

تقویت بخش عمومی بجای مشارکت بخش خصوصی در طرح‌های آب شرب و بهداشت شهری و روستایی

علی اصغر سمسار یزدی،
شرکت مهندسی مشاور تمدن کاریزی
ali.semsar@gmail.com

چکیده

موضوع واگذاری طرح‌های توسعه آب شرب و بهداشتی شهرها و روستاها به بخش خصوصی در سال‌های اخیر با شدت بیشتری نسبت به گذشته پیگیری شده و بخش خصوصی تشویق شده تا با سرمایه‌گذاری در بعضی از طرح‌های عمرانی، اداره امور آنها را عهده‌دار گردد و به این ترتیب از بار مالی دولت بکاهد. با بررسی تجارب کسب شده از واگذاری این طرح‌ها به بخش خصوصی این سوال در ذهن متبادر می‌گردد که آیا مشارکت بخش خصوصی می‌تواند تعهد دولت را در برآورده ساختن حق اساسی مردم که دسترسی به منابع آب کافی، سالم و با کیفیت مطلوب است تضمین نماید؟

کلید واژه‌ها: طرح‌های توسعه آب شرب شهری و روستایی، خصوصی سازی، بخش عمومی

۱- شرح مختصری از مسئله مشخص

سابقه: ویژگی‌های متعددی نظیر کارایی، چابکی، بهره‌وری مطلوب، عدم برخورداری از دیوانسالاری و... که به بخش خصوصی نسبت داده می‌شود، دولت را بر آن داشته است تا امور مختلف را به بخش خصوصی واگذار کند. وزارت نیرو نیز از این قضیه مستثنی نیست کما اینکه واگذاری امور به بخش خصوصی در ابتدا در حوزه برق آغاز گردید و با توجه به نتایج مثبت آن به تدریج به بخش آب نیز تسری داده شد. بعلاوه، مبانی قانونی از اصول ۴۳ و ۴۴ قانون اساسی تا قوانینی که به تصویب مجلس محترم رسیده است، سیاستها و جهت‌گیریهای کشور همگی حامی و موید نظریه واگذاری امور به بخش خصوصی بوده و هستند. در سالهای اخیر کاهش قابل توجه منابع مالی دولت موجب گردید تا موضوع واگذاری به بخش خصوصی با شدت بیشتری پیگیری شده و بخش خصوصی ترغیب و تشویق گردد تا با سرمایه‌گذاری در بعضی از طرح‌های عمرانی دولتی امور آنها را عهده‌دار گردیده و به این ترتیب بر بار مالی آنها که بر دوش دولت سنگینی میکند بکاهد. از آنجمله میتوان به طرحهایی که در حوزه آب و فاضلاب شهری قرار می‌گیرند اشاره نمود.

مسئله: چنانچه از بین طرح‌های متعددی که به بخش خصوصی در حوزه آب و فاضلاب شهری واگذار گردیده است به طرح‌هایی نظیر تامین آب شرب و بهداشت و مشارکت بخش خصوصی در احداث مخازن، ایجاد خطوط آبرسان، توسعه شبکه آب شهری، تکمیل ایستگاههای پمپاژ و... متمرکز شویم این سوال در ذهن متبادر میگردد که آیا مشارکت بخش خصوصی میتواند تعهد دولت را

در برآورده ساختن حق اساسی مردم که دسترسی به منابع آب کافی، سالم و با کیفیت مطلوب است تضمین نماید؟ آیا بخش خصوصی به همان اندازه که بخش عمومی خود را متعهد به تامین آب شرب و بهداشت میداند در این زمینه ملتزم می‌باشد؟ چگونه تولید درآمد که هدف اصلی بخش خصوصی است، میتواند در عین حال تضمین کننده عدالت اجتماعی باشد؟ کدام یک از این دوا بخش از تعهد بیشتری نسبت به تامین آب کافی، سالم و با کیفیت مطلوب برای طبقه محروم جامعه برخوردار هستند؟

