

بررسی راهکارهای تمرکززدایی در ایران - تهران

(قبل از انقلاب اسلامی تا کنون)

- مجید یاسوری^۱، حسین حاتمی نژاد^۲، هانیه اسدزاده^{۳*}
۱. دانشیار، گروه جغرافیا، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه گیلان
۲. دانشیار دانشکده جغرافیا، دانشگاه تهران
۳. کارشناس ارشد جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشگاه گیلان
(تاریخ دریافت: ۱۳۹۲/۱۲/۱۵؛ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۳/۰۳/۲۷)

چکیده

امروزه یکی از بهترین راهبردهای مطرح در زمینه کاهش مشکلات پایتخت‌های متمرکز و تعدیل نابرابری‌ها، تمرکززدایی است. تمرکززدایی راهبردی برای مردم‌سالارشدن نظام سیاسی و حرکت شتابداری در جهت توسعه پایدار است که در حال حاضر، به بحث داغ محافل اجرایی دولتی تبدیل شده است. برخلاف حالت تمرکز که قدرت و تصمیم‌گیری در مرکز یا در سطح مسئولان رده‌بالا، متمرکز است، تمرکززدایی امکان می‌دهد سطوح پایین به مشکلاتی که مستقیماً با آن سروکار دارد، توجه کند. هدف این مقاله بررسی راهکارهای مطرح شده برای اجرای تمرکززدایی در تهران است. این تحقیق به شیوه توصیفی - تحلیلی و با روش کتابخانه‌ای انجام گرفته است. در ادامه، سیاست‌های تمرکززدایی در ایران در برنامه‌های قبل و بعد از انقلاب اسلامی بررسی می‌شود. نتایج بررسی‌ها نشان می‌دهد برخلاف اتخاذ سیاست‌های تمرکززدایی از جمله عدم استقرار صنایع، انتقال صنایع از تهران، انتقال کاربری‌های فراشهری از تهران و جز آن در اغلب برنامه‌های توسعه، این برنامه‌ها موفق نبوده، و تمرکزگرایی در تهران تشدید شده و واقعیت‌ها مبین وجود تمرکز فعالیت، خدمات و مراکز تصمیم‌گیری در تهران است. بنابراین، باید راه‌کاری اساسی را برای کاهش تمرکز از حاکمیت سیاسی - اداری و سطوح تصمیم‌گیری و مدیریتی کشور به نفع مدیریت محلی و مدیریت توسعه استانی دنبال کرد تا با استفاده از شیوه‌های اصلی تمرکززدایی، زمینه آمایش و توسعه کشور فراهم آید.

کلیدواژگان

آمایش سرزمین، تمرکززدایی، تمرکزگرایی، تهران، راهکار.

مقدمه و طرح مسئله

در طی دهه‌های اخیر، در سیاست‌های کلان‌کشوری به جای تمرکززدایی در تصمیم‌گیری و نحوه اداره شهری و منطقه‌ای، تمرکززدایی از نقش‌ها و عملکردهای کلان‌شهری مد نظر قرار گرفته است. به دنبال اقدام‌های دوران نوسازی و شرایط ناشی از شروع شهرنشینی شتابان و تمرکز جمعیت در شهر تهران، این ذهنیت شکل گرفت که شهر تهران بخش عظیمی از سرمایه‌های کشور را در خود انباشته و موجد زهکشی منابع و تشدید فقر منطقه‌ای شده است و عوامل فقر و بی‌عدالتی در بخش قابل توجهی از کشور ناشی از بزرگ‌شدن تهران بوده است. لذا در طی سه دهه اخیر سیاست‌های تمرکززدایی از کلان‌شهر شروع شد. تهران با توجه به نقش قانونی خود به عنوان پایتخت سیاسی کشور و نقش‌های دیگری که به تدریج و در اثر اعمال سیاست‌های تمرکزگرایی دولت به عنوان پایتخت‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، همواره و به‌ویژه در سال‌های اخیر، با چالش‌ها و مشکلات فراوان اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، فضایی، محیط زیستی و امنیتی مواجه بوده است و مشکلات تهران فقط به مشکلات طبیعی و ساختاری آن محدود نبوده است. بلکه بسیاری از این مشکلات ناشی از سیاست‌های کلان‌اداره کشور و نظام‌های مدیریتی حاکم بر این منطقه است. تراکم بالای جمعیت و فعالیت‌های مختلف در مقایسه با توان‌های محیطی و اجتماعی این ناحیه از سرزمین از یک سو، و نابسامانی و نبود نظام‌های مدیریتی کارآمد در ارتباط با عملکردهای گوناگون این کلان‌شهر از سوی دیگر، که سبب اصلی مشکلات یادشده است، موجب شده است مسئولان ملی و منطقه‌ای کشور، علاوه بر راه‌حل‌های موردی (موضوعی و موضعی) که در مقاطع مختلف طراحی، تصویب و اجرا می‌شوند، برای غلبه بر مشکلات این کلان‌شهر هرازگاهی به فکر جست‌وجوی راه‌حلی اساسی از قبیل انتقال پایتخت یا انتقال گروهی از فعالیت‌های کلان‌شهر تهران به نقاط دیگر کشور باشند. توزیع متمرکز و نابرابر قدرت سیاسی در مواضع مختلف اجتماعی را به عنوان توزیع تراکم قدرت تعریف می‌کنیم. ترنر سه متغیر را به ترتیب اهمیت، معرفی می‌کند: بازدهی اقتصادی، تضاد درونی و مبادلات درونی. او تراکم قدرت را وابسته به این عوامل می‌داند (چلبی، ۱۳۷۵، ص ۱۸۵).

روش تحقیق

این تحقیق از نظر هدف کاربردی و از نظر روش، توصیفی - تحلیلی است. جست و جوی مطالبی دربارهٔ تمرکززدایی و ابزار اجرایی آن، اجرای روش کتابخانه‌ای - اسنادی منابع گوناگون و تحلیل آن‌ها را الزام آور کرد. این تحقیق با هدف پاسخ به سؤال‌های زیر انجام گرفته است:

- چه اقدام‌ها و راهکارهایی در جهت کاهش تمرکززدایی از تهران مطرح شده است؟
- تا چه اندازه راهکارهای مطرح شده عملی شده‌اند؟

در این زمینه، مجموعه اقدام‌های تمرکززدایی از زمان حادث شدن موضوع تمرکزگرایی تهران و تفکراتی در جهت کاهش آن در دو مقطع قبل و بعد از انقلاب اسلامی بررسی می‌شود.

مبانی نظری تحقیق

از سه دههٔ قبل تاکنون، کشورها و حکومت‌ها، تمرکززدایی را به عنوان راهکاری در بخش خصوصی به کار می‌گیرند (گویا و قذک‌ساز خسروشاهی، ۱۳۸۶، ص ۱۸). تمرکززدایی راهبردی برای مردم‌سالارشدن نظام سیاسی و حرکت شتابداری در جهت توسعهٔ پایدار است که حال حاضر، به بحث داغ محافل اجرایی امور دولتی تبدیل شده است. برخلاف حالت تمرکز که قدرت و تصمیم‌گیری در مرکز یا در سطح مسئولان رده‌بالا، متمرکز است، تمرکززدایی امکان می‌دهد سطوح پایین به مسائل و مشکلاتی که خاص خودشان بوده و مستقیماً با آن سروکار دارند، توجه کنند. تمرکززدایی نظام سیاسی را مردم‌سالارتر می‌کند. بدین ترتیب که اقدام‌های دولتی در جهت خواست‌های مردم انجام می‌گیرد. این فرآیند به دلیل تسریع در امر تصمیم‌گیری، اجرای برنامه‌های دولتی را تسهیل می‌کند و عرضهٔ کالاها و خدمات را به مردم سرعت می‌بخشد. تمرکززدایی به توسعه نیز شتاب می‌دهد (مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی، ۱۳۷۲، ص ۲). در طول دو دههٔ گذشته، بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه به سیاست‌های تمرکززدایی روی آورده و به نوعی این سیاست را اعمال کرده‌اند. بر این اساس، تعریف‌ها و تعبیرهای مختلفی از تمرکززدایی بیان شده است. برای نمونه، تمرکززدایی بر اساس تعریفی از بانک جهانی، انتقال اختیار و مسئولیت

انجام‌دادن وظایف عمومی از دولت مرکزی به دولت‌های محلی یا به سازمان‌های دولتی نیمه‌مستقل یا به بخش خصوصی است (تاجگردون، ۱۳۸۵، ص ۱۰). در تعریف دیگر، راندینلی (۱۹۸۱) تمرکززدایی را انتقال یا واگذاری اختیارات در زمینه‌های برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری یا مدیریت از سوی مقامات مرکزی به مقامات محلی تعریف کرده است (معلمی، ۱۳۹۰، ص ۱۴۸). تمرکززدایی از زمانی آغاز شد و به ذهن سیاست‌گذاران و دولتمردان خطور کرد که حوزه فعالیت بخش عمومی به طور عام گسترش یافت و منجر به ایجاد مشکلاتی در انجام‌دادن وظایف دولت‌ها شد. به عبارتی، دولت‌ها مشاهده کردند که نمی‌توانند وظایف خود را به نحو مطلوب انجام دهند و حتماً باید قسمتی از اختیار آن‌ها به بخش عمومی منتقل شود. این امر، جرقه‌ای بود در شروع سیاست تمرکززدایی (تاجگردون، ۱۳۸۵، ص ۱۱).

تمرکززدایی ممکن است به دو طریق انجام گیرد:

تمرکززدایی کارکردی: این روش اختیارات را به سازمان‌هایی انتقال می‌دهد که از نظر

کارکردی تخصص دارند؛ مانند انتقال اختیارات از یک وزارتخانه مرکزی به شرکت عمومی.

