

بررسی اقدامات کشور هند در توسعه مشارکت عمومی - خصوصی

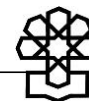
معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت

کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۶۵۴۷
مردادماه ۱۳۹۸

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	خلاصه مدیریتی.....
۵	مقدمه.....
۶	۱. نگاه کلی به وضعیت مشارکت عمومی - خصوصی در پروژه‌های زیرساختی کشور هند.....
۱۰	۲. روند تاریخی استفاده از مشارکت عمومی - خصوصی در زیرساخت‌های کشور هند.....
۱۲	۳. توسعه مشارکت عمومی - خصوصی در هند.....
۱۴	۴. اقدامات شتاب‌دهنده توسعه مشارکت عمومی - خصوصی در هند.....
۱۴	۴-۱. تشکیل کمیته ارزیابی مشارکت عمومی - خصوصی (PPPAC).....
۱۴	۴-۱-۱. شیوه ارزیابی و تأیید پروژه‌های با هزینه سرمایه‌ای بیشتر از ۱۶ میلیون دلار.....
۱۵	۴-۱-۲. شیوه ارزیابی و تأیید پروژه‌های با هزینه سرمایه‌ای کمتر از ۱۶ میلیون دلار.....
۱۵	۴-۲. ایجاد دفتر مشارکت عمومی - خصوصی.....
۱۶	۴-۲-۱. بخش چارچوب نهادی.....
۱۶	۴-۲-۲. بخش قراردادهای منعقد شده.....
۱۶	۴-۲-۳. بخش دانش‌افزایی.....
۱۷	۴-۲-۴. محیط مدیریت قرارداد.....
۱۸	۴-۲-۵. محیط پایش تعهدات دستگاه‌های اجرایی.....
۱۸	۴-۲-۶. بخش داده‌ها و اطلاعات.....
۱۸	۴-۳. تهیه و ابلاغ سیاست ملی مشارکت عمومی - خصوصی.....
۲۰	۴-۴. تصویب لایحه تدارک عمومی.....
۲۱	۴-۵. اجرای برنامه تأمین مالی شکاف توجیه‌پذیری پروژه‌های زیرساختی (VGF).....
۲۶	۴-۶. صندوق توسعه پروژه‌های زیرساختی هند (IIPDF).....
۲۷	۴-۷. شرکت تأمین مالی زیرساخت هند (با مسئولیت محدود).....
۲۹	۵. ارزیابی محیط سیاستگذاری و وضعیت انجام پروژه‌ها در هند.....
۳۰	۵-۱. ارزیابی جایگاه هند براساس شاخص‌های مرکز جهانی زیرساخت.....
۳۰	۵-۱-۱. محیط سیاستگذاری مشارکت عمومی - خصوصی.....
۳۲	۵-۱-۲. محیط انجام پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی.....
۳۸	پیوست‌ها.....
۴۹	پی‌نوشت‌ها.....



بررسی اقدامات کشور هند در توسعه مشارکت عمومی - خصوصی

خلاصه مدیریتی

کشور هند به عنوان یکی از کشورهایی که مسیر توسعه را با فراز و فرودهای بسیار طی کرده است، هم‌اکنون یکی از پرچم‌داران توسعه و سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها در جهان است و رشدهای اقتصادی بالایی را تجربه می‌کند. به همین دلیل تجربه این کشور در تأمین مالی طرح‌های عمرانی سابقاً در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی مورد توجه قرار گرفته بود و در شهریور ۱۳۹۳ گزارشی تحت عنوان «مطالعه تطبیقی تجربه دیگر کشورها در تأمین مالی طرح‌های عمرانی ۱. هند» منتشر شد. در آن گزارش به روش مشارکت عمومی - خصوصی به عنوان یکی از روش‌های توسعه و تأمین مالی زیرساخت‌ها به صورت مختصر اشاره شد.

در سال‌های اخیر با توجه به موفقیت اقدامات توانمندساز کشور هند برای توسعه مشارکت عمومی - خصوصی در بین اقتصادهای نوظهور و از طرف دیگر شروع اقدامات اجرایی در ایران جهت گسترش مشارکت عمومی - خصوصی به سبب محدودیت‌های مالی دولت، بررسی اقدامات مؤثر کشور هند در این زمینه می‌تواند برای اقتصاد ایران درس آموز باشد. دولت هند برای توسعه مشارکت عمومی - خصوصی در کشور خود موانعی را بر سر راه داشت، از مهم‌ترین این موانع که نخست‌وزیر هند در سخنرانی خود در اجلاس مشارکت عمومی - خصوصی در سال ۲۰۰۷ از آن یاد کرده است، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. خلأهای سیاست‌گذاری، مقررات‌گذاری و تنظیم‌گری، به‌ویژه مربوط به سیاست‌ها و مقررات بخشی
۲. ناکافی بودن دسترسی به تأمین مالی بلندمدت از طریق انتشار اوراق بدهی
۳. ظرفیت ناکافی در بین نهادها و سازمان‌های دولتی برای مدیریت فرایندهای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در زیرساخت‌ها

۴. ظرفیت ناکافی بخش خصوصی هم از لحاظ توسعه‌گری و هم از لحاظ توان فنی
 ۵. تعداد محدود پروژه‌های دارای توجیه اقتصادی
 ۶. قابل‌پذیرش نبودن انجام برخی پروژه‌های زیرساختی توسط بخش خصوصی بین عموم مردم
- به منظور رفع مشکلات مشارکت عمومی خصوصی، دولت هند از سال ۲۰۰۴ مجموعه اقداماتی را برای ایجاد چارچوبی توانمندساز به‌منظور تسهیل و جذاب کردن سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی برای بخش خصوصی در قالب مشارکت عمومی - خصوصی انجام

داده است. این موارد به صورت مجموعه‌ای از اقدامات نهادی، قانونی و مالی بوده که به صورت تفصیلی در این گزارش به آنها پرداخته شده است و به صورت خلاصه عبارتند از:

اقدامات نهادی:

۱. تشکیل کمیته ارزیابی مشارکت عمومی - خصوصی (PPPAC)

این کمیته به منظور تسریع در فرایند ارزیابی و تأیید^۱ پروژه‌ها و یکپارچه‌سازی آن ذیل دفتر امور اقتصادی وزارت دارایی تشکیل شده است. مطابق دستورالعمل این کمیته شیوه ارزیابی و تأیید پروژه‌ها براساس هزینه سرمایه‌ای آنها در دو گروه کمتر و بیشتر از ۱۶ میلیون دلار تعیین شده است.

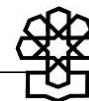
۲. ایجاد دفتر مشارکت عمومی - خصوصی در وزارت دارایی و واحدهای استانی و دستگاهی آن

این دفتر در سال ۲۰۰۶ ذیل وزارت امور دارایی به عنوان دبیر کمیته ارزیابی مشارکت عمومی - خصوصی (PPPAC)، دبیر شورای توسعه مشارکت (EC) و دبیر کارگروه راهبری مشارکت (EI) شروع به فعالیت کرد. از جمله وظایف این دفتر انجام امور ستادی، پیگیری گردش کار و اجرایی شدن مقررات، رصد و پایش پروژه‌ها، تولید قراردادهای هم‌نوع پروژه‌ها و راه‌اندازی سامانه‌های شفافیت و نظارت عمومی بر پروژه‌هاست.

۳. وبگاه مشارکت عمومی - خصوصی

در این وبگاه که مرجع رسمی همه اطلاعات و رخدادهای حول موضوع مشارکت عمومی خصوصی است تمامی فرایندها و دستورالعمل‌های مربوط به ارزیابی و تصویب پروژه،^۲ انجام حمایت مالی از پروژه،^۳ برگزاری مناقصه^۴ و همچنین تغییر و تحولاتی که در این فرایندها و دستورالعمل در طول زمان رخ داده است، به طور تفصیلی توضیح داده شده است. علاوه بر این، متن کامل قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی منعقد شده بین دولت و بخش خصوصی، مجموعه ابزارهای مورد نیاز برای بهبود تصمیم‌گیری در مورد انتخاب پروژه، مدیریت پروژه، ابزارها و مدل‌های محاسباتی مورد استفاده در مدل مالی و مشروح اطلاعات ۱۵ پروژه بزرگ که در قالب مشارکت عمومی - خصوصی در هند انجام شده است نیز به طور کامل در این وبگاه بارگذاری شده است. همچنین در این وبگاه محیطی جهت پایش تعهدات، دستگاه‌های اجرایی ایجاد شده است که به این دستگاه‌ها کمک می‌کند تا در هنگام انعقاد قرارداد مشارکتی، شرایط و حالت‌های مختلفی که ممکن است برای پروژه و قرارداد مشارکت رخ دهد را بررسی کرده و حداکثر و حداقل بار مالی و تعهداتی که برای خود ایجاد می‌کنند را برآورد کند.

-
1. Appraisal and Approval
 2. Appraisal and Approval Mechanisms
 3. Schemes for Financial Support
 4. Standardized Bidding Documents



۴. سامانه داده و اطلاعات مشارکت

در این سامانه داده‌ها و اطلاعات مربوط به پروژه‌هایی که برای انجام در قالب مشارکت عمومی - خصوصی پیشنهاد شده‌اند شامل داده‌های پروژه‌های به اتمام رسیده همراه با همه اطلاعات فنی و مالی، پروژه‌های در حال ساخت و پروژه‌های شکست‌خورده با هدف شفافیت وضعیت انواع مشارکت‌های عمومی - خصوصی، صورت‌جلسه‌های مربوط به کمیته ارزیابی مشارکت عمومی - خصوصی (PPAC) و مصوبه‌های این کمیته در مورد هر یک از پروژه‌ها، صورت‌جلسه‌های شورای توسعه مشارکت (EC) و کارگروه راهبری مشارکت (EI) برای بررسی حمایت مالی از پروژه و مصوبات آنها در مورد هر یک از پروژه‌ها بارگذاری می‌شود.

اقدامات قانونی:

۱. تهیه و ابلاغ سیاست ملی مشارکت عمومی - خصوصی

در این سیاست با توجه به تجربه کشور هند، چهار عامل اصلی برای موفقیت توسعه مشارکت عمومی - خصوصی در نظر گرفته شده است و سعی شده زمینه حقوقی لازم برای ایجاد یا تقویت این چهار عامل فراهم شود که به ترتیب: نهادها، توسعه‌گران، تأمین مالی‌کنندگان و سرمایه‌گذاران هستند.

همچنین استفاده از روش‌های نوین اعتبارسنجی پروژه‌ها، پیمانکاران، سرمایه‌گذاران و راه‌اندازی بازار الکترونیک پروژه‌های مشارکتی برای جلب اعتماد تأمین مالی‌کنندگان مدنظر قرار گرفته و برای موفقیت توسعه مشارکت عمومی - خصوصی از جنبه پروژه، ایجاد شفافیت در چهار مرحله اصلی فرایند مشارکت به همراه افشای اطلاعات به صورت عمومی در هر مرحله الزامی شده است.

۲. تصویب لایحه تدارک عمومی

یک سال پس از ابلاغ سیاست ملی مشارکت عمومی - خصوصی و با توجه به توسعه روند مشارکت در این کشور، وجود یک قانون بالادستی در این زمینه که بتواند الزامات سیاست ملی را محقق و قراردادهای مشارکت را قابل رصد و پایش قانونی کند لازم به نظر می‌رسید. این لایحه در سال ۲۰۱۲ توسط وزارت دارایی تهیه و در همان سال به تصویب رسید.

در این لایحه موارد لازم برای مشارکت عمومی - خصوصی به عنوان یکی از روش‌های تدارک عمومی به قانون تدارک عمومی این کشور الحاق و قانون تدارک عمومی این کشور بازنویسی شد و ارتقا یافت.

اقدامات مالی:

۱. اجرای برنامه تأمین مالی شکاف توجیه‌پذیری پروژه‌های زیرساختی (VGF)

این برنامه برای حمایت مالی از پروژه‌های زیرساختی دارای اولویت که مستقیماً به ارائه خدمت یا کالا به مردم می‌پردازند و طبق قانون خدمت یا کالای خود را با قیمت از پیش تعیین شده تحت عنوان تعرفه

عرضه می‌کنند طراحی شده است. در این برنامه کمک‌هزینه سرمایه‌ای حداکثر به میزان ۲۰ درصد از هزینه ساخت پروژه از طریق دولت به شرکتی از بخش خصوصی پرداخت می‌شود که خواهان انجام پروژه باشد و در فرایند مناقصه پیروز شود. شرط پیروزی شرکت خصوصی در مناقصه، پیشنهاد کمترین VGF پیشنهادی از طرف بخش خصوصی در فرایند مناقصه است. این کمک‌هزینه سرمایه‌ای در ابتدای شروع دوره ساخت در یک حساب امانی نزد یک مؤسسه مالی واریز می‌شود و مؤسسه مالی در ازای دریافت کارمزد مشخص مسئولیت نظارت بر پیشرفت پروژه را به عهده می‌گیرد و هنگامی که بخش خصوصی آورده خود را به‌طور کامل در پروژه سرمایه‌گذاری کرد، مؤسسه مالی اجازه استفاده از کمک‌هزینه سرمایه‌ای را متناسب با پیشرفت پروژه به شرکت بخش خصوصی می‌دهد.

۲. صندوق توسعه پروژه‌های زیرساختی هند (IPDF)

از آنجا که هزینه‌های پیشبرد و تدارک پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی شامل هزینه‌های مطالعات امکان‌سنجی، مطالعات محیط زیستی، مطالعات ساختار مالی، فرایندهای حقوقی و به‌خصوص هزینه‌های به‌کارگیری شرکت‌های مشاور، قابل توجه بوده و اغلب بار سنگینی بر بودجه دستگاه‌های اجرایی تحمیل می‌کنند و این هزینه‌ها اغلب باعث می‌شود دستگاه‌های اجرایی تمایلی برای انجام پروژه‌های خود در قالب مشارکت عمومی - خصوصی نداشته باشند، وزارت دارایی هندوستان صندوق توسعه پروژه‌های زیرساختی هند را به عنوان سازوکاری طراحی کرده است که از طریق آن دستگاه اجرایی به تأمین منابع مالی لازم برای پوشش بخشی از هزینه‌های تهیه و آماده‌سازی و تدارک پروژه‌ها در قالب مشارکت عمومی - خصوصی قادر باشند. صندوق توسعه پروژه‌های زیرساختی هند حداکثر تا ۷۵ درصد هزینه‌های تهیه و آماده‌سازی و تدارک پروژه را به دستگاه‌های اجرایی، (غالباً در قالب تسهیلات بدون سود یا همراه با سود) پرداخت خواهد کرد. این وام زمانی پرداخت می‌شود که دستگاه اجرایی سهم ۲۵ درصدی خود را آورده باشد. در صورتی که دستگاه در واگذاری پروژه کوتاهی کند مکلف است که اصل و سود تسهیلات دریافت شده را به صندوق توسعه پروژه‌های زیرساختی بازگرداند.

۳. شرکت تأمین مالی زیرساخت هند

شرکت تأمین مالی زیرساخت هند یک شرکت کاملاً دولتی است که در سال ۲۰۰۶ با هدف تأمین مالی بلندمدت پروژه‌های زیرساختی دارای توجیه اقتصادی براساس اولویت‌های دولت هند تأسیس شد. بخش‌ها و زیربخش‌های اقتصادی که مشمول استفاده از منابع مالی این صندوق هستند توسط هیئت دولت تعیین می‌شود. منابع مالی این شرکت از طریق انتشار اوراق بدهی بلندمدت در بازار سرمایه و همچنین اخذ وام از نهادهای مالی بین‌المللی تأمین می‌شود. این شرکت از طریق شرکت‌های زیرمجموعه خود وظیفه نظارت و احراز کیفیت ساخت و بهره‌برداری از پروژه را برعهده دارد و منابع مالی را متناسب با گزارش‌های نظارت از پروژه به پروژه تزریق می‌کند.



در این گزارش ضمن مرور وضعیت فعلی مشارکت عمومی - خصوصی، روند تاریخی این روش و زمینه‌های توسعه مشارکت در کشور هند ارائه شده است. همچنین براساس گزارش مرکز جهانی زیرساخت^۱ شاخص‌های در نظر گرفته شده برای رتبه‌بندی و اعتبارسنجی کشورها از لحاظ وضعیت مشارکت عمومی - خصوصی معرفی و وضعیت کشور هند را در این شاخص‌ها گزارش کرده است. در پایان نیز متن برنامه حمایت از پروژه‌های زیرساختی در قالب مشارکت عمومی - خصوصی و دستورالعمل ایجاد صندوق توسعه پروژه‌های زیرساختی هند در پیوست منعکس شده است.

مقدمه

کشور هند در حال تجربه کردن رشدهای اقتصادی بالای ۸ درصد در سال‌های اخیر است و به‌منظور استمرار این روند و دستیابی به چشم‌انداز رشد اقتصادی تعیین شده در برنامه‌های توسعه خود، وجود زیرساخت‌های باکیفیت را ضروری دانسته و بر همین اساس تصمیم گرفته بخش قابل توجهی از سرمایه‌گذاری لازم برای توسعه زیرساخت‌های خود را، از طریق بخش خصوصی تأمین کند. این تصمیم نه تنها به رفع مشکل تأمین مالی از طریق جذب سرمایه‌های بخش خصوصی کمک می‌کند بلکه باعث ارتقای استانداردهای انجام پروژه‌ها و کیفیت ارائه خدمات آنها، استفاده از کارشناسان متخصص، بهره‌مندی از فناوری‌های کاهش‌دهنده هزینه و افزایش کارایی در بهره‌برداری و نگهداری از طریق افزایش بهره‌وری می‌شود.^[۱]

این کشور تاکنون ۱۱ برنامه پنج‌ساله توسعه اقتصادی را پشت سر گذاشته است در طول این برنامه‌ها همواره بر سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها تأکید شده و در سال‌های اخیر موفقیت‌های چشمگیری حاصل شده است به طوری که مجموع سرمایه‌گذاری‌های انجام شده در بخش زیرساخت از ۵/۲ درصد از تولید ناخالص داخلی این کشور در طول برنامه پنج‌ساله دهم (۲۰۰۲-۲۰۰۷) به بیش از ۷/۵ درصد در طول برنامه یازدهم (۲۰۰۷-۲۰۱۲) افزایش یافته است.^[۲]

علاوه بر رویکرد افزایش سرمایه‌گذاری به طور کلی، جذب سرمایه‌ها و توان فنی - اجرایی بخش خصوصی در زیرساخت‌ها نیز از برنامه پنج‌ساله نهم (۱۹۹۷-۲۰۰۲)، مورد تأکید دولت قرار گرفته است و در سال‌های اخیر موفقیت‌های تأمل‌برانگیزی داشته است. در یازدهمین برنامه توسعه اقتصادی انجام شده در بازه سال‌های ۲۰۰۷ تا ۲۰۱۲، تأمین دوسوم از منابع مالی لازم برای پروژه‌های زیرساختی کل کشور از طریق بخش خصوصی هدف‌گذاری شده بود که در عمل به‌طور تقریبی به این هدف دست یافته‌اند به طوری که فقط ۴۵ درصد از منابع مالی از طریق بودجه‌های دولت و ۵۵ درصد آن از طریق منابع غیردولتی (بانک‌های تجاری داخلی ۱۰ درصد، شرکت‌های تأمین مالی غیربانکی ۲۱ درصد، شرکت‌های بیمه و صندوق‌های بازنشستگی ۴ درصد، استقراض تجاری خارجی ۶ درصد و خرید سهام توسط سرمایه‌گذاران خارجی ۱۴ درصد) تأمین شده است.^[۳]

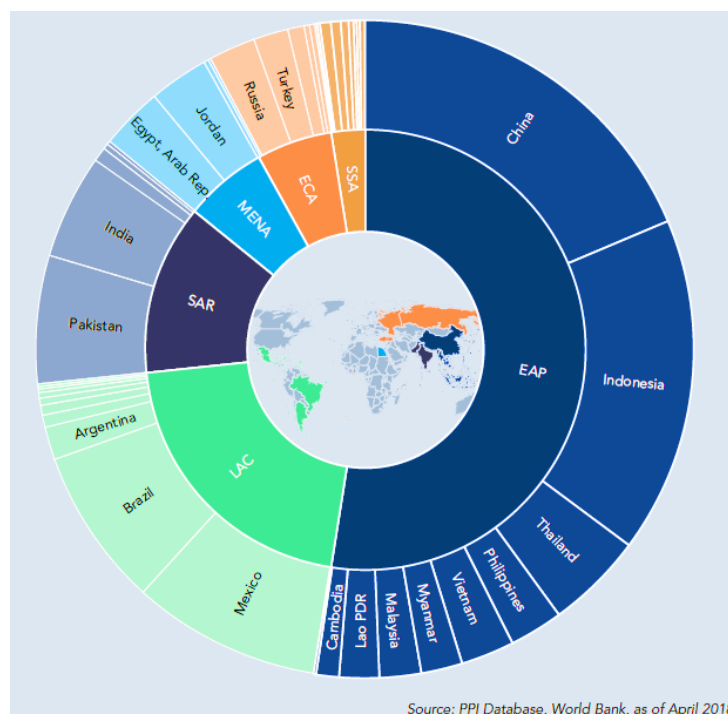
بنابراین با توجه به موفقیت‌های حاصل شده در افزایش مشارکت بخش خصوصی در زیرساخت‌ها و مشابهت‌های سطح توسعه‌یافتگی و چالش‌های اقتصادی، بررسی تجربه‌های این کشور در سیاستگذاری جهت ارتقای جایگاه مشارکت بخش خصوصی در قالب مشارکت عمومی - خصوصی می‌تواند حاوی نکات مهمی به منظور حل چالش‌های پیشروی کشور در این حوزه باشد.

