



## مدیریت شهری در ایران (محدودیت‌ها، چالش‌ها و راه کارها)\*

غلامرضا لطیفی\*\*

### چکیده

هدف از این تحقیق، شناخت عوامل تأثیرگذار بر فرآیند مدیریت شهری در طی سال‌های ۱۳۶۸-۷۶ در شهر تهران است.

این تحقیق به شیوه پیمایشی (survey) انجام شده و جامعه آماری آن کارشناسان شهرداری تهران و استادان دانشگاه و مشاوران شهرسازی است که با استفاده از روش‌های رایج نمونه‌گیری حجم نمونه برآورد گردید و نهایتاً به ۱۵۶ نفر رسید، نظریه‌های مختلفی در این پژوهش مورد

---

\*\* این مقاله برگرفته از رساله دکتری شهرسازی نگارنده با عنوان «تحلیل مدیریت شهری تهران طی سال‌های ۱۳۶۸-۷۶» است که به راهنمایی جناب آقای دکتر قریب در گروه شهرسازی دانشکده هنرهای زیبا دانشگاه تهران به انجام رسیده است.

E mail: Rlatifi2002@yahoo.com

\*\* عضو هیئت علمی دانشکده علوم اجتماعی

- استفاده قرار گرفتند که سه طیف را دربرمی‌گیرند و به طور خلاصه عبارتند از:
- ۱- نظریه پردازان مکتب جامعه‌شناسی شهری شیکاگو (پارک - مکنزی و برگس)،
  - ۲- نظریه مدیریت علمی تیلور و فایول، ماکس وبر (نظریه دیوان‌سالاری)،
  - ۳- نظریه حاکمیت شهری مک‌لارین - نظریه‌های مرتبط با شهرنشینی، شهرگرایی و رشد و توسعه شهری

این تحقیق از رساله دکتری نگارنده با عنوان «تحلیل مدیریت شهری تهران طی سال‌های ۷۶-۱۳۶۸» استخراج شده و هدف آن، تحلیل مدیریت شهری تهران براساس بررسی سیاست‌های کمی و کیفی آن در سال‌های ۶۸-۱۳۷۶ بوده است (مقطعی که آقای غلامحسین کرباسچی شهردار تهران بودند).

**واژه‌های کلیدی:** مدیریت شهری، شهرداری، شهر، حاکمیت، حکومت

## ۱- مقدمه

### ۱-۱- طرح مسئله و اهمیت تحقیق

در دوره‌ای که موضوع بررسی این رساله قرار گرفته است، حدود دو سال بود که جنگ پایان یافته، و برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران بر پایه مدل اقتصاد آزاد و براساس راهبردهای خصوصی‌سازی و آزادسازی اقتصادی تدوین شده بود. در این برنامه تأکید فراوانی به کوچک کردن بخش دولتی و کاستن هزینه‌های دولتی شده و سیاست برنامه به دنبال این بود که بخش‌های دولتی و عمومی بتوانند با استفاده از شیوه‌های مناسب به ایجاد درآمد بپردازند و از بار هزینه‌های بخش دولتی کم نمایند. از این رو شهرداری تهران در سال ۱۳۶۸ با تغییر مدیریت و با اتخاذ شیوه‌های جدید کسب درآمد (فروش تراکم و عوارض تغییر کاربری) منابع درآمدی خود را افزایش داد، شهر تهران به عنوان بزرگ‌ترین کلان‌شهر کشور و نیز پایتختی که بیش‌ترین تمرکز تصمیم‌گیری‌ها و سرمایه‌گذاری‌ها را در خود

جای داده است، به غلط یا درست، الگوی نظام شهری کشور است و تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری‌های در آن بر کل شهرهای کشور تأثیر می‌گذارد. از آنجایی که در تفکر برنامه‌ریزی، به ویژه در سطح کلان، برای تصمیم‌گیری‌های بزرگ نیازمند بررسی‌های همه‌جانبه و تحقیق و پژوهش هستیم تا بر اثر نتایج پژوهش‌های انجام شده شروع به تصمیم‌گیری نماییم، به همین سبب پژوهش‌های اساسی و بنیادی ضرورت اصلی در فرآیند تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی هستند. در این پژوهش، عوامل اثرگذار بر شکل‌گیری این شیوه مدیریت شهری و نیز شرایط رسیدن به یک نظام مدیریت شهری مطلوب مورد بررسی و تحقیق قرار گرفته‌اند.

## ۱-۲- هدف تحقیق

هدف این تحقیق، شناخت عوامل تأثیرگذار بر شکل‌گیری چنین شرایطی برای مدیریت شهری در کشور است و همچنین تأثیرات مستقیم و غیرمستقیمی که چنین شیوه مدیریت شهری بر نظام شهری کشور به جای گذاشته است و نهایتاً تحلیل مدیریت شهری در دوره مورد نظر است.

## ۲- مروری بر تحقیقات پیشین

مدنی‌پور در کتاب **ظهور کلان شهر تهران**، مدیریت شهری را به چهار دوره تقسیم نموده است.

۱) دوره اداره امور شهر، قبل از انقلاب مشروطیت، ۲) مدیریت تهران، بین دو انقلاب (۱۲۸۵-۱۳۵۷)، ۳) مدیریت تهران بعد از انقلاب اسلامی، و ۴) مدیریت شهری در دهه هفتاد شمسی.

وی سال ۱۳۶۹ را برای شهرداری تهران یک نقطه عطف به شمار می‌آورد و آن را سال «اصلاحات لیبرال» می‌نامد و در توصیفی کوتاه و ساده از این دوره با دیدی مثبت یاد می‌کند

(مدنی پور، ۱۳۸۱).

سعیدنیا در کتاب *سبز شهرداری* جلد یازدهم با عنوان «مدیریت شهری» به توصیف مدیریت شهری در ایران می‌پردازد و مدیریت شهر را این چنین تعریف می‌کند: «اگر شهر، همچون سازمانی در نظر گرفته شود، لازم است که در رأس آن عنصری برای برنامه‌ریزی آینده و اداره امور کنونی قرار گیرد؛ این عنصر را می‌توان مدیریت شهر نامید» (سعیدنیا، ۱۳۷۹).

برک پو در رساله دکتری خود با عنوان «گذار از حکومت شهری به حاکمیت شهری در ایران» چنین عنوان می‌کند: «حکومت شهری، مجموعه سازمان‌های مسئول اداره شهر را دربرمی‌گیرد و متکی بر نهادهای رسمی است. اما حاکمیت شهری، فرآیندی است که براساس کنش متقابل میان سازمان‌ها و نهادهای رسمی کنترل و هدایت توسعه شهر از یک طرف، و سازمان‌های غیردولتی جامعه مدنی یا عرصه عمومی از طرف دیگر شکل می‌گیرد» (برک پو، ۱۳۸۱). وی تأکید می‌کند که نظام تصمیم‌گیری و اداره امور شهری در ایران تاکنون اقتدارگرا و آمرانه بوده و هنوز به فرآیند مردم‌سالار و مشارکتی تبدیل نشده است.

