

## Research Paper

## Political Economy of Municipal Self-Sufficiency: From Urban Real Estate to Large Commercial Complexes (Megamalls) in Tehran

Hassan Behnam Morshedi<sup>1</sup>, Safar Ghaed Rahmati<sup>2</sup>, Abdol Reza Eftekhari<sup>3</sup>,  
Abolfazl Meshkini<sup>4</sup>

1. Ph.D. Student of Geography and Urban Planning, Tarbiyat Modares University, Tehran, Iran.
2. Associate Professor of Geography and Urban Planning, Tarbiyat Modares University, Tehran, Iran.
3. Professor of Geography and Rural Planning, Faculty of Geography, Tarbiyat Modares University, Tehran, Iran.
4. Associate Professor of Geography and Urban Planning, Tarbiyat Modares University, Tehran, Iran.

Received: 2021/3/29  
Accepted: 2021/10/30

**ABSTRACT**

*One of the powerful perspectives that studies spatial developments from the perspective of political and power relations is the political economy of space, which criticizes capitalist relations and examines the formation of spaces and their changes in order to facilitate capitalist relations. In other words, today's neoliberal strategies are rooted in the spirit of cities and are mixed with the mechanisms of the capitalist system in most cities. This has resulted in the reproduction of urban spaces in a cramped manner and under the influence of political and economic forces in order to create a platform to facilitate capitalist relations. Therefore, the production of space is a phenomenon aimed at consolidating the relations of accumulation, circulation, profit, etc. as the main components of capitalism. As a result, the logic of political economy has always been emphasized as an inevitable thing for the genealogy of any kind of bias towards the urban future of Tehran. The future, which is influenced by the transformation of the urban space, has turned the metropolis of Tehran into a city of "goods." Now the question is what is the reason for the sudden spread of "malls and large commercial complexes" as an emerging phenomenon in Tehran, and what is the process of their formation? The dominant strategy in this research, based on the problem defined in the researcher's mind, is the qualitative strategy. Also, the method used in this research is a descriptive-explanatory method with an emphasis on the critical discourse analysis method. The results of the research indicate that the dominant economic style governing the governments of Iran in the last few decades has been based on the injection of rent in the form of construction and ongoing activities. In fact, the ruling governments have become space-oriented, and, in order to survive, they destroy the daily habits and ancient spaces that have been created during the historical ups and downs, through concrete abstractions. Then, they produce (mass housing or construction of office-residential towers in the 1380s) and reproduce (increase in commercialization and mushroom growth of malls and mega-malls in the 1390s) new spaces.*

**Keywords:**

*Municipal Self-Sufficiency, Political Economy of Space, Urban Real Estate, Large Commercial Complexes (Megamall), Tehran Metropolis.*

\* **Corresponding Author:** Associate Professor of Geography and Urban Planning, Tarbiyat Modares University, Tehran, Iran.

<http://dorl.net/dor/20.1001.1.16059689.1401.26.2.2.6>

<https://doi.org/10.2022/hsmssp.26.2.1>

ORCID: 0000-0001-5774-7154

[safarrahmati@modares.ac.ir](mailto:safarrahmati@modares.ac.ir)

## S

**Extended Abstract****Introduction**

Statistics show that the metropolises of Iran have always been dominated by the relations of accumulation and circulation of capital derived from oil revenues, so after 1973 oil revenues have led to modernization and new constructions. Therefore, with a change in oil revenues and the money injected into society, the amount of capital directed to the construction sector has increased, and since the 70s and 80s were the periods of high-rise construction in Tehran, in the 90s, the capital entered the era of commercialization. Evidence of this claim is the issuance of 370 construction permits for multi-purpose commercial complexes in the country between 1392 and 1393, most of which are located in the metropolis of Tehran. Thus, the severe recession in the housing market and the mass vacancies left in the hands of builders created the conditions for investors to target new markets for greater profit in the following years: commercialization and investment in the construction of large, multi-purpose shopping malls.

The metropolis of Tehran is becoming the city of "malls"; therefore, perhaps the first question that arises is what is the reason for the sudden pervasiveness of "large commercial malls and complexes" as an emerging phenomenon in Tehran? Why is a building like Megamall created to be a symbol of a city? Who decides where the image of the city and its meaning will go and change like this? On what basis is this change taking place? Why does it happen? Do certain classes form the image of the city? What do those who have the power to change the image of the city think? And what are they looking for? Is there any influential factor besides power, money, and profit? Should malls be accepted as one of the needs of citizens? What happens to the city when everything is defined around multi-purpose shopping centers, especially malls and megacities? Proponents of her case have been working to make the actual transcript of this statement available online. Defenders of Tehran Municipality keep saying that the government is the main ruler of the Supreme Council of Urban Planning and Architecture and the Article 5 Commission. Will these institutions get approval?

**Methodology**

The dominant strategy in this research is a qualitative strategy based on the problem defined in the researcher's mind. The research method is descriptive-explanatory with emphasis on critical discourse analysis method.

In this research, due to its qualitative nature, to meet the criterion of multidimensionality, we have used several methods to collect data, including observation, interview, and document review. In addition to face-to-face, remote, or email interviews, there are some ideas published by a number of other professionals (in the form of interviews, conversations, or lectures) in the press, due to the importance of these press conferences. Thirty interviews and conversations were analyzed and finalized.

The other part of the analysis is related to the meetings and lectures of the relevant experts, trustees, and university professors on the subject under study, the audio or video files of which have been published and is available on the Chaharrah website. Another important part is the radio conversations held on Radio Goftogoo and Radio Tehran networks about malls as well as density selling. Finally, published in the form of a book, the analysis of interviews and conversations with urban, economic, and political experts of the country about the city and planning has been analyzed in this research.

**Results and discussion**

A historical study of Tehran reveals that from a historical period and almost simultaneous with the change in the economic approach of the government towards the neoliberal economy, Tehran was considered as a potential commodity and formally assumed a role within the capitalist logic of the economy. Tehran is a city that has always been the target of various policies. Although these policies have acted on the body of the city, they have not had mere physical concerns. Political issues, capital turnover, inter-institutional relations, resource transfer, demographic considerations, etc. have all been realized through spatial and physical visualization, as the experience of three planning periods for the metropolis of Tehran, with fundamental and minor changes in planning regulations since the 1940s. It continued until the 90s. During this period, the planning regulations changed both as a result of the change in the approach and the proposed development pattern of urban plans, and as a

result of unmanaged management requirements and discretion of the agents responsible for planning and administration of Tehran.

At this time, in order to shrink its body, the government obliged the municipalities of the metropolises to finance themselves, so the municipality of Tehran, in order to finance the city, decided to find a way to earn money from within the city itself. According to the budget law of 1983, the budget of municipalities should be gradually reduced over three years. Following this plan, the municipal budget was drastically reduced until 1986, and the municipalities resorted to "compensating for this decrease in revenue by selling the excess building density in accordance with the approved criteria of comprehensive plans and dealing with land use change"; and its founder is none other than Gholam Hossein Karbaschi, the then mayor..

#### **Conclusion**

The results indicate that the predominant economic method of governing Iranian governments in recent decades has been based on the injection of economic rent in the form of development and current activities. The profitability of the non-productive circuit has encouraged the rent-seeking class to rebuild space in Iranian cities. In fact, the ruling states have become space-oriented, and in order to survive, they destroy the daily habits and old spaces that have arisen during the historical ups and downs through concrete abstractions. Then, they produce (mass housing or building residential-office towers in the 1980s) and reproduce (increase in commercialization and mushroom growth of malls and megaliths in the 1990s) new spaces.



## اقتصاد سیاسی خودکفایی شهرداری‌ها از مستغلات شهری تا مجتمع‌های بزرگ تجاری کلان‌شهر تهران

حسن بهنام‌مرشدی<sup>۱</sup>، صفر قائدرحمتی<sup>۲\*</sup>، عبدالرضا رکن‌الدین افتخاری<sup>۳</sup>،  
ابوالفضل مشکینی<sup>۴</sup>

۱. دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تربیت مدرس، تهران
۲. دانشیار جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تربیت مدرس، تهران
۳. استاد جغرافیا و برنامه‌ریزی روستایی، دانشگاه تربیت مدرس، تهران
۴. دانشیار جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تربیت مدرس، تهران

### چکیده

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۳/۲۹

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۸/۸

یکی از دیدگاه‌های قدرتمند که تحولات فضایی را از دیدگاه روابط سیاسی و قدرت مطالعه می‌کند، اقتصاد سیاسی فضا است که با انتقاد از روابط سرمایه‌داری، شکل‌گیری فضاها و تحولات آن را در راستای تسهیل روابط سرمایه‌داری بررسی می‌کند. به بیان دیگر، استراتژی‌های نئولیبرالی امروزه در روح‌وروان شهرها ریشه دوانده و در اغلب شهرها با مکانیزم‌های نظام سرمایه‌داری آمیخته است؛ این امر موجب بازتولید فضاهای شهری به صورت تنگاتنگ و تحت‌تأثیر نیروهای سیاسی و اقتصادی شده است، تا محملی برای تسهیل روابط سرمایه‌داری ایجاد شود. بنابراین، تولید فضا پدیده‌ای در راستای تحکیم روابط انباشت، گردش، سود و ... به‌عنوان مؤلفه‌های اصلی سرمایه‌داری است. از این رو، منطق اقتصاد سیاسی همواره به‌مثابه امری گریزناپذیر برای تبارشناسی هر نوع سوگیری پیرامون آینده شهری تهران مورد تأکید بوده است. آینده‌ای که تحت‌تأثیر دگرگونی فضای شهری قرار دارد، کلان‌شهر تهران را تبدیل به شهر «مال»‌ها کرده است. در نتیجه، این سؤال مطرح می‌شود که علت فراگیری یک‌باره «مال و مجتمع‌های بزرگ تجاری» به‌عنوان پدیده‌ای نوظهور در تهران چیست و فرایند شکل‌گیری آن چگونه است؟ راهبرد غالب در این پژوهش، بر اساس مسئله تعریف‌شده در ذهن پژوهشگر، راهبرد کیفی است. همچنین، روشی که در این پژوهش به کار گرفته شده است روشی توصیفی-تبیینی با تأکید بر روش تحلیل گفتمان انتقادی است. نتایج پژوهش حاکی از آن است که شیوه غالب اقتصادی حاکم بر دولت‌های ایران در چند دهه اخیر مبتنی بر تزریق رانت در قالب فعالیت‌های عمرانی و جاری بوده است. در واقع دولت‌های حاکم فضا را در جهت بقای خود، عادت‌های روزمره و فضاها را که در طول فرازونشیب‌های تاریخی به وجود آمده است، از طریق انتزاعات انضمامی از بین می‌برند؛ سپس فضاهای جدیدی را تولید (انبوه‌سازی مسکن و یا ساخت برج‌های اداری-مسکونی در دهه ۱۳۸۰ شمسی) و بازتولید (افزایش تجاری‌سازی و رشد قارچ‌گونه مال‌ها و مگامال‌ها در دهه ۱۳۹۰ شمسی) می‌کنند.

خودکفایی شهرداری‌ها، اقتصاد سیاسی فضا، مستغلات شهری، مجتمع‌های بزرگ تجاری (مگامال)، کلان‌شهر تهران

واژگان کلیدی:

## ۱. مقدمه

کلان‌شهرهای ایران همواره تحت سلطه روابط انباشت و گردش سرمایه حاصل از درآمدهای نفتی بوده است؛ به طوری که درآمدهای نفتی بعد از سال ۱۹۷۳ میلادی موجب مدرنیزاسیون و ساخت‌وسازهای جدید شده است (مدنی‌پور، ۱۳۸۱: ۹۸-۱۰۱). بنابراین، با تغییر درآمدهای نفتی و پول تزریق شده در جامعه، میزان سرمایه هدایت شده به بخش عمرانی افزایش می‌یابد. از آنجا که دهه‌های هفتاد و هشتاد شمسی دوران بلندمرتبه‌سازی در تهران بوده است، این شهر در دهه نود وارد دوران تجاری‌سازی می‌شود. شاهد این مدعا صدور ۳۷۰ پروانه ساخت مجتمع‌های تجاری چندمنظوره در سطح کشور، بین سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ است که بخش عمده آن در کلان‌شهر تهران بوده است (عصر ساختمان، ۱۳۹۶: ۲۴). در نتیجه رکود شدید در بازار مسکن و انبوه خانه‌های خالی که روی دست سازندگان مانده است، شرایطی را فراهم می‌کند که سرمایه‌گذاران در سال‌های بعد برای سود بیشتر بازارهای تازه‌ای را هدف قرار بدهند؛ این بازارها را می‌توان این‌گونه تعریف کرد: تجاری‌سازی و سرمایه‌گذاری برای ساخت مراکز تجاری بزرگ و چندمنظوره.

کلان‌شهر تهران در حال تبدیل شدن به شهر «مال‌هاست» از این رو، شاید نخستین سؤالاتی که مطرح شود این باشد که علت فراگیری یک‌باره «مال و مجتمع‌های بزرگ تجاری» به‌عنوان پدیده‌ای نوظهور در تهران چیست؟ وقتی همه‌چیز حول مراکز خرید چندمنظوره و به‌خصوص مال و مگامال تعریف می‌شود، برای شهر چه نتایج و عواقبی خواهد داشت؟ چرا در تهران تب مال‌سازی و برج‌سازی شکل گرفته است؟ مسئولیت این امر بر عهده چه کسی است؟ مدافعان شهرداری تهران همواره می‌گویند: دولت حاکم اصلی بر شورای عالی شهرسازی، معماری و کمیسیون ماده پنجم است. شهرداری در این نهادها یا حق رأی ندارد یا رأی آن در حداقل ممکن است؛ پس به چه علت تراکم‌فروشی یا صدور مجوز ساخت‌وساز فزاینده تجاری باید در این نهادها تصویب شود؟

## ۱-۱. مبانی نظری

### ۱-۱-۱. دیدگاه اقتصاد سیاسی فضا

یکی از دیدگاه‌های قدرتمند که تحولات فضایی را از دیدگاه روابط سیاسی و قدرت مطالعه می‌کند، اقتصاد سیاسی فضا است که با انتقاد از روابط سرمایه‌داری، شکل‌گیری فضاها و تحولات آن را در راستای تسهیل روابط سرمایه‌داری می‌داند. به بیان دیگر، استراتژی‌های نئولیبرالی امروزه در روح‌وروان شهرها ریشه دوانده و در اغلب شهرها با مکانیزم‌های نظام سرمایه‌داری آمیخته شده است؛ این امر موجب بازتولید فضاهای شهری به صورت تنگاتنگ و تحت تأثیر نیروهای سیاسی و اقتصادی شده است تا محملی برای تسهیل روابط سرمایه‌داری ایجاد شود. بنابراین، تولید فضا پدیده‌ای است در راستای تحکیم روابط انباشت، گردش، سود و غیره، به‌عنوان مؤلفه‌های اصلی سرمایه‌داری.

دیدگاهی که در این پژوهش مورد تأکید است متأثر از دیدگاه دیوید هاروی است. به اعتقاد وی اشکال فضایی به‌مثابه محیط اشیای بی‌جانی نیست که درون آن فرایندهای اجتماعی رخ بدهد، بلکه این اشکال، خود سرشار از فرایندهای اجتماعی است؛ همان‌گونه که فرایندهای اجتماعی به یک معنا فضایی است. هاروی متأثر از روش‌شناسی اثبات‌گرایی است. او دغدغه ایجاد

نظریه‌ای را دارد که تولید فضا در آن به‌گونه‌ای توضیح داده شود که نقش فضا در انباشت، گردش سرمایه و بازتولید نیروی کار به رسمیت شناخته شود. طبق این نظریه، انباشت سرمایه در زمینه‌های تاریخی و جغرافیایی به وقوع می‌پیوندد و فرم‌های خاص فضایی را به وجود می‌آورد (Harvey, 1973: 14).

#### ۱-۲. اقتصاد رانتی و سوداگری شهری

به‌اعتقاد هاروی<sup>۱</sup> (1985) سرمایه به‌منظور تسهیل ورود به بازار و خروج از آن، زمین را همچون کالای مبادله‌ای به یک شیء بی‌روح، بی‌تاریخ و کالایی قابل معامله در بازار تبدیل می‌کند. این نوع مواجهه با زمین ضمن اثرگذاری مستقیم در بازار مستغلات، زمینه خلق نوع جدیدی از فضا را متناسب با این روند فراهم می‌آورد؛ فضاهایی که نابرابری در ابعاد مختلف اجتماعی، اقتصادی و رفاهی ویژگی بارز آن‌هاست.

