

## توسعه‌ی اقتصاد شهری در یک نشست



توسعه اقتصاد شهری به عنوان یکی از مهم‌ترین محرک‌های اقتصاد ملی و منطقه‌ای محسوب می‌گردد. شرایط نوین اقتصاد جهانی و بالا رفتن اهمیت و جایگاه شهرها در فرایند توسعه، لزوم توجه بیشتر به اقتصاد شهری و سیاست‌های معطوف به توسعه اقتصاد شهری را ایجاب می‌کند.

نحوه مدیریت اقتصاد شهری و مجموعه سیاست‌های اتخاذ شده در مورد شهرها، اثرات قابل توجهی بر تعاملات اقتصادی درون شهر و سطح رشد و توسعه یافتگی شهر می‌گذارد. در حال حاضر، اقتصاد شهری در کشورمان با چالش‌ها و فرصت‌های مختلفی روبروست که در این میزگرد سعی خواهد شد، به برخی از جوانب آن و نیز اهمیت مدیریت کارآمد اقتصادی در شهر، پرداخته شود. شرکت کنندگان در میزگرد عبارتند از:

- مرتضی عزتی (دکتر در اقتصاد، عضو هیات علمی دانشگاه تربیت مدرس، پژوهشگر اقتصاد)
- کمال اطهار (کارشناس مسائل اقتصادی، پژوهشگر اقتصاد شهری)
- مسعود غنی زاده (دکتر در مدیریت استراتژیک، قائم مقام معاون هماهنگی و برنامه ریزی شهرداری تهران)
- فردین یزدانی (کارشناس ارشد برنامه ریزی اقتصادی، پژوهشگر مطالعات اقتصاد شهری)
- منصور ملکی (کارشناس ارشد علوم اقتصادی، مجری میزگرد)

**منصور ملکی:** در ابتدای بحث، لطفاً توضیح مختصری در مورد مفهوم شناسی اقتصاد شهری، حوزه‌ها و موضوعاتی که در ادبیات اقتصاد شهری مطرح می‌شوند و همچنین یک تعریف پذیرفته شده از این موضوع ارائه بفرمایید.

**مرتضی عزتی:** به طور کلی در اقتصاد زمانی که مباحث علمی، در بحث‌های تخصصی تری مطرح می‌شوند، پسوند آن مباحث تخصصی را به کلمه اقتصاد اضافه می‌کنند. علم اقتصاد را دانش تخصیص منابع محدود به نیازهای نامحدود بیان می‌کنند، اما



دکتر مرتضی عذتی  
دکتری اقتصاد، عضو هیات علمی دانشگاه  
تربیت مدرس، پژوهشگر اقتصاد

پسوند افزوده شده، بخش خاصی از این تخصیص منابع محدود به نیازهای نامحدود را مورد توجه قرار می دهد. به عنوان مثال زمانی که صحبت از اقتصاد منابع می شود، بخشی از مفاهیم اقتصادی که در موضوع منابع مطرح است، مورد توجه قرار گرفته و در مفهوم اقتصاد شهری نیز مفاهیمی که به تخصیص منابع محدود به نیازهای نامحدود در قالب مجموعه ای به نام شهر می پردازد، مورد توجه قرار می گیرد. در واقع اقتصاد شهری را می توان علم تخصیص منابع محدود و امکانات شهری به نیازهای بسیار گسترده و نامحدود شهروندان در نظر گرفت.

در شهر به دلیل وجود فضای شهری، مجموعه ای از امکانات و نیازها موجود است. در این مجموعه اقتصاد شهری به بیان روش های علمی برای تخصیص نیازها به امکانات می پردازد. این حوزه دامنه بسیار گسترده ای از موضوعات را در خود دارد؛ به عنوان مثال ساخت و ساز شهری، امکانات زیربنایی شهری، حمل و نقل شهری، راه ها و معابر، بهداشت و محیط زیست شهری، پارک ها، فضاهای سبز و تفریحی، خدمات ارتباطی، آب، برق، گاز و در مجموع، تمامی تسهیلات مشترکی که در محدوده شهر مورد استفاده قرار می گیرند، از جمله این موارد می باشند.

**اطهاری:** به عقیده بنده اقتصاد شهری، شاخه ای از اقتصاد است که به شهر به عنوان یک هویت واحد می نگرد و بیشتر به تولید، مبادله و توزیع فضا توجه دارد. البته سایر مقولات علم اقتصاد (از جمله مقولات مالی و اعتباری، اشتغال، بیکاری و ...) نیز کم و بیش در اقتصاد شهری حضور پیدا کرده، ولی هدف اصلی آن به شمار نمی آید و تنظیم کننده اصلی این حوزه نیستند. آنچه در اقتصاد شهری به عنوان اصل اولیه عنوان می شود، چگونگی تخصیص فضا برای تولید کالا و خدمات است. به عبارت دیگر اقتصاد شهری، منابع را عمدتاً به سوی تخصیص فضا و زمین سوق می دهد. اقتصاد منطقهای نیز، در دامنه سرزمین، به همین موضوع می پردازد. در واقع اقتصاد منطقهای و شهری در یک ادبیات قرار داشته و در سرزمین و پهنه فضایی به عنوان کل واحد مورد توجه قرار می گیرد. هدف نهایی هر دو نیز، رسیدن به توسعه پایدار برای شهر یا منطقه است. در واقع کارکرد اصلی اقتصاد شهری، تنظیم و تخصیص فضا و زمین می باشد. البته این امر باید با تجزیه و تحلیل سایر حوزه های علم اقتصاد همراه باشد و در این صورت است که رونق پایدار، تولید و بازتولید گسترده را در سطح جامعه، تضمین می کند.

**شهریار:** محور اصلی این میزگرد بحث مدیریت اقتصاد شهری است. این که چه مبانی و مؤلفه هایی در مفهوم اقتصاد شهری وجود دارد؟ اساساً آیا پذیرفته شده است که بتوان از مفهوم مدیریت اقتصاد شهری سخن به میان آورد؟ چرا که مدیریت شهری، یک مفهوم پذیرفته شده است، که تعریف و کاربرد مشخصی دارد. ولی در بحث اقتصاد شهری، ذهنیت بیشتر به سمت بحث های علمی رفته و از مقوله های اجرایی و عملی دور می شود. در این میزگرد قصد داریم به طور خاص در مورد اقتصاد شهری که بتوان از آن، در مدیریت شهری بهره برد، گفتگو کنیم. آقای دکتر غنی زاده، خواهش می کنم برای شروع بحث، کلیاتی راجع به مدیریت اقتصاد شهری و الزامات یک مدیریت کارآمد

### در شهر، ارائه بفرمایید؟

**سعود غنی زاده:** از شکل گیری بحث مدیریت شهری به عنوان یک موضوع علمی و یک مجموعه قابل بررسی تئوریک و آکادمیک، مدت طولانی نمی گذرد. در تعریف مدیریت شهری، هنوز ابهامات و دیدگاه های مختلفی وجود دارد، که تا حدودی نشان دهنده مشخص نبودن این مفهوم است. در بعضی از سیاست گذاری های شهری به علت عدم تعریف دقیق این موضوع، هنوز اختلافاتی بین مدیران شهری و مدیران سطح ملی و تصمیم گیران سیاسی کشور، مبنی بر این که چه کسی و با چه ویژگی هایی مسئول شهر است، وجود دارد. بنابراین تا زمانی که این اختلافات وجود دارد، مفهوم مدیریت شهری به روشنی مشخص نخواهد شد.

نکته مهمی که باید به آن توجه کرد این است که اگر مدیر شهر بخواهد مدیریت کارآمدی بر شهر داشته باشد، باید بر چهار بعد اقتدار ملی (یعنی ابعاد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی) تسلط کامل داشته باشد. بنابراین یکی از زیر مجموعه های این سیستم، اقتصاد شهری است. مفهوم اقتصاد شهری، (که تاکنون توجه زیادی هم به آن نشده است)، به معنای حوزه ای از اقتصاد است که متناسب به شهر می باشد. بنابراین می تواند در چارچوب شهر، از تمام پایه های تئوریک، بحث های توسعه ای، اجرایی و اقتصادی بر خوردار باشد. تفاوتی که این اقتصاد با اقتصادهایی نظیر بهداشت، آموزش و پرورش و... دارد و باعث متمایز بودنش از آن ها می شود این است که اقتصاد شهری، یک اقتصاد عام و با ویژگی های ملی ولی در محدوده شهر است. ولی متأسفانه در بسیاری از مقالات و بحث ها، از این منظر به اقتصاد شهری توجه نمی کنند. به این معنا که اقتصاد شهری را یک مفهوم تخصصی با موضوعیت خاص، می شمارند.

اقتصاد شهر در واقع سیستمی است که از دو سطح کلان و خرد تشکیل شده است، به این معنا که مفاهیمی وجود دارد که باید در بعد کلان اقتصاد شهر بحث شود و مفاهیم دیگری هستند که در بعد فرد و ارتباطات عناصر و عوامل فعال در شهر (از جمله اصناف، صنعتگران و خانواده ها) باید مورد توجه قرار گیرند. مدیر اقتصاد شهری، فرد یا مجموعه ای از افراد است که بتواند بر ورودی ها، خروجی ها و فرآیندهای این سیستم تأثیرگذار بوده و بتواند آن را مدیریت کند. حال این تأثیر می تواند مثبت، منفی، کنترلی و یا تشویقی باشد.

