

بررسی تأثیر کرونا بر افزایش هزینه‌ها و کاهش درآمدهای شهرداری‌ها

محمود حیدری

دانشجوی کارشناسی ارشد مهندسی مالی و مدیریت ریسک، دانشگاه شهید اشرفی اصفهانی سپاهان شهر، اصفهان.

چکیده

این پژوهش با هدف بررسی تأثیر کرونا بر افزایش هزینه‌ها و کاهش درآمدهای شهرداری‌ها انجام شد. روش تحقیق کیفی و از نوع کتابخانه‌ای بوده است که با استفاده از کتاب، مقالات و پایان‌نامه‌ها نگارش گردیده است. نتایج حاصل از پژوهش نشان داد که کرونا بر وضعیت مالی و اقتصادی شهرداری‌ها تأثیر داشته است که این تأثیرات بیشتر در افزایش هزینه‌ها و کاهش درآمدهای شهرداری‌ها می‌باشد. شیوع بیماری کووید ۱۹ افزایش بار هزینه‌های شهرداری‌ها را در قسمت‌های هزینه‌های بهداشت عمومی (هزینه تحمیلی بر نظافت و ضدعفونی معابر، کفن و دفن ناشی از کووید ۱۹، جمع‌آوری و تفکیک زباله‌های آلوده)، هزینه‌های حمل و نقل عمومی (تأمین خدمات حمل و نقل، اتوبوس‌رانی، مترو و تاکسی)، هزینه‌های مربوط به مرخصی اجباری کارکنان و عدم امکان جایگزین در بر می‌گیرد. همچنین درآمدهای شهرداری‌ها نیز به دلیل کرونا تحت تأثیر و کاهش یافته است.

واژه‌های کلیدی: کرونا، شهرداری، هزینه‌ها، درآمد

مقدمه

شیوع کرونا ویروس جدید (کووید-۱۹) از دسامبر ۲۰۱۹ در ووهان چین چالش های زیادی در همه ابعاد مختلف برای کشورهای سرار جهان به همراه داشته است. به طوری که حتی کشورهای توسعه یافته که مدعی دارا بودن نظام های سلامت و مددکاری اجتماعی پیشرفته بودند نیز طی مدت اخیر با مشکل مواجه شده اند. این مشکلات تنها محدود به مقوله بهداشت نمی باشد بلکه کلیه مباحث اقتصادی را تحت تأثیر خود قرار داده است. مسأله مهمی که در ارزیابی آثار اقتصادی شیوع ویروس کرونا بسیار حائز اهمیت است، افق زمانی درگیری با ویروس کروناست. برخی برآوردهای بدبینانه نشان می دهد که ممکن است حتی دوران همه گیری از دو سال نیز فراتر رود در صورتی که سناریوی درگیری طولانی مدت با ویروس محقق شود، آثار اقتصادی آن کما متفاوت با زمانی خواهد بود که این مسأله کوتاه مدت در نظر گرفته شود. در ایران، شیوع کرونا ویروس از انتهای سال ۱۳۹۸ و تداوم آن در سال ۱۴۰۰، اقتصاد کشور را در یک وضعیت رکود همراه با نااطمینانی قرار داده است (طاهری نیا و حسنوند، ۱۳۹۹). یکی از قسمت های شهری که درآمد و هزینه های آنها به سبب شیوع ویروس کرونا دچار اختلال شده است، شهرداری ها می باشند. زیرا که بودجه شهرداری ها با توجه به شرایط شیوع بیماری کووید ۱۹ با کسری قابل توجهی مواجه است؛ زیرا شیوع کرونا منجر به توقف و یا کاهش فعالیت های اقتصادی در شهرها از جمله ساخت و ساز و مبادلات اقتصادی و در واقع آسیب جدی به فضای کسب و کار شده است. که در این پژوهش به این مقوله پرداخته می شود که ویروس کرونا چه تاثیری بر افزایش هزینه ها و کاهش درآمدهای شهرداری ها داشته است؟

