

संसद जर्नल, असार २०८१, वर्ष -१, अंक -१, पूर्णांक-१, पृ. १-१५

© २०८१ संघीय संसद सचिवालय

http://

www.parliament.gov.np

ISSN: 3059-9555

नेपालको विकासमा सार्वजनिक निजी साझेदारी:

समस्या र समाधान

- रामबन्धु सुवेदी*

लेखसार

राज्य र राज्यबाहेकका पात्रहरूबीच सार्वजनिक क्षेत्रका सामाजिक तथा भौतिक पूर्वाधारहरू निर्माण तथा प्रयोगमा गरिने आपसी सहकार्य सार्वजनिक निजी साझेदारी हो । यो सहभागितामूलक शासन र साझेदारी शासनको एक प्रक्रिया समेत हो । विकासका पूर्वाधार निर्माणमा सार्वजनिक वित्तको अभावपूर्ति गर्दै निजी क्षेत्रको पुँजी, प्रविधि र कुशलतालाई राष्ट्र राज्य निर्माणमा उपयोग गर्ने माध्यम पनि हो । तर निजी क्षेत्र नाफामुखी हुने भएकोले साझेदार दुवै पक्षमा लाभ र जोखिमको समान र न्यायोचित विनियोजन हुने अनुमानयोग्य संस्थागत प्रणालीको अभावमा नेपालको निजी क्षेत्र सार्वजनिक क्षेत्रसँग साझेदारीका लागि तयार देखिंदैन । यसले गर्दा विश्वका धेरै देशहरूले लाभ लिइरहँदा नेपाल पछि परेको अवस्था छ । साझेदारीमा रहेका विश्वासका संकटहरूको स्पष्ट र अनुमानयोग्य नीतिहरू मार्फत सम्बोधन गरी सार्वजनिक निजी साझेदारीलाई विकास र समृद्धिको अभियानमा भरपुर उपयोग गर्नुपर्ने वर्तमान आवश्यकता देखिन्छ ।

शब्दकुञ्जी : सार्वजनिक निजी साझेदारी, लगानी, वित्तिय जोखिम, प्रतिफल

* सहसचिव, नेपाल सरकार

परिचय

सार्वजनिक क्षेत्रमा निहित कानूनी शक्ति, समन्वय र नियमनको अधिकार तथा निजी क्षेत्रको पुँजी, उद्यमशीलता, प्रविधि र उत्पादकत्वको सन्तुलित संयोजन गरी देशमा उपलब्ध स्रोत र सम्भावनाको कुशल र मितव्ययी प्रयोगबाट शीघ्र र गुणस्तरीय विकास नतिजा प्राप्त गर्ने शासकीय अवधारणा सार्वजनिक निजी साझेदारी हो। यो एक प्रकारको सम्झौता पनि हो, जहाँ दुवै पक्षले पारदर्शी रूपमा जीत-जीतको अवधारणामा कार्य गर्दछन्। दुवै पक्षका सकरात्मक उर्जाको सम्मिलन हुने भएकोले पनि यस प्रकारको साझेदारीमा दुवै पक्षले अधिकतम लाभ प्राप्त गर्न सक्षम हुने गर्छन्। निजी क्षेत्र अन्तर्गत सरकार बाहेकका व्यक्तिगत स्वामित्व भएका र सामुदायिक स्वामित्व भएका संघ संस्था, सामुदायिक संस्था, समूह, व्यक्तिहरू समेत पर्दछन्। विकास निर्माण तथा सेवा प्रवाह सम्बन्धी कार्यमा सरकारको भूमिकालाई क्रमशः नीति निर्माण, सहजीकरण, समन्वय, प्रवर्द्धन र नियमनको रूपमा केन्द्रीकरण गर्ने तथा सरकारभन्दा बाहिरका पात्रको क्षमतालाई कार्यान्वयनमा उपयोग गर्ने रणनीतिका रूपमा पनि यसलाई लिइन्छ। यो समकालीन विश्वमा हरेक देशहरूले अपनाएको विकास व्यवस्थापनको रणनीति पनि हो।

सार्वजनिक निजी साझेदारीको सैद्धान्तिक आधार

राज्य केन्द्रित शासकीय अवधारणामा आएको तीव्र संकट तथा शासन प्रक्रियामा राज्यबाहेकका पात्रहरूको बलियो र अपरिहार्य उपस्थितिको आवश्यकता महशुस गरेपश्चात औपचारिक रूपमा सार्वजनिक निजी साझेदारी (सानिसा) को प्रादुर्भाव भएको हो। अनौपचारिक रूपमा धेरै अगाडि शुरु भएको भएता पनि यसको सैद्धान्तिक र व्यावहारिक बहसको प्रारम्भ विन्दु भने सन् १९८० को दशक नै हो। यसको सैद्धान्तिक आधार नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापन नै हो। नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनको शासकीय बहसले निजीकरणको प्रमुख साधनलाई अगाडि सारेको भएता पनि यसका आलोचना र जोखिमहरूको भार अधिक देखिन थालियो। फलस्वरूप जित-जित को सैद्धान्तिक आधारमा सार्वजनिक निजी साझेदारी उपयुक्त मार्गका रूपमा पहिचान गरियो। यो अर्थशास्त्रको कुशलता, दक्षता, विशिष्टीकरण, पुँजीको सीमान्त उपयोग तथा

शासकीय वैधता, सहभागिता, शीघ्रता र उच्च प्रतिफल जस्ता सैद्धान्तिक धरातलमा आधारित रहेको छ।

संकुचित दृष्टिकोणमा भौतिक पूर्वाधारहरू निर्माणमा मात्र सार्वजनिक निजी साझेदारीलाई लिने गरेको पाइन्छ, तर पछिल्लो समयमा अभ्यासमा आएका सह-शासन, सह-उत्पादन, सह-निर्माण तथा नेटवर्क शासनका मर्म पनि सानिसाले अवलम्बन गरेको पाइन्छ। वर्तमान अवस्थामा नागरिक तहसम्मका सहशासनका विषयहरू पनि सार्वजनिक निजी साझेदारीको वृहत् अवधारणा भित्र पर्दछन्।

