

فرآیند مدیریت شهری در دوران پس از جنگ در شهر تهران

● غلامرضا لطیفی info@irsen.org

عضو انجمن متخصصان محیط زیست ایران



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

چکیده

هزینه‌های اداره شهر را از محل درآمدهای به دست آمده تامین نماید. در این مقاله سعی

شده است که عوامل اثر گذار بر این شیوه مدیریت شهری تبیین و تحلیل گردد.

این مقاله^۱ به بررسی عملکرد مدیریت شهری در شهر تهران طی سال‌های ۷۶-۱۳۶۸ می‌پردازد و در آن سعی شده است که شرایط شکل‌گیری و تاثیر آن بر شهر تهران مورد

ارزیابی و تحلیل قرار گیرد. بررسی حاضر نشان می‌دهد که مدیریت شهری تهران متأثر از

راهبردهای نظام برنامه‌ریزی اقتصادی اجتماعی و فرهنگی (برنامه اول «۷۲-۱۳۶۸» و

برنامه دوم «۷۸-۱۳۷۴») کشور بود که تاکید بر کوچک‌سازی دولت و خصوصی‌سازی^۲ و

آزادسازی اقتصادی داشت. این راهبرد از دهه هشتاد میلادی به وسیله بانک جهانی و

صندوق بین‌المللی پول به عنوان یک راهبرد توسعه‌ای^۳ به ویژه در کشورهای در حال

توسعه ارائه گردید. شهرداری تهران با تبعیت از این راهبرد و با سیاست‌های درآمدزا

(فروش تراکم و عوارض تغییر کاربری) تلاش کرد که بدون اتکا به بودجه‌های دولتی،

واژه‌های کلیدی:

مدیریت شهری^۵، شهرداری^۶، شهردار^۷، نوسازی^۸، تراکم^۹

مقدمه

نظام شهری ایران برخاسته از ساختار سیاسی، اقتصادی و اجتماعی جامعه کهن ایران و

متأثر از عوامل بیرونی در طول تاریخ، فراز و نشیب‌های زیادی داشته است. به همین

دلیل، تحلیل این نظام شهری بدون در نظر گرفتن عوامل مختلف خارجی و داخلی



پروژه نگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

شروع برنامه اول توسعه (۷۲-۶۸) راهبردهای برنامه تاکید بر خصوصی سازی و آزادسازی اقتصادی برای اداره کشور داشت. در برنامه (برنامه اول و دوم ۱۳۷۴-۱۳۶۸) تاکید فراوانی بر کوچک کردن بخش دولتی و نیز کاستن از هزینه های دولتی می شد، یکی از هدف های این برنامه (برنامه اول و نیز دوم) آن بود که بخش های دولتی و عمومی بتوانند با استفاده از شیوه هایی که مناسب می دانند به ایجاد در آمد پرداخته و از بار هزینه ای بخش دولتی بکاهند. از این رو شهرداری تهران در سال ۱۳۶۸ با تغییر مدیریت و با اتخاذ شیوه های جدید کسب در آمد سعی نمود که منابع در آمد خود را افزایش دهد. بنابراین شناخت عوامل اثرگذار بر شکل گیری چنین شرایطی برای مدیریت شهری در کشور و نیز اثرات مستقیم و غیر مستقیمی که چنین شیوه مدیریت شهری بر نظام شهری کشور بر جا گذاشته است، با اهمیت است.

میسر نیست. تا وقوع انقلاب مشروطه در ایران، اداره شهرها در دست کسانی بود که به طور مستقیم از سوی شاه یا منسوبین وی عهده دار مدیریت شهرها بوده اند و تحت عناوین کلانتر، محتسب، داروغه و... مدیریت شهر را بر عهده داشتند. شهر نشینی نیز دارای رشدی کند بود و به همین دلیل مسائل آن نیز محدود بود. با وقوع انقلاب مشروطه، حکومتی جدید در عرصه های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی جامعه آغاز شد که بر زندگی شهری هم اثر گذاشت؛ قوانین شهری در دهه های بعدی موبد اهمیت مدیریت شهری است. هر چند فرآیند مدیریت شهری با شکلی دیگر تحت تاثیر قدرت سیاسی حاکم بر جامعه بود، اما وقوع انقلاب اسلامی و به دنبال آن جنگ تحمیلی، نظام شهری را با مشکلات زیادی همراه ساخت که یکی از آن ها مهاجرت های ناخواسته جمعیت مناطق جنگی به سوی نواحی شهری، از جمله تهران بود. با پایان یافتن جنگ و

مدیریت شهری (اهداف و نظریه های مرتبط)

مدیریت شهری در ظاهر به نظر می‌رسد که از شعبه های تخصصی مدیریت است، ولی بیشتر دارای ساز و کاری شهری است و در حوزه شهرسازی قرار می‌گیرد. در این پژوهش با توجه به اهداف آن از نظریه های ذیل استفاده شده است. هدف شماره یک پژوهش عبارت است از:

تحلیل مکانیسم تصمیم‌گیری و سازوکارهای آن در شهرداری تهران

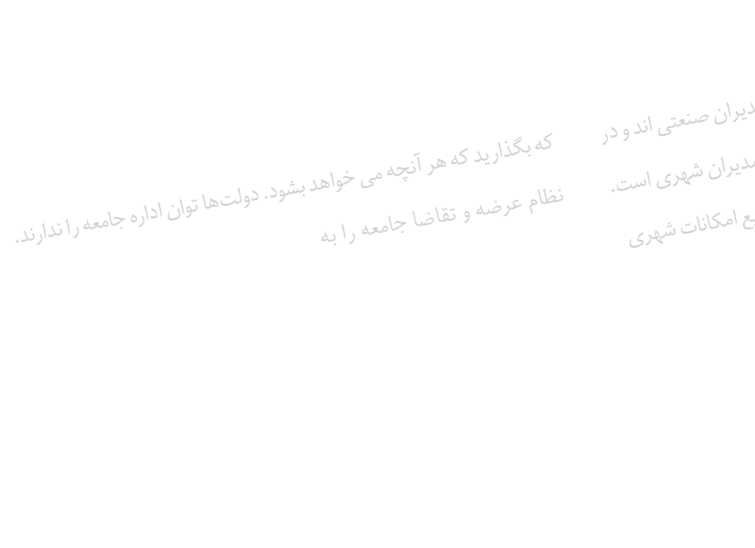
مک لالین^{۱۱} معتقد است که فرآیند سیستمی^{۱۱} حاکم بر شهر بر سیستم برنامه ریزی و نظام تصمیم‌گیری اثرگذار است. سیاست های تمرکز اداری امکان دارد که به ضرر مدیران شهری باشد. چنین سیاست‌هایی منجر به شبه واگذاری مسئولیت‌ها یا ضد واگذاری می‌شوند، یعنی به مسئولیت‌هایی بدون قدرت منجر می‌گردد، با چنین سیاست‌هایی وظایف مدیران شهری سنگین‌تر خواهد شد هر چند ساختار اداری آن‌ها امکان چنین فرصتی را فراهم نمی‌کند و تاکید زیادی بر روی مدیریت یکپارچه دارد (ورنا^{۱۲} ۱۹۹۵). مدیران، فن سالاران، کارگزاران اداری و دیوان سالاران نقش عمده‌ای در تصمیم‌گیری‌ها دارند (برنهایم، ۱۹۹۶). پوپر^{۱۳} نیز معتقد است: اگر آزادی و اختیار از دست برود همه چیز و از جمله برنامه‌ریزی کنیم، اگر اختیار زیادی به دولت بدهیم، در نتیجه آزادی و اختیار خود را از دست خواهیم داد و این به معنای پایان برنامه‌ریزی خواهد بود (۱۹۹۰).