۱. نگاه کلی به وضعیت مشارکت عمومی - خصوصی در پروژه‌های زیرساختی کشور هند

براساس گزارش سالیانه بانک جهانی در زمینه وضعیت مشارکت عمومی - خصوصی در بین کشورها، کشور هند یکی از پرچمداران جذب سرمایه‌ها و توان فنی - اجرایی بخش خصوصی برای توسعه زیرساخت‌های خود است. در منطقه جنوب آسیا در سال ۲۰۱۷ در مجموع ۱۲ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری در قالب مشارکت عمومی خصوصی انجام شده است که از این میزان ۵ میلیارد دلار آن در کشور هند انجام شده است.^[۴]

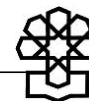
نمودار ۱. سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در زیرساخت‌ها

در قالب مشارکت عمومی - خصوصی در سال ۲۰۱۷



براساس آخرین به‌روزرسانی پایگاه داده و اطلاعات پروژه‌های زیرساختی کشور هند^۱ که حاوی اطلاعات مرتبط با پروژه‌های بارزش بیشتر از ۷۰۰ هزار دلار است، تا پایان سال ۲۰۱۷ مجموعاً ۹۲۷۰

1. www.pppinindia.gov.in



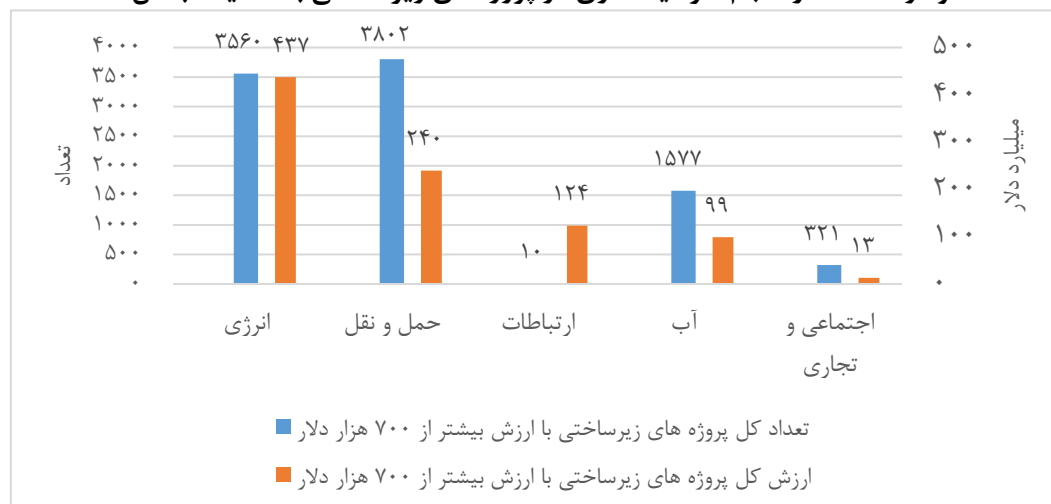
پروژه زیرساختی در کشور هند به سرانجام رسیده‌اند که برای این تعداد پروژه بیش از ۹۱۳ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری انجام شده است. براساس طبقه‌بندی این پایگاه، پروژه‌های زیرساختی این کشور ذیل پنج بخش کلی: ارتباطات،^۱ انرژی،^۲ اجتماعی و تجاری،^۳ حمل‌ونقل^۴ و آب^۵ طبقه‌بندی می‌شود. ذیل هر بخش کلی نیز زیر بخش‌هایی قرار می‌گیرند که در جدول ۱ نشان داده شده است:

جدول ۱. تقسیم‌بندی زیرساخت‌ها در کشور هند

ارتباطات	انرژی	اجتماعی و تجاری	حمل‌ونقل	آب
شبکه و خدمات مخابراتی	توزیع گاز شهری توزیع برق تولید برق انتقال برق مخازن نفت، گاز و LNG انرژی‌های تجدیدپذیر	سردخانه پارک‌های علم، فناوری و صنعت آموزش بهداشت انبار نگهداری مواد غذایی گردشگری	فرودگاه بندر راه‌آهن راه و پل حمل‌ونقل عمومی	آب‌رسانی فاضلاب مدیریت پسماند فاضلاب تصفیه آب

براساس این طبقه‌بندی و مطابق آخرین اطلاعات این پایگاه، از لحاظ تعداد پروژه، بیشترین تعداد پروژه متعلق به بخش حمل‌ونقل با ۳۸۰۲ پروژه و کمترین تعداد پروژه متعلق به بخش ارتباطات با ۱۰ پروژه هست. از لحاظ حجم سرمایه‌گذاری، بیشترین حجم سرمایه‌گذاری متعلق به بخش انرژی با ۴۳۷ و کمترین حجم سرمایه‌گذاری نیز متعلق به بخش اجتماعی و تجاری با ۱۳ میلیارد دلار است (نمودار ۲).

نمودار ۲. تعداد و حجم سرمایه‌گذاری در پروژه‌های زیرساختی به تفکیک بخش‌ها



مأخذ: پایگاه داده و اطلاعات پروژه‌های زیرساختی کشور هند ۲۰۱۸.

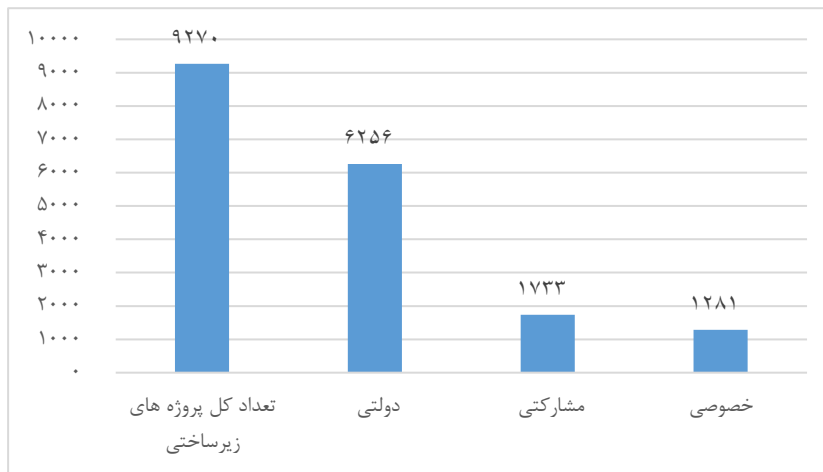
1. Communication
2. Energy
3. Social and Commercial
4. Transport
5. Water Sanitation

براساس قوانین کشور هند پروژه‌های زیرساختی از سه طریق تأمین مالی و اجرا می‌شوند:

۱. از طریق بخش دولتی،
۲. از طریق مشارکت عمومی - خصوصی،
۳. از طریق بخش خصوصی.

همان‌طور که در نمودارهای ۳ و ۴ ملاحظه می‌شود، از میان این تعداد پروژه زیرساختی، ۶۲۵۶ پروژه به ارزش ۴۶۳ میلیارد دلار توسط بخش دولتی، ۱۲۸۱ پروژه به ارزش ۱۱۳ میلیارد دلار توسط بخش خصوصی و ۱۷۳۳ پروژه به ارزش ۳۳۶ میلیارد دلار در قالب مشارکت عمومی - خصوصی انجام شده‌اند، که براساس گزارش بانک جهانی تاکنون بیش از ۹۰۰ پروژه از آنها در قالب مشارکت عمومی - خصوصی به ارزش ۲۳۵ میلیارد دلار به بهره‌برداری رسیده است.^[۵]

نمودار ۳. تعداد پروژه‌های زیرساختی به تفکیک نوع تأمین مالی

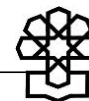


مأخذ: پایگاه داده و اطلاعات پروژه‌های زیرساختی کشور هند ۲۰۱۸-۱۹۹۵.

نمودار ۴. ارزش پروژه‌های زیرساختی تأمین مالی شده

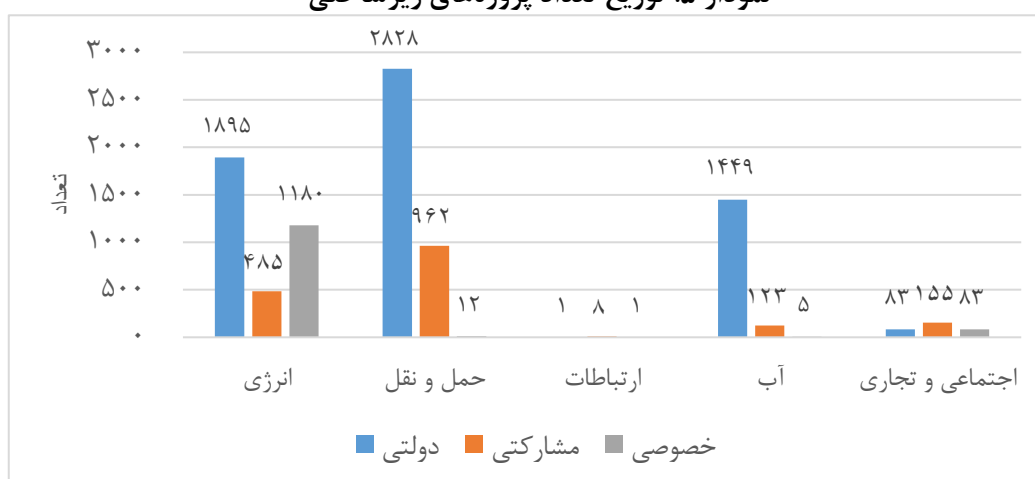


مأخذ: همان.



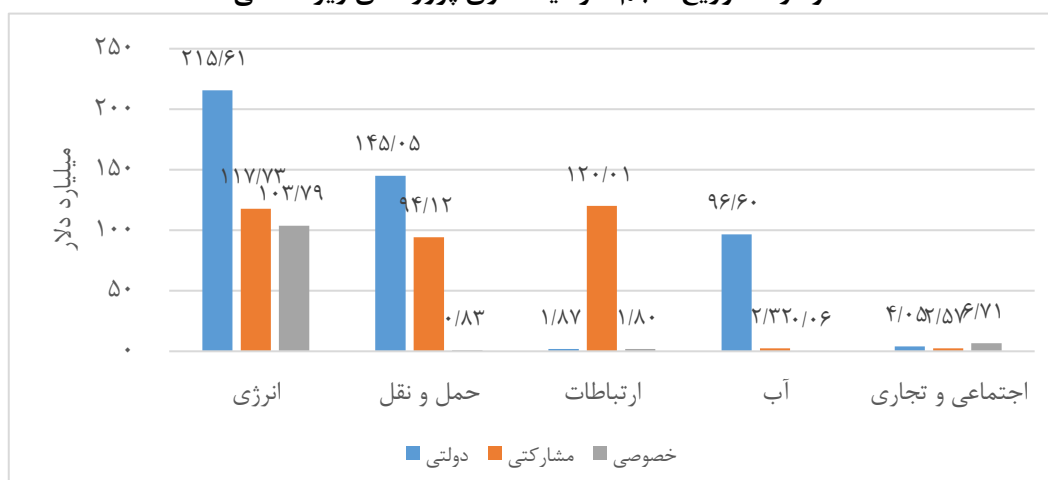
با نگاهی دقیق‌تر به بخش‌های ذکر شده، دیده می‌شود که دولت بازیگر اصلی در تأمین مالی و اجرای پروژه‌های زیرساختی در همه بخش‌هاست. بخش خصوصی نیز از دو طریق به صورت مستقل یا در قالب مشارکت عمومی - خصوصی در پروژه‌های زیرساختی مشارکت دارند که بیشترین مشارکت بخش خصوصی به‌طور مستقل در بخش انرژی و بعد از آن در بخش تجاری و اجتماعی بوده است اما در سایر بخش‌ها توفیق چندانی نداشته است اما مشارکت بخش خصوصی در قالب مشارکت با دولت در همه بخش‌ها وجود دارد و همان‌طور که در نمودارهای ۵ و ۶ دیده می‌شود بیشترین تعداد پروژه مشارکت عمومی - خصوصی به ترتیب در بخش‌های حمل‌ونقل، انرژی، اجتماعی و تجاری، آب و ارتباطات بوده است و بیشترین حجم سرمایه‌گذاری در بخش‌های ارتباطات، انرژی، حمل‌ونقل، اجتماعی و تجاری و آب بوده است.

نمودار ۵. توزیع تعداد پروژه‌های زیرساختی



مأخذ: همان.

نمودار ۶. توزیع حجم سرمایه‌گذاری پروژه‌های زیرساختی

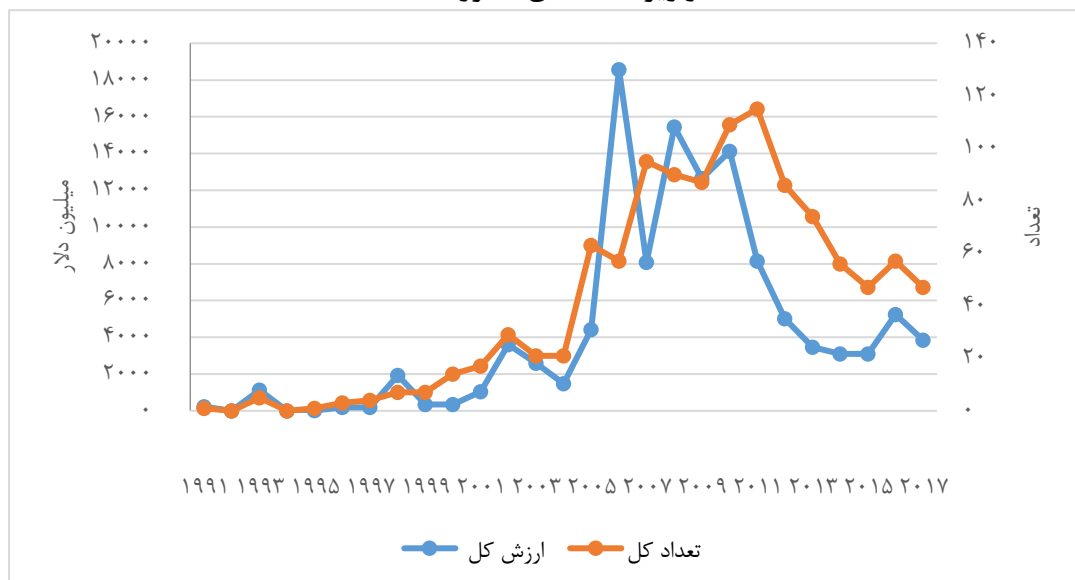


مأخذ: همان.

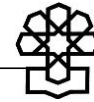
۲. روند تاریخی استفاده از مشارکت عمومی - خصوصی در زیرساخت‌های کشور هند

همان‌طور که در نمودار ۷ نیز دیده می‌شود روند کلی سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در زیرساخت‌ها در کشور هند فراز و فرودهای عمده‌ای داشته است و در طول دوران برنامه یازدهم و دوازدهم توسعه اقتصادی (۲۰۱۲-۲۰۰۲) دوران اوج خود را سپری کرده است. در این دوران سیر اصلاحات قانونی و ایجاد ساختارهای جدید و سیاست‌های انگیزشی مالی برای توسعه مشارکت عمومی - خصوصی انجام گرفته است که در بخش‌های بعدی به برخی از آنها می‌پردازیم.

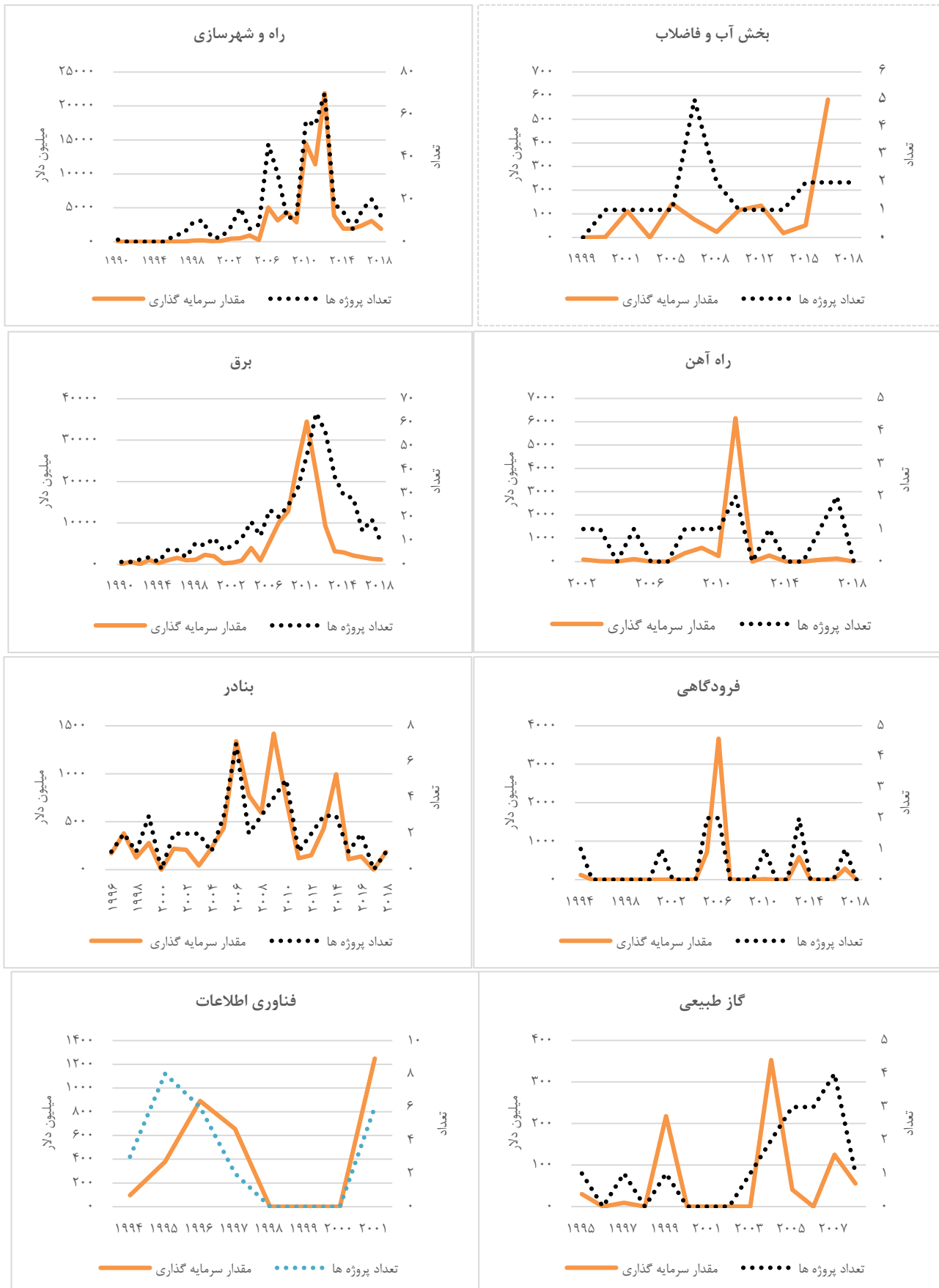
نمودار ۷. تعداد و ارزش کل پروژه‌های سرمایه‌گذاری مشارکت عمومی - خصوصی در زیرساخت‌های کشور هند



در مجموعه نمودار ۸ وضعیت مشارکت عمومی - خصوصی در طول زمان از سال ۱۹۹۰ نشان داده شده است. همان‌طور که دیده می‌شود در همه بخش‌ها در سال‌های اولیه (حدود سال‌های ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۴) پس از اصلاحات قانونی و ساختاری مشارکت در آن بخش رونق گرفته است اما با این حال در سال‌های اخیر به طور کلی تعداد و ارزش سرمایه‌گذاری توسط بخش خصوصی در تمامی بخش‌های زیرساختی به جز بخش آب کاهش یافته است.



نمودار ۸. روند مشارکت عمومی - خصوصی در بخش‌های مختلف در طول زمان

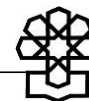


۳. توسعه مشارکت عمومی - خصوصی در هند

استفاده از ظرفیت بخش خصوصی در توسعه زیرساخت‌های کشور هند به معنای خصوصی‌سازی موضوع جدیدی نیست. به عنوان مثال، در سال ۱۹۴۷ قبل از استقلال هند، ۶۵ درصد از تولید برق توسط شرکت‌های خصوصی انجام می‌گرفت، اما بعد از استقلال از بریتانیا، بخش خصوصی از تأمین زیرساخت‌ها به حاشیه رانده شد و در اکثر موارد استفاده از بخش خصوصی تنها به فعالیت‌های پیمانکاری محدود شد تا اینکه در سال ۱۹۹۱ دولت هند اصلاحاتی را برای کاهش مداخله دولت در اقتصاد و مشارکت بیشتر بخش خصوصی در قالب خصوصی‌سازی در پیش گرفت. این سیاست‌ها به ترویج پروژه‌های زیرساختی انجامید که توسط بخش خصوصی سرمایه‌گذاری می‌شوند. بر این اساس برخی از اقتصاددان‌ها معتقدند که رشد اقتصادی بالای کشور هند بعد از سال ۱۹۹۱، نشئت گرفته از تغییر سیاست دولت است. رفتن به سوی اقتصاد باز با اتکای بیشتر به قدرت بازاری، ایفای نقش پررنگ‌تر بخش خصوصی که شامل سرمایه‌گذاری خارجی نیز است و بازنگری در دولت از مصادیق این اصلاحات عمده است.^[۸] با این حال با انجام اصلاحات و خصوصی‌سازی‌ها، مشارکت بخش خصوصی در زیرساخت تا سال ۲۰۰۴ رشد چشمگیری نداشت. در این بازه زمانی علاوه بر خصوصی‌سازی که با جدیت بیشتری دنبال می‌شد دولت هند اقداماتی را برای توسعه مشارکت عمومی - خصوصی انجام داد اما به دلایل متعددی که در زیر اشاره می‌شود تجربه قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی در زیرساخت در سطح ملی با آزمون و خطاهای زیادی همراه بود تا جایی که در موارد متعددی قراردادهای آن لغو شد به عنوان نمونه مطابق آمار بانک جهانی، از سال ۱۹۹۵ تا ۲۰۱۷، قرارداد ۳۲ پروژه به ارزش ۱۳ میلیارد دلار از مجموع ۲۶۴ میلیارد دلار ملغی شده است. با این حال دولت هند برای رهایی از مشکل کمبود منابع مالی عمومی، بهره‌وری پایین در بهره‌برداری از زیرساخت‌ها و ناکارآمدی‌های ساختاری مسیر توسعه مشارکت عمومی - خصوصی را در دستور کار قرار داد. براساس گزارش شرکت مشاوره توسعه زیرساخت هند (WPS) در سال ۲۰۱۳ دولت هند برای افزایش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در زیرساخت‌ها در قالب مشارکت عمومی - خصوصی ۶ ملاحظه اساسی را شناسایی کرد:

۱. توجه‌پذیری تجاری^۱ و تمرکز بر منافع اقتصادی:^۲ برخی از پروژه‌های زیرساختی اساساً از لحاظ تجاری توجیه‌پذیر نیستند و برای این منظور ایجاد نشده‌اند و تمرکز بر منافع اقتصادی چنین پروژه‌هایی باعث آسیب رساندن به جنبه‌های اجتماعی و محیط زیستی چنین پروژه‌هایی می‌شود.
۲. عدم توازن توان حقوقی و فنی بخش خصوصی با بخش دولتی:^۳ تجربه ناکافی بخش دولتی در اجرای قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی، به طور طبیعی سبب می‌شود که بخش خصوصی نهایت تلاش خود را برای رقم زدن شرایط قرارداد به نفع خود انجام دهد.