تمرکززدایی حوزه‌ای: تمرکززدایی حوزه‌ای، اختیارات را به سازمان‌هایی عمومی انتقال

می‌دهد، که در داخل مرزهای مشخص سیاسی قرار دارند، مانند استان‌ها، ناحیه‌ها و یا فرمانداری‌ها (قالیباف، ۱۳۸۹، ص ۱۴۳).

در مطالعات انجام‌گرفته سه بعد برای تمرکززدایی مطرح شده است: ۱. اداری؛ ۲. مالی؛ ۳. سیاسی. برای شروع تمرکززدایی در یک کشور، باید همزمان به این سه بعد اساسی توجه شود و نمی‌توان ترتیب خاصی برای آن‌ها در نظر گرفت، یا یکی را مقدم بر دیگری دانست، بلکه همگرایی این ابعاد در انجام‌دادن تمرکززدایی، یکی از شروط اصلی آغاز تمرکززدایی است. میان اینکه تمرکززدایی سه نوع باشد یا سه بعد، فرقی مهم هست و آن اینکه اگر تمرکززدایی سه نوع است، معنایش این است که برای مثال می‌توان در یک کشور از نظر سیاسی تمرکززدایی انجام داد، بدون اینکه تمرکززدایی مالی یا اداری انجام گیرد. اما اینکه گفته می‌شود تمرکززدایی فقط یک نوع است، هر چند سه بعد دارد، بر این مبنا، تفویض اختیار تصمیم‌گیری بدون تعیین منابع مالی

مشخص و یا تدوین مقررات لازم و بودجه معین، بدون تفویض اختیارات، یا تدوین مقررات، و بالاخره تدوین مقررات غیرمتمرکز بدون آن دو بعد دیگر، مشکلی را حل نمی‌کند. پس در زمینه اداره امور یا باید تمرکززدایی انجام دهیم یا ندهیم و اگر تصمیم به تمرکززدایی گرفتیم، باید این کار را به‌طور هماهنگ در هر سه بعد با هم پیش ببریم وگرنه، همان نظم متمرکز را هم از دست خواهیم داد و سیستم اداره امور را مختل خواهیم کرد (اجلالی، ۱۳۸۵، ص ۳۴ و ۳۳).

سیاست‌های تمرکززدایی

در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ در برخی کشورهای آسیا، آفریقا و آمریکای لاتین برنامه‌ریزی مختلف فضایی در جهت تمرکززدایی و تعادل‌های ناحیه‌ای انجام گرفت. این سیاست‌های فضایی را می‌توان در چند گروه اصلی طبقه‌بندی کرد (شکویی، ۱۳۸۴، ص ۴۰۶):

الف) برنامه‌ریزی‌ها و سیاست‌هایی که در جهت دگرگونی اقتصاد روستایی انجام گرفت تا در نتیجه آن، گسترش شهرها به آرامی انجام گیرد؛

ب) سیاست و برنامه‌ریزی‌هایی که هدف آن محدودکردن رشد شهرهای بزرگ از طریق کنترل مهاجرت‌ها بود؛

ج) سیاست‌هایی که هدف اصلی آن آهسته‌کردن رشد بزرگترین شهرها از طریق فراهم کردن امکانات لازم برای رشد شهرهای میانی، با ایجاد مراکز جدید شهری بود.

به‌طور خلاصه، علل استقرار نظام عدم تمرکز را می‌توان در موارد زیر بیان کرد (نگهبان مروی، ۱۳۸۱، ص ۲۶؛ به نقل از کیوان، ۱۳۸۸):

- تنوع و تکثر قومی، نژادی، جغرافیایی و زبانی؛
- وسعت و پراکندگی بیش از حد مناطق جمعیتی و لزوم سرعت عمل در اداره امور؛
- فشار بیش از حد مطالبات ملی - محلی بر حکومت مرکزی؛
- ترجیح رشد کیفی (توسعه) بر رشد کمی اقتصادی؛
- افزایش ظرفیت‌های مشارکت مردم و توسعه از پایین با احیای قابلیت‌های محلی -

اهداف تمرکززدایی

اهداف تمرکززدایی به شرح زیر است (اجلالی، ۱۳۷۳، ص ۲۳۸):

- اعطای اختیار تصمیم‌گیری به مقامات و سازمان‌ها و شورا و شهرداری‌ها به منظور ایجاد زمینه مساعد در جهت مشارکت هر چه بیشتر مردم در تعیین سرنوشت خویش؛
- کاستن از مرکزیت بیش از حد امور در پایتخت؛
- فراهم کردن موجبات و امکانات تسریع در امر برنامه‌ریزی و تنظیم طرح‌های عمرانی براساس اولویت؛
- تسهیل چگونگی اجرای طرح‌ها و برنامه‌های محلی و منطقه‌ای؛
- ایجاد انگیزه‌های بازدارنده مهاجرت جمعیت به سوی پایتخت؛
- امکان کاربرد شیوه‌های جدید مدیریت به جای روش‌های سنتی بوروکراسی در سایه شناخت بیشتر و بهتر نیازها، خواسته‌ها و اولویت‌ها.

منافع تمرکززدایی

منافع تمرکززدایی را می‌توان در موارد زیر بیان کرد:

۱. گسترش حق اظهارنظر و پاسخ‌گویی^۱: زمانیکه مردم با شرکت در انتخابات درباره عزل و نصب مقامات محلی در رده‌های مختلف تصمیم‌گیری می‌کنند، رقابت میان رده‌های مختلف دولت منجر به برآورده شدن خواسته‌های مردم محلی می‌شود. بنابراین، تمرکززدایی منجر به مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی مقامات محلی در مقابل سیاست‌گذاری‌های خود می‌شود (Montero and Samuels, 2004).

۲. افزایش سطح دستیابی به اطلاعات: اطلاعات نامتقارن^۲ زمانی رخ می‌دهد که فرد یا سازمانی از مواردی اطلاع دارد که فرد یا سازمان دیگری از آن اطلاع ندارد (Connolly and

1. Accountability

2. Assymethric Information

(Munro, 1999). نه فقط شرایط دولت‌های محلی و مرکزی از نظرمیزان دستیابی به اطلاعات در مناطق متفاوت است، بلکه این تفاوت در برداشت نسبت به اطلاعات موجود نیز وجود دارد (Oates, 1972).

۳. امکان کاهش رشوه و فساد مالی: به‌طور کلی از یک سو در صورت وجود قدرت و اختیارات انحصار رایانه، رشوه و فساد مالی در سطح دولت مرکزی افزایش می‌یابد و از سوی دیگر، با افزایش پاسخگویی سیاست‌مداران به مردم، این امکان کاهش می‌یابد.

۴. افزایش کیفیت در عرضه خدمات محلی: با اجرای سیاست تمرکززدایی، دولت‌های محلی علاوه بر شناسایی دقیق تر نیازهای مردم، راهبردهایی برای تقویت مشارکت آنان در عرضه خدمات محلی اتخاذ می‌کنند. در نتیجه، کیفیت کالاها و خدمات عرضه شده بهتر می‌شود.

۵. افزایش بهره‌وری در سطح مناطق: تمرکززدایی در ضمن شناسایی ترجیحات ساکنان محلی توسط مقامات محلی، باعث می‌شود که بخش خصوصی از نوآوری و زمینه‌های ایجاد خلاقیت در عرضه خدمات عمومی بهره‌گیرد (Break, 1967; Strumpf, 1999).

موانع تمرکززدایی

همواره تمرکززدایی با موانعی مواجه است که موجب عدم اجرا و پیاده‌سازی تمرکززدایی در کشورها می‌شود و این موانع به‌طور کلی، عبارت‌اند از موانع تاریخی (سنت‌ها)، موانع ساختاری (قومی، نژادی، زبانی و مذهبی)، موانع کارکردی، موانع مدیریتی، ملاحظات سیاسی.

فرانسه نمونه‌ای موفق در تمرکززدایی و آمایش سرزمین^۱

تمرکز سیاسی در پاریس به تمرکز اقتصادی و در نتیجه، تمرکز جمعیتی منجر گردید. بیشتر دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی و علمی مهم فرانسه، فعالیت‌ها و قطب‌های صنعتی و بازرگانی، مراکز اداری، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، فروشگاه‌های بزرگ، بازارها و واحدهای تصمیم‌گیری و

۱. محمودی، ۱۳۸۸.

شرکت‌ها، اغلب در پاریس مستقر شده بودند. با اجرای سیاست تراکم‌زدایی دولت شاهد پیشرفت بسیار مهمی در تراکم‌زدایی فعالیت‌های اداری، اقتصادی و صنعتی پاریس شد، به طوری که رشد جمعیت آن کاهش یافته و مناطق دیگر به تبع این طرح از رونق اقتصادی خوبی برخوردار شدند.

طرح اولیه گراویه که اختصاص به تراکم‌زدایی صنعتی، سیاسی، اداری و جمعیتی پاریس داشت، موقعیت چشمگیری را به دنبال داشت. ولی این طرح به تنهایی برای ایجاد تعادل در کل سرزمین کافی نبود. بنابراین، از دهه ۱۹۶۰ تمامی توجه سیاست‌گذاران و طرح‌ریزان آمایش سرزمین به سوی تعریف و تنظیم استخوان‌بندی شبکه‌های شهری در کل سرزمین متمرکز شد که در برنامه پنجم فرانسه بر آن تأکید زیادی شد. لذا، طرح دوم گراویه، یعنی طرح ایجاد متروپل‌های تعادل‌گر، که به منظور ایجاد تعادل و تراکم‌زدایی مناطق دیگر سرزمین پیشنهاد شده بود، به شدت مورد استقبال مقامات ارشد و صاحب‌نظران برجسته دولتی در زمینه آمایش سرزمین قرار گرفت.