کامروا نیز در رساله دکتری خود با عنوان «شهرسازی معاصر» به توصیف و شکل‌دهی شهرداری‌ها در کشور پرداخته و عوامل اثرگذار در نظام شهرداری‌ها را بررسی کرده است. (کامروا، ۱۳۷۸).

### ۳- چارچوب نظری تحقیق

مدیریت شهری در ظاهر به نظر می‌آید که از شعبه‌های تخصصی مدیریت است، ولی بیش‌تر مفهوم شهری دارد و در جایگاه‌های مختلفی قابل تبیین است. در این تحقیق سه طیف گسترده از نظریه‌های مرتبط مورد استفاده قرار گرفتند که عبارتند از:

الف - نظریه‌های مرتبط با شهر و شهرنشینی،

ب - نظریه‌های مرتبط با مدیریت شهری، و

ج - نظریه‌های مرتبط با مدیریت.

موضوعاتی که در مدیریت شهری مورد توجه قرار می‌گیرند، گستردگی فراوانی دارند و یکی از آن‌ها عوامل تأثیرگذار بر قدرت اجرایی یک شهردار است، یا به تعبیر دیگر، شهردار از چه منبع یا منابعی قدرت خود را کسب می‌نماید و به مشروعیت می‌رسد. یکی از نظریه‌های مهم در مورد آن چه در شهر رخ می‌دهد، نظریهٔ رکس و مور است که در اواخر دههٔ ۶۰ شکل گرفت. «در کل، شیوهٔ دسترسی به منابع کمیاب و مطلوب از یک سو و ستیز بین گروه‌ها برای دستیابی به این منابع، محورهای جهت‌گیری اساسی نظریات وی را می‌رساند.» و نیز نظریهٔ پال: «از دیدگاه پال، شهر یک نظام اجتماعی به لحاظ مکانی منفصل است؛ البته این بدان معنا نیست که شهر را می‌توان مستقل از جامعهٔ گسترده‌تری که شهر جزئی از آن است، مطالعه کرد. شهر را باید به مثابهٔ یک قلمرو دید که فهم ما از آن کمک می‌گیرد تا جامعه‌ای که آن را به وجود آورده است بهتر بشناسیم» (افروخ، ۱۳۷۷: ۱۲۵).

بنابراین، منطق توزیع فضایی متأثر از منطق و الگوی اجتماعی توزیع است. در نظام شهری، دروازه‌بانانی هستند که تصمیم آن‌ها میزان دستیابی بخش‌های متفاوت جمعیت را به انواع گوناگون منابع شهری تعیین می‌کند و به منظور تبیین الگوهای توزیع، وظیفهٔ جامعه‌شناسی شهری، مطالعهٔ اهداف و ارزش‌های این دروازه‌بانان یا مدیران شهری است (همان منبع، ۱۲۵). شهرداران، به تعبیر پال، نگهبانان شهر یا به نوعی، دروازه‌بانان شهری‌اند که عملکرد آنان صرفاً در حوزهٔ فردی معنا نمی‌یابد، بلکه در قالب سیستمی که در آن به نقش می‌پردازند می‌تواند معنا یابد. یعنی با توجه به بستری که در آن فعالیت می‌کنند شکل می‌گیرد. به تعبیر پال، دو دسته محدودیت وجود دارد: محدودیت‌های فضایی و محدودیت‌های اجتماعی که عمدتاً معرف توزیع قدرت در جامعه است. حاصل این دو محدودیت نیز شکل‌گیری یک نظام اجتماعی - اکولوژیک یا نظام اجتماعی - فضایی است. بخش‌هایی از جمعیت که از دسترسی به منابع و تسهیلات شهری محدود می‌شوند، متغیر وابسته و مدیران

نظام که دست‌یابی را در کنترل خود دارند، متغیر مستقل هستند. مدیران نظام شهری به طور مستقل در تخصیص منابع کمیاب و توزیع امکانات شهری نقش عمده‌ای دارند. طبق این نظریه، در بین توزیع نابرابر فرصت‌های زندگی لازم است بر علل خودمختاری در تصمیم‌گیری‌ها نسبت به کنترل منابع و امکانات قابل دسترسی شهری تأکید شود (همان منبع، ۱۲۶).

در این تحقیق نیز فرض بر این است که مدیریت شهری در دوره مورد بررسی به طور مستقل در تصمیم‌گیری برای اداره شهر نقش داشته یا تحت تأثیر عوامل دیگری نیز بوده است. با توجه به نظریات فوق درمی‌یابیم که مدیریت شهری موضوعی است که در حیطه برنامه‌ریزی شهری است. در ادامه، با استفاده از نظریات مورد استفاده، فرضیات ذیل مطرح می‌گردد.

#### ۴- فرضیات تحقیق

به نظر می‌رسد که:

- بین ساختار مدیریت شهری و مراحل تصمیم‌گیری در شهر رابطه معنادار وجود دارد.
- بین تصمیم‌گیری‌های شهرداری تهران و قدرت (اقتدار) شهردار رابطه معنادار وجود دارد.
- بین فروش تراکم و افزایش قیمت زمین و مسکن رابطه معنادار وجود دارد.
- بین سیاست‌های خصوصی‌سازی و آزادسازی و درآمدزایی شهرداری رابطه برقرار است.
- بین عملکرد شهرداری تهران قبل از کرباسچی و در زمان وی و بعد از آن تفاوت معنی‌داری وجود دارد.

از پنج فرضیه ارائه‌شده در رساله، فرضیه اول که مبتنی بر نظریه‌های مدیریت علمی فردریک تیلور و نیز اصول چهارده‌گانه هانری فایول و نظریه‌های عمومی دیوان‌سالاری (بوروکراسی) ماکس وبر هستند، به تأیید نرسید و رد شد (تقویت نشد).

فرضیه دوم پژوهش که مبتنی بر نظریه اقتدارگرایی ماکس وبر و نیز نظریه مشارکتی آرنتساین و جی چن بود، به تأیید رسید (تقویت شد).

فرضیه سوم مبتنی بر نظریه‌های مایر و مانویل کاستلز و نیز ادل و رکس و مور پال و چند نظریه پرداز دیگر بود، که به تأیید رسید (تقویت شد).

فرضیه چهارم مبتنی است بر نظریه‌های اقتصاد آزاد از آدام اسمیت گرفته تا نظریه پردازان جدید نظام اقتصاد سرمایه‌داری که به تأیید رسید (تقویت شد).

فرضیه پنجم مبتنی است بر نظریه مدیریتی استونر و نیز تایلور و سایر صاحب‌نظران مرتبط که این نیز به تأیید رسید (تقویت شد).