فاینشتاین^{۱۴} نیز اعتقاد دارد که تصمیم‌گیری در عرصه برنامه‌ریزی ضرورتاً یک اقدام سیاسی است (۱۹۹۷). هابرماس^{۱۵} نیز می‌گوید اگر چه دخالت دولت در حیات اقتصادی و اجتماعی جامعه برای حفظ نظام جامعه ضروری است، اما در شرایط تسلط سرمایه داری خصوصی، وظایف دولتی در عمل با انواع تعارض و ناکامی رو به رو است. فالودی^{۱۶} نیز در مورد قدرت



مدیران و نقش آن‌ها در اجرای تصمیم‌های صورت گرفته معتقد است که برنامه‌ریزی به صورت (ارباب - خدمتکار) در می‌آید؛ در این حالت برنامه‌ریزی به صورت برنامه‌ریزی در می‌آید که در درجه اول مبتنی بر یک تصور آرمان‌گرایانه و غیر واقعی از قدرت و نفوذ مدیران است. با بررسی نظریه‌های مورد استفاده در قالب هدف شماره یک پژوهش نتیجه می‌گیریم که مک‌لارین توجه به ساختار حاکم بر نظام تصمیم‌گیری را موثر می‌داند و در ایران نیز با توجه به ساختار سیاسی حاکم بر نظام تصمیم‌گیری‌ها نقش مدیران ارشد برجسته و نمایان است و ورنه نیز تاکید می‌کند که سیاست تمرکز اداری به ضرر مدیران شهری است و باز تاکید زیادی بر ساختار حاکم دارد و بر مدیریت واحد و یکپارچه تاکید می‌ورزد. برنهایم نیز معتقد است تا زمانی که خود مردم قدرت تغییر را نیافته‌اند، هر گونه برنامه برای رفاه مردم به ضرر آن‌ها تمام خواهد شد و فاینشتاین هم عقیده دارد که در عرصه برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری^{۱۷} یک اقدام سیاسی است و هابرماس نیز بر دخالت دولت تاکید می‌ورزد و فالودی نیز به قدرت و نفوذ مدیران تاکید دارد. هدف شماره ۲ تحقیق به این صورت تدوین گردید: تبیین میزان و نحوه تاثیر عوامل فردی و شخصیتی شهردار تهران در نظام مدیریت شهری تهران و فرآیند تصمیم‌گیری در شهرداری تهران و فقدان مشارکت در فرآیند تصمیم‌گیری و اجرا^{۱۸} در تبیین این هدف از نظریه‌های ذیل استفاده شده است: نظریه ماکس وبر^{۱۹} (اصل تمرکز اختیارات): سلطه عقلانی نوعی از سلطه است که مبتنی بر اعتقاد به قانونیت دستورها و قانونیت عناوین (فرمان دهی) کسانی است که سلطه را اعمال می‌کنند. سلطه سلطنتی سلطه‌ای است مبتنی بر اعتقاد به خصلت مقدس سنن کهن و مشروعیت (قدرت) کسانی که بنا به سنت مامور اعمال اقتدارند. (ماکس وبر، ۱۹۴۷). نظریه مدیریت فایول^{۲۰}: اصل وحدت فرماندهی، اصل وحدت هدف، اصل تشویق مادی، اصل تمرکز، اصل انتظام سازمانی و نیز برنامه‌ریزی و بودجه بندی و سازماندهی. نظریه‌های فاینشتاین و کمپبل^{۲۱}: توسعه شهری^{۲۲} چه از حیث نظری و چه از نظر تجربی با برنامه‌ریزی شهری، سیاست شهری و تصمیم‌گیری و در مجموع با نظام مدیریت شهری (شهرداری‌ها و شوراهای شهر) سروکار دارد (فاینشتاین و کمپبل، ۱۹۹۷). نظریه‌های مرتبط با فقدان مشارکت^{۲۳}: شکست برنامه‌ها در دستیابی به اهداف خود، این تصور را تقویت کرد که فقدان مشارکت‌های مردمی در طراحی، اجرا و ارزیابی برنامه‌ها زمینه ناکامی آن‌ها را فراهم کرده است - در جامعه سیاسی مدرن، دولت و شهروندان باید دارای حقوق و وظایف شهروندی دوسویه باشند و شهروندان نیز باید به صورتی آزاد و برابر در تصمیم‌گیری‌های سیاسی و روندهای جاری اجتماع سیاسی‌شان فعالانه مشارکت کنند. (آرنشتاین^{۲۴}، ۱۹۶۹؛ هابرماس، ۱۹۷۱؛ چن^{۲۵}، ۱۹۹۶؛ مک‌لین^{۲۶}، ۱۹۹۶؛ استیتون^{۲۷}، ۱۹۹۹ و اسمیت^{۲۸}، ۱۹۹۹).





که بگذارید که هر آنچه می خواهد بشود. دولت ها توان اداره جامعه را ندارند.
نظام عرضه و تقاضا جامعه را به

گوناگون منابع شهری تعیین می کند. مدیران شهری، هم سطح مدیران صنعتی اند و در نتیجه یک نظام اجتماعی، فضایی است که منعکس کننده قدرت مدیران شهری است. مدیران نظام شهری به طور مستقل در تخصیص منابع کمیاب و توزیع امکانات شهری نقش عمده ای دارند (ری پال ۳۷، ۱۹۷۶). در عصری که سیاست های جهانی سازی در حال گسترش است سیاست شهری در خیلی از مواقع که شهرها دارای مسائل بحرانی می گردند، می تواند توسط شیوه هایی که بعضی از مدیران شهری به کار می گیرند بر حل بعضی از مسائل شهری تاثیر بگذارد. در چنین وضعیتی عملکرد بعضی از مدیران خارج از روابط سازمانی و تشکیلاتی می گردد و بیشتر به صورت حل مسائل شهری نمود می یابد (نیومن و ثورنلی ۳۸، ۲۰۰۴). با توجه به آن که

