



تحلیل تأثیر هدفمندسازی یارانه ها بر درآمدهای شهرداری قم

مریم بیات

(کارشناس ارشد مدیریت دولتی دانشگاه پیام نور)

mbayat1359@yahoo.com

سید یوسف اکبری نسب

(کارشناس ارشد مدیریت فناوری اطلاعات)

yousefakbarinasab@gmail.com

عبدالمجید رجبی

(کارشناس ارشد حسابداری)

Rajabi.majid@gmail.com

چکیده:

یارانه ها به حفظ تعادل در توزیع درآمد، کاهش اثرات فشار بازار بر مصرف کنندگان، تثبیت قیمت ها، حفظ تعادل بین عرضه و تقاضا و توزیع مجدد درآمد کسب شده اشاره دارد. افزایش قیمت حامل های انرژی موسوم به طرح هدفمندی یارانه ها، نظام مالیه شهرداری ها را از دو کانال اصلی درآمدها و هزینه ها تحت تأثیر قرار می دهد. یک جنبه اثر مستقیم ناشی از اجرای قانون مانند افزایش قیمت خرید حامل های انرژی برای شهرداری ها و دیگری افزایش سطح تقاضا برای استفاده از حمل و نقل عمومی و همچنین افزایش هزینه های توسعه حمل و نقل عمومی و هزینه های نگهداری تجهیزات. تحقیق حاضر به روش توصیفی-تحلیلی بوده و نتایج نشان داد در بخش درآمدهای شهرداری، عوارض ساخت و ساز به عنوان مهم ترین قلم درآمدی، افزایش یافت. در انتها، برای کنترل تأثیرات اجرای هدفمندی یارانه ها بر درآمدهای شهرداری قم، راهکارهایی نظیر جلب مشارکت بخش خصوصی برای سرمایه گذاری، مدیریت هزینه و استفاده از اوراق مشارکت پیشنهاد گردید.

کلید واژه: هدفمندی یارانه ها، درآمد، هزینه، بودجه، شهرداری قم



مقدمه

مطالعه پیرامون تأثیرات هدفمندی یارانه ها بر عملکرد سازمان هایی نظیر شهرداری از اهمیت زیادی برخوردار است. زیرا شهرداری به عنوان یک نهاد گسترده و دارا بودن مسئولیت های مهم، از جایگاه مهمی در نظام مدیریت شهری برخوردار است و اختلال در نظام مالی آن تأثیری مستقیم بر کیفیت زندگی شهروندان خواهد گذاشت. مطابق مفاد این قانون، دولت مکلف شده است تا قیمت حامل های انرژی را اصلاح کرده و لذا در پایان آذرماه ۱۳۸۹ اقدام به اجرای طرح نمود. با توجه به این که قیمت حامل های انرژی بعد از هدفمندی یارانه ها افزایش یافته است، لذا به بررسی اثرات آن در نظام مالی و درآمدهای شهرداری قم می پردازیم. مبنای محاسبات در این تحقیق، گزارش تفریح بودجه شهرداری قم طی سال های ۸۹ و ۹۰ می باشد و در ادامه اقلام عمده درآمدی و سهم آن ها در نظام درآمد شهرداری قم مورد ارزیابی قرار می گیرد و سپس اثرات هدفمندی یارانه ها با توجه به این اقلام مورد بررسی قرار می گیرد. در این تحقیق به دنبال سؤالات زیر هستیم: هدفمند کردن یارانه ها بر درآمدهای عمومی شهرداری چقدر تأثیر دارد؟ هدفمند کردن یارانه ها بر سایر منابع تامین مالی شهرداری چقدر تأثیر دارد؟ هدفمند کردن یارانه ها بر عملکرد مالی شهرداری قم چقدر تأثیر دارد؟

مبانی نظری

یکی از وظایف مهم اقتصادی دولت ها توزیع درآمد در جامعه است و یارانه ابزاری است که می تواند دولت را در توزیع درآمد و برابری آن بین گروه های پایین و بالای درآمد یاری کند. یکی از محورهای مهم در نظام پرداخت یارانه ها، هدفمند کردن یارانه ها به منظور توزیع مناسب تر درآمد و ثروت میان افراد مختلف جامعه می باشد. یارانه شکلی از کمک مالی است که به یک تجارت یا بخش اقتصادی پرداخت می شود. بیشتر یارانه ها توسط دولت برای تولیدکنندگان یا توزیع کنندگان در یک صنعت، برای جلوگیری از رکود آن صنعت یا جلوگیری از افزایش قیمت تولیدات آن و یا برای ترغیب به استخدام نیروی کار بیش تر اعطا می شوند (Todaro and Smith, 2009, p839). در یک مفهوم کلی هدفمندی یارانه ها را می توان به صورت کاهش یا حذف تدریجی یارانه خانواده های پردرآمد و افزایش میزان یارانه اعطایی به خانواده های کم درآمد تعریف کرد (شفیعی و دیگران، ۱۳۸۷). هدفمندسازی یارانه ها در ایران یکی از مهم ترین برنامه های طرح تحول اقتصادی است که به تغییر فرآیند دادن یارانه ها می انجامد. این کار در اواخر دهه ۱۳۸۰ به اجرا گذاشته شد و بخش عمده آن در دهه ۱۳۹۰ انجام خواهد شد. از هدفمندسازی یارانه ها به عنوان بزرگترین برنامه تاریخ اقتصادی ایران نام برده می شود. ساختار اقتصاد ایران طی سال های اخیر، با قیمت های بسیار ارزان انرژی خو گرفته و ساختار تولید خود را بر این پایه بنا نهاده است.

