

تبارشناسی نظم تهران امروز با محوریت نقش نهاد کمیسیون ماده پنج

آوا دهقانی*، ابراهیم توفیق**

(تاریخ دریافت ۹۵/۰۱/۱۵، تاریخ پذیرش ۹۶/۰۲/۰۵)

چکیده: تهران شهری است که به طور مستمر تولید (یا بازتولید) می‌شود، در این معنا، تهران معاصر از زمانی آغاز می‌شود که منطق جدیدی بر این فرآیند تولید حاکم شده است. در این‌جا به مطالعه تاریخ تهران از منظری تبارشناختی پرداخته شده‌است تا با درک منطق‌های پیشین تولید شهر، نظم نوین تهران و چرایی و چگونگی ممکن شدن آن صورت‌بندی شود.

از سال ۱۳۶۸ با تغییر رویکردهای اقتصادی دولت و به تبع آن تحول در مدیریت شهری، امکان شکل‌گیری رابطه‌ای فراهم شده‌است که در آن فضا و شهر به کالا تبدیل شده و به قصد ساخت‌وساز مورد معامله قرار می‌گیرند. شکل‌گیری و تداوم این رابطه سرمایه‌دارانه منوط به امکان تعلیق قواعد و مقررات است. این فرم جدید از شهرسازی غیررسمی، به کمک طرح‌های شهری و اختیارات نهادهای مدیریتی، خصوصاً کمیسیون ماده پنج میسر می‌شود. در این تحقیق با کمک دو نظریه شهری شدن سرمایه‌ها و شهری‌سازی غیررسمی روی و الصید، به تحلیل منطق جدید تولید تهران و عوامل و نیروهای دخیل پرداخته شده‌است.

مفاهیم کلیدی: تهران، شهرداری، تراکم، کمیسیون ماده پنج، شهرسازی غیررسمی

ava.dehghani@gmail.com

*. کارشناس ارشد علوم اجتماعی (نویسنده مسئول)

ebrahim.towfigh@gmail.com

** مدرس جامعه‌شناسی در دانشگاه علم و فرهنگ

بیان مسئله

تهران به عنوان یک کلانشهر در حال توسعه در قلب خاورمیانه، با فرهنگی التقاطی از قوم‌های متنوع مهاجر و پیشتاز باقی شهرهای ایران در مسیر تجربه توسعه، شهر مهم با شرایط ویژه‌ای است. تهرانی که امروز با آن روبرویم پدیده‌ای است با مسائل و بحران‌های گوناگون که در گفتمان‌های مختلف موضوع بحث قرار می‌گیرد. اما این پدیده در گفتمان علمی چندان به مسئله تبدیل نشده‌است. نظریه‌های شهری که درباره‌ی تهران طرح شده‌اند مانند نظریه "آبادی" پرویز پیران (پیران، ۱۳۸۴) و نظریه "شار" محسن حبیبی (حبیبی، ۱۳۹۰)، تهران را گمشده در میانه راه مدرنیته و دور شده از خاستگاه سنتی و با اصالت خود -آبادی یا شار- دانسته و آن را پدیده‌ای غامض و ناخوانا و در دوران گذار توصیف کرده‌اند. همین امر به مانعی بر سر راه تبدیل تهران امروز به یک مسئله در گفتمان علم تبدیل شده‌است.

تهران شهری است که به طور مستمر در حال تولید شدن است و هر دوره‌ای منطق تولید مختص به خودش را دارد. در این مقاله از همین زاویه به مسئله تهران پرداخته می‌شود. پژوهش پیش رو، تهران را نه اسطوره‌ای که آن را بر ساخته تاریخ می‌دانند. در این جا با تبیین مسئله تهران حال حاضر، به کمک رویکرد تبارشناختی و با محوریت نقش نهادهای مدیریت شهری و طرح‌های جامع و تفصیلی به مطالعه تاریخ تهران پرداخته شده و داستان تهران متناسب با وقایع تأثیرگذار حول موضوع تحقیق بازنویسی شده است. در این بازنویسی، پیشینه تهران بر اساس منطق تولید شهر به دو بخش تقسیم می‌شود، تاریخ و پیشاتاریخ تهران تاریخ از جایی آغاز می‌شود که تهران با نظم نوینش شروع به شکل گرفتن کرد. درک بهتر شیوه تولید معاصر تهران و تبدیل شدن آن به کالایی قابل مبادله، مطالعه پیشاتاریخ و منطق‌های پیشین حاکم بر ساخت شهر را ضروری می‌نماید. تبدیل شدن شهر به ابژه تولید فضا به مناسبت دانش‌ها، فنون و نهادهایی معین، جایی است که پیشاتاریخ این تحقیق آغاز می‌شود. این دوره با محوریت تولید تهران به عنوان ابژه قدرت حاکم و نمودی فیزیکی از این قدرت شکل گرفت. تغییر در شیوه تولید شهر با دو واقعه مهم انقلاب و جنگ، تغییر رویکردهایی اساسی در سطح خرد و کلان کشور و وقفه‌ای نه ساله در این چرخه تولید اتفاق افتاد. نقطه آغاز تاریخ این پژوهش همزمانی اتفاقات ذکر شده با تغییر دیدگاه‌های سیاسی و اقتصادی دولت در جهت سرمایه‌داری نئولیبرالی و خصوصی‌سازی بود. در این دوران که بر اساس قانون مصوبه در سال ۱۳۶۲ شهرداری کلان‌شهرها ملزم به خودکفایی در تأمین بودجه خود شده بودند، شهرداری تهران انتخاب تأثیرگذاری در این باره انجام داد: شهروندان را به مشارکت اقتصادی در ساخت شهر فراخواند و در ازای این مشارکت، امتیاز تراکم مازاد ساختمانی و تغییر کاربری و بلندمرتبه‌سازی را به آن‌ها فروخت و به این ترتیب منبع درآمد سرشاری برای شهرداری به وجود آورد.

این شکل از معاملات بر سر کسب امتیازهای ساخت و ساز که در حقیقت شهر را تبدیل به کالا می‌کنند، اصلی‌ترین موضوع مربوط به حوزه ساخت و ساز در سال‌های اخیر تهران شده است. شبکه‌ای از روابط و نیروها و نهادها و قوانین در شهر به وجود آمده است که این‌گونه داد و ستدها را ممکن و در موارد بسیاری قانونی می‌کند. طرح‌های شهری و نهادهای مدیریتی، خصوصاً در سال‌های اخیر، طرح تفصیلی سوم تهران و کمیسیون ماده پنج، شکلی از شهرسازی غیررسمی^۱ را در تهران ممکن کرده‌اند که بر پایه فروش امتیازها و کسب حداکثر سود ممکن از شهر، به شکلی قانونی استوار شده است. این تحقیق قصد دارد با نگاهی به دوتئوری شهری شدن سرمایه از دیوید هاروی^۲ و شهرسازی غیررسمی از آنانیا روی و نزارالصید^۳، این روابط و نیروها را صورت‌بندی کند و با تبیین مختصات آن‌ها، به مطالعه تبارشناختی تاریخ تهران پرداخته و چرایی و چگونگی ممکن شدن نظم نوین تهران را دریابد.

پیشینه پژوهش

منابعی که پیش از این پژوهش حول موضوع مورد نظر مطالعه کرده و در آن مورد استفاده و استناد قرار گرفته‌اند را می‌توان به دو دسته تقسیم کرد. دسته اول شامل آثار سه صاحب‌نظر معاصر ایرانی است که بر اساس دوره‌بندی‌ای مشابه با این مقاله به تهران پرداخته‌اند و دسته دوم منابعی هستند که در رابطه با موضوعات مختلف در رابطه با تهران از جمله تاریخ، طرح‌های جامع، قوانین مربوط به فروش تراکم، درآمد‌های شهرداری و کمیسیون ماده پنج مطالعه کرده‌اند.

کمال اطهاری در مقالات: " طرح جامع مسکن: خروجی اضطراری" (۱۳۸۵)، "بورژوازی مستغلات: مدار نامولد سرمایه" (۱۳۸۶)، "بورژوازی مستغلات؛ کژکارکردی جامعه، کژتابی شهر" (۱۳۸۷) و مصاحبه در رابطه با حاشیه نشینی در تهران (۱۳۹۲) بیشتر از منظر اقتصاد سیاسی به مسائل شهر تهران می‌پردازد. به واسطه تمرکز بر دوره تاریخی پس از جنگ و تأکید بر کژکارکرد شدن اقتصاد شهری از این مقطع تاریخی که نتیجه آن کژبافتی و کوژی فضای شهری است، با پژوهش حاضر هم‌داستان است. وی به آسیب‌شناسی وضعیت موجود تهران می‌پردازد و با نگاهی تطبیقی عملی شدن برنامه‌های شهری را راهی برای برون‌رفت از بحران می‌داند. در حالی که این تحقیق با نقدی که بر خود طرح جامع و تفصیلی جدید دارد مدعی است که این طرح جدید خود به شکل گرفتن قاعده‌های غیررسمی و نظمی جدید دامن زده است.

1. Urban Informality
2. The Urbanization of Capital, David Harvey
3. Urban Informality, Ananya Roy & Nezar AlSayyad

کاوه احسانی هم در مقالات: "آیا شهر کماکان به فروش می‌رسد؟" (۱۳۸۳)، "امور شهری: شهری شدن آگاهی و تغییرات سیاسی در تهران" (۱۹۹۹) و "بقا از طریق سلب مالکیت: خصوصی-سازی بیت‌المال در جمهوری اسلامی" (۲۰۰۹) با مطالعه ابعاد اجتماعی-سیاسی تحولات شهری تهران در مقطع پس از انقلاب اسلامی، در مقیاسی کلی سیاست‌های مدیریت شهری را نقد می‌کند و با تأکید بر تحولات مدیریتی پس از جنگ، به بررسی تأثیرات اجتماعی آن‌ها می‌پردازد. مطالعات احسانی از نظر زمانی هم کمی عقب‌تر از امروز است، بنابراین به عنوان پیشینه تحقیق مورد استفاده قرار گرفته، اما این تحقیق با جزئی‌تر نگاه کردن به روابط و سیاست‌های شهری تا امروز سعی می‌کند تصویری کامل‌تر از نقش‌گفتمان مدیریت شهری در معادلات تهران امروز ارائه دهد.

آصف بیات در مقاله "تهران شهر متناقض" (۲۰۱۰) همانند 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 شده و با سرعت همچنان در حال انجام است. در مقاله بیات همانند بسیاری نظریه‌پردازانی که به تهران پرداخته‌اند، در قرار دادن یک نقطه عطف در تاریخ تهران با این تحقیق هم‌داستان هستند. تغییر رویه شهرداری در کسب درآمد از شهر و فروش تراکم در انتهای دهه شصت در بسیاری مطالعات مربوط به تهران تقاطع تاریخی خاصی شمرده می‌شود.

منابع مذکور به شکل مستقیم به عنوان پیشینه پژوهش مورد استفاده قرار گرفته‌اند. دسته‌ای دیگری از منابع هم به عنوان منابع دست دوم، متونی هستند که درباره موضوعاتی نزدیک به موضوع مورد بحث این متن کار کرده‌اند. از جمله منابعی که به تاریخ تهران خصوصاً تاریخ پیش از انقلاب پرداخته‌اند همچون کتاب "از شار تا شهر" محسن حبیبی (۱۳۹۰) و مجموعه مقالات «نظری به روند تاریخی توسعه کالبدی فضای شهر تهران» (مهدی‌زاده، ۱۳۸۲) اشاره کرد.

از سری مقالاتی که به طرح‌های جامع تهران پرداخته‌اند «موانع تحقق طرح‌های جامع تهران؛ بررسی نقش مسائل درونی و بیرونی طرح‌های جامع در تحقق پذیری آن‌ها» (غمامی، ۱۳۸۹) و «ارزیابی مفهوم منظر در طرح‌های شهری مقایسه تطبیقی سیر تکوین طرح‌های جامع تهران با تجارب جهانی» (محملی ابیانه، ۱۳۹۰) هستند.

