

بسمه تعالی

# نگاهی بر اقتصاد شهری و شهرداری‌ها

مولفان:

محسن بشیری خوزستانی

دکتر شهرام فتاحی

سمیه علی پورفرد

انتشارات ارسطو  
(چاپ و نشر ایران)

۱۳۹۶

سرشناسه: بشیری خوزستانی، محسن، ۱۳۴۱ -  
عنوان و نام پدیدآور: نگاهی بر اقتصاد شهری و شهرداری ها/ مولفان محسن  
بشیری خوزستانی، شهرام فتاحی، سمیه علی پورفرد.  
مشخصات نشر: مشهد: ارسطو، ۱۳۹۶.  
مشخصات ظاهری: ۱۰۰ص.: مصور.  
شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۴۳۲-۱۶۰-۰  
وضعیت فهرست نویسی: فیبا  
موضوع: اقتصاد شهری  
Urban economics : موضوع  
موضوع: شهرداری  
Municipal government : موضوع  
موضوع: شهرداری -- ایران  
Municipal government -- Iran : موضوع  
شناسه افزوده: فتاحی، شهرام، ۱۳۴۹ -  
شناسه افزوده: علیپورفرد، سمیه، ۱۳۶۴ -  
رده بندی کنگره: ۱۳۹۶ ن ۵/ب ۳۲۱/HT  
رده بندی دیویی: ۳۳۰/۹۱۷۳۲  
شماره کتابشناسی ملی: ۴۷۲۱۴۰۱

نام کتاب: نگاهی بر اقتصاد شهری و شهرداری ها  
مولفان: محسن بشیری خوزستانی - دکتر شهرام فتاحی - سمیه علی پورفرد  
ناشر: ارسطو (با همکاری سامانه اطلاع رسانی چاپ و نشر ایران)  
صفحه آرایبی، تنظیم و طرح جلد: پروانه مهاجر  
تیراژ: ۱۰۰۰ جلد  
نوبت چاپ: اول - ۱۳۹۶  
چاپ: مدیران  
قیمت: ۸۰۰۰ تومان  
شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۴۳۲-۱۶۰-۰  
تلفن های مرکز پخش: ۳۵۰۹۶۱۴۵ - ۳۵۰۹۶۱۴۶ - ۰۵۱  
[www.chaponashr.ir](http://www.chaponashr.ir)



انتشارات ارسطو



چاپ و نشر ایران

# فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۹	فصل اول
۹	مقدمه
۱۰	تعریف اقتصاد شهری
۱۱	پیشینه تاریخی اقتصاد شهری
۱۲	مباحثی از اقتصاد شهری
۱۳	دورنمای شهر و شهروند
۱۴	تأثیر اقتصاد شهری بر شکل‌گیری واحدهای مکانی در شهر
۱۵	اقتصاد مکان و کاربری زمین
۱۵	طرح کاربری زمین
۱۵	طرح منطقه‌بندی
۱۶	کارایی
۱۶	معیارهای مکان‌یابی در کاربری زمین به منظور تحقق هدف کارایی
۱۷	مسکن و اقتصاد شهری

مشکلات مسکن .....	۱۸
حمل و نقل و اقتصاد شهری .....	۱۸
آثار سیستم حمل و نقل شهری بر اقتصاد شهر .....	۱۹
کارایی .....	۱۹
ارزش زمین .....	۱۹
شکل شهر .....	۲۰
بازار نیروی کار شهری .....	۲۱
مسأله مهاجرت و نیروی کار در شهر .....	۲۱
نقش دولت در اقتصاد شهری .....	۲۲
نقش شهروندان در توسعه اقتصاد شهری .....	۲۴
نقش شهرداری در رونق اقتصاد شهری .....	۲۵
نتیجه گیری .....	۲۵
<b>فصل دوم .....</b>	<b>۲۷</b>
مدیریت واحد شهری .....	۲۷
حکومت محلی .....	۲۹
تاریخچه تأسیس و رشد شهرداری در ایران .....	۳۳
مفاهیم نظری درآمدهای شهرداری .....	۳۴
منابع درآمدی شهرداری ها .....	۳۵

