سرمایه گذاری خصوصی برای آبرسانی و بهسازی

در کشورهای در حال توسعه،بخش آب‏ و فاضلاب عموما از نظر مالی و عملی از موقعیت ضعیفی برخوردارند.بررسی‏ بانک جهانی از پروژه‏های آبرسانی‏ شهری در این کشورها نشان می‏دهد که‏ درآمد شرکتهای ذیربط تنها 35 درصد از هزینهء آب را تامین می‏کند.برای‏ بسیاری از شرکتهای خدمات عمومی‏ کشورهای در حال توسعه اختلاف بین‏ هزینهء تولید خالص آب و قیمت مصرف‏ از 40 تا 60 درصد در نوسان است،در حالی‏ که این رقم برای شرکتهای خدمات‏ عمومی که مدیریت کارآمدی دارند بین‏ 10 تا 20 درصد است.این اختلاف آشکار بیانگر نشتی و هرز رفتن آب و عدم‏ توانایی شرکتهای مذبور در جمع‏آوری حق‏ استفاده از آب است.از طرف دیگر، سازمانهای آبرسانی دولتی دارای کارکنان‏ بیش از حد معمول است-به ازای‏ هر 1000 انشعاب 10 تا 20 کارمند وجود دارد،درحالی‏که اگر کارایی بالا باشد به‏ ازای هر 100 انشعاب تنها به 2 تا 3 نفر نیاز است.

بی‏توجهی به قیمتگذاری تجاری‏ و اصول عملیاتی در بخش آبرسانی نیز باعث شده است تا شرکتهای خدمات‏ عمومی نتوانند به طبقهء ضعیف خدمت‏ کنند.اصل ادامهء پرداخت سوبسید نیز تضعیف شده است،چرا که خانوارهای‏ ضعیف غالبا برای آب 10 برابر بیشتر از خانوارهای ثروتمند پول می‏پردازند،و این‏ امر به دلیل عدم دستیابی آنها به آب‏ لوله‏کشی سوبسیددار است که ناچارند آب‏ را از بخش خصوصی تامین کنند.ادامهء قیمت‏گذاری پایین برای خدمات آب‏ و فاضلاب باعث می‏شود تا اهمیت کمبود فزایندهء آب و هزینهء دستیابی به هدفهای‏ بهداشت عمومی و زیست محیطی‏ (از طریق سرمایه‏گذاری در جمع‏آوری‏ و تصفیهء فاضلاب)کمرنگ شود.

براساس برآورد بانک جهانی،نیاز مالی‏ سالانهء کشورهای در حال توسعه برای‏ تامین آب و بهداشت حدود 60 میلیارد دلار در 10 سال اینده خواهد بود.بااین‏حال، مشکل اصلی این بخش کمبود سرمایه‏ نیست،بلکه نبود مدیریت صحیح منابع‏ مالی و عملیاتی است.شرکتهای آبرسانی‏ برای فعالیتهایشان عموما با انگیزه‏های‏ ضعیف داخلی(سازمانی)روبرو هستند.مهم‏ترین کار دولت در این زمینه بهبود و تقویت این‏ انگیزه‏هاست.در صورتی که 2 شرط زیر دقیقا تحقق یابد،سرمایه‏گذاری‏ خصوصی می‏توان مکمل کارایی‏ عملیاتی و هدفهای سرمایه‏گذرای باشد: الف:درآمد پروژه‏ها باید بتواند هزینه‏های عملیاتی و بازپرداخت بدهی‏ را تامین کرده،و نرخ بازدهء دارایی آنها رقابتی باشد.

ب:مخاطرات داخلی(مانند ساختمان‏ سازی و عملیاتی)و خارجی(مانند اقدامهای کنترلی و ارزی)یک پروژه باید مشخص شود و افرادی آنها را بپذیرند که‏ بهترین وضعیت را برای کاهش آن دارند. وام دهندگان و سرمایه‏گذاران با قبول‏ ریسک‏پذیری سرمایهء خود دارای‏ قوی‏ترین انگیزه‏های مالی هستند تا ساخت به موقع و کارایی عملیاتی یک‏ پروژه را تضمین کنند.مخاطرات سیاسی‏ و کنترلی،بدون پوشش،به حمایت و توجه‏ دولت نیاز دارد.