و مقالاتی که بر روی سیاست فروش تراکم و درآمدهای شهرداری کار کرده‌اند مانند: «تبیین مفهوم تراکم به عنوان ابزار شهرسازی در طرح‌های مسکن» (مهسا شعله، ۱۳۸۷)؛ «بررسی انگیزه‌های تخلف احداث بنای مازاد بر تراکم ساختمانی در شهر تهران» (سرخیلی و همکاران، ۱۳۹۱)؛ «بررسی تأثیر سیاست‌های فضایی بر ساختار فضایی شهری با تأکید بر تراکم ساختمانی»

(قدمی و همکاران، ۱۳۹۲)؛ «بررسی درآمد سرانه شهرداری‌های کلانشهرهای کشور: ۸۱-۱۳۷۵» (عربشاهی، ۱۳۸۲) در مسیر مطالعه مورد استفاده قرار گرفته‌اند.

مقالات اندکی هم که مشخصاً بر نهاد کمیسیون ماده پنج و کارکردش کار کرده‌اند: «کندوکاوی در عملکرد ده ساله کمیسیون ماده پنج» (معینی، ۱۳۸۵) و «نقش نهادهای مدیریت شهری در مدیریت پایدار شهر با تاکید بر جایگاه کمیسیون ماده پنج شهر تهران» (حسینی و همکاران، ۱۳۹۰) هستند.

پژوهش پیش رو قرار است در جهت صورت‌بندی منطق تولید معاصر تهران، با مطالعه‌ای تبارشناختی، تحولات گفتمانی مدیریت شهری در رابطه با نهادها و برنامه‌های مرتبط را از آغاز تحولات ساختاری شهری تهران تا به امروز رصد کند و بر پایه نظریات شهری جدید، به شکلی از قاعده‌مندی غیررسمی در سازوکارهای مدیریتی شهری تهران در رابطه با ساخت و سازهای خارج از قاعده بپردازد و بر نقش نهادها و قوانین، خصوصاً نهاد کمیسیون ماده پنج و طرح تفصیلی سوم تهران، در قانونی کردن شکلی جدید از شهرسازی غیررسمی تأکید کند. با توجه به مطالعات پیشین انجام شده در این حوزه، جای پرداختن به این موضوع و این نهاد خاص درون گفتمان مدیریت شهری تهران خالی به نظر می‌رسد.

رویکرد نظری

برای شکل گرفتن یک رویکرد نظری ابتدا به معرفی مفاهیم پایه بحث در نظریات لفور^۱ پرداخته می‌شود، سپس نظریه «شهری‌شدن سرمایه» هاروی توضیح داده شده و در انتها نظریه «شهرسازی غیررسمی» آنانیا روی و نزار الصید به عنوان نظریه‌ای در سطح موارد واقعی، مورد بررسی قرار می‌گیرد.

نظریه "تولید فضا" لفور در سطح مفاهیم به مسئله شدن فضا و شهر در حوزه جامعه‌شناسی پرداخته‌است. لفور روابط قدرت، نقش طبقه، نظام سرمایه‌داری و سیاست را وارد معادلات تولید فضا کرد. او با روشن کردن این امر که سرمایه‌داری برای دوام خود نیازمند تولید نظامی از رفتارها و منس‌های فضایی و تقسیم‌بندی‌های سرزمینی بوده‌است، جای خالی فضا در دیدگاه مارکس و لزوم تغییر جهت ماتریالیسم تاریخی به سوی رویکردی فضایی را متذکر شد (ال‌دن، ۲۰۰۴). لفور از کلاسی شدن فضا توسط طبقه قدرتمند و چگونگی بروز و ظهور نابرابری اجتماعی درون و از خلال فضا صحبت کرد و مارکسیسم را دعوت کرد تا به شهر به اندازه صنعت توجه کند. هاروی به عنوان

1. Henry Lefebvre

یک جامعه‌شناس نئومارکسیست دعوت لفور را پذیرفت و شهر را در زمینه جامعه سرمایه‌داری مورد مطالعه قرار داد.

نظریه انتقادی دیوید هاروی، با استفاده از نظریه مارکس به عنوان ابرنظریه و در نقش یک نظریه شهری نومارکسی تلاش می‌کند تا فرآیند شهری شدن را در جوامع درگیر اقتصاد سرمایه‌داری صورت‌بندی کند. تفسیر هاروی از فرآیند شهری در چارچوب سرمایه‌داری بر مدار انباشت و مبارزه طبقاتی می‌چرخد.

هاروی در نظریه "شهری شدن سرمایه"، چرخه‌های سرمایه را بازتعریف کرده و نقش مهم شهر را در این چرخه تبیین می‌کند. او با وارد کردن مفاهیم لفور در ساختار واقعی شهری معاصر، وابستگی متقابل سرمایه و شهر را مطرح می‌کند. سرمایه برای ادامه حیات نیازمند شهر است که بتواند انباشت را از چرخه اول صنعت جذب کند و شهر برای ساخت و بازسازی نیازمند میزان زیادی انباشت سرمایه است. (هاروی، ۱۳۸۷)

از آنجا که شهرها از طریق تمرکز جغرافیایی و اجتماعی تولید اضافی به وجود آمده‌اند، توسعه شهری همیشه پدیده‌ای طبقاتی بوده است؛ هر طبقه‌ای هم که هزینه‌اش را بپردازد، کنترل توزیع منافع، در دست آن گروه قرار خواهد گرفت. این وضعیت تحت نظام سرمایه‌داری ادامه می‌یابد و از آن رو که توسعه شهری وابسته به به‌کارگیری تولید اضافی است، ارتباطی نزدیک میان توسعه سرمایه‌داری و توسعه شهری به وجود می‌آید (هاروی، ۱۳۷۸). طبقاتی بودن توسعه شهری، می‌تواند منجر به مقاومت‌ها و مبارزات طبقاتی در زمینه شهر باشد، تعارضات طبقاتی که سابق بر این به محیط صنعتی کار، محدود می‌شد می‌تواند خاستگاه‌های شهری داشته و طبقه کارگر را در پی دستیابی به حقوق شهری‌اش متحد کند.

نظریه دیگری که در شکل‌گیری رویکرد نظری حول موضوع مقاله نقش مهمی داشته است، نظریه شهر غیررسمی^۱ است. در سال‌های اخیر این تبدیل به یک موضوع واضح شده‌است که مسکن غیررسمی و بازار زمین فقط به حوزه فقرا اختصاص ندارد، بلکه برای طبقه متوسط و حتی سرمایه‌دار شهرهای جهان دوم و سوم هم مهم شده‌است (روی و الصید، ۲۰۰۴). این روند اشاره به زنجیره‌ای از اقدامات قانونی و غیرقانونی دارد، جایی که اسکان از طریق تصاحب زمین شکل می‌گیرد و زاغه‌های خودساخته می‌تواند در کنار زیرمجموعه‌های مجلل غیررسمی که از طریق مالکیت قانونی و تحولات بازار شکل گرفته‌اند قرار بگیرند. هر دوی این اشکال سکونت غیررسمی هستند، اما هر کدام تجسم بسیار متفاوتی از واقع شدن قانون هستند. شکاف این‌جا میان رسمی و غیررسمی نیست، بلکه افتراقی در درون غیررسمیت است.

1. Urban informality

الصید و روی (۲۰۰۴) شهرنشینی غیررسمی را نه به عنوان یک بخش جدا از بازار کار و مسکن، بلکه به عنوان حالتی از تولید فضا و عمل برنامه‌ریزی می‌بینند. نگاهی به کلان‌شهرهای جهان سومی حاکی از این است که شهرنشینی غیررسمی به همان اندازه‌ای که به زاغه‌نشینان ارجاع دارد، به شهرنشینان و حومه‌نشینان ثروتمند هم متعلق است. این اشکال شهرنشینی غیررسمی از زاغه‌ها و مناطق حاشیه‌ای قانونی‌تر نیستند، اما به گونه‌ای تجلی قدرت طبقه هستند که در نتیجه در راستای تفاوت قابل ملاحظه‌ای که با زاغه‌نشینان دارند، زیرساخت، خدمات و مشروعیت می‌گیرند. از همه مهم‌تر از جانب دولت "رسمی" و قانونی شناخته می‌شوند در حالی که باقی اشکال شهرنشینی غیررسمی، غیرقانونی باقی می‌مانند. از این جهت مسئله مهم تفاوت ارزش فضایی بین رسمی و غیررسمی است. فضاهای غیررسمی در نوسازی شهری اصلاح می‌شوند، در حالی که فضاهای رسمی از قانونی بودنشان ارزش کسب می‌کنند.

روی شهرسازی غیررسمی را اینگونه تعریف می‌کند: موقعیتی از مقررات‌زدایی که در آن مالکیت و استفاده و هدف استفاده از زمین نمی‌تواند ثابت و برنامه‌ریزی شده بر اساس قانون و مقررات خاصی باشد. در حقیقت، این‌جا خود قانون به صورت پایان باز و موضوع تفاسیر و برداشت‌های متعدد قرار می‌گیرد. در حالیکه این‌طور برداشت می‌شود که دولت مدرن بر سوژه‌هایش و برنامه‌ریزی رفتارهایش از طریق تکنولوژی‌های دیدبانی، آمار، نقشه‌برداری و شمارش حکومت می‌کند، رژیم‌هایی از حکمرانی شهری از طریق "بی‌نقشه کردن" شهر عمل می‌کنند (۲۰۰۳).

شهری شدن غیررسمی ناشی از یک نظام بی‌قاعده نیست، بلکه در فرآیند مقررات‌زدایی است که اتفاق می‌افتد. مقررات‌زدایی نشان از غیررسمیتی حساب‌شده دارد که شامل اعمال و برنامه‌های هدف‌دار است و با عقب‌نشینی ظاهری از قدرت مقررات، منطقی از تخصیص منابع، انباشت و اقتدار برمی‌سازد. به این معنا در حالی که که "غیررسمیت، نظامی از مقررات‌زدایی است می‌تواند به عنوان حالتی از قاعده‌مندی تعریف شود. و این چیزی کاملاً متفاوت با شکست برنامه‌ریزی یا نبود دولت است" (روی، ۲۰۰۹: ۸۳).

با تغییر رویکرد اقتصادی دولت در آغاز پارادایم جدید تهران، شهر نقش جدیدی در ساختار اقتصادی به عهده گرفت. همچنان که با ورود شهروندان به عرصه مشارکت در ساخت شهر، مقوله سرمایه موجبات عمیق‌تر شدن اختلافات طبقاتی و ظهور نمودهای فیزیکی در ساختار شهر را فراهم کرد. نظریه لفور و هاروی در شکل گرفتن پیش‌زمینه نظری برای تحلیل و مطالعه تهران در دوران جدید نقش به‌سزایی داشته‌اند.

نظریه شهری شدن غیررسمی روی و الصید از جایی با تهران نسبت برقرار می‌کند که تهران درگیر شکلی از شهرسازی خارج از قاعده‌ها و برنامه‌ها می‌شود، مدیریت شهری تلاش می‌کند تا امکاناتی را فراهم کند که بتواند قواعد خودش را نقض کند و تحت شرایطی و با پرداخت عوارض،

ساخت و سازه‌های غیرقانونی را وارد حیطه رسمیت کرده و به آن‌ها ارزش ببخشد. تهران و موقعیتی که در این پژوهش مورد بررسی قرار می‌گیرند، قابل مطالعه توسط ترکیبی از دو نظریه‌ی مذکور است. فروش تراکم به عنوان منبع درآمد شهرداری، امکان شکل‌گیری رابطه‌ای را فراهم می‌کند که در آن فضا به کالا تبدیل شده و به منظور ساخت و ساز مورد معامله قرار می‌گیرد، اما شکل‌گیری و تداوم این رابطه سرمایه‌دارانه منوط به امکان تعلیق قواعد و مقررات شهری با کمک نهادهای مدیریتی و خود قوانین شهری است.

موضع روش‌شناختی

رویکرد روش‌شناختی این تحقیق مبتنی بر نوعی مطالعه تبارشناختی است که حول یک موضوع و با محوریت یک نهاد مشخص در سازوکار مدیریت شهری تهران انجام می‌شود. از آنجا که تهران پدیده‌ای در حال شدن و تغییر مداوم است، امروز با شهری روبرو هستیم که نظم خاص خودش را دارد با ترکیبی از معضلات و مسائل بسیار و به نظر پیچیده و حل‌ناشدنی. تهران "آشفته بی‌سامان" تبدیل به امری بدیهی و عینی در روزمره ساکنان این شهر شده است. اما این پژوهش قصد دارد به این پدیده نگاهی انتقادی داشته باشد و آن را نه پدیده‌ای غیرقابل فهم و اسطوره‌ای، بلکه برساخته تاریخ بداند. به همین منظور رویکرد تبارشناسانه را انتخاب کرده‌است تا با آن به مطالعه تاریخ تهران پرداخته و با کشف تحولات گفتمانی و مفصل‌های مهم تاریخی چگونگی ممکن شدن تهران امروز را با نظم نوین‌ش دریابد.

