



## بازنگری در نقش‌های ملی و فراملی تهران

مصاحبه با محمد خوش‌چهره / دکترای اقتصاد - کارشناس ارشد معماری و شهرسازی / عضو هیئت علمی دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران (پیوسته) / عضو هیئت علمی گروه شهرسازی دانشگاه تهران (وابسته)

### ۱ نقش ملی و آینده تهران چگونه و باید توسط چه کسی تعیین شود؟

از نظر اینکه تهران یکی از شهرهای کشور است، متولی تغییرات نقش‌های کارکرد شهری آن، شورای شهر، شهردار تهران و طبق

قانون همراه با نظارت‌های وزارت کشور نیز است. اما این شهر عملکرد ملی هم دارد و این نقش باید چه در ملاحظات این نظام و سلسله مراتب و چه فراتر از آن در نظام تصمیم‌گیری کلان‌ملی - که در رأس آن دولت قرار دارد - تعیین شود.

در حال حاضر تهران علاوه بر اینکه به عنوان پایتخت، عملکرد سیاسی دارد، به یک

بخش زیادی از نقش‌های ملی و فراملی تهران ناشی از تصمیمات نادرست و ناپخته در مقیاس ملی است. اما دولت با تعمد به این سمت حرکت نکرده است. نگرش‌های نامناسب و عدم درک صحیح از کارکرد یک کلان‌شهری مانند تهران و بی‌توجهی به تحولات و سرعت آن به این خروجی منجر شده است. مشکلات کنونی تهران در کوتاه‌مدت قابل حل نیست. عدم تعادل‌های فضایی موجود در کشور و الگوی نامناسب تمرکزی باید در یک فضای بازبینی نقش‌مورد تأکید نظام تصمیم‌گیری، سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و حتی قانون‌گذاری، اصلاح شود.

قطب صنعتی، اقتصادی و آموزش عالی نیز تبدیل شده است و این متأسفانه به خاطر عدم تعادل‌های فضایی موجود در کشور و الگوی نامناسب تمرکزی است که عموماً در چند کلان‌شهر دنبال شده است. چنانچه به طور مثال ۵۲ درصد فعالیت‌های ملی کارگاهی و ۳۷ درصد فعالیت‌های آموزش عالی کشور در شهر تهران متمرکز شده است. همین امکانات باعث سکونت ۱۰ میلیون نفر - بیش از یک پنجم جمعیت کشور - در تهران بزرگ شده است. با این نقش تأثیرگذار شهر در اقتصاد، فرهنگ، کالبد و فراتر از آن سیاست و امنیت، مدیریت استراتژیک ملی و نظام تصمیم‌گیری کلان نمی‌تواند در چنین شهری بدون نقش باقی بماند. اما مهم، قلمروی نقش‌ها است که می‌تواند حدود اختیارات و حق تصمیم‌گیری متولیان را تعیین کند. برای نمونه تعیین نقش‌های امنیتی، سیاسی و مشابه این حوزه‌ها فراتر از حد مسئولین شهر است. اما نقش‌های عملکردی مانند سکونت، ترافیک، فراغت و ... بیشتر در قلمروی مدیریت شهری است که مطلوب‌ترین حالت آن نیز «مدیریت واحد شهری» است تا با یک رفتار منسجم گروهی، منعکس‌کننده تعدد دیدگاه‌ها در قالب کارکردهای واحد باشد.

### ۲ رفع مشکلات امروز تهران تا چه میزان در تعریف نقش آینده آن اثر دارد؟

توجه به این نکته لازم است که مشکلات کنونی تهران در کوتاه‌مدت قابل حل نیست. به عنوان مثال گسترش بی‌رویه شهر به خصوص از بعد کالبدی و فیزیکی، اختلال و عدم تجانس در نوع کاربری اراضی (سرانه بالای تجاری و حتی در برخی موارد مسکونی)، عدم تناسب سرانه‌های شهری مانند کمبود فضاهای ورزشی، فرهنگی، فراغتی و فضای سبز به این زودی قابل کنترل و اصلاح نیست. اما لازم است به سوی تغییر در کارکردهای شهری پیش رویم چراکه وضعیت مطلوب که نقش‌ها را به درستی تعریف و تبیین می‌کند، در نقش شهر تأثیرگذار است.

