

این مقاله به بررسی عملکرد مدیریت شهری در تهران در سالهای ۱۳۶۸-۷۶ می پردازد و در آن تلاش شده است شرایط شکل گیری و اثر آن بر شهر تهران مورد بررسی قرار گیرد. تحلیل حاضر نشان می دهد که مدیریت شهری تهران از راهبردهای نظام برنامه ریزی اقتصادی اجتماعی و فرهنگی (برنامه اول «۱۳۶۸-۷۲» و برنامه دوم «۱۳۷۴-۷۸») کشور اثر پذیرفته که بر کوچک سازی دولت و خصوصی سازی و آزادسازی اقتصادی تأکید داشته است. این راهبرد از دهه هشتاد میلادی از سوی بانک جهانی و صندوق بین المللی پول بعنوان يك راهبرد توسعه ای بویژه در کشورهای در حال توسعه پیشنهاد شد. شهرداری تهران با پیروی از این راهبرد و با روشهای (فروش تراکم و عوارض تغییر کاربری) تلاش کرد بی اتکا به بودجه های دولتی، هزینه های اداره شهر را با درآمدهای به دست آمده پوشش دهد. در این مقاله تلاش شده است که عوامل مؤثر بر این شیوه مدیریت شهری تبیین و بررسی شود.

## فرآیند مدیریت شهری تهران پس از جنگ تحمیلی\*

### پیشگفتار:

اقتصادی برای اداره کشور تأکید داشت. در برنامه (برنامه های اول و دوم «۱۳۶۸-۱۳۷۴») کوچک کردن بخش دولتی و نیز کاستن از هزینه های دولتی مورد توجه بود. یکی از هدفها (در برنامه اول و نیز دوم) این بود که بخشهای دولتی و عمومی بتوانند با کاربرد شیوه هایی مناسب به ایجاد درآمد بپردازند و از بار هزینه بخش دولتی بکاهند. از این رو شهرداری تهران در سال ۱۳۶۸ با تغییر مدیریت و اجرای شیوه های تازه برای ایجاد درآمد تلاش کرد منابع درآمدی خود را افزایش دهد.

بنابر این شناخت عوامل اثر گذار بر شکل گیری چنین شرایطی برای مدیریت شهری در کشور و نیز آثار مستقیم و غیر مستقیم چنین شیوه مدیریت شهری بر نظام شهری کشور، با اهمیت است.

### مدیریت شهری (هدفها و نظریه ها)

به نظر می رسد که مدیریت شهری شاخه های تخصصی مدیریت است، ولی بیشتر دارای سازو کاری شهری است و در حوزه شهر سازی قرار می گیرد. در این پژوهش، با توجه به اهداف آن، از نظریه های زیر بهره گرفته شده است. نخستین هدف پژوهش عبارت است از:

تحلیل مکانیسم تصمیم گیری و سازو کارهای آن در شهرداری تهران:

مک لالین (McLaughlin) معتقد است که

نظام شهری ایران که برخاسته از ساختار سیاسی، اقتصادی و اجتماعی جامعه کهن ایران و متأثر از عوامل بیرونی است در گذر تاریخ، فراز و فرودهای بسیار داشته است. به همین سبب کوشش درباره این نظام شهری بی در نظر گرفتن عوامل گوناگون بیرونی و درونی امکان پذیر نیست. تا پیروزی انقلاب مشروطه در ایران، اداره شهرها به دست کسانی بود که از سوی شاه یا ایستگان به او عهده دار مدیریت شهرها می شدند و با عناوین کلانتر، محتسب، داروغه و... مدیریت شهر را بر عهده می گرفتند. شهر نشینی نیز رشدی کند و آرام داشت و به همین سبب مسایل آن نیز اندک بود. با انقلاب مشروطه، حکومتی تازه در پهنه های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی جامعه آغاز شد که بر زندگی شهری هم اثر گذاشت؛ قوانین شهری در دهه های پس از آن، نشانگر اهمیت مدیریت شهری است. هر چند فرآیند مدیریت شهری به گونه ای دیگر زیر اراده قدرت سیاسی حاکم بر جامعه بود، اما پیروزی انقلاب اسلامی و در پی آن آغاز جنگ تحمیلی، نظام شهری را با مشکلات همراه ساخت که یکی از آنها کوچ ناخواسته مردمان مناطق جنگی به نواحی شهری، از جمله تهران بود. با پایان یافتن جنگ و آغاز برنامه اول توسعه (۶۸-۷۲) راهبردهای برنامه بر خصوصی سازی و آزادسازی

دکتر غلامرضا لطیفی  
دانشکده علوم اجتماعی -  
دانشگاه علامه طباطبائی

به زیان مدیران شهری است و باز بر ساختار حاکم و مدیریت واحد و یکپارچه تأکید می‌ورزد. بر نه‌ایم معتقد است تا هنگامی که خود شهر و ندان قدرت دگرگونی نیافته‌اند، هر گونه برنامه برای رفاه آنان به زیانشان خواهد بود و فاینشتاین هم بر آن است که در پهنه برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری 'یک اقدام سیاسی است و هابرماس بر دخالت دولت و فالودی بر قدرت و نفوذ مدیران انگشت می‌گذارد.

- بررسی میزان و چگونگی آثار عوامل فردی و شخصیتی شهردار تهران و فرآیند تصمیم‌گیری و اجراء در نظام مدیریت شهری تهران<sup>۲</sup>

در تبیین این هدف نظریه‌های زیر به کار گرفته شده است: نظریه ماکس ویر (اصل تمرکز اختیارات): سلطه بخردانه، گونه‌ای از سلطه است که بر اعتقاد به قانونی بودن دستورها و قانونی بودن عناوین (فرمان‌دهی) اعمال کنندگان سلطه استوار است. سلطه سلطنتی مبتنی بر باور به مقدس بودن سنت‌های کهن و مشروعیت قدرت) کسانی است که بنا به سنت مأمور اعمال اقتدارند (ماکس ویر، ۱۹۴۷). نظریه مدیریت فایول (Fayol) اصل وحدت فرماندهی، اصل وحدت هدف، اصل تشویق مادی، اصل تمرکز، اصل انتظام‌سازمانی و نیز برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی و سازماندهی. نظریه‌های فاینشتاین و کمپبل (Campbell) توسعه شهری چه از وجه نظری و چه از دید تجربی با برنامه‌ریزی شهری، سیاست شهری و تصمیم‌گیری و بر سر هم با نظام مدیریت شهری (شهرداری‌ها و شوراهای شهر) سروکار دارد (فاینشتاین و کمپبل، ۱۹۹۷). نظریه‌های مرتبط با نبود مشارکت (Participatory) و شکست برنامه‌ها در دستیابی به اهداف، این تصور را تقویت کرد که نبود مشارکت‌کننده‌های مردمی در طراحی، اجرا و ارزیابی برنامه‌ها زمینه ناکامی آنها را فراهم آورده است. در جامعه سیاسی مدرن، دولت و شهر و ندان باید دارای حقوق و وظایف دوسویه باشند و شهر و ندان نیز باید به گونه آزاد و برابر در تصمیم‌گیری‌های سیاسی و روندهای جاری اجتماع سیاسی‌شان با پویایی مشارکت کنند (آرنشتاین Aresterin ۱۹۶۹؛ هابرماس، ۱۹۷۱؛ چن Chanan، ۱۹۹۶؛ مک‌لین

