



آثار هدفمندسازی یارانه‌ها بر نظام مالیه شهرداری‌ها

(مطالعه موردی شهرداری تهران)^(۱)

The Effects of Targeted Subsidies on the
Exchequer System of Municipalities
(A Case Study on Tehran Municipality)

علیرضا یآوری*
علی نصیری اقدم**

چکیده:

افزایش قیمت حامل‌های انرژی (موسوم به طرح هدفمندسازی یارانه‌ها)، نظام مالیه شهرداری‌ها را از دو جهت (درآمدها و هزینه‌ها) تحت تأثیر قرار می‌دهد. در بخش درآمدهای شهرداری، عوارض ساخت‌وساز به عنوان مهمترین عامل درآمدی با کاهش مواجه خواهد شد. محاسبات نشان می‌دهد که اجرای این قانون، درآمد ساخت‌وساز را به میزان ۵/۵ هزار میلیارد ریال (حدود ۵۵۰ میلیون دلار) با فرض ثبات سایر شرایط با کاهش روبرو می‌سازد. همچنین در صورتی که مصرف انواع حامل‌های انرژی که در قانون به آن اشاره شده است تغییری نداشته باشد (و برابر با مصرف سال ۱۳۸۸ باشد)، درآمد شهرداری ۱/۴ هزار میلیارد ریال از بابت قانون مالیات بر ارزش افزوده، افزایش خواهد یافت. نتایج این تحقیق بیانگر این واقعیت است که در صورت بالا رفتن یک باره قیمت حامل‌های انرژی، هزینه پرسنلی، هزینه برنامه قطار شهری و هزینه عمرانی به ترتیب حداقل ۸۵۵، ۱۸۶ و ۲۴۷۰ میلیارد ریال فزونی خواهد یافت. در مجموع، هزینه‌های شهرداری بابت این سه قلم به میزان ۳/۵ هزار میلیارد ریال (حدود ۳۵۰ میلیون دلار) افزایش می‌یابد که حدود ۷۰ درصد آن مربوط به هزینه‌های عمرانی است. بنابراین، شهرداری تهران تنها با در نظر گرفتن موارد فوق حداقل ۷/۶ هزار میلیارد ریال (حدود ۷۶۰ میلیون دلار) با کسری بودجه مواجه خواهد شد. این رقم ۱۹ درصد از بخش نقدی و ۱۰/۱ درصد از کل بودجه شهرداری تهران را شامل می‌شود. در صورت تعمیم نتایج به کل اقلام هزینه‌ای و درآمدی شهرداری تهران، اثر هزینه‌های هدفمندسازی یارانه‌ها بالغ بر ۲۳/۶ هزار میلیارد ریال (حدود ۲/۴ میلیارد دلار) خواهد شد. این رقم بالغ بر ۳۲/۱۷ درصد از کل بودجه شهرداری تهران و ۴۴/۳ درصد از بودجه نقدی آن خواهد بود.

کلیدواژه: هدفمندسازی یارانه‌ها، بردار قیمت حامل‌های انرژی، بودجه، درآمدها، هزینه‌ها، نظام مالیه

شهرداری، شهرداری تهران

مقدمه:

مطالعات مختلف نشان داده‌اند که افزایش معنادار قیمت

حامل‌های انرژی با وجود منفی که دارد بدون هزینه نیست. اگر دولت قیمت‌ها را به گونه‌ای افزایش دهد که در سال اول، درآمدی بالغ بر ۲۰۰ هزار میلیارد ریال کسب کند، علاوه بر تورم جاری کشور، سطح عمومی قیمت‌ها را افزایش خواهد داد. (توتونچی، ملکی و موسوی نیک، ۱۳۸۸).

سایر مطالعات نیز بر تورمزا بودن این سیاست تأکید دارند. به‌طور کلی، زمانی تورم بالاتر خواهد بود که دولت به یک باره قیمت تمام حامل‌ها را تا سطح قیمت (F.O.B) خلیج فارس و یا قیمت تمام شده آنها افزایش دهد (جدول ۲). در این صورت قیمت‌ها بین ۳۰ تا ۵۰ درصد سطح عمومی افزایش خواهند یافت.

این ارقام حاکی از آن است که هدفمندسازی یارانه‌ها با افزایش هزینه‌ها و کاهش درآمدها، نظام مالی بسیاری از شرکت‌ها و سازمان‌ها را مختل می‌کند.^(۱) بنابراین، علاوه بر دولت، هر شرکت و سازمانی وظیفه دارد که پیش‌بینی‌های لازم را به عمل آورد تا کمترین آسیب را متحمل شود.

یکی از نهادهایی که در معرض نوسانات ناشی از افزایش قیمت حامل‌های انرژی قرار خواهد گرفت شهرداری است. بنابراین، ضروری است که شهرداری هر شهر با مطالعه نظام درآمد-مخارج خود، مهمترین کانال‌های اثرگذاری افزایش

قانون هدفمندسازی یارانه که در اواخر سال ۱۳۸۸ مورد تصویب مجلس شورای اسلامی قرار گرفت، دارای ابعاد گوناگونی است. یکی از مهمترین قسمت‌های این قانون، به افزایش قیمت حامل‌های انرژی و کالاهای اساسی اشاره دارد. براساس این قانون، حامل‌های انرژی نظیر بنزین، نفت سفید، نفت کوره، نفت گاز، گاز مایع و طبیعی و سایر مشتقات نفتی، آب، برق و همچنین خدمات حمل‌ونقل ریلی، پستی، هواپیمایی، گندم و... (که به استثنای مشتقات نفتی مجموعاً شامل ۱۶ قلم کالا و خدمت می‌شود) طی یک دوره زمانی از شمول کالاهای یارانه‌ای حذف و نرخ آنها با توجه به ماهیت‌شان بر مبنای قیمت‌های بین‌المللی و یا قیمت تمام‌شده تعیین می‌گردد.

طبق این قانون، دولت اجازه دارد در سال اول اجرای آن، قیمت حامل‌های انرژی را به اندازه‌ای افزایش دهد که از محل آن، درآمدی حداکثر معادل ۲۰۰ هزار میلیارد ریال به دست آید و دولت تأکید دارد که قیمت‌ها را به نحوی افزایش دهد که درآمد حاصل از افزایش قیمت حامل‌ها، بالغ بر ۴۰۰ هزار میلیارد ریال شود. کسب درآمدهای مذکور (۲۰۰ و ۴۰۰ هزار میلیاردی) مستلزم افزایش معنادار قیمت حامل‌های انرژی است. (جدول ۱)

جدول ۱- میزان احتمالی افزایش قیمت حامل‌های انرژی جهت تأمین درآمد مصوب و درآمد مورد نظر دولت (ارقام به ریال)

شرح	قیمت کنونی	قیمت حامل‌های انرژی در خلیج فارس (۱۹ ژانویه ۲۰۱۰)	قیمت‌ها در سناریوی افزایش تدریجی (کسب درآمد ۲۰۰ هزار میلیارد ریالی)	قیمت‌ها در سناریوی افزایش یک باره (کسب درآمد ۴۰۰ هزار میلیارد ریالی)
بنزین (لیتر)	۱۰۰۰	۵۱۴۳	۴۰۰۰	۴۵۰۰
نفت گاز (لیتر)	۱۶۵	۴۸۱۹	۱۵۰۰	۴۰۰۰
نفت کوره (لیتر)	۹۴/۵	۴۲۰۴	۱۰۰۰	۲۵۰۰
نفت سفید (لیتر)	۱۶۵	۵۱۳۴	۱۵۰۰	۴۰۰۰
گاز مایع (لیتر)	۵۷	۳۵۸۰	۸۰۰	۱۲۰۰
گاز طبیعی (متر مکعب)	۱۳۸	۲۳۷۵	۷۰۰	۸۰۰
برق (کیلووات ساعت)	۱۶۷	۳۵۰	۴۰۰	۷۵۰

منبع: توتونچی، ملکی و موسوی نیک، ۱۳۸۸

جدول شماره ۲- پیش‌بینی تورم ناشی از هدفمندسازی یارانه‌ها در مطالعات مختلف

مطالعه	نوع اصلاح قیمت	پیش‌بینی تورم
بانک مرکزی	افزایش قیمت بنزین به سطح جهانی	۶/۲
	افزایش قیمت بنزین، نفت گاز و نفت کوره به سطح جهانی	۲۹/۵
مرکز پژوهش‌های مجلس	افزایش یک باره قیمت همه حامل‌ها	۵۲/۶
	افزایش پلکانی همه حامل‌ها طی ۴ سال	۱۴/۵
مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی	افزایش صددرصدی قیمت کالاهای اساسی	۱۹/۳
بانک جهانی	افزایش قیمت بنزین به سطح جهانی	۳۰/۵
زورار پرمه	افزایش قیمت همه حامل‌های انرژی به سطح جهانی	۳۵/۶

قیمت حامل‌های انرژی را بر درآمدها و مخارجش شناسایی کند، با مطالعات لازم میزان کاهش درآمد و افزایش مخارج را در هر یک از کانال‌ها محاسبه نماید و در کل، تصویر روشنی از عدم تعادل مالی خود به‌دست آورد و بداند از کدام کانال‌ها در معرض بیشترین آسیب قرار دارد.

چنین مطالعاتی، برای شهرداری‌ها و شهروندان حایز اهمیت است؛ زیرا شهرداری، متولی ارائه خدمات شهری است و اختلال در نظام مالی آن می‌تواند موجب توقف یا کاهش کیفیت خدمات شهری شود؛ خدماتی که شامل طیف وسیعی از ملزومات زندگی شهری (شامل حمل‌ونقل، فضاهای سبز، زیباسازی، مدیریت زباله‌های شهری، آتش‌نشانی و ایمنی شهری، میادین میوه و تره‌بار، بازارهای روز، سردخانه‌ها، کشتارگاه‌ها، خدمات کنترلی محیط شهری فعال در مناطق، خدمات نظام بخشی، اجرائیات شهری و بخش‌های خدمات خاص نظیر بهشت‌زهره، کیوسک‌ها و پیک بادپا) می‌باشد و ارتباطی مستقیم با زندگی روزانه شهروندان و سطح کیفیت زندگی آنها دارد.

۱- الگوی نظری: کانال‌های اثرگذاری هدفمندسازی یارانه‌ها بر درآمد - هزینه شهرداری‌ها

افزایش قیمت حامل‌های انرژی از دو جهت نظام مالی شهرداری‌ها را متأثر می‌کند: ۱- درآمدها و نظام کسب درآمد ۲- مخارج و نظام هزینه‌های شهرداری.

بنابراین، برای بررسی میزان تبعات و پیامدهای اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها بر روی شهرداری‌ها باید به این دو نظام توجه نمود که البته هر دوی آنها در بودجه شهرداری‌ها منعکس می‌گردد.^(۳)

شکل شماره (۱) تصویر واضحی از بودجه شهرداری نشان

در این چارچوب، هدف از مقاله حاضر، ارزیابی تبعات اجرای قانون هدفمندسازی یارانه‌ها بر نظام مالی شهرداری‌ها است. این مقاله با اینکه تحقیق جامعی در این زمینه محسوب نمی‌شود، در روشن شدن دو نکته سهیم خواهد بود: ۱- ترسیم الگوی نظری جهت شناسایی کانال‌های اثرگذاری افزایش قیمت حامل‌های انرژی بر نظام درآمد- مخارج شهرداری‌ها ۲- تخمین تجربی برخی از این آثار در مسایل مالی شهرداری تهران.

می‌دهد. بودجه عمومی شهرداری‌ها از دو مؤلفه اصلی تشکیل شده است: بخش درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و بخش هزینه‌ها که شامل هزینه‌های جاری و عمرانی می‌باشد. در ادامه، بخش درآمدی و هزینه‌های بودجه شهرداری تشریح می‌گردد.

الف) دریافتی‌ها

منابع کسب درآمد شهرداری به هفت کد درآمدی تقسیم می‌شود. به بیان دیگر، شهرداری می‌تواند درآمدهایی در قالب هفت کد، به دست آورد. کانال‌های درآمدی هفتگانه، شامل عوارض عمومی، عوارض اختصاصی، بهای خدمات و درآمدهای موسسات انتفاعی شهرداری، درآمدهای حاصل از وجوه و اموال شهرداری، کمک‌های اعطایی دولت و سازمان‌های دولتی، اغانات و هدایا و دارایی‌ها، عوارض و درآمدهای وصولی در حریم استحفاظی شهرها می‌شود. بنابراین، در بخش درآمدی، جهت ارزیابی آثار قانون هدفمندی یارانه‌ها، باید اثر افزایش قیمت حامل‌های انرژی بر این هفت کد درآمدی مشخص گردد.

عمده‌ترین تأثیر قانون هدفمندسازی یارانه‌ها بر درآمدهای شهرداری، تأثیر غیرمستقیم آن است. برای مثال، انواع عوارض، از اقلام مهم درآمدی شهرداری می‌باشد. افزایش قیمت حامل‌های انرژی زمانی بر دریافتی شهرداری مؤثر خواهد بود که باعث کم شدن ساخت‌وساز شود و به تبع آن عوارض دریافتی شهرداری

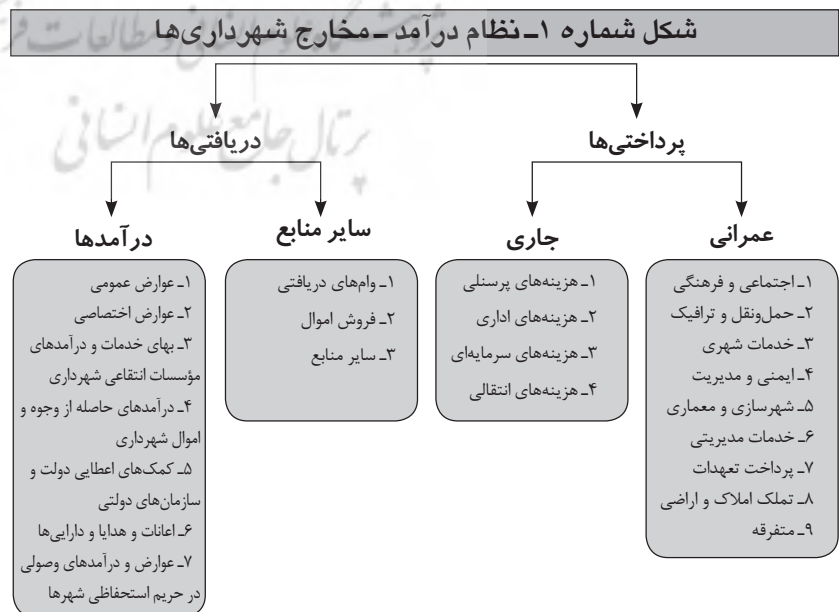
هم کاهش یابد. بنابراین، در ارزیابی بخش درآمدی، به طور عمده باید به دنبال کانال‌های غیرمستقیم اثرگذاری باشیم.

