



دکتر جمشید بژیان*

نگاهی به تأثیر طرح هدفمندسازی یارانه‌ها بر اقتصاد شهرها

A Glance at the Effects of “Targeted Subsidies”
Plan on the Economy of Cities

کلان‌شهرها انباشته شده است، اما این به معنای ثروتمند بودن همه شهرنشینان نیست. نکته‌ای که باید به آن توجه کرد این است که هزینه زندگی در کلان‌شهرها نسبت به دیگر مناطق کشور بیشتر است، اما این موضوع نمی‌تواند مبنای پرداخت مبلغی اضافه به ساکنان کلان‌شهرها باشد؛ زیرا بر این اساس، ثروتمندان بیش از فقرا از یارانه‌ها سهم خواهند برد. به عبارت دیگر، در نظریات اقتصاد، زمانی یک گام، مثبت تلقی می‌شود که منافع عده‌ای منجر به کاهش منافع دیگران نشود، به خصوص اگر این افراد، از قشر کم‌درآمد جامعه باشند. بنابراین، در حال حاضر و با اطلاعات فعلی، روش موجود، بهترین روش برای هدفمندکردن یارانه‌هاست.

البته در آینده می‌توان سیستم‌های حمایتی را نیز به موازات طرح هدفمندسازی یارانه‌ها ایجاد کرد (نظام‌هایی همچون سیستم تأمین اجتماعی، نظام پرداخت‌ها و سیستم

طرح هدفمندسازی یارانه‌ها، یکی از بزرگ‌ترین تحولاتی است که طی چند دهه اخیر در حوزه اقتصاد کشور رخ داده است. این طرح، تأثیرات عمیقی بر بخش‌های مختلف اقتصاد کشور خواهد گذاشت. مسلماً یکی از بخش‌هایی که با اجرای این طرح تحت تأثیر قرار می‌گیرد، اقتصاد و مالیه شهری است. در حال حاضر، شهرنشینان بخش اعظم جمعیت کشور را تشکیل می‌دهند. کلان‌شهرها نیز در اقتصاد کنونی کشور نقشی تعیین‌کننده دارند. با توجه به اینکه کلان‌شهرها بر اقتصاد ملی در مقایسه با شهرهای کوچک و روستاها نقش موثرتری دارند، گاه پرداخت مقدار برابر یارانه نقدی به جامعه شهری و روستایی کشور مورد سوال قرار می‌گیرد.

در پاسخ به این سوال، ذکر چند نکته الزامی است: اولاً اینکه در کلان‌شهرها هر دو قشر فقیر و غنی در کنار هم زندگی می‌کنند. این وضعیت در مورد شهرهای کوچک و روستاها نیز صدق می‌کند. البته بخش اعظم ثروت کشور در

مالیات بر درآمد، نمونه‌هایی از سیستم‌های واقعی حمایت هستند).
کنند، و ثانیاً کارایی و بهره‌وری نیروی انسانی خود را افزایش دهند.

یکی از مهمترین بخش‌هایی که در اقتصاد شهری از طرح هدفمندسازی یارانه‌ها تأثیر می‌پذیرد، بخش حمل‌ونقل است. از این رو مدیریت شهری که متولی حمل‌ونقل درون شهری است باید در این زمینه مطالعات جامعی انجام دهد. هزینه و زمان حمل‌ونقل درون شهری برای ساکنان کلان‌شهرها نسبت به ساکنان دیگر نقاط کشور معمولاً بیشتر است، از این رو مدیریت شهری معمولاً نگاه ویژه‌ای به حمل‌ونقل عمومی دارد.

در سال‌های گذشته ساکنان کلان‌شهرها، بخش عمده‌ای از بودجه کشور را به شکل یارانه حامل‌های انرژی (سوخت) دریافت می‌کردند، در حالی که ساکنان شهرهای کوچک و روستاییان، عملاً سهم کمتری از این یارانه را به خود اختصاص می‌دادند. با اجرای طرح هدفمندکردن یارانه‌ها، این عدم تعادل مرتفع خواهد شد.

هدف اصلی از اجرای این طرح، بهبود تولید و بهره‌وری در سطح کشور است. با این حال، در سال‌های گذشته به دلیل نامناسب بودن الگوی مصرف در سطح کشور، بخش عظیمی از یارانه‌ها برای مصرف خانوارها در نظر گرفته شده بود. این در حالی است که مسئله اصلی در اقتصاد کشورها، مسئله تولید است.