۴۱	مالیات و انواع آن
۴۳	مالیات بر دارایی
۴۴	مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی
۴۵	مالیات بر درآمد اشخاص حقوقی
۴۵	مالیات بر حقوق و دستمزد
۴۶	مالیات‌های عمومی بر مصرف
۴۷	متغیرهای کلان مؤثر بر مالیات محلی
۴۹	درآمدهای پایدار و ناپایدار
۵۰	تعریف درآمد پایدار
۵۳	تأمین درآمدهای پایدار
۵۴	بررسی منابع درآمدی شهرداری‌ها در دیگر کشورها
۶۱	راهکارهای تأمین منابع درآمدی پایدار برای شهرداری‌های کشور
۶۳	پیشنهادهایی برای افزایش درآمد شهرداری‌ها
۶۴	ویژگی‌های یک نظام مالی و درآمدی کارا
۶۶	مفهوم توسعه پایدار شهری
۶۷	مشکلات شهری
۶۸	وظایف و هزینه‌های شهرداری‌ها

فصل سوم	۷۳
نحوه تأمین اعتبار در شهرداری‌ها	۷۳
سرمایه و سرمایه‌گذاری در اقتصاد	۷۳
منابع سرمایه‌گذاری یا تشکیل سرمایه	۷۴
فرایند سرمایه‌گذاری	۷۵
عوامل مؤثر در سرمایه‌گذاری	۷۵
فرصت‌های سرمایه‌گذاری	۷۶
سرمایه و سرمایه‌گذاری در شهر	۷۷
فرصت‌های موجود و اولویت‌های سرمایه‌گذاری در شهرها	۷۷
مشارکت‌های عمومی - خصوصی	۷۸
راهکارهایی برای انجام موفق طرح‌های مشارکت عمومی - خصوصی	۸۱
مشارکت‌های عمومی - خصوصی در حوزه‌های شهری	۸۲
حوزه‌های مشارکت بخش خصوصی و شهرداری‌ها	۸۲
مدیریت بازارها	۸۳
ساخت و بهره‌برداری از اماکن عمومی	۸۳
حمل و نقل شهری	۸۴
سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های شهری	۸۴
مشارکت‌های عمومی - خصوصی و حوزه‌های شهری کشور	۸۴

۸۶	..... اصول بودجه‌ریزی در شهرداری‌ها
۸۷	..... مرحله اول: تهیه و تنظیم بودجه
۸۸	..... مرحله دوم: تصویب بودجه
۸۹	..... مرحله سوم: اجرای بودجه
۸۹	..... مرحله چهارم: کنترل و نظارت
۹۰	..... تدوین برنامه و برنامه عملیاتی
۹۱	..... برنامه سالانه بودجه
۹۳	..... فهرست مراجع





---

# فصل اول

---

## مقدمه

اقتصاد شهری بر مبنای تقاطع جغرافیا و اقتصاد تعریف می‌شود. اقتصاد به بررسی انتخاب‌های افراد با توجه به منابع کمیاب می‌پردازد. در حالی که خانوارها انتخاب‌های خود را به منظور حداکثر کردن مطلوبیت شکل می‌دهند و بنگاه‌ها حداکثر کردن سود را مبنای تصمیم‌گیری‌هایشان قرار می‌دهند. جغرافیدان‌ها با پاسخ به این پرسش که فعالیت‌های مختلف در چه جاهایی شکل می‌گیرند، به مطالعه نحوه استقرار اشیاء در فضا می‌پردازند. اقتصاد شهری، به بررسی انتخاب‌های جغرافیایی یا مکانی خانوارهای حداکثرکننده مطلوبیت و بنگاه‌های حداکثرکننده سود می‌پردازد. به علاوه اقتصاد شهری، ناکارآمدی‌های انتخاب‌های مکانی را تشخیص داده و سیاست‌های عمومی جایگزین، جهت گسترش انتخاب‌های کارا را مورد بررسی قرار می‌دهد. امروزه با گسترش شهرها و با توجه به پیشرفت سریع علوم و تکنولوژی در جهان امروزی و تحولات روزافزون اقتصادی و اجتماعی، درک و شناخت موضوعات اقتصاد شهری بیش از پیش ضرورت می‌یابد. مسائلی نظیر رشد و توسعه شهرها، حمل و نقل، مسکن، حاشیه‌نشینی و مهاجرت، اشتغال و بیکاری، رفاه اقتصادی، استفاده مناسب‌تر از امکانات اقتصادی، مشکلات زیست محیطی و آلودگی، تجارت جهانی و غیره همگی به نوعی در قالب مفاهیم اقتصاد شهری معنا پیدا می‌نمایند. در علم اقتصاد شهری سعی می‌شود برای توضیح مسائل شهری، ابزارهای اقتصادی به کار

