



نوع مقاله: پژوهشی

فصلنامه چشم انداز شهرهای آینده

www.jvfc.ir

دوره سوم، شماره اول، پیاپی (۹)، بهار ۱۴۰۱

صص ۹۳-۷۷

مقیاس بندی مجدد دولت و حاکمیت شهری بنگاه مدار در کلانشهر تهران

ابوالفضل مشکینی، عضو هیات علمی گروه جغرافیا و برنامه ریزی شهری دانشگاه تربیت مدرس، تهران^۱
الهام امیرحاجلو، دانش آموخته دکترای برنامه ریزی شهری دانشکده علوم جغرافیایی دانشگاه خوارزمی، تهران.

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۴/۱۷

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۱۰/۱۲

چکیده

مقیاس بندی مجدد دولت از سیاستهای بازتوزیعی به سیاستهای آزادسازی اقتصادی همزمان با دوران سازندگی، گواه روشنی بر ضعف برنامه ریزی است، چراکه برنامه ریزی در انطباق با نیازهای جدید برآمده از شهری شدن سریع با شکست مواجه گردید. در این مقیاس جدید، تحمیل فضای سیاستها و ایدئولوژی برنامه ریزی از سوی دولت، حاکمیت شهری کارآفرین (بنگاهمدار) مبتنی بر حفظ و تقویت رانت بوده و آنها را به سود خود تغییر می دهد. هدف این مقاله بررسی تأثیر آزادسازی اقتصادی بر سیاست شهری کلانشهر تهران از نقطه نظر اقتصاد سیاسی است. نتایج نشان داد تحولات چند دهه‌ای اخیر را می توان به تغییر جهت از مدیریت‌گرایی شهری به مدیریت بنگاهداری تفسیر کرد؛ در پرتو فرآیند ملی زدایی و آزادسازی اقتصادی، موقعیت بهتری برای صنعت زدایی، حصولتی شدن و رانتجویی و ترویج نوعی کاسبکارسالاری در سیاست شهری از طریق مشارکت های بخش دولتی - خصوصی ایجاد شده که در آن سیاست‌ورزی شهری به رقابتی پر تبوتاب برای جذب سرمایه تقلیل داده شده، چرا که اولویت به نرخ رشد اقتصادی و منافع تجاری اقلیتی محدود داده می‌شود.

واژگان کلیدی: مقیاس بندی مجدد دولت، آزادسازی اقتصادی، حاکمیت شهری کارآفرین، کلانشهر تهران.

مقدمه

در پرتو سه فرآیند نئولیبرالی یا آزادسازی یعنی دولت زدائی، ملی زدائی و بین المللی شدن، مقیاس بندی مجدد دولت می تواند به عنوان «انتقال قدرت دولتی به سمت بالا به سوی بازیگران فراملی و به سمت پایین به سمت سطوح زیرملی» باشد (Brenner, 1999). ایدئولوژی نئولیبرالی بر این باور است که بازارهای آزاد، رقابتی و «بدون نظارت» که فارغ از دخالت دولت هستند مکانیزم بهینه برای توسعه اجتماعی و اقتصادی ارائه می نمایند (Brenner & Theodore, 2002). طیف وسیعی از سیاستها برای گسترش توانایی و برد رقابت، کالایی شدن و نظم بازار تدوین می شدند. چنین سیاست های نئولیبرالی شامل سیاست هایی بودند که مقررات زدایی کنترل دولت بر صنعت، فشار بر نیروی کار سازمان یافته، کاهش مالیات شرکت ها، خصوصی سازی اموال و خدمات عمومی، حذف برنامه های تامین اجتماعی، افزایش تحرک سرمایه بین المللی و تشدید رقابت بین محلی را توجیه می نمود (Theodore, Peck & Brenner, 2002). هاروی (۲۰۱۲) استدلال می کند که آزادسازی منجر به افزایش قطبش در توزیع ثروت و قدرت شده که اشکال فضایی شهرهای ما را تثبیت نموده است (Harvey, 2012). در نتیجه، شهرها به شکل روزافزونی به فضاهای قطعه بندی شده، اجتماعات محصور، و فضاهای عمومی خصوصی تحت کنترل تبدیل می شوند. اگرچه ظهور سیاست های نئولیبرالی و سیاست های تعدیل ساختاری، دامنه عمل ساکنان شهری را و به ویژه در وضعیت مالکیت خصوصی تقویت نموده، اما با این حال، مسئولین و مدیران شهری اغلب برای دفاع از مقام و حقانیت خود در تولید فضای شهری، ابتکارات مردمی را بواسطه چارچوب های حقوقی بعضاً از رده خارج و نامناسب، بی اثر می کنند.

از دهه ۷۰ ه.ش عموماً مدیریت شهری دستخوش تغییرات بسیاری در زمینه شیوه ساماندهی و حکمروایی گردید. حرکت به سمت آزادسازی اقتصادی و فروش تراکم و بنگاه مداری شهری از ویژگیهای چنین راهکارهایی درنوسازی و تغییر شکل سریع کارکردی و شکلی کلانشهر تهران به مکانهایی جذاب برای سرمایه گذاری محلی و فرامحلی و زیباسازی شهری بود. بازسازی و زیباسازی سیمای شهری با اقداماتی نظیر ایجاد فضاهایی جذاب برای مصرف کنندگان همانند بزرگ راه ها، مالها، فضاهای سبز و فضاهای فرهنگی، پردیس های سینمایی و مجتمع های مسکونی محقق می شود. از شهر تهران به مثابه ماشین رشد تلقی و زمین، مسکن و ساختمان به مثابه اشیا خرید و فروش و به بازار عرضه می شود. این کالایی شدن و شی انگاری، زمینه ساز شکل گیری چنین راهکارهای مدیریتی کاسبکارسالارانه است. هدف این مقاله بررسی تاثیر آزادسازی اقتصادی به عنوان شیوه جدید تولید دولتی بر فضای شهری و مدیریت شهری کلانشهر تهران به ویژه از دهه ۷۰ به این سو است. به این منظور در ادامه به معرفی نظریه دولت شهری کارآفرین از منظر نیل اسمیت، دیوید هاروی و مفهوم مقیاس بندی مجدد دولت از منظر نیل برنر پرداخته می شود. سپس رابطه این دو مفهوم کلیدی یعنی مقیاس بندی مجدد دولت و مدیریت شهری کارآفرین در کلانشهر تهران در پرتو اقتصادسیاسی ایران بررسی خواهد شد.

مبانی نظری تحقیق

نظریه دولت شهری کارآفرین (کاسبکارسالار/بنگاهمدار)

هاروی اولین جغرافیدان مارکسیستی است که مفهوم «حاکمیت شهری کارآفرین» را معرفی کرد (Harvey, 1989). او این مفهوم را برای شفاف ساختن اینکه چگونه انباشت سرمایه با تحول در سیاست های شهری تداوم می یابد، بکار برد. همانند رویکرد سیاسی-ایدئولوژیک غالب در دهه های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، مدیریت گرایی شهری می تواند با احراز دو ویژگی تعریف شود: (۱) توزیع مجدد عادلانه منابع از طریق قوانین دولت در مورد مصرف جمعی و (۲) تسلط ایدئولوژی رفاه اجتماعی (Harvey, 1989). بحران سرمایه داری در دهه ۱۹۷۰ به طور موقت از طریق تغییر منطق سیاست های شهری که منجر به کارآفرینی شهری شد حل گردید. کارآفرینی شهری می توانست به عنوان سازمان و بسیج سیاست های

توسعه شهری در جهت بهبود رشد اقتصادی محلی از طریق جذب سرمایه گذاری ها (بخش خصوصی و نیروهای بازار) مشخص شود (Hall and Hubbard, 1998). از دهه ۱۹۸۰، اشکال کارآفرینی از اقداماتی مانند تشویق سرمایه گذاری داخلی، بازآفرینی شهری املاک-محور، اعیانی سازی و گسترش پروژه های چشمگیر و رقابت های بازاریابی مکان همه با منطق مسلط سیاست های توسعه شهری در بسیاری از کشورهای سرمایه داری شکل گرفته است (Harvey, 1989; Griffiths, 1998).

اسمیت (۱۹۹۶، ۲۰۰۲) استدلال می کند که پروژه های توسعه شهری به مکانیزم های سوداگرای و رانت خواری تولید فضا در کشورهای سرمایه داری جهان تبدیل شده اند و در نتیجه بسیاری از آنها اعیانی سازی فضای شهری را باعث می شوند. به گفته وی (Smith, 2002) تولید پروژه های توسعه شهری و اشکال مربوط به اعیانی سازی به سه نکته زیر بستگی دارد، که به عنوان پایه های سیاسی-اقتصادی پروژه های توسعه شهری مفهوم سازی می شوند. اول اینکه، در تدوین سیاسی پروژه های توسعه شهری، عملکردی هماهنگ و موفق از قدرت دولتی کارآفرین در تمام مقیاس های سیاستگذاری مورد نیاز است. تحت تاثیر نئولیبرالیزاسیون، مکانیزم های حاکمیت شهری / محلی کارآفرین در کشورهای سرمایه داری پیشرفته و در حال توسعه جهان به منظور ارائه پویایی جدید برای انباشت سرمایه در مقیاس جهانی تثبیت می شوند. دوم اینکه، نفوذ مکانیزم های مالی جهانی (مانند بانک ها، سیستم های اعتباری و غیره ...) مهم بوده چراکه چنین نفوذهایی، پروژه های توسعه شهری اعیانی سازی را هم در کشورهای توسعه یافته و هم توسعه نیافته در دو دهه گذشته تحریک می کنند. سوم اینکه، مخالفت سیاسی-ایدئولوژیکی علیه پروژه های توسعه شهری مهم است، زیرا مبارزه چنین جنبش های اجتماعی شهری ممکن است یک بلوک مخالف تشکیل دهند و مانع از اجرای پروژه های توسعه شهری شوند. بازیگران دولتی و تجاری به دنبال غلبه بر مخالفت چنین جنبش های شهری از طریق جذب، غیرفعال کردن یا حتی زور و فشار هستند (Smith, 2002).