### ۳ آیا نقشی که برای تهران در طرح جامع شهر در نظر گرفته شده، در ارتباط با مسائل آن و برنامه توسعه ملی است؟ ارزیابی شما چیست؟

خروجی برنامه‌ریزی شهری، طرح‌های شهری است که برجسته‌ترین آنها طرح جامع است. بدیهی است که برای تهیه این طرح‌ها تلاش عالمانه‌ای صورت می‌گیرد و تمامی آنها از منطق، تئوری و مبانی نظری خاص خود برخوردار است و شواهد تجربی، مطالعات تاریخی و بررسی تجارب دنیا را در برمی‌گیرد. اما تجربه نشان داده است که این برنامه‌ریزی‌ها هم در فرایند تدوین - از نظر شکل و محتوا - دچار مشکل است و هم معمولاً از جامعیت لازم برخوردار نیست. طی سال‌های گذشته طرح‌های جامع همواره از سرعت تحولات عقب مانده و توان پیش‌بینی تغییرات آتی را نداشته است. شهر همواره خیلی زودتر از زمان تعیین شده در طرح جامع، زمین‌ها و خطوط محدوده شهری

خود را بلعیده و حرکت جمعیت و کارکردها بر نقش مورد نظر مسلط بوده است. البته این نقص جزء ماهیت و خصوصیات طرح‌های جامع شهری است.

و از آنجا به شهرهای بزرگ، جریانی را در ایران مغایر با سلسله مراتب صحیح یک نظام مناسب برنامه‌ریزی شهری ایجاد کرده است.

#### ۴ نقش ملی و فراملی تهران چگونه ارزیابی می‌کنید؟

تهران علاوه بر پایتخت بودن، ماهیتاً یک کلان‌شهر نیز است. به همین دلیل در حالت صحیح نیز می‌تواند پذیرای بسیاری از نقش‌های کنونی خود باشد. اما برخی از این نقش‌ها می‌تواند با تغییر رویه، سیاست‌ها و نگرش‌های حاکم بر نظام تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری کمتر یا بیشتر باشد. برای نمونه تهران می‌تواند نقش ملی کنونی خود را - که نظام تصمیم‌گیری به آن می‌دهد - نداشته باشد. بحث انتقال پایتخت سیاسی - اداری نیز به همین دلیل است. مرکز سیاسی بودن تهران، مسئولیت‌هایی را به این شهر تحمیل می‌کند که می‌تواند وجود نداشته باشد.

کارکردها و نتیجه سیاست‌هایی که نظام تصمیم‌گیری در مقیاس ملی می‌گیرد، سرریز و آثار خود را روی تهران نشان می‌دهد. مثلاً حتی توزیع شبکه ملی از تهران شروع می‌شود در حالی که بسیاری از کالاهای و خدماتی که از شهرهای مرزی وارد می‌شود، می‌تواند در استان‌های همجوار و قبل از رسیدن به مرکز توزیع شود. بخش زیادی از نقش‌های ملی و فراملی تهران ناشی از تصمیمات نادرست و ناپخته در مقیاس ملی است. لازم است در یک فضای بازبینی نقش مورد تأکید نظام تصمیم‌گیری، سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و حتی قانون‌گذاری، در این نقش‌ها بازنگری شود. به جز این اظهار نظر در مورد یک وضع مطلوب غیرمنطقی خواهد بود.

#### ۵ به عقیده برخی کارشناسان تمرکزگرایی دولت در چند دهه گذشته تهران را به رقیبی قدرتمند برای توسعه سایر شهرها تبدیل کرده است. نظر شما چیست؟

بله همین‌طور است؛ اما دولت با تعمد به این سمت حرکت نکرده است. نگرش‌های نامناسب و عدم درک صحیح از کارکرد یک کلان‌شهری مانند تهران و بی‌توجهی به تحولات و سرعت آن به این خروجی منجر شده است. اگر رشد و توسعه شهرها در مقیاس ملی، مطابق منطق سلسله مراتب توسعه شهری و مبتنی بر یک نظام عقلایی نباشد، پدیده‌ای را شاهد خواهیم بود که از دید پاتولوژیکی (آسیب شناختی) همانند یک رشد آگرومگالی است. مانند یک سر بزرگ بر اندام‌های کوچک! نمونه‌های این رشد نامتناسب را امروزه می‌توان در برخی کشورهای کمتر توسعه‌یافته و در حال توسعه و حتی در مواردی در کشورهای که به تازگی صنعتی شده‌اند یافت. در این نوع رشد ناقص، چند کلان‌شهر خورنده امکانات هستند که در کشور ما این روند از قبل از انقلاب وجود داشته و علی‌رغم اعتراضات، این وضع همچنان با ضریبی ادامه دارد. در این حالت این کلان‌شهرها مانع توسعه سایر شهرها مخصوصاً شهرهای میانی و کوچک هستند. سیل مهاجرت از روستا به شهرهای کوچک، شهرهای کوچک به شهرهای میانی