राज्यका क्रियाकलापमा सरकार, निजी क्षेत्र र सेवाग्राहीको सहभागिताको माध्यमद्वारा लगानीका क्षेत्रहरूको प्रवर्द्धन गरी सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा सुधार एवम् अर्थतन्त्रको सुदृढीकरणमा योगदान दिने उपायका रूपमा सानिसालाई अगाडि ल्याइएको देखिन्छ। सार्वजनिक क्षेत्रको वैधानिकता, विश्वसनियता, जवाफदेहिता तथा निजी क्षेत्रको नतिजामुखी संस्कार, कार्यगत दक्षता, व्यावसायिकता र व्यवस्थापकीय क्षमताको उचित एवम् प्रभावकारी संयोजनमार्फत सार्वजनिक पूर्वाधार र सेवा प्रवाहलाई प्रभावकारी र गुणस्तरीय बनाउने सैद्धान्तिक आधार यसको रहेको हुन्छ। त्यसैगरी सार्वजनिक खरीद प्रणालीमा रहेको प्रक्रियागत झन्झट र अत्यधिक व्युरोक्रेटिक प्रक्रियाको विकल्पमा शीघ्र र नतिजामुखी कार्यसम्पादनको उद्देश्यमा समेत आधारित रहेको छ।

साझेदारी अन्तर्गत आयोजना डिजाइन, निर्माण, वित्तीय व्यवस्था, सञ्चालन र मर्मत सम्भारका कार्यहरू गरिन्छन्। यसमा मूलतः सार्वजनिक उद्देश्य हासिल गर्न सार्वजनिक र निजी क्षेत्रबीच निश्चित सर्तको अधीनमा रही गरिने सहकार्य गर्ने गरिन्छ। यसैगरी सार्वजनिक पूर्वाधार तथा सेवा सुविधाहरूको व्यवस्थापन सम्बन्धी कार्यमा सरकार, निजी क्षेत्र र नागरिक समाजले एक आपसमा सिर्जनशील र सहयोगी भई सहभागिताको आधारमा निर्माण, सञ्चालन र व्यवस्थापनको जिम्मेवारी लिने पद्धति भनेर पनि यसलाई अवलम्बन गरिएको हुन्छ।

आर्थिक सहकार्य तथा विकास संगठन (ओइसिडी) का अनुसार सरकार र निजी क्षेत्रबीच लामो समयको करार सम्झौता नै सार्वजनिक निजी साझेदारी हो, जहाँ निजीले पुँजीको प्रयोग गरेर सार्वजनिक सेवा वा पूर्वाधारको निर्माण गर्दछ र सम्बन्धित लाभ र जोखिम समेत वहन गर्दछ। त्यसैगरी नेपालको सार्वजनिक निजी साझेदारी ऐन, २०७५

सुवेदी, रामबन्धु, २०८१

का अनुसार सार्वजनिक निकाय र लगानीकर्ताबीच स्रोत तथा प्रतिफल तथा जोखिम व्यहोर्ने गरी आपसी सहकार्यमा निर्माण संरचना निर्माण, सञ्चालन, पुनर्स्थापना वा सार्वजनिक सेवा प्रवाह गर्न कुनै परियोजना कार्यान्वयन गर्ने प्रबन्ध सम्झनु पर्दछ भनिएको छ। अधिकांश विद्वानहरूले निजी क्षेत्रले आफ्नो पुँजी र प्रविधिको प्रयोग गरी सार्वजनिक सेवा तथा पूर्वाधारहरू निर्माण गर्ने र सरकारी नीतिबाट लगानीको सुनिश्चितता गरिएको हुन्छ भनी परिभाषित गरेका छन्।

यस अवधारणालाई पछिल्लो समयमा मुख्य गरी निजी क्षेत्रको पुँजी, प्रविधि तथा उद्यमशीलताको उपयोग गर्ने, जोखिमको विभाजन, मुनाफा अभिवृद्धि गर्ने, द्वन्द्व र विरोधाभाषको समनमा सहयोगी हुने, नागरिक सशक्तीकरणमा सहयोग गर्ने, नीति तथा कार्यक्रममा अपनत्व विस्तार गर्ने, स्थानीय सम्भावनाको उपयोग गर्ने, सामाजिक पुँजी निर्माण र दिगो विकासमा सहयोग गर्ने, नवीनतम प्रविधिको प्रयोग गर्न प्रोत्साहन गर्ने तथा राज्यको शासकीय लक्ष्यहरू हासिल गरी सुशासन र समृद्धि हासिल गर्ने शासकीय रणनीतिका रूपमा पनि लिने गरिएको छ ।

सार्वजनिक निजी साझेदारीका विविध स्वरूपहरू

सामान्यतया: सार्वजनिक निजी साझेदारीलाई सार्वजनिक वित्तको अभावपूर्तिको लागि वित्तीय स्रोत हो भन्ने बुझाइ रहेको छ, तर वास्तविकता त्यसो नभई यो वित्तीय व्यवस्थाको एक विधि मात्र हो। आयोजनाको वित्तीय स्रोत जहिले पनि सरकार, आयोजनाका उपभोक्ता वा बहुराष्ट्रिय संस्था नै हुने गर्दछन्, साधनको प्रबन्ध मात्र र व्यवस्थापन साझेदारीले गर्ने हो ।