## ۵- تعریف مفاهیم

متغیر وابسته

مدیریت شهری:

پال از مدیران شهری به عنوان دروازه‌بانان اجتماعی نام می‌برد. «در نظریه مدیریت شهری در کیفیت دست‌یابی به مسکن شهری، عملکرد زمین‌خواران، بسازبفروش‌ها، کارشناسان دولتی، دلال‌ها، برنامه‌ریزان شهری و معماران تحلیل می‌شود» (افروغ، ۱۳۷۷: ۱۲۶). در این تحقیق، منظور از مدیریت شهری، فرآیند تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی توسط شهرداری تهران در مقطع مورد بررسی است.

متغیرهای مستقل

- برنامه توسعه اقتصادی و اجتماعی:

منظور، راهبردهایی است که از ابتدای برنامه اول در کشور به کار گرفته شده، مانند خصوصی‌سازی، آزادسازی و مقررات‌زدایی.

- میزان فروش تراکم اضافه‌بنا و عوارض تغییر کاربری:

عواملی هستند که شهرداری تهران برای درآمدزایی شهرداری از سازوکار فروش آن‌ها برای تأمین درآمد استفاده نمود.

- قوانین و مقررات شهرداری:

مجموعه قوانینی که در نظام مدیریت شهری، اختیاراتی به شهردار می‌دهد.

- اقتدار شهردار:

ویژگی‌های فردی شهردار در قالب میزان تصمیم‌گیری در شهر و اثربخشی آن است.

- میزان دست‌یابی به اهداف:

چه میزان از اهدافی که شهردار در ابتدای فعالیت‌های شهرداری ارائه نمود، عملی گردیده است.

- شرایط حاکم بر جامعه از نظر میزان موفقیت شهردار:

این که اقداماتی را که شهردار تهران انجام می‌دهد، تا چه میزانی با مقبولیت عامه مردم روبه‌رو می‌شد و مردم از آن حمایت می‌کردند.

- رفتار اجتماعی مردم در قبال تصمیمات شهروندان:

مجموعه تمام رفتارهایی که مردم در قبال سازوکار تصمیم‌گیری و اهداف شهرداری از خود نشان می‌دادند.

## ۶- روش تحقیق

داشتن روش برای رسیدن به هدف یکی از ضروریات هر تحقیق علمی است، به‌ویژه اگر از روش‌های مناسبی استفاده شود. در این تحقیق، روش اصلی تحقیق، پیمایشی است. «در این روش محقق با گروه تحقیق، یک رویکرد قیاسی را دنبال می‌نمایند. در ابتدا با یک مسئله نظری یا تحقیق کاربردی آغاز می‌نماید و با اندازه‌گیری تجربی و تحلیل داده‌ها خاتمه می‌یابد. در این



روش، محقق با تعداد زیادی از پاسخگویان سروکار دارد که به پرسش‌های مشابهی پاسخ می‌دهند و متغیرهای مختلفی اندازه‌گیری می‌شوند، فرضیه‌های متنوعی اندازه‌گیری می‌شود و از میان آن‌ها تفسیر خاصی در مورد ویژگی‌ها و رفتارها بیرون کشیده می‌شود» (Neuman, 1991: 214-215).

علاوه بر روش پیمایشی، از روش مطالعات اسنادی و روش ارزیابی نیز استفاده شده است.

### جامعه آماری و واحد آماری

در این تحقیق، جامعه آماری کارشناسان مسائل شهری در شهر تهران است که در دوره مورد بررسی، مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است؛ یعنی، فعالیت‌های شهرسازانه که توسط شهرداری در شهر تهران به انجام رسیده است. واحد آماری نیز کارشناسان شهری هستند.

### نمونه آماری و برآورد حجم نمونه

از طریق فرمول برآورد حجم نمونه کوکران به دست آمده است، به این صورت که در این تحقیق، از جمعیت ۱۵۱۲ نفری کارشناسان شهری که شاغل در شهرداری و مهندسان مشاور تهران و نیز استادان دانشگاه در رشته شهرسازی شهر تهران بودند، با فاصله اطمینان ۱۶ درصد، برآورد حجم نمونه انجام شد. همان‌طور که مشخص است، نصف فاصله اطمینان ۸ صدم است و ضریب اطمینان نیز برابر ۹۵ درصد در نظر گرفته شد. در این صورت  $t$  مساوی ۱/۹۶ می‌شود. علاوه بر آن پیش برآورد  $p$  را هم باید در دست داشته باشیم. می‌دانیم که بزرگ‌ترین نمونه لازم برای جواب دادن به پرسش مزبور وقتی به دست می‌آید که  $p$  مساوی ۰/۵ باشد. زیرا وقتی  $p$  مساوی ۰/۵ است، اشتباه استاندارد  $P$  بزرگ‌ترین مقدار را به خود می‌گیرد. بنابراین حجم نمونه ۱۵۶ نفر برآورد گردید.

روش گردآوری داده‌ها:

در این تحقیق از روش کمی برای جمع‌آوری اطلاعات و از تکنیک پرسش‌نامه و مصاحبه نیز استفاده شده است.

### روش‌های آماری تجزیه و تحلیل داده‌ها

در این تحقیق از نرم‌افزار SPSS استفاده شده است، بدین صورت که داده‌های جمع‌آوری شده پس از کدگذاری وارد رایانه می‌شود تا کار استخراج داده‌ها انجام گیرد. از دو دسته آمار توصیفی و استنباطی جهت تجزیه و تحلیل اطلاعات استفاده شده است. بدین صورت که آمار توصیفی که شامل فراوانی‌ها بوده و آمار استنباطی، رگرسیون ساده و چندمتغیره مورد استفاده قرار گرفته است.

### اعتبار و پایایی تحقیق

برای تعیین پایایی (reliability) پرسشنامه تحقیق در مورد ده درصد از کارشناسان شهرداری تهران و استادان دانشگاه به عنوان پیش‌آزمون پر و تکمیل گردید و پس از استخراج داده‌ها از آزمون اولیه، ضریب آلفا کرونباخ به وسیله نرم‌افزار SPSS محاسبه گردید و چون ضریب به دست آمده بالای ۸۰ صدم بود، بدین وسیله میزان اعتبار قابل قبول پرسشنامه تأیید گردید.

در این تحقیق برای تعیین اعتبار (validity) چند نسخه از پرسشنامه در اختیار کارشناسان و استادان مختلف قرار گرفت و از آن‌ها خواسته شد که پس از اعمال نظرات و اصلاحات، آن‌ها را برگردانند و نیز با مشورت استاد راهنما و استادان مشاور، نهایی گردید و سپس پرسشنامه برای سنجش اعتبار آماده شد.