۲- راه حل سیاستی برای حل مسئله

چنانچه در مورد تامین آب کافی، سالم، با قیمت عادلانه و با کیفیت مطلوب توسط بخش خصوصی با دیده تردید بنگریم میتوان فرایند سیاستی ذیل را برای رفع این ابهام در نظر گرفت:

۱. بررسی سوابق امر در سطح بین‌المللی: واگذاری امور آب شرب و بهداشت شهرها به بخش خصوصی که کشور ایران در ابتدای راه آن قرار گرفته است توسط کشورهای مختلف تجربه گردیده است. ولذا بررسی تجربیات کشورهای که از ابتدای دهه ۱۹۹۰ با اجرای سیاست خصوصی سازی به امید افزایش بهره‌وری، کاهش قیمت آب و تعمیم خدمات به جوامع فقیر این حرکت را آغاز و تجربه نمودند خالی از لطف نخواهد بود. برای مثال گزارشاتی وجود دارند که حکایت از عدم موفقیت بخش خصوصی در کشورهای آمریکای لاتین و در بعضی از شهرهای بزرگ آسیایی و آفریقایی نظیر مانیل، جاکارتا، مراکش و... دارد. سوابق نشان میدهند که در بعضی توسعه خدمات آبرسانی به خانواده‌های متوسط و کم درآمد کاهش یافته و در بعضی دیگر تلفات آب در شبکه نسبت به قبل از خصوصی سازی افزایش یافته است. بانک جهانی رسماً شکست سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را در این بخش اعلام نموده و ارایه تسهیلات مالی به این بخش عمومی را توصیه نموده است.

۲. بررسی سوابق امر در سطح ملی: گرچه در این زمینه در ابتدای راه قرار داریم ولی میتوان پروژه‌هایی که در واگذاری به بخش خصوصی پیش‌تاز بوده‌اند و به نتایجی منجر شده‌اند را مورد آسیب‌شناسی قرار داد، و در این راستا دستاوردهای این پروژه‌ها را همراه با واکنش متصدیان امر از یکطرف و جامعه را از طرف دیگر نسبت به آنان سنجید.

۳. امکان‌سنجی برقراری راه‌حل‌های جایگزین: همانگونه که عنوان گردید یکی از دلایل اشتیاق فراوان دولت به واگذاری امور به بخش خصوصی از کمبود منابع مالی ناشی میگردد. حال چنانچه در امر سرمایه‌گذاری در بخش آب و فاضلاب، از سیستم بانکی بهره‌گرفته شود و بجای شریک نمودن بخش خصوصی در سامانه تامین و توزیع، از تسهیلات بانکی کم بهره‌کمک گرفته شود و این منابع در اختیار بخش عمومی قرار گیرد تا نسبت به اجرای طرح‌های توسعه‌ای خویش در زمینه تامین و توزیع آب شرب و بهداشت شهری اقدام نماید نیازی به استفاده از بخش خصوصی نخواهد بود. لازم بذکر است که شرکت‌های آب و فاضلاب نوعاً از دارایی کافی برای تامین تضمینات و وثیقه‌های مطالبه‌شده از طریق سیستم بانکی برخوردار می‌باشند. توجه داشته باشیم که کشور ایران از دهه ۱۳۲۰ تا کنون بتدریج از زیر ساخت ممتازی برای تامین آب شرب و بهداشت مردم شهرها و روستاها برخوردار گردیده است بگونه‌ایکه در شمار کشورهای پیشرفته دنیا قرار گرفته است. یکی از دلایل موفقیت در این امر، انجام این ماموریت توسط بخش عمومی که کمتر به درآمد و بیشتر به عدالت

اجتماعی توجه داشته است خلاصه میشود. بنابراین پیشنهاد میگردد بجای پاک کردن صورت مسئله و واگذاری امر تامین و توزیع آب به بخش خصوصی، سعی نماییم مشکلات و چالشهای موجود در سرراه بخش عمومی نظیر تامین منابع مالی را در امر توسعه حل نماییم و بستر سرمایه گذاری را برای این بخش هموار سازیم و نه اینکه اختیار این امر حساس را به بخش خصوصی بسپاریم.