هاروی در اثر ماندگار خود شهری شدن سرمایه (Ibid) بیان داشت که فضاهای شهری از طریق چرخه انباشت سرمایه، بازتولید می‌شود. به‌اعتقاد هاروی چرخه انباشت سرمایه‌داری یک سیکل سه مرحله‌ای است که در چرخه اول مازاد تولید به وجود می‌آید. در این چرخه حجم انبوهی از تولید، سود، کارگر، کار و ... شکل می‌گیرد. انباشت سرمایه ناشی از این فرایند منجر به شکل‌گیری چرخه دوم می‌شود. در چرخه دوم محیط مصنوع تولیدی و مصرفی شکل می‌گیرد تا آن مازاد به گردش درآید و بتواند فزاینده‌گی چرخه اول را به گردش درآورد. در این مرحله چرخه اول بازتولید خواهد شد و در چرخه سوم ارتباط بین علم و تکنولوژی با تولید صورت خواهد گرفت که در راستای طبقاتی کردن جامعه و تقسیم فضایی کار است. در واقع نظام سرمایه‌داری، فضایی را تولید می‌کند که بازتولید آن در خدمت انباشت سرمایه قرار دارد. تأکید اصلی دیوید هاروی بر چرخه دوم است، یعنی جایی که ثقل اصلی گردش مداری سرمایه نام دارد. در چرخه دوم، جریان سرمایه به‌سوی دارایی‌های ثابت و تشکیل وجوه مصرف سوق پیدا می‌کند. برای تسهیل انتقال سرمایه و کار در راستای تشکیل دارایی‌های بلندمدت، بالأخص آن‌ها که محیط مصنوع را به وجود می‌آورد، باید مازاد سرمایه و کار در ارتباط با نیازهای مصرف و تولید جاری وجود داشته باشد (Ibid). بنابراین در جریان چنین فرایندی از شهری شدن سرمایه، هاروی بیان می‌کند که پس از تولید و فروش کالا، ارزش اضافی محقق‌شده بار دیگر در مدار مولد برای کسب دوباره ارزش اضافی و سود قرار می‌گیرد؛ این به‌معنای بازتولید گسترده یا توسعه مداوم تولید است؛ اما در تحلیل شهرهای ایران به‌دلیل وجود اقتصاد رانتی، هرگونه تحلیلی را باید از دیدگاه اقتصاد سیاسی فضا و دولت رانتی ارائه کرد. دولت رانتی در ایران، با وجود وابستگی به درآمد نفت و تورم ایجادشده به‌واسطه آن، به‌دلیل تضمین بقای خود و سازمان اقتصادی شهر ناگزیر می‌شود دیوان‌سالاری عظیمی را به وجود آورد. در نتیجه حجم دولت از نظر اقتصادی بزرگ می‌شود و در کنار آن بخشی از جامعه نیز به دولت وابستگی پیدا می‌کند. چنین جامعه‌ای فضای متناسب به خود را تولید می‌کند و انتظار می‌رود در چنین فضایی، حتی سرمایه‌داری نیز وابسته به دولت باشد. با توجه به قبضه قدرت و ثروت در دست دولت، ثبات اقتصادی نیز دچار بحران و غیرقابل پیش‌بینی می‌شود. از این‌رو سرمایه‌دار راه را در تبعیت از دولت می‌بیند و یا دست به سرمایه‌گذاری در زمین و مسکن می‌زند که به‌عنوان کالایی ثابت و مطمئن، محلی مناسب برای سرمایه‌گذاری است. چنین فرایندی در وهله نخست سبب شکل‌گیری گروه‌های پرنفوذ و به‌عبارتی قدرت‌های در سایه می‌شود و در وهله دوم به‌شکل‌گیری

1. Harvey

سوداگری زمین و تولید فضای شهر بر اساس منافع فردی و نه همگانی می‌انجامد. بنابراین اقتصاد مبتنی بر رانت سبب شکل‌گیری فضای خود می‌شود که بر ساختارهای اقتصادی، کالبدی، سیاسی و اجتماعی شهرها تأثیرگذار است. در بخش اقتصادی به دلیل ایجاد تورم سبب سوداگری زمین و ساختمان می‌شود. یکی از سازوکارهایی که نظام سرمایه‌داری سبب شکل‌گیری آن می‌شود «بورژوازی مستغلات» است. این بورژوازی به فضا خصلت «ارزش سوداگری می‌دهد و فضای شهر را به میل خود برای ارزش سوداگری سازمان می‌دهد» (اطهاری، ۱۳۹۴). بنابراین وجود رانت و به‌خصوص رانت زمین‌های شهری را می‌توان به‌عنوان یکی از ریشه‌های اصلی عدم توازن بین بخشی و قدرت‌گیری چرخه «مدار بازار مستغلات» علیه «مدار مولد کالاها و خدمات» دانست. شهر تهران به‌عنوان پایتخت کشور اولین مکانی بود که این تغییرات در آن اتفاق می‌افتاد. فرایند تغییر ماهیت فضای شهر در طول یک سده در دست دولت و عناصر وابسته به آن بوده است. شهر برای انباشت سرمایه و تسریع فرایند تولید، توزیع و مصرف در این مدت تغییرات زیادی کرده است و از **شهر-زندگی** به **شهر-سرمایه** و در نهایت به **شهر-کالا** تبدیل شده است. این نتیجه صدسال تلاش دولت در تولید فضا بوده است، چنانچه دولت با تأثیرگذاری زیادی در بعد بازنمایی فضا (فضای تصور شده) و برنامه‌ریزی انتزاعی شهر، کنترل فضا را در اختیار گرفته است و با فرایند تغییر زندگی روزمره، فضای زیسته و درک‌شده را نیز تحت تأثیر قرار می‌دهد.

بنابراین باید گفت قیمت نفت به‌عنوان متغیری مستقل، به‌ویژه در سال‌های اخیر، تأثیر شدیدی بر قیمت مستغلات به‌عنوان متغیری وابسته داشته است. این تأثیر در زمان‌های مختلف با توجه به بی‌سیاستی که دولت‌ها در پیش گرفته‌اند، کم یا زیاد بوده است. از این رو می‌توان افزایش بهای املاک و انباشت سرمایه در دست طبقه فرادست را حاکی از ضعف برنامه‌های دولت هشتم و نهم در زمینه متکی کردن کنش‌ها به بخش غیرمولد در راستای بقای سرمایه دانست. چنین راهبردی حاکی از ضعف اقتصاد است در جذب نکردن نقدینگی‌های کلان نفتی و سرازیر شدن ثروت به سمت املاک و مستغلات شهری؛ همچون برج‌های تجاری و مسکونی مناطق اعیان‌نشین. چنانچه هاروی نیز عقیده دارد شهرهای کنونی با تولید فضا به‌طور کلی و فضای شهری به‌طور خاص، به کسب‌وکار بزرگی در نظام سرمایه‌داری تبدیل شده است؛ چراکه این روش یکی از اصلی‌ترین شیوه‌های جذب مازاد سرمایه به شمار می‌رود و ارتباط قوی بین شهرسازی، انباشت سرمایه (ایجاد فضاها سوداگر و رانت) و شکل‌گیری بحران وجود دارد (Harvey, 2010).

## ۲-۱. پیشینه پژوهش

احسانی<sup>۱</sup> (۲۰۰۹) در مقاله خود با عنوان «بقا از طریق سلب مالکیت» روند شهرسازی، تملک اراضی و ساخت‌وساز شهری را پس از انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ تا ۱۳۸۱ دنبال می‌کند. نویسنده با نگاهی به تغییرات سیاسی عمده کشور در این دوران و تغییر در رویکردهای اقتصادی، روند گرایش‌های شهرسازانه دولت‌ها را توصیف کرده است. او نقش شهرداری، دولت و تصمیمات اقتصادی آن‌ها را مبنی بر مشارکت مردم در ساخت شهر و کسب درآمد از محل فروش تراکم و تغییر کاربری و ... در تغییرات ایجادشده شهرهای ایران و خصوصاً در تهران بررسی می‌کند. احسانی تا اواخر دهه هفتاد پیش می‌آید و با نقد سپرده شدن خط آسمان شهر که متعلق به همه شهروندان است، به‌دست طبقه خاصی و نیز فقیرتر شدن طبقه کارگر، نوک پیکان اتهام را به سمت

1. Ehsani



سیاست‌های دولتی در مورد تهران می‌گیرد. بیات<sup>۱</sup> (۲۰۱۰) در مقاله «تهران: شهر متناقض» به صورت کلی روند شهرسازی تهران از ابتدای پایتخت شدنش را بررسی می‌کند. او از ابتدای انتخاب تهران به عنوان پایتخت توسط آقامحمدخان تا سال ۱۳۸۸ روند شهری شدن تهران را به موازات تحولات اقتصادی و سیاسی و اجتماعی بررسی می‌کند. او هم مانند احسانی، نقطه تداخل اقتصاد و برنامه‌های شهری را از دوران سازندگی و ورود سیاست‌های اقتصادی دولتی به روند جهانی نئولیبرالی و خصوصی‌سازی می‌داند. وی معتقد است با وجود دوره‌های مختلف تغییراتی که بر تهران گذشته است، عمده تغییرات ایجاد شده در سیمای شهر از همین دوران سازندگی آغاز می‌شود و همچنان با سرعت در حال انجام است. اطهاری و یزدانی در مقاله «بورژوازی مستغلات: کژکاری جامعه، کژتایی شهر» (۱۳۸۷) و اطهاری در مقاله «اقتصاد شهری و اقتصاد شهر در ایران» (۱۳۸۹) نظریاتی در باب چگونگی شکل‌گیری بورژوازی مستغلات در ایران دارند که به واسطه تمرکزشان بر دوره تاریخی پس از جنگ و تأکید بر کژکارکرد شدن اقتصاد شهری از این تاریخ که نتیجه آن کژبافتی و کوژی فضای شهری است، با پژوهش حاضر هم‌داستان هستند. ایشان با تأکید بر واقعه خودکفایی شهرداری‌ها به عنوان نقطه عطفی در اقتصاد و تاریخ تهران و با مشخص کردن نقش دولت در تغییرات بازار مسکن با بخشش‌ها و تشویق‌ها و مصوبه‌های مختلف، مدیریت شهری و دولت را در وضعیت کژتاب تهران مسئول می‌داند.

### ۱-۳. روش پژوهش

راهبرد غالب در این پژوهش بر اساس مسئله تعریف شده در ذهن پژوهشگر، راهبرد کیفی است. روش پژوهش نیز توصیفی و تبیینی با تأکید بر روش تحلیل گفتمان انتقادی است.

گفتمان را می‌توان: «مفهومی از سخن دانست که به لحاظ نهادی یکپارچه شده است، تا جایی که کنش را نیز یکپارچه و پیشاپیش قدرت را اعمال می‌کند» (Wodak & Meyer, 2001: 34). به عبارتی گفتمان زبان نهادی شده است. دو کارکرد بر گفتمان مترتب است؛ اول اینکه روال یا «عملکرد اجتماعی» را برمی‌سازد و دوم اینکه در خدمت شکلی از «قدرت» است (Ibid).

در این پژوهش بنا به ماهیت کیفی آن برای برآورده کردن معیار چندبعدی‌سازی<sup>۲</sup> از چندین روش برای جمع‌آوری داده‌ها استفاده شده است؛ این روش‌ها عبارت است از مشاهده، مصاحبه و بررسی اسناد و مدارک. همچنین جهت نمونه‌گیری برای انجام مصاحبه‌های عمیق نیمه‌ساختاریافته از روش نمونه‌گیری گلوله برفی<sup>۳</sup> یا زنجیره‌ای (یافتن موردهای مدنظر از طریق افرادی که افراد مطلع را می‌شناسند) (Parker et al., 2019) استفاده شده است. نمونه‌گیری تا زمانی تداوم یافته که پژوهش به اشباع نظری<sup>۴</sup> و کفایت رسیده است. با هفت مصاحبه اشباع نظری حاصل شده و برای اطمینان بیشتر تا ۱۰ مصاحبه ادامه یافته است.

در کنار مصاحبه‌هایی که به شکل حضوری، غیرحضوری و یا از طریق ایمیل انجام شده است، تعداد دیگری از متخصصان ایده‌های خود را پیش از این (به صورت مصاحبه، گفت‌وگو یا سخنرانی) در مطبوعات انتشار داده بودند؛ لذا به دلیل اهمیت زیاد این مصاحبه‌های مطبوعاتی، تعداد ۳۰ گفت‌وگو و مصاحبه مورد تحلیل و بررسی نهایی قرار گرفت.

1. Bayat
2. Triangulation
3. Snowball Sampling
4. Theoretical Saturation



بخش دیگر تحلیل‌ها مربوط می‌شود به نشست‌ها و سخنرانی‌های کارشناسان و متولیان مربوطه و اساتید دانشگاهی، درباره موضوع مورد مطالعه که فایل صوتی یا تصویری آن در سایت چهارراه<sup>۱</sup> موجود است. همچنین یک بخش مهم دیگر گفت‌وگوهای رادیویی است که در شبکه رادیو گفت‌وگو و رادیو تهران حول مال‌ها و تراکم‌فروشی برگزار شده است. در نهایت مصاحبه‌ها و گفت‌وگوهای علمی با خبرگان شهری، اقتصادی و سیاسی کشور حول حوزه شهر و برنامه‌ریزی که به صورت کتاب چاپ شده است، مورد تحلیل این پژوهش بوده است.

اسناد و مدارک: سومین روش، استفاده از اسناد و مدارک به‌منزله داده بوده است.

## ۲. یافته‌ها

### ۲-۱. تراکم‌فروشی: تخطی از ضوابط ساخت‌وساز با توجیه نوسازی سریع تهران

از آغاز مشروطیت تا سال‌های اندکی پس از انقلاب، مقررات شهرسازی در ایران مانند دیگر کشورهای پیشرفته از تقدس برخوردار بود. مردم نیز از این مقررات تبعیت می‌کردند و این مقررات به فرهنگ عمومی جامعه تبدیل شده بود. اما با وقوع انقلاب ۱۳۵۷، تهران معاصر با دگرگونی‌های مهم شهری هم‌زمان شد. رشد کانون‌های فقیرنشین، ناتوانی در فرونشاندن و درونی کردن جنبش‌های سیاسی جوانان شهری، کشیده شدن پای تضادهای قومی به شهر و بالاخره تضادهای عمیق طبقاتی، همگی از دلایل وقوع انقلاب برشمرده شده است؛ این موارد در بستری شهری رخ داده است و به دلایل متعدد، تهران مرکز این تحولات بوده است (هورکاد، ۱۳۸۸: ۳۲-۵۱). بنابراین بعد از پایان جنگ هشت‌ساله ایران و عراق و تبعات خاصی که این موضوع در بخش‌های مختلف اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و ... به‌جای گذاشت، دولت وقت گمان می‌کند که هرچه را در اختیار دارد باید در راستای توسعه صنایع بزرگ، سدسازی، ساخت‌وساز و ... به کار گیرد. حتی عنوانی را که برای خود برمی‌گزیند «دولت سازندگی» است. با این گمان دولت در سال ۱۳۶۸ مصوبه‌ای را می‌گذراند که بر اساس آن اعلام می‌شود کلان‌شهرها باید خودکفا شوند. کسانی که این رویکرد را در پیش گرفته و این مصوبه را پیشنهاد داده بودند، تصور می‌کردند که بعد از خودکفایی مالی شهرها، از یک سو وابستگی اقتصاد به نفت کم خواهد شد و از سوی دیگر توسعه شهرها ممکن می‌شود. در مرحله بعد نیز کشور در مسیر پیشرفت گام برمی‌دارد (اطهاری، ۱۳۹۹).

بازسازی پس از جنگ با دو برنامه توسعه پنج‌ساله اتفاق افتاد. اولین برنامه (۱۳۶۸-۱۳۷۳) لاشی در جهت حل مشکلات نگران‌کننده رشد سریع جمعیت و نبود زیرساخت‌های کافی بود؛ در حالی که برنامه دوم (۱۳۷۳-۱۳۷۸) در راستای بهره‌وری مدیریت و برنامه‌ریزی شهری، خودکفایی شهرداری‌ها از طریق مالیات سرانه و نوعی از عدم تمرکز قدرتهای شوراها شهری بود (عربشاهی، ۱۳۸۲).

در این زمان دولت در جهت کوچک کردن بدنه خود، شهرداری‌های کلان‌شهرها را مکلف به تأمین هزینه‌های خود کرد. شهرداری تهران برای تأمین بودجه شهر، تصمیم گرفت راهی از درون خود شهر برای کسب درآمد پیدا کند. یکی از این راه‌ها این بود که طبق قانون بودجه سال ۱۳۶۲، بودجه شهرداری‌ها طی سه سال به تدریج کم شود. به دنبال این طرح تا سال ۱۳۶۵ بودجه شهرداری به شدت کاهش یافت و شهرداری‌ها برای «جبران این کاهش درآمد به فروش مازاد تراکم ساختمانی نسبت به

4. <https://chaharrah.tv/>

ضوابط مصوب طرح‌های جامع و معامله بر سر تغییر کاربری اراضی شهری روی آوردند» (خاتم، ۱۳۸۱: ۱۰۸). پایه‌گذار آن سیستم مدیریت شهری و در رأس آن، کسی نیست جز غلام‌حسین کرباسچی شهردار وقت.

«در سال ۱۳۶۷ و ۱۳۶۸ و سال‌های پس از جنگ شهرها خیلی گرفتار بودند و کشور با منابع مالی بسیار محدودی مواجه بود و بحث این مطرح بود که شهر را چگونه مدیریت کنیم و هم‌زمان بازسازی جنگ را انجام دهیم. در آن زمان ایده جابه‌جایی پایتخت مطرح بود که منابع فوق‌العاده زیادی می‌خواست و آن زمان امکان‌پذیر نبود. سؤال این بود که چطور تهران را با شرایط جدید تغییر دهیم تا آماده زندگی باشد. بحث این شد که برای تأمین منابع اجازه دهند تخلفات صورت گیرد تا به کمیسیون ماده ۱۰۰ برود و در واقع توافقی در این میان وجود داشت. این آغاز یک انحراف بسیار بزرگ از قانون و شروع همین جریان مشکلات در شهرداری تهران بود. وقتی دولت رسماً کار خلاف قانونی را تصویب و تأیید کند و مسیر خلاف قانونی را بپذیرد، بعد از آن دیگر هیچ سنگی روی سنگ بند نمی‌شود» (آخوندی، ۱۳۹۲).

سال ۱۳۶۸ کرباسچی برای پذیرفتن مسئولیت شهرداری تهران انتخاب شد و تهران به مرحله جدیدی از تاریخ خود ورود کرد. سیاست‌های مدیریت شهری و در رأس آن آقای کرباسچی در یک لحظه تاریخی خاص، تهران را وارد شرایط سرمایه‌ای و کالبدی ویژه‌ای کرد؛ اما مسئله شدن تهران از دوران کرباسچی آغاز نشد، کما اینکه نیروهای سوداگر شهری نیز که در کار زمین‌خواری و دست‌کاری مناسبات سرمایه‌ای شهر از طریق مستغلات بودند در آن دوران به وجود نیامدند. لحظه کرباسچی، محصول هم‌آیندی و مواجهه نیروها و مناسبات سوداگران مستغلات با اقتضانات سیاسی و اقتصادی دولت پس از جنگ بود؛ اما این نیروها و مناسبات بسیار پیش‌تر شکل گرفته و شهر را آماج خود قرار داده بود. حرکت تدریجی و پیشروی آرام سوداگری مستغلات در تهران، به ترفندها و تدابیر مختلفی ممکن شده است. سوداگری مستغلات توانسته است از طریق ایفای دو نقش توأمان له و علیه دولت‌های وقت، همواره خود را در شرایط آستانه‌ای حفظ کند. دولت‌های مختلف از بیش از نیم‌قرن پیش تاکنون، هرگز فهم درستی از سرشت این پیشروی آرام و طولانی سوداگری مستغلات در تهران نداشتند. آن‌ها نتوانسته بودند از حوادث و تحولات مهلک جان به در برند و به‌نحوی بطنی تهران را تکه‌تکه کنند و به فروش رسانند (وریج‌کاظمی و امیرابراهیمی، ۱۳۹۷: ۱۰۱).

