



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

۱۰ درصد بوده است؛ به عبارت دیگر، امروزه شهرها و جامعه شهرنشین کشور، سهم بیشتری در تولید ناخالص داخلی داشته‌اند. آمارهای مالیاتی کشور نیز بیانگر بیشتر بودن سهم شهرها از مالیات‌های پرداخت شده در سطح کشور است. طبق آمارهای رسمی، تقریباً ۸۵ درصد مالیات کشور را تهران و کلان شهرهای کشور پرداخت می‌نمایند که این امر، بیانگر رونق فعالیت‌های اقتصادی در این شهرهاست. از سوی دیگر، بخش کشاورزی معاف از مالیات است.

اکثر شهرهای کشورمان، شهرهای تولیدی در بخش صنعت و خدمات هستند و در حال حاضر ۴۵ درصد تولید ناخالص داخلی مربوط به خدمات و مقدار باقیمانده مربوط به بخش صنعت می‌باشد که آن نیز، اغلب در مناطق شهری متمرکز می‌باشد.

حال این سوال مطرح می‌شود که آیا تفاوت سهم جامعه شهری و روستایی در تولید کشور و متفاوت بودن نظام هزینه-درآمد در شهرها و روستاها، می‌تواند مبنای پرداخت رقمی متفاوت به یارانه جامعه شهری و روستایی باشد؟

در این زمینه، باید یادآور شد که پیش از اجرای طرح نیز بحث‌های بسیاری در مورد سهم عوامل مختلف اقتصادی در تولید ناخالص داخلی صورت گرفته بود. یکی از موانع اصلی پیش روی طرح این بود که یارانه‌های پرداختی بیش از آنکه تولیدات صنعتی و تجاری را در برگیرد به طور عمده مصرف خانوارها را مد نظر قرار داده فارغ از این که چه بخشی از آن به جامعه شهری و چه بخشی به جامعه روستایی اختصاص یافته است.

خانوارها، یکی از عناصر فعال و مصرف کننده در سطح کشور هستند که حدود ۴۶ درصد از تولید ناخالص داخلی را به خودشان اختصاص می‌دهند. دستگاه‌های دولتی نیز در جایگاه دوم قرار گرفته و حدود ۱۲ درصد از تولید ناخالص داخلی را برعهده دارند. حدود ۱۰ درصد نیز مربوط به خالص صادرات است؛ یعنی بخشی که صرف صادرات می‌شود، ۳۰ تا ۳۳ درصد نیز مربوط به بخش

سرمایه‌گذاری است.

هدفمند سازی یارانه‌ها باعث کاهش مصرف برخی اقلام، نظیر حامل‌های انرژی شده و افزایش قیمت حامل‌های انرژی و صرفه جویی‌های ناشی از اجرای طرح، درآمدهای جدیدی برای دولت ایجاد می‌کند.

با وجود این که تلاش شد، بخش عمده این درآمدها صرف رونق تولید شود، با این حال، پنجاه درصد از آن برای کمک به خانوارها در نظر گرفته شد. همچنین ۲۰ درصد از درآمد حاصل از طرح، به دولت (۱۲ درصد آن مربوط به سهم دولت در مخارج دولتی و هزینه‌های جاری آن بوده و ۸ درصد باقیمانده مربوط به طرح‌های عمرانی است) و ۳۰ درصد باقیمانده نیز به بخش بنگاه‌های اقتصادی اعم از صنعتی، خدماتی و غیره اختصاص یافت. به عبارت دیگر، به جای پرداخت مقدار متفاوت یارانه نقدی به جوامع شهری و روستایی تلاش شد یارانه‌ها با توجه به موضوع تولید و رونق اقتصادی هدفمند شوند. به عبارت دیگر، این نقش افراد در چرخه تولید و اقتصاد است که جایگاه آنها را از نظر میزان حمایت‌های یارانه‌ای تعیین می‌کند و رقم ثابت سرانه‌ای که به همه افراد تعلق می‌گیرد بیشتر بر مبنای مساوات تعیین می‌شود. در سال‌های آتی، با رونق گرفتن اقتصاد، بخش بیشتری از درآمد ناشی از این طرح، برای حمایت از تولید صرف خواهد شد. مسلماً با بهبود درآمد سرانه ناشی از رونق اقتصاد و تولید در کشور، فاصله طبقاتی نیز کمتر می‌شود.