رقابت بین شهری یک مفهوم کلیدی برای درک شرایط سیاسی و اقتصادی پشت تشکیل کارآفرینی شهری است. هاروی (1989) استدلال می کند که رقابت بین شهرها عمداً برای از بین بردن موانع جابجایی کالا، مردم، پول و اطلاعات ترویج شده و همه اینها تحرک انباشت سرمایه را در مقیاس جهانی فراهم کرده است. در چنین شرایط رقابت بین شهری، وظیفه حاکمیت شهری کارآفرین، به حداکثر رساندن جذابیت سایت های محلی به عنوان یک فریب برای توسعه سرمایه داری می باشد (Harvey, 1989; Cox & Mair, 1988).

دو نوع رقابت بین شهری عمده تعریف شده توسط هاروی وجود دارد. اولین اینکه، شهرها با یکدیگر برای جذب امکانات تولید-محور اقتصاد جدید، از جمله کنترل کلیدی و کارکردهای فرمانی امور مالی و دولت و همچنین جمع آوری اطلاعات و پردازش امکانات، رقابت می کنند (Harvey, 1989). جاذبه چنین کارکردهایی نیاز به کیفیت بالا و حمل و نقل گران و سرمایه گذاری زیرساختی و همچنین فضاهای اداری است. استراتژی دوم با جاذبه امکانات مصرف گرا مانند خرید، گردشگری و ابرویدادها مربوط می شود. برای جذب این امکانات، شهرها بر ارتقاء شرایط کالبدی شهری خود از طریق ساخت مراکز فرهنگی و همایشی، مراکز خرید، هتل های پنج ستاره، مجتمع های ورزشی، استادیوم ها و غیره متمرکز شده اند. این سرمایه گذاری ها در راستای تبلیغات و بازاریابی شهرها به عنوان یک مکان «خوب» برای زندگی، بازدید و مصرف افزایش می یابد. از طریق جذب امکانات تولید یا مصرف گرایی یک اقتصاد سرمایه داری جدید، وظیفه اصلی حاکمیت شهری کاسبکارسالارانه تهیه «جو کسب و کار خوب» برای یک عملکرد بهتر نیروهای بازار سرمایه داری است (Harvey, 1989).

با در نظر گرفتن دیدگاه هاروی در مورد کارآفرینی شهری، می توان استدلال کرد که پروژه های توسعه شهری به مکانیزم های سیاسی شهری کارآفرینی تبدیل شده اند، که به طور گسترده توسط بسیاری از کشورهای سرمایه داری در طول سه دهه پذیرفته شدند. با این حال، برای بررسی اینکه چگونه قدرت سیاسی دولت سرمایه داری (در مفهوم صحیح)

بازسازماندهی شده، در رویکرد هاروی نیاز به ارائه و بحث انتقادی تبیین دولت محور برنر (۲۰۰۴) از حاکمیت شهری کاسبکارسالارانه داریم.

دولت عنصر کلیدی هر حالتی از مقررات اجتماعی است و سرمایه داری به عنوان نظام سیاسی-اقتصادی از طریق قدرت دولتی مسلط می شود. جسوپ عبارت «کوچک شدن دولت» را برای توصیف تغییرات رو به بالا، رو به پایین و به سمت خارج از قدرت دولتی و ظرفیت های نظارتی مطرح کرد (Jessop; 2002). با این حال، تاکید بر این نکته مهم است که «کوچک شدن دولت» یک بازی با حاصل جمع صفر است که در آن مقیاس های جغرافیایی در حال برنده شدن یا از دست دادن قدرت نسبت به مقیاس های دیگر می باشند که مقیاس بندی و مقیاس بندی مجدد باید به صورت رابطه ای درک شود و برنر (۱۹۹۸، ۱۹۹۹، ۲۰۰۴) این نکته را روشن می سازد. در ادامه مفهوم استراتژیک-رابطه ای جسوپ در مورد قدرت دولت، برنر (۱۹۹۸) استدلال می کند که دولت ها در مقیاس های جغرافیایی مختلف در مورد سیاستگذاری به عنوان «زیرساخت های حیاتی ارضی» عمل می کنند که از طریق آن گردش سرمایه به طور مداوم قلمرو بندی شده، قلمرو زدایی شده و دوباره قلمرو بندی می گردد. به منظور شناسایی استدلال او در مورد فضائیت دولت، برنر مفهوم شناخته شده خودش یعنی «مقیاس بندی مجدد دولت» را مطرح نمود. طبق گفته وی، دولت از طریق سه فرآیند موازی و مرتبط یعنی «بین المللی کردن رژیم های سیاسی»، «ملی زدایی دولت» و «دولت زدایی نظام سیاسی» مقیاس بندی مجدد می شوند (Brenner, 1999, 2004).

اگر چه دولت های ملی هنوز هم عاملیت های فعال در پیکربندی نئولیبرالیسم جهانی محسوب، ولی این یک واقعیت است که «بین المللی شدن رژیم های سیاسی» اهمیت استراتژیک بالایی از زمینه های سیاسی بین المللی و جهانی (مثل صندوق بین المللی پول و اتحادیه اروپا) برای دستور کار دولت ها به ارمغان می آورد (MacLeod & Goodwin, 1999). در این رابطه، نقش شبکه ها و جوامع سیاسی بین المللی (مانند بانک جهانی و اتحادیه اروپا) در فرایند تصمیم گیری دولت موثرتر بوده اند.

از سوی دیگر، «ملی زدایی دولت»، اشاره به افزایش نقش مکانیسم های حکومت محلی و منطقه ای در ساخت سیاستها دارد. مکانیسم های حاکمیت محلی و منطقه ای برای بهبود ارتباطات بین المللی کارکردی با سایر شهرها و مناطق را آغاز نموده اند. در این زمینه، در مقیاس ملی حاکمیت سیاسی - اقتصادی به طور فزاینده ای غیر متمرکز شده اند (Brenner, 1999, 2004).

مقیاس بندی مجدد دولت، مرگ دولت ملی نیست، بلکه به معنی نقش رو به رشد دولت های ملی در مدیریت روابط و تنش های بین سطوح مختلف سیاستگذاری می باشد. به عبارت دیگر، با توجه به نظر برنر (۱۹۹۹)، دولت های ملی حتی تنظیم کننده های فعال وضعیت بین مقیاس هستند، که مکانیسم های سازمانی خاص مکان و مقیاس جدید در شهر-مناطق، مناطق، مادرشهرها و انواع موضع ها برای کشف راه های جدید هماهنگی، کنترل و نظارت بر فرآیندهای حاکمیت در طیف وسیعی از مقیاس ها را تنظیم می کنند.

چگونه این مکانیسم های حاکمیت شهری کاسبکارسالارانه خاص مکان و مقیاس، ساخته شده اند؟ چه نوع مشارکت ها، عاملیت ها و پروژه ها در این زمینه (باز)سازماندهی شده اند؟ برنر (۲۰۰۴) دو گروه تحلیلی کلیدی برای آشکار ساختن مکانیسم های حاکمیت شهری کاسبکارسالارانه مطرح نمود. این گروه ها، «پروژه های فضایی دولت» و «استراتژی های فضایی دولت» می باشند. این «پروژه ها» و «استراتژی ها» می توانند به عنوان فعالیت ها و مقرراتی درک شوند که توسط دولت مرکزی و محلی طراحی و اجرا و ساختار نهادی و ارضی دولت سرمایه داری را به منظور نظارت بهتر بر فرآیندهای در حال تغییر انباشت سرمایه، توجیه می کند (Brenner, 2004).

برخی از پروژه ها و استراتژی های فضایی دولتی کلیدی محسوب و شامل، تمرکززدایی سیاست گذاری ظرفیت ها و منابع دولت های محلی، سازماندهی مجدد حکومت محلی، شکل گیری و اجرای پروژه های توسعه شهری (مانند توسعه مجدد

فرودگاه ها، پل ها، مراکز همایش، اسکله ها و غیره ... و استقرار ساختارهای حکومت خاص مکان و مقیاس مانند سازمان های توسعه منطقه ای، شرکت های توسعه شهری و سازمان های سرمایه گذاری درونی می باشند (Brenner, 2004). چنین نهادها و مکانیزم های جدید قدرت سیاستگذاری، منجر به جایگزینی سیاست های بازتوزیعی کینزی-مدیریتی از طریق رویکردهای بازارپسند و بازار محور بسته به نتولیرالیزاسیون و مدیریت عمومی جدید شده اند (Brenner, 1999; MacLeod & Goodwin, 1999).

به طور خلاصه، برنر به شیوه انتقادی ظهور حاکمیت شهری کاسبکارسالارانه را به عنوان یک محصول فرآیند مقیاس بندی مجدد دولت، مفهوم سازی می کند. از نظر برنر (۲۰۰۴)، پروژه های توسعه شهری، نه تنها منعکس کننده سیاست های توسعه شهری کاسبکارسالارانه است، بلکه آنها همچنین تبدیل به سایت های مقیاس بندی مجدد دولت می شوند، که پویایی قلمروبندی مجدد برای انباشت سرمایه را ارائه می دهد. این یک واقعیت انکار ناپذیر است که برنر بینش بیشتری به دیدگاه هاروی در مورد کارآفرینی شهری ارائه داد.