تبارشناسی، نوعی بررسی تاریخی است اما تفاوت‌هایی با تحلیل‌های تاریخی مرسوم دارد. تبارشناسی نظریه/روشی است که فوکو با تأثیرپذیری از نیچه، در دهه ۱۹۷۰ در کتاب‌های مراقبت و تنبیه و تاریخ جنسیت به کار برد. "تبارشناسی فوکو را باید در جهت تکمیل و پشتیبانی دیرینه‌شناسی او دانست." (دریفوس و رابینو، ۱۳۹۲، ص: ۲۰۵) در دیرینه‌شناسی، یک موضوع در دوره زمانی خاص مورد بررسی قرار می‌گرفت اما در تبارشناسی، تحولات گفتمانی یک موضوع در سیر زمان بررسی می‌شود.

در حالی که تاریخ‌نگاری سنتی همواره در پی کسب واقعیت و بازنمایی آن از طریق اسنادی است که به‌دست آورده، تبارشناسی به کل امکان شناسایی و دسترسی تجربه‌باورانه به واقعیت را نفی می‌کند و معتقد است ما نه با واقعیت بلکه با واقعیت‌هایی مواجه هستیم که توسط گفتمان‌ها خلق می‌شوند. در عین حال جریان تاریخ را پیوسته و رو به‌سوی هدف معینی نمی‌بیند، بلکه آن را گسستی و حاصل نیروهای کور و حوادث و احتمالاتی می‌بیند که جهت‌های مختلفی به خود می‌گیرد، تبارشناسی معتقد است که قانون از پیش یقین شده‌ای بر رخدادگی وقایع تاریخی حاکم نبوده و نظم موجود حاصل گسست‌ها و هم‌نشینی امکانی مؤلفه‌هاست. تبارشناسی کشف حقیقت را

ممکن نمی‌داند و تنها دریافتن چگونگی ساخته شدن و مصرف شدن رژیم‌های حقیقت در زمینه‌های تاریخی را ممکن می‌داند.

میچل دین تبارشناسی را تاریخ انتقادی و تاریخ موثر می‌داند. منظور از تاریخ انتقادی آن است که تبارشناسی به مطالعه مسئله‌ای می‌پردازد که مربوط به زمان حال است. "تبارشناسی تاریخ اکنون است." تحلیل اکنون به معنای توصیف آنچه هست نیست، بلکه دریافتن این است که چرا و چگونه آنچه هست ممکن است و ممکن است دیگر آنچه هست نباشد (فوکو، ۱۹۸۸، ص. ۳۹). با روایت تبارشناسانه امکان ظهور صورت‌بندی‌های دیگر فراهم می‌شود و بدین ترتیب، وضعیت حاضر بدیهی و اجتناب‌ناپذیر بودن خود را از دست می‌دهد. به این ترتیب تبارشناسی گزارشی نقدگونه از وضعیت حاضر ارائه می‌کند که می‌توان آن را نوعی تاریخ انتقادی دانست. موضوع مورد بررسی تبارشناسی یک امر بدیهی و عینی در زندگی روزمره است که امری برساخته و تاریخی است.

فوکو هرگز مواضع روش شناختی مدونی را صورت‌بندی نکرد اما میلز در کتاب خود، رهیافت‌هایی از شیوه‌های مورد استفاده فوکو برای اجرای تبارشناسی ارائه می‌کند: استفاده از بایگانی و متون غیررسمی، شکاک بودن همیشگی، سست کردن پایه‌های بدیهیات و باورهای رایج، نه به شکلی که به بدبینی آمیخته شود، بلکه با تعلیق حکم یا داوری؛ فوکو به دنبال تبیین ساده‌ای برای رخدادها نبود، بلکه آن‌ها را چند علتی می‌دید و وقوع یک رخداد را نتیجه اتفاقی هم‌زمان شدن چند واقعه می‌دانست، بنابراین به جای جست‌وجوی یک علت باید بدانیم که هیچ رخدادی ضروری نیست و به دنبال کشف پیوستگی‌ها، رویارویی‌ها، حمایت‌ها و بازی نیروها و... باشیم که در برهه‌ای خاص رخدادی که بدیهی شمرده می‌شود را رقم می‌زند؛ در تعمیم دادن یافته‌ها باید احتیاط کرد (میلز، ۱۳۸۹).

پژوهش حاضر با مشخص کردن مختصات آنچه که امروز با آن روبرویم آغاز شد، با نهادها و روابطی که امروز در شدن‌های شهر تأثیرگذارند، و به دنبال یافتن تاریخ تحقیقشان به عقب برگشت تا جایی که در یک مفصل تاریخی، منطق نوین تولید تهران شکل گرفت و این دوره "تاریخ" خوانده شد. اما باز هم عقب‌تر رفت تا "پیشاتاریخ" چگونگی ممکن شدن آن مفصل تاریخی روشن شود. سپس از ابتدا داستان تهران به شکل خطی و برش خورده براساس منطق مختص این پژوهش بازنویسی شد. این برش‌ها در مقاطع تاریخی مهم و نسبت به عوامل تأثیرگذار زمانه در مسیر تحولات شهر به سوی تهران امروز زده شده‌اند و در حقیقت بر منطق حاکم بر تولید شهر دلالت دارند. پیشاتاریخ دوره‌ای است که شهر به واسطه ابزارهای نوین مدیریت شهری، نهادهای گوناگون و برنامه‌ها و طرح‌های شهری قدرت حاکم می‌شود. بدون تبدیل تهران به ابژه قدرت و برنامه‌ریزی در این دوران، امکان شکل‌گیری نظم جدید از طریق تبدیل شهر به ابژه سرمایه فراهم نمی‌بود. در جهت دستیابی به مفصل‌بندی‌های تاریخی تهران، سعی شده‌است تا از اغلب منابع مکتوب قابل دسترسی از جمله اسناد و قوانین، پرونده‌های دادگستری، مجلات، جراید و مقالات مرتبط با موضوع استفاده گردد.

یافته‌های پژوهش

▪ پیشا تاریخ: تهران، ابژه قدرت

در دوران پنجاه ساله سلطنت ناصرالدین شاه (۱۲۶۴-۱۳۱۳ ه.ق) متأثر از تحولات بین‌المللی، تغییرات چشم‌گیری در پویای شهرنشینی و نظام شهرسازی به ویژه در تهران به وجود آمد. اصلاحات جدید، شکل‌گیری دارالفنون و ورود علوم و ابزار مدرن اندازه‌گیری و سرشماری، به کمک شهرسازی آمدند. نقشه دارالخلافه ناصری به دنبال اولین سرشماری نفوس و مسکن در سال ۱۲۴۶ تهیه شد. پس از سرشماری و به دلیل ازدیاد جمعیت در محدوده‌ی دیوارهای شهر، ناصرالدین شاه دستور تهیه برنامه و طرح جدید تهران را صادر کرد. در این نقطه از تاریخ تهران، با تکیه بر ابزار و نحوه‌ی تفکر مدرن، حاکم تصمیم بر اعمال دخالت در شهر، به عنوان ابژه‌ی قدرت خویش گرفت. تهران با وجود تمام تغییرات در دوران قاجار، همچنان در قالب یک شهر سنتی با ساختار فئودالی باقی ماند. اما در اواخر این دوران با وقوع انقلاب مشروطه و تحت تأثیر روابط بین‌المللی و تحولات سیاسی و اجتماعی داخلی، عوامل و عناصر تازه‌ای مانند تأسیسات جدید شهری مثل بلدیّه و نظمیّه در الگوی شهرسازی و شهرنشینی مطرح شدند. با برپایی یک دولت دیوان‌سالار مرکزی حوالی ۱۳۰۱ با به مسند قدرت نشست رضاخان، تحولات شهری تهران با دخالت مستقیم دولت نظامی و متأثر از اهداف سیاسی و رسمی آغاز شد. این دخالت با ایجاد تشکیلات بلدیّه و تصویب قوانین شهری آغاز و به مداخلات و طراحی شهری کشیده شد (مهدیزاده، ۱۳۸۱). با تصویب "قانون بلدیّه" اولین طرح تهران تحت عنوان "نقشه خیابان‌ها" در سال ۱۳۰۹ به اجرا درآمد. (حبیبی، ۱۳۹۰).

در این سال‌ها توسعه شهر به تدریج به بیرون از حصار کشیده شد و سرانجام در سال ۱۳۱۱ به تخریب حصار منجر گردید. در سال‌های ۱۳۱۱ تا ۱۳۱۶ با دخالت مستقیم دولت تمام باروهای شهر ویران شد، خندق‌ها پر شد و خیابان‌های جدید و وسیع به جای آن‌ها کشیده شد و به همین ترتیب مرزهای شهر از محدوده‌ی حصار تجاوز کرد (مهدیزاده، ۱۳۸۱). با این اتفاق ساختار محله‌ای شهر به کلی از بین رفت و منطقه‌بندی جدید بر اساس طبقه اجتماعی و اقتصادی شکل گرفت (احسانی، ۲۰۰۹).

با سقوط حکومت رضاشاه در سال ۱۳۲۰ و تغییر شرایط سیاسی و اجتماعی، روند شهرسازی رو به تعدیل نهاد و الگوی جدید برنامه‌ریزی متمرکز دولتی به تدریج جای آن را گرفت (مهدیزاده، ۱۳۸۱). تأسیس سازمان برنامه در سال ۱۳۲۷ و تهیه و تصویب اولین برنامه توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور، اولین گام‌ها در جهت حرکت به سوی مدیریتی برنامه‌ریزی شده بود. دومین برنامه هفت ساله اقتصادی کشور ۱۳۳۴-۱۳۴۱ با تکیه بر استفاده از منابع موجود در مناطق مستعد، تدوین گشت. این برنامه، سرشماری نفوس و مسکن در سال ۱۳۳۵ و تهیه طرح‌های توسعه شهری را در دستور کار خود قرار داد (حبیبی، ۱۳۹۰). این تغییر وضعیتی از برنامه‌ریزی‌ها و شهرسازی دیوان‌سالارانه به فن‌سالارانه بود.

تشکیل دفتر فنی و سپس طرح‌های هادی در وزارت کشور در سال ۱۳۳۶ اولین گام در ایجاد تمرکز فعالیت‌های طراحی و برنامه‌ریزی شهری بود (حبیبی، ۱۳۹۰). در همین سال‌ها موضوع تهیه طرح جامع تهران در دستور مطالعه قرار گرفت (مهدیزاده، ۱۳۸۱). با افزایش جمعیت و رشد مساحتی شهر، در دهه چهل شهر-مسئله چهره نمود و برای دولت مسئله‌ساز شد، تا آن‌جا که "قانون تشکیل وزارت آبادانی و مسکن" در سال ۱۳۴۳ به تصویب رسید (حبیبی، ۱۳۹۰).

در این دوره، دولت تلاش کرد تا با استفاده از ابزارهای نوین و پایه‌گذاری نهادها و تصویب قوانین مدرن، قاعده رسمی شدن را در شهر حاکم کند، به همین منظور وزارت خانه جدید، نهادهای مرتبط با آن و طرح‌های جامع را وارد عرصه مدیریت شهری کرد.

گسترش کالبدی تهران در طول دهه چهل و پنجاه و پیچیده‌تر شدن مسائل اداره آن، ضرورت اقدام به برنامه‌ریزی و نظارت بر توسعه شهر را به عنوان یک مسئله ملی مطرح ساخت (مهدیزاده، ۱۳۸۲). سازمان برنامه و بودجه در سال ۱۳۴۴ قرارداد "طرح جامع تهران" را با مهندسان مشاور "عبدالعزیز فرمانفرمایان و ویکتور گروئن" به امضا رساند. این طرح ۲۵ ساله در آذر ماه ۱۳۴۷ به تصویب رسید (غمامی، ۱۳۸۹) و حدود هشت سال، یعنی از سال ۱۳۴۹ تا ۱۳۵۷، مبنای هدایت توسعه تهران بود و طرح‌های تفصیلی^۱ مرتبط با آن در سال‌های ۱۳۵۰-۱۳۵۲ به وسیله شهرداری تهران تهیه شد.

