

تامین منابع مالی مشارکت بخش خصوصی - دولتی در زیر بناها از طریق پشتیبانی

از شرکت تامین منابع مالی زیربنای هند^۱ چ

ترجمه: مجید خرمی - دفتر وامها، سازمان سرمایه گذاری

سابقه موضوع و پیشرفتهای اخیر

در دهه گذشته، هند رشد اقتصادی خود را شتاب بخشیده، بیشتر اهداف توسعه هزاره را بهبود داده و دمکراسی با نشاط خود را حفظ کرده است. همچنین به عنوان یک قدرت جهانی (چهارمین قدرت اقتصادی از نظر برابری قدرت خرید پول) و یک بازیگر پیشرو در فن آوری اطلاعات، مخابرات و برون سپاری امور کسب و کار ظهور نموده است. در خلال چهار سال گذشته تولید ناخالص داخلی^۲ رشد سالانه ۹ درصد را داشته و نرخ بالای سرمایه گذاری و پس انداز و رشد قابل توجه صادرات را تجربه کرده است. رشد سریع، موجب تولید منابع معتابه مالی عمومی و خصوصی برای برنامه‌های توسعه‌ای و سرمایه‌گذاری گردیده است. علیرغم پیشرفتهایی که در کاهش فقر حاصل شده است، این پیشرفت کندتر از سایر کشورها بوده است. میلیونها نفر با در آمد روزانه اندکی بیش از یک دلار به سر می‌برند. نابرابری بین خانوارها نیز در حال افزایش است که عمدتاً بدلیل افزایش اختلاف در آمد در مناطق مختلف شهری و در بین مناطق روستایی و شهری می‌باشد.

در طی دو دهه گذشته، هند در مقام یکی از اقتصادهاییکه سریعترین رشد را دارند ظهور کرده است. طیف

گسترده اصلاحات اقتصادی که در اوایل دهه ۱۹۹۰ آغاز شد منجر به بیش از دو برابر شدن نرخ رشد اقتصادی هند

¹ India Infrastructure Finance Company Limited

² GDP

شد یعنی از متوسط ۱/۹ درصد سالانه طی سالهای ۱۹۶۱ تا ۱۹۹۰ به ۴/۶ درصد سالانه در طی سالهای ۱۹۹۱ تا ۲۰۰۷ رسید. درآمد سرانه واقعی در طی ۱۵ سال، بیش از دو برابر شده است. با این وجود نرخ رشد از میزان حداکثر آن یعنی ۹/۷ درصد در سال مالی ۲۰۰۶-۲۰۰۷ به ۵/۸ درصد در سه ماهه آخر سال مالی ۲۰۰۸-۲۰۰۹ (منتهی به مارس ۲۰۰۹) کاهش یافت. این کاهش به بارزترین وجه در رشد منفی ۲/۳ درصدی شاخص تولید صنعت^۳ در ماه مارس ۲۰۰۹ (دومین ماه افت) نسبت به سال قبل، و رشد منفی ۲۴ درصدی صادرات در سه ماهه چهارم ۲۰۰۹-۲۰۰۸ مشهود است.

ویژگی سال مالی منتهی به ۳۱ مارس ۲۰۰۹، شوکهای بزرگی بود که بر اقتصاد هند و ارد شد. در نیمه اول سال، افزایش قابل ملاحظه قیمت کالا در سطح بین‌المللی منجر به روند معکوس شرایط تجاری و نسبت واردات به صادرات^۴ شد که حدود ۴/۵ درصد تولید ناخالص ملی برآورد گردید. علیرغم انتقال تنها بخشی از قیمتهای جهانی به صنایع و مصرف کنندگان داخلی، کسری حسابهای جاری بیشتر شد و تورم در ماه اگوست ۲۰۰۸ به بیش از ۱۲ درصد رسید. تخصیص یارانه‌های بیشتر به انرژی و کودهای شیمیایی از یکطرف و کاهش تعرفه‌های واردات و مالیات کالاهای خاص از طرف دیگر، به کسری بودجه دامن زد. آنگاه نیمه دوم سال، شاهد کاهش شدید قیمت کالا در سطح بین‌المللی بود که با بحران مالی توامان شد. جریان سرمایه معکوس شد و ذخایر ارزی هند در آوریل ۲۰۰۹ به ۲۵۳ میلیارد دلار کاهش یافت در حالیکه یک سال قبل به ۳۱۵ میلیارد دلار رسیده بود. همزمان ارزش روپیه در برابر دلار حدود ۲۰٪ کاهش یافت و افزایش قیمت عمده فروشی^۵ در ماه مارس ۲۰۰۹ به صفر رسید.

³ Index of Industrial Production

⁴ Term of Trade

⁵ wholesale price index

پیش از بحران مالی جهانی، کاهش چرخه ای اقتصاد در حال وقوع بود. مرحله رشد سریع اقتصادی اخیر در هند برخاسته از افزایش سرمایه گذاری داخلی بود که بصورت افزایش سهم سرمایه گذاری در تولید ناخالص داخلی از رقم ۲۲٪ در سال ۲۰۰۲-۳ به ۳۷٪ در سال ۸-۲۰۰۷ نمود یافته بود، رقمی که پیش از آن فقط شرق آسیا و چین به آن دست یافته بودند. اما چرخه رشد سرمایه گذاری در هند در سال ۲۰۰۵ به اوج خود رسید و از آن زمان رو به کاهش بوده است. بنابراین اقتصاد هند پیش از بحران مالی شروع به کند شدن نموده بود. دلایل سقوط عبارت بودند از افزایش هزینه نیروی کار، مشکلات زیر ساختارها و معضلات مهارت که منجر به کاهش سودآوری شده و بطور کلی نشانگر جوش آمدن اقتصاد بود.

با این وجود، تبعات بحران جهانی بر هند جدی تر از آن است که قبلا پیش بینی میشد که تا حدی به دلیل عمق و گستردگی بحران است. تبعات بحران بر هند شامل افت سریع تقاضا برای صادرات این کشور، کاهش منابع اعتباری^۶ و معکوس شدن جریان سرمایه میباشد. بخشهای گوناگون، که حدود سه چهارم اشتغال در حوزه های غیر کشاورزی را به خود اختصاص داده اند، تحت تاثیر این رکود قرار گرفته اند. این بخشها شامل بخشهای تولید و خدمات میباشد که در ۱۰ تا ۱۵ سال گذشته پویاترین بخشها در خصوص اشتغال زایی و بهترین پذیرنده جویندگان کاری بوده اند که از بخش کشاورزی جدا شده اند. برآوردهای رسمی حاکی، از کاهش شدید دستمزد در بازار کار رسمی بوده و هر دو بخش صادرات و بازار داخلی از آن آسیب دیده اند. در طول این دوره، دستمزدهای اسمی^۷ ماهانه سه و نیم درصد کاهش یافته است. بخش غیر رسمی بازار کار هم از کاهش دستمزد و اشتغال رنج برده و دلایلی دال بر وخیم تر شدن کیفیت کار وجود دارد. از آنجا که اشتغال با یک فاصله زمانی بر روند رشد تاثیر گذار است، امکان وخیم تر شدن وضعیت در ماه های آتی وجود دارد.

^۶ credit crunch

^۷ Nominal earnings

دورنمای آینده

نشانه های اولیه بروز ثبات در اقتصادهای پیشرفته و انتخاب مجدد دولت تحت هدایت حزب کنگره در هند با خوشبینی مورد استقبال قرار گرفته است. به محض اعلام نتایج انتخابات، شاخص بورس اوراق بهادار بمبئی^۸ بی سابقه ترین جهش را داشت و از پایینترین عدد در ماه مارس ۲۰۰۹ با افزایش ۵۸٪ به سطح یک سال قبل خود برگشت. پس از انتخابات، ارزش روپیه در مقابل دلار پنج درصد افزایش یافت.

با این وجود، فضای بین المللی همچنان دشوار خواهد بود و تولید ناخالص داخلی هند عمدتاً بر تقاضای قدرتمند داخلی وابسته خواهد بود. ارزیابی های اولیه از اقتصاد جهانی برای سال تقویمی ۲۰۰۹، رشد منفی پیش بینی میکنند که از سال ۲۰۱۰ به آرامی شروع به بهبود خواهد نمود. بنابراین، سیاستهای حمایت از تقاضای داخلی و در عین حال فراهم نمودن زمینه برای بازگشت به نرخ رشد بالا در میان مدت، مورد توجه است. از سرگیری و بازگشت به نرخ رشد بالا نیازمند چیزی بیش از صرفاً بازگشت به کسب و کار معمول از لحاظ اصلاحات ساختاری است، بلکه هدف آن است که منابع داخلی رشد و سرمایه گذاری مجدداً جان بگیرند و احیا شوند.

در این شرایط، انجام سرمایه گذاری ۵۰۰ میلیارد دلاری در زیر بناها در طی سالهای ۲۰۰۷ تا ۲۰۱۲ که در برنامه یازدهم هدف گذاری شده است نامحتمل به نظر میرسد (جدول الف - ۱). مبالغ تقریبی نیاز به وام برای این مقدار سرمایه گذاری حدود ۲۶۰ میلیارد دلار خواهد بود که انتظار میرفت ۱۰۰ میلیارد دلار از محل تامین مالی پروژه ها توسط بخش خصوصی تامین شود. تامین دراز مدت منابع مالی پروژه ای برای توسعه زیرساختها حتی قبل از بحران مالی هم دشوار بود و با توجه به تاثیرات بحران احتمال می رود تبدیل به محدودیت اجباری شود.

سیاستهای بودجه ای - مالی^۹

ارزیابی های اولیه نشان میدهد که تراز مالی دولت مرکزی در سال ۲۰۰۹-۲۰۰۸ به شدت رو به وخامت رفته است. کسری بودجه عمومی دولت در سال مالی ۲۰۰۹-۲۰۰۸ حدود ۹ درصد تولید ناخالص داخلی برآورد میشود در حالیکه در ارزیابی های بودجه این رقم پنج و یک دهم درصد بود. چند عامل در این وخامت ملموس موثرند: (۱)-

^۸ Sensex

^۹ Fiscal policy

افزایش در میزان دستمزد که توسط ششمین کمیسیون پرداخت تعیین شد، به علاوه چشم پوشی از وام کشاورزان ،
(۲) - افزایش در لایحه مبالغ یارانه ها که بدلیل افزایش در قیمت کالای جهانی در اوایل سال ۲۰۰۸ بود، (۳) - کاهش
درآمدهای دولت بدلیل کاهش رشد. در نتیجه درآمدهای دولت مرکزی برای سال مالی ۲۰۰۹-۲۰۰۸ حدوداً به
اندازه ۱٪ تولید ناخالص داخلی از ارقام پیش بینی شده در بودجه کمتر بود در حالیکه هزینه های جاری حدود
۲.۲٪ تولید ناخالص داخلی افزایش یافت. معهدا، هزینه های سرمایه ای با کاهش ۰.۸٪ تولید ناخالص داخلی، از
۲.۳٪ در سال مالی ۲۰۰۸-۲۰۰۷ به ۱.۵٪ در سال مالی ۲۰۰۹-۲۰۰۸ رسید. گسترده ترین کسری مالی و شبه مالی ()
متشکل از کل دولت، اوراق قرضه خارج از بودجه نفت و کودهای شیمیایی که برای تامین مالی قیمت‌های زیر هزینه
مشتریان^{۱۰} منتشر شده بود، و زیانهای شرکتهای دولتی) نشانگر وخامتی بیش از آن است که بیان شده بود یعنی از
۷.۸٪ سال قبل به ۱۲.۹٪ تولید ناخالص داخلی در سال مالی ۲۰۰۹-۲۰۰۸ رسیده است.

با شناسایی این کاهش و کندی، دولت به فوریت عمل نمود و تدابیر تحریک و تشویق مالی را اعلام نمود و در
دسامبر ۲۰۰۸، ژانویه ۲۰۰۹ و اواخر فوریه ۲۰۰۹، سه بسته عملیاتی شد. بسته های تحریک مالی^{۱۱} شامل تدابیر و
اقداماتی در خصوص درآمد و هزینه میباشند که تاثیر انبساطی خالص معادل ۳.۵٪ تولید ناخالص داخلی دارند. این
تدابیر شامل: افزایش هزینه های عمومی بویژه هزینه های سرمایه‌های، صندوقهایی برای هزینه در زیربناها که از
ضمانت دولت هم برخوردارند، کاهش مالیات غیر مستقیم، گسترش پوشش تضمینی اعتبارات اعطایی به موسسات
کوچک و متوسط و حمایت‌های بیشتر از صادرکنندگان میشود. علاوه بر آن برخی تدابیر مربوط به سیاست‌های مالی که
پیش از بحران مالی اتخاذ شده بودند، مثل افزایش حقوق در بخش عمومی، گسترش پوشش برنامه ملی تضمین
استخدام روستایی^{۱۲} و قیمت‌های حمایتی بالاتر برای کشاورزان، نقش قابل ملاحظه ای در سال مالی ۲۰۱۰-۲۰۰۹
داشته، به افزایش تقاضای کل مساعدت خواهد نمود.

علیرغم بسته‌های تحریکی، بعید به نظر میرسد که کسری مالی و شبه مالی در سال مالی ۲۰۱۰-۲۰۰۹ به سطح سال
قبل برسد. با برآوردهایی که حاکی از کاهش قیمت کالای بین‌المللی در سال مالی ۲۰۱۰-۲۰۰۹ می‌شود، صرفه
جویی در یارانه‌ها باعث خواهد شد کسری در حدود ۱۰٪ تولید ناخالص داخلی باقی بماند.

¹⁰ Below-cost consumer prices

¹¹ Stimulus package

¹² NREGS

حمایت مالی حتی بیش از سال مالی ۲۰۱۰-۲۰۰۹ برای رشد اهمیت دارد. کیفیت سیاست مالی باعث ایجاد فضای مالی^{۱۳} در کوتاه مدت خواهد شد؛ هزینه‌های مالی که در راستای سرمایه‌گذاری‌های با عواید بالا در سرمایه اجتماعی و فیزیکی صرف می‌شوند موجب رشد سریعتر می‌شوند. از آنجا که هدف ثبات بدهی^{۱۴}، تعدیل نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی می‌باشد، رشد بیشتر، موجب ایجاد فضای مالی در دراز مدت خواهد شد. همزمان، اعتماد بیشتر به سیاستها باعث خواهد شد تامین مالی کسری‌ها با نرخ بهره کمتر فراهم شود.

سیاستهای مالی^{۱۵} و پولی

در پاسخ به بحران، سیاستهای بخش مالی و پولی هند بسیار فعالانه و سریع عمل نموده و به نظر می‌رسد موجب تخفیف برخی از تبعات بحران جهانی شده‌اند. بیشتر تاکید سیاستهای اولیه بر بخشهای پولی و بانکی بوده و بر تزریق انبوه نقدینگی، کند نمودن جریان خروجی و سپس جذب مجدد سرمایه جهانی، و تهیه تضمین و منابع مالی برای بخش‌های آسیب دیده تمرکز داشت. تدابیر مالی و پولی شامل کاهش ۴۵۰ واحد مبنا (از ۹ به ۴/۵) در نرخ بیمه‌نامه‌ها، مداخله در بازارهای اعتباری به منظور تسهیل فشارهای وارده بر موسسات کوچک و متوسط، بازارهای مسکن و صادر کنندگان، تسامح و ملایمت بیشتر در مقررات (در ساختار دهی مجدد بدهی بخش خصوصی)، تسهیل و مانع زدایی محدودیتهای دریافت وام تجاری و نیز مجاز دانستن استفاده بیشتر از ذخایر ارزی به منظور توانا ساختن شرکتها در تبدیل و نقد نمودن اوراق قرضه ارزی خارجی بود.

علیرغم تسهیل مسائل پولی، اعطای اعتبار به بخش خصوصی با آغاز بحران کند شد. رشد اعتبار خصوصی در پایان ماه مارس ۲۰۰۹ سالانه ۱۷ درصد افزایش داشت. در همان زمان تبعات کاهش درآمدها و نیز بسته‌های تحریک مالی تا حد زیادی موجب افزایش الزام دولت به قرض‌گیری شد و اعطای اعتبار به دولت حدود ۵۱ درصد افزایش یافت. بانک مرکزی هند به تزریق نقدینگی و بازخرید اوراق قرضه ایجاد ثبات در بازار^{۱۶}، که به منظور ایمن‌سازی جریان ورودی سرمایه در طی سال ۲۰۰۸-۲۰۰۷ منتشر نموده بود، ادامه داد.