सानिसान्तर्गत विश्वमा मूलतः तीन प्रकारका मुख्य साझेदारी अवधारणाहरूको अभ्यास गरिएको पाइन्छ । पहिलो हो त्रिपक्षीय साझेदारी, जस अन्तर्गत सार्वजनिक क्षेत्र अर्थात केन्द्रीय वा स्थानीय सरकार निजी उद्यमी वा व्यवसायी र नागरिक समाज (गै.स.स, उपभोक्ता समूह, टोल विकास संस्था, पेशागत संगठन आदि) तीन पक्ष नै साझेदार भई गरिने साझेदारी पर्दछ । दोस्रो हो, सरकार निजी क्षेत्र साझेदारी, जस अन्तर्गत केन्द्रीय सरकार वा स्थानीय निकाय र निजी उद्यमी, व्यवसायी साझेदार भै गरिने तथा नागरिक समाजले समन्वय सहयोग र निगरानी गर्न सक्ने साझेदारी पर्दछ ।

तेस्रो हो, सरकार नागरिक समाज साझेदारी, जस अन्तर्गत केन्द्रीय सरकार, सरकारको कुनै निकाय वा स्थानीय निकाय र नागरिक समाजको रूपमा रहेका संघ, संस्था, समूह आदि साझेदार हुने गरी गरिने साझेदारी पर्दछ।

माथि उल्लेखित तीन मुख्य अवधारणा भित्र रही विश्वका विभिन्न देशहरूमा अपाइएका साझेदारीका कार्यान्वयन मोडलहरू विकसित भएका छन् । जुन देहायबमोजिम रहेका छन् :-

- Build – Operate – Transfer (BOT)
- Design- build-operate-own- transfer (DBOOT)
- Build – transfer- lease
- Build – Own – Operate (BOO)
- Build – Own – Operate – Transfer (BOOT)
- Design – Build
- Design – Build – Finance
- Design – Build – Finance – Operate (DBFO)
- Design – Construct – Maintain – Finance (DCMF)
- O & M (Operation & Maintenance)
- Strategic Partnership
- Users and community Groups
- Community government partnerships

सार्वजनिक निजी साझेदारीको विकासक्रम

इजिप्टका राजा मोहम्मद अलीले अठारौँ शताब्दीको प्रारम्भमा कन्सेसन नामक अवधारणाको प्रयोग गरी निजी क्षेत्रहरूमार्फत बाटाहरू, रेलमार्ग तथा बाँधहरू बनाएको भन्ने इतिहास भेटिन्छ। यस अन्तर्गत निजी क्षेत्रलाई सार्वजनिक पूर्वाधारहरू निर्माण गर्न अनुमति तथा विविध सहूलियतहरू प्रदान गरी लामो अवधिको लागि सञ्चालन समेत गर्ने दिने विधि अपनाइएको पाइन्छ । त्यसैगरी संयुक्त राज्य अमेरिकाका प्रारम्भिक अवस्थाका पूर्वाधारहरू पनि यही अवधारणामा नै निर्माण गरिएको देखिन्छ, जसअन्तर्गत ठूलो संख्यामा स्टीमबोट, रेलमार्ग, विद्युत ग्रीडहरू तथा टोल गेटहरू निर्माण गरिएको इतिहास देखिन्छ। सन् १९९२ मा ब्रिटिश प्रधानमन्त्री जोन मेजरले प्राइभेट फाइनान्स

सुवेदी, रामबन्धु, २०८१

इनिसिएटिभ अर्थात पिएफआइ लागु गरे । यसलाई नै पहिलो योजनाबद्ध र कानूनी सार्वजनिक निजी साझेदारीको प्रारम्भ मान्न सकिन्छ। उक्त कार्यक्रमले सार्वजनिक ऋणलाई कम गरी सार्वजनिक वित्तीय जोखिमलाई कम गर्ने उद्देश्य लिएको थियो । सन् १९९० को दशकमा धेरै ओइसिडी अर्थात आर्थिक सहकार्य र विकास संगठन देशहरूले अन्धाधुन्ध रूपमा यस अवधारणाको प्रयोग गरेका थिए। विशेष गरी सार्वजनिक खरीद प्रणालीका झन्झटहरूबाट मुक्त गर्नका लागि पनि सानिसालाई प्रभावकारी औजारका रूपमा लिइएको थियो।

सन् १९९७ मा ब्रिटिश प्रधानमन्त्री टोनी ब्लेयरले सानिसाको पुरानो अभ्यासलाई परिमार्जन गरी दुवै पक्षले जोखिम बहन गर्ने र अर्ध-स्वायत्त प्रकृतिको पार्टनरसीप युके भन्ने सानिसा हेर्ने संस्था स्थापना गरी विगतका र नयाँ सार्वजनिक निजी साझेदारीका परियोजनाहरूलाई अगाडि बढाए। विश्वका धेरै देशहरूले पनि यो अवधारणालाई नयाँ लगानीका स्रोतका रूपमा र सार्वजनिक वित्तीय जोखिम न्युन गर्ने औजारका रूपमा समेत व्यापक रूपमा अभ्यास गर्ने थाले। सानिसाको पुँजीका रूपमा बेलायतमा बोन्डहरू, क्यानडामा पाँच वर्षे लोन लिई पूर्वाधारहरू निर्माण गर्ने र पछि प्रयोगकर्ताबाट शुल्क उठाएर तिर्ने गरेको पाइन्छ। यदि सानिसाबाट पब्लिक गुड्सहरूको सिर्जना भयो भने पुँजीगत अनुदान, कर र दस्तुर छुट, भन्सार छुट, न्युनतम राजस्व ग्यारेण्टी जस्ता प्रोत्साहनका वित्तीय उपकरणहरू पनि उपयोगमा ल्याएको पाइन्छ । बेलायतमा पिपिपी टास्क फोर्स, पिपिपी संघ, पिपिपी सेल, पिएफआइ, प्राइभेट पावर इन्फ्रास्ट्रक्चर बोर्ड, प्राइभेट पार्टनरसिप आयोग, पिपिपी व्यवस्थापन केन्द्र लगायतमा समन्वयकारी र नियमनकारी संरचनाहरू निर्माण गरी सानिसालाई अगाडि बढाएको पाइन्छ।