روش تحقیق

روش شناسی این مقاله رویکردی مبتنی بر نظریه انتقادی یعنی نشان دادن، طرح کردن و سیاسی کردن را تعقیب می کند. «انتقادی» به عنوان صورت کوتاه شده یک نگرش ارزیابی کننده نسبت به واقعیت ارزیابی می شود، یعنی پرسشگری درباره جهان و نه پذیرش آن به شکلی که هست. منظور از نظریه انتقادی نشان دادن و آگاه کردن از مسیر آینده یک عمل است.

باک مورس، «پروژه های بازسازی شهری» سرمایه داری را در کتاب دیالکتیک های مشاهده^۲ (۱۹۸۹: ۸۹) به عنوان یک مشاهده کلاسیک از شی سازی تشخیص می دهد، زیرا آنها کوشیدند با تغییر دادن آرایش ساختمان ها و خیابان ها-اشیاء در فضا-آرمانشهر ایجاد نموده و در عین حال روابط اجتماعی را دست نخورده باقی بگذارند.

معنای انتقادی در مطالعات توسعه انتقادی شبیه معنای این واژه در «مطالعات شهری انتقادی» است - که نیل برنز، پیتر ماکوزه و مارگیت مایر توضیح دادند- یعنی یک موضع پرسش گرانه نسبت به جهان که هم امر منفی و امر مثبت را در معرض دید قرار می دهد و موضعی اساسا مخالف درباره منطق انباشت سرمایه و سایر اشکال سلطه اتخاذ و امکانات بالقوه برای شکل بندی های اجتماعی را عادلانه تر و پایدارتر شناسایی می کند.

مطالعات توسعه انتقادی خود را با انسجام بیشتری به پیدا کردن درگیری های پروژه های توسعه شهری با پروژه های نتولیرالیستی به ظاهر خیراندشانه متعهد کرده است. وقتی که از این نظریه پردازان ها درباره توسعه برای موضوع ظریف شهرسازی استفاده می شوند، پلیدی این قیومیت لیبرالی-خطرات اخلاقی جازدن پروژه های توسعه شهری و محرک توسعه به نام توسعه، پایداری عدالت و توانمندسازی به مردم- را می توان نشان داد و زیر سوال برد.

این مقاله از رویکرد انتقادی برای فاش ساختن محرومیت های روانی مردم از برنامه های توسعه که تحت سلطه هنجارهای جهان شمول غربی قرار داشتند کمک گرفت. البته در نظریه شهرسازی این رویکردهای انتقادی به خوبی در مجموعه آثار دیوید هاروی ارائه شده اند که دو بحث مرتبط به هم درباره تقویت دو جانبه رابطه بین تولید فضای شهری و انباشت سرمایه، و پیامد برنامه ریزی شهری در هر دو را مطرح می کند. در این فرایند شهرسازی نقش مهمی در کاهش مبارزه طبقاتی بازی می کند و در نتیجه یک راه حل فضایی فرصتی برای بازتولید نظام اجتماعی سرمایه داری در سطح شهری فراهم می کند. از این رو این مقاله به رابطه شهرسازی با جهانی شدن و نتولیرالیسم از منظر رویکرد انتقادی توجه کرده است.

یافته های تحقیق

مقیاس بندی دولت از سیاست های بازتوزیعی به آزادسازی اقتصادی

ایران به عنوان یک کشور جهان سومی طی یک وقفه تقریباً ده ساله نسبت به موج اول کشورهای اجراکننده برنامه تعدیل ساختاری به گروه اجراکنندگان این طرح پیوست. اکثر کشورهای اجرا کننده طرح تعدیل ساختاری در موج اول، به علت افزایش غیرمعتارف بدهی های خارجی خود، با اجبار نهادهای جهانی و گاهی با اکراه این دسته از برنامه ها را اجرا کردند، اما ایران جزو معدود کشورهایی بود که زمانی اجرای این دسته از برنامه ها را شروع کرد که بدهی های خارجی اش نزدیک به صفر بود (مؤمنی، ۱۳۸۶: ۹). در سال ۱۳۶۸، دوره جدیدی در تاریخ بعد از انقلاب شروع که با سیاست حرکت به سوی بازسازی اقتصادی مطابق با نسخه بانک جهانی و صندوق بین المللی پول مشخص می شود. هدف این سیاست اعمال لیبرالیسم اقتصادی در مجموعه فعالیت های مبتنی بر بازار آزاد از جمله تغییر نرخ ارز خارجی، آزادسازی قیمت ها، کاهش یارانه ها و خصوصی سازی مؤسسات دولتی بود. اجرای سیاست های تعدیل ساختاری سالهای پایانی دهه ۶۰ شمسی را می توان سرآغاز عملی چنین مقیاس بندی از دولت دانست. این فرایند معکوس به زعم بهداد و نعمانی (۱۳۸۷) «درون تابی ساختاری» است که طی آن گذار ساختار اقتصادی به سوی بازسازی و احیاء مناسبات سرمایه داری تولید و نهادهای بازار، ترمیم فرایند انباشت، پرولتری کردن کار و دهقان زدایی کشاورزی خواهد بود و این روند «برون تابی ساختاری» اقتصاد نام دارد (ر.ک: بهداد و نعمانی، ۱۳۸۷: ۷۴-۷۳). اگرچه پس از سال ۱۳۶۸، به تناسب دولت هایی که اداره امور کشور را بر عهده داشتند، گفتمان های گوناگونی (با محوریت توسعه اقتصادی، توسعه سیاسی و عدالت اجتماعی) بر کشور حاکم بوده است، اما از لحاظ اقتصادی، بنیانی که در دوران موسوم به «سازندگی» در راستای آزادسازی اقتصاد در کشور شروع شد و با «سیاست های تعدیل اقتصادی» شناخته می شود به اشکال گوناگون ادامه یافته است (ر.ک: مظاهری سیف، ۱۳۸۴: ۹۷).

اجرای پروژه های دولت سازندگی در حاشیه طرح های عظیم بازسازی اقتصادی و در مسیر ادغام در بازار جهانی تحت عنوان «تعدیل ساختاری» کلید خورد که در عمل تنها مجرای تازه ای برای انباشت سرمایه گشود و به ظهور لایه های جدید سرمایه دار و نیز به سلب مالکیت و خلع ید از نیروی کار انجامید. سپس در دوره اصلاحات ضمن تداوم طرح های تعدیل ساختاری اقتصادی و خصوصی سازی منابع ملی که با فرایند انباشت رانتی و رشد سریع نیروهای سرمایه دار و خلع ید از نیروی کار همراه بود، در دو ساحت سیاسی حقوقی و فرهنگی ایدئولوژیک زیرساخت های لازم برای گسترش آزادسازی اقتصادی فراهم گردید.

تحلیل اقتصادی - سیاسی در بعد از انقلاب نشان می دهد، تغییر سیاست جدید شهری مبتنی بر آزادسازی و غلبه رویکرد بنگاه مداری (کارآفرینی) شهری در دوره پس از سال ۶۸ در شهر تهران توسط دولت و مشارکت فعال نهادهای اقتصادی در سطح محلی، سازماندهی شده اند. در این شرایط، پروژه های توسعه شهری با همکاری و ائتلاف بازیگران دولتی و سرمایه گذاران اقتصادی قدرتمند به عنوان گزینه های سیاست های شهری به منظور غلبه بر مشکلات ساختاری دولت، از جمله رکود رشد اقتصادی، بیکاری و خرابی های ناشی از جنگ و کسری اقتصادی ناشی از جنگ ۸ ساله مطرح گردید.

در دوره دوم پس انقلابی که کماکان ادامه دارد، همواره سیاست گذاری اقتصادی بر محور تعدیل اقتصادی چرخیده است. در این دوره، رفته رفته بخش مالی جدید، توسعه و بیش تر توسعه یافت. در چارچوب قانون بانکداری غیررئوی انعطاف بیش تری برای تعیین نرخ سود سپرده ها قائل شدند و بورس کوچک تهران نیز که بیش از یک دهه فعالیتش متوقف شده بود بار دیگر شروع به فعالیت کرد.

سیاست های شبه دستوری، مداخله گرایانه و واجد خصایل بازتوزیعی تا سال ۱۳۶۸ در ایران تداوم داشت، اما در اواخر این سال، مجلس، برنامه اول توسعه کشور را تصویب کرد که مبین گسست از سیاست های اقتصادی قبلی بود (ر.ک: حاتمی،

۱۳۸۷). اهدافی که این برنامه ترسیم می‌کرد، از حیث شکلی، تا حدی شبیه اهدافی بودند که در قالب کلی، رویکرد آزادسازی مبتنی بر آموزه های نظری توافق واشنگتن بر پایه آن شکل گرفته بود و در ایران، بیشتر در قالب یکسان سازی یا شناور کردن نرخ ارز، حذف سیاست تثبیت قیمت ها و اعطاء یارانه و در نهایت، خصوصی سازی تعریف و دنبال می شد که از مؤلفه های کلیدی، سیاست های اقتصادی جدید در ایران بودند.

سیاست های اقتصادی جدید تلاش نمود نظام چندرخی قیمت ارز و لاجرم دخالت دولت در آن را حذف کنند، نظام قیمت گذاری و تعیین دستمزدها را کمابیش به بازار بسپارند، تهیه و توزیع یارانه ای کالا را متوقف و صنایع ملی شده اوایل انقلاب را به بخش خصوصی واگذار کنند. این سیاست ها که در قالب برنامه اول توسعه گنجانده شده بودند، کار توزیع کالا و خدمات را تا حد زیادی به جای دولت، به بازار واگذار و به صراحت، هدف خود را دستیابی به رشد اقتصادی اعلام نمود.