13 Fiscal space

14 debt sustainability

15 Financial

16 Market Stabilization Bond

هنوز هم امکان تحریک بیشتر اقتصاد وجود دارد. با کاهش سریع تورم و انتظار تورم بسیار اندک جهانی، امکان کاهش بیشتر نرخ بهره هم وجود دارد. تاکنون تقاضای اعتبار همچنان قدرتمند است و در این میان بانکهای دولتی پیشرو هستند. در ادامه، بانکها نیازمند تقویت سرمایه پایه خود هستند تا وام‌دهی را گسترش دهند. دسترسی به اعتبار به عنوان گلوگاه اصلی توسعه موسسات کوچک و متوسط شناخته شده است. در عین حال بحران مالی و کندی اقتصاد در هند با هم ترکیب شده و دسترسی به منابع غیر بانکی جهت تامین منابع مالی داخلی و خارجی را کاهش داده‌اند. توانایی بالقوه موسسات کوچک و متوسط در رشد و ایجاد اشتغال ایجاب می‌کند محدودیتهای دسترسی به منابع مالی برای این بخش‌ها رفع شود

مستطیل ۱.۱ : استراتژی رشد یازدهمین برنامه

یازدهمین برنامه دولت هند (۲۰۰۷ تا ۲۰۱۲) که در دسامبر ۲۰۰۷ منتشر شد، رشد سالانه ۹٪ برای تولید ناخالص داخلی را هدف گذاری نموده است. این نرخ رشد که از هدف برنامه دهم بیشتر است (۷.۶٪) بر اساس افزایش قابل ملاحظه سرمایه گذاری، از ۳۲٪ در برنامه دهم به ۳۶.۷٪ تولید ناخالص داخلی در برنامه یازدهم، می باشد که نشاندهنده اهمیت روزافزون سرمایه گذاری بخش خصوصی از اوایل دهه ۱۹۹۰ می باشد. برنامه یازدهم، افزایش سرمایه گذاری در بخش خصوصی از متوسط ۲۴.۱٪ تولید ناخالص داخلی در برنامه دهم تا ۲۸.۷٪ را هدف گذاری نموده است. همچنین در نظر است سرمایه گذاری دولتی از ۶.۷٪ (متوسط سالهای مالی ۲۰۰۳ تا ۲۰۰۷) به ۸٪ تولید ناخالص داخلی افزایش یابد. انتظار می رود افزایش سرمایه گذاری مندرج در برنامه یازدهم با افزایش چشمگیر پس انداز داخلی، تاسطح ۳۵٪ تولید ناخالص داخلی، حمایت شود.

با شناسایی ناکافی بودن زیرساختها به عنوان یک مانع عمده در رشد سریع و توسعه همه جانبه، برنامه، پیش بینی افزایش سرمایه گذاری در زیرساختها در طول مدت برنامه تا حدود ۷.۶۵٪ تولید ناخالص داخلی، را نموده است. با توجه به نرخ تبدیل ارز مندرج در برنامه (۴۰ روپیه در قبال یک دلار امریکا)، این رقم به ۵۱۵ میلیارد دلار امریکا میرسد که انتظار می رود ۱۵۵ میلیارد دلار، حدود ۳۰٪ آن، از منابع بخش خصوصی تامین شود. برنامه یازدهم، رکود اقتصاد جهانی را به عنوان ریسک شناسایی نموده است. این ریسک هم اکنون به واقعیت پیوسته است و میزان رشد و سرمایه گذاری، در حال ویرایش و بازبینی کاهشی است.

جدول الف ۱.۱ شاخصی منتخب اقتصاد کلان

بازبینی مقادیر پیش بینی شده در ماه مارس ۲۰۰۹ برای سال ۲۰۰۹-۲۰۱۰	بازبینی مقادیر پیش بینی شده در ماه مارس ۲۰۰۹ برای سال ۲۰۰۸-۲۰۰۹	۲۰۰۷-۲۰۰۸	۲۰۰۶-۲۰۰۷	
				درآمد و قیمت‌های واقعی (بر حسب درصد تغییرات)
				GDP (بر حسب هزینه عوامل)
۴/۸	۶/۱	۹	۹/۶	کشاورزی ۳/۸
	۲/۶	۰/۲	۴/۵	صنعت ۱۱
	۲/۴	۴/۳	۸/۱	تولید ۱۲
			۸/۸	خدمات ۱۱/۱
	۶/۵	۸/۹	۱۰/۷	
				قیمتها
۵/۴	۹/۱	۶/۲	۶/۷	شاخص بهای مصرف کننده
۱/۲	۸/۵	۴/۶	۵/۴	شاخص بهای عمده فروشی
				مصرف، سرمایه گذاری و پس انداز (بر حسب درصد تولید ناخالص داخلی)
		۶۵/۴	۶۶/۴	مصرف
		۱۰/۱	۱۰/۳	دولتی
		۵۵/۳	۵۶/۱	خصوصی
۳۷/۴	۳۹/۱	۳۷/۴	۳۵/۹	سرمایه گذاری
۹/۶	۹/۹	۹	۷/۸	دولتی
۲۷/۷	۲۹/۲	۲۸/۴	۲۷	خصوصی
۳۵/۲	۳۵/۸	۳۵/۹	۳۴/۸	پس انداز ناخالص داخلی
۰/۰	۱/۱	۴/۶	۳/۲	دولتی
۳۵/۲	۳۴/۷	۳۱/۳	۳۱/۶	خصوصی
				بخش خارجی مستقل (External Sector)
۱۵۴	۱۸۲	۱۵۵/۵	۱۲۶/۴	صادرات کالای تجاری (میلیارد دلار)
		۲۳	۲۲/۶	درصد تغییرات نسبت به سال قبل
۲۵۳	۲۹۹	۲۳۵/۹	۱۸۵/۷	واردات کالای تجاری (میلیارد دلار)
		۲۷	۲۴/۵	درصد تغییرات نسبت به سال قبل
	-۲۶	-۳۹/۷-۱۷/۶	-۹/۷	تراز حساب تجاری (بر حسب میلیارد دلار)
-۲/۲	-۳/۴	-۱/۵	-۱/۱	بر حسب نسبت با GDP
۱۲/۸	۲۱/۲	۱۴/۸	۸/۵	خالص سرمایه گذاری خارجی (میلیارد دلار)

خالص سرمایه گذاری مستقیم در پرتفولیو (میلیارد دلار)	۷/۱	۴۰/۳	-۱۱/۸	-۲/۳
ناخالص ذخایر ارزی (میلیارد دلار)	۱۹۹/۲	۳۰۹/۷	۲۴۸/۵	۲۳۶/۷
تعداد ماه های واردات کالا و خدمات	۸	۹/۷		
نرخ موثر واقعی تبدیل ارز (درصد تغییرات بر حسب سال قبل)	-۲/۲	۸/۲		
نرخ اسمی تبدیل ارز (متوسط دوره)	۴۵/۲	۳۹/۸	۴۶/۱	۵۰/۲
بخش مالی (بر حسب درصد GDP)				
درآمدهای عمومی دولت	۲۱	۲۳/۱	۲۰/۶	۲۰/۴
هزینه های عمومی دولت	۲۷/۷	۲۸/۱	۳۰	۳۰/۶
مانده عمومی دولت	-۶/۷	-۵	-۹/۴	-۱۰/۲
مانده عمومی دولت شامل تعهدات خارج از بودجه		-۷	-۱۱/۱	-۱۰/۳
کل بدهی ها	۷۸/۹	۷۵/۶	۸۲/۱	۸۶/۸
بدهی های خارجی	۵	۵	۱۹/۴	۲۰/۳
بدهی داخلی	۷۴	۷۰/۶	۶۲/۷	۶۶/۵
بخش پولی (درصد تغییرات)				
عرضه پول (M3)	۲۱/۳	۲۰/۹	۲۰/۷	۱۲/۸
اعتبارات داخلی	۲۰/۴	۱۶/۸	۳۰	۱۶/۲
اعتبارات بانکی به دولت	۹/۳	۷/۸	۲۶/۳	۲۸/۴
اعتبارات بانکی به بخش تجاری	۲۵/۴	۲۰/۱	۳۱/۳	۱۲
نرخ روپیه	۷	۷/۷		

منبع: سازمان مرکزی آمار، بانک مرکزی هند، دفتر مشاور اقتصادی، برآورد کارکنان صندوق بین المللی پول (مارس ۲۰۰۹) و برآورد کارکنان بانک جهانی. داده ها مربوط به سال مالی از آوریل تا مارس هستند.

زیرساختار: مانع کلیدی برای رشد بیشتر و فراگیرتر

بحران مالی جهانی موجب شد اجرای برخی اصلاحات بلند مدت در هند به منظور بررسی موانع زیرساختاری جهت دستیابی به رشد فراگیرتر و بیشتر، اهمیت مضاعف پیدا کند. در جهانی که دسترسی به سرمایه خارجی تحلیل رفته است، توسعه بازار سرمایه داخلی، حیظه ای که در آن بانک جهانی پشتیبانی گسترده ای از دولت هند نموده است، اهمیت خاص و بیشتری می یابد. به نظر میرسد سیاستگذاران هند مصممند تا

برنامه بلند پروازانه سرمایه گذاری در زیرساختها را به تفصیلی که در برنامه پنج ساله یازدهم درج شده است اجرا نمایند و از اشتباهاتی که بسیاری از کشورهای امریکای لاتین و آسیای جنوب شرقی به هنگام مواجهه با بحران مالی دهه ۱۹۹۰ مرتکب شدند احتراز نمایند. در امریکای لاتین، نیمی از تعدیل مالی در دهه ۱۹۹۰ از محل کاهش هزینه های زیربنایی دولت حاصل شد. کاهش مشابهی در سرمایه گذاری در خلال بحران مالی آسیا منجر به تصمیمی مشابه شد. مجموع سرمایه گذاری آندونزی در زیرساختها از حدود ۷٪ تولید ناخالص داخلی، در سالهای ۱۱۹۵-۱۹۹۷ به ۲٪ در سال ۲۰۰۰ کاهش یافت و سرمایه گذاری خصوصی هم در آن دوره از ۲۰۵٪ تولید ناخالص داخلی، به ۰۰۹٪ تقلیل یافت. بعدها معلوم شد که کاستن از سرمایه گذاری در زیرساختها یک راه حل مالی کوتاه بینانه بوده و خلاصی این کشورها از رکود را دشوارتر ساخته است. تضعیف این موتور محرکه رشد، راهکاری اشتباه بود. در مقابل، چین ده سال قبل نشان داد که پروژه های زیربنایی که به دقت و عاقلانه انتخاب شده باشند میتواند موجب اشتغال شده، در عین حال بنیانی برای

بهره وری، رشد، اشتغال زایی و کاهش فقر گردند. اولویت دیگری که اهمیت مشابه دارد آنست که کمبود زیرساختها، که بدلیل رشد سریع سالهای اخیر و خیمتر شده است، مورد توجه قرار داد. در حقیقت ناکافی بودن عرضه انرژی برق همچنان مانع کلیدی در رشد پایدار هند میباشد. در طی پنج سال گذشته که متوسط رشد تولید ناخالص داخلی حدود ۸ درصد در سال بوده است، میانگین رشد تولید انرژی برق سالانه ۴۰۹٪ بوده است. جاده های کشور و بزرگراه ها همپای رشد شگفت آور تقاضا برای حمل و نقل نبوده است. فقط ۳۰٪ جاده های کشور دویانده هستند، بیش از ۵۰٪ آنان در شرایط نامناسب بوده و متوسط سرعت حرکت حدود ۳۰ تا ۴۰ کیلومتر در ساعت است. زیربنای شهری هم از موانع عمده در توسعه مراکز اصلی رشد میباشد. هند بایستی همچنان شکافهای زیرساختاری خود را که نیازمند سرمایه گذاری های عمده در انرژی الکتریکی، حمل و نقل، آب و توسعه شهری است مورد توجه قرار دهد. و در عین حال با کسری مالی هم مواجه است. علاوه بر آن بهبود زیرساختهای عینی و فیزیکی، کلید کاهش نابرابری بین مناطق و جوامع بوده، موجب میشود همگان از آنها بهره ببرند.

یازدهمین برنامه پنج ساله دولت هند (۲۰۰۷ تا ۲۰۱۲) طراحی شد تا اقتصاد را در مسیر رشد باثبات قرار دهد و نابرابری های اقتصادی را که همچنان موجب تکه تکه شدن جامعه هند میشود کاهش دهند. این برنامه تاکید ویژه ای بر ارتقاء زیرساختهای فیزیکی کشور دارد. بر اساس برآوردهای برنامه، لازم است طی پنج سال آینده، حدود

۴۹۲ میلیارد دلار صرف بهبود جاده ها، راه آهن، بنادر، انرژی و آبرسانی شود (در طی دوره برنامه دهم، ۲۰۰۰ میلیارد دلار صرف زیرساختها شد). بدین منظور لازم خواهد بود هزینه های صرف شده برای زیر ساختارها از ۵٪ کنونی تولید ناخالص داخلی در سال ۲۰۱۲ به ۹٪ تولید ناخالص داخلی، برسد. هر چند در برنامه بر ضرورت افزایش سرمایه گذاری عمومی تاکید شده است اما بر افزایش قابل ملاحظه سرمایه گذاری بخش خصوصی در زیرساختها، از جمله مشارکت بخش خصوصی و عمومی، هم تاکید شده است. دسترسی به اهداف برنامه مستلزم آن است که بخش خصوصی اندکی بیش از ۳۰٪ هزینه های زیرساختها در خلال سالهای ۲۰۰۷ تا ۲۰۱۲ را بر عهده گیرد که حدود ۱۶۰ میلیارد دلار میشود. این بدان معنا است که سرمایه گذاری بخش خصوصی در زیرساختها در ۵ سال آتی بایستی حدود ۴ برابر بیش از آنچه در ۵ سال گذشته بوده بشود که بویژه در شرایط کنونی، چالشی بسیار دشوار است.

سابقه مثبت و موثر هند در سرمایه گذاری بخش خصوصی در زیرساختها در پنج دهه گذشته

لازم به ذکر است که تلاشهای هند در خلال دهه گذشته برای تقویت چارچوبهای نهادی زیرساختها، میتواند به خوبی به کشور خدمت نماید زیرا برای افزایش سرمایه گذاری بخش خصوصی در زیرساختها، در این شرایط دشوار جهانی و داخلی، اهتمام جدی وجود دارد. این تلاشها باعث شد هند بتواند در خلال دهه گذشته مقادیر عظیمی سرمایه گذاری بخش خصوصی در زیرساختها داشته باشد که منجر به تعدادی پروژه های زیرساختاری موفق با ماهیت مشارکت بخش خصوصی و عمومی گردید (مستطیل 1.2.A). بر اساس پایگاه داده های شاخص بهای تولید کننده^{۱۷} بانک جهانی (شامل انرژی، ارتباطات، حمل و نقل، آب و فاضلاب)، از سال ۱۹۹۰ تا ۲۰۰۷ حدود ۳۰۶ پروژه زیرساختاری در هند، با مجموع سرمایه گذاری ۹۶ میلیارد دلار، از طریق مشارکت بخش خصوصی و عمومی تامین مالی شدند. در سال ۲۰۰۷ هند در میان کشورهای کم درآمد و با درآمد متوسط، پیشرو در جذب سرمایه گذاری بخش خصوصی در پروژه های زیربنایی بود. هر چند مدتی است هند بدلیل موفقیت در جذب سرمایه های بخش خصوصی در بازار پویا، رقابتی و نسبتاً منظم خود در بازار ارتباطات، به رسمیت شناخته شده است اما افزایشی که اخیراً در مجموع سرمایه گذاریها در پروژه های زیربنایی صورت گرفته است نشانگر موفقیت در ایجاد و

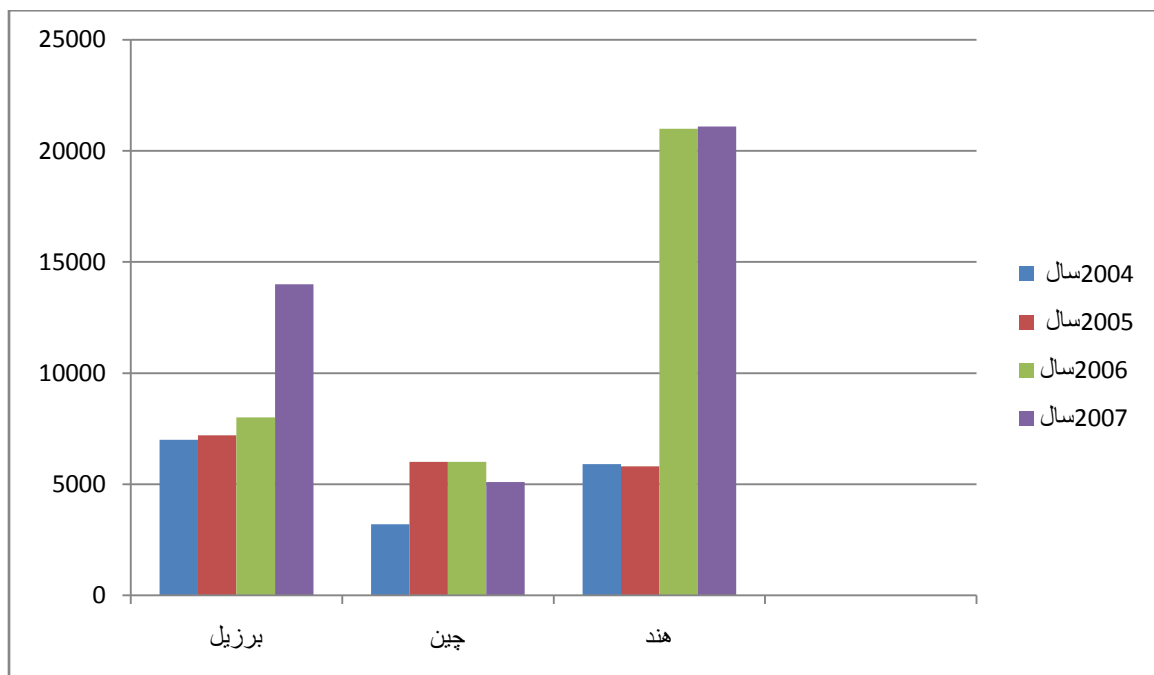
¹⁷ Producer price index

عملیاتی شدن پروژه های بزرگی در حمل و نقل، با استفاده از روش مشارکت بخش خصوصی و عمومی ، در راه سازی، بنادر، فرودگاه و اخیراً در حوزه انرژی میباشد. در سال ۲۰۰۷ هند شاهد حجمی از سرمایه گذاری بخش خصوصی در زیرساختهایش بود که حدود ۱/۴ برابر بیش از نزدیکترین رقیبش یعنی برزیل و بسیار بیشتر از چین بود^{۱۸}. (نمودار A1.1).