شهرداری‌ها به‌دنبال کمبود منابع مالی، با تکیه بر مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری در ۱۳۷۶/۲/۷ که اخذ قسمتی از اضافه ارزش تراکم‌های بیش از ۱۲۰ درصد را برای شهرداری‌ها مجاز دانسته بود. همچنین ماده ۱ قانون شهرداری که جرائمی برای احداث اضافه‌بنای زائد بر آنچه در پروانه ساختمانی قید شده است، ساختمان‌های فاقد پروانه ساخت و عدم احداث پارکینگ تعیین کرده بود، امکان کسب درآمد از ساخت‌وساز و رای قوانین شهرسازی و برنامه‌ها را فراهم کرد و از این‌رو نیاز شهرداری تهران و وزارت مسکن و شهرسازی به داشتن منبع درآمدی بیشتر، منجر به وضع قوانین و مقرراتی شد که مطابق آن، با پرداخت مبالغ موردنظر شهرداری، امکان دخل و تصرف وسیع در کالبد شهری امکان‌پذیر می‌شد.

«به‌طور کلی کمک دولت به شهرداری‌ها زیاد نبود و بیشتر درآمد شهرداری توسط خود شهرداری بود؛ مثلاً در آن سالی که من شهردار شدم بودجه شهرداری ۵ میلیارد و ۶۰۰ میلیون تومان بود. در واقع ۷ میلیارد بود ولی آنچه توانستند تحقق

۱. ماده ۱۰۰ قانون شهرداری مصوب ۱۳۴۵، کمیسیونی را مرجع رسیدگی به تخلفات ساختمانی و دریافت جریمه از متخلفان قرار می‌دهد.

بدهند همین رقم بود. همان موقع کل کمک دولت ۲۰۰ الی ۳۰۰ میلیون بود؛ یعنی نزدیک ۵ درصد درآمد شهرداری. آن‌هم در پروژه‌های خاصی تأمین می‌شد؛ مثلاً آب‌های زیرزمینی» (کرباسچی، ۱۳۹۶).

به‌لحاظ هم‌آیندی شرایط، مراجعه به تاریخ تصویب این مقررات یا دست‌کاری در قوانین موجود قابل تأمل است. این تغییرات قانونی و ایجاد سازوکارهای متناسب با این سیاست به‌اصطلاح خودکفایی یا استقلال مالی، تنها در پرتو اضطراری قابل فهم می‌شود که سازمان برنامه و بودجه به‌تدریج تمایلی قاطع به کاستن از تعهدات بودجه‌ای به نهادهایی چون شهرداری، وزارت مسکن و شهرسازی و ... نشان می‌دهد. این تغییرات قانونی با آنکه به‌ظاهر تغییراتی مثبت در جهت مدرن شدن ساختار برنامه‌ریزی کالبدی شهر تهران بود، اما در واقع محصول نیازهای مالی شهرداری و وزارت مسکن و شهرسازی بود که سازمان برنامه و بودجه با سیاست‌گذاری‌های خود به آن دامن زده بود.

با فروش تراکم مازاد ساختمانی و دریافت عوارض در جهت تغییر کاربری اراضی، شکلی از مقررات‌زدایی در سیستم ساخت‌وساز تهران پا گرفت و دست‌اندازی به مقررات طرح جامع که مصوب شورای عالی شهرسازی بود، آغاز و چوب حراج به این مقررات زندگی‌بخش زده شد. از آن هنگام تاکنون همان اراده شوم در شهرداری تهران همچنان برقرار است.

«تصویب برخی از مقررات همانند تبصره ۴۶ قانون بودجه، تبصره ۱۹ بند "د" قانون بودجه سال ۱۳۶۹ و سیاست‌های وزارت مسکن و شهرسازی یکی دیگر از علل عدم رعایت طرح تفصیلی شهرهای بزرگ می‌باشد. در تبصره ۱۹ بند "ج" از قانون بودجه ۱۳۶۹ آمده است: خزانه‌داری کل، مکلف است وجوهی را طبق قوانین و مقررات مربوط توسط وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی به‌نام شهرداری وصول و در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌گردد. جهت تأمین خودکفایی و تقسیم شهرداری‌ها در اختیار وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها) قرار دهد. همچنین تصویب مصوبه مورخ ۱۳۷۸/۱۰ شورای عالی شهرسازی و معماری موضوع ضوابط جلوگیری از افزایش محدوده شهرها و تشویق شهرداری به عمومی‌سازی و تأکیدات قانون برنامه سوم به انبوه‌سازی و حمایت بی‌رویه از آن از عوامل مهم تشویق شهرداری به فروش تراکم و عدم رعایت اصول شهرسازی است و حذف آن خلاف بین مصوبه شماره ۱۶۰۳-۱۲-۱۳۷۱/۲/۱۲ رئیس‌جمهور پیرامون تعرفه عوارض حذف پارکینگ و اصلاحات بعدی است و نشانگر نقض مقررات و اصول شهرسازی است» (حاجی‌نوروزی، ۱۳۸۵).

بنابراین با فروش تراکم، ظرف ۴ سال درآمد شهرداری ۱۰ برابر شد و بودجه توسعه‌ای شهر رشد ۲۰ برابری کرد. بیش از سه‌چهارم این درآمد محصول اخذ عوارض از ساخت‌وسازهای تجاری و مالیات شهرداری بر دارایی‌های غیرمنقول بود و یک‌چهارم دیگر از محل ارائه تسهیلات شهری، فروش طرح ترافیک و مالیات بر مستحقات تجاری به دست می‌آمد (Ehsani, 2019: 23). شگفت آنکه هنگام آغاز تجاوز به مقررات شهرسازی، دریافت وجوهی که ناشی از جرم است، درآمد شمرده می‌شود. چنانچه کرباسچی در گفت‌وگو با روزنامه اطلاعات در ۱۱ مرداد ۱۳۷۵ در توجیه کارنامه خود بیان می‌کند: «تهران در سال ۱۳۶۸ سالانه ۶ میلیارد تومان درآمد داشته که این در سال ۱۳۷۵ به ۲۰۰ میلیارد تومان رسیده است» (کاشانی، ۱۳۹۵).

ایشان با چنین تفکری، این افزایش درآمد را به‌پای مدیریت درخشان خود می‌نویسد، ولی آنچه برای همگان مبرهن است اینکه درآمدهای ادعایی فوق چیزی نیست جز تراکم‌فروشی و تجاوز به حقوق مردم و امکانات گران‌بهای شهر که با سرمایه‌گذاری‌های بزرگ دولت‌ها ایجاد شده است.

بنابراین برای شهرداری‌ها به‌مرور مسئله فروش تراکم، تغییر کاربری و اخذ جریمه‌های تخلفات ساختمان‌ها به‌عنوان منابع مالی سهل‌الوصول مورد توجه قرار گرفت و زمینه‌ای فراهم شد که رویکرد شهرداری‌ها به ضوابط و مقررات خود، رویکردی اقتصادی شود (کامیار، ۱۳۹۵: ۱۶۰). لذا ضوابط و مقررات شهرسازی، نظام کالبدی و فضایی شهر را تعریف می‌کند و به همین جهت، همه عواملی را که در شهر به‌عنوان فعالیت‌های شهری عینیت می‌یابد (شامل فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و غیره) تحت تأثیر خود قرار می‌دهد.

تغییر کاربری اراضی، یعنی تغییر در نوع و استفاده از زمین که لزوماً تغییر در سطح زمین نیست، بلکه تغییر در تراکم و مدیریت زمین را نیز شامل می‌شود. این تغییرات نتیجه فعل و انفعالات پیچیده عوامل متعددی نظیر سیاست، مدیریت، اقتصاد، فرهنگ، رفتار انسانی و محیط است. در حقیقت توان و امکان رشد شهر و شهرنشینی را به‌عنوان مهم‌ترین شاخص توصیف‌کننده تغییر کاربری اراضی می‌توان محسوب کرد (Marcotullio, 2001: 1). در ایران نیز یکی از ارکان مدیریت شهری که می‌تواند کاربری‌ها را کنترل نماید کمیسیون ماده پنج است که در قالب تعدادی قوانین و مقررات اقدام به این امر می‌کند.

کمیسیون ماده پنج شهرداری تهران، محصول اصلاح همین تبصره قانونی است. در ارتباط با کمیسیون ماده پنج تلقی رایجی وجود دارد که این کمیسیون در بدو امر، نهادی انتظام‌بخش و شفافیت‌ساز بوده است که در ادامه راه کژدیسه می‌شود. این تعبیر تنها تا حدی صحیح است؛ چراکه مطالعه شرایط امکان این کمیسیون نشان می‌دهد که کمیسیون ماده پنج بیش از آنکه محملی برای هماهنگی فرابخشی در برنامه ساخت‌وساز شهری باشد، اهمی برای مشروع کردن درآمدزایی از طریق بخشودن جرائم ساخت‌وساز شهری در تهران بوده است. اثبات این مدعا دشوار نیست. پس از تصویب قانون تأسیس کمیسیون ماده پنج شهرداری تهران، شورای عالی شهرسازی و معماری مصوبه‌ای را ابلاغ کرد که دال تهی واقعیت کمیسیون ماده پنج را پر کرد. این مصوبه «ضوابط منطقه‌بندی و تعیین تراکم‌های ساختمانی و کاربری اراضی در طرح‌های توسعه شهری» نام داشت و در هفتم اردیبهشت ۱۳۶۶ به تصویب رسید. یک بار دیگر نیاز به تأکید است که این قانون دقیقاً در میانه دهه ۱۳۶۰ تصویب شد و ملازمت تنگاتنگی با طرح دولت برای خودگردانی سیاست‌های ساخت‌وساز در کشور داشت.

«درآمد حاصله از فعالیت‌های اقتصادی در ساختمان‌های شهری» نام پرطمطراقی است که بر این سازوکار گذاشته شده بود. استناد به تبصره بند هشت ماده ۴۵ قانون شهرداری‌ها نیز بیش از آنکه شفاف‌کننده این مصوبه باشد، به ابهامات بیشتر دامن می‌زند. ماده ۴۴ درباره حدود وظایف انجمن شهر (شورای شهر) بود و در بند هشت «تصویب لوایح برقراری یا القای عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن» را در حدود وظایف انجمن شهر دانسته بود؛ مشروط بر آنکه وضع عوارض هر شهر نباید تأثیر سوئی در اقتصاد عمومی کشور و رواج صادرات یا نشوونمای صنایع داخلی داشته باشد. در مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری نه تنها هیچ اشاره‌ای به حدود وظایف شورای شهر نشده بود، بلکه در بند دوم مصوبه، پایه سازوکاری گذاشته می‌شد که شهر را تماماً به ابژه مبادلات پولی و مالی بدل می‌کرد.

با استناد به قانون شورای عالی شهرسازی و معماری، اساساً چنین وظایفی نمی‌توانست متوجه کمیسیون ماده پنج باشد. کمیسیون بنا بود تغییرات طرح جامع و تفصیلی را مورد بررسی قرار دهد. منظور از تغییرات طرح جامع و تفصیلی، موارد پیش‌بینی نشده و کلی مرتبط با این طرح‌ها بود؛ نه تبدیل شدن کمیسیون ماده پنج به نوع جهش‌یافته‌ای از کمیسیون ماده ۱۰۰ که به جای

بخشودن تخلفات کوچک ساختمانی در ازای دریافت عوارض، بناست با دریافت عوارض از تخلفات بزرگ در سطح پهنه‌بندی شهری چشم‌پوشی کند.

این مصوبه، کمیسیون ماده پنج را به‌صورت بطئی، تدریجی و البته عمیق و همه‌جانبه در همان مقام قرار می‌داد تا از تخلفاتی که فراتر از دخل و تصرف‌های ساده در داخل ملک می‌شد، چشم‌پوشی کند. این مصوبه به‌طرز حیرت‌آوری دربارهٔ حدود و ثغور موافقت با تغییر کاربری‌ها و افزایش تراکم ساختمانی ساکت بود. تنها به این مسئله اشاره شده بود که در بررسی درخواست‌ها باید «اساس طرح جامع و توازن و تناسب شهر» رعایت شود و منظور از آن «رعایت حدود و سقف‌های کلی است» (نوریان و شریف، ۱۳۸۲: ۲۰۵-۲۰۴).

در مورد شهرداری تهران، سیاست فروش تراکم مازاد با همین منطقی شروع به کار کرد. وجههٔ منطقی بخشیدن به ساخت‌وسازهایی که خارج از قوانین شهرسازی و برنامه‌های جامع و تفصیلی ساخته می‌شد، با دریافت جریمه از آن‌ها با توجیه تأمین اعتبارات لازم برای شهرداری، شهر را به کالایی قابل‌مبادله و با ارزش مبادله‌ای تبدیل کرد. شهرداری برای اعمال بی‌چون‌وچرای این قاعدهٔ جدید، موانع اندک پیش‌رویش را به‌شکلی برداشت. برای مثال در سال ۱۳۶۸ مصوباتی در کمیسیون ماده پنج که سرپرست آن خود شهردار بود و هیچ نهادی مثل شورای شهر بر عملکردهایشان ناظر نبود، به تصویب رسید که طی آن اختیاراتی به شهرداری تفویض شد که علاوه بر غیرقابل‌انتقال بودن، بعضاً از حوزه اختیارات خود کمیسیون ماده پنج هم خارج بود (دهقانی محمدآبادی، ۱۳۹۵).

از آن جهت که این تفویض اختیار و جزئیاتش، با توجه به مورد اصلی پژوهش و نقطهٔ شروع تاریخ تهران امروز، اهمیت زیادی دارد، بخشی از متن دادنامه شکایت دیوان عدالت اداری از کمیسیون ماده پنج، به‌صورت مستقیم نقل می‌شود:

«کمیسیون ماده پنج قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران طی مصوبه‌های شماره ۹۰ مورخ ۱۳۶۸/۴/۱۱ و شماره ۱۰۰ مورخ ۱۳۶۸/۷/۲۳ اختیاراتی از جمله ایجاد، حذف و تغییر محل یا تقلیل عرض گذرهای طرح تفصیلی؛ تغییر و تبدیل کلیه کاربری‌های مسکونی، صنعتی، تجاری، اداری به کاربری خدماتی (ورزشی، فضای سبز و تجهیزات شهری) و خدمات شهری (آموزشی، بهداشتی، فرهنگی، مذهبی و غیره) و همچنین اختیارات تصمیم‌گیری نسبت به ارتفاع ساختمان بیشتر از مقررات ملاک عمل از نظر هماهنگی با مجاورین و عوارض زمین با حفظ تراکم طرح تفصیلی را به شهردار تهران تفویض می‌نماید و سرانجام مصوبه شماره ۱۳۰ مورخ ۱۳۶۸/۱۲/۱۳ کمیسیون ماده پنج مقرر می‌دارد که شهردار تهران بر اساس مصوبه جلسه مورخ ۱۳۶۶/۲/۷ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران اقدام نماید و در مورد بند دوم مصوبه مذکور شهردار تهران مجاز است به تشخیص خود و یا کمیسیونی که اعضای آن را انتخاب خواهد کرد موارد را رسیدگی و اتخاذ تصمیم نماید و همچنین شهردار تهران مجاز است در مواردی که تشخیص می‌دهد نسبت به تعیین تراکم (بر اساس نفر در هکتار) و تغییر نوع استفاده در مناطق مختلف با ملحوظ داشتن حقوق شهرداری تصمیم‌گیری نماید.»

بنابراین آنچه از این دادنامه استنباط می‌شود این است که شهرداری با تصویب مصوبات مذکور در ابتدای شروع کارش در خود کمیسیون ماده پنج و تفویض وظایفی از کمیسیون به شهرداری و همچنین ارائهٔ اختیاراتی خارج از حوزه هر دو نهاد، شرایطی را به مدت ۱۰ تا ۱۲ سال برای تهران فراهم می‌کند که اختیار اعطای همهٔ انواع مجوز ساختمانی از مجاز تا غیرمجاز به

خود شهرداری و شهرداری مناطق سپرده شود؛ آنچه هنوز هم به صورت عرفی و خارج از قانون در بسیاری از مناطق اتفاق می افتد.

در نیمه اول دهه اول ۱۳۷۰ شهرداری به آسانی توانست از طریق فروش تراکم مازاد ساختمانی منابع مالی کلانی را به دست آورد. لذا تعداد و مساحت پروانه‌های ساختمانی منابع مالی کلانی را به دست آورد و بر همین اساس تعداد و مساحت پروانه‌های ساختمانی تا سال ۱۳۷۵ افزایش پیدا کرد و تهران شاهد کارگاه‌های عظیم سرمایه‌گذاران ساختمانی و کارهای عمرانی شهرداری شد. در این میان روند اعطای مجوز به ساخت‌وسازهای بلندمرتبه باعث سلب مالکیت فردی و حقوق شهروندی بسیاری از شهروندان و باعث شکایت آن‌ها علیه شهرداری در دیوان عدالت اداری شد. نهایتاً دیوان عدالت اداری اعطای مجوز ساختمانی از طریق فروش تراکم را غیرقانونی اعلام کرد که در تاریخ ۱۳۷۳/۱۱/۱۷ در روزنامه رسمی شماره ۱۴۵۴۶ منتشر شد (کاشانی، ۱۳۷۷: ۱۹)؛ اما این حکم دادگاه نیز نتوانست جلوی فروش تراکم ساختمانی را در شهرداری بگیرد.

در چارچوب بندهای ۳۴ و ۳۵ قانون نظام‌مهندسی ساختمان، وزارت مسکن و شهرسازی توانست از طریق رأی دادگاه اجرای ساخت برخی از برج‌ها را متوقف کند و غیرقانونی بودن اقدام فروش تراکم ساختمانی توسط شهرداری را رسماً اعلام نماید؛ اما شهردار وقت به اقدامات خود ادامه داد، تا حدی که وزیر کشور وقت در خرداد ۱۳۷۵ و وزیر مسکن و شهرسازی وقت در شهریور همان سال، نسبت به اقدامات غیرقانونی شهرداری کتیباً به رئیس‌جمهور اعتراض کردند (همان: ۱۸).