دستور کار قرار بگیرد.
قیمت‌ها، از جمله علایم هدایت‌کننده‌ای هستند که توسط تصمیمات دولتی به تولیدکنندگان انتقال می‌یابند و می‌توانند به عنوان ابزاری جهت بهبود وضعیت تولید و بهره‌وری اقتصادی مورد استفاده قرار گیرند.

به عبارت دیگر، ابتدا باید انگیزه ایجاد می‌شد (به کمک ارایه یارانه به بخش تولید) و سپس اصلاح قیمت‌ها صورت می‌گرفت و قیمت‌ها نیز باید به تدریج اصلاح می‌شدند؛ زیرا تغییر قیمت کالاها و خدمات مختلف آثار یکسانی بر اقتصاد نمی‌گذارد؛ تأثیر تغییر قیمت برخی کالاها بر اقتصاد، ناچیز بوده و بعضی از آنها آثار بسیار گسترده‌ای بر اقتصاد دارند.

یکی از نگرانی‌هایی که در ارتباط با اجرای طرح هدفمندسازی یارانه‌ها بین جوامع علمی و بنگاه‌های تولیدی ایجاد شده، بحث ایجاد رکود تورمی است. در مورد امکان ایجاد رکود تورمی ناشی از طرح هدفمندکردن یارانه‌ها، باید به این نکته اشاره کرد که لزومی ندارد در این مراحل تورم ایجاد شود.

همگام با اجرای طرح هدفمندسازی یارانه‌ها، دولت

در سال‌های گذشته به دلیل نامناسب بودن الگوی مصرف در سطح کشور، بخش عظیمی از یارانه‌ها برای مصرف خانوارها در نظر گرفته شده بود. این در حالی است که مسئله اصلی در اقتصاد کشورها، مسئله تولید است

برای ارتقای بازدهی، کارایی و رقابت‌پذیری تولیدات داخلی نیز باید بسترهای لازم جهت تبدیل تکنولوژی فرسوده کارگاه‌ها و کارخانجات تولیدی به تکنولوژی پیشرفته، کم‌مصرف و بهینه مهیا گردد.

البته با افزایش قیمت حامل‌های انرژی، قیمت تولیدات صنعتی افزایش خواهد یافت. بنگاه‌های تولیدی برای کاهش هزینه‌های خود اولاً باید اقدام به نوسازی فن‌آوری خود

بسته‌های حمایتی را تدوین کرد. با توجه به اینکه سهم افزایش قیمت حامل‌های انرژی برای بسیاری از تولیدات، بسیار کم و برای برخی از تولیدات زیاد است، بسته‌های حمایتی باید به گونه‌ای تدوین شود که بخش تولید دچار رکود نشود. در حقیقت، بسته‌های حمایتی، عاملی مهم جهت تقویت تولید داخلی محسوب می‌شود و همگام با اجرای طرح هدفمندسازی یارانه‌ها، بسته‌های حمایتی نیز باید به دقت تدوین شده و به کمک این راهکار از تأثیرات منفی اجرای طرح بر بخش تولید کاسته شود.

افزایش قیمت محصولات برخی از بنگاه‌هایی که به شدت از انرژی بهره می‌برند، اجتناب‌ناپذیر است. این افزایش قیمت تحت برخی شرایط می‌تواند به کاهش تولید منتهی شود. به عبارت دیگر، بخش خصوصی نگران ایجاد رکود در برخی بازارهایی است که محصولاتش مستقیماً با مصرف انرژی در ارتباط است.

البته باید توجه داشت که بخش‌های مختلف اقتصادی کشور ما نیز متأثر از بازارهای جهانی، تا حدی دچار رکود شده است. به عبارت دیگر، بهتر است پرسیم آیا ممکن است افزایش قیمت برخی کالاها باعث تشدید رکود در بازار شود؟

تشدید یا عدم تشدید رکود در این زمینه به سیاست‌گذاری‌های گمرکی بر می‌گردد. به بیان دیگر، هدفمندسازی یارانه‌ها عملاً با سیاست‌های مالی و پولی در سایر زمینه‌ها گره خورده است.

برای جلوگیری از رکود در بازار تولیدات داخلی، اصلاح بخشی از سیاست‌های گمرکی ضروریست؛ زیرا قسمتی از رکود داخلی به دلیل حجم بالای واردات است.

البته واردات به خودی خود بد نیست و می‌تواند به عنوان عاملی در جهت ایجاد رقابت عمل کند.