پیشینه تحقیق

- میرزایی و همکاران (۱۳۹۹) طی پژوهشی تحت عنوان «آثار شیوع کرونا بر بودجه شهرداری تهران» بیان کردند شیوع کرونا از دو کانال کاهش تقاضا و کاهش عرضه به صورت توأمان اقتصاد جهانی را با رکودی بی سابقه مواجه نموده است. شوک آثار شیوع این ویروس بر اقتصاد ایران به دلیل تاب آوری شکننده آن به واسطه تحریم های بین المللی به مراتب بیشتر خواهد بود. اقتصادهای منطقه ای و شهری و به تبع آن مالیه شهرداری ها نیز در همین چارچوب با خسران مواجه خواهند شد. برآوردهای این تحقیق حاکی از این است که شیوع کرونا بر حدود ۹/۲۰ هزار میلیارد تومان از منابع ۶/۳۰ هزار میلیارد تومانی بودجه ۱۳۹۹ شهرداری تهران اثر خواهد گذاشت. این اثر در دو سناریو حداکثری با فرض عدم از میان رفتن ویروس در طول سال و سناریو حداقلی با فرض تعدیل ۵۰ درصدی سناریو نخست مورد بررسی قرار گرفته است؛ بر همین مبنا در سناریو حداکثری کرونا ۶۰۸/۴ هزار میلیارد تومان و در سناریو تعدیل شده حدود ۳۰۴/۲ هزار میلیارد تومان کسری، مازاد بر کسری بودجه سالیانه شهرداری تهران به منابع درآمدی این سازمان تحمیل خواهد نمود. این در حالی است که مصارف بودجه شهرداری تهران تنها در بخش هزینه ها از شیوع کرونا اثر مستقیم می پذیرد و از این ناحیه نیز مصارف بودجه تنها ۹۳ میلیون تومان در سرجمع افزایش خواهد یافت.

- کامیابی و همکاران (۱۳۹۹) طی پژوهشی تحت عنوان «تأثیر کرونا بر پروژه ها و قراردادهای مهندسی و پیمانکاری از نظر شرایط عمومی پیمان ها و راهکارهای برون رفت از آن» بیان کردند ثبات در شرایط سیاسی، اقتصادی و اجتماعی یکی از عوامل با اهمیت در انجام به موقع پروژه ها در زمان قراردادی و برنامه ریزی شده میباشد و وقوع رویدادهای مختلف در طول چرخه عمر یک پروژه میتواند زمان، هزینه و کیفیت آن را تحت تأثیر قرار دهد. ویروس بدون مرز کرونا بر شرایط اجتماعی و اقتصادی

کشورها تاثیرگذار بوده و روابط بین کشورها و همچنین روابط اجتماعی و روش اجرای امور را تحت تأثیر خود قرار داده است و در حال حاضر می توان ادعا نمود که شیوع ویروس کرونا اصلی ترین چالش اکثر کشورها و جوامع بشری از نظر اقتصادی، اجتماعی و سیاسی است. اکنون در این شرایط این پرسش مطرح می گردد تأثیر شیوع ویروس کرونا در اجرای پروژه از منظر قراردادی و شرایط عمومی پیمان به چه صورتی خواهد بود و آیا میتوان از آن به عنوان مصادیق شرایط فورس ماژور^۱ یاد کرد یا خیر؟ در ادامه برای پاسخ به این پرسش به بررسی شرایط فورس ماژور در قانون، قراردادها و شرایط عمومی پیمانها و قالب قراردادی فیدیک می پردازیم.