از نیمه دهه سوم انقلاب، الگوی آونگی دوباره به نوعی تکرار شد. تقریباً از سال ۱۳۸۴ به این سو، جهت گیری های کلی سیاست های اقتصادی دولت بار دیگر به سمت سیاست های بازتوزیعی تغییر جهت داد. نشانه های حرکت به سمت سیاست های بازتوزیعی، تقریباً از رقابت های انتخاباتی سال ۱۳۸۴ آشکار گردید و در واقع، رقابت های انتخاباتی تا حد زیادی به جدال میان حالت های اول و دوم حرکت آونگی تقلیل یافت (ر.ک: حاتمی، ۱۳۸۹). با تشکیل دولت نهم، مقدمات حرکت سیاست های اقتصادی به سمت سیاست های بازتوزیعی فراهم آمد. بارزترین وجه سیاست های بازتوزیعی جدید، تقسیم سهام عدالت در میان طبقات فرودست و نیازمند بود. بر اساس این سیاست ها، دولت خود را متعهد دید ابتدا سهام کارخانه های دولتی و سپس، با یک فاصله زمانی، سود آنها را میان این دسته از طبقات توزیع نماید. در عالم نظر، این سیاست ها، هدف کاهش شکاف طبقاتی در ساخت اجتماعی از طریق بازتوزیع دارایی های دولتی را دنبال می کرد. بخش خصوصی به بخش تعاونی واگذار شد که اعضای آن سهام را در قالب یارانه از دولت دریافت می نمودند. لایحه نظام مندر کردن یارانه ها بر اساس دهک های درآمدی جامعه نیز هدفی مشابه را دنبال می کند. این طرح نیز در پی تعدیل شکاف طبقاتی در جامعه و بازتوزیع درآمد به نفع طبقات فرودست می باشد. کاهش شکاف طبقاتی در میان تنواره بوروکراتیک دولت نیز دنبال شد.

بنابراین، از حیث کارکردی، حرکت دولت در ایران پس از انقلاب به سمت سیاست های بازتوزیعی را می توان برآیندی از ماهیت و ساختار این دولت دید. این خصلت ساختاری و کارکردی را یک عامل اجتماعی پرنرنگ تر کرده که سطح تحلیل جامعه محور را در بررسی ها وارد می کند.

کاتالیزور جدید در حرکت آونگی دوم دولت به سمت سیاست های بازتوزیعی جدید از سال ۱۳۸۴ به این سو را نیز می توان در انتخابات آن سال در نظر گرفت که کاملاً تحت الشعاع داعیه های بازتوزیعی کاندیداها قرار داشت. این کاتالیزور جدید خود برآیندی از تداوم حیات دولت تحصیلدار و بحران توزیع همچنان لاینحل در ساخت اجتماعی در دهه سوم انقلاب بود. چنانکه آمارهای اقتصادی نشان می دهند، نفت تا سال ۱۳۸۴، همچنان بیش از ۴۲ درصد از درآمدهای دولت را به خود اختصاص داده است. همچنین، گرچه ضریب حرکت آونگی سوم دولت به سمت سیاست های بازتوزیعی از سال ۱۳۸۴ به این سو، تعیین همین وضعیت بود (ر.ک: حاتمی، ۱۳۸۹).

اگرچه پس از سال ۱۳۶۸، به تناسب دولت هایی که اداره امور کشور را بر عهده داشتند، گفتمان های گوناگونی (با محوریت توسعه اقتصادی، توسعه سیاسی و عدالت اجتماعی) بر کشور حاکم بوده است، اما از لحاظ اقتصادی، بنیانی که در دوران موسوم به «سازندگی» در راستای آزادسازی اقتصاد در کشور شروع و با «سیاست های تعدیل اقتصادی» شناخته می شد به اشکال گوناگون ادامه یافته است (ر.ک: مظاهری سیف، ۱۳۸۴: ۹۷). در جدول ۱ به خلاصه ای از این سیاستها و اقدامات از دهه ۶۰ تاکنون اشاره می شود:

جدول ۱- سیاست ها و پرکتیس های برنامه ریزی شده دولت بعد از انقلاب		دوره
سیاست ها و پرکتیس های برنامه ریزی شده دولت بعد از انقلاب		
کمیته خانه سازی برای مستضعفین	بازتوزیعی	(۱۳۵۷-۱۳۶۸)
مصادره اموال خاندان پهلوی و عوامل نزدیک آن		
اصلاحات زمین و توزیع زمین بین دهقانان		
اعزام سپاه دانش و آموزش و بهداشت		
واگذاری زمین به کشاورزان کم زمین و بی زمین		
هیاتهای هفت نفره واگذاری اراضی		
لایحه اصلاحات ارضی نیم بندی		
لایحه انحصار و دولتی کردن تجارت خارجی		
لایحه تامین و توزیع کالا		
لایحه اسلامی کار		
فرایند آزادسازی بازار پول	تعدیل اقتصادی	(۱۳۷۰-۱۳۸۰)
ازسرگیری فعالیت بورس تهران		
تقسیم بازارهای مالی به بازار پول و بازار سرمایه		
تأسیس مؤسسات مالی - اعتباری غیربانکی		
رشد مداوم دامنه‌ی فعالیت بورس اوراق بهادار		
یکسان سازی یا شناورکردن نرخ ارز		
حذف سیاست تثبیت قیمت ها و اعطاء یارانه خصوصی سازی		
تشدید جنبه های تولیدگرایانه و کالاساز شیوه تولید دولتی و		
مدیریت رشد سوداگرانه		
سیاستهای قطب رشد		
تقسیم سهام عدالت در میان طبقات فرودست و بازنشستگان	بازتوزیعی - تعدیل اقتصادی	(۱۳۸۰ تا کنون)
واگذاری بانکهای دولتی به بخش خصوصی		
لایحه نظام مندرکدن یارانه ها بر اساس دهک های درآمدی		
بازتوزیع درآمدها و دارایی ها و منابع		
سیاست مسکن مهر برای اقشار فرودست		

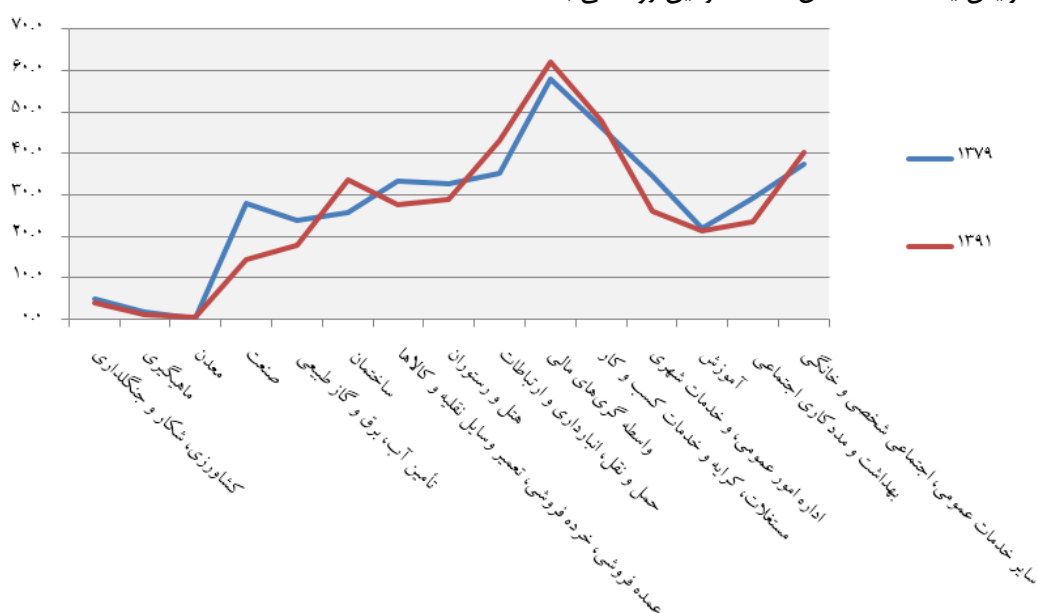
صنعت زدایی و قلمروسازی تولید به نفع مقیاس شهری

برنامه های تعدیل ساختاری و سیاست های آزادسازی از دهه ۷۰ خودبخود مهاجرت روستایی شهری را تشدید نموده، بطوریکه تهران را تبدیل به سریع ترین شهر در حال شهری شدن می کند. با این حال، باید توجه داشت که بر خلاف کشورهای صنعتی، شهری شدن سریع در ایران همزمان با صنعتی شدن و رشد اقتصادی می باشد و در نتیجه، شهری شدن در کنار صنعت زدایی تحت تاثیر برنامه های تعدیل ساختاری و سیاست های آزادسازی، به محدودیت شغلی منجر گردیده است.

بررسی روند تحولات سهم مجموعه شهری تهران از تولید ارزش افزوده کشور به تفکیک بخش های مختلف در سالهای ۱۳۷۹ الی ۱۳۹۱ روندی متفاوت داشته و نتایج حاصل از بررسی جایگاه اقتصادی مجموعه شهری در اقتصاد ملی نشانگر تغییر ساختار اقتصادی از بخش های صنعتی به سمت بخشهای خدماتی در سال های اخیر است، بگونه ای که

سهام بخش صنعت مجموعه شهری از ارزش افزوده صنعت کشور در سالهای ۱۳۷۹ - ۱۳۹۱، ۱۳.۵ درصد کاسته شده و در مقابل در بخش های حمل و نقل و انبارداری، ساختمان، واسطه گری های مالی و مستغلات و خدمات کسب و کار افزایش یافته است.