^{۱۸} - به اداره بزرگراه های ملی هند (NHAI) اجازه داده شده است تا بخش اعظم شبکه راهها را از طریق PPP انجام دهد. در سال 2006 هم به فرودگاه های دهلی و بمبئی اجازه داده شد با سرمایه گذاری مشترک با بخش خصوصی، که اکثریت سهام را هم داشته باشد، فعالیت نماید. اولین پروژه فوق عظیم تولید برق، پس از رقابت در مناقصه ای با حضور شرکتهای دولتی و خصوصی، به بخش خصوصی واگذار شده است.

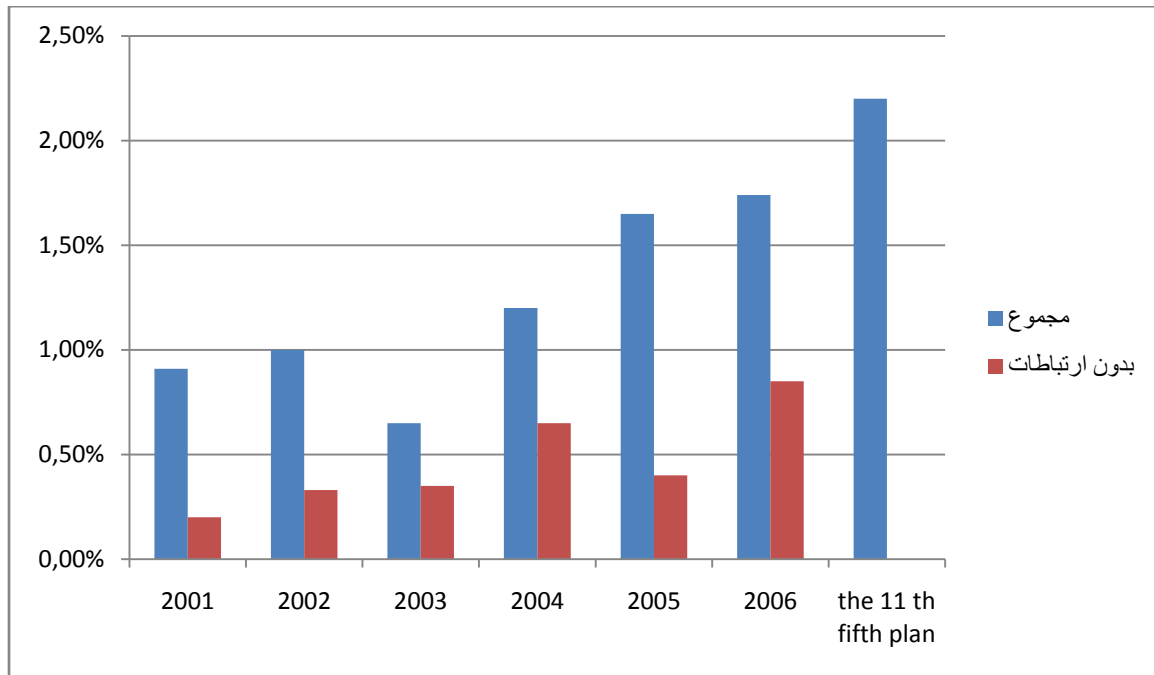
نمودار A1.1 هند سرمایه گذاری خصوصی بیشتری نسبت به چین و برزیل جذب کرده است.

تعهدات سرمایه گذاری در پروژه های زیرساختاری با مشارکت بخش خصوصی



متناسب با این افزایش در مجموع میزان سرمایه گذاری، هند افزایش چشمگیری هم در پروژه های زیربنایی با مشارکت بخش خصوصی، به عنوان سهمی از تولید ناخالص داخلی داشته است (نمودار A1.2). هر چند این موضوع قابل توجه است اما بایستی توجه داشت که کشورهایی مثل شیلی و مالزی بطور مستمر نرخ بالاتر از ۲٪ تولید ناخالص داخلی را تجربه کرده اند.

نمودار A.1.2 هند: سرمایه گذاری در پروژه های زیربنایی با بخش خصوصی (بر حسب درصد GDP)



مثالهایی از پروژه های موفق مشارکت بخش عمومی و خصوصی در هند:

آزادراه جیپور - کیشا نگاره

پروژه و ساختار PPP: آزادراه شش بانده بین جیپور و کیشانگاره در شاهراه ملی شماره ۸ در ایالت راجستان، از طریق یک شرکت با ماموریت ویژه^{۱۹} یعنی شرکت آزاد راه جیپور- کیشانگاره (GVK) با مسئولیت محدود ساخته شد. این پروژه مستلزم تبدیل یک جاده دو بانده به یک آزاد راه ۸ بانده بود و بایستی ۹۰/۴ کیلومتر جاده ۶ بانده با تقاطع های هم سطح و غیر هم سطح ساخته می شد. همچنین مدیریت ترافیک بسیار دقیق و سیستم پرداخت عوارض نیز در آن مندرج بود. مراحل ساخت طی ۲۴ ماه تکمیل شد که ۶ ماه از برنامه جلوتر بود و بهره برداری تجاری در آوریل ۲۰۰۵ شروع شد.

مراحل مناقصه: اداره بزرگراه های ملی هند^{۲۰} پروژه را بین ۵ شرکت که صلاحیت اولیه را احراز نموده بودند به مناقصه گذاشت که شامل طراحی، مهندسی، تامین مالی، تهیه مواد مورد نیاز، ساخت، بهره برداری و تعمیر و نگهداری براساس شیوه

¹⁹ Special purpose vehicle

²⁰ NHAI

ساخت- بهره برداری- واگذاری (BOT) و با دریافت عوارض جاده بود.

تخصیص ریسک: این پروژه ۷۰۶۰ میلیون روپیه ای (حدود ۱۵۰ میلیون دلار) شامل آورده دولت در قالب کمک بلاعوض ۲۱۱۰ میلیون روپیه ای (حدود ۴۵ میلیون دلار) بود. به عنوان بخشی از قرارداد، GVK به مدت ۲۰ سال حق استفاده^{۲۱} داشت که این دوره شامل مرحله ساخت، بهره برداری و اخذ عوارض می شد.

تخصیص ریسک مابین صاحب امتیاز و اداره بزرگراههای ملی هند به نحوی بود که اقدامات جبرانی برای اداره بزرگراههای ملی هند، در صورت تاخیر در تامین مالی به موقع، هزینه های اضافی در مرحله ساخت و کاستی های کیفی ناشی از اقدامات پیمانکار ساختمانی بخش خصوصی، طبق موافقتنامه حق استفاده^{۲۲} را پیش بینی کرده بود.

همچنین در موافقتنامه اطمینان داده شده بود که دولت های محلی تا ۸ سال از ساخت آزاد راهی که با این آزادراه رقابت کند خودداری نمایند.

تجارب آموخته شده از قرارداد: هدف از موافقتنامه حق استفاده آن بود که به عنوان الگویی برای پروژه های جاده ای بزرگ مورد استفاده قرار گیرد (این قرار داد قبل از انتشار "الگوی موافقتنامه اجرای عملیات" در سال ۲۰۰۶ توسط اداره بزرگراه های ملی هند منعقد شده بود)

موافقتنامه حق استفاده شامل موافقتنامه حمایت دولت هم بود که در آن، دولت ایالتی راجستان متعهد به همکاری در ساخت و اجرای پروژه میشد.

در موافقتنامه همچنین عبارتی درج شده بود که چنانچه صاحب امتیاز از اجرای شرایط قرارداد (یا باز پرداخت) نکول کند، وام دهندگان عمده حق خواهند داشت موافقتنامه حق استفاده را واگذار و منتقل نمایند.

از آنجا که پروژه فوق یکی از اولین پروژه های جاده عوارض دار بود، وام دهندگان اعتقاد داشتند حق واگذاری به عنوان تضمین پرداخت ضروری است.

²¹ concession period

²² concession agreement

نرخ بازگشت هزینه‌ها: نرخ بازده داخلی ۲۴٪ بود.

آموخته‌ها برای برنامه آتی مشارکت بخش عمومی و خصوصی هند:

پروژه و ساختار مشارکت بخش عمومی و خصوصی: فرودگاه بین‌المللی کوچین، تماماً توسط شرکت فرودگاه بین‌المللی کوچین^{۲۳} مدیریت و بهره‌برداری می‌شود. این شرکت به عنوان شرکت سهامی عام^{۲۴} تاسیس شد تا فرودگاه را ساخته، تملک نموده و بهره‌برداری نماید. این فرودگاه نخستین پروژه فرودگاه بر مبنای صفر^{۲۵} در بخش خصوصی هند بود (که طبق مدل مشارکت بخش خصوصی و عمومی شکل گرفت و توسعه یافت)، که از مرحله صفر طراحی و ساخته شد و امکان توسعه مرحله‌ای را هم داشت.

زمین مورد نیاز فرودگاه حدود ۱۵۰۰ جریب (هر جریب ۴۰۴۷ متر مربع) بود و فرودگاه با تاسیساتی در حد استانداردهای بین‌المللی ساخته شد. ۸۰۰ جریب برای تاسیسات فرودگاه و ۵۰۰ جریب برای نشست و برخاست و زیرساختهای شهری در نظر گرفته شد. تعداد کارکنان حدود ۵۰۰ نفر می‌باشد و مراحل ساخت حدود ۶ سال به طول انجامید و در ۱۹۹۹ به بهره‌برداری رسید.

مناقشه گذاری: دولت کرالا مبادرت به تاسیس یک شرکت سهامی عام تحت مالکیت دولت کرالا، صاحبان صنایع، هندی‌های غیر مقیم، موسسات مالی، ارائه‌کنندگان خدمات فرودگاهی و عموم نمود. مجریان پروژه از طریق مناقشه ملی و بین‌المللی انتخاب شدند.

تامین مالی: جمع هزینه پروژه فرودگاه حدود ۳/۱۵ میلیارد روپیه بوده که سرمایه نقدی آورده شده ۰/۸۵ میلیارد روپیه و یک وام مدت دار ۲/۱۸ میلیارد روپیه ای بوده است. مابقی هم با سپرده‌های تضمینی بدون بهره دولت ایالتی کرالا، و از طریق پیشنهادات رقابتی تامین کنندگان خدمات فرودگاهی متعدد، تهیه شده است.

پایه سرمایه گذاری پروژه بسیار گسترده بوده و ۱۱ هزار شخص حقیقی از ۳۰ کشور را شامل می‌شود و از جمله هندی‌های غیر مقیم، دولت کرالا، موسسات مالی و تامین کنندگان خدمات فرودگاهی مبادرت به سرمایه گذاری نموده اند

تجارب حاصل از عقد قرارداد: به منظور ساخت فرودگاه بین‌المللی کوچین، حدود ۱۵۰۰ جریب زمین که در مالکیت

²³ CIAL

²⁴ PLC

²⁵ Green field

۲۳۰۰ نفر بود تملک شد. فرایند اسکان مجدد و جایگزینی ملک که توسط شرکت فرودگاه بین‌المللی کوچین اجرا شد نمونه‌ای منحصر به فرد بود که بخشی از مسئولیت اجتماعی و تعهدات شرکت فرودگاه بین‌المللی کوچین بود و به تمامی انجام شد

نظارت: نظارت بسیار دقیق و کنترل کیفیت سختگیرانه در طول اجرای پروژه به موقع اجرا گزارده شد. هزینه های پیش بینی نشده جزئی هم گزارش شدند و مجموع هزینه پروژه بسیار کمتر از پروژه های مشابه در سراسر جهان شد

بازگشت هزینه‌ها: عملیات تجاری شرکت فرودگاه بین‌المللی کوچین در ژوئن ۱۹۹۹ شروع شد. در طی سال ۱۹۹۹ فقط هفته‌ای ۷۲ پرواز صورت می‌گرفت و فرودگاه ۵۰۰ هزار مسافر را جابجا نمود. در سال ۲۰۰۶ تا ۲۰۰۷ تعداد پروازها به ۳۸۰ مورد در هفته افزایش یافت و تعداد مسافران به ۲/۶ میلیون نفر رسید. شرکت فرودگاه بین‌المللی کوچین با توجه به جابجایی مسافران بین‌المللی و مبالغی که به عنوان اولین سود سهام پرداخت شده است در سال پنجم فعالیت خود، چهارمین فرودگاه بین‌المللی کشور محسوب می‌شود.

دلایی از بهبود ارائه خدمات: فرودگاه قدیمی نیروی هوایی در کوچین برای هواپیماهای بزرگتر کافی نبود چون طول باند پرواز و مقررات دفاعی و حفاظتی محدودیتهایی ایجاد کرده بود. فرودگاه جدید براساس تقاضای افراد غیر مقیم، امکانات، راحتی و آرامش و کیفیت مناسبتری فراهم آورده است.

آموخته‌ها برای برنامه‌های آتی مشارکت بخش خصوصی و عمومی هند

تحلیل صحیح میزان تقاضا ضروری است:

موفقیت مالی پروژه در این حقیقت نهفته است که هندیان غیر مقیم تقاضای ناگفته‌ای برای خدمات یک فرودگاه بین‌المللی در کرا لا داشتند که رفاه بیشتر و خدمات حرفه‌ای تر فراهم آورد.

پایه سرمایه گذاری متنوع کلید موفقیت است:

پایه سرمایه گذاری متنوع، با طراحی مناسب و مشارکتی شرکت فرودگاه بین‌المللی کوچین به این معنا بود که کسانی که بیشترین فایده را از فرودگاه می‌بردند (چه به عنوان استفاده کننده و چه برای کسب و کار)، مالکین فرودگاه هم بودند و لذا

سهمی در موفقیت آن داشتند. این موضوع باعث شده بود که همه سهامداران اصلی مایل باشند پروژه موفق و قابل اجرا بوده، ارائه خدمات را بهبود بخشند.

افزایشی که اخیراً در مشارکت بخشی خصوصی در زیر ساختارها بوجود آمده تا حدی به دلیل بهبود چارچوب مقرراتی و تنظیمی آن بخش می‌باشد. هر چند تا تکمیل شدن برنامه کاری راه درازی مانده است.