- مهردادش و همکاران (۱۳۹۹) طی پژوهشی تحت عنوان «مفهوم تاب آوری شهری مدیریت و برنامه ریزی آینده شهرها (کرونا ۱۹)» بیان کردند تاب آوری کرونا این روزها به دغدغه مهمی برای شهرها و جهانی شدن آن تبدیل شده است؛ به طوری که در شهرهای بلاخیز حائز اهمیت است. با وجود اهمیت این موضوع؛ اما مدیریت شهری در پرداختن به آن و بعضاً در هنگام وقوع حوادث شهرها کل جهان خسارات بیشتری را متحمل می کنند. در دورانی از شهرسازی به سر می بریم که اکولوژی کره زمین به طور فزاینده ای تحت تأثیر فعالیت های انسانی قرار گرفته است. با توسعه شهرنشینی، شهرها به مراکز توجه تبدیل شده اند و تقاضا برای منابع طبیعی و توجه به تأثیرات محیطی جهانی آن ها افزایش یافته است. فعالیت های شهرسازی و برنامه ریزی شهری موجب افزایش فشار بر طبیعت و تضعیف تاب آوری آن شده است که اغلب پیامدهای مخربی برای شهرها و ساکنان آن در پی داشته است. با توجه به مواردی مثل طوفان ها و سیل های اخیر در نقاط مختلف جهان، گرم تر شدن، آلودگی هوا و انتشار ویروس اپیدیمی کرونا (۱۹) همچنین افزایش هزینه های انرژی، کاهش ذخیره آب و مواد غذایی نیاز فوری به فعالیت و اقدام تأثیرگذار ضرورت یافته است. در بسیاری از شهرها اقداماتی در زمینه احیای طبیعت انجام داده اند و از فعالیت های پایدار حمایت کرده اند. در این میان، تاب آوری و پایداری اهداف اصلی شهرهای آینده خواهند بود. عواقب جبران ناپذیر حوادث طبیعی و آسیب های اجتماعی، اقتصادی و زیست محیطی شهرهای موجب شده تا مفاهیم پایداری و تاب آوری تا حد زیادی به هم مرتبط شوند. و تعطیلی ورزش و اماکن مذهبی و فضای سبز شهری و .. شده است. روش مقاله حاضر به صورت توصیفی- تحلیلی مبتنی بر یافته های سایر محققین می باشد؛ و هدف این پژوهش تبیین مفهوم تاب آوری کرونا و تأثیر فاصله اجتماعی و مشارکت اجتماعی در برنامه ریزی شهری می باشد.

- عسگری و همکاران (۱۳۹۹) طی پژوهشی تحت عنوان «برنامه ریزی مدیریت شهری در مهار ویروس کرونا (با تأکید بر تجربیات شهرداری مبارکه)» بیان کردند یکی از مهم ترین وظایف شهرداریها، مدیریت بحران و آمادگی برای رویارویی با حوادث است. شهرداریها باید توانایی انجام وظایف روزمره خود را که جزو حیاتی ترین امور برای سلامت و اداره هر جامعه است را در شرایط اضطراری داشته باشند. بدیهی است هر گونه نقصان در عملکرد شهرداریها و کاهش خدمت رسانی منجر به تشدید بحران و در برخی مواقع حوادث جبران ناپذیری می گردد. یکی از جدی ترین بحران های پیش آمده در عصر حاضر، شیوع ویروس کرونا در جوامع انسانی و تلفات چشمگیر ناشی از این ویروس بوده است. در این بین مدیریت شهری نقشی تعیین کننده در مهار و کاهش آثار این ویروس خواهد داشت. در این مقاله سعی شده ضمن بررسی تحقیقات مشابه، تجربیات شهرداری مبارکه در رویارویی با این ویروس جهت استفاده سایر مجریان و محققان ذکر گردد.

اپیدمی کرونا و مشکل تأمین مالی شهرداری

شهرداری به عنوان بزرگترین نهاد محلی و متولی مدیریت خدمات و زیرساخت ها همواره خدمات متعددی را ارائه می دهد، که با انتشار ویروس کرونا به نظر می رسد هزینه های تحمیلی بر مدیریت شهری قابل ملاحظه باشد، به علاوه تحقق منابع مالی و منابع درآمدی پیش بینی شده در بودجه شهرداری نیز متاثر از اپیدمی کرونا خواهد بود:

به موضوعات اساسی زیر در حوزه اقتصادشهری که تحت تأثیر کرونا قرار گرفته اند توجه کنید:

- ۱- شیوع کرونا، برخی از کسب و کارها، مانند سالن های سینما، کنسرت، تئاتر و حتی هتل ها در برخی استان های کشور، به کلی تعطیل کرده است. تعطیلی این کسب و کارها، ضرر بسیاری برای صاحبان آنها به همراه داشته است.
- ۲- برخی دیگر از کسبوکارها، مانند رستورانها، آژانسها، کافیشاپها و... نیز بعد از شیوع کرونا، وضعیتشان کساد شده است. مشتریان این کسب و کارها به شدت کاهش یافته و آنها بخش بزرگی از فروش خود را از دست داده اند.
- ۳- صنعت گردشگری کشور نیز به سبب شیوع کرونا آسیب بسیاری دیده است اما باید گفت که اگر بحران کرونا طولانی شود، خسارت های ناشی از آن نیز به صورت تصاعدی افزایش خواهد یافت و حتی برخی از کسب و کارهای خرد را به تعطیلی خواهد کشاند.

