

नेपालको विकास प्रक्रियामा नतिजामूलक कार्यसम्पादन व्यवस्थापन

डा. तीर्थराज ढकाल*

लेखसार

नेपालले करिब दुई दशक अघिदेखि समग्र विकास प्रक्रियालाई नतिजामूलक बनाउन प्रारम्भ गरेको हो। यसका लागि विकास योजना, बजेट र अनुगमन तथा मूल्याङ्कन प्रणालीमा नतिजामूलक व्यवस्थापनका विशेषतालाई आन्तरिकीकरण गरिएको छ। यस अवधिमा लजिकल मोडललगायत नतिजासम्बन्धी विभिन्न विधि तथा औजारहरूको प्रयोग गरिएको छ। विकास प्रक्रियामा नतिजा सूचक तथा तथ्य तथ्याङ्कको प्रयोग विस्तार भएको छ। नतिजाप्रतिको जवाफदेहिता सुनिश्चित गर्नका लागि साङ्गठनिक तहमा आधार पनि तयार भएको छ। तर साङ्गठनिक नतिजालाई व्यक्तिगत कार्यसम्पादनसँग जोड्न सकिएको छैन। त्यसैगरी थालिएका प्रयासहरूलाई अझै एकीकृत स्वरूप दिन बाँकी नै छ। नतिजाप्रतिको जवाफदेहिताको पक्ष अझै पनि कमजोर नै रहेको छ। फलस्वरूप विकासको समग्र नतिजाका प्रयासहरूको उल्लेख्य प्रभाव देखिन बाँकी नै छ। यस लेखमा नेपालको विकास प्रक्रियामा नतिजामूलक कार्यसम्पादन व्यवस्थापनको प्रयोग, यसका सकारात्मक परिणाम र कमजोरीहरूका सम्बन्धमा समीक्षा गर्दै सुधारका लागि केही सुझाव प्रस्तुत गरिएको छ।

शब्दकुञ्जी: लजिकल मोडेल, नमुना, जवाफदेहिता, सुपरिवेक्षक, सूचक

विषयप्रवेश

नेपालले योजना प्रक्रियामा सुधार गर्ने उद्देश्य राखी दसौँ योजनादेखि नतिजामूलक व्यवस्थापनलाई अवलम्बन गरेको हो। साङ्गठनिक तहमा प्रभावकारी हुने यो व्यवस्थापकीय रणनीतिलाई समग्र योजना तथा विकास प्रक्रियामा लागु गर्ने प्रयास गरिएको छ। यसअन्तर्गत योजना तर्जुमा प्रक्रियामा सुधार, योजना तथा बजेटबिच अन्तरसम्बन्ध स्थापना र अनुगमन तथा मूल्याङ्कनलाई नतिजामूलक बनाउने गरी सुधार प्रक्रिया

*पूर्वसचिव, नेपाल सरकार

इमेल: teerthadhakal@yahoo.com

अपनाइएको छ । योजना तर्जुमा प्रक्रियालाई सहभागितामूलक बनाइएको छ । तर्जुमाको चरणमा लजिकल मोडलको प्रयोग गरी अपेक्षित नतिजा निर्धारण गर्ने गरिएको छ । कार्यसम्पादन वा नतिजा सूचकहरूको विकास गरी लक्ष्यहरू निर्धारण गर्ने गरिएका छन् । योजना र बजेट प्रणालीबिच कसिलो अन्तरसम्बन्ध स्थापना गर्न र योजनाले बजेटलाई डो-न्याउनुपर्ने मान्यताअनुरूप मध्यमकालीन खर्च संरचना तयार गर्ने गरिएको छ । कार्यान्वयनमा प्रभावकारिता ल्याउन नतिजामूलक अनुगमन तथा मूल्याङ्कन प्रणाली संस्थागत गरिँदैछ । समग्र राष्ट्रिय विकास प्रक्रियालाई नतिजामूलक बनाउन र विकासका क्षेत्रमा नतिजामूलक जवाफदेहिता सुनिश्चित गर्न यी प्रयासहरू केन्द्रित गरिएका छन् ।

नेपालको विकास योजना, बजेट तथा अनुगमन तथा मूल्याङ्कन पद्धतिमा नतिजामूलक व्यवस्थापन संस्थागत गर्ने प्रयास गरिएको करिब दुई दशक पुग्न लागेको छ । यस लेखमा आ.व. २०५९/६० देखि प्रारम्भ गरिएको नतिजामूलक सुधारहरूको अवस्था कस्तो रहेको छ? के कस्ता सकारात्मक उपलब्धिहरू हासिल हुन सके? के कस्ता समस्याहरू देखिएका छन्? ती समस्याहरू कसरी समाधान गर्न सकिएला? भनी चर्चा गर्ने प्रयास गरिएको छ । यी प्रश्नहरूको उत्तर खोज्नुपूर्व नतिजामूलक व्यवस्थापनको अवधारणा तथा विकासक्रम बारेमा सङ्क्षिप्त चर्चा गरिनेछ । यी सुधारका प्रयास आन्तरिकीकरण गर्ने प्रक्रियामा लेखक सुरुदेखि नै लामो समय संलग्न रहेकाले अन्य स्रोतका अतिरिक्त लेखकको आफ्नै अनुभवलाई यस लेखमा समेट्ने प्रयास गरिएको छ ।

