آمایش کشور باشد، مثلاً مرکزیت کل سیستم دادگستری و یا آموزش و پرورش و یا وزارت علوم و یا سازمان محیط زیست و وزارت ورزش و... را از تهران خارج کرد و به مناطق دیگر منتقل کرد. در حال حاضر مرکز مدیریت عالی بسیاری از شرکت‌ها و موسسات دولتی که اساساً کارشان در تهران نیست، در تهران مستقر هستند. سازمان کشتیرانی نمونه کامل آن است. آیا مرکز این شرکت‌ها باید در تهران باشد؟

بنابراین مجموعه ارکان حکومت جمهوری اسلامی می‌بایست سندی را درباره وظایف تهران تنظیم کند و به تصویب برساند. ماموریت‌ها و وظایف تهران و چگونگی پایتخت (پایتخت متمرکز و یا پایتخت‌های موضوعی) را کاملاً مشخص کند.

## کاهش تمرکززدایی - کاهش تصدی‌گری - کاهش بوروکراسی

مهمترین کاری که دولت می‌تواند در ساماندهی تهران بلکه در ساماندهی کل کشور و ساماندهی خود دولت انجام دهد، کاهش تمرکززدایی - کاهش تصدی‌گری - کاهش بوروکراسی در کل کشور و از جمله تهران است. اما این کار بدون تغییر ساختارها ممکن است؟ بخش مهمی از نابسامانی‌های تهران به دلیل تمرکزگرایی شدید سیاسی - اداری و بوروکراسی بیش از حد سیستم دولتی ایران است (کرمی ۱۳۹۳). در ۶ ماهه اول سال ۱۳۹۵ در تهران روزانه بین ۲۶ تا ۲۸ میلیون تردد وجود داشته است. ۴/۳ میلیون از این تردها فقط برای حل مسایل اداری بوده است. مردم باید پیاده و سواره در خیابان‌های تهران تردد کنند تا مشکلات اداری خود را حل کنند. روزانه ۹۰ هزار نفر از سراسر کشور (به غیر از استان تهران و البرز) برای امور شخصی وارد تهران می‌شوند. حدود ۳۵ هزار نفر از این جمعیت دلیل اصلی مسافرت به تهران را برای کار اداری ذکر کرده‌اند. ۲۲ هزار نفر دیگر هم رفع مشکلات اداری را یکی از دلایل مراجعه خود به تهران ذکر کرده‌اند. در تهران به ازای هر ۱۷ نفر تهرانی یک نفر کارمند مشغول کار است. البته اگر معلمان و کارمندان آموزش و پرورش را استثناء کنیم، به ازای هر ۲۲ نفر تهرانی یک نفر کارمند داریم. طبق برآوردها (از روی ۲۳۸۵ نمونه) ۸۱٪ نامه‌های وارده به ادارات تهران، اگر پی‌گیری حضوری ارباب رجوع نداشته باشند، نامه یا در کل راکد می‌ماند یا بسیار بسیار کند مسیر اداری خود را می‌پیماید. با وجود این همه کارمند باز هم مردم باید دنبال نامه خود راه بیفتند. این به معنای اتلاف وقت، مصرف انرژی، سوخت، آلودگی هوا و... است.

سیستم بانکی کشور تا حد بسیار زیادی الکترونیکی شده است. اما طبق نمونه‌گیری انجام شده مراجعین روزانه به ۱۱ شعبه بانکی در مرکز تهران (۳ شعبه از بانک‌های ملی، ملت و صادرات، ۱ شعبه از پارسیان، ۱ شعبه از پاسارگاد در محدوده بازار، خیابان فردوسی) معادل کل مراجعین به سیستم بانکی در شهر فرانکفورت آلمان در یک روز است. (۳۸۴۰ نفر در روز) بنابراین بانک‌ها در کل کشور و در تهران هنوز برای الکترونیکی کامل شدن باید خیلی کار انجام

دهند. باید به مردم هم آموزش بدهند. در عین حال سیستم اقتصادی کشور (چک دادن و چک گرفتن و سیستم وام گرفتن) نیز اصلاح شود.