در این بین افزایش حدوداً ۱۳ درصدی فعالیت های مرتبط با ساختمان و مستغلات و خدمات مالی قابل توجه بوده که نشان از روند رشد ساخت و ساز در مجموعه شهری دارد. بطوریکه سهم ارزش افزوده بخش صنعت از ۲۸ درصد در سال ۱۳۷۹ به ۱۷.۹ درصد در سال ۱۳۹۱ کاهش، بخش کشاورزی از روند رشدی ثابت برخوردار بوده، بخش ساختمان از ۲۵.۸ درصد در سال ۱۳۷۹ به ۳۶.۷ درصد در سال ۱۳۹۱ افزایش، بخش خدمات حمل و نقل از ۳۵.۳ درصد در سال ۱۳۷۹ به ۴۴.۵ درصد در سال ۱۳۹۱ افزایش، و بخش خدمات واسطه گری های مالی نیز از ۵۸ درصد به ۶۴.۲ درصد در سال ۱۳۹۱ افزایش یافته است. شکل ۱ نشانگر این روند می باشد.



شکل ۱: روند تحولات سهم فعالیت های اصلی مجموعه شهری تهران از تولید ناخالص کل کشور (بدون نفت) درصد

دو چرخش، کارکردها و نقشهای فعال شهرها را مقوله بندی مجدد کرده است. اول اینکه نظامهای تولید که پیشتر از لحاظ قلمرویی در مقیاس منطقه‌ای و ملی قرار داشتند به طور فزاینده ای از زمینه ملی برکنده شدند، همان گونه که در دوره پهلوی تاکنون بر اثر صنعت زدایی با این روند مواجه بودیم. در عوض مقیاس ملی، با نوعی قلمروسازی تولید مواجه گردید که بر مقیاس کلانشهر تهران و به شکل سلسله مراتبی مستقر بود. در حالی که مناطق صنعتی سنتی ستون فقرات سرمایه‌های ملی تا دهه ۱۳۵۰ بودند، با غلبه سیاستهای آزادسازی، اقتصادهای جدید شهری وابسته به تولید جهانی حاکم شد. در نتیجه، مقیاس بندی مجدد فضا به نفع مراکز شهری به ویژه کلانشهرها تغییر پیدا کرد و این تغییر مقیاس در قانون سیاستهای جهانی شهری شدن جدید قرار گرفته است.

اعمال سیاستهای قطب رشد در ایران نیز این مساله را تشدید نمود. به دنبال این سیاستها، دولت، شهرها و مناطق و یا قطب های خاصی را به زبان شهرها و مناطق دیگر انتخاب می کرد، که در مورد کلانشهر تهران صادق است. لازمه به کارگیری سیاست قطب رشد در ایران این بود که در سیاست های ملی و منطقه ای زیرساخت ها و جمعیت در یک نقطه متمرکز شوند. تمرکز زیرساخت ها و جمعیت در تهران نیاز اول قطب رشد را برآورده ساخت و سپس قطب رشد، عدم تعادل و توازن را در فعالیت و فضا حالت بخشید. فعالیت ها به سه بخش صنعتی - خدماتی و کشاورزی و فضا نیز به دو

بخش فضای شهری و فضای روستایی تقسیم بندی می شود. اقتصاد دانان معتقدند که از میان سه دسته فعالیت ها، صنعت خاصیت مرکز گریزی دارد. به این ترتیب نظریه قطب رشد از نظر فعالیت صنعت مدار و از نظر فضایی شهرگراست. بنابراین باید شهر نشینی توسعه یافته تا تمرکزات جمعیتی ایجاد شود و همچنین توجه بیشتر به صنعت موجب افزایش سهم بودجه های بخش صنعت نسبت به بخش کشاورزی و خدمات می شود. ترویج و تشویق شهرنشینی منجر به افزایش سهم جمعیت تهران و دیگر شهرها در پهنه فضایی کشور می شود. از آنجا که مرحله سوم قطب رشد به خودی خود انجام می شود و نیازی به دخالت دولت در فراهم سازی عدالت اجتماعی نیست، موجب می شود تا نابرابری های ناحیه ای به طور فزاینده ای باعث شکاف بین شهرها و نواحی روستایی و در سطح ملی بین تهران و سایر نقاط کشور گردد. با شکل نگرفتن فرایند قطبش به انتشار در مرحله سوم، عدم تعادل و توازن به اوج خود رسید. از این منظر در حال حاضر الگوهای جدید دولت گرایی اقتدارگرا، مستلزم افزایش چشمگیر نقش دولت در بسیج و تهییج فضای شهری به عنوان نیروی تولید است، که متولی آن دستگاههای دولتی می باشد.

تولید فضای شهری دارای دو نقش اصلی در تنظیم روابط اجتماعی فضایی سرمایه داری است. در مرحله اول، فضای شهری نقشی را به عنوان یک مکان تولید، مبادله و گردش سرمایه ایفا می کند. دوم، فضای شهری، انباشت سرمایه را از طریق حل بحران انباشت به طور موقت حفظ می کند. بنابراین، فضای شهری به عنوان شکلی از کالایی که باید توسط سرمایه داری سازمان یافته و تولید گردد، دیده شده است. به این ترتیب می توان گفت فرایندهای معاصر جهانی شدن، نشان دهنده ناحیه بندی ها و مرزبندی های جدید فضاهای اجتماعی اقتصادی و نهادی سیاسی است، بطوری که مقیاس های جغرافیایی مسلط گوناگونی را آشکارا مطرح می سازند (Harvey, 1982, Brenner, 2001: 95). برای مثال در تهران هدایت ساخت و سازها به سمت مجموعه سازی ها و انبوه سازی ها ارائه طرح استراتژیک برای منطقه از جمله اجرای طرح های مصوب درآمدزا، احداث زیرگذرها و بزرگراهها، ایجاد زمینه همکاری نیروی نظامی، ضوابط و مقررات تفکیک اراضی، پهنه بندی های عملکردی بصورت پهنه های جداگانه مانند حوزه های سکونت، فعالیت، فراغت تفاوت های القایی و تحمیلی از سوی دولت است که فضاهای مغلوبی را ایجاد می کند که سبک زندگی مورد نظر اقلیت حاکم و الگوی زمانبندی برنامه روزانه خاص و شیوه های گفتمانی خاص خود و تغییرات کالبدی-اجتماعی ویژه از جمله خانه های ویلایی، هتل ها، زندگی خصوصی، سبک زندگی طبقه متوسط و غیره را تحمیل می کند. از سوی دیگر احساسات، امیال و حواس انسانی تاب تحمل در این فضا را ندارند و به هر طریقی که شده سرانجام به مخالفت بر می خیزد و سعی می کند جایگاه و موضع خودش را مشخص کند و به نوعی این فضا را پس می زند و یک فرایند دیالکتیکی خاص به جریان می افتد. از یک طرف موضع مدیریتی دولت در معرض تحلیل و به چالش کشیده شدن است و از طرف دیگر نیروهای مخالف و یا نیروهای خارج از محدوده یا خارج از مرکزیت شهری، به شدت عرض اندام کرده و در مرحله بعد عقب نشینی نموده، چراکه دولت نیز بیکار ننشسته و این نیروهای خودجوش را منزوی می سازد و هرگونه خودمختاری از سوی آنان را تقلیل می دهد. بدین ترتیب رقابت و تناقضی شکل می گیرد که شاید راه حل آن غلبه خودگردانی در فضا و جایگزینی آن با شیوه تولید دولتی و مدیریت از بالا به پایین می باشد.

تجاری سازی و سیاستهای آزادسازی اقتصادی زمین و تولید مناقشات فضایی

سیاست زمین شهری در تهران از سال ۱۳۷۰ نشان دهنده گرایش دولت به رسیدگی به محدودیت های توسعه اجتماعی و اقتصادی تهران ناشی از فقدان یک سیاست جامع زمین در بعد از انقلاب است. این موضوع به دلیل دغدغه ای است که سیاست گذاران، نسبت بالای جمعیت به زمین را تشخیص می دهند. کمیابی زمین، سکونتگاههای غیررسمی خودانگیخته؛ خصوصی سازی دسترسی به زمین؛ و تحولات شهری غیر قانونی و برنامه ریزی نشده به عنوان بخشی از مشکلات عمده زمین در پیراشهرتهران هستند. یکی از جنبه های فضای انتزاعی و سیاستگذاری شهری، تحلیل آزادسازی