1. Commercial Viability
 2. Focus on Economic Benefits
 3. Contractual and Capacities Imbalances



۳. بدهی پنهان:^۱ از منظر اقتصاد کلان مشارکت عمومی - خصوصی به دلیل ماهیت بلندمدت قراردادهای هزینه‌های الزام‌آوری در قالب بدهی به بخش خصوصی بر دولت‌ها در یک بازه زمانی طولانی مدت بار می‌کند و این می‌تواند توان توسعه‌گری دولت‌های آتی برای نسل‌های بعد را تحت‌الشعاع قرار دهد.
۴. دوره پیشبرد طولانی مدت:^۲ مدت‌زمان آماده‌سازی هر پروژه در قالب مشارکت عمومی - خصوصی بسته به اندازه پروژه و پیچیدگی آن چیزی بین دو تا سه سال به طول می‌انجامد. طولانی بودن این دوره در کنار نااطمینانی‌های موجود موجب سرد شدن انگیزه‌های بخش خصوصی برای مشارکت می‌شود.
۵. شکست مشارکت‌ها:^۳ شکست یا لغو قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی تأثیر قابل‌توجهی بر اعتبار بخش دولتی و ضربه خوردن اصل مسئله دارد.
۶. انتقال ریسک:^۴ ریسک‌های احتمالی در طرف بخش خصوصی نظیر ورشکستگی یا اعصار مالی و ... ریسک‌ها و هزینه‌های قابل‌توجهی را به بخش دولتی منتقل می‌کند.^[۶]
- علاوه بر ملاحظات فوق، پیش‌تر نیز دولت هند برای توسعه مشارکت عمومی - خصوصی در کشور خود موانعی را بر سر راه داشت، از مهم‌ترین آنها که نخست‌وزیر هند در سخنرانی خود در اجلاس مشارکت عمومی - خصوصی در سال ۲۰۰۷ از آن یاد کرده است، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:^[۷]
۱. خلأهای سیاست‌گذاری، مقررات‌گذاری و تنظیم‌گری، به‌ویژه مربوط به سیاست‌ها و مقررات بخشی،
 ۲. ناکافی بودن دسترسی به تأمین مالی بلندمدت از طریق انتشار اوراق بدهی،
 ۳. ظرفیت ناکافی در بین نهادها و سازمان‌های دولتی برای مدیریت فرایندهای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در زیرساخت‌ها،
 ۴. ظرفیت ناکافی بخش خصوصی هم‌ازلحاظ توسعه‌گری هم‌ازلحاظ توان فنی،
 ۵. تعداد محدود پروژه‌های دارای توجیه اقتصادی،
 ۶. قابل‌پذیرش نبودن انجام برخی پروژه‌های زیرساختی توسط بخش خصوصی بین عموم مردم.
- با توجه به موارد فوق دولت هند مجموعه اقداماتی را برای ایجاد چارچوبی توانمندساز به منظور تسهیل و جذاب کردن سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی برای بخش خصوصی در قالب مشارکت عمومی - خصوصی انجام داده است. این اقدامات به صورت مجموعه‌ای از نهادها، برنامه‌ها، قوانین و حمایت‌ها بوده است که در ادامه به مهم‌ترین آنها می‌پردازیم.^[۸]

1. Hidden Debt
2. Long Gestation Period
3. Breaking of Partnerships
4. Transfer of Risk

۴. اقدامات شتاب‌دهنده توسعه مشارکت عمومی - خصوصی در هند

۴-۱. تشکیل کمیته ارزیابی مشارکت عمومی - خصوصی (PPPAC)^۱

دولت هند به منظور تسریع در فرایند ارزیابی و تأیید^۲ پروژه‌ها و یکپارچه‌سازی آن، در جلسه کمیسیون اقتصادی هیئت دولت در تاریخ ۲۷ اکتبر ۲۰۰۵ تشکیل کمیته‌ای ذیل دفتر امور اقتصادی وزارت دارایی را به تصویب رساند. اعضای این کمیته متشکل است از:

- معاون امور اقتصادی وزارت دارایی (رئیس کمیته)،
- معاون برنامه‌ریزی سازمان برنامه‌ریزی،
- معاون امور مدیریت هزینه‌ها و تعهدات وزارت دارایی،
- معاون امور حقوقی وزارت دادگستری،
- معاون مربوط در وزارتخانه مسئول پروژه (در پروژه‌های بین دستگاهی، معاونان مرتبط).

متعاقب تشکیل این کمیته در تاریخ ۱۲ ژانویه ۲۰۰۶ دستورالعمل اجرایی این کمیته نیز منتشر گردید. در این دستورالعمل شیوه ارزیابی و تأیید پروژه‌ها براساس هزینه سرمایه‌ای آنها به دو دسته کلی تقسیم می‌شود:

۴-۱-۱. شیوه ارزیابی و تأیید پروژه‌های با هزینه سرمایه‌ای بیشتر از ۱۶ میلیون دلار

در این بخش از دستورالعمل، وظیفه بررسی امکان انجام پروژه از روش مشارکت عمومی - خصوصی، انجام مطالعات امکان‌سنجی و اخذ موافقت‌نامه‌های لازم (بخشی یا بین‌بخشی) برعهده وزارتخانه اصلی مرتبط با پروژه است. وزارتخانه اصلی پس از انجام اقدامات مذکور، پروپوزال خود را در قالب از پیش تعیین شده توسط کمیته ارزیابی مشارکت عمومی - خصوصی (PPPAC) برای گرفتن مصوبه انجام پروژه از روش مشارکت عمومی - خصوصی به کمیته ارزیابی مشارکت عمومی - خصوصی (PPPAC) ارائه می‌دهد. کمیته حداکثر ظرف مدت سه هفته از زمان دریافت پروپوزال وزارتخانه‌ها فرصت دارند تشکیل جلسه دهند. در طول این مدت دبیرخانه وظیفه دارد نظر اعضا را به صورت مکتوب دریافت کند و در جلسه پس از بحث و بررسی نظرات، موافقت اولیه یا مخالف کمیته با انجام پروژه از روش مشارکت عمومی - خصوصی را اعلام می‌کند. پس از اعلام موافقت اولیه، وزارتخانه اصلی پروژه باید فراخوان اولیه (RFQ) برای تشکیل فهرست کوتاه و بررسی احراز صلاحیت متقاضیان را اعلام کند. پس از تشکیل فهرست کوتاه و احراز صلاحیت متقاضیان براساس ضوابط و معیارهای تعیین شده توسط کمیته ارزیابی مشارکت عمومی - خصوصی (PPPAC)، فراخوان دریافت پیشنهاد قیمت یا برگزاری مناقصه

1. Public Private Partnership Appraisal Committee (PPPAC)

2. Appraisal and Approval



مالی (RFP^۱) داده می‌شود. متقاضیان باید پیشنهادهای خود را در قالب از پیش تعیین شده توسط کمیته ارزیابی مشارکت عمومی - خصوصی (PPPAC) تهیه و به این کمیته ارسال کنند. دبیر کمیته موظف است در بازه زمانی مشخص، پیشنهادهای را به دست همه اعضای کمیته برساند و بازخوردهای اعضا را به صورت مکتوب از آنها دریافت و در صورت لزوم و نیاز به اصلاحیه به اطلاع وزارتخانه اصلی پروژه برساند. پس از انجام اصلاحات و اخذ استدلال‌های لازم، تمامی اسناد و موافقت‌نامه‌ها و ... برای تأییدیه نهایی کمیته ارزیابی مشارکت عمومی - خصوصی (PPPAC) در اختیار این کمیته قرار می‌گیرد. وزارت دفاع، سازمان انرژی اتمی و سازمان فضایی از این دستورالعمل مستثنی هستند.

۲-۱-۴. شیوه ارزیابی و تأیید پروژه‌های با هزینه سرمایه‌ای کمتر از ۱۶ میلیون دلار

برای پروژه‌های با هزینه سرمایه‌ای کمتر از ۱۶ میلیون دلار سازوکار اجرایی به همان ترتیب فوق‌الذکر است با این تفاوت که مرجع تصمیم‌گیری به جای (PPPAC)، مراجعی متفاوت و براساس مقیاس هزینه سرمایه‌ای پروژه می‌باشند. برای پروژه‌ها با هزینه سرمایه‌ای تا ۱ میلیون دلار درون وزارتخانه اصلی فرایند ارزیابی و تصویب پروژه انجام می‌شود. برای پروژه‌ها با هزینه سرمایه‌ای بین ۱ تا ۵ میلیون دلار این فرایند توسط کمیته ثبات مالی (SFC^۲) وزارت دارایی و برای پروژه‌ها با هزینه سرمایه بین ۵ تا ۱۶ میلیون دلار توسط کمیته پایش تعهدات (EFC^۳) صورت می‌پذیرد.

۲-۴. ایجاد دفتر مشارکت عمومی - خصوصی^۴

دفتر مشارکت عمومی - خصوصی در سال ۲۰۰۶ ذیل وزارت امور دارایی به عنوان دبیر کمیته ارزیابی مشارکت عمومی - خصوصی (PPPAC)، دبیر شورای توسعه مشارکت (EC) و دبیر کارگروه راهبری مشارکت (EI) شروع به فعالیت کرد. از جمله وظایف این دفتر انجام امور ستادی، پیگیری گردش کار و اجرایی شدن مقررات، رصد و پایش پروژه‌ها و تولید قراردادهای تیپ پروژه‌ها و راه‌اندازی سامانه‌های شفافیت و نظارت عمومی بر پروژه‌هاست.

وبگاه مشارکت عمومی - خصوصی از سوی این دفتر راه‌اندازی شده است که مرجع رسمی همه اطلاعات و رخدادهای حول موضوع مشارکت عمومی - خصوصی است. این وبسایت از بخش‌های مختلفی تشکیل شده است:

1. Request for Proposal
2. Standing Finance Committee
3. Expenditure Finance Committee
4. Public Private Partnership (Ppp) Cell

۴-۲-۱. بخش چارچوب نهادی

در این بخش از وبسایت تمامی فرایندها و دستورالعمل‌های مربوط به ارزیابی و تصویب پروژه^۱، انجام حمایت مالی از پروژه^۲ و برگزاری مناقصه^۳ و همچنین تغییر و تحولاتی که در این فرایندها و دستورالعمل در طول زمان رخ داده است، به طور تفصیلی توضیح داده شده است و مستندات آنها بارگذاری می‌شود.

۴-۲-۲. بخش قراردادهای منعقد شده

در این بخش از وبسایت متن کامل قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی منعقد شده بین دولت و بخش خصوصی همراه با مستندات بارگذاری شده است.

۴-۲-۳. بخش دانش‌افزایی

این بخش از وبسایت به دو دسته تقسیم می‌شود:

بخش اول حاوی همه کتب، مقاله‌ها و دستورالعمل‌های بین‌المللی یا سایر کشورها در زمینه مشارکت عمومی - خصوصی است که به‌روزرسانی می‌شود و محتوای آنها با هدف بهبود فضای مشارکت عمومی - خصوصی در کشور هند مورد بحث و تبادل کارشناسان و صاحب‌نظران قرار می‌گیرد.

بخش دوم حاوی سه مجموعه ابزار^۴ برای بهبود تصمیم‌گیری در مورد انتخاب پروژه، مدیریت پروژه

و پایش تعهدات بخش عمومی است:

۴-۲-۳-۱. محیط ایجاد و بررسی پروژه مشارکت عمومی - خصوصی^۵

محیط ایجاد و بررسی پروژه مشارکت عمومی - خصوصی یک پایگاه اینترنتی است به منظور بهبود فرایند تصمیم‌گیری توسط مسئولان دولتی و متقاضیان بخش خصوصی راه‌اندازی شده است. این پایگاه از سه بخش اساسی تشکیل شده است:

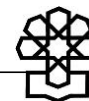
الف) بخش دانش پایه مشارکت عمومی - خصوصی

این بخش حاوی مطالب و آموزش‌هایی در مورد مشارکت عمومی - خصوصی است برای کسانی که تازه وارد این حیطه شده‌اند یا کسانی که می‌خواهند دانش خود را به‌روز کنند و مفاهیمی که به تازگی مورد توجه قرار می‌گیرند را مطلع شوند بسیار قابل استفاده است.

ب) بخش فرایند مشارکت عمومی - خصوصی

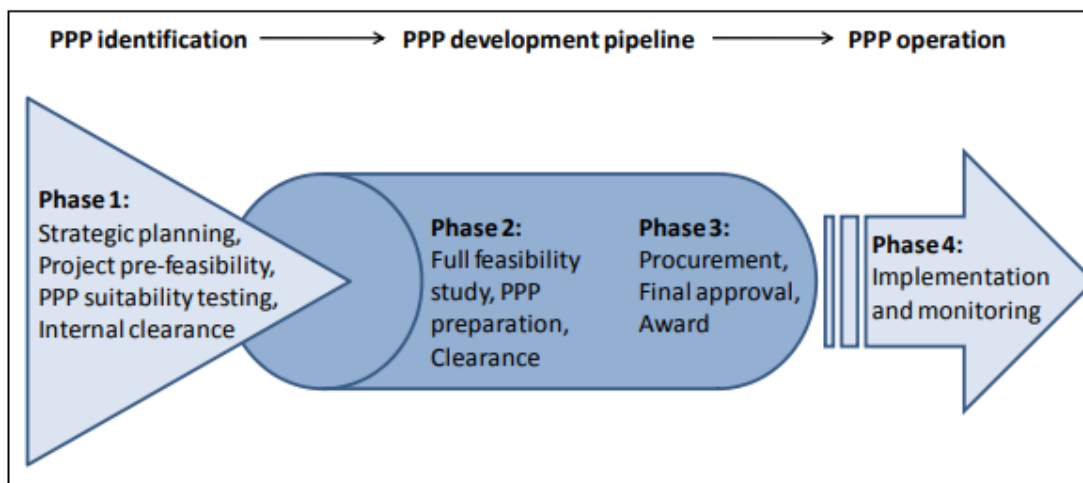
در این بخش به طور کامل فرایند ایجاد و اتمام یک پروژه در قالب مشارکت عمومی - خصوصی را توصیف و تشریح می‌کند. این فرایند شامل مرحله پیدایش، آماده‌سازی، اخذ تأییدیه، تدارک، مدیریت قرارداد، بهره‌برداری و نظارت بر پروژه است.

-
1. Appraisal and Approval Mechanisms
 2. Schemes for Financial Support
 3. Standardized Bidding Documents
 4. Toolkit
 5. PPP Structuring Toolkit



شکل ۱. فرایند مشارکت عمومی - خصوصی در محیط ایجاد و بررسی پروژه

The PPP process



ج) بخش ابزارهای محاسباتی

این بخش شامل مجموعه‌ای از ابزارها و مدل‌های محاسباتی است که شاخص‌ها و کمیت‌هایی که در هر مرحله باید توسط طرفین در نظر گرفته شود محاسبه می‌شود. شاخص‌هایی که در این پایگاه قابل محاسبه است در زیر آورده شده است. همچنین در این بخش مشروح اطلاعات ۱۵ پروژه بزرگ که در قالب مشارکت عمومی - خصوصی در هند انجام شده است به طور کامل بارگذاری شده است.

شکل ۲. ابزارهای محاسباتی جهت تصمیم‌گیری درباره پروژه در قالب مشارکت عمومی - خصوصی

Tools in the PPP Toolkit

PPP Family Indicator Tool	PPP Suitability Filter	Value-for-money Indicator Tool
PPP Mode Validation Tool	Financial Viability Indicator Model	Readiness Filter

۴-۲-۴. محیط مدیریت قرارداد^۱

محیط مدیریت قرارداد یک پایگاه اینترنتی است که بر وضعیت بعد از تعیین برنده مناقصه و مدیریت قرارداد متمرکز است. وضعیت پروژه‌های مشارکتی بعد از انعقاد قرارداد از اهمیت خاصی برخوردار است چرا که این قراردادها، قراردادهای بلندمدت و پیچیده هستند و مدیریت آنها تحت تأثیر ریسک‌های ناشی از وضعیت مالی و اقتصادی، تغییرات شرایط ذینفعان و نااطمینانی‌های اقتصادی و سیاسی دانش و آگاهی و کافی را

1. Post Award Contract Management Toolkit

لازم دارد. این پایگاه شامل دستورالعمل‌ها و محیط‌های مدل‌سازی برای بررسی تغییرات و استراتژی‌های قابل انجام در صورت رخداد تغییرات برای دستگاه‌های اجرایی در راستای مدیریت قراردادهاست.

۴-۲-۵. محیط پایش تعهدات دستگاه‌های اجرایی^۱

محیط پایش تعهدات دستگاه‌های اجرایی یک پایگاه اینترنتی است که دولت هند براساس تجربه طولانی‌مدت خود در اجرای مشارکت عمومی - خصوصی، ریسک‌های قابل توجه این نوع پروژه‌ها را استخراج کرده است. این پایگاه به دستگاه اجرایی کمک می‌کند تا در هنگام انعقاد قرارداد مشارکتی شرایط و حالت‌های مختلفی که ممکن است برای پروژه و قرارداد مشارکت رخ دهد را بررسی کرده و حداکثر و حداقل بار مالی و تعهداتی که برای خود ایجاد می‌کنند را برآورد کنند.

۴-۲-۶. بخش داده‌ها و اطلاعات^۲

در این بخش از وبسایت داده‌ها و اطلاعات مربوط به پروژه‌هایی که برای انجام در قالب مشارکت عمومی-خصوصی پیشنهاد شده‌اند بارگذاری شده است. این داده‌ها شامل داده‌های پروژه‌های به اتمام رسیده همراه با همه اطلاعات فنی و مالی، پروژه‌های در حال ساخت و پروژه‌های شکست خورده با هدف شفافیت وضعیت انواع مشارکت‌های عمومی - خصوصی در بخش‌های گوناگون زیرساختی است. اطلاعات نیز شامل اطلاعات پروژه‌ها، صورت‌جلسه‌های مربوط به کمیته ارزیابی مشارکت عمومی - خصوصی (PPPAC) و مصوبه‌های این کمیته در مورد هریک از پروژه‌ها، صورت جلسه‌های شورای توسعه مشارکت (EC) و کارگروه راهبری مشارکت (EI) برای بررسی حمایت مالی از پروژه و مصوبات آنها در مورد هریک از پروژه‌هاست.

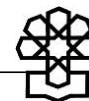
۴-۳. تهیه و ابلاغ سیاست ملی مشارکت عمومی - خصوصی

سیاست ملی مشارکت عمومی - خصوصی در واکنش به وجود برخی تفاسیر و برداشت‌های نادرست دستگاه‌های اجرایی از مفهوم مشارکت عمومی - خصوصی و بعضاً سوءاستفاده‌ها در این زمینه، در سال ۲۰۱۱ توسط وزارت دارایی تهیه و ابلاغ شد. این سیاست ملی شامل پنج بخش است:

- تعریف و گستره مشارکت عمومی - خصوصی،
- اصول حاکم بر اجرای مشارکت عمومی - خصوصی،
- فرایند مشارکت عمومی - خصوصی،
- فرایند حمایت از مشارکت عمومی - خصوصی،
- چارچوب نهادی و حکمرانی در مشارکت عمومی - خصوصی.