नतिजामूलक व्यवस्थापनको अवधारणा तथा विकासक्रम

नतिजामूलक व्यवस्थापन नयाँ अवधारणा होइन । सन् १९५४ मा व्यवस्थापनविद् पिटर ड्रकर (Peter Drucker) ले आफ्नो पुस्तक 'द प्राक्टिस अफ म्यानेजमेन्ट'मा उद्देश्यका आधारमा व्यवस्थापन (Management by Management- MBO) को बारेमा उल्लेख गरेका छन् । सङ्गठनका लक्ष्य तथा उद्देश्य सङ्गठनका सबै सदस्यलाई जानकारी हुने व्यवस्था, सहभागितामूलक व्यवस्थापन, कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन तथा पृष्ठपोषण एम. वि. ओ.का प्रमुख आधारस्तम्भ हुन् । नतिजामूलक व्यवस्थापन यही सैद्धान्तिक अवधारणामा आधारित छ । निजी क्षेत्रमा एम. वि. ओ. को प्रयोग पहिलेदेखि नै हुँदै आएको भए पनि सार्वजनिक क्षेत्रमा भने निजी क्षेत्रको अनुभवसमेत ग्रहण गर्दै सन् १९९० को दशकमा मात्र यसको प्रयोग सुरु भएको हो ।

विकास प्रक्रियामा यो प्रणाली अपनाउँदा अपेक्षित नतिजामा केन्द्रित रही योजना (Plan), व्यवस्थापन (Manage) र मापन (Measure) गर्ने गरिन्छ । यसअन्तर्गत नतिजामूलक योजना (Results-based Planning), नतिजामूलक बजेट प्रणाली (Results-based Budgeting), नतिजामूलक अनुगमन, मूल्याङ्कन तथा सिकाइ (Results-based Monitoring, Evaluation and Learning) र नतिजामूलक कार्यसम्पादन व्यवस्थापन (Results-based Performance Management) लगायतका विषय पर्दछन् । यसमा लजिकल मोडल, प्रतिफलमा आधारित योजना तथा प्रतिवेदन प्रणाली, प्रतिफलमुखी बजेट प्रणाली, ब्यालेन्स स्कोर

कार्ड, बेन्चमार्किङ तथा कार्यसम्पादन करार र कार्यसम्पादनमा आधारित तलब प्रणाली जस्ता व्यवस्थापनका उपकरणको समेत प्रयोग गरेको पाइन्छ ।

सन् १९९० को दशकको प्रारम्भतिरै नतिजामूलक व्यवस्थापनलाई नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनको एउटा पक्षका रूपमा सार्वजनिक क्षेत्रमा प्रवेश गराइएको देखिन्छ । त्यतिबेला सार्वजनिक क्षेत्रमा विविध संरचनागत समस्या रहेको र विश्वव्यापीकरणलाई आत्मसात् गरी अघि बढ्नुपर्ने अवस्था थियो । सार्वजनिक क्षेत्रले जनविश्वास गुमाइरहेको र जवाफदेहिता कमजोर रहेको विषय टुङ्कारो रूपमा उठिरहेको थियो । ती समस्याहरूको समाधानका लागि केही प्रयास थालिएका थिए । त्यस्ता सुधारका प्रयासमध्ये जनतालाई केन्द्रबिन्दुमा राखी प्रशासन व्यवस्था सञ्चालन गर्ने र नतिजामा आधारित जवाफदेहिता प्रवर्द्धन गर्ने उद्देश्यले यस व्यवस्थापनको प्रयोग थालिएको देखिन्छ ।

सार्वजनिक क्षेत्रमा यो व्यवस्थापन बेलायतमा प्रारम्भ भई न्यूजिल्यान्ड, अष्ट्रेलिया र अमेरिकामा विस्तार भएको पाइन्छ । पछि कार्यकुशलता, प्रभावकारिता, पारदर्शिता, जवाफदेहिता र नतिजाप्रति जोड दिने विषय विस्तारै विकास साझेदारहरूका दस्तावेजमा समावेश हुन थालेपश्चात् धेरै विकासशील राष्ट्रहरूमा यसको अवलम्बन भइरहेको छ ।

यसै क्रममा सन् २००४ मा भएको म्याराकेश राउण्ड टेबल अन रिजल्ट्स (Marrakesh Round Table on Results, 2004) ले नतिजाका लागि व्यवस्थापन (Managing for Development Results- MfDR) का नामबाट यसलाई जोड दिँदै निम्न सिद्धान्त प्रतिपादन गरेको थियो:

- (क) विकासका हरेक प्रक्रियामा नतिजालाई केन्द्रबिन्दुमा राख्ने (Focusing on Results at All Phases of Development Process),
- (ख) कार्यक्रम र अनुगमन तथा मूल्याङ्कनलाई नतिजासँग आबद्ध गराउने (Aligning Programming, M&E with Results),
- (ग) मापन र प्रतिवेदनलाई सरल बनाउने (Keeping Measurement and Reporting Simple),
- (घ) नतिजाद्वारा होइन नतिजाका लागि व्यवस्थापन गर्ने (Managing for, not by, Results),
- (ङ) नतिजासम्बन्धी सूचना सिकाइ तथा निर्णय प्रक्रियामा प्रयोगमा ल्याउने (Using Results Information for Learning and Decision Making) ।