شهرداری تهران در استفاده ملاحظه می شود که در نظریه ماکس وبر، که با توجه به هدف شماره ۲ و نظریه مورد استفاده ملاحظه می شود که در نظریه ماکس وبر، که بیشترین منابع در آمیخته های نظام تصمیم گیری و مدیریت به ویژه در بری سلطه سنتی در نظریه وی یکی از ویژگی های نظام تصمیم گیری و مدیریت به ویژه در بری ایران است و نیز تمرکز و وحدت فرماندهی در نظریه فایول و نظریه فاینشتاین و کمپبل در شده می داند و هاروی نیز ملاحظه می گردد که در نظریه فایول و نظریه فاینشتاین و کمپبل در شده مورد توسعه شهری و ضرورت تصمیم گیری شهری در قالب نظام مدیریت شهری در شهر آری جیکوبز و ایلپارد نیز ملاحظه می گردد که در نظریه فایول و نظریه فاینشتاین و کمپبل در شده و با توجه به سیستم مدیریت متمرکز و تصمیم گیری های یک سویه و از بالا به پایین اند. بر اساس نظریه های آرنشاین، هابرماس، چنن، مک لین، استینتون اسمیت که در نظریه های مدیریتی متمرکز و اقتدارگرا نقطه مقابل مدیریت مشارکتی و دو سویه می داند. کاستلز نیز ملاحظه می گردد که در نظریه فایول و نظریه فاینشتاین و کمپبل در شده می داند. هدف شماره ۳ تحقیق عبارت بوده است از ۲۹:

- تبیین ابزارها و سیاست های اعمال مدیریت شهری و نحوه اثرگذاری آن بر ساخت شهری به عنوان دوازده بانان اجتماعی نام می برد و بر نقش برجسته آن ها تاکید می کند و کالبد شهر تهران.

نیومن و ثورنلی در نظریه های ذیل استفاده شد:

شهر سازی مدرن زاینده رشد نظام سرمایه داری است، و فرآیند ساخت و ساز در شهرهای سرمایه داری بر اثر رشد روابط سرمایه داری است (برمن، ۳، ۱۹۸۰). در شهرنشینی امروزی، فضا دائما تجدید ساخت پیدا می کند. این فرآیند به وسیله مکانی که اهدای آزاد سازی در برنامه برای استقرار کارخانه هایشان، مراکز توسعه و تحقیق و غیره انتخاب می کنند و کنترل هایی که حکومت ها هم بر زمین و هم بر تولید صنعتی برقرار می کنند و تعیین کنی سیاست های سرمایه داری در برنامه برای استقرار کارخانه هایشان، مراکز توسعه و تحقیق و غیره انتخاب فعالیت های سرمایه گذاران خصوصی که به خرید و فروش زمین و خانه می پردازند، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی که ساختمان های اداری ساخته شدند و ناحیه مرکزی مجدداً تعیین می شود. همین که ساختمان های اداری ساخته شدند و ناحیه مرکزی مجدداً تاثیر آن بر عملکرد مدیریت شهری در برنامه برای استقرار کارخانه هایشان، مراکز توسعه و تحقیق و غیره انتخاب نظریه های مختلفی در خصوص سرمایه داری و آزاد سازی و فرآیند ساخت و ساز و فرآیند ساخت و ساز نظریه های مختلفی در خصوص سرمایه داری و آزاد سازی و فرآیند ساخت و ساز و فرآیند ساخت و ساز دیگر برمی آید (هاروی، ۳، ۱۹۷۳). شهر مکانی عمومی با تنوع محیطی است و باید جدیدترین آن ها استفاده گردد. اولین نظریه مربوط به آدام اسمیت بود. وی معتقد است

هر و
گ و زه
برنامه ریزی

که توسط دولت ها انجام می شود، این تعادل را بر هم می زند. لذا بهترین حد اقل ۴۰ مطرح گردید. بانک جهانی و صندوق بین المللی پول دو بازوی مالی و اجرایی آن بودند. از سال ۱۹۹۷ به بعد شعار محوری «حد اقل کردن دولت» جای خود را به بحث «کارا کردن دولت» می دهد (۱۹۹۷).

فرصت های متنوع در اختیار شهروندان قرار گیرد. برای خلق و ایجاد چنین شهرهایی باید تراکم افزایش یابد (آلن جکونر و دونالد اپلبارد^{۳۳}، ۱۹۸۷). تامین منابع مالی یکی از دغدغه های مدیران شهری در حال حاضر است (مارتین^{۳۳}، ۱۹۹۶). محیط های شهری نمایانگر تجلیات نمادین و فضای نیروهای اجتماعی کلی ترند. ساختمان های مجلل و عظیم در شهر، مظهر قدرت و سلطه سرمایه در شهر محسوب می شوند که با به کارگرفتن تکنولوژی سعی دارند قدرت سرمایه را بیش تر نمودار سازند. نظام مدیریتی که بر جامعه حاکم است میل نهایی رفتار مصرف کنندگان را تعیین می نماید و سازمان های دولتی (شهرداری ها) با ساختن ابنیه عمومی از قبیل خیابان ها و ساختمان های دولتی و طرح نیروهای مختلف به طور مستقیم بر بسیاری از شیوه های زندگی ساکنان شهرها اثر می گذارند (کاستلز^{۳۳}، ۱۹۸۳).

در جوامع شهری امروز، موسسات مالی بزرگ به طور دائم سعی دارند که استفاده از زمین را در نواحی مختلف تشدید نمایند و عمل آن ها پیوسته بر قیمت زمین اثر می گذارد. هر چقدر این فرآیند تشدید شود، سودآوری زمین و مسکن تشدید می گردد. آنان به تاثیرات اجتماعی و کالبدی اقداماتشان توجهی ندارند و به همین سبب ساختمان های ارزشمند تاریخی و فرهنگی نیز در این فرآیند تغییر و تخریب زیادی پیدا می کنند (لوگان و مولوچ^{۳۵}، ۱۹۸۷). فرآیندهای اجتماعی اساسی درون شهر از یک طرف به شیوه تخصیص مسکن کمیاب و مطلوب از طریق بازار و ابزارهای اداری و از طرف دیگر به مبارزه برای مسکن توسط گروه هایی که جایگاه متفاوتی در سلسله مراتب مسکن دارند بر می گردد. (رکس و مور^{۳۶}، ۱۹۸۷). در نظام شهری، دروازه بانانی هستند (مدیران شهری) که تصمیم آن ها میزان دستیابی بخش های متفاوت جمعیت را به انواع مدیریت شهری در ایران و به ویژه در شهر تهران دارای شرایط خاص و قابل تاملی است. از سویی رشد جمعیت شهری (مطلق و نسبی) که با نرخ شهرنشینی و شهر گرایی همراه است و از سوی دیگر ساختار سنتی نهادهای محلی که پذیرای