رویکرد تمرکزگرایانه دولت مشکلات متعددی را در برداشت، بنابراین، دولت دوگنل برای از بین بردن مشکلات و موانع در سال ۱۹۶۳ دستور تأسیس تشکیلات کلان و گسترده‌ای با عنوان داتار (DATAR)، یعنی نمایندگی آمایش سرزمین و اقدامات منطقه‌ای را صادر کرد. داتار به عنوان مغز متفکر، طراح و هماهنگ‌کننده و حتی مجری، در همه سیاست‌ها و پروژه‌های اجراشده آمایش سرزمین فرانسه در نیم‌قرن گذشته به طور مستقیم و غیرمستقیم مشارکت داشته و نقشی حیاتی و بسیار راهبردی را ایفا کرده است. نتایج نیم قرن تجربه عملی آمایش سرزمین در فرانسه نشان می‌دهد با وجود بعضی کاستی‌ها و ناکامی‌ها، روند تحولات آمایش سرزمین مثبت و موفقیت‌آمیز است و می‌تواند به عنوان الگویی تجربه‌شده و مطلوب در کشورهای دیگر به کار گرفته شود.

زمینه تمرکززدایی در ایران

همان‌طور که بیان شد، تمرکزگرایی دسته‌بندی‌هایی مختلفی دارد. سه حالت عمده در این زمینه مطرح است که عبارت‌اند از «تراکم‌زدایی»، «نمایندگی» و «واگذاری یا محول‌کردن».

تراکم‌زدایی به معنای توزیع مجدد قدرت تصمیم‌سازی و مسئولیت‌های مدیریتی و مالی بین سطوح مختلف دولت مرکزی است. این تمرکززدایی، ضعیف‌ترین تمرکززدایی است. کشور ما

تقریباً در این مرحله است. کشور ما در حقیقت، توزیع مجدد قدرت در تصمیم‌سازی‌ها و مسئولیت‌های مالی داشته است. نمایندگی در واقع، شکل توسعه‌یافته‌تر تمرکززدایی از طریق تفویض و انتقال مسئولیت برای تصمیم‌سازی و اداره کارها به سازمان‌های شبه‌خودمختاری است که کاملاً در کنترل دولت مرکزی نیستند، اما به دولت مرکزی پاسخگو هستند. متأسفانه بعضی از اصطلاحات در کشور ما جایگاه خاص خود را پیدا نکرده است. سازمان‌های شبه‌خودمختار یعنی آنکه اختیارات یک سازمان در حدی باشد که بتواند درباره مسائلی تصمیم بگیرد که سعی بر تمرکززدایی در آنها است.

آخرین حالت، انتقال قدرت برای تصمیم‌سازی و تأمین اعتبار و مدیریت به واحدهای مستقل دولت محلی با وضعیت شرکتی است. بیشتر مسئولیت‌هایی که برای عرضه خدمات به دولت‌های محلی تفویض می‌شود، شامل مواردی است که این دولت‌ها بتوانند مدیران خود را انتخاب کنند، واحدهای خود را توسعه دهند و قدرت مستقل برای تصمیم‌سازی در زمینه سرمایه‌گذاری داشته باشند. متأسفانه، قانون اساسی ما در بیشتر این موارد اجازه پیشروی را به ما نمی‌دهد (تاجگردون، ۱۳۸۵، ص ۱۳-۱۲).

به‌طور کلی، می‌توان گفت در کشور ما بیشتر تراکم‌زدایی انجام گرفته است تا تمرکززدایی. متمرکزبودن اختیارات در مرکز کشور و به رسمیت نشناختن قدرت تصمیم‌گیری و قدرت تشخیص در استان‌های دیگر تأییدی بر این نکته است. زیرا در تعریفی کلی از تمرکز و تراکم بیان شده است که اگر تصمیم‌گیری درباره امری به طور کامل در مرکز انجام بگیرد، «تمرکزگرایی» صورت پذیرفته است و اگر این کار، یعنی تصمیم‌گیری را به استان‌ها تفویض کنیم، به معنی «تمرکززدایی» است. اما «تراکم» به آن معنی است که پیش‌بینی، تصویب یا مراحل اجرایی و نظارت آن در مرکز انجام بگیرد در حالی که «تراکم‌زدایی» به آن معنی است که این مراحل در استان‌ها انجام بگیرد و تنها تشخیص است که در تراکم مطرح نیست. لذا، ممکن است تراکم‌زدایی انجام بگیرد اما تمرکززدایی انجام نگرفته باشد. «پیتر دراکر» در جمله‌ای بسیار زیبا می‌گوید: «چیزی بی‌معنی‌تر از تفویض اختیار نیست.» شما چه اختیاری را می‌توانید تفویض کنید در حالی که

دموکراسی از پایین به بالاست و هیچ اختیاری در دست بالا نیست که بخواهد تفویض شود. اسلام نیز همین دیدگاه را دارد و مردم را صاحبان حکومت می‌داند. اما متأسفانه در رویکرد دولت‌محور مرکز تصمیم‌گیری آنقدر بزرگ دیده شده که احساس می‌شود با تقسیم این قدرت برای دولت نوعی رقیب پیدا می‌شود (گلشن، ۱۳۸۵، ص ۳۲).

یکی دیگر از مبانی که برای کار در زمینه تمرکززدایی توجه به آن ضروری است، تفکیک میان تمرکززدایی از بعد حقوقی و تمرکززدایی از بعد عملی است. از بعد حقوق سیاسی، نظام حکومتی ما نظامی «متمرکز غیرمتراکم»^۱ است. منظور از حکومت متمرکز یا به عبارت حقوقی دقیق‌تر «حکومت یکپارچه یا تک‌ساخت»، این است که در کل کشور از نظر حقوقی فقط یک حکومت یا «حق تشخیص» یا صلاحیت تصمیم‌گیری وجود دارد. اما حکومت ایران غیرمتراکم نیز هست، یعنی براساس قوانین عادی، بسیاری از اختیارات حکومت واحد مرکزی به نهادهای حکومتی پایین‌تر از ملی تفویض شده است. عمده‌ترین این قوانین، قانون تقسیمات کشوری و قانون شوراهای است که برخی اختیارات حکومتی را به نهادهای حکومتی سطح میانی مثل استانداری‌ها، فرمانداری‌ها، ادارات کل و نهادهای محلی مثل بخشداری‌ها، شهرداری‌ها، دهیاری‌ها و شورای شهر، روستا و بخش اعطا کرده است. این نهادهای پایین‌تر از ملی در واقع، به نوعی دنباله و یا نماینده نهادهای حکومت مرکزی تلقی می‌شوند و نه نهادهای حکومتی مستقل، با وجود این، در زمینه‌های خاصی اعتبار عمل دارند (اجلالی، ۱۳۸۵، ص ۳۵).

شکل حقوقی دیگر، شکل غیرمتمرکز، یا به عبارت دیگر، فدرال است. که از نظر حقوقی حکومتی چند سطحی است. حکومت چند سطحی معمولاً متشکل از سه سطح مرکزی، میانی و محلی است. این سطوح مستقل هستند و هر یک منبع مالی و مقررات و اختیارات خاص خود را دارند و هر سطحی از حکومت تحت نظارت سطوح بالاتر از خود قرار دارد. توجه به این نکته جالب است که اکثریت مطلق حکومت‌های جهان یکپارچه‌اند و حکومت‌های فدرال اقلیتی بیش

1. Deconcentrated Centralized

نیستند، با وجود این، تمرکززدایی در دنیای امروز بسیار رواج یافته است (اجاللی، ۱۳۸۵، ص ۳۶). بنابراین، به این نکته می‌رسیم که تاکنون گام‌هایی در جهت تمرکززدایی در کشور ما برداشته شده است، اما این تمرکززدایی از نظر حقوقی به تفویض اختیار از حکومت مرکزی است نه تحویل اختیار، یعنی حکومت مرکزی همان‌طور که اختیارات را به سطوح پایین‌تر تفویض می‌کند، در شرایط فرضی می‌تواند این اختیارات را پس بگیرد.

یافته‌های پژوهش

اقدام‌های تمرکززدایی در ایران قبل از انقلاب اسلامی

فکر اجرای سیاست تمرکززدایی از آغاز مشروطیت در فکر بانیان آن وجود داشته است و در صد بودند آنرا به طور قانونی عرضه کنند. مؤید این نظر برای کاربرد نظام تمرکززدایی در مسائل اداری و سیاسی کشور، اصول چهارگانه متمم قانون اساسی سابق ایران است که در اولین دوره مجلس شورا به تصویب نمایندگان مردم رسید. با وجود اینکه مدت زمان طولانی از تصویب این قانون گذشته است، همه تلاش‌ها در این زمینه بی‌ثمر مانده است و موارد تصویبی آن در زمینه عدم تمرکز فعالیت‌ها حتی به طور آزمایشی نیز در یک ناحیه از کشور اجرا نشده است (دفتر مطالعات و برنامه‌ریزی، ۱۳۶۸، ص ۳).

بدین ترتیب، رویارویی با مقوله تمرکز در تهران به سال‌های دهه ۱۳۴۰ خورشیدی باز می‌گردد، هنگامی که برای نخستین بار طرح جامعی برای تهران تهیه شد. در این طرح، به سازماندهی مجدد پایتخت توجه شد. یکی دیگر از راهکارهایی که برای ساماندهی و کاهش تمرکز در تهران از سال‌های اولیه این دهه در کشور در پیش گرفته شده است، ایجاد زمینه‌های مساعد و انگیزشی برای انتقال فعالیت‌ها از مرکز به دیگر مناطق کشور بوده است (دفتر مطالعات و برنامه‌ریزی، ۱۳۶۸، ص ۳).