زمین شهری به همان شکلی است که در طرح ها و سیاست های شهری بازنمایی می شود. به زعم لوفه ور و گاتدینر خرید و فروش زمین، خواه زمین توسعه یافته باشد یا نه، نیروی اصلی تولید فضاست (Lefebvre, 1991; Gottdiener, 1985). از زمانی که بحث فروش تراکم و تغییر کاربری در تهران مطرح گردید، ناهنگامی مله تفاوت قیمت مربوط به هزینه تامین خدمات زمین با قیمت معاملاتی روز، افزایش پیدا نمود و شکاف بین این دو، به صورت تصاعدی تشدید گردید. قیمت معاملاتی زمین، تا قبل از تراکم فروشی، تابعی از دو طبقه تراکم ساختمانی یا ۱۲۰ درصد تراکم پایه روی زمین بود. با افزایش تراکم به شکل فروش تراکم، ارزش بالقوه زمین به شکل عجیبی جهش می یابد. این اتفاق همزمان به تاسی از تهران در شهرهای دیگر کشور تکرار و قیمت زمین، برابر با قیمت بالقوه ارزش سوداگری شد. این ارزش به توافق با شهرداری برای میزان تراکم و تغییر کاربری بستگی داشت، در حالی که قیمت طبیعی زمین برابر با میزان تراکمی بود که در طرح جامع شهر برای زمین ها تعیین شده بود. فروش تراکم و آمادگی شهرداری به تغییر کاربری و خرید و فروش مقررات ساختمانی در تهران، وسوسه زمین را بیشتر کرد و دولت دیگر امکان مهار قیمت زمین به این معنی که قیمت زمین منطقه ای و در حد صفر باشد و فقط هزینه تاسیسات اخذ نماید غیر عملی گردید. در نتیجه هرگونه واگذاری زمین های دولتی عملاً با واگذاری رانت دولتی همراه و نگاه تجاری و سودجویی به این اراضی تشدید شد. عملکرد دولت به سمتی سوق داده شد که زمین ها به انبوه ساز و حتماً با قیمت معاملاتی روز به شکل طرح های مشارکتی واگذار شود. در این سال ها هر چقدر قیمت سوداگری زمین بالا رفت، امکان واگذاری برای گروه های کم درآمد کمتر شد. در حقیقت ارزش افزوده واقعی تغییر نموده، اما ارزش سوداگرانه یا همان حباب زمین، گسترده تر شد. در رابطه با تولید فضاهای مصنوعی و جاذب، می توان استدلال نمود که ایدئولوژی نئولیبرال، ادراک از فضای شهری را نیز تغییر داده است، چرا که مردم در حال حاضر در پیرامون به دنبال فضای شهری به عنوان مکان سرمایه گذاری برای حال حاضر و آینده می باشند. علاوه بر این، کاهش نقش دولت در تهیه زمین و مسکن نشان می دهد که مردم محروم برای دسترسی ارزان به زمین جهت مسکن تلاش نموده و این روند منجر به اختلاف بر سر فضای شهری می شود. این مدل واگذاری رانده شدن گروه های شهری و حاشیه نشینی گروه های کم درآمد را در بیرون شهرها و سکونتگاه های غیررسمی رقم زد. آسیب بعدی این نوع مدیریت و واگذاری زمین های دولتی، بروز اختلال در کل نظام شهرسازی بود. این اراضی عمدتاً در پیرامون شهرها قرار داشت و سوداگری زمین کلاً روی اراضی پیرامونی شهرها صورت گرفته و شهر مدام در مرکز فرسوده و بافت های فرسوده در درون شهرها افزایش یافت. در تهران وقتی عرضه گسترده زمین رانتی در پیرامون تهران همچون منطقه ۲۲، ۳، ۲، ۱ و ۵ از جانب دولت اتفاق افتاد، سرمایه گذاری های ساختمانی از بافت مرکزی شهر به سمت این مناطق هدایت شد. این رشد پیرامونی تهران طی ۳ دهه اخیر رخ داد و اما مرکز شهر، از توجه سرمایه گذاران ملکی خارج و نتیجه آن، فرسودگی بافت مرکزی تهران بود.

دلالی و بورس بازی زمین، حاشیه نشینی راوسعت بخشید و رانده شدگان شهری و مهاجرت کنندگان به شهرهای بزرگ، را در تملک و تصرف زمین های پیرامونی راغب تر و انگیزه مند نمود، تا همگام با سایر طبقات شهری از ارزش افزوده زمین منتفع گردند. این موضوع باعث اختلال در کل سیستم اقتصاد شهری گردید و در اواخر دهه ۷۰ و اوایل دهه ۸۰ دولت به این نتیجه رسید که قیمت زمین های دولتی بر مبنای قیمت تجاری روز اراضی محاسبه و نگاه کاملاً متضاد از دوره های قبل، بر این اراضی حاکم شد. از این رو عرضه دولتی زمین تمام و اراضی سازمان ملی به قیمت روز عرضه گردید.

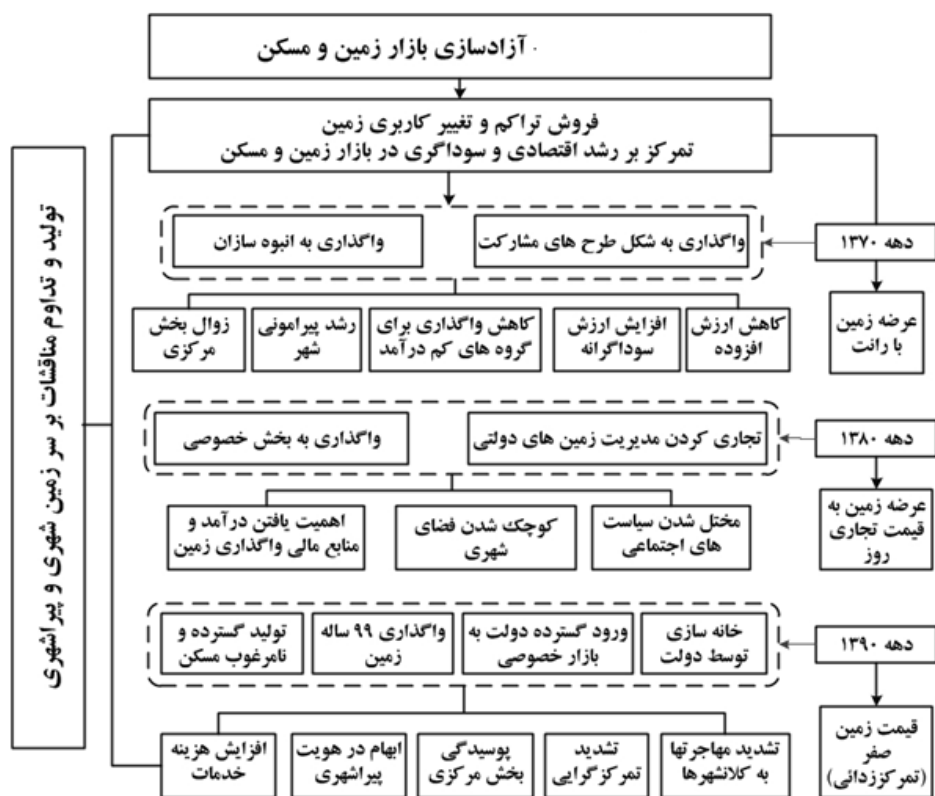
نهایتاً آنچه عمل شد به رغم سرمایه گذاری فوق العاده بالا، نه وضعیت شهرها بهبود پیدا کرد و نه توزیع جمعیت بین شهری متعادل شد. نیاز مسکن فرودستان نیز پاسخ داده نشد بلکه میزان مهاجرت به سمت کلانشهرها افزایش پیدا کرد. دولت در آن زمان، با تجاری کردن مدیریت زمین های دولتی، قوی ترین ابزار سیاستگذاری اجتماعی خود را در شهرها از دست داد. نگاه تجاری به اراضی دولتی در سال های اخیر سبب شد در واگذاری زمین برای تامین کاربری های خدماتی شهرها، مقیاس درآمد و منابع مالی ناشی از واگذاری زمین، برای خدمات غیرانتفاعی و حیاتی شهر ملاک عمل قرار گیرد. اعمال

سیاست‌های اجتماعی کلاً مختل و لذا مدارس، بیمارستان‌ها و ورزشگاه‌ها و سایر فضاهای شهری، کوچک و محدود حتی در قانون نیز واگذاری زمین به قیمت روز برای مدارس به تصویب رسید و مدیریت نامناسب زمین‌های دولتی در اواسط دهه ۸۰ تا اوایل دهه ۹۰، دچار اغتشاش بیشتری شد. در این دوره، از یک طرف قیمت زمین دوباره صفر و اعلام گردید که دولت قصد دارد برای مردم خانه بسازد. با ورود مجدد دولت به واگذاری زمین این بار در قالب مسکن مهر و زمین ۹۹ ساله دوره جدیدی شکل گرفت.

گسترده‌گی دخالت در واگذاری و عدم توان فنی کشور در پاسخگویی به تقاضای ایجاد شده سبب گردید کالای نامرغوب مسکن به شکل بسیار گسترده تولید و از طرف دیگر با تزریق نقدینگی و افزایش پایه پولی، موجب تورم بسیار بالا گردد. نهایتاً به‌رغم سرمایه‌گذاری فوق‌العاده بالا، نه وضعیت شهرها بهبود پیدا نموده و نه توزیع جمعیت بین‌شهری متعادل گردید. نیاز مسکن فرودستان باقی و میزان مهاجرت به سمت کلانشهرها افزایش پیدا کرد و برای کسانی که به‌تازگی وارد شهرهای بزرگ می‌شدند، این زمین‌ها و مسکن‌های ساخته‌شده روی آنها بهترین ایستگاه برای سکونت بوده، اما تلاقی این خانه‌ها با تقاضای واقعی بسیار کم بود.

طرح‌های واگذاری زمین (سیاست زمین صفر) در دولت‌های گذشته منجر به تشدید مهاجرت و سیاست تمرکزگرایی گردید در حالی که این سیاست‌ها با هدف تمرکززدایی تدوین گردیده بود. از این‌رو سیاست زمین صفر در دو بار آزمون خود نه تنها در توسعه مسکن فرودستان موفق عمل ننمود، بلکه این زخم ۵۰ ساله را عمیق‌تر نمود که برآیند آن در اعتراض‌های اخیر حواشی تهران برون داد داشته است. سیاست زمین یک سیاست بسیار مهم بوده چون باید به توسعه رفاه در مجموعه شهری، ارتقای کیفیت زندگی، خدمات فضای سبز، آموزشی، بهداشتی، زیست‌محیطی و خدماتی که به کیفیت زندگی برمی‌گردد، منجر و پشتوانه توسعه شهر باشد. اعمال سیاست‌های زمین شهری در طول ۴ دهه مراکز شهری که حامل میراث کالبدی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی و جمعیتی بودند را دچار پوسیدگی و فرسودگی نموده و سرزندگی، شادابی و تعلق به مکان را در مراکز شهری دچار نقصان نمود. قیمت خدمات شهری و هزینه اداره شهرها افزایش و در نتیجه مدیریت شهری به سمت تراکم فروشی بیشتر و چرخه باطل فروش تراکم‌گرایش و رشد حباب زمین و رشد تصاعدی هزینه تامین مسکن و در نهایت حاشیه‌نشینی کم‌درآمدها، سال به سال تشدید شد. در نتیجه این سیاست‌ها، تمرکز بر رشد اقتصادی و سوداگری در بازار زمین و مسکن، به تولید و تداوم مناقشات فضایی بر سر زمین در پیرامون کلانشهر تهران منجر می‌شوند (رجوع شود به شکل ۲).