بررسی ساختار بودجه شهرداری ها نشان می دهد، مهمترین اقلام درآمدی شهرداری به ترتیب اهمیت و سهم از کل عبارتند از:

- ۱- عوارض (مالیات های محلی).
- ۲- مالیات مشترک (عوارض توام با مالیات بر ارزش افزوده)
- ۳- بهای خدمات
- ۴- استقراض (انتشار اوراق مشارکت یا دریافت وام از افراد حقیقی و حقوقی بخش خصوصی)
- ۵- کمک ها و اعتبارات دریافتی از دولت.

این منابع درآمدی حسب قانون از حوزه های مختلف اقتصادی شهر وصول می شود تا برای تأمین خدمات قابل ارائه توسط شهرداری از قبیل؛ مدیریت پسماند (رفت روب، جمع آوری، حمل و دفع زباله)، حمل و نقل عمومی و تعمیر و نگهداری زیرساخت های شهری، فضای سبز هزینه شود، در پرداخت این هزینه هم خانوارهای ساکن دائم در شهر، و هم استفاده کنندگان از خدمات شهری خاص، هم بنگاه ها اقتصادی کوچک، متوسط و بزرگ، و هم حاکمیت سهیم هستند. به علاوه بیان شد که شیوع کرونا، برخی از کسب و کارهای خرد را به تعطیلی کشانده و تعطیلی این کسب و کارها، ضرر بسیاری برای صاحبان آنها به همراه داشته است. و این ضررها نیز آثار پرداختی صاحبان کسب و کارها به دولت مرکزی در قالب مالیات و شهرداری ها در قالب عوارض و بهای خدمات را با چالش مواجه می کند.

اپیدمی کرونا و نااطیمنانی در وصول منابع درآمدی

همانطوری که بیان شد تحقق منابع درآمدی شهرداری رابطه مستقیم با تمایل و توانایی پرداخت کنندگان عوارض و بهای خدمات دارد، اگر پرداخت کنندگان از درآمد کافی برخوردار باشند هم تمایل به پرداخت مطالبات شهرداری را دارند و هم توان پرداخت آن را، و هم تمایل به استفاده از خدمات خاص مثل رونق ساخت و ساز. بعلاوه با توجه به بار هزینه گزاف اپیدمی کرونا بر دولت احتمال کاهش پرداخت های دولت به شهرداری در اواخر امسال و اوایل سال آتی پیش بین می شود.

کرونا باعث می شود در حوزه اقتصاد شهری:

- شهروندان امکان حضور در بازار کار (موقت یا دائمی) را از دست بدهند.
- رکود موقت در کسب و کارها و کاهش درآمد خانوارها
- کاهش پرداخت های دولت به شهرداری (مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران، ۱۳۹۸).

اپیدمی کرونا و بار هزینه ای بر شهرداری ها

به طور کلی کرونا باعث تحمیل هزینه اضافی برای پیشگیری و ضد عفونی سطح شهر و افزایش هزینه شهرداری برای مراقبت های بهداشتی حمل و نقل عمومی می شود. تنها متولی ارائه خدمات کفن و دفن، شهرداری است، لذا آثار مستقیم هزینه های ناشی از کفن و دفن، هم بر محل دفن و هم بر همراهان متوفی و هم بر کارکنان و متولیان خدمات کفن دفن قابل توجه است. هزینه تحمیلی بر نظافت معابر، جمع آوری و تفکیک زباله های آلوده، تأمین خدمات حمل و نقل (اتوبوس رانی، مترو و تاکسی) و هزینه ضد عفونی وسایل حمل و نقل و سطح شهر برای شهرداری ها قابل توجه خواهد بود. و به این دو باید هزینه های مربوط به مرخصی اجباری کارکنان و عدم امکان جایگزین برای آنها را هم اضافه کرد.