۳- تحلیل ملزومات اتخاذ و اجرایی کردن سیاست

خوشبختانه اکثر ملزوماتی که بموجب آنان این سیاست اجرایی خواهد شد بصورت نهادینه شده در شرکتهای آب و فاضلاب شهری وجود دارد. که از آنجمله میتوان به ساختار و بسترهای سازمانی، نیروی انسانی متبهر، سازوکارهای اداری، حقوقی و قانونی و دارایی های لازم اشاره نمود. بعنوان مثال ماده ۳ قانون تشکیل شرکتهای آب و فاضلاب شهری که این شرکتهای را بعنوان بنگاههای مستقل مالی مطرح مینماید بستر مناسبی را برای فعالیتهای این شرکتهای در قالب قانون تجارت و با بهره گیری از ظرفیت ها و دارایی های خود فراهم مینماید. تجهیز شرکتهای به دانش فنی، برخورداری آنان از پشتوانه درازمدت تجربی در زمینه انجام فعالیتهای توسعه ای، وجود سازوکارهای حقوقی و فنی در این زمینه همگی ملزومات اتخاذ سیاست مذکور هستند که به نحو گسترده ای در شرکتهای آب و فاضلاب شهری و روستایی وجود دارند. این ملزومات که همگی بعنوان فرصت تلقی میگرددند در تقویت بخش عمومی بجای مشارکت بخش خصوصی در طرح های توسعه ای آب شرب و بهداشت شهری و روستایی نقش قابل توجهی را ایفا خواهند نمود.

۳- تحلیل پیامدهای اجرای سیاست

پیامدهای ناشی از رجوع به بخش عمومی بجای بخش خصوصی و تامین منابع مالی مورد نیاز طرحهای توسعه ای در زمینه آب شرب و بهداشت شهری از طریق منابع بانکی بشرح ذیل خلاصه میگردد:

۱. مالکیت واحد: مشارکت بخش خصوصی در بخشی از سامانه تامین و توزیع آب، به تبع آن تولید مالکیت برای بخش خصوصی نموده، در نتیجه خلط مالکیت پیش آمده، این موضوع مشکلات حقوقی پیچیده و عدیده ای را موجب خواهد شد. و حال آنکه ادامه فعالیتهای توسعه ای توسط بخش عمومی مالکیت یکپارچه این بخش را استمرار میبخشد و وقت و زمان بخشی از بدنه وی به رفع ادعاهای بخش خصوصی و مشاجرات درگیر خواهد کرد.
۲. مدیریت یکپارچه: نظر به اینکه مدیریت مشترک بخش عمومی و خصوصی بر سامانه میتواند تبعات نامطلوبی را در مدیریت و راهبری تاسیسات در پی داشته باشد، بنابراین چنانچه بخش عمومی تقویت گردیده و تمامی سامانه بصورت یکپارچه توسط وی هدایت گردد قطعا از اداره مطلوب تری برخوردار خواهد بود.
۳. شفافیت و پاسخگویی: بعلم عدم تعدد مدیریت در سامانه آب شهری، مسئولیت و پاسخگویی نیز کماکان بعهدده بخش عمومی بوده، موجب و دلیلی برای فراقکنی وجود نخواهد داشت.



اولین اجلاس «هم‌اندیشی با متخصصان علوم آب و محیط‌زیست»

وزارت نیرو، ۱۰ اسفند ۱۳۹۶

۴. افزایش بهره‌وری: هنگامیکه بخش عمومی به منابع مالی دولتی که بدون دردسر در اختیار وی قرار می‌گیرد دسترسی نداشته، برعکس منابعی را در اختیار بگیرد که بازپرداخت آن الزامی باشد، نه تنها در هزینه‌ها صرفه‌جویی نموده و در نتیجه بهره‌وری را افزایش می‌دهد بلکه این موضوع بتدریج بصورت فرهنگ در سطح سازمان نهادینه می‌گردد.
۵. منطقی‌سازی تعرفه‌ها: تعهد تامین منابع سرمایه‌ای و بازپرداخت آنان از ناحیه بخش عمومی، خود موجب می‌گردد تا قیمت‌گذاری و تعرفه‌های خدمات سمت و سوی منطقی‌تری به خود گیرند.