بهبود در مقررات ارتباطاتی اولین اقدام بود و " اداره تنظیم مقررات رادیویی هند " خود را، به حق، به عنوان تنظیم کننده مقررات موثر، منصف، سریع و مستقل شناساند. در بخش حمل و نقل، چارچوب مقرراتی آزادراه‌های ملی در چند سال اخیر در حد قابل ملاحظه‌ای بهبود یافته اند. با مشاوره‌های فراوانی که صورت گرفته بود و تجارب خود شرکت، اداره بزرگراه‌های ملی هند برای ساخت- بهره برداری- واگذاری و پروژه‌های سالانه خود یک نمونه قرارداد الگوی اعطای امتیاز²⁶ مستحکم تهیه نموده است. همچنین اسناد مناقصه استاندارد برای قراردادهای جاده‌ای روستایی تهیه شده است. تا امروز هیچ مورد مهمی نبوده که دولت در مورد موافقتنامه‌های ساخت- بهره برداری- واگذاری، یا اقساط سالانه، خلف وعده کرده باشد، که باعث شده اعتبار این قراردادها حفظ و تقویت شود. در خلال چند سال گذشته تلاشهایی مشابهی در مورد بنادر و فرودگاهها هم صورت گرفته است.

در حوزه انرژی، "قانون الکتریسیته مصوب سال ۲۰۰۳"، اصلاحات در حوزه ساختار و مقررات را یکجا فراهم آورد تا به تقویت بازارهای رقابتی بیانجامد، مشارکت بخش خصوصی را افزایش داده و نقش دولت را از ارائه دهنده خدمات به وضع کننده مقررات تبدیل نماید. این قانون، کلاف در هم پیچیده خدمات عمومی را گشوده و کمیسیون خود مختار تنظیم مقررات دولت محلی را ایجاد می‌کند. این قانون همچنین دسترسی آزاد به ژنراتورها و

²⁶ Model Concession Agreement

استفاده کنندگان از الکتریسیته در خارج از مرزهای ایالتی را فراهم می‌آورد و تجارت الکتریسیته را تشویق می‌نماید. یک کمیسیون کاملاً کارکردی مرکزی تنظیم مقررات الکتریسیته^{۲۷} و یک دادگاه استیناف هم تاسیس شده است. این اصلاحات محرکی برای تقویت راهبری، کنترل، نظارت، تجاری نمودن خدمات، توسعه مشارکت بخش خصوصی، ایجاد رقابت و ارائه خدمات بهتر به روستائیان فقیر می‌شود. عملکرد مالی این بخش نشان از بهبود دارد، تقریباً کلیه پرداختها به بخشهای عمومی مرکزی در حوزه الکتریسیته، توسط موسسات در سطح دولت ایالتی، به موقع انجام شده است.

تعرفه‌هایی که براساس میزان دسترسی وضع شده اند و استانداردهای عملیاتی سختگیرانه‌تر موجب شده‌اند نسبت متوسط بار وارده بر (تولید) نیروگاه افزایش یابد. در برخی ایالتها هدر رفت برق در شبکه به زیر ۲۰٪ رسیده است. با این وجود، پیشرفت ایالتها با یکدیگر متفاوت است. هدر رفت الکتریسیته بدلیل سرقت یا عوامل فنی در بسیاری ایالتها بسیار بالا است و در برخی به ۴۰ تا ۶۰ درصد می‌رسد. علاوه بر آن برخی از مهمترین مسائل در این بخش بویژه موارد مرتبط به تعرفه و یارانه بین ایالتها همچنان لاینحل مانده‌اند. حوزه دیگری که نیازمند اصلاحات مقرراتی فوری است آب و فاضلاب است.

در حوزه الکتریسیته، بانک جهانی مذاکرات موثری با دولت هند در مورد اصلاحات در سطح ملی و با دولتهای محلی داشته است. فعالیتهای اصلی مورد حمایت بانک عبارت از ایجاد کمیسیون تنظیم مقررات الکتریسیته به منظور تنظیم انتقال برق بین ایالتها، انجام اصلاحات در تعرفه انتقال عمده برق در راستای بهبود شبکه برق و تشویق به استفاده صحیح و موثر از ظرفیت تولید، حرکت بسوی مشارکت بخش خصوصی در انتقال برق و بهبود نظام تجاری آن بخش میباشد. بانک جهانی با دولت هند در زمینه معرفی برنامه بلند پروازانه برق رسانی به روستاها و نیز ترغیب به تولید انرژی های پاک برای رفع نیازهای هند، همکاری می‌کند.

شایان ذکر است که چون در صورت تجاری شدن و قرار گرفتن در چارچوبهای مقرراتی محکم، پروژه‌های مشارکت بخش خصوصی و عمومی بیشترین شانس موفقیت را دارند، تا کنون برنامه‌های مشارکت بخش خصوصی و عمومی دولت هند، عمدتاً متمرکز بر بخش ارتباطات و اخیراً بر پروژه های جاده‌ها و بنادر بوده‌اند زیرا در آنها اصلاح مقررات و قوانین سریعتر انجام شده‌اند.

²⁷ CERC

علاوه بر آن مشارکت در افزایش اخیر سرمایه گذاری بخش خصوصی در زیر بناها، از جمله تلاشهای جدی است که دولت هند و تعداد روز افزونی از دولتهای ایالتی انجام می دهند تا چارچوبهای مناسبی برای مشارکت بخش خصوصی و عمومی (که شامل اصول، فرایندها و اسناد الگو برای طراحی، عقد قرارداد و مدیریت و نظارت مشارکت بخش خصوصی و عمومی می شود) و توسعه ظرفیتهای لازم برای اجرای این چارچوبها ایجاد نمایند. این تلاشها کمک کرده اند در زمینه های زیر اطمینان ایجاد شود:

الف) پروژه های مشارکت بخش خصوصی و عمومی در فضای تجاری تر (مثل جاده ها، بنادر و ارتباطات) با چارچوب مقررات بخشی مستحکمتر توسعه یابند. ب) در پروژه های مشارکت بخش خصوصی و عمومی، ریسک به نحو مناسبی بین بخش خصوصی و دولتی تقسیم شود.^{۲۸} (به عنوان مثال برنامه PPP هند بر تضمین در آمد متکی نیست و چارچوب موافقتنامه حق استفاده برای جاده ها در طی زمان تکامل یافته تا میزان ریسکی را که بر عهده دولت می باشد محدود نماید و هیچ تضمینی در آمدی هم در برنامه مشارکت بخش عمومی و خصوصی اداره بزرگراه های ملی هند وجود ندارد. ج) قراردادها از طریق یک فرایند مناقصه رقابتی باز، شفاف و استاندارد واگذار می شود.

جنبه هایی دیگر برنامه مشارکت بخش خصوصی و عمومی هندوستان هم که ارزش یاد آوری را دارند:

❖ انتخاب بخش هایی که روش های مشارکت بخش خصوصی و عمومی در آنها عملیاتی می گردد. دولت هندوستان پیش بینی می کند که بخش عمده سرمایه گذاری در امور زیربنایی همچنان از محل بخش عمومی تامین گردد (که حدود دو سوم یا بیشتر از نیاز اعلام شده سرمایه گذاری هند را تشکیل می دهد). رهیافت مشارکت بخش خصوصی و عمومی به طور خاص در پروژه هایی مورد تاکید قرار می گیرد که قابلیت تجاری شدن دارند، بویژه:

- بنادر و فرودگاه ها که بخش های کاملاً تجاری هستند و احتمال بسیار کمی وجود دارد که فشارهای سیاسی بر حکومت، برای مذاکره در مورد قیمت، وجود داشته باشد،

^{۲۸} - نتیجتاً تعهدات مالی غیر مترقبه مرتبط با برنامه PPP هند در حد متعادلی که حدود 0/05% GDP برآورد میشود خواهد بود.

- حوزه هایی که امکان فشار رقابت هست. به عنوان مثال در بنادری که میتوان بین پایانه های همان بندر رقابت ایجاد نمود، یا تولید برق هنگامیکه بازار ملی برق در حال توسعه است و اصلاحات صورت گرفته طبق قانون الکتریسیته اجازه میدهد قیمتهای معیار برق افزایش یافته و رقابت صحیح برای عرضه دراز مدت و کوتاه مدت را ممکن میسازد و

- بزرگراهها، آنجا که نرخهای عوارض ملی نشانگر میزان قابل قبول برای مصرف کنندگان و سرمایه گذاران میباشد.

❖ تخصیص ریسک: هندوستان از موج اولیه مشارکت بخش خصوصی و عمومی، به ویژه پروژه تولید برق دابول درس هایی درباره ریسکهای گسترش بیش از اندازه تضامین دولتی فرا گرفته است. چارچوب موافقتنامه اعطا امتیاز برای احداث جاده ها به مرور زمان به گونه ای بهبود یافت که میزان قبول ریسک دولت را محدود کرده و بررسی هایی که اخیراً انجام شده تا تعهدات مالی دولت را بررسی نماید نشان می دهد که ریسکهایی که دولت در حال حاضر تقبل می کند، طبق استانداردهای بین المللی، بالا نیست^{۲۹}. تمرکز بر روشهای مشارکت بخش خصوصی و عمومی که بخش مهم عواید خود را از مصرف کننده نهایی می گیرند هم به دولت اجازه می دهد که ریسک وصول درآمد (مثل جاده های عوارض دار) را به بخش خصوصی منتقل کند و مشوق های قابل توجهی را برای افزایش کارایی ارایه نماید. بخش عمومی در هند نیازمند آن است که چگونگی وصول درآمدها در بخش خدمات زیربنایی را بهبود بخشد (به عنوان مثال میزان بسیار بالای آب مصرفی که مورد محاسبه قرار نمیگیرد و تلفات غیر فنی در بخش برق می بایست تصحیح شود).

❖ به وضوح خروجی ها مشخص شوند: تجربه (مثلاً برنامه مشارکت بخش خصوصی و عمومی بریتانیا) نشان می دهد که روش های مشارکت بخش خصوصی و عمومی در مواردیکه به سهولت بتوان ستانده ها را شناسایی و مشخص نمود و در طی دوره بهره برداری ارزیابی کرد، مفید (benefit) واقع میشوند. هندوستان در تلاش است تا از این موضوع به شکل زیر بیاموزد:

^{۲۹} - برای مثال، هیچ تضمین درآمدی برای برنامه PPP بزرگراه های هند وجود ندارد. این موضوع در جادههای عوارض دار سایر کشورها بی سابقه نیست.

- وضع مقررات شفاف در مورد کیفیت خدمات (مانند پروژه‌های راه) در اسناد قرارداد و بر اساس استانداردهای ملی،

- در مواردیکه دولت خریدار خدمات است (مثل مقرری سالانه پروژه جاده ای)، ارائه مشخصات دقیق و روشن از سطح و کیفیت خدماتی که برای آنها پرداخت صورت میگیرد و نیز جرایم عدم تامین آن (که سالانه پرداخت می‌گردد) براساس مشخصات کیفی کاملاً شفاف خدمت ارائه شده پرداخت می‌گردد. همچنان که جریمه‌هایی برای برآورد نکردن آنها در نظر گرفته می‌شود.

❖ رقابت: بطور کلی رقابت موجب کاهش هزینه‌ها و بهبود شرایط برای مصرف‌کننده و دولت می‌گردد.

رقابت موضوع تمرکز جدی در تامین کالا و خدمات^{۳۰} پروژه‌های مشارکت بخش خصوصی و عمومی هندوستان بوده و رقابت در انتخاب صاحبان امتیاز^{۳۱} رویه معمول پروژه‌های مشارکت بخش خصوصی و عمومی دولت هند است.

دولت هندوستان و بسیاری از دولتهای ایالتی هند به صورت فعال روش‌های مشارکت بخش خصوصی و عمومی در پروژه‌های زیربنایی را، هم برای افزایش کارایی که این روش‌ها به همراه دارند و هم برای منابع مالی بیشتری که برای برآوردن نیازهای مالی ضروری زیربنایها فراهم می‌آورند دنبال نموده‌اند.^{۳۲}

در طی سه سال گذشته دولت هند تلاش زیادی به خرج داده تا چارچوب قرارداد‌های پروژه‌های مشارکت بخش خصوصی و عمومی را از طریق تدوین دستورالعمل‌هایی برای قاعده‌مند سازی، ارزیابی و تصویب آن پروژه‌های مشارکت بخش خصوصی و عمومی که به روشنی فرایند ساختاری نهادی و مذاقه و بررسی‌های لازم^{۳۳} را رعایت نموده‌اند (با برنامه زمانی مشخص برای هر مرحله)، فراهم نماید و بدین ترتیب تصویب پروژه‌های مشارکت بخش خصوصی و عمومی در سطح ملی صورت پذیرد. در این میان قراردادهای الگوی اعطای امتیاز هم شکل مناسبی

³⁰ procurement

³¹ Concessionaire

^{۳۲} - مدل‌های اصلی PPP مورد نظر عبارتند از: 1- طراحی و ساخت (DB)، که در آن با بخش خصوصی قرارداد بسته میشود تا سیستم‌های طراحی نموده و بسازد و پس از تکمیل به تملک بخش عمومی درآید. پیمانکاران بخش خصوصی مبالغی از بخش عمومی دریافت میکنند. 2- طراحی، ساخت و بهره‌برداری (DBO)، که در آن قراردادی با بخش خصوصی منعقد میشود تا یک دارایی را طراحی نموده، بسازد و بهره‌برداري نماید. کل تامین مالی پروژه بر عهده بخش عمومی است. 3- طراحی، ساخت، بهره‌برداری و تامین مالی (DBOF)، که در آن بخش خصوصی سرمایه لازم برای سرمایه‌گذاری را تامین نموده و هزینه‌های خود را در طول مدت پروژه (که معمولاً 50 سال است)، یا از طریق پرداخت‌های بخش عمومی (مشابه پرداخت دولت بجای مصرف‌کننده نهایی در عوارض جاده‌ای) جبران میکند و 4- اعطای امتیاز (concession)، که در آن پرداختها یا بخشی از پرداختها بابت خدمات، از طریق اخذ مستقیم آن از مصرف‌کننده نهایی (مانند برنامه خذ عوارض جاده از مصرف‌کننده نهایی) صورت میگیرد.

³³ Due diligence

یافته اند. تلاش شده در بخش عمومی ظرفیت سازی نهادی ایجاد شود تا مشارکت بخش خصوصی و عمومی مدیریت شود. اتفاق نظر گسترده ای وجود دارد که چارچوب مشارکت بخش خصوصی و عمومی دولت هند (از جمله موافقتنامه های نهادی، دستورالعملهای فرایندی برای انجام مذاقه لازم و اسناد مدل) مستحکم بوده و بایستی اطمینان ایجاد نماید که پروژه های مشارکت بخش خصوصی و عمومی مورد حمایت دولت هند از طراحی خوب برخوردار بوده و از طریق فرایند مناقصه شفاف و رقابتی باز انتخاب شده اند.) (مستطیل A.1.3)

نقطه شروع این رهنمودها به رسمیت شناختن این واقعیت است که، برخلاف پروژه های بخش خصوصی که در آن قیمتها عموماً بر اساس رقابت تعیین میشوند و منابع دولت درگیر نمیشوند، در پروژه های زیربنایی به شیوه مشارکت بخش خصوصی و عمومی عموماً لازم است انتقال دارایی های عمومی، تعیین مقام دولتی برای پوشش هزینه مصرف کنندگان، کنترل بخش خصوصی در مورد خدمات انحصاری و تسهیم ریسک و تعهدات آتی³⁴ توسط دولت صورت گیرد. حمایت از منافع استفاده کنندگان و ضرورت تامین و تضمین ارزش پول بخش عمومی، به صورت موجود، نیازمند رفتار جدیتر در مورد این پروژه ها، در مقایسه با آنچه فقط توسط بخش خصوصی صورت گرفته است، میباشد.

شفافیت، قابل پیش بینی بودن و کاهش ریسک، عناصر کلیدی برای موفقیت پروژه های مشارکت بخش خصوصی و عمومی میباشد. پروژه های مشارکت بخش خصوصی و عمومی نیازمند چارچوبی هستند که برای سرمایه گذاران بخش خصوصی این اطمینان را فراهم کند که در عین وجود حد معقولی از ریسک، منافع خود را از بازار کسب مینماید و به مصرف کنندگان هم اطمینان دهد که، با قیمت معقول، خدمات مناسب دریافت میکنند. بدلیل ماهیت ریسکها و نیز وجود مشارکت کنندگان متعدد، از جمله حامیان مالی پروژهها، وام دهندگان، دواير دولتی و مقامات نظارتی، معمولاً شرایط موافقتنامه ها و ترتیبات مناقصه بفرنج و پیچیده میباشد و شامل موافقتنامه های تفصیلی و قراردادی هستند که به روشنی ریسکها، پاداشها و تعهدات مشارکت کنندگان مختلف را بیان میکنند. پروژه های که به شکل ضعیفی آماده شده اند یا مورد مذاکره قرار گرفته اند ممکن است به هزینه های معامله³⁵، تعهدات احتمالی و تاخیر در اجرای پروژه بيفزایند و غالب مواقع نیازمند مذاکره مجدد هستند. چارچوبی که برای مشارکت بخش خصوصی و عمومی خوب شکل گرفته باشد میتواند به کاهش این ریسکها منجر شود.