فرآیند مدیریت شهری تهران

دولت متمرکز دارند. دشوار است (پک^{۳۹}، ۱۹۸۹). از دهه ۸۰ میلادی بهجت دولت

سایت اینترنتی انجمن متخصصان محیط زیست ایران



نشانه رشد نظام سرمایه‌داری می‌داند و هاروی نیز مناسبات سرمایه‌داری را باعث تغییرات در شهر می‌داند. چیکوبز و اپلیبارد نیز افزایش تراکم و رشد تغییرات آن را اجتناب‌ناپذیر می‌دانند و مارتین تامین منابع مالی برای شهرداری‌ها را از نگرانی‌های اصلی مدیران شهری می‌داند. کاستلز نیز روابط سرمایه‌داری را موجد تغییرات و نحوه تصمیم‌گیری‌ها و مدیریت موثر می‌داند. لوگان و مولوچ نیز روابط سرمایه‌داری را موجد تغییرات در شهر می‌دانند و نیز رکس و مور به نقش سیستم بازار و ساختار اداری توجه دارند. پال از مدیران شهری به عنوان دروازه بانان اجتماعی نام می‌برد و بر نقش برجسته آن‌ها تاکید می‌کند و در آخر، نیومن و ثورنلی فرآیند جهانی سازی را عاملی اثر گذار بر روی شهرها می‌دانند و معتقدند که مدیران شهری می‌توانند در اداره شهرها در این شرایط، نقشی اساسی داشته باشند.

با توجه به رویکرد برنامه اول و دوم عمرانی در بعد از جنگ و استفاده از ابزارهای خصوصی سازی و آزاد سازی در برنامه برای بررسی مدیریت شهری در دوره مورد بررسی، یکی از اهداف تحقیق در این ارتباط تنظیم گردید.

تبیین کلی سیاست‌های اجرایی در بخش عمران شهری در برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور در مورد خصوصی سازی و آزادسازی اقتصادی و تاثیر آن بر عملکرد مدیریت شهری در شهرداری تهران است.

نظریه‌های مختلفی در خصوص این هدف وجود داشت که سعی شد از قدیمی‌ترین تا جدیدترین آن‌ها استفاده گردد. اولین نظریه مربوط به آدام اسمیت بود. وی معتقد است که بگذارید که هر آنچه می‌خواهد بشود. دولت‌ها توان اداره جامعه را ندارند. نظام عرضه و تقاضا جامعه را به تعادل می‌رساند و هر گونه برنامه‌ریزی که توسط دولت‌ها انجام می‌شود، این تعادل را بر هم می‌زند. لذا بهترین برنامه‌ریزی، برنامه‌ریزی نکردن است (اسمیت، ۱۹۷۶). اجرای سیاست‌های آزادسازی و خصوصی سازی در بعضی از کشورهای آسیایی و آن‌هایی که دولت متمرکز دارند. دشوار است (پک^{۳۶}، ۱۹۸۹). از دهه ۸۰ میلادی بحث دولت حداقل^{۴۰} مطرح گردید.

بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول دوبازوی مالی و اجرایی آن بودند. از سال ۱۹۹۷ به بعد شعار محوری «حداقل کردن دولت» جای خود را به بحث «کارا کردن دولت» می‌دهد (استیگلیتز^{۳۷}، ۱۹۹۸). نیاز به خدمات و زیرساخت‌ها در نواحی شهری به سرعت در حال افزایش است. این در حالی است که بیش تر دولت‌ها فاقد منابع کافی برای پاسخگویی به این نیاز هستند. بحث سودمندی و کارایی خصوصی سازی را بعضی از حامیانی که ادعا می‌کنند امکان خصوصی شدن تمام خدمات عمومی وجود دارد، تحریف می‌کنند (هنگ و روث^{۳۸}، ۱۹۸۷). با توجه به نظریه‌های ارائه شده از دهه ۸۰ میلادی نظریه دولت حداقل مطرح شد که در آن، دولت می‌باید کارها و فعالیت‌ها را به

گونگون منابع شهری تعیین می‌کند. مدیران شهری، هم سطح مدیران صنعتی اند و در نتیجه یک نظام اجتماعی، فضایی است که منعکس کننده قدرت مدیران شهری است. مدیران نظام شهری به طور مستقل در تخصیص منابع کمیاب و توزیع امکانات شهری نقش عمده‌ای دارند (ری پال^{۳۷}، ۱۹۷۶). در عصری که سیاست‌های جهانی سازی در حال گسترش است سیاست شهری در خیلی از مواقع که شهرها دارای مسائل بحرانی می‌گردند، می‌تواند توسط شیوه‌هایی که بعضی از مدیران شهری به کار می‌گیرند بر حل بعضی از مسائل شهری تاثیر بگذارد. در چنین وضعیتی عملکرد بعضی از مدیران خارج از روابط سازمانی و تشکیلاتی می‌گردد و بیشتر به صورت حل مسائل شهری نمود می‌یابد (نیومن و ثورنلی^{۳۸}، ۲۰۰۴). با توجه به آن که شهرداری تهران در دوره مورد بررسی با فروش تراکم و عوارض تغییر کاربری بیشترین منابع در آمدی خود را بدست آورد در بررسی نظریه‌های مطرح شده ملاحظه می‌گردد که برمن شهرسازی جدید را

بخش خصوصی بسپارد و با اجرای مقررات زدایی و حذف قوانین دست و پاگیر (آزادسازی) بستر سازی لازم را برای کاهش هزینه‌های دولت و درآمدزایی دستگاه‌های دولتی و نیز رشد بخش خصوصی فراهم نماید.

شهرداری تهران نیز از این شرایط برای اداره شهر بدون اتکا به بودجه دولتی استفاده نمود. هر چند در بررسی‌های انجام شده در دوره مورد بررسی، بیشترین نقش شهرداری در جهت کسب درآمد، فروش تراکم مازاد ساختمانی و تامین هزینه‌های شهرداری (عمرانی و جاری) از محل همین منابع (فروش تراکم) بوده است، که با اهداف اولیه خصوصی سازی و آزاد سازی نیز هماهنگ نیست زیرا در بحث خصوصی سازی و آزادسازی هدف، بهبود سازمان و نظام تشکیلاتی دستگاه‌ها در جهت اداره بهتر است که در این زمینه مدیریت شهرداری، کار خاصی را به انجام نرسانده است و بیش تر با فروش تراکم سعی در ایجاد فعالیت‌های عمرانی کرده است و سایر مسایل شهری یا فراموش شده اند یا توجه جدی به آن‌ها نشده است.

فرآیند مدیریت شهری تهران

مدیریت شهری در ایران و به ویژه در شهر تهران دارای شرایط خاص و قابل تاملی است. از سویی رشد جمعیت شهری (مطلق و نسبی) که با نرخ شهرنشینی و شهرگرایی همراه است و از سوی دیگر ساختار سنتی نهادهای محلی که پذیرای تحولات گسترده شهری نیستند، با توجه به اهداف برنامه اول توسعه می‌توان جدی تر به آن توجه کرد. با آغاز برنامه اول^{۲۳} توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۷۲-۱۳۶۸) سیاست‌های کلان اقتصادی در برنامه، با چرخشی ۱۸۰ درجه نسبت به دهه اول انقلاب به اجرای ابزارهای خصوصی سازی و آزاد سازی اقتصادی در کشور می‌پردازد (برنامه اول، ۱۳۶۷) که از این طریق هم میزان تصدی گری دولت را کاهش دهد و نیز شرایط رشد و توسعه اقتصادی تسهیل گردد.

