



Neoliberalism and Urban Development in Post-Revolutionary Iran; karbaschi's Mayoralty as a Case Study

Delaram Sadoughi Nia^{1✉} | Vahid Shalchi² | Nahal Naficy³

1. Corresponding author, Department of Sociology, Faculty of Social Sciences, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran.
E-mail: delaram.sadoughinia@gmail.com
2. Department of Sociology, Faculty of Social Sciences, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran. E-mail: shalchi@atu.ac.ir
3. Department of Cultural Studies, Faculty of Social Sciences, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran.
E-mail: nahalnaficy1400@gmail.com

Article Info

Article type:
Research Article

Article history:

Received 26 August 2024
Received in revised form 29
September 2024
Accepted 10 March 2025
Published online 9 April 2025

Keywords:

karbaschi's Mayoralty,
Neoliberal urban policies,
Neoliberalism, Tehran City,
Urban Governance.

ABSTRACT

This article investigates the urban development in post-revolutionary Tehran based on the studies of criticism of neoliberalism. In the first step, a definition of neoliberalism in the urban context will be provided, followed by an assessment of the urban neoliberal components through the actions of the Karbaschi administration. This research has utilized a case study approach with various data collection and analysis methods. The data collection technique included interviews with experts from the three fields of social sciences, economics and urban planning, and reviewing documents, press reports, statistics and previously collected data. The article's findings demonstrate that neoliberal policies in the urban context in Iran, such as financial self-rule, deregulation, decentralization from the central power, privatization, and outsourcing of services to contractors, a business-oriented approach to urban issues have been implemented despite their differences from those in other Western countries. The Tehran municipality relied on the construction sector to provide financial resources which led to the reconstruction of the urban economy which abandoned centralized urban planning to facilitate market forces. Despite extensive debates about the concept of neoliberalism and the socio-economic formation of Iranian society, it is clear that the market component has influenced the formation of urban policies. In addition, The decentralization and empowerment of the municipality in Tehran led to widespread corruption and informal alliances with semi-private sector capitalists and governance institutions, creating a unique situation in combination with free market mechanisms which we refer to as "incomplete neoliberalism".

Cite this article: Sadoughinia, D., Shalchi, V., Naficy, N. (2025). Neoliberalism and urban development in post-revolutionary Iran; karbaschi's *Sociological Review (Social Science Letter)*, 32 (1), 313-331.

DOI: <http://doi.org/10.22059/JSR.2025.370328.1931>

© The Author(s).

Publisher: University of Tehran Press.

DOI: <http://doi.org/10.22059/JSR.2025.370328.1931>



نئولیبرالیسم و توسعه شهر در ایران پساانقلابی؛ نمونه تهران دوره کرباسچی

دلارام صدوقی نیا^۱ | وحید شالچی^۲ | نهال نفیسی^۳

۱. نویسنده مسئول، گروه جامعه‌شناسی، دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران. رایانامه: delaram.sadoughinia@gmail.com

۲. گروه جامعه‌شناسی، دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران. رایانامه: shalchi@atu.ac.ir

۳. گروه مطالعات فرهنگی، دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران. رایانامه: nahalnaficy1400@gmail.com

اطلاعات مقاله	چکیده
نوع مقاله: مقاله پژوهشی	این مقاله به بازخوانی تجربه توسعه شهری در تهران پس از انقلاب ذیل مطالعات نقد نئولیبرالیسم می‌پردازد. در گام نخست تعریفی از نئولیبرالیسم به معنای اعم کلمه و سپس نئولیبرالیسم در حیطه شهر ارائه خواهد شد، در گام بعدی مولفه‌های نئولیبرالیسم شهری با اقدامات دوره کرباسچی سنجیده شده و مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. این پژوهش به روش مطالعه موردی از متدهای مختلف جمع‌آوری و تحلیل داده استفاده کرده است. تکنیک گردآوری داده‌ها شامل مصاحبه با متخصصین سه حوزه شهرسازی، اقتصاد و علوم اجتماعی، و بررسی اسناد، گزارش‌های مطبوعاتی، آمار و داده‌های گردآوری شده پیشین است. یافته‌های مقاله نشان می‌دهد سیاست‌های نئولیبرالی در حیطه شهر در ایران از قبیل خودگردانی مالی، مقررات‌زدایی، سوداگری و رویکرد بنگاه‌داری به مسائل شهری، تمرکززدایی از قدرت مرکزی، خصوصی‌سازی و برون‌سپاری خدمات به پیمانکاران علیرغم تفاوت‌های آن با سایر کشورهای غربی به قوت اجرا شده است. شهرداری تهران، برای تامین منابع مالی خود به بخش ساخت‌وساز و گسترش سریع آن تکیه کرد و اقتصاد شهری بر تجدید ساختاری مبتنی شد که برنامه‌ریزی شهری متمرکز را حذف کرد. علیرغم مناقشات بسیار حول مفهوم نئولیبرالیسم و نوع شکل‌بندی اقتصادی اجتماعی جامعه ایران، قدر مسلم عنصری بازاری در شکل دادن به مناسبات و سیاست‌های شهری در تهران پس از انقلاب نیرویی تعیین کننده بوده است. تمرکززدایی و توانمندسازی شهرداری‌ها نه تنها به برنامه‌ریزی مشارکتی راه نبرد بلکه به فسادهای گسترده و ائتلاف‌های غیررسمی با سرمایه‌داران بخش نیمه-خصوصی و نهادهای حاکمیتی منجر شد که در ترکیب با مکانیسم‌های بازار آزاد وضعیتی ویژه خلق کرده است.
کلیدواژه‌ها: حکمرانی شهری، سیاست‌های شهری نئولیبرالی، شهر تهران، شهرداری کرباسچی، نئولیبرالیسم.	

استناد: صدوقی نیا، دلارام؛ شالچی، وحید؛ نفیسی، نهال (۱۴۰۴). نئولیبرالیسم و توسعه شهر در ایران پساانقلابی؛ نمونه تهران دوره کرباسچی مطالعات جامعه‌شناختی (نامه علوم اجتماعی سابق)، ۳۲ (۱)، ۳۳۱-۳۱۳.

DOI: <http://doi.org/10.22059/JSR.2025.370328.1931>



© نویسندگان.

ناشر: مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.

مقدمه و بیان مسئله

شهردار دولت سازندگی، غلامحسین کرباسچی را به تعبیری میتوان آغازگر روند توسعه شهری در تهران پس از انقلاب دانست. عملکرد وی در شهرداری تهران از همان آغاز کارش مدافعان و مخالفان پرشوری داشته است. مدافعانش استدلال می‌کنند که در زمان مدیریت وی بر شهرداری تهران، که مقارن با دوران بازسازی خرابی‌های ناشی از جنگ و کاهش شدید قیمت نفت در مقطعی از زمان بود، استفاده از منابع مالی دولتی برای توسعه شهری ممکن نبود و حتی مترو تهران که پروژه مورد نظر هاشمی رفسنجانی رئیس جمهور وقت بود بیش از آنکه از کمک‌های مالی دولت یا شهرداری بهره‌بردار شود بر استفاده از تسهیلات بانکی استوار بود؛ عملکرد شهردار دولت سازندگی در دوره ۹ ساله ۶۸ - ۷۷ قابل توجه بود. بارزترین جلوه این عملکرد پروژه نواب است که با هدف نوسازی یکی از محلات فرسوده تهران و احداث بزرگراه نواب (اتصال جنوب به شمال تهران) انجام شد. علاوه بر این، در این دوره سنگ بنای صنعت پل‌سازی و ساماندهی مشاغل و صنوف و بازار مرکزی و محلی میوه و تره‌بار در مناطق مختلف و روزنامه همشهری (اولین روزنامه رنگی تاریخ ایران) و طراحی و آغاز ساخت برج میلاد و حتی ساختمان شورای اسلامی شهر تهران گذاشته شد. فروشگاه‌های شهروند و پارکینگ‌های طبقاتی و پایانه‌های مسافربری چهارگانه بیهقی و شرق و غرب و جنوب متناسب با نیاز کلانشهر تهران ساماندهی و توسعه یافت. فضای نامطلوب منطقه کشتارگاه به فضایی فرهنگی - فراغتی تبدیل و فرهنگسراهای بیست‌گانه برای اولین بار احداث و برخی پادگان‌های درون شهر به خارج از تهران منتقل و به جای آن ده‌ها خانه هنرمندان و مراکز فرهنگی و آموزشی احداث شد. سازمان شهرداری تهران، با شهردار دولت سازندگی فربه شدن خود را آغاز کرد و حوزه‌های مختلفی از جمله حوزه اجتماعی و فرهنگی شهرداری با هدف پاسخ به نیازهای متنوع شهروندان شکل گرفت.

مخالفان یا منتقدان کارنامه این شهردار - که طیفی گسترده از اصول‌گرایان یا سنت‌گرایان تا چپ‌ها را شامل می‌شود - از زاویه دید متفاوتی به پروژه وی می‌نگرند.^۱ در نظر سنت‌گرایان، تهران در این دوره با آخرین بقایای سنت وداع می‌گوید و پای در مسیر نوسازی می‌گذارد، اما به شکلی لجام گسیخته. موج تغییر اجتماعی و فرهنگی در مسیر دورشدن از سنن و ارزش‌های فرهنگی جامعه ما به راه می‌افتد، محله‌ها و عناصر زیست سنتی رو به زوال می‌روند و نظام‌های سنتی روابط اجتماعی تضعیف می‌گردند. در عوض آنچه جایگزین می‌شود شکلی آشفته و بی‌هویت از روابط اجتماعی است. در این نگاه، عملکرد این شهردار نماد بارز مدرنیزاسیون از بالا به پایین و غیراصیل با تالی‌های فاسد است (برای مثال بنگرید به رفیع‌پور، ۱۳۹۶). منتقدان وی به سنت‌گرایان منحصر نمی‌شوند. بسیاری از کسانی که به شکلی به تفکر «چپ» گرایش دارند این شهردار را از زاویه دیگری نقد می‌کنند. در نظر آنان، شهرداری وی نقطه شروع روندی است که طی آن فضاهای شهری به کالا بدل می‌شوند و «سرمایه» بر سرنوشت شهر تهران تسلطی بی‌چون و چرا می‌یابد. روندی که با بی‌عدالتی فزاینده در دسترسی به امکانات و فضاهای شهری همراه است، به آلودگی هوا و تخریب محیط زیست دامن می‌زند و در نهایت شهر در ید قدرت صاحبان سرمایه و «بورژوازی مستغلات شهری» و نظایر آن قرار می‌گیرد (اطهاری، ۱۳۸۶؛ اطهاری و یزدانی، ۱۳۸۷). عده دیگری از منتقدان نیز، نقد او را «نقطه عزیمت» برای نقد بنیادین خود قرار می‌دهند و اعتقاد دارند اگرچه عملکرد این شهردار سبب دگرگونی و استحاله مناسبات و زندگی شهری در تهران شد، اما بیش از آنکه او را عامل این رخدادها بدانند، معلول شرایط اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی زمانه‌ای تلقی می‌کنند که او در آن تصدی مسئولیت داشت. نوک پیکان نقد این

۱ ملاک طیف‌بندی سیاسی و اجتماعی تا اواسط دهه ۶۰ نوعی تمایز میان چپ و راست (برای مثال چپ خط امامی و راست سنتی) بود. این تمایز در سال‌های بعد به دوگانه‌های اصلاح‌طلب - اصول‌گرا، اعتدال‌گرا - افراطی‌گرا و نظایر آن استحاله یافت. اما مناقشه بر سر تثولیرالیسم در سال‌های اخیر مجدداً دوگانه چپ و راست را احیا کرده است.