विश्वमा सन् १९९० पछि तीव्र गतिमा सार्वजनिक निजी साझेदारीलाई अपनाएको भेटिन्छ। अष्ट्रेलियामा पब्लिक फाइनेन्स इनिसिएटिभ नामक सानिसा एकाइमार्फत यसको अभ्यास गरिएकोमा विमानस्थलहरू, क्रस कन्ट्री सुरुङहरू, सिड्नी हार्वर लगायतका मेगा प्रोजेक्टहरू निर्माण गरिएको पाइन्छ । क्यानडामा पिपिपी क्यानडा नामक स्वायत्त राष्ट्रिय संस्थामार्फत धेरै सामाजिक र भौतिक पूर्वाधारहरू निर्माण गरिएको देखिन्छ । त्यसैगरी चीनमा पनि शक्तिशाली पिपिपी एकाइमार्फत चौध हजारभन्दा बढी ठूला परियोजनाहरू सञ्चालन भइरहेका छन्। युरोपियन युनियनका

देशहरूमा पिपिपी विज्ञ केन्द्र अर्थात इपिइसी स्थापना भई चौध सयभन्दा बढी परियोजनाहरू सञ्चालन भइरहेका छन् । त्यसैगरी भारतमा ५१ प्रतिशतभन्दा बढी निजी लगानी भएको परियोजनालाई सानिसाभिन्न समावेश गरिएकोमा संघीय सरकार र प्रदेश सरकार दुवैले शक्तिशाली पिपिपी युनिटहरू निर्माण गरी प्रभावकारी रूपमा उपयोग गरेको पाइन्छ । एकसप्रेस वेहरू, बन्दरगाहहरू, विमानस्थल, पानी वितरण, टेलिकम, अन्तराष्ट्रिय क्रिकेट स्टेडियम, बन्दरगाह, म्युजियम जस्ता क्षेत्रहरूमा पिपिपिको सघनता रहेको देखिन्छ । भारतमा हाल १८२५ वटा परियोजनाहरू सञ्चालनमा रहेका भन्ने आधिकारिक विवरण पाइन्छ । त्यसैगरी दक्षिण कोरियामा ३५४ वटा ठूला परियोजनाहरू सञ्चालनमा रहेका, १३ वटा विमानस्थलहरू, विज्ञान म्युजियम, शैक्षिक संरचनाहरू, एकसप्रेसवे, रेलवे, बन्दरगाह लगायतका परियोजनाहरूमा साझेदारी अपनाइएको पाइन्छ । त्यहाँका अधिकांश साझेदारीहरू निर्माण, सञ्चालन र हस्तान्तरण तथा निर्माण, हस्तान्तरण र लिजको मोडलमा सफलतापूर्वक सञ्चालन भएको देखिन्छ ।

सार्वजनिक निजी साझेदारीमा नेपालको अभ्यास

नेपालले औपचारिक रूपमा सार्वजनिक निजी साझेदारीलाई अवलम्बन गरेको वि.सं. २०५० देखि मात्र हो । विश्वव्यापी प्रभावका कारण नै नेपालले पनि यस अवधारणालाई आत्मसात गरेको देखिएता पनि नेपालको सांस्कृतिक र विशिष्ट सामाजिक अभ्यास भने ऐतिहासिक रूपमा साझेदारी मोडलमा नै आधारित रहेको थियो । कानूनी र सैद्धान्तिक रूपमा यस अवधारणालाई स्वीकार गरिएको भएता पनि नतिजामूखी र नमूना योग्य साझेदारी संस्थागत हुन सकिरहेको छैन ।

वि.सं. २०५४ पछि काठमाडौं महानगरले फोहर व्यवस्थापन, आकासे पुल निर्माण र सञ्चालन, नयाँ बसपार्क सञ्चालनमा निजी क्षेत्रसँग साझेदारी गरेको पाइन्छ । केही स्थानीय तहहरूले फोहर व्यवस्थापनमा साझेदारी गरेका छन् भने सामाजिक विकास र तालिम कार्यक्रमहरूमा गैसससँग साझेदारी हुने गरेको पनि छ । नेपालको जलविद्युत उत्पादन पनि एक प्रकारको सार्वजनिक निजी साझेदारीको नमूना हो किनभने निजी कम्पनीले डिजाइन, निर्माण गरी तीस वर्ष सञ्चालन गरिसकेपछि सरकारलाई स्वामित्व हस्तान्तरण गरिने गरी साझेदारी गरिएको हुन्छ । त्यसैगरी विमानस्थलमा एयर कार्गो

सुवेदी, रामबन्धु, २०८१

व्यवस्थापन, ट्याक्सी पार्किङ सञ्चालन लगायतका सेवा क्षेत्रहरूमा पनि सार्वजनिक निजी साझेदारीको अभ्यास गरिएको अवस्था छ, तर पनि प्रदर्शन प्रभाव पर्ने गरी ठूला पूर्वाधारहरू निर्माण भएका छैनन्।

नीतिगत र कानूनी व्यवस्थाहरूमा सार्वजनिक निजी साझेदारी ऐन, २०७५ तथा नियमावली समेत जारी भई यसलाई संस्थागत रूपमा अगाडि बढाउन लगानी बोर्डलाई जिम्मेवारी प्रदान गरिएको छ। नेपालमा सानिसा ऐन, २०७५ को दफा १७.२ बमोजिम यसका विधिहरूमा: निर्माण तथा हस्तान्तरण, निर्माण, सञ्चालन तथा हस्तान्तरण, निर्माण, स्वामित्वकरण तथा हस्तान्तरण, निर्माण, हस्तान्तरण तथा सञ्चालन, लिज, सञ्चालन तथा हस्तान्तरण, लिज, निर्माण, सञ्चालन तथा हस्तान्तरण, विकास, सञ्चालन तथा हस्तान्तरण, व्यवस्थापन, सञ्चालन तथा हस्तान्तरण, पुनर्स्थापना, सञ्चालन तथा हस्तान्तरण यस्तै अन्य तरिका भनी तोकिएको छ।