تلاش دولت بر این بوده که بخش‌های مختلف به تناسب نقش‌شان در تولید از درآمد ناشی از هدفمند کردن یارانه‌ها سهم ببرند. در این طرح، تولید دیگر بر اساس نفر در نظر گرفته نمی‌شود بلکه بر اساس بنگاه است؛ یعنی افرادی که بنگاه تولیدی دارند، هم از سهم سی درصد مربوط به بنگاه‌ها نفع می‌برند و هم به عنوان خانوار، از سهم ۵۰ درصد مربوط به خانوارها بهره‌مند می‌شوند.

بنابراین، درآمدهایی که هر فرد کسب می‌کند به این

دولتی با تورم مواجه می‌شود؛ زیرا نهاده‌هایی که تا پیش از این به صورت ارزان تهیه می‌شد، پس از اجرای طرح هدفمند سازی یارانه‌ها با افزایش قیمت روبرو می‌شود.

دولت برای جبران تبعات منفی ناشی از اجرای طرح، ۳۰ درصد از درآمد به‌دست آمده از اجرای آن را برای حمایت از بنگاه‌ها در نظر گرفته است. یکی از بنگاه‌هایی که مشمول این حمایت می‌شود، شهرداری‌ها هستند.

حمل‌ونقل در شهرها به عنوان بستر و مکان تولید، عاملی مهم و تأثیرگذار بر تولید و رونق اقتصادی است. یکی از مهم‌ترین بخش‌هایی که در شهرها تحت تأثیر این طرح قرار می‌گیرد، بخش حمل‌ونقل شهری است.

همان‌طور که از ابتدا پیش‌بینی می‌شد، با واقعی‌تر شدن قیمت حامل‌های انرژی، میزان مراجعه به وسایل حمل‌ونقل عمومی در سطح شهرها افزایش می‌یابد. در سال‌های گذشته، شهرداری تهران اقدامات بسیار مناسبی را در حوزه حمل‌ونقل شهری انجام داد. با این حال، مشکلات ناشی از کمبود منابع مالی دشواری‌هایی را در این زمینه ایجاد کرده است.

بخشی از مشکلات به وجود آمده در بخش حمل‌ونقل، اجتناب‌ناپذیر است؛ زیرا با افزایش قیمت‌ها و هزینه‌ها، گرایش مردم به استفاده از حمل‌ونقل عمومی بیشتر خواهد شد و با توجه به کمبودهای موجود، بخش حمل‌ونقل توان پاسخگویی کافی و مناسب را نخواهد داشت. از طرف دیگر، جدای از دولت، شهرداری تهران نیز در سال‌های گذشته مبالغی را به شکل یارانه به حمل‌ونقل عمومی درون شهری اختصاص داده و تعرفه‌های حمل‌ونقل عمومی را کماکان ارزان نگه داشته است. به نظر می‌رسد، با افزایش قیمت حامل‌های انرژی، نزدیک‌تر شدن تعرفه‌های حمل‌ونقل عمومی شهری به قیمت‌های بازار الزامی است. شهرداری ممکن است مجبور شود قیمت حمل‌ونقل عمومی

بستگی دارد که شخص در کدام‌یک از این سه جایگاه قرار بگیرد.

افزایش قیمت نهاده‌های اولیه، می‌تواند در کوتاه مدت بر برخی از بنگاه‌های اقتصادی تأثیرات منفی داشته باشد. از این رو، بنگاه‌های اقتصادی، چه خصوصی باشند، چه دولتی و چه عمومی (مانند شهرداری)، می‌توانند از منابع جبرانی و بسته‌های حمایتی که برای پشتیبانی از بنگاه‌ها و تولیدات تدوین شده است، بهره‌مند شوند.

با اجرای این طرح، هزینه خانوارها نیز تا حدی افزایش می‌یابد. این افزایش هزینه نیز به کمک یارانه نقدی که در اختیار خانوارها قرار گرفته جبران می‌شود. همان‌گونه که

اشاره شد، ۲۰ درصد از درآمدهای ناشی از اجرای طرح نیز برای جبران افزایش هزینه‌ها، به بخش دولتی تخصیص یافته است.

شهرداری‌ها نیز نظیر سایر سازمان‌ها از اجرای این طرح تأثیر می‌پذیرند. افزایش قیمت حامل‌های انرژی و کاهش ساخت‌وساز توسط بخش خصوصی به علت افزایش هزینه تمام شده، می‌تواند باعث کاهش درآمد شهرداری و افزایش هزینه‌های آن شود.

