

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح جذب مشارکت‌های مردمی در اجرای طرح‌های
بخش آب، فاضلاب و برق وزارت نیرو»



مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال دوم

شماره ثبت:

۵۰۳

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

معاونت مطالعات

زیربنایی

سایر معاونت‌ها:

مطالعات اجتماعی

مطالعات اقتصادی

مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۷۸۱۴

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۸/۴



مقدمه

طرح «جذب مشارکت‌های مردمی در اجرای طرح‌های بخش آب، فاضلاب و برق وزارت نیرو» با هدف تأمین سرمایه برای اجرای طرح‌های بخش آب، فاضلاب و برق ارائه شده است. این طرح سعی دارد با ایجاد بازاری برای پیش‌فروش گواهی ظرفیت انشعاب شبکه‌های انتقال و توزیع برق و آب از سوی وزارت نیرو، سرمایه لازم را برای اجرای طرح‌های آب و برق تأمین کند. مواد چهارگانه طرح پیشنهادی به‌طور کلی موضوع‌های ایجاد بازار، تضمین مشارکت و نحوه مشارکت در ساخت را تشریح کرده است. طرح با وجود ایجاد زمینه جذب منابع برای طرح‌های وزارت نیرو، با چالش‌های اساسی مواجه بوده که می‌تواند دستیابی به اهداف مدنظر را منتفی کند.

خلاصه مواد طرح

این طرح از چهار ماده و شش تبصره تشکیل شده که همه تبصره‌ها ذیل ماده (۱) قرار گرفته‌اند. می‌توان موضوع‌های ارائه شده در مواد این طرح را در سه دسته موضوع کلی شامل ایجاد بازار، تضمین خرید صورت گرفته از سوی مشارکت‌کنندگان و نحوه مشارکت در احداث تجهیزات شبکه‌های توزیع و انتقال، قرار داد:

ایجاد بازار: در ماده (۱) اجازه راه‌اندازی «بازار گواهی ظرفیت انشعاب» به وزارت نیرو به‌منظور جذب سرمایه عمومی از طریق پیش‌فروش حق انشعاب طرح‌های آب و برق داده شده است. همچنین در تبصره «۱»، زمان‌بندی حاکم بر بازار خرید و فروش تشریح شده است. در تبصره «۲» ماده (۱) امکان و نحوه فروش گواهی به خریداران خارج از محدوده طرح بیان شده است. در بندهای «۳» و «۴» ماده (۱)، به‌ترتیب نحوه جابه‌جایی انشعاب خریداری شده در محدوده خدمت‌رسانی و انتقال (واگذاری) گواهی خریداری شده به شخص دیگر آمده است.

تضمین مشارکت: به‌منظور تضمین مشارکت در طرح، امکان انصراف در تبصره «۵» ماده (۱) طرح دیده شده به‌طوری‌که در صورت انصراف خریدار وزارت نیرو موظف است خریدار را به بانک ضامن ارجاع داده تا اصل سرمایه و بیشترین سود سالیانه را دریافت کند. در تبصره «۶» (در متن طرح پیشنهادی ۵ درج شده)، میزان سود پرداختی به مشارکت‌کننده از سوی وزارت نیرو جهت بازخرید گواهی، معادل ۶ درصد بالاتر از سود سپرده‌های بلندمدت پیش‌بینی شده است.

مشارکت در احداث: در مواد دو و سه طرح پیشنهادی، نحوه مشارکت در احداث شبکه از سوی مالکان و خریداران انشعاب ارائه شده است. براساس ماده (۲)، مالکان می‌توانند با رعایت استانداردها در ساخت شبکه مشارکت کرده و هزینه انشعاب را به میزان درصدی که در طرح حاضر واجد ابهام است، از وزارت نیرو دریافت کنند. همچنین در ماده (۳) نحوه افزایش ظرفیت شبکه از سوی مالکان و نحوه برخورد با تجهیزات به‌کار رفته در شبکه پیش‌بینی شده است.

در ماده (۴) طرح پیشنهادی، زمان تدوین آیین‌نامه اجرایی پس از ابلاغ طرح مصوب، به مدت سه ماه در نظر گرفته شده است.

