कर्णाली प्रदेशमा

सार्वजनिक र निजी क्षेत्रको साझेदारीको सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न

बनेको ऐन, २०७७ को

समिक्षा प्रतिवेदन

संसद सहयोग परियोजना

ऋति फाउन्डेसन

पृष्ठभूमि

सार्वजनिक, निजी र सहकारी क्षेत्रको सहभागिता तथा विकासमार्फत उपलब्ध साधन र स्रोतहरूको अधिकतम परिचालनद्वारा तीव्र आर्थिक वृद्धि गर्ने राज्यको निर्देशक सिद्धान्तलाई मध्यनजर गरी प्रदेशको विकासको गतिलाई तीव्रता दिन र प्रदेश सरकारले आम नागरिक तथा लक्षित वर्गलाई उपलब्ध गराउनुपर्ने पूर्वाधारलगायतका सेवा– सुविधा सार्वजनिक र निजी क्षेत्रको साझेदारीमा प्रदान गर्ने संवैधानिक भावनालाई समेत समेटी व्यवस्था गर्न आवश्यक भएकाले कर्णाली प्रदेशसभाले यो ऐन निर्माण गरेको उल्लेख प्रस्तावनामा गरिएको छ।

२०७७ सालमा यो कानुन बनेको भए पनि यसको कार्यान्वयन पक्ष कमजोर रहेको पाइन्छ। विशेषगरी कानुनमा रहेका केही व्यवस्थाहरू र कानुन निर्माणको क्रममा सरोकारवालाहरूको सक्रिय सहभागिता नहुँदा कार्यान्वयनमा कमजोरी देखिएको सरोकारवालाहरूको विश्लेषण रहेको छ। यही सन्दर्भमा, ऐन बनेको पाँच वर्ष पूरा भइसकेको हुँदा यसको समिक्षा गरी कार्यान्वयन प्रभावकारी बनाउन आवश्यक सिफारिसहरू प्रस्तुत गर्न जरुरी देखिएको हुनाले यो समिक्षा गरिएको हो।

समिक्षाको उद्देश्य

- कर्णाली प्रदेशसभाको अर्थ तथा प्राकृतिक स्रोत समितिको सक्रिय सहभागितामा सार्वजनिक निजी साझेदारी सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न बनेको ऐनको पुनरावलोकन गरी सम्बन्धित निकाय र सरोकारवालाहरुसँगको परामशर्माआवश्यक सिफारिसहरू प्रस्तुत गर्ने।
- सम्बन्धित सरोकारवालाहरू र संसदिय समितिलाई नजिक ल्याएर ऐनको कार्यान्वयन सुधार र नीति सिफारिसको लागि छलफलको वातावरण सिर्जना गर्ने।

समिक्षा विधि

यस समिक्षाका लागि नीति समिक्षा विधि अपनाइएको छ। प्रारम्भमा ऐनको प्रारम्भिक अध्ययन गरिएको थियो। त्यसपछि प्रदेशसभाको अर्थ तथा प्राकृतिक स्रोत समितिका सभापति र सदस्यहरू तथा कर्णाली प्रदेशमा सक्रिय निजी क्षेत्रका अगुवाहरूबीच ऐनको कार्यान्वयन अवस्था, चुनौती र आगामी सिफारिसहरूबारे अन्तर्क्रिया कार्यक्रम आयोजना गरिएको थियो। त्यस्तै, सार्वजनिक– निजी साझेदारी (PPP) मामिलाका विषय विज्ञद्वारा ऐनको दफावार अध्ययन गरी अन्तरक्रियाबाट प्राप्त सुझावहरू समेत समेटी तीन महले विधि (विधमान व्यवस्था, हुनुपर्ने र हुनुपर्ने कारण) बाट ऐनको समिक्षा गरिएको र समितिका सम्पूर्ण सदस्यहरूसमक्ष प्रतिवेदन प्रस्तुत गरिएको थियो।

यो समिक्षा कर्णाली प्रदेशसभा अर्थ तथा प्राकृतिक श्रोत समितिको अगुवाई एवं युएनडिपी संसद सहयोग परियोजनाको सहयोगमा ऋति फाउन्डेसनले सम्पन्न गरेको हो। यस समिक्षामा व्यक्त गरिएका विचारहरु विषयविज्ञ र विभिन्न चरणका छलफलहरुमा सम्बन्धित सरोकारवालाहरुले व्यक्त गरेका विचारहरु हुन्।