گرفته شود، نه اینکه شهر را در مطالعات اقتصادی وارد کنند. اقتصاد شهری، به کارگر به عنوان یک عامل تولیدکننده نگاه نمی‌کند بلکه او را به عنوان یک مصرف‌کننده، یک رأی دهنده، فردی که موجب شلوغی، موجب آلودگی محیط می‌شود و فردی که درگیر مسائل و مشکلات شهری است می‌نگرد. اقتصاد شهری هم مسائل بین شهری و هم مسائل درون شهری را مورد بررسی قرار می‌دهد. در نگرش اقتصاد جدید شهری، شهر به صورت متوازن یک هسته ای و بدون توجه به سیاست بخش عمومی و عملکردهای اقتصاد آزاد و قیمت‌ها در مسئله ساختمان و بهای زمین مطالعه می‌شود. اصولاً در اقتصاد شهری سالم، همه فعالان اقتصادی اعم از بنگاه‌های بخش عمومی، دولتی و خصوصی که استفاده کننده امکانات شهری هستند، متناسب با بهره‌ای که از خدمات و فضای شهر می‌برند، پرداختی متناسب با سهم خود نیز به شهر دارند که از آن به عنوان «عوارض» یاد می‌شود. در سال‌های اخیر به دلیل فقدان منابع مالی مناسب و ضرورت خدمات‌رسانی، بخش عمده درآمد شهرداری از طریق فروش «تراکم» بوده است که از زمره درآمدهای ناپایدار به شمار می‌آید، درحالی که اگر مدیریت شهری بخواهد در چارچوب اصول توسعه پایدار حرکت کند، باید متکی به درآمدهای پایدار باشد که از جمله مهم‌ترین آن عوارض نوسازی و عمران شهری است. اصولاً هر شهری دارای خصوصیات منحصر به فردی است. اما امروزه موارد مشترکی میان شهرها وجود دارد، از جمله مسائل مربوط به محیط زیست، مدیریت بهینه شهر، غلبه بر فقر، رونق اقتصادی و استفاده از قابلیت سرمایه‌گذاری که منجر به اهداف کلی همسانی می‌گردد. بنابراین شکل‌گیری شهر خوب و پایدار را می‌توان با حمایت و پشتیبانی سایر مؤلفه‌های تکمیلی تضمین کرد، مشروط به آنکه ضوابط و مقررات شهرسازی خود به صورت هدفمند و منطبق با اهداف و آرمان‌های شهرهای خوب و پایدار تدوین شده باشد.

### تعریف اقتصاد شهری

اقتصاد شهری یکی از رشته‌های تخصصی اقتصاد است که در آن اقتصاددانان سعی می‌کنند با استفاده از ابزارهای اقتصادی، مسائل و مشکلات یک منطقه شهری را مورد ارزیابی قرار دهند. در اقتصاد شهری چگونگی تولید و توزیع کالاها و خدمات، نه تنها در داخل یک شهر، بلکه بین شهرها و مناطق شهری بررسی می‌شود. تمرکز فعالیت‌های

تولیدی در یک فضا باعث تغییر کارایی تولید، توزیع کالا و خدمات در آن فضا می‌شود. همچنین بررسی‌هایی درباره بازار کار، سطح اشتغال، پایگاه اقتصادی زنان، سهم زنان در نیروی کار شهری، میزان درآمد در محله‌های شهری، نابرابری میزان درآمد گروه‌های شهری و نقش بخش‌های صنعتی، خدماتی، فرهنگی و توریستی در اقتصاد شهری صورت می‌گیرد.