البته شرایط شهرداری‌ها در شهرهای مختلف متفاوت است. یکی از شهرهایی که به‌شدت تحت تأثیر اجرای این طرح قرار می‌گیرد، کلان‌شهر تهران است که هم بزرگترین، پر جمعیت‌ترین و متراکم‌ترین شهر کشور است و هم مرکزیت سیاسی و اداری دارد؛ از این رو، توجه ویژه‌ای را طلب می‌کند. شهرداری تهران در سال‌های اخیر طرح‌های بزرگی را به اجرا گذاشته است. این در حالی است که کاهش درآمدهای شهرداری به دلیل اجرای طرح هدفمند سازی یارانه‌ها می‌تواند باعث کند شدن روند پیشرفت‌های حاصله شود.

احتمالاً هزینه‌های شهرداری نیز نظیر دستگاه‌های

**هدفمند سازی 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**

را افزایش دهد ولی در بخش‌های دیگر (به عنوان نمونه قبض نوسازی) به خانوارها کمک نماید؛ به گونه‌ای که در کل، افزایش قیمت چندان وجود نداشته باشد.

شهرداری تهران طی سالیان اخیر در حوزه حمل‌ونقل پایدار، عملکرد موفقی داشته است. افزایش تعداد خطوط مترو و ارتقای وضعیت سیستم اتوبوسرانی سریع (BRT) نمونه‌ای از موفقیت‌های شهرداری در این مدت بوده است.

همچنین می‌توان همگام با گسترش و بهبود سیستم حمل‌ونقل، ابزارهایی را نیز برای کسب درآمد در این حوزه به کار گرفت. برای مثال، در اکثر کشورها، هزینه اولیه خرید خودرو نسبتاً کم است. در عوض شهرداری‌ها عوارض نسبتاً زیادی را

بر خودروی شخصی اعمال می‌کنند. در این حالت، علاوه بر ایجاد تعادل بین حمل‌ونقل شخصی و حمل‌ونقل عمومی، عوارض اتومبیل‌ها صرف هزینه‌های شهر شده و عوارض مالکیت و شماره‌گذاری اتومبیل، بخشی از درآمد شهرداری‌های این کشورها را تشکیل می‌دهد. گاه نیز عوارضی به دلیل آلوده کردن هوا، برای مالکان اتومبیل وضع می‌شود که به طور معمول، صرف بهبود شرایط محیطی شهرها می‌گردد. در ایران نیز شهرداری‌ها می‌توانند با انجام مطالعاتی

در این زمینه، آمادگی لازم را برای اجرای چنین طرحی در کشور فراهم کنند.

عوارض کسب و پیشه و پسماند که در سال‌های اخیر توسط شهرداری وضع شد، نشان داد که چنانچه در ازای ارائه خدمات مناسب، عوارضی وضع شود، نه تنها مشکلی ایجاد نمی‌شود بلکه می‌توان با اتخاذ چنین تدابیری، درآمدی پایدار را برای شهرداری فراهم کرد.

البته این به نحوه سیاست‌گذاری بستگی دارد که آیا قرار است تمام هزینه‌ها به مردم منتقل شود یا خیر؟ مسکن نیز یکی از مهم‌ترین حوزه‌هایی است که از اجرای

طرح هدفمند سازی یارانه‌ها تأثیر خواهد پذیرفت. از آنجا که عوارض نوسازی بخش بزرگی از درآمد شهرداری را تشکیل می‌دهد، تغییرات در این بخش، تأثیر زیادی بر اقتصاد شهرداری‌ها خواهد داشت.

مسکن، یک کالای تولیدی است که با مصالح ساختمانی ایجاد می‌شود. این در حالی است که با اجرای طرح هدفمند سازی یارانه‌ها، قیمت مصالح ساختمانی به دلیل افزایش قیمت حامل‌های انرژی رشد می‌یابد، از این رو هزینه مسکن نیز روندی صعودی پیدا می‌کند.

بنابراین، محتمل است که تقاضای مسکن تحت تأثیر اجرای طرح، کاهش یابد. البته بخش مسکن در سال‌های گذشته نیز دچار رکود بوده است و نوسانات بازار ساخت و ساز و مسکن در دهه‌های گذشته نیز نشان داده که تکیه کردن شهرداری بر درآمدهای ناشی از ساخت و ساز چندان صحیح نیست.