۱. منع استقرار فعالیت‌ها در تهران و انتقال فعالیت‌ها از تهران

در حکومت گذشته، دولت به عنوان سرمایه‌گذار، بازرگان و بانکدار انحصاری در صحنه

فعالیت‌های اقتصادی ظاهر شد و ناگزیر برای اجرای این وظایف بر تعداد سازمان‌های مرکزی افزوده و دخالت آن‌ها را در تمامی امور تولید و مبادله گسترش داد، اما از اواسط دهه سوم قرن مزبور، به تدریج زمینه برای حضور بیشتر بخش خصوصی و واگذاری برخی امور اقتصادی و تولیدی کاسته شد و زمینه‌هایی برای رشد و توسعه مناطق دیگر کشور فراهم شد (وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۸۴، ص ۳۰).

دولت در سال ۱۳۴۶ ناگزیر شد سیاست منع و محدودیتی اتخاذ کند و براساس تصویب‌نامه‌ای، ایجاد واحدهای صنعتی را در شعاع ۱۲۰ کیلومتری تهران ممنوع کرد، تا شاید از این راه تعادل فضایی فعالیت‌های صنعتی را تحقق بخشد (احسن، ۱۳۷۳). به ممنوعیت مکانی یادشده و آماده کردن شهر صنعتی قزوین برای ایجاد کارخانه‌های بخش خصوصی به دنبال برنامه چهارم عمرانی توجه شد. تأثیر این سیاست‌ها را در توزیع متعادل فعالیت‌های صنعتی از نسبت‌های زیر که در سال ۱۳۵۹ آمارگیری شده است، می‌توان دریافت.

از سال ۱۳۴۵ به بعد، با به‌کارگیری راهکارهای تشویقی مالیات، دولت کوشش کرد برخی واحدهای تولیدی را از تهران و حوزه نفوذ آن خارج کند. در جدول مالیاتی که در سال ۱۳۵۰ تصویب شد، معافیت‌های مالیاتی در نظر گرفته شد، ولی این معافیت‌ها، محدوده تهران و شعاع ۱۲۰ کیلومتری آن را شامل نمی‌شد. در کنار این گونه قوانین، دستورالعمل‌ها و تصویب‌نامه‌هایی نیز تدوین می‌شود. مجموع این اقدام‌ها بیانگر این نکته است که در نظام گذشته و طی ۱۵ سال آخر این نظام تمرکز فعالیت‌ها در تهران مشکل‌آفرین شده است و از تنگناهای اصلی تهران و حتی چند شهر بزرگ به شمار می‌آمده است. حدود کارایی این اقدام‌ها برای انتقال فعالیت‌های صنعتی، به دلیل راه‌های گریزی که در نظام مالیاتی کشور وجود داشته است، چندان مثبت نبوده است، به طوری که براساس آمار موجود برای سال‌های دهه ۱۳۵۰، واحدهای تولیدی چندانی از تهران به نقاط دیگر کشور انتقال نیافته‌اند (وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۸۴، ص ۴۱).

از مجموع ۵۸۸۰ کارگاه بزرگ صنعتی در کل کشور، سهم استان تهران ۴۷/۵۵ درصد بوده است. استان‌هایی چون اصفهان (۶/۷ درصد)، مازندران (۷/۴ درصد)، مرکزی (۶/۰۷ درصد) و

استان‌های دیگر (۲۵/۴ درصد) دلیل دیگری بر تأثیر اینگونه سیاست‌ها در خروج برخی واحدهای بزرگ صنعتی از تهران است (وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۸۴، ص ۳۲ و ۳۱).

۲. تفویض اختیار به مقامات استانی و شهرستانی (تمرکززدایی اداری) و ایجاد نهادهای تصمیم‌گیر و قانونگذار در استان‌ها و شهرها (تمرکززدایی سیاسی)

یکی دیگر از راهکارهایی که برای کاستن از تمرکز تهران از سال‌های پیش از انقلاب اسلامی دنبال شده است و به دلیل ساختار دولت و نظام تصمیم‌گیری کشور راهی دشوار، طولانی و کند را نیز پیموده است، واگذاری اختیارات به مقامات و مراجع پایین‌تر از سطح مرکزی، ملی و در سطوح استانی (منطقه‌ای) و شهرستانی (محلی) بوده است. اینگونه سیاست‌ها و راهکارها که در متون اداره امور کشور به عنوان «عدم تمرکز اداری» نامیده می‌شود، در ایران سابقه‌ای طولانی دارد و به سال‌های مشروطه باز می‌گردد. در نخستین سال‌های پس از مشروطه، با توجه به محدود بودن دخالت دولت در امور عمومی و فقدان سازمان‌های مرکزی تمرکز تفاوت ماهوی دارد.

در سال‌های ۱۳۳۰ و ۱۳۴۰ در زمینه کاهش تمرکز اداری و تصمیم‌گیری‌های اجرایی، سیاست‌های تشویقی و منع محدودیت درباره اشتغال کارکنان آموزشی و بهداشتی، به غیر از تهران اجرا شد. ولی از آنجا که نظام اداری حاکم بر آموزش و بهداشت کشور کاملاً متمرکز اداره می‌شد، این سیاست‌ها از موفقیت برخوردار نبودند.

نخستین اقدام‌هایی که برای واگذاری امور از تهران (مرکز) به استان‌ها و مناطق انجام گرفت از جنس امور عمرانی و توسعه‌ای بود که در برنامه سوم عمرانی (۱۳۴۶-۱۳۴۲)، - ماده ۱۷ برنامه - گام‌های اولیه آن برداشته شد و در جهت منطقه‌ای کردن برنامه‌ریزی کشور حرکت کرد. براساس مفاد این برنامه دفاتر فنی در استان‌ها تشکیل شد و تداوم این سیاست‌ها در برنامه‌های چهارم و پنجم عمرانی که به راه‌اندازی دفاتر برنامه‌ریزی و واگذاری برخی اختیارات تصمیم‌گیری عمرانی به استانداران و نهادهای مدنی وقت (انجمن‌های شهر، روستا و شهرستان) انجامید، در واقع، اولین اقدام‌های اجرایی برای کاستن تمرکز اداری و اجرایی از مرکز به شمار می‌آید (وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۸۴، ص ۴۶).

اقدام‌های دیگر در جهت تمرکززدایی، طرح اجرایی تهران بود که در سال ۱۳۵۰ تهیه شد و با هدف تمرکززدایی از تهران، گسترش پایتخت را به سمت غرب توصیه کرد. در سال ۱۳۵۵ در طرح درازمدت آمایش سرزمین که توسط مهندسین مشاور ستیران تهیه و تدوین شد، توصیه‌هایی در جهت ضرورت تمرکززدایی شهر تهران و جلوگیری از تمرکز بیشتر جمعیت و فعالیت در این شهر در آینده مطرح شده است. نکته قابل توجه در این راهکارهای پیشنهادی این است که راه حل مبتنی بر انتقال پایتخت در همه این راهکارها مردود است.

با توجه به این شرایط در سال ۱۳۵۵ با تصویب‌نامه هیئت وزیران وقت شورای عالی عدم تمرکز تشکیل، همچنین، سازمان و تشکیلات دبیرخانه شورای عالی عدم تمرکز در وزارت کشور تصویب شد. البته شورایی عدم تمرکز ابداً جلسه‌ای تشکیل نداد و تنها دبیرخانه‌یادشده در وزارت کشور به طور محدود شروع به کار کرد. تا در سال ۱۳۵۸ با دستور وزیر کشور وقت منحل شد (دفتر مطالعات و برنامه‌ریزی، ۱۳۶۸، ص ۴).

نتیجه مهم فعالیت این دبیرخانه تهیه لایحه‌ای بود با نام «لایحه قانونی اختیارات و مدیریت امور استانی»، که قرار شد بعد از تصویب هیئت دولت به مجلس فرستاده شود، ولی متوقف ماند.

اقدام‌های و راهکارهای تمرکززدایی در ایران بعد از انقلاب اسلامی

بعد از انقلاب اسلامی تا سال ۱۳۶۸، چندین گزارش توسط سازمان برنامه و بودجه، شهرداری تهران و استانداری تهران در زمینه تمرکززدایی از تهران تدوین شده است. در سال ۱۳۶۵، شورایی عالی اقتصاد طی مصوبه‌ای ضرورت تمرکززدایی از تهران و شهرهای بزرگ دیگر کشور را متذکر شد. همچنین، در سال ۱۳۶۸ در لایحه برنامه توسعه پنج‌ساله اول جمهوری اسلامی ایران (۷۲-۱۳۶۸) و در متن اصلاحی آن بر ضرورت تمرکززدایی تهران و مهار رشد آن تأکید شد و در طی این برنامه بررسی چگونگی تمرکززدایی تهران به مهندس مشاور و اگذار شد که گزارش توجیهی آن در سال ۱۳۶۸ انتشار یافت. در برنامه دوم و به‌ویژه از برنامه سوم توسعه به بعد، گسترش تمرکززدایی بر امور اداری و اجرایی و از طریق غیرمتمرکز کردن برخی تصمیم‌های توسعه‌ای و واگذاری اختیارات لازم به مدیریت‌های استانی و محلی، به عنوان اصول این برنامه‌ها

پذیرفته و عملی شد که در این راستا، طراحی و اجرای نظام درآمد - هزینه استان به عنوان نظام تصمیم‌گیری غیرمتمرکز و متکی بر منابع و مصارف استانی شایان توجه است (وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۸۴، ص ۳۲).

بعد از انقلاب اسلامی، نه فقط اجرای مصوبه ممانعت استقرار صنایع تا شعاع ۱۲۰ کیلومتری تهران پی گرفته شد، بلکه، با تکیه بر شعارهای عدالت خواهانه‌ای چون محرومیت‌زدایی از مناطق محروم کشور و انتقال خدمات، فعالیت و اشتغال به مناطق دورافتاده و حاشیه‌ای کشور، تلاش شد روند مهاجرت به تهران مهار شود و سطح تولید و خدمات در مناطق دیگر ارتقا و گسترش یابد. همه این راهکارها که در قوانین برنامه‌های گوناگون توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در سال‌های پس از انقلاب اسلامی و قوانین بودجه سالانه این سال‌ها تبلور یافته، هدفی دوجانبه و دوگانه را تعقیب کرده‌اند. یکی هدف ارتقای سطح زندگی و رفاه در مناطق دورافتاده و حاشیه‌ای برای جلوگیری از روند مهاجرت به شهرهای بزرگ، کلان‌شهرها و به‌ویژه تهران و دوم گسترش تمرکززدایی از امور اداری و اجرایی کشور در پایتخت (وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۸۴، ص ۳۲).