در حال حاضر، باید با اصلاح قیمت‌ها و ارسال علائمی برای تولیدکنندگان و بهبود تکنولوژی تولیدکنندگان داخلی، قابلیت رقابت محصولات داخلی را در برابر تولیدات خارجی

افزایش داد.

اصلاح نرخ تعرفه‌های گمرکی، یکی از ابزارهایی است که در این حوزه می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد. می‌توان برای مدتی نرخ تعرفه گمرکی را برای حمایت از بخش تولید افزایش داد. زمانی که برای دوره مشخصی نرخ حمایتی افزایش یابد، میزان تقاضایی که تا پیش از این برای کالای خارجی وجود داشت، به سمت تولیدات داخلی جهت‌گیری کرده و بر این اساس می‌توان رکود را کنترل کرد.

تولیدکنندگانی که بتوانند سریعاً به بهبود تکنولوژی خود بپردازند، می‌توانند سریع‌تر این افزایش هزینه را جبران کنند. البته راه حل مرتفع نمودن و یا کاهش این وقفه، گروه‌بندی صنایع و اولویت‌بندی آنها می‌باشد. پس از گروه‌بندی صنایع، باید با توجه به اولویت‌ها، صنایعی که به شدت انرژی‌بر بوده و می‌توانند به سرعت تکنولوژی خود را تغییر دهند، در اولویت دریافت خدمات حمایتی قرار بگیرند. به این شکل، صنایعی که چندان انرژی‌بر نبوده و زمان بیشتری برای تغییر تکنولوژی نیاز دارند، در جایگاه بعدی قرار می‌گیرند.

بازار مسکن، از دیگر حوزه‌های اقتصاد شهری است که تحت تأثیر طرح هدفمندسازی یارانه‌ها قرار می‌گیرد.

به‌طور کلی، بازار مسکن در کشورهای مختلف، متفاوت است. در اروپا، شهروندان بیشتر تمایل به اجاره‌نشینی و در کشورهای آمریکای شمالی بیشتر به خرید مسکن تمایل دارند. وضعیت بازار مسکن ایران صرف‌نظر از ساختار و تکنولوژی داخلی، به آمریکا بیشتر شبیه است تا به اروپا؛ زیرا در آمریکا بیشتر جمعیت (حدود ۸۰ تا ۸۵ درصد) مالک مسکن هستند که وضعیت مشابهی نیز در ایران مشاهده می‌شود، در حالی که میزان اجاره‌نشین‌ها نسبت به مالکین مسکن کم می‌باشد. اما در اروپا عکس این موضوع دیده می‌شود؛ یعنی بخش عمده‌ای از مردم اجاره‌نشین بوده و بخش کمی از آنها مالک هستند. دلیل این تفاوت، در تأمین اجتماعی نهفته است.

برای شهروندان کشورهایی نظیر کشور ما، مسکن تنها

به معنای سرپناه نیست، بلکه معنایی بیش از سرپناه داشته و عملاً ضمانت تأمین آینده محسوب می‌شود. دلیل این موضوع را می‌توان در ضعف نظام تأمین اجتماعی جستجو کرد. از این رو به نظر می‌رسد ساخت دولتی مسکن در جامعه ایران راه‌حل درستی نباشد.

پس می‌توان گفت که با تولید انبوهی از مسکن و اجاره دادن آنها، مسئله مسکن در کشور ما حل نمی‌شود؛ زیرا در جامعه ما، همه افراد علاقمند به داشتن مسکن هستند. در اقتصاد ایران دو راه‌حل جهت مرتفع نمودن این مسئله وجود دارد:

۱- باید پوشش تأمین اجتماعی، آن قدر عمیق و گسترده شود که تقاضای مسکن کم شده و مسکن اجاره‌ای جای مالکیت مسکن را بگیرد.
۲- باید برنامه آمایش سرزمین به درستی اجرایی گردد تا مسئله مسکن حل شود.
هر چند مسکنی که بخش خصوصی تولید می‌کند از یک جهت گران‌تر است و متأسفانه به دلیل عدم مالیات از سازندگان آن، سودهای کلانی عاید

این افراد می‌شود، اما باز هم نسبت به مشابه دولتی آن هزینه‌های پایین‌تری دارد؛ زیرا ساخت مسکن دولتی معمولاً با عدم کارایی در برخی از زمینه‌ها همراه است.

پس نمی‌توان گفت دولت توانایی ارایه مسکن ارزان‌تر را نسبت به بخش خصوصی دارد. بلکه دولت می‌تواند در جهت ساخت مسکن‌های ارزان‌تری اقدام نماید که از نظر کیفیت با مسکن‌های تولیدی بخش خصوصی تفاوت‌هایی دارد.