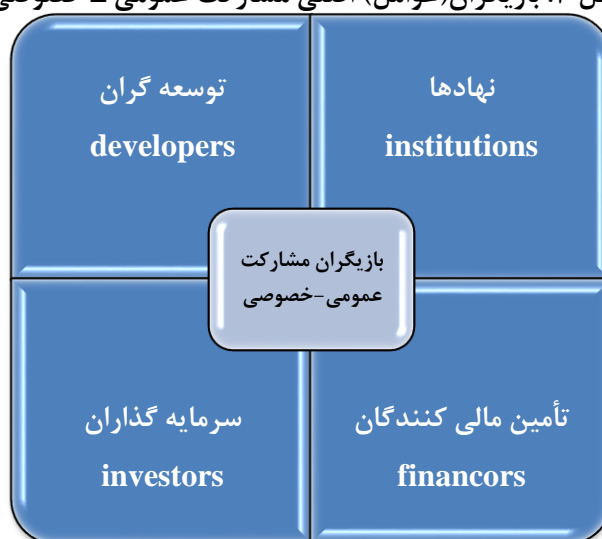
1. Contingent Liability Management Tool

2. PPP Database



در آن سعی شده است به صراحت و جزئیات چارچوب عمومی حاکم بر یک پروژه مشارکت عمومی - خصوصی ترسیم شود. در این سیاست با توجه به تجربه کشور هند، چهار عامل اصلی برای موفقیت توسعه مشارکت عمومی - خصوصی در نظر گرفته شده و سعی شده است زمینه حقوقی لازم برای ایجاد یا تقویت این چهار عامل فراهم شود. این چهار عامل به ترتیب: نهادها، توسعه‌گران، تأمین مالی کنندگان و سرمایه‌گذاران است.

شکل ۳. بازیگران (عوامل) اصلی مشارکت عمومی - خصوصی



در این سیاست به صراحت اعلام شده است که مدل‌های مشارکت عمومی - خصوصی به‌عنوان اولویت اصلی کشور در توسعه زیرساخت‌ها هستند و بدین منظور زمینه لازم برای ایجاد ساختارها و نهادهایی که در قسمت قبل به آنها اشاره شد فراهم شد. براساس این سیاست ملی:

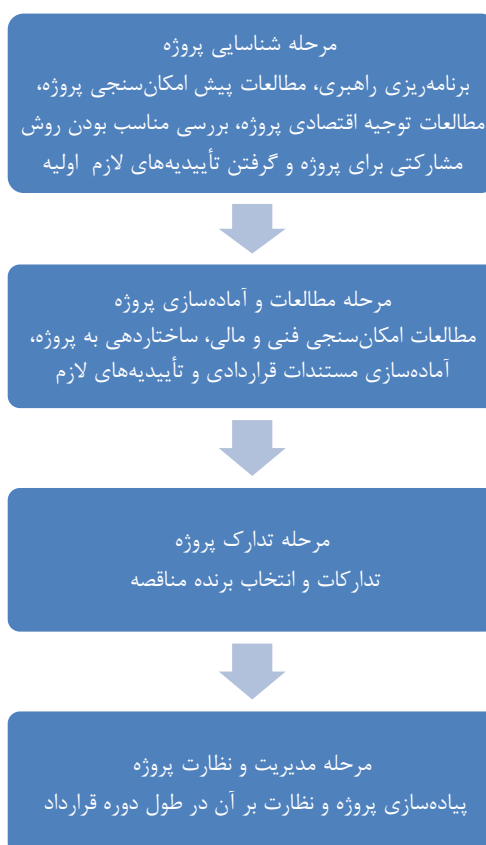
- به منظور شفاف‌سازی رویه‌های مشارکت عمومی - خصوصی دستورالعمل‌ها و آموزش‌های لازم در بخش‌های مختلف اقتصادی برای بخش‌های دولتی و بخش خصوصی توسط توسعه‌گران الزامی شد.
- مدنظر قراردادن مکانیزم‌گزیر^۱ برای پروژه‌ها جهت حمایت از سرمایه‌گذاران در دستور کار قرار گرفت.
- استفاده از روش‌های نوین اعتبارسنجی پروژه‌ها و پیمانکاران و سرمایه‌گذاران و همچنین راه‌اندازی بازار الکترونیک پروژه‌های مشارکتی برای جلب اعتماد تأمین مالی کنندگان مدنظر قرار گرفت.

1. Resolution Mechanism

مکانیزم‌گزیر: به فرایندی اطلاق می‌شود که با هدف حل‌وفصل دائمی مشکلات شرکت پروژه که در معرض ناتوانی مالی یا توقف است مورد استفاده قرار می‌گیرد. با توجه به انواع نظام‌های ورشکستگی، میان ورشکستگی و گزیر تفاوت وجود دارد. درواقع هنگامی که نهادهای غیرمالی دچار توقف می‌شوند از قوانین ورشکستگی عادی استفاده می‌شود. در حالی که در مورد نهادهای مالی دارای اهمیت سیستمی از قوانین و مقررات گزیر استفاده می‌شود. تفاوت مهم دیگر این دو شیوه در زمان آغاز و صدور حکم یا فرمان گزیر و ورشکستگی است. در حالی که صدور حکم ورشکستگی منوط به توقف بنگاه از پرداخت دیون، شکایت به دادگاه و صدور حکم قضایی است. آغاز گزیر بدون نیاز به حکم دادگاه و شکایت و تنها با نظر مقام ناظر مالی یا مقام دیگری که قانون مشخص کرده است انجام می‌شود.

همچنین در این سیاست برای موفقیت توسعه مشارکت عمومی - خصوصی از جنبه پروژه، ایجاد شفافیت در چهار مرحله اصلی فرایند مشارکت به همراه افشای اطلاعات به صورت عمومی در هر مرحله الزامی شد. همچنین راه‌اندازی سیستم مدیریت جامع اطلاعات برای نظارت بر عملکرد پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی در دستور کار قرار گرفت.

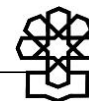
شکل ۴. مراحل اجرایی پروژه مشارکت عمومی - خصوصی



۴-۴. تصویب لایحه تدارک عمومی^۱

یک سال پس از ابلاغ سیاست ملی مشارکت عمومی - خصوصی و با توجه به توسعه روند مشارکت در این کشور، وجود یک قانون بالادستی که بتواند الزامات سیاست ملی را محقق کند و قراردادهای مشارکت را قابل رصد و پایش قانونی کند لازم به نظر می‌رسید. این لایحه را در سال ۲۰۱۲ وزارت دارایی تهیه و در همان سال به تصویب رساند. این لایحه بسیار هوشمندانه طراحی شد. طراحان این لایحه به جای اینکه به دنبال ایجاد قانونی مجزا برای مشارکت عمومی - خصوصی باشند، الزامات لازم برای مشارکت عمومی - خصوصی را به عنوان یکی از روش‌های تدارک عمومی به قانون تدارک عمومی این کشور الحاق کردند و قانون تدارک عمومی

1. Public Procurement Bill



این کشور را بازنویسی و ارتقا بخشیدند. این امر سبب شد علاوه بر تعیین الزامات و تکالیف قانونی مشارکت عمومی - خصوصی قوانین سابق نیز اصلاح و بهبود یابند و در مجموع فضای تدارک پروژه این کشور به سمت توسعه مشارکت تغییر جهت دهد.

رویکرد کلیدی در این لایحه ارتقای جایگاه تنظیم‌گری دولت جهت نیل به اهداف استراتژیک کشور و شفافیت در فرایند تدارک پروژه‌ها در راستای ایجاد امکان نظارت عمومی است. برخی مفاد قابل تأمل در لایحه عبارت است از:

- تعریف کد شناسایی واحد برای هر یک از اشخاص حقیقی و حقوقی شرکت‌کننده در مناقصات برای ثبت سوابق،
- تعیین شرایط ابطال مناقصه،
- ایجاد پورتال مرکزی تدارک عمومی^۱ جهت ثبت و انتشار تمامی اطلاعات مربوط به پروژه‌ها در هر یک مراحل انعقاد قرارداد،
- تعیین و تشریح انواع روش‌های برگزاری مناقصه (مناقصه رقابتی، مذاکره رقابتی، مذاکره محدود، چندمرحله‌ای) و ترجیح روش مناقصه رقابتی بر سایر روش‌ها و لزوم ذکر دلایل متقن در صورت استفاده از روش‌های دیگر،
- تعیین سازوکار تشکیل و بررسی اعتراضات به مراحل مناقصات،
- الزام به تهیه قراردادهای تیپ مشارکت عمومی - خصوصی در بخش‌های مختلف (که در آن شرایط استاندارد مربوط به طرف‌های مسئول، ریسک‌ها، تعهدات گروهی، ضمانت‌های مربوطه و همچنین کیفیت خدمات و استانداردهای مربوط به عملکرد، تدوین شود).^[۱۰]

۴-۵. اجرای برنامه تأمین مالی شکاف توجیه‌پذیری پروژه‌های زیرساختی (VGF^۲)

برای حمایت مالی از پروژه‌های زیرساختی دارای اولویت که مستقیماً به ارائه خدمت یا کالا به مردم می‌پردازند و طبق قانون، خدمت یا کالای خود را با قیمت از پیش تعیین شده تحت عنوان تعرفه عرضه می‌کنند و با توجه به اینکه وضع تعرفه پروژه‌ها را از لحاظ توجیه‌پذیری اقتصادی تحت تأثیر قرار می‌دهند، به پروژه‌هایی که پس از روال تعیین شده شرایط لازم را احراز کنند، کمک‌هزینه سرمایه‌ای حداکثر به میزان ۲۰ درصد از هزینه ساخت پروژه از طریق دولت به شرکتی از بخش خصوصی که خواهان انجام پروژه باشد و در فرایند مناقصه پیروز شود، پرداخت می‌شود. شرط پیروزی شرکت خصوصی در مناقصه، پیشنهاد کمترین VGF پیشنهادی از طرف بخش خصوصی در فرایند مناقصه است. این کمک‌هزینه سرمایه‌ای در ابتدای شروع دوره ساخت در یک حساب امانی نزد یک مؤسسه مالی واریز می‌شود و مؤسسه مالی در ازای

1. Central Public Procurement Portal

2. Viability Gap Funding

دریافت کارمزد مشخص، مسئولیت نظارت بر پیشرفت پروژه را به عهده می‌گیرد و هنگامی که بخش خصوصی آورده خود به طور کامل که حداقل ۸۰ درصد کل هزینه پروژه است را در پروژه سرمایه‌گذاری کرد، مؤسسه مالی اجازه استفاده از کمک‌هزینه سرمایه‌ای را متناسب با پیشرفت پروژه به شرکت بخش خصوصی می‌دهد. سازوکار احراز شرایط لازم برای مشمولیت پروژه‌ها ذیل این حمایت مالی در شکل ۵ تا ۷ آورده شده است. در این سازوکار پروژه‌ها براساس ۲۰ درصد VGF در نظر گرفته شده برای توجیه‌پذیری به سه دسته تقسیم شده‌اند، پروژه‌های با حداکثر VGF تا ۱۶ میلیون دلار، پروژه‌های بین ۱۶ تا ۳۲ میلیون دلار و پروژه‌های بالای ۳۲ میلیون دلار. در این سازوکارها دو نهاد حقوقی در نظر گرفته شده است که وظیفه بررسی و احراز شرایط لازم را انجام می‌دهند.

شورای توسعه مشارکت (EC)^۱ به منظور تصمیم‌گیری برای حمایت مالی از پروژه‌های بزرگ بدون توجیه اقتصادی یا دارای توجیه اقتصادی کم ایجاد شده است، اعضای این شورا عبارتند از:

معاون امور اقتصادی وزارت دارایی (رئیس کمیته)،

معاون برنامه‌ریزی سازمان برنامه‌ریزی،

معاون امور مدیریت هزینه‌ها و تعهدات وزارت دارایی،

معاون مربوط در وزارتخانه مسئول پروژه (در پروژه‌های بین‌دستگاهی، معاونان مرتبط).

کارگروه راهبری مشارکت (EI)^۲ نیز به منظور تصمیم‌گیری برای حمایت مالی از پروژه‌های کوچک و متوسط بدون توجیه اقتصادی یا دارای توجیه اقتصادی کم ایجاد شده است. اعضای این شورا عبارتند از:

- نماینده دائمی معاون امور اقتصادی وزارت دارایی (رئیس کمیته)،

- نماینده دائمی معاون برنامه‌ریزی سازمان برنامه‌ریزی،

- نماینده دائمی معاون امور مدیریت هزینه‌ها و تعهدات وزارت دارایی،

- نماینده دائمی معاون مربوط در وزارتخانه مسئول پروژه (در پروژه‌های بین‌دستگاهی، معاونان مرتبط).

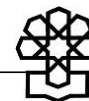
در پیوست یک متن قانون «حمایت از پروژه‌های زیرساختی در قالب مشارکت عمومی - خصوصی»

آورده شده است.

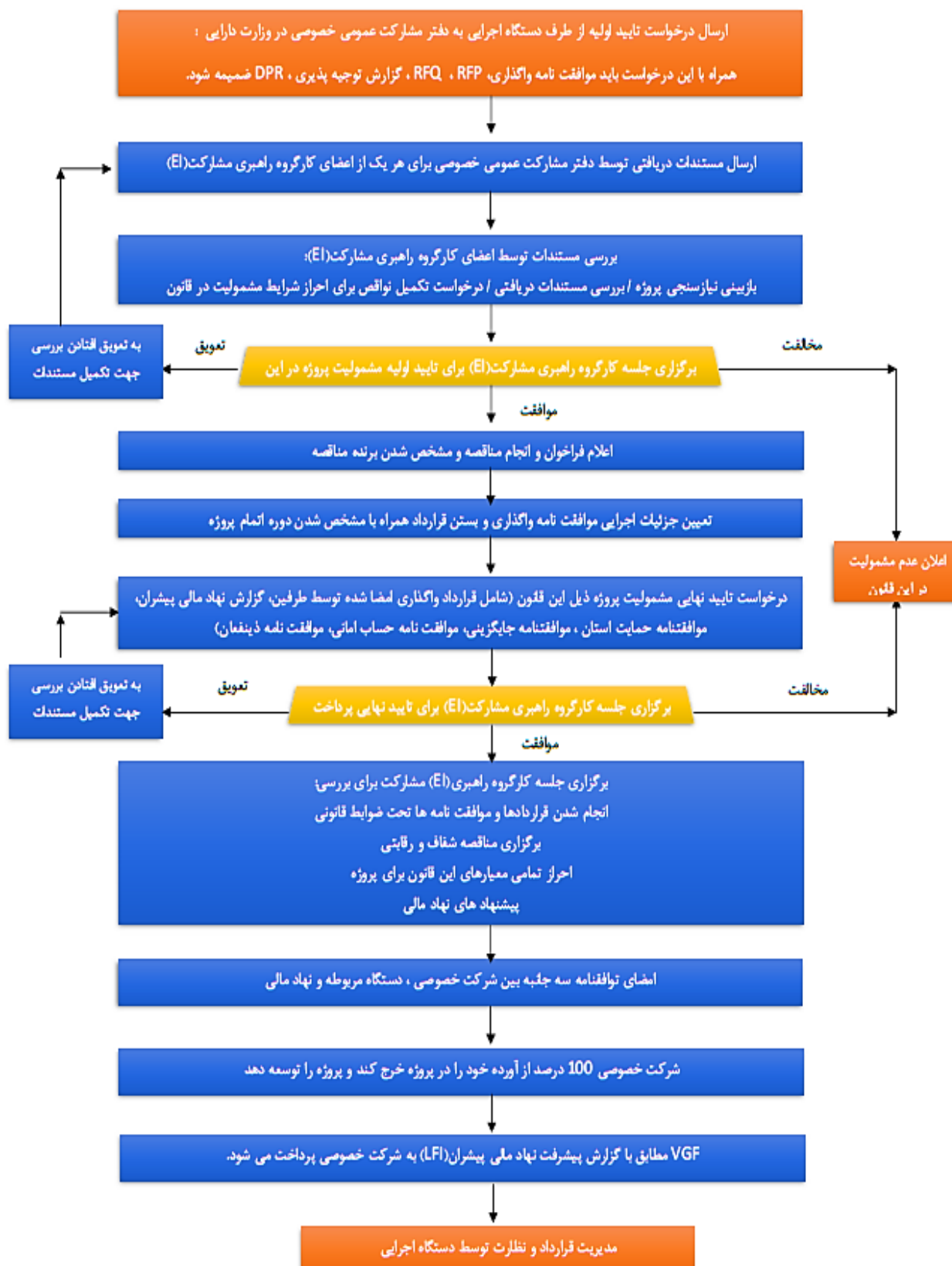
همان‌طور که در اشکال زیر دیده می‌شود در فرایند ارجاع کار پروژه‌ها هر چقدر مقیاس هزینه سرمایه‌گذاری پروژه‌ها افزایش می‌یابد، تعداد مراجع تأییدکننده پروژه‌ها افزایش می‌یابد به طوری که در پروژه‌های کوچک مرجع تصمیم‌گیری فقط شورای توسعه مشارکت (EC) است، در پروژه‌های متوسط علاوه بر شورای توسعه مشارکت (EC)، کارگروه راهبری مشارکت (EI) در مراتب تصمیم‌گیری است. در پروژه‌های بزرگ علاوه بر این دو مرجع، هیئت وزیران و مشخصاً وزیر اقتصاد مسئولیت تصمیم‌گیری نهایی را برعهده دارد.

1. Empowered Committee

2. Empowered Institution

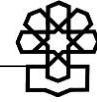


شکل ۵. فرایند ارجاع کار برای پروژه‌های با VGF تا ۱۶ میلیون دلار

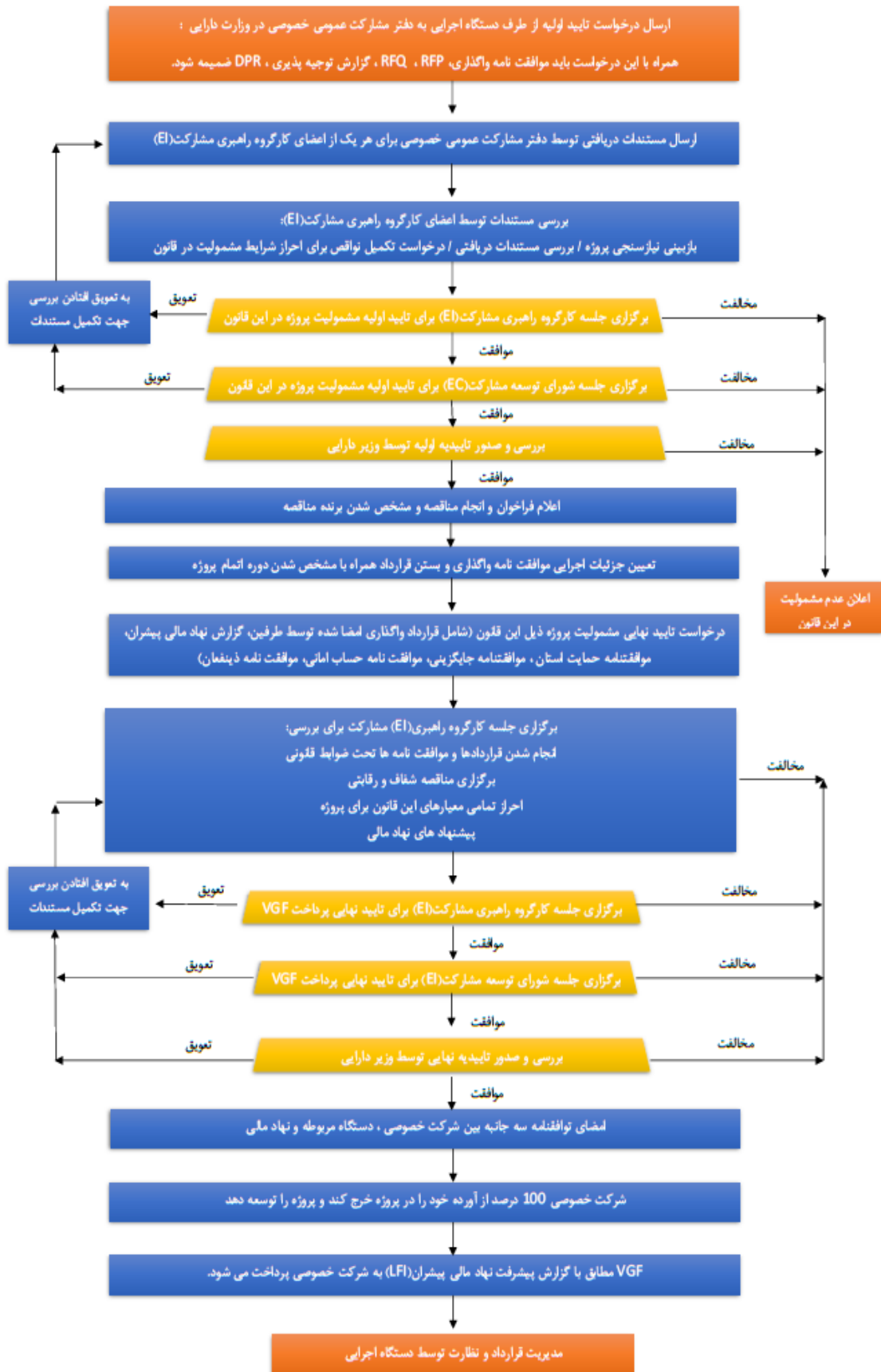


شکل ۶. فرایند ارجاع کار برای پروژه‌های با VGF بین ۱۶ تا ۳۲ میلیون دلار





شکل ۷. فرایند ارجاع کار برای پروژه‌های با VGF بیشتر از ۳۲ میلیون دلار



۴-۶. صندوق توسعه پروژه‌های زیرساختی هند (IIPDF)^۱

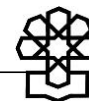
هزینه‌های پیشبرد و تدارک پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی شامل هزینه‌های مطالعات امکان‌سنجی، مطالعات محیط زیستی، مطالعات ساختار مالی، فرایندهای حقوقی و به‌خصوص هزینه‌های به‌کارگیری شرکت‌های مشاور، قابل توجه بوده و اغلب بار سنگینی بر بودجه دستگاه‌های اجرایی تحمیل می‌کنند و این هزینه‌ها اغلب باعث می‌شود دستگاه‌های اجرایی تمایلی برای انجام پروژه‌های خود در قالب مشارکت عمومی - خصوصی را نداشته باشند.