ب) پرداختی‌ها

آن سوی دریافتی‌ها، پرداختی‌هاست. به بیانی دیگر، هر درآمدی که در بودجه ذکر می‌شود، محل هزینه مشخص دارد. پرداختی‌ها در قالب قانون به دو نوع جاری و عمرانی طبقه‌بندی می‌شوند. بودجه جاری مربوط به هزینه‌های جاری است که طبق قانون به چهار فصل یعنی هزینه‌های پرسنلی، اداری، سرمایه‌ای و انتقالی تقسیم شده است. بودجه عمرانی نیز وظایف و مأموریت‌های شهرداری را که در قالب مأموریت و برنامه است، در برمی‌گیرد و شامل ۹ مورد می‌شود: مأموریت اجتماعی و فرهنگی، حمل‌ونقل و ترافیک، خدمات شهری، ایمنی و مدیریت، شهرسازی و معماری، خدمات مدیریتی، پرداخت تعهدات، تملک اموال و اراضی و متفرقه. برای اینکه بتوانیم قضاوت صحیحی از اثرات افزایش قیمت حامل‌های انرژی بر مصارف شهرداری داشته باشیم باید تبعات اجرای این قانون را بر روی هر یک از سرفصل‌های هزینه‌ای مورد بررسی قرار دهیم.

اثر افزایش قیمت حامل‌های انرژی بر سرفصل مخارج و محورهای آن نیز در دو قالب مستقیم و غیرمستقیم قابل ارزیابی است. به طور مثال، با افزایش قیمت بنزین، گازوئیل و برق مستقیماً هزینه خدمات حمل‌ونقل

درون شهری، حمل‌ونقل، روشنایی پارک‌ها و خیابان‌ها و نظایر آن افزایش می‌یابد. اما این روند رو به رشد قیمت‌ها، اثر غیرمستقیم نیز دارد. برای مثال، اگر بپذیریم که تورم، حداقل ۲۰ درصد افزایش خواهد یافت، این بدان معناست که به‌کارگیری نیروی کار، استفاده از خدمات پیمانکاری و دیگر موارد مربوط، حداقل ۲۰ درصد علاوه بر تورم جاری افزایش خواهد یافت.



نکته‌ای که معمولاً در تحلیل‌ها مورد توجه قرار نمی‌گیرد و باعث تخمین کمتر از حد تبعات اجرای این طرح می‌شود، نادیده گرفتن همین آثار غیرمستقیم و از آن مهم‌تر آثار پشاپستی^(۴) تغییرات است. برای مثال، افزایش قیمت سوخت، حمل‌ونقل درون شهری را پرهزینه می‌کند و شهرداری و سایر عرضه‌کنندگان خدمات حمل‌ونقل، برای جبران هزینه‌های خود، بهای خدمات‌شان را افزایش می‌دهند و این افزایش به نوبه خود باعث کاهش قدرت خرید مردم می‌شود و مردم برای جبران هزینه‌های زندگی خود مطالبه دستمزد بیشتری می‌کنند و همین فشار دستمزدها منجر به افزایش مخارج نهادی همچون شهرداری می‌شود و شهرداری نیز برای جبران هزینه‌های خود، قیمت خدماتش را بالا می‌برد و این چرخه به همین ترتیب تداوم می‌یابد. بنابراین، یک تغییر ممکن است پیامدهایی به مراتب فراتر از حد خود تغییر داشته باشد.^(۵)

به طور کلی با اجرای این قانون و افزایش قیمت حامل‌های انرژی، هزینه تمام شده کالا و خدمات و همچنین قیمت نهاده‌های تولید افزایش می‌یابد و هزینه‌های شهرداری را تغییر می‌دهد. در وهله اول، هم هزینه‌های جاری و هم هزینه‌های عمرانی، بسته به میزان وابستگی آنها به حامل‌های انرژی، افزایش می‌یابند. موادی از هزینه‌های اداری که بخشی از هزینه‌های جاری است (نظیر ماده ۶ که به سوخت اشاره دارد) نیز بدون واسطه و به صورت مستقیم تحت تأثیر این قانون قرار خواهد گرفت و هزینه‌های شهرداری را افزایش خواهد داد. اما مواد دیگری نیز وجود دارد که از این قانون بی‌نصیب نخواهد بود. خدمات قراردادی^(۶) و ... از جمله مواردی است که می‌توان به آن اشاره کرد.

از سوی دیگر، شهرداری‌ها با توجه به اینکه اداره امور شهر را برعهده دارند، دارای وظایف گسترده‌ای هستند. باز یافت، حمل‌ونقل، زیباسازی، ایجاد پارکینگ و ... از جمله مواردی است که شهرداری با توجه به نیازهای شهروندان، موظف به پاسخگویی به آنها می‌باشد. اما این وظایف با توجه به میزان متفاوت اثرپذیری آنها از افزایش قیمت حامل‌های انرژی، دارای

عکس‌العمل‌های گوناگونی هستند. به عبارت دیگر، وظایف ۹ گانه شهرداری‌ها به دلیل آنکه ارتباط آنها با میزان مصرف انرژی متفاوت است، در نتیجه شدت اثرپذیری آنها نیز مختلف و هر یک بسته به میزان وابستگی آنها به حامل‌های انرژی متغیر خواهد بود. بنابراین، در این خصوص نیز لازم است هر یک از این وظایف و میزان وابستگی آنها به انرژی برای ارزیابی مناسب از اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها مورد توجه قرار گیرد.

۲- نمونه مطالعه: نظام درآمد - مخارج شهرداری تهران

در این مطالعه، شهرداری تهران، به‌عنوان نمونه تحقیق انتخاب شده است. مبنای محاسبات این تحقیق، قانون بودجه شهرداری تهران برای سال ۱۳۸۹ و صورت‌های مالی سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۳۸۷ می‌باشد. در ادامه این قسمت به ترتیب اقلام عمده درآمدی و هزینه‌های شهرداری تهران و سهم آنها در نظام درآمد - مخارج نهاد مذکور تشریح می‌گردد. در قسمت پنجم، اثر قانون هدفمندسازی یارانه‌ها با توجه به این اقلام درآمدی و هزینه‌های ارزیابی می‌شود.

الف) دریافتی‌ها

کل درآمدهای پیش‌بینی شده شهرداری تهران برای سال مالی ۱۳۸۹، ۵۴۱۷ میلیارد تومان (حدود ۵/۴ میلیارد دلار) است. این درآمد از هفت محل عمده تأمین می‌شود: درآمدهای ناشی از عوارض عمومی، درآمدهای ناشی از عوارض اختصاصی، بهای خدمات و درآمدهای مؤسسات اختصاصی شهرداری، درآمد حاصل از وجوه و اموال شهرداری کمک‌های اعطایی دولت و سازمان‌های دولتی، اعانات و هدایا و دارایی‌ها، عوارض و درآمدهای وصولی از حریم استحفاظی. جدول (۳) مقدار مطلق هر یک از کدهای درآمدی و سهم آنها را در درآمدهای شهرداری تهران نشان می‌دهد.^(۷)

همان‌طور که ملاحظه می‌شود درآمدهای ناشی از عوارض عمومی حدود ۷۹ درصد از کل درآمدهای شهرداری را به خود اختصاص داده است و از این رو، سهم مؤثری در مالیه شهرداری

جدول شماره ۳- درآمدهای شهرداری به تفکیک کدهای درآمدی (واحد: میلیون ریال)

شرح	کل	سهم
درآمدهای ناشی از عوارض عمومی (درآمدهای مستمر)	۴۲۷,۵۱۷۶۷	۷۸/۹۲
درآمدهای ناشی از عوارض اختصاصی	۱,۵۳۰,۰۰۰	۲/۸۲
بهای خدمات و درآمدهای مؤسسات اختصاصی شهرداری	۱,۰۵۱,۲۶۳	۱/۹۴
درآمد حاصل از وجوه و اموال شهرداری	۲,۲۴۵,۵۰۰	۴/۱۴
کمک‌های اعطایی دولت و سازمان‌های دولتی	۶۰۰,۰۰۰	۱/۱۱
اعانات و هدایا و دارایی‌ها	۵,۹۱۰,۷۳۰	۱۰/۹۱
عوارض و درآمدهای وصولی از حریم استحفاظی	۸۵,۰۰۰	۰/۱۵۷
مجموع درآمدها	۵۴,۱۷۴,۲۶۰	۱۰۰/۰۰

دارد و تغییرات آن، اثر معناداری بر بودجه شهرداری خواهد داشت. لازم بر ذکر است که چنین سهمی از کل درآمدهای شهرداری تنها مربوط به سال ۸۹ نیست، بلکه براساس مطالعات موجود طی سال‌های ۱۳۸۰-۱۳۸۳، ۸۳ درصد از کل درآمدهای دریافتی شهرداری تهران به دریافت عوارض عمومی اختصاص دارد. (حسن‌زاده، خسرو شاهی، ۱۳۸۷).

با توجه به اهمیت این اقلام درآمدی شهرداری، در ادامه این قسمت اجزای این عوارض مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد. جدول شماره (۴) درآمدهای ناشی از عوارض عمومی را به تفکیک نوع دریافتی نشان می‌دهد.

در واقع عوارض عمومی که بالغ بر ۴۲۷۵ میلیارد تومان است، از چهار قلم: وصولی توسط سایر مؤسسات، عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی، عوارض بر ارتباطات و حمل‌ونقل، عوارض بر پروانه‌های کسب فروش و خدماتی تشکیل شده است.

جدول شماره ۴- درآمدهای ناشی از عوارض عمومی در سال ۸۹ (واحد: میلیون ریال)

شرح	کل	سهم
وصولی توسط سایر مؤسسات	۲,۲۶۹,۰۰۰	۵/۳۱
عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی	۳۹,۸۳۳,۱۷۷	۹۳/۱۷
عوارض بر ارتباطات و حمل‌ونقل	۳۲۱,۰۰۰	۰/۷۵
عوارض بر پروانه‌های کسب فروش و خدماتی	۳۲۸,۵۹۰	۰/۷۷
مجموع	۷۲۷۵۱۷۶۷	۱۰۰/۰۰

جدول ۵- مصارف بودجه سال ۱۳۸۹
به تفکیک جاری و عمرانی

شرح	میزان (میلیون ریال)	سهم
اعتبارات جاری	۱۴,۱۱۱,۸۵۲/۳	۱۸/۹
اعتبارات عمرانی	۶۰,۵۰۵,۱۴۷/۷	۸۱/۱
جمع	۷۴,۶۱۷,۰۰۰	۱۰۰

ب) مخارج

همان گونه که در بخش قبلی نیز توضیح داده شد، هزینه‌های شهرداری به دو دسته جاری و عمرانی تقسیم می‌شود. براساس اطلاعات موجود بیش از ۸۱ درصد از کل هزینه‌ها به هزینه‌های عمرانی اختصاص دارد و مابقی آن، مربوط به هزینه‌های جاری است. جدول (۵) اعتبارات جاری و عمرانی را به تفکیک نشان می‌دهد.

مبتنی بر اطلاعات مندرج در این جدول، هزینه‌های عمرانی سهم قابل ملاحظه‌ای از بودجه شهرداری تهران را به خود اختصاص می‌دهند. بنابراین، ارزیابی تأثیرپذیری بودجه عمرانی از هدفمندسازی یارانه‌ها حدود ۸۰ درصد از تغییرات مخارج شهرداری را توضیح می‌دهد. با در نظر گرفتن این مسئله، در ادامه این قسمت بر روی اعتبارات عمرانی تمرکز خواهد شد.

اعتبارات عمرانی شهرداری، بخشی از اعتبارات را شامل می‌شود که طبق وظایف و مأموریت‌هایی که شهرداری بر عهده دارد تخصیص داده می‌شود. آمار و ارقام بودجه نشان‌دهنده آن است که بیش از ۴۰ درصد از اعتبارات عمرانی به بهبود آمد و شد شهرها و حمل‌ونقل اختصاص یافته است. پرداخت تعهدات که بیش از ۲۳ درصد از بودجه را به خود اختصاص داده است، به مواردی همچون بازپرداخت وام، املاک تصرفی، تعهدات نقدی و غیرنقدی سنوات قبل، برمی‌گردد. خدمات شهری که شامل شبکه فاضلاب، پارک‌ها، زیباسازی، مدیریت باز یافت و دفع پسماندهای شهری، محیط‌زیست و احداث تأسیسات و تسهیلات شهری می‌باشد حدود ۱۱ درصد از کل اعتبارات، را به خود اختصاص داده است. مأموریت اجتماعی و فرهنگی نیز با دارا بودن سهمی معادل ۷/۵ درصد از کل اعتبارات جایگاه

بعدی را به لحاظ میزان بودجه دارا می‌باشد. این مأموریت، مسایلی نظیر کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی، کمک به فعالیت‌های فرهنگی و اجتماعی و توسعه فضاهای فرهنگی و اجتماعی را در برمی‌گیرد. تملک املاک و اراضی نیز به عنوان یکی دیگر از برنامه‌های عمرانی در بودجه در نظر گرفته شده است که سهمی بالغ بر ۷/۴ درصد از مخارج را دارد. مأموریت خدمات مدیریتی که به برنامه آموزش کارکنان، فناوری اطلاعات و ارتباطات، پژوهش کاربردی و ساختمان‌های اداری و توسعه زیرساخت‌ها توسط بخش خصوصی می‌پردازد، از سهم ۵ درصدی برخوردار است. ردیف بعدی (شهرسازی و معماری) ۳/۲ درصد از کل اعتبارات عمرانی را به خود اختصاص داده است. ۲/۱ درصد بودجه عمرانی به مأموریت ایمنی و مدیریت تعلق دارد که مأموریت‌های آتش‌نشانی، مدیریت بحران، طراحی مسیل و سیل برگردان و ارتقای فرهنگ و آموزش شهروندی را شامل می‌شود. ردیف متفرقه نیز به اعتبارات پیش‌بینی نشده و عملیات عمرانی در حریم استحفاظی با سهمی معادل ۰/۸ درصد اختصاص یافته است. جدول (۶) مأموریت‌ها و برنامه‌های شهرداری تهران را بر اساس مناطق و معاونت‌های مربوط نشان می‌دهد.