تمرکزگرایی اداری در کل کشور بسیار زیاد است. تلاش‌هایی جهت کاهش تمرکزگرایی در زمینه‌های مختلف آموزشی، درمانی و... انجام شده است. اما هنوز استانداران کشور به طور متوسط در سال بیش از ۶۸ روز اداری در تهران حضور دارند. مدیران شرکت آب تا حدود ۴۴ روز اداری در سال را در تهران به سر می‌برند. مدیران کل ادارات در سال به طور متوسط حدود ۳۷ بار به تهران مسافرت می‌کنند. (پاپلی یزدی، ۱۳۹۳) تصمیم‌گیری بسیاری از کارها که می‌تواند در استان‌ها انجام شود در تهران انجام می‌شود.

### تصدی‌گری دولتی و بوروکراسی بیش از حد دولتی

حدود ۸۵٪ بودجه کشور خرج کارهای جاری می‌شود. این درصد شاخص خوبی از وضع نامطلوب بوروکراسی و تصدی‌گری دولتی در ایران است. تمرکزگرایی بیش از حد است. در فصل اول برنامه سوم توسعه، کاهش تصدی‌گری دولتی دیده شده است. اما تا اجرایی شدن این قانون راه درازی در پیش است. تصدی‌گری دولتی و بوروکراسی پیچیده امکان ساماندهی تهران را بسیار ضعیف می‌کند. برآورد می‌گردد حدود ۳۰٪ آلودگی هوای شهر تهران ریشه در تمرکزگرایی، تصدی‌گری و بوروکراسی اداری دولتی دارد. ساماندهی تهران بدون حل این سه مساله که اساساً ارتباط با دولت دارد (نه با شهرداری تهران) مقدور نیست. مجموعه بدنه دولت می‌تواند با کاهش سه عامل ذکر شده موجب تسریع در توسعه پایدار کشور از جمله تهران داشته باشد. اصولاً بوروکراسی و تمرکزگرایی باعث شده است که اکثریت قریب به اتفاق کارخانجات یا شرکت‌های بزرگ، معادن، چه دولتی و چه خصوصی دفاتر اداری مرکزی خود را در تهران مستقر نمایند. تقریباً تمام شرکت‌ها ارگان‌های اصلی دولتی، شبه دولتی، دانشگاه‌ها و شرکت‌های بزرگ دفاتری را در تهران خریداری کرده‌اند و کارمندانی را در تهران مستقر کرده‌اند تا بتوانند به مسایل اداری خود رسیدگی کنند. با کاهش بوروکراسی دولتی می‌توان بخش مهمی از این دفاتر را تعطیل کرد و یا به شهرستان‌های مربوطه منتقل نمود. الکترونیکی شدن مکاتبات موجب کاهش نیرو در این دفاتر در تهران شده است. ولی استقرار دفاتر در تهران حذف نشده است.

بوروکراسی اداری در ایران یکی از موانع اصلی توسعه کشور و کاهش سودآوری سرمایه و کاهش اشتغال‌های مولد است. بوروکراسی اداری کشور یکی از عللی است که موجب می‌شود تولیدات صنعتی ایران گران تمام شود و توان رقابتی خود را در سطح بین‌المللی از دست بدهد. بوروکراسی اداری دولتی ایران نوعی بوروکراسی پیچیده را به بخش خصوصی کشور نیز تحمیل کرده است. مجموع این عوامل بر روی ساماندهی کشور و تهران و ساماندهی و سودآوری اقتصادی و اشتغال اثرات زیان‌باری را می‌گذارد. بوروکراسی و تمرکزگرایی در تهران یکی از عوامل عمده مهاجرت از سراسر ایران به تهران است.

بدون حل مساله بوروکراسی، ساماندهی تهران مقدور نیست.

## آمایش سرزمین و توسعه مناطق حاشیه ای کشور و ایجاد تمدن دریایی

ساماندهی تهران وابستگی بسیار زیادی به اجرایی شدن طرح‌های پیش‌بینی شده در طرح آمایش سرزمین دارد. اما طرح آمایش ملی کشور هنوز به تصویب نرسیده است. یکی از مواردی که در طرح‌های پیشنهادی آمایش کشور تا به حال دیده نشده است ایجاد تمدن دریایی است.

با وجود آن که کشور ایران از شمال و جنوب به دریا راه دارد، هیچگاه پایتخت‌های ملی ایران یک شهر بندری نبوده است. از ۳۱ شهری که در طول تاریخ پایتخت ایران بوده‌اند فقط انطاکیه پایتخت سلوکیان شهری بندری بوده است. هرگز هیچ شهری در حاشیه دریای خزر، خلیج فارس و دریای عمان به عنوان پایتخت ملی انتخاب نشده است. تهران کنونی جزو نادر شهرهای دارای جمعیت بیش از ۸ میلیون نفر در دنیا است که کنار دریا و یا یک رودخانه بزرگ واقع نشده است. در طرح‌های آمایش سرزمین دولت و بخش خصوصی باید توجه بیش از حدی به سواحل مکران (سواحل دریای عمان و سواحل خلیج فارس و دریای خزر) بنمایند. توسعه آن مناطق می‌تواند بخشی از بار و فشار روی تهران و سایر کلان‌شهرها را بکاهد. امید است روزی شهرهای بزرگ با کارخانجات و شرکت‌های بزرگ در سواحل دریاهای ایران به خصوص در سواحل مکران ایجاد شود. اگر این مساله اتفاق افتاد امید است که دفاتر آن شرکت‌ها با هزاران کارمند در تهران مستقر نشوند. وقتی یک تمدن صحرایی در جنوب خلیج فارس در حال تبدیل شدن به یک تمدن دریایی است. بدون ایجاد یک تمدن دریایی در حواشی آب‌های جنوبی ایران کنترل خلیج فارس و تنگه هرمز و بخشی از اقیانوس هند توسط ایران بسیار مشکل و پرهزینه خواهد شد. با ایجاد تمدن دریایی در سواحل جنوب، امنیت و توسعه کشور تسریع می‌گردد. ایران می‌بایست قرن‌ها قبل، حداقل از دوره صفویه اقدام به ایجاد تمدن دریایی و گسترش کشتیرانی و نیروی دریایی در سواحل جنوب می‌کرد. هر روزی که بگذرد برای ایجاد تمدن دریایی دیر است. توسعه کشور در گروه توسعه تمدن دریایی است.

## ساخت شهرهای جدید با همکاری شهرداری تهران

ساماندهی بیشتر سایر کلان‌شهرها و شهرهای کشور و آمایش کل سرزمین یعنی توسعه پایدار متوازن بین همه نقاط کشور

و خصوصا توجه به روستاها و مناطق عشایری، مناطق صنعتی و معدنی ایران می‌تواند از حجم مشکلات تهران بکاهد. توسعه این مناطق به معنی پراکنش جمعیت، اشتغال، سرمایه و ثروت در سطح کشور است. این امور مستقیما به دولت و بخش خصوصی ارتباط دارد. شهرداری تهران نمی‌تواند نقش مهمی در آمایش کشور داشته باشد. مگر آن که شورای شهر تهران مصوب نماید که شهرداری تهران برای کاهش مشکلات تهران می‌تواند در ایجاد شهرهای جدید به ویژه شهرهای بندری در جنوب کشور سرمایه‌گذاری مادی، معنوی، مشورتی، خدماتی و... نماید. سرمایه‌گذاری که می‌تواند هم بار مشکلات تهران را کاهش دهد و از درآمد آن بخشی از اعتبارات مورد نیاز شهر تهران تامین گردد. می‌توان زمینه‌های قانونی ایجاد یک شهر جدید مثلا به نام تهران نو را در کنار ساحل مکران بین جاسک و چابهار با مدیریت، سرمایه و نیروی انسانی شهرداری تهران به وجود آورد. عملا شهرداری تهران می‌تواند به عنوان سرمایه‌گذار و شهرداری تعیین برای ساخت این شهر جدید وارد عمل شود. بخشی از نیروی کار لازم برای این شهر را می‌توان از تهران به آن

شهر منتقل کرد و از بار جمعیتی تهران کاست. در عین حال این سرمایه‌گذاری می‌تواند درآمد پایداری را برای تهران ایجاد کند.

### قوه مقننه

پیشنهاد می‌شود قوه مقننه به استناد اصل ۶۶ قانون اساسی کمیسیونی را در مجلس تحت عنوان کمیسیون توسعه شهر تهران و یا کمیسیون کلان‌شهرها ایجاد نماید. پیشنهاد می‌شود در صورت لزوم مجلس به صورت طرح یک فوریتی، قوانین توسعه پایدار شهری و با مشارکت کلان‌شهرها در ساخت شهرهای جدید در سواحل جنوبی را تصویب نماید. کلان‌شهرها نیز مستقیم یا از طریق بانک شهر می‌توانند برای این گونه سرمایه‌گذاری‌های توسعه‌ای در مناطق ساحلی جنوب، یا مناطق معدنی و حتی مناطق روستایی کشور اقدام کنند. بدین صورت بخشی از جمعیت کلان‌شهرها و یا جمعیتی که می‌توانست از شهرهای کوچک و نقاط روستایی - عشایری به کلان‌شهرها مهاجرت کند به مناطق جدید ایجاد شده مهاجرت خواهد کرد. سود سرمایه نیز می‌تواند به شهر مادر باز گردد. دولت، شورای شهر و شهرداری کلان-شهرها و قوه مقننه می‌توانند زمینه تصویب قوانین راهگشا برای تسریع در توسعه مناطق مستعد خالی از جمعیت و یا کم جمعیت کشور را با همکاری شهرداری‌های کل کشور به خصوص کلان‌شهرها فراهم کنند.

### ساماندهی سیاسی فضای تهران

یکی از موارد مهم در ساماندهی تهران ساماندهی سیاسی فضای تهران است. آیا باید حوزه شهرداری تهران را روز به روز بزرگتر کرد؟ یا باید حوزه فعلی شهرداری تهران را تبدیل به چند فرمانداری کرد؟ آیا باید در محدوده فرمانداری‌های تازه تاسیس شهرداری‌ها با شورای مستقل (مثل مدل پاریس) ایجاد کرد. در این صورت مدیریت شبکه‌ها مثل شبکه مترو چه می‌شود؟ آیا می‌شود مدل پاریس را برای تهران پیاده کرد؟ محدوده جغرافیای شهر پاریس از ۱۸۴۶ تا به حال تغییر نکرده است. در سال ۱۸۶۰ به طور رسمی حصار شهر پاریس محدوده شهر شناخته شد. در همین سال شهر پاریس را به ۲۰ منطقه تقسیم کردند. در سال ۱۹۱۹ حصار شهر را ویران کردند و به جای آن یک بلوار کمربندی<sup>۱</sup> ساختند (پاپلی یزدی، ۱۳۶۶). محدوده شهر پاریس در سال ۲۰۱۶ همان محدوده سال ۱۸۴۶ و ۱۸۶۰ است. تعداد مناطق هم همان مناطق بیست‌گانه ۱۸۶۰ است. در سال ۲۰۱۶ منطقه شهر پاریس (با استان پاریس) بیش از ۱۲/۲ میلیون نفر جمعیت داشته است. ولی شهر پاریس که شهرداری پاریس آن را اداره می‌کند جمعیتی بیش از ۲/۳ میلیون نفر ندارد. شهر پاریس دارای مساحتی حدود ۱۰۵/۵ کیلومتر مربع و منطقه پاریس دارای مساحت بالغ بر ۱۲۰۰۰ کیلومتر مربع است (<https://en.wikipedia.org>). آن جا که شورای شهر پاریس و شهردار پاریس اعمال قدرت می‌کند همان محدوده سنتی شهر پاریس یا همان ۱۰۵ کیلومتر مربع است که قبلاً در حصار شهر واقع بوده است. طرف داخلی بلوار کمربندی شهر پاریس را تشکیل می‌دهد و طرف بیرون بلوار، شهرهای دیگر است. شهرهایی با شهرداری مستقل و قوانین مستقل. برای اداره شبکه‌های حوزه پاریس (ایل دو فرانس) یا استان پاریس، سازمان‌ها و ارگان‌هایی برای اداره آن شبکه‌ها مثل شبکه حمل و نقل ایجاد شده است. شبکه مستقل حمل و نقل پاریس<sup>۲</sup> سازمانی است که شهر پاریس و شهرهای پیرامون و ناحیه پاریس را سرویس می‌دهد. شهردار پاریس هم یکی

۱- (pc) این بلوار Boulevards de marechaux نام دارد.

از اعضای این سازمان است. آیا برای تهران باید مدل اداری مانند پاریس را انتخاب کرد. یعنی تهران پایتخت را که توسط شهرداری تهران اداره می‌شود باید به محدوده‌های مرکزی تهران یا تهران سنتی محدود کرد. در این صورت باید شبکه‌ها را چگونه اداره کرد. آیا باید تهران به همین شکل و وسعت فعلی اداره شود. آیا باید در صورت لزوم مناطقی به آن اضافه شود و مساحت آن افزایش یابد؟ روابط شهرداری تهران با استانداری یا فرمانداری تهران و دیگر فرمانداری‌های استان تهران چگونه باید باشد. مساله ساماندهی فضای سیاسی تهران خود به عزم و اراده سیاسی ملی بستگی دارد. ساماندهی سیاسی فضا و نحوه اداره کردن فضای جغرافیایی تهران (تهران کوچک، تهران امروزی و تهران بزرگتر از امروز) خود نقش بسیار مهمی در تعادل روابط قدرت سیاسی پایتخت و حتی کل کشور دارد. این مساله حتی در ساماندهی کل استان تهران و کل کشور نیز نقش اساسی دارد.

خود این امر احتیاج به یک طرح مطالعاتی گسترده دارد.<sup>۱</sup>

### اولویت توسعه برخی مناطق تهران

تهران شهری مدرن است. تهران می‌تواند شهری پست مدرن و فوق مدرن با توسعه پایدار باشد. مناطق ۲۲ گانه تهران توسعه یکسانی ندارند. توسعه هماهنگ مناطق تهران هم در طرح‌های جامع و تفصیلی تهران و هم طرح‌های منطقه ای و... بررسی و دیده شده است. اما هنوز می‌توان ایده‌ها و طرح‌های جدیدی را مطرح کرد. مثلاً یکی از مناطق بسیار مستعد تهران برای ایجاد یک شهر فوق مدرن (تهران جدید) با توسعه پایدار با آلودگی کم و انرژی خودکفا منطقه ۲۱ است. ایده‌هایی که به احتمال زیاد با اسناد بالاسری ( طرح تفصیلی و...) مغایرت دارد. ایده‌هایی که لازم است تبدیل به طرح گردد. طرح‌هایی که برای تصویب می‌بایست مقامات بپذیرند که طرح‌های بالاسری را تغییر دهند و به روز نمایند. به نظر می‌رسد برخی از مناطق تهران به ویژه مناطق حاشیه‌ای ظرفیت تبدیل شدن به فضاهای وسیع فوق مدرن را دارند.<sup>۲</sup>

پتانسیل‌های مختلف تهران نیز در حال بررسی است. مثلاً به نظر می‌رسد مناطق مرکزی تهران قابلیت تبدیل شدن به فضاهای گردشگری - اقامتی بالایی را دارند. اقداماتی توسط شهرداری تهران و دیگر ارگان‌های مسوول در محدوده‌های مرکز تهران مثل بازار در دست اجرا است. اقداماتی که موجب بازسازی و تعمیر این مناطق و رونق گردشگری در این مناطق می‌گردد. برای تهران هنوز جای کار بسیار است.

### زیر ساخت‌ها و پدافند غیر عامل

یکی از مباحث مهم ساماندهی تهران زیر ساخت‌هاست. مثلاً تهران امروز به شبکه گسترده گاز مجهز است. قسمت اعظم سیستم گرمایشی تهران اعم از شوفاژ و وسایل پخت و پز و غیره با گاز انجام می‌شود. شبکه گاز تهران چه مقدار با استانداردهای پدافند غیرعامل و سوانح غیر مترقبه (خرمی ۱۳۹۵) و یا محیط زیست تطبیق می‌کند؟ آیا تهرانی که در روی خطوط مختلف گسل قرار دارد و احتمال زلزله در آن بالاست باید با لوله‌های تحت فشار گازرسانی شود. رابطه فعال شدن احتمالی گسل‌ها با لوله‌های گاز چیست؟ برقی کردن سیستم حرارتی و گرمایشی تهران چه اثرات منفی را داراست. اجرایی کردن این طرح چه منافع اقتصادی و چه مخارجی را در بردارد؟ عده‌ای معتقد هستند برای ساماندهی

۱- طرحی توسط قطب جغرافیای سیاسی دانشگاه تربیت مدرس در سال ۱۳۹۳ به استانداری تهران ارائه شد. این طرح در شورای استانداری تهران با حضور معاون فناوری ریاست محترم جمهور تصویب شد. عملاً هرگز برای طرح بودجه ای تامین نشد و طرح مسکوت ماند.

۲- قطب جغرافیای سیاسی دانشگاه تربیت مدرس طرحی را در خرداد ۱۳۹۵ جهت ساماندهی منطقه ۲۱ تهران و تبدیل آن به یک هنگ کنگ و یا سنگاپور تهران به شهرداری منطقه ۲۱ ارائه داده است. این طرح توسط شهرداری منطقه ۲۱ تهران برای واگذاری به قطب در حال بررسی است.

تهران برای کاهش احتمال خطرات و به خصوص کاهش آلودگی‌ها و بهبود شرایط زیست محیطی باید در یک برنامه میان مدت برق را جایگزین گاز در تهران نمود. خود این امر در صورت تصویب به معنی ایجاد چند نیروگاه است؟ تقویت شبکه برق تهران باید انجام شود؟ تبدیل وسایل گرمایشی و سرمایشی گازبر به برق‌بر، تغییر فرهنگ مصرف گاز به مصرف برق کار ساده‌ای نیست. این کار یعنی یک تحول اقتصادی، یک چرخش مالی عظیم چند ده هزار میلیاردی. یکی از مسایل اساسی تهران تامین نیازهای آب شرب یا صنعتی، فضای سبز و... است. اصلاح شبکه و به خصوص داشتن سیاست مصوب برای کاهش تقاضا و مصرف آب، استفاده از آب خاکستری، بازچرخانی بیشتر و بیشتر آب و سایر مسایل مربوط به آب از اهم موارد ساماندهی تهران است.

درباره پدافند بیولوژیکی تهران کار زیادی انجام شده است ولی هنوز در ابتدای راه هستیم (خسروخواجه ۱۳۹۴). انواع خطرها و بحران‌های احتمالی برای تهران مطالعه شده است. انواع آلودگی‌های تهران (آلودگی آب، خاک، هوا، صدا، نور و...) مورد مطالعه قرار گرفته است. ولی این مطالعات به یک جمع‌بندی و نتیجه‌گیری نهایی احتیاج دارد. نتایجی که باید به راهکارهای مصوب در سطح ملی برسد.

## ساخت اتوبان و بزرگراه

بعد از جنگ تحمیلی مدیریت کلان تهران، شهرداری و... برای حل مشکلات ترافیک تهران اقدام به ساخت اتوبان-ها و بزرگراه‌ها نمودند. خوشبختانه مسیر اکثر بزرگراه‌ها در طرح‌های بالاسری قبلی دیده شده بود. همین پیش‌بینی‌ها باعث شد که در فضای پیش‌بینی شده اتوبان‌ها ساخته شود. اما هر چه اتوبان و بزرگراه ساخته می‌شود بار ترافیک و معضلات حمل و نقل درون شهری بیشتر می‌شود. البته اگر این اتوبان‌ها نبود معلوم نبود که وضع چه می‌شد. ولی در جهان امروز ساخت اتوبان و بزرگراه زیر سوال است. آیا اگر به جای ۵۰٪ این اتوبان‌ها و بزرگراه‌ها مترو، تراموا ساخته شده بود وضع همین‌طور بود؟ آیا اگر سیستم حمل و نقل عمومی که از دهه ۱۳۸۰ به بعد در حال گسترش است، از همان دهه ۱۳۶۰ گسترش می‌یافت وضعیت آلودگی هوای تهران مثل سال ۱۳۹۵ بود؟ آیا اگر باغات تهران تغییر کاربری نکرده بود شرایط آب و هوایی تهران مثل شرایط فعلی بود. مطالعاتی در این زمینه انجام شده است. اما هنوز هم باید مطالعات گسترده‌ای انجام شود. آیا باید زیرساخت‌های فیزیکی - کالبدی و فرهنگی برای استفاده از دوجرخه بیشتر و بیشتر شود. آیا فرهنگ پیاده روی باید گسترش یابد. برای بالا رفتن درصد تردد پیاده به چه ساختارهایی لازم است؟ شهرهایی که در این راه پیشگام بوده‌اند چه کرده‌اند؟

## نتیجه‌گیری

انتقال پایتخت از تهران منتفی است. ساماندهی تهران باید تبدیل به یک طرح کلان ملی گردد. امکان ایجاد پایتخت‌های موضوعی باید بررسی شود. ماموریت‌ها و وظایف تهران باید معلوم گردد. کاهش تصدی‌گری و بورکراسی باید در دستور کار دولت باشد. زیرساخت‌های تهران باید تغییر اساسی یابد. با توسعه نواحی ساحلی، بخشی از بار جمعیتی تهران باید کاهش یابد. با توسعه مناطق روستایی - صنعتی و معدنی سراسر کشور مهاجرت‌ها به سوی کلان‌شهرها و تهران کاهش یابد. مسایل مربوط به پدافند غیرعامل و مدیریت ریسک و بحران تهران جدی‌تر گرفته شود. خروج پادگان‌ها از تهران در دستور کار قرار گیرد. با ایجاد شهرهای موضوعی مثل شهرهای دانشگاهی در فاصله‌های دور از تهران از بار تهران کاسته شود. تمام این موارد مستلزم داشتن عزم ملی توأم با یک طرح مطالعاتی کلان و مصوبات قانونی پایه برای ساماندهی تهران است.

