

## انتقال پایتخت، راه حل یا راه گریز از واقعیت

نویسنده: مجید غمامی

### مقدمه

ده سال قبل، یک سالی پس از پایان جنگ تحمیلی، فکر انتقال پایتخت، به عنوان راهی برای حل مشکلات تهران مطرح شد، ولی مراجع مسئول در آن زمان «ساماندهی تهران» را عملی تر و مناسب تر تشخیص دادند و از آن فکر منصرف شدند. اکنون که بعد از ده سال و به رغم تلاش بسیار و اجرای طرح های عمرانی متعدد، هنوز هم بسیاری از مسائل مهم تهران (مثل آلودگی هوا و ترافیک و ...) حل نشده باقی مانده است، باز دوباره زمزمه انتقال پایتخت هم از سوی بعضی مسئولان<sup>۱</sup> و هم از جانب بعضی کارشناسان<sup>۲</sup> شنیده می شود.

در این نوشته کوتاه می خواهیم بررسی کنیم که انتقال پایتخت برای حل کدام مسئله مطرح می شود و تا چه حد موثر است. این فکر، یا پیشنهاد، چنان که از نظرات ابراز شده برمی آید، ظاهراً قرار است که دو مشکل زیر را حل کند:

۱- تمرکززدایی و حل مسائل تهران (مسائل ناشی از تمرکز و افزایش بیش از اندازه جمعیت و فعالیت).

۲- حفاظت از ارکان حکومت و امنیت ملی در برابر آسیب های وسیع ناشی از زلزله و سایر خطرات احتمالی.

در اینجا ما فقط به مورد اول می پردازیم، چرا که پایتخت هر کجا که باشد، با توجه به ابعاد، نقش و جایگاه ملی، منحصر به فرد و ناگزیر امروز و آینده تهران، به لحاظ جمعیتی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، امنیت ملی در آینده - بسیار بیشتر از امروز - در گرو حل بنیادین مسائل تهران خواهد بود.

### سابقه اجمالی رشد و توسعه تهران

قبل از ورود به بحث، برای این که تصویری از مسئله تهران داشته باشیم، لازم است تحولات گذشته و چشم انداز آینده رشد توسعه آن را - هر چند به اجمال - مرور کنیم.

نگاهی به جدول شماره ۱ نشان می دهد که رشد تهران، که در فاصله ۲۵ ساله ۴۵-۱۳۲۰، به دلیل تغییرات بعد از جنگ دوم جهانی و تحولات نقش ایران در سطح جهانی و منطقه، از شدت و سرعت زیادی برخوردار بوده، از سال ۱۳۴۵ به بعد، به دلیل اتخاذ سیاست تمرکززدایی از سوی دولت، و سرمایه گذاری در سایر نقاط کشور در چارچوب برنامه های عمرانی پنج ساله و ایجاد قطب های صنعتی و اقتصادی مهم دیگر (مثل اصفهان، تبریز، اراک، اهواز و ...) که پس از انقلاب نیز، به ویژه با تأکید بیشتر بر توسعه مناطق محروم و نواحی روستایی کشور دنبال شد، آهنگ آهسته تری پیدا کرده و رو به کاهش گذاشته است و این کاهش طبق پیش بینی ها و برآوردها<sup>۳</sup>، با پیگیری جدی سیاست های کنترل جمعیت و تمرکززدایی تا سال ۱۴۰۰ کماکان و به صورت چشمگیری ادامه خواهد داشت.

جدول ۱- سابقه و چشم انداز تحولات جمعیت شهر تهران نسبت به جمعیت کل کشور (هزار نفر)

مقطع زمانی جمعیت (سال شمسی)	جمعیت کل کشور	جمعیت مجموعه شهری تهران	نسبت جمعیت به کل کشور (درصد)
۱۳۲۰	۱۴/۳۵	۰/۷	۴/۸۸
۱۳۳۵	۱۸/۹۵	۱/۵	۷/۹۱
۱۳۴۵	۲۵/۷۸	۲/۷	۱۰/۴۷
۱۳۵۵	۳۳/۷	۴/۵	۱۳/۳۵
۱۳۶۵	۴۹/۴۴	۶	۱۲/۱۳
۱۳۷۵	۶۰/۰۵۵	۶/۷۵	۱۱/۲۵
۱۴۰۰	۱۰۰	۸/۴۸	۸/۴۸