**فریدین یزدانی:** واقعیت های درون شهر، از تولید ناخالص شهر و متغیرهای اقتصاد کلان تا مکان گزینی یک بنگاه اقتصادی و عوامل مؤثر بر آن را شامل می شود. حال می توانیم به اقتصاد، یک چارچوب فضایی<sup>۱</sup> بدهیم؛ به این معنا که تمام مجموعه را در یک زیر سیستم فضایی دیده، که این زیر سیستم های فضایی در یک چارچوب فرابخش با یکدیگر، فعل و انفعالاتی دارند. اگر این فضا را، محدودی شهر در نظر بگیریم، این تعریف که اقتصاد شهر مجموعه ای از عناصر خرد و کلان اقتصاد است، کاملاً معنی دار خواهد بود. در کشور ما از آن جا که نظام مدیریت و برنامه ریزی، بخشی و اقتدارگرایانه بوده و همچنین نظام برنامه ریزی فضایی نیز در کشور وجود نداشته است، لذا تعریفی که از اقتصاد شهری تا به حال مطرح بوده، صرفاً متوجه ابعاد مربوط به مکان و مدیریت زمین و به طور کلی بخش مستغلات است، خواه در رابطه با جذب فعالیت های اقتصادی و خواه در ارتباط با سکونت.



انسان‌ها، شهرها را ایجاد می‌کنند؛ در واقع مبنای اصلی ساخت و ساز شهرهای جدید، عامل اقتصادی است. البته این امر نشان دهنده این است که در مباحث شهری، مفهوم اقتصاد محوریت داشته و در نتیجه نمی‌توان بدون توجه به این مفاهیم به سراغ شهر، ایجاد و اداره آن رفت.

**کمال اطهاری؛** به عقیده بنده اهمیت روز افزون اقتصاد شهری بیشتر به رابطه فضا و جامعه معطوف می‌شود، چرا که فضا در شیوه تجزیه و تحلیل اقتصاد، ابزار تولید محسوب می‌شود و برای تولید پیشرفته به ابزار تولید پیشرفته نیازمندیم. ابزار تولید بر سازمان تولید و طبقات تأثیر گذاشته و تبدیل عصر صنعتی به عصر اطلاعاتی نیز، نتیجه تغییر در طبقات می‌باشد. در واقع بدون ابزار تولید پیشرفته، قادر به تولید از نوع پیشرفته نخواهیم بود و تکامل اجتماعی نیز ممکن نیست. به عنوان مثال زمانی که تولید به صورت کارگاهی است (نه صنعتی و خودکار)، جامعه نیز وارد دوران جدیدی نخواهد شد و فضا هم که از جنس ابزار تولید است، معمولاً توجه کمتری به آن می‌شود؛ چرا که به باور عام تنها ابزاری که در کارخانه موجود است، ابزار تولید نامیده می‌شود. به این علت است که غفلت از موضوع و تقلیل اقتصاد شهری به مالیه و اقتصاد خرد، موجب بروز عوارض زیان بار در جامعه خواهد شد. در این صورت است که توجهی به شهر به عنوان یک مفهوم واحد و به هم پیوسته که قواعد بهینه سازی همه سطوح باید در آن انجام شود نشده و همین موضوع مانع از ایجاد درآمد در شهرها می‌شود. در مرحله بعد اگر در شهرها بهینه سازی در سطوح مختلف صورت نپذیرد، درآمدی برای استفاده شهرداری به وجود نخواهد آمد و اگر بهره وری در شهر توسعه نیابد، در آن صورت شهر قادر به تأمین هزینه های خود نخواهد بود. در شهرها نیز هرچه جمعیت افزایش یابد، به موازات آن هزینه ها نیز به صورت تصاعدی افزایش یافته، و از سوی دیگر بهره وری نیز با همین شتاب افزایش می‌یابد. در کشورهای توسعه یافته و یا کشورهای در حال توسعه که موفق هستند (مانند چین و کره و ...)، این اتفاق افتاده است. چرا که صرفه های مقیاس، باعث بالارفتن بهره وری شده و زمانی که بهره وری افزایش یابد، هزینه های شهر را نیز می‌توان از تولید کننده و حتی مستقیماً از مصرف کننده دریافت کرد. در ایران عدم توجه به همین موضوع، باعث سیر نزولی بهره وری در

### اقتصاد شهری را می‌توان علم تخصیص منابع محدود و امکانات شهری به نیازهای بسیار گسترده و نامحدود شهروندان در نظر گرفت

شهر تهران شده است. در دوران جهانی شدن، به دلیل سیال تر شدن جریان کار و سرمایه، اقتصاد شهری در شهرها دارای اهمیت زیادی شده و خود شهرها نیز اهمیت بیشتری پیدا کرده اند. همچنین بحث رقابت جوامع با یکدیگر است که از لحاظ نظری و عدالت اجتماعی قابل قبول تر بوده زیرا رقابت بین جامعه هاست و نه بین بنگاه ها. در واقع می‌توان گفت مواردی نظیر انعطاف در تولید، میل به مشارکت

در صورتی که طبق تعریف آکادمیک، این حوزه از اقتصاد، بسیار گسترده تر می‌باشد. یعنی برای شهر می‌توانیم یک برنامه ریزی اقتصادی در جهت رشد اقتصاد ملی و هدف گذاری استراتژیک داشته باشیم. به جرأت می‌توان گفت تاکنون هیچ گونه برنامه ریزی اقتصادی در چارچوب شهر نداشته ایم، چرا که تحقق این امر الزاماتی را ایجاد می‌کند که اولین آن‌ها الزام سیاسی و مدیریتی است. به این معنا که اگر تمرکززدایی مدیریتی در نظام برنامه ریزی صورت گرفت، به دنبال آن می‌توان برای اقتصاد شهر نیز، مدیریت کارآمدی داشت. بر همین اساس کشورهایی که طرح های CDS<sup>2</sup> اجرا می‌کنند، و سپس طرح جامع و تفصیلی شهر را بر مبنای CDS تهیه می‌کنند، به این معناست که نیازهای کلیدی خود را با نیازهای اقتصادی و اجتماعی شان منطبق کرده و نوعی تمرکززدایی مدیریتی ایجاد می‌کنند. مدیریت اقتصاد شهری، یک مفهوم عام دارد که در کشور ما مصداق نداشته، (چون نظام برنامه ریزی کشور به آن چنین اجازه ای نمی‌دهد) و همچنین در کنار آن یک مفهوم خاص وجود دارد و به این معناست که شهرداری ها و نهادهای محلی در درون شهر، با ابزارهایی که در دست دارند، بتوانند فعالیت های اقتصادی را رونق ببخشند. این ابزارها عمدتاً به مدیریت زمین منتهی می‌شود، چرا که یک عنصر مهم رشد اقتصادی، زمین است.

**منصور ملکی؛** همان طور که می‌دانیم، امروزه در کشورهای پیشرفته توجه خاصی به مقوله اقتصاد شهری هم در محیط های علمی و هم در حوزه اجرا می‌گردد. در حال حاضر نیز چندین مجله تخصصی در زمینه اقتصاد شهری در دنیا به چاپ می‌رسد که حاوی جدیدترین یافته های علمی در این زمینه است. با این حال در کشورمان، مقوله اقتصاد شهری تاکنون مغفول مانده و لازم است توجه بیشتری به این موضوع از طرف کارشناسان و محققین گردد. با این توضیح به نظر شما چه ضرورت های دیگری وجود دارد که در مقطع فعلی به بحث اقتصاد شهری بیشتر پرداخته شود؟

**مرتضی عزتی؛** در حال حاضر نیازهای جامعه شهری، به سرعت در حال گسترش است. به موازات گسترش این نیازها، بخشی از منابع نیز باید به آن تخصیص داده شود، که خود این روند، باعث کاهش منابع می‌شود. در نتیجه با محدودیت بیشتر منابع و حجمی از نیازهای گسترده و نامحدود مواجه شده که به مرور زمان در حال تشدید است. بنابراین لزوم توجه به بحث تخصیص منابع محدود به نیازهای نامحدود نیز افزایش می‌یابد. در دو دهه سال پیش به دلیل مسائل اقتصادی، به شهر توجه چندانی نمی‌کردند و حتی ممکن بود در بعضی از موارد، علت تشکیل شهر مسائل اقتصادی نباشد، ولی امروزه آن چه بسیار مهم است، استفاده از اقتصاد مقیاس<sup>2</sup> برای شکل گیری شهرهاست. امروزه امکاناتی که انسان ها به آن نیاز دارند، بسیار گسترده تر از گذشته شده است. در گذشته انسان ها در فضاهای پراکنده تمرکز داشتند در نتیجه رساندن امکانات نیز هزینه های بسیار زیادی را دربر داشت. به همین علت در یک قرن گذشته، برای حداقل رساندن هزینه ها، شهرسازی به صورت برنامه ریزی شده به شدت مورد توجه قرار گرفت. در گذشته شهرها، به علت مزیت های گوناگون ایجاد می‌شدند، اما امروزه به دلیل اهمیت مسائل اقتصادی است که



در تولید و همچنین مشارکت اجتماعی در تولید، باعث بالا رفتن بهره وری می شود.