یافته‌ها

تجزیه و تحلیل یافته‌ها به دو صورت توصیفی و استنباطی انجام گرفته است. در ادامه این نتایج آورده می‌شود:

جدول شماره ۱- توزیع پاسخگویان برحسب کاستی‌های مدیریت شهری در تهران

کاستی‌های شهری	تعداد	درصد	درصد تجمعی
ضعف مدیریت و کارشناسی	۱۱۱	۷۱/۲	۷۱/۲
عدم توجه به مسائل اساسی	۳۷	۲۳/۷	۹۴/۹
مسائل زیست محیطی	۷	۴/۵	۹۹/۴
جمع	۱۵۶	۱۰۰	۱۰۰

البته کاستی‌های مدیریت شهری از طیف گسترده‌ای برخوردار است. با توجه به هدف تحقیق در این پژوهش «ضعف مدیریت و کارشناسی» مقوله مهمی در نظر گرفته شد که نزدیک به ۷۱/۲ درصد پاسخگویان در مورد کاستی‌های مدیریت شهری در تهران اظهار داشته‌اند که ضعف مدیریت و کارشناسی است و حدود ۲۴ درصد پاسخگویان اظهار داشته‌اند که عدم توجه به مسائل اساسی جزء کاستی‌هاست و نیز ۴/۵ درصد پاسخگویان مسائل زیست محیطی را بیان داشته‌اند و کم‌تر از یک درصد به مسائل زیبایی‌شناسی توجه نموده‌اند. جهت بررسی فرضیه‌های پژوهش از ضریب همبستگی و آزمون‌های آماری استفاده شده است.

جدول شماره ۲- توزیع پاسخگویان نسبت به عملکرد شهرداری تهران در سه دوره مختلف

موارد		دوره‌ها			قبل از کرباسچی			دوره کرباسچی			بعد از کرباسچی	
		فراوانی	درصد	درصد	فراوانی	درصد	درصد	فراوانی	درصد	درصد	تجمعی	
خیلی خوب	۱	۰/۶	۰/۶	۳۳	۲۱/۲	۲۱/۲	۴	۲/۶	۲/۶			
خوب	۱۵	۹/۶	۱۰/۳	۶۶	۴۲/۳	۶۳/۵	۳۲	۲۰/۵	۲۳/۱			
متوسط	۶۵	۴۱/۷	۵۱/۹	۴۹	۳۱/۴	۹۴/۹	۷۴	۴۷/۴	۷۰/۵			
ضعیف	۶۱	۳۹/۱	۹۱/۰	۷	۴/۵	۹۹/۴	۴۱	۲۶/۳	۹۶/۸			
خیلی ضعیف	۱۴	۹/۰۰	۱۰۰	۱	۰/۶	۱۰۰	۵	۳/۲	۱۰۰			
جمع	۱۵۶	۱۰۰	۱۰۰	۱۵۶	۱۰۰	۱۰۰	۱۵۶	۱۰۰	۱۰۰			

با توجه به داده‌های جدول شماره ۲، ۶۳/۵ درصد پاسخگویان عملکرد شهرداری در دوره مورد نظر را خوب و خیلی خوب ارزیابی کرده‌اند و تنها یک مورد از پاسخگویان آن را ضعیف بیان کرده است. در صورتی که در دوره قبل از آن ۱۰/۳ درصد از پاسخگویان عملکرد مدیریت شهری قبل از دوره مورد نظر را خوب و خیلی خوب توصیف نموده‌اند و در دوران بعد از دوره مورد نظر نزدیک به ۲۳/۱ درصد از پاسخگویان آن را خوب و خیلی خوب توصیف نموده‌اند. در مجموع، در دوره مورد نظر با توجه به فراوانی پاسخگویان نزدیک به ۹۵ درصد پاسخگویان دوره مورد نظر را متوسط رو به بالا توصیف نموده‌اند. بنابراین می‌توان چنین نتیجه گرفت که اکثریت پاسخگویان از عملکرد شهرداران تهران در دوره مورد نظر اظهار رضایت داشته‌اند. در حالی که در دوره قبل نزدیک به چهل درصد، عملکرد مدیریت شهری را ضعیف و خیلی ضعیف توصیف کرده‌اند و حدود ۳۰ درصد دوره بعد از دوره مورد نظر را ضعیف و خیلی ضعیف دانسته‌اند. ملاک‌های ارزیابی در دوره مورد بررسی عبارت است از عملکرد شهرداری که

عمدتاً در قالب فعالیت‌های شهری بیان شده و در سؤالات پرسشنامه منعکس شده است و نیز بحث مشارکت، در مجموع، در آزمون فرضیات تحقیق به اثبات رسیده است.

- در مورد فرضیه اول یعنی ارتباط معنادار بین ساختار مدیریت شهری و مراحل تصمیم‌گیری چون آماره  $x^2$  محاسبه شده کوچک‌تر از  $x^2$  جدول با درجه آزادی ۴ و در سطح اطمینان ۹۵ درصد است، لذا H رد نمی‌شود و نتیجه می‌گیریم که بین ساختار مدیریت شهری و مراحل تصمیم‌گیری رابطه معنی‌دار وجود ندارد. در نتیجه فرضیه شماره یک تحقیق به اثبات نمی‌رسد و رد می‌شود.

- در مورد فرضیه دوم یعنی ارتباط معنی‌دار بین سطوح تصمیمات متخذه در شهرداری تهران و قدرت (اقتدار) شهردار چون آماره محاسبه شده  $t$  با درجه آزادی ۱۵۵ در سطح اطمینان ۹۵ درصد بزرگ‌تر از آماره  $t$  جدول است، بنابراین فرض H رد می‌شود و نتیجه می‌گیریم که بین تصمیم‌گیری‌های شهرداری تهران و قدرت شهردار تهران رابطه معنی‌داری وجود دارد. این فرضیه براساس نظریه پال که معتقد بود شهرداران دروازه‌بانان اجتماعی‌اند، و نیز نظریه اقتدار در نزد ماکس وبر استوار است.

- در مورد فرضیه چهارم یعنی ارتباط معنی‌دار بین سیاست‌های اقتصادی در کشور در نظام برنامه ریزی با اجرای سیاست‌های فروش درآمدزایی در شهرداری، چون آماره  $x^2$  محاسبه شده بزرگ‌تر از  $x^2$  جدول در سطح اطمینان ۹۵ درصد است، بنابراین فرض H رد می‌شود و نتیجه می‌گیریم که بین سیاست‌های اقتصادی در برنامه‌ریزی کشور (خصوصی سازی و آزادسازی) و درآمدزایی شهرداری رابطه معنی‌داری وجود دارد.

- در مورد فرضیه پنجم یعنی مقایسه عملکرد شهردار وقت با شهرداری قبلی و بعدی تهران، رابطه معنی‌داری وجود دارد، طبق آماره آزمون فریدمن بین ارزیابی عملکرد شهرداری‌ها تفاوت معنی‌داری وجود دارد، چراکه آماره  $x^2$  محاسبه شده در سطح اطمینان ۹۵ درصد و با درجه آزادی ۳ بزرگ‌تر از  $x^2$  است. بنابراین فرض H مبنی بر نبودن تفاوت در ارزیابی عملکرد

شهرداری‌ها رد می‌شود.