وزارت دارایی هندوستان صندوق توسعه پروژه‌های زیرساختی هند را به عنوان مکانیزمی طراحی کرده است که از طریق آن دستگاه اجرایی به تأمین منابع مالی لازم برای پوشش بخشی از هزینه‌های تهیه و آماده‌سازی و تدارک پروژه‌ها در قالب مشارکت عمومی - خصوصی قادر باشند، و نتیجه آن کاهش تأثیر هزینه‌ها وابسته به تهیه و آماده‌سازی و تدارک پروژه‌ها در بودجه دستگاه‌های اجرایی است. صندوق توسعه پروژه‌های زیرساختی هند حداکثر تا ۷۵ درصد هزینه‌های تهیه و آماده‌سازی و تدارک پروژه را به دستگاه‌های اجرایی، (غالباً در قالب تسهیلات بدون سود یا همراه با سود) پرداخت خواهد کرد. این وام زمانی پرداخت می‌شود که دستگاه اجرایی سهم ۲۵ درصدی خود را آورده باشد.

در صورت اتمام موفقیت‌آمیز روند مناقصه، هزینه‌های تهیه و آماده‌سازی و تدارک پروژه از برنده مناقصه دریافت می‌شود یعنی شرکت مشاور باید در مدل مالی خود این هزینه را به هزینه‌های طرف بخش خصوصی اضافه کند. با این حال، در صورت شکست در مناقصه، تسهیلات داده شده به دستگاه نیازی به بازپرداخت ندارد اما در صورتی که دستگاه‌های اجرایی فرایند مناقصه را به دلایلی به پایان نرسانند یا پس از تکمیل فرایند مناقصه قرارداد پروژه را نبنند، دستگاه‌های اجرایی مسئول استرداد کل مبلغ تسهیلات دریافتی هستند. در پروژه‌های موفقیت‌آمیز مبلغ بازپرداخت به شرح زیر است:

۱. پروژه‌هایی که از لحاظ تجاری درآمدزا هستند^۲ (پروژه‌های واگذاری، BOOT، اجاره و مشابه آن): در این پروژه‌ها اصل مبلغ تسهیلات به همراه ۴۰ درصد سود بر مبلغ کل تسهیلات بازپرداخت می‌شود.
۲. پروژه‌های افزایش بهره‌وری، صرفه‌جویی در هزینه‌ها^۳ (قراردادهای مدیریت یا خرید خدمات، EPC، قراردادهای عملکردمحور O & M): در این پروژه‌ها اصل مبلغ تسهیلات به همراه ۴۰ درصد سود بر مبلغ کل تسهیلات بازپرداخت می‌شود.
۳. پروژه‌های بدون حصول درآمد اما با بازده اقتصادی بالا^۴ (به عنوان مثال سیستم فاضلاب): براساس ملاحظات بازده اقتصادی، نیازی به بازپرداخت از منابع مالی که از طریق IIPDF برای توسعه پروژه پرداخت شده است، ندارد. در پیوست دوم فرایند قانونی لازم برای انجام این حمایت به تفصیل آورده شده است.

1. Indian Infrastructure Projects Development Fund (IIPDF)
 2. Revenue Generating Commercial Projects
 3. Efficiency Enhancement/Cost Savings Projects
 4. Non-revenue Generating Projects With High Economic Returns



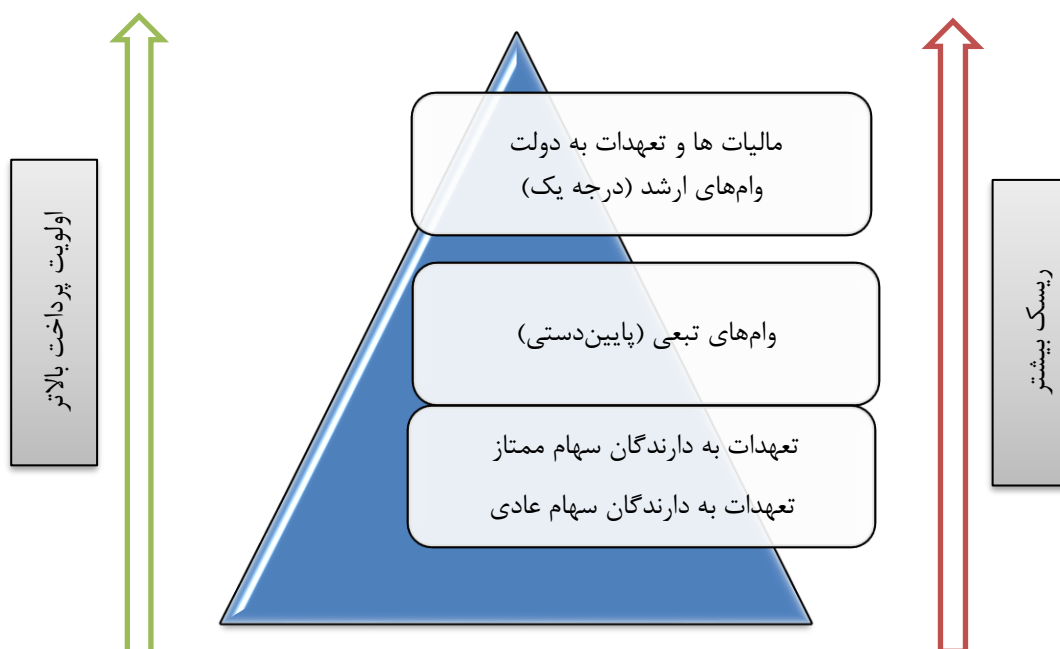
۴-۷. شرکت تأمین مالی زیرساخت هند^۱ (با مسئولیت محدود)

شرکت تأمین مالی زیرساخت هند یک شرکت کاملاً دولتی است که در سال ۲۰۰۶ با هدف تأمین مالی بلندمدت پروژه‌های زیرساختی دارای توجیه اقتصادی براساس اولویت‌های دولت هند تأسیس شد. بخش‌ها و زیربخش‌های اقتصادی که مشمول استفاده از منابع مالی این صندوق هستند توسط هیئت دولت تعیین می‌شود. اما به طور کلی بخش‌های حمل‌ونقل، انرژی، آب، ارتباطات و امور اجتماعی در اولویت‌های صندوق قرار دارند.

منابع مالی این شرکت از طریق انتشار اوراق بدهی بلندمدت در بازار سرمایه و همچنین اخذ وام از نهادهای مالی بین‌المللی تأمین می‌شود. منابع مالی که این شرکت ارائه می‌دهد براساس کیفیت نوع بازپرداخت استفاده‌کنندگان این منابع در صورت ورشکستگی است. به طور کلی دیون یک شرکت در صورت ورشکستگی از محل دارایی‌ها و اموال برجای مانده با اولویت زیر پرداخت می‌شود. ابتدا مالیات‌ها و تعهدات شرکت به دولت پرداخت می‌شود. در اولویت بعدی وام‌های ارشد (درجه یک) که شرکت از مؤسسات مالی گرفته است بازپرداخت می‌شود. بعد از آن در وام‌های تبعی (پایین‌دستی) که شرکت از مؤسسات مالی دریافت کرده است بازپرداخت می‌شود و در مرحله آخر اصل و سود سهام‌داران شرکت و شرکا با اولویت دارندگان سهام ممتاز شرکت پرداخت می‌شود.

این شرکت از طریق شرکت‌های زیرمجموعه خود وظیفه نظارت و احراز کیفیت ساخت و بهره‌برداری از پروژه را نظارت و پایش می‌کند و منابع مالی را متناسب با گزارش‌های نظارت از پروژه به پروژه تزریق می‌کند.

شکل ۸. اولویت پرداخت دیون شرکت به طلبکاران در صورت ورشکستگی



این شرکت برای پروژه‌های زیرساختی که هنوز شروع نشده‌اند^۱ دو نوع تسهیلات فراهم می‌کند:

۱. **وام‌های ارشد^۲ (درجه یک):** وام‌هایی هستند که بانک‌ها زمانی قبول به پرداخت آن به وام‌گیرنده (شرکت پروژه) می‌کنند که وام‌گیرنده (شرکت پروژه) متعهد شود در صورت ورشکستگی، اولین بدهی که از اموال و دارایی‌های شرکت می‌پردازد، بازپرداخت این نوع وام باشد. شرکت تأمین مالی زیرساخت هند حداکثر به میزان ۲۰ درصد از کل هزینه پروژه را می‌تواند از این نوع وام پرداخت کند. به طور کلی دو نوع وام ارشد وجود دارد:

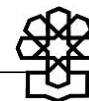
- وام‌های بدون تضمین،^۳ به طور اصولی، شرکت‌هایی می‌توانند از وام‌های تضمین نشده استفاده کنند که ارزش اعتباری بالایی دارند و سابقه موفق تجاری بلندمدتی داشته و روابط خوبی با نظام مالی دارا باشند. در موافقت‌نامه وام‌های تضمین نشده، به طور معمول تعهداتی وجود دارد که سرمایه‌گذاری و استفاده از سایر وام‌ها یا لیزینگ‌ها را برای وام‌گیرنده محدود می‌کند. از آنجا که در روش تأمین مالی پروژه‌ای، پروژه‌ها به عنوان شرکت‌هایی جدید محسوب می‌شوند، از این رو، پروژه‌ها با اتکای بر سوابق حامیان، صاحبان و مدیران آنها در بازارهای مالی حضور پیدا می‌کنند.

- وام‌های تضمین شده،^۴ چنین وام‌هایی تضمین‌هایی با قابلیت نقد شدن سریع در بازار دارند. در وامی با تضمین کامل، ارزش دارایی که به عنوان تضمین وام است، معادل یا بیشتر از ارزش میزان وام است. به دلیل وجود تضمین، وام تضمین شده دارای اولویت بالاتری در مقایسه با وام تضمین شده برای بازپرداخت است.

۲. **وام تبعی (پایین دستی):**^۵ وام‌های تبعی (پایین دستی) که با عنوان‌های وام‌های بینابینی^۶ یا شبه آورده^۷ نیز یاد می‌شود، حالتی بین آورده و وام هستند. این نوع سرمایه به طور معمول نرخ بهره ثابت و بلندمدت دارند، تضمین نشده است و ممکن است از سوی وام‌دهندگان ارشد در محاسبه نسبت وام به آورده، جزو آورده محسوب شود برخی مواقع این نوع وام برای تأمین سرمایه مربوط به افزایش هزینه‌ها با سایر پرداخت‌های ضروری که برای حفظ نسبت وام به آورده لازم است و یا سایر پرداخت‌های تضمین شده استفاده می‌شود.

این شرکت برای پروژه‌های زیرساختی که در حال ساخت هستند^۸ دو نوع تسهیلات فراهم می‌کند:

-
1. Greenfield Projects
 2. Senior Loan
 3. Unsecured Loans
 4. Secured Loans
 5. Subordinated Loan
 6. Mezzanine Financing
 7. Quasi-equity
 8. Brownfeild Projects



۱. تأمین مالی جایگزین^۱: اعطای وام به منظور تسویه حساب وام‌هایی که در دوره ساخت گرفته شده است به پروژه‌هایی که دوره ساخت آنها در حال تکمیل شدن است ولی پروژه برای درآمدزایی و سودآوری به زمان برای بهره‌برداری کامل نیاز دارد در ازای به وثیقه گذاشتن کل پروژه در یک بازه زمانی بلندمدت.

۲. تأمین مالی مبنی بر اعتبار^۲: اعطای مبلغ بیشتر وام در بازه‌های ساخت پروژه و در گرو رفتن هر مرحله از دارایی‌های ایجاد شده در پروژه به عنوان وثیقه برای پرداخت وام در مرحله بعد.

۵. ارزیابی محیط سیاستگذاری و وضعیت انجام پروژه‌ها در هند

مرکز جهانی زیرساخت^۳ مؤسسه مستقلی است که با هدف توانمندسازی کشورها در راستای توسعه زیرساخت‌ها در تعامل با دولت و بخش خصوصی کشورها، وضعیت مشارکت عمومی - خصوصی در آنها را رصد و پایش می‌کند. این مرکز به طور سالیانه گزارشی را منتشر و در آن براساس شاخص‌هایی که در نظر گرفته است به رتبه‌بندی و اعتبارسنجی کشورها از لحاظ وضعیت مشارکت عمومی - خصوصی می‌پردازد. این مرکز دو دسته شاخص را به طور کلی مورد رصد و پایش قرار می‌دهد، شاخص‌های مربوط به محیط سیاستگذاری مشارکت عمومی - خصوصی و شاخص‌های مرتبط با انجام پروژه‌ها از طریق مشارکت عمومی - خصوصی.^[۱۱]

زیرشاخص‌های تشکیل‌دهنده شاخص محیط سیاستگذاری در حوزه زیرساخت‌های مشارکت عمومی - خصوصی عبارتند از:

- حکمرانی و نهادها،
- تنظیم‌گری، سرمایه‌گذاری، رقابت،
- مجوزات، استانداردها و مالکیت زمین.

زیرشاخص‌های تشکیل‌دهنده شاخص انجام پروژه در حوزه زیرساخت‌های مشارکت عمومی - خصوصی عبارتند از:

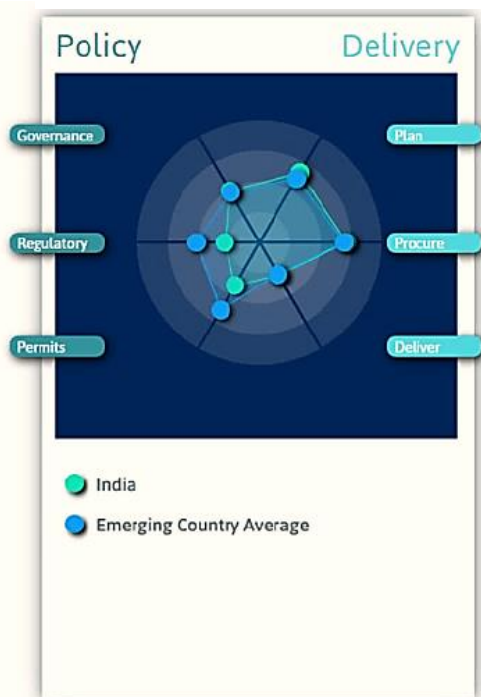
- برنامه‌ریزی و انتخاب پروژه،
- تدارک پروژه،
- بهره‌برداری از پروژه.

هریک از این زیرشاخص‌ها نیز از اجزای تشکیل شده است که در جدول ۳ تعاریف هر یک از این شاخص‌ها، زیرشاخص‌ها و اجزای تشکیل‌دهنده آنها آورده شده است.

1. Takeout Finance
2. Credit Enhancement Scheme
3. Global Infrastructure Hub

۱-۵. ارزیابی جایگاه هند براساس شاخص‌های مرکز جهانی زیرساخت^۱

مطابق با آمارهای ارائه شده در گزارش مرکز جهانی زیرساخت، سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های هند طی پنج سال اخیر، نسبت به میانگین اقتصادهای نوظهور از رشد بالایی برخوردار بوده است. کل سرمایه‌گذاری زیرساختی انجام شده در کشور هند طی پنج سال اخیر معادل ۳۳۰ میلیارد دلار بوده است در حالی که میانگین سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی در اقتصادهای نوظهور نزدیک به ۲۵۰ میلیارد دلار است. همچنین، ارزش کل تأمین مالی خصوصی در زیرساخت‌های هند طی پنج سال اخیر ۶۸ میلیارد دلار است که این رقم سه برابر میانگین کشورهای توسعه‌یافته (۲۱ میلیارد دلار) است. مطابق با آمار ارائه شده در مرکز جهانی زیرساخت، کشور هند در کیفیت زیرساخت‌ها نمره ۴ از ۷ را کسب کرده است و در مقایسه با میانگین اقتصادهای نوظهور، از زیرساخت‌های با کیفیت بالاتری برخوردار است.



وضعیت کشور هند در مشارکت عمومی - خصوصی در حوزه زیرساخت‌ها در شکل ۹ براساس ۶ شاخص مورد اشاره با میانگین اقتصادهای نوظهور مقایسه شده است، با مشاهده نمودار مشخص می‌شود که کشور هند در «تنظیم‌گری، سرمایه‌گذاری، رقابت» و «مجوزات، استانداردها و مالکیت زمین» نسبت به میانگین اقتصادهای نوظهور ضعیف عمل کرده است.

۱-۱-۵. محیط سیاست‌گذاری مشارکت عمومی - خصوصی

۱-۱-۱-۵. حکمرانی و نهادها

ارزیابی زیرشاخص‌های تشکیل‌دهنده شاخص «حکمرانی و نهادها» کشور هند حاکی از آن است که این کشور دارای محیط نهادی ناکارآمد و رانتهی است. هند در زیر شاخص کنترل فساد» با کسب نمره ۰/۵- از بازه (۲/۵- تا ۲/۵) و در شاخص حاکمیت قانون با کسب نمره ۰/۱- از بازه (۲/۵- تا ۲/۵)، نسبت به میانگین اقتصادهای نوظهور در وضعیت نامساعدی قرار دارد. «هزینه به اجرا گذاشتن حقوقی قراردادها» در هند یعنی هزینه قانونی‌ای که برای به اجرا گذاشتن قرار دادن و طی مراحل اداری آن برای وصول



مطالبات باید پرداخت شود نسبت به ارزش کل طلب، چیزی در حدود ۴۰ درصد است. «شاخص نرخ بازیابی» حاکی از آن است که در هنگام وقوع نکول از هر دلار وام پرداخت شده، معادل ۲۶ سنت، از آن را می‌توان با اقداماتی مانند اعلام ورشکستگی یا سایر روش‌های تسویه، بازیابی کرد. این در حالی است که میانگین اقتصادهای نوظهور در شاخص نرخ بازیابی معادل ۳۵/۸ سنت به ازای هر دلار است. همچنین بررسی عملکرد کشور هند در ارزیابی پس از تکمیل پروژه نیز گویای آن است که این کشور در امر نظارت پس از تکمیل پروژه‌های زیرساختی ضعف دارد. کشور هند در شاخص میزان «جلوگیری از تعارض منافع»، با کسب نمره ۷ از ۱۰، در مقایسه با متوسط اقتصادهای نوظهور از عملکرد نسبتاً مناسبی برخوردار است. همچنین این کشور در شاخص حفاظت از منافع سهام با کسب نمره ۸ از ۱۰، نسبت به میانگین اقتصادهای نوظهور در وضعیت مساعدی قرار دارد.

۲-۱-۱-۵. تنظیم‌گری، سرمایه‌گذاری و رقابت

ارزیابی زیرشاخص‌های تشکیل‌دهنده شاخص «تنظیم‌گری، سرمایه‌گذاری و رقابت» در کشور هند نشان می‌دهد که نه تنها عملکرد این کشور در ایجاد و الزام به اجرای چارچوب‌های تنظیمی و مقرراتی در حوزه زیرساخت‌های مشارکتی دارای موارد ضعف اساسی است بلکه نسبت به متوسط اقتصادهای نوظهور نیز از جایگاه ضعیف‌تری برخوردار است.

وضعیت هند در زیرشاخص «باز بودن حساب سرمایه» حاکی از آن است که در این کشور باز بودن حساب سرمایه به رسمیت شناخته نشده است. همچنین بررسی زیرشاخص «اثر مالیات بر انگیزه‌های سرمایه‌گذاری» در هند حاکی از آن است که مالیات‌ها تأثیر منفی بر انگیزه‌های سرمایه‌گذاری در این کشور دارد. هند در این زیرشاخص نمره ۳/۹۹ از هفت را کسب کرده است. همچنین این کشور در زیرشاخص «الزام/آورد بودن مقررات» نمره ۳ و زیر شاخص کیفیت مقررات و رقابت نمره ۰/۴- را کسب کرده که جایگاه نامناسبی است.

۳-۱-۱-۵. مجوزها، استانداردها و مالکیت زمین

ارزیابی شاخص‌های تشکیل‌دهنده شاخص «مجوزات، استانداردها و مالکیت زمین» در کشور هند نشان می‌دهد که فرایند مذکور در این کشور، ناکارا و زمان‌بر است. هزینه شروع یک فعالیت اقتصادی در هند ۱۳/۸ درصد از درآمد ملی سرانه را به خود اختصاص داده است.

«مدت زمان اخذ مجوز ساخت»، در این کشور ۱۹۰ روز است، در حالی که برای میانگین اقتصادهای نوظهور، ۱۶۳ روز زمان می‌برد. همچنین ارزیابی زیرشاخص تعداد «رویه‌های لازم برای شروع یک فعالیت اقتصادی» به منظور عملیاتی کردن فعالیت پس از ثبت کسب‌وکار در هند حاکی از وجود رویه‌های اداری گسترده و ناکارا در این کشور است. لذا، گسترده بودن مراحل مقرراتی به منظور شروع کسب‌وکار، به عنوان یک مانع بسیار بزرگ بر سر راه سرمایه‌گذاران و فعالان اقتصادی این کشور قرار دارد. همچنین

بررسی زیر شاخص «مدت زمان ثبت مالکیت» که سهولت ثبت مالکیت را مورد واکاوی قرار می‌دهند حاکی از آن است که کشور هند در این زیرشاخص هم در وضعیت نامساعدی قرار دارد.