ایا بخش ابرسانی متفاوت است؟

بخش آب و بهسازی،مانند سایر بخشهای زیرساختاری،به‏طور کلی‏ مستلزم سرمایه‏گذاری سنگین با دوره‏های‏ بازپرداخت طولانی است.ولی برخلاف‏ بخشهای مخابرات و نیرو،هیچ‏ چشم‏اندازی برای رقابت مستقیم‏ در هریک از بخشهای اصلی عملیاتی- مانند تصفیه،انتقال یا توزیع-وجود ندارد. سرمایه‏گذاریهای سنگین و انحصار طبیعی باعث می‏شود تا بخش آب‏ و بهسازی نسبت به سلب مالکیت سیاسی‏ و مسائل مربوط به قراردادها آسیب‏پذیر باشد.همچنین،عدم هماهنگی بین‏ درآمدهای با منشاء پول محلی و وامهای‏ بین المللی می‏تواند مخاطرات ارزی جدّی‏ به وجود بیاورد.دارائیهای آب و بهسازی‏ ویژگیهای نهادی و اقتصادی دیگری نیز دارد که انها را از دارائیهای سایر بخشهای‏ زیرساختاری متمایز می‏کند و بر سر راه‏ دستیابی به ثبات اقتصادی و تخصیص‏ ریسک مناسب موانعی ایجاد می‏نماید که‏ به شرح زیر است:

\*افزایش تقاضا برای خدمات بهداشتی‏ و محیط زیست پاکیزه‏تر مستلزم ایجاد ساختارهای کنترلی جدید،افزایش‏ سرمایه‏گذاری و افزایش قیمتهاست.

\*اگر ساختار این صنعت دارای‏ بخشهای متعدد باشد،در نتیجه تأسیسات‏ کوچک بسیار زیادی باید ایجاد شود که‏ غالبا در اختیار سازمانهای دولتی محلی‏ بی‏تجربه و فاقد اعتبار قرار می‏گیرد.

\*ارزش دارائیهای زیرزمینی موجود اغلب مشخص نیست و در نتیجه، رویه‏های مؤثر و معتبر برای مذاکرهء مجدد جهت طرحهای سرمایه‏گذاری و تعرفه‏ها بسیار اهمیت دارند.

به‏طور کلی،در نتیجهء این عوامل، مشکلات قراردادی و کنترلی در سطح‏ گسترده‏ای پراکنده شده‏اند،و تعداد پروژه‏های خصوصی در بخش آب‏ و بهسازی کمتر از بخشهای نیرو و مخابرات بوده است.

رهیافتهای گوناگون

هیچ مدل درستی برای خصوصی‏سازی‏ خدمات آب و بهسازی وجود ندارد، و کشورها از روشهای بسیار گوناگون‏ استفاده کرده‏اند.یک سازمان خصوصی‏ ممکن است کنترل تمام یک شرکت‏ خدمات عمومی را به عهده بگیرد(از جمله‏ تولید،انتقال و توزیع خدمات).

خصوصی‏سازی این بخش در برخی‏ کشورها مانند شیلی-که پیشتاز امر خصوصی‏سازی در سایر بخشها بوده- و آمریکا-که خدمات بیشتر شرکتهای‏ فوق به صورت خصوصی ارائه می‏شود- محدودیت داشته است.در مقابل،برخی‏ کشورهای افریقایی-مانند ساحل عاج و گینه-به‏طور سنتی سابقهء درازی‏ در خصوصی‏سازی بخش آب و بهداشت‏ دارند.اخیرا،آرژانتین و مالزی،در میان‏ کشورهای در حال توسعه،پیشگام امر خصوصی‏سازی خدمات آب بوده‏اند. در میان کشورهای توسعه‏یافته نیز انگلستان این مقام را داشته است.