سیستم مدیریت شهری دوران کرباسچی برای اجرای بی‌دغدغه سیاست خودگردانی اقتصادی تهران، باید بر دو عامل مهم «عمومی و توده‌وار کردن رانت» و «ایجاد تعادل نسبی و موقتی میان هزینه و خدمات عمومی شهری» غلبه می‌کرد. او در وهله نخست باید بیش از پیش رانت‌های مربوط به مستغلات شهری را پوپولیزه و متکثر می‌ساخت تا حس انحصار مزایای ساخت‌وساز شهری به گروهی خاص را از میان بردارد. البته این به معنای آن نبود که مزایای خاص و بیشتری به برخی مؤسسات و نهادهای دولتی و حکومتی تعلق نمی‌گرفت، اما «حس انحصاری بودن رانت مستغلات» نباید به وجود می‌آمد. یزدانی بیان می‌کند: «در جوامعی که رانت جویی توده‌وار حاکم است، آگاهی، حساسیت عمومی و خواست عمومی برای کاهش رانت به حداقل می‌رسد. در این شرایط، هزینه‌های سیاسی و اجتماعی تولید رانت برای نهاد مدیریتی نیز به حداقل می‌رسد» (یزدانی، ۱۳۸۲: ۱۴). «رانت‌جویی توده‌وار» تنها زمانی می‌توانست از شکل آشوبناک و هرج‌ومرج‌گرایانه خارج و به قاعده تبدیل شود که اصول، معیارها و سازوکارهایی برای آن طراحی گردد که به لحاظ صوری منطقی و به اندازه کافی دسترس‌پذیر باشد. به بیان بهتر، باید جامعه‌ای بوروکراتیک بر تن این رانت جویی توده‌وار دوخته می‌شد تا تمایلات سودایی مردم عادی برای ساخت‌وساز، در تضاد با سوداگری مستغلات قرار نگیرد و هر دو در کنار یکدیگر، منابع درآمد شهرداری تهران باشد (وریچ‌کاظمی و امیرابراهیمی، ۱۳۹۷: ۱۳۹)؛ بنابراین توسعه فضاهای عمومی در شهر، تنها در شرایطی ممکن بود که جهش بودجه عمرانی از طریق جهش تصاعدی درآمدهای شهری جبران شود. جهش تصاعدی درآمدهای شهری، با تکیه بر دو اهرم کلیدی عوارض و مالیات میسر بود؛ اما وصول عوارض و مالیات به صورت عادی با جهش تصاعدی رویه‌رو نمی‌شد، مگر آنکه زمینه سیاسی، فرهنگی، اقتصادی و روانی لازم برای آن فراهم شود.

سیاست وصول مالیات در دوران مدیریت شهری کرباسچی، صنایع، مراکز تولیدی و کسبه سستی را تحت فشار گذاشت و تضعیف کرد، اما از آنجا که سیاست سخت‌گیرانه دریافت مالیات نمی‌توانست به صورت گسترده‌تری اجرا شود، شهرداری در رابطه با مسائلی که با عموم شهروندان در ارتباط بود، به سمت راهکار دیگری رفت و آن دریافت پول (عوارض) در ازای

مشروعیت بخشیدن به امتیاز رانته بود. از آنجا که جامعه حساسیت زیادی نسبت به افزایش مالیات و عوارض پایدار و متعارف شهری داشت و در عرف جامعه، افزایش مالیات نشانه‌ای از تعدی دولت به حقوق مردم دانسته می‌شد و به نارضایتی اقتصادی دامن می‌زد، باید به تعبیر فردین یزدانی (۱۳۸۲: ۱۵) «یک دستگاه تولید و توزیع رانت» ایجاد می‌شد که نه از طریق اجبار، بلکه از طریق برانگیختن، سودایی کردن و آن شکل از کسب رضایتی که در سیاست‌های هژمونیک رایج است صورت گیرد (وریچ کاظمی و امیرابراهیمی، ۱۳۹۷: ۱۳۹-۱۴۰).

تمرکز محض روی برج‌سازی، دوباره شائبه انحصاری شدن شهر و رانت شهری را به وجود می‌آورد. ذهنیت عمومی نیز نسبت به برج‌سازی منفی بود و اگر شهرداری تمام انرژی خود را صرف برج‌سازی می‌کرد، عملاً از پیش شکست خورده بود. مخالفان سیاسی شهرداری تهران نیز عموماً بر همین مسئله برج‌سازی تأکید می‌کردند و می‌کوشیدند مسئله نابرابری و فساد را که برج‌سازی در تهران ایجاد کرده است، دلیلی بر رانته شدن دستگاه مدیریت شهری برشمارند. آن‌ها ناخواسته همان اشتباهی را می‌کردند که شهرداری نه تنها نسبت به آن بی‌میل نبود که از تقلیل سوء تأثیرات تراکم‌فروشی به برج‌سازی خرسند هم می‌شد. شهرداری برای تداوم روند سیاست‌هایش، علاوه بر استفاده از اهرم دریافت عوارض افزایش تراکم برای برج‌سازی، به سمت دریافت عوارض افزایش تراکم برای ساختمان‌های به اصطلاح «میان‌مرتبه»، یعنی ساختمان‌های مسکونی چهار تا هفت طبقه رفت. تفاوت برج‌های ۲۰ طبقه با ساختمان‌های چهار تا هفت طبقه در این بود که دیگر الزامی به حضور سرمایه‌داران بزرگ، پیمانکاران صنعتی یا در اختیار داشتن قاره‌های بزرگ زمین نبود.

پس از تشکیل اولین دوره شورای شهر، وزارت مسکن با مصوبات ۲۶۹ (۱۳۷۶) و ۳۲۹ (۱۳۷۹) فروش تراکم در تهران در سطحی وسیع‌تر از گذشته تجویز شد. به این ترتیب، تراکم اضافی در سراسر تهران برای احداث ساختمان‌های تا هفت طبقه به حراج گذاشته شد. لذا طی این دوره، کمیسیون ماده ۱۰۰ به‌عنوان نهاد زیرمجموعه شهرداری، هم‌زمان با تقاضای شهرداری در کسب درآمد و رواج فروش تراکم به‌عنوان کالایی قابل خرید و فروش، تبدیل به اهرم فشار شهرداری به متقاضیان تراکم بیشتر و کاربری‌های سودآور برای توافق با قیمت فروش تراکم و کاربری شد. به این ترتیب، خود به‌طور غیرمستقیم مشوق بروز تخلفات ساختمانی برای اخذ جریمه و کسب درآمد بیشتر از ساخت‌وسازهای شهری شد. مصوبات ۲۶۹ وزارت مسکن و مصوبه ۳۲۹ در تداوم سیاست فروش تراکم و فروش تراکم سیار، تبدیل شد به برهه‌های مجوز استفاده از فضای بالای املاک و اوراق بهادار قابل خرید و فروش در بازار (مهندسین مشاور دیارگاه، ۱۳۸۹: ۶۹). در این دوره ضوابط را به کالایی برای فروش و کمیسیون ماده ۱۰۰ به اهرم فشار بر متقاضیان تراکم و کاربری و پیروزی شهرداری در فرایند چانه‌زنی خرید ضوابط تبدیل کرد به این ترتیب، در این دوره با افزایش تقاضای ساخت‌وساز و صدور پروانه، تعداد زیادی تخلفات ساختمانی به کمیسیون ماده ۱۰۰ گزارش شد (سرخیلی و همکاران، ۱۳۹۶).

این مصوبه حتی پا را از این هم فراتر گذاشت و تغییر کاربری از مسکونی به تجاری و اداری را تنها با قید بسیار سهل‌گیرانه «تأمین ۸۰ درصد پارکینگ ساختمان با کاربری جدید» به رسمیت شناخت. آن‌ها که این مصوبه را می‌گذرانند احتمالاً از اینکه با

۱. ۱۳۷۶/۸/۷؛ بر اساس این مصوبه، تعیین تراکم و طبقات تا هفت طبقه به دو عامل عرض معبر و مساحت زمین بستگی دارد.

۲. ۱۳۷۹/۱۱/۱۵؛ افزایش تراکم در معابر با عرض کمتر از شش متر ممنوع و افزایش طبقات بر حسب مساحت قطعه از پنج به سه طبقه محدود می‌شود.



این کار خود جلوی برج‌سازی را می‌گیرند احساس خرسندی می‌کردند، اما خرسندی اصلی برای شهرداری بود که می‌توانست جامه‌مبدل برج‌سازی را از تن تراکم‌فروشی بیرون آورد.

نکته بااهمیت این مصوبه، گنجاندن بندی در درون آن بود که بقای مصوبه را تا زمان تصویب و اجرایی شدن طرح تفصیلی به تعویق می‌انداخت. آن‌ها که تحولات مربوط به تدوین طرح جامع و تفصیلی جدید برای تهران را تعقیب کرده بودند، می‌دانستند که خود شهرداری تمایلی به اجرای طرح جامعی که وزارت مسکن و شهرسازی تهیه کرده بود، ندارد و طبعاً در چنین شرایطی اجرایی شدن طرح تفصیلی امری محال است. در نتیجه، مصوبه ۲۶۹ میخ تراکم‌فروشی را چنان محکم بر تابوت تهران کوبیده بود که دست‌کم تا یک دهه بعد از آن نیز امکان قانونی لغو آن مهیا نمی‌شد. مشهودی در انتهای مقاله‌ای که چند سال بعد در این مورد نوشت، چشم‌انداز این میراث آسیب‌زا را این‌گونه توصیف کرد: «حال با این پیشینه و علاقه شدید شهرداری تهران به مصوبه ۲۶۹ و اینکه این مصوبه با تهیه طرح تفصیلی ملغی می‌شود، دیگر تا ابد نباید انتظار تهیه طرح تفصیلی را از سوی شهرداری تهران داشت. طرح‌های موجود هم بی‌اثر می‌شود و ما باید در انتظار مرگ برنامه‌ریزی شهری در تهران باشیم» (مشهودی، ۱۳۸۰: ۴۴).

در سال ۱۳۸۰ شهردار وقت شهر تهران دستور توقف فروش تراکم مازاد را در هفت منطقه شمال شهر صادر کرد (قدمی و همکاران، ۱۳۹۲: ۹۱). در سال ۱۳۸۲ به‌منظور تحقق اهداف طرح مجموعه شهری تهران، جلوگیری از توسعه بی‌رویه شهر تهران و رعایت سقف جمعیتی مصوب، شورای عالی شهرسازی و معماری، اصلاحیه ضوابط مصوبه ۳۲۹ را از طریق تقسیم محدوده قانونی تهران به چهار پهنه «شمال محور همت»، «محور همت تا محور انقلاب‌آزادی»، «محور انقلاب‌آزادی تا جاده ساوه و امتداد شوش» و «جنوب جاده ساوه و امتداد شوش» ارائه کرد. مطابق این مصوبه، واگذاری تراکم مازاد بر ۱۲۰ درصد (تا حداکثر ۶۰ درصد) با توجه به مساحت قطعات زمین و عرض گذر مجاور در پهنه‌های مختلف اعمال شد.

با آغاز دوران نوین شهری تهران، بورژوازی مستغلاتی در تهران شکل گرفت که در ابتدای امر به‌دلیل غفلت‌ها و شتاب‌زدگی دولتمردان با یافتن منبع جدید درآمدی و سپس به‌صورت خودآگاه، یعنی ظهور و نفوذ یک جناح قدرتمند بورژوازی در دولت دنبال شد. به عقیده اطهاری و یزدانی (۱۳۸۷) این بورژوازی به کژکارکرد شدن اقتصاد دامن زده است و با بیرون راندن بورژوازی مولد از چرخه سرمایه، به‌جای ارزش مصرفی، خصلت ارزش‌داری به شهر می‌بخشد. این در حالی است که دولت و شهرداری با مصوبات قانونی و ارائه وام‌های تشویقی و بالا بردن تراکم جمعیتی، این طبقه جدید شهری را قدرتمندتر می‌کند. همین روند طی سال‌ها بعد نیز کم‌وبیش ادامه دارد.

پس از احمدی‌نژاد، در سال ۱۳۸۴ محمدباقر قالی‌باف با رأی شورای شهر دوم، شهردار تهران شد. او سعی کرد سیاست‌های مدیریتی دوران کرباسچی را دنبال کند و بسیاری از پروژه‌های ناتمام او را تکمیل کرد؛ مانند ساخت مجتمع‌های فرهنگی، بزرگ راه‌ها، پروژه مترو تهران و برج میلاد.

مهم‌ترین بخش طرح جامع که در موارد اجرایی بیشترین ارجاع به آن می‌شود، پهنه‌بندی سطح شهر به چهار پهنه اصلی «سکونت»، «فعالیت»، «مختلط» و «حفاظت» است که در طرح تفصیلی به‌طور کامل در همه مناطق تهران مشخص شده است. این پهنه‌ها میزان تراکم مجاز ساختمانی، کاربری زمین‌ها و در نتیجه ارزش زمین‌ها را مشخص می‌کند و زمینه‌ای می‌شود برای دادوستدهای آتی شهرداری با صاحبان اراضی.

طرح تفصیلی نزدیک‌ترین طرح و سند شهری به آن چیزی است که کالبدی می‌شود و شهر را می‌سازد. این طرح ساختار شهر را دیکته می‌کند و تصویر شهر را در آینده بر می‌سازد. طرح تفصیلی تهران قرار بود پس از سال‌ها تهران را در چارچوب قانون قرار دهد و شاکلای مهندسی شده برایش تعیین کند؛ اما فرایند تهیه آن به اندازه‌های طولانی شد و تعداد دفعات بازنگری و جرح و تعدیلش به قدری زیاد بود که در نهایت طرحی که پس از ده سال به‌عنوان الگوی ساخت‌وساز تهران قرار گرفت، تنها فایده اش وجهه قانونی بخشیدن به امکان فروش شهر بود. شهری مثل تهران که هر روز در حال شدن و تغییر مداوم است، طرح تفصیلی با مطالعات ده سال گذشته برایش تاریخ محسوب می‌شود؛ اما ایرادی که با بررسی طرح تفصیلی می‌توان به‌صورت کلی بر آن وارد کرد میزان قابل‌توجهی از ابهامات و نواقص است. جالب‌ترین نکته در بررسی بندهای طرح تفصیلی قاطع نبودن هیچ‌یک از محدودیت‌ها و قوانین است. هریک از مواد و بندهای طرح تفصیلی که قرار بوده است قانونی محدودکننده باشد، تبصره‌هایی دارد که هر ناممکنی را با طرح توجیهی و تصویب کمیسیون ماده پنج ممکن می‌کند. آنچه در اینجا رخ می‌دهد، ناقانون شدن طرح تفصیلی است؛ بدین معنا که هیچ خط قرمزی برای ساخت‌وساز در تهران وجود ندارد اگر به تصویب کمیسیون ماده پنج برسد. طرح تفصیلی جدید تهران نقش کمیسیون ماده پنج را که نهاد تصمیم‌گیرنده در رابطه با پروژه‌های خاص است بسیار پررنگ کرده است. در عمل استفاده از اختیارات کمیسیون ماده پنج بدون شفافیت و پاسخ‌گویی و فساد مالی رایج در شهرداری‌ها در زمینه صدور جواز ساختمان و مجوزهای پایان کار، هم موجب عدول از ضوابط طرح‌های جامع و تفصیلی می‌شود و هم هزینه اضافی بزرگی بر دوش سرمایه‌گذاران در مستغلات شهری می‌گذارد. فرایندی که هم‌اکنون نیز ادامه دارد (دهقانی محمدآبادی، ۱۳۹۵).

طرح تفصیلی به تبعیت از طرح جامع با تقسیم کردن اراضی شهری به چهار پهنه، ضوابط ساخت‌وساز در کل شهر را مشخص کرده است. هریک از پهنه‌ها «سطح اشغال»، «تراکم مجاز» و «کاربری» مشخصی دارد که بر اساس نقشه‌های تفصیلی هر ملک وضعیت خاص خودش را دارد؛ اما با توجه به اینکه همه بندهای طرح تفصیلی دارای تبصره استثناست، هیچ وضعیت قطعی و غیرقابل‌تغییری وجود ندارد: «طرح جامع تهران شدیداً تفسیرپذیر هست» (پورجوهری، ۱۳۹۷).

این سه برگ خرید، مهم‌ترین خصوصیتی است که ارزش یک زمین را مشخص می‌کند؛ زیرا تعیین‌کننده مساحت کل بنایی است که امکان ساخته شدن در آن زمین را دارد و بسته به کاربری آن ارزش ریالی متفاوتی هم خواهد یافت؛ بنابراین تغییر دادن هریک از این فاکتورها برای مالک یک زمین بسیار در ارزش اضافی که از ساخت‌وساز در آن ملک به دست خواهد آورد اهمیت دارد. مالکی که در پی افزایش ارزش سرمایه خود باشد تلاش می‌کند تا با پرداخت هزینه‌ای، مجوز ساخت بیشتری کسب کند و یا کاربری ملک خود را تغییر دهد.

برای بررسی پرونده در کمیسیون ماده پنج، یکی از مدارک مهم، طرح توجیهی است که از نظر فنی، شهرسازی، ترافیکی، اقتصادی و زیست‌محیطی طرح موردنظر را امکان‌سنجی و توجیه می‌کند. پیشنهاد تغییر در طرح تفصیلی باید توجیه کافی و همراه با گزارش کارشناسی دبیرخانه کمیسیون که حاوی مشکلات موجود در اجرای طرح اصلی و راه‌حل جایگزین خواهد بود، می‌باشد. از همین رو مشاوران متخصص وجود دارند که این طرح‌های توجیهی را تهیه می‌کنند و مختص هر پروژه‌ای موارد توجیهی برای آن پیدا می‌کند که بتوانند کمیسیون را راضی به تصویب تغییرات موردنظر کند. این طرح‌ها عمدتاً برای پروژه‌های بزرگ نوشته می‌شود که درخواست‌های بزرگ‌تری هم دارد.