यसैगरी विकास सहयोगसम्बन्धी सन् २००५ को पेरिस घोषणापत्रमा विकास सहयोगको प्रभावकारिताका लागि निर्दिष्ट गरिएका पाँच आधारभूत विषयभित्र नतिजाका लागि व्यवस्थापन (MfDR) लाई पनि समावेश गरिएपछि यसको विस्तार झनै व्यापक रूपमा हुन थाल्यो । नतिजामूलक व्यवस्थापन प्रणाली अपनाउँदा कार्यसम्पादन र उपलब्धि हासिल गर्नका लागि सङ्गठन सञ्चालनमा सुधार ल्याउने उद्देश्य राखिन्छ । उपलब्धि साधनको परिचालन र कार्यसञ्चालन प्रक्रियालाई साङ्गठनिक लक्ष्य हासिल गर्ने गरी अघि बढाइन्छ । यसमा सहभागितामूलक तथा समूह (Team) अवधारणामा जोड दिइन्छ । निर्दिष्ट लक्ष्य

हासिल गर्न मानवीय तथा वित्तीय साधनको प्राथमिकताका साथ परिचालन गर्नुका साथै साङ्गठनिक सफलताका लागि कार्यकुशलता, प्रभावकारिता र जवाफदेहिताको प्रवर्द्धनमा जोड दिइन्छ । कार्यसम्पादन सूचकको प्रयोगमार्फत अनुगमन तथा मूल्याङ्कनलाई प्रभावकारी बनाई कार्यान्वयनमा प्रभावकारिता ल्याउने र नतिजामा आधारित जवाफदेहिता सुनिश्चित गर्ने गरिन्छ ।

नतिजामूलक आवधिक योजना र नेपालमा यससम्बन्धी भएका प्रयासहरू

नतिजामूलक व्यवस्थापनमा योजना तर्जुमा गर्दा विगतको प्रवृत्ति र आधार तथ्याङ्कलाई मनन गरी नतिजा सूचकको लक्ष्य पहिले निर्धारण गरिन्छ । त्यसपछि ती लक्ष्यहरू हासिल गर्न लिनुपर्ने रणनीति, कार्यनीति र कार्यक्रमहरू निर्धारण गरिन्छन् । यसले योजना तर्जुमा गरिसकेपछि मात्रै त्यसलाई अनुगमन गर्न सूचकको विकास गर्ने परम्परागत योजना तर्जुमा प्रक्रियालाई उल्ट्याइदिएको छ । सहभागितामूलक विधि अपनाई तयार गरिने यस्ता योजना प्रक्रियामा लजिकल मोडेलको प्रयोग गरिन्छ । यसमा योजनाबाट हासिल हुने अपेक्षित नतिजालाई प्रतिफल (Output), असर (Outcome) तथा प्रभाव (Impact) गरी तीन तहमा निर्दिष्ट गरिन्छ ।

नेपालको योजना प्रणालीले नतिजामूलक व्यवस्थापनलाई दसौँ योजनादेखि अवलम्बन गरेको हो । गरिबी न्यूनीकरण रणनीतिपत्रका रूपमा गरिबी निवारण गर्ने एउटै मात्र उद्देश्य राखी तयार गरिएको दसौँ योजनाका अन्य केही विशेषता पनि थिए । योजना तर्जुमा प्रक्रियालाई सहभागितामूलक बनाइएको थियो । सो योजनाले रणनीतिक योजना (Strategic Planning) का केही विशेषता पनि बोकेको थियो । नवौँ योजनासम्म योजनाका उद्देश्य हासिल गर्न नीतिहरू र सोअन्तर्गत रणनीति, कार्यनीति तथा कार्यक्रम राखिन्थ्यो । तर दसौँ योजनामा उद्देश्य हासिल गर्न चार वटा प्रमुख रणनीति र सोअन्तर्गत नीति, कार्यनीति तथा कार्यक्रम समावेश गरी योजनाको संरचनालाई नै परिवर्तन गरियो । निरपेक्ष गरिबी जस्तो जटिल दुष्करलाई आर्थिक वृद्धि, सामाजिक विकास, पूर्वाधार विकास र सुशासन गरी चार रणनीतिमार्फत आक्रमण गर्ने योजना बनाइयो । उक्त योजना विश्व बैंकबाट सन् २००० मा प्रकाशित *Attacking Poverty* शीर्षक रहेको विश्व विकास प्रतिवेदनबाट प्रभावित थियो । उल्लिखित विशेषता सो योजनालाई नतिजामूलक बनाउनकै लागि थप गरिएका थिए ।

आवधिक योजनालाई नतिजामूलक बनाउनकै लागि नेपालमा सर्वप्रथम लजिकल फ्रेमवर्कका विशेषतालाई दसौँ योजनामा प्रवेश गराइयो । आयोजना तहमा प्रयोगमा रहेको लजिकल फ्रेमवर्कलाई आवधिक योजनाका तहमा सम्भवतः नेपालमा नै सबैभन्दा पहिले प्रयोग गरिएको हुनुपर्छ । योजनाका उद्देश्य, लक्ष्य, रणनीति, नीति, कार्यनीति तथा कार्यक्रमबिच सामञ्जस्य कायम गर्नका लागि लगफ्रेमको प्रयोग गरिएको थियो । समष्टिगत तहका उद्देश्य र रणनीतिका अतिरिक्त उक्त योजनामा लजिकल फ्रेमवर्कका विशेषतासहितका विषयक्षेत्रगत नीति तालिका (Sectoral Policy Matrix) पनि तयार गरिए । ती नीति तालिकामा विषयक्षेत्रगत नतिजा सूचक समावेश गरिएका थिए । त्यसपछिका योजनामा यसलाई नतिजा खाका (Result