نتایج تفصیلی در رساله به طور کامل آمده است. با توجه به این‌که مدیریت شهری و سیاست شهری به طور خاصی ماهیتی سیاسی دارد و به تدریج با رشد نهادهای مدنی در شهر از بعد سیاسی آن کم خواهد شد و علاوه بر آن بحث دیگر خواست عمومی (public interest) است که هم اثرگذار است و هم تأثیرپذیر، بنابراین در نگرش جدید مدیریت شهری با در نظر گرفتن خواست عمومی و تلاش برای یاد گرفتن از انرژی خلاقیت، دموکراسی و تداومی که در اکثریت فرآیندهای شهری وجود دارد، ایجاب می‌نماید که توجه به مدیریت شهری به روش قدیم که عمدتاً براساس خواست اقلیت قدرتمند بود، به سوی شیوه جدید که شیوه‌ای مردم‌مدار و مردم‌نگر است حرکت نماید. امروزه طرح‌های کلان و جامع در جهان زیر سؤال است و برای شهرهایی چون تهران دیگر نمی‌توان با چنین روش‌هایی برنامه‌ریزی نمود. به عنوان مثال، مقررات منطقه‌بندی در بسیاری از مناطق باعث فلج شدن فعالیت‌های اقتصادی است. اداره شهری چون تهران در قالب بخش‌های تخصصی و کارا و هماهنگ و به‌روز قابل تصور است.

در نشست نایروبی تأکید زیادی بر مشارکت افراد جامعه برای حل مسائل شهری و کاهش مشکلات ارائه شده و بحث توانمندسازی مدیریت شهری از این مقوله قابل تسری است؛ یعنی از سویی، آموزش کارکنان شهرداری و از سوی دیگر، آموزش شهروندان، پویایی سیستم مدیریت شهری را در پی خواهد داشت که نقش تعاملی در اداره شهرها دارد.

### فرآیند مدیریت شهری در دوره مورد بررسی

فرآیند مدیریت شهری در دوره مورد بررسی با توجه به ساختار اقتصادی و سیاسی کشور از یک سو و مشکلات شهری از دیگر سو از اهمیت زیادی برخوردار است. قانون برنامه اول توسعه در بخش عمران شهری اهداف کیفی را به صورت ذیل دسته‌بندی نموده است:

- ایجاد تعادل در توزیع جمعیت کشور،
- تمرکززدایی از تهران و جلوگیری از رشد شهرهای بزرگ،
- تأمین توسعه موزون و متناسب مراکز جمعیتی با اولویت در بازسازی و نوسازی مناطق خسارت دیده از جنگ،
- بهبود اداره امور شهرها و بالابردن توان فنی و مالی و اجرایی شهرداری‌ها و سوق دادن آن‌ها به سمت خودکفایی نسبی (قانون برنامه اول، ۷-۱۴).
- و در بحث سیاست‌های کلی چنین آمده است:
- تأمین قسمتی از منابع مالی شهرداری‌ها از طریق وصول عوارض قانونی مناسب با نوع انتفاع از زمین و املاک.
- و در بحث سیاست‌های اجرایی:
- تقویت مدیریت شهرداری‌ها به منظور نیل به خودکفایی (همان منبع، ۱۳-۱۴).
- قانون برنامه اول تأکید بر راه‌های افزایش درآمد برای شهرداری‌ها دارد و از آن‌جا که راهبرد توسعه کشور در سطح کلان سیاست‌های آزادسازی و خصوصی‌سازی اقتصاد تعیین شده است و هدف تمام دستگاه‌ها کاهش تصدی‌گری بخش دولتی و تقویت‌ساز و کارهای نهادی خصوصی و تأمین هزینه‌ها در خارج از چارچوب‌های بودجه دولتی است، شهرداری تهران در اقدامی متهورانه شروع به فروش تراکم‌های اضافی برای تأمین هزینه‌های شهری می‌کند.
- «تراکم را می‌توان به عنوان یک سیستم اندازه‌گیری تعریف کرد» (عزیزی، ۱۳۸۲: ۲۱). در شهرسازی تراکم به طور مشخص بر دو نوع است:
- الف: تراکم نسبی، که عبارتست از نسبت جمعیت به سطح؛
- ب: تراکم ساختمانی، که عبارتست از نسبت فضای ساخته شده به زمین یا نسبت اعیان به عرصه.
- به عنوان مثال، در یک زمین به مساحت ۴۰۰ متر مربع با تراکم مجاز ۱۸۰٪، یعنی ۷۲۰ متر

بنا در حداکثر سه طبقه با مساحت ۲۴۰ مترمربع در هر طبقه احداث خواهد شد. در طرح‌های جامع، مطالعات کاربری زمین بر اساس معیارهای مختلف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، جغرافیایی، کالبدی و سایر صورت می‌گیرد و برای مناطق مختلف با توجه به سیاست‌گذاری‌ها و هدف‌گذاری‌ها میزان تراکم مجاز را به صورت‌های مختلف برای شهر معین می‌کنند و بعد از تصویب طرح، جهت اجرا به شهرداری‌ها ابلاغ می‌گردد و شهرداری‌ها طبق قانون، ضابطین اجرایی آن هستند. تغییر میزان تراکم صرفاً به عهده شورای عالی معماری و شهرسازی است و طبق قانون، هیچ نهاد دیگری حق تغییر آن را ندارد. بر اساس قانون تغییر نام وزارت آبادانی مسکن و وزارت مسکن و شهرسازی مصوب اسفند ماه ۱۳۵۳ تعاریف شهر و طرح‌های شهری دقیقاً معین گردیده است.

«تراکم نواحی مختلف شهر تهران را طرح جامع اول تهران تعیین کرد. در این طرح، برای برخی صفحات کوهپایه‌ای تراکم‌های بالای ۴۰۰ درصد برای آپارتمان سازی (مثال: آتی‌ساز) پیش‌بینی شده بود، ولی باز در برخی محورهای تجارتي، تراکم ساختمانی تا ۳۳۰ درصد بالا می‌رفت (مثال: محور خیابان سه‌رودی) و در مناطق مرکزی و بازار نیز تراکم مختلطی برای کاربری‌های مختلط مسکونی، اداری، تجارتي تا ۶۰۰ درصد پیش‌بینی شده بود که حجم ساختمانی قابل ملاحظه‌ای را برای شهر می‌دید، بی‌آنکه تراکم مسکونی آن مناطق را از حد متوسط و منطقی بالاتر برده باشد. نیز بلندمرتبه‌سازی در ۳۰ درصد سطح زمین شهری مجاز شمرده بود (طرح جامع تهران، ۱۳۴۷).

با پیروزی انقلاب اسلامی، بدون ملاحظات قانونی و کارشناسی برای پاس‌خگویی به نیازهای جمعیتی که رو به افزایش بود، در تمام شهر فقط احداث دو طبقه ساختمان روی پیلوت یا زیرزمین مجاز شد و تا پایان جنگ (۱۳۶۷) روال بر همین اساس بود. در سال ۱۳۶۸ با شروع برنامه‌ریزی‌های توسعه در کشور و نیاز و آفری که به اجرای طرح‌های عمرانی وجود داشت و تأمین هزینه‌های آن، دولت به دستگاه‌های اجرایی بر اساس قانون برنامه اول، اجازه



تأمین بخشی از درآمدهای خود را داد.