از آنجا که مطابق با بندهای ۹۶ و ۹۷ طرح تفصیلی تهران (ص ۲۸ و ۲۹) سیاست شهرداری در جهت تشویق مالکان به تجمیع قطعات است و به همین منظور به مالکان اضافه تراکم تشویقی اعطا کرده است و آن‌ها را مشمول سیاست‌های تشویقی شهرداری به صورت دائمی می‌کند، دور از انتظار نیست که بزرگی قطعه، دلیلی برای درخواست حق بیشتر برای ساخت و یا تغییر کاربری یک زمین بسیار بزرگ در دل پهنه مسکونی به تجاری باشد. قطعه بزرگ زمین در منطقه باارزش تهران، مطمئناً ارزش مالی زیادی دارد؛ بنابراین با استناد به ارزش زیاد زمین، زیاد نشدن تراکم و تغییر نکردن کاربری برای مالک صرفه اقتصادی ندارد؛ پس در طرح توجیهی، استفاده حداکثری از زمین هم به نفع مالک، هم شهر و هم شهرداری معرفی می‌شود (دهقانی محمدآبادی، ۱۳۹۵).

اگرچه شهرداری تهران هیچ‌گاه تمایلی به ارائه آمار در باب حجم و میزان تراکم فروخته شده در شهر ندارد، اما میزان درآمد شهرداری تهران در دوره ۱۳۸۷-۱۳۹۲ بر حسب میزان پایداری آن چنین است: حدود ۵۸ درصد از درآمدهای شهرداری تهران از محل منابع ناپایدار، ۲۰ درصد از منابع نسبتاً پایدار و تنها ۲۲ درصد آن از منابع پایدار بوده است؛ بنابراین، سیستم تأمین درآمدی شهرداری تهران کاملاً ناپایدار و ناسالم است (وثوقی و همکاران، ۱۳۹۵).

در پژوهش فردین یزدانی (۱۳۹۰) با عنوان «قطع وابستگی نظام درآمدی شهرداری‌ها به تراکم مازاد ساختمانی امری سهل و ممتنع، رویکرد اقتصاد سیاسی به نظام درآمدی شهرداری‌ها»، ارقام شگفت‌انگیزی دیده می‌شود. بر اساس این پژوهش ارزش رانت ایجادشده در اثر فروش تراکم که در سال ۱۳۷۰ معادل ۱۲۶/۴ میلیارد تومان و معادل حدود یک درصد تولید ناخالص داخلی کشور بود، در سال ۱۳۸۷ به نزدیک ۲۹۰ هزار میلیارد تومان، یعنی رقمی حدود ۵/۴ درصد تولید ناخالص داخلی کشور رسید. حجم شگفت‌انگیز رانت توزیع شده بر اثر تراکم، به خوبی دلیل مقاومت شهرداری‌ها در برابر توقف فروش تراکم را نشان می‌دهد. اگرچه کرباسچی به دلیل فساد و تخلفات بزرگ مالی مورد پیگرد و محاکمه قرار گرفت، ولی چون برخورد مؤثری با اتهامات اصلی او نشد، شهرداری‌ها که یکی پس از دیگری قدرت را در پایتخت کشور به دست گرفتند، مقررات شهرسازی را به چشم منبع کسب درآمد نگاه کردند و با دست‌اندازی و پایمال کردن این مقررات، روزبه‌روز به ارقام تراکم‌فروشی افزودند؛ تا آنجا که در شورای شهر تهران به ریاست آقای چمران و دوران آقای قالی‌باف این ارقام نجومی شد.

بخش عمده این رقم نجومی که گاه بالای ۸۰ درصد ارزیابی شده است، از محل فروش تراکم غیرقانونی به دست می‌آید و این واقعیت انکارناپذیری است. برای نمونه مصوبه هشت‌بندی ۵۵۷۳/۳۰/۹۱ مورخه ۱۳۹۱/۲/۹ وزارت راه و شهرسازی دولت دهم (شکل ۱) به شهرداری امکان تراکم‌فروشی در همه مناطق تهران را داد و در عوض، همه زمین‌های این وزارتخانه قابل ساختمان‌سازی مسکونی و مختلط شد (خبر آنلاین، ۷ دی‌ماه ۱۳۹۲، شماره ۳۲۸۲۷۸).

«با این مصوبه (مصوبه ۵۵۷۳/۳۰/۹۱ مورخه ۱۳۹۱/۲/۹ وزارت راه و شهرسازی) یک‌شبه ۱۷ درصد به تراکم شهر تهران

افزوده شد، بدون اینکه شرایط زیرساخت‌ها و ظرفیت شهر تهران برای جمعیت در نظر گرفته شود» (آخوندی، ۱۳۹۲).

بنابراین، شورای عالی شهرسازی و معماری که بخش دولتی این مشارکت شمرده می‌شود نیز برخلاف نظر کارشناسان فنی این شورا، مجوزی به شهرداری داد که تراکم‌فروشی را در تهران قانونی کند. اما سؤالی که پیش می‌آید این است: چگونه دولت احمدی‌نژاد که در رقابت با شهرداری تهران بود، به رقیب خود اجازه داد تا با فروش تراکم بیشتر، پول بیشتری به دست بیاورد؟ شاید پاسخ آن را بتوان در بند شش این مصوبه، جست‌وجو کرد. طبق این بند، همه زمین‌های دولتی متعلق به وزارت راه و شهرسازی، به کاربری مسکونی و مختلط (مسکونی-اداری-تجاری) تبدیل می‌شود. اینجاست که پای شهرداری تهران نیز به ماجرا

باز می‌شود. طبق این بند، شهرداری تهران باید با همکاری دبیر شورای عالی شهرسازی و معماری ظرف مدت یک ماه از زمان تصویب (۹۱/۲/۹) نسبت به تدقیق و لحاظ آن در طرح تفصیلی جدید شهر تهران، اقدام کند؛ یعنی مجوزی به کمیسیون‌های وابسته به شهرداری تهران (ماده پنج و ۱۰۰) داده شده است تا تراکم‌سازی در تهران را مجاز و قانونی کنند.

با وجود تمام نهادهای دولتی و مردمی شهری، با وجود همه طرح‌های جامع و تفصیلی، با وجود مصوبه‌ها و قوانین، باز هم روندی در ساخت‌وساز دیده می‌شود که در ظاهر هم ناعادلانه و هم خارج از قاعده است. پس از رکود بخش مسکن، ساخت‌وساز متوقف نماند، بلکه سرمایه‌های کلانی وارد بخش ساخت پروژه‌های تجاری شد. چنانچه در چند سال اخیر شهروندان شاهد افتتاح چندین مورد از مگامال‌ها در سطح شهر بوده‌اند و با توجه به کارگاه‌های ساختمانی موجود، در چند سال آینده هم خواهند بود. ساخته شدن پروژه‌های گول‌پیکر در میان بافت ریزدانه مسکونی، قاعدتاً آن چیزی نیست که در طرح تفصیلی و پهنه‌بندی‌های طرح جامع پیش‌بینی شده باشد؛ بنابراین احتمالاً استثنائاتی برای آن‌ها در نظر گرفته شده است. پروژه‌هایی با این ابعاد، توان مالی زیادی برای پرداخت خلاف‌های ساختمانی دارد. زمانی که خلاف قابل فروش باشد، قطعاً سازنده برای دستیابی به سود بیشتر حاضر به پرداخت جریمه خواهد بود و برای این موضوع در هزینه‌های ساخت، بخشی را به این امر اختصاص خواهد داد، همان طور که شهرداری از این میزان جریمه نخواهد گذشت؛ چراکه بخش قابل توجهی از بودجه‌اش از همین راه تأمین می‌شود و با مصوبات و طرح تفصیلی جدید، قانون هم از او پشتیبانی می‌کند.

## ۲-۲. اقتصاد سیاسی ظهور و بروز مال‌ها و مراکز بزرگ تجاری کلان‌شهر تهران

اگر مسئله اقتصاد سیاسی مراکز خرید در تهران تابعی از مسئله بزرگ‌تر «مناسبات سرمایه‌ای» باشد که از طریق شهر عمل می‌کند، فضاهای تجاری و مراکز خرید را باید تنها شکلی خاص از ظهور و بروز کالبدی این مناسبات سرمایه‌ای در تهران دانست؛ این مناسبات در مقاطع مختلف با اشکال و نام‌های متفاوتی پدیدار شده است. بر این اساس، مسئله ساخت مراکز خرید در تهران، صرفاً ناشی از ضرورت وجودی این مراکز نیست؛ چراکه در برهه‌های دیگر می‌توانست به تمامی از اولویت شهرداری کنار رود و برای مثال جای خود را به انبوه‌سازی مسکن و یا ساخت برج‌های اداری-مسکونی دهد. مسئله اصلی بر سر این است که شهرداری بر اساس دغدغه‌ها، نیازها و مناسبات پیچیده، در ادوار مختلف معاصر ناگزیر بوده است که با واقعیت اداره شهر تهران روبه‌رو شود.

تهران و سایر شهرستان‌ها در واپسین سال‌های دوران پهلوی شاهد گسترش پاساژسازی شد. پاساژسازی در قیاس با ساخت مراکز تجاری بزرگ، کم‌هزینه‌تر و از حیث نزدیکی به اقتصاد غیررسمی دارای ضمانت سودآوری بیشتر بود. برای ساخت آن‌ها نیاز نبود که سرمایه‌داران بزرگی چون القائیان یا هژبر یزدانی وارد عرصه شوند؛ بلکه اغلب این پاساژها توسط بورژوازی تازه‌به‌دوران‌رسیده‌ای ساخته می‌شد که سرمایه‌ای را از طریق دلالتی، بورس‌بازی و فعالیت‌های اقتصادی غیرمولد اندوخته بودند. البته در این دوران پاساژسازی و سرقتی‌فروشی در گستره محدودی انجام می‌گرفت؛ چراکه جامعه هدف پاساژها یا به اصطلاح «پاساژ رو»ها به تدریج در حال شکل‌گیری بودند. این پاساژها عموماً در محدوده شمالی بازار سنتی تهران مجتمع بود؛ تنها در سال‌های پایانی دوران پهلوی بود که پاساژسازی به سمت شمال تهران گسترش یافت. تا پیش از آن هایپرمارکت‌های مدرن و تک‌فروشگاه‌های لوکس در شمال تهران، از اقبال بیشتری برخوردار بود. یک عامل دیگر نیز افزایش گستره ساخت‌وساز پاساژها را محدود می‌کرد و آن مسئله قوانین ساخت‌وساز بود. با آنکه سردرگمی‌های قابل توجهی در زمینه مسکن شهری وجود داشت و

دولت موفق به مهار سوداگران مستغلات نمی‌شد، اما در رابطه با سایر کاربری‌های شهری، قوانین با قاطعیت و انعطاف‌ناپذیری بیشتری اجرا می‌شد. به‌ویژه شورای عالی شهرسازی و معماری که در اوایل دهه ۱۳۵۰ تشکیل شده بود، در موارد عدیده‌ای با نظرات انجمن شهر تهران برای آسان‌گیری در ساخت‌وسازهای غیرمسکونی (اعم از اداری، تجاری و ...) مخالفت می‌کرد. یکی از دشوارترین کارها در آن دوران، تغییر کاربری مصوب شهری به تجاری و اداری بود. برای نمونه تنها در یک مورد، شورای عالی شهرسازی و معماری شش مورد از هفت تصمیم کلیدی انجمن شهر تهران در رابطه با ساخت‌وسازهای شهری را مردود اعلام کرد؛ اغلب این موارد نیز مربوط به تغییر کاربری‌ها و اعطای مجوز ساخت‌وساز غیرمسکونی بود. مهم‌ترین این موارد، مخالفت با تفکیک باغات در تهران و کاهش تراکم ساختمانی در باغات از ۱۰۰ درصد به ۵۰ درصد بود. این قانون با آنکه از سوی دلالان و سوداگران مستغلات در موارد متعددی دور زده می‌شد، اما این دور زدن اغلب در بحث ساخت واحدهای مسکونی رخ می‌داد؛ چراکه برای دلالان مستغلات رفتن به سمت قواره‌های بزرگ زمین برای ساخت مراکز تجاری و پاساژ دشوار بود. پاساژها به زمین‌های بزرگ‌تر و اخذ مجوزهای متعدد از جمله مجوز تغییر کاربری نیاز داشت که دریافت آن تقریباً محال بود. دلالان مستغلات عموماً به شقه‌شقه کردن زمین‌های شهری علاقه‌مند بودند؛ چراکه به گمانشان، هرچه زمین‌های شهری به قواره‌های کوچک‌تری تبدیل می‌شد، امکان نامرئی شدن و گریختن از چشم ناظران فنی و قضایی راحت‌تر بود؛ بنابراین به این دو علت، یعنی ۱. عدم تسری گسترده پاساژسازی به مناطق شمالی و ۲. دشواری تغییر کاربری‌های مصوب شهری به تجاری تا پیروزی انقلاب اسلامی، مسئله مراکز تجاری، پاساژها و مراکز خرید بدل به موضوعی محوری نشد که مداخله جدی دولت و شهرداری را بطلبد. البته پاساژها شکلی از سوداگری مالی را با خود به همراه آورده بود، اما ابعاد آن به‌قدری در مقایسه با سوداگری مستغلات شهری کوچک بود که تبدیل به مسئله اجتماعی نشد (وریچ کاظمی و امیرابراهیمی، ۱۳۹۷: ۱۵۳).

«نیاز مدیریت شهری به کسب درآمد برای تأمین مخارج دیوان‌سالاری گسترده شهرداری و هزینه‌های پروژه‌های عظیم و نمایشی که حتی در طرح تفصیلی شهر هم جایی نداشتند موجب پی‌جویی سیاست‌ناوشسته درآمدزایی به هر قیمت و سلطه ارزش‌های «کاسب‌کارانه» به‌جای ارزش‌های «انسانی» بر شهر و شهرداری شد. در پرتو چنین نگرش و سیاستی، سهل‌گیری در تغییر کاربری‌های عمومی نظیر فضاهای سبز به فضاهای تجاری، شراکت در پروژه‌های انتفاعی و صدور بی‌رویه پروانه‌های ساخت اتفاق افتاد که یکی از ثمرات ناخوشایند آن در فضای شهری، رشد فزاینده و انفجاری انواع مراکز خرید غول‌آسا یا مگامال‌ها در شهر تهران و برخی از شهرهای بزرگ کشور است. فرهنگ مصرفی آمریکایی که به برکت انقلاب اسلامی سال‌ها از میدان به در شده بود در غفلت و فرصت‌طلبی این بار در هیبتی فاخر و شکوهمند و در قالب اسب‌های تروای مگامالی وارد فضای شهرهای ایران شد (ایمانی جاجرمی، ۱۳۹۷).

اولین سیاست‌گذاری‌ها در حوزه مراکز تجاری، به اواخر سال ۱۳۶۲ برمی‌گردد. در اوایل اسفند این سال، محمدنبی حبیبی که پس از دوره پرحاشیه کاظم سیفیان به شهرداری تهران رسیده بود، اعلام کرد که جز در موارد ضروری و استثنایی، اجازه ساخت هیچ‌گونه مرکز تجاری در تهران داده نخواهد شد (وریچ کاظمی و امیرابراهیمی، ۱۳۹۷؛ نقل قول از کیهان، ۱۳۶۲)؛ اما دلیل این ممنوعیت ارتباط چندانی با مسئله سوداگری مستغلات نداشت، بلکه بیشتر با مسئله کمبود ارزاق و کالاهای مصرفی در ارتباط بود. شرایط پیچیده جنگی و تحریم‌های اقتصادی و سیاسی از سال دوم جنگ تأثیرات شدید خود را نشان داد.

ممنوعیت پاساژسازی قیمت فروش، رهن و اجاره واحدهای تجاری در این مراکز خرید را به شدت بالا برده بود و مالکان پاساژها را ترغیب می‌کرد دست به سوداگری مالی بزنند. اگر به توجیهاتی که منجر به ممنوعیت پاساژسازی شد توجه شود، مدعای دولت این بود که پاساژها باعث افزایش قیمت ارزاق و کالاهای مصرفی می‌شود؛ اما ممنوعیت پاساژسازی و انحصار در چرخه مالی مراکز خرید، به نوع دیگری از بحران دامن می‌زد. مالکان پاساژها با بالا بردن نجومی قیمت رهن، اجاره و سرقفلی واحدهایشان، سرمایه کلانی به دست می‌آوردند و مازاد سرمایه را در بخش مستغلات به کار می‌انداختند. ایشان خود بدل به نیروهای جدید و البته قدرتمند سوداگری زمین و مسکن می‌شدند؛ بنابراین ممنوعیت ساخت پاساژ در انتهای دهه ۱۳۶۰ برداشته شد؛ اما تهران نوین در دوران مدیریت شهری کرباسچی نمی‌توانست تنها به پاساژهایی که بر اساس منطق اقتصادی و فرهنگی دو دهه پیش از آن شکل گرفته بود، بازگردد. تهرانی که بنا بود رنگ جنگ و دهه شصت از چهره‌اش زدوده شود، به مراکز خرید و معابد مصرف جدیدتری نیاز داشت که علاوه بر آنکه نیاز به مصرف را برآورده می‌کند، وجه تماشایی و نمایشی نیز داشته باشد. تا پیش از آن شهرداری تهران هرگز پیش‌گام ساخت و سامان‌دهی مراکز خرید نبود. مراکز خرید آن اندازه دارای ارزش سوداگرانه نشده بود که شهرداری به صرافت بهره‌برداری بیشتر از آن‌ها بیافتد. به‌بیان دیگر، مراکز خرید هرگز بخشی از برنامه توسعه و انتظام بخشی شهری به حساب نمی‌آمد و به‌ویژه در دهه ۱۳۶۰ تماماً در درون اقتصاد غیررسمی فروغلتیده بود. تهران مطلوب دوران مدیریت شهری کرباسچی، تهرانی بود که مردمانش فرصت و انگیزه فراغت داشته باشند و این فراغت را در فضاهای فرهنگی، مصرفی و طبیعی به‌جای آورند (وریچ کاظمی و امیرابراهیمی، ۱۳۹۷: ۱۵۳-۱۵۷). لذا رسانه‌های مرتبط با شهرداری همچون روزنامه همشهری و نیز تبلیغات محیطی، ایدئولوژی جدید خود را اشاعه می‌داد و از ضرورت شکل دادن به فضاهای عمومی که شامل فضاهای تجاری (مراکز خرید و فروشگاه‌های زنجیره‌ای)، فرهنگی (فرهنگ‌سراها)، مشارکت محلی (سرای محلات) و فراغت (بوستان‌ها و تفرجگاه‌ها) در شهر بود، سخن می‌گفت.