با تغییر و واقعی تر شدن قیمت حامل های انرژی، مجموعه ساختارهای تولیدی به تدریج وارد یک دوران گذار خواهند شد و بنگاه های تولیدی چه در عرصه کالایی و چه در عرصه خدمات سعی خواهند کرد که با حرکت از یک نقطه تعادلی به نقطه تعادلی جدیدی دست یابند. در این فرآیند و در جهت تسهیل امکان دستیابی به نقطه جدید تعادلی، لازم است که دولت با اعمال سیاست های جبرانی، این امکان را برای کلیه بخش های اقتصاد فراهم سازد. شهرداری به عنوان مهم ترین نهاد تولید و ارائه خدمات شهری، از این قاعده مستثنی نیست. شهرداری ها به دلیل ماهیتی که دارند، دارای ساختار هزینه ای هستند که تأثیرات زیادی از تغییر قیمت انرژی و نرخ عمومی تورم می پذیرند. از سوی دیگر، تغییر و تحولات رخ داده در بازار ساخت و ساز و همچنین رشد اقتصاد شهر، تأثیر زیادی بر کسب درآمد این نهاد در پی خواهد داشت.

قانون هدفمند کردن یارانه ها بر شانزده ماده و شانزده تبصره در جلسه علنی روز سه شنبه مورخ پانزدهم دی ماه ۱۳۸۸ مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۱۳۸۸/۱۰/۲۳ به تأیید شورای نگهبان رسید. برخی از مزایای قانون هدفمند کردن یارانه ها عبارتند از:

۱. شفافیت مالی بیشتر و واقعی شدن قیمت تمام شده خدمات

۲. تغییر رفتار شهروندان و جلوگیری از اتلاف منابع

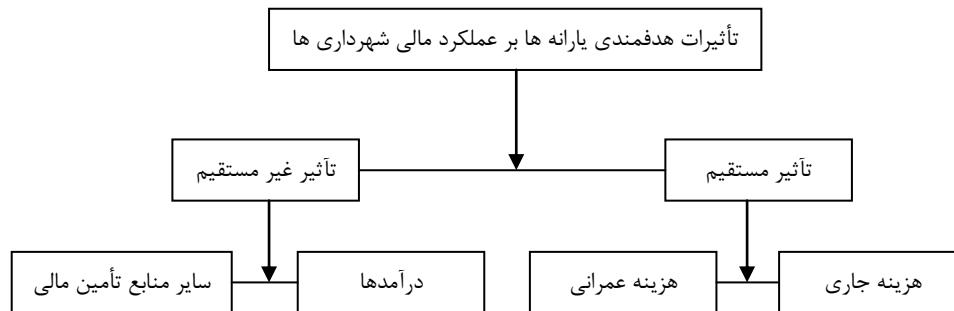
۳. ایجاد بستر مناسب جهت اصلاح الگوی مصرف و کاهش هزینه ها



۴. افزایش کارایی و بهره وری در خدمات قابل ارائه در شهرداری

۵. اقتصادی شدن پروژه های تأمین انرژی از منابع تجدیدپذیر (معصوم زاده و علیزاده، ۱۳۸۹، ص ۲۰۸)