شهرداری تهران پیشرو اولین سازمان‌های غیر خصوصی درآمدزا، در کشور می‌شود که تاکید عمده آن برای کسب درآمد، فروش تراکم مازاد ساختمانی و دریافت عوارض تغییر کاربری است و در این دوره بودجه‌های دولتی در تامین هزینه‌های شهر تهران به پایین ترین سطح کاهش می‌یابند.

وقتی نقش دولت‌ها را در اقتصاد شهری کشورهای مختلف بررسی می‌کنیم، در می‌یابیم که در هیچ کشوری تعدیل ساختاری یا آزاد سازی اقتصادی صرف نظر از موافقت یا مخالفت اصولی با سیاست‌های تعدیل به این معنا نبوده است که دخالت‌های مالی دولت در عرصه مدیریت شهری کم یا قطع شود. برای مثال، سهم کمک‌های دولتی در کشورهای مختلف به شرح ذیل است:

در آمریکای شمالی به عنوان آزادترین اقتصاد جهان، در سال ۱۹۹۵، ۳۸٪ از منابع در آمدی دولت‌های محلی ناشی از کمک‌های دولت مرکزی بوده است. در انگلستان این رقم ۷۲٪ در فرانسه ۳۴٪ و در برزیل ۳۰٪ (بانک جهانی، ۲۰۰۰)

در شهر تهران شیوه مدیریت شهری در دوره مذکور بر پایه درآمدهای ناپایدار شهری مثل فروش تراکم استوار بود. اگر بخواهیم منابع درآمدی شهرداری را شناسایی نماییم می‌توان منابع درآمدی را به دو بخش تقسیم کنیم که عبارتند از:

درآمدهای مستمر^{۴۴}

شامل: عوارض‌ها مانند عوارض نوسازی املاک، اتومبیل، کالاها و سایر خدمات شهری و نیز درآمدهایی که قابلیت ظهور و ماندگاری را دارند. این درآمدها جزو اصلی ترین منابع درآمدی شهرداری محسوب می‌گردند که البته باید دریافت بخشی از بودجه دولتی را نیز، لحاظ کرد.

درآمدهای غیر مستمر^{۴۵}

این درآمدها به دلیل شرایط خاصی قابل وصول هستند و تحقق می‌یابند، مانند فروش تراکم مازاد ساختمانی و نیز جرایم تخلفات ساختمانی و عوارض تغییر کاربری و سایر منابع درآمدی که در این حوزه جای می‌گیرند.

با توجه به این که ۲۶٪ تولید ناخالص ملی (G.N.P)^{۴۶} کشور در استان تهران تولید می‌گردد و از این رقم نیز نزدیک به ۸۰٪ آن تعلق به شهر تهران دارد (آمارنامه استان تهران، ۱۳۸۱) بنابراین شهرداری باید به سوی شفاف سازی هزینه‌های شهری گام بردارد و گروه‌هایی که از امکانات شهری بهره بیش تری می‌برند مشارکت بیشتری در دادن هزینه‌های شهری داشته باشند.

« طی شش سال تا هنگام تصویب مصوبه ۲۶۹ کمیسیون ماده ۵ در سال ۱۳۷۶ که درگیری میان شهرداری تهران و وزارت مسکن و شهرسازی در این مورد به محاکم قضایی کشیده شد، پروانه‌های ساختمانی صرفاً بر اساس میزان پولی که مالک برای دریافت تراکم بیشتر می‌توانست بپردازد صادر می‌شد. بالا گرفتن مجادلات شهرداری و وزارت مسکن و شکایات برخی از مردم از برج سازی‌ها موجب تصویب مصوبه ۲۶۹ در کمیسیون ماده ۵ با امضای وزیر جدید مسکن و شهرسازی شد، و بدین ترتیب تراکم اضافی در سراسر تهران برای احداث ساختمان‌های تا هفت طبقه به حراج گذاشته شد. وزیر مسکن وقت در عین حال همه شکایات وزارت مسکن را از شهرداری تهران به دلیل تخلف از مقررات پس گرفت. در سال ۱۳۷۷ ضوابط بلند مرتبه سازی در شورای عالی شهرسازی و معماری به تصویب رسید و در همان جا با تقلیل تعداد طبقات ساختمان‌ها از

خود را به طور متوالی افزایش دهند و شهرداری تهران نیز با پیروی از این شیوه (کسب درآمد) شروع به فروش تراکم و کسب درآمد کرد.

این راهبرد برنامه اول در مورد کسب درآمد در برنامه دوم نیز استمرار یافت. در بخش عمران شهری برنامه دوم در قالب اهداف کیفی چنین آمده است:

«بالا بردن توان مدیریتی، برنامه ریزی، فنی و اجرایی شهرداری ها و سوق دادن شهرداری ها به سمت خودکفایی با ایجاد شوراهای اسلامی شهر در شهرهای کشور» (برنامه دوم، ۷-۴) و در بخش خط مشی های اساسی و سیاست ها نیز به این صورت مطرح گردیده است:

«ایجاد و تامین منابع جدید درآمدی برای شهرداری ها از طریق وصول عوارض قانونی و



هفت طبقه به پنج طبقه در مصوبه ۲۶۹، مهلتی یک ساله برای اجرای آن داده شد تا شهرداری طی یک سال طرحی برای ساختمان های چهار تا پنج طبقه ارایه دهد. بعدها درخواست شهرداری این مهلت تا پایان شهریور ۱۳۷۹ تمدید شد. در شهریور ۱۳۷۹ به دلیل عدم اجرای تعهد صورت گرفته از طرف شهرداری و با پایان یافتن مهلت قانونی برای اعمال مصوبه ۲۶۹، در حوزه معاونت معماری و این پیشنهاد با مداخله شورای شهر و ریاست جمهوری رد و مصوبه ۳۲۹ که در اصول مصوبه ۲۶۹ تغییر اساسی ایجاد نکرد جایگزین آن شد» (شهر، شماره ۲۲، ۱۷-۱۶).