³⁴ Contingent liability

³⁵ Transactions costs

مستطیل A.1.3 - چارچوب تعیین شده توسط دولت هند برای پروژه‌های زیربنایی مبتنی بر مشارکت بخش عمومی و خصوصی

برنامه مشارکت بخش عمومی و خصوصی هند در حال شکل گیری و توسعه است تا نمایانگر درسهای آموخته شده از تجربیات بین المللی باشد و بانک جهانی هم با دولت هند و دولتهای ایالتی همکاری نموده تا تسهیم تجربیات در این حوزه مهم را افزایش دهد. تجربه بین المللی، تا حد زیادی، نشان میدهد که مشارکت بخش عمومی و خصوصی راه موثری برای تامین مالی و اجرای پروژه های زیربنایی در مواردی است که (۱) پروژه در بخش و فضای کاملاً تجاری بهره برداری میشود، مثل: بنادر، فرودگاهها و ارتباطات، (۲) ریسک ها را میتوان به نحو صحیحی تعیین نموده، به بخش خصوصی محول نمود، (۳) دولت بجای مصرف کننده نهایی مبادرت به خریداری خدمات ارائه شده توسط مشارکت بخش عمومی و خصوصی مینماید و خروجیهای مشارکت بخش عمومی و خصوصی را میتوان از همان ابتدای قرارداد به روشنی تعریف نمود و سنجید، و (۴) ظرفیت و فرایندهای مناسب در بخش عمومی وجود دارد تا مشارکت بخش عمومی و خصوصی را تعریف نموده و تامین و تدارک^{۳۶} و کنترل امور آن را به نحوی انجام دهد که اجرای آن به شیوه مورد نظر را تامین نماید.

در سال ۲۰۰۶ وزارت دارایی و دولت هند، ضمن مشاوره با کمیسیون برنامه ریزی، مجموعه‌ای از رهنمودها را درخصوص قاعده مهندسازی، ارزیابی و تصویب پروژه‌های مشارکت بخش عمومی و خصوصی منتشر نمودند که چارچوب روشن و واضحی برای اجرای پروژه‌های زیربنایی مشارکت بخش عمومی و خصوصی ایجاد نموده است. این رهنمودها به تصویب "کمیته زیربناها"^{۳۷} که ریاست آن برعهده نخست وزیر بود رسید و کابینه فدرال^{۳۸} از آن پشتیبانی نمود و در سامانه اطلاع رسانی "کمیته زیربناها" قرار گرفت. سپس مجموعه‌ای از اسناد مناقصه و قراردادهای اعطای امتیاز الگو منتشر شدند و طبق دستور وزارت اقتصاد برای کلیه پروژه‌های زیربنایی مشارکت بخش عمومی و خصوصی که هزینه سرمایه آنها بیش از یک میلیارد روپیه است، یا آنکه دارایی‌های اصلی آن جمعاً بیش از یک میلیارد روپیه می‌باشد و از حمایت مالی وزارتخانه‌های دولت مرکزی، مراکز پردازش اصلی و یا مقامات قانونی سایر موسسات تحت

³⁶ procure

³⁷ - Committee on Infrastructure

³⁸ Union Cabinet

کنترل آنان برخوردارند لازم‌الاجرا خواهند بود. (ارزیابی یا تصویب پروژه‌های مشارکت بخش عمومی و خصوصی که ارزش یا هزینه سرمایه آنها کمتر از مبلغ فوق باشد باید مطابق دستورالعملهای تفصیلی صادره توسط "اداره هزینه^{۳۹} وزارت دارایی صورت گیرد).

آنچه باعث ایجاد این دستورالعملها و رهنمودها شد، به رسمیت شناختن این موضوع بود که حمایت از

³⁹ Department of Expenditure

منافع و علایق استفاده‌کنندگان و نیز تضمین ارزش پول عمومی، نیازمند رفتار قاطع و دقیقتر در مورد پروژه‌های زیربنایی براساس مشارکت بخش عمومی و خصوصی است و بایستی با پروژه‌هایی که صرفاً توسط بخش خصوصی اجرا می‌شوند مقایسه شوند. شفافیت، قابل پیش بینی بودن و کاهش ریسک، کلید اصلی پروژه‌های موفق مشارکت بخش عمومی و خصوصی است. مشارکت بخش عمومی و خصوصی نیازمند چارچوبی است که بتواند به بخش خصوصی اطمینان دهد منافع خود را براساس عوامل موثر بازار و با میزان معقول ریسک کسب می‌کند و از سویی مصرف‌کنندگان اطمینان یابد که خدمات را با کیفیت مناسب و با هزینه معقول دریافت می‌کنند. بدلیل ماهیت ریسک و نیز بدلیل حضور مشارکت‌کنندگان متعدد از جمله حامیان مالی پروژه، وام‌دهندگان، ادارات دولتی و مقامات نظارتی، معمولاً شرایط موافقتنامه‌ها و ترتیبات مناقصه پیچیده و بغرنج می‌باشند و مستلزم موافقتنامه‌های حقوقی و قراردادی می‌باشند که به روشنی ریسکها، پاداشها و تعهدات مشارکت‌کنندگان مختلف را بیان میکنند. پروژه‌هایی که به خوبی تهیه نشده یا به دقت مذاکره نشده‌اند ممکن است به هزینه بالاتر اجرا، تعهدات آتی بیشتر و تاخیر در اجرای پروژه منجر شوند که غالباً بدلیل ضرورت مذاکره مجدد بوجود می‌آیند. چارچوب و ساختاری که برای پروژه‌های مشارکت بخش عمومی و خصوصی به خوبی طراحی و شکل داده شده باشد میتواند این ریسکها را کاهش دهد.

چارچوب مشارکت بخش عمومی و خصوصی، مسئولیتها و نقش دست‌اندرکاران گوناگون را به روشنی تعیین میکند. یک کمیته ارزیابی مشارکت بخش عمومی و خصوصی ایجاد شده است تا به عنوان نهاد هماهنگ‌کننده اقدام نماید. این کمیته متشکل از نمایندگان ارشد وزارتخانه‌ها یا ادارات اصلی دولت هند می‌باشد و در صورت نیاز انعطاف لازم برای بکارگیری کارشناسان اضافی را از خود نشان می‌دهد. این کمیته از خدمات اداره امور اقتصادی⁴⁰ بهره میبرد که واحد ویژه‌ای تحت عنوان "دبیرخانه کمیته ارزیابی مشارکت بخش عمومی و خصوصی"⁴¹ ایجاد نموده تا به اینگونه پیشنهادات جامه عمل بپوشاند. وزارت دارایی مسئول بررسی "موافقتنامه‌های اعطاء امتیازات"⁴² از جنبه مالی می‌باشد و در مورد نوع تضامین و نیز ارزیابی چگونگی تخصیص ریسک از لحاظ سرمایه‌گذاری و بانکی تصمیم‌گیری می‌نماید. وزارت دارایی همچنین مراقبت می‌کند که

⁴⁰ Department of Economic Affairs
⁴¹ Public Private Partnership Appraisal Committee

⁴² Concession Agreement
بخش عمومی و خصوصی ایجاد نموده است و مسئولیت آن تهیه گزارشات کوتاه برای کمیته ارزیابی مشارکت

امتیاز، در صورت امکان، ارائه می‌دهد. اداره امور حقوقی وزارت قانون و دادگستری^{۴۳}، هم در کمیته ارزیابی بخش عمومی و خصوصی نماینده دارد زیرا موافقتنامه‌های اعطاء امتیاز نیازمند دقت نظر حقوقی محتاطانه می‌باشند.

همانگونه که در مستطیل A1.3 گفته شد کمیته ارزیابی مشارکت بخش عمومی و خصوصی و واحد ارزیابی مشارکت بخش عمومی و خصوصی به عنوان ستونهای چارچوب نهادی دولت هند برای اعمال دقت نظر لازم در پروژه‌های مشارکت بخش عمومی و خصوصی انجام وظیفه می‌کنند. فرایند تصویب را می‌توان به شرح زیر تلخیص نمود.

- وزارتخانه‌ای که حمایت مالی را برعهده دارد پروژه‌هایی را که قرار است از طریق مشارکت بخش عمومی و خصوصی انجام شود تعیین نموده و مبادرت به تهیه مطالعات توجیهی، موافقتنامه‌های قرارداد و غیره می‌نماید و در صورت لزوم از کمکهای کارشناسان حقوقی، مالی و فنی هم استفاده می‌کند.
- وزارتخانه اجرایی، اگر لازم بداند، جزئیات پروژه و شرایط موافقتنامه اعطاء امتیاز را در کمیته مشورتی بین وزارتخانه‌ای به بحث و بررسی می‌گذارد. اگر توصیه و نظری باشد ضمیمه پیشنهاد اجرای پروژه می‌شود تا در کمیته ارزیابی مشارکت بخش عمومی و خصوصی مورد رسیدگی قرار گیرد. ممکن است پروژه‌هایی باشند که بیش از یک وزارتخانه یا دستگاه را درگیر می‌کنند و لذا هنگام بررسی اینگونه پروژه‌ها، کمیته ارزیابی مشارکت بخش عمومی و خصوصی می‌تواند خواهان مشارکت این وزارتخانه‌ها و دستگاه‌ها بشود.
- گام بعدی آن است که موافقت اصولی^{۴۴} کمیته ارزیابی مشارکت بخش عمومی و خصوصی دریافت شود. زمان دریافت این موافقت سه هفته از هنگام تسلیم پیشنهاد توسط وزارت اجرایی مربوطه است. در این مدت، وزارتخانه اجرایی مکلف است پیشنهاد خود را به دبیرخانه کمیته ارزیابی مشارکت بخش عمومی و خصوصی در فرمت مشخص ارائه دهد و گزارش یا پیش‌گزارش طرح توجیهی و نیز گزارشی شامل ویژگیهای اصلی موافقتنامه پروژه پیشنهادی را به آن پیوست نماید. آنگاه دبیرخانه کمیته ارزیابی مشارکت

⁴³ Ministry of Law and Justice

⁴⁴ In-principle Clearance

بخش عمومی و خصوصی، رونوشت نظرات کمیته ارزیابی مشارکت بخش عمومی و خصوصی و اسناد مرتبط را توزیع می نماید. به منظور تصویب موافقت اصولی، جلسه کمیته ارزیابی مشارکت بخش عمومی و خصوصی ظرف سه هفته تشکیل می شود. چنانچه پروژه مشارکت بخش عمومی و خصوصی براساس موافقتنامه الگوی اعطای امتیاز تهیه شده باشد، نیازی به تصویب موافقت اصولی بوسیله کمیته ارزیابی مشارکت بخش عمومی و خصوصی نخواهد بود. در این مواقع، مصوبه کمیته ارزیابی مشارکت بخش عمومی و خصوصی را می توان قبل از دعوت مناقصه مالی اخذ نمود که شرح آن ذیلاً آمده است.

■ پس از صدور موافقت اصولی توسط کمیته ارزیابی مشارکت بخش عمومی و خصوصی، وزارتخانه اجرایی از علاقمندان دعوت می کند اعلام آمادگی شرکت در مناقصه⁴⁵ خود را در فرمهای "درخواست اعلام قیمت" اعلام نمایند و آنگاه براساس الگوی "درخواست اعلام قیمت" که قبلاً تهیه شده و در سامانه اطلاع رسانی "کمیته زیربناها" موجود است، فهرست کوتاهی از مناقصه گرانی که صلاحیت اولیه را کسب نموده اند تهیه می شود. اسناد و مدارکی که باید تهیه شوند شامل انواع موافقتنامه هایی هستند که باید با صاحب امتیاز⁴⁶ منعقد شوند و حاوی جزئیات تفصیلی شرایط امتیاز و حقوق و تعهدات کلیه طرفین می باشند. اسناد و مدارک پروژه ها براساس نوع پروژه و بخش مربوطه متنوعند. عموماً مشارکت بخش عمومی و خصوصی به موافقتنامه اعطای امتیازی مربوط می شود که شرایط امتیاز اعطا شده به بخش خصوصی در آن تصریح شده و حقوق و تعهدات کلیه طرفین را شامل می شود. همچنین ممکن است براساس الزامات خاص، موافقتنامه های جانبی مرتبط هم وجود داشته باشند. درخواست اعلام پیشنهاد⁴⁷، یعنی دعوت به ارائه پیشنهاد مناقصه مالی، قاعدتاً شامل رونوشتی از کلیه موافقتنامه هایی می شود که باید با برنده مناقصه منعقد شوند. الگوی "درخواست اعلام پیشنهاد، هم قبلاً تهیه شده و در سامانه اطلاع رسانی "کمیته زیربناها" قرار گرفته است.

■ پس از تنظیم و فرمول بندی پیش نویس درخواست اعلام پیشنهاد، وزارت خانه اجرایی پیش از دعوت به پیشنهاد مناقصه مالی، از کمیته ارزیابی مشارکت بخش عمومی و خصوصی درخواست مصوبه می کند. آنگاه پیشنهاد دریافت مصوبه از کمیته ارزیابی مشارکت بخش عمومی و خصوصی در فرمت مشخص به

⁴⁵ Expression of Interest

⁴⁶ Concessionaire

⁴⁷ Request for Proposal

دبیرخانه کمیته ارزیابی مشارکت بخش عمومی و خصوصی ارسال می‌شود و رونوشتی از پیش نویس کلیه موافقتنامه‌های پروژه و گزارشات پروژه به آن ضمیمه می‌شود. دبیرخانه کمیته ارزیابی مشارکت بخش عمومی و خصوصی آن پیشنهاد را در اختیار کلیه اعضاء کمیته ارزیابی مشارکت بخش عمومی و خصوصی قرار می‌دهد تا اعلام نظر نمایند.

- " کمیسیون برنامه ریزی"^{۴۸} پیشنهاد پروژه را ارزیابی نموده و نتیجه ارزیابی خود را به دبیرخانه کمیته ارزیابی مشارکت بخش عمومی و خصوصی ارسال می‌کند و از وزارت قانون و هر دستگاه یا وزارتخانه مرتبط دیگر درخواست می‌شود نظرات خود را بصورت مکتوب ظرف چهار هفته از هنگام تسلیم اسناد و مدارک توسط وزارت خانه اجرایی، به دبیرخانه کمیته ارزیابی مشارکت بخش عمومی و خصوصی ارسال نمایند.
- دبیرخانه کمیته ارزیابی مشارکت بخش عمومی و خصوصی کلیه اسناد و مدارک را به وزارتخانه اجرایی ارسال می‌کند تا پاسخ مکتوب ارائه نماید. موافقتنامه اعطا امتیاز و کلیه موافقتنامه‌ها یا مدارک پشتیبان آن، به ضمیمه گزارش کوتاه دبیرخانه کمیته ارزیابی مشارکت بخش عمومی و خصوصی هم به منظور بررسی ارسال می‌گردند.
- آنگاه کمیته ارزیابی مشارکت بخش عمومی و خصوصی گزارش ارزیابی و نظرات وزارتخانه‌های مختلف و همچنین پاسخ وزارتخانه اجرایی را بررسی می‌کند و یا توصیه می‌کند پیشنهاد به تصویب مقامات صلاحیتدار برسد (با اعمال اصلاحات لازم یا بدون آن) و یا از وزارتخانه اجرایی می‌خواهد تغییرات لازم را اعمال کند تا مجدداً کمیته ارزیابی مشارکت بخش عمومی و خصوصی آن را بررسی کند. مدت زمان انجام این کار سه هفته از تاریخ تسلیم اسناد و مدارک نهایی توسط وزارتخانه اجرایی می‌باشد، به محض آنکه کمیته ارزیابی مشارکت بخش عمومی و خصوصی آن را مصوب کرد، پروژه در اختیار مقام صلاحیتدار قرار می‌گیرد، تا تصویب نهایی شود. مقام صلاحیتدار هر پروژه همان است که " هیات سرمایه‌گذاری عمومی"^{۴۹} برای تصویب پروژه تعیین نموده است.
- پس از آنکه مصوبه نهایی مقام صلاحیتدار اخذ شد درخواست " پیشنهاد مناقصه مالی"^{۵۰} انجام می‌گیرد.