فرآیند سیستمی (Systems Process) حاکم بر شهر بر سیستم برنامه‌ریزی و نظام تصمیم‌گیری اثرگذار است (مک‌لین ۱۹۷۳) مسمکن است سیاست‌های تمرکز اداری به زیان مدیران شهری باشد. چنین سیاست‌هایی به شبه‌واگذاری مسئولیت‌ها یا ضد واگذاری می‌انجامد، یعنی به مسئولیت‌هایی بی‌قدرت. با چنین سیاست‌هایی وظایف مدیران شهری سنگینتر خواهد شد؛ هر چند ساختار اداری آنها امکان چنین فرصتی فراهم نمی‌آورد و تأکید بسیار بر مدیریت یکپارچه دارد. (ورنا Werna ۱۹۹۵). مدیران، فن‌سالاران، کارگزاران اداری و دیوان‌سالاران نقشی برجسته در تصمیم‌گیری‌ها دارند (برنه‌ایم، ۱۹۹۶). بویبر بر آن است که اگر آزادی و اختیار از دست برود همه چیز و از جمله برنامه‌ریزی نیز از دست خواهد رفت. چرا باید برای رفاه مردمان به اجرای برنامه پرداخت هنگامی که خودشان قدرت این کار را ندارند؟ اگر زیاد برنامه‌ریزی کنیم، اگر اختیاراتی گسترده به دولت بدیم، آزادی و اختیار خود را از دست خواهیم داد و این یعنی پایان برنامه‌ریزی (بویبر، ۱۹۹۰). فاینشتاین (Fainsteinis) بر آن است که تصمیم‌گیری در عرصه برنامه‌ریزی، بی‌گمان یک اقدام سیاسی است (فاینشتاین، ۱۹۹۷). هابرماس می‌گوید هر چند دخالت دولت در زندگی اقتصادی و اجتماعی جامعه برای حفظ نظام جامعه لازم است، اما در شرایط چیرگی سرمایه‌داری خصوصی، وظایف دولتی در عمل با تضادها و ناکامی‌های گوناگون روبه‌رو است. فالودی (Faludi) نیز در مورد قدرت مدیران و نقش آنان در اجرای تصمیم‌های گرفته شده می‌گوید که برنامه‌ریزی به صورت (اریاب - خدمتکار) درمی‌آید؛ در این حالت برنامه‌ریزی در درجه نخست بر پایه تصویری آرمان‌گرایانه و غیر واقعی از قدرت و نفوذ مدیران قرار دارد. با بررسی این نظریه‌ها روشن می‌شود که مک‌لین توجه به ساختار نظام تصمیم‌گیری را مؤثر می‌داند و در ایران نیز با توجه به ساختار سیاسی حاکم بر نظام تصمیم‌گیری‌ها نقش مدیران ارشد برجسته و نمایان است. ورنه تأکید می‌کند که سیاست تمرکز اداری

### ● تحلیل حاضر نشان

می‌دهد که مدیریت شهری تهران از راهبردهای نظام برنامه‌ریزی اقتصادی اجتماعی و فرهنگی (برنامه اول «۱۳۶۸-۷۲» و برنامه دوم «۱۳۷۴-۷۸») کشور اثر پذیرفته که بر کوچک‌سازی دولت و خصوصی‌سازی و آزادسازی اقتصادی تأکید داشته است. این راهبرداز دهه هشتاد میلادی از سوی بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول بعنوان یک راهبرد توسعه‌ای بویژه در کشورهای در حال توسعه پیشنهاد شد.

Macleen, ۱۹۹۶؛ استینتون Stinton, ۱۹۹۹ و اسمیت Smith, ۱۹۹۹).

می بینیم که در نظریهٔ ماکس ویر، سلطهٔ سنتی یکی از ویژگی‌های نظام تصمیم‌گیری و مدیریت (بویژه در ایران) است و نیز چنین است تمرکز و وحدت فرماندهی در نظریهٔ فایول و در نظریهٔ فایتشتاین و کمپبل در مورد توسعهٔ شهری و ضرورت تصمیم‌گیری شهری در چارچوب نظام مدیریت شهری در شهر و با توجه به سیستم مدیریت متمرکز و تصمیم‌گیریهای یک‌سویه و از بالا به پایین بر اساس نظریه‌های آرنشتاین، هابرماس، چنن، مک‌لین، استینتون و اسمیت که شیوه‌های مدیریت متمرکز و اقتدارگرا را نقطهٔ مقابل مدیریت مشارکتی و دوسویه می‌دانند.

- تبیین ابزارها و سیاستها در زمینهٔ مدیریت شهری و اثر آن بر ساخت کالبد شهر تهران<sup>۲</sup> در این زمینه از نظریه‌های زیر بهره گرفته شده است:

شهرسازی مدرن زایندهٔ رشد نظام سرمایه‌داری است و فرآیند ساخت و ساز در شهرهای سرمایه‌داری برخاسته از رشد روابط سرمایه‌داری است (برمن Berman, ۱۹۸۰). در شهرنشینی امروزی، ساخت فضا همواره تجدید می‌شود. این فرآیند با مکانی که شرکت‌های بزرگ برای برپایی کارخانه‌هایشان، مراکز توسعه و تحقیق و... برمی‌گزینند و کنترلهایی که حکومتها، هم بر زمین و هم بر تولید صنعتی برقرار می‌کنند و فعالیت‌های سرمایه‌گذاران خصوصی که به خرید و فروش زمین و خانه می‌پردازند، مشخص می‌شود. همین که ساختمان‌های اداری ساخته شد و ناحیهٔ مرکزی دوباره توسعه یافت، سرمایه‌گذاران در جستجوی امکان ساختمان‌سازی سودآورتر در جاهای دیگر برمی‌آیند (هاروی Harvey, ۱۹۷۳). شهر مکانی عمومی با تنوع محیطی است و باید فرصت‌های گوناگونی در اختیار شهروندان قرار گیرد. برای ایجاد چنین شهرهایی باید تراکم افزایش یابد (جاکوبز و اپیلیارد Jacobs & Opiliard, ۱۹۸۷). تأمین منابع مالی امروزه یکی از نگرانی‌های مدیران شهری است (مارتین Martin, ۱۹۹۶). محیط‌های