آنچه مشهود است شکاف رو به رشد بین اهداف و معیارهای برنامه ریزی و واقعیت زندگی روزمره در شهر تهران است. این رشد سریع شهری شدن در عمل با بیشتر شدن فقر و نابرابری همراه بود. تمامی این مشکلات البته در مناطقی از دنیا در حال وقوع بوده که اساساً تاب‌چنین رشدی را ندارند (از ناتوانی حکومت برای تامین زیرساخت‌ها گرفته تا توان افراد برای تامین هزینه خدمات زندگی شهری و البته توانایی مواجهه با بحران‌های زیست‌محیطی و البته از سویی دیگر آزادسازی اقتصادی و رشد به شدت نابرابر درآمدها را نیز باید اضافه کرد). تمامی این دلایل منجر به رشد سریع زیست‌غیررسمی شهری می‌شود. می‌توان گفت زیست‌غیررسمی چه به لحاظ کسب درآمد، چه به لحاظ سکونت و مسکن، و چه به لحاظ حل مشکلات زندگی شهری تبدیل به شیوه حاکم بر زندگی در کلانشهر تهران گردیده و تبدیل به معیار و هنجار زندگی شهری شده است.



شکل ۲: سیاست های زمین و مسکن و تولید مناقشات فضایی

سیاستهای فروش تراکم به مثابه مدیریت شهری بنگاه مدار

مداخلات کاسبکارانه یا در اصطلاح هاروی کارآفرینی شهری به مثابه راهکارهای نجات بخش مبتنی بر پیوند نامشروع دولتی - خصوصی یعنی خصولتی شدن امر اقتصاد، کالبد کلانشهر تهران را هدف قرار داد. این شکل از خصوصی شدن در پیوند با تولید محیط مصنوع از قبیل راهها و بزرگراهها ی دو طبقه، مالها و هایپراستارها، پارکینگها و مجتمع های تفریحی توریستی، زمینه انباشت سرمایه و تولید رانت توسعه را فراهم کرده است. رانتی که انحصاری بوده و کمتر رقابتی است، چرا که بسیاری از افراد و توده ها فاقد توان مشارکت در امر سرمایه گذاری در شهر بودند و اکثریت بالایی از دسترسی به این منابع محرومند. این در حالی است که این محرومان شهری به عنوان موانع و بازدارندگان توسعه شهری و هر نوع عمل بازآفرینی و اعیانی سازی و جذب سرمایه محسوب می شوند.

دولت از طریق استفاده از قدرت قانونی خود و تصمیم گیرندگان کلیدی دولتی، چارچوب های قانونی را برای تسهیل شکل گیری و اجرای پروژه های توسعه شهری به کار می گیرد. در شرایطی که نظام سیاسی نیز به طور مستقیم به حمایت از اقدامات نوسازی با ابزارهای مختلف مالی و حقوقی پرداخته است، تضاد و رقابت بر سر منافع اقتصادی و نیز منافع سیاسی و اجتماعی حاصل از طرح، مساله ساز شده است. نباید فراموش کرد که غالباً بر طرح های نوسازی و بازسازی و بهسازی ارزش افزوده ای مترتب است که هیچ تشکیلاتی حاضر نیست به نفع سازمان دیگری از آن بگذرد.

بنابراین زندگی اقتصادی در ایران بعد از جنگ به طرزی گسترده در معرض تهاجم پروژه های بازاری کردن جامعه به دست دولت اما به سرکردگی فکری اقتصاددانان نولیبرال قرار گرفت. دولت کوشید منطق بازار را بیش از پیش بر زندگی اقتصادی حاکم گرداند و قلمروهای هر چه گسترده تری از زندگی اقتصادی را کالایی کند (مالجو، ۱۳۸۶: ۳۰). جالب آنکه سیاست فروش شهر سال به سال با رشد لجام گسیخته ای ادامه یافت، به نحوی که اگر در دهه ۷۰ فروش تراکم در حدود

۶۰ یا ۱۲۰ درصد زمین انجام می‌گرفت، در دهه بعد، خرید و فروش تراکم‌های شهری با یک هزار یا دوهزار درصد حتی با وجود تراکم سیار به موضوعی جاافتاده بدل شد. تا جایی که طی سال‌های اخیر در تمام شهرداری‌های کشور، حدود ۸۰ درصد درآمد شهرداری‌ها از طریق عوارض ساخت‌وساز و البته عمدتاً از فروش تراکم ساختمانی تامین شده است. این شکل از درآمدزایی از اراضی شهری که به تقویت بورژوازی مستغلات دامن می‌زد، تنها با نادیده گرفتن ضوابط و مقررات شورای عالی شهرسازی و معماری می‌توانست صورت بگیرد. از این‌رو، دولت وقت تمام تلاش خود را به کار گرفت تا شهرها و به‌خصوص شهر تهران را، تا جای ممکن از ضوابط و مقررات آن زمان تهی کند. به عنوان مثال شهر تهران به‌عنوان یکی از بزرگ‌ترین کلان‌شهرهای دنیا تا چند سال پیش تا حدود زیادی، بی‌اعتنا به طرح‌های جامع و تفصیلی، تنها با بخشنامه‌های متناقض شهرداری اداره می‌شد. فرآیند مقررات‌زدایی و در حقیقت بی‌اعتنایی به مقررات، در دوره‌های بعدی نیز در شهر تهران با فراز و فرودهایی ادامه یافته و به اوج خود رسید، به طوری که حتی پس از تصویب آخرین طرح جامع و تفصیلی تهران که تهیه و تصویب آن حدود ۱۰ سال به طول انجامید، شهردار تهران ابلاغ این سند قانونی را در حدود دو سال یعنی تا ابتدای سال ۱۳۹۱، به تعویق انداخت و البته پس از ابلاغ نیز اقدامات شهرداری را در زمینه فروش تراکم‌های بالا همچنان ادامه داد.

در واقع فرآیند بدل شدن اداره شهر به بنگاه اقتصادی و کسب درآمد از منابع عمومی یعنی زمین شهری، پیش‌قراول فرآیند حذف عوامل اجتماعی شهر یعنی حافظه‌زدایی از شهر شد. این امر باعث شد تا شهرداری‌های کشور، شهرها را به‌عنوان بنگاهی اقتصادی تعریف کنند؛ بنگاهی که می‌تواند از شهر به هر طریقی حتی به مدد فروش فضای اجتماعی و کالبدی آن کسب درآمد کند (همانطور که در مورد پروژه نوسازی نواب مشاهده شد). این مساله مقدمات حصول مهم‌ترین منبع درآمد در شهرها یعنی «ایجاد ارزش افزوده هرچه بیشتر از زمین» را از طریق فروش تراکم با توجیهاتی نظیر ضرورت توسعه عمودی شهر، فراهم کرد. نخستین گام‌ها در دوره دهه ۷۰ در تهران با عزمی راسخ و عطشی سیری‌ناپذیر برداشته شد. «تراکم‌فروشی» در این دوره و در پی تزریق ارزش افزوده بر زمین‌های شهری، هم به سود مالکان اراضی شهری و ساختمان‌های کلنگی بود و هم این امکان را برای شهرداری فراهم کرد تا از طریق دریافت بخشی از این ارزش افزوده، هزینه‌های پروژه‌های عمرانی شهری را تامین کند، با این توجیه که درآمد حاصل از فروش تراکم می‌تواند هزینه‌های شهری را جبران کند. در واقع درآمد اصلی شهرداری در تمام سال‌هایی که بودجه‌اش از دولت جدا شد از راه تراکم‌فروشی و عوارض ساخت‌وساز تامین شد.