اما برای این که تصویر درست تری از واقعیت داشته باشیم باید تحولات «شهر تهران» را در چارچوب کلی تر «منطقه کلان شهری یا مجموعه شهری تهران» بررسی کنیم. می دانیم که هر چند تهیه و اجرای طرح جامع تهران و اتخاذ بعضی تدابیر دیگر<sup>۴</sup> از نیمه دوم دهه چهل، رشد و توسعه را در داخل محدوده قانونی تهران تحت کنترل درآورد، اما باعث شد که جمعیت به شهرها و آبادی‌ها و اراضی اطراف تهران روی بیاورند. به طوری که کرج که در سال ۱۳۴۵، حدود ۴۴ هزار نفر جمعیت داشت، امروز یک شهر یک میلیون نفری است. اسلامشهر که در آن زمان یک آبادی ۱۰۰۰ نفری بود، امروز یک شهر ۳۰۰ هزار نفری است و شهرهای فرچک، قدس و ورامین هر یک با بیش از یک صد هزار نفر جمعیت، در نزدیکی و تقریباً متصل به تهران، خود شهرهای بزرگی به شمار می آیند. علاوه بر اینها حدود ۳۰ شهر دیگر و نیز ۱۸ کانون جمعیتی ۱۰ تا ۲۵ هزار نفره و ۱۳ کانون جمعیتی با جمعیت بالای ۲۵ هزار نفر نیز در محدوده ۴۰-۳۰ کیلومتری تهران و یا بسیار نزدیک به کرج شکل گرفته اند. خلاصه امروز دیگر مسئله فقط تهران (به معنای مناطق ۲۲ گانه شهرداری) نیست، بلکه مسئله اصلی «مجموعه شهری تهران» است با ده‌ها شهر و آبادی بزرگ و صدها کانون جمعیتی متوسط و کوچک و نزدیک به هم که با یکدیگر ارتباط روزمره دارند و بر هم اثر می گذارند و با جمعیتی در حدود ۳/۵ میلیون نفر (درسال ۱۳۷۵) بخش عمده استان تهران را دربر گرفته اند.

جدول ۲ تحولات گذشته و چشم انداز آینده جمعیتی مجموعه شهری تهران را نشان می دهد. همانطور که ملاحظه می شود، در این مورد نیز آهنگ رشد جمعیت از سال ۱۳۵۵ به بعد کاهش یافته است و طبق برآوردهای انجام شده، و با فرض پیگیری سیاست‌های کنترل جمعیت و تمرکززدایی، سهم آن از جمعیت کشور در ۲۵ ساله ۱۴۰۰-۱۳۷۵ تقریباً ثابت خواهد ماند.

جدول ۲- سابقه و چشم انداز تحولات جمعیت مجموعه شهری تهران نسبت به کل کشور (هزار نفر)

مقطع زمانی	جمعیت کل کشور	جمعیت مجموعه شهری تهران	نسبت جمعیت به کل کشور (درصد)
۱۳۴۵	۲۵/۷۸	۳/۴۵	۱۳/۴۰
۱۳۵۵	۳۳/۷۰	۵/۳۰	۱۵/۷۲
۱۳۶۵	۴۹/۴۴	۷/۹۳	۱۶/۱۳
۱۳۷۵	۶۰/۰۵	۱۰/۳۴	۱۷/۲۲
۱۴۰۰	۱۰۰	۱۷/۷۰	۱۷/۷۰

جداول فوق دو نکته بسیار مهم را نشان می دهند: یکم این که رشد و توسعه فوق العاده تهران و نقش مسلط آن، نسبت به سایر مناطق کشور، طی سی سال گذشته تقریباً مهار شده و در آینده نیز کماکان تحت کنترل خواهد بود. ما امروز در کشور چندین شهر میلیونی (مشهد با حدود ۱/۹، اصفهان ۱/۲۷، تبریز ۱/۲ و شیراز ۱/۱ میلیون نفر در سال ۱۳۷۵) و بالای پانصد هزار نفر جمعیت داریم (اهواز با حدود ۸۰۰، قم ۷۸۰ و کرمانشاه ۶۹۰ هزار نفر در سال ۱۳۷۵)، و دوم اینکه با توجه به افزایش جمعیت کشور از حدود ۶۰ به حدود ۱۰۰ میلیون نفر تا سال ۱۴۰۰، مجموعه شهری تهران نیز مانند سایر شهرهای کشور، در هر صورت با افزایش جمعیتی متناسب با نقش و جایگاه ملی خود و سرمایه گذاری‌هایی که در آن انجام شده (شهرهای جدید، شهرک‌های صنعتی، بزرگراه‌ها، فرودگاه بین المللی و ...) روبرو خواهد بود و طبق برآوردها حتی اگر مهاجرت از خارج از استان تهران که در دهه ۷۵-۱۳۶۵ به حدود ۰/۴ درصد کاهش پیدا کرده به صفر هم برسد، جمعیت مجموعه شهری تهران تا سال ۱۴۰۰ حداقل به ۱۶/۴ میلیون نفر خواهد رسید.<sup>۵</sup>

در این جا لازم است روی این واقعیت هم تاکید کنیم که ایران به یمن درآمد نفت که در سال‌های گذشته امکان برنامه ریزی و سرمایه گذاری در سایر مناطق کشور را فراهم کرده است و پیگیری سیاست عدم تمرکز طی سی سال گذشته، به لحاظ وضعیت توزیع جمعیت در کشور نسبت به اغلب کشورهای در حال توسعه و حتی بعضی کشورهای بسیار پیشرفته وضعیت به مراتب متعادل تری دارد، از جمله و به عنوان مثال شهرهای پاریس و لندن و سئول در سال‌های ۱۹۹۵ با جمعیت‌های ۹/۴۶۹، ۷/۳۳۵ و ۱۱/۶۴۱ هزار نفر به ترتیب ۱۶/۴، ۱۲/۶ و ۲۶/۳ درصد از جمعیت کل کشورهای فرانسه و انگلستان و کره جنوبی را در خود جای داده اند، در صورتی که همانطور که جدول ۱ نشان می دهد «شهر تهران» در سال ۱۳۷۵ حدود ۱۱/۲ درصد جمعیت کشور را داشته است.

## بررسی نقش انتقال پایتخت در حل مسئله تهران

در سال ۱۳۶۸ مطالعاتی زیر نظر وزارت مسکن و شهرسازی تحت عنوان «بررسی مقدماتی انتقال مرکز اداری - سیاسی کشور» (مهندسان مشاور شارسنان، بهمن ۱۳۶۸)، انجام شد. در این مطالعه چهار گزینه برای محل پایتخت جدید بررسی شد: داخل منطقه محدوده منطقه کلان‌شهری تهران، داخل منطقه شهری سایر شهرهای میلیونی کشور، خارج از منطقه کلان‌شهری تهران، اما در شعاع ۲۰۰ کیلومتری آن و خارج از شعاع ۲۰۰ کیلومتری تهران و با توجه به اهداف طرح از میان آنها گزینه چهارم به‌عنوان گزینه منتخب تعیین گردید. زمان انتقال بین ۱۵ تا ۲۵ سال برآورده شد و میزان جمعیت پایتخت در پایان دوره برنامه‌ریزی (در چارچوب سه فرض در زمینه تعداد مشاغل انتقالی) حدود ۶۱۷، ۱۰۷۷ و ۲۰۹۵ هزار نفر برآورد شد، که مشاور فرض سوم را، هم به لحاظ اداری و هم از جهت شهرسازی، نامطلوب دانسته است.

نگاهی به ارقام فوق نشان می‌دهد که اگر از همین امروز کار را شروع کنیم و این پروژه به سرنوشت شهرهای جدید اطراف تهران (۳ شهر جدید که بعد از ده سال هنوز مجموعاً ده هزار نفر جمعیت هم ندارند)، متروی تهران، نواب و ... دچار نشود، ۲۵ سال دیگر، یعنی زمانی که جمعیت کشور از مرز ۱۰۰ میلیون نفر گذشته و جمعیت شهرنشین کشور به ۷۰ میلیون نفر و جمعیت مجموعه شهری به حدود ۱۸ میلیون نفر رسیده، و تازه اگر همه جمعیت پایتخت جدید فقط از مجموعه شهری تهران منتقل شوند، در بهترین شرایط (فرض جمعیتی حداکثر که از نظر مشاور نامطلوب بوده)، جمعیت مجموعه شهری تهران در سال ۱۴۰۰ به جای ۱۷/۸ میلیون، ۱۵/۸ میلیون نفر خواهد بود.

در اینجا بد نیست به این نکته هم اشاره کنیم که تجربه کشورهای که پایتخت‌های جدید (البته با اهداف و انگیزه‌های بسیار متفاوت) ساخته‌اند نیز نشان می‌دهد که پایتخت‌های جدید مسئله شهرهای بزرگ آن کشورها را حل نکرده است.

جدول ۳ تجربه کشورهای برزیل و پاکستان و ترکیه را در این مورد نشان می‌دهد: البته بعضی کارشناسان انتقال پایتخت را در کشورهای سوئیس (برن)، آلمان (بن) و استرالیا (کانبرا) مثال می‌زنند که چون نه وضعیت آن کشورها و نه سابقه و تاریخ آنها هیچ ربطی به کشور ما ندارد، مثال‌های معناداری نیستند و ما فعلاً از بحث در مورد آنها (مگر لازم شود) می‌گذریم.

جدول ۳- تحول جمعیت پایتخت جدید و سایر شهرهای بزرگ در نمونه‌های برزیل و پاکستان و ترکیه (هزار نفر)

کشور	شهر	۱۶۷۵	۱۹۸۵	۱۹۹۵
برزیل	برازیلیا	۷۸۵	۱۳۴۶	۱۷۷۸
	ریودوژانیرو	۷۸۷۵	۹۱۵۶	۹۸۸۸
	سائوپولو	۹۸۹۰	۱۳۴۲۷	۱۶۴۱۷
پاکستان	اسلام آباد	-	-	۳۸۰
	کراچی	۳۹۸۳	۶۳۳۶	۹۸۶۳
	لاهور	۲۳۲۹	۳۴۶۲	۵۰۸۵
ترکیه	آنکارا	۱۷۰۹	۲۲۶۱	۲۸۲۶
	استانبول	۳۶۰۱	۵۴۰۸	۷۸۱۷

مأخذ: Urban population reference bureau data sheet, U.N. 1998

توضیح: (۱) جمعیت برازیلیا طبق برنامه ۵۰۰ هزار نفر بوده، اما گسترش حاشیه نشینی از اطراف آن موجب افزایش جمعیت نسبت به برنامه شده است.

(۲) در ترکیه پایتخت جدید ساخته نشده بلکه پایتخت از استانبول به آنکارا منتقل شده است.

## جمع بندی و نتیجه‌گیری

آنچه گفتیم نشان می‌دهد که اگر ما امروز در شهر ۷ میلیونی و مجموعه شهری ۱۰/۵ میلیونی تهران مسئله آلودگی هوا، کمبود یا گرانی مسکن، ترافیک، کمبود آب، کمبود خدمات و غیره داریم، در آینده هم (سال ۱۴۰۰)، که جمعیت مجموعه شهری تهران به حدود ۱۷/۸ میلیون نفر (بدون انتقال پایتخت) یا ۱۵/۸ میلیون نفر (بافرض انتقال ۲ میلیون نفر به پایتخت جدید در بهترین شرایط) می‌رسد باز با همین مسائل، منتها با شدتی به مراتب بیشتر روبرو خواهیم بود و مسئله تهران از صفحه روزگار محو نخواهد شد و حل آن کماکان به عهده ما باقی خواهد ماند.

در واقع همانطور که نمی‌توانیم ۴۰ میلیون نفر جمعیت اضافی ۲۰ سال آینده کشور را، چون تأمین سرپناه و شغل و نان و آب آن‌ها مشکل است، به خارج از کشور منتقل کنیم و یا جلوی ورودشان را به این دنیا بگیریم. جلوی بزرگتر شدن هوای تهران را هم، به ویژه با رویاهایی مثل انتقال پایتخت

نمی‌توانیم بگیریم و از برخورد با مسئله و حل آن، از همین امروز، گریزی نیست. تازه، ما که در این دنیا تنها نیستیم، وقتی چین و هند جمعیت‌های میلیاردری را و شهرهای پانزده میلیونی را اداره می‌کنند و یا ۱۲۰ میلیون ژاپنی در مساحتی به اندازه استان خراسان، روی گسل‌های همیشه فعال زلزله، بدون منابع نفت و گاز و غیره زندگی و بازارهای جهانی را هم اداره می‌کنند، چرا ما با این همه نفت، گاز، مس و غیره وسعت زیاد کشور و این همه توانایی و استعداد در مردم، نباید بتوانیم مسائل مان را حل کنیم و هر از گاه با شعارهایی مثل انتقال پایتخت یا طرح آمایش سرزمین و غیره، برخورد جدی با مسئله را به تعویق بیندازیم؟

برای حل مسئله :