منتقدان، نه این شهردار، بلکه وضعیت جامعه‌ای است که این افراد در آن تولید و بازتولید می‌شوند. نکته مهم اینکه از دید بسیاری از نویسندگان - اعم از موافق و مخالف - عملکرد کرباسچی در «سیاست شهری» چنان بنیادی و تعیین‌کننده بود که جانشینان او نیز کم و بیش همین الگو را - خواسته یا ناخواسته - ادامه داده‌اند. بنابراین فهم و تحلیل «خطامشی توسعه شهری» در نمونه کرباسچی امروزه روز نیز کاملاً موضوعیت دارد. در همین راستا مقاله حاضر در پی آن است که سیاست‌های شهری تهران در دوره کرباسچی را در قالب پرسش‌های زیر دنبال کند: نظم اقتصاد شهری دوره کرباسچی چه نسبتی با آنچه نئولیبرالیسم خوانده می‌شود دارد؟ سیاست‌های نئولیبرالی در تهران پس‌انگ ذیل چه مولفه‌هایی اجرا شده است؟ و اساساً وجه تمایز آن با نظم جهانی نئولیبرالیسم در چیست؟

پیشینه پژوهش

یکی از اولین و مشهورترین تحلیل‌های اجتماعی از «پروژه مدرنیزاسیون شهری» را فرامرز رفیع‌پور (۱۳۹۶) در کتاب «توسعه و تضاد» به دست داده است. او به معنایی خاص بر «پروژه بودن» برنامه‌های شهرداری در سال‌های پس از جنگ دست می‌گذارد، بدین معنا که خطی‌مشی شهرداری تهران را کمابیش مبتنی بر هدف تغییر اجتماعی و فرهنگی در تهران تحلیل می‌کند؛ هدفی که در ارزیابی رفیع‌پور محقق شده است، زیرا از نگاه او موج تغییر اجتماعی برخاسته از عملکرد شهرداری تهران چنان گسترده و وسیع بوده که در هیچ جای دیگری نمی‌توان نمونه‌ای برای آن یافت. او سیاست‌های پس از جنگ را در بی‌عدالتی، افزایش فاصله طبقاتی، کاهش نفوذ اجتماعی روحانیون و سست شدن سنت‌ها بازمی‌شناسد. کاوه احسانی (۱۹۹۹) در نوشتاری تحت عنوان «مسائل شهرداری: شهری - شدن آگاهی و تغییرات سیاسی در تهران» از اولین پژوهشگرانی است که به اقتصاد سیاسی تهران پس از جنگ پرداخته است. احسانی با اشاره به منابع مالی برنامه کرباسچی (که نوسازی شهر تهران بود) نشان می‌دهد نقطه اتکای آن، جذب سرمایه‌شناور بخش خصوصی و معطوف کردن آن به ساخت و ساز بود، و برای پیشبرد این هدف کرباسچی قوانین منطقه‌بندی و کاربری زمین را تغییر داد؛ قوانینی که از ساخت و ساز تجاری در مناطق ممنوعه، بلندمرتبه‌سازی، و خرد کردن زمین‌های بزرگ جلوگیری می‌کرد. احسانی سیاست‌های حوزه تخصیص منابع کرباسچی را از عوامل اصلی تحمیل سلسه مراتب فضایی تهران برمی‌شمارد و معتقد است در این دوره شهرداری‌های مناطق مختلف موظف بودند نیمی از درآمد سالانه خود را در اختیار شهرداری مرکز قرار دهند، از آنجایی که مناطق شمالی درصد قابل توجهی از بودجه شهرداری مرکز را برای اجرای پروژه‌های توسعه‌ای تامین می‌کردند، بخش اعظمی از فعالیت‌های تجاری و سوداگری املاک در مناطق شمالی تهران گسترش پیدا کرد. این نوشتار علیرغم داده‌های خوبی که در اختیار خواننده قرار می‌دهد، فاقد ابزار تحلیلی ضروری برای بررسی سیاست‌های شهری پس از انقلاب و پیوند آن با شهرسازی جهانی است. در سال‌های اخیر دوباره نگاه‌ها به مسئله سیاست‌های شهری و دلالت‌های اجتماعی و فرهنگی آن برگشته و گفتارها و تحلیل‌های اجتماعی پراکنده‌ای در ارزیابی آن ارائه شده است. از جمله می‌توان به پژوهش «تحقیق در مبانی سخت افزاری فرهنگ؛ تاثیرات محیطی به ویژه توسعه شهری بر تحولات فرهنگی؛ مورد ایران پس‌انگ» اشاره کرد که در دفاع از عملکرد کرباسچی می‌کوشد و آنرا گریزناپذیر و بر وفق وضعیت زمانه می‌انگارد (مردیها، ۱۳۹۷). مردیها با اصطلاحاتی چون سخت‌افزار و نرم‌افزار فرهنگی در پی تقویت این فرضیه برمی‌آید که تحولات اقتصادی لیبرالی پس از جنگ نقش علی و ایجابی در تحولات فرهنگی داشته است. به تعبیر او سخت‌افزارهای تمدنی مدرن، نرم‌افزار فرهنگی متناسب با خود را اقتضا می‌کند. او تحولات کالبدی و سخت‌افزاری چون آپارتمان‌نشینی و گسست محله‌ها را در تقویت گمنامی و افزایش فردیت؛ گسترش مراکز تفریحی از جمله پارک‌ها، مجموعه‌های تفریحی و سینماها، ایجاد فرهنگسراها و نوسازی بخش تجاری در تهران و به دنبال آن گسترش پرسه‌زنی را در تغییر سبک زندگی و

نحوه گذران اوقات فراغت موثر می‌داند. مردیها معتقد است افراد از دلبستگی‌های سنتی - یا فرهنگ اصیل - هنگام مواجهه با جلوه‌های جذاب نوسازی رها می‌شوند. از دیدگاه او پس از جنگ توسعه اقتصادی ضروری بود و جز «تعدیل اقتصادی» راه دیگری وجود نداشت؛ و از مجرای توسعه به هر نحوی که صورت پذیرد تحولات فرهنگی ناگزیر زاده می‌شود. او در نهایت با نگاهی ذات-گرایانه، «مصرف هر چه بیشتر» را ناشی از طبیعت انسان برمی‌شمارد. اینکه «مصرف هر چه بیشتر» ناشی از طبیعت ذاتی انسان است یا نتیجه منطقی هر شکلی از توسعه اقتصادی، تناقضی آشکار را در دیدگاه او باز می‌نمایاند.

اعظم خاتم در رساله دکتری خود تحت عنوان «اصلاحات شهری تهران در میانه دو انقلاب» (۲۰۱۵) تلاش کرده است روایتی کلان از مداخلات عمده در شهر در جهت نوسازی طی یک قرن گذشته ارائه دهد. او فرآیندهای درهم‌تنیده مدرنیزاسیون شهری را در سه رابطه سازنده مورد بررسی قرار داده است: در بافتی تاریخی، به معنای تداوم/گسست از گذشته؛ در بافتی اجتماعی، از طریق نگاه به تکنوکراسی و نقش آن در شکل دادن به اصلاحات شهری؛ و با نظر به پویایی تعاملات در سطح جهانی/ملی/محلی در مقیاس فضا. خاتم پروژه‌های نوسازی پس از انقلاب اسلامی را با تمرکز بر دو مطالعه موردی بزرگراه نواب و خیابان انقلاب پی می‌گیرد و نشان می‌دهد نوسازی شهری پسانقلابی در دو فرآیند متمایز نوسازی آمرانه از بالا (پروژه نواب)، و مقاومت از پایین (خیابان انقلاب) صورت گرفته است. او استدلال می‌کند که در دوره کرباسچی آموزه‌های نتولیرالی طرفدار بازار به طور گسترده پذیرفته شد و در طرح مدرن سازی و بازسازی پس از جنگ گنجانده شد. اعظم خاتم نتولیرالیسم در حیطه شهر در دوره کرباسچی را در خودگردانی مالی به مثابه شکلی از آزادسازی اقتصادی و تمرکززدایی از قدرت مرکزی در نظر می‌گیرد و وجه تمایز سیاست‌های شهری در ایران را تنها در اصلاحات فرهنگی با هدف کاهش تسلط محافظه‌کاران در زندگی روزمره و سرمایه‌گذاری برای بهبود محله‌های محروم در جنوب تهران می‌داند. بعلاوه، سیاست‌های نتولیرالی اجرا شده در حیطه شهر را فقط حول تمرکززدایی از قدرت مرکزی (مبتنی بر خودگردانی مالی و مقررات‌زدایی) قرار می‌دهد و به دیگر اشکال اجرای سیاست‌های نتولیرالی نمی‌پردازد.

میثم سفرچی (۱۴۰۰) در پژوهش خود با تمرکز بر دوره قالیباف به طور مشخص به نسبت نتولیرالیسم و شهر، تجاری سازی، نحوه تامین منابع مالی، مصرف‌گرایی، تحول فضا و فرهنگ شهری پرداخته است. از نظر سفرچی امتزاج اسلامگرایی و نتولیرالیسم، توسعه‌گرایی دولتی تمرکزگرا و نفت تفاوت نتولیرالیسم ایرانی با سایر کشورها را مشخص می‌کند که از آن با عنوان «سرمایه‌داری نتولیرال پست مدرن اسلام‌گرا» یاد می‌کند (همان، ۳۰۵). سفرچی در نتیجه‌گیری بحث خود خیلی خلاصه و تیتروار به امتزاج این مولفه‌ها اشاره می‌کند و به تفصیل مشخص نمی‌کند که هر کدام از این مولفه‌ها در تحلیل نهایی از چه وزنی برخوردارند و نسبت آنها با یکدیگر چیست. بعلاوه، مولفه‌هایی که سفرچی برای نتولیرالیسم در سطح شهر برمی‌شمرد شامل اعیان‌سازی، مقررات‌زدایی، توسعه شرکتی و برون‌سپاری خدمات به پیمانکاران می‌گردد (همان، ۳۰۰)، اما این مولفه‌ها نمودی مشخص در داده‌های تجربی او پیدا نمی‌کنند و تنها به آمار درآمدهای شهرداری از قبل فروش مازاد تراکم به تفصیل می‌پردازد. همزیستی و تنش میان اسلام‌گرایی و نتولیرالیسم که سفرچی به عنوان تمایز نتولیرالیسم ایرانی و نتولیرالیسم جهانی به آن اشاره می‌کند، تنها در سطح پیامدهای فرهنگی باقی مانده و در نظم اقتصاد شهری چیزی در هیئت «اقتصاد اسلامی» پیاده نشده است. از همینرو استفاده از بودجه‌های شهرداری برای توسعه زیرساخت‌های مذهبی ذیل دغدغه‌های فرهنگی قرار می‌گیرد و علیرغم اهمیت آنها در تولید فضاهای اسلامی، در نظم اقتصاد شهری فاقد اهمیت‌اند، چرا که گردش مالی شهر از دامنه فضاهای اسلامی تولید شده خارج است. به عبارت دیگر، سفرچی خصلت ویژه نتولیرالیسم ایرانی را در پیشروی مادی نتولیرالیسم همراه با محدودیت‌های فرهنگی آن به اعتبار اسلام‌گرایی حاکم می‌داند و «اسلام‌گرایی پست مدرنیستی واقعاً موجود جمهوری اسلامی» را در «مصادیقی چون صاحبان و سرمایه‌گذاران مال‌ها (که جملگی یا اشخاص مذهبی یا نهادهای موسوم به انقلابی هستند)» می‌یابد و هویت و عقاید سرمایه‌گذاران را مبنای پیکربندی