नेपालमा आठौं पञ्चवर्षीय योजनाबाट विकासमा बहुपात्र प्रणाली अवलम्बन गरेपश्चात् निजी क्षेत्रको भूमिकालाई कानूनी रूपमा स्वीकार गरियो। तत्पश्चात् ल्याइएको निजीकरण ऐन, २०५० मार्फत निजी क्षेत्रको भूमिका विस्तारलाई वैधानिकता प्रदान गरियो तर निजीकरणलाई नकारात्मक रूपमा बुझ्ने अभ्यास गरियो। निजीकरणको विकल्पमा यस प्रकारको साझेदारीलाई भने सकारात्मक रूपमा लिने गरिन्छ।

त्यसैगरी स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ ले दिगो विकासका लागि आधारभूत सेवा प्रदान गर्ने कार्यमा निजी क्षेत्रलाई सहभागी हुन प्रोत्साहित गर्ने नीति लिएको थियो भने स्थानीय स्वायत्त शासन नियमावली, २०५६ ले प्रत्येक स्थानीय निकायमा सार्वजनिक निजी क्षेत्र साझेदारी प्रवर्द्धन समिति रहने व्यवस्था गरेको थियो । सार्वजनिक पूर्वाधार संरचना निर्माण सञ्चालन तथा हस्तान्तरण सम्बन्धी नीति, २०५७ ले पहिलोपटक नीतिगत स्पष्टता कायम गर्ने प्रयास गरेको थियो । त्यसैगरी करार निर्देशिका, २०५९, सार्वजनिक निजी साझेदारी, नीति (स्थानीय निकायको लागि) २०६० तथा निर्देशिका २०६१, पूर्वाधार संरचनाको निर्माण तथा सञ्चालनमा निजी लगानी सम्बन्धी ऐन, २०६३, सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ तथा नियमावली, २०६४, सार्वजनिक निजी साझेदारी श्वेतपत्र, २०६७ पनि जारी गरिएको थियो।

पछिल्लो समयमा नेपालको वर्तमान संविधानले राष्ट्रिय विकासको लागि स्वदेशी लगानीलाई प्राथमिकता दिई वैदेशिक पुँजी र प्रविधिलाई आकर्षित गर्ने नीति राज्यले अवलम्बन गर्ने उल्लेख गरेको छ । सार्वजनिक निजी साझेदारी नीति, २०७२, सार्वजनिक निजी साझेदारी तथा लगानी ऐन, २०७५ तथा नियमावली, २०७७, लगानी बोर्ड नेपाल र साझेदारी नीति तथा कार्यक्रम रु ६ अर्बभन्दा बढीका आयोजना लगानी बोर्डको स्वीकृति चाहिने, २०० मेगावाटभन्दा बढीको विद्युत उत्पादन आयोजनामा बोर्डको स्वीकृति चाहिने, लगानी बोर्डमा सानिसा केन्द्र लगानी इकाई तथा विशेष समितिको व्यवस्था गरिएको समेत अवस्था रहेको छ ।

नेपालमा सार्वजनिक निजी साझेदारी प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन हुन नसक्नुका कारणहरू

नेपालमा यस अवधारणालाई आर्थिक विकासको महत्वपूर्ण आधारका रूपमा प्राथमिकता प्रदान गरी अपेक्षा समेत गरिएको भएता पनि यसबाट अपेक्षाकृत लाभ प्राप्त हुन सकिरहेको देखिँदैन । साझेदारी गर्ने निजी क्षेत्रमा उत्साह र इच्छा सबल हुन नसकेको अवस्था देखिन्छ । सार्वजनिक क्षेत्रबाट पनि सार्वजनिक निजी साझेदारीको स्पष्ट आधार र ढाँचा स्पष्ट गर्न नसकेको देखिन्छ । सरकारी वा सार्वजनिक पक्षले साझेदारीका लागि आह्वान गरिरहेको छ तर साझेदारी गर्ने निजी र नागरिक पक्षले विश्वास गर्न सकिरहेको देखिँदैन । एकातर्फ साझेदारी भन्दा शीघ्र र सहज रूपमा प्रतिफल प्राप्त हुने सहजता प्राप्त हुँदा साझेदारीको झन्झट व्यहोर्ने मनस्थितिमा निजी क्षेत्र नरहेको देखिन्छ भने अर्कोतर्फ शासन प्रक्रिया अनुमानयोग्य नहुँदा विश्वासको संकट उत्पन्न भएको देखिन्छ । एकआपसमा विश्वास, सहकार्य र साझेदारीको निर्माण गर्न नीतिगत स्पष्टता र स्थिरता भएन भने यो सफल हुँदैन । समग्रमा, सार्वजनिक क्षेत्र, निजी क्षेत्र र नागरिक समाजबीच कमजोर विश्वासको अवस्था विद्यमान छ ।

साझेदारी भनिसकेपछि निर्णयमा दुवै पक्षको समान हैसियत हुनुपर्छ र दुवै पक्षले जित-जितको अनुभूति गर्नसक्ने अनुमानयोग्य तथ्यहरू स्थापित भएको हुनु जरुरी हुन्छ । यस अवस्थामा सरकारले नागरिक तथा गैरराज्य पात्रहरूलाई नियन्त्रण छैन, सशक्तिकरण, सहजीकरण र नियमन गर्न सक्नुपर्छ, अन्यथा साझेदारी कमजोर हुन्छ ।