با توجه به اینکه بخش حمل‌ونقل و ترافیک، بیش از ۴۰ درصد اعتبارات عمرانی و ۳۲ درصد کل مخارج شهرداری تهران را به خود اختصاص داده و همچنین در بین اقلام این مأموریت، برنامه قطار شهری^(۸) با اعتباری بالغ بر ۸۷۱۷ هزار میلیون ریال، سهمی حدود ۳۶ درصد از کل بودجه حمل‌ونقل را به سمت خود معطوف داشته است (جدول ۷)، در بررسی آثار افزایش قیمت حامل‌های انرژی، روی این برنامه تمرکز می‌گردد.

دیگر مسئولیت مهم عمرانی شهرداری، وظیفه نگهداری شهر در اصطلاح عام آن است که شامل هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیم بابت تعمیر و نگهداری، نظافت، لایروبی جداول شهر می‌شود. اما ارقام ارایه شده در بودجه، چنین تفکیکی ندارد و در عمل امکان محاسبه تغییرات هزینه نگهداری در اثر

جدول ۶- بودجه عمرانی به تفکیک برنامه و مأموریت

(واحد: میلیون ریال / درصد)

شرح	مناطق	معاونتها	جمع کل	سهم هر مأموریت از کل بودجه عمرانی
مأموریت اجتماعی و فرهنگی	۳۱۴۷۸۴۱/۶۹	۱۳۷۰۶۰۰	۴۵۱۸۴۴۱/۶۹	۷/۵
مأموریت حمل و نقل و ترافیک	۵۱۶۰۰۱۸/۲۵	۱۹۰۸۲۱۰۰	۲۴۲۴۲۱۱۸/۳	۴۰/۱
مأموریت خدمات شهری	۴۵۸۹۷۱۵/۳۹	۱۸۲۳۷۳۵	۶۴۱۳۴۵۰/۳۹	۱۰/۶
مأموریت ایمنی و مدیریت	۱۹۹۷۰۵	۱۰۶۰۳۷۰	۱۲۶۰۰۷۵	۲/۱
مأموریت شهرسازی و معماری	۵۵۰۰	۱۹۵۶۷۰۰	۱۹۶۲۲۰۰	۳/۲
مأموریت خدمات مدیریتی	۶۵۰۸۰۵/۸۷۵	۲۳۸۷۲۱۹/۲۴	۳۰۲۸۰۲۵/۱۲	۵/۰
پرداخت تعهدات	۰	۱۴۰۸۲۸۳۷/۳	۱۴۰۸۲۸۳۷/۳	۲۳/۳
تملك املاك و اراضی	۰	۴۵۰۰۰۰	۴۵۰۰۰۰	۷/۴
متفرقه	۰	۴۸۸۰۰۰	۴۸۸۰۰۰	۰/۸
جمع کل	۱۳۷۵۳۵۸۶/۲	۴۶۷۵۱۵۶۱/۵	۶۰۵۰۵۱۴۷/۷	۱۰۰/۰

مأخذ: قانون بودجه ۸۹ شهرداری تهران

۳- روش شناسی تحقیق

این تحقیق به دنبال محاسبه آثار هدفمندسازی یارانه‌ها بر نظام مالیه شهرداری تهران است. برای این منظور، با استفاده از بودجه سنواتی و صورت‌های مالی شهرداری تهران، مهمترین اقلام درآمدی و هزینه‌ای شناسایی شده و تغییرات اقلام مذکور در اثر افزایش قیمت حامل‌های انرژی برآورد می‌گردد. جهت تخمین تغییرات اقلام مهم درآمدی و هزینه‌ای بدین شکل عمل می‌شود:

۱- نحوه اثرگذاری افزایش قیمت حامل‌های انرژی بر هر یک از اقلام درآمدی و هزینه‌ای شناسایی می‌شود. این شناسایی از آن جهت حایز اهمیت است که تأثیرپذیری اقلام مختلف درآمدی

جدول ۷- برنامه‌های مأموریت حمل و نقل

(واحد: میلیون ریال / درصد)

برنامه	مبلغ	سهم
قطار شهری	۸۷۱۷۰۰۰	۳۶
اتوبوس‌رانی، مینی‌بوس‌رانی و تاکسی‌رانی	۸۴۴۰۰	۰/۳۴
پارکینگ	۲۷۶۲۰۰	۱/۱۴
مدیریت تقاضا و کنترل ترافیک	۲۱۱۹۵۰۰	۸/۷۵
پایانه‌ها	۲۹۷۰۰۰	۱/۲۲
ایجاد تسهیلات پیاده‌روی و دوچرخه‌سواری	۱۲۵۰۰	۰/۰۵
شبکه شریانی	۱۲۷۳۳۵۱۸	۵۲/۵
مجموع (مأموریت حمل و نقل و ترافیک)	۲۴۴۴۰۱۱۸	۱۰۰

توضیح: تفاوت جزئی که بین ارقام جدول شماره ۶ و ۷ وجود دارد ناشی از گرد کردن ارقام است.

هدفمندسازی یارانه‌ها براساس بودجه وجود ندارد. به عبارت دیگر، دسته‌بندی مصارف بودجه بر اساس کارکرد است و به نوع اقتصادی هزینه توجه نمی‌شود. در این قالب، هزینه‌هایی که حتی از یک جنس نیستند اما برای رسیدن به یک هدف مشخص صورت می‌گیرد، ارایه می‌شود. به طور مثال، برنامه لایروبی قنوات و کانال‌ها در قسمت مأموریت خدمات شهری، برنامه شبکه شریانی و بزرگراهی در بخش حمل و نقل و ترافیک و برنامه طراحی مسیل و سیل برگردان در مأموریت ایمنی و مدیریت است. اما دسته‌بندی دیگری وجود دارد که مبنای آن، نوع اقتصادی هزینه است که بر این اساس، مصارفی که از یک جنس هستند بدون توجه به هدف آن در یک طبقه‌بندی جای می‌گیرند. صورت‌های مالی شهرداری این موضوع را به خوبی پوشش داده و هزینه‌های عمرانی و نگهداری شهر را به صورت متمرکز ذکر نموده‌اند. بنابراین، هزینه‌های عمرانی شهر از طریق آمار و اطلاعات صورت‌های مالی شهرداری مورد بررسی قرار می‌گیرد.

همان‌گونه که در جدول (۸) به چشم می‌خورد، هزینه‌های عمرانی و نگهداری شهر طی سال‌های مختلف، سهم قابل ملاحظه‌ای را به خود اختصاص داده است به طوری که در سال ۱۳۸۵ حدود ۲۵ درصد از هزینه‌ها، در سال ۱۳۸۶، ۲۹ درصد و در سال ۱۳۸۷ حدود ۴۹ درصد از کل هزینه‌های شهرداری به این موضوع اختصاص یافته است.

بودجه کل شهرداری تهران مقایسه و به کل آن تعمیم داده شده است.

مهمترین محدودیت‌های این روش به این شرح است: یک، به نتایج مطالعات مورد استفاده حساس است. بنابراین، در این مطالعه سعی شده به کارهایی استناد شود که پیامدهای بعید و دور از ذهن نداشته و حد متوسط نتایج را داشته باشند. مثلاً، در استناد به تورم حاصل از هدفمندسازی یارانه‌ها، تخمین‌های گوناگونی ارایه شده است. دولت، رقمی بین ۱۳ تا ۱۵ درصد را پیش‌بینی کرده و برخی مطالعات رقمی حدود ۷۰ درصد برآورد کرده‌اند. بنابراین، در این مقاله به مطالعاتی استناد شده است که ضمن برخورداری از روش قابل قبول، نتایج حدی نداشته‌اند.

دو، در روش حاضر بنا بر فرض، کشش‌های قیمتی ثابت فرض شده است. مثلاً، فرض شده است که با افزایش هزینه تمام‌شده قطار شهری، قیمت بلیت مترو و سطح خدمات آن ثابت است و با این فرض افزایش هزینه‌ها در شرایطی که سطح خدمات پیش و پس از افزایش قیمت حامل‌های انرژی یکسان محاسبه شده است.

سه، فرض شده است که فناوری مورد استفاده در کوتاه مدت تغییر نمی‌کند. مثلاً، فناوری مورد استفاده در ساخت‌وساز یا فناوری قطارهای شهری، تغییر نمی‌کند یا در بازه یکساله

و هزینه‌های یکسان نیست. مثلاً، بخشی از مخارج برنامه قطار شهری مربوط به هزینه تأمین حامل‌های انرژی (شامل گازوئیل، گاز، برق و بنزین) است. در نتیجه، تغییر قیمت حامل‌های انرژی مخارج شهرداری را به طور مستقیم افزایش می‌دهد. در مقابل، عوارض ساخت‌وساز که حدود ۷۳ درصد از درآمدهای شهرداری را تشکیل می‌دهد، تأثیرپذیری غیرمستقیم ولی فوق‌العاده معناداری از تغییر قیمت حامل‌های انرژی دارد. برای مثال، روند رو به رشد قیمت‌های مورد نظر، در گام اول، هزینه تمام شده نهاده‌های مورد استفاده در طرح‌های عمرانی را افزایش می‌دهد. در مرحله بعد و با افزایش نهاده‌هایی چون فولاد، مس، سیمان و آهن، هزینه تمام شده ساخت‌وساز افزایش می‌یابد و با بالا رفتن هزینه ساخت‌وساز، تقاضای آن متأثر می‌گردد. در نهایت، با کاهش ساخت‌وساز، عوارض دریافتی شهرداری کاهش می‌یابد. ۲- برای تخمین آثار زنجیره‌ای افزایش قیمت حامل‌های انرژی، لازم است هر یک از حلقه‌های اثرگذاری به طور جداگانه برآورد شود. تخمین برخی از این آثار (نظیر افزایش هزینه انرژی مصرفی در برنامه قطار شهری) نسبتاً ساده است ولی برآورد آثار غیرمستقیم، مستلزم چندین تخمین جداگانه است. برای امکان پذیر شدن محاسبه آثار غیرمستقیم، در این مطالعه از نتایج سایر مطالعات استفاده شده است.

۳- نتایج مربوط به هر یک از اقلام درآمدی و هزینه‌ای با

جدول ۸- انواع هزینه‌های شهرداری طی سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۸۷

(واحد: میلیون ریال / درصد)

موضوع	۱۳۸۵		۱۳۸۶		۱۳۸۷	
	مبلغ	سهم	مبلغ	سهم	مبلغ	سهم
هزینه‌های پرسنلی	۹۸۹۶۹۱	۸/۹۸	۱۰۵۳۹۶۹	۷/۷۹	۱۳۸۱۶۵۷	۵/۶۲
هزینه‌های اداری و عمومی	۳۰۶۴۹۶۶	۲۷/۸۲	۳۹۲۲۶۰	۲۸/۹۸	۵۴۰۲۳۰۸	۲۱/۹۹
هزینه‌های مالی	۲۰۸۴	۰/۰۲	۲۲۷	۰/۰۰	۱۶۷	۰/۰۰
هزینه‌های انتقالی	۳۱۱۴۹۲۳	۲۸/۲۸	۳۶۳۵۵۵۱	۲۶/۸۶	۴۶۵۸۷۲۱	۱۸/۹۶
هزینه استهلاک دارایی‌های ثابت مشهود	۱۰۹۷۰۸۱	۹/۹۶	۹۶۷۴۶۵	۷/۱۵	۱۱۱۰۱۱۹	۴/۵۲
هزینه‌های عمرانی و نگهداری شهر	۲۷۴۰۴۳۰	۲۴/۸۸	۳۹۳۴۹۹۰	۲۹/۰۷	۱۱۹۱۲۷۶۰	۴۸/۴۹
هزینه‌های غیرعملیاتی	۵۵۷۸	۰/۰۵	۱۹۱۷۰	۰/۱۴	۱۰۱۸۷۴	۰/۴۱
اندوخته	۶۲۷	۰/۰۱	۴۸۵	۰/۰۰	۴۳۸	۰/۰۰
جمع	۱۱۰۱۵۳۸۰	۱۰۰	۱۳۵۳۴۴۶۱	۱۰۰	۲۴۵۶۸۰۴۴	۱۰۰

مأخذ: صورت‌های مالی شهرداری طی سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۸۷

ثابت است.

مدیریت و مهندسی، تجهیزات و کالاها و ساختمان و نصب و راه‌اندازی به ترتیب ۱۳/۸، ۵۸/۴ و ۲۷/۸ درصد از پروژه‌های عمرانی را به خود اختصاص داده‌اند. همچنین، سهم اقلام عمده‌ای که در پروژه‌های عمرانی نظیر سیمان، فولاد و نیروی کار استفاده می‌شود، محاسبه و حذف یارانه‌های انرژی در دو مورد اول مورد توجه قرار گرفته است. در نهایت، نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که در اثر اجرای این سیاست، طرح‌های عمرانی به صورت مستقیم، ۲۲ تا ۳۶ درصد افزایش قیمت خواهند داشت.