ऐनको समिक्षा तथा सुझावहरु

दफा/विषय	भएको व्यवस्था	हुनुपर्ने व्यवस्था (सुझाव)	कारण (किन हुनुपर्ने)
ऐन निर्माण प्रक्रिया	ऐन निर्माण गर्दा निजी क्षेत्रका सरोकारवालाहरूलाई पर्याप्त छलफलमा सहभागी गराइएन।	ऐन निर्माण, संशोधन वा कुनै पनि नीतिगत निर्णय गर्दा सम्बन्धित सरोकारवाला (निजी क्षेत्र, नागरिक समाज, विज्ञ) हरूलाई पर्याप्त समय र अवसरसहित औपचारिक छलफलमा अनिवार्य सहभागी गराउनुपर्ने।	सरोकारवालाको अनुभव र सुझावले ऐनलाई अझ व्यावहारिक, लगानीमैत्री र कार्यान्वयनयोग्य बनाउन मद्दत गर्दछ। गोप्य वा अपारदर्शी तरिकाले बनाइएको कानुनले सरोकारवालाको विश्वास गुमाउँछ र कार्यान्वयनमा चुनौती आउँछ।
(३३) ७० प्रतिशतसम्म निजी लगानी, तर सरकारी बहुमतको सञ्चालक समिति	ऐनले निजी क्षेत्रलाई ७०% सम्म लगानी गर्न दिने व्यवस्था गरेको छ, तर सञ्चालक समितिमा भने सरकारी अधिकारीहरूको बहुमत सुनिश्चित गरिएको छ।	लगानीको अनुपातको आधारमा सञ्चालक समितिमा प्रतिनिधित्व सुनिश्चित गर्नुपर्ने। यदि निजी क्षेत्रको लगानी ७०% छ भने, सोही अनुपातमा उनीहरूको प्रतिनिधित्व हुनुपर्ने।	लगानी र व्यवस्थापनबीच सन्तुलन कायम गर्न र निजी क्षेत्रको पुँजीको सुरक्षाको प्रत्याभूति दिन यो आवश्यक छ। लगानीकर्ताको बहुमत हुँदा पनि सरकारी नियन्त्रणमा रहने व्यवस्थाले निजी क्षेत्रको विश्वास जित्न सक्दैन र लगानी जोखिममा रहेको महसुस हुन्छ।
(७५) "सार्वजनिक निजी साझेदारी आयोजना लगानी छनौट समिति" मा कर्मचारीको बाहुल्यता	आयोजना छनोट समितिमा कर्मचारीहरूको बाहुल्यता छ। महिलाको प्रतिनिधित्व कम छ। समावेशिता छैन।	आयोजना छनोट समितिमा निजी क्षेत्र, विषय विज्ञ (आर्थिक, प्राविधिक) र महिला प्रतिनिधिहरूको समावेशी सहभागिता सुनिश्चित गर्नुपर्ने।	कर्मचारीको मात्र बाहुल्यताले निर्णय प्रक्रियालाई एकतर्फी बनाउन सक्छ। विविध क्षेत्रका विज्ञ र सरोकारवालाहरूको सहभागिताले आयोजनाको छनोटलाई बढी वस्तुनिष्ठ, पारदर्शी र प्राविधिक रूपमा उपयुक्त बनाउँछ।
(९) आयोजना छनोट र आयोजना बैंक	आयोजना छनोट र आयोजना बैंकसम्बन्धी कार्यविधिबीच अन्तरसम्बन्ध स्पष्ट छैन।	ऐनमा आयोजना बैंकको अवधारणालाई स्पष्ट रूपमा समावेश गरी छनोट प्रक्रियालाई सोही बैंकसँग आबद्ध गर्नुपर्ने। सरकारले सम्भाव्यता अध्ययन गरिएका आयोजनाहरूको सूची (आयोजना बैंक) तयार गरी निजी क्षेत्रलाई प्रस्ताव गर्नुपर्ने।	सरकारले सम्भाव्यता अध्ययन नगरी निजी क्षेत्रलाई आह्वान गर्दा लगानीकर्ताले जोखिम मोल्नुपर्ने र समय खेर जान सक्छ। आयोजना बैंकले निजी क्षेत्रलाई कुन क्षेत्रमा लगानी गर्ने भन्ने स्पष्ट दिशा दिन्छ र लगानीकर्ताको लागत र जोखिम घटाउँछ।