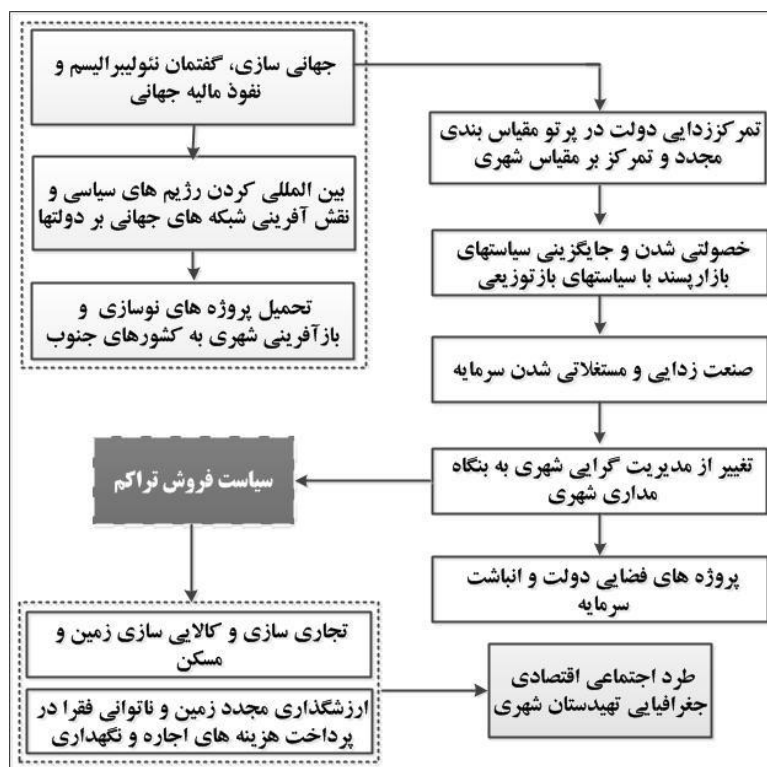
دیالکتیک کالایی شدن زمین و مسکن و پرولتریزه شدن در کلانشهر تهران از دهه ۷۰ به بعد با آزادسازی زمین و سیاست‌های توسعه شهری مدرن، شدت یافت. عواملی مانند تورم مزمن در اقتصاد ایران و بالا بودن نرخ رشد ارزش از نرخ تورم و همچنین محدودیت بازار سرمایه در جذب پس‌انداز خانوار و البته سیاست‌های نادرست شهرداری‌ها در فروش تراکم و فروش شهر، موجب شده است طی دو دهه گذشته سرمایه‌گذاری در بخش مسکن و مستغلات شهری از بازده و جذابیت بالایی در مقایسه با سایر فعالیت‌های اقتصادی برخوردار باشد. همین مساله، بازار مسکن و مستغلات را به عرصه سوداگری و سرمایه‌گذاری‌های مازاد بدل کرده است که نتیجه آن، انباشت دارایی‌ها در بخش مسکن شهری می‌باشد. ابعاد این مساله تا حدی گسترده است که طی دو دهه گذشته، علاوه بر پس‌انداز خانوار حتی بخش عمده‌ای از دارایی شرکت‌ها و بانک‌ها و همچنین تسهیلات دریافتی از بانک‌ها به جای سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های اقتصادی به سوی سرمایه‌گذاری در مستغلات شهری سرازیر گردید، این پدیده موجب خروج سرمایه‌ها از بخش‌های مولد اقتصاد و انباشته شدن آن در بخش مسکن شهری شده است. نتیجه این مساله، کاهش منابع و کاهش انگیزه برای سرمایه‌گذاری در بخش‌های مولد اقتصاد و در نهایت کاهش رشد اقتصادی کشور بوده است. رشد بی‌رویه سرمایه‌گذاری در مستغلات و مسکن شهری و سرمایه‌گذاری مازاد در این بخش، اگر چه در کوتاه‌مدت با ایجاد تقاضا برای نهاده‌های ساختمانی، تحرکی در رشد برخی صنایع ایجاد می‌کند، ولی در میان‌مدت و بلندمدت، به‌واسطه انباشت سرمایه‌ها و منابع تولید در یک

بخش غیرمولد، مانع رشد سایر بخش‌های مولد شده و عملاً اثری منفی بر رشد اقتصادی خواهد داشت. اغلب سیاست‌گذاران و فعالان اقتصادی، آشکار شدن نشانه‌های رونق در بخش ساختمان را به منزله نشانه‌های رونق اقتصادی گرفته و مورد استقبال قرار می‌دهند. پیوندهای قوی بخش ساختمان با طیفی از صنایع قبل از خود، معمولاً این تصور را به وجود می‌آورد که رونق این بخش، موجب تحرک سایر صنایع خواهد شد. باید توجه داشت که تجربه تاریخی اقتصاد ایران نشان می‌دهد، رونق بخش ساختمان و مستغلات شهری اغلب نویدبخش رشد اقتصادی پایدار نبوده و در مقابل عوارض و تبعات منفی به دنبال داشته است.

نتیجه گیری

شیوه تولید دولتی به گونه ای ثمربخش می تواند برای رمزگشایی شکل های آزادسازی تجدید ساختار دولت بکار برود که در دو سه دهه گذشته در مقیاس جهانی گسترش یافته اند. در ایران از دهه ۱۳۷۰ بعد از جنگ تحمیلی، آزادسازی به عنوان شکل جدید از شیوه دولتی تولید به بعد بر اساس شرایط اجتماعی و نهادی و روابط قدرتی استوار شد که به لحاظ تاریخی و جغرافیایی مشروط به بستر اقتصاد سیاسی خاص ایران است. در این دهه کارکردهای دولت به سمت تشدید جنبه های تولیدگرایانه و کالاساز شیوه تولید دولتی و مدیریت رشد سوداگرانه و سرمایه دارانه سوق یافت. از این دوره به بعد کارکرد دولت به عنوان کارگزار کالاسازی فضای شهری همزمان با قانون خودکفایی شهرداری ها و فروش تراکم در مقیاس های ملی، شهری و منطقه ای، هژمونی بی سابقه ای در درون ساختمان نهادی دولت کسب کرده است. اگرچه دولت در دوره های قبلی نیز کارکرد تولیدگرایانه ای داشت اما در این دوره نقش دولت در تولید فضاهای شهری و پیکره بندی های جدید فضایی و توسعه شهری و حذف سیاستهای بازتوزیعی به سمت تعمیق توسعه نامتوازن جغرافیایی در سطح ملی و به ویژه پایتخت پیش می رفت. شهری شدن نئولیبرالی بخش لاینفک این مقیاس بندی مجدد است که با تاکید بیشتر بر شراکت سرمایه خصوصی - دولتی، مسائل مرتبط با بازتولید اجتماعی را نادیده می گیرد. در این شرایط نقش دولت به طور چشمگیری از سیاستهای بازتوزیعی به سیاستهای تعدیل ساختاری تغییر کرده است. سیاست شهری آن اندازه که به دنبال تطبیق خود با شیارهای ایجادشده از سوی بازار در راستای رسیدن به بیشترین برگشت سرمایه بود دیگر به دنبال هدایت یا تنظیم سمت و سوی رشد اقتصادی نبود.

صنعت زدائی و زوال منطقه ای، اعیانی سازی و رشد بیش از حد شهری، نشانه های تحول بسیار عمیق تر در جغرافیای سرمایه داری در پرتو مقیاس بندی مجدد دولت است. تحول چند دهه ای اخیر را به تغییر جهت از مدیریت گرای شهری به مدیریت بنگاهداری و کاسبکارسالاری شهری می توان تفسیر کرد (شکل شماره ۳)؛ چراکه اولویت به نرخ رشد اقتصادی و منافع تجاری اقلیتی محدود داده می شود. در این مقاله سلطه ای این نگاه رشدمحور و رانتی در هر دو حوزه پراکتیکال و سیاست شهری مورد انتقاد قرار می گیرد؛ وضعیتی که در آن سیاست ورزی شهری به رقابتی پر تبوتاب برای جذب سرمایه تقلیل داده شده است.



شکل ۳- بنگاه مداری مدیریت شهری در پرتو مقیاس بندی مجدد دولت

منابع

۱. بهداد، سهراب و فرهاد نعمانی، (۱۳۷۸)، طبقه و کار در ایران، ترجمه: محمود متحد، انتشارات آگاه، تهران.
۲. حاتمی، عباس، (۱۳۸۷)، «دولت و اقتصاد در ایران پس از انقلاب: تاثیر سیاست های بازتوزیعی بر جدال های هرمونتیک، طبقاتی و پیدایش دولت غیریکپارچه در ایران»، فصلنامه سیاست، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۳۸، شماره ۲، صص ۹-۱۷.
۳. حاتمی، عباس، (۱۳۸۹)، «الگوی آونگی: چارچوبی برای تحلیل اقتصاد سیاسی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه مطالعات راهبردی، سال سیزدهم، شماره دوم، شماره مسلسل ۴۸، صص ۵-۲۲.
۴. مالجو، محمد، (۱۳۸۶)، اقتصاد سیاسی ظهور دولت نهم، فصلنامه گفتگو، شماره ۴۹.
۵. مومنی، فرشاد، (۱۳۸۶)، اقتصاد ایران در دوران تعدیل ساختاری، چاپ اول، انتشارات نقش و نگار، تهران.
6. Brenner, N. (1999), Globalisation as reterritorialization: The re-scaling of urban governance in the European Union. *Urban Studies* 36: 431-451.
7. Brenner, N. (2001), "The Limits to Scale? Methodological Reflections on Scalar Restructuring", *Progress in Human Geography*, 25: 591-614.
8. Brenner, N. (2004), *New state Spaces Urban Governance and the Re-scaling of Statehood*, Oxford University Press.
9. Brenner, Neil and Nik Theodore, (2002), *Cities and the Geographies of "Actually Existing Neoliberalism"*, *Antipode*, Volume 34, Issue 3, pp. 349-379.
10. Cox, K. R., and Mair, A. (1988), *Locality and community in the politics of local economic development*, *Annals of the Association of American Geographers*, 78, 307-325.
11. Gottdiener, M. (1985), *The Social Production of Urban Space*, The University of Texas Press, Austin.

12. Griffiths, R. (1998), Making sameness: place marketing and the new urban entrepreneurialism in Oatley, N. (ed.) *Cities, Economic Competition and Urban Policy* (London: Paul Chapman Publishing), pp 41-57.
13. Harvey D 2012. *Rebel cities: From the right to the city to the urban revolution*. London: Verso and New York (online). Available from <http://archivocienciasociales.files.wordpress.com/2012/09/d-harvey-rebel-cities.pdf>.
14. Harvey, D. (1982), *The Limits to Capital*, Blackwell: Oxford.
15. Harvey, D. (1989), From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism, *Geografiska Annaler Series B: Human Geography*, 71 (1), pp 3-17.
16. Hubbard, P. and Hall, T. (1998) *The Entrepreneurial City and the New Urban Politics*; in Hubbard, P. and Hall, T. (ed.) *The Entrepreneurial City: Geographies of Politics, Regime and Representation*; New York: Wiley, 1-23.
17. Joseph, J. (2002), *A Realist Theory of Hegemony*, *Journal for the Theory of Social Behavior*, 30: 2, Blacwell Publishers.
18. Lefebvre, Henri, (1991), *The Production of Space*. Blackwell Publishing translated by Donald Nicholson-Smith.
19. MacLeod, G. and Goodwin, M. (1999), Space, Scale and state strategy: rethinking urban and regional governance, *Progress in Human Geography*, v. 23(4), 503-527.
20. Smith, N. (1996), *The New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City*, Routledge, London & New York.
21. Smith, N. (2002), *New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy*, in *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*, pp.80-103, Blackwell.