از طرفی با توجه به بحث هدفمندکردن یارانه‌ها، باید سازمان‌های مسئول از جمله شهرداری به سرعت معیارهای ساخت مسکن را به گونه‌ای تغییر دهند که استاندارد صرفه‌جویی در مصرف انرژی از طریق تغییر شیوه ساخت اعمال شده و یا از طریق ارایه یارانه یا جریمه، افراد را به

استفاده از انرژی‌های تجدیدشونده نظیر انرژی خورشیدی تشویق نمایند.

البته کمک دولت به شهرداری ضروری است تا اجرای استانداردهای جدید در حوزه انرژی، حداقل برای مسکن جدید در حال ساخت، رعایت شود.

بخش بزرگی از اقتصاد کشور در دهه‌های گذشته مستقیماً با ساخت‌وساز مسکن در ارتباط بوده است و بخش قابل توجهی از نیروی کار، در این قسمت مشغول بوده است. از این رو مسکن همیشه نقشی تعیین‌کننده در برنامه‌های دولتی داشته است.

اگر برنامه‌ریزی‌ها به گونه‌ای باشد که سبب رونق تولید گردد، بخشی از افرادی که قبلاً سرمایه خود را به قصد سودآوری وارد ساخت مسکن کرده بودند، می‌توانند سرمایه خود را به بخش تولید انتقال دهند.

از سوی دیگر، در کشور ما عملاً بحث عدم دسترسی افراد به مسکن و بی‌خانمانی، مسئله‌ای جدی نیست و درصد بی‌خانمان‌ها در کشور ما نسبت به جامعه آمریکا و بسیاری از کشورهای

دیگر کمتر است. راه‌حل حمایت از این افراد نیز ساخت مجموعه‌های سکونت‌اشتراکی است که به نوعی، برنامه چتر حمایتی محسوب می‌شود.

به عبارت دیگر، مسکن در کشور ما بیش از آنکه معنای سرپناه داشته باشد، به عنوان ابزاری جهت سرمایه‌گذاری مورد استفاده قرار گرفته است.

همچنین مسکن در کشور ما از جهاتی نسبت به آمریکا و اروپا بسیار لوکس‌تر است. آپارتمان‌ها در کشور ما نسبت به اروپا و آمریکا بزرگ‌تر بوده و مصالح ساختمانی که در این کشورها استفاده می‌شود نسبت به مصالح ساختمانی مورد استفاده در کشور ما ارزان‌تر است.

این طرح، مسلماً هزینه زندگی را در کلان‌شهرها افزایش

برای جلوگیری از رکود در بازار تولیدات داخلی، اصلاح بخشی از سیاست‌های گمرکی ضروریست؛ زیرا قسمتی از رکود داخلی به دلیل حجم بالای واردات است

می‌دهد. از این رو، نقش طرح آمایش سرزمین به‌منظور پراکنش متناسب جمعیت در سطح کشور، بسیار مهم است.

اجرای نامناسب برنامه آمایش سرزمین همگام با افزایش جمعیت پایتخت باعث افزایش هزینه‌های شهرداری در دهه‌های گذشته شد. شهرداری نیز به‌منظور جبران کمبود درآمد خود تمهیداتی نظیر فروش تراکم را در نظر گرفت، که این موضوع باعث شد که شکل ساخت‌وسازها در پایتخت و دیگر کلان‌شهرها تغییر کرده و بلندمرتبه‌سازی رونق گیرد. برنامه خروج کارمندان از پایتخت یکی از برنامه‌هایی بود که در این زمینه و برای رفع این مشکل در نظر گرفته شده است.

این در حالی است که برای کاهش جمعیت تهران می‌توان از ابزارهایی نظیر هزینه زندگی استفاده کرد. با افزودن بر هزینه‌های زندگی ساکنان پایتخت می‌توان عده‌ای را به سکونت در دیگر شهرها تشویق کرد.

همچنین می‌توان بین افرادی که مجبورند در تهران بمانند و آنهایی که می‌توانند در دیگر نقاط نیز زندگی کنند ولی در تهران ساکن شده‌اند، تفاوت قائل شد. برنامه کاهش جمعیت پایتخت مسلماً هزینه‌های شهرداری را نیز کاهش خواهد داد.

مالیات بر مسکن و خودرو نیز می‌تواند برای تشویق گروه دوم به خروج از پایتخت راه‌حل مناسبی باشد. چرا که تفاوت هزینه مسکن در تهران و دیگر نقاط نیز می‌تواند از عوامل مشوق برای خروج افراد از تهران باشد.