شهری نمایانگر نمادها و فضای نیروهای اجتماعی کلّی تر است. ساختمان‌های باشکوه و بزرگ در شهر، نماد قدرت و سلطهٔ سرمایه در شهر شمرده می‌شود که در پرتو تکنولوژی قدرت سرمایه‌را بیشتر نمودار می‌سازد. نظام مدیریتی که بر جامعه حاکم است میل نهایی رفتار مصرف‌کنندگان را تعیین می‌کند و سازمان‌های دولتی (شهردارها) با ساختن بناهای عمومی همچون خیابانها و ساختمان‌های دولتی گوناگون، یکسره بر بسیاری از شیوه‌های زندگی ساکن شهرها اثر می‌گذارد (کاستلز Castells, ۱۹۸۳).

در جوامع شهری امروز، نهادهای مالی بزرگ همواره تلاش می‌کنند کاربرد زمین در نواحی گوناگون را افزایش دهند و این کار پیوسته بر بهای زمین اثر می‌گذارد. هرچه این فرآیند تشدید شود، سودآوری زمین و مسکن بیشتر می‌شود. سرمایه‌گذاران در این زمینه به آثار اجتماعی و کالبدی کارهای خود توجهی ندارند و به همین سبب ساختمان‌های ارزشمند تاریخی و فرهنگی نیز در این فرآیند دستخوش دگرگونی بسیار و تخریب می‌شود (لوگان و مولوچ Logan & Molotch, ۱۹۸۷). فرآیندهای اجتماعی اساسی درون شهر از یک‌سویه شیوهٔ تخصیص مسکن کمیاب و مطلوب از راه بازار و ابزارهای اداری و از سوی دیگر به مبارزه برای تصاحب مسکن از سوی گروه‌هایی که جایگاه متفاوتی در سلسله مراتب مسکن دارند. برمی‌گردد. (رکس و مور Rex & Moore, ۱۹۸۷). در نظام شهری، دروازه‌بانانی هستند (مدیران شهری) که تصمیماتشان میزان دستیابی بخش‌های گوناگون جمعیت به انواع گوناگون منابع شهری را تعیین می‌کند. مدیران شهری همسطح مدیران صنعتی‌اند و از این روی نظام اجتماعی، فضایی است که بازتابندهٔ قدرت مدیران شهری است. مدیران نظام شهری در تخصیص منابع کمیاب و توزیع امکانات شهری نقشی برجسته دارند (زی پال Pahl, ۱۹۷۶). در دورانی که سیاست‌های جهانی‌سازی رو به گسترش است، سیاست شهری در بسیاری از موارد که شهرها با مسائل بحرانی روبه‌رو می‌شوند، می‌تواند

● پیروزی انقلاب اسلامی و در پی آن آغاز جنگ تحمیلی، نظام شهری را با مشکلات همراه ساخت که یکی از آنها کوچ ناخواستهٔ مردمان مناطق جنگی به نواحی شهری، از جمله تهران بود. با پایان یافتن جنگ و آغاز برنامهٔ اول توسعه (۶۸-۷۲) راهبردهای برنامه بر خصوصی‌سازی و آزادسازی اقتصادی برای ادارهٔ کشور تأکید داشت. در برنامه (برنامه‌های اول و دوم ۱۳۷۴-۱۳۶۸) کوچک کردن بخش دولتی و نیز کاستن از هزینه‌های دولتی مورد توجه بود.



است که بگذارید هر آنچه می‌خواهد بشود؛ دولت‌ها توان ادارهٔ جامعه را ندارند؛ نظام عرضه و تقاضا جامعه را به تعادل می‌رساند و هر گونه برنامه‌ریزی دولت‌ها، این تعادل را بر هم می‌زند. پس، بهترین برنامه‌ریزی، برنامه‌ریزی نکردن است (اسمیت، ۱۹۷۶). اجرای سیاست‌های آزادسازی و خصوصی‌سازی در پاره‌ای از کشورهای آسیایی و آنهایی که دولت متمرکز دارند، دشوار است (پک، Peke، ۱۹۸۹). از دههٔ ۸۰م، بحث «دولت حداقل» مطرح شد و بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول دوبازی مالی و اجرایی آن بودند. پس از ۱۹۹۷، شعار اساسی کوچک کردن دولت جای خود را به گفتمان کارا کردن دولت داد (استیگلتز Stiglitz، ۱۹۹۸). نیاز به خدمات و زیرساخت‌ها در نواحی شهری به سرعت رو به افزایش است، در حالی که بیشتر دولت‌ها منابع کافی برای پاسخگویی به این نیاز را ندارند. گفتمان سودمندی و کارایی خصوصی‌سازی را پاره‌ای از حامیانی که به باور آنها امکان خصوصی شدن همهٔ خدمات عمومی وجود دارد، تحریف می‌کنند (هنک و روث Hank & Roth، ۱۹۸۷). چنان که گفته شد، از سالهای ۱۹۸۰م. نظریهٔ «دولت حداقل» مطرح شد که بر پایهٔ آن، دولت باید کارها و فعالیت‌ها را به بخش خصوصی بسپارد و با مقررات زدایی و کنار گذاشتن قوانین دست و پاگیر (آزادسازی) بستر لازم را برای کاهش هزینه‌های دولت و درآمدزایی دستگاه‌های دولتی و نیز رشد بخش خصوصی فراهم آورد.

شهرداری تهران نیز از این شرایط برای ادارهٔ شهر بی‌اتکابه بودجهٔ دولتی بهره گرفت.