با شروع برنامه توسعه اول توسعه پس از انقلاب برای اولین بار به دستگاه ها و سازمان های دولتی و عمومی اجازه داده شد که به کسب درآمد بپردازند و چون در برنامه سقف مشخصی را از لحاظ نکرده بودند، سبب گردید که بعضی از دستگاه های مجری در جهت جذب درآمدهای بیش تر بدون کار کارشناسی، قیمت کالاها و خدمات حوزه

مالیات های محلی در محدوده هر شهر» (برنامه دوم، ۴-۷) برنامه دوم نیز همانند برنامه اول روند درآمذایی دستگاه ها را استمرار بخشیده است و مناسب ترین راه جذب درآمد در شهرداری، فروش تراکم تعیین گردید که در بعضی از مواقع در مورد بلندمرتبه سازی های به صورت چانه زنی مستقیم به اجرا در می آمد. مارتین معتقد است که مهم ترین چالش مدیریت شهری در هزاره سوم حول هزینه ها متمرکز خواهد بود و تحصیل در آمد، کانون سیاست گذاری ها در سطح مدیریت

محلی (شهری) قرار خواهد گرفت (مارتین، ۲۷: ۱۹۹۹). اغلب محققین و کارشناسان امور شهری بر این نکته تاکید می ورزند که حل مسایل شهری در کشورها رو به رشد از طریق تقویت سازمان های محلی به ویژه شهرداری ها میسر است. یکی از محورهای اصلی در این ظرفیت سازی ها، استقلال شهرداری ها از نظر منابع مالی و عدم وابستگی آن ها به بودجه عمومی است. رشد شهرنشینی و شهرگرایی و روند مهاجرت های داخلی به سوی شهرهای بزرگ در کشور، هزینه های اضافی را

بر شهر و ساکنان آن تحمیل می کند. شناخت راه کارهای درآمدی یکی از نگرانی های فکری مهم در نظام مدیریت شهری محسوب می شود. این روند با ایجاد بستری مناسب در جهت تحقق درآمد شهرداری ها نیازمند اقدامات مناسب درآمدزا در درازمدت است. فروش فضا یا تراکم، راحت ترین و کوتاه ترین راه برای رسیدن به درآمد در کوتاه مدت است و در درازمدت، هزینه های بیشتری را بر شهر تحمیل می کند. این روند در گروه نظام مدیریتی پویای شهری است که از یک طرف از وابستگی شهرداری به درآمدهای دولتی بکاهد و از سوی دیگر با توجه به امکانات محلی بتواند راه های رشد و استمرار درآمدها را شناسایی نماید. فروش تراکم اگر بر مبنای کارشناسی و در قالب طرح های شهری صورت پذیرد و در حد نیازهای متعادل شهری باشد قابل تامل است، در غیر این صورت جز تقویت بورس بازی زمین و مسکن و افزایش قیمت آن و بالا رفتن هزینه های شهری و ضرر و زیان گروه های کم درآمد جامعه، مانع منافع جمعی می گردد. «منظور از تدوین تراکم شهری، سامان دادن به پیکره سیما و چهره شهر است. تبعیت از برنامه ای است که براساس آن رابطه توده و فضای شهری تعریف می شود. توده شهر - فضاهای ساخته شده، فضاهای پر - از طریق تراکم شهری در ارتباط با فضای شهر - فضاهای ساخته نشده، فضاهای خالی - قرار می گیرد و این رابطه فضایی سبب تعریف شهر، اندام شهری، اندازه شهر، حجم شهر و... می گردد. هدف از تدوین تراکم شهری، برنامه دار کردن سازمان فضایی شهر است و این برنامه علی الاصول تابعی خواهد بود از عوامل فرهنگی - اجتماعی، اقتصادی - سیاسی و طبیعی - زیست محیطی منطقه ای که شهر در آن قرار دارد» (عیزی، ۲۵۵: ۱۳۸۲). در شهر تهران در دوره مورد نظر، فروش تراکم براساس کسب درآمد بوده و سایر عوامل در آن نادیده





ماخذ: لطیفی - یافته های نظری رساله دکتری شهرسازی

اقتدارگرا با نادیده گرفتن یا دور زدن آن ها سعی دارند به هر طریقی که ممکن می دانند، به اهداف خود نایل گردند. در بعد شرایط داخلی، بحث موانع اجتماعی، فرهنگی و سیاسی مطرح است، مانند مسایل قومی و نژادی، تقدیر گرایی، پایین بودن سطح آموزش و سواد، اعمال نفوذ مدیران ارشد بر دیدگاه های کارشناسی و پاره ای دیگر از عوامل مرتبط که در جای خود قابل بحث است. حیات مدنی در ایران هنوز در مراحل نوزایی خود قرار دارد و تحت تاثیر سلطه و ساختار سیاسی حاکم بر جامعه است و تا دهه های قبل، مدیران شهری تحت عناوین کلانتر، داروغه و عناوین مشابه دیگر عهده دار اداره شهر بودند و توسط مقامات بالای حکومت منصوب می گردیدند. علاوه بر آن، از آن جا که هنوز مدیریت واحد شهری در کشور شکل نگرفته است، بنابراین در فرآیند تصمیم سازی و تصمیم گیری در شهر، سازمان های مختلفی دخالت می کنند و مدیریت شهری را تحت تاثیر فعالیت های خود قرار می دهند.

بنابراین با توجه به موارد عنوان شده و به دلیل ضعف نهادهای مدنی و فقدان بلوغ و رشد شوراهای شهری و

گرفته شده است. از آنجا که در پیدایش مدیریت شهر تهران در دوره مورد بررسی، علاوه بر عوامل داخلی، عوامل خارجی مد نظر بوده است و تحلیل فرآیند مدیریت شهری در قالب شرایط داخلی و خارجی قابل تبیین است، بنابراین مدل تحلیلی پژوهش به صورت نمودار ارایه شده است:

با توجه به مدل تحلیلی پژوهش، ملاحظه می گردد که نظام مدیریتی متمرکز و قدرت گرا در ایران که در ساختار سازمان های دولتی قابل مشاهده است، در شهرداری تهران نیز وجود دارد. این نظام تابع شرایط خارجی و داخلی است. در قالب شرایط بیرونی بحث الگوی توسعه برون زا مطرح است، یعنی الگوهایی که برای رسیدن به رشد و توسعه توسط صاحب نظران خارجی مطرح می گردد و تاکید بر اصلاح و دگرگونی از بالا به پایین دارند. در همین خصوص، مبانی حقوقی و قانونی آن نیز تصویر برداری شده از سوی همان کشورهاست. از سوی دیگر با توجه به گستردگی زندگی شهری و پیچیدگی مسایل آن، قوانین قدیمی و کهنه نمی توانند بستر ساز تغییرات لازم باشند. به همین سبب بسیاری از مدیران



نیز کمبود مشارکت‌های سیاسی و اجتماعی، مدیریت شهری قدرت‌گرا و متمرکز در شهرها و به ویژه در تهران پدید آمد و به همین دلیل در عرصه‌های تصمیم‌گیری با ضعف مشارکت شهروندان مواجه هستیم.