کل ناموزون «سرمایه‌داری نئولیبرال پست‌مدرن اسلام‌گرا» در نظر می‌گیرد. در صورتی که صاحبان سرمایه چه اسلام‌گرا باشند چه باستان‌گرا، در چپستی نظم اقتصاد شهری تفاوتی ماهوی ایجاد نمی‌کند، اگرچه وابستگی صاحبان سرمایه به نهادهای حاکمیتی مولفه‌ای بسیار مهم در تمایز نئولیبرالیسم ایرانی است. از طرف دیگر، ضرورت دارد تفکیکی بین اقتصاد سیاسی شهر و اقتصاد سیاسی کلان حکمرانی صورت گیرد. از آنجایی که درآمدهای نفتی پس از انقلاب هرگز در پروژه‌های شهری وارد نشد، در شاکله نظم اقتصاد شهری دخیل نیست. به عبارت بهتر، نه اسلام‌گرایی و نه نفت، نقش تعیین‌کننده‌ای در نظم اقتصاد شهری در تهران پس از انقلاب ایفا نکرده‌اند. با این حال رابطه اقتصاد سیاسی شهر با اقتصاد سیاسی کلان حکمرانی در این حیطه از اهمیت برخوردار است که سفرچی به درستی بر آن - تحت عنوان رابطه ساختار مدیریت شهری با دولت توسعه‌گرایی متمرکز - تاکید می‌گذارد. بر این اساس، او مهمترین تفاوت شهرداری‌های ایران با سایر نقاط جهان را «فقدان حکومت محلی با اختیارات فراگیر و قدرت مستقل از دولت مرکزی» برمی‌شمرد که مداخلات توسعه‌گرایانه متمرکز حکومتی در حیطه خدمات عمومی همچون توسعه مترو، خطوط اتوبوس‌رانی و عدم استقلال شهرداری‌ها در تعیین قیمت حمل‌ونقل عمومی را دربرمی‌گیرد. مطالعات مربوط به نئولیبرالیسم و «حکمرانی شهری نئولیبرال» در ایران با آنکه هنوز نوپاست، پژوهش‌های پراکنده‌ای حول آن صورت گرفته و مناقشاتی بسیار در فضای دانشگاهی ایران برانگیخته است. تلاش این پژوهش ابضاح بخشیدن به مناقشه‌های جاری و واکاوی خطمشی توسعه شهری دوره کرباسچی - به عنوان نقطه عطفی در اجرای سیاست‌های نئولیبرال شهری - ذیل مطالعات نقد نئولیبرالیسم خواهد بود.

ملاحظات مفهومی و نظری

مطالعات نئولیبرالیسم و شهر در ایران که مدت کوتاهی است توجه برخی از محققان را به خود جلب کرده، علاوه بر ظرفیت‌ها و امکان‌هایی که برای واکاوی ابعاد مختلف توسعه شهری در اختیارمان قرار می‌دهد محدودیت‌هایی نیز دارد. ما در این نوشتار با استفاده از چارچوب تحلیلی نقد نئولیبرالیسم فرآیند توسعه شهری در ایران پس از انقلاب را بررسی کرده و در ادامه به محدودیت‌های تحلیلی آن نیز اشاره خواهیم کرد. برای ورود به مناقشه نئولیبرالیسم و شهر در ایران، ناگزیریم در ابتدا تعریفی نسبتاً صریح از مفهوم نئولیبرالیسم ارائه کنیم. با اینکه همه محققان در مورد معنای اصطلاح نئولیبرالیسم اتفاق نظر ندارند، اما میتوان آن را تقریباً یک فلسفه سیاسی متمایز و منسجم دانست. از نظر برخی نئولیبرالیسم به پیش‌شرط‌های غیراقتصادی بازارهای فعال و تأثیرات تعاملی بین بازارها و محیط^۱ اطرافشان می‌پردازد و نئولیبرال‌ها تلاش دارند عوامل ضروری برای حفظ بازارهای فعال را شناسایی کنند (بیرپر^۲، ۲۰۱۸: ۲۶-۲۷). برخی دیگر استدلال می‌کنند همه نئولیبرال‌ها، پروژه فکری‌شان را یافتن دولت مناسب و قانون مناسب برای خدمت به نظم بازار می‌دانند (اسلوبودیان^۳، ۲۰۱۸: ۸۷). از این نظر نئولیبرالیسم نظریه‌ای در باب شأن و وظایف دولت است که شکل بهینه نسبت دولت با بازار را ترسیم می‌کند. در سالهای اخیر، محققان (اکثراً منتقدین این رویکرد) در تحلیل‌های مختلف از نئولیبرالیسم بر چند خصلت محوری تاکید دارند: مجموعه‌ای از مفروضات سیاست‌گذاری به نفع شرکت‌ها^۴، وجهی جدایی‌ناپذیر از جهانی شدن و امپریالیسم، پروژه‌ای برای احیای قدرت طبقاتی، شکل خاصی از حکومت‌مندی، و شکل خاصی از دولت (دین^۵، ۲۰۰۹: ۵۱). بر اساس این نگاه، نئولیبرالیسم دیدگاهی فلسفی است که مبادله بازاری را راهنمای همه کنش‌های بشری می‌بیند. این دیدگاه با بازتعریف زندگی اخلاقی و اجتماعی بر طبق معیارهای اقتصادی، مدعی است آزادی انسان به بهترین وجه از

1 Surroundings

2 Biebricher

3 Slobodian

4 Corporations

5 Dean

طریق عملکرد بازار به دست می‌آید. در اینجا آزادی، به جای عدالت یا برابری، ارزش سیاسی بنیادی است. نقش اصلی دولت، فراهم کردن چارچوبی نهادی برای بازارها، ایجاد حقوق مالکیت و قرارداد، و ایجاد بازار در حوزه‌هایی است که ممکن است قبلاً وجود نداشته باشد(همان، ۵۱). مفهوم تئولیرالیسم را نباید به جنبه‌ی صرفاً اقتصادی آن فروکاست. تئولیرالیسم دارای بعدی هنجاری است که فراتر از جنبه‌ی اقتصادی است، زیرا تئولیرال‌ها معتقدند که یک بازار رقابتی کارآمد، نیاز به یک پایه اخلاقی و قانونی کافی دارد، به طوری که شیوه‌ی استدلال برای نهادهای تئولیرال شامل متوسل شدن به آن اصول هنجاری باشد(وایت^۱، ۲۰۱۹: ۸-۱۴). به عبارتی تئولیرالیسم بسیار فراتر از انتقاد صرف از دولت بزرگ^۲ است بلکه بر پایه‌ی بینش خاصی از بازار آزاد می‌کوشد تا اشکال حکومت‌داری و نهادهای اجتماعی و کنش‌های فردی را به سمت مشخصی جهت دهد(تنکیس^۳، ۲۰۰۴: ۲۵۱). از طرف دیگر تئولیرالیسم علیرغم اینکه شعار «دولت کمتر»^۴ می‌دهد اما با حکمرانی بیشتری همراه شده است؛ چرا که دولت به اشکال مختلف درصدد است نهادها و افراد را با هنجارهای بازار تطبیق دهد(لرنر^۵، ۲۰۰۰).

برخی از محققان(جسوپ^۶، ۲۰۱۶؛ مونبیو^۷، ۲۰۱۶؛ براون^۸، ۲۰۱۹) معتقدند جوامع تئولیرال سود را بر سایر ارزش‌های اساسی ترجیح می‌دهند. جسوپ تئولیرالیسم را پروژه‌ی سیاسی، اجتماعی و اقتصادی خاصی می‌داند که فعالیت‌های اقتصادی را بر محور سوددهی و فعالیت‌های اجتماعی را بر مبنای سهم‌شان در انباشت سرمایه‌داری می‌کند(همان، ۴۱۲). این دسته از محققین معتقدند تئولیرالیسم رقابت را مشخصه‌ی تعیین‌کننده روابط انسانی می‌داند و شهروندان را به عنوان مصرف‌کننده بازتعریف می‌کند. در تئولیرالیسم نه فقط با تغییر معنای شهروندی بلکه همچنین با تغییر سایر مفاهیم از جمله جامعه‌ی مدنی^۹ نیز مواجهیم که قرائتی بازاری از آنها ارائه شده است. دیوید هاروی به دکتربینی اشاره می‌کند که علیرغم یکپارچگی ظاهری دارای تناقض‌های بنیادینی است: تناقض میان دولت حداقل با ضرورت وجود یک دولت قوی برای دفاع از حقوق مالکیت خصوصی، آزادی‌های فردی و آزادی‌های کارفرمایان(هاروی، ۱۳۹۱) و تناقض میان اصول جاری در روابط طبقاتی با آرمان‌های سیاسی(هاروی، ۱۳۹۹). هاروی(۱۹۸۹) برای توضیح الگوی شهری شدن سرمایه، اصطلاح «کاسب‌کارسالاری شهری»^{۱۰} را به منزله‌ی شیوه‌ای از حکمرانی که بر توسعه‌ی اقتصادی و رشد اشتغال متمرکز است به کار می‌برد. او حکمرانی کاسب‌کارانه را دارای سه ویژگی محوری می‌داند: شراکت بخش خصوصی-بخش عمومی، سوداگری و اقتصاد سیاسی مکان(که در برابر اقتصاد سیاسی قلمرو قرار دارد). از نظر او همکاری تنگاتنگ بخش خصوصی و بخش عمومی منجر به فعالیت‌های اقتصادی قدرتمند با ماهیت سوداگرانه شده است. هدف شهر سودمحور بازتوزیع ثروت نیست بلکه به دنبال جذب بیشتر منابع مالی و سرمایه‌گذاری‌های مستقیم است که بتواند ثروت بیشتری تولید کند. مداخلات تئولیرالی شامل خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی، مقررات‌زدایی از فعالیت‌های اقتصادی، کوچک‌سازی دستگاه دولت، تمرکززدایی از

1 Whyte

2 Big government

3 Tonkiss

4 Less government

5 Lamer

6 Jessop

7 Monbiot

8 Brown

۹ در نظر گرامشی جامعه‌ی مدنی نهادهای حد واصل دولت و جامعه است که شهروندان در آن جهت تحقق دموکراسی سازماندهی می‌شوند، اما جامعه‌ی مدنی در تئولیرالیسم به مفهومی غیر سیاسی برای نقد دولت بزرگ برگردانده شده است(munk,2005:66).

۱۰ اصطلاح "Urban Entrepreneurialism" گاه به اشتباه «کارآفرینی شهری» ترجمه می‌شود. «کارآفرینی شهری» یا «شهر کارآفرین» به دلیل بار مثبتی که با خود حمل می‌کند مفهوم موردنظر هاروی را به درستی انتقال نمی‌دهد.

قدرت تصمیم‌گیری و سیاست‌های پولی سختگیرانه و بر بازار آزاد کالا و سرمایه متکی است (پارپارت و ولمیر^۱، ۲۰۰۹). اما اینکه برخی از این سیاست‌ها در برخی جوامع بنا به رویکردها و اقتضائات محلی به طور کامل اجرا نشود این را نمی‌رساند که آن جوامع از این سیاست‌ها تهی هستند، چرا که جهت کلی جهان سرمایه‌داری علیرغم تفاوت‌های محلی همچنان یکسان است. از همین‌رو تاکید بر نقاط گسست یا تفاوت، ارزش تحلیلی بیشتری دارد تا نادیده انگاشتن کامل روندهای جهانی. در روند نئولیبرالی شدن، فضاهای شهری نقاط استراتژیک مهم سیاست‌های بازسازی هستند. علیرغم جایگاه مهم شهر در برنامه‌های نئولیبرالی، شهر نئولیبرال خالص وجود ندارد. بلکه با الگوهای متنوعی مواجهیم که برنامه‌های نئولیبرالی در هر یک از آنها فرم خاص خود را گرفته می‌گیرد (مایر^۲، ۲۰۱۸).