برای حل مسائل و مشکلات شهری، نظریه‌های اقتصاد خرد و کلان هر دو کاربرد دارند. مسائلی مانند درآمد، تورم، بیکاری، هزینه‌های دولتی، صادرات و واردات در سطح یک شهر یا مناطق شهر، اقتصاد کلان را مورد بررسی و تحلیل قرار می‌دهد. در صورتی که مسائل واحدهای کوچک مانند کارخانه و خانوار در شهر از طریق اقتصاد خرد مورد بررسی قرار می‌گیرد. شناخت نظریه‌های اقتصاد خرد و کلان برای توضیح حقایق شهری پایه و اساس است، ولی دامنه استفاده از این نظریه‌ها برای توضیح حقایق شهری محدود است زیرا مسائل شهری زیادی در اقتصاد شهری وجود دارد که امکان بررسی آنها بدون در نظر گرفتن فضا و فاصله وجود ندارد، در صورتی که نظریه‌های اقتصاد خرد و کلان برای توضیح حقایق اقتصادی آنها را در نظر نمی‌گیرند.

### پیشینه تاریخی اقتصاد شهری

آدام اسمیت<sup>۱</sup>، در کتاب ثروت ملل بحثی با عنوان برآمدن و پیشرفت شهرها بعد از سقوط امپراطوری رم دارد و به تمایل مالکان برای ساختن بناهای خود در کنار یکدیگر و محصور کردن آنها برای آسانی دفاع اشاره کرده است. اما بعد از فروپاشی امپراطوری رم، مالکان تمایل داشتند در قصرهای پراکنده‌ای زندگی کنند که با قلعه‌هایی استوار احاطه شده بود و همچنین در کنار املاک خود باشند. در آن زمان شهرها بیشتر محل سکونت تاجران بود که در آن ایام در موقعیت اجتماعی پست قرار داشتند. بعدها شهرنشینان حقوقی را در زمینه مالکیت خصوصی و آزادی ازدواج دخترشان به دست آوردند. شهرنشینان مردم فقیری بودند که باید انواع مالیات را پراخت می‌کردند؛ مهمترین آنها مالیات بر فروش،

---

1. Adam Smith

مالیات عبور از پل و مالیات سرانه بود وصول مالیات شهرها به صورت یک جا به اهالی شهر واگذار می‌شد تا خود آن را جمع‌آوری کنند و به پادشاه تحویل دهند. آدام اسمیت، به طور خلاصه چگونگی شکل‌گیری شهرهای خودفرمان را در اروپا توضیح داده است. او هم چنین رونق شهرهای ساحلی را در سایه داد و ستد بیان کرده است. پنجاه سال بعد از اسمیت، محققین به بیان مفاهیم نظری پرداختند که اقتصاددانان شهری از آن بهره جستند.

### مباحثی از اقتصاد شهری

بعد از جنگ جهانی دوم با توجه به رشد سریع تحقیقات اقتصادی و افزایش تدریجی کمیت و کیفیت اطلاعات آماری، تحقیقات مربوط به مسائل شهری افزایش یافت. در سال ۱۹۵۱، کلارک<sup>۲</sup> تخمین‌های خود را درباره تراکم جمعیت در شهرهای مختلف جهان منتشر کرد. یکی از مهم‌ترین آثار تئوریک قبل از سال ۱۹۶۴، کار وینگو<sup>۳</sup> بود. کار وی بخشی از برنامه تحقیقاتی بزرگی به شمار می‌رفت که در موسسه‌ی منابع برای آینده در دست انجام بود. بعد از سال ۱۹۶۴ جهان شاهد انفجار کارهای نظری در مورد اقتصاد شهری بوده است. الگوهای نظری، چهارچوبی سازگار به وجود می‌آورند که می‌توان در قالب آن به مسائل تجربی فکر کرد. افزون بر این، آثار نظری، فرضیه‌های علمی مشخصی را مطرح می‌کنند که به کمک داده‌ها می‌توان آنها را آزمون کرد. نکته‌ی مهم دیگر این است که کارهای نظری مسائل مفهومی نوینی را مطرح می‌کردند که علاقه‌ی نظریه پردازان به اقتصاد شهری را جلب می‌کرد. اقتصاد شهری که در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ رشد کرد، از پیشرفت‌های اقتصاد خرد در دهه‌های گذشته و ابزارهای غنی تحلیل رفتار مصرف‌کننده، بنگاه‌ها و بازارها بهره‌مند شد. می‌توان گفت زمان تحقیقات نظری درباره اقتصاد شهری تا حدودی حاصل پیشرفت‌هایی بود که در نظریه اقتصاد خرد در دهه‌های بعد از جنگ صورت گرفته بود. یک نکته‌ی درخور تأمل در مورد پیشرفت‌های مفهومی اقتصاد شهری، این است که نظریه‌ی اقتصاد شهری نیازمند کاربرد ابزارهای نظریه‌ی اقتصاد خرد در بستر