بررسی های انجام شده نشان می دهد بخش عمده ای از درآمدهای پایدار شهرداری همچون درآمدهای ناشی از عوارض نوسازی، عوارض کسب و پیشه، بهای خدمات مدیریت پسماند و همچنین تمایل به دریافت پروانه های ساختمانی و کسب در آخرین ماه های سال محقق می شود و حتی پرداخت های دولت از سهم شهرداری از عوارض ناشی از مالیات بر ارزش افزوده نیز به دلیل بستن حساب های مالیاتی کسب و کارها در اسفند ماه وصول می شود. اما تجربه وصول درآمد در دو سال اخیر نشان می دهد که منابع درآمدی مورد انتظار شهرداری ها محقق نشده است (مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران، ۱۳۹۸).

آثار شیوع کرونا بر افزایش هزینه های شهرداری ها

- افزایش هزینه های بهداشت عمومی (هزینه تحمیلی بر نظافت و ضد عفونی معابر، کفن و دفن مردگان ناشی از کووید ۱۹، جمع آوری و تفکیک زباله های آلوده)
- افزایش هزینه های حمل و نقل عمومی (تأمین خدمات حمل و نقل (اتوبوس رانی، مترو و تاکسی))
- افزایش هزینه های مربوط به مرخصی اجباری کارکنان و عدم امکان جایگزین برای آنها.

آثار شیوع کرونا بر منابع بودجه شهرداری ها

الف: از دست رفتن ۳۳ درصد درآمدها با توجه به توقف و یا گردش اقتصادی ناچیز فعالیت ها؛ در عوارض گذرنامه، عوارض بلیت هوایی، عوارض شماره گذاری سالیانه موتورسیکلت و سایر وسایل نقلیه، عوارض ثبت نام آزمایش رانندگی، عوارض بلیت مسافری و باربری، درآمدهای حاصل از تابلوهای معرف کاربری تبلیغاتی، درآمد مراکز فرهنگی، درآمد حاصل از سرمایه گذاری در بخش خصوصی، درآمد حاصل از سود سهام سازمان ها و شرکت های تابعه، درآمد حاصل از پارکینگ و پارکومترها (حق ورود)، درآمد حاصل از بازارهای روز هفتگی (بازارهای سنتی)، جریمه سد معبر و خسارت وارد شده به اموال شهرداری.

ب: از دست رفتن ۲۵ درصد از درآمدها به واسطه بخشودگی احتمالی دولت و یا کاهش گردش مالی مبادلات؛ در کدهای درآمدی سایر موارد (عوارض حاصل از مالیات بر ارزش افزوده)، سهمیه از عوارض (موضوع تبصره ۱ ماده ۶) تبصره ۲ ماده ۳۹ قانون مالیات بر ارزش افزوده و سهمیه از عوارض (موضوع تبصره ۳ ماده ۲) تبصره ۳ ماده ۴۱ قانون مالیات بر ارزش افزوده بر اساس نسبت تحقق در سه ماهه نخست سال.

پ: از دست رفتن حدود ۲۵ درصد درآمدهای مرتبط با حوزه شهرسازی به علت توقف فعالیت های ساختمانی؛ در کدهای درآمدی عوارض بر پروانه های ساختمانی (زیربنا و پذیره)، عوارض نوسازی، جریمه کمیسیون ماده ۱۰۰، عوارض بر مازاد تراکم، عوارض افزایش ارزش قانونی ناشی از طرح های توسعه شهری، عوارض بر بالکن و پیش آمدگی، عوارض تأمین پارکینگ و عوارض بر تفکیک اراضی و ساختمانی بر اساس نسبت تحقق (به ترتیب ۲۵ درصد و ۲۴ درصد).

ت: از دست رفتن ۲۲ درصد از درآمدها؛ در کدهای درآمدی تمدید پروانه های ساختمان های نیمه کاره به واسطه تعطیل فعالیت های ساختمانی و فرجه قانونی در نظر گرفته شده و همچنین، در کدهای درآمدی عوارض تردد وسایل نقلیه در محدوده های مرکزی و ترافیک (مجوز ورود به محدوده طرح ترافیک) و جرایم رانندگی به علت لغو طرح ترافیک در فروردین ماه و احتمالاً در ماه های بعدی و کاهش تردد در سطح شهر.