در برخی کشورها،مانند استرالیا،شیلی‏ و تایلند،دولتها با استفاده از استراتژی‏ صنفی و اتحادیه‏ای تلاش کردند تا سازمانهای آب و بهسازی را به واحدهای‏ مستقل مالی که خودکفا نیز باشند تبدیل‏ کنند.بویژه در شیلی این کار با انعقاد قراردادهای خدماتی کوتاه مدت با بخش‏ خصوصی همراه بوده است-از چنین‏ قراردادهایی می‏توان در واگذاری‏ مسئولیت به بخش خصوصی برای‏ خدمات جزیی‏تر(مانند نصب کنتور) استفاده کرد.تعهدات وسیعتر مانند راه‏اندازی و نگهداری تأسیسات تصفیه یا سیستم کامل آب و بهسازی را می‏توان‏ طی قرارداد"راه‏اندازی و نگهداری‏" با مبلغ معین به یک شرکت خصوصی‏ واگذار کرد.شرکت خصوصی می‏تواند با انعقاد"قرارداد اجاره‏"مسئولیت راه‏اندازی‏ و جمع‏آوری تعرفه‏های تعیین شده را به‏ عهده بگیرند،ولی نمی‏تواند به تامین‏ مالی سرمایه بپردازد.

قراردادهای مدیریت و اجاره یک اشکال‏ عمده دارند و آن اینکه ریسک کامل‏ تجاری را به مسئول قرارداد واگذار نمی‏کند-بدین ترتیب،سرمایه‏گذاریهای‏ خصوصی در مخاطره نمی‏افتند.

ترتیبات درازمدت-قراردادهای ساخت، مالکیت،راه‏اندازی( BOO )یا ساخت،راه‏ اندازی،واگذاری( BOT )برای پروژه‏های‏ مشخص ابرسانی و تصفیه آب-نتنها مدیریت خصوصی بلکه سرمایه‏گذاری‏ خصوصی را نیزبه همراه دارد.

بررسیهای مودی

نمونه‏های متعدد وجود دارد که نحوهء عملکرد این‏گونه رهیافتهای جایگزینی‏ را نشان می‏دهد.

گینه

این کشور آفریقای غربی با درآمد سرانهء پایین توانسته است به موفقیتهایی در زمینهء سیستمهای آبرسانی با استفاده از قرارداد اجاره با یک شرکت خصوصی‏ دست یابد.از شیوهء سوبسید برای سهولت‏ در دستیابی به تعرفه‏های بالاتر استفاده‏ شد.بااین‏حال،اخیرا،مشکلات‏ هماهنگی با دولت ناشی از ابهام‏ در تخصیص ریسکهای تجاری می‏شده‏ است.تعرفه‏های بالا نیز به مسائل جدّی‏ عدم پرداخت منجر شده است.

مکزیکوسیتی

در این شهرک رهیافت وسیعتر به‏ کار گرفته شده است.دولت این شهر را به 4 قسمت جداگانه تقسیم کرد و قراردادهای‏ مدیرت 10 ساله را برای هر قسمت به 4 شرکت خصوصی واگذار کرد.پیمانکاران‏ مذبور،در 3 مرحله،باید از مشترکین‏ سرشماری کنند،کنتور نصب کرده و صورت‏ حساب و حق استراک جمع‏آوری کنند، و در عین حال،به بازسازی سیستم نیز بپردازند.دولت به این شرکتها مبالغ ثابت‏ پرداخت می‏کند.اگر این سیستم از لحاظ مالی و عملی منظم باشد،انتظار اینست‏ که دولت امتیاز کار را به آنها بدهد.

کاهش ارزش پزو در دسامبر 1994 باعث‏ مشکل مالی جّدی شد-زیرا مبلغ‏ قراردادها و خرید تجهیزات تابع ارز خارجی بود،و برنامه را عقب انداخت.

برخی از کشورها امتیازهای بیشتری‏ برای راه‏اندازی سیستم کامل خدمات‏ عمومی قائل شده‏اند.برای مثال،دولت‏ آرژانتین،مسئولیت مدیریت و سرمایه‏گذاری برای سیستمهای آب‏ و بهسازی را به یک کنسرسیوم خصوصی‏ واگذار کرد.