کمال اطهاری  
کارشناس مسائل اقتصادی، پژوهشگر  
اقتصاد شهری

**تورابا شما اولین الزام مدیریت اقتصاد شهری را تمرکززدایی سیاسی دانستید. آقای دکتر غنی زاده؛ شما راجع به الزامات یک مدیریت کارآمد و اثربخش اقتصاد شهری، چه نظری دارید؟**  
**دکتر غنی زاده:** در مبحث اقتصاد، یک نوع اقتصاد کلان شهری وجود دارد که با اقتصاد ملی و تصمیم گیری های سطح ملی ارتباط دارد و نوع دیگر اقتصاد خرد شهری است، که بیشتر به تأثیر و تأثر عوامل داخل شهر می پردازد. به عبارت دیگر، اقتصاد کلان شهر (که بخشی از آن، سیاست های توسعه پایدار شهری نیز می تواند باشد)، از یک طرف به دنبال توسعه شهر، در یک سیستم پایدار و مستمر است و از سوی دیگر به دنبال این است که الزامات ملی را به نوعی در شهر جاری کند. بنابراین از اولین الزامات مدیریت کارآمد اقتصاد شهری، این است که باید از سیاست های اقتصاد ملی تبعیت کند. به این معنا که باید به تصمیم گیری هایی که در سطح ملی و بین المللی انجام می شود، در سیاست گذاری های اقتصادی خود توجه کند.

بحث بعدی، بحث داده هایی است که از دید کلان در سیستم وارد می شود. چند داده راهبردی وارد شهر می شود که باید به آن توجه خاص کرد. این داده ها عبارتند از:

- ۱- جمعیت: یکی از الزاماتی که مدیریت کلان اقتصاد شهر باید به آن توجه کند، جمعیت، بافت آن و مسائل مربوط به آن است.
- ۲- سرمایه های شهر و زیرساخت هایی که در شهر به عنوان تسهیلات و امکانات وجود دارد.
- ۳- زمین: در این جا زمین از بعد کلان آن مورد نظر است، که در طرح های جامع، تفصیلی و کالبدی مطرح شده است.
- ۴- ارتباطات اطلاعاتی و جابجایی هایی که در شهر به عنوان عامل راهبردی وجود دارد: نظیر IT، ارتباطات اطلاعاتی، حمل و نقل و... که اگر در سطح شهر قوی تر باشند، در سطح کلان، تصمیم گیری ها آسان تر خواهد شد.
- ۵- جمعیت فعال یا نیروی کار شهر: بدین معنی که چه میزان پتانسیل در شهر، برای ارائه کار و ایجاد ارزش افزوده وجود دارد تا باعث توسعه شود.

در اقتصاد خرد، زمین عاملی برای ایجاد ارزش افزوده شده و مدیریت و سیاست گذاری اقتصاد شهری، بیشتر متوجه بحث های کارکردی شهر می شود. البته الزاماتی نیز در این زمینه وجود دارد که بیشتر به سطح رشد اقتصادی شهر، مأموریت و وظایف شهر، ذی نفعان شهر، انواع معاملات زمین و ساختمان و... مربوط می شود.

**تورابا آقای یزدانی، خواهش می کنم شما نیز مطالب تکمیلی خود را راجع به بحث الزامات مدیریت اقتصاد شهری بفرمایید؟**  
**یزدانی:** علاوه بر این که مدیریت شهری باید طرح های فرادست، مصوبات دولت و برنامه های بخشی را در نظر بگیرد، برای ورود به عرصه اقتصاد شهری نیز، پیچیده شدن سازوکار مدیریتی لازم است، به نحوی که تصمیمات بخشی بتواند با هماهنگی تصمیمات کالبدی یا شهری، انجام گرفته شود. بنابراین یکی از الزامات این است که نوعی هماهنگی بین برنامه ریزی فضایی شهر و برنامه های بخشی، از طریق سازوکار مدیریتی ایجاد شود.

نکته دیگر، این است که برنامه ریزان شهری قادرند از طریق تعریف نقش خود در اقتصاد کلان و استفاده از ابزارهایی که برای افزایش فعالیت و رشد اقتصادی شهر در دست دارند، جایگاه خود را در مجموعه اقتصاد کلان تقویت کنند. به عنوان مثال مدیریت شهری می تواند از طریق مکانیزم هایی که در اختیار دارد همزمان سطح کیفیت زندگی شهر و سطح توسعه یافتگی اقتصادی شهر را ارتقا داده و در نتیجه بر تصمیمات بخشی نیز تأثیر متقابل بگذارد. یکی دیگر از اقداماتی که مدیریت اقتصاد شهری باید در جهت آن بکوشد، این است که شکاف فضایی را از بین برده یا کاهش دهد. به این معنی که جدایی گزینی اجتماعی را به حداقل برساند، چرا که در اکثر مطالعات تئوریک، ثابت شده، که اگر شهری پلاریزه شود، مخاطرات اجتماعی زیادی خواهد داشت که این مخاطرات اجتماعی، رشد اقتصادی شهر را به طور غیرمستقیم، به خطر می اندازد.

**ملکی:** بنابراین می توان گفت الزامات فعلی که، بر اقتصاد جهانی حاکم است، (همان سیال بودن جریان کار و سرمایه)، باعث اهمیت بیشتر شهرها شده است. دلیل عمده این افزایش اهمیت خود شهرها، توسعه اقتصادی و یا محرک توسعه اقتصادی می باشد. حال، با توجه به این که در سطح کلان، یک سری سیاست های توسعه اقتصادی وجود دارد آیا در سطح شهر نیز، سیاست های توسعه شهری به طور خاص تعریف و تدوین شده است؟

**کمال اطهاری:** در ادبیات اقتصاد شهری، زمانی که از روش اشتغال پایه برای تخمین جمعیت شهر استفاده می شود، در واقع نوعی رویکرد تشویق صادرات نیز در آن وجود دارد. به این معنا که اگر از طریق فعالیت های پایه، شهر مازادی نداشته باشد، در این صورت دچار رکود و از دست دادن جمعیت می شود. فعالیت پایه، فعالیتی است که برای شهر مازاد اقتصادی و مازاد درآمد به ارمغان آورده و امکان مبادله کالا و خدمات را با بیرون شهر فراهم می آورد. به عنوان مثال شهری بیمارستانی را دارا است که، مردم از داخل و خارج کشور به آنجا آمده و درآمدی که از جایی دیگر به دست آورده اند را به پزشک و فعالان آن بیمارستان می دهند. یا کارخانه ای که ماشین به شهرهای دیگر یا خارج کشور صادر می کند، همه این ها نوعی اشتغال پایه محسوب می شوند.

**یک مفهوم خاص وجود دارد و به این معناست که شهرداری ها و نهادهای محلی در درون شهر، با ابزارهایی که در دست دارند، بتوانند فعالیت های اقتصادی را رونق ببخشند**

بحث اشتغال پایه در سطح اقتصاد کلان مطرح است و در واقع، مبنای محاسبات جمعیت پذیری هم محسوب می شود. بنابراین نگاه اقتصاد شهری به جمعیت، بیشتر متوجه مبادلات بیرونی می باشد. همچنین روش اشتغال پایه برای تخمین مهاجرت، یک روش دقیق و کارآمد محسوب می شود. حتی در کشوری مانند ایران که در آن نوسانات سیاسی، مؤثر و تعیین کننده است، محاسباتی که در چند



توسعه انسانی مطرح شده، مفهوم ایجاد فضای مناسب برای زندگی (که از درون فرد شروع و به محیط ختم می شود)، مورد توجه قرار می گیرد. در طی سال های اخیر، توجه زیادی به این سیاست ها در اداره شهرها شده است. برخی از شهرها از این سیاست ها به خوبی استفاده کرده و برخی دیگر نیز فضای لازم را برای اجرای این گونه سیاست ها نداشته اند. برای اجرای درست و موفق این سیاست ها در شهر، در مرحله اول باید دانش اقتصاد شهری را در شهرها فراهم کرده و سپس مدیریت شهر را بهبود ببخشیم.

### در دوران جدید، شهرها (خصوصاً کلان شهرها) محل جریان کار و سرمایه و محل اتصال اقتصاد ملی با اقتصاد جهانی هستند

**نویسنده:** یکی از الزامات مدیریت کارآمد اقتصاد شهری، به کارگیری مدیریت واحد در چارچوب مدیریت اقتصاد شهری است، که اگر نادیده گرفته شود، اثرگذاری مدیریت را کاهش می دهد. آقای دکتر غنی زاده، شما با توجه به جایگاه اجرایی که در شهرداری دارید، چقدر این بحث را مهم می دانید؟ به نظر شما آیا اثربخشی مدیریت اقتصاد شهری به بحث مدیریت واحد، مربوط است؟

**مسعود غنی زاده:** به عقیده بنده، منظور از مدیریت واحد شهری، مدیریت یکپارچه و هماهنگ است. زیرا ممکن است عده ای تصور کنند که این مدیریت واحد، به یک فرد، بنگاه و نهاد خاصی اطلاق می شود. در این میان نیازمند یک مدیریت هماهنگ و یکپارچه شهری هستیم، که با طبقه بندی کردن موضوعات شهری، به آن بخش از موضوعات اقتصاد شهری که در حیطه وظیفه آن قرار می گیرد، در چارچوب سیاست گذاری کلان و پذیرفته شده، بپردازد. بنابراین برای تحقق این نوع مدیریت، باید با یک منطق درست، به شهر و مدیریت شهری پرداخته و در موقع تقسیم کار، حدود آن را به روشنی معین کنیم، تا آن نهاد و یا فرد مسئول، با ویژگی ها و سیاست های کلان تعریف شده، مسئولیت های خود را انجام دهد. در چنین حالتی است که در شهر نظام مشارکتی-مدیریتی (بین مردم تا بالاترین نهاد مدیریت شهر) برقرار شده و در آن انسجام مدیریتی معنا پیدا کرده و امنیت و آسایش برای شهروندان فراهم می شود.