८३(२): हानी नोक्सानी र क्षतिपूर्ति	हानी नोक्सानी र क्षतिपूर्तिका विषयमा स्पष्टता छैन।	हानी नोक्सानी र क्षतिपूर्तिका लागि स्पष्ट र पारदर्शी मापदण्ड, संयन्त्र र समयसीमा तोक्नुपर्ने। लगानीकर्ताको पुँजी र लगानीको सुरक्षा सुनिश्चित गर्न स्पष्ट कानूनी आधार आवश्यक।	अस्पष्ट व्यवस्थाले निजी क्षेत्रको लगानीलाई असुरक्षित बनाउँछ। क्षतिपूर्तिको स्पष्ट प्रावधानले लगानीकर्तामाथि हुने सम्भावित जोखिमलाई न्यूनीकरण गर्दछ।
(८८) सम्पत्तिको मूल्य ह्रास	आयोजनामा प्रयोग हुने सामग्री र मेसिनहरूको मूल्य ह्रास (depreciation) सम्बन्धी कुनै व्यवस्था छैन।	प्रयोग हुने सामग्री र मेसिनहरूको मूल्य ह्राससम्बन्धी स्पष्ट व्यवस्था समावेश गर्नुपर्ने। (जस्तैः कुन दरमा मूल्य ह्रास गणना गर्ने, त्यसलाई कसरी लेखाङ्कन गर्ने)।	मूल्य ह्रासको स्पष्ट व्यवस्थाले लेखापरीक्षण र वित्तीय व्यवस्थापनमा पारदर्शिता ल्याउँछ। यसले लगानीको सही मूल्यांकन गर्न र करसम्बन्धी विषयमा समेत स्पष्टता कायम गर्न मद्दत गर्दछ।
(४६-४८) आयोजनाको छनोट तथा स्वीकृति	आयोजना छनोट प्रक्रिया कर्मचारीतन्त्रमा निर्भर छ र समयसीमा स्पष्ट छैन।	परियोजना छनोटमा समयसीमा": आयोजनाको प्रस्ताव प्राप्त भएपछि त्यसको मूल्याङ्कन र स्वीकृति प्रक्रियालाई अधिकतम ३० देखि ९० दिनभित्र पूरा गर्ने स्पष्ट समयसीमा तोक्नुपर्ने। साथै आयोजनाको अवधीको आधारमा आयोजना शुरु हुनुपर्ने समय पनि ऐनमा उल्लेख गर्ने।	प्रक्रियागत ढिलासुस्तीले लगानीकर्ताको रुचि घट्छ र परियोजनाको लागत बढ्छ। स्पष्ट समयसीमाले पारदर्शिता कायम गर्छ र सरकारलाई जिम्मेवार बनाउँछ।
(८३) जोखिम बहन र बाँडफाँट	जोखिम बाँडफाँटको विषयमा अस्पष्टता छ, जसले लगानीकर्तालाई जोखिमपूर्ण महसुस गराउँछ।	जोखिम मेट्रिक्सको विकास": जोखिमहरूलाई विभिन्न वर्गमा (राजनीतिक, वित्तीय, सञ्चालन, निर्माण) वर्गीकरण गरी प्रत्येक जोखिम कसले बहन गर्ने भन्ने स्पष्ट मापदण्डसहितको 'जोखिम मेट्रिक्स' ऐन/नियमावलीमा समावेश गर्नुपर्ने।	यसले दुवै पक्षको जिम्मेवारी स्पष्ट पार्छ र लगानीकर्ताको पुँजीको सुरक्षाको प्रत्याभूत गराउँछ।
(८९) विवाद समाधान	विवाद समाधानका लागि सामान्य कानूनी प्रक्रिया मात्र उल्लेख भएको छ, जुन लामो र खर्चिलो हुन्छ।	"वैकल्पिक विवाद समाधान संयन्त्र": विवाद समाधानका लागि अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्डअनुसारको मध्यस्थता र मेलमिलाप लाई प्राथमिकता दिनुपर्ने। विदेशी लगानी	यो प्रक्रिया छिटो र कम खर्चिलो हुन्छ, जसले परियोजनाको निरन्तरता सुनिश्चित गर्छ।