⁴⁸ Planning Commission

⁴⁹ Public Investment Board

⁵⁰ Financial Bid

دولت هند حمایت بودجه‌ای از سرمایه‌گذاری در زیربنایها را افزایش داده است تا سرمایه‌گذاری بخش خصوصی از طریق مشارکت بخش عمومی و خصوصی را تسهیل نماید. در این خصوص دو طرح ابداعی عملیاتی شده‌اند که عبارتند از (۱) "صندوق پرکردن شکاف صرفه اقتصادی"^{۵۱} که در سال ۲۰۰۵ به منظور جذب سرمایه بخش خصوصی در پروژه‌هایی که از نظر اقتصادی توجیه پذیرند اما براساس مبالغی که صرفاً توسط استفاده کنندگان پرداخت می‌شوند صرفه تجاری ندارند، تاسیس شد (مستطیل A 1.4) (ایالات متعددی مبادرت به تاسیس صندوق صرفه اقتصادی نموده‌اند)، و (۲) "شرکت تامین مالی زیربنای هند"^{۵۲} که در سال ۲۰۰۶ ایجاد شد تا وجوهات دراز مدت برای ارائه وام به پروژه‌های مشارکت بخش عمومی و خصوصی را فراهم آورد.

⁵¹ viability Gap Fund

⁵² India Infrastructure Finance Company Limit

(نمودار 1.4 A). صندوق پر کردن شکاف صرفه اقتصادی

پس از تشخیص آنکه پروژه‌های زیربنایی بدلیل طولانی بودن "دوره انتظار"⁵³ و محدودیت بازگشت منافع، همواره از نظر مالی مقرون به صرفه نیستند و نیز با توجه به امکان بهبود صرفه مالی این پروژه‌ها از طریق حمایت دولت، دولت هند برنامه‌ای (تحت عنوان صندوق پر کردن شکاف صرفه اقتصادی) را تهیه نمود تا برای پر کردن شکاف صرفه اقتصادی، از پروژه‌های زیربنایی که به شیوه مشارکت بخش عمومی و خصوصی انجام می‌شوند، حمایت مالی لازم را به عمل آورد. امور اجرایی صندوق پر کردن شکاف صرفه اقتصادی برعهده وزارت دارایی است و هر سال بودجه لازم در برنامه‌های سالانه پیش بینی و تدارک می‌شوند.

واجد شرایط بودن

برای آنکه پروژه مشارکت بخش عمومی و خصوصی استحقاق و شرایط لازم برای برخورداری از امکانات مالی این برنامه را داشته باشد بایستی:

- 1) پروژه اجرا شود، یعنی طراحی، تامین مالی، ساخت، نگهداری و بهره‌برداری در طول مدت پروژه توسط یک شرکت بخش خصوصی که توسط دولت یا مقام قانونی، از طریق مناقصه باز رقابتی انتخاب شده است انجام گیرد. مشروط به آنکه در مورد پروژه‌های راه آهن که قابل بهره‌برداری توسط یک شرکت بخش خصوصی نیستند، "کمیته دارای اختیارات خاص"⁵⁴، معیارهای صلاحیت و استحقاق را تسهیل نماید.
- 2) پروژه مشارکت بخش عمومی و خصوصی بایستی از یکی از بخشهای زیر باشد: الف) جاده، پل، راه آهن، بندر، فرودگاه و آبراهه‌های داخلی، ب) الکتریسیته پ) حمل و نقل شهری، تامین آب، فاضلاب، مدیریت زباله‌های جامد و سایر زیربنای فیزیکی در مناطق شهری، ج) پروژه‌های زیربنایی در مناطق ویژه اقتصادی و د) مراکز معاهدات بین‌المللی و سایر پروژه‌های زیربنایی

⁵³ Gestation Period

⁵⁴ Empowered Committee

گردشگری، و البته کمیته دارای اختیارات خاص (کمیته‌ای که تحت ریاست دبیر امور اقتصادی و با حضور دبیر کمیسیون برنامه‌ریزی، دبیر امور هزینه‌ها و دبیر وزاتخانه‌های مرتبط با موضوع

می‌باشد)، می‌تواند پس از اخذ تأیید وزیر دارایی، بخشها یا زیربخشهایی را از فهرست فوق کم یا به آن اضافه کند

۳) پروژه بایستی در قبال مبالغی که، طبق تعرفه‌های از قبل تعیین شده یا از مصرف‌کنندگان، دریافت می‌کند خدمات ارائه دهد.

۴) موسسه دولتی یا حقوقی ذریبط بایستی با ذکر دلایل تصدیق کند که: الف) برای حذف یا کاهش شکاف صرفه اقتصادی مشارکت بخش عمومی و خصوصی، نمیتوان تعرفه‌ها یا مبالغ دریافتی از مصرف‌کنندگان را افزایش داد، ب) مدت زمان پروژه را نمیتوان برای کاهش شکاف صرفه اقتصادی افزایش داد و ج) هزینه‌های سرمایه‌ای، معقول بوده و مبتنی بر استانداردها و مشخصاتی هستند که عموماً در مورد اینگونه پروژه‌ها اعمال می‌شوند. و نیز برای کاهش شکاف صرفه اقتصادی نمی‌توان هزینه‌های سرمایه‌ای را کاهش داد.

پشتیبانی و حمایت دولت

۱) مجموع مبلغ تامین بودجه، برای پرکردن شکاف صرفه اقتصادی برنامه، بایستی از ۲۰ درصد کل هزینه پروژه بیشتر شود. با اینحال دولت یا مقام قانونی که مالک پروژه است، در صورت لازم میتواند کمکهای بلاعوض مالی اضافی از محل بودجه خود اعطا نماید اما این کمکهای اضافی نباید بیش از ۲۰٪ مجموع هزینه‌ای پروژه باشد (به ۲۰٪ قبلی افزوده میشود).

۲) تامین بودجه برای پرکردن شکاف صرفه اقتصادی تحت این برنامه، قاعدتاً به شکل کمک بلاعوض سرمایه‌ای در مرحله ساخت پروژه می‌باشد. هر نوع پیشنهاد برای سایر انواع کمک نیازمند بررسی کمیته دارای اختیارات خاص می‌باشد و پس از تأیید وزیر دارایی برای هر مورد خاص، مجاز خواهد بود.

۳) تامین بودجه برای پرکردن شکاف صرفه اقتصادی تا معادل یک میلیارد روپیه برای هر پروژه می‌تواند با مجوز "نهاد دارای اختیارات خاص"^{۵۵} (یک نهاد، شرکت یا گروه بین وزارتخانه‌ای که برای این برنامه و توسط دولت منصوب شده است) و با توجه به سقف بودجه‌ای تعیین شده توسط وزارت

اقتصاد، صورت گیرد. پیشنهادات تا ۲ میلیارد روپیه را می‌توان با مجوز کمیته دارای اختیارات خاص

⁵⁵ Empowered Institution

تامین نمود و مبالغ بیش از ۲ میلیارد روپیه نیازمند مجوز کمیته دارای اختیارات خاص و تأیید وزیر

۴) بجز در مواردیکه وزارت اقتصاد شیوه دیگری مقرر نموده است، نهاد دارای اختیارات خاص می تواند پیشنهادات پروژه‌هایی را که هزینه سرمایه تجمعی آنان معادل ۱۰ برابر بودجه تدارک شده در برنامه بودجه سالانه مربوط می‌باشد، تایید نماید.

۵) در دو سال نخست اجرای این برنامه، پروژه‌هایی که معیارهای صلاحیت و استحقاق را داشته باشند، براساس نوبت مراجعه، تامین مالی خواهند شد. در سالهای پس از آن، چنانچه نیازها افزایش یابد، تامین بودجه را می‌توان براساس یک فرمول مناسب که توسط کمیته دارای اختیارات خاص تعیین می‌شود، انجام داد به نحوی که بین نیاز بخشها و به شکلی که حداکثر پوشش ممکن را فراهم آورده و از پیش دستی اخذ منابع توسط چند پروژه بزرگ ممانعت به عمل آورد، توازن برقرار نماید.

این برنامه شامل فرایند تفصیلی تایید پروژه‌ها، از جمله تامین و تدارک^{۵۶}، ارزیابی و کنترل می‌باشد. کمکهای بلاعوض تحت این برنامه، صرفاً هنگامی اعطا می‌شود که شرکت بخش خصوصی سهم آورده اولیه خود را که برای پروژه مورد نیاز است پذیره نویسی و تعهد نموده و تماماً هزینه کرده باشد و باقیمانده مبالغ قابل پرداخت را که متناسب با میزان بدهی‌ها بایستی بعداً پرداخت شود تخصیص داده باشد.

ظرفیت سازی برای مشارکت بخش عمومی و خصوصی

دولت هند و دولتهای ایالتی تلاش برای ظرفیت سازی، طراحی، تامین و تدارک، مدیریت و نظارت بر مشارکت بخش عمومی و خصوصی را افزایش داده‌اند، بانک جهانی هم از این تلاشها حمایت می‌کند. در حال حاضر حمایت بانک جهانی از مشارکت بخش عمومی و خصوصی در هند عمدتاً از طریق کمکهای فنی و بواسطه دولت مرکزی و چند دولت ایالتی می‌باشد. در سطح دولت مرکزی و با مساعدت " اداره توسعه بین الملل بریتانیا"^{۵۷} و " امکانات مشاوره‌ای زیربنایی عمومی خصوصی "^{۵۸} بانک جهانی به اداره امور

⁵⁶ procurement

⁵⁷ UK department for International Development

اقتصادی (در امور زیربنایی) و کمیسیون توسعه برای بهبود چارچوب‌ها و ظرفیت‌ها برای توانمندسازی مشارکت بخش عمومی و خصوصی، در مواردی چون مدل قراردادهای اعطای امتیاز و رویکردهای تامین و تدارک، توسعه منابع اطلاعاتی شامل پایگاه داده آن لاین مشارکت بخش عمومی و خصوصی که بزودی راه اندازی خواهد شد، برنامه‌های آموزشی تحلیل ریسک پروژه‌های مشارکت بخش عمومی و خصوصی و همچنین تسهیل ارائه مشاوره به دست اندرکاران پروژه در خصوص مفاهیم ابداعی همچون رتبه بندی پروژه مشارکت بخش عمومی و خصوصی قبل از ورود به مرحله مناقصه، کمک نموده است. علاوه بر آن بانک جهانی متقبل شده بررسی اولیه موارد مرتبط با مدیریت مالی^{۵۹} را که شامل اندازه گیری و ردگیری تعهدات احتمالی آتی است انجام دهد و برای پیشبرد این موضوع یک برنامه کاری به اداره امور اقتصادی توصیه نموده است.

علاوه بر آن، به درخواست اداره امور اقتصادی (امور زیربنایی)، بانک جهانی در گزارش مطالعاتی که تحت عنوان "مروری بر نهادها و فرایندهای مشارکت بخش عمومی و خصوصی" تهیه نموده است، موسسات مشارکتهای بریتانیا^{۶۰} و امکانات مشاوره‌ای زیربنایی عمومی خصوصی را با یکدیگر مرتبط نموده و تعدادی نقاط ضعف، هم در سطح مرکزی و هم در سطح ایالتی، شناسایی شده اند که عمدتاً مربوط می شود به: شکل دهی و اشاعه بهترین راهکارها به منظور بهبود کیفیت "بررسی دقیق"^{۶۱} که بوسیله ادارات دولتی و قبل از ورود به مشارکت بخش عمومی و خصوصی انجام میشود، و نیز مدیریت مشارکت بخش عمومی و خصوصی در طی دوره‌ای که موافقتنامه امتیاز معتبر است، افزایش ظرفیت مدیریت و اداره مشارکت بخش عمومی و خصوصی، مرور و بررسی عملکرد مشارکت بخش عمومی و خصوصی (متناسب با انتظاری که تا آن زمان از آن می‌رفته است) و بازخورد آن در خصوص انتخاب و طراحی پروژه، و توجه بیشتر به ریسکهای مالی مشارکت بخش عمومی و خصوصی. گزارش مطالعاتی مزبور همچنین توصیه می کند واحد مشارکت بخش عمومی و خصوصی در سطح ملی ایجاد شود تا به عنوان مرکز تخصصی در خدمت مرکز و ایالات قرار گیرد.

⁵⁸ Public Private Infrastructure Advisory Facility

⁵⁹ fiscal management

⁶⁰ Partnerships UK

⁶¹ Due diligence

در سطح ایالتی، کمکهای بانک جهانی به مشارکت بخش عمومی و خصوصی عمدتاً از طریق وام "بهبود و توسعه رویکردها"⁶² و اقدامات وامدهی سرمایه گذاری، ساختار دهی نشده اند. به عنوان مثال: در ایالت بیهار به عنوان بخشی از کمک فنی ارایه شده جهت تکمیل وام بهبود و توسعه رویکردها، بانک جهانی دولت ایالتی را کمک می کند تا چارچوبهای حقوقی و سیاستی حاکم بر مشارکت بخش عمومی و خصوصی را بهبود بخشد و برای مرجع توسعه زیربنایی بیهار (که نهادی ارتباطی برای تسهیل مشارکت بخش عمومی و خصوصی می باشد) و چند اداره مرتبط به آن، ظرفیت سازی نماید. در بخش جاده، به عنوان بخشی از پروژه های پیشنهادی در حال اجرا در ایالت های تامیل نادو، اورسیا و اندرا برادش، بانک جهانی مساعدت نموده است تا ۱۵ بزرگراه ایالتی به شیوه مشارکت بخش عمومی و خصوصی ساخته شود که غالب آنها از طریق تامین مالی هزینه های همکاری مشاوران حمل و نقل و تشویق سازمان های مصرف کننده برای ایجاد واحدهای متعهد و دلسوز برای مدیریت این پروژه های مشارکت بخش عمومی و خصوصی بوده است. هر چند بانک جهانی در خصوص چارچوب سیاستی بالادستی و ظرفیت سازی فعال بوده است، در عین حال گروه مشاوره ای "شرکت مالی بین المللی"⁶³ هم با برخی دولت های ایالتی در مورد فعالیتهای نوآورانه، از جمله فعالیت در بخش آبیاری مهاراشترا و همچنین بزرگراه مواصلاتی در آندراپرادش همکاری نموده است.

دولت هند مشتاقانه حمایت بانک جهانی را مغتنم می شمارد تا در پرتو برنامه مشارکت بخش عمومی و خصوصی خود که بسرعت در حال گسترش است ظرفیت سازی نموده و سایر چالشهایی را که بوجود می آیند حل و فصل نماید. براین اساس، اخیراً دولت هند از بانک جهانی درخواست نموده تا یک بسته غیر وامی کمکهای فنی برای مساعدت به اداره امور اقتصادی (امور زیربنایی) تهیه کند تا موجب تسهیل در پروژه های بهتر و مستحکمتر مشارکت بخش عمومی و خصوصی در سطوح مختلف دولت شود. در پاسخ، بانک جهانی در حال گردآوری یک بسته کمک فنی است تا اداره امور اقتصادی را در فعالیتهای زیر مساعدت نماید:

⁶² Development Policy Loan

⁶³ International Finance Company

۱) ایجاد و توسعه ابزار تصمیم‌گیری و روش‌شناسی آن، به منظور کمک به برخی دواير مرکزی منتخب و دولتهای ایالتی که در راستای بهبود تصمیم‌گیری در کلیه مراحل مهم چرخه پروژه مشارکت بخش عمومی و خصوصی، یعنی بررسی‌های دقیق و ارزیابی ریسک، صورت می‌گیرد تا اطلاعات و سایر گزینه‌های موجود مرتبط با مشارکت بخش عمومی و خصوصی، در مقابل روند معمول بخش عمومی، یعنی مدیریت قرارداد، نظارت، ارزیابی و گزارش‌دهی هزینه‌های مالی یا تعهدات احتمالی مربوط به مشارکت بخش عمومی و خصوصی را تهیه و ارائه نماید.

۲) تهیه و بهبود مواد آموزشی و آموزش افراد که در حکم اولین بلوک ساختمانی برنامه دولت هند برای آموزش افراد در سطوح مختلف دولت در مناطق جغرافیایی و حیطه‌های عملیاتی گوناگون برای ایجاد مهارتهای مورد نیاز برای مدیریت بهتر پروژه‌های مشارکت بخش عمومی و خصوصی می‌باشد.

۳) برای اینکه تلاشهای دولت هند در جهت افزایش آگاهی اشخاص ذیربط و دست‌اندرکار از مفهوم مشارکت بخش عمومی و خصوصی، با مرادوات و ارتباطات افزایش یافته و تغذیه شود، لازم است بررسی شود سایر کشورها چگونه این چالش مهم را حل و فصل می‌کنند. شایان ذکر است که برنامه مشارکت بخش عمومی و خصوصی هند را بازیگران متنوعی به پیش می‌برند که عبارتند از: اداره امور اقتصادی، کمیسیون برنامه ریزی، ادارات مرتبط در دولت مرکزی، و همچنین دولتهای ایالتی. علاوه بر آن در حال حاضر مشارکت بخش عمومی و خصوصی تحت تاثیر رفتارهای متعدد و چندگانگی علایق و منافع بوده و لذا ممکن است نتوان همه توصیه‌های مربوط به "رفتارهای موفق"⁶⁴ را که در کمکهای فنی بانک جهانی ذکر می‌شود به مرحله انجام رسانید.