مهمترین راهکارهایی که برای تشویق سرمایه‌گذاری تولیدی در مناطق کمتر توسعه‌یافته کشور، پرداخت یارانه‌های اعتباری و تسهیلات بانکی یارانه‌ای و ارزان برای سرمایه‌گذارانی بوده است که سرمایه خود را در راستای ایجاد و گسترش واحدهای تولیدی زودبازده و اشتغالزا در مناطق کمتر توسعه‌یافته و دورافتاده به‌کار گرفته‌اند. این راهکار که با عنوان «تبصره ۳ قانون بودجه سالانه کشور»، بیش از دو دهه در سند‌های بودجه سالانه انعکاس می‌یافت، به نوعی برای جلوگیری از تراکم تولید و خدمات در کانون‌های شهری بزرگ و محدود، از جمله تهران در سال‌های پس از انقلاب اسلامی به‌کار گرفته شده است (وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۸۴، ص ۳۳).

انتقال پایتخت از تهران: تغییر پایتخت در طی تاریخ در همه کشورهای از جمله کشور ایران امری شناخته شده است و بیشتر براساس دلایل سیاسی، نظامی، قومی و نژادی مورد توجه بوده است. در ایران در طی تاریخ مدون از زمان مادها تاکنون بیش از ۲۰ بار تغییر پایتخت انجام

گرفته است و پایتخت‌ها به‌طور عمده، در مسیر و محور اصلی شرقی - غربی و شمالی - جنوبی در حال جابه‌جایی بوده است (داوودپور، ۱۳۸۴، ص ۸). در سال ۱۳۶۸ طرحی با عنوان «انتقال مرکز اداری - سیاسی کشور» با هدف؛ کمک به حل مشکلات تهران؛ کمک به توزیع متعادل جمعیت و توسعه اقتصادی کشور و حل مشکل دستگاه‌های دولتی از نظر جایگاه و رفت‌وآمد ارائه گردید.

راه‌حل‌های پیشنهادشده طرح یادشده برای کاهش تمرکز در تهران در سه دسته زیر طبقه‌بندی شده است: ۱. انتقال فعالیت‌های اداری و سیاسی تهران؛ ۲. برنامه‌ریزی کتتری و بازدارنده رشد و ۳. برنامه‌ریزی هدایت‌کننده رشد.

بررسی‌هایی که به منظور انتقال پایتخت در کشور انجام گرفت، به‌صراحت، انتقال مرکز سیاسی - اداری را راه‌حلی مناسب ندانسته است: «انتقال فعالیت‌های عمده، به‌خصوص مرکز اداری از تهران هزینه زیادی در بردارد و کاهش نسبی قابل توجه نیست و زمان عملیات انتقال کوتاه نمی‌باشد.» از این رو، برنامه‌ریزی هدایت‌کننده رشد بهترین سیاست شمرده شده است که به عنوان فرآیندی آگاهانه، تدریجی و بلندمدت مطرح شده است (داوودپور، ۱۳۸۴، ص ۱۳ و ۱۲).

انتقال پایتخت سیاسی: در این زمینه سه گزینه مطرح است:

۱. انتقال پایتخت به یکی از شهرهای فعلی: گروهی از کارشناسان اعتقاد دارند فقط برخی کلانشهرها و شهرهای بزرگ کشور شرایط اولیه را برای ایفای وظایف پایتختی دارند که با انتقال پایتخت به آن‌ها، این شهرها نیز تا چند سال دیگر با مشکلاتی نظیر تهران و یا حادثر از آن روبرو خواهند شد.

۲. طراحی و ساخت شهری جدید برای انتقال پایتخت: هزینه‌های بسیار بالا و زمان‌بر بودن اجرا موجب می‌شود انتخاب گزینه دوم در شرایط کنونی چندان قابل قبول به نظر نرسد. نظرهای کارشناسان در این زمینه نیز این امر را تأیید می‌کند.

۳. انتخاب چند شهر و انتقال بخشی از عملکردهای حکومتی به هر یک از آن‌ها (چندپایتختی): با توجه به وسعت کشور و وجود کلانشهرهای متعدد که در حال حاضر نقش

پایتخت‌های منطقه‌ای را به عهده دارند، ایفای نقش‌های حکومتی و دستگاهی برای آن‌ها امکان‌پذیر باشد. پیش‌بینی می‌شود با توجه به توسعه شتابان امکانات و فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطی، و نیاز کمتر به مبادلات و ارتباطات حضوری، در آینده کشورهای بیشتری به این شیوه روی بیاورند، به‌ویژه کشورهایی با وسعت زیاد و نابرابری‌های منطقه‌ای مانند ایران. تجربه توزیع دستگاه‌های ستادی حکومتی در چند شهر، ضمن آنکه مسائل انتقال کل پایتخت به یک شهر را کاهش خواهد داد، مسائل و مشکلات تجمع تمام قوای سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری کشور در یک نقطه را ندارد، برقراری تعادل‌های منطقه‌ای و اجرای سیاست‌های تمرکززدایی را نیز آسانتر می‌کند. البته نباید از نظر دور داشت که حجم عمده دستگاه‌های حکومتی کشور متعلق به دولت و قوه مجریه است و انتخاب نقطه‌ای که بتواند پذیرای دستگاه‌های دولتی باشد، مشکل است. همچنین، باید توجه داشت تهران می‌تواند همچنان به عنوان یکی از نقاط مورد نظر برای استقرار بخشی از دستگاه‌های حکومتی باقی بماند (مدنی، ۱۳۸۹، ص ۵۳۳-۵۳۱).

این راهبرد در حال حاضر نیز به‌طور موردی درباره برخی دستگاه‌های دولتی در حال اجراست. **انتقال صنایع تهران:** به نظر می‌رسد تهیه و اجرای طرح‌های انتقال صنایع، که در گذشته بیشتر به دلایل رعایت منافع اقتصادی بنگاه و صرفه‌های اقتصادی ناشی از همجواری در اطرف تهران مستقر شده است، در اکثر موارد، حفظ منافع ملی، رعایت ملاحظات آمایشی و برقراری تعادل‌ها و توازن‌های منطقه‌ای در مکانیابی آن‌ها تأثیرگذار نبوده است. انتقال صنایع تهران در مباحث تمرکززدایی از و البته از دیدگاه محیط زیستی و با تأکید بر صنایع آلودگی‌زا مطرح بوده است. طرح‌های محدودیت استقرار صنایع در محدوده ۱۲۰ کیلومتری تهران که فقط درباره صنایع غذایی استثنا قائل شده است، از سیاست‌گذاری‌های دیگر برای تراکم‌زدایی از تهران است (مدنی، ۱۳۸۹، ص ۵۰۵).

انتقال صنایع از تهران از اقدام‌هایی است که هم در صورت اتخاذ راهبرد انتقال پایتخت سیاسی و هم در غیر این صورت، می‌تواند بخشی از مشکلات تهران را رفع کند. در واقع، انتقال صنایع انتقال بخشی از پایتخت اقتصادی محسوب می‌شود. در زمینه اولویت انتقال گروه‌های عملکردی،

گروه عملکردهای صنعتی تهران، بیشترین اولویت را دارد. اولویت یافتن این گروه به دلیل امکان‌پذیری نسبی انتقال این فعالیت‌ها است که سابقه و تجربه آن در کشور وجود دارد. بسیاری از صنایع بزرگ و مادر مستقر در تهران متعلق به دستگاه‌های دولتی و نهادهای بخش عمومی است. بدیهی است بسترهای قانونی و اجرایی لازم برای انتقال این گروه از صنایع مهیاتر است. اما مهم‌تر از بسترهای قانونی و توان دولت برای الزام صنایع به انتقال از تهران، ایجاد یا توسعه جاذبه‌های مورد نیاز در نقاط دیگر کشور است تا فرایند انتقال با سهولت و زمان‌بری کمتری صورت پذیرد. تا زمانی که اختلاف بین تهران و مناطق دیگر کشور در این جاذبه‌ها قابل توجه باشد، انتقال این صنایع و حتی جلوگیری از جذب سرمایه‌گذاری‌های جدید با مشکل مواجه خواهد بود. بدیهی است در صورت فراهم شدن نسبی عوامل یادشده در مناطق دیگر کشور، انتقال صنایع با اعمال سیاست‌های تشویقی (معافیت‌های مالیاتی) نیز امکان‌پذیر خواهد بود و نیاز به مقررات الزام‌آور کمتر خواهد بود.

نکته بعدی در سناریوی انتقال صنایع، تعیین صنایع اولویت‌دار و ویژگی‌هایی است که در این اولویت‌بندی تأثیرگذارند. کاهش تمرکز و تراکم جمعیت و فعالیت در مناطق پرتراکم کشور، به‌ویژه تهران و اصفهان و مهار روند روبه‌رشد جمعیت و فعالیت‌ها در این مناطق، از طریق دگرگونی ساختار فعالیت‌های صنعتی و خدماتی آن‌ها، در راستای افزایش سهم فعالیت‌های دانش پایه و زمینه‌سازی برای هدایت سرمایه‌گذاری‌های متمایل به این مناطق، به استان‌های دیگر کشور. این بند از مصوبه آمایش سرزمین خواستار تحول در ساختار صنایع تهران به نفع صنایع دانش پایه است. در واقع، از دیدگاه این مصوبه امکانات تهران در دسترسی به تسهیلات فنی - پشتیبانی، نیروی انسانی متخصص و دسترسی به شبکه‌ها و تأسیسات زیربنایی مدرن و پیشرفته که اصلی‌ترین نیازهای صنایع دانش پایه محسوب می‌شود، باید صرفاً در خدمت اینگونه صنایع قرار گیرند تا هم تراکم و آلودگی کمتری را به تهران تحمیل کنند و هم ارزش افزوده بیشتری از این امکانات حاصل شود و هم چهره بین‌المللی شهر تهران به‌طور مطلوب‌تری حفظ شود (مدنی، ۱۳۸۹، ص ۵۰۶).