شهرداری تهران نیز بر این اساس شروع به فروش تراکم نمود و وزارت مسکن و شهرسازی برای آن که این روال به صورت رویه در نیاید، در سال ۱۳۷۰ طرح سامان‌دهی تهران را تحت عنوان «طرح جامع جدید» به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری رساند که شهرداری تهران این طرح را قبول نکرد.

«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. بالاگرفتن مجادلات شهرداری و وزارت مسکن و شکایات برخی 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 ۷ طبقه به حراج گذاشته شد. وزیر مسکن در عین حال همه شکایات وزارت مسکن را از شهرداری تهران به دلیل تخلف از مقررات پس گرفت. در سال ۱۳۷۷ ضوابط بلندسازی در شورای عالی شهرسازی و معماری به تصویب رسید و در همان جا با تقلیل تعداد طبقات ساختمان‌ها از ۷ طبقه به ۵ طبقه در مصوبه ۲۶۹ مهلتی یک‌ساله برای اجرای آن داده شد تا شهرداری طی یک سال طرحی برای ساختمان‌های ۴ تا ۵ طبقه ارائه دهد. بعدها با درخواست شهرداری این مهلت تا پایان شهریور ۷۹ تمدید شد. در شهریور ۷۹ به دلیل عدم اجرای تعهد صورت‌گرفته 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، ۱۶-۱۷).

با شروع برنامه عمرانی اول پس از انقلاب برای اولین بار دست دستگاه‌های مجری برای درآمدزایی باز گذاشته شد و چون در برنامه، سقف مشخصی را در نظر نگرفته بودند این عامل سبب شد که بعضی از دستگاه‌های مجری در جهت جذب درآمدهای بیش‌تر بدون کار کارشناسی قیمت کالاها و خدمات حوزه خود را به طور متوالی افزایش دهند و شهرداری تهران نیز از این قاعده مستثنی نبود و می‌خواست علاوه بر دریافت درآمد، شهر را نیز سازمان‌دهی کند و به عنوان یک الگو برای شهرسازی کشور مطرح سازد.

در لایحه برنامه دوم نیز مجدداً سیاست‌های مطرح شده ادامه یافت؛ در بخش عمران شهری در قالب اهداف کیفی چنین آمده است:

«بالا بردن توان مدیریتی، برنامه‌ریزی، فنی و اجرایی شهرداری‌ها و سوق دادن شهرداری‌ها به سمت خودکفایی با ایجاد شورای اسلامی شهر در شهرهای کشور.»

و در بخش خط‌مشی‌های اساسی و سیاست‌ها نیز به این صورت مطرح گردیده است:

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

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، برنامه دوم نیز به مانند برنامه اول این روند را استمرار بخشید و مناسب‌ترین راه جذب درآمد در شهرداری فروش تراکم تعیین گردید که در بعضی از مواقع درباره بلندمرتبه‌سازی به صورت چانه‌زنی مستقیم به اجرا در می‌آمد.

«سیاست دیگری که در سال‌های اخیر ابعاد فاجعه‌بار فروش تراکم را گسترده‌تر ساخت، باب شدن فروش تراکم سیار بود. تداوم تراکم‌فروشی هم به شهرداری و هم به شبکه‌ای که بازار ملی ساخت‌وساز را در دست دارد، نشان داد که زیربنای اضافه بر حد مجاز یا تراکم اضافی، کالایی است قابل خرید و فروش و مستقل از زمین که نیازی به اجازه صاحب زمین ندارد. شهرداری خود را مجاز دانست فضای بالاتر از ارتفاع متعارف و مجاز هر منطقه از شهر، مثلاً بالاتر از طبقه سوم در منطقه «الف» را در بازار پیش‌فروش کند. پیمانکاران طرح‌های عمرانی شهرداری اولین

کسانی بودند که به آن‌ها در مقابل مطالباتشان به جای پول، اجازه استفاده از تراکم بیش از حد مجاز زمین‌هایی داده شد که در مالکیت خودشان نبود. پس از آن با بعضی از کسانی که تمام یا قسمتی از زمینشان را شهرداری تملک کرده بود نیز به همین نحو رفتار شد. به این ترتیب، برگه‌های اجازه استفاده از فضای بالای املاک و ساختمان‌های مردم به تدریج به اوراق بهادار قابل خرید و فروش در بازار تبدیل شد و حتی وزارت دارایی، یعنی نهاد ناظر بر نظارت مالی و پولی کشور نیز مهر تأکید به این رویه زد» (شهر، شماره ۲۲، ۱۷).

اغلب محققان و کارشناسان امور شهری به این نکته تأکید می‌ورزند که حل مسائل شهری در کشورهای روبه‌رشد تنها از طریق تقویت سازمان‌های محلی، به‌ویژه شهرداری‌ها میسر است. یکی از محورهای اصلی در این ظرفیت‌سازی‌ها، استقلال شهرداری‌ها از نظر منابع مالی و عدم وابستگی آن‌ها به بودجه‌های عمومی دولت است.

استقلال مالی شهرداری‌ها ناشی از تقویت این تفکر است که نقش دولت‌ها در اجرای برنامه‌های عمران شهری باید تقلیل یابد و از تأمین‌کننده مستقیم نیازها و برطرف‌کننده کمبودها، به فراهم‌کننده شرایط و بستر مناسب برای گسترش فعالیت بخش خصوصی و مشارکت‌های مردم تغییر یابد. نیاز به منابع مالی لازم برای پاسخگویی به تقاضاهای ناشی از روند سریع شهرنشینی از یک سو و تأکید بر استقلال مالی شهرداری‌ها از سوی دیگر، موجب شده تا شناسایی منابع جدید برای افزایش درآمد شهرداری‌ها به عنوان یکی از محورهای استراتژیک، مورد توجه کارشناسان و برنامه‌ریزان شهری قرار گیرد.

مارتین (Martin, 1997) معتقد است که «مهم‌ترین چالش مدیریت شهری در هزاره سوم حول هزینه‌ها متمرکز خواهد بود و تحصیل درآمد، در کانون سیاست‌گذاری‌ها در سطح مدیریت محلی (شهری) قرار خواهد گرفت» (شهر، شماره ۲۲، ۷۰).