सुवेदी, रामबन्धु, २०८१

साझेदारीमा वित्तीय पुँजी निजी क्षेत्रको हुने हुँदा सम्बन्धित जोखिमहरूको विश्लेषण गरी सोको स्पष्ट सम्बोधन गर्ने नीति र कानून तथा राजनैतिक मतैक्यता एवं प्रत्याभूति हुन सकेको छैन। त्यसैगरी सानिसामा निजी क्षेत्रले साझेदारी गरेपश्चातको लाभ के हो स्पष्टता हुनुपर्छ जुन हुन सकेन भने हरेक पक्षहरूको भूमिका, संरचना र लक्ष्यहरू स्पष्ट भएनन् भने पनि सानिसा सम्भव हुन सक्दैन।

नेपालमा राजनैतिक संस्थाहरू लोकतान्त्रीकरण नभएको कारण आर्थिक लोकतन्त्रको संस्थागत बहस हुन सकेको छैन भने विचौलिया अर्थतन्त्रको निर्माता र पृष्ठपोषक राजनीति भएकोले योग्य र सक्षम निजी क्षेत्र यसमा आकर्षित नभएको अवस्था देखिन्छ। सम्पत्तिको अधिकार, अनुमानयोग्य कर प्रणाली, उद्यमशीलता र नवप्रवर्तनलाई आत्मसात नगर्ने हो भने पनि यो सफल हुँदैन। जसको उचित सम्बोधन हालसम्म हुन सकेको छैन। साझेदारका पात्रबीच अन्तरक्रिया गर्ने साझा थलो नहुनु, एकोहोरो संवाद हुनु, जग्गा प्राप्ति, वातावरणीय प्रभाव मूल्यांकनलाई प्रक्रिया जटिल रहनु, संस्थागत एवम् संरचनागत क्षमता र आत्मविश्वासको कमी हुनु, प्रतिस्पर्धात्मक लगानीको वातावरण बन्न नसक्नु, बैंक तथा वित्तीय संस्थाबाट आवश्यक पुँजी जुटाउन नसकिनु प्रदर्शन प्रभाव पार्ने खालको आयोजना पनि नहुनु, सम्भाव्यता न्यूनपूर्ति कोष (VGF) को व्यवस्था नगर्नु, न्यूनतम राजस्व ग्यारेण्टी (MRG) को सुनिश्चितता नहुनु जस्ता विविध कारणहरू अन्तरनिहित रहँदा नेपालमा निजी क्षेत्रसँगको साझेदारी सार्थक बन्न सकिरहेको छैन।

सार्वजनिक निजी साझेदारीको विकासका लागि विश्वसनीय वातावरण तयार गर्ने संस्थाहरूको निर्माण गर्नुपर्ने आवश्यकता देखिएको छ। नेपालमा विद्यमान अवस्थामा सरकारी उच्च प्राथमिकता प्राप्त आयोजना सञ्चालन गर्नका लागि समेत शुरुमा नै वातावरणीय परीक्षणको अनिश्चित प्रणाली छ भने अर्कोतर्फ निजी जग्गा प्राप्ति, वनको जग्गा प्राप्ति लगायतका जटिल विषयहरू छन् जसको समाधानका लागि विश्वसनीय प्रणालीको अभाव छ भने साझेदारीमा निजी क्षेत्रले यस्ता पूर्वाधारहरू निर्माण गर्दा अझै अनिश्चितता र सकस रहेको छ। यस्तो अवस्थामा निजी क्षेत्रको लगानी उच्च जोखिममा रहने हुन्छ भने नेपालको बजार पनि अस्थिर र विचौलिया व्यापारमा आधारित भएको हुँदा साझेदारीमा निर्माण हुने सेवा र पूर्वाधारहरूबाट न्यून प्रतिफल प्राप्त हुने जोखिम समेत हुन्छ। सरकारी पक्षले नीतिगत र संस्थागत सुधारहरू मार्फत यस प्रकारका

वित्तीय र शासकीय जोखिमहरू हटाएमा मात्र साझेदारीको वातावरण तयार हुन जाने हुन्छ।

सार्वजनिक निजी साझेदारी (सानिसा) प्रभावकारी नहुनुमा अर्को समस्या लगानी योग्य पुँजीको अभाव हुनु पनि हो। साझेदारीमा गरिने कार्यहरू दीर्घकालीन र ठूलो लगानी हुने भएकोले बैंकहरूले यस्ता परियोजनाहरूमा हुने लगानीलाई नन् पर्फर्मिड लोनका रूपमा लिने गर्दछन्। विश्वका कतिपय देशहरूमा साझेदारी परियोजनाहरू क्रोनी क्यापिटलिज्मका औजारका रूपमा पनि देखिएका छन्। त्यसैगरी, सानिसा परियोजनाहरूमा राजनैतिक संलग्नता भयो भने पनि परियोजनाहरू दोहनकारी र खर्चिला बन्ने गरेका पाइन्छन्। निजी साझेदारहरूमा नैतिक संकट हुँदा पनि यस्ता परियोजनाहरू गलत स्वरूपमा रूपान्तरण हुन्छन् भन्ने तथ्य विविध अनुसन्धानहरूले देखाएका छन्। सानिसा भित्र रहेका सम्भावित जोखिमहरूको विश्लेषण गरी तथ्यगत सम्बोधन हुन पनि सकेको अवस्था छैन।