Framework) का नामबाट कुनै न कुनै रूपमा विकास गर्ने गरिएको छ । नेपालका सबै आयोजनामा लजिकल फ्रेमवर्कलाई अनिवार्य गर्ने निर्णय पनि राष्ट्रिय योजना आयोगले त्यही बेला गरेको हो । त्यसैगरी जिल्लास्तरमा आवधिक जिल्ला विकास योजना तयार गर्न आयोगले तयार गरेको निर्देशिकाले पनि लगफ्रेमलाई अनिवार्य गरेकाले त्यतिबेला तयार गरिएका ५३ जिल्लाका यस्ता योजनामध्ये अधिकांशमा लगफ्रेमको प्रयोग भएको पाइन्छ । यसका अतिरिक्त सङ्घीयताको कार्यान्वयन प्रारम्भ भएपछि प्रदेश तथा स्थानीय तहमा तयार गरिने आवधिक योजनामा पनि लगफ्रेमको प्रयोग गर्नुपर्ने विषय त्यससम्बन्धी नमुना निर्देशिकामा समेटिएको छ ।

बजेट व्यवस्थामा नतिजा व्यवस्थापन र नेपालमा यसको प्रयोग

नतिजामूलक बजेट प्रणालीमा बजेट खर्च वा क्रियाकलापको कार्यान्वयनमा मात्र नभई प्रतिफल, असर तथा प्रभावमा ध्यानकेन्द्रित गरिन्छ । प्रतिफल प्राप्त गर्न कार्यकुशल (Efficient) हिसाबले बजेटको प्रयोग र प्रतिफलमार्फत असर तथा प्रभाव हासिल गर्ने गरी प्रभावकारिता (Effectiveness) बढाउने उद्देश्य राखिन्छ । सन् १९८० र १९९० को दशकतिर ओइसिडी (OECD) देशहरूमा कार्यसम्पादनमूलक बजेट प्रणाली लागु गर्न थालिएको पाइन्छ । सुरुमा यो बजेट प्रणाली योजना कार्यक्रम बजेट प्रणाली (PPBS) सँग मिल्दोजुल्दो थियो । पछि थप विशेषतासहित यो प्रणाली कार्यान्वयनमा ल्याइयो । सिङ्गापुर तथा मलेसियाले विगत ३० वर्षदेखि नै नतिजामुखी कार्यक्रम तथा बजेट, प्रशासनिक स्वायत्तता र कार्यसम्पादनमूलक जवाफदेहितासहितको नतिजामुखी बजेट व्यवस्था अभ्यास गर्दै आएका छन् ।

नतिजामूलक बजेटमार्फत सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनमा मूलतः चार वटा विषयमा सुधार ल्याउने उद्देश्य राखिन्छः

- (क) बजेटलाई आवधिक योजनासँग अन्तरसम्बन्ध कायम राखी रणनीतिक समायोजन (Strategic Alignment) गर्नु र बजेटका प्रतिफल सूचकका माध्यमबाट आवधिक योजनाका रणनीतिक तहका असर र प्रभाव सूचकसँग जोड्नु,
- (ख) उपलब्ध साधनलाई प्रतिफल तथा प्रभाव हासिल हुने गरी रणनीतिक क्षेत्रमा परिचालन गरी वित्तीय अनुशासन (Fiscal Discipline) कायम गर्नु र ऐन नियमको पालना, आन्तरिक निगरानी तथा नियन्त्रण, प्रतिवेदन र लेखापरीक्षणलाई प्रभावकारी गराई यस्तो अनुशासन कायम राख्नु,
- (ग) मध्यमकालीन खर्च संरचनाका माध्यमबाट साधनलाई प्रतिफल र असरसँग जोड्ने गरी विनियोजन कार्यकुशलता (Allocative Efficiency) कायम गर्नु र प्रतिफलमुखी (Output-oriented) बजेट प्रणाली अपनाई लगानीलाई प्रतिफलसँग र त्यसमार्फत असरसँग जोड्नु,
- (घ) प्रतिफललाई असरसँग जोड्न साधनको कार्यकुशल प्रयोग हुने गरी सञ्चालन कार्यकुशलता (Operational Efficiency) मा योगदान पुऱ्याउनु ।

नतिजाका आधारमा पुरस्कार तथा दण्ड हुने प्रणाली लागु गरी साधनको प्रयोगलाई नतिजामुखी बनाउने र सार्वजनिक प्रशासनलाई नतिजा (Results) प्रतिको जवाफदेहिता (Accountability) मा केन्द्रित गराउने उद्देश्य पनि यस बजेट प्रणालीले राखेको हुन्छ ।