از سوی دیگر، بخش بزرگی از ساخت و ساز کشور طی سالیان اخیر در قالب مسکن مهر ایجاد شده و ساخت و سازهای خصوصی کم رنگ‌تر شده است، در نتیجه درآمد شهرداری‌ها از محل اخذ عوارض نوسازی کاهش یافته است.

تغییر شیوه ساخت و ساز مسکن به علت هدفمند کردن یارانه‌ها، تأثیرات اقتصادی خاصی نیز بر خانوارها داشته است. ساخت و سازها در کشور ما سنتی بوده و عمر ساختمان‌ها نسبت به کشورهای توسعه یافته کمتر است. به همین علت، در سال‌های اخیر سیاست‌هایی به منظور بهتر کردن وضعیت ساخت و سازها در کشور تدوین شده است. افزایش طول عمر ساختمان‌ها باعث می‌شود که منابع و مصالح ساختمانی کمتری هدر رفته و ابنیه طبق اصول فنی احداث شوند. از این رو، پس از گذشت مراحل اولیه طرح، هزینه‌های ایجاد مسکن و ساخت و ساز نیز به کمک فن‌آوری‌های جدید و

**با واقعی‌تر شدن
قیمت حامل‌های انرژی،
میزان مراجعه به وسایل
حمل‌ونقل عمومی در سطح
شهرها افزایش می‌یابد.
البته در سال‌های گذشته،
شهرداری تهران اقدامات
بسیار مناسبی را در حوزه
حمل‌ونقل شهری انجام
داده است**

ارتقای بهره‌وری تولید، کاهش می‌یابد.

در یک جمع بندی می‌توان اشاره کرد که طبق آمارهای جهانی، مصرف انرژی در کشور ما طی دهه‌های گذشته نسبت به متوسط جهانی بسیار بیشتر بوده است. پایین بودن قیمت حامل‌های انرژی یکی از عوامل اصلی تأثیرگذار در این زمینه بوده است. این موضوع علاوه بر تحمیل هزینه‌های اضافی بر دولت، باعث ایجاد آلودگی‌های زیست محیطی نیز شده بود. هدفمند کردن یارانه‌ها به نوعی باعث می‌شود که چه بخش دولتی، چه بخش عمومی (شامل شهرداری‌ها) و چه بخش خصوصی و خانوارها در الگوی مصرف خود به خصوص در زمینه انرژی، تجدید نظر کنند.

البته به نظر می‌رسد بایستی قبل از هدفمند کردن یارانه‌ها، برنامه جامعی برای ارتقای سطح فن‌آوری در بخش دولتی و خصوصی تدوین شود. بهبود کیفیت نیروی انسانی شهرداری‌ها نیز از دیگر مواردی است که باید به صورت جدی مدنظر قرار گیرد. امروزه نیروی انسانی در همه

کشورها، مهمترین عامل توسعه و پیشرفت محسوب می‌شود. نقش نیروی انسانی متبحر در تولید ناخالص داخلی کشورها بیش از سایر موارد است. از این رو بایستی شهرداری‌ها تجدیدنظری کلی در ساختار و کیفیت نیروی انسانی خود داشته باشند. همچنین مناسب است که از موازی کاری‌ها، صرف هزینه برای بخش‌های ناکارآمد و... پرهیز شود. نظارت بر فرآیند انجام امور، افزایش شفافیت عملکرد دواير و ادارات زیرمجموعه، تعریف منابع جدید درآمدی و ارتقای مشارکت شهروندی همگی از مواردی است که می‌تواند به بهبود وضعیت هزینه-درآمد شهرداری‌ها پس از هدفمند کردن یارانه‌ها کمک کند. در نهایت توجه به این نکته مهم است که تعریف منابع درآمدی جدید و پایدار در این زمینه، همگام با کاهش هزینه‌های سازمانی بایستی از طرف شهرداری‌ها به صورت جدی مدنظر قرار گیرد.

* عضو مجمع تشخیص مصلحت نظام.