در مدیریت واحد شهری نهادهای زیادی وجود دارد که بخشی از این نهادها بر ورودی ها و بخش دیگری بر فرآیندها و ارتباطات درون شهری تأثیر گذاشته و تعداد دیگری از آن ها نیز به اندازه گیری خروجی ها یا تعیین کیفیت خروجی و به طور کلی سنجش بازخوردهای سیستم می پردازند. اگر این موارد را در جایگاه خودشان تحلیل کنیم، به طور یقین میزان نقش آفرینی و تأثیرگذاری آنها را نیز می توانیم اندازه گیری کنیم. بنابراین تعداد زیادی از نهادها و بخش های مختلف شهری را می توان نام برد که بر سیستم اقتصاد شهری تأثیر گذارند، ولی ابتدا باید جایگاه و محدوده حرکت آنها مشخص شده در آن صورت است که بحث ارزیابی عملکرد شهرها مطرح می شود، امروزه در دنیا نیز این بحث به طور جدی مطرح شده است. در واقع ارزیابی عملکرد، یکی از ابزارهای مدیریت اثربخش اقتصاد شهری است، مشروط بر اینکه نقش آفرینان، ذی نفعان و اثرگذاران اقتصاد شهری را، اولاً به درستی

سال اخیر از روی اشتغال پایه برای تخمین جمعیت انجام پذیرفته است، بسیار دقیق و گویا می باشد.

این مساله که چه راهبردی را برای توسعه شهر اتخاذ کنیم، در حوزه اقتصاد توسعه مطرح است و قطعاً ما به ازا فضایی و تنظیمات اقتصادی دارد، نه تنها برای تولید، بلکه برای مبادله و توزیع، در این حوزه باید سیاست گذاری زمین داشته باشیم. به عنوان مثال این که، آیا زمین را به بنگاه های خارجی بفروشیم یا خیر؟ و سیاست گذاری های دیگری از این قبیل که همگی در مقوله اقتصاد توسعه جای می گیرند. در دوران جدید، شهرها (خصوصاً کلان شهرها) محل جریان کار و سرمایه و محل اتصال اقتصاد ملی با اقتصاد جهانی هستند. در حالی که در دوران صنعتی، شهرها محل تولید و بنادر مفاصل ارتباطی بوده اند. تمام تنظیمات اقتصادی دیگر نیز باید با در نظر گرفتن این واقعیت نوین باشند. در دوران قبل، قطب های صنعتی کفایت می کردند ولی در حال حاضر مناطق آزاد صنعتی، قطب های جدید توسعه را تشکیل می دهند.

در دوران جدید، اقتصاد دانش نسبت به اقتصاد کالا برتری پیدا کرده است. این امر در تخصیص و تجهیز فضا نیز باعث تغییر و تحولاتی شده است. یعنی باید فضا را به گونه ای سامان دهیم که، اقتصاد و دانش قابلیت بالندگی پیدا کنند.

**مرتضی عزتی:** نظریه هایی که اخیراً در زمینه رشد و توسعه مطرح شده، بحثی را تحت عنوان اقتصاد پایه و مزیت های خاص مناطق داخل کشورها برای توسعه، مطرح می کند. در اقتصاد پایه، فعالیتی در منطقه مینا قرار می گیرد که، بتواند موجب توسعه و رشد آن منطقه شده و به سرعت باعث ایجاد شهر شود. انتشار آثار توسعه ای به محیط های اطراف، موجب بزرگ شدن شهرها و آبادی های حاشیه ای آن می شود. بسیاری از این گونه وقایع (ایجاد شهرها و توسعه آنها)، به علت مزیت های خاص منطقه و مزیت های خاص فعالیت هایی که در منطقه انجام می شود، قبل از ایجاد شهر مطرح بوده است. زمانی که شهر ایجاد می شود با مسائلی نظیر اداره کردن آن و جوانب مختلف آن مواجه می شویم. در کنار آن، بحث های خاص اقتصاد شهری برای مدیریت، اداره و چگونگی بهبود وضعیت شهر از جنبه های اقتصادی، مطرح می شود که در واقع همان بحث توسعه شهری است. توسعه شهری مفهوم گسترده تری نسبت به اقتصاد شهری دارد و برنامه ریزی برای آن نیازمند امکانات و توجه به نیازهای شهر می باشد. زمانی که صحبت از توسعه شهر می شود، مفهوم جامعی مورد توجه قرار می گیرد که، ابعاد فیزیکی و کیفی نیز در آن مطرح است که از بین آن جنبه فیزیکی در رشد شهر، بیشتر مورد توجه قرار می گیرد.

توسعه اقتصادی بخشی از مفهوم کلی توسعه شهر است که می تواند برای سایر ابعاد توسعه، زیربنا باشد. سیاست های بسیار گسترده ای در زمینه اقتصاد شهری در کشورهای مختلف مطرح شده که اگر خواستار شهری توسعه یافته و مناسب برای زندگی باشیم، باید به خوبی از این سیاست ها بهره برداری کنیم.

زمانی که بحث توسعه، در قالب شهر مطرح می شود، (از آن جا که شهر فضایی برای سکونت است)، توسعه ای که در جهت فضای زندگی است مورد توجه قرار می گیرد. در آخرین تعابیری که در بحث



دکتر مسعود غنی زاده  
دکترای مدیریت استراتژیک، قائم مقام معاون  
هماهنگی و برنامه ریز شهرداری تهران

تشخیص داده و ثانیاً بدانیم در کدام بخش از سیستم قرار دارند. **ملکی:** حال با رویکرد جدیدی، وارد بحث اثرگذاری دولت و سیاست‌های ملی بر فرایند توسعه اقتصاد شهری و اثرگذاری توسعه اقتصادی شهر بر توسعه ملی می‌شویم. همان‌طور که در ابتدای بحث اشاره کردید، در واقع اقتصاد شهر از لحاظ جغرافیایی، در حوزه محدودی قرار دارد که حوزه کلان تر آن همان دولت ملی است. در این سیستم کلان، شهرها در واقع یکی از محرک‌های اصلی توسعه هستند و می‌توانیم آن‌ها را به عنوان مجاری تبادل اطلاعات، دانش و سرمایه که بر روی سیاست‌های توسعه کلان، اثرگذار هستند قلمداد کنیم. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که دولت ملی و سیستم اقتصاد شهری نوعی اثر پویا بر یکدیگر دارند. در ادبیات تمرکززدایی، سطوح مختلفی از تمرکززدایی را می‌توان تصور کرد. (به عنوان مثال براساس سطح توسعه یافتگی جامعه، می‌توان سطوح مختلفی از تمرکززدایی را در کشورهای مختلف مشاهده کرد.) البته این امر فارغ از فرم قانونی دولت ملی هر کشور است. (که می‌تواند فدرال، تک ساخت و ... باشد.) واقعیت این است که فرایندهای تمرکززدایی هر کشور، لزوماً محصور، در فرم حاکمیت آن نبوده است. (به عنوان مثال در کشورهای فرانسه و ژاپن، فرم حاکمیت آن‌ها سبب نگردیده که در سطح ملی و شهری توسعه خوبی مانند آمریکا داشته باشند.) بنابراین به نظر می‌آید که فرایند توسعه، سطحی از تمرکززدایی را در کشور ایجاد می‌کند. حال بر اساس سطوح مختلف تمرکززدایی و سطحی که دولت اختیارات خود را به سطوح پایین تر واگذار می‌کند، اقتصاد شهری می‌تواند مفهومی عینی تر پیدا کند. به عنوان مثال در کشوری که تمامی اختیارات در دولت مرکزی متمرکز شده و شهرداری‌ها حتی از گرفتن عوارض بسیار ساده هم منع می‌شوند، تمامی سیاست‌ها تا آخرین نقطه در مرکز پیگیری شده و موجب تعریف اقتصاد شهری در حوزه بسیار محدودی می‌شود. اما در وضعیتی که دولت به سمت تمرکززدایی و واگذاری قدرت پیش رفته، اقتصاد شهری نیز نمود بیشتری پیدا می‌کند. بنابراین اقتصاد شهری را باید هم زمان در کنار بلوغ محلی و حاکمیت محلی تصور کنیم. حال با توجه به این مسائل، نظر خود را راجع به اثرگذاری نهادی دولت بر اقتصاد شهری و توسعه اقتصادی شهر و از سوی دیگر اثرگذاری توسعه اقتصادی شهر بر توسعه ملی بیان بفرمایید.

**عزتی:** اگر بخواهیم اهمیت شهر و تأثیرگذاری آن را بر روی توسعه، از نظر اقتصادی بررسی کنیم، می‌توان از مفهوم بسیار ساده و اولیه اقتصاد که امروزه بیشتر مورد توجه قرار گرفته است، استفاده کرد. هر فعالیتی اثرات جانبی مثبت یا منفی دارد. در فعالیتهای اقتصادی (به ویژه در حوزه توسعه)، به این آثار جانبی توجه خاصی می‌شود. به عنوان مثال احداث یک کارخانه در منطقه‌ای خاص می‌تواند آثار مثبتی همچون ایجاد اشتغال، افزایش درآمد شهروندان و توسعه تولید را به همراه آورده و حتی ممکن است اثرات جانبی آن نیز به صورت انتشاری باشد. به این معنی که زنجیره فزاینده‌ای از توسعه را ایجاد کند. زمانی که کارخانه‌ای احداث می‌شود، به منابعی نظیر نیروی انسانی، سرمایه و مواد اولیه احتیاج دارد. اگر مواد اولیه در آن منطقه موجود باشد، تقاضا افزایش پیدا کرده و با افزایش تقاضا، تولید نیز افزایش می‌یابد. تولیدکنندگان نیز، نیازمند نیروی کار،

سرمایه و مواد اولیه بیشتری شده و در زنجیره بعدی، مواد اولیه، نیروی انسانی و ... دیگری مورد نیاز قرار می‌گیرد، این سلسله زنجیره وار، توسعه را شدت می‌بخشد.