در این زمان طی عملیاتی شدن طرح جامع، مدیریت شهری با مسائلی روبرو شد که ضرورت ایجاد قوانین و نهادهای جدیدی را روشن ساخت. در سال ۱۳۴۸، "شورای هماهنگی" که می‌توان آن را از تبار کمیسیون ماده پنج معرفی کرد، با هدف صدور بخشنامه در جهت رفع مشکلات متقاضیان پروانه ساختمان و ساختمان‌های بلندتر از شش طبقه و تفکیک زمین‌های بزرگ‌تر از ۱۰ هزار مترمربع و تصویب نقشه‌های طرح تفصیلی تشکیل شد.

در سال ۱۳۵۱، شورای عالی شهرسازی و معماری بر اساس قانونی به همین نام تأسیس شد. این شورا برای هماهنگ کردن برنامه‌های شهرسازی به منظور ایجاد محیط زیست بهتر برای مردم

۱. طرح جامع شهر عبارت است از طرح بلندمدتی که در آن نحوه استفاده از اراضی و منطقه‌بندی مربوط به حوزه‌های مسکونی، صنعتی، بازرگانی، اداری و ... تعیین می‌شود و ضوابط و مقررات مربوط به کلیه موارد فوق و همچنین ضوابط مربوط به حفظ بنا و نماهای تاریخی و مناظر طبیعی، تهیه و تنظیم می‌گردد. طرح جامع شهر برحسب ضرورت قابل تجدیدنظر خواهد بود.

۲. در سلسله مراتب برنامه‌ریزی شهری، طرح تفصیلی پس از طرح جامع شهر قرار می‌گیرد. طرح تفصیلی عبارت است از طرحی که براساس معیارها و ضوابط کلی و طرح جامع شهر، نحوه استفاده از زمین‌های شهری در سطح محلات مختلف شهر و موقعیت و مساحت دقیق زمین برای هریک از آن‌ها، وضع دقیق و تفصیلی شبکه عبور و مرور و میزان تراکم جمعیت و تراکم ساختمانی در واحدهای شهری در آن تعیین می‌شود.

همچنین به منظور اعتلای هنر معماری ایران و ارائه ضوابط و جنبه‌های اصیل آن تأسیس شد. (قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۵۱) مهم‌ترین ماده قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری، ماده ۵ آن مبتنی بر تشکیل کمیسیونی است که به نام "کمیسیون ماده پنج" که نهاد مورد نظر این پژوهش است.

"ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران:

بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات آن‌ها در هر استان یا فرمانداری کل به وسیله کمیسیونی به ریاست استاندار یا فرماندار کل و به عضویت رئیس انجمن شهرستان و شهردار و نمایندگان وزارت فرهنگ و هنر، آبادانی و مسکن و نماینده مهندس مشاور تهیه‌کننده طرح انجام می‌شود. آن قسمت از نقشه‌های تفصیلی که به تصویب انجمن شهر برسد برای شهرداری لازم‌الاجرا خواهد بود. تغییرات نقشه‌های تفصیلی اگر در اساس طرح جامع شهری موثر باشد باید به تأیید شورای عالی شهرسازی برسد.

تبصره - شهرداری پایتخت از شمول این ماده همچنین طرح‌های تفصیلی موضوع بند ۳ ماده ۴ و بند ۴ ماده مذکور مستثنی خواهد بود." (قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۵۱)

بنابر این تبصره، تهران تا سال ۶۵ که اصلاحیه‌ای برای ماده ۵، آن را با شرایطی کمی متفاوت مشمول این قانون کرد، کمیسیون ماده پنج نداشت.

در سال ۱۳۵۲ "شورای طرح و بررسی" با رعایت حدود قانونی خود و در ادامه روند وظایف شورای هماهنگی تشکیل گردید (معینی، ۱۳۸۵). تا سال ۱۳۶۶، این شورا به بررسی و تصویب طرح تفصیلی تهران می‌پرداخت که با تشکیل کمیسیون ماده پنج در سال ۶۶ تصویب و تغییرات طرح تفصیلی به این کمیسیون محول گردید.

ورود دلارهای نفتی به بازار زمین و مسکن موجب گسترش بی‌سابقه تهران خارج از محدوده‌های پیش‌بینی شده در طرح جامع شد، به همین دلیل دولت "سازمان نظارت بر گسترش شهر تهران" را تأسیس کرد. بر اساس مصوبه مجلس شورای ملی در سال ۱۳۵۲ این شورا "به‌منظور تعیین خطی مشی و ایجاد هماهنگی و نظارت بر توسعه شهر تهران و جلوگیری از رشد نامحدود آن تشکیل گردید". (قانون نظارت بر گسترش شهر تهران، ۱۳۵۲) تعیین سیاست‌های صدور پروانه ساختمانی و اقدام به ساخت و احداث مراکز خدماتی و مسکونی در محدوده خدمات شهری آن تاریخ و محدوده ۲۵ ساله (تا سال ۱۳۷۰ مطابق با طرح جامع) و نیز سیاست تفکیک اراضی در همین محدوده بر عهده این شورا بوده است. این شورا نیز در سال ۱۳۶۶، وظایف خود را به کمیسیون ماده پنج واگذار نمود.

تهران در این سال‌ها از همه جهت گسترش پیدا کرد، تعداد زیادی از روستاها و مراکز جمعیتی اطراف در تهران ادغام شدند، مناطق تهران در سال ۱۳۵۵ از ۱۰ به ۱۲ افزایش یافت و با ۴/۵ میلیون نفر جمعیت دارای سه برابر جمعیت سال ۱۳۳۵ بود (حبیبی، ۱۳۹۰؛ مهدیزاده، ۱۳۸۲).

دهه چهل و پنجاه دوره‌ای است که دولت تلاش کرد با الگوی برنامه‌ریزی غربی، هم در سطح کشور و هم در سطح شهر، برنامه‌هایی را پیاده کند تا امکان نظم بخشیدن و کنترل از سمت دولت فراهم شود، اما آنچه که در برابر این تلاش رخ داد، برهم خوردن نظم و توازن اولیه موجود بود. پس از اصلاحات ارضی همزمان با تلاش نهادهای مدیریت شهری بر اعمال ضوابط طرح جامعی که با محوریت طبقه متوسط به بالا نوشته شده بود، خانوارهایی که استطاعت خرید زمین را نداشتند به بیرون شهر رانده شدند و مهاجرانی که جایی در بافت جدید شهر نداشتند، با تخریب بخش‌های کهنه شهر به منظور نوسازی، مکانی برای سکونت یافتند. این شیوه‌های نوین شهرنشینی به شکلی اجتناب‌ناپذیر در برابر رسمی شدن شهرسازی، به عنوان شهرسازی غیررسمی^۱ سر برآوردند و شهر را با مسئله جدید خرابه‌نشینی و حاشیه‌نشینی روبه‌رو کردند (حبیبی، ۱۳۹۰؛ احسانی، ۲۰۰۹؛ اطهری، ۱۳۹۲).

با وجود این که انقلاب اسلامی ۵۷ یک انقلاب کاملاً شهری بود، شهر پس از انقلاب مهجور واقع شد و همه توجه‌ها به سوی روستاها کشیده شد. شهر به عنوان مرکز ارتباط با بیگانه شناخته شد و روستا نماد روابط درونی. طرح‌های شهری که موجب شدند طی سالیان پس از اصلاحات ارضی همه توجهات به شهرها باشد، پس از انقلاب به عنوان طرح‌های لوکس و وام گرفته از غرب شناخته شدند، که با تعیین محدوده شهر موجب شکل‌گیری بخش زیادی از سکونتگاه‌ها خارج از محدوده و بدون بهره از امکانات و تأسیسات شهری شده‌اند. بنابراین پس از انقلاب تا دو سال محدوده شهر برداشته شد، طرح‌ها از دستور کار خارج شدند و جمعیت شهر به شکلی سرسام‌آور افزایش یافت (حبیبی، ۱۳۹۰).

در سال ۶۵ اصلاحیه‌ای برای ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی معماری و شهرسازی تصویب شد:

"ماده واحده - تبصره ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران به شرح زیر اصلاح می‌گردد:

تبصره - بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات آن‌ها در شهر تهران به عهده کمیسیونی مرکب از نمایندگان وزراء مسکن و شهرسازی، کشور، نیرو (در حد معاونت مربوطه)، سرپرست سازمان حفاظت محیط زیست و شهردار تهران یا نماینده تام‌الاختیار او و رئیس شورای شهر تهران می‌باشد. محل دبیرخانه کمیسیون در شهرداری و دبیر آن شهردار تهران و یا نماینده تام‌الاختیار او خواهد بود. و جلسات آن با حضور اکثریت اعضاء رسمیت یافته و تصمیمات کمیسیون

حداقل با ۴ رأی موافق معتبر است. ضمناً تا تشکیل شوراهای شهر نماینده وزیر کشور به عنوان قائم مقامی رئیس شورای شهر تهران هم در کمیسیون شرکت خواهد کرد." (قانون اصلاح ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۶۵)

بر اساس این اصلاحیه تهران هم دارای کمیسیون ماده پنج شد و وظایف شورای طرح و بررسی و شورای نظارت بر گسترش شهر تهران به این کمیسیون منتقل شد. در این اصلاحیه، اعضای کمیسیون نسبت به قانون اولیه تغییراتی داشته است، اضافه شدن سرپرست سازمان حفاظت از محیط زیست و رئیس شورای شهر (که البته تهران تا سال ۷۸ شورای شهری نداشت) مهم‌ترین نکات این اصلاحیه هستند.

از انقلاب اسلامی تا پایان جنگ، تهران هشت شهردار داشت که اغلب، عمر کاری کوتاه‌مدتی داشتند و فرصت چندانی برای اعمال برنامه‌های زیربنایی نیافتند. با توجه به آشفتگی دوران پس از انقلابی که با جنگ همراه شد، سپردن مسئولیت شهرداری پایتخت به یک راستای فکری خاص کار آسانی نبود.

■ تاریخ: تهران، ابژه سرمایه

در دوران پس از جنگ، تغییرات اساسی در دیدگاه‌ها و سیاست‌های دولت جمهوری اسلامی به ویژه در سیاست‌های اقتصادی توسط آیت‌الله هاشمی رفسنجانی، رئیس جمهور وقت اتفاق افتاد. دولت موسوم به "سازندگی" سیاست‌های اقتصادی را با ادغام نهادهای انقلابی در بوروکراسی دولتی و اجبار نهادهای دولت به خودکفایی، از بازتوزیع ثروت، به سرمایه‌داری نئولیبرالی تبدیل کرد (احسانی، ۲۰۰۹). بازسازی پس از جنگ با دو برنامه توسعه پنج ساله اتفاق افتاد. اولین برنامه (۱۳۶۸-۱۳۷۳) تلاشی در جهت حل مشکلات نگران‌کننده رشد سریع جمعیت و نبود زیرساخت‌های کافی بود، درحالی‌که برنامه دوم (۱۳۷۳-۱۳۷۸) در راستای بهره‌وری مدیریت و برنامه‌ریزی شهری، خودکفایی شهرداری‌ها از طریق مالیات سرانه و نوعی از عدم تمرکز قدرت از طریق شوراهای شهری بود (عربشاهی، ۱۳۸۲).

به طور کلی شهرداری‌های شهرهای بزرگ چهار منبع درآمدی عمده دارند: ۱- کمک‌های دولت که معمولاً تا ۱۲ درصد از درآمدهای شهرداری‌ها را تأمین می‌کنند. ۲- مالیات و عوارض که سهمی حدود ۶۰ درصد دارند. ۳- فروش خدمات با سهمی بین ۱۰ تا ۱۲ درصد. ۴- گرفتن وام و کمک با سهم ۱۵ تا ۲۰ درصد. به دنبال تصویب قانون بودجه در سال ۱۳۶۲ که در آن خودکفایی مالی شهرداری‌ها ظرف مدت ۳ سال الزامی شده بود (نهاد مطالعات و تهیه طرح‌های توسعه شهری تهران، ۱۳۸۳)، غلامحسین کرباسچی که در سال ۶۸ برای پذیرفتن مسئولیت شهرداری تهران انتخاب شده بود، علاوه بر شهری بی‌برنامه با چالش از دست دادن کمک‌های دولتی مواجه بود. به

همین دلیل به دنبال راه‌هایی برای تأمین هزینه‌های خود از درون شهر دست به اقدامات مهمی زد. شهرداری با شعار جلب مشارکت شهروندان در ساخت شهر که برای بار اول در تاریخ تهران مورد خطاب قرار گرفته بودند، این راهبرد جدید در ساخت تهران را کلید زد. اما این مشارکت مردمی در ساخت شهر به تزریق سرمایه در شهر و به طبقه‌ای که توان مالی‌اش را داشتند، محدود ماند.

در مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری در ۱۳۶۶/۲/۷ اخذ قسمتی از اضافه ارزش تراکم‌های^۱ بیش از ۱۲۰ درصد برای شهرداری‌ها مجاز دانسته شده بود و همچنین ماده ۱۰۰^۲ قانون شهرداری جرایمی برای احداث اضافه بنای زائد بر آنچه در پروانه ساختمانی قید شده، ساختمان‌های فاقد پروانه ساخت و عدم احداث پارکینگ تعیین کرده بود. این قوانین شرایطی را فراهم کرد تا شهرداری بتواند با دریافت جریمه‌های ساختمانی به ساخت و سازهای غیرقانونی مجوز داده و عوارض ساختمانی را به اصلی‌ترین منبع درآمد شهرداری تبدیل کند.

بناهای غیرقانونی بناهایی هستند که بدون جواز قانونی و اداری و در غالب موارد بدون کنترل و بررسی مهندسی معمول ساخته می‌شوند. وضعیت بنای غیرقانونی در طول زمان از نظر قانونی می‌تواند تغییر کند. آنچه امروز بنای غیرقانونی خوانده می‌شود می‌تواند فردا تحت شرایطی قانونی محسوب گردد (سرخیلی و همکاران، ۱۳۹۱). این دولت است که این قدرت را دارد که مرزهای قانون را جابه‌جا کرده و در مواردی که خود لازم می‌داند، ساخت و سازهای غیررسمی و غیرقانونی را وارد مرزهای قانون کند. تا سال ۶۸ بیشتر تخلفات صورت گرفته مربوط به ساخت‌وسازهای بدون مجوز و در محدوده‌های نامناسب و حاشیه‌ای شهر بود، اما از این تاریخ به بعد آن شکلی از ساخت‌وساز غیرقانونی در سازوکار شهرداری تهران رسمی شناخته می‌شود که نه از جنس ساخت‌وساز غیررسمی متعلق به حاشیه‌نشینان و زاغه‌نشین‌ها، بلکه متعلق به طبقه‌ای است که توان پرداخت جریمه‌های ساختمانی را داشته باشد و نه به قصد تأمین سرپناه، بلکه با نیت سرمایه‌گذاری دست به ساخت و ساز بزند. شهرداری از این تاریخ به بعد در تضاد با منطق "قاعده‌مند کردن" برنامه‌ها و مدیریت شهری، سیاست‌هایی را در پیش می‌گیرد که بتواند قاعده‌ها را نقض کند.

۱. تراکم ساختمانی عبارتست از نسبت مساحت زیربنای ساختمانی (در مجموع طبقات) به کل مساحت زمین مسکونی که به درصد بیان می‌شود. تعیین حداکثر تراکم ساختمانی در یک پهنه شهری به منظور کنترل جمعیت ساکن و شاغل در محدوده، تضمین خدمات و زیرساخت‌های مناسب جمعیت و فعالیت‌های مستقر در پهنه، کیفیت کالبدی و منظر شهری است. بدیهی است در صورت فراهم بودن سرمایه، استفاده از حداکثر تراکم ساختمانی ممکن برای کسب سود بیشتر برای سازنده ارجح خواهد بود. (سرخیلی و همکاران، ۱۳۹۱)

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

سیاست فروش تراکم مازاد در جهت رسمی کردن ساخت‌وسازهایی که خارج از قوانین شهرسازی و برنامه‌های جامع و تفصیلی انجام می‌شدند، در ازای دریافت جریمه از آن‌ها با توجیه تأمین اعتبارات لازم برای شهرداری، در دستور کار شهرداری قرار گرفت. شهر تبدیل به کالایی قابل معامله با ارزش مبادله‌ای شد. شهرداری برای اعمال بی‌چون و چرای این سیاست جدید، موانع اندک پیش رویش را برداشت. برای مثال در سال ۶۸ مصوباتی در کمیسیون ماده پنج که سرپرست آن خود شهردار بود و هیچ نهادی مثل شورای شهر بر عملکردهایشان ناظر نبود به تصویب رساند که طی آن‌ها اختیاراتی به شهرداری تفویض شده‌است که علاوه بر غیرقابل انتقال بودن، بعضاً از حوزه اختیارات خود کمیسیون ماده ۵ هم خارج بوده‌اند.^۱ با این کار شهرداری شرایطی را به مدت ۱۰ تا ۱۲ سال برای تهران فراهم کرده، که اختیار اعطای همه انواع مجوز ساختمانی از مجاز تا غیر مجاز به خود شهرداری و شهرداری مناطق سپرده شد، آنچه که هنوز هم به صورت عرفی و غیرقانونی در بسیاری مناطق اتفاق می‌افتد. با انقضای طرح جامع اول، بازنگری در آن و تهیه طرح سامان‌دهی (جامع دوم) تهران در اواسط دهه ۱۳۶۰ در دستور کار وزارت مسکن و شهرسازی قرار گرفت (محملی ابیانه، ۱۳۹۰). این طرح توسط مشاوران آتک برای مدت ۵ سال (۱۳۷۰-۱۳۷۵) تهیه شد و در سال ۱۳۷۱ به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران رسید. اما به بهانه‌های مختلفی از جمله عدم انطباق با امکانات و روندهای واقعی، مورد موافقت شهرداری تهران قرار نگرفت و در عمل به غیر از برخی ضوابط کالبدی و کاربری‌ها، نقش تعیین‌کننده‌ای در اصلاح بنیادهای توسعه و مدیریت ایفا نکرد (مهدیزاده، ۱۳۸۲).

شهرداری در این دوران برنامه‌ای استراتژیک با عنوان "طرح استراتژیک تهران ۸۰" برای خودش تهیه کرد. این طرح مشکلات اصلی شهر را مطابق نظر شهرداری مشخص کرد و با تعیین اهدافی راه‌های رسیدن به آن‌ها را در برنامه پیش‌بینی کرد. شهرداری در این دوران برخی از این اهداف از جمله گسترش فضای سبز و ساخت بخشی از شبکه دسترسی شهری را به انجام رساند (مدنی پور،

۱. با توجه به دسترسی نداشتن به بسیاری از مصوبات سال‌های گذشته کمیسیون و نیز نبود منابع متنی کافی در خصوص وضعیت و کارایی کمیسیون در سال‌های اوایل تأسیس به طور رسمی، از میان قوانین و پرونده‌های موجود، دادنامه صادر شده از سوی دیوان عدالت اداری در پاسخ به شکایت سازمان بازرسی کل کشور (به تاریخ: ۱۳۸۳/۹/۲۲ شماره دادنامه: ۴۶۰ کلاسه پرونده: ۱۷۷/۷۸) از کمیسیون ماده پنج برای این امر مورد استناد قرار گرفته است. در این دادنامه به مصوباتی از کمیسیون ماده ۵ اشاره می‌شود که در سال ۶۸ تصویب شده‌اند و در سال ۷۸ از طرف سازمان بازرسی کل کشور در رابطه با سه مصوبه به شماره‌های ۹۰، ۱۰۰ و ۱۳۰ به عنوان خلاف قانون و خارج از حوزه اختیارات کمیسیون، از کمیسیون ماده ۵ به دیوان عدالت اداری شکایت می‌کند.

۲. اولین برنامه استراتژیک شهرداری تهران که در سال ۱۳۷۴ با ۱۴ راهبرد و خط مشی، شش هدف کلی (شهر روان، شهر پاک، شهر پویا، شهر سبز، شهر با فرهنگ غنی و شهر با بافت سنتی و مدرن)، ۱۲ هدف کیفی، ۳۲ هدف کمی، ۱۵ سیاست کلی و ۲۴ سیاست اجرایی برای سال‌های ۷۵ تا ۸۰ تهیه گردید. (پورموسی، ۱۳۹۲)

۲۰۰۶). اجرا نکردن طرح جامع و نوشتن طرح استراتژیک توسط شهرداری به منظور استقلال برنامه‌های از دیگر نهادها حداقل به مدت یک دهه شهرداری را از قید طرح جامع رها کرد.

این اقدامات شهرداری به تبدیل شدن فروش تراکم مازاد ساختمانی و تغییر کاربری به عنوان منبع اصلی درآمدهای شهرداری کمک کردند. بررسی درآمد شهرداری تهران طی سال‌های ۱۳۷۰ تا ۸۷ نشان می‌دهد وصولی شهرداری از پرداختی‌های وزارت کشور در این دوره، تقریباً صفر بوده است. اما درآمد حاصل از عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی به جز در یک برهه سال ۷۶ و ۷۷ روندی صعودی داشته و به طور متوسط هر سال ۴/۱ درصد از سال قبل بیشتر بوده است. در سال‌های ۷۹-۸۰ سهم عوارض بر ساختمان و اراضی در کل درآمدها به ۹۰ درصد افزایش یافته است.

بستر اولیه فروش مازاد تراکم ساختمانی، از طریق مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران با عنوان "ضوابط و مقررات افزایش تراکم و بلندمرتبه‌سازی" مورخ ۱۳۶۹/۱۰/۲۴ فراهم شد. در این مصوبه شهرداری‌ها با بیش از دویست هزار نفر جمعیت، مجاز به افزایش تراکم ساختمانی حداکثر تا ۲۵ درصد نسبت به طرح جامع مصوب شدند.

با عدم ابلاغ طرح جامع دوم به شهرداری، ضوابط و مقررات جدیدی به وسیله کمیسیون ماده پنج معروف به مصوبه ۲۶۹ در تاریخ ۱۳۷۶/۸/۷ تصویب شد (شعله، ۱۳۸۷) که ضوابط اضافه تراکم مجاز ساختمانی را تغییر داد و میزان آن را حتی تحت شرایط نامناسب و در کنار معابر با عرض کم نسبت به میزان پیش‌بینی شده افزایش داد.

اولین شورای شهر تهران با اکثریت اصلاح‌طلبان در اردیبهشت ۷۸ مشغول به کار شد. در همین سال بود که کرباسچی به تخلفات مالی متهم و از مقام خود عزل شد. الوری شهردار بعدی تهران، به دلیل مسائلی که با اعضای شورای شهر پیدا کرد دو سال بعد (۱۳۸۰) جایگاهش را به ملک مدنی سپرد.

از سال ۱۳۷۸ احداث ساختمان‌ها در شهر تهران تشدید و به تعداد پروانه‌های صادر شده افزوده شد و قیمت زمین روند صعودی در پیش گرفت (نهاد مطالعات و تهیه طرح‌های توسعه شهری تهران، ۱۳۸۳). پیامدهای نامطلوب ناشی از اجرای مصوبه ۲۶۹ و در واقع اصلاح آن، علت اصلی تصویب مصوبه ۳۲۹ به وسیله کمیسیون ماده پنج در تاریخ ۱۳۷۹/۱۱/۱۵ بود. این مصوبه امکان افزایش تراکم را نسبت به اصلاحیه مصوبه ۲۶۹ محدود کرد.

در تاریخ فروردین ۱۳۸۰، ملک مدنی، شهردار وقت تهران، دستور توقف فروش تراکم در هفت منطقه شمالی را بدون دریافت نظر مساعد شورای شهر صادر کرد. همین امر علاوه بر گرانی مسکن، موجب بروز اختلافاتی با شورا و در نهایت انحلال شورای شهر اول شد.

سرانجام شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در تاریخ ۱۳۸۲/۱/۱۷ اصلاحیه مصوبه ۳۲۹ را به منظور تحقق اهداف طرح مجموعه شهری تهران مبنی بر جلوگیری از توسعه بی‌رویه شهر تهران به

تصویب رساند و براساس آن، تا زمان تصویب طرح تفصیلی برای هر منطقه، تراکم مازاد ۱۲۰ درصد تا حداکثر ۶۰ درصد (کل تراکم ساختمانی ۱۸۰ درصد) به صورت یک طبقه می‌توانست واگذار شود (شعله، ۱۳۸۷).