सार्वजनिक क्षेत्रका जोखिमहरू जस्तै राजनीतिक अस्थिरता, प्रशासनिक झन्झट र अनिश्चिता, नीतिगत अस्थिरता लगायतका रहेका छन् भने आर्थिक र वित्तीय जोखिमहरूमा व्याजदरमा हुने अनिश्चित बृद्धि, सम्भाव्य न्यून पूर्तिकोषको अभाव, न्यूनतम राजस्वको अनिश्चितता, अकस्मात आउने आर्थिक र वित्तीय संकट लगायतका रहेका छन्। त्यसैगरी प्राविधिक जोखिमहरूमा प्रविधिमा आएको अकस्मात परिवर्तन, बजारमा हुने माग र आपूर्तिको असन्तुलन लगायत रहेका हुन्छन्। पूर्वाधार निर्माण पनि समयमा नहुने, विविध भौगर्भिक समस्याहरू, विविध वातावरणीय समस्याहरू, विपद्, हडताल लगातका अनिश्चित गतिविधिहरू पनि जोखिमकै रूपमा रहेका छन्। त्यसैगरी सञ्चालन र मर्मत गर्ने विषय र पूर्वाधारबाट दीर्घकालीन रूपमा प्रतिफल प्राप्त गरिरहने प्रणालीको विकास समेतको अनिश्चितता अन्तरनिहित रहको हुन्छ। उपरोक्त जोखिमहरूको सन्तोषजनक र विश्वसनीय सम्बोधन नभएसम्म सार्वजनिक निजी साझेदारी पूर्ण रूपमा सफल हुन सक्दैन।

सार्वजनिक निजी साझेदारीलाई सफल बनाउन सुधारको मार्ग

सार्वजनिक निजी साझेदारी विश्वका हरेक देशहरूले प्रयोगमा ल्याइरहेको विकास अवधारणा हो। राज्यको प्राथमिक दायित्व प्रभावकारी रूपमा पूरा गर्नमा राज्यको

सुवेदी, रामबन्धु, २०८१

लगानीको प्राथमिकीकरण गर्दा पूर्वाधारहरू र अन्य बजार वस्तुहरूको उत्पादन र वितरणका लागि वित्तीय पुँजीको अभाव हुन्छ। त्यसैगरी ब्युरोक्रेटिक प्रक्रिया विश्वका सबै देशहरूमा लामो र झन्झटिलो नै हुन्छ। यी दुई मुख्य चुनौतिहरूको विवेकपूर्ण सम्बोधनको उपाय नै सार्वजनिक निजी साझेदारी हो। यसबाट निजी क्षेत्रले पनि आफ्नो पुँजीलाई उच्च प्रतिफलयुक्त क्षेत्रहरूमा लगानीको अवसर प्राप्त गर्दछ। तर यसलाई प्रभावकारी बनाउनका लागि केही पूर्व सर्तहरू रहेका छन्। जस्तै आयोजनाको तयारीमा सावधानी अपनाउनुपर्ने, साझेदार पक्षहरूको दृढ इच्छाशक्ति हुनुपर्ने, सरकारी पक्षले स्पष्ट नियमन ढाँचा निर्माण गर्ने, साझेदार पक्षहरूबीच विश्वासको वातावरण निर्माण गर्ने, प्रक्रियाको पारदर्शिता सुनिश्चितता गर्ने, साझेदार पक्षहरूबीच जित-जितको पूर्वानुमानको अवस्था सुनिश्चित गर्ने, आयोजना लगानीयोग्य हुनुपर्ने, साझेदारीको विषयमा स्पष्टता हुनुपर्ने जस्ता विषयहरूमा उचित सम्बोधन जरुरी हुन्छ।

नीति निर्देशिका एवं कानूनी आधारहरूलाई स्पष्ट र पर्याप्त बनाउनु जरुरी छ। सानिसा ऐन तथा अन्य कानून सम्बन्धित संस्था र संरचनाहरूको निर्माण गरी योग्य व्यक्तिहरूलाई नेतृत्वको जिम्मेवारी प्रदान गरिनुपर्छ। साझेदारी लगानीमा मुख्य अवरोधका रूपमा वर्तमान जग्गा प्राप्ति, वन क्षेत्र, वातावरणीय अध्ययन लगायतका विषयहरूमा सूक्ष्म अध्ययन गरी कानूनी सुधार जरुरी छ। सानिसा सम्बन्धित जोखिमहरूलाई पारदर्शी रूपमा विश्लेषण गरी स्पष्ट पार्नुपर्छ र तिनको न्यायोचित वितरण हुने कानूनी प्रवन्ध आवश्यक छ। सानिसा सम्बन्धित सबै क्रियाकलाप सरल र पारदर्शी बनाई आपसी विश्वासको वातावरण तयार गर्नुपर्छ। सम्भाव्य न्यून पूर्तिकोष (VGF) व्यवस्था गरी सही रूपमा प्रयोग गर्नु जरुरी छ। क्षेत्रगत विज्ञहरू रहेको National Facilitation Committee निर्माण गर्दा शीघ्र र त्रुटिरहित सहजीकरण हुन सक्छ।

Special Purpose Vehicle (SPV) धेरै लगानीकर्ताहरूको रकम सङ्कलन गरी लगानी गर्ने कम्पनीको निर्माणमा प्रोत्साहन गर्नुपर्छ, तर SPV मा सरकारी संगलग्नता रणनीतिक पूर्वाधारहरू बाहेक गर्नु हुँदैन। पूर्वाधारहरूको साझेदारीमा निरुपण ट्रिब्युनलको (Infrastructure PPP Adjudication Tribunal) संस्थागत व्यवस्था गरी सम्भावित विवादहरूको शीघ्र सम्बोधन गर्नुपर्छ। साझेदारीका क्षेत्र अनुरूपका विशिष्टीकृत समन्वयकारी संस्थाको स्थापना तथा सबै प्रकारका साझेदारीलाई समेट्ने

प्रकृतिको छाता फ्रेमवर्कको निर्माण गरिनुपर्छ। जिरो कुपन बण्डमार्फत (Zero Coupon Bond) लगानीको वित्तीय व्यवस्था गर्न सकिने नीतिगत व्यवस्था गरिनु आवश्यक छ। Swiss challenge अर्थात unsolicited proposals हरूले अपारदर्शिता कायम भई विश्वासको संकट उत्पन्न गर्ने भएकोले दुरुत्साहन गर्नुपर्छ।