از زاویه‌ای دیگر زمانی که درآمد افراد افزایش یافته، تقاضا بیشتر شده و تولید کالاها را مصرفی نیز بیشتر می‌شوند. در نتیجه وجود واسطه‌های کالا، واسطه‌های مالی، ایمنی و صندوق بانک لازم شده و به دنبال به وجود آمدن آن‌ها، نیروی انسانی، مواد و امکانات بیشتری مورد نیاز قرار گرفته و افراد دیگری برای رساندن خدمات وارد شهر می‌شوند. در نتیجه جمعیت شهر نیز زیاد شده و زمانی که جمعیت زیاد شود نیاز به آموزش و تولید فضاهای آموزشی نیز افزایش می‌یابد. بنابراین گاهی احداث یک کارخانه، سبب ایجاد شهری بسیار بزرگ می‌شود.

در ایران نمونه‌های بسیاری از این موارد وجود دارد. به عنوان مثال فولاد شهر و بسیاری از شهرهای اطراف اصفهان که همگی از همین طریق به وجود آمده‌اند. اما در مقاطعی از زمان، به مفاهیم توسعه یا سیاست‌های توسعه در بعضی از این مناطق توجه نشده است. به عنوان مثال در فولاد شهر اصفهان، فضای اصلی و اولیه آن یک فضای شهری نسبتاً مناسب با چیدمان و تخصیص مناسب فضای شهری است، اما بعد از مدتی که توجهی به حواشی آن (یعنی به توسعه و سیاست‌های توسعه شهر) نشد، در اطراف منطقه برنامه ریزی شده اولیه، مناطقی ایجاد شد که فاقد امکانات مناسب شهری بود. بنابراین اگر سیاست‌های مناسبی برای توسعه شهرها اتخاذ نشود، شهرها دچار مشکلات عدیده‌ای شده و شهرهای عقب مانده، توسعه نیافته و یا فاقد امکانات مناسب زندگی، ایجاد می‌شوند. این مساله، نشان دهنده تأثیر یک مجموعه شهری کوچک بر توسعه منطقه‌ای می‌باشد. شهر اصفهان نمونه بسیار خوبی از توسعه برنامه ریزی شده و نظام مند می‌باشد. امروزه اصفهان محیط مناسبی برای زندگی افراد بوده و سیاست‌های مناسبی برای توسعه آن اجرا شده است. این سیاست‌ها باعث گردیده، اصفهان به یک قطب اقتصادی در کشور تبدیل شود و تأثیرات بسیار زیادی بر اقتصاد کشور داشته باشد. هر چند در طول تاریخ، اصفهان همیشه شهر بوده، ولی هیچ‌گاه توسعه آن مانند زمان صفویه و نیز چند سال اخیر نبوده است. به عنوان مثال اصفهان در گذشته با داشتن قابلیت‌های کشاورزی و همچنین موقعیت مرکزی، توسعه چندانی نداشت. اما از زمانی که سیاست‌های شهری مناسبی (مانند زمان صفویه) در آن اجرا شد، به سرعت توسعه پیدا کرد؛ به طوری که بافت شهری آن زمان بافت بسیار مناسبی حتی برای امروز بود. این سیاست‌های مناسب سبب گردید، امروزه نیز افراد رغبت زندگی کردن در آن شهر را داشته باشند. در آن مقطع، شهری مانند قزوین هم تأسیس شد، ولی به علت اتخاذ سیاست‌های نادرست توسعه چندانی نیافت. از این گونه مثال‌ها می‌توان چنین نتیجه‌گیری کرد که وجود سیاست‌های خوب برای شهرها، تا چه اندازه می‌تواند توسعه مناسب به همراه داشته باشد. در کشور ما جز شهر تهران که به علت مرکزیت سیاسی، اقتصادی و اداری، رشد خوبی داشته است، اصفهان یکی از بهترین مناطقی است که از نظر فرهنگی و هم از نظر اقتصادی (در ابعاد مختلف صنعتی، کشاورزی، خدمات و ...) توسعه آن همه جانبه می‌باشد. در مقایسه این دو شهر، مشهد به خاطر وجود مرکز مذهبی-فرهنگی، توسعه یافته، ولی از سویی



بنگاه‌های زیست گاهی یا بنگاه‌های شهری<sup>۶</sup> را تشکیل دادند که در واقع مجموعه‌ای از شهرک‌ها و دهکده‌ها بود که استقلال نسبی داشته و مالیات مستقیم به دولت نمی‌پرداختند. در حال حاضر حدود ۶۰٪ کالاهای سبک را همین نوع بنگاه‌ها در چین تولید می‌کنند. البته با یک مهندسی خوب و یک برنامه‌آمایشی و انتقال تکنولوژی، این بنگاه‌ها را به کلان‌شهرها مرتبط کرده‌اند، که همین مساله باعث تعامل تکنولوژیک، جذب سرمایه و پشتیبانی مناطق آزاد و کلان‌شهرها می‌شود. همچنین مناطق آزاد خود را به صورت جزیره‌ای منفرد سامان نداده، بلکه با یک برنامه‌آمایشی پیوند لازم را برقرار کرده‌اند. تمامی این موارد، اقتصاد چین را به غول اقتصاد جهان تبدیل کرده‌است.

**شرطیاً اگر اجازه بدهید، محور جدیدی را مطرح کنیم. بازیگران متنوعی در شهر وجود دارند؛ ولی شهرداری به عنوان مهمترین نهاد موثر بر اقتصاد شهری شناخته شده‌است. نهاد شهرداری به طور خاص چه نقش ویژه‌ای در سیستم مدیریت اقتصاد شهری دارد؟**

**فردین یزدانی:** به طور یقین تأثیرات زیادی بر اقتصاد شهری می‌تواند داشته باشد، ولی به عقیده بنده مهم‌ترین عامل نیست. در حال حاضر با توجه به محاسبه‌ای که انجام گرفته، هزینه استقرار، در حدود ۴۰ تا ۵۰ درصد سرمایه‌گذاری اولیه برای ایجاد شغل در تهران است. عوامل متعددی بر هزینه استقرار مؤثرند که مهم‌ترین آن‌ها، دولت، عوامل اقتصاد کلان و در نهایت شهرداری‌ها هستند. شهرداری از طریق قواعد کاربری زمین، اجرای طرح‌های نوسازی در بافت‌های قدیمی و پروژه‌های محرک توسعه، می‌تواند تأثیرگذار باشد. مهمترین ابزاری هم که به این منظور در اختیار دارد وضع عوارض، تعرفه‌ها و قواعد تغییر کاربری بر زمین است، که می‌تواند هزینه‌های استقرار را افزایش یا کاهش دهد. متناسب با افزایش یا کاهش هزینه‌ها، ساختار اقتصاد شهر نیز تأثیر می‌پذیرد.

**مسعود غنی زاده:** برای بررسی تأثیر، باید معیارهایی مشخص کنیم. به طور کلی عوامل راهبردی مؤثر در توسعه شهری همان طور که قبلاً نیز اشاره شد عبارتند از: جمعیت (جابجایی جمعیت، مهاجرت، حاشیه نشینی و...)، زمین (که دولت است که با توجه به آمایش سرزمین و مسائل متعدد توسعه‌ای در سطح ملی تصمیم می‌گیرد که شهر چه توسعه و چه طرح‌هایی داشته باشد)، زیرساخت‌ها و تأسیسات شهری، (که بررسی می‌کند از بین نهادهایی که مدیریت شهری دارند چند درصد در بخش عمرانی شهر اثر دارند. به عنوان مثال، کل بودجه شهرداری تهران در سال گذشته حدود ۱۰۰۰ میلیارد تومان بوده که تنها ۴۰ تا ۵۰ درصد آن عمرانی بوده است. این مقدار مشخص، تأثیری در پروژه‌های نهادهایی که به صورت بخشی عمل می‌کنند نداشته و در نتیجه تأثیرگذاری چندانی نیز ندارد.) حمل و نقل و IT و در نهایت نیروی کار (استفاده از نیروی کار، ایجاد اشتغال، مدیریت روابط کار، بحث کارفرما و کار). با نگاهی گذرا به این عوامل متوجه می‌شویم که شهرداری در هیچ یک از آن‌ها تأثیرگذار اصلی نیست. مگر در آثار تصمیمات، که در اقتصاد به آن انتظار ناشی از آثار و پیامدها می‌گوییم. به عنوان مثال ممکن است یک تصمیم در شورای

دیگر در بعد اقتصادی، توسعه چندانی نداشته است. زیرا موقعیت شهر برای سرمایه‌گذارانی که اهداف اقتصادی را پیگیری می‌کنند، مناسب نمی‌باشد. بنابراین شهر با ترافیک و مشکلات شهری بیشتر و برنامهریزی کمتر (به ویژه در بافت‌های مرکزی) توسعه یافته و با وجود سیاست‌های اصلاحی و تجدید ساختاری که در آن اجرا شده، ساختار مرکزی تغییر چندانی نکرده است.