با توجه به این مرور نظری، اگر نئولیبرالیسم را سیاستی اقتصادی بدانیم که درصدد کوچک کردن دولت و کاهش مداخلات آن در حیطه بازار است اما به شکل پارادوکسیکالی برای حرکت در مسیر منطق بازار ناگزیر به مداخله در برخی از حوزه‌ها خواهد بود، هر شکلی از سیاست‌گذاری که در عمل، با مداخله در جهت انباشت سرمایه گام بردارد را می‌توان نئولیبرالی نامید. نئولیبرالیسمی که در سیاست‌های شهری تهران پس از جنگ در اشکالی ترکیبی اجرا شده است تنها یکی از انواع «نئولیبرالیسم‌های واقعاً موجود» است. برای برجسته کردن این امر تلاش خواهیم کرد نشان دهیم سیاست‌های شهری دوره کرباسچی ذیل چه مولفه‌های نئولیبرالی اجرا شده و در هر بخش تفاوت‌ها و تمایزات محلی اجرای این سیاست‌ها را در تهران بیابیم. چهارچوب تحلیلی نقد نئولیبرالیسم در عین گشودن امکان‌هایی برای واکاوی ابعاد فضایی و اقتصادی توسعه شهری محدودیت‌هایی دارد. از جمله اینکه به وضوح نمی‌توان منشأ تمام تغییرات در جوامع را سیاست‌های نئولیبرال دانست، اما اجرای سیاست‌های نئولیبرال قطعاً تغییراتی در حوزه فرهنگ و اقتصاد و سیاست را موجب خواهد شد. از اینرو با التفات به محدودیت‌های توصیفی و تحلیلی نقد نئولیبرالیسم تلاش خواهیم کرد دستکم با تاکید بر آن بخشی از سیاست‌ها که همسو با روندهای جهانی است نشان دهیم جامعه ایران علیرغم وجود تفاوت‌های محلی و زمینه‌ای تافته‌ای جدا بافته از مسیری کلی نیست.

روش‌شناسی پژوهش

روش این پژوهش از نوع مطالعه موردی^۳ است که هدف آن آشکار ساختن سویه‌های بیشتری از موضوع تحقیق با بررسی زوایای مختلف آن است. از دید بسیاری از روش‌شناسان مطالعه موردی با هدف بسط و تکمیل نظریه‌های موجود یا نظریه‌سازی از روش‌های مختلف بهره می‌گیرد (جورج و بنت^۴، ۲۰۰۵؛ جرینگ^۵، ۲۰۰۷). مطالعه موردی، بررسی عمیق و متمرکز یک رویداد یا پدیده اجتماعی است که از طریق روش‌های متنوع جمع‌آوری داده از جمله مصاحبه، بررسی آماری و کندوکار در داده‌های جمع‌آوری شده پیشین یا داده‌های بایگانی شده صورت می‌گیرد (بین، ۱۳۹۳). در این پژوهش با استفاده از چارچوب تحلیلی نقد نئولیبرالیسم فرآیند توسعه شهری در تهران پس از انقلاب در دوره ۹ ساله کرباسچی را بررسی خواهیم کرد. آماج این پژوهش واکاوی علل تصمیمات مربوط به اقدامات شهرداری در این بازه زمانی نیست، بلکه شناخت نتیجه منطقی و فرم نهایی حاصل از سیاست‌های شهری این دوره است. برای ورود به مناقشه نئولیبرالیسم و شهر در تهران پس از انقلاب، در بدو امر مصاحبه‌هایی عمیق و نیمه‌ساختاریافته مبتنی بر شیوه نمونه‌گیری به صورت هدفمند، با متخصصین حوزه‌های مختلف شهری صورت گرفت که دعاوی و استدلال‌های آنان در رابطه با

1 Parpart & Veltmeyer

2 Mayer

3 Case study

4 George & Bennett

5 Gerring

خطامشی توسعه شهری دوره کرباسچی مورد واکاوی گیرد. بر این اساس فهرستی بلند از متخصصین سه حوزه شهرسازی، اقتصاد و جامعه‌شناسی تهیه شد که در نهایت نگارنده موفق به مصاحبه عمیق با ۱۸ نفر از آنان شد.^۱ پس از این مرحله اولیه و جمع‌آوری مجموعه متنوعی از دعوی‌ها که ذیل جریانات فکری مختلف قرار می‌گرفتند، درکی کلی و اولیه از ساختار مالی و اجرایی شهرداری تهران به دست آوردیم. سپس با رجوع به اسناد سیاستی، متون و گزارش‌های رسمی درصدد برآمدیم منطق حاکم بر حکمرانی شهری دوره کرباسچی را بیابیم. در این مرحله چهار مولفه نئولیبرالی شناسایی شد که با روش اسنادی عمق و گستره بیشتری به آن داده شد. اسناد و متونی که مورد بررسی قرار گرفتند عبارتند از: قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۸-۱۳۷۲)، قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۳-۱۳۷۸)، طرح حفظ و ساماندهی شهر تهران (۱۳۷۱)، و گزارش‌های مطبوعاتی رسمی. از آنجایی که شکافی عمیق بین طرح جامع اولیه پس از انقلاب (به نام طرح حفظ و ساماندهی شهر تهران) و سیاست‌های اجرا شده در دوره کرباسچی وجود دارد، تحلیل محتوای طرح ساماندهی امری عبث خواهد بود. آنچه که حائز اهمیت است فهم منطق سیاست‌های «اعمال شده» و آنچه در عمل رخ می‌دهد و نسبت آن با منطق سرمایه‌داری متاخر است. برای جمع‌آوری داده به این منظور، اسناد مشخصی در رابطه با اقتصاد سیاسی شهر در دسترس نبود و ما ناگزیر شدیم برای دستیابی به مواضع مدیریت شهری تهران و آمار و جزئیات بیشتر در رابطه با اقدامات و اظهارات کارگزاران شهری، مطبوعات را به عنوان مرجع رسمی داده و اخبار برگزینیم. برای این منظور، نشریه همشهری از سال ۱۳۷۱ تا سال ۱۳۷۸ به شکلی نظام‌مند مرور شده و مطالب مرتبط با مضامین مختلف پژوهش یادداشت برداری گردید و در متن اصلی مورد استناد و تحلیل قرار گرفت. سایر داده‌های مطبوعاتی نیز از طریق آرشیو مطبوعات کتابخانه مجلس شورای اسلامی و پایگاه سنا (سامانه نشریات ایران) گردآوری شد و بخشی از آنها در مباحث مربوطه مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفت. در نهایت، متدهای مختلف تحلیل داده در تناسب با داده‌های مورد بررسی انتخاب شدند. از روش تحلیل سند^۲ و تحلیل مضمون^۳ برای تحلیل داده‌های مربوط به مصاحبه با متخصصان متخصصان و اسناد و متون مورد بررسی استفاده گردید. بدیهی است برای هماهنگ شدن با ملاک‌های نشریات علمی، بسیاری از نقل‌قول‌ها و شرح‌ها و شواهد تاریخی و متنی به ناگزیر فرو گذاشته می‌شود.

یافته‌های پژوهش

پس از انقلاب و سالهای جنگ ایران و عراق، سیاست خارجی و داخلی ایران یک دهه درگیر تنش‌های درونی نیروهای سیاسی حاکمیت، انقلاب فرهنگی با هدف تصفیه استادان و دانشجویان غیرمتعهد، پروژه اسلامی‌سازی حیطه‌های مختلف فرهنگی از جمله سینما، موسیقی، ورزش و غیره، و مسائل مربوط به جنگ بود. در دهه اول انقلاب گروه‌های فرودست جامعه و «مستضعفین» در گفتار سیاسی حاکم نقشی محوری داشتند و مفهوم انقلابی «پیشرفت و توسعه» که توسط اسلام‌گرایان چپ ارائه شده بود در سیاستگذاری‌ها اولویت یافت و برنامه‌هایی چون ملی کردن صنایع بزرگ، ملی کردن تجارت خارجی، مصادره اموال سرمایه‌داران، در نظر گرفتن امتیازاتی برای کارگران و دهقانان در دستور کار قرار گرفت.^۴ پس از پایان جنگ، بحران حکومت‌داری به درگیری‌های

۱ اسامی افرادی که با آنها مصاحبه صورت گرفت: متخصصین حوزه شهرسازی: مجتبی رفیعیان، علی مدنی‌پور، حمیدرضا پارسی، محمود اولاد، مهرداد رحمانی، اسکندر مختاری. متخصصین حوزه اقتصاد: پرویز صداقت، کمال اطهری، سعید لیلانز، فردین یزدانی. متخصصین حوزه علوم اجتماعی: حسین ایمانی جاجرمی، یعقوب موسوی، غلامرضا کاظمیان، عباس کاظمی، غلامرضا لطیفی، ایمان واقعی، مجید ابراهیم‌پور، مجتبی بیات.

2 Document Analysis

3 Thematic Analysis

۴ برای جزئیات بیشتر رویکرد اقتصادی دهه اول انقلاب نگاه کنید به: بهداد و نعمانی، ۱۳۸۷؛ ابراهامیان، ۱۳۸۹؛ بشیریه، ۱۴۰۱.

درون حاکمیت دامن زد و به برنامه توسعه متفاوتی با هدف «جهش اقتصادی» از طریق باز کردن اقتصاد ایران به روی اقتصاد جهانی گرایش پیدا کرد (روزخوش، ۱۳۹۵). اولین برنامه توسعه بر عدم تعادل بین افزایش جمعیت و منابع محدود موجود، و الزامات بازسازی اقتصادی متمرکز شد و پروژه بازسازی به یک دستور کار فراگیر برای دگرگونی اقتصاد دولتی بدل شد. به عبارتی، پس از جنگ مدل شورایی ناکارآمد تلقی شد و «تمرکز مدیریت» مهمترین دغدغه مسئولان وقت قرار گرفت (فیرحی، ۱۳۹۳: ۹۴). فروپاشی شوروی نیز گواهی بر ناکارآمدی اقتصاد دولتی برشمرده شد. سیاست شهری پروژه بازسازی پس از جنگ کنار گذاشتن «خاص‌گرایی انقلاب اسلامی» و پیوستن به جامعه جهانی بود. این امر را نمیتوان صرفاً ذیل «جهانی‌سازی» تحمیل شده از جانب غرب درک کرد، بلکه نیازی از درون مرزهای جامعه به آن گرایش داشت. تهران باید نمادی از موفقیت دولت توسعه‌بخش اسلامی برای ساختن جامعه مرفعی و الگویی برای نوسازی شهری می‌بود. عملکرد کرباسچی نیز باید در این بافتار تاریخی، اقتصادی و سیاسی نگریسته شود. خط مشی او در ادامه رویه‌ای است که دولت هاشمی نماینده اجرای آن در سایر حوزه‌ها بود. پس از پایان جنگ، بحران حکومت‌داری به درگیری‌های درون حاکمیت دامن زد و به برنامه توسعه متفاوتی با هدف «جهش اقتصادی» از طریق باز کردن اقتصاد ایران به روی اقتصاد جهانی گرایش پیدا کرد.