نتیجه‌گیری

مدیریت شهری تهران طی سال‌های ۱۳۶۸-۱۳۷۶ بازتاب یک دوره گذار تاریخی از انقلاب اسلامی و شرایط جنگ تحمیلی در کشور است. ناکارایی نظام اداری در ادوار مختلف و نیز قوانین دست و پاگیر و ضرورت اصلاح و دگرگونی در شهر و به نوعی نوسازی شهری که همراه با سیاست‌ها و اهداف برنامه اول توسعه بود، شهردار تهران را به راهی کشاند که برای اداره شهر از ابزارهایی استفاده نماید (فروش تراکم و عوارض تغییر کاربری) که پویایی لازم برای مدیریت شهری در کلان شهر تهران را نداشتند و این روند نه تنها نتوانست مسایل شهری را کاهش دهد، بلکه در دراز مدت بر ابعاد آن نیز افزود. به همین دلیل در این مقاله سعی شد با توجه به اهداف پژوهش انجام شده وضعیت تحلیل و تبیین گردد و با توجه به نظریه‌های مرتبط، فرضیه‌های تحقیق مطرح گردیدند و از آن جا که محدوده مورد بررسی شهر تهران بود، سعی شد که با تدوین پرسشنامه‌های ساخته شده از بین کارشناسان مسایل شهری (استادان رشته شهرسازی در دانشگاه‌های شهر تهران، کارشناسان مسایل شهری شاغل در مهندسين مشاور و نیز کارشناسان شهرداری تهران که در مجموع نمونه انتخاب شده بالغ بر ۱۵۶ نفر گردیدند) انتخاب شدند و مورد پرسش قرار گرفتند و براساس شاخص‌هایی که با سئوالات پرسشنامه اندازه‌گیری شده بود و نیز بررسی اسناد و مدارک موجود، معیارهایی برای ارزیابی دوره مورد نظر ارائه گردد، که به تعدادی از آن‌ها اشاره می‌شود:

- مدیریت متمرکز: مدیریتی که اتخاذ تصمیمات کلان

حوزه مدیریتی توسط بالاترین مقام دستگاه یا سازمان صورت می‌گیرد.

- مدیریت اقتدارگرا و قدرت گرا: مدیریتی که در بسیاری از موارد با زیر پا گذاشتن قوانین یا دورزدن آن‌ها روندی را به اجرا درمی‌آورد که به اهداف خود نایل گردد.

- ضعف مشارکت (مشارکت محدود): در سطوح مدیریتی و کارشناسی در فرآیند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری، مشارکت کم و محدود است.

- فروش بی ضابطه تراکم: باعث افزایش ساخت و سازها در شهر و رشد سرمایه‌گذار یا شد که در ادامه، افزایش قیمت زمین و مسکن را به دنبال داشت.

- دگرگونی در بافت شهری: فعالیت‌های انجام شده در شهر که با احداث خیابان‌ها و ساختمان‌های جدید همراه بود، باعث دگرگونی در ساخت کالبدی شهر شده است.

شرایط بین المللی در عرصه‌های اقتصادی به اقتصاد شهر نیز کشیده می‌شود. به ویژه افزایش تراکم‌های شهری به دلیل تمرکز جمعیت و امکانات در شهر بر

پیچیدگی موضوع می‌افزاید. مدیریت شهری، طیف گسترده‌ای از اقدامات و نیز مفاهیم عملکردی موجود در شهر را در بر می‌گیرد و در سطحی وسیع می‌توان

مدیریت شهری را در مورد حکومت‌های محلی به کاربرد و در پاره‌ای شرایط در چارچوب وظایف شهرداری‌ها به کار می‌رود. با توجه به عملکرد مدیریت

شهری در کشورهای مختلف، به کار بردن آن‌ها به عنوان مفهومی واحد، دور از احتیاط است و وافی به مقصود نیست. به تعبیری دیگر، مدیریت شهری،

مجموعه قوانین، روابط، رویه‌ها و شرایط عرفی است که در سطح جامعه شهری توسط سازمان‌های محلی به کار می‌رود. مدیریت شهری در دوره مورد بررسی در شهر

تهران با پیروی از سیاست‌های کلان اقتصادی در نظام برنامه ریزی کشور که با راهبردهای خصوصی سازی و آزاد سازی مطرح گردیدند، شکل گرفت و هدف آن



کاربری بود و با درآمدهای حاصله، حجم وسیعی از اقدامات عمرانی در شهر تهران صورت پذیرفت که به ناچار منجر به جابجایی جمعیت در مناطق مختلف شهر شد (مانند پروژه نواب، بزرگراه‌ها و فعالیت‌های انجام شده دیگر که در تهران به انجام رسید) که در پژوهش انجام شده به تفصیل مورد بررسی قرار گرفته است.

به هر حال با روند دمکراتیزه شدن حکومت‌های محلی، سیاست‌های شهری می‌تواند براساس درک درست و صحیح‌تری از منابع مورد نیاز شهرداری و نیز ارزیابی دقیق‌تر فرآیندهای مشارکتی در اجرا تدوین گردد. از آن جا که نرخ شهر نشینی در ایران بعد از دهه ۴۰ شمسی و نیز پس از انقلاب از رشد بیشتری برخوردار بود و هم چنین روندهای نظام‌های اقتصاد متروپولی (مادر شهری) و سیاست‌های تمرکز گرا، شهر تهران درگیر مسائلی و مشکلات بیشتری گردید به همین سبب و با توجه بررسی‌های انجام شده در این تحقیق، شناخت راه‌های درآمدی جدید برای شهر می‌تواند مورد توجه قرار گیرد و در این زمینه تجارب کشورهای مختلف می‌تواند به کمک نظام مدیریت شهری تهران بیاید. بنابراین مدیریت واحد شهری برای شهرها به ویژه در شهر تهران می‌تواند بستر ساز شرایطی گردد که مدیران شهری هم از نظر تصمیم‌گیری برای اداره شهر و هم برای تامین درآمد از راه‌های مناسب و منطقی‌تری استفاده نمایند.

پی‌نوشت:

۱- مقاله بخشی از نتایج رساله دکتری نگارنده با عنوان تحلیل مدیریت شهری تهران طی سال‌های ۱۳۷۶-۱۳۶۸ است. مطالعات مقدماتی این رساله به طور غیر مستقیم از سال ۱۳۷۹ آغاز شده و به صورت رسمی از سال ۱۳۸۱ تا ۱۳۸۴ انجام یافته است. هدف از این رساله، شناخت شرایط اثرگذار بر مدیریت شهری در شهر تهران در دوره مورد نظر است. از آن جا که این دوره مدیریت شهری در جامعه باعث بازتاب‌های مختلفی شد و تأثیرات زیادی را بر کیفیت شهرسازی تهران برجای گذاشت، شناخت و شکل‌گیری این دوره مدیریتی برای تحلیل نظام تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی در شهر موثر خواهد بود و در نهایت شاید بتوان از



کوچک‌سازی بخش دولتی و درآمد زایی واحدهای دولتی و عمومی بود. تاکید عمده برای کسب درآمد در این دوره در شهرداری تهران بر فروش تراکم و عوارض تغییر

نتایج آن در جهت تدوین راه کارهای مناسب برای کاهش مسائل و مشکلات مدیریت شهری در کشور استفاده نمود.