به طور کلی شهرهایی مانند اصفهان، تهران، مشهد، تبریز و ... زمانی که رشد پیدا می‌کنند، اطراف آن‌ها نیز شامل حال این رشد شده و آثار اقتصادی دنباله‌داری (آثار جانبی)، همچون افزایش امکانات تولید، افزایش فضاهای اقتصادی، افزایش درآمد و فعالیت‌های اقتصادی را در پی دارد. اگر سیاست‌های مناسبی در این زمینه ایجاد شود، این رشد می‌تواند تبدیل به توسعه به مفهوم کیفی آن گردد.

**کمال اطهری:** به عقیده بنده در فرایند تمرکززدایی، شهرها نباید صرفاً توجه خود را به وضع قانون معطوف کنند. به عنوان مثال، به مناطق آزاد اختیاراتی داده شده است که با وجود این اختیارات (هر چند ناقص)، به هیچ وجه نقش واقعی خود را ایفا نکرده‌اند و به جای نقش توسعه‌ای در کشور، در نهایت محل ورود آزادکالاها بوده‌اند. حال اگر فرض کنیم به شهرها نیز چنین اختیاراتی داده شود، نتیجه‌ای غیر از آن در پی نخواهد داشت. بنابراین در درجه اول باید توجه مدیریت شهری را (اعم از شوراها و شهرداری) بر تعامل مثبت با حاکمیت (قوه مقننه و مجریه) متمرکز کرده و به جای این که در درجه نخست، به افزایش اختیارات مالی توجه کنیم، به تقویت مباحث نظیر تهیه طرح

### در وضعیتی که دولت به سمت تمرکززدایی و واگذاری قدرت پیش رفته، اقتصاد شهری نیز نمود بیشتری پیدا می‌کند

جامع و خصوصاً نظام طرح‌های آمایشی و کالبدی و ... پرداخته و سپس در یک فرآیند تدریجی، اختیارات مالی لازم را کسب کنیم. به عنوان مثال در شهرها، قوانینی را شبیه قوانین ایجاد مناطق آزاد که در اصطلاح به آن‌ها پهنه‌های کارآفرینی<sup>۴</sup> می‌گویند وضع کنیم. نهادها برای شکل‌گیری، به حداقلی از سود و نفع مادی نیاز دارند. اما در ایران از ابتدای مشروطه باور بر این بوده که قانون‌گذاری صرف کفایت کرده و توسعه همواره یک امر دولتی به حساب آمده است. در رابطه با تمرکززدایی نیز هر چند که به شدت مورد نیاز است اما مهندسی فرآیند آن، بسیار مهم‌تر است؛ زیرا باید توأم با مهندسی وابسته به مسیر<sup>۵</sup> انجام گردد.

در ایران، ریشه‌های سرمایه اجتماعی توسعه شهری را دارا هستیم، اما باید به گونه‌ای تدریجی به نهادسازی آن پرداخته و چنانچه این روند ناگهانی باشد، آسیب بسیاری در پی خواهد داشت. در سطح جهانی اقتصادهایی موفق هستند که این روند را به صورت تدریجی طی کرده باشند. به عنوان مثال در اقتصاد چین، پیش از این که اصلاحات آن شروع شود، واحدهای اقتصادی به نام کمون وجود داشت که استقلال نسبی داشته و زمانی که اصلاحات آغاز شد، این سرمایه‌های اجتماعی نه تنها از بین نرفته، بلکه نهاد جدیدی به نام



فردین یزدانی  
کارشناس ارشد برنامه ریزی اقتصادی،  
پژوهشگر مطالعات اقتصاد شهری

شهر و یا شهرداری (مثل بحث تراکم)، اتخاذ شود که موجب تغییر نگرش و تصمیم گیری بازیگران اقتصادی شود و موجب پاره ای تأثیرات در یک برهه کوتاه مدت شود.

**فردین یزدانی:** بنده در این مورد با بخشی از صحبت های آقای دکتر موافق نیستم. به عنوان مثال شهرداری های چین از طریق سرمایه گذاری در مراکز کار و فعالیت در چند شهر اصلی چین، حجم زیادی از اشتغال زایی و رشد اقتصادی را در آن شهرها ایجاد کرده اند، که عمدتاً از طریق سرمایه گذاری در بافت های فرسوده آن شهر و ایجاد مراکز کار و فعالیت با مکانیزم های خاص مالی، صورت گرفته است. بنابراین شهرداری ها می توانند تأثیراتی این گونه، بر اقتصاد شهر بگذارند. البته در بحث جمعیت و نظام تقسیم کار که بین وزارت مسکن و شهرداری صورت می گیرد، تأثیر کمی دارند. به طور کلی در ایران، شهرداری ها تنها از طریق تراکم فروشی تأثیر گذار بوده اند، ولی اگر نظام تدوین توسعه شهری تغییر کند و بخشی از اختیارات به شهرداری ها سپرده شود، تأثیر بیشتری خواهند داشت؛ همان گونه که در بسیاری از کشورها نیز به این گونه است.

**ژوپیما:** البته در حال حاضر، چند راهبرد کلان در این زمینه وجود دارد که بر اساس آن، شهرداری ها می توانند نقش برجسته ای ایفا کنند. مهم ترین آن ها رویکرد تمرکززدایی است، که در برنامه های توسعه نیز به آن اشاره شده است. مواد ۱۳۶ قانون برنامه سوم و ۱۳۷ قانون برنامه چهارم، نشان می دهد که تصمیم گیری ها و اختیارات باید به سمت سطوح محلی منتقل شود. ادبیات بحث تمرکززدایی نیز به همین موضوع اشاره می کند، به این معنا که اگر از اولین مرحله که تراکم زدایی است شروع کنیم تا تفویض اختیارات و واگذاری قدرت، نهاد های محلی، اهمیت خاصی پیدا می کنند و از حالت نماینده دولت بودن خارج می شوند. البته تغییراتی نیز در این زمینه دیده می شود؛ به عنوان مثال زمانی شهردارها از طرف وزارت کشور تعیین می شدند، ولی در حال حاضر از طرف نهاد محلی تعیین می شوند. این تغییرات نهادی، شهرداری ها را به سوی جایگاه مؤثرتری پیش می برد که در آن اهمیت بیشتری پیدا خواهند کرد.

**مرتضی غنی زاده:** البته لزوماً این گونه نیست که تنها به واسطه گنجاندن یک قانون و یا چند ماده در برنامه توسعه، تحولات عمیقی در این زمینه حاصل شود. به نظر می رسد قوانین توسعه ای کشور، باید به دنبال خود نهاد پیگیری کننده و نهاد متبلور کننده این موارد را نیز ایجاد کند. البته این نهاد نباید وابسته به فوه مجریه، مقننه و حتی قضائیه باشد، بلکه می تواند یک NGO و یا مجموعه ای از نخبگان باشد. ولی باید افرادی که مسئول پیگیری مصوبات هستند، در قالب سیستم های موجود، هیچ تابعیتی به طور مستقیم نداشته باشند؛ چرا که هر تغییری مسلماً با مقاومت روبرو می شود؛ به این معنا که با تصویب یک قانون و یا برنامه، امتیازاتی از مجموعه ای گرفته و به مجموعه یا مجموعه های دیگری منتقل می شود. به طور طبیعی، این موضوع مقاومت هایی را در پی دارد و این مقاومت گاهی به قدری شدید است که اجازه اجرا و ظهور قوانین را نمی دهد. در هر صورت، وجود چنین دیدگاهی را به فال گرفته، ولی باید با نهادسازی هایی همراه باشد، تا بتواند در نظام های مدیریتی و اقتصاد شهری متبلور شود. برای تحقق این امر، باید نهادها و پیگیری کنندگانی به وجود بیایند.

**فردین یزدانی:** البته مدیریت واحد شهری الزاماً به این معنا نیست که، شهرداری عهده دار همه کارها شود. بلکه یک سیستم مدیریتی است که می تواند چند بازیگر داشته باشد، ولی استراتژی های آن باید تعریف شده و به صورت یکپارچه باشد. در ایران، بحث مدیریت واحد شهری از سال ۱۳۷۵ شروع شد. این واقعیتی است که به عنوان مثال، تهران را بدون در نظر گرفتن کرج و اسلامشهر، نمی توان مدیریت کرد؛ چرا که هر اتفاقی که در آنجا رخ دهد در تهران نیز تأثیر گذار است، بنابراین مدیریت واحدی می خواهد. این مسأله از زمان مطرح شدن تاکنون، راه حل مشخصی پیدا نکرده است. برای تحقق این امر، شروطی لازم است که به نظر نمی رسد، در آینده نزدیک، به واقعیت پیوندند.

**مسعود غنی زاده:** البته به نظر بنده وقوع این مسأله، بستگی به افراد و تفکرات آن ها نسبت به مدیریت شهری و اقتصاد شهری دارد. به طور طبیعی، وقتی در دانشگاه و نظام آموزشی، هنوز در این مقوله، نظریه پردازان قوی ای وجود ندارند، در نهادهای کردن و اجرای چنین مباحثی در برنامه های توسعه ای، با مشکل مواجه هستیم. وجود پارهای مصوبات هم، به دلیل نیازی بود که احساس می شد؛ ولی باید دید که چقدر به نهادهای سازی آن توجه شده است.