چهار، فرض شده است که سایر مؤلفه‌های اثرگذار نظیر قیمت‌های جهانی (فوب خلیج فارس)، قیمت تمام شده برق، نرخ ارز و نظایر آن نیز ثابت است. این فرض، بسیار مهم است؛ زیرا ممکن است به طور مثال، با افزایش قیمت نفت، هزینه تمام‌شده بنزین به سطحی بسیار بیشتر از سطح کنونی برسد یا ممکن است در اثر اجرای این طرح، هزینه تمام‌شده برق به مبالغی به مراتب بیش از ۷۷۳ ریال بابت هر کیلووات ساعت افزایش یابد و نظایر آن.

در ادامه این قسمت، مروری می‌شود بر مهم‌ترین مطالعاتی

که در خصوص آثار هدفمندسازی یارانه‌ها

انجام شده و برخی از آنها مبنای محاسبات این مقاله نیز می‌باشد. مرکز پژوهش‌های مجلس، طی تحقیقی به آثار مستقیم حذف یارانه‌های آب بر بخش‌های شرب، صنعت و کشاورزی پرداخته است. در این مطالعه، نشان داده شده است که در صورت حذف یارانه انرژی متوسط قیمت هر متر مکعب آب به طور متوسط به ۲۹۶/۳ ریال افزایش می‌یابد. این در حالی است که متوسط قیمت هر متر مکعب آب در سال ۱۳۸۷ برابر ۱۴/۸۸ ریال بوده است. به عبارت دیگر، قیمت آب در بخش کشاورزی حدوداً ۲۰ برابر خواهد شد. همچنین، متوسط بهای آب برای بخش صنعت و خانگی نیز از ۷۲۳ به ۵۰۹۴ ریال به ازای هر متر مکعب افزایش می‌یابد.

**پرداخت تعهدات
کاهش از ۲۳ درصد
از بودجه شهرداری را به خود
اختصاص داده است
به مواردی همچون
بازپرداخت وام،
املاک تصرفی،
تعهدات نقدی و غیرنقدی
سنوات قبل،
برمی‌گردد**

بررسی تأثیر مستقیم افزایش قیمت حامل‌های انرژی بر هزینه تولید محصولات صنعتی و حمل‌ونقل، موضوع مطالعه دیگری است که توسط این نهاد مطالعاتی انجام شده است. در این مطالعه، تأثیر قیمت حامل‌های انرژی بر بخش صنعت و صنایع معدنی با توجه به چهار سناریوی مختلف درآمدی یعنی ۱۰۰، ۱۵۰، ۲۰۰ و ۴۰۰ هزار میلیارد ریال بررسی شده است.^(۹) این مطالعه با توجه به سناریوهای مذکور، میزان افزایش قیمت محصولات صنعتی و معدنی را مورد محاسبه قرار می‌دهد. براساس سناریوی چهارم، تأثیر مستقیم افزایش قیمت حامل‌های انرژی بر بخش تولیدات صنعتی، قابل توجه بوده است؛ به گونه‌ای که حداکثر برای سیمان ۱۸۸/۳۶ درصد و حداقل برای خودروسازی و قطعات ۱/۳۴ درصد می‌باشد و میانگین آن بر بخش صنعت و صنایع معدنی حدود ۴۴/۱۸ درصد خواهد شد. در بخش حمل‌ونقل کالا نیز این سناریو به طور مستقیم منجر به افزایش ۴۸/۲۲ درصدی کرایه خواهد شد.

مطالعه دیگری که مرکز پژوهش‌های مجلس در خصوص آثار هدفمندسازی یارانه انجام داده است، به ارزیابی تأثیر لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها بر قیمت تمام شده طرح‌های عمرانی می‌پردازد. در این گزارش، پروژه‌های عمرانی با توجه به طبقه‌بندی هزینه‌ها به سه بخش طراحی و مهندسی، تأمین کالا و تجهیزات و ساختمان تقسیم شده است. بر این اساس،

مطالعه دیگری که مرکز پژوهش‌های مجلس در خصوص آثار هدفمندسازی یارانه انجام داده است، به ارزیابی تأثیر لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها بر قیمت تمام شده طرح‌های عمرانی می‌پردازد. در این گزارش، پروژه‌های عمرانی با توجه به طبقه‌بندی هزینه‌ها به سه بخش طراحی و مهندسی، تأمین کالا و تجهیزات و ساختمان تقسیم شده است. بر این اساس،

مطالعه دیگری که مرکز پژوهش‌های مجلس در خصوص آثار هدفمندسازی یارانه انجام داده است، به ارزیابی تأثیر لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها بر قیمت تمام شده طرح‌های عمرانی می‌پردازد. در این گزارش، پروژه‌های عمرانی با توجه به طبقه‌بندی هزینه‌ها به سه بخش طراحی و مهندسی، تأمین کالا و تجهیزات و ساختمان تقسیم شده است. بر این اساس،

پایه، می‌باشد. در این تحقیق، آثار مستقیم و غیرمستقیم بار تورمی احتمالی، مورد توجه قرار گرفته است. نتایج تحقیق نشان می‌دهد، در صورتی که قیمت بنزین به ۶۵۰۰ ریال و قیمت گازوئیل به ۶۰۰۰ ریال افزایش یابد، تورم مورد انتظار به ۴۸/۷ درصد افزایش می‌یابد. همچنین، در صورتی که افزایش قیمت حامل‌های بنزین و گازوئیل به صورت تدریجی و پنج‌ساله اصلاح شوند، رشد متوسط سالانه تورم مورد انتظار، ۷/۱ درصد خواهد بود. بنابراین، یافته‌های پژوهش حاضر مؤید این ادعاست که سطح آثار تورمی سالانه و تدریجی به مراتب کمتر از آثار تورمی دفعی و یک باره خواهد بود.

پرمه (۱۳۸۶)، مطالعه‌ای با عنوان «بررسی آثار نقدی کردن

پارانه‌ها بر سطح قیمت‌ها در ایران» انجام داده است. در این مطالعه برای محاسبه شاخص قیمت‌ها، از ماتریس حسابداری اجتماعی استفاده شده است. تفاوت این تحقیق با سایر مطالعات انجام شده مربوط به تعداد کالاهایی است که پارانه آنها حذف می‌شود. در واقع، این تحقیق هم آزادسازی قیمت کالای اساسی و هم آزادسازی قیمت حامل‌های انرژی را در نظر گرفته است. در

صورتی که در سایر مطالعات تنها حذف پارانه حامل‌های انرژی مورد توجه بوده است. نتایج این تحقیق نشان می‌دهد، در صورتی که دولت افزایش هم‌زمان قیمت حامل‌های انرژی و کالاهای اساسی را در نظر نداشته باشد، شاخص قیمت مصرف‌کننده حدود ۸۵/۷ درصد افزایش خواهد یافت. در این حالت، در بخش صنعت، بالاترین افزایش در شاخص مصالح ساختمانی غیرفلزی (۶۸/۴ درصد)، چرم و محصولات چرمی (۶۱/۴ درصد) می‌باشد و شاخص بخش خدمات خصوصی ۶۸/۲ درصد است.

همچنین سناریوی دیگری که در آن صرفاً آزادسازی حامل‌های انرژی مورد توجه بوده، محاسبه شده است. براساس این حالت، شاخص قیمت مصرف‌کننده حدود ۳۳/۶ درصد افزایش خواهد یافت. شاخص قیمت مصالح ساختمانی غیرفلزی

۳۰/۱ درصد، محصولات چرمی ۳۰/۹ درصد و شاخص قیمت بخش خدمات خصوصی ۲۳/۹ درصد افزایش خواهد یافت. مطالعه دیگری در این زمینه با عنوان ارزیابی پیامدهای اصلاح انرژی وجود دارد که پژوهشگرده مطالعات اقتصادی دانشگاه صنعتی شریف آن را انجام داده است. این مطالعه تحقیقاتی، پیامدهای افزایش قیمت حامل‌های انرژی را بر صنعت، خانوار، بودجه عمومی دولت و اقتصاد کلان مورد بررسی قرار داده است. براساس نتایج این مطالعه، افزایش قیمت حامل‌های انرژی در ابتدا هزینه صنایع کانی، فلزات اساسی، ماشین‌آلات و محصولات فلزی را افزایش می‌دهد و سپس از این طریق هزینه تولید مصالح ساختمانی افزایش می‌یابد.

با توجه به سناریویی که در آن، قیمت حامل‌های انرژی به صورت تدریجی و برای پنج سال افزایش یافته است، درصد افزایش هزینه‌های کانی‌های غیرفلزی نظیر سیمان، انواع سرامیک، شیشه و آجر به ترتیب ۳۴/۵، ۱۰/۱، ۹/۳ و ۳۲/۹ درصد می‌باشد. همچنین، فلزات اساسی یعنی فولاد، مس و آلومینیوم به ترتیب ۴/۱، ۳/۵ و ۹/۲ درصد افزایش قیمت خواهند داشت.

اما بخش دیگری از این مطالعه به خانوارها اختصاص یافته است. یافته‌های این قسمت نشان می‌دهد که چنانچه تورم حاصل از اجرای طرح بالاتر از ۲۵ درصد باشد، وضع گروه‌های بسیار کمی از جامعه در کوتاه‌مدت به صورت نسبی در مقایسه با قبل از افزایش قیمت‌ها، بهبود پیدا خواهد کرد. این در حالی است که چنانچه تورم کمتر از ۲۰ درصد باشد براساس مطالعات صورت گرفته ۴۵ درصد از جامعه که عمدتاً گروه‌های کم‌درآمد روستایی و شهری هستند، بهبود وضعیت خواهند داشت و ۵۵ درصد از جامعه نیز وضعیت نسبی بدتری پیدا می‌کنند. بخش سوم این مطالعه، به آثار اجرای این قانون متمرکز شده است. در این قسمت، به ذکر اجزای مصارف و منابع بودجه اشاره شده و سهم هر یک از این اقلام مورد توجه قرار گرفته است.

**هدفمندسازی پارانه‌ها
یا همان افزایش قیمت
حامل‌های انرژی
به طور غیرمستقیم،
درآمدهای شهرداری
از محل عوارض
ساخت‌وساز را
متأثر می‌کند**

براساس قانون، ۲۰ درصد از این میزان یعنی ۴۰ هزار میلیارد ریال برای دولت در نظر گرفته شده است. از سویی دیگر، پیش‌بینی می‌شود هزینه‌های دولت نیز به ۱۵۵ هزار میلیارد ریال افزایش یابد، که با توجه به این مقدار، کسری بودجه دولت به بیش از ۱۰۰ هزار میلیارد ریال (حدود ۱۰ میلیارد دلار) بالغ خواهد شد.

۴- آثار هدفمندسازی یارانه‌ها: برآورد تجربی

در قسمت سوم مقاله، شهرداری تهران به عنوان نمونه تحقیق معرفی شد و با استفاده از بودجه سال ۱۳۸۹ و صورت‌های مالی این نهاد، درآمدها و مخارج شهرداری تهران تشریح گردید. توضیح داده شد که این نهاد در قسمت درآمدی، به هفت طریق امکان کسب درآمد دارد که در این میان عوارض عمومی، بیشترین سهم را در درآمدهای شهرداری و عوارض ساخت‌وساز، بیشترین سهم را در عوارض عمومی دارند، به‌نحوی که عوارض ساخت‌وساز ۹۳ درصد از عوارض عمومی و ۷۳ درصد از منابع درآمدی شهرداری تهران را تشکیل می‌دهد. بنابراین، با توجه به اهمیت این مولفه درآمدی در مطالعه تجربی، اثر هدفمندسازی یارانه‌ها بر عوارض ساخت‌وساز محاسبه می‌شود.

علاوه بر این، در قسمت سوم توضیح داده شد که مخارج شهرداری به مخارج جاری و عمرانی تقسیم می‌شود و مخارج عمرانی بیش از ۸۰ درصد بودجه را به خود اختصاص می‌دهد. مخارج جاری به نوبه خود به مخارج پرسنلی، اداری، سرمایه‌ای و انتقالی تقسیم می‌شود. در این مطالعه، تأثیر افزایش قیمت حامل‌های انرژی بر مخارج پرسنلی مطالعه می‌شود. لازم به ذکر

است که مخارج پرسنلی ۱۱/۵ درصد از مخارج جاری را تشکیل می‌دهد.

مخارج عمرانی به مأموریت‌ها و برنامه‌های مختلفی تقسیم می‌شود که طبق قانون، شهرداری موظف به تعهد آنهاست. در این میان مخارج مربوط به مأموریت حمل‌ونقل (برنامه قطار شهری) و همچنین مأموریت نگهداری شهر،

سهم معناداری از بودجه عمرانی را به خود اختصاص می‌دهند. بنابراین، در مطالعه تجربی، اثر هدفمندسازی یارانه‌ها بر مخارج شهرداری تهران در «برنامه قطار شهری» و «مأموریت نگهداری شهر» محاسبه می‌شود.

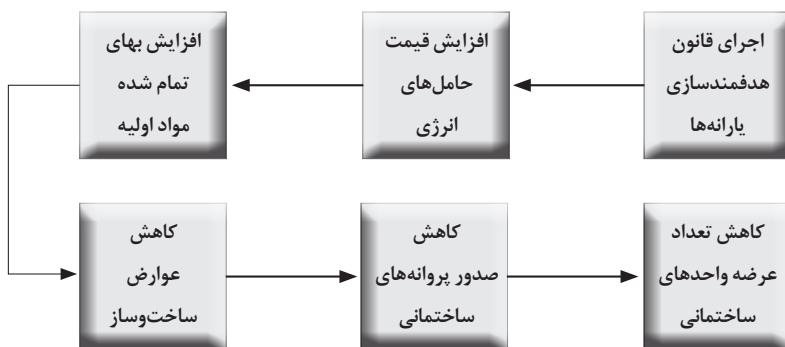
الف) دریافته‌ها

• عوارض ساخت‌وساز

عوارض بر ساختمان‌ها، آن دسته از عوارض است که بر پروانه‌های ساختمانی، مازاد تراکم، تفکیک اراضی و ساختمانی و... اعمال می‌شود. به بیان بهتر، این نوع عوارض به ساخت‌وساز تعلق می‌گیرد. حال این سوال مطرح است که: مجرای انتقال آثار هدفمندسازی یارانه‌ها بر ساخت‌وساز و به تبع آن بر عوارض ساختمانی به چه نحوی خواهد بود؟

پیش از این گفته شد که هدفمندسازی یارانه‌ها یا همان افزایش قیمت حامل‌های انرژی به طور غیرمستقیم، درآمدهای شهرداری، از محل عوارض ساخت‌وساز را متأثر می‌کند. افزایش قیمت حامل‌های انرژی، قیمت تمام شده برخی از نهادهای مورد استفاده در ساخت‌وساز را تحت تأثیر قرار می‌دهد. با تغییر قیمت نهادهای، قیمت تمام شده ساخت‌وساز افزایش می‌یابد و با افزایش قیمت تمام شده ساخت‌وساز، تقاضای خدمات شهرداری (مثلاً مجوز تراکم) کاهش می‌یابد و با کاهش تقاضای تراکم و سایر مجوزهای ساخت‌وساز، عوارض قابل حصول کم می‌شود. لذا برای انجام محاسبه مورد نظر باید مقادیر مربوط به هر یک از حلقه‌های زنجیره فوق تکمیل گردد. شکل (۲) فرآیند اثرگذاری قانون هدفمندسازی یارانه‌ها بر درآمدهای شهرداری را نشان می‌دهد.

شکل ۲- فرآیند اثرگذاری قانون هدفمندسازی یارانه‌ها بر عوارض ساخت‌وساز



همان‌طور که در قسمت روش‌شناسی تحقیق تشریح شد، در این مطالعه برای محاسبه آثار غیرمستقیم، سایر مطالعات، مبنا قرار می‌گیرد و از ترکیب آنها تصویر روشنی از اثر افزایش قیمت حامل‌های انرژی بر درآمدهای شهرداری تهران ارایه می‌گردد. در ادامه، مطالعات مبنا که در واقع نتایج آنها برای این تحقیق مفروض است و همچنین سایر محاسبات این مطالعه، تشریح می‌گردد.

۱. اثر افزایش قیمت حامل‌ها بر قیمت نهاده‌های ساخت‌وساز: با توجه به مطالعه دفتر انرژی، صنعت و معدن مرکز پژوهش‌های مجلس در سال ۱۳۸۸، در صورتی که دولت بخواهد طبق قانون هدفمندسازی یارانه‌ها، از طریق افزایش قیمت حامل‌های انرژی ۲۰۰ هزار میلیارد ریال درآمد کسب نماید، هزینه تمام شده سیمان، آلومینیوم و فولاد به ترتیب به میزان ۸۳/۱۸، ۲۳/۶ و ۱۶/۴۹ درصد افزایش خواهد یافت. همچنین، طبق مطالعه دیگری که کارشناسان بانک جهانی انجام داده‌اند، در صورت حذف یارانه حامل‌های انرژی، قیمت محصولات مهم صنعتی که نقش مهمی را در ساخت‌وساز ایفا می‌نمایند نظیر سیمان، آجر، گچ و دیگر مواد معدنی، شیشه، مس و آلومینیوم به ترتیب ۷۰/۳، ۶۷/۴، ۶۸، ۲۱/۹، ۱۳/۵ درصد خواهد بود (واعظ مهدوی، ۱۳۸۶).

علاوه بر این، مطالعه پرمه (۱۳۸۶) با عنوان «بررسی اثر سیاست نقدی کردن یارانه‌ها بر سطح قیمت‌ها در ایران» نشان می‌دهد که در صورت اجرای قانون هدفمندسازی یارانه‌ها، شاخص قیمت مصالح ساختمانی غیرفلزی به میزان ۶۸/۴ درصد افزایش می‌یابد.

۲. افزایش قیمت مصالح ساختمانی مانند سیمان، آهن، گچ، آلومینیوم و... که از مواد اولیه تولید مسکن محسوب می‌شوند، موجبات افزایش قیمت تمام شده و پرهزینه شدن فعالیت‌های بخش مسکن را فراهم خواهد کرد. در چارچوب مفاهیم اقتصادی، این موضوع به آن معناست که با افزایش قیمت مواد اولیه، منحنی عرضه مسکن به سمت بالا و چپ انتقال می‌یابد. به بیان ساده‌تر، عرضه مسکن کاهش می‌یابد. مطالعه نجفی (۱۳۸۵) با

عنوان «سنجش سهم عوامل مؤثر بر عرضه مسکن در مناطق شهری کشور طی سال‌های ۱۳۸۱-۱۳۷۰» نشان می‌دهد، در صورتی که شاخص قیمت مصالح ساختمانی یک درصد رشد یابد منجر به کاهش تعداد واحدهای ساختمانی به میزان ۰/۶ درصد می‌شود. این تحقیق که به طور کلی برای تخمین عوامل مؤثر بر عرضه مسکن بسط یافته است، تعداد واحدهای مسکونی را به عنوان متغیر وابسته در نظر گرفته و تغییرات آن را با متغیرهایی نظیر سرمایه‌گذاری در ساختمان‌های تکمیل شده، شاخص قیمت مسکن، تسهیلات اعطایی بانک مسکن برای احداث، تکمیل و خرید واحد مسکونی، شاخص بهای عمده فروشی مصالح ساختمانی، ارزش یک متر مربع زمین و شاخص قیمت خدمات ساختمانی، توضیح می‌دهد.

۳. بنابراین، طبق مطالعه پرمه (۱۳۸۶) در صورت اجرای هدفمندسازی یارانه‌ها، شاخص قیمت مصالح ساختمانی غیرفلزی به میزان ۶۸/۴ درصد افزایش می‌یابد و طبق مطالعه نجفی (۱۳۸۵) در صورتی که شاخص قیمت مصالح ساختمانی یک درصد رشد یابد، تعداد واحدهای ساختمانی به میزان ۰/۶ درصد کاهش می‌یابد. در صورتی که محاسبات مطالعات مذکور را بپذیریم، می‌توان نتیجه گرفت که در صورت اجرای قانون هدفمندسازی یارانه‌ها، ساخت‌وساز واحدهای مسکونی ۴۱ درصد کاهش خواهد یافت.

۴. کاهش تعداد واحدهای ساختمانی به معنای آن است که سرمایه‌گذاران به نسبت، پروانه ساختمانی کمتری درخواست می‌کنند و کاهش درخواست پروانه ساخت به معنای کاهش درآمدهای شهرداری است. جدول (۹) تعداد پروانه‌های ساخت به همراه برآورد سطح زیربنای طبقات و درآمدهای عوارض ساختمانی طی سال‌های ۱۳۸۳ الی ۱۳۸۷ را نشان می‌دهد.

همان‌گونه که آمار و ارقام جدول نشان می‌دهد، با افزایش تعداد پروانه‌های ساخت، عوارض شهرداری نیز افزایش می‌یابد. به گونه‌ای که در سال ۱۳۸۶ به دلیل افزایش ساخت‌وساز و رونق نسبی در بازار مسکن، تعداد پروانه‌های ساخت به میزان حدود ۲۵ هزار فقره با مترهاژ ۲۳ میلیون متر مربع افزایش یافته است که

جدول ۹- پروانه‌های ساخت، مترآژ و عوارض ساختمانی

موضوع	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷
تعداد پروانه‌های ساخت (فقره)	۱۳۶۶۱	۱۰۸۳۳	۱۴۶۴۲	۲۴۹۳۰	۲۰۷۴۵
مترآژ زیربنا (میلیون مترمربع)	۱۲	۱۰	۱۳/۵	۲۳/۴	۲۰/۶
عوارض ساختمانی (میلیون ریال)	۸۰۰۸۱۶۲	۸۷۳۷۳۹۳	۱۴۴۴۷۲۵۲	۲۲۶۵۶۱۸۷	۱۴۰۵۳۹۰۰

مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و بودجه شهرداری تهران طی سال‌های مختلف

نسبت به سال قبل از نظر تعداد، ۷۰/۳ و به لحاظ مترآژ، ۷۴/۱ درصد رشد داشته است. این امر سبب شده است که عوارض شهرداری

نیز با افزایش ۵۶ درصدی مواجه شود. عکس این موضوع نیز برای سال ۱۳۸۷ اتفاق افتاده است. کاهش ۱۶/۸ و ۱۱/۹ درصدی در تعداد و مترآژ، باعث افت بیش از ۳۸ درصدی عوارض ساخت‌وساز شده است. بنابراین، ارتباط بین مترآژ ساخت‌وساز و درآمدهای شهرداری، رابطه‌ای معنادار و تعیین‌کننده است.

حال اگر مبنای محاسبات را میانگین پنج سال متوالی یعنی از سال ۱۳۸۳ تا ۱۳۸۷ که در آن هم رکود و هم رونق ساخت‌وساز وجود داشته است در نظر بگیریم، به طور میانگین در هر سال حدود ۱۶۹۶۲ پروانه ساخت صادر شده است.

۵. حال، اگر با توجه به نتایج بند (۳) بپذیریم که در اثر

اجرای هدفمندسازی یارانه‌ها تعداد پروانه‌های ساختمانی ۴۱ درصد کاهش می‌یابد، این نتیجه به دست می‌آید که در

اثر اجرای طرح مورد نظر، تعداد پروانه‌های ساخت باید از حدود ۱۶/۹ هزار پروانه به ۱۰ هزار پروانه کاهش یابد.

۶. همچنین با کمی چشم‌پوشی^(۱۰) و در نظر گرفتن

درآمدهای عوارض ساختمانی و پروانه‌های ساخت‌وساز برای میانگین سال‌های ۱۳۸۳ تا ۱۳۸۷، برآورد می‌گردد درآمد

شهرداری‌ها پس از اجرای قانون هدفمندسازی یارانه‌ها به میزان ۸۰۰۶۴۷۲ میلیون ریال بالغ گردد. به بیان دیگر، درآمد

شهرداری تهران از محل عوارض ساخت‌وساز، نسبت به میانگین پنج سال متوالی (۸۷-۱۳۸۳)، به میزان ۵۵۷۴۱۰۵ میلیون ریال

کاهش خواهد یافت. این در حالی است که در بودجه ۱۳۸۹، درآمدهای نقدی عوارض ساخت‌وساز به میزان ۱۶۲۵۷۵۱۷

میلیون ریال مورد تصویب قرار گرفته است. بنابراین، انتظار می‌رود در صورت اجرای قانون هدفمندسازی یارانه‌ها حدود

• درآمد حاصل از قانون مالیات بر ارزش افزوده

افزایش قیمت حامل‌های انرژی به طور مستقیم نیز در درآمدهای شهرداری موثر است. مسیر اثرگذاری آن، به قانون مالیات بر ارزش افزوده بر می‌گردد. در قانون مالیات بر ارزش افزوده، حامل‌هایی نظیر بنزین، نفت سفید، نفت گاز و نفت کوره، آب، برق و گاز مصرفی مشترکین، مشمول عوارض می‌شوند. حال در صورتی که قیمت نهایی حامل‌های انرژی (قیمت مصرف‌کننده) افزایش یابد، به تناسب درآمدهای شهرداری نیز تحت تأثیر قرار گرفته و افزایش می‌یابد. جدول شماره (۱۰) افزایش درآمد شهرداری تهران را به واسطه بالارفتن قیمت حامل‌های انرژی نشان می‌دهد. پیش فرض این محاسبه آن است که مصرف حامل‌های انرژی در سال ۱۳۸۹ نسبت به سال ۱۳۸۸ تغییری نمی‌یابد.

ب) مخارج

در این تحقیق سه بخش از مخارج شهرداری مورد بررسی قرار می‌گیرد: ۱- مخارج پرسنلی که بالغ بر ۱۱/۵ درصد از مخارج جاری شهرداری تهران می‌شود ۲- مخارج عمرانی و نگهداری شهر ۳- مخارج برنامه قطار شهری. در ادامه به ترتیب تأثیر اجرای هدفمندسازی یارانه‌ها بر هر یک از اقلام هزینه‌ای فوق مورد بررسی قرار می‌گیرد:

• هزینه‌های پرسنلی

هزینه پرسنلی در ذیل هزینه‌های جاری قرار دارد. جدول شماره (۱۱) کل هزینه‌های جاری شهرداری را با توجه به قانون بودجه نشان می‌دهد.

کل اعتباری که به عنوان هزینه پرسنلی در نظر گرفته

جدول ۱۰- افزایش درآمد حاصل از افزایش قیمت حامل های انرژی

موضوع	مصرف سال ۱۳۸۸	قیمت قبل از قانون هدفمندی (ریال)	قیمت بعد از قانون هدفمندی (ریال)	افزایش درآمد حاصل از فروش (هزار ریال)
بنزین (هزار لیتر)	۳,۶۲۴,۳۵۴	۱۰۰۰	۴۰۰۰	۱۰,۸۷۳,۰۳۵,۰۰
نفت سفید (هزار لیتر)	۳۱۶۴۸	۱۶۵	۱۰۰۰	۲۶۴,۲۶۰,۸
نفت گاز (هزار لیتر)	۱۸۳,۹۶۴۰	۱۶۵	۱۵۰۰	۲۴۵,۵۹۱,۹۴۰
نفت کوره (هزار لیتر)	۱۶۷,۲۱۰	۹۴/۵	۲۰۰۰	۱۵۹,۳۰۹,۳۲/۷۵
گاز (هزار مترمکعب)	۱۳۳۰,۰۰۰	۱۳۸	۷۰۰	۱۱۲,۱۱۹,۰۰۰
آب (هزار متر مکعب)	۸۰,۵۴۲۰	۱۱۲۵	۲۸۰۰	۲۰,۲۴۶,۱۷۷/۵
مجموع				۱,۴۸۳,۸۲۴,۱۵۸

منبع:

- مصرف: آمارنامه شهرداری تهران

- قیمت: اطلاعاتی مرتبط با ستاد هدفمندی یارانه‌ها

توضیحات: عوارض بنزین، نفت سفید و نفت گاز ۱۰ درصد، نفت کوره ۵ درصد و آب و گاز ۱/۵ درصد در این محاسبات لحاظ گردیده است. (سید مناف هاشمی، «گزارش تحلیلی از قانون مالیات بر ارزش افزوده و تأثیرات درآمدی آن بر شهرداری و دهیاری‌های کشور»؛ فصلنامه اقتصاد شهر، شماره ۱، بهار ۱۳۸۸)

شده، ۱۶۲۸ میلیارد ریال است، این مبلغ ۱۱/۵ درصد از کل هزینه‌های جاری را تشکیل می‌دهد. اگر بپذیریم که حقوق و دستمزد حداقل به اندازه تورم ناشی از افزایش قیمت حامل‌های انرژی افزایش باید، می‌توان افزایش هزینه‌های پرسنلی شهرداری تهران را تخمین زد.