नेपालले बजेट प्रणालीलाई नतिजामूलक बनाउनका लागि विभिन्न प्रयासहरू गरेको छ । यस क्रममा आ.व. २०५९/६० देखि मध्यमकालीन खर्च संरचना (Medium-term Expenditure Framework- MTEF) तयार गर्न थालिएको हो । वार्षिक कार्यक्रम तथा बजेटलाई आवधिक योजनासँग कसिलो अन्तरसम्बन्ध स्थापित गराउन र सार्वजनिक खर्चलाई सङ्गतिपूर्ण (Rationalize) गराउने उद्देश्य राखी मध्यमकालीन खर्च संरचना प्रारम्भ गरिएको हो । यस तीन वर्षे चक्रीय खर्च संरचनालाई सार्वजनिक खर्च व्यवस्थापनको एक महत्त्वपूर्ण औजारका रूपमा लिइन्छ । मध्यमकालीन खर्च संरचनाभित्र मध्यमकालीन कार्यसम्पादन खाका (Medium-term Performance Framework- MTPF), मध्यमकालीन वित्तीय खाका (MTFF) र मध्यमकालीन बजेट खाका (MTBF) गरी तीन अङ्ग हुन्छन् । यसमध्ये मध्यमकालीन कार्यसम्पादन/नतिजा खाका (MTPF) ले नतिजासँग सोझै सम्बन्ध राखेको हुन्छ । यसमा आवधिक योजनामा समावेश भएका सूचकको त्रिवर्षीय लक्ष्य निर्धारण गरिन्छ । त्यसपछि विषयक्षेत्रगत कार्यक्रम तथा आयोजनाले ती लक्ष्य हासिल गर्न पुऱ्याउने योगदानका आधारमा बजेट खाका तयार गरिन्छ । त्यो बजेटका आधारमा नतिजा हासिल गर्न आवश्यक तीन वर्षे खर्च प्रक्षेपण गरिन्छ ।

नेपालमा मध्यमकालीन खर्च संरचना प्रारम्भ गर्नुपर्नाका आफ्नै कारणहरू थिए । साधन विनियोजन क्षमता (Allocation Capacity) का तुलनामा आयोजनाका सङ्ख्या धेरै थिए । यसैले प्रतिआयोजना विनियोजन (Per Project Allocation) निकै न्यून हुने गर्थ्यो । फलस्वरूप आयोजना सम्पन्न (Project completion) हुने अवधिसमेत अनावश्यक रूपमा लम्बिने जस्ता समस्या थिए । यसैगरी वार्षिक बजेट अनुमानयोग्य (Predictable) थिएन । बजेट प्रस्तावमाथिको छलफलका लागि खास आधारहरू नहुँदा बजेट प्रस्तावकर्ताको वार्ता सिप, क्षमता र सम्पर्कमा विनियोजन निर्भर रहने गर्दथ्यो । यस स्थितिमा सुधार ल्याउनका लागि पनि यो खर्च संरचनालाई प्रवेश गराइएको हो भन्न सकिन्छ ।

नेपालको मध्यमकालीन खर्च संरचनाका तीन मुख्य विशेषता थिए: आयोजनाको प्राथमिकीकरण (Project Prioritization), अपेक्षित नतिजा (Expected Results) निर्धारण, र एकाइ लागत (Unit Costing) का आधारमा बजेट निर्माण । आयोजनाको सङ्ख्या निकै बढी भएको अवस्थामा यो खर्च संरचना लागु भएको पहिलो वर्ष आर्थिक वर्ष २०५९/६० मा आयोजना सङ्ख्या ६३३ बाट घटाई ४३४ कायम गरियो । यस क्रममा घटेका १९९ मध्ये केही आयोजनाहरू बन्द गरिए । अन्य केही आयोजना एक आपसमा गाभिए । बाँकी आयोजनालाई निश्चित आधार तोकी प्रथम, दोस्रो र तेस्रो प्राथमिकता (P1, P2 र P3) मा वर्गीकरण (हाल P1 र P2 मात्र रहेको) गरिएको छ । योजनाको गरिबी घटाउने उद्देश्य हासिल गर्न पुऱ्याउने योगदान लगायत आठ वटा आधार लिई आयोजनालाई प्राथमिकीकरण गरिएको छ । साथै पहिलो

प्राथमिकताका आयोजनालाई वित्तीय सङ्कुचनको अवस्थामा पनि बजेटको अभाव हुन नदिने प्रत्याभूति दिइन्छ ।

सुरुका वर्षहरूमा मध्यमकालीन खर्च संरचना परामर्शदाताहरूको सहयोग लिई तयार गरियो । मन्त्रालयहरूको आन्तरिक जनशक्तिको संलग्नता कम हुँदा क्षमता विकास हुन पाएन । विकासका साझेदारहरूको सहयोगमा अङ्ग्रेजी भाषामा तयार गरिएका यी खर्च संरचनाहरूप्रति मन्त्रालयहरूले खासै स्वामित्व ग्रहण गरेको देखिएन । यस खर्च संरचना तयार गर्नका लागि कानुनी आधार निर्माण पनि गरिएको थिएन । तर अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ ले नेपाल सरकार, प्रदेश तथा स्थानीय तहले समेत सार्वजनिक खर्चको विवरण तयार गर्दा आगामी तीन वर्षको खर्च प्रक्षेपणसहितको मध्यमकालीन खर्च संरचना तयार गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ । हाल नेपाल सरकारका अतिरिक्त सबै प्रदेशमा यो संरचना तयार हुने गरेको छ । स्थानीय तहमा यसलाई प्रवेश गराउन क्षमता विकासका लागि केन्द्रबाट सहयोग हुन जरुरी छ । आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ ले पनि यो संरचना बनाउनुपर्ने थप कानुनी व्यवस्था गरेको छ ।