ث: از دست رفتن ۱۳ درصد از درآمدها به واسطه تمدید مهلت قانونی و کاهش گردش فعالیت های اقتصادی؛ در کد درآمدی عوارض بر پروانه کسب و پیشه و حق صدور پروانه (میرزایی و همکران، ۱۳۹۹).

نتیجه گیری

نتایج حاصل از پژوهش نشان می دهد که کرونا بر وضعیت مالی و اقتصادی شهرداری ها تأثیر داشته است که این تأثیرات بیشتر در افزایش هزینه ها و کاهش درآمدهای شهرداری ها می باشد. شیوع بیماری کووید ۱۹ افزایش بار هزینه های شهرداری ها را در قسمت های هزینه های بهداشت عمومی (هزینه تحمیلی بر نظافت و ضدعفونی معابر، کفن و دفن مردگان ناشی از کووید ۱۹، جمع آوری و تفکیک زباله های آلوده)، هزینه های حمل و نقل عمومی (تأمین خدمات حمل و نقل (اتوبوس رانی، مترو و تاکسی))، هزینه های مربوط به مرخصی اجباری کارکنان و عدم امکان جایگزین در بر می گیرد. همچنین درآمدهای شهرداری ها نیز به دلیل کرونا تحت تأثیر و کاهش یافته است. نتایج این پژوهش با تحقیقات میرزایی و همکران (۱۳۹۹)، کامیابی و همکران (۱۳۹۹)، مهردادان و همکران (۱۳۹۹) و عسگری و همکران (۱۳۹۹) همسو می باشد.

منابع و مأخذ

۱. برنایی، حسین (۱۳۹۰) راه کارهای کاهش هزینه و افزایش درآمد در شهرداری شیراز، همایش ملی شناسایی و تبیین راهکارهای تحقق جهاد اقتصادی در شهرداری ها، شیراز.
۲. طاهری نیا، مسعود؛ حسنونند، علی (۱۳۹۹) پیامدهای اقتصادی ناشی از بیماری کووید-۱۹ بر اقتصاد ایران؛ با تأکید بر اشتغال، فصلنامه مدیریت پرستاری، دوره ۹، شماره ۳.
۳. عسگری، ایمان و باقری، سعید و شریفی، عباسعلی و رجایی، عشرت (۱۳۹۹) برنامه ریزی مدیریت شهری در مهار ویروس کرونا (با تأکید بر تجربیات شهرداری مبارکه)، ششمین کنفرانس ملی ایده های نوین در فنی و مهندسی، رشت.

۴. کامیابی، وحید و رضایی، محمدجواد (۱۳۹۹) تأثیر کرونا بر پروژه‌ها و قراردادهای مهندسی و پیمانکاری از نظر شرایط عمومی پیمان‌ها و راهکارهای برون‌رفت از آن، دومین کنفرانس ملی کارآفرینی و مهندسی صنایع، تهران.
۵. مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران (۱۳۹۸) اپیدمی کرونا و ریسک تأمین مالی شهرداری چارچوبی برای سیاستگذاری شهری، معاونت مطالعات امور اجتماعی و اقتصادی و مدیریت مطالعات مالی و اقتصاد شهری، مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران.
۶. مهربانش، گونا؛ آزادی زاده، نامدار. (۱۳۹۹) مفهوم تاب‌آوری شهری مدیریت و برنامه ریزی آینده شهرها (کرونا ۱۹)، جغرافیا و روابط انسانی، ۳ (۱)، ص ۱۳۲-۱۶۱.
۷. میرزایی، حجت‌اله؛ مظاهریان، حامد؛ جعفری شهرستانی علی، خضر سعید (۱۳۹۹) آثار شیوع کرونا بر بودجه شهرداری تهران، مجله اقتصاد و برنامه ریزی شهری، دوره ۹، شماره ۴، ص ۲۴۲-۲۳۵.