این ریسک را ممکن است بتوان تا حدی کاهش داد زیرا ادارات دارایی بسیاری از ایالتها به دنبال توصیه‌های صحیح و قوی در مورد رفتارهای موفق هستند اما در واقعیت، کمکهای فنی بانک جهانی ممکن است نتواند کلیه اقدامات پرخطر یا نامطلوب را متوقف سازد.

محدودیت‌های نوظهور برای سرمایه‌گذاری بیشتر بخش خصوصی در زیربناها و نقش تامین مالی درازمدت

⁶⁴ Good practices

افزایش سرمایه گذاری بخش خصوصی در زیربناها، بویژه در آغاز بحران مالی جهانی، که منجر به کاهش سریع اعتبار و نرخ بالاتر بهره شد، نشانگر یک چالش بسیار بزرگ است. تعدادی از پروژه‌های زیربنایی از پیش هم با مشکلاتی در ارتباط با افزایش هزینه‌ها و یا کمبود منابع مالی مواجه شده بودند. اخیراً پس از فراهم نمودن پول از محل انتشار اوراق سهام جدید⁶⁵، بسیاری از شرکتهای زیربنایی هند به "عرضه سهام سرمایه به افراد خاص"⁶⁶ و فعالان مهم مالی در سطح جهان روی آورده‌اند.

امکان دارد این دو منبع تامین مالی تحلیل رفته، خشک شوند و در حال حاضر هم بانکهای تجاری هند بنبه تامین مالی دراز مدت ندارند که بتواند جانشین این دو منبع شوند.

همانگونه که قبلاً در این گزارش گفته شد، حتی قبل از بحران هم عدم کفایت منابع مالی دراز مدت به پول ملی با نرخ بهره ثابت، کم کم شروع به ایجاد محدودیتها و مشکلات جدی برای تامین مالی زیربناها توسط بخش خصوصی نموده بود.

پروژه‌های زیربنایی بر اساس مشارکت بخش خصوصی و عمومی در هند عمدتاً از طریق وام و با نسبت بدهی به سرمایه سهامی ۷۰ به ۳۰ تامین مالی میشوند. در فقدان یک بازار اوراق قرضه شرکتی داخلی خوب و توسعه یافته، وامهای بانکهای تجاری منبع اصلی تامین مالی پروژه‌های زیربنایی براساس مشارکت بخش خصوصی و عمومی بوده‌اند (برآورده می‌شود بانکهای تجاری بیش از ۷۰ درصد کل وام پروژه‌های زیربنایی براساس مشارکت بخش خصوصی و عمومی در هند را فراهم آورند). با افزایش تقاضای سرمایه گذاری، به تدریج بانکهای تجاری به سقف قابلیت اعطای وام خود رسیدند و توانایی محدود آنان برای ارائه وامهای دراز مدت با شرایط مناسب کم کم آشکار می‌شود.

در حالیکه دوره سررسید وامهای بانکهای تجاری در سالهای اخیر افزایش یافته است (هم اکنون برای پروژه‌های جادهای متوسط ۱۵ سال است). نرخ بهره وام این بانکها برای پروژه‌های زیربنایی براساس مشارکت بخش خصوصی و عمومی هر سه سال، یا کمتر، مجدداً تعیین می‌شود. از آنجا که در پروژه‌های زیربنایی، جریان ورودی درآمدها با

⁶⁵ Initial Public Offering

⁶⁶ Qualified Institutional Placement

نرخ بهره مرتبط نیست، در صورت افزایش شدید نرخ بهره، اینگونه پروژه‌ها در معرض ریسک بالا قرار می‌گیرند. هم اکنون با توجه به آنکه برخی پروژه‌ها از افزایش هزینه‌ها گزارش داده‌اند این ریسکها نمود علنی یافته‌اند.

در سطح بین‌المللی، بانکها گزینه‌های متنوعی برای مدیریت و تطبیق و هماهنگی دیون دراز مدت خود با محصولات متعدد را دارند که عبارتند از بسته بندی⁶⁷ و فروش دیون به انواع گوناگون خریداران با ریسک‌پذیریهای متفاوت و افقهای زمانی گوناگون. به عنوان مثال، در طول مدت پرخطر ساخت پروژه‌های زیربنایی، بانکها با مشارکت در این گونه پروژه‌ها از طریق وامهای واسطه‌ای⁶⁸ و مشابه آن، از مدیریت تعهدات و دارایی⁶⁹ اجتناب می‌کنند. پس از آنکه بهره‌برداری آغاز شد و ریسک کاهش یافت، تلاش می‌شود تامین مالی از وام دهندگانی با دوره طولانیتر و قیمت ارزانتر (مثل موسسات بیمه) و یا از بازار اوراق قرضه انجام پذیرد. گزینه دیگری که در اختیار بانکها می‌باشد فروش وام به شیوه‌های گوناگون است که گاه به صورت بسته بندی دیون چندین پروژه با هم و فروش آن به خریدارانی با ریسک‌پذیری متفاوت، مثل سایر بانکها، صندوقهای بازنشستگی، شرکتهای بیمه و سایر سرمایه‌گذاران نهادی صورت می‌گیرد. زمانبندی اینگونه فروشها، متناسب با ساختار ریسک پروژه و ریسک‌پذیری خریداران، از نقد تا دوره چندین ساله می‌باشد. با این وجود، اینگونه گزینه‌ها بطور کامل در دسترس بانکهای تجاری هند نیستند و برای جذب منابع مالی جدید از طریق: بازار اوراق قرضه، تضمین و وثیقه سپاری، اخذ وامهای سندیکایی از بازارهای بین‌المللی و ارائه وام بانکی به پروژه‌های زیربنایی، لازم است تغییرات بزرگی رخ دهد.

در کشورهای توسعه یافته، بازار اوراق قرضه نقش مهمی در تامین مالی پروژه‌های زیربنایی از طریق وام‌گیری ایفا می‌کنند، اما بازار اوراق قرضه هند توسعه نیافته است. این موضوع تا حدی به کم عمق بودن بازار قرضه دولتی و تبعات عدم وجود منحنی سود⁷⁰ برای اوراق قرضه دولتی مربوط میشود که می‌تواند معیاری برای اوراق قرضه شرکتی باشد. فراتر از آن، بازار اوراق قرضه شرکتی را دستورالعملهای دست و پاگیر انتشار اولیه⁷¹، اطلاعات اعتباری ناکافی، ساز و کار تسویه و تهاتر ناکارآمد، قوانین ضعیف و طولانی شدن زمان نافذ شدن قوانین مربوط به رسیدگی به عدم پرداخت، واکنش نامناسب و ناکافی در مقابل ضعف مقررات، از جمله هماهنگی ضعیف مابین

⁶⁷ packaging

⁶⁸ Bridge loan

⁶⁹ Asset and liability management

⁷⁰ Yield curve

⁷¹ Primary issuance

دستگاههای مختلف دست اندرکار در مقررات بازار بدهی شرکتی، و نبود سرمایه گذاران دراز مدت نهادی (مثل صندوقهای بازنشستگی، صندوقهای وجوه احتیاطی و شرکتهای بیمه) محدود نموده است. درخصوص مورد آخر، سیاستهای سرمایه گذاری در هند که موجب محدودیتهایی برای سرمایه گذاران نهادی دراز مدت میشود، مانع از آن شده که آنان در اوراق بدهی که رتبه کمتر از AA دارند سرمایه گذاری کنند. این موضوع خود بخود سرمایه گذاران نهادی هند را از سرمایه گذاری در اوراق قرضه منتشره بوسیله بیشتر شرکتهای زیربنایی خصوصی خارج میسازد. در عرصه بین المللی و بویژه در بازارهای رشد یافته و بالغ، صندوقهای بازنشستگی و شرکتهای بیمه انعطاف بیشتری در مدیریت پرفولیوی خود نشان میدهند و سقف مشخصی برای تضامین بدهی هایی که صندوقها می توانند در آنها سرمایه گذاری کنند قائل نمیشوند این سرمایه گذارها شامل داراییهای خارجی هم میشود.

شرکتهای هندی که مایلند وامهای درازمدت به پول محلی اخذ کنند تا سرمایه گذاریهای پر هزینه را تامین مالی کنند با کمبود منابع نهادی مواجه میشوند. فقدان بازار اوراق قرضه عمیق و نقد شونده در انتهای طیف سررسید، باعث می شود شرکتهای یا بدنال وامهای بانکهای تجاری با دوره سررسید کوتاه تر بروند که معمولاً گرانتر هستند یا بدنال وام خارجی باشند که خطر تسعیر نرخ ارز را بدنال دارد. افزایش اخذ وام تجاری خارجی و انتشار اوراق قرضه شرکتهای هندی در خارج، نشانگر اتکاء روز افزون به وامهای خارجی می باشد.

در سال مالی ۲۰۰۶-۲۰۰۷ مجموع مبالغ ورودی در قالب وامهای تجاری خارجی و وامهای کوتاه مدت، معادل ۲۱/۱ میلیارد دلار بود که نسبت به سال ۲۰۰۵-۲۰۰۶ افزایش ۲۰۰ درصدی داشت. بیشتر این تقاضا برای وامهای خارجی، ناشی از نیاز هزینهکرد سرمایه های عظیم در بخشهایی چون ارتباطات، انرژی و زیرساختها و بخشی هم برای تملک دارائیها در خارج از کشور توسط موسسات هندی بوده است.

ایجاد و توسعه بازار اوراق قرضه شرکتی محلی و فعال، این امکان را برای موسسات فراهم می آورد تا در بازار داخلی اوراق قرضه منتشر نمایند که با زمانبندی و نوع ارز مورد استفاده، که نقدینگی در گردش آنان با همان ارز است، مطابقت بهتری دارد. این موضوع هزینه شرکتهای و میزان آسیب پذیری مربوط به ناهماهنگی در ترازنامه و ریسک نرخ تسعیر ارز را کاهش می دهد. در حال حاضر محدودیتهای موجود در سرمایه گذاری های صورت گرفته در بازار اوراق قرضه سرمایه گذاران، حاکی از اخبار خوب در مورد نوآوری در انواع ابزارها نمیشد.

بازارهای اوراق قرضه هند نوآوریهای اندکی دیده اند و بیشتر اوراق صادره، اوراق قرضه‌ای بسیار ساده با کوپن سودی با نرخ ثابت هستند. در مقابل، بازارهای امریکایی لاتین از انواع ساختارها با موعد سررسید نسبتاً طولانی استفاده کرده‌اند. فقدان و نبود این ابداعات و نوآوریها در هند مانع تقویت اشخاص ثالث شده و موجب محدودیت دسترسی به محصولات مشتقه، که باعث کاهش ریسک نرخ بهره و اعتبار می‌شود، می‌گردد. کمبود ابزار مشتقه بدلیل محدودیتهای قانونی، تا حدی به این معنی است که بازار موثری برای ریسک اعتبار در هند وجود ندارد. تقویت و استفاده بیشتر از محصولات مشتقه باعث گسترده‌تر شدن دسترسی به بازار می‌شود زیرا هم شرکتهایی که رتبه پایینتر دارند و هم حامیان مالی زیربناها، به منابع سرمایه گذاران نهادی دست می‌یابند.

بانک جهانی از نزدیک با دولت و مقامات نظارت بر بخش مالی هند کار کرده تا مجموعه‌ای از اقدامات عملی برای رفع محدودیتهای موجود بر سر راه توسعه بازار اوراق قرضه شرکتهای داخلی انجام دهد و بدین ترتیب دسترسی به تامین مالی دراز مدت به پول محلی را هم برای بخش زیر بنایی و هم بطور عام افزایش دهد. این اقدامات عبارتند از: در طرف عرضه، این اقدامات شامل تدابیری برای تمرکز توسعه بازار اوراق قرضه شرکتی محلی بر:

- ✓ افزایش عمق بازار اوراق قرضه دولتی به منظور ایجاد منحنی سود، که در حکم معیاری برای اوراق قرضه شرکتی عمل مینماید،
- ✓ کارآمد ساختن دستورالعملهای انتشار اولیه، به نحوی که از پیچیدگی و دست و پاگیری آنها بکاهد،
- ✓ بهبود اطلاعات اعتباری مربوط به شرکتهای،
- ✓ ایجاد سیستم موثر و کارآمد تسویه و تهاتر اوراق قرضه شرکتی،
- ✓ ارتقاء و بهبود قوانین مربوط به لازم‌الاجرا نمودن رسیدگی به عدم پرداخت، و
- ✓ توجه به عدم کارآیی ناشی از ضعف مقررات، از جمله هماهنگی ضعیف مابین دستگاههای گوناگون ذی‌مدخل در مقررات بازار دیون شرکتی. میشود.

در طرف تقاضا، ضرورت دارد به سیاستهایی پرداخته شود که موجب وقفه در ظهور بنیان مستحکم سرمایه گذاران نهادی دراز مدت (مثل صندوقهای بازنشستگی، صندوقهای اندوخته احتیاطی^{۷۲} و شرکتهای بیمه) می‌شوند که

⁷² Provident fund

میتوانند تقاضای سرمایه‌گذاری برای اوراق قرضه شرکتی دراز مدت به پول محلّی را فراهم آورند. سیاستهای محدود کننده سرمایه‌گذاری سرمایه‌گذاران نهادی دراز مدت در هند که مانع سرمایه‌گذاری آنان در اوراق بدهی با رتبه اعتباری کمتر از AA شده‌اند، و لذا سرمایه‌گذاری در اوراق قرضه منتشره توسط غالب شرکتهای زیربنایی بخش خصوصی را از گردونه خارج نموده‌اند، در حال بررسی دقیق است. اصلاحات اخیر که به منظور افزایش رقابت در بخش بیمه و بازنشستگی شده است بایستی کمک کند پایه سرمایه‌گذاران نهادی عمیقتر شود.

با این وجود، تدابیر فوق‌الشاره را نمیتوان یک شبه اجرا نمود. در کوتاه مدت، دولت هند اعلام نموده مجموعه‌ای از اقدامات را برای رفع فوری موانع دسترسی پروژه‌های مشارکت بخش خصوصی و عمومی به منابع مالی قرضی دراز مدت به پول محلی به عمل خواهد آورد.

شرکت تامین منابع مالی زیربنای هند

به عنوان یک قسمت از یک مجموعه از اقدامات و طرحها برای حل موضوع فقدان تامین مالی دراز مدت پروژههای زیربنایی مشارکت بخش خصوصی و عمومی به پول محلی، شرکت تامین منابع مالی زیربنای هند توسط دولت هند در سال ۲۰۰۶، به عنوان موسسه مالی کاملاً دولتی، ایجاد شد تا منابع دراز مدت مالی برای ارائه وام به پروژههای زیربنایی قابل اجرا فراهم آورد. فعالیتهای شرکت تامین منابع مالی زیربنای هند تحت راهبری یک "برنامه تامین مالی پروژه های زیربنایی قابل اجرا"^{۷۳} است که در سال ۲۰۰۶ به تصویب کابینه رسیده و در سال ۲۰۰۷ اصلاح شده است.

شناسایی موضوعات زیر توسط دولت هند، موجب تاسیس شرکت تامین منابع مالی زیربنای هند گردید:

- (۱) کمبودهای بسیار در دسترسی به زیر ساخت های فیزیکی در بخشهای گوناگون وجود دارد که مانع توسعه اقتصادی می شود.
- (۲) توسعه زیر ساخت ها نیازمند وامهایی با دوره سررسید طولانی مدت است تا تکمیل کننده اقدامات صندوقهای وام دهی کنونی باشند.
- (۳) بدلیل محدودیتها و موانعی که قبلاً ذکر شد، فقدان نرخ معیار^{۷۴} جهت تجهیز منابع مالی وامی از بازار، عدم تناسب بین دارائیها و تعهدات در دوره وام در مورد غالب نهادهای مالی، و هزینه زیاد وامهای دراز مدت.

ویژگیهای کلیدی طرح اصلاح شدهای که شرکت تامین منابع مالی زیربنای هند را شکل داده است، بدینگونه است:

- شرکت تامین منابع مالی زیربنای هند می تواند پروژههای زیربنایی قابل اجرا را از طریق وامهای دراز مدت، از طریق مشارکت در تامین مالی پروژه، از طریق تامین مالی مجدد بانکها و نهادهای مالی و یا سایر روشهای مورد تایید دولت هند، صورت دهد.
- میزان مشارکت و خطر پذیری^{۷۵} شرکت تامین منابع مالی زیربنای هند نبایستی از سهم بزرگترین بانک مشارکت کننده در تامین مالی یک پروژه فراتر رود.