۵-۱-۲. محیط انجام پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی

۵-۱-۲-۱. برنامه‌ریزی و انتخاب پروژه

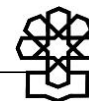
ارزیابی میزان توانایی دولت هند در برنامه‌ریزی، هماهنگی و انتخاب پروژه‌های زیربنایی گویای وضعیت مساعد این کشور در آماده‌سازی و تدارک پروژه‌ها به صورت مشارکتی است. دولت هند نه تنها طرح‌های زیرساختی ملی و ایالتی دارد، بلکه برای ارزیابی پروژه‌های زیربنایی دستورالعمل‌های ویژه‌ای را تدوین کرده است. همچنین این کشور در زیرشاخص آماده‌سازی تدارکات مشارکت عمومی - خصوصی با کسب نمره ۷۲ از ۱۰۰، در مقایسه با کشورهای در حال توسعه مطلوب‌تر عمل کرده است. تنها ضعف کشور هند در شاخص برنامه‌ریزی و انتخاب پروژه‌ها، نداشتن برنامه‌ای ملی و ایالتی در حوزه زیرساخت‌ها عنوان شده است.

۵-۱-۲-۲. تدارک پروژه

ارزیابی فرایندهای تدارک پروژه در کشور هند نشان از آن دارد که این کشور در فرایند انتخاب سرمایه‌گذار با تمرکز بر شاخص‌هایی چون شفافیت و عدالت در تدارک، اعلام عمومی برای مناقصه و دعوت از مناقصه‌کنندگان عملکرد نسبتاً مناسبی دارد. کشور هند در شاخص ارزیابی مناقصات، نمره ۵۰ از ۱۰۰ را کسب کرده، در حالی که میانگین اقتصادهای نوظهور نمره ۵۷/۲ از ۱۰۰ است. در شاخص فرایند دعوت از مناقصه‌کننده نمره ۶۳ از ۱۰۰ را کسب کرده و نسبت به میانگین اقتصادهای نوظهور کسب نمره ۶۵/۹ از کسب دارای عملکرد پایین‌تری است. در شاخص میزان شفافیت در تدارک عمومی نمره ۲ را از ۴ کسب کرده و نسبت به متوسط اقتصادهای نوظهور (نمره ۱/۹ از ۴) عملکرد بهتری در شاخص مورد نظر داشته است. در حالت کلی این کشور در زیرشاخص تدارک مشارکت عمومی - خصوصی با کسب نمره ۷۲ از ۱۰۰، نسبت به میانگین اقتصادهای نوظهور (نمره ۷۲ از ۱۰۰) عملکردی در همان سطح را ثبت کرده است.

۵-۱-۲-۳. بهره‌برداری از پروژه

ارزیابی فرایندهای تحویل و عملیات پروژه‌های مشارکتی، در کشور هند نشان از موفقیت این کشور در انعقاد قراردادهای زیربنایی به روش مشارکت عمومی - خصوصی دارد. همچنین، این کشور در «کیفیت زیرساخت‌ها» نمره ۴/۰۳ از ۷ را کسب کرده است و در مقایسه با متوسط اقتصادهای نوظهور از کیفیت بالاتری در زیرساخت‌ها برخوردار است. از وجهی دیگر، براساس آمار ارائه شده در جدول ۲ ملاحظه می‌شود این کشور از منظر ارزش مالی قراردادهای منعقد شده به صورت مشارکت عمومی - خصوصی، نسبت به میانگین اقتصادهای نوظهور کارا تر عمل کرده است.



جدول ۲. شاخص‌های ارزیابی محیط سیاست‌گذاری و وضعیت انجام پروژه در هند

برنامه‌ریزی و انتخاب پروژه		تدارک پروژه		بهره‌برداری از پروژه		مشخصات کشور هند	
خیر	انتشار اولویت‌بندی پروژه‌ها	خیر	ارزیابی پس از تکمیل	۴/۰۳	کیفیت زیرساخت‌ها (۱ تا ۷ بهترین)	۱۳/۸	هزینه شروع یک فعالیت اقتصادی (درصد از درآمد ناخالص ملی سرانه)
بله	وجود برنامه‌ریزی ملی یا منطقه‌ای درباره زیرساخت‌ها	بله	وجود نهاد اختصاصی برای زیرساخت‌ها یا مشارکت عمومی - خصوصی	۰/۹	مخارج انجام شده در زیرساخت‌ها (درصد از GDP)	۱۹۰	مدت زمان اخذ مجوز ساخت (روز)
بله	وجود راهنمای مشارکت برای جذب پروژه‌های زیرساختی	بله	مدیریت قراردادهای (۰ تا ۱۰۰ بهترین)	-	ارزش مالی قراردادهای زیرساختی توسط بخش خصوصی (درصد از GDP)	۱۲/۹	تعداد رویه‌های لازم برای شروع یک فعالیت اقتصادی
۸۲	فراهم بودن مشارکت عمومی خصوصی	۵۰	ارزیابی مناقصه (۰ تا ۱۰۰ بهترین)	۶	ارزش مالی کل قراردادهای زیرساختی در بازار ثانویه (درصد از GDP)	۷/۰	کیفیت مدیریت زمین (۱ تا ۳۰ بهترین)
۸	میانگین طول دوره تدارکات (ماه)	۵۰	میزان شفافیت در تدارک عمومی (۱ تا ۴ بهترین)	۳/۰	تدارکات مشارکت عمومی خصوصی (۰ تا ۱۰۰ بهترین)	۳/۹۹	اثر مالیات بر انگیزه‌های سرمایه‌گذاری (۱ تا ۷ بهترین)
۶۳	ارزیابی اعلام عمومی برای مناقصه (۰ تا ۱۰۰ بهترین)	۲	تدارکات مشارکت عمومی خصوصی (۱ تا ۴ بهترین)	۰/۳	ارزش مالی قراردادهای مشارکت عمومی خصوصی زیرساختی (درصد از GDP)	۳/۸	مدت زمان ثبت مالکیت (روز)
بله	وجود راهنمای تدارکات پروژه‌های زیرساختی (۰ تا ۱۰۰ بهترین)	۷۲	تدارکات مشارکت عمومی خصوصی (۰ تا ۱۰۰ بهترین)	۰/۷	ارزش مالی قراردادهای زیرساختی توسط بخش خصوصی (درصد از GDP)	۴۶/۸	مدت زمان لازم برای شروع یک فعالیت اقتصادی در مجموع (روز)
۶۸	مدیریت قراردادهای (۰ تا ۱۰۰ بهترین)	۷۲	تدارکات مشارکت عمومی خصوصی (۰ تا ۱۰۰ بهترین)	۰/۰	ارزش مالی کل قراردادهای زیرساختی در بازار ثانویه (درصد از GDP)	۲۶/۰	کیفیت زیرساخت‌ها (۱-۷)
۵۰	ارزیابی مناقصه (۰ تا ۱۰۰ بهترین)	۷۲	تدارکات مشارکت عمومی خصوصی (۰ تا ۱۰۰ بهترین)	۰/۳	ارزش مالی قراردادهای مشارکت عمومی خصوصی زیرساختی (درصد از GDP)	۲/۰۹۱	تولید ناخالص داخلی (میلیارد دلار)
۲	میزان شفافیت در تدارک عمومی (۱ تا ۴ بهترین)	۷۲	تدارکات مشارکت عمومی خصوصی (۰ تا ۱۰۰ بهترین)	۰/۳	ارزش مالی قراردادهای مشارکت عمومی خصوصی زیرساختی (درصد از GDP)	۱/۶۰۰	تولید ناخالص داخلی سرانه (میلیون دلار)
۴/۰۳	کیفیت زیرساخت‌ها (۱ تا ۷ بهترین)	۷۲	تدارکات مشارکت عمومی خصوصی (۰ تا ۱۰۰ بهترین)	۰/۳	ارزش مالی قراردادهای مشارکت عمومی خصوصی زیرساختی (درصد از GDP)	۱/۲۹۳	جمعیت (میلیون)
۰/۹	اختیارات قانونی نهاد ایجادکننده رقابت (۰ تا ۶ بدترین)	۷۲	تدارکات مشارکت عمومی خصوصی (۰ تا ۱۰۰ بهترین)	۰/۳	ارزش مالی قراردادهای مشارکت عمومی خصوصی زیرساختی (درصد از GDP)	۳۳۰	کل سرمایه‌گذاری انجام شده در زیرساخت‌ها در پنج سال اخیر (میلیارد دلار)
۶ تا ۰ بدترین	سیطره بخش دولتی بر بازار (۰ تا ۶ بدترین)	۷۲	تدارکات مشارکت عمومی خصوصی (۰ تا ۱۰۰ بهترین)	۰/۳	ارزش مالی قراردادهای مشارکت عمومی خصوصی زیرساختی (درصد از GDP)	۶۸	سرمایه‌گذاری انجام شده توسط بخش خصوصی در زیرساخت‌ها در پنج سال اخیر (میلیارد دلار)
۱۶ تا ۰ بهترین	کارایی قوانین اعسار (۰ تا ۱۶ بهترین)	۷۲	تدارکات مشارکت عمومی خصوصی (۰ تا ۱۰۰ بهترین)	۰/۳	ارزش مالی قراردادهای مشارکت عمومی خصوصی زیرساختی (درصد از GDP)	۴	کیفیت زیرساخت‌ها (۱-۷)
۱ تا ۷ بدترین	امکان مالکیت خارجی (۱ تا ۷ بدترین)	۷۲	تدارکات مشارکت عمومی خصوصی (۰ تا ۱۰۰ بهترین)	۰/۳	ارزش مالی قراردادهای مشارکت عمومی خصوصی زیرساختی (درصد از GDP)	۴	کیفیت زیرساخت‌ها (۱-۷)
۳ تا ۰ بهترین	الزام آور بودن مقررات (۰ تا ۳ بهترین)	۷۲	تدارکات مشارکت عمومی خصوصی (۰ تا ۱۰۰ بهترین)	۰/۳	ارزش مالی قراردادهای مشارکت عمومی خصوصی زیرساختی (درصد از GDP)	۴	کیفیت زیرساخت‌ها (۱-۷)
۲ تا ۰ بهترین	باز بودن حساب سرمایه (۰ تا ۲ بهترین)	۷۲	تدارکات مشارکت عمومی خصوصی (۰ تا ۱۰۰ بهترین)	۰/۳	ارزش مالی قراردادهای مشارکت عمومی خصوصی زیرساختی (درصد از GDP)	۴	کیفیت زیرساخت‌ها (۱-۷)
۱ تا ۱۰ بهترین	شاخص حفاظت از منافع سهام‌داران (۱ تا ۱۰ بهترین)	۷۲	تدارکات مشارکت عمومی خصوصی (۰ تا ۱۰۰ بهترین)	۰/۳	ارزش مالی قراردادهای مشارکت عمومی خصوصی زیرساختی (درصد از GDP)	۴	کیفیت زیرساخت‌ها (۱-۷)
۲/۵ تا ۲/۵ بهترین	شاخص کنترل فساد (۲/۵ تا ۲/۵ بهترین)	۷۲	تدارکات مشارکت عمومی خصوصی (۰ تا ۱۰۰ بهترین)	۰/۳	ارزش مالی قراردادهای مشارکت عمومی خصوصی زیرساختی (درصد از GDP)	۴	کیفیت زیرساخت‌ها (۱-۷)

حکمرانی و نهادها

تنظیم گری، سرمایه‌گذاری، رقابت

مجوزات، استانداردها و مالیات زمین

محیط سیاست‌گذاری

جدول ۳. تعاریف شاخص‌های ارزیابی محیط سیاستگذاری و وضعیت انجام پروژه در هند

ردیف	تعریف اصلاح	Expression Definition
	محیط سیاستگذاری	
	حکمرانی و نهادها	
۱	شاخص کنترل فساد (۲/۵ - تا ۲/۵ بهترین) میزان استفاده از قدرت عمومی برای مقاصد و منافع شخصی، میزان تحت تأثیر قرار گرفتن دولت از منافع اشخاص	Control Of Corruption Index (-2.5-2.5, Best) Extent to Which Public Power is Used for Private Gain, Including the Extent to Which Government is Influenced by Private Interests
۲	هزینه به اجرا گذاشتن حقوقی قرارداد (درصد از ارزش کل طلب) هزینه قانونی‌ای که برای به اجرا گذاشتن قرار دادن و طی مراحل اداری آن برای وصول مطالبات باید پرداخت شود نسبت به ارزش کل طلب	Cost of Enforcing Contracts, as % of Claim The Cost of Legal Fees to Enforce a Contract Compared to the Value of the Debt Owed.
۳	میزان جلوگیری از تعارض منافع محافظت از ذینفعان (سهام‌داران شرکت) در برابر استفاده از دارایی‌های شرکت برای کسب منافع شخصی	Extent of Conflict of Interest Index The Protection of Shareholders Against the Use of Company Assets for Personal Gain
۴	نرخ بازیابی (سنت از یک دلار) هنگام وقوع نکول، چه کسری از وام پرداخت شده را می‌توان از طریق اقداماتی مانند اعلام ورشکستگی یا سایر روش‌های تسویه، بازیابی کرد	Recovery Rate, Cents in the Dollar The Amount of Money That Can Be Recovered by Creditors in The Event of Loan Default
۵	حاکمیت قانون (۲/۵ - تا ۲/۵ بهترین) کارآمدی قوانین جزایی و مدنی در جامعه، شامل کارایی الزام آور بودن فرایندهای قانونی و همچنین احتمال وقوع جرم و تخلقات.	Rule of Law(-2.5-2.5, Best) The Effectiveness of Criminal and Civil Law in a Society, Including Enforcement Efficiency of the Legal Process, as Well as the Likelihood of Crime and Violence.
۶	شاخص حفاظت از (ذینفعان) سهام‌داران مجموعه اقدام‌هایی که به منظور حفاظت از منافع سهام‌داران صورت می‌پذیرد.	Shareholder Governance Index: The Practices in Place to Protect the Interests of Shareholders.
۷	ارزیابی پس از تکمیل (حصول اطمینان) آیا کشور پس از تکمیل پروژه‌های زیرساختی ارزیابی‌های لازم برای حصول اطمینان از خروجی‌های پیش‌بینی شده را انجام می‌دهد یا خیر؟	Does the Country do Post-Completion Reviews (Assurance) Whether the Country Conducts Post- Completion Reviews on Infrastructure Projects to Ensure the Forecast Outcomes are Being Achieved.
۸	وجود نهاد اختصاصی برای زیرساخت‌ها یا مشارکت عمومی - خصوصی آیا در کشور یک نهاد اختصاصی برای زیرساخت‌ها جهت هماهنگی و یکپارچه‌سازی روش‌های اجرای و تکمیل پروژه‌ها و سیاستگذاری در زمینه‌های زیر ساخته وجود دارد یا خیر؟	Does the Country Have a Dedicated National or Sub-National Infrastructure or Ppp Unit/Agency? Whether an Infrastructure Agency Exists to Coordinate an Integrated Approach to Infrastructure Delivery and Policy.
	تنظیم‌گری، سرمایه‌گذاری، رقابت	
۹	باز بودن حساب سرمایه (۰ تا ۱ بهترین) میزان باز بودن یک کشور روی سرمایه‌گذاری خارجی و جریان داشتن سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی	Capital Account Openness (0-1, Best) How Open a Country is to Foreign Investment, Measured by a Variety of Financial Flows Such as Foreign Direct Investment.



Expression Definition	تعریف اصلاح	ردیف
Prevalence of Foreign Ownership (1-7, Best) The Level of Foreign Company Ownership – as an Indicator of Openness to Foreign Investment – in a Country.	امکان مالکیت خارجی (۱ تا ۷ بدترین) میزان امکان مالکیت یک شرکت توسط افراد خارجی به‌عنوان شاخصی از آزادی سرمایه‌گذاری خارجی در یک کشور	۱۰
Product Market Regulation by Network Sectors (0-6, Worst) How Restrictive and/or Effective the Level of Regulation Imposed on a Sector (E.G. Electricity) is.	الزام آور بودن مقررات (۰ تا ۶ بدترین) میزان کارایی یا محدودکننده بودن مقررات وضع شده بر بخش‌های اقتصادی یک کشور	۱۱
Regulatory (Including Competition) Quality (-2.5 To +2.5, Best) The Effectiveness of Policies and Legislation to Discourage Uncompetitive or Discriminatory Practices While Still Encouraging Private Sector Market Participation.	کیفیت مقررات و رقابت (۲/۵- تا ۲/۵+ بهترین) میزان اثربخشی سیاست‌ها و قوانین برای جلوگیری از اقدامات غیررقابتی و تبعیض‌آمیز و همچنین برای تشویق بخش خصوصی برای مشارکت در بازار	۱۲
Scope of Action of Competition Authorities (0-6, Worst) The Ability of Competition Authorities to Discourage, Investigate and Prosecute Uncompetitive Behavior	اختیارات قانونی نهاد ایجادکننده رقابت (۰ تا ۶ بدترین) توانایی مقام‌های مسئول ایجاد بستر رقابت برای جلوگیری، بررسی و پیگیری قانونی رفتارهای غیررقابتی	۱۳
Scope of SOE (0-6, Worst) How Much of the Market by Sector is Owned and Controlled by State Owned Enterprises as Opposed to Private Sector.	سیطره بخش دولتی بر بازار (۰ تا ۶ بدترین) میزان تسلط بخش‌های دولتی بر بازار در مقابل بخش خصوصی	۱۴
Strength of Insolvency Framework (1-16, Best) How Efficient is the Process to Dissolve And Pay off the Debts of a Company That is Insolvent	کارایی قوانین اعسار (۰ تا ۱۶ بهترین) میزان کارایی فرایندهای انحلال و پرداخت بدهی شرکتی که دچار اعسار می‌شود	۱۵
Effect of Taxation on Incentives to Invest (1-7, Best) Whether the Taxation Structure of a Country (Such as Level of Company Tax) Encourages or Discourages Foreign and Domestic Investment	اثر مالیات بر انگیزه‌های سرمایه‌گذاری (۱ تا ۷ بهترین) اثر ساختار مالیاتی یک کشور بر ترغیب یا جلوگیری از سرمایه‌گذاری داخلی یا خارجی	۱۶
Cost to Start a Business, % Of GNI Per Capita [%] Cost to Start a Business as Recorded as a Percentage of the Economy's Income Per Capita	هزینه شروع یک فعالیت اقتصادی (درصد از درآمد ناخالص ملی سرانه) هزینه شروع یک فعالیت اقتصادی به عنوان درصدی از درآمد ناخالص ملی سرانه یک کشور	۱۷
مجوزات، استانداردها و مالکیت زمین		
Dealing With Construction Permits, No. of Days The Number of Days to Deal With Construction Permits	مدت زمان اخذ مجوز ساخت (روز) تعداد روزهای درگیری برای گرفتن مجوز ساخت	۱۸
Number of Procedures to Start a Business The Total Number of Procedures Required to Register a Firm	تعداد رویه‌های لازم برای شروع یک فعالیت اقتصادی تعداد رویه‌های قانونی لازم برای شروع فعالیت یک بنگاه اقتصادی	۱۹

Expression Definition	تعریف اصلاح	ردیف
Quality of Land administration (1-30, Best) The Reliability and شفافه Of Data Such as Land Titles, and the Extent of Geographic Coverage of Land Administration Systems, as Well as Aspects of Dispute Resolution for Land Issues	کیفیت مدیریت زمین (۱ تا ۳۰ بهترین) قابل اعتماد بودن و شفافیت اطلاعات مربوط به زمین مانند مالکیت و مساحت آن و جنبه‌های حل اختلاف برای مسائل زمین	۲۰
Registering Property, No. of Days Number of Days Taken to Register a Property	مدت زمان ثبت مالکیت (روز) تعداد روزهای درگیری برای ثبت مالکیت	۲۱
Time Required to Start a Business (Number of Days) The Total Number of Days Required to Register a Firm	مدت زمان لازم برای شروع یک فعالیت اقتصادی در مجموع (روز) تعداد روزهایی که در مجموع طول می‌کشد تا یک بنگاه اقتصادی شروع به فعالیت کند	۲۲
انجام پروژه		
برنامه‌ریزی و انتخاب پروژه		
Does the Country Publish an Infrastructure Project Pipeline? Whether the Country Has Sufficiently Articulated its Prioritisation of Projects Through the Public Release of an Infrastructure Project Pipeline.	انتشار اولویت‌بندی پروژه‌ها آیا کشور اولویت‌بندی پروژه‌ها را از طریق انتشار عمومی به اندازه کافی اطلاع‌رسانی می‌کند یا خیر؟	۲۳
Does the Country Have a National or Sub-National Infrastructure Plan? Whether the Country Has a Multi-Sector Approach to Planning Future Infrastructure in an Integrated Way.	وجود برنامه‌ریزی ملی یا منطقه‌ای درباره زیرساخت‌ها آیا کشور در یک رویکرد کلان‌نگر از یک روش چندبخشی برای برنامه‌ریزی درباره آینده زیرساخت‌ها استفاده می‌کند یا خیر؟	۲۴
Does the Country Have Guidelines for The Appraisal of Infrastructure Projects? Whether the Country Has a Consistent Documented Approach to Assessing Each Potential Infrastructure Project to Ensure it Meets the Needs of its Citizens and Provides Value for Money	وجود راهنمای مشارکت برای جذب پروژه‌های زیرساختی آیا کشور دارای اسناد مکتوب برای معرفی پروژه‌های زیرساختی از لحاظ رفع نیازهای مردم و همچنین امکان سودآوری آنهاست یا خیر؟	۲۵
Preparation of Ppps (0-100, Best) Appraisal of a Project to Determine Whether a Public-Private Partnership is Justified and the Best Financing Instrument for the Project.	فراهم بودن مشارکت عمومی - خصوصی ارزیابی اینکه روش مشارکت عمومی - خصوصی روشی معقول برای انجام پروژه است و اینکه بهترین ابزار تأمین مالی برای آن پروژه است.	۲۶
تدارک پروژه		
Average Procurement Duration (In Months) The Time (In Months) From Public Announcement of a Project to the Award of a Contract.	میانگین طول دوره تدارکات (به ماه) مدت زمانی که یک پروژه اعلام عمومی می‌شود تا زمانی انعقاد قرارداد	۲۷
Calling for Tenders (0-100, Best) How Equitable and Accessible the Tendering Process is.	ارزیابی اعلام عمومی برای مناقصه (۰ تا ۱۰۰ بهترین) میزان قابل قبول بودن و عادلانه بودن فرایند مناقصه	۲۸