یارانه‌ها می‌توانند با رقابتی ساختن مصنوعي کالاها و خدمات داخلی در مقابل واردات، به عنوان شکلی از حمایت‌گرایی یا محدودیت تجاری باشند. همچنین یارانه‌ها می‌توانند در بازارها خلل ایجاد کنند و هزینه‌های اقتصادی بزرگی را تحمیل کنند. پیش از اجرای قانون هدفمند سازی یارانه ها، دولت موظف به پرداخت بخش اعظمی از هزینه های تولید برای تأمین اقلام مورد نیاز مردم با قیمت ارزان تر بود، اما با آغاز مرحله اول این قانون، مردم برای صرفه جویی در هزینه ها و مدیریت اقتصاد خانواده با هزینه های جدید، مجبور به برنامه ریزی برای استفاده بهینه از تمام کالاها و اقلام مصرفی خود شدند. یکی از نهادهایی که به احتمال قوی در معرض نوسانات ناشی از افزایش قیمت های حامل های انرژی قرار دارد و نظام مالی آن دچار مشکل خواهد شد، شهرداری ها می باشند. لذا برای هر شهرداری لازم است با بررسی نظام درآمد و هزینه خود مهم ترین کانال های اثر گذاری افزایش قیمت حامل های انرژی را بر درآمدها و هزینه های خود شناسایی نماید و با مطالعات لازم میزان کاهش درآمد و افزایش هزینه ها را در هر یک از کانال ها محاسبه نماید تا تصویر روشنی از عدم تعادل مالی خود بدست آورد (یاوری و نصیری، ۱۳۸۹). اثرات اجرای قانون هدفمند کردن یارانه ها بر شهرداری ها از دو جنبه قابل بررسی است. یک جنبه اثر مستقیم ناشی از اجرای قانون مانند افزایش قیمت خرید حامل های انرژی برای شهرداری ها و دیگری افزایش سطح تقاضا برای استفاده از حمل و نقل عمومی و همچنین افزایش هزینه های توسعه حمل و نقل عمومی و هزینه های نگهداری تجهیزات. با توجه به این موارد، قانون گذار در بند «ج» ماده ۸ قانون مذکور، دولت را مکلف به جبران زیان شهرداری ها نموده و در بند «د» همان ماده نیز دولت مکلف شده تا نسبت به گسترش و بهبود حمل و نقل عمومی در چارچوب قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت اقدام کند که البته در قوانین بودجه سالانه، سهمی برای مدیریت شهری در جبران هزینه های مستقیم و هزینه های توسعه حمل و نقل عمومی منظور نشده است. اگر شهرداری را به مثابه یک بنگاه اقتصادی در نظر بگیریم به طور مستقیم یا غیر مستقیم، و منفی یا مثبت تحت تاثیر افزایش قیمت نهاده های انرژی قرار می گیرد، زیرا شهرداری ها به طور متوسط ۳۰ درصد از بودجه خود را صرف حمل و نقل و ساخت و سازهای شهری می نمایند که انتظار می رود این بخش از هزینه ها به صورت مستقیم و منفی بودجه شهرداری را تحت تاثیر قرار دهد و از طرفی بیش از ۵۰ درصد منابع بودجه ای شهرداری از محل درآمد عوارض ساختمانی می باشد که بیش از ۸۰ درصد این ردیف درآمدی از محل فروش تراکم می باشد و آشکار است که با حذف یارانه های حامل های انرژی و تغییر در قیمت مصالح ساختمانی بازار مسکن تحت تاثیر قرار گرفته و درآمد شهرداری از این موضوع تاثیر می پذیرد (اکبری و جمشیدی، ۱۳۹۰). به نظر می رسد با توجه به عملیاتی شدن فاز دوم اجرای این قانون در سال ۱۳۹۲ و افزایش مجدد قیمت ها، لزوم تعیین سهمی شفاف و قابل دسترس برای شهرداری ها در جهت جبران هزینه ها و همچنین توسعه حمل و نقل عمومی بیش از پیش احساس می شود. از دیگر مواردی که در اجرای قانون هدفمند کردن یارانه ها می توان به آن اشاره نمود ناکافی بودن بهای خدمات ارائه شده از سوی شهرداری ها است. این درحالی است که در تبصره ۲ بند «د» ماده ۱۰۱ قانون برنامه پنجم توسعه دولت مکلف به تأمین و پرداخت ما به التفاوت قیمت عادلانه و قیمت تکلیفی می باشد. این درحالی است که اکثر خدمات ارائه شده از سوی شهرداری ها بسیار پایین تر از قیمت تمام شده بوده و افزایش آن به قیمت تمام شده با توجه به سیاست های حمایتی مدیریت شهری یا اعمال نمی گردد. هدفمند کردن یارانه ها می تواند به طور مستقیم و غیر مستقیم عملکرد مالی شهرداری را تحت تأثیر قرار دهد که در بخش درآمدها این تأثیرات به صورت غیر مستقیم می باشد. در نمودار ذیل، نحوه اثر گذاری هدفمند کردن یارانه بر عملکرد مالی شهرداری در خصوص هزینه ها و درآمدها ملاحظه می گردد.



نمودار نحوه اثر گذاری هدفمند کردن یارانه بر عملکرد مالی شهرداری در خصوص هزینه ها و درآمدها

از آن جا که حذف یارانه انرژی هزینه های مربوط به بنزین، آب، برق و ... افزایش می یابد لذا طبیعی است که هزینه های شهرداری افزایش محسوسی داشته باشد. لذا در این تحقیق صرفاً درآمدهای شهرداری قم را بعد از اجرای طرح هدفمندی یارانه ها مورد بررسی قرار می دهیم. اگر ما دریافتی های شهرداری را در دو بخش قرار دهیم، بخش اول درآمدهای شهرداری می باشد که شامل کدهای ۱۰۰۰ تا ۶۰۰۰ می باشد و بخش دوم درآمدهای شهرداری شامل کد ۷۰۰۰ یعنی سایر منابع تأمین اعتبار می باشد که خود شامل فروش اموال، فروش اوراق مشارکت و وام های دریافتی می باشد که در ذیل ملاحظه می گردد:

کد ۱۰۰۰: عوارض عمومی

کد ۲۰۰۰: عوارض اختصاصی

کد ۳۰۰۰: بهای خدمات و درآمدهای حاصل از مؤسسات انتفاعی

کد ۴۰۰۰: درآمد حاصل از وجوه و اموال شهرداری

کد ۵۰۰۰: کمک های اعطایی دولت و سازمان های دولتی

کد ۶۰۰۰: اعانات، هدایا و دارائی

کد ۷۰۰۰: سایر منابع تأمین اعتبار (شامل فروش اموال، فروش اوراق مشارکت و وام های دریافتی)

تاریخچه یارانه ها در ایران

عملیاتی کردن هدفمند سازی یارانه ها دولت در چهار محور ذیل می باشد.

- نظام شناسایی (اشاره آسیب پذیر و فعالیت های آسیب پذیر)
- روش اصلاح قیمت (شامل اصول و مبانی، تفکیک کالایی، شیوه اصلاح، اعم از یکسان و تبعیضی، ترتیب و سرعت اصلاح قیمت)
- تحلیل آثار اصلاح قیمت ها (اثر آن بر بودجه خانوار و توزیع درآمد، بودجه بنگاه ها، بودجه دولت، تولید، تورم و تجارت خارجی)
- روش بازپرداخت (شیوه های جبران گروه های مختلف اعم از اقشار و فعالیت ها و اصلاح ساختاری و نهادی اعم از اجتماعی و اقتصادی)

سابقه پرداخت یارانه در ایران از دوره صفویه با تخفیف های مالیاتی شروع شد. در دوره سلسله ی قاجار هم یارانه های تولیدی که به شکل اعطای بذر و مساعده به کشاورزان اختصاص داشت. در سال ۱۳۱۱ دولت پهلوی تا سال ۱۳۲۱ با تصویب قانونی تاسیس سیلو در تهران به منظور ذخیره گندم و خرید غله از کشاورزان برای مقابله با کمبودهای احتمالی را شروع کرد. در سال ۱۳۱۵ تولید گندم به دلیل آب و هوای مساعد زیاد شد و قیمت گندم به دلیل تولید زیاد کم شد، دولت با قیمت بالا