در سال ۱۳۸۲ به طور همزمان شهرداری و شورای شهر به دست محافظه‌کاران افتاد. با روی کار آمدن محمود احمدی‌نژاد به عنوان شهردار در این سال، با وجود افزایش ده برابری عوارض شهری، تراکم‌سازی که قرار بود کاهش یابد، در مناطقی چون ۱ و ۳ کماکان با شدت ادامه پیدا کرد و همچنان ۸۰ درصد درآمد شهرداری از مالیات سرانه و فروش عوارض بود (بیات، ۲۰۱۰). کند شدن روند ساخت و ساز با توجه به کاهش تعداد پروانه‌های صادر شده در سال ۸۲، بیشتر به خاطر رکود بازار در اثر افزایش حیرت‌انگیز قیمت‌ها بوده‌است تا اقدامات شهرداری (احسانی، ۱۳۸۳). در عین حال با توجه به اعتراضات قبلی، شهرداری مجوزها را از بلندمرتبه‌سازی به مجوز ساخت ساختمان‌های مسکونی چهار تا شش طبقه تقلیل داد، بر اساس این قانون هرکس که زمینی داشت می‌توانست یک ساختمان چند طبقه در آن بسازد و سود کسب کند در حالی که، کسانی که ملکی نداشتند روزبه‌روز به خاطر افزایش قیمت اجاره فقیرتر شدند. (خاتم و یزدانی، ۱۳۸۳).

پس از احمدی‌نژاد، محمدباقر قالیباف، در سال ۱۳۸۴ با رأی شورای شهر دوم، شهردار تهران شد امروز هم در این سمت باقی مانده است. او سعی کرد سیاست‌های کرباسچی را دنبال کند و بسیاری از پروژه‌های ناتمام او مانند ساخت مجتمع‌های فرهنگی، بزرگراه‌ها، پروژه مترو تهران و برج میلاد را تکمیل کرد. با وجود تصویب طرح جامع تهران و پیش‌بینی تأمین درآمد شهرداری از محل درآمدهای پایدار و همچنین تصویب "طرح جامع درآمدهای پایدار و سایر منابع مالی شهرداری تهران" توسط شورای شهر در سال ۸۶، که شهرداری را ملزم به کاهش کسب درآمد از منابع ناپایدار می‌کرد، همچنان درصد بالایی از درآمدهای شهرداری به فروش تراکم اختصاص داشته است.

در دوره‌ی طولانی‌مدت شهردار تهران، طرح جامع و تفصیلی سوم تهران که از سال ۷۷ کلید خورده بود، پس از قریب به پانزده سال و با وجود بارها بازنگری مورد استفاده قرار گرفت. سومین سند طرح جامع تهران که توسط مهندسان مشاور بوم‌سازگان تهیه شد، در سال ۸۶ و طرح تفصیلی در سال ۸۷ تصویب شدند. اما به دلیل اختلاف‌های داخلی تا سال ۹۱ از آن‌ها رونمایی نشد. با این حال پس از رونمایی هم به دلیل نقدهای پرشمار وارده به طرح، دوباره مورد بازنگری قرار گرفت.

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 این پهنه‌ها در طرح تفصیلی به طور کامل در همه مناطق تهران مشخص شده‌اند. همین پهنه‌ها میزان تراکم مجاز ساختمانی، کاربری زمین‌ها و در نتیجه ارزش زمین‌ها را مشخص می‌کنند و زمینه‌ای می‌شوند برای داد و ستدهای آتی شهرداری با صاحبان اراضی.

یکی از مصوبات مهمی که در سال‌های رفت و برگشت طرح جامع و تفصیلی تصویب شد، اصلاحیه جدیدی برای ماده پنج قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری در سال ۸۸ و تغییر در ترکیب کمیسیون ماده ۵ بود.^۱ در این اصلاحیه، ترکیب اعضای کمیسیون باز هم تغییراتی داشته است، اضافه شدن وزیر جهاد کشاورزی و معاونین رؤسای سازمان‌های میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و نیز مهم‌تر از همه حذف حق رأی رئیس شورای شهر تهران به عنوان نماینده مستقیم مردم در این کمیسیون است. اتفاق دیگری که در این تاریخ افتاد تصویب مصوبه‌ای معروف به "۸ بندی"^۲ دقیقاً در ماه اردیبهشت سال ۹۱ توسط شورای عالی شهرسازی و معماری بود که طی ۸ بند تغییرات اساسی در طرح تفصیلی در رابطه با تغییر پهنه‌ها و تراکم‌ها صورت داده بود که عملاً موجب شده بود تراکم مسکونی تهران ۱۷ درصد افزایش پیدا کند، بسیاری از باغات تهران از بین برود، تمام زمین‌های متعلق به وزارت راه و شهرسازی که جزو اراضی توسعه شهری بودند به پهنه‌های تجاری و مسکونی تبدیل کند. این مصوبه در دولت دهم تصویب شد و با روی کار آمدن دولت یازدهم در جلسات شورای عالی شهرسازی و معماری در سال ۹۳ بعضی از بندهایش ابطال و برخی مورد اصلاح قرار گرفتند. اما با این اتفاق عملاً طرح تفصیلی که بارها مورد اصلاح قرار گرفته بود باز هم زیر سوال برده شد.

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 به صورت کلی بر آن وارد کرد میزان قابل توجهی از ابهامات و نواقص است، جالب‌ترین نکته در بررسی بندهای طرح تفصیلی قاطع نبودن هیچ یک از محدودیت‌ها و قوانین است، هر یک از مواد و بندهای طرح تفصیلی که قرار بوده قانونی محدودکننده باشد، تبصره‌ای دارد که هر ناممکنی را با طرح توجیهی و تصویب کمیسیون ماده پنج ممکن می‌کند. آنچه در این جا رخ می‌دهد، ناقص شدن طرح تفصیلی است، بدین معنا که هیچ خط قرمزی برای ساخت‌وساز در تهران وجود ندارد اگر به تصویب کمیسیون ماده ۵ برسد. طرح تفصیلی جدید تهران نقش کمیسیون ماده پنج را که نهاد تصمیم‌گیرنده در رابطه با پروژه‌های خاص است بسیار پررنگ کرده است.

طرح تفصیلی به تبعیت از طرح جامع با تقسیم کردن اراضی شهری به چهار پهنه، ضوابط ساخت و ساز در کل شهر را مشخص کرده است. هر یک از پهنه‌ها "سطح اشغال"، "تراکم مجاز" و "کاربری" مشخصی دارند که بر اساس نقشه‌های تفصیلی هر ملک وضعیت خاص خودش را دارد. اما با توجه به

۱. ماده واحده - ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۲۲ و تبصره اصلاحی آن مصوب ۱۳۶۵/۹/۲۵.

۲. مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در خصوص طرح تفصیلی جدید شهر تهران، ۱۳۹۱/۰۲/۰۹، شماره: ۵۵۷۳/۳۰۰/۹۱.

این‌که اکثر بندهای طرح تفصیلی دارای تبصره‌ی استثناء هستند، هیچ وضعیت قطعی و غیر قابل تغییری وجود ندارد. این سه فاکتور مهم‌ترین خصوصیتی هستند که ارزش یک زمین را مشخص می‌کنند، زیرا که تعیین کننده مساحت کل بنایی هستند که امکان ساخته شدن در آن زمین را دارد و بسته به کاربری آن ارزش ریالی متفاوتی هم خواهد یافت. بنابراین تغییر دادن هر یک از این فاکتورها برای مالک یک زمین، بسیار در ارزش اضافی که از ساخت و ساز 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 کرده و یا کاربری ملک خود را تغییر دهد. قانون این امکان را برای شهروندان فراهم کرده که در صورت داشتن توان مالی، از حدود تعیین شده فراتر بروند. آنچه که در این پژوهش در رابطه با طرح تفصیلی برای ما اهمیت دارد، نقشی است که طرح تفصیلی به کمیسیون ماده پنج بخشیده است. نهادی که هیچ ناممکنی برای ساخت و ساز در تهران باقی نمی‌گذارد و شرایط و شبکه‌ای از روابط را فراهم می‌کند که فروش انواع مجوزهای ساخت را ممکن می‌کند. در وهله‌ی اول این طرح تفصیلی است که روابط قانونی برای جابه‌جا کردن مرزهای قانون تعریف می‌کند.

▪ تهران امروز، ابژه تبصره‌ها

حال با تمام آنچه که بر این شهر گذشته با پدیده‌ی تهران امروز روبرو هستیم. با وجود تمام نهادهای دولتی و مردمی شهری، با وجود همه طرح‌های جامع و تفصیلی، با وجود مصوبه‌ها و قوانین، باز هم شاهد روندی در ساخت و ساز هستیم که در ظاهر هم ناعادلانه و خارج از قاعده است. در سال‌های اخیر، پس از رکود بخش مسکن، ساخت و ساز متوقف نماند بلکه سرمایه‌های کلانی وارد بخش ساخت پروژه‌های تجاری شد. در یکی دو 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 نبوده که در طرح تفصیلی و پهنه‌بندی‌های طرح جامع پیش‌بینی شده باشد، بنابراین احتمالاً استثنائاتی برای آن‌ها در نظر گرفته شده است.

انجام هرگونه پروژه ساختمانی نیازمند دریافت پروانه از سوی شهرداری است. برای دریافت پروانه، روند مشخصی از مراجعه به ادارات و تحویل مدارک وجود دارد. با شرایط مختلفی که یک پرونده می‌تواند داشته باشد، نهادهای مختلفی می‌توانند در پروسه صدور مجوز دخیل باشند.

با دریافت دستور نقشه -به عنوان اولین مرحله از دریافت پروانه ساختمانی- از دفاتر خدمات الکترونیک شهرداری، درصد سطح اشغال، کاربری و تراکم مجاز پیش‌بینی شده در طرح تفصیلی و ابعاد زمین پس از اصلاحی به مالک ارائه می‌شود. در صورتی که مالک بخواهد تغییری در هر کدام از

این فاکتورها ایجاد کند می‌تواند درخواست خود را به شهرداری ارائه کرده تا در کمیسیون ماده پنج طرح شود. در غیر این صورت ادامه روند دریافت پروانه به صورت معمول انجام خواهد شد.

کمیسیون ماده ۵ دو وظیفه عمده دارد، یکی تصویب طرح تفصیلی و دیگری اعمال تغییرات موردی در طرح تفصیلی. با تصویب طرح تفصیلی شهر توسط کمیسیون ماده پنج و ابلاغ آن توسط شورای اسلامی شهر، این طرح ملاک عمل شهرداری خواهد بود. لذا هرگونه تغییر در طرح با تقاضای شهرداری، نظر کمیته فنی، طرح در کمیسیون ماده پنج و منوط به تصویب آن خواهد بود. مغایرت‌های اساسی با طرح جامع نیز باید به تصویب شورای عالی شهرسازی برسد، بنابراین هرگونه تقاضای اضافه تراکم، تغییر کاربری، تغییر عرض گذر، اضافه زیر بنا، اضافه طبقات، ضمن توافق شهرداری با مالک، قابل طرح در کمیسیون ماده ۵ است. برای طرح موضوع در کمیسیون ماده پنج باید موقعیت دقیق پلاک بر روی طرح تفصیلی، موقعیت مجاورین، توجیه و تاثیر فنی، اقتصادی، شهرسازی و دلایل مستدل مورد درخواست ضمیمه پرونده گردد. پرونده تشکیل شده از طریق شهرداری به دبیرخانه کمیسیون ماده پنج که به عهده سازمان مسکن و شهرسازی است ارسال می‌گردد.