- ۲- Privatization
- ۳- Liberalization
- ۴- Development
- ۵- Urban Management
- ۶- Municipality
- ۷- Mayor
- ۸- Renewal
- ۹- Density Concentration
- ۱۰- Mclaughlin
- ۱۱- Systems Process
- ۱۲- Werna
- ۱۳- Popper
- ۱۴- Fainsteinis
- ۱۵- Habermass
- ۱۶- Faludi

۱۷- به دلیل شرایط تاریخی، اجتماعی و سیاسی در ایران پیوسته دولت و عوامل آن نقش تعیین کننده ای در مدیریت های گوناگون داشته اند به ویژه زمانی که مدیر دارای قدرت و اقتدار نیز باشد. بررسی های اجتماعی و فرهنگی انجام شده که در مورد جامعه ایران صورت گرفته است، این ویژگی (اقتدار و قدرت) را در طول تاریخ توسط افراد مختلف نشان می دهد (کاتوزیان، ۱۳۶۷، آبراهامیان، ۱۳۸۲، اشرف، ۱۳۶۱).

۱۸- فرآیند تصمیم گیری و تصمیم سازی در شهرداری تهران در دوره مورد بررسی به وسیله شهردار و مدیران ارشد شهرداری صورت می پذیرفت و مشارکت کارشناسان در آن، محدود و کم بوده است (رجوع کنید به مشروح دفاعیات شهردار و مدیران وی در دادگاه).

- ۱۹- Max Webber
- ۲۰- Fayol
- ۲۱- Campl
- ۲۲- Urban Development
- ۲۳- Participatory
- ۲۴- Aresterin
- ۲۵- Chanan
- ۲۶- Macleen
- ۲۷- Stinton
- ۲۸- Smith

۲۹- از آن - جا که در دوره مورد بررسی ابزارهایی که در اختیار شهردار تهران برای کسب درآمد قرار داشته است، فروش تراکم و عوارض تغییر کاربری بود، به همین دلیل صدها هزار متر مربع تراکم ساختمانی فروخته شد و در مواقعی که شهرداری بابت اجرای طرح های توسعه شهری توان پرداخت بدهی های حاصله را نداشت، تراکم به صورت سیار به فروش می رسید و شخصی که این نوع تراکم را در اختیار داشت می توانست آن را معامله نماید.

- ۳۰- Berman
- ۳۱- Harvey
- ۳۲- Jacobs & Opiliard
- ۳۳- Martin
- ۳۴- Castells
- ۳۵- Logan & Molotch
- ۳۶- Rex & Moore
- ۳۷- Pahl
- ۳۸- Newman & Thornley
- ۳۹- Peke
- ۴۰- State-Minimal
- ۴۱- Stiglits
- ۴۲- Hank & Roth

۴۳- بعد از پایان جنگ ایران و عراق و با توجه به سیاست های بانک جهانی و صندوق بین المللی پول که از دهه ۸۰ م با بحث کوچک کردن دولت و رشد و توسعه بخش خصوصی مطرح شده بود، هدف برنامه اول نیز

براین اساس تدوین شد و در آن، تاکید زیادی بر درآمدهای دستگاه های دولتی و عمومی شده بود. شهرداری تهران از اولین سازمان هایی بود که از این سیاست پیروی کرد.

۴۴- درآمدهای مستمر با توجه به وظایف گسترده ای که بر عهده شهرداری هاست می تواند طیف گسترده ای را در ابعاد مختلف شامل گردد، اما در ایران هنوز بسیاری از راه های درآمدی ناشناخته مانده است.

۴۵- درآمدهای غیر مستمر، درآمدهایی هستند که بنا به ضرورت هایی مطرح می گردند و در کوتاه مدت پاسخگو هستند، ولی قابلیت استمرار ندارد، بنابراین فروش تراکم در درازمدت نمی تواند جوابگوی مسائل هزینه در آمد شهرداری ها باشد

۴۶- Gross National Production

منابع:

1. Mclaughlin, Brian (1973). Control and Urban Planning, London: Faber And Faber
2. Werna, E(1995) The Management of Urban Development, or The Development of Urban Management? Problems and Premises & Anelusive Cocopt. Vities. Jol. 12.No 5
3. Burnham, j. (1991). The Managerial Revolution, New York Press
4. Fainsteinis, & S. Campell(1997). Reedigs in Urban Theory, New York Press.
5. Arnersterin, s, Ladder of Citizen Participation (1969) Journal of Planning.
6. Chanan, G(1997) Active Citizenship And Community Involvement, Getting to The roots. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
7. Rex, J & R. MOORE, Race, (1987). Community and Conflict, Oxford University Press.
8. Newman, Peter and Thornley, Andy (2004). Planning World Cities Globalization and Politics, London University, Palgrare Macmillan Press.
9. Sticklits, Joseph E. (2002). Globalization and Its Discanteats Combridge, MIT Press.
10. Castells, M, (1977) The Urban Question: A Marxist Approach, Cambidge. Mit Press
11. Dennis R.R. Judd & Todd Swanstrom Addison (2001) Private Power And Private Power And Publicpolicy-Wesley.
12. Gold Smith, Stephen-Rudoiph Girliani And Richard (1999) A how To Hand Book For Urban Innorators Daley Man Hattan Institute.
13. Logan & Molotch (1987) Urban Fortunes: (ed) The Political Economy of Place, Berkeley: University of Chicago Press.
14. Pahl, R, (1973) Whose City? And Edition. London: Penguin.
15. Pahl, R, (1952) Human Communities, New York, Rree Press.
16. Sellers, Jefferey M. (2001) Urban Aegions and The Global Econoy, Grenring From Below, Cambridge University Press.
17. Tung, Anthony M. (2001) Preserring The Worlds Great Cities, Three Rivers Press, New York
18. Wirth, L, (1964) Rural- Urban Differenves, Codi. Lowis Wirth on Cities & Social Life, Chicago: University of Chicago Press.

۱۹. آمار نامه استان تهران، ۱۳۸۲، سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان تهران.
۲۰. افرع، عمار (۱۳۷۷) فضا و نا برابری اجتماعی، چاپ اول، تهران دانشگاه تربیت مدرس
۲۱. برمن، مارشان (۱۳۸۲) تجربه مدرنیته، مترجم مراد قهرمانی، تهران نشر طرح نو.
۲۲. شهر (۱۳۸۱) فصلنامه فنی - اجتماعی، سال سوم، شماره ۲۲، تابستان ۱۳۸۱.
۲۳. طرح جامع تهران (۱۳۴۷) مهندسین مشاور فرمانفرمایان.
۲۴. عزیززی، مهدی (۱۳۸۲) تراکم در شهرسازی، تهران، دانشگاه تهران.
۲۵. قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۶۸) سازمان برنامه و بودجه
۲۶. گیدنز، آنتونی (۱۳۸۰) جامعه شناسی، منوچهر صبوری، چاپ اول، تهران، نشر نی.
۲۷. لایحه برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۷۳) سازمان برنامه و بودجه
۲۸. نامه فرهنگ (۱۳۶۸) شماره ۴۷