3rd Intl conf. on

Accounting & Management

گندم را از کشاورزان خرید و نان ارزان را در اختیار گروه های کم درآمد شهری گذاشت. به مفهوم کنونی در دهه ی ۱۳۴۰ که به گوشت و آرد(نان) یارانه پرداخت می شد. تا سال ۱۳۵۱ این مقدار خیلی کم بود و با شوک های نفتی اوایل دهه ی ۱۳۵۰ و افزایش قیمت نفت این یارانه ها خیلی زیاد شد. در اوایل انقلاب و شروع جنگ نظام قیمت گذاری کالاها به مرحله ی اجرا گذاشته شد و طرح سهمیه بندی کالاها ی اساسی و پرداخت یارانه ها با هدف مهار شتاب تورم و تثبیت قیمت ها شروع شد. در برنامه اول توسعه (۱۳۶۸-۱۳۷۲) برای حمایت از اقشار آسیب پذیر ادامه یافت. گرایش به سیاست های تعدیل اقتصادی در اوایل دهه ۷۰ منجر به مطرح شدن مباحث مربوط به حذف یارانه ها شد. در اواخر برنامه اول توسعه مقدار یارانه ها به اوج خود رسید. در برنامه دوم (۱۳۷۴-۱۳۷۸) سهم یارانه ها از بودجه عمومی کشور روند کاهنده ای به خود گرفت. در برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۱۳۸۳) شروع بحث هدفمند کردن یارانه ها شکل گرفت که به دلیل مشکلاتی مثل عدم شناسایی اقشار آسیب پذیر و عدم وجود آمار درآمدی دهک های مختلف اجرا نشد. در برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۸) هم به دلایلی مشابه اجرا نشد.

مطالعات پیشین

بعد از اجرای قانون هدفمندی یارانه ها و به دلیل حساسیت هایی که اجرای این طرح برای شهرداری ها داشته است، مطالعات متعددی بر عملکرد شهرداری های کشور صورت گرفته است که به تعدادی از آن ها اشاره می گردد.

اکبری و همکاران (۱۳۸۹) در مقاله ای با عنوان تحلیل و چگونگی تأثیر هدفمندسازی یارانه ها بر درآمد کلانشهر اصفهان به بررسی تأثیر هدفمند کردن یارانه ها قبل از اجرای قانون پرداخته اند. در این مطالعه اطلاعات درآمدی شهرداری تا سال ۸۹ مورد استفاده قرار گرفته است و با استفاده از مدل های اقتصاد سنجی اقدام به پیش بینی وضعیت آینده درآمدهای شهرداری پرداخته شده است. نتایج تحقیق نشان می دهد رونق و رکود در بخش مسکن با تأثیرگذاری در بخش مسکن، درآمد شهرداری را از محل فروش تراکم تحت تأثیر قرار داده است و درآمد شهرداری از محل فروش تراکم در سال های ۸۷ و ۸۸ به دلیل حرکت مسکن به سمت رکود، سیر نزولی داشته است.

علیزاده (۱۳۸۹) طی مقاله ای به بررسی تأثیرات اقتصادی قانون هدفمندی یارانه ها پرداخته است. محقق اشاره می کند که قانون هدفمندسازی یارانه ها دارای اثرات مثبتی مانند تخصیص بهینه منابع و افزایش بهره وری، افزایش درآمد شهرداری و سود سهام و درآمد مالیاتی دولت داشته است و اثرات منفی مانند افزایش قیمت نهاده های تولید، افزایش هزینه دولت در مصرف انرژی و کاهش تولید و روی آوردن به مشاغل و فعالیت های غیر استاندارد داشته است.

در تحقیق راضی و نصیری (۱۳۹۰)، تأثیر هدفمندی یارانه ها بر عملکرد شهرداری شیراز مورد مطالعه قرار گرفت و نتایج نشان داد که هدفمندسازی یارانه ها در فاز اول تأثیر چندانی بر هزینه و درآمد شهرداری نداشته و یا شهرداری شیراز با اخذ تصمیمات مناسب، تأثیرات فوق را به حداقل رسانده است.

یاوری و همکاران (۱۳۸۹)، در همایش مالی شهرداری ها به بررسی آثار هدفمند سازی یارانه ها بر نظام مالی شهرداری ها (مطالعه موردی شهرداری تهران) پرداخته است. یاوری در این مقاله از دو رهیافت درآمدها و هزینه ها مالی شهرداری تهران را در مسیر هدفمندسازی یارانه ها مورد بررسی قرار داده است. نتایج تحقیق می دهد که در بخش درآمدهای شهرداری، عوارض ساخت و ساز به عنوان مهم ترین قلم درآمدی شهرداری، با کاهش مواجه خواهد شد. همچنین در صورت افزایش یکباره قیمت حامل های انرژی، هزینه پرسنلی، هزینه برنامه قطار شهری و هزینه عمرانی افزایش خواهد یافت.