برای بررسی پرونده در کمیسیون ماده پنج، یکی از مدارک مهم طرح توجیهی است که از نظر فنی، شهرسازی، ترافیکی، اقتصادی و زیست‌محیطی طرح مورد نظر را امکان‌سنجی و توجیه می‌کند. مشاوران متخصصی وجود دارند که این طرح‌های توجیهی را تهیه می‌کنند و مختص هر پروژه‌ای موارد توجیهی برای آن پیدا می‌کنند که بتوانند کمیسیون را راضی به تصویب تغییرات مورد نظر کنند. این طرح‌ها عمدتاً برای پروژه‌های بزرگ نوشته می‌شوند که درخواست‌های بزرگ‌تری هم دارند. در جهت روشن شدن چگونگی عملکرد این‌گونه طرح‌ها به بررسی سه مورد از آن‌ها که در دسترس بوده‌اند پرداخته شده‌است. با تحلیل محتوایی آن‌ها به جمع‌بندی نکاتی که در این گزارش‌ها به آن‌ها پرداخته شده است اشاره می‌شود.

از این گزارش‌ها دو مورد متعلق به پروژه‌های تجاری بزرگی در میان بافت مسکونی ریزدانه در منطقه یک تهران بوده‌اند، یکی متعلق به پروژه‌های در زمینی به مساحت ۱/۳ هکتار در منطقه سهیل و دیگری در زمینی به مساحت ۲/۱ هکتار در خیابان لواسانی. این زمین‌ها مشخصاً از تجمیع چندین قطعه زمین شهری به این وسعت رسیده‌اند، از آن‌جا که مطابق با بندهای ۶-۹ و ۷-۹ طرح تفصیلی تهران (ص ۲۸ و ۲۹) سیاست شهرداری در جهت تشویق مالکان به تجمیع قطعات است و به همین منظور به مالکین اضافه تراکم تشویقی اعطا کرده و آن‌ها را مشمول سیاست‌های تشویقی شهرداری به صورت دائمی می‌کند. بنابراین 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 با ارزش تهران، مطمئناً ارزش مالی زیادی دارد، بنابراین به استناد ارزش زیاد زمین، زیاد نشدن تراکم و تغییر نکردن کاربری برای مالک صرفه اقتصادی

ندارد و در نتیجه در طرح توجیهی، استفاده حداکثر از زمین هم به نفع مالک، هم شهر و هم شهرداری معرفی می‌شود.

درخواست هردو پروژه تغییر پهنه زمین به منظور تغییر کاربری و نیز افزایش تراکم ساختمانی به بیشترین میزان ممکن است. طرح توجیهی به منظور توجیه کمیسیون برای این اعمال تغییر نوشته شده است.

در این دو گزارش، اشاره به همسایگان از جهت تفاوت اهمیت پیدا می‌کند، اشاره به بافت اطراف و نیاز به یک مجتمع تجاری عظیم‌الجثه که با تخریب بخشی از هویت محلی آن منطقه ساخته می‌شود. در این طرح‌ها اصولاً تمام وجوه زیست محیطی و ترافیکی باید بررسی دقیق شده تا بتواند کمیسیون را توجیه به این میزان ساخت کنند، اما آنچه که در عمل اتفاق می‌افتد تمرکز بیشتر بر وجه اقتصادی طرح است و با وجود آن‌که مشاور ترافیک گزارش کاملی از معضلات ترافیکی پروژه ارائه می‌کند، در بخش توجیهی اشاره‌ای به آن‌ها نمی‌شود. به همین دلیل هم هست که شاهد آن هستیم که با ساخت پروژه‌های تجاری در مکان‌های نامناسب و با در نظر نگرفتن راه‌حل‌های ترافیکی، ترافیک یک منطقه تحت تأثیر قرار می‌گیرد، برای مثال با افتتاح مجتمع کوروش، ارگ و پالادیوم، کل ترافیک منطقه پیرامون آن‌ها تحت تأثیر قرار گرفته است. و این نتیجه تمرکز بر سود اقتصادی و غفلت از معضلات محیطی پروژه‌هاست چه از طرف مشاور و چه از سمت ناظر مدیریت شهری که مسئول ارائه مجوز است.

این سه طرح توجیهی با توجه به عظمت پروژه، کارفرماهای معمولی نداشتند علاوه بر آن‌که ساخت چنین پروژه‌های عظیمی به دست شهروندان عادی ممکن نیست، دریافت مجوز برای شهروندان عادی هم از امکان خارج است. تأکید بر مالک زمین‌هایی که متعلق به بنیاد یا نهاد یا مؤسسه‌ی خاصی هستند برای مساعدت کمیسیون مربوطه در طرح‌های توجیهی نشان از اهمیت این موضوع در روند تصویب طرح مذکور دارد.

طرح سوم متعلق به یک برج مسکونی در منطقه فرمانیه با زمینی به مساحت ۱/۸ هکتار است. این پروژه قصد تغییر پهنه از مسکونی با تراکم کم به مسکونی با تراکم زیاد و تعداد طبقات زیاد را دارد. این طرح به همسایگان مشابهی که در منطقه برج‌هایی ساخته‌اند، اشاره می‌کند و با توجه به ارزش زمین، ساخته نشدن یک برج مسکونی در این زمین را غیرمنطقی می‌داند.

تهیه این طرح‌ها که در چند سال اخیر با تلاش در جهت قانونی کردن پروسه تغییر کاربری و افزایش تراکم تهیه می‌شوند، مرحله‌ای از سازوکار اداری است و در نهایت آن چیزی که اهمیت دارد اشاره به قدرت کارفرما از لحاظ مالی و اعتباری و بزرگی پروژه و در نتیجه افزایش سود هم برای مالک و هم برای شهرداری است. باقی گزارش‌های محیط‌زیستی و ترافیکی و غیره هم فقط برای

گذران مراحل اداری بوده و در نهایت مورد توجه واقع نمی‌شوند. مهم محاسباتی است که میزان سرمایه‌ای که در ازای فروش شهر و حقی که متعلق به همه شهروندان است مبادله خواهد شد. با وجودی که شهرداری بارها فروش غیرقانونی تراکم را تکذیب کرده است، طرح‌های مختلفی از جمله «هولوگرام اعتباری»^۱ برای فروش قانونی تراکم (حتی تراکم سیار قابل انتقال) در کنار اختیارات کمیسیون ماده پنج شکل گرفته‌اند تا شهرداری بتواند ادعا کند فروش غیرقانونی تراکم وجود ندارد بلکه همه چیز تحت سیطره قانون است. ادعای درستی است چون که قانون در این جا مرزهای سیالی دارد و به اقتضای مورد، مرزهایش را گسترده می‌کند.

نتیجه‌گیری

در این پژوهش برای درک منطق تولید تهران معاصر به مطالعه تاریخ آن از منظری تبارشناختی پرداخته شد تا با بازنویسی تاریخ بر اساس لحظات مهم نحوه ساخت شهر، نظم امروزی تهران شفاف‌تر صورت‌بندی شود.

در دوران پیشاتاریخ، شهر تهران به عنوان پیشانی کشور به فضایی برای بازنمایی قدرت حاکمه و ابژه دولت تبدیل شد. از جایی که ناصرالدین شاه برای بار اول به کمک ابزارهای نوین اندازه‌گیری و نقشه‌کشی به اعمال تغییر در ساختار شهر پرداخت، تا جایی که در دوران پهلوی برنامه‌ها و طرح‌هایی مانند طرح شهستان پهلوی^۲ نوشته می‌شدند؛ تهران به قصد نمایش قدرت حاکمه ساخته می‌شد. پارادایم جدید تولید تهران با یک وقفه‌ی نه ساله بر اثر وقایع تأثیرگذار انقلاب و جنگ آغاز شد. در این مقطع تاریخی با تغییر رویکرد دولت به اقتصاد نئولیبرالی، ایران به سمت پیوستن به سرمایه‌داری جهانی گام برداشت. همزمان با بازسازی‌های پس از جنگ و وضعیت نابه‌سامان صنعت، رویکرد به شهرها هم تغییر پیدا کرد و بدن شهرها زمینه‌ی رشد اقتصادی شدند. همزمانی این تغییر رویکرد با تصویب قانون خودکفایی شهرداری کلانشهرها موجب شد شهرها، خصوصاً تهران نقش مهمی را در چرخه‌ی سرمایه به عهده بگیرند.

شهرداری تهران برای تأمین درآمد خود شرایطی فراهم کرد تا با جلب مشارکت شهروندان در ساخت شهر (که عملاً در سطح مشارکت اقتصادی باقی ماند)، بتواند فاکتورهایی از ساخت‌وساز را که به مالکین امکان ساخت بیشتری داده و سود بیشتری برایشان فراهم می‌کرد به فروش بگذارد. در

۱. هولوگرام اعتباری از سال ۹۰، جایگزین پول در بخشی از مراودات مالی شهرداری بوده‌است؛ به طوری که طلب پیمان‌کاران و مالکان املاک معارض، با تراکم سیار، «تهاتر» می‌شود و سپس با فروش نقدی برگه به بده‌کاران شهرداری، درآمد غیرنقد عاید شهرداری می‌شود. هولوگرام‌ها حداقل نیمی از ۳۵ درصد درآمد غیرنقدی شهرداری را تأمین می‌کنند.

۲. در سال ۱۳۴۸ طرحی با عنوان شهستان پهلوی برای اراضی عباس‌آباد پیش‌بینی شد که به عنوان یکی از طرح‌های بزرگ شهری تهران در جهت نمایش قدرت دولتی بود که هیچ وقت به مرحله عملی شدن نرسید.

حقیقت در ازای افزایش سود دوطرفه، بدن شهر معامله شود. این اقدامات به کالا شدن شهر، سرمایه‌گذاری روزافزون در بخش ساخت و ساز خصوصاً مسکن، بلندمرتبه‌سازی در مناطق شمالی تهران و بی‌قاعدگی و بی‌نقشه شدن شهر منجر شدند. این بار شهر ایژه سرمایه شد و تغییرات ساختاری و شکلی شهر به دست قدرت سرمایه سپرده شد.

"شهرها از طریق تمرکز جغرافیایی و اجتماعی تولید اضافی به وجود آمده‌اند، به همین علت توسعه شهری همیشه پدیده‌ای طبقاتی بوده است، هر طبقه‌ای هم که هزینه‌اش را پردازد، کنترل توزیع منافع، در دست آن گروه قرار خواهد گرفت." (هاروی، ۱۳۷۸). بدین ترتیب با سپرده شدن توسعه تهران به دست سرمایه، اختلافات طبقاتی در ساختار شهر نمود پیدا کرد و ارزش زمین، سطح خدمات و رفاه و در نتیجه سطح زندگی در مناطق بالایی شهر که توسط صاحبان سرمایه فتح شده بود، افزایش چشم‌گیری پیدا کرد.

از اواخر دهه هفتاد که توجه‌ها و انتقادات به این شکل از شهرسازی جلب شد، راه‌کار مدیریت شهری نه یافتن گزینه‌های جایگزین، بلکه تعلیق قوانین و طرح‌ها بود. در این دوران تصویب طرح‌های جامع و تفصیلی برای مدت زمان زیادی معوق شد. این عمل به منظور بی‌نقشه و برنامه نگه داشتن شهر که امکان ساخت و ساز در وضعیتی ابهام‌آمیز، غیرقابل نظارت و تحت کنترل بخش‌نامه‌های دوره‌ای را فراهم می‌کرد انجام گرفت.

با توجه به بحث‌های مطرح شده، روشن شد که در سال‌های اخیر مسکن غیررسمی و بازار زمین فقط به حوزه فقرا اختصاص ندارد، بلکه برای طبقه متوسط و حتی سرمایه‌دار شهرهای جهان دوم و سوم هم مهم شده‌است (روی و الصید، ۲۰۰۴). این روند اشاره به زنجیره‌ای از اقدامات قانونی و غیرقانونی دارد، جایی که زاغه‌های خودساخته می‌توانند در کنار زیرمجموعه‌های مجلل غیررسمی که از طریق مالکیت قانونی و تحولات بازار شکل گرفته‌اند قرار بگیرند. هر دوی این اشکال سکونت، غیررسمی هستند، در حقیقت آن‌ها دو سر یک طیف از فرم ساخت و سازهای غیررسمی قرار می‌گیرند. طیفی که از زاغه‌ها آغاز می‌شود و تا سکونت‌گاه‌های مجلل طبقه سرمایه‌دار ادامه می‌یابد.