براساس شرایط امتیازهای 30 ساله، کنسرسیوم مذبور مبلغ 4 میلیارد دلار برای‏ بهبود،بازسازی و توسعه سیستمها سرمایه‏گذاری خواهد کرد.

مالزی

دولت این کشور طی یک قرارداد بلند پروازانه 28 ساله،امتیاز بهبود، بازسازی و توسعهء سیستم کامل فاضلاب‏ را به یک کنسرسیوم خصوصی اعطاء کرد.

اگرچه در سال 1993 یک قرارداد 8/2 میلیارد دلاری امضاء شد،ولی پیشرفت‏ کار،به خاطر مسائل عمومی و مهم‏ جمع‏آوری حق اشتراک و افزایش تعرفه‏ها، کند بوده است.

کنترل مخاطرات پروژه

تردید زیاد نسبت به ارزش دارائیها و هزینهء بازسازی و توسعه بخش آب نشان‏ می‏دهد که ریسکهای کنترلی که وام‏ دهندگان و سرمایه‏گذاران با آن روبرو هستند می‏تواند مهم باشد.اگر مسئولیت‏ انعقاد قراردادها و پرداختها به عهده یک‏ دولت ضعیف(از لحاظ مالی)قرار بگیرد، در نتیجه ریسکهای سیاسی و کنترلی‏ تشدید می‏شود،و ریسکهای اعتباری به‏ وجود می‏آید.همچنین،از آنجا که‏ پروژه‏های آب و بهسازی به ندرت ارزآور هستند،در نتیجه تامین مالی پروژه‏هایی‏ که دیون ارزی دارند باعث می‏شود تا وام‏ دهندگان با مخاطره ارزی روبرو شوند.

مخاطرات پروژه با شیوه‏های گوناگون‏ کاهش یا کنترل می‏شود.

نخست،برای رویارویی با مخاطرات‏ شدید،وامهای مربوط به پروژه‏های‏ آبرسانی که از طریق بانکهای‏ بازرگانی،سازمانهای اعتباردهندهء صادراتی و نهادهای چند جانبه تامین‏ گردد،زیرا توانائی آنها در ارزیابی و کاهش‏ این نوع مخاطرات زیاد است.دوم وام‏ دهندگان و دولت از این واقعیت آسوده‏ خاطر هستند که سرمایه توسط سازمانهای با تجربه تامین می‏شود.

جمعبندی

جذب موفقیت‏آمیز سرمایه‏گذاری‏ خصوصی درازمدت در بخشهای آب‏ و بهسازی کشورهای در حال توسعه به‏ پیشرفت همزمان تعدادی از نهادها بستگی دارد،از جمله دولتهای‏ معتبر محلی،سازمانهای مستقل کنترلی‏ و بازارهای سرمایه‏ای محلی وسیعتر.

می‏توان چند نتیجهء کلی از پروژه‏های‏ کوچک ولی بی‏شماری که با سرمایه‏های‏ خصوصی ایجاد شده است به دست آورد: \*تعهد سیاسی و مالی دولت ضرورت‏ دارد.

\*برای به حد اقل رساندن بلا تکلیفی‏ و ایجاد انعطافپذیری در مذاکرهء مجدد و خودمختاری عملیاتی،وجود ساختار قراردادی و کنترلی لازم است.

\*شرکت در مناقصه‏های رقابتی شفاف‏ ابزار مهمی است که موجب ارائه اطلاعات‏ راجع به ارزش دارائیها،سطح تعرفه‏ها و افراد صلاحیتدار می‏شود.

\*اعطای امتیاز کامل برای خدمات‏ عمومی و فروش دارایی باعث ایجاد چشم‏انداز گسترده‏ای برای پیشرفتهای‏ عملیاتی و مالی می‏شود.

\*در صورتی که امتیازهای پیشگفته‏ و فروش دارائیها امکانپذیر نباشد،می‏توان‏ شرکتهای خدمات عمومی را به صورت‏ تشکل درآورد یا قراردادهای عملیاتی‏ و مدیریت را برای بهبود خدمات و کسب‏ درآمد جهت آمادگی برای خصوصی‏سازی‏ واگذار کرد.

منبع: Finance Development ، مارس 1997