नतिजामूलक व्यवस्थापनमार्फत जवाफदेहिता सुनिश्चित गर्ने विषय र नेपालका प्रयासहरू

नतिजामूलक व्यवस्थापनको प्रमुख आधार भनेकै जवाफदेहिता हो । यस्तो व्यवस्थापनले वित्तीय, व्यवस्थापकीय र नतिजा गरी तीनै किसिमको जवाफदेहितालाई प्रश्रय दिने भए पनि यसमा सबैभन्दा महत्त्व नतिजाप्रतिको जवाफदेहितालाई नै दिइन्छ । यसको कारण कुनै खास समस्या समाधान गरी नतिजा हासिल गर्ने उद्देश्यले नै कार्यक्रम कार्यान्वयनमा ल्याइएका हुन्छन् । विनियोजित साधन खर्च गरी हासिल भएका नतिजा वा हासिल हुन नसकेको नतिजाका सम्बन्धमा समेत सार्वजनिक प्रशासकीय कर्मचारीहरूलाई जवाफदेही बनाउनु जरुरी हुन्छ ।

जवाफदेहिताका लागि सङ्गठन र त्यहाँ कार्यरत जनशक्तिको कार्यसम्पादनविच कसिलो अन्तरसम्बन्ध कायम गरिनुपर्दछ । सार्वजनिक क्षेत्रमा सङ्गठनलाई भन्दा जिम्मेवार व्यक्तिलाई नै जवाफदेही गराई पुरस्कार वा दण्डको भागी बनाउनुपर्छ । तर कुनै पनि साङ्गठनिक नतिजा आउनु वा नआउनुमा खास व्यक्तिको भूमिका कति छ भनी छुट्याएर हेर्न (Attribute) निकै कठिन हुन्छ । प्रतिफल (Output) तहसम्म यसरी हेर्न सकिए पनि असर र प्रभाव (Outcome and Impact) को तहमा यो कार्य कठिन हुन जान्छ । किनभने प्रतिफल तहसम्म मात्र व्यवस्थापनको नियन्त्रण रहन्छ र त्यसमाथिको नतिजा शृङ्खला अर्थात् असर र प्रभाव तहको नतिजामा व्यवस्थापनको सोझै नियन्त्रण रहन सक्दैन । त्यसैले माथिल्लो तहको नतिजामा कुन तहको व्यवस्थापनलाई कसरी जवाफदेही गराउने भन्ने विषय कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनको सुधारका लागि हुने प्रयासहरूमा समेट्नुपर्छ ।

निजामती प्रशासनलाई नतिजामुखी बनाउन विभिन्न कानुनी प्रावधान गरिएका छन् । कुनै कर्मचारीलाई कुनै पदमा पदस्थापना गर्दा कामको मूल्याङ्कन गर्ने सूचकसमेतको कार्यविवरण उपलब्ध गराउनुपर्ने

(निजामती सेवा ऐन, २०४९ को दफा ५क) व्यवस्था छ । कर्मचारीले नतिजा सूचकसहितको वार्षिक कार्ययोजना तयार गरी कार्य सञ्चालन गर्नुपर्ने (निजामती सेवा नियमावली, २०५० को ९(८)) र कार्यालय प्रमुखले सबै कर्मचारीको कार्यविभाजन स्पष्ट खुल्ने गरी वार्षिक कार्यतालिका बनाई राख्नुपर्ने (नियम १२५) व्यवस्था छ । कर्मचारीको कार्यविवरणका अधीनमा रही सुपरिवेक्षक तथा सम्बद्ध कर्मचारीविच कार्यसम्पादन करार गर्नुपर्ने (ऐनको दफा १५(२)) र कार्यसम्पादन सूचक तोकिएबमोजिम हुने (दफा ४२) कानुनी व्यवस्था छ ।

आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ र नियमावली, २०७७ ले पनि बजेट तथा कार्यक्रम कार्यान्वयनका लागि विभागीय प्रमुखले सचिवसँग र कार्यालय प्रमुखले विभागीय प्रमुखसँग आवश्यक प्रतिफल सूचकसहित कार्यसम्पादन करार गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेका छन् । कार्यसम्पादन करारमा निम्न विषय उल्लेख गर्नुपर्ने व्यवस्था छ:

- (क) कार्यालयको उद्देश्य,
- (ख) सम्पादन गर्नुपर्ने कार्य तथा प्रदान गरिने सेवा,
- (ग) स्वीकृत बजेट, कार्यक्रम र क्रियाकलाप,
- (घ) हासिल गर्नुपर्ने उपलब्धि, अङ्कभार र उपलब्धिअनुसारको प्राप्ताङ्क,
- (ङ) कार्यसम्पादनको समयसीमा,
- (च) सम्पादित कामको गुणस्तर र अनुगमन सूचक,
- (छ) कार्यसम्पादन प्रतिवेदन,
- (ज) अन्य आवश्यक कुराहरू ।

सो ऐनमा यस्तो करारमा उल्लिखित सर्तका अधीनमा रही कार्यसम्पादन करार गर्ने पदाधिकारीले अन्तर्गतका कार्यालय वा आयोजना प्रमुखलाई पुरस्कृत वा विभागीय कारबाही गर्न सक्ने व्यवस्था छ । ऐन नियमका यी प्रावधानहरूको पालना कमै मात्र भएकाले कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन प्रभावकारी हुनसकेको छैन । त्यसैले निजामती प्रशासनको नतिजाप्रतिको जवाफदेहिता पनि कमजोर रहेको छ ।