اکبری و جمشیدزاده (۱۳۹۰) اثرات هدفمند کردن یارانه ها بر درآمد و هزینه شهرداری اصفهان به دو صورت قبل از هدفمند کردن بر اساس پیش بینی و برآورده ها و پس از اجرای هدفمند کردن بر اساس داده های واقعی اندازه گیری کرده اند. همچنین در این مقاله سعی شده است دیدگاه مدیران و کارشناسان ارشد شهرداری اصفهان با توجه به نمونه غیر تصادفی در خصوص اثرات هدفمند کردن یارانه ها ارزیابی شود. نتایج روش ها نشان می دهد هدفمند کردن یارانه ها هم به صورت مستقیم و هم بصورت غیرمستقیم بر درآمد و هزینه شهرداری اصفهان اثر داشته است.



روش بررسی

این مقاله از نظر هدف کاربردی و از جهت روش استنتاج و گردآوری داده ها، یک تحقیق توصیفی- تحلیلی است. به گونه ای که در ارزیابی تأثیر هدفمند نمودن یارانه ها بر عملکرد مالی شهرداری از نوع توصیفی بوده، لذا آزمون آماری وجود ندارد. از نظر طرح تحقیق، یک تحقیق شبه تجربی فاقد گروه کنترل محسوب می شود. عملکرد در گروه آزمایش اندازه گیری می شود و در گروه آزمایش متغیر آزمایش را اعمال می کنیم. پس از اعمال متغیر آزمایش، مجدداً عملکرد گروه آزمایش مورد مطالعه قرار می گیرد و نتایج، قبل و بعد از آزمایش مقایسه یا تغییر عملکرد ارزیابی می شود. به عبارتی نتایج شش ماه قبل از طرح هدفمند کردن یارانه ها و شش ماه بعد از طرح بایکدیگر مقایسه می شود. با توجه به این که در بحث ارزیابی عملکرد مالی شهرداری، جامعه آماری خود شهرداری است، بنابراین در این بخش، عملکرد شهرداری قبل و بعد از طرح هدفمندی یارانه ها مورد مقایسه قرار گرفته است. از آن جایی که در این تحقیق از روش کتابخانه ای در بخش ادبیات تحقیق استفاده شده است، لذا فیش برداری جهت گردآوری اطلاعات و داده ها ملاک عمل قرار گرفته است. جهت استخراج مقادیر مربوط به متغیرها از اسناد و اطلاعات مالی شهرداری و جدول تلخیص اطلاعات جهت خلاصه کردن مقادیر متغیرها از ابزار مشاهده استفاده شده است. در این تحقیق استفاده از اسناد و مدارک گویای دقت و اعتبار بالای تحقیق است. استفاده از صورت های مالی حسابرسی شده در تحقیق بیانگر پایایی تحقیق است.

تأثیر هدفمند کردن یارانه ها بر درآمدها و سایر منابع تأمین مالی شهرداری

با مقایسه بودجه درآمدی شهرداری در سال های ۸۹ و ۹۰ مشاهده می گردد که شهرداری قم به سمت افزایش سایر منابع تأمین مالی پیش رفته است و لذا با تغییر ترکیب درآمدی خود به دنبال این موضوع است که تأثیرات منفی هدفمند شدن یارانه ها را خنثی و از طریق شیوه های نوین تأمین مالی مثل فروش اوراق مشارکت کسری درآمدها را جبران نماید. همان طور که در جدول شماره یک ملاحظه می گردد، شهرداری قم بودجه سال ۹۰ را نسبت به سال ۸۹ به طور محسوس افزایش داده است. بخش عمده این افزایش مربوط به دو ردیف فروش اوراق مشارکت با ۱۶۰ درصد و فروش اموال با ۴۳۰ درصد می باشد. بخش عوارض عمومی که مهم ترین زیر مجموعه آن عوارض ساختمانی می باشد، افزایش ناچیزی را در بودجه سال ۹۰ داشته است و دلیل این افزایش ناچیز، ناشی از پیش بینی شهرداری قم از تأثیرات هدفمند کردن یارانه ها به صورت غیر مستقیم بر این بخش درآمدی می باشد. همان طور که پیش بینی می شود، اجرای قانون هدفمندی یارانه ها باعث افزایش قیمت های حامل های انرژی شده و این افزایش منجر به باعث افزایش بهای تمام شده مواد اولیه می شود که این موضوع در پروژه های ساختمانی اثر گذاشته و این امر بر ساخت و ساز تأثیرگذار خواهد بود.

جدول شماره (۱): مقایسه وصولی های شهرداری قم در طی شش ماهه اول سال ۸۹ و ۹۰

کد های عمده درآمدی	سال ۸۹		سال ۹۰	
	مبلغ	درصد تغییرات	مبلغ	درصد تغییرات
وصولی کل	۷۵۵,۳۵۲,۶۱۹,۳۵۷,۱		۲۲۷,۰۶۹,۱۰۷,۸۴۶,۲	+۲۶
عوارض عمومی	۶۴۶,۲۱۲,۹۶۵,۳۶۴		۵۴۹,۶۳۷,۶۸۸,۴۵۸	+۲۶
عوارض اختصاصی	۷۳۲,۹۸۶,۱۳۴,۴۵		۲۶۵,۵۶۷,۲۰۲,۸۶	+۹۱
بهای خدمات و درآمدهای مؤسسات شهرداری	۶۳۸,۱۶۷,۸۵۶,۳۴		۶۳۲,۱۶۸,۶۹۱,۳۶	+۵
درآمد حاصل از وجوه و اموال شهرداری	۴۲۸,۶۴۲,۴۳۷,۱		۷۹۲,۹۸۸,۱۶۰,۴۲	+۲۸۳۳
کمک های اعطایی دولت و سازمان های دولتی	۰		۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۱۴	+۱۰۰
اعانات و هدایا و دارائی	۹۵۱,۴۷۶,۱۲۳,۱۰۶		۸۱۵,۱۰۵,۹۴۷,۶۵	-۳۸
فروش اموال	۹۳۸,۹۹۸,۸۲۹,۴۱		۴۲۴,۸۴۰,۹۷۳,۲۲۱	+۴۳۰
وامهای دریافتی	۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۳۰		۰۰۰,۰۰۰,۵۰۰,۱۳	-۵۵
فروش اوراق مشارکت	۴۲۲,۸۶۷,۲۶۱,۷۳۳		۷۵۰,۷۶۰,۹۴۲,۹۰۶,۱	+۱۶۰