اشکال جدید شهرنشینی غیررسمی از زاغه‌ها و مناطق حاشیه‌ای قانونی‌تر نیستند، اما به واسطه توانایی بهره‌بردن از سازوکارهای مقررات‌زدای موجود توانسته‌اند جواز قانونی دریافت کنند و زیرساخت، خدمات و مشروعیت بگیرند. در حالی که باقی سکونت‌گاه‌های غیررسمی، غیرقانونی باقی می‌مانند. از این جهت، مسئله مهم تفاوت ارزش فضایی است که وجهی رسمی با غیررسمی پیدا می‌کند. فضاهای غیررسمی در نوسازی شهری اصلاح می‌شوند، در حالی که فضاهای رسمی از قانونی بودن‌شان ارزش کسب می‌کنند (روی و الصید، ۲۰۰۴).

"دستگاه برنامه‌ریزی و قانونی دولتی این قدرت را دارد که معین کند تعلیق قانون کی واقع شود، مشخص کند چه چیزی رسمی است و چه چیز نیست، و تعیین کند چه اشکالی از غیررسمیت

پیشرفت می‌کنند و کدامیک از بین می‌روند" (روی، ۲۰۰۵). در این مقطع تاریخی، دستگاه مدیریت شهری تهران با تعریف سازوکاری قانونی، قدرت جابه‌جایی مرز میان رسمیت و غیررسمیت را به کمیسیون ماده پنج بخشیده است. کمیسیون ماده پنج با توجه به اختیاراتی که در تصویب طرح تفصیلی و تصویب موارد استثناء در این طرح دارد با پشتیبانی همین طرح (که هر ماده‌اش شامل تبصره استثناء است که هرگونه تغییری در قانون را منوط به تصویب در کمیسیون ماده پنج می‌کند) حالتی از قاعده‌مندی غیررسمی در ساختار مدیریت شهری تهران برقرار می‌سازد که امکان ساخت خارج از قانون رسمی شهر را در ازای دریافت جریمه فراهم می‌کند. این رویه، موجب شکل‌گیری نوعی از ساخت و ساز غیررسمی در شهر می‌شود که به کمک دولت و سیاست‌های مالی‌اش مورد حمایت قرار گرفته و با توافق، به ساخت و سازی رسمی و با ارزش تبدیل می‌شود. در این دوره تاریخی، تهران ابژه تبصره‌هایی شده‌است که به شکل قانونی فروشش را ممکن می‌کنند. شهرسازی غیررسمی ناشی از یک سیستم بی‌قاعده نیست، بلکه در فرآیند مقررات‌زدایی است که اتفاق می‌افتد. مقررات‌زدایی نشان از غیررسمیتی حساب‌شده دارد که شامل اعمال و برنامه‌های هدف‌دار است و با عقب‌نشینی ظاهری از قدرت مقررات، منطقی از تخصیص منابع، انباشت و اقتدار برمی‌سازد. به این معنا "در حالیکه غیررسمیت، سیستمی از مقررات‌زدایی است، می‌تواند به عنوان حالتی از قاعده‌مندی تعریف شود. و این چیزی کاملاً متفاوت با شکست برنامه‌ریزی یا نبود دولت است." (روی، ۲۰۰۹، ص: ۸۳).

بر این اساس ساختار مدیریت شهری تهران، منطقی را برای تولید شهر به وجود آورده است که قواعد و مقررات، طرح‌های شهری و دامنه‌ی اختیار نهادهای ذیربط، به جهت نقض قوانین و تعریف سازوکارهای قانونی برای تعلیق طرح‌ها تعریف بشوند. نظم نوین تهران که در این پژوهش از آن یاد شده است، همین شکل از قاعده‌مندی غیررسمی است. شرایطی است که سازوکارهای قانونی مدیریت شهری - که رسالت قاعده‌مند کردن شهر را دارند - به شکلی تعریف می‌شوند که بتوانند در موارد خاص قواعد را معلق کرده و ساختارها را زیر پا بگذارند و ساخت و سازهای غیرقانونی و غیررسمی را وارد مرزهای رسمیت کنند. نظم نوین تهران یعنی جایی که طرح‌ها و قوانین به قصد نقض شدن نوشته می‌شوند.

در یکی دو سال اخیر در چندین مورد شاهد مورد اتهام قرار گرفتن شهرداری بوده‌ایم، اما شهرداری هر بار با استفاده از قدرت و منطق گفتمانی ویژه‌ی خود سعی در فرار از این اتهامات کرده است و در عوض خبرنگاران و عوامل علنی شدن تخلفات مجازات شده‌اند. با وقوع فجایع شهری مانند فروریختن ساختمان پلاسکو شاهد نمود بحرانی از وضعیت شهری هستیم که برپایه تعلیق قوانین بنا شده‌است و این اتفاقات ذهن مردم را به سوی مصائب شهری و تقصیرات نهادهای مختلف و قصورهای تاریخی آن‌ها جهت می‌دهد. امیدوارانه این می‌تواند نقطه آغازی باشد بر شکل جدیدی از کنشگری شهروندی که برپایه مسئولیت مدنی و انتظار از مدیران سطح بالا شکل می‌گیرد.

منابع

- احسانی، کاوه (۱۳۸۳) «آیا شهر کماکان به فروش می‌رسد؟» گفتگو، شهریور ۱۳۸۳، ۴۰: ۱۳۰-۱۳۸.
- اطهاری، کمال (۱۳۸۵) «طرح جامع مسکن: خروجی اضطراری» **روند اقتصادی**، اسفند ۱۳۸۵، ۳۰.
- اطهاری، کمال (۱۳۸۶) «بورژوازی مستغلات: مدار نامولد سرمایه» **چشم انداز ایران**، دی و بهمن ۱۳۸۶، ۳۸-۴۲.
- اطهاری، کمال (۱۳۸۶) «بورژوازی مستغلات؛ کژکارکردی جامعه، کژتابی شهر» **چشم انداز ایران**، اسفند ۸۶ و فروردین ۱۳۸۷، ۴۳-۵۰.
- اطهاری، کمال (۱۳۹۲) «مصاحبه در رابطه با حاشیه نشینی در تهران» **دنیای اقتصاد**، مرداد ۱۳۹۲، ۲۹۷۶.
- پورموسی، سید موسی (۱۳۹۲) «مروری بر سی سال مدیریت شهری تهران» **شهرداری‌ها**، ۱۳۹۲، ۹۲: ۲۰-۲۵.
- پیران، پرویز (۱۳۸۴) "نظریه آبادی جانشین نظریه شهر". **اندیشه ایرانشهر**، زمستان ۱۳۸۴: ۲۰-۲۵.
- حبیبی، محسن (۱۳۹۰) **از شار تا شهر**، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- شعله، مهسا (۱۳۸۷) «ببین مفهوم تراکم به عنوان ابزارشهرسازی در طرح‌های مسکن» **مدیریت شهری**، پاییز ۱۳۸۷، ۲۱: ۳۵-۴۴.
- عربشاهی، زهرا (۱۳۸۲) «بررسی درآمد سرانه شهرداری‌های کلانشهرهای کشور: ۸۱-۱۳۷۵» **فصلنامه مدیریت شهری**، ۷۱.
- کلانتری، خسرو (۱۳۹۲) **حق به شهر (ریشه‌های بحران‌های مالی)**، تهران: انتشارات مهریستا.
- نهاد مطالعات و تهیه طرح‌های توسعه شهری تهران، (۱۳۸۳)، گزارش گرایش تولید مسکن و جمعیت در تهران.
- محملی ابیانه، حمیدرضا (۱۳۹۰) «ارزیابی مفهوم منظر در طرح‌های شهری مقایسه تطبیقی سیر تکوین طرح‌های جامع تهران با تجارب جهانی» **باغ نظر**، تابستان ۱۳۹۰، ۱۷: ۹۵-۱۰۴.
- معینی، سید محمدمهدی (۱۳۸۵) «کندوکاوی در عملکرد ۱۰ساله کمیسیون ماده ۵» **شهرنگار**، مرداد ۱۳۸۵، ۳۶: ۳۷-۴۵.
- مهدیزاده، جواد (۱۳۸۱) «شهر و تاریخ: دوره تکوین و شکل‌گیری تهران قدیم (بخش نخست) (نظری به روند تاریخی توسعه کالبدی فضایی شهر تهران)» **جستارهای شهرسازی**، تابستان ۱۳۸۱، ۲: ۱۳-۲۲.
- مهدیزاده، جواد (۱۳۸۱) «شهر و تاریخ: نظری به روند تاریخی توسعه کالبدی - فضایی شهر تهران (بخش دوم - نوسازی و پیدایش ما در شهر تهران)» **جستارهای شهرسازی**، پاییز و زمستان ۱۳۸۱، ۳: ۱۶-۲۶.
- مهدیزاده، جواد (۱۳۸۲) «شهر و تاریخ: نظری به روند تاریخی توسعه کالبدی - فضایی شهر تهران (۳) (دوره تکوین کلانشهر تهران ۱۳۴۰-۱۳۵۷)» **جستارهای شهرسازی**، بهار ۱۳۸۲، ۴: ۳۷-۴۳.
- مهدیزاده، جواد (۱۳۸۲) «نظری به روند تاریخی توسعه کالبدی - فضایی شهر تهران (۴) (دوره شکل‌گیری مجموعه شهری تهران ۱۳۵۷ تا امروز)» **جستارهای شهرسازی**، تابستان ۱۳۸۲، ۵: ۳۴-۴۱.
- میلز، سارا (۱۳۸۹) **میشل فوکو**، ترجمه داریوش نوری، تهران: نشر مرکز.
- هاروی، دیوید (۱۳۸۶) **تاریخ مختصر نئولیبرالیسم**، ترجمه عارف اقوامی مقدم، تهران: نشر اختران.
- هاروی، دیوید (۱۳۸۷) **شهری شدن سرمایه**، ترجمه عارف اقوامی مقدم، تهران: نشر اختران.

قانون «تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن». مصوب ۱۳۵۳/۴/۱۶. ماده یک، بند ۲.

قانون «تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران» مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۲۲، ماده پنج.

قانون «اصلاح ماده پنج قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران» مصوب ۱۳۸۸/۲/۲.

قانون «اصلاح ماده پنج قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران» مصوب ۱۳۶۵/۹/۲۵.

قانون «نظارت بر گسترش شهر تهران» مصوب ۱۳۵۲/۵/۱۷.

پرونده «ابطال مصوبات ۹۰، ۱۰۰، ۱۳۰ و ۱۲۰ کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری استان تهران» تاریخ: ۱۳۸۳/۹/۲۲، شماره دادنامه: ۴۶۰، کلاس پرونده: ۱۷۷/۷۸.

مهندسین مشاور همکار پارس بوم «ضوابط و مقررات طرح تفصیلی یکپارچه شهر تهران» معاونت شهرسازی و معماری شهرداری تهران، مصوب بهار ۱۳۹۱.

مهندسین مشاور همکار پارس بوم «طرح راهبردی - ساختاری (جامع) جدید شهر تهران» معاونت شهرسازی و معماری شهرداری تهران، مصوب پاییز ۱۳۸۶.

Bayat, Asef (2010), "Tehran: Paradox City", *New Left Review*, 66: 99-122.

Ehsani, Kaveh (1999), "Municipal Matters: The Urbanization of Consciousness and Political Change in Tehran", *Middle East Report*, 212.

Ehsani, Kaveh (2009), "Survival Through Dispossession: Privatization of Public Goods in the Islamic Republic", *Middle East Report*, 250.

Elden, Stuart (2004), *Understandig Henri Lefebvre: Theory and the possible*, London: Conitnum.

Harvey, David (1989), *From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism*, Geografiska Annaler.

Lefebvre, Henry (1976), *The Survival of Capitalism*, Allison & Busby.

Madanipour, Ali (2006), *Urban planning and development in Tehran*, Elsevier, Vol23, No. 6: 433-438.

Roy, Ananya (2003), *City Requiem, Calcutta: Gender and the Politics of Poverty*, Minneapolis: University of Minnesota

Roy, Ananya & AlSayyad, Nezar (2004), *Urban Informality: Transnational Perspectives from the Middle East, Latin America, and South Asia*, Lexington Books.

Roy, Ananya (2005), "Urban Informality (toward epistemology of planning)", *Journal of the American Planning Association*, pp.147-158.

Roy, Ananya (2009), "Why India cannot plan its cities: Informality, insurgence and the idiom of urbanization", *Planning theory*, 8(1): 76-87.

Roy, Ananya (2012), "Urban Informality: The Production of Space and Practice of Planning", *In R. C. Weber, The Oxford Handbook of Urban Planning*.