اظهار نظر کارشناسی

طرح از نظر کارشناسی دارای برخی نکات حائز اهمیت به شرح ذیل است:

نقاط قوت و فرصت‌ها:

- **تأمین سرمایه:** از نکات مثبت این طرح فراهم کردن امکانی برای تأمین سرمایه مورد نیاز برای اجرای طرح‌های بخش آب، فاضلاب و برق است. البته برای اینکه نقدینگی جذب شده بتواند در محل صحیح و صرفاً برای سرمایه‌گذاری در اجرای طرح‌های مذکور اختصاص یابد، باید منابع حاصل از مشارکت عمومی در ردیف مشخصی منظور و هدف هزینه‌کرد آن مشخص شود.
- **جذب نقدینگی:** نکته مثبت دیگر طرح این است که می‌تواند بخشی از نقدینگی را به سمت سرمایه‌گذاری در طرح‌های آب و برق ذیل نظر وزارت نیرو هدایت کرده و آثار تورمی نقدینگی را کاهش دهد.

نقاط ضعف و چالش‌ها:

- **ابهام در قواعد بازار پیشنهادی:** برای شکل‌گیری طرف تقاضا باید قواعد بازار پیش‌فروش گواهی ظرفیت شبکه مشخص شود. از مهم‌ترین مسائلی که به تشریح قواعد این بازار کمک می‌کند تعیین میزان و نحوه عرضه گواهی ظرفیت و پیش‌فروش انشعاب است که باید توجه شود آیا میزان عرضه به صلاحدید وزارت نیرو مشخص بوده و یا به صورت نامحدود انجام خواهد گرفت. موضوع‌های دیگری که برای روشن شدن قواعد بازار پیشنهادی باید مشخص شود نحوه عرضه و فروش گواهی خارج از بازار پیشنهادی و زمان‌بندی عرضه و حجم عرضه گواهی انشعاب است. این بازار از سوی نهاد حاکمیتی شکل گرفته لذا تعیین میزان التزام حاکمیت به چارچوب آن حائز اهمیت است به‌ویژه اینکه در صورت وقوع شرایطی که به افزایش قیمت انشعاب یا گواهی منجر شود، آیا وزارت نیرو برای تعدیل قیمت در این بازار یا خارج از آن مجاز به عرضه جدید خواهد بود یا خیر؟

عدم توجه به شرایط آتی: پیش‌فروش انشعاب به معنای پیش‌فروش منابع درآمدی شرکت‌های آب، برق و فاضلاب براساس شرایط روز و ایجاد تعهد در آینده است. به‌عنوان مثال چنانچه در سال‌های آینده ظرفیت قراردادی کاربری‌های غیرخانگی به دلایل مختلف از جمله خشکسالی کاهش یابد، با توجه به اینکه قرارداد بین خریدار گواهی و وزارت نیرو منعقد شده عملاً امکان تأمین آب مورد نیاز نخواهد بود و وزارت نیرو با حجم عظیمی از ظرفیت‌هایی که امکان تأمین ندارد روبه‌رو خواهد شد. از طرفی اجرای بسیاری از طرح‌های شبکه‌های توزیع و انتقال مجزای از مباحث مالی، از بعد فنی نیز زمان‌بر بوده و با توجه به تجربه حاصل از نوسانات ارز، اعتبارات مورد نیاز پروژه در آینده می‌تواند تغییرات بسیاری داشته باشد. در این صورت حجم عظیمی از مطالبات ناشی از پیش‌فروش انشعاب متوجه وزارت نیرو خواهد شد.

- **ایجاد بدهی آتی:** پیش‌فروش و واگذاری انشعاب طرح به خریدارانی که هنوز مجوز ساخت‌وساز یا پروانه آنها ایجاد نشده، یا قبل از اینکه با ایجاد اشتراک موافقت اصولی صورت گرفته باشد، عملاً برای سال‌های آتی یا دولت‌های بعدی بدهی ایجاد می‌کند. ایجاد بدهی و انتقال آن به آینده می‌تواند با اهداف و سیاست‌های دولت‌های بعدی در خصوص نحوه اجرای طرح‌های آب و برق متفاوت باشد.

- **افزایش احتمال سفته‌بازی:** واگذاری انشعاب و پیش‌فروش آن می‌تواند به رقابت کاذب جهت خرید گواهی منجر شده و با ایجاد بورس و سفته‌بازی، قیمت انشعاب را برای مصرف‌کننده نهایی که ممکن است دیرتر هم به این حوزه ورود کرده، افزایش دهد. در واقع ایجاد بازار فروش گواهی انشعاب و امکان ورود خریداران خارج از محدوده خدمت‌رسانی باعث می‌شود خریداران و فروشندگان غیرواقعی به بازار ورود کرده که تبعات منفی ایجاد خواهد کرد. این مسئله شرکت‌های آب و فاضلاب و برق و چرخه ورود نقدینگی آنها را به شدت دچار چالش خواهد کرد.