اطلاعات مندرج در جدول شماره (۱) نشان می دهد، در میزان افزایش عوارض عمومی، در مقایسه با عوارض اختصاصی تفاوت فاحشی وجود دارد. با بررسی وصولی شهرداری قم در ۶ ماهه اول سال ۸۹ و ۹۰ در بخش عوارض عمومی همان گونه که در جدول شماره یک می بینیم مقدار وصولی سال ۹۰ بیشتر از سال ۸۹ بوده که بخشی از آن می تواند مربوط به حساسیت بازار به آینده و تحلیل بازیگران بازار باشد. با توجه به اطلاعات جدول شماره یک، افزایش ۲۶ درصدی در عوارض عمومی ناشی از تغییر نوع پروانه های ساختمانی از ویلایی به آپارتمانی بوده است که باعث شده تراکم های صادره در ضرایب بالا قرار گرفته و مبلغ صدور هر پروانه را افزایش دهد. با مقایسه عوارض عمومی، اختصاصی و بهای خدمات طی شش ماهه اول سال ۸۹ و ۹۰، می توان استدلال کرد که این افزایش ها به صورت مستقیم با صدور پروانه و پایان کار مرتبط می باشد و این افزایش همانطور که در جدول شماره (۲) ملاحظه می گردد، نتیجه معکوس داشته و با توجه به کاهش تعداد و مترژ پروانه ها، قاعدتاً می بایست درآمدها کاهش می یافت ولی به وضوح می توان تأثیرات مستقیم اجرای هدفمندی یارانه ها را در افزایش درآمدهای شهرداری ملاحظه نمود. به این ترتیب علی رغم کاهش مترژ و تعداد پروانه های صادر شده، درآمدهای شهرداری افزایش پیدا کرده است و همانطور که اشاره گردید دلیل اصلی آن تغییر نوع پروانه های ساختمانی از ویلایی به آپارتمانی بوده است که باعث شده است تا شهرداری قم از بابت صدور پروانه با تراکم بالا و نهایتاً ضرایب بالاتر درآمد قابل ملاحظه ای را کسب نماید و تأثیرات ناشی از کاهش تعداد و مترژ پروانه را خنثی نماید.

جدول شماره (۲): تعداد و مترژ پروانه های صادر شده طی سال های ۸۹ و ۹۰

عنوان	سال ۸۹	سال ۹۰	درصد تغییرات
تعداد پروانه	۱۲۰۹	۸۸۹	۲۷ درصد کاهش
مترژ پروانه	۱،۸۴۰،۴۳۶	۵۰۸،۷۷۴	۷۳ درصد کاهش

جدول شماره (۳): مقایسه درآمدهای حاصل از ساخت و ساز طی شش ماه نخست سنوات ۸۹ و ۹۰

کد های عمده درآمدی	سال ۹۰		درصد تغییرات
	مبلغ	سال ۸۹	
پروانه ساختمانی	۵۷۵،۵۶۹،۸۶۷،۱۹۱	۵۹۱،۶۲۲،۸۴۵،۲۴۸	+۳۰
عوارض مازاد تراکم	۱۵۵،۰۸۵،۸۳۹،۶۱	۰۹۹،۶۰۷،۰۱۷،۸۲	+۳۳
عوارض بر تفکیک	۵۹۴،۱۵۴،۶۹۴،۸	۳۹۳،۴۶۳،۲۹۴،۹	+۷
بالکن و پیش آمدگی	۴۳۶،۳۰۰،۳۲۵،۱	۱۳۱،۶۹۹،۶۴۹،۱	+۲۴
عوارض نوسازی	۸۲۹،۹۹۷،۸۶۶،۱۹	۸۵۴،۸۸۸،۰۰۶،۲۲	+۱۱
حق کارشناسی و فروش نقشه	۱۸۰،۲۰۷،۸۹۶	۳۰۵،۱۷۴،۸۵۹	-۴
عوارض حذف پارکینگ	۰۸۲،۴۶۲،۵۸۹،۱۳	۲۶۵،۴۳۶،۷۸۵،۱۴	+۹
کمیسیون ماده صد	۱۸۵،۹۶۳،۱۷۱،۲۱	۴۴۶،۹۲۳،۴۹۴،۳۰	+۴۴
جرایم تخلفات ساختمانی و غرامت ها	۳۵۰،۸۶۰،۱۳۱	۸۱۰،۵۹۳،۱۱۵	-۱۲
حق مشرفیت	۲۳۰،۳۰۹۶۷،۵۵۸	۸۵۹،۸۷۲،۶۵۵،۲	-۱۸
عوارض مشاعی	۸۶۰،۵۸۸،۲۰۱،۲۵	۰۸۹،۵۱۰،۹۰۹،۳۰	+۲۳