با آغاز برنامهٔ اول توسعهٔ اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۶۸-۱۳۷۲) سیاست‌های کلان اقتصادی در برنامه، با چرخشی ۱۸۰ درجه نسبت به دهه‌سال نخست انقلاب، ابزارهای خصوصی‌سازی و آزادسازی اقتصادی را به کار گرفت (برنامهٔ اول، ۱۳۶۷) تا هم میزان تصدّی‌گری دولت را کاهش دهد و هم شرایط رشد و توسعهٔ اقتصادی را آسان سازد. شهرداری تهران از نخستین سازمانهای غیر خصوصی درآمدزا در

باشیوه‌هایی که پاره‌ای از مدیران شهری به کار می‌گیرند به حل برخی از مسائل شهری کمک کند. در چنین شرایطی عملکرد پاره‌ای از مدیران، از روابط سازمانی و تشکیلاتی خارج می‌شود و بیشتر به گونهٔ حل مسائل شهری نمود می‌یابد (نیومن و ثورنلی Newman & Thornley، ۲۰۰۴). با توجه به اینکه شهرداری تهران در دورهٔ مورد بررسی با فروش تراکم و عوارض تغییر کاربری بیشترین منابع درآمدی را به دست آورده است، در بررسی نظریه‌های بالا می‌بینیم که «برمن» شهرسازی نو را نشانهٔ رشد نظام سرمایه‌داری و «هاروی» مناسبات سرمایه‌داری را سبب دگرگونی در شهر می‌داند. «جاکوبز» و «آپیلارد» نیز افزایش تراکم و رشد تغییرات آن را رهیزن‌ناپذیر می‌شمارند و مارتین تأمین منابع مالی برای شهرداری‌ها را از نگرانیهای اصلی مدیران شهری می‌داند. کاستلز نیز روابط سرمایه‌داری را ریشهٔ دگرگونی و برچگونگی تصمیم‌گیری‌ها و مدیریت مؤثر می‌داند. «لوگان» و «مولوچ» روابط سرمایه‌داری را سبب دگرگونی در شهر می‌دانند و «کس» و «مور» به نقش نظام بازار و ساختار اداری توجه دارند. «پال» از مدیران شهری همچون دروازه‌بانان اجتماعی نام می‌برد و بر نقش برجستهٔ آنها تأکید می‌کند و سرانجام «نیومن» و «ثورنلی» فرآیند جهانی‌سازی را پدیده‌ای اثرگذار بر شهرها می‌دانند و معتقدند که مدیران شهری می‌توانند در ادارهٔ شهرها در این شرایط، نقشی اساسی داشته باشند. با توجه به رویکرد برنامه‌های اول و دوم عمرانی پس از جنگ و کاربرد ابزارهای خصوصی‌سازی و آزادسازی در برنامه، برای بررسی مدیریت شهری در دورهٔ مورد نظر، یکی از هدفهای تحقیق در این زمینه تنظیم شد.

- تبیین کلی سیاست‌های اجرایی در بخش

عمران شهری در برنامهٔ اول در مورد خصوصی‌سازی و آزادسازی اقتصادی و اثر آن بر عملکرد مدیریت شهری در شهرداری تهران.

نظریه‌های گوناگونی در این زمینه وجود داشت که تلاش شد از کهنترین تا تازه‌ترین آنها به کار رود. نخستین نظریه از «آدام اسمیت» بود. او معتقد

● پوپر بر آن است که اگر آزادی و اختیار از دست برود همه چیز و از جمله برنامه‌ریزی نیز از دست خواهد رفت. چرا باید برای رفاه مردمان به اجرای برنامه پرداخت هنگامی که خودشان قدرت این کار را ندارند؟ اگر زیاد برنامه‌ریزی کنیم، اگر اختیاراتی گسترده به دولت بدهیم، آزادی و اختیار خود را از دست خواهیم داد و این یعنی پایان برنامه‌ریزی.

تهران، ۱۳۸۱) شهرداری باید به سوی شفاف‌سازی هزینه‌های شهری گام بردارد و گروهبایی که از امکانات شهری بهره‌بیشتری می‌برند مشارکت بیشتری در پرداخت 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 برج‌سازی‌ها 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 بلندمرتبه‌سازی در شورای عالی شهرسازی و معماری به تصویب رسید و در همان جا با تقلیل تعداد طبقات ساختمانهای از هفت طبقه به پنج طبقه در مصوبه ۲۶۹ مهلتی یک ساله برای اجرای آن داده شد تا شهرداری طی یک سال طرحی برای ساختمانهای چهار تا پنج طبقه ارائه دهد. بعدها با درخواست شهرداری این مهلت تا پایان شهریور ۱۳۷۹ تمدید شد. در شهریور ۷۹ 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 شهرسازی وقت شهرداری تهران با هماهنگی وزارت مسکن و شهرسازی تغییراتی در مصوبه ۲۶۹ برای تعدیل آن پیشنهاد شد. 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 صص ۱۷-۱۶).

با آغاز برنامه اول توسعه، برای نخستین بار پس از انقلاب به دستگاهها و سازمانهای دولتی و

کشور بود که برای کسب درآمد، به فروش تراکم مازاد ساختمانی و دریافت عوارض تغییر کاربری پرداخت. در این دوره بودجه‌های دولتی در تأمین هزینه‌های شهری تهران به پایین‌ترین سطح کاهش یافت.

با بررسی نقش دولتها در اقتصاد شهری در کشورهای گوناگون، درمی‌یابیم که در هیچ کشوری تعدیل ساختاری یا آزادسازی اقتصادی - گذشته 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 نمونه، سهم کمکهای دولتی در کشورهای گوناگون به این شرح بوده است:

در آمریکای شمالی یعنی آزادترین اقتصاد جهان، در سال ۱۹۹۵، ۳۸ درصد از منابع درآمدی دولتهای محلی، کمکهای دولت مرکزی بوده است. در انگلستان این مقدار ۷۲ درصد، در فرانسه ۳۴ درصد و در برزیل ۳۰ درصد (بانک جهانی، ۲۰۰۰) بوده است. ولی در تهران، شیوه مدیریت شهری در دوره مورد بحث بر پایه درآمدهای ناپایدار شهری مانند فروش تراکم استوار بوده است. اگر بخواهیم منابع درآمدی شهرداری را شناسایی کنیم می‌توان آنها را به دو بخش کرد:

- درآمدهای مستمر<sup>۶</sup> شامل: عوارض گوناگون مانند عوارض نوسازی، املاک، اتومبیل، کالاها و دیگر خدمات شهری و نیز درآمدهایی که امکان بروز و ماندگاری دارند. این درآمدها از اصلی‌ترین منابع درآمدی شهرداری شمرده می‌شود و البته باید دریافت بخشی از بودجه دولتی را نیز، در نظر داشت.

- درآمدهای نامستمر<sup>۷</sup> این درآمدها به سبب شرایط ویژه‌ای دریافت شدنی است مانند فروش تراکم مازاد ساختمانی و نیز جرایم تخلفات ساختمانی و عوارض تغییر کاربری و دیگر منابع درآمدی که در این گروه جای می‌گیرد.

با توجه به اینکه ۲۶ درصد تولید ناخالص ملی (G.N.P) ایران از استان تهران و از این مقدار نزدیک به ۸۰ درصد از آن شهر تهران است (آمارنامه استان

● نظریه‌های مرتبط با نبود مشارکت و شکست برنامه‌ها در دستیابی به اهداف، این تصور را تقویت کرد که نبود مشارکتهای مردمی در طراحی، اجرا و ارزیابی برنامه‌ها زمینه ناکامی آنها را فراهم آورده است. در جامعه سیاسی مدرن، دولت و شهروندان باید دارای حقوق و وظایف دوسویه باشند و شهروندان نیز باید به گونه آزاد و برابر در تصمیم‌گیریهای سیاسی و روندهای جاری اجتماع سیاسی شان با پویایی مشارکت کنند.