کمیسیون ماده پنج علاوه بر اینکه به‌عنوان اهرم اصلی مشروع‌سازی فروش تراکم در تهران عمل می‌کرد، این اختیار را نیز داشت که درباره درخواست‌های تغییر کاربری اراضی شهری که مغایر با طرح جامع و تفصیلی است، تصمیم‌گیری کند. طبعاً اگر مراکز تجاری در زمین‌هایی با پهنه تجاری ساخته می‌شد و با اصول طرح جامع مطابقت داشت، نیازی به ورود کمیسیون ماده پنج احساس نمی‌شد؛ اما تعداد پروژه‌های تجاری ساخته‌شده و در شرف ساخت بر اساس طرح جامع مصوب ۱۳۴۹ انگشت‌شمار بود. تا پیش از آن نیز اساساً سیاست تشویقی برای ساخت مراکز خرید وجود نداشت و برای ساخت چنین مراکزی نیاز نبود که تغییر کاربری انجام گیرد؛ بنابراین این شکل از ساخت مراکز خرید، مدیریت شهری را راضی نمی‌کرد؛ چراکه به‌واسطه آن ریالی به شهرداری اضافه نمی‌شد یا اگر به هر دلیلی ریالی اضافه می‌شد، بسیار جزئی بود و دست شهرداری بسته بود.

«ما گفتیم قبل از اینکه هر طرحی را اجرا کنیم اول باید بفهمیم پولش را از کجا بیاوریم؛ اگر دولت قرار است پول بدهد مشخص بشود و اگر شهرداری قرار است آن پول را تأمین کند، اول بگویند کجا چاله آن پول را می‌کند» (کرباسچی، ۱۳۹۶).

نگاهی به مصوبات کمیسیون ماده پنج نیز نشان می‌دهد که در سال‌های ابتدایی شهرداری کرباسچی، بحث درآمدزایی از مراکز تجاری در اولویت نیست و در رابطه با تغییر کاربری از مسکونی و فضای سبز به تجاری، حتی درخواست‌های بسیار خرد و کم‌اهمیت با سخت‌گیری بیشتری روبه‌روست و دلایلی چون «ایجاد ترافیک» و «کمبود فضای سبز» برای رد این درخواست‌ها قید می‌شود؛ اما به‌تدریج این سیاست در دوران مدیریت شهری شهرداری کرباسچی تغییر کرد و با آنکه همچنان اولویت با



بلندمرتبه‌سازی مسکونی بود و تجاری‌سازی عمومیت چندانی نداشت، اما شهرداری تلاش‌های خود را برای درآمدزایی از ساخت مراکز تجاری آغاز کرده بود. البته این تلاش‌ها نه در شکل اعطای گسترده مجوز تجاری‌سازی برای کسب درآمد از عوارض، بلکه بیشتر در شکل «ساخت مشارکتی مراکز خرید» تجلی می‌کرد برخلاف تصور، حتی تا پایان دوران مدیریت شهری دوره شهرداری کرباسچی، درخواست‌های زیادی برای ساخت مراکز تجاری به کمیسیون ماده پنج نرسید و سخت‌گیری برای ساخت مراکز تجاری به مراتب بیش از بلندمرتبه‌سازی‌های مسکونی بود. وریج کاظمی و امیرابراهیمی (۱۳۹۷: ۱۵۷-۱۶۶) بر اساس آنچه از مصوبات کمیسیون ماده پنج، حذف‌های سال‌های ۱۳۶۹-۱۳۷۷ استخراج کرده‌اند - به‌رغم نواقص موجود در اطلاعات مربوط به این کمیسیون - تنها ۲۶ درخواست «تغییر کاربری تجاری» و «ساخت مراکز تجاری یا تجاری مختلط با مسکونی، اداری و فرهنگی» ثبت کرده‌اند که از این تعداد، با ۱۱ درخواست موافقت و با چهار درخواست مخالفت شده است. نکته بااهمیت آمارهای فوق این است که چهار مورد مخالفت، تماماً در سال‌های ۱۳۶۹ و ۱۳۷۰ بوده است که از ۱۴ مورد، با چهار مورد مخالفت شده است. در سال‌های بعد، هر ۱۲ مورد درخواست با موافقت کمیسیون ماده چهار روبه‌رو شده است. در نتیجه سیاست فراگیر «توده‌وار شدن رانت» جای چندانی برای کاربری‌های تجاری باقی نمی‌گذارد. در این دوره بخش خصوصی تمایل چندانی به احداث مراکز بزرگ تجاری نشان نمی‌دهد و نهادهای دولتی، حکومتی و بانک‌ها نیز وارد سرمایه‌گذاری در بخش تجاری نمی‌شوند و ترجیح می‌دهند سرمایه‌هایشان را در بخش مستغلات و مسکن وارد کنند. نکته حائز اهمیت دیگر اینکه در این دوره درخواست چندانی برای ساخت مراکز تجاری و خرید وجود ندارد که شهرداری به دریافت عوارض دل‌خوش باشد. از سوی دیگر شهرداری در قبال اعطای مجوز ساخت‌وساز توانسته است برخی از اراضی شهری را به دست آورد. این اراضی شهری در بسیاری موارد از جمله در مورد مرکز خرید بوستان، دارای کاربری فضای سبز بوده است و انتظار منطقی این است که شهرداری در قبال دریافت این زمین‌ها، آن‌ها را در کاربری مصوبشان به بهره‌برداری برساند؛ اما شهرداری این اراضی را عموماً وارد چرخه ساخت‌وساز تجاری می‌کرد و با وارد آوردن شریکی صوری یا غیرصوری در مقام پیمانکار، خود را از صحنه دور نگاه می‌داشت. دریافت بخشی از زمین در ازای اعطای مجوز را باید پدیده‌ای بحران‌زاتر از تراکم‌فروشی دانست؛ چراکه شهرداری را مستقیماً وارد سوداگری مستغلات شهری می‌کرد و سیاست‌های سوداگران شهرداری تأثیر زیادی بر افزایش قیمت اراضی شهری به‌ویژه مناطقی چون منطقه پنج که آماج این سیاست بود، داشت. با این حال ورود شهرداری تهران به قلمروی تجاری‌سازی برای تأمین هزینه‌های خدمات شهری، محدود باقی ماند؛ چراکه اولاً تقاضای عمومی کمتر به سمت تجاری‌سازی می‌رفت و ثانیاً به‌رغم سودآور بودن پروژه‌های تجاری، مشارکتی برای شهرداری، میزان کل فروش تراکم مسکونی در نهایت چندین برابر سود حاصل از ساخت پروژه‌های تجاری بود. بنابراین شهرداری ترجیح می‌داد این سود هنگفت را که محصول «رانت توده‌وار» و در نتیجه کمتر مرئی بود، دنبال کند و کمتر در پی مراکز تجاری دارای حساسیت‌های فرهنگی و مذهبی برود که بیشتر در معرض دید، نقد و طعن قرار دارد.

پس از تشکیل اولین دوره شورای شهر، وزارت مسکن با مصوبات ۲۶۹ (۱۳۷۶) و ۱۲۹۱ (۱۳۷۹)، فروش تراکم در تهران در سطحی وسیع‌تر از گذشته تجویز شد. بدین ترتیب، تراکم اضافی در سراسر تهران برای احداث ساختمان‌های تا هفت طبقه به

<sup>۱</sup> ۱۳۷۹/۱۱/۱۵؛ بر اساس این مصوبه (۲۹۹)، افزایش تراکم در معابر با عرض کمتر از شش متر ممنوع و افزایش طبقات بر حسب مساحت قطعه از پنج به سه طبقه محدود می‌شود (قدیمی و همکاران، ۱۳۹۲: ۹۱).



حراج گذاشته شد (مهندسین مشاور دیارگاه، ۱۳۸۹: ۶۹). در سال ۱۳۸۰، شهردار وقت شهر تهران دستور توقف فروش تراکم مازاد را در هفت منطقه شمال شهر صادر کرد (قدمی و همکاران، ۱۳۹۲: ۹۱).

در دوره شهرداری ملک مدنی بحران فروش تراکم مسکونی به اوج خود رسید و تهران وارد مرحله‌ای از رکود اقتصادی شد. این رکود در نگاه نخست این‌گونه تفسیر می‌شد که از حجم ورود سرمایه‌های سرگردان به بخش مسکن جلوگیری شود و سوداگری مستغلات که در دوران مدیریت شهری کرباسچی در تمامی سطوح شهری منتشر شده بود، فروکش کند. شهرداری تهران نیز پس از معضلاتی که در دوران ملک مدنی با آن روبه‌رو شد، ترجیح می‌داد از ارائه مجوزهای لازم برای افزایش تراکم مسکونی خودداری کند (وریچ کاظمی و امیرابراهیمی، ۱۳۹۷: ۱۶۶). در سال ۱۳۸۲، به‌منظور تحقق اهداف طرح مجموعه شهری تهران، جلوگیری از توسعه بی‌رویه شهر تهران و رعایت سقف جمعیتی مصوب، شورای عالی شهرسازی و معماری، اصلاحیه ضوابط مصوبه ۳۲۹ را از طریق تقسیم محدوده قانونی تهران به چهار پهنه «شمال محور همت»، «محور همت تا محور انقلاب-آزادی»، «محور انقلاب-آزادی تا جاده ساوه و امتداد شوش» و «جنوب جاده ساوه و امتداد شوش» اعمال کرد. مطابق این مصوبه، واگذاری تراکم مازاد بر ۱۲۰ درصد (تا حداکثر ۶۰ درصد) با توجه به مساحت قطعات زمین و عرض گذر مجاور در پهنه‌های مختلف اعمال شد (سرخیلی و همکاران، ۱۳۹۶). علی‌رغم اینکه با اصلاح این مصوبه فروش تراکم متوقف شد، اما شورای شهر تهران در مراحل مختلف برخلاف اختیارات قانونی خویش اقدام به نقض این مصوبه کرد. در اولین مرحله در تاریخ ۱۳۸۲/۱۰/۲۳ اجازه فروش یک طبقه اضافی به‌عنوان تشویقی داده شد. در گام بعدی به بهانه حذف مشاعات، راه برای فروش یک طبقه دیگر گشوده شد. بدین ترتیب عملاً وضعیت به حالت زمان مصوبه ۳۲۹ و صدور پروانه در حد پنج طبقه برای شهر تهران بازگشت. علاوه بر تغییرات متعدد در ضوابط تراکم ساختمانی شهر تهران، در ضوابط و مقررات ملاک عمل صدور پروانه ساختمانی، کلیه کاربری‌های تجاری و مختلط طرح تفصیلی حذف و جایگزین کاربری‌های مسکونی با کمترین تراکم مجاور شد (مهندسین مشاور دیارگاه، ۱۳۸۹: ۷۵).

با روی کار آمدن محمدباقر قالیباف در سال ۱۳۸۴، به‌عنوان پنجاه و هفتمین شهردار تهران از زمان تأسیس بلدیة و دوازدهمین شهردار تهران پس از انقلاب، تهران دچار تحولات بزرگی شد. در طول دوران ۱۲ ساله مدیریت قالیباف، پروژه‌های مختلفی در شهر تهران طراحی و اجرا شد؛ از این رو می‌توان وی را یک مدیر «پروژه‌محور» و یا «مدیر سازه» نامید. پروژه احداث خطوط سه، چهار، شش و هفت مترو، بزرگراه دوطبقه صدر، شهر آفتاب، دریاچه خلیج فارس، اتوبان آزادگان، ایوان انتظار و زیرگذر چهارراه ولیعصر، اتوبان امام علی (ع) و پردیس سینمایی از جمله بزرگ‌ترین پروژه‌هایی است که در دوران تصدی‌گری ۱۲ ساله قالیباف بر مدیریت شهری پایتخت اجرا شده است؛ همچنین در ادامه سیاست‌های مدیریت شهری دوره کرباسچی، مشوق توسعه بلندمرتبه‌سازی و نیز مجتمع‌های تجاری بزرگ بوده است.

در اواسط دهه ۱۳۷۰، سیستم مدیریت شهری تحت رهبری آقای کرباسچی بدعت مخاطره‌انگیزی را پایه‌گذاری کرد. این بدعت، مذاکره با نهادهای بزرگ حاکمیتی همچون بنیاد مستضعفان و جانبازان، برای ورود به عرصه مستغلات شهری بود. نهادهایی چون بنیاد مستضعفان که متولی زمین‌ها و ساختمان‌های مسکونی و تجاری صادره‌شده از ابتدای انقلاب بودند، مستغلات شهری بسیاری را در اختیار داشتند و شهرداری تهران گمان می‌کرد که دعوت این نهادها به مشارکت و تهاوت در امور شهری، به افزایش درآمدهای شهری کمک می‌کند؛ بنابراین تغییر در سیاست‌های اقتصادی نهادهای حاکمیتی و به‌ویژه نهادهای نظامی و

انتظامی در حال شکل‌گیری بود. چنانچه شکل پیشین مواجهه این نهادها با مسئله مستغلات شهری، بیشتر مبتنی بر رایزنی با وزارت مسکن و شهرسازی و شهرداری تهران در راستای اختصاص زمین شهری جهت احداث شهرک‌ها یا واحدهای مسکونی موردنیاز تعاونی مسکن این نهادها بوده است؛ بنابراین در ادامه همین تحولات است که ورود مستقیم نهادهای حاکمیتی و نظامی به ساخت‌وساز شهری شروع می‌شود. چنانچه در بخش‌هایی از گزارش «الگوی توسعه منطقه ۲۲» که مهندسین مشاور شارسن با همکاری شهرداری منطقه ۲۲ به‌عنوان سند پشتیبان در سال ۱۳۸۴ نوشته‌اند، آمده است: «نیروهای مسلح ساخت‌وسازهای غیرمجازی را در داخل پادگان‌ها آغاز کرده‌اند. ممنوعیت ورود به پادگان‌ها و غیرقابل دید بودن محوطه‌ها، امکان هرگونه پیشگیری از تخلفات و طرح شکایات را می‌گرفت؛ بنابراین ارگان‌های نظامی با هدف رفع این تخلف دست به توافق‌هایی با شهرداری به‌منظور ساخت‌وساز بر مبنای طرح تفضیلی برای حفظ منافع نیروهای مسلح در امر ساختمان‌سازی زده‌اند» (علی‌اصغر، ۱۳۹۸).

هم‌زمان با گسترش ساخت‌وسازهای غیرمجاز در پادگان‌ها و ورود مستقیم نهادهای حاکمیتی و نظامی به ساخت‌وساز شهری، زرمه‌های جدی مبنی بر خارج کردن پادگان‌های نظامی از درون شهرها در مجلس ششم مطرح شد. این پادگان‌ها و مراکز نظامی، هزاران هکتار از اراضی شهری را به خود اختصاص می‌داد و در صورت انتقال این مراکز به بیرون از شهرها، این اراضی باید به نحوی دیگر درآمدزایی مناسبی برای آن نهادها به وجود می‌آورد. به‌تدریج سایر وزارتخانه‌ها و نهادهای دولتی نیز فراتر از نیاز تعاونی‌های مسکن، وارد ساخت‌وسازهای شهری شدند. این امر عموماً بدون توجه به طرح‌های جامع و تفصیلی صورت می‌گرفت؛ بنابراین مجلس ششم برای بررسی مسئله، کمیسیونی با عنوان «کمیسیون ساخت‌وسازهای غیرمجاز» تشکیل داد تا به ورود سازمان‌ها و نهادهای دولتی و حاکمیتی به ساخت‌وسازهای شهری رسیدگی کند. همین جاست که محمدباقر قالی‌باف به سبب پیشینه‌اش در نهادهای نظامی و حاکمیتی، همچون ناجی ظاهر می‌شود؛ چراکه قابلیت بیشتری برای چانه‌زنی و توافق با نهادهایی دارد که به ساخت‌وسازهای تجاری متمایل هستند. این چانه‌زنی برای قالی‌باف که به‌دنبال افتتاح پروژه‌های نمایی و باشکوه بود نیز اهمیت بسزایی داشت. اجرای سریع، ضربتی و جهادی پروژه‌های جاه‌طلبانه شهری، صرفاً از طریق تراکم‌فروشی‌های مسکونی، آن‌هم با آن شیوه «توزیع عمومی رانت شهری» ممکن نبود. اجرای پروژه‌های بزرگ شهری، به تزیق ناگهانی و سریع سرمایه‌هایی نیاز داشت که با انباشت تدریجی درآمد‌های ناشی از فروش تراکم ساختمانی تناسبی ندارد؛ بنابراین توزیع عمومی رانت باید جای خود را به توزیع خصوصی رانت شهری می‌داد؛ بدین معنی که سرمایه‌های کلان سازمان‌ها و نهادهای حاکمیتی، از یک‌سو به سمت سرمایه‌های سرمایه‌داران بزرگ و بانک‌های خصوصی روانه شود و از سوی دیگر وارد پروژه‌های عمرانی کلان، شهرداری تهران شود. همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، زمینه‌های این مسئله از کمی پیش‌تر فراهم شده بود. این تمایل در نهادهای حاکمیتی وجود داشت که رأساً دست به ساخت‌وسازهای شهری بزنند و سرمایه‌هایشان را در درون شهر به کار اندازند؛ اما به‌جهت مخالفت‌های اولیه، این کار را به‌صورت غیررسمی و پنهانی انجام می‌دادند. در دوران قالی‌باف، سرمایه‌گذاری این نهادها در پروژه‌های شهری به مرحله‌ای رسید که عملاً بدل به شرکای تجاری شهرداری تهران شدند؛ بنابراین قالی‌باف در این دوران برای تزیق ناگهانی سرمایه به پروژه‌های غول‌آسا، به‌جای فروش تراکم ساختمانی که درآمدی بطنی و تدریجی با خود به همراه می‌آورد، سراغ بانک‌ها، نهادهای حاکمیتی و نظامی، سرمایه‌داران و مقاطعه‌کاران بزرگ رفت و رانت تجاری با قدرت خود را جایگزین فروش تراکم ساختمانی کرد. نکته حائز اهمیت این است که حرکت شهرداری به‌سمت رانت تجاری، فروگذاشتن تراکم‌فروشی ساختمانی نیست. اگر این باور وجود دارد که دلیل اقبال به فضاهای تجاری، افول در

بلندمرتبه‌سازی و ساخت‌وسازهای مسکونی است، این توضیح را باید افزود که مراد از افول بازار مسکن، کاهش ساخت‌وسازهای مسکونی نیست، بلکه برهم خوردن توازن میان تقاضا و کشش بازار مسکن و میزان ساخت‌وسازهای انجام‌شده است. در سال ۱۳۹۳، میزان تقاضا به یک‌سوم کل ساخت‌وسازهای مسکونی تنزل یافت. معنای این تنزل آن بود که انبوه‌سازان مسکن باید مدت‌های مدید منتظر بمانند تا واحدهایشان به فروش رسد؛ چراکه در شرایط رکود تورمی بازار مسکن، قدرت خرید بسیار کاهش خواهد یافت. همین عامل باعث شد که در آن برهه، رغبت سرمایه‌گذاران به سمت بخش مسکن کم‌رنگ شود و ساخت‌وساز مسکونی از اولویت فعالیت سرمایه‌داران مالی عمده بخش خصوصی و دولتی خارج شود (وریچ کاظمی و امیرابراهیمی، ۱۳۹۷: ۱۶۶-۱۷۱).