2. Clark

3. Vingo

ویژه‌ی فضایی آن است. نکته جالب این است که با آنکه اغلب تحلیل‌های اقتصاد خرد به زبان انگلیسی بود. اما اغلب کارهایی که در زمینه تحلیل فضایی صورت گرفته بود به زبان آلمانی بود. بنابراین شاهد یک درنگ زمانی در تلفیق این دو جزء اقتصاد شهری بوده‌ایم.

شهرها فرصت‌هایی را برای آموختن مهارت برای کارگران فراهم می‌آورند. سرمایه انسانی به شکل دانش و مهارت کسب شده به وسیله نیروی کار به شکل تحصیل رسمی، تجربه کاری و تعاملات اجتماعی تعریف شده است. شهرها با تأمین مکان تجمع مناسب، امکان تجارت و بازرگانی را برای خریداران و فروشندگان آسان می‌کنند. در این اواخر، انقلاب صنعتی سبب ایجاد جهش در فعالیت‌های تولیدی کارخانه‌ای شده و رشد شهرها را سرعت بخشید. در دهه‌های اخیر تولید کالا به شیوه علمی از اهمیت بسیاری برخوردار بوده و تحولات عمیقی در شهرها را به دنبال داشته است.

### دورنمای شهر و شهروند

یکی از الزامات توسعه و پیشرفت در هر زمینه، داشتن بینش نسبت به محیط، تصمیم‌گیری به موقع و داشتن برنامه هدفمند جامع است و این امر میسر نمی‌شود مگر اینکه امر آینده‌پژوهی به صورت صحیح و موفق انجام گیرد. آینده‌نگری، فرایندی نظام‌مند و مشارکتی و شامل ایجاد آگاهی درباره آینده و تدوین چشم‌اندازهای توسعه میان مدت و بلندمدت، انسجام بخشیدن به تصمیم‌های کوتاه مدت و تشویق اقدام‌های همگراست.

هیچ آینده‌پژوهی تاکنون ادعا نکرده است که می‌تواند آینده را به درستی و بی‌هیچ کم و کاست یا اختلافی پیش‌بینی کند، بلکه منظور اصلی آن است که آینده‌پژوهان چشم‌اندازهایی را در ارتباط با یک رویداد یا پدیده ترسیم کنند و رسیدن به هر یک از آن‌ها را منوط به طی شدن فرایندی خاص و ایجاد شرایطی ویژه بنمایند. که این فرایند موجب معرفی مجموعه‌ای از چشم‌اندازها و راه‌های ممکن برای ساختن آینده خواهد شد، بنابراین از جمله بسترهای ضروری برای آینده‌نگر ساختن شهروندان و مدیریت شهری، ترسیم تصویرهای بزرگ، مهیج و الهام بخش آینده است که می‌تواند در قالب چشم‌انداز شهر متجلی شود.

چشم انداز شهر، وصف روشن و فشرده از شهری است که می‌خواهیم در آینده طولانی مدت داشته باشیم. بیان ویژگی‌هایی است که به شهر تصویری قابل ادراک و متمایز می‌بخشند و مجموعه‌ای از ارزش‌ها هستند که تصمیم‌گیری‌های آتی را هدایت کنند. بنابراین، چشم اندازسازی در چارچوب آینده‌نگری قابل درک است.