هزینه‌های بیشتری به شهر و ساکنان آن تحمیل می‌کند. شناخت راهکارهای درآمدی یکی از نگرانیهای فکری مهم در نظام مدیریت شهری شمرده می‌شود. این روند با ایجاد بستری مناسب برای تحقق درآمد شهرداریها نیازمند اقدامات مناسب در درآمد در درازمدت است.

در کوتاه مدت، فروش فضا یا تراکم، آسانترین و کوتاهترین راه برای رسیدن به درآمد است و در درازمدت، هزینه‌های بیشتری بر شهر تحمیل می‌کند. این روند در گرو نظام مدیریتی پویای شهری است که از یک سو از بستگی شهرداری به درآمدهای دولتی بکاهد و از سوی دیگر با توجه به امکانات محلی بتواند راههای رشد و دوام درآمدها را شناسایی کند. فروش تراکم اگر بر پایه کارشناسی و در چارچوب طرحهای شهری صورت پذیرد و برابر با نیازهای متعادل شهری باشد پذیرفتنی است، و گر نه جز تقویت بورس بازی در زمینه زمین و مسکن و افزایش بهای آن و بالا رفتن هزینه‌های شهری به زیان گروههای کم درآمد جامعه، که خلاف منافع جمعی است، اثر دیگری ندارد.

«منظور از تدوین تراکم شهری، سامان دادن به پیکره سیما و چهره شهر است. تبعیت از برنامه‌ای است که بر اساس آن رابطه توده و فضای شهری تعریف می‌شود. توده شهر - فضاهای ساخته شده، فضاهای پر - از طریق تراکم شهری در ارتباط با فضای شهر - فضاهای ساخته نشده، فضاهای خالی - قرار می‌گیرد و این رابطه فضایی سبب تعریف شهر، اندام شهری، اندازه شهر، حجم شهر و... می‌گردد. هدف از تدوین تراکم شهری، برنامه‌دار کردن سازمان فضایی شهر است و این برنامه علی‌الاصول تابعی خواهد بود از عوامل فرهنگی - اجتماعی، اقتصادی - سیاسی و طبیعی - زیست محیطی منطقه‌ای که شهر در آن قرار دارد» (عزیزی، ۱۳۷۲ ص ۲۲۵).

در شهر تهران در دوره مورد نظر، فروش تراکم بر پایه درآمدی بوده و دیگر عوامل در آن نادیده گرفته شده است. از آنجا که در پیدایش مدیریت شهر تهران در دوره مورد بررسی افزون بر عوامل

عمومی اجازه داده شد که درآمدزا شوند و چون در برنامه، میزان مشخصی را تعیین نکرده بودند، پاره‌ای از دستگاههای مجری برای جذب درآمدهای بیشتر، بی‌کار کارشناسی، پیوسته بهای کالاها و خدمات خود را افزایش دادند و شهرداری تهران نیز با پیروی از این شیوه (یعنی درآمدزایی) فروش تراکم را آغاز کرد.

این راهبرد برنامه اول در مورد درآمدزایی در برنامه دوم نیز پی گرفته شد. در بخش عمران شهری برنامه دوم در چارچوب اهداف کیفی چنین آمده است:

«بالا بردن توان مدیریتی، برنامه‌ریزی، فنی و اجرایی شهرداریها و سوق دادن شهرداریها به سمت خودکفایی با ایجاد شوراهای اسلامی شهر در شهرهای کشور» (برنامه دوم، ۷-۴) و در بخش راهکارهای اساسی و سیاستها نیز این امر به این گونه مطرح شده است:

«ایجاد و تأمین منابع جدید درآمدی برای شهرداریها از طریق وصول عوارض قانونی و مالیاتهای محلی در محدوده هر شهر» (برنامه دوم، ۷-۴)

برنامه دوم نیز همانند برنامه اول روند درآمدزایی دستگاهها را ادامه داد و مناسبترین راه جذب درآمد در شهرداری، فروش تراکم تعیین شد که در پاره‌ای زمانها در مورد بلندمرتبه‌سازها به گونه چنانچه مستقیم اجرا می‌شد. از دید مارتین، مهمترین چالش مدیریت شهری در هزاره سوم بر هزینه‌ها استوار و کانون سیاست گذارها در سطح مدیریت محلی (شهری)، درآمدزایی خواهد بود. (مارتین، ۱۹۹۹ ص ۲۷).

بیشتر پژوهشگران و کارشناسان امور شهری بر این نکته تأکید می‌ورزند که حل مسایل شهری در کشورهای رو به رشد از راه تقویت سازمانهای محلی بویژه شهرداریها امکان پذیر است. یکی از محورهای اصلی در این ظرفیت‌سازها، استقلال شهرداریها از نظر منابع مالی و وابسته نبودن آنها به بودجه عمومی است.

رشد شهرنشینی و شهرگرایی و روند مهاجرتهای داخلی به شهرهای بزرگ در کشور،

### ● محیطهای شهری

نمایانگر نمادها و فضای نیروهای اجتماعی کلی تر است. ساختمانهای باشکوه و بزرگ در شهر، نماد قدرت و سلطه سرمایه در شهر شمرده می‌شود که در پرتو تکنولوژی، قدرت سرمایه را بیشتر نمودار می‌سازد. نظام مدیریتی که بر جامعه حاکم است میل نهایی رفتار مصرف کنندگان را تعیین می‌کند و سازمانهای دولتی (شهرداریها) با ساختن بناهای عمومی همچون خیابانها و ساختمانهای دولتی گوناگون، یکسره بر بسیاری از شیوه‌های زندگی ساکنان شهرها اثر می‌گذارند.

داخلی، عوامل خارجی نیز مورد نظر بوده است، تحلیل فرآیند مدیریت شهری در چارچوب شرایط داخلی و خارجی تبیین شدنی است. از این رو الگوی تحلیلی پژوهش به شکل نمودار زیر است:

باتوجه به الگوی تحلیلی پژوهش، نظام مدیریتی متمرکز و قدرت گرا در ایران که در ساختار سازمانهای دولتی دیده می شود، در شهرداری تهران نیز وجود دارد. این نظام پیرو شرایط بیرونی و درونی است. در چارچوب شرایط بیرونی، گفتمان الگوی توسعه برونزا مطرح است، یعنی الگوهایی که برای رسیدن به رشد و توسعه از سوی صاحب نظران خارجی مطرح می شود و بر اصلاح و دگرگونی از بالا به پایین تأکید دارد. در همین زمینه، مبانی حقوقی و قانونی آن نیز الگو برداری شده از همان کشورهاست. از سوی دیگر، با توجه به گسترده شدن زندگی شهری و پیچیدگی مسایل آن، قوانین کهنه نمی تواند بسازد دگرگونیهای لازم باشد. از همین رو بسیاری از مدیران اقتدارگرا با نادیده گرفتن دوزدن آنها تلاش دارند از هر راه ممکن، به اهداف خود دست یابند.