در کد مربوط به کمک های اعطایی دولت و سایر، با اجرای قانون هدفمند کردن یارانه ها و به تبع آن افزایش حامل های انرژی، دولت بخشی از بودجه شهرداری را در قالب کمک های مالی فراهم نموده است. در بخش اعانات و هدایا با توجه به موارد ذکر شده در خصوص کاهش درآمد مردم و عدم توانایی آن ها در بخش خودیاری، کاهش ۳۸ درصدی را شاهد هستیم. در سال ۹۰، دریافتی های شهرداری (فروش اموال و اوراق مشارکت) که مربوط به سایر منابع تأمین مالی می باشد، افزایش قابل توجهی نسبت به سال ۸۹ داشته است که نشان می دهد شهرداری قم به دنبال جبران کردن کاهش درآمدها در این



قسمت بوده و در جهت کاهش تأثیر هدفمند کردن یارانه ها از این روش تأمین مالی بهره برده است. هر چند در بخش وام های دریافتی با کاهش ۵۵ درصدی مواجه بوده است. نحوه محاسبه تراکم در پروانه های ویلایی و آپارتمانی به شرح ذیل می باشد:

- تا ۱۲۰ درصد از عرصه، معاف از عوارض تراکم

- عوارض مزاد تراکم از تراکم پایه تا ۱۲۰ درصد برابر ۵ برابر قیمت منطقه ای

- عوارض مزاد تراکم از تراکم پایه بیش از ۱۲۰ درصد الی ۲۴۰ درصد برابر ۱۲/۵ برابر قیمت منطقه ای

- عوارض مزاد تراکم بیش از ۲۴۰ درصد تراکم پایه برابر ۲۲/۵ برابر قیمت منطقه ای

به این ترتیب در سال ۸۹ بیشتر پروانه های صادره به صورت ویلایی بوده و لذا تراکم پایه و ضریب 5p مورد استفاده قرار می گرفت ولی در سال ۹۰ اکثر پروانه های صادره در ضرایب بالاتر مورد محاسبه قرار گرفت. در جدول شماره سه ملاحظه می گردد که عوارض حاصل از ساخت و ساز طی شش ماهه نخست سال ۹۰ در مقایسه با آمار سال گذشته آن، افزایش محسوسی داشته است و همین عامل سبب ارتقای درآمدهای ناشی از عوارض عمومی شده است. البته ذکر این نکته حائز اهمیت است که مطابق اصول شهرسازی، عوارض ناشی از فروش تراکم، ماده صد و حذف پارکینگ از درآمدهای نامناسب محسوب می گردد و نمی توان افزایش این کدهای درآمدی را مثبت قلمداد نمود. درآمد زایی مبتنی بر درآمدهای ناپایدار به ویژه فروش مزاد تراکم به معنای نقص کامل برنامه های توسعه شهری به ویژه طرح های جامع و تفصیلی است و عملاً با زیر پا گذاشتن معیارها و ضوابط شهرسازی، زمینه های بروز نابسامانی را در توسعه فضایی و کالبدی اراضی شهری فراهم می کند.

جمع بندی

در این مقاله، تأثیر هدفمند کردن یارانه ها را بر روی درآمدهای شهرداری و سایر منابع تأمین مالی مورد بررسی قرار دادیم. بدین صورت که اطلاعات مربوط به عملکرد مالی شهرداری قبل از اجرای قانون هدفمندی و همچنین اطلاعات مالی بعد از آن جمع آوری گردید و به صورت مقایسه ای مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفت. ابتدا اطلاعات بودجه ای شهرداری قم در سال ۸۹ و ۹۰ مورد مقایسه قرار گرفت و با توجه به اینکه شهرداری قم تأثیرات ناشی از هدفمند کردن یارانه ها را پیش بینی کرده بود، لذا تصمیم به تغییر در ساختار منابع ورودی خود نمود و تغییرات عمده ای را در این بخش انجام داد. بدین ترتیب که شهرداری قم منابع خود را در بخش بودجه درآمدها کاهش داده و در عوض سایر بخش های جذب منابع از قبیل فروش اموال و فروش اوراق مشارکت را ارتقاء داد و همان طور که با مقایسه وصولی ۶ ماهه اول ۸۹ و ۹۰ نشان دادیم، نتایج بیانگر این بوده است که پیش بینی های شهرداری قم تا اندازه زیادی نزدیک به واقعیت بوده است. در ادامه به سؤالات تحقیق می پردازیم:

هدفمند کردن یارانه ها بر درآمدهای عمومی شهرداری چقدر تأثیر دارد؟

همان طور که اشاره شد علی رغم افزایش قیمت حامل های انرژی و کاهش متراژ و تعداد پروانه های صادره، درآمد حاصل از ساخت و ساز به عنوان یکی از مهم ترین کدهای درآمدی از بخش درآمدهای عمومی افزایش یافته است و دلیل عمده آن، تغییر نوع پروانه های صادره به سمت انبوه سازی بوده است. با مقایسه تطبیقی اطلاعات مندرج در جداول شماره دو و سه، می توان مبنای محاسباتی را عامل افزایش درآمدها دانست.

هدفمند کردن یارانه ها بر سایر منابع تأمین مالی شهرداری چقدر تأثیر دارد؟

شهرداری قم به منظور خنثی کردن تأثیرات منفی اجرای قانون هدفمند کردن یارانه بر درآمدها، تغییراتی را در رویکرد درآمدزایی خود به وجود آورد و همان طور که در جدول شماره یک آمده است، در بودجه سال ۹۰ سهم سایر منابع تأمین مالی (شامل فروش اموال و فروش اوراق مشارکت) افزایش قابل توجهی داشته است. به طوری که در قسمت فروش اموال رشد ۴۳۰ درصدی و در قسمت فروش اوراق مشارکت رشد ۱۶۰ درصدی را شاهد هستیم و اگر این را با رشد پیش بینی شده شهرداری در بودجه سال ۹۰ نسبت به سال ۸۹ مورد ارزیابی قرار دهیم به راحتی می توان ادعا کرد که شهرداری قم در این



بخش از منابع خود، فراتر از پیش بینی ها عمل نموده است و توانسته است کمبودهای این بخش از درآمدها را جبران نماید. با توجه به توضیحات فوق می توان گفت که اجرای قانون هدفمند کردن یارانه ها باعث شده که شهرداری قم در این قسمت توان مضاعفی را در ارتقای درآمدهای خود به کار بسته و در نتیجه تأثیرات مثبتی را شاهد باشیم.