انتقال عملکردهای فراشه‌ری تهران: این عملکردها شامل گروهی از فعالیت‌های اداری، تجاری و خدماتی‌اند که هر چند در یک شهر (تهران) استقرار دارند، حوزه عمل آنها فقط خود شهر نیست و به عبارت دیگر، نمی‌توانند به عنوان عملکردهای محلی طبقه‌بندی شوند. در واقع، بخشی از این عملکردها از فعالیت‌ها و خدمات برتر اقتصادی‌اند که به دلیل صرفه‌جویی‌های ناشی از مقیاس استقرار آنها در همه مراکز شهری اقتصادی نیست. از سوی دیگر، برخی فعالیت‌های این گروه، فعالیت‌هایی‌اند که وابسته و تحت امر یکی از نهادهای حکومتی‌اند ولی جزء بخش‌های حاکمیتی محسوب نمی‌شوند. فعالیت‌های این گروه از نظر حجم فعالیت و تعداد نیروی انسانی، نوع و ماهیت فعالیت، مقیاس، میزان تراکم‌زایی و میزان وابستگی به تهران (امکان‌پذیری جهت انتقال) بسیار متنوع‌اند. وجه مشترک همه این عملکردها آن است که از نظر قانونی الزامی برای وجود و ادامه فعالیت آنها در تهران وجود ندارد و حداقل بخشی از فعالیت آنها در خدمت‌رسانی به مناطق دیگر کشور است.

انتقال عملکردهای این گروه نیز مانند فعالیت‌های صنعتی نیاز به انتقال یکباره و با مقصدی واحد ندارد و می‌تواند به‌طور تدریجی و همزمان با انتقال فعالیت‌های دیگر انجام می‌گیرد. در ضمن با توجه به اینکه بخش بزرگی از فعالیت‌های این گروه متعلق به بخش‌های غیردولتی است و با توجه به جاذبه‌های تهران برای اینگونه فعالیت‌ها معمولاً تمایلی برای خروج از تهران ندارند، برنامه‌ریزی برای انتقال آنها باید از طریق اجرایی‌شدن همزمان راهبردهای آمایشی در ایجاد جاذبه‌های رقابتی در نقاط دیگر کشور از یکسو، و از سوی دیگر اعمال سیاست‌های تشویقی مستقیم برای هر گروه صورت پذیرد (مدنی، ۱۳۸۹، ص ۵۳۸-۵۳۷).

بررسی و ارزیابی طرح‌ها و اقدام‌های موردی مثل برنامه‌های ایمن‌سازی ساختمان‌ها، طرح جامع ترافیک، طرح مسکن مهر، احیای بافت‌های فرسوده، اصلاح و بهینه‌سازی مصرف سوخت و کاهش آلودگی هوا نشان می‌دهد، هر چند به شکل موردی و موقت موجب کاهش مشکل در زمینه‌های خاص شده‌اند، اما در مجموع، برای غلبه بر مشکلات تهران چندان موفق نبوده‌اند (مدنی، ۱۳۸۹، ص ۲۸).

بدیهی است پیگیری و اجرای همزمان راهبردهای یادشده و به‌کارگیری آثار هم‌افزای آن‌ها، موجب تسریع در حل مشکلات و دسترسی به شرایط قابل قبول برای تهران خواهد شد. با وجود راه‌حل‌های متفاوتی که برای حل مشکلات تهران بدون انتقال پایتخت وجود دارد، دیدگاه انتقال پایتخت همچنان مطرح است و بسترهای قانونی مورد نیاز برای آن نیز وجود دارد. یکی از مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام که در ادامه بررسی و تدوین سیاست‌های کلی در بخش آمایش سرزمین تصویب شد، براساس ماده‌ای با این مضمون «انتقال مرکز سیاسی کشور در مکان مناسب به منظور بهبود و اصلاح استقرار جمعیت و فعالیت در کشور تا پایان چشم‌انداز» مقرر کرد تا پایان دوره سند چشم‌انداز مرکز سیاسی کشور به مکان مناسبی انتقال یابد (مدنی، ۱۳۸۹، ص ۵۳۰).

کارشناسان اعتقاد دارند که راه‌حل مشکلات تهران باید نه صرفاً در خود تهران، بلکه در سطوح ملی و منطقه‌ای جست‌وجو شود. بنابراین، دیدگاه‌هایی کلان در جهت حل مشکلات تهران مطرح شد که در ادامه، شرح داده می‌شود:

جدول ۱. دیدگاه‌های کلان درمورد حل مشکلات تهران

نگرش آن‌ها	دیدگاه‌ها
این دیدگاه تمرکزگرایی در نظام سیاسی کشور را علت اصلی تجمع امکانات و فعالیت‌ها در تهران دانسته و معتقد است با شکستن این تمرکز و تفویض قدرت سیاسی و اقتصادی به سطوح پایین‌تر، تمرکز فیزیکی یعنی تراکم جمعیت و فعالیت‌ها هم به تدریج شکسته می‌شود و در نقاط دیگر سرزمین پراکنده خواهد شد. و همان‌گونه که ایجاد تعادل و توازن در مناطق مختلف کشور خواهد انجامید و هم می‌توان این فرآیند را به عنوان راهکاری برای حل مشکلات تهران و حذف نیاز به انتقال پایتخت سیاسی به کار گرفت.	اجرای سیاست‌های عدم تمرکز و تفویض اختیار به سطوح پایین‌تر اجرایی اعم از سطوح بخشی و منطقه‌ای
تهران و عملکرد پایتختی تهران مانند دوقلوهای به هم چسبیده‌ای‌اند که در عناصر اصلی حیاتی مثل قلب و مغز با یکدیگر مشترک است و جداسازی آن‌ها با پیشرفته‌ترین اعمال جراحی هم به مرگ یکی از آن‌ها و یا هر دو خواهد انجامید. در واقع، طرفداران این دیدگاه معتقدند که اجرایی‌شدن سناریوی انتقال پایتخت ممکن است مسائل و بحران‌هایی را که تهران هم اکنون با آن دست و پنجه نرم می‌کند، در کوتاه‌مدت تخفیف دهد، یا حل کند، اما پیامدهای این جدایی موجب بروز مسائل و مشکلات دیگری خواهد شد که کمتر و سهل‌تر از مشکلات فعلی نخواهند بود.	درهم‌تنیدگی بنیان‌های اقتصادی- اجتماعی و کالبدی تهران به عنوان ظرف و پایتخت سیاسی کشور به عنوان اصلی‌ترین مظرّف آن

ادامهٔ جدول ۱. دیدگاه‌های کلان درمورد حل مشکلات تهران

دیدگاه‌ها	نگرش آن‌ها
دیدگاه آمایشی، حل مسائل و مشکلات تهران را باید در سطح ملی جست‌وجو کرد و نه در خود این کلانشهر	در این دیدگاه تا زمانی که عدم تعادل‌های فضایی در سرزمین وجود دارد، مجموعهٔ شهری تهران با برخورداری از جاذبه‌ها و امکانات مختلف زیربنایی و تجهیزاتی مانند یک قطب قوی مغناطیسی براده‌های ریز و درشت را به سوی خود جذب می‌کند و در یک چرخهٔ تکراری موجب تشدید این عدم تعادل خواهد شد. در این دیدگاه، برای شکستن این دور باطل و کاستن از تراکم تهران، انتقال پایتخت مدنظر نیست. در عوض، به دو راهکار دیگر به‌طور همزمان توجه می‌شود. اول جلوگیری از استقرار فعالیت‌های جدید و به‌ویژه فعالیت‌های غیرضروری و تراکم‌زا در تهران و همزمان با آن اهتمام به گسترش تعادل‌های منطقه‌ای در سطح سرزمین برای ایجاد مزیت‌های رقابتی در آن‌ها برای رقابت با تهران.
انتقال برخی عملکردهای غیرضروری و مزاحم از تهران	این عملکردها برخی متعلق به فعالیت‌های صنعتی، برخی جزء عملکردهای با مقیاس فراشهری (مثل دانشگاه‌ها، بیمارستان‌ها، اتحادیه‌ها، انبارداری‌ها و جز آن) و یا برخی دیگر، شامل شرکت‌ها یا سازمان‌های وابسته به عملکردهای حکومتی بوده‌اند.
تحولی در راستای مدرن‌سازی نظام‌های مدیریت شهری	اگر تحولی در امکانات سخت‌افزاری، نرم‌افزاری و فرهنگ‌سازی برای به‌کارگیری بهتر و بیشتر فناوری‌های نوین، به‌ویژه فناوری ارتباطات و اطلاعات در مدیریت امور شهری به عمل آید، نیازی به انتقال پایتخت نیست و مجموعهٔ این اقدام‌های می‌تواند تهران را از بحران‌های فعلی نجات دهد.