از نظر شرایط داخلی، گفتمان موانع اجتماعی، فرهنگی و سیاسی مطرح است، مانند مسائل قومی و نژادی، تقدیرگرایی، پایین بودن سطح آموزش و سواد، اعمال نفوذ مدیران ارشد بر دیدگاههای کارشناسی و پاره ای دیگر از عوامل که در جای خود قابل بحث است. زندگی مدنی در ایران هنوز در مراحل نوزایی و زیر تأثیر سلطه و ساختار سیاسی حاکم بر جامعه است و تادهای پیش، مدیران شهری با عناوین کلاتر، داروغه و... عهده دار اداره شهر بودند و از سوی مقامات بالای حکومت برگزیده می شدند. افزون بر آن، از آنجا که هنوز مدیریت واحد شهری در کشور شکل نگرفته است، در فرآیند تصمیم سازی و تصمیم گیری در شهر، سازمانهای گوناگون دخالت می کنند و بر مدیریت شهری اثر می گذارند.

با توجه به این موارد و به سبب ضعف نهادهای مدنی و رشد نیافتگی شوراهای شهری و نیز کمبود مشارکتهای سیاسی و اجتماعی، مدیریت شهری

قدرت گرا و متمرکز در شهرها و بویژه در تهران پدید آمده است و به همین سبب در پهنه های تصمیم گیری با کمبود مشارکت شهروندان روبه رو هستیم.

## بهره سخن:

مدیریت شهری تهران در سالهای ۱۳۷۶-۱۳۶۸ بازتاب يك دوره گذار تاریخی از انقلاب مشروطه تا انقلاب اسلامی و شرایط جنگ تحمیلی در کشور است. ناکارایی نظام اداری در ادوار گوناگون و نیز قوانین دست و پاگیر و ضرورت اصلاح و دگرگونی روند کارها در شهر و گونه ای نو سازی شهری که همراه با سیاستها و اهداف برنامه اول توسعه بود، شهرداران تهران را به راهی کشاند که برای اداره شهر از ابزارهایی بهره گیرند (فروش تراکم و عوارض تغییر کاربری) که پویایی لازم را برای مدیریت شهری چون کلان شهر تهران نداشت و این روند نه تنها نتوانست مسائل شهری را کاهش دهد، که درازمدت بر ابعاد آن نیز افزود. به همین سبب در این مقاله تلاش شد با توجه به اهداف پژوهش این وضع تبیین و شکافته شود و نیز با توجه به نظریه های مرتبط، فرضیه های تحقیق مطرح شد و از آنجا که چارچوب مورد بررسی، شهر تهران بود، با تدوین پرسشنامه هایی از میان کارشناسان مسائل شهری (استادان رشته شهرسازی در دانشگاههای تهران، کارشناسان مسائل شهری در گروه مهندسان مشاور و نیز کارشناسان شهرداری تهران که بر سرهم نمونه ای ۱۵۶ نفری بود) برگزیده شدند و مورد پرسش قرار گرفتند و بر پایه شاخصهایی که با مندرجات پرسشنامه اندازه گیری شده بود و نیز با بررسی اسناد و مدارک موجود، معیارهایی برای ارزیابی دوران مورد نظر به دست آمد، که به پاره ای از آنها اشاره می شود:

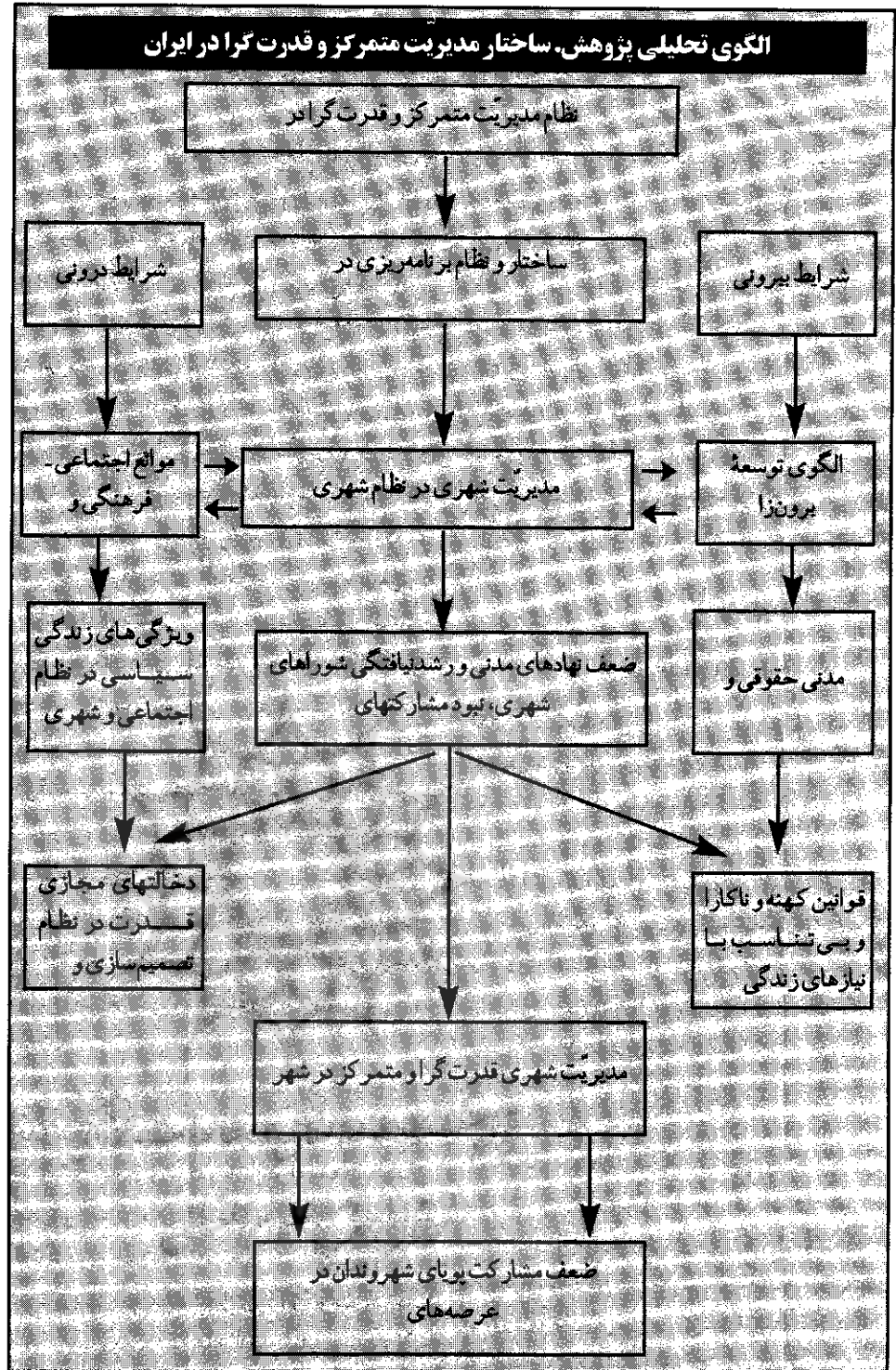
- مدیریت متمرکز: مدیریتی که در آن، تصمیمات کلان در حوزه مدیریتی از سوی بالاترین مقام دستگاه یا سازمان گرفته می شود.