هدفمند کردن یارانه ها بر عملکرد مالی شهرداری قم چقدر تأثیر دارد؟

با توجه به مطالب فوق در خصوص تأثیر هدفمند کردن یارانه ها بر عملکرد مالی شهرداری قم می توان گفت که شهرداری قم پیش بینی و به تبع آن برنامه ریزی درستی در قبال اجرای این قانون داشته و شاهد تأثیرات مثبتی بوده ایم. با توجه به نتایج فوق پیشنهاد می گردد:

- شهرداری می تواند از روش های تأمین مالی مثل فروش اوراق مشارکت، بخش عمده از بودجه خود را تأمین نماید. با توجه به این که عمده ضوابط و مقررات شهرسازی با نگاه تأمین منابع مالی به ویژه فروش مازاد تراکم می باشد و فروش مجوز ساخت و ساز با هدف جذب منابع بیشتر، زیر ساخت های شهری را دچار مشکل نموده است، می تواند با اصلاح برخی از کاستی ها می تواند میزان درآمدهای خود را از بخش عوارض نوسازی و بهای خدمات افزایش دهد.
- با توجه به افزایش قابل توجه هزینه های شهرداری و تأثیرات مستقیمی که از هدفمند کردن یارانه ها گرفته است، مدیران شهرداری مدیریت هزینه را در دستور کار قرار داده و به جای رویکرد صرفاً افزایش درآمد به رویکرد کاهش هزینه ها توجه شود.
- استفاده از روش های غیر هزینه های مانند فرهنگ سازی برای صرفه جویی در مصرف انرژی در مدیریت شهری بسیار لازم و ضروری است، چرا که در دستگاه های دولتی و عمومی به لحاظ ساختار بودجه به صورت مناسب به افزایش هزینه ها واکنش نشان نمی دهند.
- جلب مشارکت بخش خصوصی، واگذاری بخش های از فعالیت های اجرایی قابل واگذاری به بخش خصوصی و تهیه لوایح لازم برای امکان واگذاری به بخش خصوصی می تواند مفید باشد.
- توصیه می شود که از افزایش عوارض پروانه ها و خدمات تا حد زیادی پرهیز نموده و به جای آن به دنبال افزایش درآمدهای شهرداری از محل مالیات بر ارزش افزوده باشند.
- با توجه به حذف یارانه های انرژی و افزایش هزینه های مستقیم شهرداری بخصوص حامل های انرژی بازنگری در سیستم های مصرف و بهبود شبکه های مصرف انرژی مورد توجه جدی قرار گیرد.
- تشکیل کمیته مدیریت هزینه در مناطق مختلف شهرداری قم برای سیاستگذاری تعدیل و متناسب سازی هزینه ها و نظارت کافی بر مکانیزم بودجه و هزینه های هر منطقه جهت شفاف سازی درآمدها و هزینه ها



منابع و مأخذ:

- * اکبری، نعمت ... و همکاران (۱۳۸۹)، تحلیل و چگونگی تاثیر هدفمند کردن یارانه ها بر درآمد کلان شهرها (مطالعه موردی شهر اصفهان)، مجموعه مقالات سومین همایش مالیه شهرداری ها، دانشگاه صنعتی شریف، شهرداری تهران.
- * اکبری، نعمت ... و همکاران (۱۳۹۰)، بررسی قانون هدفمند سازی یارانه ها بر هزینه و درآمد کلان شهر اصفهان، طرح تحقیقاتی، معاونت تحقیقات، پژوهش و فناوری دانشگاه اصفهان.
- * شفیع، افسانه و عریانی، بهاره و گرشاسبی، علیرضا (۱۳۸۷)، هدفمندی یارانه ها؛ بررسی مفهوم و تجربه کشورها، معاونت برنامه ریزی و بررسی های اقتصادی، دفتر مطالعات اقتصادی
- * راضی، محمدعلی و نصیری، کریم (۱۳۹۰)، تأثیر هدفمندی یارانه ها بر عملکرد شهرداری شیراز، همایش ملی شناسایی و تبیین راهکارهای تحقق جهاد اقتصادی در شهرداری ها.
- * علیزاده، مهدی (۱۳۸۹)، درآمدی بر تأثیرات اقتصادی هدفمندی یارانه ها، فصلنامه اقتصاد شهر، شماره ۸.
- * معصوم زاده، جعفر و علیزاده، مهدی (۱۳۸۹)، تأثیر قانون هدفمند کردن یارانه ها بر درآمدها و هزینه های شهرداری تهران، فصلنامه اقتصاد شهر
- * یاوری، علیرضا و نصیری اقدم، علی (۱۳۸۹)، آثار هدفمند سازی یارانه ها بر نظام مالیه شهرداری ها (مطالعه موردی شهرداری تهران)، مجموعه مقالات سومین همایش مالیه شهرداری ها، دانشگاه صنعتی شریف، شهرداری تهران.

Todaro, Michael P; Smith, Stephen C. (2009). Economic Development (10th ed.). Addison Wesley.