## منابع و مآخذ

۱. احمدی پور، زهرا، کرمی، قاسم (۱۳۹۴) تحلیل نا به سامانی تداخل حریم تهران با محدوده‌های اداری- سیاسی و حریم شهرهای هم جوار، خلاصه مقالات ساماندهی سیاسی فضا و اداره بهینه شهر تهران، صص ۱۲.
۲. پاپلی یزدی، محمدحسین، (۱۳۶۶)، تقسیمات داخلی شهرهای ایران و مشکلات اداری آن ها ( نمونه شهر مشهد)، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، شماره ۵، تابستان، صص ۷-۶.
۳. پاپلی یزدی، محمدحسین (۱۳۹۳)، نتایج همایش ساماندهی و تمرکز زدایی پایتخت، مجموعه مقالات همایش تمرکز زدایی و ساماندهی پایتخت، به اهتمام دکتر ابراهیم رومینا و دکتر سیروس احمدی نوحدانی، صص ۱۲-۱.
۴. پاپلی یزدی، محمدحسین، رجبی سناجردی، حسین (۱۳۹۳)، نظریه های شهر و پیرامون، سازمان سمت
۵. جرفی، امین (۱۳۹۴)، مدیریت امنیت شهر تهران با رویکرد پدافند غیرعامل، خلاصه مقالات ساماندهی سیاسی و فضا و اداره بهینه شهر تهران، به اهتمام دکتر ابراهیم رومینا و دکتر سیروس احمدی نوحدانی.
۶. حافظ نیا، محمدرضا (۱۳۹۳)، راهبردهای تمرکز زدایی و تراکم زدایی از تهران به عنوان پایتخت ایران، مجموعه مقالات همایش تمرکز زدایی و ساماندهی پایتخت، به اهتمام دکتر ابراهیم رومینا و دکتر سیروس احمدی نوحدانی.
۷. حافظ نیا، محمدرضا (۱۳۹۴)، ساختار سازمانی مطالعات علمی و اجرایی طرح آمایش ساماندهی و مدیریت بهینه پایتخت (تهران)، خلاصه مقالات ساماندهی سیاسی فضا و اداره بهینه شهر تهران، صص ۶۸.
۸. سن، آمارتیاکومار، (۱۳۸۱)، توسعه به مثابه آزادی، ترجمه وحید محمودی، تهران، دستان
۹. عظیمی، حسین، (۱۳۷۶)، مدارهای توسعه نیافتگی در اقتصاد ایران، نشرنی.
۱۰. کرمی، تاج الدین (۱۳۹۳)، تبیین نقش تمرکز گرایی و توسعه ناموزن در ایجاد و گسترش نابرابری فضایی در شهر تهران، مجموعه مقالات همایش تمرکز زدایی و ساماندهی پایتخت، به اهتمام دکتر ابراهیم رومینا و دکتر سیروس احمدی نوحدانی.
۱۱. لفت ویچ، آدریان، (۱۳۷۸)، دموکراسی و توسعه، ترجمه احمد عقلیان و افشین خاکباز، انتشارات طرح نو.
۱۲. مشکینی، ابوالفضل، (۱۳۹۳) چشم انداز تهران باید و نبایدهای تمرکز زدایی و ساماندهی، مجموعه مقالات همایش تمرکز زدایی و ساماندهی پایتخت، به اهتمام دکتر ابراهیم رومینا و دکتر سیروس احمدی نوحدانی.
۱۳. مصاحبه حضوری در ۱۳۹۵/۵/۱۲ با دکتر محمد مهدی تهرانچی رئیس دانشگاه شهید بهشتی تهران.
۱۴. مصلی نژاد، عباس (۱۳۹۵)، دولت و توسعه اقتصادی در ایران، نشر نی.
۱۵. مظفری غلامحسین، (۱۳۹۵)، تبیین الگوهای تامین منابع مالی در توسعه پایدار کلانشهر تهران با تاکید بر بانک شهر، رساله دکتری، به راهنمایی دکتر محمدحسین پاپلی یزدی، پژوهشگاه شاخص پژوه.