دکتر محمود رضا امینی*

تحلیل راهبردی تأثیر هدفمندسازی یارانه‌ها بر اقتصاد جوامع شهری کشور

The Strategic Analysis of the Effects of
Targeted Subsidies” on the Economy of”
Urban Communities of the Country

جامعه شهری، جامعه‌ای به هم‌پیوسته با ساختارهای اقتصادی، اجتماعی، نهادی و مدنی پیشرفته است. طبیعتاً ضرورت‌های فرهنگی، اقتصادی و امنیتی در این جامعه پیوسته و همبسته، با توجه به بعد زمان و مکان، به اشکال متفاوتی بروز و ظهور می‌کند. جوامع شهری شاهد دو اتفاق عمده در اقتصاد خانوارها بوده است: ۱- محل تجمع مردم برای تبادل کالاها به شکل‌گیری بازار منجر شد ۲- در محل تشکیل بازارها، تجمع مردم خود به خود شکل می‌گیرد که این رابطه مستقیم نشان‌دهنده نیاز مردم به بازار برای زندگی می‌باشد. به عبارت دیگر اقتصاد و زندگی شهری با یکدیگر عجین هستند و بازار در طول تاریخ، مرکز فعالیت‌های اقتصادی خرد و کلان بوده است. اقتصاد شهری پایه اقتصاد قدرت و حکومت است. بنابراین جوامعی که ساختارهای شهری خود را به صورت منضبط اداره کنند، می‌توانند از فرصت‌های مدیریت شهری جهت توسعه اقتصادی، اجتماعی، نهادی و مدنی پیشرفته است. لازم است تأثیرگذاری نظام اقتصادی در سطح جامعه، ورود آن به حوزه اقتصاد شهر است. از این رو کشورها به فراخور توسعه‌یافتگی و توسعه‌نیافتگی و جامعه‌پذیری و عدم جامعه‌پذیری خود، با شکل‌های متفاوتی از حاکمیت، شهروندی و مدیریت شهری روبه‌رو هستند. جوامع توسعه‌یافته، نیازها، رفاه و آسایش شهروندان خود را تأمین کرده و سعی دارند نهادها و بنیان‌های اقتصاد شهری خویش را نیز به خوبی تعریف کنند. در جامعه ایرانی نیز چند رویکرد تأثیرگذار بر اقتصاد شهر را می‌توان شناسایی کرد:

- ۱- انقلاب اسلامی موجب تقویت باورهای از خود گذشتگی، ایثار و خدمتگزاری شده است.
- ۲- مردم، دولتمردان و خدمتگزاران را با خود همراه دانسته و به آنها علاقه‌مندند.

جامعه شهری، جامعه‌ای به هم‌پیوسته با ساختارهای اقتصادی، اجتماعی، نهادی و مدنی پیشرفته است. طبیعتاً ضرورت‌های فرهنگی، اقتصادی و امنیتی در این جامعه پیوسته و همبسته، با توجه به بعد زمان و مکان، به اشکال متفاوتی بروز و ظهور می‌کند. جوامع شهری شاهد دو اتفاق عمده در اقتصاد خانوارها بوده است: ۱- محل تجمع مردم برای تبادل کالاها به شکل‌گیری بازار منجر شد ۲- در محل تشکیل بازارها، تجمع مردم خود به خود شکل می‌گیرد که این رابطه مستقیم نشان‌دهنده نیاز مردم به بازار برای زندگی می‌باشد. به عبارت دیگر اقتصاد و زندگی شهری با یکدیگر عجین هستند و بازار در طول تاریخ، مرکز فعالیت‌های اقتصادی خرد و کلان بوده است. اقتصاد شهری پایه اقتصاد قدرت و حکومت است. بنابراین جوامعی که ساختارهای شهری خود را به صورت منضبط اداره کنند، می‌توانند از فرصت‌های مدیریت شهری جهت توسعه اقتصادی، اجتماعی، نهادی و مدنی پیشرفته است. لازم است تأثیرگذاری نظام اقتصادی در سطح جامعه، ورود آن به حوزه اقتصاد شهر است. از این رو کشورها به فراخور توسعه‌یافتگی و توسعه‌نیافتگی و جامعه‌پذیری و عدم جامعه‌پذیری خود، با شکل‌های متفاوتی از حاکمیت، شهروندی و مدیریت شهری روبه‌رو هستند. جوامع توسعه‌یافته، نیازها، رفاه و آسایش شهروندان خود را تأمین کرده و سعی دارند نهادها و بنیان‌های اقتصاد شهری خویش را نیز به خوبی تعریف کنند. در جامعه ایرانی نیز چند رویکرد تأثیرگذار بر اقتصاد شهر را می‌توان شناسایی کرد: