पायाभूत सुविधा विकासासाठी सार्वजनिक-खाजगी भागीदारी : एक अभ्यास

कु. कदम आश्विनी दत्ताहरी
संशोधिका

प्रस्तावना

भारत विकसनशिल अवस्थेत असल्यामुळे शासन पायाभूत सुविधांच्या विकासासाठी संपूर्ण पैसा उभा किंवा खर्च करू शकत नाही. त्यामुळे भारतातील केंद्र आणि राज्य शासनाने पायाभूत सुविधा व विकासासाठी सार्वजनिक क्षेत्रातील खाजगी कंपन्याकडून बी. ओ. टी. म्हणजेच बांधा वापरा आणि हस्तातंरित करा या तत्वावर पायाभूत सुविधा आणि रस्ते उभारणी मोठे प्रकल्प घेतले जातात. जागतिक पातळीवर अनेक राष्ट्रांनी नागरी पायाभूत सुविधा व विकासासाठी खाजगी क्षेत्राचे सहकार्य घेतल्याचे दिसून येते. शासनास पायाभूत सुविधा व विकासासाठी खाजगी क्षेत्र पूरक ठरेल या हेतूने उपाय म्हणून भारतीय शासनाने खाजगी क्षेत्रातून गुंतवणूकीची व्यवस्था स्विकारण्याचे दिसून येते. यातूनच पायाभूत सुविधा व सार्वजनिक खाजगी भागीदारीस प्रारंभ झाले. भारतातील केंद्र आणि राज्य शासनाने पाणी, रस्ते, बंदारे, वीज, दूरसंचार, पाटबंधारे, दळणवळण इत्यादी संदर्भात पायाभूत सुविधा व विकास करण्यासाठी सार्वजनिक व खाजगी भागीदारीचे धोरण स्वीकारले. भारतात या संदर्भात अनेक प्रकारचे प्रयोग व प्रारुप निर्माण झाले, त्यामध्ये (बी.ओ.टी.) म्हणजे बांधा वापरा आणि हस्तांतरीत करा आशा व इतर दिर्घकाळ कराराच्या माध्यमातून निष्क्रिय सार्वजनिक खाजगी भागीदारी भारतात प्रस्थपित होवू शकली. याच्यामधून भारतीय शासनाला सार्वजनिक खाजगी भागीदारी हे पायाभूत संविधांच्या संदर्भात आलेल्या तूटीचे माध्यम म्हणून वापर करण्यात आले. भारताने पायाभूत सुविधा व विकासासाठी सार्वजनिक खाजगी भागीदारी विविध प्रकल्पांतर्गत जवळजवळ १०० बिलियन रुपये इतकी गुंतवणूक केली आहे. केंद्र व राज्यशासन या पायाभूत सुविधा व विकासासाठी सार्वजनिक खाजगी भागीदारीच्या माध्यमातून त्या त्या राज्याची प्रगती करु इच्छितात. हे करीत असताना या भागीदारी च्या माध्यमातून आपले हित साध्य करण्यासाठी राष्ट्र व राज्यपातळीवर सार्वजनिक खाजगी भागीदारी उपक्रमाच्या संदर्भात विचारपूर्वक पावले उचलून त्यासाठी योग्य मार्ग काढले जात आहेत.

संशोधनाची उद्दिष्टे

१. पायाभूत सुविधा व विकासातील सार्वजनिक खाजगी भागिदारी ही संकल्पना समजून घेणे.
२. पायाभूत सुविधा व विकासातील सार्वजनिक खाजगी भागिदारीच्या वैशिष्ट्यांचा आढावा घेणे.

संशोधन पद्धती

सामाजिक शास्त्रामध्ये संशोधनाच्या विविध पद्धती आहेत. यामध्ये ऐतिहासिक, विश्लेषणात्मक, वर्णनात्मक, संख्याशास्त्रीय इत्यादींचा उल्लेख करता येईल. याठिकाणी विश्लेषणात्मक संशोधन पद्धतीचा उपयोक करण्यात आला आहे.

पायाभूत सुविधा व विकासातील सार्वजनिक खाजगी भागीदारीची संकल्पना

पायाभूत सुविधा व विकासातील सार्वजनिक खाजगी भागीदारी या संकल्पनेची निश्चित अशी व्याख्या करता येत नाही. ढोबळमानाने पायाभूत सुविधा व विकासातील सार्वजनिक खाजगी भागीदारीचा संकल्पना म्हणजे सार्वजनिक सेवा किंवा सार्वजनिक मूलभूत सुविधा देण्याच्या उद्देशाने शासनाने खाजगी क्षेत्रांमध्ये केलेली भागीदारी होय. भारतीय शासनाच्या दृष्टीने पायाभूत सुविधा व विकासातील सार्वजनिक खाजगी भागीदारी म्हणजे विशिष्ठ कालावधीसाठी सार्वजनिक सेवेच्या दृष्टीने मूलभूत सेवेचे व्यवस्थापन करण्याच्या उद्देशाने शासन आणि खाजगी क्षेत्र एकत्र येणे होय. समान प्रमाणात शासन व खाजगी क्षेत्र एकत्र येऊन गुंतवणुकीमध्ये भागीदारी करतात. त्याअनुषंगाने कराराच्या अनुशंगाने ठराविक वर्षाची मालकी खाजगी गटास दिली जाते. त्याचे उत्पन्नही त्यांना देवून ठरलेली कालावधी संपल्यानंतर शासनास मालकी हस्तांतरीत केली जाते. भारतातील पायाभूत सुविधा व विकासातील सार्वजनिक खाजगी भागीदारीचा प्रयोग विविध क्षेत्रात झाला. बहुंताश सार्वजनिक खाजगी भागीदारी हे ग्रामीण पायाभूत सुविधा आणि सामाजिक क्षेत्रातील विकास करण्यासाठी म्हणून त्याचा वापर मोठ्या प्रमाणात करण्यात आलेला दिसून येतो.

पायाभूत सुविधा व विकासातील सार्वजनिक खाजगी भागीदारीची प्रमुख वैशिष्टये

१. करारबद्ध

शासन आणि सार्वजनिक क्षेत्रातील सहकार्यतून पायाभूत सुविधा उपलब्ध करुन देण्याच्या दृष्टीने कराराच्या माध्यमातून एकत्रित आलेले संबंध म्हणजे सार्वजनिक खाजगी भागीदारी होय. भागीदारी केवळ खाजगीकरण नसून यामध्ये सार्वजनिक यंत्रणा खाजगी गुंतवणुकदारांच्या मदतीने भागीदारी करुन प्रकल्पाचा विकास, त्याचा वापर व त्यांची देखभाल या सर्व स्तरावर एकत्रीतपणने कार्यरत असल्याने एकमेकांवर अवलंबून असून प्रकल्पाच्या पुर्णात्वाला कार्यरत असलेली भागीदारी असते. ही भागीदारी सर्वसाधारपणे १० ते २५ वर्षापर्यंत असते ज्यामुळे खाजगी व सार्वजनिक धोरणात दिर्घकाळ संबंध प्रस्थपित करीत असते. त्यामुळे हा करार सकारात्मक व करारी संबंध आहे असे मानले जाते.

२. कमीत कमी तोटा

खाजगी क्षेत्रामध्ये कौशल्य व अनुभवाच्या आधारावर कमीत कमी तोटा होण्याच्या दृष्टीने व्यवस्थापन केले जाते. खाजगी क्षेत्रांच्या कौशल्य व अनुभवावर आधारीत या प्रकल्पास कमीत कमी तोटा संभव्य आहे. सार्वजनिक खाजगी भागीदारीमध्ये खाजगी आणि शासकीय क्षेत्र असल्यामुळे खाजगी गुंतवणुकदार आपल्यापरीने कमीत कमी धोका, आपत्ती व तोटे होण्याच्या दृष्टीने विचार करीत असतो. तशाच पध्दतीने शासनाने सार्वजनिक क्षेत्राकडे शासनास कमीत कमी नुकसान व आपत्ती व जास्तीत जास्त पायाभूत सुविधा व विकास होण्याच्या दृष्टीने विचारविनिमय करुन हा करार केला जातो.

३. समान जबाबदारी

पायाभूत सुविधा व विकासासाठी करारानुसार विभागलेल्या कार्यानुसार खाजगी व सार्वजनिक क्षेत्राची जबाबदारी समान असते. तरी सुध्दा या भागीदारीमध्ये शासन हा पुढाकार घेणारा घटक असल्यामुळे सार्वजनिक गरजांनुसार गुणवत्तेवर आधारित पायाभूत सुविधा देण्याची जबाबदारी व उत्तरदायित्व शासनावर असते.

सार्वजनिक खाजगी भागीदारीमध्ये सर्व जबाबदाऱ्या शासन व खाजगी गुंतवणुकरांमध्ये समानरित्या असल्याचे मानले जाते. काही क्षेत्रात व प्रकल्पात खाजगी यंत्रणेवर तर काही क्षेत्रात व प्रकल्पात शासनावर जबाबदारी असते.

४. लवचिक मालकी

प्रकल्पामध्ये मालकी काही विशिष्ठ कालावधीसाठी खाजगी संघटनेकडे दिले जाते. कोणत्याही सार्वजनिक पायाभूत सुविधांचे नियोजन करणे, भांडवल उभारणे, आराखडा तयार करणे, रचनात्मक व्यवस्था तयार करणे, त्या सेवेसाठी मोबदला घेणे, प्रकल्पाची देखभाल करणे हे करीत असताना संसाधन व त्यातील धोके, अडथळे, मालकी आणि त्यातून मिळणारा नफा या सर्व घटकांच्या संदर्भात खाजगी यंत्रणा आणि शासनामध्ये मालकी करार झालेला असतो. या दोन्ही घटकांच्या अनुभव, क्षमता, कौशल्य यावर आधारित परस्पर दोघांना मान्य असलेल्या कराराच्या माध्यमातून वरील घटकाचे विभाजन केले जाते. पायाभूत सुविधा व विकासासाठी सार्वजनिक खाजगी भागीदारी च्या माध्यमातून सार्वजनिक व खाजगी क्षेत्रातील मालकीबद्दल लवचिकता असते. काही प्रकल्पामध्ये खाजगी संघटनेकडून प्रकल्प उभे करेपर्यंत किंवा सार्वजनिक प्रकल्पासाठी लागणारी साधनसामग्री उपलब्ध करुन देण्यापर्यतच मालकीचा आधिकार असून त्यानंतर ती सार्वजनिक यंत्रणेकडे हस्तांतरीत केले जाते. वरील नमूद केलेले घटकांचे सार्वजनिक शासनाची जबाबदारी कोणती व खाजगी यंत्रणेची कोणती जबाबदारी द्यावयाचे ही निश्चित केले जाते. उदा. रस्ते तयार करुन घेत असताना कराराच्या माध्यमातून रस्ते तयार करणे, तसेच रस्त्याचे देखभाल करणे व त्यामध्यून निर्माण होणारी मिळगत या सर्व गोष्टी विशिष्ठ कालावधीसाठी खाजगी यंत्रणेकडे असते. कालवधी संपल्यानंतर ती शासनाच्या मालकीची होते किंवा खाजगी यंत्रणेकडून कराराचे उल्घंन झाल्यास ती शासनाच्या मालकीची होते. एकंदरित मालकीचे आधिकार कायमस्वरुपी खाजगी यंत्रणेकडे न देता शेवटी ती शासनाची मालकीचीच असते. किंवा किती कालावधीसाठी खाजगी क्षेत्राकडे मालकी असेल, ही लवचिकता कराराच्या आधारावर ठरवले जाते.

५. पायाभूत सुविधा उपलब्ध करुन घेण्याची पध्दत

खाजगी यंत्रणा व्यावसायिक दृष्टिकोन, अनुभव आणि कौशल्याचा वापर करुन अल्पकाळात पायाभूत सुविधा व प्रकल्पाची उभारणी करतात. ज्यामुळे या पायाभूत सुविधा देशाच्या विकासासाठी सहाय्यक ठरतात. शासनाकडून नागरिकासाठी ज्या वेळेस विशिष्ठ पायाभूत सुविधा उपलब्ध करुन देण्यास अडथळे येत असतील तेव्हा सार्वजनिक खाजगी भागीदारी हा एक माध्यम बनते. या भागीदारीच्या माध्यमातून खाजगी यंत्रणेकडे नियोजन, वित्त, सुविधाची निर्मिती, त्याचा वापर व देखभाल या सर्व जबाबदाऱ्या कराराच्या माध्यमातून खाजगी क्षेत्राकडे दिले जातात.

एकंदरीत पायाभूत सुविधा व विकासाकरिता सार्वजनिक खाजगी भागीदारी यांच्यामध्ये खाजगी यंत्रणा आणि शासनाची भूमिका स्पष्ट होते. शासनाची यंत्रणा ही आपल्याला नेमक्या कोणत्या प्रकारची सुविधा नागरिकासाठी उपलब्ध करुन द्यावयाची आहे हे स्पष्ट असणे आवश्यक आहे. त्या बरोबरीने शासनाकडून या सर्व उपक्रमासाठी लागणारी प्रक्रिया व कराराचा तपशिल व सखोल विचार करुन निश्चित केले जाते. हा करार करित असताना खाजगी यंत्रणेस विश्वासात घेवून दोन्ही घटकांना परस्परमान्य असेल असे कृतीशील प्रक्रिया

करुन तयार केले जाते. खाजगी यंत्रणेकडून या उपक्रमाचा आराखडा तयार करणे, बांधकाम झाल्यानंतर किंवा यंत्रणा उभी केल्यानंतर ती वापरात आणणे व त्यांची देखभाल करणे ही संपूर्ण जबाबदारी खाजगी यंत्रणेवर असते. ही खाजगी यंत्रणेची मूलभूत प्रक्रिया असते. यामध्ये वित्तीय जबाबादारी खाजगी यंत्रणेकडे असते.