اما از آنجا که اجماع نظری راجع به میزان تورم حاصل از اجرای طرح هدفمندسازی یارانه‌ها وجود ندارد، دو سناریوی مختلف مورد توجه قرار می‌گیرد. در سناریوی اول، به مطالعه مرکز پژوهش‌های مجلس استناد می‌شود که تورم حاصل از اجرای قانون را ۳۷/۶ درصد تخمین زده است (توتونچی و موسوی نیک، ۱۳۸۸) و در سناریوی دوم، برآورد بانک مرکزی در نظر گرفته می‌شود که تورم را ۲۹/۵ درصد محاسبه کرده است. با مبنا قرار دادن مطالعه اول انتظار می‌رود هزینه‌های پرسنلی ۶۱۲ میلیارد ریال افزایش یابد و با مبنا قرار دادن

مطالعه دوم، این مبلغ بالغ بر ۴۸۰ میلیارد ریال خواهد شد. (جدول ۱۲)

لازم به ذکر است که ارقام فوق با توجه به مطالعاتی محاسبه شده است که حد متوسطی را برای تورم در نظر گرفته‌اند. در صورتی که دولت به یک باره قیمت تمام حامل‌های انرژی را افزایش دهد در خوش بینانه‌ترین حالت ارقام محاسباتی ۲ برابر خواهد شد.

• هزینه‌های عمرانی

با توجه به سهم عمده‌ای که هزینه‌های عمرانی شهری در کل هزینه‌های شهرداری دارد، در صورتی که بتوانیم برآوردی از افزایش هزینه‌های عمرانی در اثر اجرای قانون هدفمندسازی یارانه‌ها داشته باشیم، می‌توانیم تا حدودی آثار قانون را پیش‌بینی نماییم.

برای این منظور از نتایج مطالعه مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۸۷) با عنوان «تأثیر لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها بر قیمت تمام شده طرح‌های عمرانی» استفاده شده است. با توجه به نتایج این مطالعه، در صورت اجرای قانون هدفمندسازی یارانه‌ها هزینه تمام شده طرح‌های عمرانی حداقل بین ۳۲ تا ۳۶ درصد افزایش می‌یابد. بنابراین، می‌توان انتظار داشت که هزینه طرح‌های عمرانی شهرداری تهران نیز بین ۳۲ تا ۳۶ درصد افزایش یابد.

جدول ۱۱- اعتبارات جاری شهرداری به تفکیک نوع هزینه

(واحد: هزار ریال)

موضوع	میزان	سهم
هزینه‌های پرسنلی	۱۶۲۸۳۱۰۸۰۰	۱۱/۵
هزینه‌های اداری	۶۱۴۶۷۴۵۵۰۰	۴۳/۶
هزینه‌های سرمایه‌ای	۵۴۴۷۶۰۰۰	۰/۴
هزینه‌های انتقالی	۶۲۸۲۳۲۰۰۰	۴۴/۵
جمع کل	۱۴۱۱۱۸۵۲۳۰۰	۱۰۰/۰

مأخذ: قانون بودجه ۸۹ شهرداری تهران

با توجه به اینکه اطلاعات هزینه عمرانی شهرداری تهران تا سال ۱۳۸۷ در دسترس است و برای اینکه محاسبات تحت تأثیر نوسانات یک سال خاص قرار نگیرد، میانگین هزینه عمرانی طی سال‌های ۱۳۸۵ الی ۱۳۸۷ مورد استفاده قرار می‌گیرد. همان‌گونه که آمار و ارقام نشان می‌دهد در صورت اجرای قانون هدفمندسازی یارانه‌ها، با مبنا قرار دادن سناریوی اول هزینه‌های عمرانی از ۶۱۹۶ میلیارد ریال به ۸۱۷۸ میلیارد ریال و با مبنا قرار دادن سناریوی دوم به ۸۶۲۶ میلیارد ریال افزایش خواهد یافت. بنابراین با توجه به نتایج مطالعات انجام شده در این زمینه و همچنین اطلاعات موجود برآورد می‌گردد هزینه‌های عمرانی و نگهداری شهر به میزان ۱۹۸۲ الی ۲۲۳۰ میلیارد ریال افزوده خواهد شد.

البته با توجه به قیمت‌های نفت در وضعیت فعلی، افزایش هزینه‌های یاد شده بیش از سناریوی دوم پیش‌بینی می‌گردد. حال اگر تورم سال ۱۳۸۸ (۱۰/۸ درصد) را نیز در نظر بگیریم، در نهایت هزینه‌های عمرانی به ۲۱۹۶ الی ۲۴۷۰ میلیارد ریال (حدوداً بین ۲۱۹ تا ۲۴۷ میلیون دلار) افزایش می‌یابد.

• بخش حمل‌ونقل: هزینه برنامه قطار شهری

برنامه قطار شهری یکی از برنامه‌های شهرداری در حوزه حمل‌ونقل است که در مورد شهرداری تهران ۳۶ درصد از هزینه‌های این بخش را به خود اختصاص داده است. با توجه به این‌که بخش حمل‌ونقل و ترافیک بیش از ۴۰ درصد اعتبارات عمرانی و ۳۲ درصد کل مخارج شهرداری تهران را به خود اختصاص داده، می‌توان برآورد کرد که برنامه قطار شهری ۱۴/۴ درصد از اعتبارات عمرانی شهرداری تهران و ۱۱/۵ درصد از کل مخارج سالانه شهرداری تهران را به خود اختصاص می‌دهد و از این‌رو، برنامه قطار شهری با اعتباری بالغ بر ۸۷۱۷ هزار میلیون

ریال سهمی معنادار از مخارج شهرداری را دارد. برای محاسبه اثر هدفمندسازی یارانه‌ها بر مخارج برنامه قطار شهری، تمرکز این تحقیق بر مخارج مستقیمی است که شهرداری تهران از محل افزایش قیمت حامل‌های انرژی متحمل می‌شود.^(۱۱) در این چارچوب، مقادیر مصرف چهار حامل انرژی اصلی مورد استفاده در قطار شهری (شامل گازوئیل، گاز، برق و بنزین) به دست آمده است. سپس قیمت هر یک از این حامل‌ها در وضع فعلی در میزان مصرف حامل‌ها ضرب شده و مخارج انرژی در برنامه قطار شهری محاسبه شده است. سپس با در نظر گرفتن دو سناریوی قیمتی برای حامل‌های انرژی، هزینه انرژی پس از اجرای طرح هدفمندسازی یارانه‌ها برآورد شده است. تفاوت این هزینه و هزینه قبلی به عنوان اثر افزایش قیمت حامل‌های انرژی در نظر گرفته شده است. نتایج کار که با فرض ثبات مصرف حامل‌های انرژی در کوتاه‌مدت محاسبه شده در جدول (۱۴) گزارش شده است.

مطابق نتایج برآورد، زمانی که قیمت‌ها به صورت یک باره و تا حد مورد نظر قانون‌گذاران افزایش یابد، هزینه انرژی در برنامه قطار شهری از ۴۷۲۲۶ میلیون ریال به ۲۳۳۲۲۰ میلیون ریال می‌رسد و اگر به صورت تدریجی و در مدت پنج سال این قانون اجرایی گردد هزینه‌های یاد شده به ۸۲۲۳۵ میلیون ریال افزایش می‌یابد. به بیان دیگر، در صورتی که طرح هدفمندسازی یارانه به یک‌باره اجرا شود، قطار شهری باید هزینه‌ای بالغ بر ۱۸۵۹۹۴ میلیون ریال علاوه بر مبلغ فعلی بابت انرژی هزینه کند و اگر طرح به صورت تدریجی اجرا شود هزینه ناشی از هدفمندسازی در سال اول بالغ بر ۳۵۰۰۸ میلیون ریال می‌گردد. این هزینه‌ها با این فرض محاسبه شده است که قطار شهری سطح خدمات خود را در سطح فعلی حفظ کند، و طرح

جدول ۱۲- برآورد هزینه پرسنلی پس از اجرای قانون هدفمندسازی یارانه‌ها

(واحد: هزار ریال)

موضوع	هزینه‌های پرسنلی	
	سناریوی اول (تورم ۳۷/۶ درصدی)	سناریوی دوم (تورم ۲۹/۵ درصدی)
هزینه‌های پرسنلی	۲۲۴۰۵۵۵۶۰/۸	۲۱۰۸۶۶۲۴۸۶
افزایش هزینه‌های پرسنلی	۶۱۲۲۴۴۸۶۰/۸	۴۸۰۳۵۱۶۸۶

جدول شماره ۱۳- افزایش هزینه‌های عمرانی در سناریوهای مختلف

(واحد:ریال)

موضوع	میانگین سه سال	سناریوی اول	سناریوی دوم
هزینه‌های عمرانی و نگهداری شهر	۶۱۹۶۰۶۰۵۸۰۳۷۶	۸۱۷۸۷۹۹۹۶۶۰۹۶	۸۴۲۶۶۴۲۳۸۹۳۱۱
افزایش هزینه‌ها	—	۱۹۸۲۷۳۹۳۸۵۷۲۰	۲۲۳۰۵۸۱۸۰۸۹۳۵

۱. سناریوی اول، افزایش ۳۲ درصدی را که با فرض نفت ۳۵ دلاری به ازای هر بشکه در نظر گرفته است.
۲. سناریوی دوم، افزایش ۲۶ درصدی را که با فرض نفت ۴۸ دلاری به ازای هر بشکه در نظر گرفته است.

توسعه‌ای نداشته باشد و تکنولوژی خود را نیز تغییر ندهد.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

طبق محاسبات، اجرای این قانون، درآمد ساخت‌وساز را به میزان ۵/۵ هزار میلیارد ریال (حدود ۵۵۰ میلیون دلار) با فرض ثبات سایر شرایط کاهش می‌دهد. این میزان در واقع نشان‌دهنده آن است که احتمالاً تنها نیمی از درآمدهای نقدی ساخت‌وساز که در بودجه ۸۹ پیش‌بینی شده بود، تحقق می‌یابد.

در صورتیکه مصرف انواع حامل‌های انرژی که در قانون به آن اشاره شده است، تغییری نداشته و برابر با مصرف سال ۱۳۸۸ باشد، درآمد شهرداری از بابت مالیات بر ارزش افزوده ۱/۴ هزار میلیارد ریال افزایش می‌یابد.

در صورت افزایش یک باره قیمت حامل‌های انرژی، هزینه پرسنلی، هزینه برنامه قطار شهری و هزینه عمرانی به ترتیب حداقل ۸۵۵، ۱۸۶ و ۲۴۷۰ میلیارد ریال افزایش خواهد یافت. در مجموع هزینه‌های شهرداری بابت این سه قلم به میزان ۳/۵ هزار میلیارد ریال (حدود ۳۵۰ میلیون دلار) افزایش می‌یابد که حدود ۷۰ درصد آن مربوط به هزینه‌های عمرانی است.

دو قلم درآمدی و سه جزء هزینه‌ای، حداقل ۸/۷۵ هزار میلیارد ریال (حدود ۸۷۵ میلیون دلار) با کسری بودجه مواجه خواهد شد. این رقم ۱۹ درصد بخش نقدی و ۱۰/۱ درصد کل بودجه شهرداری تهران را شامل می‌شود.

لازم به ذکر است که این مطالعه چند محدودیت دارد که با رفع آنها می‌توان تصویر روشن‌تری از آثار افزایش قیمت حامل‌های انرژی به دست آورد:

۱. از میان انواع درآمدهای شهرداری، تنها عوارض عمومی و در عوارض عمومی، تنها عوارض ساخت‌وساز و مالیات بر ارزش افزوده مورد بررسی قرار گرفته است. عوارض ساخت‌وساز ۲۳ درصد از درآمدهای اصلی شهرداری را تشکیل می‌دهد.

مطابق قانون هدفمندسازی یارانه‌ها، قیمت حامل‌های انرژی باید تا سطح قیمت‌های بین‌المللی یا تا سطح قیمت تمام شده آنها افزایش یابد. به دلیل اینکه طی سال‌های گذشته طرح تثبیت قیمت اجرا شده و شکاف میان قیمت‌های داخلی و قیمت‌های بین‌المللی بیش از پیش رشد کرده، اجرای طرح مذکور دارای پیامدهای مهمی بر اقتصاد ایران خواهد بود و اگر همگام با اجرای طرح تدابیر حمایتی لازم اندیشیده نشود، احتمال زیان بنگاه‌های اقتصادی و نهادهای نسبتاً مستقل اقتصادی زیاد خواهد بود.

یکی از نهادهایی که در معرض این تغییرات قرار دارد، شهرداری است. این مقاله به دنبال ارزیابی آثار هدفمندسازی یارانه‌ها بر مالیه عمومی شهرداری تهران بود و این پرسش محوری را مطرح نمود که افزایش قیمت حامل‌های انرژی، نظام مالیه شهرداری را چگونه متأثر می‌کند.