नतिजामूलक व्यवस्थापनमा अनुगमन तथा मूल्याङ्कन र नेपालमा यसका अभ्यासहरू

प्रभावकारी अनुगमन तथा मूल्याङ्कन प्रणाली नतिजामूलक व्यवस्थापनको मुटुका रूपमा रहन्छ । नतिजामूलक व्यवस्थापनका लागि आवश्यक पर्ने तथ्याङ्क, सूचना तथा प्रमाणहरू अनुगमन तथा मूल्याङ्कन प्रणालीमार्फत प्राप्त हुन्छन् । प्रमुख कार्यसम्पादन सूचक (Key Performance Indicators) वा नतिजा सूचकका माध्यमबाट उपलब्धिको मापन गरिन्छ । यिनैका आधारमा कुनै पनि नीति, योजना, कार्यक्रम र आयोजनामा लक्ष्य निर्धारण गर्नुपर्छ । यसरी निर्दिष्ट गरिएका लक्ष्य हासिल हुन सके नसकेको

समीक्षा गरिन्छ । लक्ष्य हासिल हुनु वा नहुनुका कारण खेतलिन्छ । यसका लागि कार्यसम्पादन सूचकहरू र सो मापन गर्ने सूचना स्रोतसहितको नतिजामुखी अनुगमन तथा मूल्याङ्कन पद्धति संस्थागत गरिनुपर्छ । यसका साथै समय समयमा कार्यसम्पादन प्रतिवेदन तयार गर्ने पद्धतिको विकाससमेत भएको हुनुपर्छ ।

नतिजामूलक अनुगमन तथा मूल्याङ्कनका लागि नतिजाका तीनवटै तह अर्थात् प्रतिफल, असर र प्रभावसम्बन्धी सूचकको विकास र प्रयोग गर्नुपर्दछ । नतिजा अनुगमन गर्ने भनिए पनि प्रक्रियालाई पूरै विर्सनु भने हुँदैन । ऐन, कानून वा अन्य दस्तावेजमा निर्दिष्ट प्रक्रिया पार गरेर नतिजा हासिल गर्नुपर्ने भनेर नै बुझ्नुपर्छ । यसैले कार्यान्वयनको चरणमा नतिजा अनुगमन गर्दा लगानी तथा प्रक्रिया वा क्रियाकलापको समेत अनुगमन गर्नुपर्छ । प्रतिफलको अनुगमन त गर्नुपर्छ नै । मूल्याङ्कनका क्रममा प्रतिफलका अतिरिक्त असर तथा प्रभावसमेत हेरिन्छ । साथै कुनै पनि कार्यक्रमको सान्दर्भिकता (Relevance), सामञ्जस्यता (Coherence), कार्यकुशलता (Efficiency), प्रभावकारिता (Effectiveness), दिगोपना (Sustainability) र प्रभाव (Impact) सम्बन्धमा आफै वा स्वतन्त्र तेश्रो पक्षलाई संलग्न गराई मूल्याङ्कन गरिन्छ ।

नेपालको योजना प्रक्रियामा अनुगमन तथा मूल्याङ्कनलाई प्रणालीको रूपमा विकास गरिएको आठौँ योजना (२०४८/४९-२०५३/५४) मा हो । त्यसलाई नयाँ अनुगमन तथा मूल्याङ्कन प्रणालीको नाम दिइएको थियो । उक्त प्रणालीअन्तर्गत अनुगमन तथा मूल्याङ्कनसम्बन्धी संस्थागत व्यवस्था गरियो । यसै क्रममा प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षताको राष्ट्रिय विकास समस्या समाधान समिति, विभागीय मन्त्रीको अध्यक्षताका मन्त्रालयस्तर विकास समस्या समाधान समिति, राष्ट्रिय योजना आयोग र मन्त्रालयहरूमा अनुगमन तथा मूल्याङ्कन महाशाखाहरूको व्यवस्था गरियो । प्रतिवेदन फारामहरूको तर्जुमा गरी नियमित रूपमा प्रगति प्रतिवेदन लिने र समीक्षा गर्ने व्यवस्थालाई संस्थागत रूप दिइयो । केही यसका सूचकहरू विकास गरी प्रयोग गरिएको भए पनि त्यसले संस्थागत रूप भने लिन सकेन ।

नतिजा सूचकहरूको व्यवस्थित प्रयोग र त्यसका आधारमा अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गर्ने व्यवस्था भने दसौँ योजना (२०५९/६०- २०६४/६५) मा विकास गरिएको हो । उक्त योजनामा गरिबी अनुगमन र विश्लेषण प्रणाली (Poverty Monitoring and Analysis System- PMAS) को विकास गरिएको थियो । त्यसमा कार्यान्वयन तथा असरको अनुगमन र प्रभावको मूल्याङ्कन गरी प्रमाण सिर्जना गर्ने, सूचनाको भण्डार बनाउने र नीति निर्णय प्रक्रियामा प्रमाणका रूपमा प्रयोग गर्ने व्यवस्था गरिएको थियो । गरिबी अनुगमनको नाम दिइए पनि उक्त प्रणालीमा प्रतिफल, असर र प्रभाव तहका थुप्रै सूचक तथा सूचनाको स्रोत (Source of Information) विकास गरिएको थियो । सूचक तथा सूचनाको स्रोत, अनुगमनको समय, सूचना खण्डीकरणको तह (Level of Disaggregation) र जिम्मेवार निकाय खुलाई अनुगमन खाका बनाइएको थियो । उक्त प्रणालीमा अनुगमन तथा मूल्याङ्कनको संस्थागत संयन्त्र पनि रहेको थियो । त्यसमा विकास योजना, नीति, कार्यक्रम तथा आयोजनाको मूल्याङ्कन (Evaluation) तथा