**فردین یزدانی:** تصور می کنم اگر سیستم، به این موضوع احساس نیاز کرده بود، به طور یقین تا به حال اجرایی شده بود. اگر نیاز، خواست و همت مدیریتی وجود داشت، به خودی خود، این مسأله نیز حل می شد. ولی بنا به هر دلیلی، مجموعه سیستم مدیریتی (علی رغم احساس نیاز بخشی از آن) به این سمت حرکت قابل توجهی نکرده است.

**ژوپیما:** آیا مواردی وجود داشته که شما مشکلات مرتبط با اقتصاد شهری را به علت عدم وجود سیستم مدیریت، هماهنگ و یکپارچه بدانید؟ یعنی مواردی را می توان برشمرد که کارکرد نادرست اقتصادی شهری، به دلیل اعمال نشدن مدیریت یکپارچه بوده باشد؟

**مسعود غنی زاده:** مثال های متعددی در این زمینه وجود دارد؛ از نظام توزیع ارزاق گرفته تا نظام مسکن، قیمت گذاری زمین، حمل و نقل عمومی و حتی آلودگی هوا. یکی از عمده ترین دلایل نابسامانی تمامی این موارد، عدم اعمال مدیریت صحیح و یکپارچه بر کار نهادهای اقتصادی است.

**توسعه اقتصادی بخشی از مفهوم کلی توسعه شهر است که می تواند برای سایر ابعاد توسعه، زیربنا باشد**

**فردین یزدانی:** مثال عینی دیگری در این زمینه، بحث فروش تراکم در تهران است. با توجه به تحقیقات انجام شده، این موضوع در دهه ۷۰، نظام توزیع درآمد را در تهران به شدت دستخوش تغییر کرد؛ و عدم هماهنگی بین مدیریت اقتصاد کلان و مدیریت شهری، باعث شد که شهرداری تهران، تصمیم به فروش تراکم گرفته که این فروش، شهرداری را به دستگاه توزیع رانت تبدیل کرد. این رانت هم به سهم خود نابرابری نظام توزیع درآمد را در تهران تشدید کرد و باعث شد





که آثار آن حتی در سطح ملی هم منتشر شود و باعث عدم هماهنگی، بین مدیریت اقتصادی و مدیریت شهر گردید.

**شوریا** البته می‌توان ریشه عدم هماهنگی را به دلیل کمبود بعضی از اختیارات و منابع درآمدی جایگزین در شهرداری، عنوان کرد. چرا که اگر منابع درآمدی جایگزینی در اختیار شهرداری بود، به سمت فروش تراکم روی نمی‌آورد.

**فردین یزدانی:** به لحاظ تئوریک وظیفه دولت مرکزی، اولاً کمک کردن به منابع مالی شهرداری‌ها و ثانیاً تعیین کردن چارچوب قانونی برای کسب درآمد توسط آن‌ها می‌باشد. متأسفانه در کشور ما چنین چیزی وجود نداشته است. به طور مثال، در دهه ۷۰ به دنبال شعار کوچک‌سازی دولت، کمک‌های مالی دولت به شهرداری‌ها نیز به شدت کاهش یافت و در نتیجه، شهرداری‌راهی به جز فروش تراکم، برای تأمین درآمد خود پیدا نکرد.

**مسعود غنی زاده:** البته ممکن است راه حل‌های مناسب تری نیز وجود داشته باشد. اما در کل این گونه پدیده‌ها نشان دهنده آسیب در سیستم است؛ و اگر این آسیب برطرف نشود، این گونه پدیده‌ها، همچنان به وجود خواهد آمد. بنابراین در مسائل اقتصاد شهری با بروز چنین علائمی نباید به دنبال پاک کردن صورت مسأله باشیم، بلکه باید علت به وجود آمدن این علائم را جستجو کنیم.

**منصور ملکی:** به عنوان جمع بندی مباحث، لطفاً نظر تان را راجع به مهم ترین چالش‌ها و فرصت‌هایی که در عرصه اقتصاد شهری ایران وجود دارد بفرمائید.

**مرتضی عزتی:** همه کشورها به دنبال توسعه و بهبود وضعیت زندگی شهروندان خود هستند، ولی ممکن است رویکرد هر کشور به این موضوع متفاوت باشد. به عنوان مثال ممکن است در کشوری مانند ایران، مفاهیم فرهنگی و اجتماعی بیشتر مورد توجه قرار گیرد و در کشوری دیگر مسائل اقتصادی دارای اهمیت بیشتری باشد.

امروزه تا حد زیادی توسعه را مترادف توسعه انسانی می‌دانند. این موضوع حاکی از آن است که در محوریت توسعه بیشتر به ابعاد مختلف فرهنگی، اجتماعی، سیاسی، اعتقادی، معنوی و ... توجه می‌شود. حال اگر بخواهیم به دنبال مفهوم جامع توسعه برویم نیاز به امکاناتی داریم که این امکانات اولیه در شهرها وجود دارد و باید این منابع را متناسب با نیازهای شهر به بهترین وجه تخصیص بدهیم. این تخصیص منابع، به خودی خود انجام نمی‌پذیرد، بلکه باید با برنامه‌ریزی متناسبی، روندهای موجود را به سمت روند مطلوب سوق داد.

یکی از مشکلاتی که در شهرهای ایران وجود دارد، برنامه‌ریزی نامناسب و عدم برنامه برای توسعه و بهبود وضعیت شهرها است. در حال حاضر بسیاری از شهرهای ایران برنامه‌ای برای توسعه نداشته و برای توسعه آن هدف گذاری نشده است، این مسأله، نشان دهنده مشکل مدیریتی است. در بسیاری از شهرهای ایران مدیریتی وجود ندارد و اگر به ظاهر هم وجود داشته باشد، مدیریت کارآمد شهری نیست. مدیر شخصی است که بتواند مجموعه‌ای را که در اختیار دارد، به سمت اهداف مطلوب سوق دهد. مشکل مدیریت شهری در شهرهای ما به شدت حاد

بوده، چرا که بسیاری از مدیران شهرها حتی با مفاهیم پیشرفت و توسعه شهری و اقتصاد آشنایی ندارند. در بسیاری از کشورهای دنیا مدیران باید پیش زمینه‌های اولیه‌ای را دارا بوده و این جز قانون کشور آنها است. در حالی که مدیران بسیاری از شهرهای ما این پیش زمینه‌ها را دارا نبوده و حتی برنامه‌ریزی منسجمی نیز برای مدیریت شهری نداریم. بنابراین باید قوانین و مقررات را به گونه‌ای هدایت کنیم که افرادی که در رأس امور شهرها قرار دارند، ویژگی‌های لازم برای مدیریت شهری را دارا باشند. بخش دیگری از مشکلات که در شهرهای ما وجود دارد به ساختارهای فرهنگی برمی‌گردد، در بسیاری از شهرهای کشور ما افراد، فرهنگ شهرنشینی مناسب و یا فرهنگ مشارکت نداشته و بنابراین به فرهنگ سازی (به‌ویژه در ابعاد توسعه شهری و توسعه اقتصاد شهری)، و مدیریت واحد برای اداره شهرها نیازمند هستیم. عدم داشتن مدیریت واحد در بسیاری از شهرهای کشور یکی دیگر از مشکلاتی است که در این زمینه با آن مواجه هستیم. در برخی از شهرها، خود شهر تصمیم‌گیر نبوده و بسیاری از تصمیم‌ها را یک سازمان بزرگ‌تر که در استان و یا کشور وجود دارد برای آن شهر می‌گیرد. یکی از بزرگ‌ترین چالش‌های ما در کشور همین است که در بسیاری از موارد مدیران شهر، شهر را اداره نمی‌کنند و این موضوع از نظر ساختاری شهر را دچار مشکل کرده و مانع برنامه‌ریزی جامع برای توسعه شهرها می‌شود.

اگر خواستار اداره مناسب شهر باشیم، باید از تجربه‌هایی که در بسیاری از مناطق پیشرفته دنیا در این زمینه وجود دارد استفاده کنیم. یعنی شهرها را در قالب دولت‌ها، حکومت‌ها و یا واحدهای مدیریت محلی سازمان دهیم. البته بخشی از این موضوع، در کشور پیشرفت کرده است. به عنوان مثال در بحث شوراها و مسائل مربوط به آن پیشرفت خوبی دیده می‌شود و همین موضوع سبب گردیده که بخشی از مشکلات در زمینه برنامه‌ریزی، تدوین مقررات و تصمیم‌گیری‌ها حل شود. اما هنوز تا زمانی که شهر به صورت واحد اداره شود فاصله زیادی داریم. اگر بتوانیم تمام مسائل مربوط به شهرها را به خود شهرها واگذار کرده و به عنوان مثال برای اداره آب، برق، گاز و ... خارج از منطقه یا استان تصمیم‌گیری نشود، می‌توان امیدوار بود که شهرها در رقابت برای توسعه قرار بگیرند و هر کدام امکانات مناسب تری برای زندگی فراهم کنند. همچنین اگر مدیران آن‌ها نیز واجد شرایط مناسب برای اداره شهر باشند، موفقیت‌های بیشتری در اداره شهرها حاصل خواهد شد.