Expression Definition	تعریف اصلاح	ردیف
Does the Country Publish Guidelines for the Procurement of Infrastructure Projects? How Well Documented and Prescriptive the Procurement Process is.	وجود راهنمای تدارکات پروژه‌های زیرساختی (۰ تا ۱۰۰ بهترین) میزان مشخص بودن و مستند فرایند تدارکات یک پروژه زیرساختی	۲۹
Post Award Management of Procurement Contract (0-100, Best) Management of Contract Changes or Cancellation, as Well as the Process to Close the Contract at The Completion of the Project.	مدیریت قراردادهای (۰ تا ۱۰۰ بهترین) مدیریت تغییرات احتمالی یا کنسل شدن قراردادهای و همچنین مدیریت فرایند تکمیل یک پروژه و تحویل آن	۳۰
Bid Evaluation (0-100, Best) Assesses شفافیت, Accessibility, Fairness of Bid Opening and Evaluation Stages, as Well as Feedback to Unsuccessful Bidders.	ارزیابی مناقصه (۰ تا ۱۰۰ بهترین) شفافیت، در دسترس بودن و منصفانه بودن مناقصه‌ها و ارزیابی مراحل آن و همچنین گرفتن بازخورد از شکست‌خوردگان در مناقصه	۳۱
Degree of Transparency in Public Procurement (1-4, Best) Of The Process for the Award of Public Contracts.	میزان شفافیت در تدارک عمومی (۱ تا ۴ بهترین) شفافیت در فرایندها و اعداد و ارقام قراردادهای عمومی	۳۲
Procurement of Ppps (0-100, Best) How Clear, Fair and Transparent The PPP Procurement Process is.	تدارکات مشارکت عمومی خصوصی (۰ تا ۱۰۰ بهترین) فرایند تدارک PPP روشن، منصفانه و شفاف باشد	۳۳
بهره‌برداری از پروژه		
Infrastructure Quality (1-7, Best) Drawn From the World Economic Forum's Global Competitiveness Index, Specifically the Quality of Overall Infrastructure.	کیفیت زیرساخت‌ها (۱ تا ۷ بهترین)	۳۴
Infrastructure Expenditure, % of GDP [%] Total Economic Infrastructure Expenditure, % of GDP (5 Year Average) Based on Government and Multi-Lateral Development Agency Estimates.	مخارج انجام‌شده در زیرساخت‌ها (درصد از GDP) کل مخارج انجام شده در زیرساخت‌ها توسط بخش دولتی و غیردولتی (درصد از GDP)	۳۵
Value of Closed Private Infrastructure Deals, % Of GDP [%] Financial Close Value of Privately Financed PPP Infrastructure, % of GDP (5 Year Average).	ارزش مالی قراردادهای زیرساختی توسط بخش خصوصی (درصد از GDP)	۳۶
Value of Closed Infrastructure Deals, Secondary Market, % of GDP [%] Financial Close Value of Privately Financed Secondary Market Transactions in Infrastructure, % of GDP (5 Year Average).	ارزش مالی کل قراردادهای زیرساختی در بازار ثانویه (درصد از GDP)	۳۷
Value of Closed PPP Infrastructure Deals, % of GDP [%] Financial Close Value of Privately Financed PPP Infrastructure, % of GDP (5 Year Average).	ارزش مالی قراردادهای مشارکت عمومی زیرساختی (درصد از GDP)	۳۸

پیوست‌ها

پیوست یک

دولت هند در راستای حمایت از انجام پروژه‌های زیرساختی در قالب مشارکت عمومی - خصوصی در سال ۲۰۰۴ برنامه‌ای را تدوین و به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ کرد، متن زیر متن کامل این برنامه است:

برنامه حمایت از پروژه‌های زیرساختی در قالب مشارکت عمومی - خصوصی^{۱۲۱}

مقدمه

الف) دولت هند با آگاهی از کمبود چشمگیر در زمینه فراهم بودن زیرساخت‌ها در بخش‌های اقتصادی مختلف و اینکه این امر مانع توسعه اقتصادی است و

ب) با آگاهی از اینکه توسعه زیرساخت‌ها نیازمند سرمایه‌گذاری زیادی است که نمی‌تواند خارج از تأمین مالی عمومی انجام شود و در راستای جذب سرمایه خصوصی و همچنین کارایی‌های فنی - مدیریتی مربوط به آن و...

ج) با آگاهی از اینکه پروژه‌های زیرساختی ممکن است به دلیل دوره‌های بازگشت سرمایه طولانی و نرخ بازگشت سرمایه محدود همیشه از نظر مالی توجیه نداشته باشد اما می‌توان برای توجیه مالی چنین پروژه‌هایی از حمایت دولت استفاده کرد:

د) در نتیجه در حال حاضر، دولت هند تصمیم گرفته تا برنامه زیر را جهت ارائه حمایت مالی برای جبران فاصله توجیه‌پذیری پروژه‌های زیرساختی که قرار است در قالب مشارکت عمومی خصوصی اجرا شود را ارائه داده است.

۱. عنوان و فوریت

۱-۱. این برنامه، برنامه حمایت مالی از پروژه‌های زیرساختی در قالب مشارکت عمومی خصوصی نامیده می‌شود. این برنامه را وزارت امور اقتصادی و دارایی اجرا می‌کند. مقررات مناسب مربوط به این برنامه در بودجه‌های سالیانه ایجاد خواهند شد.

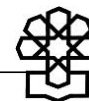
۱-۲. این برنامه باید به صورت فوری به اجرا درآید.

۲. تعاریف

در این برنامه اصطلاحات زیر در معانی مشروح مربوط به کار می‌روند:

شورای توسعه مشارکت:^۱ منظور کارگروهی است که به ریاست معاون امور اقتصادی وزارت دارایی شکل می‌گیرد و در آن معاون برنامه‌ریزی سازمان برنامه‌ریزی، معاون امور مدیریت هزینه‌ها و تعهدات وزارت دارایی معاون مربوط در وزارتخانه مسئول پروژه (در پروژه‌های بین دستگاهی، معاونان مرتبط) حضور دارند.

1. Empowered Committee



کارگروه راهبردی مشارکت^۱: نهاد، شرکت یا گروه بین‌وزارتخانه‌ای است که دولت به منظور اجرای این برنامه تشکیل داده است.

نهاد مالی پیشران^۲: منظور نهاد مالی (FI) است که تأمین مالی پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی را انجام می‌دهد و معمولاً به صورت کنسرسیومی از مؤسسات مالی است.

شرکت بخش خصوصی^۳: منظور شرکتی است که ۵۱ درصد یا بیشتر از سهام یا مالکیت آن متعلق به بخش خصوصی باشد و بخش خصوصی مدیریت می‌کند.

دوره زمانی پروژه^۴: مدت زمان قرارداد یا موافقت‌نامه واگذاری برای پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی پروژه مشارکت عمومی - خصوصی (PPP): یعنی پروژه‌ای مبتنی بر قرارداد یا توافق‌نامه واگذاری میان دولت یا نهاد قانونی از سوی دولت و شرکت خصوصی، برای تحویل یک خدمت در زمینه زیرساخت که با پرداخت مصرف‌کننده نهایی در ارتباط است.

هزینه کل پروژه^۵: الف) هزینه برآورد شده توسط دولت، وزارتخانه یا دستگاه اجرایی مربوطه که مالک پروژه است، ب) هزینه برآورد شده توسط مؤسسه مالی پیشران و ج) هزینه‌های واقعاً پرداخت شده.

کمک‌هزینه سرمایه‌ای یا منبع مالی پوشش‌دهنده شکاف توجیه‌پذیری پروژه^۶: یعنی کمک‌هزینه سرمایه به صورت یک مرتبه یا چند مرتبه با هدف توجیه اقتصادی پروژه انجام می‌شود.

۳. واجد شرایط بودن^۷

یک پروژه زیرساختی برای اینکه مشمول این برنامه شود باید معیارهای زیر را داشته باشد:

۱-۳. این پروژه را باید توسط یک شرکت خصوصی که توسط دولت، وزارتخانه یا دستگاه اجرایی مربوطه از طریق فرایند مناقصه رقابتی آزاد انتخاب شده باشد، در دوره زمانی پروژه اجرایی شود (یعنی: تکمیل، تأمین مالی، نگهداری و بهره‌برداری شود). در مورد پروژه‌های راه‌آهن که طبق قانون امکان بهره‌برداری از آنها توسط شرکت خصوصی وجود ندارد، شورای توسعه مشارکت می‌تواند این معیار را کنار بگذارد.

۲-۳. پروژه مشارکت عمومی - خصوصی باید شامل یکی از بخش‌های زیر باشد:

الف) راه‌ها و پل‌ها، راه‌آهن‌ها، بندرگاه، فرودگاه و آبراه داخلی باشد،

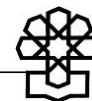
ب) برق،

ج) حمل‌ونقل شهری، تأمین آب، فاضلاب، مدیریت زباله‌های جامد و سایر زیرساخت‌های فیزیکی در

مناطق شهری،

1. Empowered Institution
2. Lead Financial Institution
3. Private Sector Company
4. Project Term
5. Total Project Cost
6. Viability Gap Funding or Grant
7. Eligibility

- د) پروژه‌های زیرساخت در مناطق ویژه اقتصادی و زیرساخت داخلی در مناطق سرمایه‌گذاری و تولید ملی،
- ه) مراکز کنوانسیون بین‌المللی و دیگر پروژه‌های زیرساختی گردشگری،
- ی) سرمایه‌گذاری در ایجاد ظرفیت‌های ذخیره‌سازی مدرن از جمله سردخانه‌ها و ذخیره‌سازی پس از برداشت،
- و) آموزش، بهداشت و توسعه مهارت،
- ت) ذخیره‌سازی نفت/گاز/گاز طبیعی (LNG) (شامل شبکه توزیع گاز شهری)،
- ن) خطوط لوله نفت و گاز (شامل شبکه توزیع گاز شهری)،
- ح) آبیاری (سدها، کانال‌ها، بندهای انحرافی و غیره)،
- چ) مخابرات (شبکه ثابت) (شامل شبکه‌های فیبر نوری / سیم / شبکه‌های کابلی که پهنای باند اینترنت را ارائه می‌دهند)،
- ع) دکل‌های مخابراتی،
- غ) بازارهای مرکزی^۱،
- ف) زیرساخت رایج در بازارهای کشاورزی،
- و) آزمایشگاه‌های آزمودن خاک،
- با حفظ این اختیار که کمیته تصمیم‌گیری با تأیید وزارت دارایی می‌تواند بخش‌ها یا زیربخش‌هایی را از فهرست فوق‌الذکر حذف یا به آن اضافه کند.
- ۳-۳. پروژه‌ها باید خدمتی را در قبال تعرفه‌ای از پیش تعیین‌شده توسط مصرف‌کنندگان نهایی ارائه دهد.
- ۳-۴. دولت، وزارتخانه یا دستگاه‌های اجرایی مربوطه باید با ارائه دلایلی موارد ذیل را شفاف‌سازی کنند:
- الف) تعرفه پرداختی توسط مصرف‌کنندگان نمی‌تواند برای حذف یا کاهش مقدار کمک مالی برای تأمین شکاف توجیه‌پذیری پروژه (VGF) افزایش یابد.
- ب) دوره زمانی پروژه نمی‌تواند برای کاهش مقدار کمک مالی برای تأمین شکاف توجیه‌پذیری پروژه (VGF) افزایش یابد.
- ج) هزینه‌های پروژه مبتنی بر استانداردهای کیفی پروژه به‌گونه‌ای در نظر گرفته شده است که امکان کاهش آن و در نتیجه کاهش مقدار کمک مالی برای تأمین شکاف توجیه‌پذیری پروژه (VGF) وجود ندارد.



۴. حمایت دولت

۴-۱. کل کمک مالی برای تأمین شکاف توجیه‌پذیری پروژه تحت این برنامه نباید از ۲۰ درصد کل هزینه پروژه تجاوز کند؛ دولت یا نهاد قانونی که مالک پروژه است در صورتی که بخواهد منبع مالی بیشتری را اختصاص دهد، می‌تواند خارج از اعتبارات بودجه‌ای خود این کار را انجام دهد اما کمک مالی تخصیص داده شده ذیل این برنامه نباید از بیش از ۲۰ درصد هزینه‌های کل پروژه بیشتر باشد.

۴-۲. کمک مالی برای تأمین شکاف توجیه‌پذیری پروژه تحت این برنامه به صورت کمک‌هزینه سرمایه‌ای در مرحله ساخت پروژه پرداخت می‌گردد. پروژه‌هایی که خواهان هر نوع دیگری از پرداخت کمک مالی هستند باید پیشنهاد خود را به شورای توسعه مشارکت ارائه دهند و مصوبه آن را از وزارت دارایی اخذ کنند.

۴-۳. کمک مالی برای تأمین شکاف توجیه‌پذیری پروژه‌های با ارزش بالای ۱۶ میلیون دلار باید با دستور کارگروه راهبری مشارکت با توجه به سقف منابع مالی‌ای که توسط وزارت دارایی در نظر گرفته شده است تأمین شود. پروژه‌های با ارزش تا سقف ۳۲ میلیارد دلار باید با دستور کمیته تصمیم‌گیری و پروژه‌های با ارزش بالای ۳۲ میلیارد تومان باید علاوه بر تأییدیه شورای توسعه مشارکت، مصوبه وزارت دارایی را نیز اخذ نمایند.

۴-۴. به جز مواردی که توسط وزارت دارایی اجرا می‌شوند، کارگروه راهبری مشارکت می‌تواند تعهدات سرمایه‌ای تا ۱۰ برابر سقف بودجه خود در برنامه‌های سالیانه مرتبط را بدهد.

۴-۵. در دو سال اول اجرای این طرح، پروژه‌هایی که معیارهای فوق‌الذکر را داشته باشند و زودتر ارائه شوند زودتر مشمول این برنامه واقع می‌شوند. در سال‌های بعدی، در صورت لزوم مشمولیت پروژه‌ها در این برنامه، مبتنی بر فرمول مناسبی انجام شود که این فرمول توسط شورای توسعه مشارکت تعیین می‌شود و نیازها را در میان بخش‌ها متعادل می‌سازد به‌طوری‌که بخش‌های گسترده‌تری تحت پوشش قرار گیرد و از انحصار بودجه توسط تعداد کمی از پروژه‌های بزرگ اجتناب کند.

۵. تأیید طرح‌های پیشنهادی پروژه

۵-۱. طرح‌های پیشنهادی پروژه‌ها برای قرار گرفتن ذیل حمایت این برنامه را باید دولت یا وزارتخانه یا دستگاه اجرایی مربوطه که مالک اصل دارایی‌های پروژه‌ها هستند، تهیه کند. طرح‌های پیشنهادی باید اطلاعات پیش‌نیاز لازم برای برآورده ساختن معیارهای مشخص شده در پاراگراف سه بالا را داشته باشند.

۵-۲. پروژه‌هایی که مستندات آنها براساس الگوهای از پیش تعیین شده (استانداردسازی شده) تهیه شده باشد در اولویت قرار می‌گیرند. پروژه‌هایی که مستندات آنها براساس استانداردهای دیگری تهیه می‌شود باید ابتدا توسط کارگروه راهبری مشارکت بررسی شود.

۵-۳. کارگروه راهبری مشارکت می‌تواند طرح‌های پیشنهادی که دارایی نواقصی برای احراز معیارهای لازم هستند تا رفع نواقص به‌طور کامل از دستگاه مربوطه پیگیری کند.

۵-۴. در بازه ۳۰ روز از دریافت طرح‌های پیشنهادی پروژه‌ها که به‌درستی و به صورتی که ذکر شد کامل

شده است، کارگروه راهبری مشارکت باید نظر خود را درباره احراز معیارهای مشمولیت در این برنامه به دولت، وزارتخانه یا دستگاه اجرایی مربوطه اعلام کند. در موردی که طرح‌های پیشنهادی مبتنی بر استانداردهای دیگری تنظیم شده باشد (نه براساس الگوهای استانداردسازی شده)، روند تأیید ممکن است نیاز به ۶۰ روز دیگر نیز داشته باشد.

۵-۵. در مواردی که کارگروه راهبری مشارکت نیاز به هرگونه راهنمایی یا دستورالعملی برای بررسی احراز معیارهای پروژه باشد، درخواست خود را به شورای توسعه مشارکت می‌دهد تا ملزومات فراهم شود. ۵-۶. پروژه‌های در حال ساخت توسط بخش دولت نیز که می‌خواهند ذیل حمایت مالی این برنامه قرار گیرند نیز باید همین روال را طی کنند.

۶. فرایند تدارکات برای پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی

۶-۱. شرکت خصوصی باید از طریق مناقصه رقابتی، شفاف و آزاد انتخاب شود. معیارهای مناقصه باید مقدار کمک مالی لازم برای تأمین شکاف توجیه‌پذیری پروژه باشد.

۶-۲. دولت، وزارتخانه یا دستگاه اجرایی که پروژه را پیشنهاد می‌دهد باید تضمین کند که روند مناقصه مطابق با قوانین این برنامه است و قبل از پرداخت سرمایه باید این تضمین را به کارگروه راهبری مشارکت بدهد.

۷. ارزیابی و نظارت بر نهاد مالی پیشران

۷-۱. ظرف مدت چهار ماه از تاریخی که واجد شرایط بودن پروژه توسط کارگروه راهبری مشارکت اعلام می‌شود، دولت، وزارتخانه یا دستگاه اجرایی باید مراحل قانونی برگزاری مناقصه و انتخاب شرکت خصوصی را انجام دهند. کمیته راهبری مشارکت می‌تواند این مدت زمان را یکبار و حداکثر تا سقف دو ماه دیگر افزایش دهد.

۷-۲. نهاد مالی پیشران ظرف مدت سه ماه از تاریخ اعلام نتیجه مناقصه، ارزیابی خود را از پروژه برای ملاحظه و تأیید کارگروه راهبری مشارکت ارائه دهد. نهاد توانمندسازی ممکن است این بازه را برای یکبار و کمتر از یک ماه افزایش دهد.

۷-۳. مؤسسه مالی پیشران مسئول نظارت منظم و ارزشیابی دوره‌ای انطباق پروژه با استانداردهایی است که مورد توافق قرار گرفته‌اند. همچنین مطابق میزان پیشرفت فیزیکی پروژه VGF را به پروژه تزریق می‌کند. همچنین باید گزارش روند پیشرفت به‌طور سه‌ماهه به کارگروه راهبری مشارکت ارسال شود.

۸. پرداخت کمک‌هزینه

۸-۱. کمک‌هزینه تحت این طرح، باید تنها بعد از اینکه شرکت خصوصی سرمایه‌گذاری مورد نیاز برای پروژه را انجام داد و مشارکت کرد، پرداخت شود و به نسبت پرداخت بدهی باقی‌مانده به میزانی که باید بعد آن پرداخت شود پرداخت می‌شود.



۸-۲. کارگروه راهبری مشارکت کمک‌هزینه را به مؤسسه مالی پیشرو خواهد داد و از وزارت دارایی بازپرداختی را دریافت خواهد کرد.

۸-۳. کارگروه راهبری مشارکت، نهاد مالی پیشران و شرکت خصوصی باید یک موافقت‌نامه سه‌جانبه در مورد اهداف این برنامه ببندند. قالب چنین موافقت‌نامه سه‌جانبه‌ای را شورای توسعه مشارکت طراحی می‌کند.

۹. تنخواه‌گردان^۱

تنخواه‌گردان به میزان ۳۲ میلیون دلار باید توسط وزارت دارایی برای کارگروه راهبری مشارکت تأمین شود. کارگروه راهبری مشارکت باید این منابع مالی را به نهاد مالی پیشران مربوطه پرداخت کند و بازپرداخت آن از وزارت دارایی را طلب کند.

پیوست دوم

وزیر دارایی دولت هند در سخنرانی بودجه سال ۲۰۰۸-۲۰۰۷ در مجلس این کشور خبر از راه‌اندازی یک صندوق تنخواه‌گردان با سرمایه اولیه ۱۶ میلیون دلار برای تسریع در روند آماده‌سازی پروژه‌ها داد. بر این اساس، صندوقی با عنوان «صندوق توسعه پروژه‌های زیرساختی هند» (IIPDF) در بخش امور اقتصادی وزارت دارایی دولت هند برای حمایت از فرایند آماده‌سازی پروژه‌های دارای توجیه اقتصادی و قابلیت تأمین مالی بانکی باشند و در قالب مشارکت عمومی خصوصی انجام می‌گیرد، تأسیس شد. اعتبار اولیه این صندوق از طریق وزارت دارایی هند فراهم شد. متن زیر دستورالعمل ایجاد و فعالیت این صندوق است:

دستورالعمل ایجاد صندوق توسعه پروژه‌های زیرساختی هند^۲ و کارکرد آن^{۱۳}

۱. هدف IIPDF

۱-۱. هزینه‌های تدارک PPPها،^۳ به‌خصوص هزینه به‌کارگیری مشاوران هزینه‌های قابل توجه بوده و اغلب باری بر بودجه دستگاه‌های اجرایی تحمیل می‌کنند. اداره امور اقتصادی (DEA)، IIPDF را به‌عنوان مکانیزمی طراحی کرده است که از طریق آن دستگاه اجرایی قادر به تأمین منابع مالی برای پوشش بخشی از هزینه‌های تدارک PPPها خواهند بود، و نتیجه آن کاهش تأثیر هزینه‌ها وابسته به تدارکات در بودجه دستگاه‌های اجرایی آنهاست. از دیدگاه دولت هند، IIPDF می‌تواند کیفیت و کمیت «پروژه‌های دارای توجیه اقتصادی» را که از طریق مشارکت عمومی خصوصی انجام می‌شوند ارتقا دهد.