		आकर्षित गर्न नेपालमै वा अन्तर्राष्ट्रिय मध्यस्थता केन्द्रमा जाने व्यवस्था गर्नुपर्ने।	
(३८–४०) प्रमुख कार्यकारी अधिकृतको योग्यता र छनौट	संयुक्त लगानिको कम्पनीको CEO र अन्य विज्ञ कर्मचारीको योग्यता लगभग एउटै राखिएको। ८ वर्ष अनुभव, पछिल्ला ४ वर्ष उच्च पदमा।	CEO को लागि नेतृत्व, वित्तीय व्यवस्थापन, व्यावसायिक अनुभवमा जोड। प्राविधिक कर्मचारीलाई विषयगत सीप मात्र पर्याप्त।	व्यवस्थापन र प्राविधिक नेतृत्वको योग्यता फरक हुनुपर्छ।
(१२, ७५) आयोजना छनोट समिति	कर्मचारीहरूको बाहुल्यता, महिला र निजी क्षेत्रको प्रतिनिधित्व न्यून।	समिति संरचनामा कम्तीमा ३०% निजी क्षेत्र र ३०% महिला प्रतिनिधित्व। स्वतन्त्र विज्ञलाई अनिवार्य समावेश।	विविध प्रतिनिधित्वले निर्णय निष्पक्ष हुन्छ। कर्मचारी मात्र हुँदा ढिलाइ र रिस्क नलिने प्रवृत्ति।
(२०–२३) परियोजना पहिचान र प्राथमिकता	परियोजना छनोटमा सरकारमुखी दृष्टिकोण, निजी क्षेत्र र विज्ञहरूको सहभागिता कम।	सम्भाव्यता अध्ययन स्वतन्त्र निकाय वा तेस्रो पक्षमार्फत। प्राथमिकता निर्धारणमा निजी, सहकारी, स्थानीय निकाय र विज्ञहरूको समावेश।	परियोजना छनोट निष्पक्ष र व्यवहारिक हुन्छ। सरकारी कर्मचारी मात्र हुँदा रिस्क नलिने र ढिलाइ हुने समस्या।
उत्तर-विधायकी मूल्याङ्कन (PLS)	प्रावधान छैन।	हरेक ५ वर्षमा कानूनी समीक्षा अनिवार्य।	बजार, प्रविधि, राजनीतिक सन्दर्भ बदलिँदै जान्छन्। कानून अद्यावधिक गर्न सजिलो।
कर सुविधा/राजस्व बाँडफाँट	कर छुट वा प्रोत्साहनबारे स्पष्ट छैन।	प्रदेशमा लगानी आकर्षणका लागि कर छुट, शुल्कमा सहुलियत, लगानीबीमा।	कर्णाली जस्ता कठिन क्षेत्रमा लगानी आकर्षित गर्न प्रोत्साहन आवश्यक।
जोखिम बहन	ऐनमा जोखिम बहनको कुरा असन्तुलित छ। अधिकांश जोखिम निजी क्षेत्रमा थोपरिएको छ।	परियोजनाको जोखिमलाई सरकार र निजी क्षेत्र दुवैले सन्तुलित रूपमा बहन गर्ने व्यवस्था गर्नुपर्ने। सरकारले केही निश्चित जोखिमहरूको (जस्तैः राजनीतिक जोखिम, नीतिगत जोखिम) सहुलियत वा बीमाको व्यवस्था गर्नुपर्ने।	जोखिमको सन्तुलित बाँडफाँटले निजी क्षेत्रलाई लगानी गर्न प्रोत्साहन दिन्छ। सरकारले केही जोखिम बहन गर्दा लगानीकर्तालाई आफ्नो पुँजी सुरक्षित छ भन्ने विश्वास हुन्छ।
"तर", "अन्यथा" वा "तोकिएबमोजिम" जस्ता	ऐनमा "तर", "अन्यथा" वा "तोकिएबमोजिम" जस्ता अस्पष्ट र	यस्ता अस्पष्ट शब्दावलीलाई सकेसम्म हटाएर स्पष्ट र निश्चित प्रावधानहरू	अस्पष्ट शब्दावलीले कानूनी अनिश्चितता सिर्जना गर्छ र सम्बन्धित अधिकारीहरूले आफूअनुकूल व्याख्या गर्ने सम्भावना बढ्छ।