⁷³ Scheme for Financing Viable Infrastructure Projects

⁷⁴ Benchmark rates

- برای ارزیابی پروژه و عملیات اعطای وام، شرکت تامین مالی زیربناهای هند قاعدتاً به بانک های پیشگام^{۷۶} مرتبط با پروژه مربوطه متکی خواهد بود. (بانکهای پیش گام، بانکها یا نهادهایی هستند که نقش پیشرو در کنسرسیوم یا سندیکای وام دهندگان برای تامین مالی را بر عهده میگیرند). با این وجود شرکت تامین منابع مالی زیربناهای هند قبل از اتخاذ تصمیم در خصوص مشارکت در تامین مالی مشترک^{۷۷}، بازنگری مجدد آن را برعهده می گیرد.
- اولویت به آن پروژههای مشارکت بخش خصوصی و عمومی داده می شود که به شرکت بخش خصوصی که از طریق فرایند مناقصه رقابتی انتخاب شده اند، واگذار شده باشد.
- بخشهای واجد صلاحیت برای تامین مالی طبق این طرح عبارتند از: (۱) حمل و نقل، (۲) انرژی، (۳) زیرساخت های شهری، (۴) خطوط لوله گاز، (۵) مناطق اقتصادی ویژه، (۶) زیرساخت های مربوط به گردشگری.
- شرکت تامین منابع مالی زیر بناهای هند می تواند پروژه هایی را که براساس یادداشت تفاهم منعقد با دولت، مقامات یا دولتهای ایالتی هند ارائه شده اند و سازمان دهنده خصوصی^{۷۸} دارند، بویژه در بخش برق که انتقال یا توزیع آن از طریق شرکت تجارت برق یا از طریق شرکت خدمات عمومی ایالت (به شرط محدودیت ۲۰ درصدی تعهدات سالانه آن) از طریق مناقصه رقابتی صورت گرفته باشد تامین مالی نماید.
- همچنین شرکت تامین منابع مالی زیر بناهای هند می تواند پروژه های زیربنایی را که توسط هر کدام از ایالات یا مقامات بخش عمومی راه اندازی شده، تا هنگامیکه پروژه بر مبنای عدم حق رجوع و متکی به درآمدهای خود پروژه است^{۷۹} و توسط یک شرکت با وظیفه خاص^{۸۰} که توسط دولت تاسیس شده اجرا می شود، تامین مالی نماید.
- پس از دوره سررسید^{۸۱} وام اعطایی توسط شرکت تامین منابع مالی زیر بناهای هند، بانک پیشگام یا بانک منصوب شده^{۸۲} مسئولیتی در خصوص اعطا وام مجدد نخواهد داشت.

⁷⁵ exposure

⁷⁶ Lead bank

⁷⁷ Co financing

⁷⁸ Private promoter

⁷⁹ Non-recourse

⁸⁰ Special Purpose Vehicle

⁸¹ tenor

⁸² Designated bank

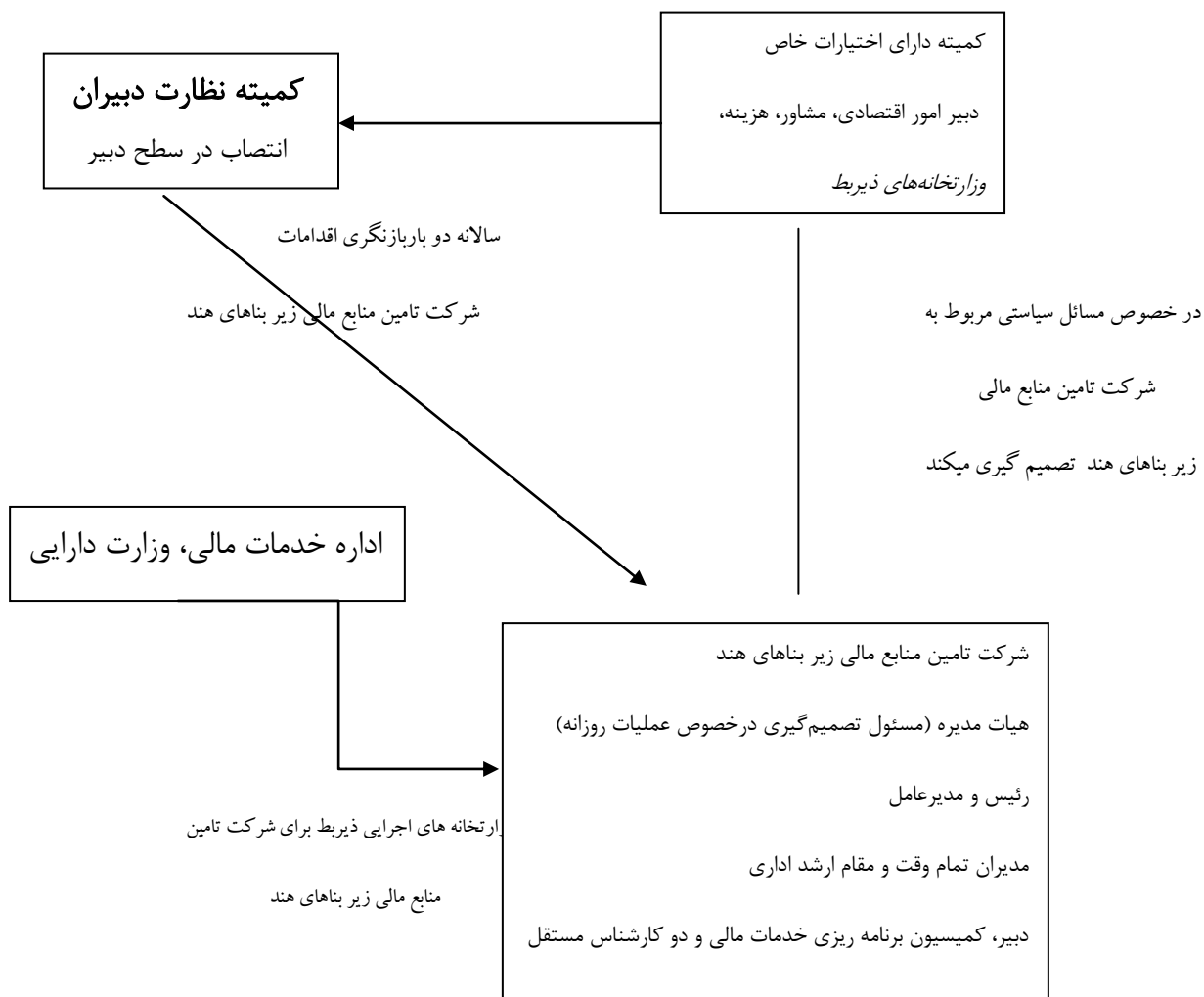
■ این برنامه در پایان دوره ۵ ساله، و اگر نیاز باشد قبل از آن، توسط دولت بازنگری خواهد شد. ادامه برنامه، خواه با اعمال اصطلاحات یا بدون آن، بستگی به نتایج این بازنگری خواهد داشت.

شرکت تامین منابع مالی زیر بناهای هند به عنوان یک شرکت کاملاً دولتی در ۵ ژانویه ۲۰۰۶ طبق فصل ۶۱۹ قانون شرکتهای مصوب ۱۹۵۶ تاسیس شد و وظایف و اختیارات آن تهیه وام دراز مدت برای تامین مالی پروژههای زیربنایی در هند است. شرکت تامین منابع مالی زیر بناهای هند ساز و کار نظارتی منحصر بفردی را که در خصوص شناسایی درآمد، طبقه بندی دارایی و ارائه تدارکات لازم، هماهنگ با دستورالعملهای بانک مرکزی هند میباشد پذیرفته است. مسئولیت کنترل و مراقبت به یک کمیته نظارتی سپرده شده که توسط دولت هند تعیین شده و سالانه دوبار اقدامات و عملیات شرکت تامین منابع مالی زیر بناهای هند و رعایت هنجارهای احتیاطی بوسیله آن شرکت را، که بصورت داوطلبانه پذیرفته است، بررسی می کند.

یک کمیته جداگانه که دارای اختیارات خاص بوده و متشکل از وزیر دارایی، نمایندگان کمیسیون توسعه، اداره هزینه وزارت اقتصاد و وزارتخانههای مرتبط می باشد، موارد سیاستی مربوط به برنامه راهبری و حاکمیت شرکت تامین منابع مالی زیر بناهای هند را رسیدگی می کند. شرکت تامین منابع مالی زیر بناهای هند در یک هیات مدیره، شش نفره است که مسئولیت تصمیم گیری در خصوص اقدامات عملیاتی آن را برعهده دارد. (شکل

(A.1.3)

شکل A1.3 ساختار راهبری کنونی شرکت تامین منابع مالی زیر بناهای هند



معیارهای وجود شرایط و استحقاق پروژه برای تامین مالی توسط شرکت تامین منابع مالی زیر بناهای هند در بر

معیارهای وجود شرایط و استحقاق پروژه برای تامین مالی توسط شرکت تامین منابع مالی زیر بناهای هند در برنامه‌ای که عملیات و اقدامات شرکت تامین منابع مالی زیر بناهای هند را راهبری می‌کند درج شده است. طبق این

معیارها، شرکت تامین منابع مالی زیر بناهای هند صرفاً پروژه‌هایی را که از نظر تجاری به صرفه هستند تامین مالی خواهد نمود. علیرغم آنکه شرکت تامین منابع مالی زیر بناهای هند میتواند پروژه‌هایی را که توسط شرکتهای بخش عمومی یا بخش خصوصی اجرا می‌شود تامین مالی نماید، این برنامه برای پروژه‌های مشارکت بخش خصوصی و عمومی واگذار شده به شرکتهای بخش خصوصی که از طریق فرایند مناقصه رقابتی برگزیده شده‌اند ارجحیت قائل شده است. برنامه همچنین بخشهای واجد شرایط تامین مالی را، که قبلاً ذکر شد، تعیین نموده است. فهرست بخشهای واجد شرایط را کمیته دارای اختیارات خاص می‌تواند پس از تأیید وزیر اقتصاد، تغییر دهد.

شرکت تامین منابع مالی زیر بناهای هند می‌تواند از بازارهای داخلی و خارجی مبادرت به تجهیز منابع مالی نماید و تضامین دولت هند را هم ارائه دهد. تا ۳۱ مارس ۲۰۰۹ سرمایه مجاز شرکت تامین منابع مالی زیر بناهای هند معادل ۲۰ میلیارد روپیه (۴۱۷ میلیون دلار امریکا) و سرمایه پرداخت شده آن ۱۳ میلیارد روپیه (۲۷۱ میلیون دلار امریکا) بود. تضامینی که دولت هند به منظور تجهیز منابع به شرکت تامین منابع مالی زیر بناهای هند میدهد تحت چارچوب حسابداری و گزارش دهی مالی دولت هند می‌باشد. در اولین سال فعالیت، دولت هند، سقف اعطا تضمین معادل ۱۰۰ میلیارد روپیه (۲/۰۸ میلیارد دلار امریکا) را به تصویب رساند و در سالهای بعدی، برای هر مورد تضمین جداگانه صادر میشود. شرکت تامین منابع مالی زیر بناهای هند در نظر دارد حدود ۴ میلیارد دلار امریکا طی ۳ سال اول فعالیت خود جمع‌آوری و تجهیز منابع نماید.

از هنگام شروع فعالیت در آوریل ۲۰۰۶، تعهد کمکه‌های وامی شرکت تامین منابع مالی زیر بناهای هند در مجموع به معادل ۳/۸۲ میلیارد دلار امریکا برای ۸۸ پروژه زیربنایی رسیده است. از کل این مبلغ، حدود ۵۳ درصد برای پروژه‌های برق‌رسانی، ۳۲ درصد برای پروژه‌های جاده‌ای، ۱۲ درصد برای فرودگاهها، ۳ درصد برای بنادر و یک دهم درصد برای پروژه‌های زیرساخت شهری است. شرکت تامین منابع مالی زیر بناهای هند تقریباً معادل ۹۹۹ میلیون دلار امریکا برای ۷۷ پروژه تخصیصی داده است.

سایر طرحهای ابداعی مهم برای پشتیبانی از مشارکت بخش خصوصی و عمومی

به منظور افزایش تعهدات دولت هند در تامین مالی زیر ساخت‌ها و نقشی که برای شرکت تامین منابع مالی زیر بناهای هند در خصوص ارتقا و افزایش طرحهای ابداعی قائل است، در بودجه سراسری سالهای ۲۰۰۷-۸ و ۲۰۰۸-۹ که شامل تعدادی ابداعات کلیدی راهبردی برای تامین مالی زیربناها بود. پنج مورد پیشرفت زیر شایان توجه هستند:

- اول: شرکت تامین منابع مالی زیر بناهای هند مجاز است به منابع "صندوق برنامه پس انداز ملی دولت هند"^{۸۳} دسترسی داشته باشد.
- دوم، شرکت تامین منابع مالی زیر بناهای هند، صندوق IDFC و Citigroup مشترکا در حال ایجاد یک صندوق زیربنایی ۵ میلیارد دلاری هستند که شامل ۲ میلیارد دلار برای سرمایه‌گذاری در آورده سهامداران و یک جز ۳ میلیارد دلاری برای ارائه وام به پروژه‌های زیربنایی است. شرکت تامین منابع مالی زیر بناهای هند جزء وامی را تجمیع و گردآوری میکند و ۲۵ میلیون دلار در این صندوق در حال تاسیس گذاشته است تا توسط صندوق IDFC مدیریت شود.
- سوم، دولت هند پس از اخذ نظر بانک مرکزی هند، اجازه داده است شرکت تامین منابع مالی زیر بناهای هند، شرکت وابستهای در بریتانیا (تحت عنوان ITFCL,UK) تاسیس نماید. بانک مرکزی هند با استفاده از ذخایر خود تعهد بازپرداخت اوراق قرضه ۱۰ ساله به واحد دلار را، که توسط ITFCL,UK منتشر خواهد شد، نموده است. این اوراق وجوه ارزی مورد نیاز شرکتهای هندی دست اندرکار در بخش زیربنایی برای تامین هزینه سرمایه در خارج از هند را فراهم خواهند آورد.
- چهارم: به منظور حل و فصل هر نوع معضل در تامین مالی، که ممکن است بدلیل بحران کنونی پروژه‌های زیربنایی با آن مواجه شوند، دولت هند به شرکت تامین منابع مالی زیر بناهای هند اجازه داده است از طریق اوراق قرضه معاف از مالیات معادل ۱۰۰ میلیارد دلار تجهیز نماید تا وام دهی بانکی برای پروژه‌های زیربنایی واجد شرایط با موعد سررسید دراز مدت بویژه در بخش آزادراهها و بنادر را تامین مالی مجدد نماید.

⁸³ Gol's National Savings Scheme Fund

به این ترتیب امکان استفاده از منابع شرکت تامین منابع مالی زیر بناهای هند به عنوان اهرم اتکاء وام^{۸۴} و دو برابر کردن تامین مالی بانکها وجود دارد. شرکت تامین منابع مالی زیر بناهای هند در اولین دور انتشار اوراق قرضه خود در ۲۲ ژانویه ۲۰۰۹ معادل ۷۳/۶۹ میلیارد روپیه گرد آورد. مبلغ انتشار مورد نظر اصلی ۲۵ میلیارد بود و گزینه افزایش بدون سقف آن هم پیش بینی شده بود. باقیمانده این رقم تا ۱۰۰ میلیارد روپیه در دور دوم در ۱۸ فوریه ۲۰۰۹ گرد آورده شد.

■ پنجم: دولت هند به منظور کمک به سازندگان زیرساختها، جهت دستیابی به منابع مالی دراز مدت، سیاستی اتخاذ نموده است تا وامهای غیرمرجع^{۸۵} یا شبه سهام^{۸۶} را از طریق شرکت تامین منابع مالی زیر بناهای هند فراهم و ارائه نماید.

با شناسایی نقشی که شرکای توسعه‌ای، بویژه بانک جهانی و نهاد وابسته به آن، شرکت مالی بین الملل (IFC) می‌توانند در توسعه و بهبود توانایی‌های شرکت تامین منابع مالی زیر بناهای هند به منظور تسریع سرمایه‌گذاری در زیر ساختها از طریق تامین منابع مالی درازمدت ایفا نمایند دولت هند به بانک جهانی و سایر شرکای توسعه‌ای از جمله بانک توسعه آسیایی (ADB)، گروه بانکی KfW و بانک همکاری بین‌المللی ژاپن (JBIC) برای حمایت از شرکت تامین منابع مالی زیر بناهای هند روی آورده است.

⁸⁴ leverage

⁸⁵ Subordinated debt

⁸⁶ quasi- equity