۱. خودگردانی مالی شهرداری

اولین مولفه الگوی اقتصاد سیاسی نئولیبرال شهری، خودگردانی و خودکفایی مالی شهرداری‌هاست. پس از انقلاب و در سالهای جنگ ایران و عراق، قانون «خودکفایی مالی شهرداری» طرح شد که طبق آن بودجه مرکزی برای سازمان شهرداری کاهش پیدا کند. از مهمترین عوامل طرح چنین قانونی، اختصاص بودجه‌ها برای جنگ و بحران مالی ناشی از سقوط قیمت نفت در بازار بین‌المللی در سال ۱۳۶۵ بود. بر این اساس، بحث خودگردانی مالی شهرداری پیش از توصیه‌های آژانس‌های بین‌المللی برای تمرکززدایی، طرح شده بود اما اجرایی شدن آن به چند سال بعد موکول شد. پس از پایان جنگ، تلاش ناکام چپ اسلامی برای تدوین یک برنامه شهری دموکراتیک، رکود اقتصادی و گفتمان جهانی نئولیبرالیسم در تثبیت کاهش بودجه دولت مرکزی برای شهرداری موثر واقع شد. این سیاست در نهایت تحت لوای کوچک‌سازی دولت و تمرکززدایی از قدرت مرکزی با هدف تشویق شهرها به توسعه اقتصادی محلی انجام شد. نقطه اتکای سیاست خودگردانی مالی شهرداری تهران، فروش «مازاد تراکم»^۱ بود. راه درآمدی شهرداری کشورهای دیگر، از طریق مالیات و عوارض رخ می‌دهد، اما کرباسچی به دنبال این راه که به زعم متخصصین پایدارترین راه است نرفت. به ادعای او این سیاست در ایران به راحتی قابل اجرا نبود.^۲ با اتخاذ این تصمیم «انقلابی و جنجالی»، درآمدهای شهرداری تهران به طرز چشمگیری افزایش یافت. بودجه شهر در سال ۱۳۷۷، بیش از ۲۰۰ میلیارد تومان (۶۷۰ میلیون دلار)، ۴۰ برابر بیشتر از اواخر دهه ۶۰ بود (کرباسچی، ۲۰۱۳: ۱۵۴). این اعداد بیانگر درآمد هنگفت، شناور و کلان شهرداری از قبل فروش مازاد تراکم و تغییر کاربری‌ها است. کرباسچی تلاش کرد رویکردی ویژه برای توسعه شهری بیابد که علاوه بر اینکه او را به یک شهردار پیشرو بدل کند، در قامت مدیری مقتدر قرار گیرد که حرکت به سمت اقتصاد بازار و عقلانیت نئولیبرالی را محملی برای کسب درآمد شهر کند. یعنی علاوه بر

۱ شهرداری تصمیم گرفت تراکم ساخت‌وساز مجاز (مساحت طبقات به ازای هر متر مربع زمین) زمین‌های مسکونی و تجاری را بیشتر از محدوده تعیین شده در طرح ساماندهی شهر تهران برای هر منطقه، افزایش دهد.

۲ کرباسچی چند سال پس از فراغت از مقام شهردار، رساله‌ای در باب عملکرد ۹ ساله خود زیر نظر علی مدنی‌پور در دانشگاه نیوکاسل نگاشت که هنوز به فارسی ترجمه نشده است (۲۰۱۳). فارغ از رویکرد و نتیجه‌گیری‌های نویسنده آن، اهمیت این رساله در این است که داده‌هایی در اختیار خوانندگان قرار می‌دهد که به راحتی در دسترس عموم نیست، از همینرو برای استناد به سیاست‌های دوره کرباسچی، منبع خوبی برای واکاوی است.

سپردن شهر به بازار و انباشت سرمایه از طریق آن، سوداگران شهری را به گونه‌ای راهبری کند که نقشی مهم در تامین مالی هزینه‌های شهرداری ایفا کنند. به عبارت بهتر، راهی که کرباسچی عمل‌گرایانه و پیروزمندانه آن را دنبال کرد شیوه‌ای بی‌دردسر و زود بازده برای کسب درآمد شهر بود. او تصمیم گرفت برنامه‌ریزی مبتنی بر طرح «حفظ و ساماندهی شهر تهران» را نادیده گیرد و نقض قانون را به سوداگران شهری و مردم عادی بفروشد، و بدین طریق با سپردن شهر به بازار و بورژوازی مستغلات بتواند پول هنگفتی نصیب شهرداری کند.^۱

فروش «تراکم اضافی» و تغییر در قوانین منطقه‌بندی، تخریب و بازسازی ساختمان‌ها را سودآور کرد. علاوه بر افزایش تراکم ساختمان‌های مسکونی میان‌مرتبه (۴ تا ۷ طبقه)، همزمان ساخت آپارتمان در زمین‌های توسعه نیافته در مناطق بیرونی شهر مورد حمایت قرار گرفت، و بلندمرتبه‌سازی (بیش از ۱۰ طبقه) نیز در پی افزایش قیمت زمین به یک تجارت سودآور بدل شد.^۲ توسعه شهر در این دوره با منطق افزایش رفاه شهروندان و عملکرد بهتر اقتصادی آغاز شد اما در ادامه منجر به رشد سوداگرانه انفجاری شهر شد. طبق گزارش اخیر روزنامه اعتماد فایل‌های فروش ملک در منطقه ۱ تهران نشان می‌دهد که بیشتر املاک در اختیار ۵ تا ۱۰ مالک سرشناس قرار دارد. این گزارش تاکید می‌کند اگر فردی مالک ۳۰۰ واحد مسکونی در این منطقه باشد می‌تواند با همدستی با مالکان بزرگ دیگر با ایجاد کمیابی مصنوعی، بازار ملک را دستکاری کند (اعتماد، ۱۷ شهریور، ۱۴۰۳). اتکای مسیر توسعه بر پی ساخت‌وساز - مشخصات این مدل از توسعه شهری تخریب‌های گسترده بافت‌ها و محلات قدیمی، ساخت‌وساز بی‌رویه در مقیاس‌های بزرگ و قدرت گرفتن قشری به نام بورژوازی مستغلات است - از طریق باز گذاشتن دست سوداگران شهری به وضعیتی منجر شده که امروزه دیگر دشوار می‌توان از صعود نجومی قیمت زمین و مستغلات جلوگیری کرد و تصویب قوانین کنترلی نظیر تعیین سقف افزایش اجاره مسکن سیاستی نبوده که بتواند این وضعیت را سامان دهد. در حالی که یکی از روش‌های اساسی کنترل بهای زمین و مسکن، شکل دادن به روابط اقتصادی اجتماعی به گونه‌ای است که مالکیت خانه را نسبت به اجاره خانه پرهزینه‌تر کند، امری که اقتصاد سیاسی مبتنی بر زمین و مستغلات پس از انقلاب مسیر عکس آن را پیموده است.

۲. مقررات‌زدایی

از دیگر مولفه‌های الگوی تتولیرال شهری «مقررات‌زدایی از فعالیت‌های اقتصادی» است که در ایران با درآمیختگی با مولفه نخست محمل اصلی کنار نهادن برنامه‌ریزی شهری در تهران شد. پیش از این به فروش مازاد تراکم - تراکم‌های تعیین شده به تفکیک مناطق بر طبق طرح‌های برنامه‌ریزی شهری - که در اشکال خاصی به مقررات‌زدایی از قوانین شهری منجر شده بود اشاره شد. با آنکه مقررات‌زدایی در شمال جهانی عموماً در حیطه «مالی» صورت پذیرفته، روند مقررات‌زدایی در ایران تنها به فروش مازاد تراکم متوقف نمانده و در اشکال متعدد دیگری نیز پیگیری شد. در سال ۱۳۶۸، مطالعه طرح موسوم به «حفظ و ساماندهی شهر تهران» توسط شرکت مهندسين مشاور آتک^۳ نهایی، و در سال ۱۳۷۱ در شورای عالی شهرسازی و معماری تصویب، و برای اجرا به شهرداری ابلاغ شد. این طرح تلاشی بود برای احیای برنامه‌ریزی شهری در تهران و بنا بود طرح جامع پیشین را به مدت ده سال به روز

۱ این روند در دهه‌های بعد به شکلی نجومی افزایش یافت. این امری است که خود کرباسچی اغلب به آن اشاره می‌کند: «کل تراکمی که در آن دوره ده ساله در تهران فروخته شده به اندازه یک دهم تراکمی که بعداً فروخته شده نیست. آمار صدور پروانه شهرداری را نگاه کنید، هر سال این فرآیند سیر صعودی داشته است» (کرباسچی، ۱۳۸۶).

۲ بنیاد مستضعفان، مشتری اصلی شهرداری در اخذ مجوز ساختمان‌های بلندمرتبه شد. بنیاد مستضعفان یکی از پیمانکاران اصلی زیرساخت‌های شهری در کنار پروژه‌های تجاری و مسکونی بود.

گرداند. کرباسچی عمل در چهارچوب «طرح حفظ و ساماندهی شهر تهران» را با این ادعا که این طرح از لحاظ مالی قابل اجرا نیست کنار گذاشت و ایده‌ای که در دستور کار قرار داد «نوسازی سریع شهر تهران» بود (بوم‌سازگان، ۱۳۸۵؛ به نقل از خیرالدین، ۱۳۸۹). کرباسچی به شکل دلبخواهی برخی از پروژه‌های طرح جامع ۱۳۴۷ را با ایده‌های خود ادغام کرد. رویکرد او آمیختگی نوعی برنامه‌ریزی شهری با اولویت دادن به مکانیسم‌های بازار آزاد برای ساماندهی کاربری زمین بود. علیرغم ظاهر متناقض این امر، یکی از اصول برنامه‌ریزی نئولیبرال، تسهیل نیروهای بازار در شهر است. کرباسچی برنامه‌ریزی از بالا به پایین و مقررات سفت و سخت طرح حفظ و ساماندهی شهر تهران را مورد انتقاد قرار داد و در عوض پرونده‌ای برای فرآیندهای مقررات‌زدایی دست و پا کرد. به گفته پیروز حناچی: «به طور طبیعی این طرح [طرح جامع] هر ۱۰ سال یک بار مورد بازبینی قرار می‌گرفت که در آن برهه به دلیل عدم انطباق با سیاست‌های مورد توجه شهردار وقت آقای کرباسچی عملاً به بایگانی رفت» (اعتماد، بهمن ۱۳۸۶، شماره ۱۵۹۹). بدینگونه اشکال جدیدی از مقررات‌زدایی، یکی دیگر از مولفه‌های سیاست نئولیبرالی، برای کسب درآمدهای بیشتر در حیطه شهر کلید خورد. یکی از تفاوت‌های سیاست‌های شهری نئولیبرالی در دوره کرباسچی، فروش قانون بود: امتیازاتی که به شکل رانت مستغلاتی بر طبق خواست کنشگران بازار مستغلات جدا از طرح‌های شهری فروخته می‌شد. بسیاری از منتقدان «قانون‌فروشی» را مهمترین وجه تمایز سیاست‌های شهری در ایران پس از انقلاب می‌دانند. به این معنا قانونی ذیل طرح‌های شهری وضع می‌شود و بعد تحت عنوان مازاد تراکم به فروش می‌رسد. فروش مازاد تراکم در برخی کشورهای دیگر نیز به عنوان عوارض برای جبران اثرات بیرونی هر ساخت-وسازی دریافت می‌شود که تا حدی اثرات منفی آن را جبران کند، از جمله ایجاد زیرساخت برای کنترل ترافیک؛ اما در تهران درآمد حاصل از فروش قانون برای جبران آن اثرات هزینه نمی‌شود بلکه با آن شهر اداره می‌شود.