- مدیریت اقتدارگرا و قدرت گرا: مدیریتی که در بسیاری از موارد با زیر پا گذاشتن قوانین یا دوزدن آنها روندی را به اجرا درمی آورد که به

● در جوامع شهری امروز، نهادهای مالی بزرگ همواره تلاش می کنند کاربرد زمین در نواحی گوناگون را افزایش دهند و این کار پیوسته بر بهای زمین اثر می گذارد. هر چه این فرآیند تشدید شود، سودآوری زمین و مسکن بیشتر می شود. سرمایه گذاران در این زمینه به آثار اجتماعی و کالبدی کارهای خود توجهی ندارند و به همین سبب ساختمانهای ارزشمند تاریخی و فرهنگی نیز در این فرآیند دستخوش دگرگونی بسیار و تخریب می شود.



الگوی تحلیلی پژوهش: ساختار مدیریت متمرکز و قدرت گرا در ایران



مأخذ: لطیفی- یافته‌های نظری رساله دکتری شهرسازی

- فروش بی ضابطه تراکم: سبب افزایش

ساخت و سازها در شهر و رشد سرمایه گذارها شده که افزایش بهای زمین و مسکن را در پی داشته است.

- دگرگون شدن بافت شهری: کارهای انجام

اهداف خود برسد.

- ضعف مشارکت (مشارکت محدود): در

سطوح مدیریتی و کارشناسی در فرآیند تصمیم سازی و تصمیم گیری، مشارکت کم و محدود است.

محدود است.



شده در شهر که با ساخت خیابانها و ساختمانهای تازه همراه بوده، سبب دگرگونی ساخت کالبدی شهر شده است.

شرایط جهانی در عرصه‌های اقتصادی به اقتصاد شهر نیز کشیده می‌شود؛ بویژه افزایش تراکمهای شهری به سبب تمرکز جمعیت و امکانات در شهر بر پیچیدگی موضوع می‌افزاید. مدیریت شهری طیفی گسترده از اقدامات و نیز مفاهیم عملکردی در شهر را در بر می‌گیرد و در سطحی گسترده می‌توان مدیریت شهری را در مورد حکومت‌های محلی به کار برد و در پاره‌ای شرایط در چارچوب وظایف شهرداریها به کار می‌رود. با توجه به مدیریت شهری در کشورهای گوناگون، به کار بردن آنها در چارچوب یک مفهوم، خلاف دوراندیشی است و به هدف نمی‌رسد. به سخنی دیگر، مدیریت شهری، مجموعه قوانین، روابط، روشها و شرایطی عرفی است که در سطح جامعه شهری از سوی سازمانهای محلی به کار گرفته می‌شود. مدیریت شهری در دوران مورد بررسی در شهر تهران با پیروی از سیاستهای کلان اقتصادی در نظام برنامه‌ریزی کشور که با راهبردهای خصوصی سازی و آزادسازی مطرح شده، شکل گرفته و هدف آن کوچک‌سازی بخش دولتی و درآمزیابی واحدهای دولتی و عمومی بوده است.

بیشترین تأکید برای کسب درآمد در این دوره در شهرداری تهران بر فروش تراکم و عوارض تغییر کاربری بوده و با این درآمدها کارهای عمرانی گسترده‌ای در شهر تهران انجام شده است که ناگزیر به جابه‌جایی جمعیت در مناطق گوناگون شهر انجامیده (مانند اجرای پروژه نواب، ساخت بزرگراهها و دیگر کارهای انجام شده در تهران) که در پژوهش انجام شده به تفصیل مورد بررسی قرار گرفته است.

به هر رو با روند دموکراتیزه شدن حکومت‌های محلی، سیاستهای شهری می‌تواند بر پایه شناختی درستتر از منابع مورد نیاز شهرداری و نیز ارزیابی دقیقتر فرآیندهای مشارکتی در اجرا تدوین شود. از آنجا که نرخ شهرنشینی در ایران پس از دهه ۴۰

خورشیدی و نیز پس از انقلاب رشد بیشتری داشته و هم چنین در سایه روند نظامهای اقتصاد متروپلی (مادر شهری) و سیاستهای تمرکزگرا، شهر تهران در گیر مسایل و مشکلات بیشتری شده است، به همین سبب و با توجه به بررسیهای انجام شده در این تحقیق، شناخت راه‌های تازه در آمدی برای شهر می‌تواند اهمیت یابد و در این زمینه تجربه‌های کشورهای گوناگون می‌تواند به نظام مدیریت شهری تهران کمک کند. بنابراین مدیریت واحد شهری برای شهرها بویژه در تهران می‌تواند بستر ساز شرایطی شود که مدیران شهری، هم از نظر تصمیم‌گیری برای اداره شهر و هم برای ایجاد درآمدهای مناسبتر و منطقی‌تری در پیش گیرند.

### پی‌نوشتها:

\* این مقاله بخشی از رساله دکتری نگارنده با عنوان «تحلیل مدیریت شهری تهران طی سالهای ۱۳۷۶-۱۳۶۸» است. هدف از این رساله، شناخت شرایط اثرگذار بر مدیریت شهری در شهر تهران در دوره مورد نظر است. از آنجا که این دوره مدیریت شهری در جامعه بازتابهای گوناگونی داشته و آثار زیادی بر کیفیت شهرسازی تهران برجای گذاشته، شناخت و شکل‌گیری این دوره مدیریتی برای کاوش در نظام تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی در شهر مؤثر خواهد بود و شاید بتوان از آن در جهت تدوین راهکارهای مناسب برای کاهش مسائل و مشکلات مدیریت شهری در کشور بهره گرفت.