वित्तीय नाफाभन्दा सेवा प्रवाहमा केन्द्रित गराउने गरी साझेदारी गर्नु उपयुक्त हुन्छ। Minimum Revenue Guarantee (MRG) भन्दा पनि VGF को सही प्रयोगमा जोड दिनु उपयुक्त हुन्छ। परियोजनाको कार्यसम्पादन प्रणाली monitoring गर्ने संस्थागत प्रणाली निर्माण गर्नुपर्छ। नेपालमा वर्तमान समयमा निजी क्षेत्र साझेदारीका लागि तयार नहुनुका कारणहरू खोजी गरी नीतिगत सुधारहरू गर्न बेसलाईन सर्वे गर्नुपर्छ। सम्भाव्य आयोजनाको अद्यावधिक सूचीकरण गर्ने तथा परियोजना बैकलाई अझै परिस्कृत बनाई स्थानीय तहसम्म यसको ज्ञान विस्तार गर्ने कार्य गर्नुपर्छ। PPP Center सवलीकरण गरी साझेदारी स्रोत र सहजीकरण केन्द्रका रूपमा विकास गर्ने, सूचना प्रणालीलाई अद्यावधिक गरी अनुगमन, मूल्यांकन, नियन्त्रण र पृष्ठपोषण व्यवस्थालाई प्रभावकारी बनाउने, प्रक्रियाको पारदर्शिता सुनिश्चित गरिदिनुपर्ने हुन्छ, जस अन्तर्गत पक्षहरूबीच जित-जितको अवस्था, आयोजना लगानीयोग्य हुनुपर्ने, साझेदारीको विषयमा स्पष्टता रहनु पर्ने व्यवस्था गर्नुपर्छ।

हेजिड फण्ड स्थापनामा नीतिगत प्रोत्साहन र सरकारी पूर्वसक्रियता आवश्यक छ। नागरिक समाजको सशक्तिकरण, सामाजिक पुँजीको निर्माण तथा स्थानीय निजी संस्थाहरूको व्यवस्थापन क्षमता बढाउन सहयोग गर्नुपर्छ। सानिसाप्रतिको सार्वजनिक चासो र साझेदारप्रतिको विश्वास बढाउने क्रियाकलापहरू सञ्चालन गर्नु उपयुक्त हुन्छ। सानिसाका लागि उपयुक्त प्रवर्द्धनात्मक वातावरण, गतिशील संस्थागत व्यवस्था र बहुपक्षीय साझेदारी निर्माण गर्नुपर्छ। सानिसाको साझा बुझाई विकास गर्ने तथा आम सहमति कायम गरी यसलाई राष्ट्रिय बहसको विषय बनाउनुपर्ने हुन्छ। सबै पक्ष र क्षेत्रलाई समेटेी सक्षम र प्रभावकारी अनुगमन संयन्त्र निर्माण गरी क्रियाशील तुल्याउने, सानिसाका सिकाइ र अनुभवको प्रचारप्रसार र अवलोकनको व्यवस्था गर्ने, तथा सानिसाको प्रक्रियामा नागरिकहरूको सहभागिता र भूमिकालाई स्पष्ट गरिनुपर्छ।

निष्कर्ष

पछिल्लो समयमा शासन प्रक्रियामा राज्य र राज्य बाहेकका पान्त्रहरूको साझेदारीलाई स्वीकार गरिसकेको अवस्थामा सेवाको डिजाइन र उत्पादनमा पनि साझेदारी शासनको अवधारणा व्यवहारिक रूपमा नै कार्यान्वयनमा गइसकेको अवस्था छ। सार्वजनिक निजी साझेदारीलाई अझै व्यापक रूपमा हेरिनुपर्ने आवश्यकता देखिन्छ। नेपाल जस्तो कमजोर सार्वजनिक वित्त प्रणाली भएको देशमा निजी क्षेत्रको पुँजी, प्रविधि र उद्यमशीलतालाई राष्ट्र निर्माणमा उपयोग गर्नुपर्ने वर्तमान समयको आवश्यकता देखिएकोले वर्तमानमा रहेका कानूनी र प्रक्रियागत अवरोधहरूको तथ्यगत पहिचान गरी दुवै पक्षको जीतको सुनिश्चितता सहितको पूर्वानुमायोग्य संस्थागत प्रणालीको स्थापना गरी आपसी विश्वास र अपनत्वको वातावरण निर्माण गर्नुपर्ने प्रमुख आवश्यकता देखिएको छ।

सन्दर्भ स्रोतहरू:

नेपालको संविधान, कानून किताव व्यवस्था समिति ।

सार्वजनिक-निजी साझेदारी तथा लगानी ऐन, २०७५ नेपाल कानून आयोग

सार्वजनिक-निजी साझेदारी तथा लगानी नियमावली, २०७७ नेपाल कानून आयोग

पन्ध्रौँ योजना (आ.व.२०७६/७७ देखि आ.व.२०८०/८१), राष्ट्रिय योजना आयोग

आर्थिक सर्वेक्षण, २०७९/८०, नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय

Delmon, J. (2014). *Public private partnership programs: Creating a framework for private sector investment in infrastructure*. Kluwer.

Raman, A. V., & Bjorkman, J. W. (2009). *Public-private partnerships in health care in India: Lessons for developing countries*. Routledge.

Whiteside, H. (2015). *Purchase for profit: Public-private partnerships and Canada's public health-care system*. University of Toronto Press.

- Spackman, M. (2002). Public–private partnerships: Lessons from the British approach. *Economic Systems*, 26(3), 283–301.
- Strauch, L. (2009). *Public private partnership in European road infrastructure: PPP as investment asset following the M6 road project in Hungary*. VDM.
- World Bank. (2020, June 9). PPP units around the world | Public private partnership. Retrieved from <https://www.ppp.worldbank.org>
- Drishti IAS. (n.d.). PPP investment model. Retrieved from <https://www.drishtiias.com/to-the-points/paper3/ppp-investment-model>