منبع: مدنی، ۱۳۸۹

باید توجه کرد انتقال عملکردهای صنعتی، یا عملکردهای دیگر اقتصادی - اجتماعی با مقیاس فراشهری تهران می‌تواند به طور تدریجی و با اعمال سیاست‌های تشویقی و تنبیهی، و به طور همزمان با اصلاح نظام مدیریت شهری صورت پذیرد، اما در این میان، فقط انتقال پایتخت سیاسی کشور از تهران باید با عزمی ملی و طی برنامه‌ای مشخص و یکپارچه و مکانیابی محل جدید اجرا شود که تا به حال هم امکان‌پذیر نبوده است. برخی سیاست‌های تمرکززدایانه در راستای منع استقرار فعالیت‌ها در مرکز کشور از یک سو، و ابتکار تشویق و ترغیب سرمایه‌گذاری با نرخ‌های ارزان و یارانه‌ای در مقاطع برنامه‌های مختلف توسعهٔ اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نشان می‌دهد اینگونه سیاست‌ها در مجموع به کاهش تمرکز فعالیت‌های صنعتی در تهران منجر شده است. طی مقاطع مختلف برخی متغیرهای صنعتی کشور به سود تمرکززدایی از مجموعهٔ شهری تهران و در اجرای همان سیاست منع استقرار واحدهای صنعتی در شعاع ۱۲۰ کیلومتری تهران مؤثر بوده است. برای مثال، سهم استان تهران از تعداد کارگاه‌های صنعتی ۱۰ نفر کارکن و بیشتر از ۳۴

درصد در سال ۱۳۷۵، به ۱۸٫۶ درصد در سال ۱۳۹۰ رسیده است. این نسبت در سال ۱۳۹۰ در مقایسه با سهم ۴۷٫۵۵ درصدی استان تهران، در سال ۱۳۵۹ نشان می‌دهد در فاصله زمانی ۳۱ ساله، سهم استان تهران از واحدهای صنعتی دارای ۱۰ نفر کارکن و بیشتر ۳۰ درصد کاهش یافته است (مرکز آمار ایران، سالنامه‌های آماری).

داده‌های آماری عملکردهای فراشهری مثل دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی نشان می‌دهد تأسیس این مراکز در ابتدا فقط در تهران بوده است. سپس، در سال‌های ۱۳۳۰ در مراکز برخی استان‌ها مانند اصفهان، تبریز، مشهد، اهواز و شیراز نیز دانشگاه ایجاد شد. در اواخر سال‌های ۴۰ و اوایل ۵۰ در استان‌های دیگر و حتی برخی استان‌های کمتر توسعه یافته (سیستان و بلوچستان) نیز پیگیری شد. تأسیس دانشگاه در شهرهای همدان، کرمانشاه، کرمان، ارومیه، و ایجاد واحدهای آموزش عالی جدید در برخی مراکز دانشگاهی پیشین کشور (اصفهان، تبریز و جز آن) در کل، به کاهش تمرکز اینگونه امکانات در تهران انجامید (وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۸۴، ص ۳۵).

در سال‌های پس از انقلاب اسلامی نیز، روند گسترش مراکز آموزش عالی در مناطق دیگر کشور و در مراکز استان‌ها تداوم یافت به طوری که سهم استان تهران از دانشجویان کشور از ۷۱٫۸ درصد در سال ۴۸، به ۵۳٫۷ درصد در سال ۵۷ (سال پایانی حکومت گذشته) رسید و این رقم به ۱۷٫۵ درصد در سال ۱۳۹۰ کاهش یافته است.

به این ترتیب، روشن است برخی سیاست‌های اتخاذ شده طی چهار دهه اخیر، بر تمرکز فعالیت‌های آموزش عالی در تهران اثر کاهنده گذارده است. البته باید توجه کرد باید در تداوم این سیاست، بدون در نظر گرفتن نیازها و مقتضیات تهران به عنوان مرکز کشور و کلانشهری که باید در چشم‌انداز توسعه بیست ساله کشور، نقش بایسته خود را در عرصه‌های ملی و فراملی ایفا کند، به‌ویژه از بعد مراکز فن‌آوری‌های پیشرفته (High tech) و مؤسسات آموزش عالی فوق تخصصی و همکار برای صنایع تخصصی پیشرفته، تجدید نظر شود (وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۸۴، ص ۳۵).

در مجموع، می‌توان گفت اقدام‌ها و سیاست‌های انتقال صنایع و عملکردهای فراشهری در

راستای تمرکززدایی از تهران و برای جلوگیری از گسترش آن‌ها در تهران به موفقیت نسبی رسیده‌اند. با همه این تفاسیر، هنوز اقدام‌ها و سناریوهای مطرح‌شده، یا به دلیل اجرایی‌نشدن یا به دلیل برنامه‌ریزی ناکامل، نتوانسته‌اند مشکلات تهران را حل کنند، عدم تعادل‌های منطقه‌ای را کاهش دهند و نقش تهران را در عرصه‌های بین‌المللی پررنگ کنند. با توجه به اینکه در راستای عملی کردن دیدگاه‌های کلانی که مطرح شد، برنامه‌ها و طرح‌های مختلفی برای کاهش تمرکززدایی تهران از یک سو، و فراهم کردن زمینه‌هایی برای ارتقای نقش آن در بین کلان‌شهرهای جهان، مطرح و تصویب شده است، شاهد آن هستیم که اوضاع بهبود چندان زیادی نیافته است.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

در پاسخ به سؤال‌های تحقیق می‌توان گفت تمرکززدایی فرایندی تدریجی است و نمی‌توان با اقدامی جامع عملی شود. بدین منظور صاحب‌نظران این عرصه، دیدگاه‌ها و طرح‌های مختلفی را مطرح کردند تا بتوانند این فرایند تدریجی را به عرصه عمل وارد کنند. اما با بررسی سیاست‌ها، اقدام‌ها و راهکارهایی که از دهه‌های قبل از انقلاب اسلامی و ادامه آن، بعد از انقلاب اسلامی تاکنون انجام گرفته است (جدول ۲) متوجه می‌شویم این اقدام‌ها یا مسکوت مانده‌اند یا در صورت پیاده شدن، نتیجه‌ای همه‌جانبه نداشته‌اند، و طوری عمل کرده‌اند که در این فاصله زمانی زیاد، نه فقط شکاف بین مناطق کشور را پر نکرده‌اند، بلکه تهران را نیز از ایفای نقش در عرصه جهانی باز داشته‌اند. اکنون تهرانی داریم که مصداق چوب دو سر سوخت شده است. از یک طرف، هنوز مشکلات در آن شناورند و نگاه‌ها و افکار در تمامی کشور بر ضد آن نشانه می‌روند، که تهران برتر از آن‌هاست و به نوعی نابرابری به نفع تهران در کشور حاکم است، و از سوی دیگر، شرایط و امکانات آن نیز درست به کار گرفته نشده است، تا در میان کلانشهرهای هم رده خودش، خودی نشان دهد و نگاه‌ها را به سوی خود بکشانند.

جدول ۲. جدول تطبیقی اقدام‌ها و راهکارهای تمرکززدایی در قبل و بعد از انقلاب اسلامی

مقطع	اقدام‌ها
قبل از انقلاب اسلامی	<p>قانونی کردن اجرای سیاست تمرکززدایی در قالب اصول چهارگانه متمم قانون اساسی تهیه طرح جامع تهران و توجه به سازماندهی مجدد تهران در این طرح شکل‌گیری انجمن‌های ایالتی و ولایتی و واگذاری اختیارات معدودی به این انجمن‌ها (تمرکززدایی سیاسی) قانون تجدید نظر در سازمان وزارتخانه‌ها و تصفیه کارمندان دولت (قانون بند (ج)) تفویض اختیار به مقامات استانی و شهرستانی (تمرکززدایی اداری) واگذاری امور عمرانی و توسعه‌ای از تهران (مرکز) به استان‌ها و مناطق (منطقه‌ای کردن برنامه‌ریزی) ایجاد زمینه‌های مساعد و انگیزشی برای انتقال فعالیت‌ها از مرکز به مناطق دیگر کشور تشویق‌هایی در قالب معافیت‌های مالیاتی برای توزیع متعادل فعالیت در سراسر کشور منع استقرار فعالیت‌های صنعتی در شعاع ۱۲۰ کیلومتری تهران طرح اجرایی تهران با هدف تمرکززدایی از تهران طرح درازمدت آمایش سرزمین توسط مهندسین مشاور ستیران تدوین مصوبه‌ها و طرح‌های توسعه‌ای که بر ضرورت تمرکززدایی از تهران و مهار رشد آن را تأکید می‌کنند. پی‌گیری مصوبه ممانعت از استقرار صنایع تا شعاع ۱۲۰ کیلومتری تهران ایجاد مزیت‌های رقابتی در نقاط دیگر کشور و ایجاد تعادل و توازن منطقه‌ای مهار روند مهاجرت به تهران و ارتقا و گسترش سطح تولید و خدمات در مناطق دیگر جلوگیری از استقرار فعالیت‌های جدید تراکم‌زا در تهران</p>
بعد از انقلاب اسلامی	<p>پرداخت یارانه‌های اعتباری و تسهیلات بانکی یارانه‌ای و ارزان برای سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه‌یافته و دورافتاده واگذاری اختیارات تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری به سطوح منطقه‌ای و محلی، تشکیل شوراهای (تمرکززدایی سیاسی) واگذاری اختیار تصمیم‌گیری در اجرای امور برنامه‌ریزی و تهیه بودجه عمرانی استانی به مجامع و مقامات استانی تشکیل شورای عالی اداری با هدف اصلاح نظام اداری کشور (تمرکززدایی اداری) انتقال مرکز اداری- سیاسی کشور (انتقال پایتخت از تهران) توزیع عملکردهای حکومتی در چند نقطه و به عبارت دیگر، چندپایتختی انتقال صنایع بزرگ و مادر از تهران انتقال عملکردهای اقتصادی- اجتماعی با مقیاس فرااستانی از تهران نهادسازی در قالب نظام «درآمد- هزینه استانی» و تفکیک درآمدهای دولت به سطوح ملی و استانی (تمرکززدایی مالی)</p>