بنابراین از چند سال قبل به این سو، با دگرگون شدن شیوه پروانه‌دهی شهرداری، سازنده‌های بزرگ از «مسکونی‌سازی» به «مال‌سازی» روی آورده‌اند. این‌گونه از سال ۱۳۸۹ به این سو، برج‌های چندکاربری غیرمسکونی در جای‌جای شهر رشدی قارچ‌گونه داشته است؛ چراکه بیشتر پروانه‌هایی که در درازای این سال‌ها برای تجاری‌سازی داده شده، برای مال‌سازی بوده است؛ آن‌گونه که بر پایه گزارش مرکز آمار ایران، تنها در سال ۱۳۹۲ نزدیک ۴۵۰ مجتمع تجاری در تهران ساخته شده که بیشترش «مال» بوده است (مردم‌سالاری آنلاین، ۱۳۹۷).

آنچه مبرهن است اولین مال‌ها را در تهران سرمایه‌داران و تولیدکنندگان بخش خصوصی ساختند. این‌ها افراد یا گروه‌های اقتصادی خاصی هستند که سرمایه‌ای را از فعالیت‌های صنعتی، تولیدی یا خدماتی خود کسب کرده‌اند و دوست دارند مازاد این سرمایه را در مراکز خرید به کار اندازند؛ برای مثال مجتمع تجاری کورش را کارخانه‌های گلرنگ احداث کرده است. مرکز خرید پالادیوم توسط رفتاری، مالک رستوران‌های رفتاری احداث شد (حسینی، ۱۳۹۵).

این مراکز خرید را باید محصول سیاست‌های دوره نخست شهرداری قالی‌باف تا سال ۱۳۸۸ دید. در دوره چهارساله نخست قالی‌باف، سرمایه‌های بخش خصوصی، به‌ویژه سرمایه‌های تولیدکنندگان بخش صنعتی و همچنین تجار و بازاریان قدیمی، بیش از سرمایه‌های دولتی یا رانتی وارد بحث ساخت مراکز خرید شد و شهرداری تنها به دریافت عوارض ساخت بسنده می‌کرد. سوداگران مالی و مقاطعه‌کاران مستغلات را نیز باید در همین رده قرار داد. بخش دیگری از مراکز خرید را که عموماً شامل مراکز خرید متوسط و کوچک با ابعاد محلی‌تر می‌شد، کسانی ساختند که تا پیش از آن در کار ساخت و خرید و فروش مسکن بودند. بنگاه‌داران یا مقاطعه‌کاران سابق، با رکودی که در بخش مسکن پیش آمد، تصمیم گرفتند سرمایه‌هایشان را به بخش تجاری منتقل کنند و با ساخت مراکز خرید، بازده سرمایه‌شان را افزایش دهند؛ اما ورود گسترده بانک‌ها، نهادهای دولتی و نظامی به ساخت مراکز خرید، پس از سال ۱۳۸۹ شدت گرفت و ناگهان سرمایه وسیعی وارد میدان تجاری‌سازی شد و آغاز به احداث مراکز عظیم و چندمنظوره خرید نمود. ساخت این مراکز عظیم مقارن با دوره‌هایی آغاز شد که ایران تحریم‌های پیچیده بانکی و اقتصادی را پشت سر می‌گذاشت (وریچ کاظمی و امیرابراهیمی، ۱۳۹۷: ۱۶۶-۱۶۷). چنانچه در همین راستا سالاری در مصاحبه با روزنامه ایران بیان می‌کند:

«ابتدا اجازه بدهید درباره پهنه‌ها توضیحی بدهم. بعد از ابلاغ طرح جامع در سال ۱۳۸۶ و طرح تفصیلی در سال ۱۳۹۱، چهار پهنه «مسکونی»، «مختلط»، «حفاظت‌شده» و «کار و فعالیت» در تهران تعریف شد. در پهنه کار و فعالیت که به نام تجاری یا «S» معروف است، در اصل شهرداری تهران باید تحت شرایطی و بر اساس پیوست‌های

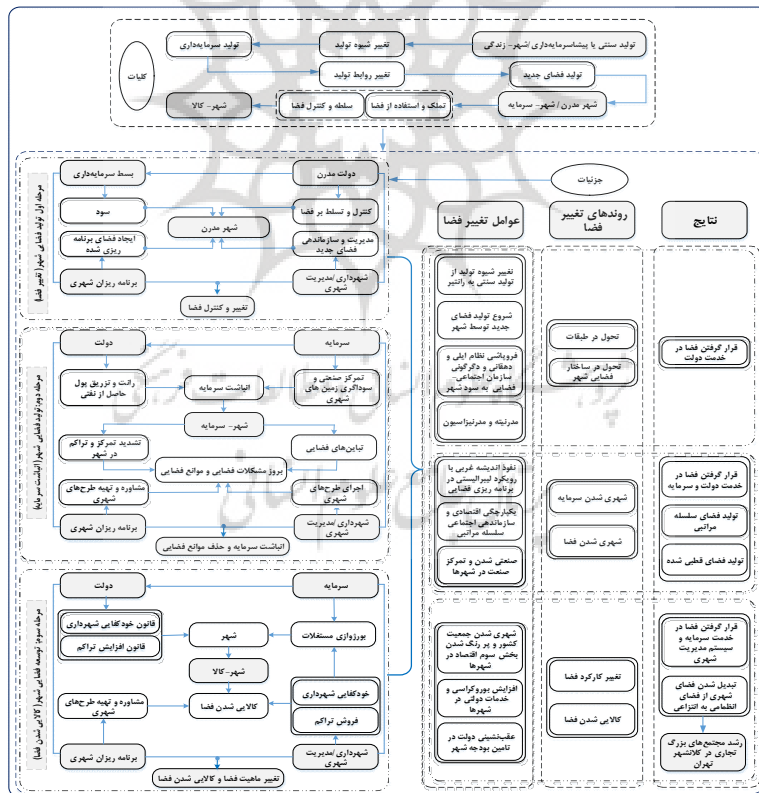
مطالعاتی، مجوز کاربری‌های تجاری، خدماتی، پاساژها، مال‌ها و مگامال‌ها را صادر می‌کرد. در طرح تفصیلی بعضی زیرپهنه‌ها، میزان بارگذاری و سطح اشغال آن‌ها مشخص شده، اما نوع بارگذاری، بهره‌برداری و کاربری مناسب استقرار بعضی زیرپهنه‌ها که با عنوان «S»‌های ویژه شناخته می‌شوند، مشخص نشده است و دقیقاً مشکل از همین جا آغاز می‌شود» (سالاری، ۱۳۹۷).

نتایج ورپچ کاظمی و امیرابراهیمی (۱۳۹۷: ۵۳۴) بر روی مصوبات کمیسیون ماده پنج که از سال ۱۳۶۸ تا پایان ۱۳۹۵ را در بر گرفته است، نشان می‌دهد که ۴۸۵ مصوبه در موضوع تغییر کاربری به تجاری وجود داشته است که سهم دوره قالی‌باف به‌تنهایی ۳۶۶ مورد است. در واقع ۷۴ درصد مصوبات تغییر کاربری به تجاری در دوره قالی‌باف انجام شده است. به‌طور کلی از ۴۸۵ مصوبه تنها با ۵۴ درخواست مخالفت شده است و ۴۳۱ درخواست موردپذیرش قرار گرفته است. به‌عبارت دیگر ۸۹ درصد درخواست‌هایی که به کمیسیون ماده پنج برای تغییر کاربری به تجاری آمده، موردپذیرش قرار گرفته است. از میان ۴۸۵ مصوبه، ۲۲۲ مورد درخواست تغییر کاربری از مسکونی به تجاری بوده است. به‌عبارتی ۴۵ درصد از کل مجوزهای تجاری داده‌شده در این کمیسیون از مسکونی به تجاری بوده است که این کمیسیون تنها با ۳۰ درخواست مخالفت کرده است و با ۱۹۲ درخواست دیگر موافقت کرده است؛ به این معنا که ۸۶ درصد درخواست‌ها تصویب شده و تنها ۱۴ درصد درخواست‌های تغییر کاربری از مسکونی به تجاری در کمیسیون ماده پنج رد شده است. در اینجا می‌توان تغییرات تدریجی فضاهای مسکونی شهر را به فضاهای تجاری ملاحظه کرد. بنابراین یکی از انحرافات جدی شهرداری در اجرای طرح تفصیلی، صدور مجوز به مجموعه‌های تجاری، مگامال‌ها و مال‌ها بوده است. به‌گفته سالاری، رئیس کمیسیون شهرسازی و معماری شورای اسلامی شهر تهران: «بیشترین تخلفات از نظر مترها و وسعت هم، در حوزه کاربری‌های خدماتی، تجاری و اداری اتفاق می‌افتاد. این به این معناست که شهرداری رویکرد درآمدزایی در حوزه تخلفات مال‌ها و مگامال‌ها را به‌عنوان فرصت تلقی کرده و حتی با تخلفات همراهی کرده و خودش هم به‌نوعی توصیه به تخلف داشته است. متأسفانه سهل‌الوصول‌ترین مسیر برای کسب درآمد از همین راه تخلفات بوده است. چون ارقام قابل توجهی نصیب شهرداری‌های مناطق می‌کرد. مثلاً در پالادیوم بیش از ۲۰ هزار متر تخلف در مراحل مختلف انجام شده است. یا اطلس مال یکی از مصادیق عینی چالش‌های ساخت مال‌ها و مگامال‌ها است که حتی ابتدایی‌ترین مطالعات هم پیش از صدور مجوز برای آن انجام نشده است» (سالاری، ۱۳۹۷).

در همین زمینه حناچی، معاون سابق وزیر راه و شهرسازی بیان می‌کند: «شهرداری‌ها با بر هم زدن مطالعات و طرح‌های تفصیلی شهری و باانگیزه کسب درآمد رو به صدور مجوز یا تغییر کاربری با هدف تجاری‌سازی آورده‌اند. فقط در یک نمونه عرض کنم در منطقه ۲۲ تهران شاهد ساخت حدود سه میلیون متر مربع مجتمع تجاری هستیم» (حناچی، ۱۳۹۴).

محمد مهدی مافی، دبیر انجمن انبوه‌سازان تهران نیز مهم‌ترین عامل محرک افزایش تجاری‌سازی در شهر تهران را چراغ سبز شهرداری تهران معرفی می‌کند. چنانچه به‌گفته ایشان حتی در برخی مناطق موضع ورود شهرداری تهران به حوزه ساخت‌وسازهای تجاری از محدوده چراغ سبز هم عبور کرده و به‌نوعی اصرار و فشار به سرمایه‌گذار تبدیل شده است تا بتواند از یک پلاک ساختمان حداکثر منفعت مالی را کسب کند. شهرداری‌ها عوارض بسیار بالایی از مجتمع‌های تجاری می‌گیرند. شاید پنج تا ده

برابر عوارضی که از مجتمع‌های مسکونی می‌گیرند و این مقدار مجزا از درآمدهای ابتدایی ناشی از فروش تراکم و هزینه صدور پروانه و عوارض نوسازی سالانه واحدهای تجاری است. بنابراین می‌توان گفت شهرداری‌ها یکی از محرک‌های اصلی ساخت‌وساز مجتمع‌های تجاری در شهر هستند (همان). چنانچه به‌گفته روزنامه اقتصاد در فاصله کوتاه سه ساله بین سال ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۳، تعداد برج‌های تجاری چندمنظوره تهران بیش از دو برابر افزایش پیدا کرده است؛ طوری که حجم صدور پروانه ساختمانی برای احداث «مال» در پایتخت از پنج درصد کل ساخت‌وسازها به ده درصد رسیده است. این در حالی است که ساخت‌وسازهای مسکونی در همین زمان ۵۰ درصد افت کرده است (روزنامه دنیای اقتصاد، ۱۳۹۳). از همین روست که پروژه‌های عظیمی چون مگامال کورش، پالادیوم، ایران‌مال و اطلس‌مال در پی درخواست تغییر پهنه زمین به‌منظور تغییر کاربری و نیز افزایش تراکم ساختمانی به بیشترین میزان ممکن هستند؛ چراکه طرح توجیهی به‌منظور توجیه کمیسیون برای این اعمال تغییر نوشته شده است. این طرح‌ها که در چند سال اخیر با تلاش در جهت قانونی کردن پروسه تغییر کاربری و افزایش تراکم تهیه می‌شود، مرحله ای از سازوکار اداری است؛ در نهایت آن چیزی که اهمیت دارد، اشاره به قدرت کارفرما از لحاظ مالی، اعتباری و بزرگی پروژه و در نتیجه افزایش سود هم برای مالک و هم برای شهرداری است. باقی گزارش‌های محیط‌زیستی، ترافیکی و غیره هم فقط برای گذران مراحل اداری است و در نهایت مورد توجه واقع نمی‌شود. مهم محاسبه میزان سودی است که از مبادله و فروش شهر و نیز حقی که متعلق به همه شهروندان است، کسب شود.



شکل ۴. چارچوب مفهومی پژوهش

### فصلنامه برنامه‌ریزی و آمایش فضا

### ۳. نتیجه‌گیری

سامان‌دهی و تولید فضا به‌شکل دولتی در ایران از زمان انقلاب مشروطیت و با ظهور دولت مدرن در ایران آغاز می‌شود. در واقع دولت مدرن در تلاش برای تغییر ماهیت فضا از حالت مصرفی به مبادله‌ای است که کنترل و مدیریت فضا را در دست داشته باشد؛ ابزار این تغییر، شهر است؛ به این طریق که دولت مدرن (ظهور کرده از دل شهر) به دنبال تغییر ماهیت فضا از طریق شهری کردن فضا است. بعد از انقلاب مشروطیت، دولت نه تنها در فرایند شهرنشینی تأثیرگذار می‌شود و روند شهرنشینی را با استفاده از مکانیزم تغییر شیوه تولید از شیوه سرمایه‌داری بهره‌وری به شیوه سرمایه‌داری دولتی تغییر می‌دهد، بلکه هم‌زمان با گسترش شهرنشینی، ماهیت فضا (فضای شهری) را تغییر می‌دهد.

فضا محصول جامعه و تولید اجتماعی است. هر شیوه تولید با توجه به ویژگی‌های اقتصادی، فرهنگی، سیاسی و ایدئولوژیک خود، فضای مخصوص خود را تولید می‌کند. فرایند تولید فضا در ایران قبل از انقلاب مشروطیت در حالت تعادل قرار داشت و تمامی ذی‌نفعان فضا در تولید آن نقش داشتند، همچنین ماهیت فضا انضمامی و برای مصرف بود؛ اما بعد از ظهور دولت مدرن در ایران، دولت نه تنها در فرایند شهرنشینی تأثیرگذار بود، بلکه با تغییر شیوه تولید شروع به تولید فضای جدید کرد. دخالت دولت در فضا باعث بی‌تعادلی فضا شد. در واقع دولت شروع به بازنمایی فضا بدون توجه به ذی‌نفعان دیگر کرد و نتیجه آن شد که فضا به محصولی سیاسی-اجتماعی و کالایی مبادله‌ای (قابل تولید و مصرف) تبدیل شود. از این زمان است که اشغال و تولید فضا، ابزاری برای مهار مصرف فضا قرار گرفت. در حقیقت، قدرت و متخصصان به‌جای تولید فضا و ایجاد بستری مناسب برای زندگی روزانه، کوشیده‌اند تا امر روزانه را به روزمرگی و فضای مصرف را به فضایی برای مصرف بدل نمایند.

بنابراین در ادامه همین مسیر است که نیاز شهرداری تهران به داشتن منبع درآمد بیشتر، منجر به وضع قوانین و مقرراتی شد که مطابق با آن‌ها، با پرداخت مبالغ موردنظر شهرداری، امکان دخل و تصرف وسیع در کالبد شهری امکان‌پذیر می‌شد. به لحاظ هم‌آیندی شرایط، مراجعه به تاریخ تصویب این مقررات یا دست‌کاری در قوانین موجود قابل تأمل است. این تغییرات قانونی و ایجاد سازوکارهای متناسب با این سیاست به اصطلاح خودگردانی، تنها در پرتو اضطراری قابل فهم می‌شود که سازمان برنامه و بودجه به تدریج تمایلی قاطع به کاستن از تعهدات بودجه‌ای به نهادهایی چون شهرداری، وزارت مسکن و شهرسازی و ... نشان می‌دهد.

شهرداری‌ها برای تأمین درآمد خود شرایطی فراهم کردند تا بتوانند فاکتورهایی از ساخت‌وساز را که به مالکان امکان ساخت بیشتری می‌دهد و سود بیشتری برایشان فراهم می‌کند، به فروش بگذارد. فروش تراکم مازاد بر آنچه در طرح تفصیلی پیش‌بینی شده بود، تغییر کاربری اراضی و تغییر محل یا تغییر عرض گذرهای پیش‌بینی شده در طرح تفصیلی، از جمله اختیارات جدیدی بود که شهرداری برای خودش به وجود آورد. این اقدامات به کالایی و تجاری شدن شهر، سرمایه‌گذاری روزافزون در بخش عمرانی، انحصاری شدن بلندمرتبه‌سازی و بی‌قاعدگی شدن شهر منجر شد؛ در همین راستا مصوبات دهه ۱۳۷۰ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، جنبه انضمامی انتزاع کمیسیون ماده پنج را قوت بخشید؛ به طوری که بر مبنای این مصوبه، کمیسیون‌های ماده پنج، اختیار تغییر طرح‌های تفصیلی مصوب را به دست آوردند.