- ۱- باید واقعیت رشد ناگزیر جمعیت کشور و در نتیجه رشد ناگزیر جمعیت شهرنشین، به ویژه در شهرهای بزرگ را بپذیریم و با شناخت واقع‌بینانه از محدودیت‌ها و امکانات، مدیریت صحیح و بسیج همه توان خود برای حل مسائل اقدام کنیم. هر روز تاخیر و تعویق در انجام اصلاحات لازم و پاسخگویی به این ضرورت، دامنه بحران‌ها و خسارت‌های احتمالی آینده را بیشتر خواهد کرد.
  - ۲- هرچه سریعتر برای اصلاح نظام مدیریت شهری و تقویت شهرداری‌ها و نهادهای محلی اقدام کنیم، اداره امور یک منطقه کلان‌شهری ۱۱ میلیونی مدیریت پیشرفته و امروزی لازم دارد. مجموعه سازمان‌ها و نهادها و قوانین کهنه و ناکارآمد موجود حریف این مشکل نیستند.
  - ۳- اداره شهرهای بزرگ به سرمایه‌های هنگفت و فن‌آوری بسیار پیشرفته نیاز دارد. باید هرچه زودتر راه حلی برای جبران عقب ماندگی‌های خود از قافله جهانی، در این زمینه‌ها، پیدا کنیم.
  - ۴- اداره شهرها، به ویژه شهرهای بزرگ، بدون مشارکت جدی و فعال مردم ممکن نیست. معنای مشارکت هم فقط پرداخت به موقع عوارض و مالیات نیست. مردم باید در تصمیم‌گیری برای تعیین سرنوشت شهرهای خود دخالت داشته باشند. بدین منظور شوراهای شهر و سایر نهادهای صنفی و مردمی باید تقویت شوند و زمینه‌های قانونی دخالت موثر آنها در اداره امور شهرها هرچه بیشتر فراهم شود.
  - ۵- خلاصه اینکه با این طرز فکر قدیمی که معنای مدیریت خوب را، اجرای سلسله‌ای از «پروژه‌های درشت»، و مدیر خوب را کسی بداند که با جرات و «قاطعیت» (و در موارد لازم با بی‌اعتنایی و دور زدن قوانین دست و پاگیر، به جای تلاش در اصلاح آن‌ها)، این پروژه‌ها را اجرا می‌کند، و مردم خوب را مردمی حرف گوش کن که مالیات خود را به موقع می‌پردازند، و راه تامین پول برای اداره امور را نیز فروش تراکم ساختمانی و یا فروش اتومبیل سواری به ۱/۵ تا ۲ برابر قیمت تمام شده ۶ و غیره می‌داند، نمی‌توانیم مسائل کلان‌شهرهای خود را حل کنیم.
- نتیجه چنین طرز فکر و مدیریتی این است که وقتی، برای مثال، به دلیل غفلت طولانی ما از تقویت نظام حمل و نقل عمومی و یا بی‌توجهی به عواقب خطرناک ساخت و سازهای بی‌رویه، هوا تا حد مرگ آلوده می‌شود و یا خطر زلزله دندان نشان می‌دهد. فقط به مردم هشدارهای بی‌فایده بدهیم و آنها را بدون این‌که کاری از دستشان برآید، نگران کنیم و حل مسائل را هم به انتقال پایتخت و طرح آمایش و غیره حواله کنیم.

پانوشته‌ها:

- ۱- برای مثال، سخنرانی وزیر مسکن و شهرسازی در مراسم گشایش اولین کنفرانس زمین‌شناسی مهندسی و محیط زیست، گزارش روزنامه همشهری مورخ ۷۸/۰۷/۲۰
- ۲- برای مثال، مقاله انتقال پایتخت، راهی برای تمرکززدایی، روزنامه عصر آزادگان مورخ ۷۸/۰۹/۱۴
- ۳- پیش‌بینی‌ها و برآوردهای انجام شده از جمعیت آینده تهران در طرح دست تهیه مجموعه شهری تهران در مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری وزارت مسکن و شهرسازی.
- ۴- از جمله تشکیل شورای نظارت بر گسترش تهران و اجرای قانون محدودیت استقرار صنایع در شعاع ۱۲۰ کیلومتری تهران.
- ۵- پیش‌بینی‌ها و برآوردهای انجام شده در طرح مجموعه شهری تهران، که اتفاقاً با نتایج برآوردهای دفتر برنامه و بودجه استان تهران هم بسیار نزدیک است.
- ۶- برای مثال طبق قول یکی از مقامات شرکت ایران خودرو قیمت فروش پژو ۴۰۵ توسط کارخانه ۶ میلیون و ۷۰۰ هزار تومان است ولی به دلیل انواع عوارض با قیمت بالای ۱۰ میلیون تومان به مصرف کننده عرضه می‌شود، همشهری ۷۸/۹/۱۸ صفحه ۴.

منبع:

مجله شهر، زمستان ۱۳۷۸، شماره ۴ تا ۶.