۱. به سبب شرایط تاریخی، اجتماعی و سیاسی در ایران پیوسته دولت و عوامل آن نقش تعیین‌کننده‌ای در مدیریتهای گوناگون داشته‌اند، بویژه زمانی که مدیرداری قدرت و اقتدار بوده است. بررسیهای اجتماعی و فرهنگی در مورد جامعه ایرانی، این ویژگی (اقتدار و قدرت) را در گذر تاریخ نشان می‌دهد (کاتوزیان، ۱۳۶۷، آبراهامیان، ۱۳۸۲، اشرف، ۱۳۶۱).

۲. فرآیند تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی در شهرداری تهران در دوره مورد بررسی از سوی شهردار و مدیران ارشد شهرداری انجام می‌شده و مشارکت کارشناسان در آن، محدود و کم بوده است (نگاه کنید به دفاعیات شهردار و مدیران او در دادگاه).

۳. از آنجا که در دوره مورد بررسی ابزارهای شهرداری تهران

● با آغاز برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۷۲-۱۳۶۸) سیاستهای کلان اقتصادی در برنامه، با چرخشی ۱۸۰ درجه نسبت به دهسال نخست انقلاب، ابزارهای خصوصی‌سازی و آزادسازی اقتصادی را به کار گرفت (برنامه اول، ۱۳۶۷) تا هم میزان تصدیی‌گری دولت را کاهش دهد و هم شرایط رشد و توسعه اقتصادی را آسان سازد.

● با بررسی نقش دولتها در اقتصاد شهری در کشورهای گوناگون، درمی یابیم که در هیچ کشوری تعدیل ساختاری یا آزادسازی اقتصادی - گذشته از موافقت یا مخالفت اصولی با سیاستهای تعدیل - به این معنای نبوده است که دخالتهای مالی دولت در عرصه مدیریت شهری کم یا قطع شود.

- Sticklits, Joseph E. (2002). **Globalization and Its Discontents**. Cambridge, MIT Press.
- Castells, M. (1977) **The Urban Question: A Marxist Approach**, Cambridge, MIT Press.
- Dennis R.R. Judd & Todd Swanstrom Addison (2001) **Private Power and Public Policy** - Wesley.
- Gold Smith, Stephen and others (1999) **A how to Hand Book for Urban Innorator s**. Daley Man Hattan Institute.
- Logan & Moloteh (1987) **Urban Fortunes: (ed) The Political Economy of Place**. Berkeley: University of Chicago Press.
- Pahl, R, (1973) **Whose City?** 2nd Edition. London: Penguin.
- Park, R, (1952) **Human Communities**. New York, Free Press.
- Sellers, Jefferey M. (2001) **Urban Aegions and The Global Economy, Grerning From Below**, Cambridge University Press.
- Tung, Anthony M. (2001), **Preserving The Worlds Great Cities**. Three Rivers Press, New York.
- Wirth, L, (1964) **Rural - Urban Differences**, Codi, Lewis, Wirth on Cities & Social Life, Chicago: University of Chicago Press.
- برای درآمدزایی، فروش تراکم و عوارض تغییر کاربری بوده، صدها هزار متر مربع تراکم ساختمانی فروخته شده و هنگامی که شهرداری در اجرای طرحهای توسعه شهری توان پرداخت بدهیها را نداشته، تراکم سیار فروخته می شده و کسی که این گونه تراکم را در اختیار داشته می توانسته آن را بفروشد.
۴. پس از پایان جنگ ایران و عراق و با توجه به سیاستهای بانک جهانی و صندوق بین المللی پول که از دهه ۱۹۸۰ میلادی با گفتمان کوچک کردن دولت و رشد و توسعه بخش خصوصی مطرح شده بود، برنامه اول نیز بر این پایه تدوین و در آن بر درآمدزایی دستگاههای دولتی و عمومی تأکید بسیار شد. شهرداری تهران از نخستین سازمانهایی بود که از این روش پیروی کرد.
۵. درآمدهای مستمر با توجه به وظایف گسترده شهرداریها می تواند گستره وسیعی را در ابعاد گوناگون در بر گیرد، اما در ایران هنوز بسیاری از راههای درآمدی ناشناخته مانده است.
۶. درآمدهای نامستمر، درآمدهایی است که بنا به ضرورتهایی مطرح می شود و در کوتاه مدت پاسخگو است و پیوستگی ندارد. بنابراین فروش تراکم در بلندمدت نمی تواند پاسخگوی هزینه در آمد شهرداریها باشد.

## منابع انگلیسی:

- منابع فارسی:
- آمارنامه استان تهران، (۱۳۸۲)، سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان تهران.
- افروغ، عماد (۱۳۷۷) فضا و نابرابری اجتماعی، تهران، دانشگاه تربیت مدرس.
- برمن، مارشال (۱۳۸۲) تجربه مدیریت، ترجمه مراد قهرمانی، تهران، طرح نو.
- شهر (۱۳۸۱) فصلنامه فنی-اجتماعی، س ۳، ش ۲۲، تابستان ۱۳۸۱.
- مهندسین مشاور فرمانفرمائیان، طرح جامع تهران (۱۳۴۷).
- عزیزی، مهدی (۱۳۸۲) تراکم در شهرسازی، تهران، دانشگاه تهران.
- سازمان برنامه و بودجه، قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۶۸).
- گیدنز، آنتونی (۱۳۸۰) جامعه شناسی، ترجمه منوچهر صبوری، تهران، نشر نی.
- سازمان برنامه و بودجه، لایحه برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۷۳).
- نامه فرهنگ (۱۳۶۸) شماره ۴۷.
- Mclaughlin, Brian (1973). **Control and Urban Planning**, London: Faber and Faber.
- Werna, E (1995) **The Management of Urban Development, or The Development of Urban Management? Problems and Premises Cities**. Jol. 12.No 5.
- Burnham. J. (1991). **The Managerial Revolution**. New York, New York Press.
- Fainsteinis. & S. Campell (1997). **Readings in Urban Theory**. Blackwell.
- Arnesterin, S. "Ladder of Citizen Participation" **Journal of Planning**. (1969)
- Chanan, G (1997) **Active Citizenship and Community Involvement, Getting to the Roots**. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Rex, J & R. Moore, Race, (1987). **Community and Conflict**. Oxford, Oxford University Press.
- Newman, Peter and Thornley, Andy (2004). **Planning World Cities: Globalization and Politics**. London University, Palgrave Macmillan Press.