در این مقاله بر دو مسیر اصلی «درآمدها» و «هزینه‌ها» تمرکز شد و ضمن ارزیابی سهم عناصر مختلف درآمدی و هزینه‌ای در مالیه شهرداری، مهمترین اقلام درآمدی جهت ارزیابی آثار انتخاب شد. ناگفته نماند که انتخاب‌های صورت گرفته تا حدی تحت تأثیر دسترسی به اطلاعات قرار داشت و اگر اطلاعات مورد نیاز در اختیار قرار می‌گرفت، امکان مطالعه جامع‌تری میسر می‌شد. با این حال، اقلام درآمدی و هزینه‌ای انتخاب شده ۷۷ درصد از درآمدها و ۲۲/۱۲ درصد از هزینه‌های شهرداری را پوشش می‌دهند. بنابراین، به همین نسبت می‌توان نتایج را تعمیم داد. خلاصه نتایج به شرح جدول ۱۵ می‌باشد.

جدول شماره ۱۴- برآورد هزینه‌های انرژی پس از اجرای قانون هدفمندسازی یارانه‌ها

(واحد: میلیون ریال)

نوع انرژی	میزان مصرف سالانه	مخارج انرژی در قیمت‌های جاری		سناریوی اول: قیمت فوب خلیج فارس یا قیمت تمام شده	سناریوی دوم: افزایش تدریجی قیمت‌ها
		قیمت (ریال)	مخارج		
گازوئیل (لیتر)	۲۵۰۰۰۰۰	۱۶۵	۴۱۲/۵	۱۳۸۷۰	۸۰۳
گاز (متر مکعب)	۲۱۹۰۵۵۵	۵۷	۱۲۴/۸	۲۶۲۲	۷۶۷
برق (کیلووات ساعت)	۲۷۸۱۶۷۹۹۹	۱۶۷	۴۶۴۵۴	۲۱۵۰۲۴	۸۰۱۱۲
بنزین (لیتر)	۲۳۵۳۶۶	۱۰۰۰	۲۳۵	۱۷۰۵	۵۵۳
جمع	—	—	۴۷۲۲۶/۳	۲۳۳۲۲۰	۸۲۲۳۵
تغییر	—	—	—	۱۸۵۹۹۳/۷	۳۵۰۰۸/۷

۱. سناریوی اول، قیمت‌های گازوئیل، گاز، برق و بنزین را به ترتیب ۵۵۴۸، ۱۱۹۷، ۷۷۳ و ۷۲۴۲ به ازای هر واحد در نظر گرفته است.
 ۲. سناریوی دوم، قیمت‌های گازوئیل، گاز، برق و بنزین را به ترتیب ۳۲۱، ۳۵۰، ۲۸۸ و ۲۳۵۰ به ازای هر واحد در نظر گرفته است.^(۱۳)
 مأخذ: مقادیر مصرف از فصلنامه اقتصاد شهر اخذ شده است.

افزایش قیمت حامل‌های انرژی عوارض وصولی را ۵/۵ هزار میلیارد ریال کاهش می‌دهد. اگر فرض کنیم مابقی درآمدهای شهرداری نیز به همین نسبت نزول کند، آنگاه باید بپذیریم که در اثر اجرای طرح هدفمندسازی یارانه‌ها، درآمدهای اصلی شهرداری با افتی حدود ۷/۲ هزار میلیارد ریال (معادل تقریباً ۷۲۰ میلیون دلار) مواجه می‌شود، در عوض درآمدهای ناشی از مالیات بر ارزش افزوده ۱/۴ هزار میلیارد ریال افزایش می‌یابد. در مجموع می‌توان گفت درآمدهای شهرداری ۵۸۰ میلیون دلار کاهش خواهد یافت.

۲. در مخارج جاری تنها هزینه‌های پرسنلی مورد بررسی قرار گرفته که ۱۱/۵ درصد از هزینه‌های جاری را شکل می‌دهد. بنابراین اثر مطالعه شده، مابقی بودجه جاری را که بالغ بر ۸۸/۵ درصد آن می‌شود، پوشش نمی‌دهد. اگر فرض کنیم که مابقی بودجه جاری هم به همین نسبت از افزایش قیمت حامل‌های انرژی تأثیر می‌پذیرد، آنگاه به این نتیجه می‌رسیم که مخارج شهرداری از محل هزینه‌های جاری ۷۴۳۴/۷ میلیارد ریال (حدوداً معادل ۷۴۳ میلیون دلار) افزایش می‌یابد.

۳. در مخارج عمرانی بر دو جزء هزینه‌ای تمرکز شده است: مخارج برنامه قطار شهری و مخارج عمرانی و نگهداری شهر. برنامه قطار شهری با اعتباری بالغ بر ۸۷۱۷ هزار میلیون ریال، ۱۴/۴ درصد از اعتبارات عمرانی شهرداری تهران و ۱۱/۵ درصد از کل مخارج سالانه شهرداری تهران را به خود

اختصاص می‌دهد. متوسط سه ساله مخارج عمران و نگهداری شهر تهران نیز بالغ بر ۶۱۹۶۰۶۰ میلیون ریال می‌شود که در مقایسه با برنامه قطار شهری، چیزی حدود ۱۰/۲ درصد از مخارج عمرانی شهرداری تهران را به خود اختصاص می‌دهد. این دو قلم با هم حدود ۲۴/۶ درصد از مخارج عمرانی شهرداری تهران را تشکیل می‌دهند. در اثر اجرای طرح افزایش قیمت حامل‌های انرژی، این اقلام هزینه‌ای حدود ۲۶۵۶ میلیارد ریال افزایش می‌یابد.^(۱۳) اگر فرض کنیم کل مخارج عمرانی هم به همین نسبت رشد پیدا کند، هزینه‌های هدفمندسازی یارانه‌ها برای بودجه عمرانی شهرداری تهران بالغ بر ۱۰۷۹۶/۷ میلیارد ریال (حدود ۱ میلیارد دلار) خواهد شد.

در صورت تعمیم نتایج به کل اقلام هزینه‌ای و درآمدی شهرداری تهران، اثر هزینه‌های هدفمندسازی یارانه‌ها بالغ بر ۲۴ هزار میلیارد ریال (حدود ۲/۴ میلیارد دلار) خواهد شد. با توجه به اینکه کل بودجه شهرداری تهران بالغ بر ۷۴۶۱۷ میلیارد ریال و بخش نقدی آن بالغ بر ۵۴۱۷۴ میلیارد ریال است، کسری مذکور، ۳۲/۱۷ درصد از کل بودجه و ۴۴/۳ درصد از بودجه نقدی را شامل می‌شود.

محدودیت مهم دیگر این تحقیق این است که بسیاری از آثار غیرمستقیم و پشتاپشتی را لحاظ نکرده است. بالاخص اگر اجرای طرح دچار بحران شود و شوک به درون سیستم فشار بیش از حد وارد کند هزینه‌های طرح برای شهرداری بسیار بیشتر از ارقام

محاسبه شده خواهد بود.

لایحه هدفمندسازی یارانه‌ها برآورد شده است.

مقایسه ارقام به دست آمده در این تحقیق با تحقیق دیگری که در سال ۱۳۸۷ در معاونت هماهنگی و برنامه‌ریزی شهرداری تهران انجام شده نیز جالب توجه است. در مطالعه مذکور شهرهای کشور بر حسب جمع بودجه جاری و عمرانی، جمعیت و سطح خدمات شهری به چهار دسته تقسیم شده‌اند: ۱- ابرشهرها (شامل تهران و مشهد) ۲- کلان‌شهرها ۳- مراکز استان‌ها و شهرهای متوسط ۴- شهرهای کوچک.

نتایج مطالعه مذکور نشان می‌دهد که هدفمندسازی یارانه‌ها، مخارج جاری و عمرانی شهرداری‌های نمونه را ۸۱۰۷۰ میلیارد ریال (حدود ۸ میلیارد دلار) افزایش می‌دهد. حدود ۶۸ درصد از این مبلغ که بالغ بر ۵۵۴۷۱ میلیارد ریال می‌شود به دو شهر تهران و مشهد مرتبط می‌باشد.

نمونه‌ای که در این مطالعه مورد بررسی قرار گرفته ۴۳ درصد از جمعیت شهری کل کشور را تشکیل می‌دهد.

در مورد شهر تهران، کل اقلام مورد محاسبه بودجه‌ای بالغ بر ۶۰ هزار میلیارد ریال از بودجه شهرداری را به خود اختصاص می‌دهد که حدود ۵۱ هزار میلیارد ریال آن مربوط به بودجه عمرانی شهرداری می‌شود و در مورد شهر مشهد، کل اقلام مورد محاسبه بودجه‌ای بالغ بر ۶ هزار میلیارد ریال از بودجه شهرداری را به خود اختصاص می‌دهد. لذا با توجه به ضرایب یکسان اثرپذیری بودجه شهرداری تهران و مشهد از هدفمندسازی یارانه‌ها، می‌توان تخمین زد که نسبت تأثیرپذیری شهرداری تهران به مشهد ۶۰ به ۶ یا ۱۰ به ۱ باشد؛ یعنی سهم شهرداری تهران از هزینه ۵/۵ هزار میلیارد تومانی هدفمندسازی یارانه پنج هزار میلیارد تومان و سهم شهرداری مشهد از این هزینه ۰/۵ هزار میلیارد تومان باشد.

روش مطالعه مذکور بدین ترتیب بوده است که در ابتدا اقلامی که لایحه هدفمند نمودن یارانه‌ها بر آنها به صورت مستقیم یا غیرمستقیم تأثیرگذار می‌باشد، شناسایی شده است. این اقلام شامل اجاره‌بها و کرایه، خدمات قراردادی (رفت و روب، حمل و دفن زباله، نگهداری فضای سبز و سایر)، سوخت دستگاه‌های حرارتی، سوخت ماشین‌آلات و وسایل نقلیه، آب، برق، مواد و لوازم مصرف شدن، ودیعه آب، تلفن و گاز، ساختمان و تأسیسات، ماشین‌آلات و تجهیزات عمده، کالاهای مصرف نشدنی، مصالح ساختمانی و تأسیساتی، کمک و پرداخت‌های دیگر به بخش عمومی، کمک به حمل‌ونقل عمومی (اعم از تاکسیرانی، اتوبوسرانی و مترو)، کمک و پرداخت‌های دیگر به بخش خصوصی و بودجه عمرانی می‌شود. سپس با استفاده از نظرسنجی از شهرداری‌ها، تأثیر لایحه هدفمندسازی یارانه‌ها بر هر یک از اقلام مذکور محاسبه شده و در نهایت درصد مذکور در هزینه فعلی هر یک از اقلام ضرب شده و مجموع افزایش هزینه شهرداری‌های مورد مطالعه در اثر اجرای

نکته دیگری که از یافته‌های مطالعه مذکور می‌توان استنباط نمود این است که هزینه هدفمندسازی یارانه‌ها (۵۵ هزار میلیارد ریال) تقریباً به اندازه هزینه فعلی اقلام مورد بررسی در بودجه شهرداری (۶۶ هزار میلیارد ریال) است.

نکته آخر این است که نمونه مورد بررسی مطالعه مذکور حدود ۴۳ درصد از شهرداری‌ها را پوشش می‌دهد و اگر مخارج محاسبه شده قابل تعمیم باشد، می‌توان استنباط نمود که مخارج شهرداری‌های کل کشور در اثر هدفمندسازی یارانه‌ها حدود

جدول شماره ۱۵ - تصویری از آثار قانون هدفمندی یارانه‌ها بر روی نظام بودجه شهرداری تهران

(واحد: هزار میلیارد ریال)

موضوع	سهم از کل مخارج یا درآمدها	میزان تغییر	تعمیم نتایج به کل مخارج یا درآمدها
عوارض ساخت‌وساز	۵۳ درصد از کل درآمد	-۵/۵	-۷/۲
عوارض مالیات بر ارزش افزوده	۴ درصد از کل درآمد	+۱/۴	۱/۴
مخارج پرسنلی	۱۱/۵ درصد از هزینه‌های جاری	۰/۸۵۵	۷/۴
قطار شهری	۱۴/۴ درصد از مخارج عمرانی	۰/۱۸۶	۱۰/۸
هزینه‌های عمران و نگهداری شهر	۱۰/۲ درصد مخارج عمرانی	۲/۴۷۰	
جمع کسری ناشی از هدفمندسازی یارانه‌ها	-	۷/۶۱	۲۴

۱۸۸۵۳۵ میلیارد ریال افزایش خواهد یافت.

می‌کند (۳۲/۱۷ درصد از کل بودجه و ۴۴/۳ درصد از بودجه نقدی

شاید مهمترین کاستی مطالعه مذکور این باشد که برای تخمین آثار تورمی هدفمندی سازی یارانه‌ها در بودجه شهرداری‌ها بر نظر متخصصان تکیه کرده و با توجه به ضریب به دست آمده از نظر کارشناسان، هزینه طرح را محاسبه نموده است. اما مطالعه حاضر با توجه به ارقام عینی مندرج در بودجه‌های سنواتی و صورت‌های مالی شهرداری تهران و همچنین با توجه به تخمین‌های علمی موجود در خصوص اندازه افزایش هزینه‌ها در حوزه‌های مختلف، محاسبات خود را انجام داده است و حسن تحقیق مذکور نسبت به مطالعه حاضر آن است که اقلام هزینه‌های بیشتری را پوشش داده است.

شهرداری تهران) و تحقیق مذکور کسری ۴/۸ میلیارد دلاری را برای این نهاد پیش‌بینی می‌کند که بدون لحاظ تورم سال‌های ۱۳۸۸ و ۱۳۸۹، حدود ۶۵ درصد از کل بودجه و ۸۹ درصد از بودجه نقدی شهرداری تهران در سال ۱۳۸۹ را تشکیل می‌دهد. به هر حال، هر دو تحقیق حکایت از تبعات جدی هدفمندی سازی یارانه‌ها برای شهرداری تهران دارند و در صورت عدم پیش‌بینی تمهیدات لازم، شهرداری تهران به طور خاص و شهرداری‌های کل کشور به طور عام با مشکلات جدی مواجه خواهند شد.