शब्दावलीको प्रयोग	आफू अनुकूल व्याख्या गर्न सकिने शब्दावलीको धेरै प्रयोग गरिएको छ।	राख्नुपर्ने। यदि कुनै विषय तोक्नैपर्ने भएमा त्यसलाई नियम वा कार्यविधिमा स्पष्ट रूपमा उल्लेख गर्नुपर्ने।	यसले निजी क्षेत्रको लगानीलाई जोखिममा राख्दछ।
स्थानीय र साना परियोजना	ऐनले ठूला परियोजनाहरूलाई मात्र ध्यान दिएको देखिन्छ।	ऐनमा साना तथा मझौला परियोजनाहरूलाई समेत समेट्ने गरी आवश्यक व्यवस्था गर्नुपर्ने।	ठूला परियोजनाको लागि मात्र ध्यान दिँदा स्थानीय स्तरमा हुने साना तर महत्त्वपूर्ण विकासका अवसरहरू छुट्न सक्छन्। साना परियोजनाहरूले स्थानीय रोजगारी सिर्जना र आर्थिक गतिविधि बढाउन मद्दत गर्दछ।
लगानीकर्ताको सम्मान र सुरक्षा	लगानीकर्तालाई सम्मान गर्ने र उनीहरूको पुँजी सुरक्षा गर्ने स्पष्ट व्यवस्था छैन।	लगानीकर्तालाई सम्मान र प्रोत्साहन गर्ने, र उनीहरूको लगानीको सुरक्षा सुनिश्चित गर्ने प्रावधानहरू समावेश गर्नुपर्ने। (जस्तैः कर छुट, लगानी बीमा आदि)।	नकारात्मक बुझाइ र अपर्याप्त सुरक्षाले लगानीकर्तालाई आकर्षित गर्न सकिँदैन। लगानीकर्ताको मनोबल बढाउन र उनीहरूको जोखिम कम गर्न यस्ता प्रावधानहरू आवश्यक हुन्छ।
विवाद समाधान	विवाद समाधानसम्बन्धी प्रावधानहरू अपर्याप्त छन्।	विवाद समाधानका लागि छिटो, सरल र निष्पक्ष संयन्त्र (जस्तैः मध्यस्थता वा छुट्टै न्यायाधिकरण) को व्यवस्था गर्नुपर्ने।	विवाद समाधानमा हुने ढिलाइ र जटिलताले लगानीकर्ताको समय र पुँजी खेर जान्छ। यसले भविष्यमा आउने सम्भावित लगानीलाई समेत निरुत्साहित गर्दछ।
अन्य सुझाव	ऐनमा कुनै पनि किसिमको परियोजना विकास शुल्कको व्यवस्था छैन।	परियोजना विकास कोष (Project Development Fund- PDF)": सरकारले सम्भावित परियोजनाहरूको पूर्वतयारी अध्ययन (Pre-feasibility Study) र विस्तृत प्रतिवेदन (DPR) तयार गर्नका लागि छुट्टै कोष स्थापना गर्ने दफा थप गर्नुपर्ने।	यसले सरकारलाई पूर्वतयारीमा खर्च गर्ने स्रोत दिन्छ र निजी क्षेत्रलाई पूर्णतया तयार पारिएको परियोजनामा मात्र लगानी गर्न अवसर मिल्छ, जसले लागत र जोखिम घटाउँछ।
अन्य सुझाव	लगानीकर्तालाई आकर्षित गर्न कुनै पनि किसिमको वित्तीय प्रोत्साहनको व्यवस्था छैन।	"कर छुट तथा अन्य प्रोत्साहन": परियोजनाको प्रकृति, क्षेत्र र जोखिमका आधारमा निश्चित अवधिका लागि कर छुट (Tax Holiday), भन्सार शुल्कमा सहुलियत र अन्य वित्तीय प्रोत्साहन दिने।	यसले ठूलो मात्रामा निजी लगानी आकर्षित गर्न योगदान पुर्याउँदछ।