بی‌شک رشد شهرنشینی و شهرگرایی و به‌ویژه مهاجرت‌های داخلی به سوی شهرهای بزرگ هزینه‌های اضافی را بر شهر و ساکنان آن تحمیل می‌کند که شناخت راه کارهای درآمد یکی

از اشتغال‌های فکری مهم نظارت مدیریت شهری محسوب می‌شود. این روند با ایجاد بستری مناسب در جهت تحقق درآمد هزینه شهرداری‌ها نیاز به اقدامات مناسب درآمدزا در درازمدت را طلب می‌کند. فروش فضا یا تراکم، راحت‌ترین و کوتاه‌ترین راه رسیدن به درآمد در کوتاه‌مدت است و در درازمدت هزینه‌های بیش‌تری را بر شهر تحمیل می‌کند. این روند در گرو نظام مدیریتی است که از یک طرف از زنجیره‌های وابستگی آن به بخش دولتی کاسته شود و با توجه به امکانات محلی بتواند راه‌های رشد درآمد شناسایی شود. فروش تراکم اگر بر مبنای کار کارشناسی و در قالب طرح‌های شهری صورت گیرد در حد نیازهای تعادلی شهر، قابل تأمل است ولی صرفاً تأکید به این فاکتور برای کسب درآمد، عواقبی دارد که شهر تهران در سال‌های اخیر شاهد آن بوده است.

منظور از تدوین تراکم شهری، سامان دادن به پیکره سیمای و چهره شهر و تبعیت از برنامه‌ای است که براساس 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، ۱۳۸۲: ۲۵۵).

در شهر تهران در دوره مورد نظر، تراکم شهری و فروش آن صرفاً براساس افزایش درآمد بوده و فاکتورهای دیگر آن نادیده گرفته است. به همین سبب می‌توان از دو نوع تراکم در شهر نام برد که عبارتند از:

الف: تراکم مناسب و خوب

این تراکم بر اساس سیاست‌های کلان نظام برنامه‌ریزی شهری و هدف سامان‌دهی شهری صورت می‌پذیرد و بیش‌تر به بحث بهسازی و نوسازی شهری مربوط می‌شود.

ب: تراکم نامناسب و ناکارا

این نوع تراکم بدون کارشناسی و صرفاً برای به دست آوردن درآمد صورت می‌گیرد. این نوع تراکم نه تنها نمی‌تواند استمرار داشته باشد، بلکه در طول زمان مشکلات شهری را افزایش می‌دهد.

### نتیجه‌گیری

مدیریت شهری طیف گسترده‌ای از اقدامات و نیز مفاهیم عملکردی را در شهر دربرمی‌گیرد. در سطحی وسیع می‌توان مدیریت شهری را در مورد حکومت محلی به کار برد و در پاره‌ای شرایط در حد وظایف شهرداری‌ها به کار می‌رود. با توجه به عملکرد مدیریت شهری در کشورهای مختلف، به کار بردن آن به عنوان مفهومی واحد، دور از احتیاط است و وافی به مقصود نیست. در تعبیری دیگر، مدیریت شهری، مجموعه قوانین و ضوابط و رویه‌ها و شرایط عرفی است که در سطح جامعه شهری توسط سازمان‌های محلی به کار می‌رود.

مدیریت شهری فرآیندی چندسویه و راهبردی است که می‌تواند از میزان مسائل و مشکلات شهری بکاهد. مدیریت شهری امروزه با رفاه تمام شهروندان در ارتباط است و باید بستر لازم برای تأمین مسکن مناسب، بهداشت شهری، آموزش و اشتغال، تغذیه، امنیت و اوقات فراغت را برای شهروندان مهیا سازد. از آن جایی که شهرداری نهادی مدنی و عمومی است و مسئولیت اداره شهر و مدیریت شهر را به عهده دارد، مدیریت شهری به نوعی تجلی حاکمیت محلی است. این نوع حاکمیت می‌تواند نوعی از نظام مطلوب مدیریت شهری باشد. جامعه شهری ایران با پیروزی انقلاب و متعاقب آن، وقوع جنگ تحمیلی با موجی از مهاجرت‌های خواسته و ناخواسته به سوی شهرها روبه‌رو شد و در این میان، شهر تهران بیش‌تر از سایر شهرها به دلیل پایتخت بودن و تمرکز فعالیت‌ها با مسائل مختلف روبه‌رو بوده و در طول جنگ نیز به دلیل بی‌توجهی به مسائل عمرانی و به ویژه در شهرها مشکلات شهری

حادثه‌تر گردید. با پایان یافتن جنگ و ضرورت بازسازی در کشور و نیز اجرای برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی که با اهداف آزادسازی اقتصادی و کوچک‌سازی دولتی همراه بود، شهرداری تهران به عنوان یکی از دستگاه‌هایی که از بودجه دولتی استفاده می‌نمود، با تغییر مدیریت و اعلام این که بدون دریافت بودجه و امکانات دولتی و صرفاً براساس درآمدهای خود شهر، هزینه‌های شهری را تأمین خواهد نمود، از این سیاست اقتصادی بهره گرفت. به همین دلیل از سال ۱۳۶۸ تا سال ۱۳۷۶ (دوره مورد بررسی) شهر تهران با شیوه‌ای از مدیریت شهری اداره شد که کم‌سابقه بود. این شیوه مدیریت شهری مبتنی بود بر فروش تراکم ساختمانی و عوارض تغییر کاربری که به یکباره درآمدهای شهری را به چند برابر افزایش داد و به تدریج شهر تهران را به محل بورس‌بازی زمین و مسکن مبدل ساخت. یکی از معاونان شهرداری تهران در این زمینه می‌گوید: «پدیده فروش تراکم ساختمانی (مازاد بر ضوابط و مقررات مصوب) از اوایل سال ۱۳۷۰ در محدوده تهران بزرگ بروز کرد و تا مهرماه ۱۳۷۶ تداوم یافت و مورد انتقاد برخی مراجع (به ویژه وزارت مسکن و شهرسازی) قرار گرفت. این سیاست مقطعی با هدف افزایش درآمد شهرداری اتخاذ شد و آثار کالبدی آن در سازمان فضایی شهر مورد توجه قرار نگرفت. احداث حدود ۴۰۰ بنای بلند راکه در چارچوب موازین، برنامه‌ریزی و طراحی مکان‌یابی نشده بودند و به صورت تصادفی و براساس تقاضای «بساز و بفروش‌ها» در چند محله گران‌قیمت شهر سر برآوردند، می‌توان نتیجه اعمال این سیاست در دوره ۷۶-۱۳۷۰ محسوب کرد و دو مصوبه ۲۶۹ (کمیسیون ماده پنج ۱۳۷۶/۷/۸) و ۳۲۹ (شورای عالی شهرسازی و معماری ۱۳۷۹/۱۱/۳۰) پدیده نادرست فروش تراکم ساختمانی مازاد را قانونیت بخشید. آثار کالبدی اضافه‌بارگذاری ناشی از اعمال این مصوبات به ترتیب ۹/۱۷۵/۰۰۰ مترمربع در کم‌تر از چهار سال (از مهره ماه ۱۳۷۶ تا آخر بهمن ماه ۱۳۷۶) و ۵/۷۰۰/۰۰۰ مترمربع در ۱۳ ماه (اول اسفند ۱۳۷۹ تا پایان سال ۱۳۸۰) بوده است. این اضافه‌بار به ترتیب ۳۸/۱۳ و ۴۴/۶ درصد از کل زیربنای مفید حادثاتی در دوره‌های مذکور را