#### ۶ انتقال پایتخت تا چه میزان در اصلاح نقش آینده تهران در توسعه ملی و رفع مشکلات جاری آن مؤثر است؟

تجربه انتقال پایتخت در دنیا موضوع قابل تأملی است که در برخی موارد موفق بوده و در تعداد قابل توجهی با شکست مواجه شده است. اما صرف انتقال پایتخت راه‌گشا نیست و آموزه‌های مثبت و منفی این تجارب باید مطالعه شود. باید دلایل و عوامل ایجاد گسترش بی‌رویه شهرهایی مثل تهران را جستجو کرد. در برخی بررسی‌ها ۱۰ عامل برای چنین مشکلی عنوان شده که بخش قابل توجهی از آنها برون‌زا و نتیجه سیاست‌ها و تصمیمات

ناپخته و ناسنجیده کلان ملی است؛ مثل توزیع نامناسب ثروت و درآمد، عدم توجه به فعالیت‌های غالب اقتصاد ملی به‌ویژه بخش کشاورزی و روستایی شهرهای کوچک، کارگاه‌های زنجیره‌ای و ... این امر منجر به نابرابری‌های اقتصادی، درآمدی و رفاهی در مقیاس ملی شده که خود را به صورت مهاجرت‌های اجباری نشان داده و این خود به توسعه حاشیه‌نشینی و ایجاد کانون‌های جمعیتی می‌انجامد. از جمله این کانون‌ها اسلامشهر است که جمعیتی بالغ بر ۷۰۰

تلاش برای کاهش نقش ملی کنونی تهران مهمترین عامل بحث‌های انتقال پایتخت سیاسی - اداری ایران است. تمرکزگرایی دولت در چند دهه گذشته تهران را به رقیبی قدرتمند برای توسعه سایر شهرها تبدیل کرده است. این امر منجر به نابرابری‌های اقتصادی، درآمدی و رفاهی در مقیاس ملی شده که خود را به صورت مهاجرت‌های اجباری و توسعه حاشیه‌نشینی نشان داده است. اما این مشکلات صرف انتقال پایتخت سیاسی - اداری حل نمی‌شود و ما تهران بزرگ را کماکان در کوتاه‌مدت و حتی میان‌مدت خواهیم داشت؛ به‌علاوه اینکه نقطه جدید نیز رقیب آن خواهد شد.

هزار نفر دارد. این در حالی است که هم‌اکنون جمعیت برخی کشورهای حوزه خلیج فارس کمتر از این رقم است؛ مثلاً قطر با احتساب جمعیت مهاجر، یک کشور ۵۰۰ هزار نفری است و بحرین ۷۰۰ هزار نفر جمعیت دارد. بنابراین با پدیده نامتعارف شهرهای مهاجرنشین مانند رباط کریم و چهاردانگه در کشور مواجه هستیم که جمع تعدادی از آنها حتی از جمعیت کشورهای نظیر کویت و امارات نیز بیشتر خواهد شد. بنابراین این مشکلات صرف انتقال پایتخت سیاسی - اداری حل نمی‌شود و ما تهران بزرگ را کماکان در کوتاه‌مدت و حتی میان‌مدت خواهیم داشت؛ به‌علاوه اینکه نقطه جدید نیز رقیب آن خواهد شد.

تا زمانی که به عوامل ایجاد چینی بسط و گسترشی، عالمانه توجه نکنیم، چنین اقداماتی نتیجه مسکن‌وار با آثار کوتاه‌مدت خواهد داشت. این اقدامات نه تنها در میان‌مدت و بلندمدت قادر به رفع مشکل نیست، بلکه بر شدت مسائل خواهد افزود.