به طور کلی تلاش برای ساختن آینده مطلوب شهر در چارچوب فرایند ایجاد چشم انداز نمی‌تواند فارغ از پژوهش پیرامون زمینه‌های تاریخی، اجتماعی، اقتصادی، محیطی و غیره آن شهر باشد، بنابراین سنجش جامع وضعیت مبتنی بر واقعیت علی امور و مشارکت اجتماعی، از عناصر اصلی فرایند ایجاد چشم انداز به شمار می‌آید و غایت وجودی و نقش شهر، باعث هویت بخشیدن به شهر در چارچوب چشم انداز می‌شود.

### تأثیر اقتصاد شهری بر شکل‌گیری واحدهای مکانی در شهر

به طور کلی شکل‌گیری واحدهای مکانی در شهرها بر پایه استفاده از نظریه‌های اقتصادی- اجتماعی توسعه شهری قرار دارند.

نظریه‌های شکل‌گیری واحدهای مکانی در شهر (فضای شهر)، به چهار دسته طبقه‌بندی می‌شوند:

- **دسته نخست:** تراکم جمعیت محله‌های مسکونی با فاصله از مرکز شهر ارتباط مستقیم دارد.
- **دسته دوم:** اساساً فضائی هستند و بر پایه قانون جاذبه قرار دارند. قانون جاذبه اساساً در محاسبات خود موقعیت محل اشتغال و اقامت و به دنبال آن مساحت، تراکم، محورها و حجم رفت و آمد را مورد توجه قرار می‌دهند.
- **دسته سوم:** سومین گروه نظریه‌های فضائی و اقتصادی هستند و همه چیز را بر مبنای بازار زمین می‌سنجند و ارزش زمین، پیدایش و تحول آن را مورد مطالعه قرار می‌دهند.

- **دسته چهارم:** نظریه جامعه‌شناسانه هستند. در این نظریه فضای اجتماعی نوعی ایدئولوژی را در خود پنهان می‌کند. هر فضای شهری بازتابی از سلطه‌ی طبقاتی و روابط متضاد اجتماعی یا فضای سلطه‌گر و سلطه‌پذیر است.

## اقتصاد مکان و کاربری زمین

مسئله زمین در شهرها و توجه به تغییرات اقتصادی و اجتماعی و رشد فزاینده کالبدی فیزیکی شهرها در تمام دنیا، خصوصاً در شهرهای کشورهای جهان سوم، به صورت مسئله بسیار مهمی مطرح است. صاحب‌نظران و متخصصان مسائل شهری بر این عقیده هستند که وسعت و جمعیت شهرهای کشورهای جهان سوم در مدت کوتاهی دو برابر شده است. این نه تنها بر اقتصاد شهر بلکه بر چگونگی استفاده از زمین شهری اثر مستقیم دارد. بررسی و شناخت عوامل و نیروهای مؤثر در کاربری اراضی و مکان‌یابی خانوارها و بنگاه‌ها در داخل شهر و نیز مکانیزم‌های تأثیرگذاری هر کدام از آنها، یکی از مباحث عمده و اصلی اقتصاد شهری را تشکیل می‌دهد.

### طرح کاربری زمین

قبل از تهیه‌ی طرح‌های شهری، ساکنان شهرها برای استفاده‌های متفاوت از زمین خود هیچ نوع محدودیتی نداشتند، ولی از اواخر قرن نوزدهم و اوایل قرن بیستم این‌گونه طرح‌ها مورد توجه قرار گرفت. امروزه دولت‌ها از طریق طرح‌های شهری، نوع و کیفیت کاربری زمین را تعیین می‌نمایند و طرح‌های کاربری زمین از ابزارهای مهم برای رسیدن به هدف‌های کلان کالبدی، اجتماعی و اقتصادی شهر به شمار می‌رود. طرح‌های کاربری زمین الگوی آینده استفاده از اراضی شهری را ترسیم می‌کند.

### طرح منطقه‌بندی

برنامه‌ریزان برای اجرای طرح‌های کاربری زمین، شهر را به مناطق ویژه با مرزهای معین تقسیم کرده و برای هر قسمت نقش و عملکردی خاص را در نظر می‌گیرند. این اقدام که اصطلاحاً منطقه‌بندی نامیده می‌شود، نحوه‌ی استفاده‌ی منطقی و نظام‌پذیر را از