تشکیل می‌داد. محاسبات کارشناسی حاکی از آن است که در امر این ساخت‌وسازها اضافه‌جمعیتی نزدیک به ۶۱۰ هزار نفر بر تعدادی از مناطق تهران تحمیل شده است. طرح جامع مصوب ۱۳۷۰ آخرین سند فرادست در مقیاس تهران است که در آن سقف جمعیتی تهران و مناطق بیست‌ودوگانه‌اش تضمین شده است. جمعیت مناطق مذکور در سال ۱۳۸۰ با منظور داشتن بار جمعیتی پروانه‌های صادره برآورد شد و با پیش‌بینی طرح پیش‌بینی فواتر رفت و ساخت‌وساز در آن‌ها باید متوقف گردد. در طرح جامع مصوب، تأمین سرانه خدماتی به میزان ۳۲ مترمربع ضرورت دارد. از این رو با احتساب مازاد جمعیتی ۶۱۰ هزار نفر ناشی از فروش تراکم در دوره ۸۰-۱۳۷۶ باید علاوه بر سطوح خدماتی طرح‌های مصوب، نزدیک به ۲/۰۰۰/۰۰۰ مترمربع اراضی مناسب برای احداث مجموعه‌های خدماتی (نظیر مدرسه، پارک، بیمارستان، دانشگاه، ورزشگاه، فرهنگسرا و...) مورد نیاز به این اضافه جمعیت نیز در سطح مناطق تأمین گردد. با احتساب ارزش متوسط ۳/۵ میلیون ریال به ازای هر مترمربع اراضی شهر، برای تأمین بیست میلیون مترمربع اراضی خدماتی ناشی از فروش تراکم مازاد در دوره مذکور ۷۰ هزار میلیارد ریال هزینه لازم است و این در حالی است که درآمد حاصل از فروش تراکم در کل این دوره تنها ۶/۵ هزار میلیارد ریال (یعنی حدود ۹ درصد) بوده است» (همشهری، ۱۳۸۱/۴/۱۵).

به همین دلیل، عواقب ناشی از فروش تراکم بعد از این دوره نیز استمرار یافت و چه در پنهان یا آشکارا دنبال می‌شد و بارها باعث مناقشات شهردار و شورای شهر می‌گردید. مدیریت شهری در دوره مورد بررسی در شهر تهران با تبعیت از سیاست‌های کلان اقتصادی در نظام برنامه‌ریزی کشور که بعد از جنگ و با شیوه‌های خصوصی‌سازی و آزادسازی شکل گرفت و هدف آن کوچک‌سازی بخش دولتی و درآمدزایی واحدهای دولتی عمومی بود، به وجود آمد. تأکید عمده برای کسب درآمد در این دوره بر فروش تراکم و عوارض تغییر کاربری بود و با درآمدهای به دست آمده، حجم وسیعی از اقدامات عمرانی در شهر تهران صورت

پذیرفت که این حجم گسترده بناچار با جابه‌جایی جمعیت در مناطق مختلف شهر روبه‌رو شد (مثل نواب و سایر بزرگراه‌ها) و در دوره اجرایی آن و نیز بعد از آن توسط موافقان و مخالفان مورد نقد واقع شد. در این پژوهش با توجه به نمونه آماری از یک جامعه ۱۵۱۲ نفری کارشناسان شهرداری و مشاوران شهری و با فاصله اطمینان ۱۶ درصد به برآورد ۱۵۶ نفر رسیدیم که با روش انتخاب سهمیه‌ای و تصادفی مورد پرسش واقع شدند و براساس معیارهایی که در سؤالات پرسشنامه گنجانده شده بود، دوره مورد بررسی ارزیابی گردید که در مورد آن توضیح داده شد. به هر حال با روند دموکراتیزه شدن حکومت‌های محلی، سیاست‌های شهری می‌تواند براساس درک درست و صحیح‌تری از منابع موجود در تشکیلات شهرداری‌ها و نیز ارزیابی دقیق‌تر سیاست‌های مشارکتی تدوین گردد. نظام شهری ایران در طی یکصد سال اخیر دارای رشد سریع بوده است و به دلیل نظام‌های اقتصاد متروپلی و سیاست‌های تمرکزگرا، مرکز از رشد بیش‌تری نسبت به سایر شهرها برخوردار شده است و به همین دلیل نیز اقدامات مؤثر در این شهر (تهران) به سایر نظام‌های شهری قابل تسری است.

### منابع

- افروغ، عماد. *فضا و نابرابری اجتماعی*. تهران: دانشگاه تربیت مدرس، ۱۳۷۷.
- برک‌پو، ناصر. *گذار از حکومت شهری به حاکمیت شهری در ایران*. تهران: دانشگاه تهران، دانشکده هنرهای زیبا، ۱۳۸۱.
- برمن، مارشال. *تجربه مدرنیته*. ترجمه مراد قهرمانی. تهران: طرح نو، ۱۳۸۲.
- سعیدنیا، احمد. *مدیریت شهری*. تهران: سازمان شهرداری‌های کشور، ۱۳۷۹.
- شهر. (فصلنامه فنی - اجتماعی). سال سوم، شماره ۲۲، تابستان ۱۳۸۱.
- عزیزی، مهدی. *تراکم در شهرسازی*. تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۸۲.
- طرح جامع تهران. مهندسین مشاور فرمانفرمایان، ۱۳۴۷.



- قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۶۸-۱۳۷۲). سازمان برنامه و بودجه

- کامروا، محمدعلی. شهرسازی معاصر. تهران: دانشگاه تهران، دانشکده هنرهای زیبا، ۱۳۷۸.

- گیدنز، آنتونی. جامعه‌شناسی. ترجمه منوچهر صبوری کاشانی. تهران: نی. ۱۳۸۰.  
- لایحه برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۷۳-۱۳۷۷). سازمان برنامه و بودجه.

- نامه فرهنگ. شماره ۴۷.

- Castells, M. *The Urban Question: A Marxist Approach*, Cambridge, Mit Press, 1997.

- Dennis R. R. Judd & Todd Swanstrom Addison. *Private Power and Public Policy*, Wesley, 2001.

Goldsmith, Stephen; Rudolph Girliani and Richard, A. *How to Hand book for Urban Innovator s Daley*. Manhattan Institute, 1999.

- Logan & Molotch. "Urban Fortunes" (ed). *The Political Economy of Place*. Berkeley: University of Chicago Press.

- Pahl, R. *Whose City?* London: Penguin, 1973.

- Park, R. *Human Communities*, NewYork: Free Press, 1952.

- Sellers, Jefferey M. *Urban Regions and the Global Greening from Below*, Cambridge University Press, 2001.

- Tung, Anthony M. *Preserring the Wordls Great Cities*, Three Rivers Press, NewYork, 2001.

- Neuman, William Lawrence. Social Research Methods: Qualitative & Quantitative Approaches - Boston Allyn & Bacon.

- Wirth, L. Rural - Urban Differences, Codl. Lewis Wirth on Cities & Social Life, Chicago: University of Chicago Press.