۱-۲. IIPDF برای دستگاه‌های اجرایی جهت پروژه‌های PPP باهدف تأمین هزینه‌های تدارک پروژه

1. Revolving Fund

2. IIPDF

3. Procurement Costs of Ppps

تدارک پروژه شامل دو جزء «روش تأمین مالی» و «روش انجام پروژه» است، از مهم‌ترین موارد راهبردی در چرخه عمر پروژه است.

که شامل هزینه‌های مطالعات امکان‌سنجی، مطالعات محیط زیستی، ساختار مالی، بررسی‌های قانونی و تهیه اسناد پروژه، تهیه قرارداد مشارکت، مطالعات ارزیابی تجاری (از جمله مطالعات ترافیکی، ارزیابی تقاضا، ظرفیت پرداخت ارزیابی) رتبه‌بندی پروژه‌ها و ... پرداخت خواهد شد.

۳-۱. IIPDF برای تأمین مالی بخشی از هزینه مشاوران در یک پروژه PPP، در صورتی که دستگاه اجرایی مشاوران پروژه را از میان مشاوران مورد تأیید وزارت دارایی در یک فرایند شفاف و رقابتی انتخاب کرده باشد در اختیار دستگاه اجرایی قرار می‌گیرد.

۴-۱. برای دریافت کمک مالی از IIPDF، ایجاد و تقویت دفاتر PPP در دستگاه‌های اجرایی نه تنها در فعالیت‌های توسعه‌گری پروژه‌های PPP موجود، بلکه در سیاستگذاری و تنظیم‌گری جهت افزایش تعداد پروژه‌های PPP در دستگاه‌های اجرایی لازم است.

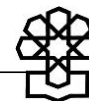
۵-۱. صندوق حداکثر تا ۷۵ درصد هزینه‌های تدارک پروژه را به دستگاه‌های اجرایی کمک خواهد کرد. پس از اتمام موفقیت‌آمیز روند مناقصه، هزینه‌های تدارک پروژه از برنده مناقصه دریافت می‌شود. با این حال، در صورت شکست در مناقصه، کمک‌ها دریافت نخواهد شد. در صورتی که دستگاه‌های اجرایی فرایند مناقصه را به دلایلی به پایان نرسانند یا پس از تکمیل فرایند مناقصه قرارداد پروژه را نبندند، دستگاه‌های اجرایی مسئول استرداد مبلغ کمک دریافتی می‌باشند.

۶-۱. کمک مالی IIPDF نیازمند سرمایه‌گذاری مشترک از سوی دستگاه‌های اجرایی به میزان ۲۵ درصد از کل هزینه تدارک پروژه است که شامل هزینه مطالعه پیش امکان‌سنجی برای تعیین این مسئله است که آیا یک پروژه قابل اجرا در قالب PPP است یا خیر. این کمک از سوی IIPDF معمولاً پس از انجام سهم ۲۵ درصدی توسط دستگاه‌های اجرایی آزاد می‌شود. تنها در شرایط استثنایی، کارگروه راهبری مشارکت (EI) ممکن است این وضعیت مشارکت مالی توسط دستگاه‌های اجرایی را کنار بگذارد. بنابراین دستگاه‌های اجرایی باید بودجه‌ای را برای مطالعه امکان‌سنجی جهت آماده‌سازی تفاهم‌نامه برای ارزیابی در قالب (MFC) اختصاص دهند.

۲. منابع مالی IIPDF

۱-۲. سرمایه اولیه و اصلی IIPDF ۱۶ میلیون دلار است که وزارت دارایی هندوستان تأمین می‌کند و در صورت لزوم با تأیید وزارت دارایی افزایش می‌یابد.

۲-۲. با رشد IIPDF، بودجه نهادهایی که پروژه به صورت دو یا چندجانبه با آنها مرتبط است می‌تواند در دسترس قرار گیرد. سایر نهادهای ذینفع که DEA تأیید کرده‌اند مجاز به پیوستن به IIPDF مشروط بر اینکه حیطه فعالیت‌های آنها در اولویت‌های دولت باشد. مشارکت نهادهایی که ممکن است منافی در تصمیم‌گیری در مورد IIPDF داشته باشند، مورد تأیید قرار نمی‌گیرد. حداقل مبلغ سهم هریک از این نهادها باید ۱۵ کرور روپیه باشد و سهم باید تحت شرایط و ضوابط این دستورالعمل‌ها باشد.



این مبلغ می‌تواند در صورت لزوم مورد بازبینی شورای توسعه مشارکت (EI) قرار گیرد و با تأیید وزارت دارایی تغییر کند. سیستم مدیریت مالی ایجاد خواهد شد تا بتواند برای تأمین مالی خاص و اعلام الزامات برای مشارکت نهادهای خیریه نیز فعالیت کند. بنابراین، سازمان‌های خیریه نیز قادر خواهند بود پروژه‌های مربوط به بخش‌های خاصی را با مدیریت مالی و گزارش‌دهی تأمین کنند که با الزامات این دستورالعمل‌ها، با موافقت قبلی DEA، تأمین می‌شود. یک نماینده از نهادهای خیریه کمک مالی ممکن است به‌عنوان عضو ویژه برای جلسات EI دعوت شود.

۲-۳. میزان اعتبار IIPDF، متعلق به همه مشارکت‌کنندگان IIPDF است. اگر دولت تصمیم بگیرد که در آینده در هر زمانی IIPDF را تعلیق کند، میزان اعتبار صندوق به طور عادلانه و به نسبت میزان مشارکت هریک از دستگاه در صندوق تقسیم خواهد شد.

۳. ساختار سازمانی IIPDF

۳-۱. IIPDF توسط کارگروه راهبری مشارکت (EI) اداره می‌شود. ترکیب کارگروه به شرح زیر خواهد بود: نماینده دائمی معاون امور اقتصادی وزارت دارایی (رئیس کمیته)، نماینده دائمی معاون برنامه‌ریزی سازمان برنامه‌ریزی، نماینده دائمی معاون امور مدیریت هزینه‌ها و تعهدات وزارت دارایی، نماینده دائمی معاون مربوط در وزارتخانه مسئول پروژه (در پروژه‌های بین‌دستگاهی، معاونان مرتبط). ۳-۲. نهاد راهبری مشارکت (EI):

پروژه‌هایی را که برای هزینه‌های توسعه آن از محل IIPDF تأمین مالی خواهد شد را انتخاب می‌کند. مدت‌زمان و نوع پرداخت وجه و بازپرداخت آن مشخص خواهد شد. معیارهای پرداخت و دریافت (در صورت لزوم) این وجوه را تعیین می‌کند.

۳-۳. دفتر مشارکت عمومی - خصوصی در اداره امور اقتصادی دولت هند، اقدامات اجرایی لازم برای اخذ و به جریان انداختن درخواست‌های حمایت مالی ذیل این صندوق را برای نهاد راهبری مشارکت انجام خواهد داد. ۳-۴. البته، با رشد IIPDF، دولت برای مدیریت IIPDF می‌تواند یک ساختار حقوقی مستقل قانونی را در نظر بگیرد.

۴. پرداخت‌های IIPDF

۴-۱. مبالغ پرداختی توسط IIPDF در اقساطی براساس معیارهای توافق شده به‌دست می‌آید. این معیارها در MFC تعیین شده و EI تأیید خواهد کرد.

۵. تأمین مالی از طریق IIPDF

۵-۱. برای تأمین مالی توسعه پروژه از طریق IIPDF، دستگاه اجرایی در قالب تقاضانامه طراحی شده، به دفتر مشارکت عمومی خصوصی در اداره امور اقتصادی وزارت دارایی درخواست می‌دهد. تأمین مالی توسط IIPDF تنها در صورتی قابل قبول خواهد بود که الزامات زیر محقق شده باشد:

- ۵-۱-۱. منابع مالی پرداخت شده تنها در یک پروژه واحد مورد استفاده قرار گیرد که توسط کارگروه راهبردی مشارکت تأیید شده است.
- ۵-۱-۲. پرداختی مشاوران که دستگاه اجرایی تعیین کرده است، معمولاً در دو مرحله صورت می‌گیرد: مرحله اول تهیه مطالعات پیش امکان‌سنجی که تأییدیه آن توسط کارگروه راهبردی مشارکت انجام خواهد شد، و مرحله دوم تدارک PPP مطابق با دستورالعمل‌ها.
- ۵-۱-۳. منابع مالی فقط زمانی در مرحله دوم پرداخت می‌شود که مطالعات پیش امکان‌سنجی در قالب MFC توسط کارگروه راهبردی مشارکت تأیید شده باشد و پرداختی به مشاوران در این مرحله پس از احراز معیارهای ثابت انجام خواهد شد.
- ۵-۱-۴. برای دستیابی به اهداف فوق، PPP Cell، از میان طرح‌های پیشنهادی تعدادی را برای انجام مطالعات امکان‌سنجی تفصیلی انتخاب می‌کند. برای این منظور، دستگاه اجرایی باید MFC را برای هریک از طرح‌های پیشنهادی انتخاب شده تهیه کند. MFC حاوی توجیهی برای انجام مطالعات امکان‌سنجی دقیق و استفاده از منابع IIPDF طبق فرایند فوق‌الذکر خواهد بود.
- ۵-۱-۵. MFC باید شامل جزئیات مالی پروژه باشد. به طور معمول، سه نوع پروژه را می‌توان برای تأمین مالی تحت IIPDF قرار داد:
- ۵-۱-۵-۱. پروژه‌هایی که از لحاظ تجاری درآمدزا هستند (واگذاری/BOOT) و خانواده این قرارداد با قراردادهای اجاره‌ای): پروژه‌های با IRR ۲۰ درصد یا بیشتر جهت سرمایه‌گذاری بخش خصوصی مشمول می‌شود. اگر IRR کمتر از ۲۰ درصد باشد حتی با VGF تا ۴۰ درصد (حداکثر ۲۰ درصد از برنامه VGF یا GoI و ۲۰ درصد از دستگاه‌های اجرایی)، به‌طور معمول پروژه قبل از EI نباید ارائه شود.
- ۵-۱-۵-۲. پروژه‌های افزایش بهره‌وری/صرفه‌جویی در هزینه‌ها (قراردادهای مدیریت یا خدمات یا مهندسی، کارایی مبتنی بر قرارداد O & M) که در آن سرمایه‌گذاری بخش خصوصی یا اصلاً وجود ندارد یا بسیار اندک است، صرفه‌جویی‌های مالی/افزایش درآمدها به طور معمول می‌بایست توانایی بازگرداندن پرداخت دولت برای این پروژه نادر طول هشت تا ۱۰ سال تکمیل پروژه داشته باشند.
- ۵-۱-۵-۳. پروژه‌های بدون حصول درآمد اما با بازده اقتصادی بالا (به عنوان مثال سیستم فاضلاب): در صورت قرار گرفته پروژه در قالب PPP براساس ملاحظات بازده اقتصادی، واجد شرایط بودن پروژه براساس اولویت‌های بخش‌هاست که توسط EI تعیین می‌شود و به توان پرداختی سالیانه دستگاه اجرایی نیز بستگی دارد.
- ۵-۱-۶. MFC باید شامل هزینه‌های احتمالی آتی که ممکن است پروژه با آن مواجه شود و ملاحظات مربوط به آن نیز باشد.
- ۵-۱-۷. پیشنهادهایی که VGF را پیش‌بینی نمی‌کنند نیز می‌توانند برای تأمین مالی ارائه شوند.



۸-۱-۵. پیشنهادها مربوط به بودجه تحت این رهنمودها، کل پروژه‌های PPP را شامل می‌شود، یعنی BOT(Toll)، BOT(Annuity)، قراردادهای بلندمدت مدیریت و غیره. تصمیم نهاد توانمند در مورد واجد شرایط بودن یک پروژه نهایی می‌شود.

۹-۱-۵. IIPDF را حمایت مالی در صورتی که درخواست از طرف دستگاه مربوطه و تأیید کارگروه راهبری مشارکت و در اولویت قرار داشتن پرداخت می‌کند.

۶. روش‌های ارزیابی و زمان‌بندی

۱-۶. طرح‌های پیشنهادی دریافت شده تا روز دهم هر ماه، در جلسات EI در اولین هفته اول هر ماه بررسی و تصمیم‌گیری شود.

۲-۶. تصمیمات احتمالی عبارت‌اند از:

تأیید تأمین مالی بدون قید و شرط،

تأمین مالی مشروط،

عدم تأمین مالی.

۳-۶. توافقنامه شامل همه شرایط تأمین مالی است که مسئولان اداره امور اقتصادی وزارت دارایی و دستگاه اجرایی مربوطه امضا خواهند کرد. کمک از IIPDF براساس توافقنامه تأمین مالی امضا شده به دستگاه‌های اجرایی پرداخت می‌شود.

۴-۶. ارزیابی درخواست‌ها براساس موارد زیر است:

۱-۴-۶. دستگاه اجرایی مربوطه

آیا دستگاه اجرایی مربوطه بودجه لازم (در بودجه رسمی خود یا از طرق دیگر) برای استفاده در تدارکات پروژه‌ها دارد؟

آیا دستگاه اجرایی مربوطه اخیراً PPP یا پروژه مشابه (با موفقیت یا ناموفق) را داشته است؟

آیا اهداف استراتژیک دستگاه اجرایی مربوطه توسط پروژه به دست می‌آیند (به عبارت دیگر، آیا این پروژه به ایجاد یک «دارایی عمومی» منجر می‌شود)؟

آیا دستگاه اجرایی مربوطه مبلغ متعهد شده بابت تدارکات پروژه و هزینه مشاوران را پرداخت کرده است؟

۲-۴-۶. بخش

PPP پیشنهاد شده در یک بخش واجد شرایط است؟

آیا پیشنهاد به طور کامل با تعریف PPP مطابقت دارد؟

آیا این پروژه در چارچوب برنامه‌ریزی دستگاه‌های اجرایی مربوطه قرار می‌گیرد؟

تاریخچه تدارکات PPP پروژه‌های مشابه در بخش چیست؟

۳-۴-۶. پروژه

آیا این پروژه به درستی تعریف شده؟

آیا مشاور معاملاتی مطابق با مفاد این دستورالعمل انتخاب شده است؟

آیا معیار ارزیابی عملکرد برای پرداختی مشاوران برای پوشش ریسک‌های فنی و نرسیدن پروژه به

سرانجام در بازه زمانی لازم در نظر گرفته شده است یا خیر؟

آیا هزینه مشاوران متناسب با ارزش پروژه است؟ (بخش خاص)

توانایی برای پروژه چیست:

الف) ایجاد سرمایه‌گذاری بخش خصوصی؟

ب) ایجاد ارتقای بهره‌وری در پروژه‌های سرمایه‌گذاری غیرسرمایه‌ای؟

ج) نتایج تحویل خدمات و بهبود نتایج فعلی که از پروژه انتظار می‌رود چیست؟

د) چه میزان ظرفیت و اشتیاق در بخش خصوصی برای شرکت در پروژه وجود دارد؟

و) تاریخچه تدارکات پروژه چیست و آیا این نشان‌دهنده تعهد کافی نسبت به پروژه توسط بخش

دستگاه‌های اجرایی است؟

۴-۴-۶. تأمین مالی

آیا جریان پول نقد توسط جزء PPP دستگاه‌های اجرایی تأیید و مجوز داده شده است؟

آیا ترتیبات پروژه به گونه‌ای طراحی شده است که مورد قبول همه ذینفعان باشد؟

۵-۶. در مواردی که پروژه توسط یکی از نهادهای رتبه‌بندی معتبر، رتبه‌دهی شده باشد نحوه ارزیابی

پیشرفت پروژه می‌تواند به عنوان یکی از معیارهای رتبه‌دهی در نظر گرفته می‌شود.

۶-۶. در همه موارد، تصمیم به تأمین مالی یا عدم تأمین مالی در این پروژه بنا به تصمیم نهاد راهبری

مشارکت خواهد بود.

۷. نظارت

۷-۱. دستگاه‌های اجرایی مسئول نظارت منظم بر پیشرفت پروژه و مطابقت آن با معیارهای مصوب نهاد

راهبری مشارکت باشد.

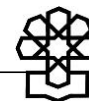
۸. بازگشت وجوه تهیه و آماده‌سازی پروژه همراه با بازده

۸-۱. مبلغی که برای تهیه و آماده‌سازی پروژه‌ها پرداخت می‌شود غالباً تسهیلات بدون سود هستند و

دستگاه‌های اجرایی صرفاً باید همان مبلغ دریافت را به صندوق بازگردانند اما برای برخی از پروژه‌ها لازم

است علاوه بر اصل مبلغ، مبلغی را نیز به عنوان بهره و به صورت حداکثر تا ۴۰ درصد مبلغ دریافتی

بازپرداخت نمایند:



۸-۱-۱. پروژه‌هایی که از لحاظ تجاری درآمدزا هستند (واگذاری/BOOT و خانواده این قرارداد یا قراردادهای اجاره‌ای): برای پروژه‌های درآمدزایی که از طریق سرمایه‌گذاری بخش خصوصی انجام می‌شوند، MFC باید شامل برنامه برای بازگشت اصل مبلغ IIPDF همراه با ۴۰ درصد آن به عنوان بهره باشد.

۸-۱-۲. پروژه‌های افزایش بهره‌وری / صرفه‌جویی در هزینه‌ها (قراردادهای مدیریت یا خدمات یا مهندسی، کارایی مبتنی بر قرارداد O & M): که در آن سرمایه‌گذاری بخش خصوصی یا اصلاً وجود ندارد یا بسیار اندک است، باید برنامه‌ای مشخص برای بازگشت ۲۵ درصد از منابع مالی وجود داشته باشد که از طریق IIPDF برای توسعه پروژه پرداخت شده است.

۸-۱-۳. پروژه‌های بدون حصول درآمد اما با بازده اقتصادی بالا (به عنوان مثال سیستم فاضلاب): در صورت قرار گرفتن پروژه در قالب PPP براساس ملاحظات بازده اقتصادی، نیاز به بازپرداخت از منابع مالی ندارد که از طریق IIPDF برای توسعه پروژه پرداخت شده است.

پی‌نوشت‌ها

[1] Department of Economic Affairs, "Affairs Scheme and Guidelines for India Infrastructure Project Development Fund," Government of India, Ministry of Finance, New Delhi, 2013.

[۲] نمازی، احسان، رزقی، ابوالفضل، ابوحمزه، داریوش، «مطالعات تطبیقی تجربه دیگر کشورها در تأمین مالی طرح‌های عمرانی هند»، مرکز پژوهش‌های مجلس، تهران، ۱۳۹۳.

[3] DEA, "The India Infrastructure Sector: Investments, Growth and Prospects," India Brand Equity Foundation, Delhi, 2013.

[4] I. IBRD, "Private Participation in Infrastructure (PPI) Annual Report," The World Bank, 2017.

[5] Ppp Knowledge Lab, "India Ppp Framework," World Bank, 2018. <https://pppknowledgelab.org/countries/india>.

[6] "Public Private Partnerships in India," WPS, London, 2013

[7] chidambaram, *international conference on meeting india s infrastructure needs with public private partnership*, delhi: department of economic affairs, ministry of finance, 2007.

[8] Ernst and Young, "Public Private Partnership in India: The Next Continuum," India, 2013.

[9] "National Skill Development Corporation," Ministry of Skill Development and Entrepreneurship. <http://www.skilldevelopment.gov.in/nationalskilldevelopmentcorporation.html>.

[۱۰] خالصی، محمد، «مبانی نظری و تجربه جهانی و منطقه‌ای ترتیبات مشارکت عمومی- خصوصی در توسعه زیرساخت»، پرتال ملی مشارکت عمومی خصوصی، تهران، ۱۳۹۴.

[11] Global Infrastructure Hub In cooperation with KPMG, "Infracopass Country Appendix," Global Infrastructure Hub, Sydney Australia, 2017.

[12] Department of Economic Affairs, Scheme and Guidelines for Financial

Support to Public Private Partnerships in Infrastructure, Delhi: Government of India Ministry of Finance , 2013.

[13] Government of India Ministry of Finance , Scheme and Guidelines for India Infrastructure Project Development Fund, Delhi: Government of India Ministry of Finance , 2013.

[14] "India," Global Infrastructure Hub, <https://www.gihub.org/countries/india/>.

[15] "Planning Commission," Government of India. <http://planningcommission.nic.in>.

[۱۶] کیانپور. سعید، و محمدرضایی. حمید، « سنجش اثرگذاری تأمین مالی زیرساخت‌های توسعه فناوری»، فصلنامه علمی-ترویجی سیاستنامه علم و فناوری، دوره ششم، شماره ۳، ۱۳۹۵.

[17] E. I. unit, "Evaluating the Environment for Public-Private Partnerships in Asia-Pacific: The 2014 Infrascop", Asian Development Bank, 2014.

[18] Department of Economic Affairs , "List of Infrastructure Project," Government of India , 2018. [Online]. Available: <https://www.pppinindia.gov.in>.

[19] Department of Economic Affairs , "Guidelines," Ministry of Finance, 2018. [Online]. Available: <https://Dea.Gov.In/>.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۵۴۷

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی اقدامات کشور هند در توسعه مشارکت عمومی - خصوصی

نام دفتر: مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت (گروه بودجه)

تهیه و تدوین: محمدهادی عابدی

ناظران علمی: داریوش ابوحمز، سیدعباس پرهیزکاری

متقاضی: _____

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____



واژه‌های کلیدی: _____

تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۵/۵