- **منفک شدن انشعاب از ملک:** در اثر اجرای این طرح اصالت انشعاب برق، آب و فاضلاب که متکی بر وجود ملک است خدشه‌دار می‌شود. در این صورت جابه‌جایی انشعاب با توجه به اینکه انشعاب مرتبط با ملک است نه مالک، تبعات بسیار منفی را به همراه دارد.

- **ابهام در خصوص منابع بانک ضامن و باز خرید گواهی:** برای حمایت از مشارکت‌کنندگان تضمین بازپرداخت وجوه خریداران به همراه حداکثر سود مشارکت با معرفی به بانک ضامن پیش‌بینی شده است. اما سازوکار و نحوه ضمانت بانک و ارتباط آن با وزارت

نیرو مشخص نیست. به عبارت دیگر پاسخ به این سؤال که «منابع لازم در صورت استرداد انشعاب یا گواهی ظرفیت از چه محلی تأمین خواهد شد؟» روشن نشده است. در خصوص بازخرید گواهی از سوی وزارت نیرو نیز اجباری بودن آن مشخص نشده که دارندگان گواهی موظف به فروش بوده یا مختار هستند؟ از سوی دیگر مبنای نرخ ۶ درصدی مورد اشاره در تبصره «۶» ماده (۱) مشخص نیست.

- مسئله کاهش اعتماد اجتماعی نسبت سرمایه‌گذاری: در حال حاضر به دلیل مسائل اقتصادی-اجتماعی ناشی از نوسانات بورس و متضرر شدن جمعی از سرمایه‌گذاران عمومی در این بخش، این موضوع در اعتماد مردم به نهادهای عمومی دولتی و غیردولتی تأثیر داشته است. لذا در بستر کنونی، افق آتی طرح که مبتنی بر مشارکت عمومی در یک بازار تحت مدیریت دستگاه اجرایی (وزارت نیرو) دولتی است، روشن نخواهد بود.

نکات حقوقی طرح پیشنهادی:

- با توجه به لزوم جلوگیری از افزایش تعداد عناوین قانونی موجود، در صورت ضرورت سازوکار تعیین روش تأمین مالی به نحوی که در طرح ذکر شده، باید مفاد طرح مذکور به نحوی در قوانین مرتبط، مانند قانون تأسیس وزارت نیرو مصوب ۱۳۵۳ پیش‌بینی شود.

- نسبت احکام این طرح با سایر قوانین حمایتی برای اقشار مختلف معلوم نیست. به این معنا که در موارد متعددی قانونگذار اختصاص انشعاب آب و برق برای اقشار مددجو یا ایثارگر را رایگان مقرر کرده است. لذا در صورت تشکیل بازار خرید و فروش انشعاب و ظرفیت شبکه، عدم تعیین نسبت طرح با وضعیت احکام حمایتی، اولاً مغایر اصول قانون‌نویسی، ثانیاً مغایر اصول سی‌ویکم، چهل‌وسوم و بند «۱۲» اصل سوم قانون اساسی به نظر می‌رسد.

- در ماده (۱) ایرادهای ذیل به نظر می‌رسد:

الف) عبارت «طرح‌های مصوب» واجد ابهام است.

ب) در این ماده صرفاً «متولی راه‌اندازی بازار و فروش گواهی ظرفیت شبکه و انشعاب» پیش‌بینی شده است، لکن در مورد کیفیت بستر فعالیت و عملکرد این بازار و میزان صلاحیت وزارت نیرو در تنظیم این بازار مسکوت است. عدم تدقیق در پیش‌بینی موارد مذکور مغایر اصول قانون‌نویسی، موضوع بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است.

ج) هر کدام از تبصره‌های ذیل ماده (۱) حاوی احکام مجزا از ماده مذکور است. لذا تقریر تبصره‌های متعدد با احکام مجزا مغایر اصول تنقیحی است.

- در تبصره «۱» ماده (۱) مرجع تعیین بازه زمانی و ملاک تشخیص زمان اعلامی معلوم نیست و لازم است موارد مذکور در قانون تعیین تکلیف شود. گفتنی است این موارد به جهت دارا بودن ماهیت تقنینی قابل تفویض به آیین‌نامه نیز نیست چراکه در این صورت با ایراد مغایرت با اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی مواجه خواهد بود؛ همچنین واژه «سرویس» مغایر اصل پانزدهم قانون اساسی است، لذا پیشنهاد می‌شود جهت رفع ایراد واژه «خدمات» جایگزین شود.

- در تبصره «۵» ماده (۱) واژه «آبفا» مغایر اصل شفافیت در قانون‌نویسی است، از این رو باید عنوان دقیق شرکت مربوط به‌طور کامل قید شود.