منبع: مطالعات نویسندگان

با اینکه مقوله تمرکززدایی در ایران موضوعی است که حداقل از چهار دهه پیش تاکنون به

صورت‌ها و با دلایل و استدلال‌های مختلف آغاز شده و در قبال آن راهبردها و سیاست‌های اجرایی گوناگونی اتخاذ و نسبتاً اجرا شده است و تأثیر این سیاست‌ها کاهش میزان و شدت تمرکز در تهران را موجب شده است، اما واقعیت‌ها همچنان مبین وجود تمرکز فعالیت، خدمات و مراکز تصمیم‌گیری در آن است. بنابراین، دلایل این عدم موفقیت را می‌توان در وهله اول به شدت بالای تمرکزگرایی سیاسی-اداری و تصمیم‌گیری کشور، و بخشی‌نگری به توسعه، سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و جدایی‌گزینی بخشی در حوزه‌های مختلف، بی‌توجهی نسبی به منابع سطوح محلی و منطقه‌ای، کم‌توجهی به ظرفیت‌سازی در سطوح محلی و منطقه‌ای و واگذار نکردن اختیارات به این سطوح نسبت داد. بنابراین، باید راه‌کار اساسی را در کاهش تمرکز از حاکمیت سیاسی-اداری و سطوح تصمیم‌گیری و مدیریتی کشور به نفع مدیریت محلی و مدیریت توسعه استانی (منطقه‌ای) دنبال کنیم (البته آن هم به شکل عملی و نه فقط در موارد جزئی)، تا با برخورد به شیوه‌های اصلی تمرکززدایی و با رویکرد اصلاحات در ساختار حکومت از تمرکز تهران و کشور بکاهیم، و با گسترش تمرکززدایی زمینه توسعه کشور را فراهم کرد. نه اینکه فقط با تفکرات انتقال پایتخت و مانند آن دست به اقدامی زد که صرفاً خیال خود را راحت کرده باشیم که کاری انجام داده‌ایم.

پیشینه نظام حکومت محلی و میزان استقلال آن از حکومت مرکزی، تحولات منطقه‌گرایی، اراده نظام سیاسی حاکم، سطح دموکراسی و سابقه مشارکت مردم در اداره سطوح مختلف حکومت، تأثیر قابل توجهی بر ماهیت نظام مدیریت آمایش سرزمین و میزان توفیق آن دارد.

بنابراین، تغییر در نظام مدیریت آمایش در سطوح ملی و منطقه‌ای ایران، مستلزم پیگیری سیاست‌های تمرکززدایی و واگذاری اختیارات به نظام مدیریت محلی، افزایش سطح مشارکت مردم و سازوکارهای منطقه‌گرایی در ایران است. تجربه نشان داده است اگر نظام سیاسی افراد را به مشارکت بیشتر در امورشان به کار گمارد، بهتر می‌تواند عدالت اجتماعی را برقرار کند. به عبارت دیگر، مطرح کردن دیدگاه تحول حکمرانی به حکمروایی به عنوان یک ضرورت در جریان واگذاری اختیارات به حکومت محلی مطرح است. در واقع، تمرکززدایی مدلی مناسب برای برقراری حکمروایی خوب است.

منابع و مأخذ

۱. اجلالی، پرویز (۱۳۷۳). تمرکززدایی ازبخش عمومی؛ تجربه‌ها و برنخی درس‌ها برای ایران، سازمان برنامه و بودجه، دفتر آمایش سرزمین.
۲. اجلالی، پرویز (۱۳۸۵). تراکم‌زدایی، تمرکززدایی و نظام بودجه‌نویسی متمرکز در ایران (۱). سلسله مباحث اقتصادی و مدیریتی، نشست سی و دوم، مؤسسه آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
۳. احسن، مجید (۱۳۷۳). «تمرکز و تمرکززدایی و آثار کالبدی آن». فصل‌نامه آبادی، سال چهارم، شماره ۱۵.
۴. احسن، کاظم؛ کریمپور، امرالله (۱۳۸۳). «نظام درآمد- هزینه استان، نگاهی جدید به توسعه و توازن منطقه‌ای، چالش‌ها و چشم‌انداز آن». مجله برنامه و بودجه، شماره ۸۳، صفحات ۹۶-۷۱.
۵. ایرمکو؛ شرکت خدمات مدیریت ایرانیان (۱۳۸۴). طرح بازنگری درآمدی شهر تهران. گزارش نهایی، جلد دوم، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.
۶. ایرمکو؛ شرکت خدمات مدیریت ایرانیان (۱۳۸۸). طرح تهیه و تدوین برنامه آمایش استان تهران، تحلیل اجتماعی و فرهنگی، تحلیل نظام مدیریت و تصمیم‌گیری. جلد اول، معاونت برنامه‌ریزی استانداری تهران.
۷. ایرمکو؛ شرکت خدمات مدیریت ایرانیان (۱۳۸۸). طرح تهیه و تدوین برنامه آمایش استان تهران، تحلیل اجتماعی و فرهنگی، تحلیل نظام مدیریت و تصمیم‌گیری، جلد دوم، معاونت برنامه‌ریزی استانداری تهران.
۸. تاجگردون، غلامرضا (۱۳۸۵). تراکم‌زدایی، تمرکززدایی و نظام بودجه‌نویسی متمرکز در ایران (۱). سلسله مباحث اقتصادی و مدیریتی، نشست سی و دوم، مؤسسه آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
۹. چلبی، مسعود (۱۳۷۵). جامعه‌شناسی نظم. تهران، نشرنی.

۱۰. حسن بخشان، محسن (۱۳۸۹). بررسی مسائل و مشکلات کلانشهر تهران. بخش سوم (بررسی و تحلیل کارکردها و چالش‌های سیاسی، اجتماعی و فرهنگی شهر تهران)، استانداری تهران.
۱۱. داوودپور، زهره (۱۳۸۴). نگاهی دوباره به تهران، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران. وزارت مسکن و شهرسازی.
۱۲. شکویی، حسین (۱۳۸۴). دیدگاه‌های نو در جغرافیای شهری. تهران، انتشارات سمت.
۱۳. قالیباف، محمدباقر (۱۳۸۹). حکومت محلی یا استراتژی توزیع فضایی قدرت سیاسی در ایران. تهران، انتشارات امیرکبیر.
۱۴. کیوان، نسرين (۱۳۸۸). عملکرد شهرهای جدید در تمرکززدایی جمعیت از منطقه شهری تهران (مورد: شهر جدید اندیشه). پایان‌نامه کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه آزاد ملایر.
۱۵. گلشن، ابراهیم (۱۳۸۵). تراکم‌زدایی، تمرکززدایی و نظام بودجه‌نویسی متمرکز در ایران (۱). سلسله مباحث اقتصادی و مدیریتی، نشست سی و دوم، مؤسسه آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
۱۶. گویا، زهرا؛ قدک‌ساز خسروشاهی، لیلا (۱۳۸۶). «تبیین جدیدی برای تمرکز و تمرکززدایی در ایران». فصل‌نامه مطالعات برنامه‌دستی، شماره ۴، صفحات ۲۸-۱۷.
۱۷. محمودی، سیدمحمد (۱۳۸۸). «تحلیلی بر سیر تحولات کلان آمایش سرزمین فرانسه در نیم قرن گذشته و ارائه پیشنهاداتی جهت بهبود وضعیت آمایش سرزمین ایران». فصل‌نامه آمایش سرزمین، سال اول، شماره اول، صفحات ۱۸۰-۱۴۱.
۱۸. مدنی، قاسم (۱۳۸۹). «بررسی مسائل و مشکلات کلانشهر تهران؛ بخش چهارم (سناریوهای ممکن برای نقش و کارکرد آینده شهر تهران)». استانداری تهران.
۱۹. مرکز آمار ایران (۱۳۷۶). سالنامه آماری ۱۳۷۵ کل کشور.
۲۰. مرکز آمار ایران (۱۳۸۲). سالنامه آماری ۱۳۸۱ کل کشور.
۲۱. مرکز آمار ایران (۱۳۹۱). سالنامه آماری ۱۳۹۰ کل کشور.

۲۲. مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران (۱۳۷۲). تمرکززدایی گامی به سوی دموکراسی و توسعه. جلد اول، شهرداری تهران.
۲۳. معاونت برنامه‌ریزی استانداری تهران (۱۳۹۱). ارزیابی عملکرد برنامه چهارم توسعه در استان تهران (۱۳۸۹ - ۱۳۸۴). جلد اول، امور فرابخشی، دفتر برنامه‌ریزی و بودجه.
۲۴. معاونت برنامه‌ریزی استانداری تهران (۱۳۹۱). ارزیابی عملکرد برنامه چهارم توسعه در استان تهران (۱۳۸۹ - ۱۳۸۴). جلد دوم، امور زیربنایی و تولیدی، دفتر برنامه‌ریزی و بودجه.
۲۵. معلمی، مژگان (۱۳۹۰). «ارائه یک الگوی اقتصادسنجی جهت بررسی تأثیر سیاست‌های تمرکززدایی برنامه سوم توسعه کشور بر رشد اقتصادی». دو فصلنامه اقتصاد و توسعه منطقه‌ای، شماره ۲، صفحات ۱۷۷ - ۱۴۶.
۲۶. نبوی، مصطفی (۱۳۵۶). تمرکز و عدم تمرکز اداری و سیاسی در ایران، تهران، انتشارات خواجه.
۲۷. وزارت مسکن و شهرسازی (۱۳۸۴). چشم‌انداز تمرکززدایی از تهران، نهاد مطالعه و تهیه طرح‌های توسعه شهری.

28. Break, G. (1967). Intergovernmental Fiscal Relations in the United Nations. Washington D.C., the Brooking Institute Press.
29. Connolly, S.; A., Munro. (1999). Economics of Public Sector. London, Prentice Hall.
30. Montero, A. P.; D. J., Samuels. (2004). The Political Determinants of Decentralization in Latin America, Causes and Consequences. Working Paper, University of Minnesota Press.
31. Oates, W. E. (1972). Fiscal Federalism. New York, Harcourt Brace Jovanovich.