**کمال اطهری:** به طور کلی اقتصاد ایران (و به تبع آن اقتصاد شهری)، کارکرد درستی ندارد. مجموعه سیاست‌گذاری‌ها و تنظیمات اقتصادی (از قبیل تنظیم رابطه دولت با بنگاه‌ها و خانوارها)، به صورت سنجیده‌ای صورت نگرفته است و به درستی اجرا نمی‌شود (مانند قانون برنامه چهارم و چشم‌انداز آن). در این میان، نقش دولت در روابط اقتصادی، اجتماعی و سیاسی بسیار بالا نبوده است. این مسأله پیش از انقلاب تاکنون در کشور وجود داشته است. پیش از انقلاب، کل بنگاه‌ها و بخش خصوصی ایران، با حاکمیت آن زمان به بن بست رسیده بودند، چرا که با تنظیمات دولت، زنجیری به پای بخش خصوصی زده شده بود و علی‌رغم این که اقدامات عمرانی بسیار وسیعی انجام می‌شد، اما بنگاه‌ها خواستار شرکت در فرآیند قانون‌گذاری بودند. در حال حاضر نیز دولت علی‌رغم هزینه‌های بسیار بالایی که در زمینه رفاه اجتماعی می‌کند،



در این زمینه توفیقی نیافته است. یکی از نشانه‌های آن از لحاظ شهری، اسکان غیررسمی است.

از دیگر نشانه‌های تنظیمات نادرست اقتصادی و اختصاص فضا این است که بنگاه‌های اقتصادی ترجیح می‌دهند به جای این که در تهران استقرار یابند، در دبی مستقر شوند. سامان دهی فضا در طرح جامع پیشین تهران، به هیچ وجه متوجه دوران نوین نبوده و تأکید خود را بر روی تمرکززدایی سلبی و راندن فعالیت‌ها از شهر تهران گذاشته است. این گونه کارکردهای نادرست سبب گردیده که بنگاه‌های اقتصادی نتوانند با بخش دولتی رقابت کنند، در صورتی که بنگاه‌ها و بخش خصوصی برای این که رقابت در جامعه جاری شود به وجود آمده‌اند. نتیجه‌ای که از این مباحث گرفته می‌شود این است که اکنون شهرداری با وضع خوبی روبرو نبوده و به هیچ وجه به تنهایی از عهده آن نیز بر نمی‌آید. لذا گرفتن اختیارات محض (آن هم به سرعت)، به هیچ وجه به نفع مدیریت شهری نیست. گرفتن اختیارات باید با مجموعه‌ای از راهبرد های سیاسی و اقتصادی (چه از لحاظ اقتصاد ملی و چه تنظیمات فضایی در چارچوب ملی)، همراه باشد. به عنوان مثال همین مساله بافت‌های فرسوده (که در واقع انباشت کارکردهای نادرست ۵۰ سال گذشته است)، با گرفتن اختیارات محض، حل نمی‌شود. البته با تمام این احوال، اختیارات شهرداری‌های ما در زمینه اقتصاد شهری بسیار محدود بوده و حتی اختیاری در زمینه مالیات بر مستغلات هم ندارند، در صورتی که در تمامی کشورهای جهان، اساس مالیات بر مستغلات برای شهرداری‌ها است. در مساله بافت‌های فرسوده، شهرداری‌های ما نه تنها در نحوه فروش اوراق مشارکت، شرکت ندارند بلکه حتی اگر بافت‌های فرسوده را هم نوین کنند، تمامی مالیات بر مستغلات و نقل و انتقالات آن به دولت داده می‌شود. در صورتی که اگر بخشی از مازاد مالیات بر درآمد و تمامی مالیات بر مستغلات (حتی برای یک مدت محدود) به شهرداری سپرده شود، می‌تواند موجب بهبود تراز مالی آن شود. در این صورت، بهبود تراز مالی بدون گرفتن اختیارات هم محقق می‌شود.

ما فرصت‌های فراوانی از نظر نیروی کار زنده، تأسیسات زیربنایی پیشرفته و دانشگاهی داریم که همگی بستر بسیار مناسبی برای اقتصاد دانش در کلان شهرها محسوب می‌شوند که از این سرمایه‌های علمی و فرهنگی باید استفاده بهینه‌ای صورت بگیرد. ولی متأسفانه مشاهده می‌کنیم تنظیماتی که برای جریان سرمایه، کار و فن آوری ایجاد شده است، با تنظیماتی که برای کل سیاست‌های کشور مقرر شده، همخوانی ندارند. این عوامل مانع استفاده از سرمایه‌های غنی انسانی، اجتماعی، زیربنایی و مالی می‌شود. این مشکلات در کلان شهرهایی که جهانی نبوده و به آن‌ها نام سیاه چاله داده می‌شود (مانند تهران، بغداد و ...)، بررسی شده و دلایل متفاوتی برای هر یک از آن‌ها ذکر می‌شود. به عنوان مثال ممکن است علت بروز این مشکلات در یک کشور جنگ، فقر و ... باشد، ولی در ایران علت این که کلان شهرها جهانی نبوده و نمی‌توانند زمینه توسعه پایدار خود و کشور را ایجاد کنند، صرفاً سوء مدیریت است.

یادداشت:

1. Spatial
2. City Development Strategy
3. Economic of Scale
4. Enterprise Zone
5. Path Dependent Engineering
6. Township Enterprise

**تجربیا** به عنوان سؤال آخر، جمع بندی شما از موضوعات مطرح شده و نیز مهمترین فرصت‌ها و چالش‌های پیش رو در اقتصاد شهری چیست؟

**فریدین یزدانی:** در حال حاضر مهم‌ترین چالش پیش رو، همان چالش نظام درآمدی مدیریت شهری است، که می‌تواند به نحو مناسب با همکاری شهرداری‌ها و مدیریت اقتصاد کلان حل شود.

چالش دیگر، بحث عدم وجود سیستم مدیریت یکپارچه است، که تأثیرات منفی زیادی بر روی کل فضای شهر گذاشته و باعث کاهش زندگی‌پذیری و فعالیت‌پذیری شهری می‌شود. تا زمانی که با رویکرد سیستمی به سمت مدیریت واحد نیروم، این مشکل نیز، حل نخواهد شد. در بخش فرصت‌ها هم گرایش‌های منطقه‌ای (تمایل بخشی از بدنه مدیریت ملی به تفویض اختیارات به رده‌های پایین‌تر و افزایش اختیارات استانداردها و سایر مقامات رده‌های پائینی)، می‌تواند کمک شایانی به مدیریت شهری باشد.

فرصت دیگری نیز که اخیراً ایجاد شده، وزارت مسکن حرکتی را با کمک وامی که از بانک جهانی گرفته، آغاز کرده است، و سعی دارد طرح‌های CDS را وارد نظام برنامه‌ریزی شهری کشور کند. این طرح‌ها در واقع نقش اقتصادی و اجتماعی شهر را در چارچوب فضای ملی تعریف کرده، و به نوعی برنامه‌ها و سیاست‌های خاص اقتصادی هر شهر را مشخص می‌کند. در واقع این طرح‌ها، پیش‌نیاز طرح‌های جامع و تفصیلی شهری هستند. این اقدام مثبت برای اولین بار در قزوین اجرا خواهد شد و کمک شایانی برای تملیک مدیریت کلان و مدیریت اقتصاد شهری می‌باشد، و بسیاری از مشکلات موجود را از لحاظ تئوریک و برنامه‌ای حل خواهد کرد.

**مسعود غنی‌زاده:** به عقیده بنده، یکی از بزرگترین چالش‌های پیش رو، این است که هنوز یک تبیین صحیح از جایگاه شهرها در نظام سلسه مراتبی مدیریت کشور وجود ندارد. به عبارت دیگر، تناقض بین قوانین و مقررات قدیمی و توسعه‌ای که در برنامه چهارم، به عنوان فرصتی برای مدیریت شهری ایجاد شده، باید برطرف گردد. در بعد آمایش سرزمین نیز باید جایگاه شهرها، به عنوان مجموعه‌های جمعیتی که دارای مأموریت و علت وجودی مشخصی هستند، هر چه زودتر روشن شود. چالش بعدی، وجود قوانین و مقرراتی است که به دلیل سیاست‌های تمرکزگرایانه دهه ۴۰، اختیارات را از مدیریت‌های شهری و شهرداری‌ها گرفته و در سیستم دولتی، متمرکز کرده است. امروزه متناسب با سیستم عدم تمرکز باید در این قوانین نیز تجدید نظر شده، تا دیده‌گاه‌های توسعه‌ای برنامه چهارم، قابلیت اجرا پیدا کند.

چالش دیگر، افزایش جمعیت شهرهاست. جمعیت ساکن در شهرها، ممکن است این خطر را ایجاد کند که در آینده‌ای نه چندان دور یک جمعیت تک قطبی داشته باشیم.

به عقیده بنده، اگر به این چالش‌ها توجه شود، می‌توان از فرصتهایی که در برنامه چهارم توسعه، پیش‌بینی شده، به خوبی استفاده کنیم. از جمله فرصت‌های پیش رو، مشارکت مردم در اداره امور کشور با استفاده از نمایندگان منتخب است که این فرصت‌ها در آینده می‌تواند، شهرهای مطلوب و با کیفیتی را فراهم کند.

همچنین فرصتی که سیستم اطلاعاتی و ارتباطاتی (IT) فراهم کرده است، از جمله فرصت‌هایی است که اگر در تعاریف کلان‌مشکلی نداشته باشیم، می‌توانیم در شهرها نیز به خوبی از آن‌ها استفاده کنیم. بیشترین تولیدی که ارزش افزوده بالایی دارد، (تولید نرم‌افزاری و دانش محور)، در همین مجموعه شهری کشور اتفاق می‌افتد.