در سایر حوزه‌های هزینه‌ای نیز باید مواردی که باعث ایجاد هزینه می‌شود، به دقت مورد بررسی قرار گیرد.

از سوی دیگر، با توجه به بحث هدفمندکردن یارانه‌ها باید تدبیری اتخاذ گردد که سازمان‌هایی نظیر شهرداری‌ها به استقلال مالی و درآمدی دست یابند. شهرداری می‌تواند با توجه به انواع خدماتی که ارائه می‌دهد، مالیات یا عوارض کسب کند.

برای مثال، اجرای هر طرح عمرانی یا خدماتی یا زیباسازی محیط، باعث افزایش بهای املاک آن محدوده می‌شود و این در حالی است که شهرداری از این افزایش بها بهره‌ای نمی‌برد. در اقتصاد به این موارد *Uses Cost* یا *Capital gain tax* گفته می‌شود و شامل مالیات‌های محلی محدود است که در عوض ارائه خدمات، اخذ می‌شود.

به‌طور کلی، شهرداری باید قیمت واقعی خدماتی را که ارائه می‌کند اخذ کرده و به این شکل از اتکا به بخش ساخت‌وساز رهایی یابد.

هدفمندسازی یارانه‌ها، تحول بزرگی در اقتصاد کشور محسوب می‌شود و اقتصاد شهری را نیز تحت تأثیر قرار می‌دهد. بر این مبنا، تغییر در دیدگاه‌ها، روش‌ها، فرآیندها و نحوه تعامل مدیریت شهری با شهروندان می‌تواند گامی اساسی در هماهنگ شدن مدیریت شهری با تحولات ناشی از طرح باشد.

* رئیس شورای رقابت

استاد دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبائی



دکتر داود دانش جعفری*

تأثیرات طرح هدفمندسازی یارانه‌ها بر وضعیت مالی شهرداری‌ها

Effects of Targeted Subsidies Act on The
Financial Status of Municipalities

جای داده است؛ بنابراین طرح هدفمندسازی یارانه‌ها تأثیر قابل توجهی بر اقتصاد جامعه شهری و شهرداری‌ها خواهد داشت.

جامعه ایران طی دهه‌های اخیر، به سرعت به سمت شهرنشین شدن پیش می‌رود و امروزه بخش اعظم جمعیت کشور در شهرها ساکن هستند. مسلماً شرایط کسب و کار و نظام هزینه - درآمد خانوارهای شهری و روستایی با یکدیگر متفاوت است. جامعه روستایی کشور به طور عمده با فعالیت کشاورزی پیوند خورده است و درآمد جامعه شهری کشور بیشتر مربوط به تولیدات صنعتی و ارائه خدمات است. طرح هدفمندسازی یارانه‌ها نیز تأثیر متفاوتی بر بخش‌های کشاورزی، صنعت و خدمات داشته و به طور قطع، تأثیرات اقتصادی متفاوتی بر معیشت جامعه شهری و روستایی کشور خواهد داشت. آمارها نشان می‌دهند که طی سال‌های اخیر، سهم بخش کشاورزی در تولید ناخالص داخلی حدود

یارانه‌ها در روند حمایت از تولیدات صنعتی، کشاورزی، رونق صادرات و... از جایگاه ویژه‌ای در اقتصاد کشورهای مختلف برخوردارند. در کشور ما نیز دولت، طی دهه‌های گذشته، بخش بزرگی از بودجه کشور را صرف ارائه یارانه کرده است. هدف از ارائه یارانه، حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و رونق تولیدات صنعتی، کشاورزی و خدماتی است. این در حالی است که بخش اعظم یارانه‌های دولتی در ایران برای مصرف خانوارها ارائه شده و قشر ثروتمند بیش از اقشار ضعیف از یارانه‌ها سود می‌برند. از سوی دیگر، ارائه یارانه به تولیدات صنعتی، باعث اختلال در نظام بازار شده و عرضه و تقاضا را تحت تأثیر قرار می‌دهد. بنابراین هدفمندسازی یارانه‌ها می‌تواند تأثیر بسیار مثبتی در راستای سامان‌دهی شرایط اقتصادی کشور داشته باشد و گام مهم و مؤثری در جهت تحقق عدالت اجتماعی به شمار می‌آید. به‌واقع امروزه بستر شهرها، بخش اعظم رخدادهای اقتصادی را در خود