در ارزیابی دوره شهرداری کرباسچی، سه محور اصلی شاخص است: ۱) گسترش قابل ملاحظه فعالیت‌های عمران شهری، به ویژه در زمینه آغاز اجرای شبکه بزرگراهی تهران (بر اساس شبکه بزرگراهی طرح جامع اول)^۱ که به نیاز جامعه پس از جنگ از یکسو، و نیازهای فزاینده حمل و نقلی (با محوریت وسایل نقلیه خصوصی) از سوی دیگر پاسخ می‌داد. ۲) توسعه سازمان و تشکیلات شهرداری، به ویژه در عرصه اجتماعی-فرهنگی، زیباسازی و افزایش فضای سبز، رفع آلودگی محیط زیست و گسترش فعالیت‌های شهرداری از «نظافت و توسعه معابر» به ساخت پارک‌ها و مراکز فرهنگی، و به طور کلی اعتباربخشی به سازمان شهرداری‌ها در تشکیلات حکمرانی کشور. ۳) صدور مجوزهای مغایر با ضوابط و مقررات ساختمانی و شهرسازی، به ویژه در زمینه تراکم ساختمانی. بحث برانگیزترین سیاست فرهنگی کرباسچی اقداماتی برای به حاشیه راندن اسلام سیاسی بود. آصف بیات کرباسچی را معمار شهر پسااسلام می‌نامد و معتقد است کرباسچی هویت انقلابی و طردکننده تهران را از پایتخت زدود و آن را به یک کلانشهر پسااسلامیستی کثرت‌گرا بدل کرد (بیات، ۱۳۹۰: ۱۹۴).^۲ از جمله اقدامات کرباسچی در امور فرهنگی: تاسیس روزنامه رنگی همشهری و تاسیس مراکز فرهنگی و اجتماعی بود. تعداد این مراکز از سال ۱۳۷۰ تا ۱۳۷۶ به ۱۴۲ مرکز رسید که شامل ۱۰ فرهنگسرا، ۵۰

۱ کرباسچی ساخت بزرگراه‌های جدید را در اولویت قرار داد، به این اعتبار که بزرگراه‌های جدید مشکلات ترافیکی را برطرف کرده و در عین حال منجر به توسعه مناطق جدید شوند. ۳۰ کیلومتر بزرگراه در ۹ سال ساخته شد. ساخت این بزرگراه‌ها همگی توسط طرح جامع ۱۳۴۷ پیشنهاد شده بود و به نوعی مبتنی بر آن بود اما برای اجرایی شدن با تغییراتی همراه شد. بحث‌برانگیزترین اقدام کرباسچی در جریان توسعه شهری پروژه نواب بود. در حالی که اغلب بزرگراه‌های ساخته شده در این بازه در زمین‌های کمتر توسعه‌یافته ساخته شدند، بزرگراه نواب از مرکز شهر می‌گذشت. در سال‌های اخیر دیدگاه‌های انتقادی نسبت به پروژه نواب بیشتر شده و رسانه‌ها، مجلات تخصصی، برنامه‌ریزان و جامعه‌شناسان شهری این پروژه را نقادانه بررسی کرده‌اند (سالاری، ۱۳۸۳؛ بحرینی و امین‌زاده، ۲۰۰۷؛ اعتماد، ۱۳۹۲؛ خاتم، ۲۰۱۵).

۲ آصف بیات پسااسلام‌گرایی را برای توضیح عادی‌سازی اسلام سیاسی و تمایل به پیوند اسلام و مدرنیته به کار می‌برد.

خانه فرهنگ، ۲۹ کتابخانه، ۲۳ نگارخانه هنری، ۳۰ مرکز فرهنگی اجتماعی ویژه از جمله کتابفروشی زنجیره‌ای شهر کتاب و چند سالن سینمایی بود (کرباسچی، ۲۰۱۳: ۱۷۷). تفاوت دیگر تجربه تهران در مقایسه با دیگر رویه‌های جهانی نئولیبرالی، سرمایه‌گذاری برای ارتقای محله‌های محروم در جنوب تهران بود. کشتارگاه جنوب تهران به مجموعه فرهنگی بهمن - بزرگترین مرکز فرهنگی شهر - تبدیل شد. امیرابراهیمی (۱۳۷۴) تأثیرات مثبت این مرکز فرهنگی را بر خانواده‌های طبقه کارگر ساکن محله‌های اطراف آن (علی‌الخصوص زنان جنوب شهر) بررسی کرده و در پژوهشی دیگر امکانات فرهنگی ایجاد شده در منطقه ۲۰ و فرهنگسرای بهمن را در «بیداری فرهنگی و ظهور آرمان‌های جدید در میان پرحاشیه‌ترین لایه‌های جامعه پس از انقلاب یعنی زنان و جوانان» واکاوی می‌کند (امیرابراهیمی، ۱۹۹۹). اما از دیگر چشم‌اندازها، این اقدامات «کار تبلیغاتی کم‌هزینه»، یا تلاشی در جهت تقویت و جلب حمایت طبقه جدیدی بود که پس از انقلاب روزه‌روز گسترده‌تر می‌شد. تاسیس مراکز فرهنگی در جنوب شهر اگر به منظور کاهش فاصله طبقاتی و تجهیز مناطق کم‌برخوردار بود (که کاملاً در تناقض با قرار دادن شهر در ید قدرت صاحبان سرمایه است)، زمین رایگان و امکانات ارزان چنین اقدامی را تسهیل کرد. از طرفی انقلاب و جنگ، طبقات پایین جامعه را وارد صحنه سیاسی کرده بود و سهم آنان از ثمرات توسعه شهری نمی‌توانست به سادگی نادیده گرفته شود.

عملکرد کرباسچی در زمینه فرهنگی در همان سال‌های مدیریت وی نیز به اشکال مختلفی مورد حمله و مخالفت قرار گرفت. یکی از اشکال این مخالفت‌ها، مبارزه از طریق نمادهای فیزیکی - که با رویکرد جهانی شهرداری مقابله می‌کرد - بود. برای تأکید بر هویت اسلامی تهران، مسجدی غول‌پیکر درست در کنار تئاتر شهر ساخته شد «تا این نشان فرهنگ مدرنیستی به جامانده از جامعه فرادست تهران زمان شاه را مقهور کند» (بیات، ۱۳۹۰: ۱۹۹). با این حال مقابله با «تهاجم فرهنگی» در کنار گسترش مراکز فرهنگی غیرمذهبی، یکی از دستور کارهای شهرداری بود. بدین ترتیب احداث نمازخانه در مدارس، بازسازی مراکز آموزش علوم دینی و ساخت و بازسازی مساجد برای انجام فرایض مذهبی از جمله اقدامات شهرداری، با هدف «مصون‌سازی جامعه جوان و نوجوان شهر در مقابل القاعات، رخنه‌ها و پوشش‌های فرهنگ بیگانه» صورت گرفت (سازمان آمار، اطلاعات و خدمات کامپیوتری شهرداری تهران، ۱۳۷۷). شهرداری تهران طی چهار سال بیش از ۹ میلیارد و چهارصد و پنجاه میلیون ریال برای ترویج فرهنگ نماز و احداث نمازخانه در مدرسه‌ها و تعمیر، تجهیز و پاکسازی مسجدها، نمازخانه‌ها و تکایای تهران هزینه کرد (همشهری، ۹ مهر، ۱۳۷۶).

۳. تمرکززدایی از قدرت مرکزی، خصوصی‌سازی و برون‌سپاری

کرباسچی «توانمندسازی شهرداری» تهران را دستورالعمل اصلی خود و عاملی حیاتی برای پیشبرد اصلاحات شهری خود معرفی می‌کند که ذیل سه بخش صورت گرفت: تمرکززدایی از مسئولیت‌ها، واگذاری برخی از اختیارات تصمیم‌گیری اداری، و تفویض اختیارات مالی و مدیریتی (کرباسچی، ۲۰۱۳: ۱۶۰ - ۱۶۵). تمرکززدایی از مسئولیت‌ها در دو سطح اتفاق افتاد: از سطح ملی به تهران، و درون سازمان از سطح مرکزی به شهرداری‌های مناطق. شهردار تهران به عنوان اولین گام در جهت تمرکززدایی، وظایف شهرداران مناطق مختلف را برای ارائه انواع خدمات شهری افزایش داد. این وظایف فراتر از صرف جمع‌آوری زباله تعریف شد و خدماتی همچون ساخت و نگهداری خیابان‌ها و معابر و پارک‌های محلی و مراکز تفریحی، صدور مجوز برای حفاری‌های احتمالی جاده‌ها، توسعه فضاهای سبز، جمع‌آوری مالیات وسایل نقلیه، ارائه خدمات اجتماعی و فرهنگی و اقداماتی نظیر آن را دربرمی‌گرفت (همان، ۱۶۱). کرباسچی دو معاونت جدید - معاونت ترافیک و معاونت اجتماعی و فرهنگی - را در جهت ظرفیت‌سازی برای انجام مسئولیت‌های جدید در مناطق مختلف تشکیل داد تا بخشی از مسئولیت‌های اداری به آنها واگذار شود. در این راستا برخی از اختیارات تصمیم‌گیری اداری که تا پیش از آن در سطح مرکزی متمرکز بود، از شهردار تهران به شهرداران مناطق و همچنین معاونین شهردار و مدیران اجرایی سازمان -

ها و ادارات وابسته به شهرداری منتقل شد. تمرکززدایی از قدرت مرکزی با آنکه به نوعی گسترش دایره تصمیم‌گیری و تعداد تصمیم‌گیران در رده‌های مختلف سازمان شهرداری منجر شده بود، از عدم هماهنگی نیز رنج می‌برد. برای حل این مسئله، کرباسچی ادارات و سازمان‌های مرکزی را وادار کرد تا با تعیین خط‌مشی‌ها، استانداردها و آیین‌نامه‌های معین به عنوان ابزاری در جهت هماهنگی عمل کنند (همان، ۱۶۵). اما این خود بیانگر تناقضی در شیوه عملکرد شهردار بود. چرا که او با تمرکززدایی از قدرت مرکزی در شهرداری بنا بود بوروکراسی دست‌وپاگیری که باعث کندی فرآیند تصمیم‌گیری شده بود را حذف کند که عملاً چالش‌های مربوط به عدم هماهنگی مناطق مختلف دوباره این بوروکراسی را به صحنه بازگرداند.

در ادامه سیاست‌های دولت مبنی بر کاهش مداخله در اقتصاد، در حوزه وظایف مربوط به شهرداری نیز بسیاری از امور اجرایی، خدماتی و عمرانی به بخش خصوصی واگذار شد. در همان آغاز شرکت‌های خصوصی مسئولیت خدمات شهری به ویژه زباله‌برداری و نظافت شهر را بر عهده گرفتند. همچنین همه سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته به شهرداری تشویق شدند تا پروژه‌های خود را با استفاده از بخش خصوصی پیش برند. این اقدام شهرداری را به یک نهاد پیمانکاری بزرگ تبدیل کرد. یکی از تفاوت‌های اجرای سیاست‌های نئولیبرالی در ایران در بخش خصوصی‌سازی است که شهرداری به برون‌سپاری خدمات به پیمانکاران متوقف ماند و علیرغم تمرکززدایی قدرت در برخی حیطه‌ها، شهرداری تهران هیچ‌گاه نتوانست در موارد مهمی چون تعیین قیمت خدمات، مستقل از دستورات دولت مرکزی عمل کند. با این حال شراکت خصوصی و شراکت عمومی در دهه‌های بعد شکل دیگری به خود گرفت. شهرداری به جای جلب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی به برون‌سپاری پروژه‌ها، اعطای تراکم و مجوزهای ساخت‌وساز به نهادهای حاکمیتی روی آورد و راه را برای ورود آنها به برج‌سازی و مال‌سازی باز کرد.^۱ هاروی استدلال می‌کند «شهرسازی نئولیبرال» شرایط را برای بهره‌برداری بیشتر تحت نظام سرمایه‌داری مهیا می‌سازد. این بار سرعت از حقوق طبقات فرودست صرفاً شامل دستمزد و ابزار تولید نیست بلکه فضاهای عمومی نیز با روند رو به تزاید خصوصی‌سازی از کنترل مردم خارج می‌شود (هاروی، ۱۳۹۱). حال این «سرقت» یا عنوان کمتر زهرآگین «سلب مالکیت»، توسط صاحبان سرمایه بخش خصوصی مستقل صورت بگیرد یا نهادهای حاکمیتی تفاوتی در نفس سلب مالکیت از زمین‌ها و فضاهای عمومی نمی‌کند. با این حال قوام بخش «خصوصیتی» در ایران، نه تنها نتیجه مستقیم اجرای چنین سیاست‌هایی بوده بلکه به مهمترین وجه تمایز این سیاست‌ها نسبت به سایر نقاط جهان بدل شده است. به عبارت دیگر سیاست‌های پیشنهادی مبتنی بر کاهش حضور دولت در عرصه‌های مختلف اقتصادی، در ایران به «دستاویزی» بدل شد برای حضور پررنگ نهادهای حاکمیتی که علیرغم نقش تعیین‌کننده‌شان در اقتصاد شهری، از قدرت سیاسی مدیریتی همپای دولت مرکزی برخوردار شدند.