- در ماده (۲) میزان درصد معلوم نیست و واجد ابهام است.

جمع‌بندی

جذب مشارکت‌های مردمی در اجرای طرح‌های بخش آب، فاضلاب و برق وزارت نیرو که برای جذب سرمایه لازم برای اجرای طرح‌های شبکه توزیع و انتقال وزارت نیرو ارائه شده، می‌تواند زمینه مناسبی برای تأمین منابع این طرح‌ها فراهم کرده و نقدینگی عمومی را به سمت طرح‌های اجرایی و زیربنایی سوق دهد. با این وجود نظر به قابلیت و مباحث لحاظ شده در اصل چهل و چهارم قانون اساسی، بهتر است طرح حاضر به طرح مشارکت‌های مردمی در قالب تعاونی، تشکل مردم‌نهاد و بخش خصوصی برای تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام و اجرای طرح‌های جدید در راستای تحول در کسب‌وکار تغییر یابد.

طرح حاضر دارای چالش‌های مهمی بوده که موفقیت و دستیابی به اهداف مدنظر ارائه‌دهندگان را منتفی می‌کند. از جمله این چالش‌ها روشن نبودن ابعاد مختلف بازار پیشنهادی برای گواهی ظرفیت شبکه است که بی‌توجهی به قواعد آن می‌تواند زمینه سفته‌بازی و ایجاد بازار کاذب را فراهم آورد. همچنین نحوه تأمین منابع بانک ضامن و شیوه بازخريد با توجه به آثار آن بر طرح، بایستی روشن شود. به دلیل ابعاد فنی طرح‌های وزارت نیرو و تغییرات ناشی از تورم، اجرای آنها بعضاً طولانی‌تر شده، همچنین وقوع مسائلی از قبیل خشکسالی می‌تواند اجرای طرح‌ها و پاسخگویی به مطالبات پیش‌فروش شده را با مشکل مواجه کند، در این صورت وزارت نیرو با حجم عظیمی از مطالبات مواجه خواهد شد. به همین دلیل باید طرح برای رفع چالش‌های پیش‌رو مورد بازبینی قرار گیرد. از این رو با توجه به تأثیرات قانونی طرح، ابعاد حقوقی و رفع ایرادهای وارد بر آن، باید بازبینی طرح مورد توجه قرار گیرد.

پیشنهادها

برای اینکه وزارت نیرو بتواند هزینه واقعی صرف شده برای اجرای طرح را دریافت کند، فروش گواهی براساس بهای تمام شده انجام شود. از مواردی که امکان سفته‌بازی در بازار پیشنهادی را از بین خواهد برد، حذف الزام سود به پیش‌خریداران است. در همین راستا پیشنهاد می‌شود اختصاص انشعاب و ظرفیت قراردادی صرفاً برای املاک در نظر گرفته شده و راهکارهای مناسب برای رفع تبعات منفی سفته‌بازی احتمالی ارائه شود. در صورت اختصاص سود به مشارکت، با توجه به دائمی بودن قانون بهتر است به صورت درصدی از نرخ سود قرارداد بیان شود. با توجه به اینکه دریافت حق انشعاب تأثیر مهمی بر قیمت املاک دارد، پیشنهاد می‌شود تعرفه حق انشعاب به ارزش معاملاتی ملک، مبنا قرار گیرد. در کنار ابعاد تخصصی طرح، ایجاد زمینه نظارتی لازم برای آحاد مردم و حلقه‌های میانی (تعاونی‌ها، تشکل‌های اجتماعی) برای نظارت بر تصمیمات صورت گرفته در خصوص طرح می‌تواند تمایل اجتماعی به مشارکت و سرمایه‌گذاری را تقویت کند.

در پایان پیشنهاد می‌شود به دلیل ابهام‌های موجود در طرح حاضر و لزوم شناخت بهتر تبعات و آثار اجرایی و دستیابی حداکثری به مزایای مورد انتظار، ابتدا اجرای آن به شکل محدود و برای پروژه‌های خاص با اولویت تعاونی‌ها و تشکل‌های مردم‌نهاد انجام شود. در این راستا اتخاذ یک ساختار تعاملی برای دریافت بازخوردهای مشارکت‌کنندگان می‌تواند به رفع مشکلات حین اجرا و بهبود فرایند اجرایی کمک کند. پس از دریافت نتایج از اجرای محلی و موردی طرح و کسب رضایت از آن، در خصوص نحوه تعمیم طرح به کلیه طرح‌های آب و برق وزارت نیرو تصمیم مناسب اتخاذ شود.