* کارشناسی ارشد اقتصاد از دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران و

کارشناس اقتصادی وزارت بازرگانی

با توجه به تفاوت‌های مذکور و همچنین با توجه به تفاوت

* استادیار پژوهشی گروه «سنجش و بهبود محیط

سال مورد بررسی، ملاحظه می‌شود که یافته‌های تحقیق حاضر

کسب و کار»، پژوهشکده مطالعات توسعه، جهاد دانشگاهی

کسری ۲/۴ میلیارد دلاری را برای شهرداری تهران پیش‌بینی

پی‌نوشت:

۱- نسخه اولیه این مقاله در سومین سمینار مالی، شهرداری تهران، در تاریخ چهارشنبه و پنجشنبه، ۱۴ و ۱۵ مهر ۱۳۸۹ ارایه شده است. مقاله حاضر نسخه تکمیل شده مقاله مذکور است.

۲- در مطالعه منتشر نشده‌ای که اخیراً نهایی شده، برای نمونه، تأثیر افزایش قیمت حامل‌های انرژی بر سود سهام شرکت‌های فولاد فعال در بورس تهران محاسبه شد. نتایج نشان می‌دهد که بزرگ‌ترین و توانمندترین شرکت‌های فولاد حتماً با کاهش سود مواجه خواهند شد و اگر مقیاس فعالیت‌شان کم یا میزان انرژی برای فناوری مورد استفاده‌شان زیاد باشد، حتماً دچار زیان‌های قابل توجه خواهند شد. این تخمین‌ها بر اساس تورم‌های احتمالی محاسبه نشده بلکه با توجه به صورت‌های مالی حسابرسی شده برآورد شده است. (یاوری و واعظی، ۱۳۸۹).

۳- براساس تعریف، بودجه، سندی مالی است که دخل و خرج دولت یا هر نهاد دیگر را برای مدت یک سال مالی تنظیم می‌کند. بنابراین، بودجه دارای دو بعد است: یک بعد آن مربوط به درآمدهایی است که امکان حصول آن از منابع مختلف برای دولت چه در سطح ملی و چه در سطح محلی پیش‌بینی شده است و سمت دیگر آن مربوط به هزینه‌ها و مصارف دولت در سطوح ملی و محلی می‌باشد.

4-Domino Effect

۵- شاید بهترین سند برای این ادعا، بحران مالی اخیر بین‌المللی باشد که ابتدا از بازار مسکن ایالات متحده آغاز شد و در آغاز به کل بازارهای این کشور و سپس به اروپا و آسیا تسری یافت. حتی در کشوری مانند ایران که کمترین ارتباطات بین‌المللی را دارد، رشد اقتصادی در سال ۱۳۸۷ از ۶/۷ به ۰/۵ درصد کاهش یافت. اگر مقیاس بازار مسکن را با مقیاس بازار آمریکا و سپس با مقیاس اروپا، آسیا و سایر کشورهای ریز و درشت مقایسه کنیم، متوجه می‌شویم که بازار مسکن آمریکا درصد ناچیزی از بازارهای بین‌المللی را تشکیل می‌دهد ولی در عین حال یک اختلال در این بازار به اکثر بازارها انتقال یافته است. بنابراین؛ نباید

آثار غیرمستقیم و پشتاپستی را به هیچ وجه کم اهمیت تلقی نمود.

۶- هزینه چاپ، نگهداری و تعمیرات جزئی ساختمان و تأسیسات، از جمله این موارد است.

۷- لازم به ذکر است، کل بودجه شهرداری بالغ بر ۷۴۶۱۷ میلیارد ریال است که علاوه بر درآمدها، سایر منابع نیز در آن لحاظ شده است.

۸- هر چند شرکت بهره‌برداری مترو، مستقل از شهرداری است، اما با توجه به قانون بودجه، شهرداری کمک‌های مالی را برای ارائه خدمات مناسب مصوب نموده است. بنابراین، این موضوع با این فرض ذکر شده است که شهرداری برنامه قطار شهری را در سال‌های بعدی بخواهد با سطح خدمات سال ۱۳۸۹ انجام دهد.

۹- دلیل در نظر گرفتن سناریوهای مذکور این است که مجلس تعیین قیمت‌ها را به دولت واگذار کرده و این محدودیت را گذاشته است که دولت باید قیمت‌ها را در سال اول اجرای طرح به نحوی افزایش دهد که تنها ۲۰۰ میلیارد ریال از این محل کسب درآمد کند. دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ برخلاف نص صریح قانون، پیشنهاد خود را به نحوی تنظیم کرده بود که ۴۰۰ میلیارد ریال از این محل کسب درآمد کند.

۱۰- چشم‌پوشی بدین جهت است که شهرداری، عوارض ساخت‌وساز را بر مبنای مترائز دریافت می‌کند. بنابراین، در اینجا کاهش تعداد پروانه‌های ساخت‌وساز به کاهش مترائز منتج شده است. هر چند که این امر قابل قبول است اما ممکن است به همان نسبت، مترائز کاهش نیابد. همچنین ممکن است عوارض ساخت‌وساز نیز بر مبنای هر متر مربع افزایش یابد که در اینجا ثابت فرض شده است.

۱۱- لازم به ذکر است که دسترسی به صورت‌های مالی قطار شهری تهران، میسر نشد؛ بنابراین، سایر اقلام هزینه‌ای نظیر هزینه پرسنلی، سرمایه‌گذاری و ... در این تحقیق مورد بررسی قرار نگرفت. بدون تردید دسترسی به اطلاعات مذکور و لحاظ آن در محاسبات، تصویر متفاوتی از موضوع به دست خواهد داد.

۱۲- سناریوی دوم، افزایش قیمت حامل‌های انرژی با استفاده از روش مرکب محاسبه شده است. در این روش، قیمت حامل‌های انرژی در طول سال‌های اجرای قانون (۱۳۸۹-۱۳۹۳) به یک نسبت افزایش می‌یابد. بیان این جمله به صورت ریاضی بدین شرح است:

$$P_n = P_0 (1+r)^n$$

در این فرمول n تعداد دوره (سال)، P_0 قیمت فعلی، P_n قیمت تمام شده (قیمت فوب خلیج فارس و یا قیمت تمام شده) و r ضریب افزایش قیمت است. r در این فرمول بیان می‌کند که هر سال به چه میزان قیمت حامل‌های انرژی افزایش یابد تا در نهایت برای سال مورد نظر که ۵ سال است برابر قیمت‌های مورد نظر در قانون شود.

۱۳- لازم به ذکر است که در مورد محاسبه میزان تأثیرپذیری مخارج برنامه قطار شهری از هدف‌مندی سازی یارانه‌ها، صرفاً به آثار مستقیم ناشی از افزایش قیمت حامل‌های انرژی توجه شده و تنها میزان افزایش هزینه‌های انرژی محاسبه شده است و از این رو، کم برآوردی در آن مشهود است.

منابع:

- ۱- پرمه، زورار (۱۳۸۶): «بررسی اثر سیاست نقدی کردن یارانه‌ها بر سطح قیمت‌ها در ایران»، مجموعه مقالات همایش اقتصاد ایران، دانشگاه امام صادق.
- ۲- پژوهشکده مطالعات اقتصادی و صنعتی شریف (۱۳۸۹): «ارزیابی پیامدهای اصلاح نظام یارانه‌ای انرژی»، اتاق بازرگانی و صنایع و معادن تهران.
- ۳- توتونچی ملکی، سعید و موسوی نیک، سیدهادی (۱۳۸۸): «اعتبارات یارانه‌ای و آثار تورمی آن»، مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۰۱۳۴، بهمن‌ماه، ص ۱۸.
- ۴- حسن‌زاده، علی و خسروشاهی، پرویز (۱۳۸۷): «الگوی تأمین مالی کارآمد برای شهرداری‌های کلان‌شهر تهران»، اولین همایش مالییه شهرداری‌ها، خرداد ماه.
- ۵- شهرداری تهران، (۱۳۸۷): «اثرات هدفمند نبودن یارانه‌ها بر شهرداری‌های کل کشور»، معاونت هماهنگی و برنامه‌ریزی، اداره کل برنامه و بودجه، ص ۳۲، اسفندماه.
- ۶- صورت‌های مالی شهرداری طی سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۳۸۸.
- ۷- قانون بودجه شهرداری تهران در سال ۱۳۸۹.
- ۸- نماگرهای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران طی سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۳۸۸.
- ۹- نجفی، بنفشه (۱۳۸۵): «سنجش سهم عوامل مؤثر بر عرضه مسکن در مناطق شهری کشور طی سال‌های ۸۱-۱۳۷۰»، فصلنامه اقتصاد مسکن، شماره ۳۷ و ۳۸، ص ۴۲-۵۹، تابستان.
- ۱۰- مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۸۷): «تأثیر لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها بر قیمت تمام شده طرح‌های عمرانی»، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، کد موضوعی ۲۳۰، شماره مسلسل ۹۴۴۵، دی ماه.
- ۱۱- مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۸۸): «تأثیر مستقیم افزایش قیمت حامل‌های انرژی بر هزینه تولید محصولات صنعتی و حمل‌ونقل»، دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن، کد موضوعی ۳۱۰، شماره مسلسل ۱۰۱۱۲، بهمن ماه.
- ۱۲- مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۸۷): «آثار مستقیم حذف یارانه‌های آب بر بخش‌های شرب، صنعت و کشاورزی»، دفتر مطالعات زیربنایی، کد موضوعی ۲۵۰، شماره مسلسل ۹۴۶۰، بهمن ماه.
- ۱۳- مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۸۷): «آثار افزایش قیمت برخی از محصولات انرژی‌زا (بنزین و گازوئیل) بر سطح عمومی تورم پایه»، دفتر مطالعات اقتصادی، کد موضوعی ۲۲۰، شماره مسلسل ۹۱۵۱، شهریورماه.
- ۱۴- واعظ مهدوی، محمدرضا (۱۳۸۶): «هدفمند کردن یارانه‌ها: فایده‌ها و هزینه‌ها»، مجموعه مقالات همایش اقتصاد یارانه، دانشگاه امام صادق، صص ۱۶۵-۱۹۳.
- ۱۵- هادی زوز، بهروز (۱۳۸۸): «قیمت‌گذاری بلیط مترو در شهر تهران»، فصلنامه اقتصاد شهر، شماره ۳، صص ۱۹۴-۱۹۴.
- ۱۶- هاشمی، سیدمناف و طاهرخانی، حبیب‌اله (۱۳۸۷): «ایجاد پایداری در منابع درآمدی شهرداری تهران»، اولین همایش مالییه شهرداری‌ها، خرداد ماه.
- ۱۷- یوری، علیرضا و واعظی، صادق (۱۳۸۹): «اثر هدفمندسازی یارانه‌ها بر سودآوری شرکت‌های فولاد فعال در بورس تهران»، مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات اقتصادی.



وحید یگانگی دستگردی*

تأثیر هدفمند کردن یارانه‌ها بر معیشت ساکنان مسکن مهر در تهران

An Investigation of the Impact of
Targeted Subsidies on “Mehr”
Housing Project for Residents of
Tehran

چکیده:

سیاست‌های تأمین مسکن در سه دهه گذشته نوسانات زیادی را در ایران تجربه کرده است. در سال‌های اخیر دولت با رویکردی اجتماعی در تأمین مسکن، کوشیده است تا با ارائه زمین‌های دولتی، هزینه زمین را از هزینه مسکن کسر کرده و قیمت تمام شده مسکن را کاهش دهد. این سیاست که به «مسکن مهر» معروف است در روستاها و شهرهای کوچک نسبت به شهرهای بزرگ موفق‌تر بوده است. عدم وجود زمین‌های دولتی با مساحت مناسب برای ساخت مسکن به شکل انبوه در سطح کلان‌شهر تهران باعث گردیده تا سیاست ایجاد مسکن در شهرهای اقماری و بافت‌های فرسوده مورد توجه قرار بگیرد. با این حال نبود زیرساخت‌های حمل‌ونقلی مناسب و فاصله زیاد بین شهرهای اقماری و کلان‌شهر تهران، زمان تلف شده و هزینه حمل و نقل افرادی که در شهرهای جدید ساکن شده‌اند را تحت تأثیر قرار می‌دهد. هدفمند کردن یارانه‌ها نیز باعث افزایش قیمت حامل‌های انرژی از جمله سوخت و سایر حمل‌ونقل شده، هزینه جابه‌جایی افراد بین شهرهای اقماری و شهر اصلی را افزایش می‌دهد.

در این مقاله، به کمک برآورد هزینه ساخت مسکن، هزینه حمل‌ونقل و هزینه زمان از دست‌رفته افراد طی جابه‌جایی بین محل کار و خانه، تفاوت هزینه‌های دو گروه یاد شده، (ساکنان مسکن مهر شهرهای اقماری و بافت فرسوده) مورد بررسی قرار گرفته و تأثیر هدفمند کردن یارانه‌ها بر مسکن مهر شهروندان تهرانی از این منظر مورد سنجش قرار گرفته است. نتایج حاصل از پژوهش نشان می‌دهد در صورت عدم احداث قطار شهری بین این شهرها و شهر تهران، معادل پولی زمان از دست‌رفته خانوارهای ساکن مسکن مهر شهرهای اقماری و هزینه رفت‌وآمدهای آونگی آنها سالانه حداقل برابر ۶/۸ میلیون تومان خواهد بود و پس از گذشت چهار سال عمل‌اجمع هزینه مسکن و هزینه رفت‌وآمد ساکنان مسکن مهر مستقر در تهران، بیش از همتایان آنها در شهرهای اقماری می‌شود.

کلیدواژه: مسکن مهر، هدفمند کردن یارانه‌ها، حمل‌ونقل، مکان‌گزینی مسکن، رفت‌وآمد آونگی، هزینه زمان تلف شده