۴. سوداگری و رویکرد بنگاه‌داری به مسائل شهری

اگر بتوان نامی بر خط‌مشی توسعه شهری تهران پس از انقلاب گذاشت، «کاسب‌کارسالاری شهری» عنوان دقیق‌تری است. رکن رکیب کاسب‌کارسالاری شهری ایجاد تسهیلات و بسترسازی توسط حکمرانی شهری - شهرداری در نمونه ایران - برای جذب سرمایه به درون شهر است. در این سیاست، حکمرانان شهری از امکانات و ابزارهایی که در اختیار دارد کمک می‌گیرند تا شرکت‌ها و کسب-وکارهای مختلف را برای سرمایه‌گذاری در شهر و آنچه نامش را «توسعه» می‌گذارند قانع و ترغیب کنند. به بیان ایمان واقفی: «کاسب‌کارسالاری شهری دو مولفه اساسی دارد: الف) شراکت حکمرانان شهری با بسازبفروش‌ها؛ گویی این دو در توافقی نانوشته

۱ بهداد و نعمانی (۲۰۰۹) استدلال کرده‌اند که تصمیم به نگه داشتن تعداد زیادی از دارایی‌های مصادره شده در قلمرو «مالکیت عمومی» و نه به عنوان بخشی از نهاد دولتی، پایه قدرت بنیادهای شبه دولتی شد.

رانت زمین را بین خودشان پخش می‌کنند. اولی زمینه‌ها و بسترها را مهیا می‌کند و دومی سرمایه و نیروی کار را تامین می‌کند. ب) سوداگری: اساس رابطه حکمرانان شهری با بخش خصوصی بر سوداگری زمین مبتنی است. یعنی با کالایی‌سازی زمین و مسکن، به دنبال کسب سود از ساخت و سازند. این کار معمولاً از طریق شل کردن ضوابط شهری (معافیت‌های مالیاتی، برداشتن الزامات محیط‌زیستی، تغییر کاربری، نادیده گرفتن یا لغو قوانین کار)، ارائه مشوق‌ها (تراکم‌فروشی، در اختیار گذاشتن زمین) و اساساً به کمک آنچه به «مصرف شهر» معروف است انجام می‌گیرد» (مصاحبه اختصاصی، ۱۴۰۱). همین رویکرد موجب شد در ادامه به چشم یک بنگاه اقتصادی به شهر بنگرند تا به چشم یک فضای زیست شهری. لازم به ذکر است که مسئله تهران تاریخی پیش از کرباسچی داشت و کرباسچی با اتخاذ سیاست‌هایی خاص در دل نیروهای پیشینی، مسیر حرکت آتی توسعه شهری را تا حدی تعیین بخشید. موضوع رانت زمین و مستغلات از دهه‌ها پیش از انقلاب اسلامی وجود داشت و همواره مسکن یکی از حوزه‌های درآمدزایی بوده است. در دوره کرباسچی مناسبات سرمایه‌ای و کالبدی سوداگرانه در تهران به «رویه‌ای عمومی» بدل شد که در ادامه کالبد تهران محمل سوداگری نیروهای متعدد قرار گرفت.

بحث و نتیجه‌گیری

در این پژوهش دوره شهرداری کرباسچی به عنوان نقطه عطفی در حکمرانی شهری نتولیرالی در تهران پس از انقلاب در نظر گرفته شد که ذیل چهار مولفه نتولیرالی شامل خودگردانی مالی شهرداری، مقررات‌زدایی، تمرکززدایی از قدرت مرکزی، خصوصی‌سازی و برون‌سپاری خدمات به پیمانکاران، و سوداگری و رویکرد بنگاه‌داری به مسائل شهری مورد بررسی قرار گرفت. تمرکززدایی از قدرت مرکزی در سطح شهر از طریق اعطای یک خودمختاری مالی به شهرداری و حذف نهادهای نظارتی مرکزی که با مسائل شهری سروکار دارند، ایجاد شد. قانون خودگردانی مالی شهرداری و مقررات‌زدایی از برنامه‌ریزی شهری متمرکز اقدامی در جهت آزادسازی اقتصاد بود که از طریق آن سیاست فروش مازاد تراکم وسیله‌ای برای تامین سرمایه‌گذاری‌های اساسی در سطح شهر شد که قرار بود تهران را به مسیر مدرن شدن و توسعه یافتگی وارد کند. در توافقی نانوشته بین سه نیروی دولت، شهرداری و طبقات مستغلاتی، مسیر توسعه قرار شد بر پی ساخت‌وساز بنا شود. این ایده بعدها به نام «ساخت و ساز پیشران اقتصاد» معروف شد. به عبارتی در آگاهی جمعی تکنوکراسی ایران، ساخت و ساز شهری - به دلیل ویژگی‌های منحصر به فردی که داشت - قرار شد جور باقی چرخه‌های اقتصادی را بکشد و ایران را از رکود درآورد. اتکای شهرداری تهران به ساخت و ساز املاک و کالایی شدن بیش از حد زمین شهری فضای کمی برای رشد بخش صنعتی باقی گذاشت و از آن زمان تا کنون، پروژه‌های ساخت‌وساز و فعالیت‌های تجاری تنها زمینه‌های رو به رشد تهران بوده‌اند. چرخش نتولیرالی در نظام درآمدی شهرداری مجرای تامین بودجه لازم برای پروژه‌های شهری از طریق فروش قانون شد. شهرداری برای تامین منابع مالی بر جمع سرمایه‌های سوداگرانه شناور در سطح شهر و اخذ عوارض از توسعه‌دهندگان و مردم عادی در ازای معافیت از قوانین منطقه‌بندی تکیه کرد. به عبارت دیگر، شهرداری ثبات سیاسی لازم برای جذب دارایی‌های قابل توجهی که در مدارهای بی‌نظم و پراکنده در تهران در گردش بودند را در بخش ساخت‌وساز فراهم کرد و از طریق سیاست فروش مازاد تراکم، بخش ساخت‌وساز را به موتور بازسازی اقتصادی بدل کرد. این همه در مقابل تلاش‌هایی بود که برای شکوفایی «جهش صنعتی» در ایران توسط برنامه‌های توسعه پیش از انقلاب صورت گرفته بود. درک دولتمردان پس از انقلاب از توسعه شهری و نتایج و پیامدهای فراگیر حاصل از آن تفاوتی مهم با دوران پهلوی داشت. در حالی که در دوره پهلوی، ساخت ایرانی نوین، متجدد و شهروندانی مدرن دال‌های اصلی گفتمان مدرنیزاسیون را شکل می‌دادند، پس از انقلاب ساخت ام‌القرای جهان اسلام با شهروندانی متدین، پاکدامن و با تاکید بر عدالت اجتماعی چشم‌انداز توسعه قرار گرفت. با این حال ایده‌هایی منسجم و

سیستماتیک برای تحقق چنین امری هیچ‌گاه ارائه نشد و در نهایت عدالت اجتماعی به عنوان یکی از اهداف زیربنایی انقلاب اسلامی جای خود را به اندیشه پیشرفت و توسعه داد. بر این اساس، وجه تمایز عمده مدرنیزاسیون پیش از انقلاب و نئولیبرالیزاسیون پس از انقلاب را می‌توان در عملکرد مبتنی بر بازاریابی پروژه‌های شهری پس از انقلاب، تمرکززدایی از قدرت مرکزی در مقابل برنامه‌ریزی جامع و متمرکز دوره پهلوی، و تنظیم مجموعه جدیدی از روابط اجتماعی حول اسلامی‌سازی یافت.

نئولیبرالیسم به دلیل داشتن دامنه گسترده مفهومی، تا کنون قادر نبوده محققین مختلف را به اجماع بر سر تحقق آن در ایران بکشد. با آنکه مناقشه بر سر مفاهیمی که تبیین‌گر وضع موجودند مناقشه‌ای ابدی است، این پژوهش در وهله اول تلاش کرد نشان دهد نظم اقتصاد شهری در دوره کرباسچی - و با تفاوت‌هایی پس از او - ساختاری نئولیبرال داشته که از آن با عنوان «نئولیبرالیسم ناتمام» یاد می‌کنیم: نئولیبرالیسمی که اگرچه تمام عیار محقق نشده، اما اصول بنیادین آن در این زمینه تاریخی پیاده شده و در ترکیب با اقتضائات محلی، فرم‌اسیون خاص خود را پیدا کرده است. در پیکربندی مجدد نظم اقتصاد شهری پساجنگ، علاوه بر آنکه مداخلات در جهت عملکرد بازار یکی از نیروهای عمده در پیشبرد سیاست‌های شهری بوده، جابایی نهادهای حاکمیتی در این نظم نوین به آرایش ویژه‌ای منجر شد. به عبارتی مولفه‌های بازار آزاد با عناصر تاریخی و سیاسی محلی پیوند یافته و ترکیبی ویژه خلق کرده‌اند که از قضا برتری تحلیلی از آن زاویه‌نگاهی است که به این درهم‌آمیختگی‌ها و پیوندها نظر کند. در اینجا ضرورت بازنگری در نظریات غربی خود را نمایان می‌سازد که نسبت به زمینه‌های تاریخی بی‌تفاوت هستند. یکی از نشانه‌ها و شرایط کلیدی بسط نئولیبرالیسم، ظرفیت آن برای همزیستی با شرایط اجتماعی سیاسی ظاهراً متعارض است. این انعطاف‌پذیری به نئولیبرالیسم این امکان را می‌دهد که با سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی متناقضی در هم آمیخته شود.