पायाभूत सुविधा व विकासातील सार्वजनिक खाजगी भागीदारीच्या आवश्यक अटी

१. पायाभूत सुविधा व विकासासाठी सार्वजनिक आणि खाजगी क्षेत्र यामध्ये जबाबदारी, उद्देश आणि नियमांची स्पष्टता असली पाहिजे.
२. व्यावसायिक शिस्त आणि दृष्टिकोणाच्या माध्यमातून उद्देश साध्य करण्याला प्राधान्य दिले पाहिजे.
३. परस्परांचा आदर करणे व एखाद्या गंभीर प्रश्नांवर विचारपूर्वक व चर्चेच्या माध्यमातून निर्णय घेणे.
४. सार्वजनिक व खाजगी क्षेत्रांमधील परस्पर पारदर्शकता, स्पष्ट संवाद व परस्पर विश्वास असणे आवश्यक आहे.
५. भागीदारीतील दोन्ही परस्पर घटकांच्या उदेशावर भर देत असताना सर्वसामान्य उद्देश सुध्दा साध्य होणे आवश्यक आहे.
६. सार्वजनिक खाजगी भागीदारी हे धोरण यशस्वी होण्यास राजकीय इच्छाशक्ती प्रबंळ असणे व त्यासाठी लागणारे प्रबळ राजकीय नेतृत्व व त्या नेतृत्वाची राष्ट्राच्या विकासाच्या प्रती असणारी प्रबळ निष्ठा असणे आवश्यक आहे.

एकंदरित पायाभूत सुविधा व विकासाकरिता कार्य करीत असताना परस्परांशी गरज व क्षमता ओळखून घेणे आणि त्याचा योग्य वापर करणे आवश्यक आहे.

सारांश

भारतात तसेच महाराष्ट्राच्या संदर्भात या भागीदारीच्या माध्यमातून पायाभूत सुविधा व विकासाकरिता अनेक प्रकल्प राबिवले गेले. सार्वजनिक खाजगी भागीदारी यशस्वी होण्यासाठी व नागरीकांना पुरेपूर पायाभूत सुविधा उलब्ध होण्यासाठी या सर्व प्रश्नांची सोडवणूक होऊन सुक्ष्मपातळीवर चर्चा होणे गरजेचे आहे. जेणे करुन पायाभूत सुविधांची, कार्यक्षम व व्यवथितपणे अंमलबजावणी करता येते. जागतिकीकरणाच्या संदर्भात एकूणच भारताचे आधुनिकीकणाच्या दिशेने होत असलेल्या वाटचालीमध्ये सर्वात मोठा अडथळा म्हणजे सार्वजनिक पायाभूत सुविधांचा अभाव होय. या पायाभूत सुविधांचा अभाव दूर करण्याच्या दृष्टीने व जागतिकीकरणाच्या आव्हानास सामोरे जाण्याच्या दृष्टीने सार्वजनिक खाजगी भागीदारी हा एक पर्याय नसून गरज असल्याचे स्पष्ट होते. सार्वजनिक खाजगी भागीदारी ही भारतात नवी संकल्पना असल्याने या संदर्भात अभियांत्रिकी, व्यवस्थापन, अर्थशास्त्र, समाजशास्त्र, राज्यशास्त्र व इतर सामाजिक शास्त्राच्या संशोधनाच्या माध्यमातून पायाभूत सुविधा व विकास यातील सार्वजनिक खाजगी भागीदारी महत्त्वाची असल्याने यावर सखोल संशोधन होणे आवश्यक आहे.

संदर्भग्रंथ

1. Ministry of Urba Development (2004) "Jawaharlal Nehru national urban renewal mission Overview. "Ministry of Urban Development and Ministry of Urban Empolyment and povery alleviation. New Delhi. India"
2. Municipal Administration and water supply Departmemt (2005). Tamil Nade Urban development fund. "Policy note 2004-205. Government of Tamil Nade Chennai. India".
3. Harris. C (2003). Private participation in infrastructure in developing Countries: Trends, impacts and policy lessons. "World Bank working"
4. National Institue of Urban Affairs. (1994). Power to the people the 74th constitutional amendment, National Institute of Urban Affairs. New Delhi. India.
5. Barlow, J., Roehrich, J.K. and Wright, S. (2013). Europe Sees Mixed Results from Public-Private Partnerships for Building and Managing Health Care Facilities and Services. Health Affairs. 32(1):146-154
6. Young S.K. & Abreau. C.N. 2011 Intenet Addiction & hand book gude to Exalution and treatment new Jersy, John & Sons.
7. Klein, M. and Roger.N (1994) "Back to the future: The potential in infrastructure privatization". Public policy for the private sector. The world Bank