میانجی بقای دولت‌ها در طی چند دهه اخیر در ایران فضا است. واسطه‌ای که خود مرحله‌ای از روند تاریخ و شیوه‌ای ارتزاق نیز هست. تزریق دلارهای باارزش نفتی در یک جریان دیالکتیکی، هم پیامد و هم حامل شهر است. در شهرهای ایران از دیرباز «بازار» به‌عنوان یکی از فضاهای اصلی شهری مطرح بوده است. بازار نه تنها در شکل‌گیری ساختار شهری که در شکل‌دهی به



هویت‌های اجتماعی و تأثیرگذاری بر روابط سیاسی و فرهنگی شهرها نیز تأثیرگذار بوده است؛ اما در دو دهه اخیر پدیده جدیدی به نام «مال» و «مگا مال»، در مقابل بازار سنتی قرار گرفته است و به‌عنوان دو قطب مجزا از هم در نظر گرفته می‌شود. بنابراین، در طی انضمامی شدن نقشه‌های کاربری زمین (شهرداری) و نبود سیاست‌های شهری در چند دهه اخیر، تضاد بازار سنتی و مدرن در ایران جای خود را به نابرابری‌ها و شکاف‌های طبقاتی در شهرهای بزرگ داده است. به حاشیه رفتن بازار سنتی و خرده بازارها در ایران را باید نتیجه ظهور بحران‌های شهری در گفتمان حاکم بر چند دهه اخیر دانست. در واقع دولت‌های حاکم فضا ماند شده‌اند و در جهت بقای خود، عادت‌های روزمره و فضاهای کهنی را که در طول فرازونشیب‌های تاریخی به وجود آمده است، از طریق انتزاعات انضمامی از بین می‌برند و فضاهای جدیدی را تولید (مثل انبوه‌سازی مسکن و یا ساخت برج‌های اداری مسکونی در دهه ۱۳۸۰) و بازتولید (افزایش تجاری‌سازی و رشد قارچ‌گونه مال‌ها و مگامال‌ها در دهه ۱۳۹۰) می‌کنند.

بنابراین باید به فضا‌مندی «روبناهای انتزاعی» از جمله قانون خودکفایی مالی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۶۲، مصوبه مجاز بودن شهرداری‌ها به افزایش تراکم بیش از طرح تفصیلی سال ۱۳۶۶، ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها، قانون اصلاحی کمیسیون ماده پنج سال ۱۳۶۲ و همچنین مقررات افزایش تراکم و بلندمرتبه‌سازی مصوب ۱۳۶۹ در متن «زیربنای شهری شدن رانت» اشاره کرد. نتیجه آنکه شیوه غالب اقتصادی حاکم بر دولت‌های ایران در چند دهه اخیر، مبتنی بر تزریق رانت در قالب فعالیت‌های عمرانی و جاری بوده است. شرایط سودآوری مدار غیرمولد، باعث تشویق طبقه رانت‌خوار به بازساخت فضا در شهرهای ایران شده است. فضاهای شهری در ایران در جهت تضمین مصرف انبوه (خودرو، انرژی، مواد معدنی و ...) متعین و سرمایه‌دار با چالش انباشت و کمبود تقاضا مواجهه نمی‌شود. از این رو فرم شهرها به‌صورت بی‌قواره در ارتباط با ساختارهای ایدئولوژیک محور، با همه تأثیرات هنر و جودی افراد انضمامی می‌شود.

## منابع

- اطهری، کمال (۱۳۹۴). شهری شدن رانت در ایران، *روزنامه شرق*، شماره ۲۳۱۶، ۱۶ خرداد.
- اطهری، کمال (۱۳۸۹). اقتصاد شهری و اقتصاد شهر در ایران. *اقتصاد شهر*، (۷)، ۶۵-۵۶.
- اطهری، کمال (۱۳۹۹). تراکم‌فروشی دستپخت همه جناح‌هاست. *روزنامه تعادل*، شماره ۱۶۸۷۱/۱۸۷، ۴ آبان، ص ۱.
- اطهری، کمال؛ فردین، یزدانی (۱۳۸۷). بورژوازی مستغلات؛ کژکاری جامعه، کژتالی شهر. *چشم‌انداز ایران*، (۴۸) ۴۳-۵۰.
- هورکاد، برنارد (۱۳۸۸). *تهران‌البرز*، ترجمه سیروس سهامی. مشهد: محقق، ترانه.
- ایمانی جاجرمی، حسین (۱۳۹۷). مگامال؛ فرصت یا تهدید؟ *روزنامه ایران*، شماره ۶۸۴۷، ۱۷ مرداد.
- آخوندی، عباس (۱۳۹۲). تراکم‌فروشی شهرداری تهران با هماهنگی وزارت مسکن دولت دهم، خبر آنلاین، ۷ دی‌ماه، کد خبر ۳۲۸۲۷۸.
- حاجی‌نوروزی، غلامرضا (۱۳۸۵). تراکم‌فروشی و طرحی نو در مقابله با آن. *مقالات و پژوهش‌های حقوقی*، دوره جدید (۴۳)، ۱-۱۱.
- حسینی، شیرین (۱۳۹۵). *چند فریم از تهران: یک پژوهش مردم‌نگارانه*. پایان‌نامه کارشناسی ارشد، رشته انسان‌شناسی، دانشگاه تهران.
- حناچی، پیروز (۱۳۹۴). مال‌سازی؛ چالش اقتصاد مقاومتی، *روزنامه جام جم*، ۲۸ اردیبهشت ۱۳۹۴، شماره خبر: ۴۲۶۰.
- خاتم، اعظم (۱۳۸۱). تجربه تشکیل شورای شهر در ایران. *گفت‌وگو*، شماره ۳۶.
- دهقانی محمدآبادی، آوا (۱۳۹۵). *گامی به سوی تبارشناسی ایماژ آشفته تهران*، نمونه موردی کمیسیون ماده پنج، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه علم و فرهنگ.
- رادیو گفت‌وگو (۱۳۹۷). انعکاس: آسیب‌شناسی مگامال‌های تهران؛ بایدها و نبایدها، با حضور مهندس رضا عباسی، منصور عالی‌پور، سعید درخشانی، امیرحسین پورجوهری، ۱۳۹۷/۰۷/۱۷، ساعت برنامه: ۲۲:۰۶ تا ۲۳:۴۷.



- روزنامه دنیای اقتصاد (۱۳۹۳). سونامی «مال» در پایتخت؛ شماره ۳۳۲۸، ضمیمه، مورخ اول آبان ۱۳۹۳.
- سالاری، محمد (۱۳۹۷). شهرداری از تخلف مال‌ها درآمدزایی می‌کند. *روزنامه ایران*، شماره ۶۸۴۷، ۱۷ مرداد.
- سرخیلی، الناز؛ سالاری، محمد؛ صفوی سہی، مریم (۱۳۹۶). تحلیلی بر نقش تخلفات ساختمانی در ناکامی طرح‌های توسعه شهری کلان‌شهر تهران. *باغ نظر*، ۱۴ (۵۱)، ۲۰-۵.
- عربشاهی، زهرا (۱۳۸۲). بررسی درآمد سرانه شهرداری‌های کلان‌شهرهای کشور در طی سال‌های ۱۳۸۱-۷۵. مدیریت شهری، ۱ (۱)، ۷۵-۶۸.
- عصر ساختمان (۱۳۹۶) «بررسی ظرفیت‌های مال‌سازی تجاری در ایران»، شنبه ۰۷ بهمن ۱۳۹۶، شماره خبر: ۴۱۵۶۷.
- علی‌اصغر، فاطمه (۱۳۹۸). چگونه تنفس‌گاه تهران تبدیل به یک معاملات ملکی بزرگ شد؟ ۱۲ تیرماه، کد خبر: ۸۳۳۸۰۳۱۰.
- قدمی، مصطفی؛ لطفی، صدیقه؛ خالقی‌نیا، کوکب (۱۳۹۲). بررسی تأثیر سیاست‌های فضایی بر ساختار فضایی شهری با تأکید بر تراکم ساختمانی، مطالعه موردی تهران. *مطالعات شهری*، ۲ (۶)، ۱۰۳-۸۳.
- کاشانی، محمود (۱۳۷۷). فروش غیرقانونی تراکم در برابر گرفتن وجوه غیرقانونی. *ماهانه صبح*، (۸۴)، ۲۱-۱۶.
- کاشانی، محمود (۱۳۹۵). فساد قانونی در مدیریت شهری، فایل صوتی، سخنرانی در نشست «فساد قانونی در مدیریت شهری» چهارراه، ۲۶ مهرماه ۱۳۹۵.
- کامیار، غلام‌رضا (۱۳۹۵). حقوق شهری و شهرسازی. تهران: مجد.
- کرباسچی، غلام‌حسین (۱۳۹۶). بدقوارگی شهر از بدقوارگی اقتصاد و سیاست است، گفت‌وگو با اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران، ۴ شهریور ۱۳۹۶.
- مدنی‌پور، علی (۱۳۸۱). تهران ظهور یک کلان‌شهر. ترجمه حمید زرآزوند. تهران: انتشارات شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری.
- مردم‌سالاری آنلاین (۱۳۹۷). بحرانی اجتماعی که «مال»‌سازان می‌آفرینند، سه‌شنبه ۶ شهریور، شماره ۹۲۹۳۲.
- مشهودی، سهراب (۱۳۸۰). چهره‌نمایی شهرسازی ایران در شهر تهران. *معماری و شهرسازی*، ۹ (۶۳ و ۶۴)، ۴۲.
- مهندسین مشاور دیارگاه (۱۳۸۱).
- بازنگری و اصلاح چگونگی جلوگیری از خلاف‌های ساختمانی و رسیدگی به آن‌ها. تهران: معاونت شهرسازی شهرداری تهران.
- نوریان، فرشاد؛ محمد شریف، (۱۳۸۲). نگرشی بر روند تهیه طرح تفصیلی در شهرسازی. تهران: شرکت پردازش و برنامه‌ریزی.
- وثوقی، فاطمه؛ مظفری، غلام‌حسین؛ پاپلی‌یزدی، محمدحسین؛ حاتم‌نژاد، حسین (۱۳۹۵). ارائه الگوی پایدارسازی نظام درآمدی و تأمین منابع مالی شهرداری‌ها (شهرداری تهران). *تحقیقات جغرافیایی*، ۳۱ (۴)، ۴۴-۲۴.
- وریج کاظمی، عباس؛ امیرابراهیمی، مسرت (۱۳۹۷). مطالعه ابعاد فرهنگی و اجتماعی مگامال‌ها و مجتمع‌های بزرگ تجاری، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.
- یزدانی، فردین (۱۳۸۲). تولید رانت؛ گرانیگاه نظام درآمدی شهرداری‌ها. مدیریت شهری، (۱۳)، ۱۲-۱۷.
- یزدانی، فردین (۱۳۹۰). قطع وابستگی نظام درآمدی شهرداری‌ها به تراکم مازاد ساختمانی امری سهل و ممتنع، رویکرد اقتصاد سیاسی به نظام درآمدی شهرداری‌ها. *اولین کنفرانس اقتصاد شهری ایران*.
- Akondi, A. (2003). Tehran Municipality sales density in coordination with the Ministry of Housing of the 10th government, Khabar Online, January 28, news code 328278. (In Persian)
- Ali Asghar, F. (2019). How did Tehran breathing space become a major real estate transaction? July 12, news code: 83380310.
- Arabshahi, Z. (1382). Study of per capita income of municipalities in the country's metropolises during the years 1381-75", *Urban Management Quarterly*, No. 1, pp. 75-68. (In Persian)
- Asre Sakhteman. (2017) "Study of Commercial Mall building Capacities in Iran, Saturday, February 28, 2017, News Number: 41567. (In Persian)

- Athari, K; Yazdani, F. (2008), Real Estate Bourgeoisie; Community perversion, city perversion, *Iran perspective*, No. 48, 43-50. (In Persian)
- Athari, K (2015). Urbanization of rent in Iran, *Sharq Newspaper*, No. 2316, June 16. (In Persian)
- Athari, K. (2010). The density of's sales is the handiwork of all factions. *Equilibrium newspaper*, 4 Aban, p. 1, no 87/168711. (In Persian)
- Athari, K. (2010). Urban economy and urban economy in Iran. *Urban economy*, NO. 7, 56-65. (In Persian)
- Bayat, A (2010) Tehran: paradox city, *new left review*. No: 66 (nov/dec), pp. 99-122.
- Dehghani. S. A. (2015). *A step towards the genealogy of Tehran's chaotic image, a case study of the Article Five Commission*, a master's thesis under the guidance of Ebrahim Tawfiq, University of Science and Culture. (In Persian)
- Diargah Consulting Engineers (2010). *Review and correct how to prevent and deal with construction violations*. Tehran: Deputy of Urban Planning of Tehran Municipality. (In Persian)
- Donya e Eghtesad Newspaper. (2014). "Mall" tsunami in the capital; No. 3328, Supplement, dated November 1, 2014. (In Persian)
- Ehsani, K (2009). *Survival through dispossession: privatization of public goods in the Islamic Republic*, Middle East Report, 250.
- Ehsani, K. (1999). *Municipal matters: the urbanization of consciousness and political change in Tehran*. Middle East report. Middle East Report, No. 212: 22-27. <https://doi.org/10.2307/3012909>.
- Ghadami, M.; Lotfi, S.; Khaleqonia, K. (2013). Study of the impact of spatial policies on urban spatial structure with emphasis on building density, the case study of Tehran. *Urban Studies*, 2 (6), 83-103. (In Persian)
- HajiNorouzi, G. (2006). Congestion and a new plan to deal with it, *Articles and Legal Research*, New Volume, Nos. 3 & 4, 1-11. (In Persian)
- Hanachi, P. (2015) Mall building; The challenge of resistance economics, *Jam Jam newspaper*, May 17, 2015, News Number: 4260. (In Persian)
- Harvey, D. (2010) *The enigma of capital: and the crises of capitalism*. Oxford University Press; 2<sup>nd</sup> edition (September 14, 2011).
- Harvey, D. (1973). *Social justice and the city*, London: Clark University.
- Harvey, Da. (1985). *The urbanization of capital: studies in the history and theory of capitalist urbanization*, Baltimore: Johns Hopksss University press.
- Hosseini, S. (2016). *A few frames from Tehran: An ethnographic research*, master's thesis under the guidance of Dr. Ahmad Naderi, Department of Anthropology, University of Tehran. (In Persian)
- Hourcade, B. (2009). *Tehran- Alborz*, translated by Sirus Sahami. Mashhad: Mohaghegh, song. (In Persian)
- Imani J., H. (2018). Megamall; opportunity or threat?. *Iran Newspaper*, Wednesday, August 8, 2016, No. 6847. (In Persian)
- Kamyar, G. (2016). *Urban law and urban planning*, Majd Publications, seventh edition, number pages 376. (In Persian)
- Karbaschi, G. H. (1396). The misery of the city is the misery of the economy and politics, a conversation with the Tehran Chamber of Commerce, Industries, Mines and Agriculture, September 25, 2017. (In Persian)
- Kashani, M. (1998). "Illegal sale of density in exchange for taking illegal funds", *Morning Monthly*, No. 84, 16-21. (In Persian)
- Kashani, M. (2017). Corruption in urban management, an audio file, speech at the meeting "Corruption in urban management" crossroads, October 17, 2017. (In Persian)
- Khatam, A. (2002). Experience of forming a city council in Iran, *Goftgoo*, No. 36. (In Persian)

- Madnipour, A. (2002). *Tehran The emergence of a metropolis*. Transl: Hamid Zarazvand. Publications of Urban Processing and Planning Company. (In Persian)
- Marcotullio, J. P. (2001). *Asian urban sustainability in the era of globalization*, Habitat International, Volume 25, Issue 4, December 2001, P 577-598. [https://doi.org/10.1016/S0197-3975\(01\)00025-X](https://doi.org/10.1016/S0197-3975(01)00025-X).
- Mardomsalari Online (2018). Social Crisis Created by "Mal" Makers, Tuesday, September 27, No. 92932. (In Persian)
- Mashhoudi, S. (2001). The image of Iranian urban planning in Tehran, *Architecture and Urban Planning*, Volume 9 (62-63), 42. (In Persian)
- Nourian, F.; Sharif, M. (2003). *A look at the process of preparing a detailed plan in urban planning*, processing, and planning company. (In Persian)
- Parker, C., S, S.; Geddes, A. (2019). *Snowball Sampling*. In P. Atkinson, S. Delamont, A. Cernat, J.W. Sakshaug, & R.A. Williams (Eds.), SAGE Research Methods Foundations.
- Radio Goftgoo. (2018). Reflection: Pathology of Tehran megamale; Do's and Don'ts, with the presence of Engineer Reza Abbasi, Mansour Alipour, Saeed Derakhshani, Amir Hossein Pourjohari, 07/17/1397, program time: 22:06 to 23:47. (In Persian)
- Salari, M. (2018). The municipality was generating revenue from Malls violations, Iran newspaper, August 8, 2016, No. 6847. (In Persian)
- Sarkheyli, E.; Salari, M.; Safavi Sehi, M. (2017). "An Analysis of the Role of Construction Violations in the Failure of Urban Development Plans in Tehran", *Bagh Nazar*, Volume 14 (51), 5-20. (In Persian)
- Varichekazemi, A.; Amirebrahimi, M. (2018). *Study of cultural and social dimensions of megaliths and large commercial complexes*, Tehran Studies and Planning Center. (In Persian)
- Vosoughi, F.; Mozaffari G, H.; Papliyazdi M H.; Hatami Nejad H. (2016). Presenting a model for stabilizing the revenue system and financing of municipalities (Tehran Municipality)". *Geographical research*. 1395; 31 (4): 24-44. (In Persian)
- Wodak, R.; Meyer, M. (2001). *Methods of critical discourse analysis*. Sage.
- Yazdani, F. (2003). Rent production; Granigah of Municipal Revenue System, *Urban Management*, Volume 13, 17-12. (In Persian)
- Yazdani, F. (2011). Breaking the dependence of the revenue system of municipalities on excess construction density is an easy and simple matter, the approach of political economy to the revenue system of municipalities. The first urban economy conference of Iran. (In Persian).

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
رتال جامع علوم انسانی