با آنکه درگیری‌های سیاسی دهه هفتاد حرکت به سمت ایجاد یک اقتصاد نئولیبرال تمام عیار در ایران را متوقف کرد و دولت در بخشی از این سیاست‌ها عقب‌نشینی کرد اما ابتکارات نئولیبرالی برای تامین مالی شهرداری‌ها و رویکرد سوداگرانه به مسائل شهری دست نخورده باقی ماند. شهرداری تهران، برای تامین منابع مالی خود بر بخش ساخت‌وساز و گسترش سریع آن تکیه کرد و اقتصاد شهری بر تجدید ساختاری مبتنی شد که برنامه‌ریزی شهری متمرکز را در جهت تسهیل نیروهای بازار کنار زد. یکی از مزایای برنامه‌ریزی شهری تضعیف وجه کالایی بودن زمین است. قربانی کردن برنامه‌ریزی شهری به پای منطق عرضه و تقاضا در بازار با توریک سپردن شهر به بازیگران متعدد، تنها منجر به انفجار کالایی شدن زمین و ناتوانی در کنترل قیمت‌های تصاعدی زمین و مسکن شد. بعلاوه، یکی دیگر از مهم‌ترین نتایج تمرکززدایی از قدرت مرکزی و استقلال مالی شهرداری تهران، فسادهای گسترده و ائتلاف‌های غیررسمی با سرمایه‌داران بخش نیمه‌خصوصی و نهادهای حاکمیتی بود. فرآیند منحصربه‌فرد خصوصی‌سازی در ایران پساجنگ ذیل پیکربندی «نئولیبرالیسم ناتمام» در سطح شهر منجر به تبدیل شدن زیرساخت‌ها و فضاهای عمومی به گزینه‌هایی برای انباشت سرمایه به واسطه سلب مالکیت از اکثریت ساکنین شهری شد. طی روند فعالیت‌های سوداگرانه بخش املاک و مستغلات، نهادهای حاکمیتی - که از آنها با عنوان نهادهای شبه‌دولتی و شبه‌نظامی نیز یاد می‌شود - به بازیگران اصلی و قدرتمند جریان‌های مالی و توسعه شهری بدل شدند. سرمایه سوداگرانه پس از اشباع بخش مسکن، به سمت مراکز تجاری بزرگ جلب شد و درآمدهای تجاری شهر به جای توزیع در کسب و کارهای خرد، در دست صاحبان سرمایه‌های کلان قرار گرفت و نفوذ آنان را در عرصه‌های مختلف سیاسی، اقتصادی و اجتماعی شدت بخشید. بدین ترتیب، وجه تمایز نظم اقتصاد شهری در تهران پس از انقلاب با نظم جهانی نئولیبرالیسم در موارد زیر شناسایی شد: فروش قانون یا اتکای راه درآمدی شهر به فروش «مازاد تراکم»، بازتولید چرخه رانت شهری توده‌وار و فساد، اختیارات محدود تصمیم‌گیری به ویژه در قیمت‌گذاری خدمات عمومی، خصوصی‌سازی منحصربه‌فرد، سرمایه‌گذاری در تولید فضاهای اسلامی و در مکان‌های فرهنگی فراغتی برای ارتقای مناطق محروم. بر این اساس، «نئولیبرالیسم ناتمام» بیانگر

تئولیرالیسمی است که تمام و کمال در جامعه ایران محقق نشده اما از اصول بنیادین آن پیروی شده و در نهایت سرنوشت خاص خود را یافته است. هر عنوانی که بر نظم اقتصاد شهری تهران اطلاق کنیم، بی‌نیاز از ارجاع به مصادیق عینی و نشان دادن تفاوت‌ها در زمینه‌های اجتماعی مختلف نخواهیم بود. برای مثال، کمال اطهری «نوفتودالیسم» را عنوان مناسب‌تری برای توصیف شکل‌بندی اقتصادی اجتماعی تهران پس از انقلاب برمی‌شمرد (اطهری، ۱۴۰۰)، اما همین مفهوم نیز خود بیانگر روندی کلی در برخی جوامع است که در تناسب با زمینه‌های اجتماعی مختلف و آرایش نیروهای اقتصادی سیاسی هر جامعه شکلی منحصر به خود می‌یابد. توضیح بیشتر آنکه، اگر برای مثال نوع شکل‌بندی اقتصادی اجتماعی جامعه ایران را نوفتودالیسم بدانیم، با نوفتودالیسم حاکم بر روسیه تفاوت‌های بنیادینی دارد که ما را بی‌نیاز از تاکید بر وجوه تمایز نمی‌کند. بر این اساس، تکیه بر هر مفهوم عامی، تنها زمانی ارزشی تحلیلی می‌یابد که نقاط افتراق جمعیت مورد بررسی به طور عینی مشخص گردد.

منابع

- آبراهامیان، پروانه (۱۳۸۹). *تاریخ ایران مدرن*، ترجمه ابراهیم فتاحی، تهران: نشر نی.
- اطهری، کمال (۱۳۸۶). بورژوازی مستغلات: مدار نامولد سرمایه، *مجله چشم‌انداز ایران*، دی و بهمن ۱۳۸۶.
- اطهری، کمال؛ یزدانی، فردین (۱۳۸۷). بورژوازی مستغلات؛ کژکارکردی جامعه، کژکارکردی شهر، *مجله چشم‌انداز ایران*، اسفند ۸۶ و فروردین ۸۷.
- اطهری، کمال (۱۴۰۰). برآمدن و تثبیت شکل‌بندی نوفتودال در ایران، *مجله گفتگو*، شماره ۹۱.
- اعتماد، گیتی (۱۳۹۲). *ارزیابی طرح نواب و پیامدهای آن*، تهران: نشر معانی.
- امیرابراهیمی، مسرت (۱۳۷۴). تاثیر فرهنگسرای بهمن بر زندگی فرهنگی و اجتماعی زنان و جوانان تهران، *مجله گفتگو*، شماره ۹.
- بشیریه، حسین (۱۴۰۱). *زمینه‌های اجتماعی/انقلاب ایران*، ترجمه علی اردستانی، تهران: انتشارات نگاه معاصر.
- بهداد، سهراب؛ و نعمانی، فرهاد (۱۳۸۷). *طبقه و کار در ایران*، تهران: نشر آگاه.
- بیات، آصف (۱۳۹۰). *زندگی همچون سیاست*، چگونه مردم عادی خاورمیانه را تغییر می‌دهند، ترجمه فاطمه صادقی، بدون نشر: منتشر شده در فضای مجازی.
- خیرالدین، رضا (۱۳۸۹). تحلیل زمین مرجع اقدامات مدیریت شهری تهران در دوره ۱۳۷۲-۱۳۸۶، *هنرهای زیبا- معماری و شهرسازی*، شماره ۴۲.
- رفیع‌پور، فرامرز (۱۳۹۶). *توسعه و تضاد*، تهران: شرکت سهامی انتشار.
- روزخوش، محمد (۱۳۹۵). *مفهوم توسعه و نسبت آن با سیاست و ایدئولوژی (تاملی جامعه‌شناختی در تحول مفهوم توسعه در ایران پس از انقلاب)*، رساله دکتری، دانشگاه تهران.
- سالاری، محمد (۱۳۸۳). بررسی دیدگاه‌های حاکم بر طرح بزرگراه نواب با تاکید بر چالش‌های مالی و اقتصادی، *هفت شهر*، شماره ۱۵ و ۱۶.
- سفرچی، میثم (۱۴۰۰). *تجاری‌سازی و مصرف‌گرایی*، تهران: نشر نی.
- طرح حفظ و ساماندهی شهر تهران (۱۳۷۱)، در «بررسی طرح‌های جامع شهری و منطقه‌ای تهران در پنج دهه گذشته (۱۳۴۵-۱۳۹۵)»، نوشته مجید غمامی. تهران: مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، معاونت علم و فناوری.
- فیرحی، داوود (۱۳۹۳). *فقه و سیاست در ایران معاصر*، تحول حکومت‌داری و فقه اسلامی، تهران: نشر نی.
- قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۸-۱۳۷۲، مصوب ۱۳۶۸/۱۱/۱۱ مجلس شورای اسلامی، تهران: انتشارات سازمان برنامه و بودجه، چاپ سوم ۱۳۷۶.

قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۷۳/۰۹/۲۰ مجلس شورای اسلامی، پایگاه اینترنتی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

کرباسچی، غلامحسین (۱۳۸۶). گفتگو با غلامحسین کرباسچی شهردار سابق تهران توسط شیده لالمی و حمیدرضا حسینی، ۲۳ و ۲۴ تیرماه ۱۳۸۶، پایگاه اینترنتی بی‌بی‌سی.

مردیها، مرتضی (۱۳۹۷) تحقیق در مبانی سخت افزاری فرهنگ؛ تاثیرات محیطی به ویژه توسعه شهری بر تحولات فرهنگی؛ مورد ایران پساجنگ، طرح پژوهشی، پژوهشگاه فرهنگ، هنر و ارتباطات.

هاروی، دیوید (۱۳۷۶) عدالت اجتماعی و شهر، ترجمه فرخ حامیان، محمدرضا حائری، بهروز منادی‌زاده، تهران: شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری.

هاروی، دیوید (۱۳۹۱). تاریخ مختصر نئولیبرالیسم، ترجمه محمود عبدالله‌زاده، تهران: نشر اختران.

هاروی، دیوید (۱۳۹۹). فضاهای نولیبیرال‌سازی، ترجمه مهدی داودی، تهران: نشر ثالث.

یین، رابرت. کی (۱۳۹۳)، مورد پژوهی در تحقیقات اجتماعی، ترجمه هوشنگ نائی، تهران: نشر نی.

Amir Ebrahimi, M. (1999). *The socio-cultural integration of the south of Teheran in the capital (L' antegration Sococulturalle du Sud de Teheran Dance la Capitale)*, Doctoral thesis in geography, Universitite Paris X Nanterre. Octobre 1999.

Bahreiny, H., & B. Aminzadeh, B. (2007). Evaluation of Navab regeneration project in central Tehran. *International Journal of Environmental Research*, 2: 114-127.

Behdad, S & Nu'mani, F. (2009). What a revolution! Thirty years of social class reshuffling in Iran. *Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East*, Vol.29, No1: 84-104.

Biebricher, T. (2018). *The Political Theory of Neoliberalism*, Stanford, CA: Stanford University Press.

Brown, W. (2019). *In the Ruins of Neoliberalism: The Rise of Antidemocratic Politics in the West*, New York: Columbia University Press

Dean, J. (2009). *Democracy and Other Neoliberal Fantasies, Communicative Capitalism and Left Politics*. North Carolina: Duke University Press.

Gerring, J. (2007). *Case Study Research: Principles and Practices*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.

George, A.L. & Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.

Harvey, D. (1989). From managerialism to Entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler. Series B. Human Geography*, 3-17.

Jessop, R. D. (2016). *The heartlands of neoliberalism and the rise of the austerity state*. In: Springer, S., Birch, K., & MacLeavy, J. (Eds.). (2016). *The handbook of neoliberalism* (Vol. 12). New York: Routledge.

Karbaschi, Gh. (2013). *The role of decision making processes in urban management systems: Case study of Tehran*. (Doctoral dissertation, Newcastle University, England), A Thesis submitted for the degree of PhD. Newcastle University Global Urban Research Unit (GURU). February 2013.

Khatam, A. (2015). *Tehran urban reforms between two revolutions; developmentalism, worlding urbanism and neoliberalism*, (Doctoral dissertation, York University, Toronto, Ontario), A dissertation submitted to the faculty of graduate studies in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of philosophy. December 2015.

Ehsani. K. (1999). Municipal Matters: The Urbanization of Consciousness and Political Change in Tehran. *Middle East Report*, (212), 22-27.

Lambton, A. S. (1969). *The Persian land reform 1962-1966*. London: Oxford University Press.

Larner, W. (2000). Neoliberalism: Policy, ideology, governmentality. *Studies in political Economy*, 63: 5-25.

Mayer, M. (2018). *Neoliberalism and the Urban*. In D. Chahil, M. Cooper, M. Konings, & D. Perimorse (Eds.), *The Sage Handbook of Neoliberalism* (pp. 483-493)., London: SAGE Publications.

Monbiot, G. (2016). Neoliberalism: the Ideology at the Root of All Our Problems, *The Guardian*, 15 April 2016

- Munck, R. (2005). Neoliberalism and Politics, and the Politics of Neoliberalism. In *Neoliberalism: A critical reader*, 60, 69, London: Pluto Press.
- Parpart, J. L. & Veltmeyer, H. (2004). The development project in theory and practice: A review of its shifting dynamics. *Canadian Journal of Development Studies*, 25(1): 39-59.
- Slobodian, Q. (2018). *Globalists: The End of Empire and the Birth of Neoliberalism*, Harvard University Press.
- Tonkiss, F. (2004). Markets against states: neo-liberalism. In *The Blackwell companion to political sociology*, 250. by Kate Nash & Alan Scott, Blackwell Publishing.
- Whyte, J. (2019). *The Morals of the Market: Human Rights and the Rise of Neoliberalism*, New York: Verso.