पृष्ठपोषण गर्ने योजनासमेत थियो । यस प्रणालीअनुरूप दसौं योजनाको वर्षेपिच्छे समीक्षा गरी पहिलो चार वर्षका वार्षिक प्रतिवेदन तयार गरिएका थिए । जिल्ला तहका लागि पनि जिल्ला गरिबी अनुगमन र विश्लेषण प्रणाली (DPMAS) को विकास गरिएको थियो । पछि यो व्यवस्था क्रमशः निष्क्रिय हुँदै गयो ।

यसै क्रममा अनुगमन तथा मूल्याङ्कनलाई थप नतिजामूलक र व्यवस्थित बनाउन राष्ट्रिय योजना आयोगले पुरानो व्यवस्थालाई खारेज गरी २०७० मा राष्ट्रिय अनुगमन तथा मूल्याङ्कन दिग्दर्शन तयार गरी लागु गर्‍यो । यसमा दिगो विकास लक्ष्यका सूचकसमेत समावेश गरी २०७५ मा परिमार्जित यो दिग्दर्शन कार्यान्वयनमा ल्याइएको छ । यस दिग्दर्शनले नतिजामूलक अनुगमनका लागि थप आधारहरू तयार गरेको र कार्यान्वयन प्रभावकारी रूपमा भइरहेको छ । दिगो विकास लक्ष्यको अनुगमन तथा मूल्याङ्कन पनि यही व्यवस्थाअनुरूप भइरहेको छ । यसैका आधारमा प्रदेशका लागि पनि अनुगमन तथा मूल्याङ्कन दिग्दर्शनको नमुना तयार गरी पठाइएको छ । केही प्रदेशले त्यसलाई परिमार्जनसहित स्वीकृत तथा लागु गरेका छन् ।

विगत तीन वर्षदिखि प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालयको संयोजनमा मन्त्रालयगत वार्षिक नीति तथा कार्यक्रम कार्यान्वयन कार्ययोजना तयार गरी मासिक प्रगति समीक्षा गर्ने पद्धति पनि विकास भएको छ । यी मन्त्रालयगत वार्षिक कार्ययोजनामा माइलस्टोन र केही प्रमुख कार्यसम्पादन सूचकहरू पनि समावेश गरिएका छन् । यी सूचकहरू आवधिक योजना, वार्षिक कार्यक्रम र बजेटमा समावेश गरिएका नतिजा सूचकमध्येबाटै छनौट गर्ने गरिएको छ । प्रदेशस्तरसम्मका लागि पनि कार्यसम्पादन सूचकहरू निर्दिष्ट गरिएको छ । अतः प्रदेशस्तरमा समेत कार्यसम्पादन सूचकका आधारमा अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गर्ने आधार तयार भएको छ ।

हासिल भएका उपलब्धि तथा समस्याहरूको समीक्षा

योजना प्रक्रियामा नतिजा व्यवस्थापनलाई अवलम्बन गरेपछि यसले पारेको प्रभाव सम्बन्धमा छुट्टै अध्ययन आवश्यक पर्ने भएकाले यसका सकारात्मक उपलब्धि र कमजोरीहरू मात्र केलाउने प्रयास यहाँ गरिएको छ ।

योजना प्रक्रियासम्बन्धी उपलब्धि तथा समस्याहरू

आवधिक योजनामा नतिजा खाकाको प्रयोगपछि निश्चित रूपमा सकारात्मक परिणाम देखिएका छन् । नतिजा सूचकका लक्ष्य पहिले तोकिएको हासिल गर्न आवश्यक रणनीति, नीति तथा कार्यक्रम तर्जुमा गर्ने विषय संस्थागत भएको छ । योजनाका उद्देश्य, लक्ष्य, रणनीति, नीति, कार्यनीति तथा कार्यक्रमबिच सामञ्जस्य कायम नरहने जस्ता समस्या अहिले देखिने गरेका छैनन् । विषयगत क्षेत्रका कार्यक्रम तथा आयोजनाले कसरी समष्टिगत रणनीतिमार्फत योजनाका लक्ष्य हासिल गर्न योगदान गर्छन् भन्ने मार्गचित्र प्रस्ट हुने गरेको छ । यसले संसदीय तथा नागरिक निगरानी र मूल्याङ्कनका लागि आधार प्रदान गरेको

छ । यसैगरी बजेट खर्च र केही भौतिक प्रगतिमा सीमित नेपालको अनुगमन तथा मूल्याङ्कन पद्धतिलाई नतिजा सूचकमा आधारित गराउन आधार सिर्जना भएको छ ।

दिगो विकासका लक्ष्यजस्ता नेपालले अन्तर्राष्ट्रियस्तरमा गरिएका प्रतिबद्धतालाई योजना प्रक्रियामा आन्तरिकीकरण गर्न र त्यसको नियमित अनुगमन गर्न सजिलो भएको छ । सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहका आवधिक योजनाहरूबिच सूचकका आधारमा अन्तरसम्बन्ध स्थापित गर्न सकिने भएको छ । साथै माइलस्टोनसहितका वार्षिक कार्ययोजना बन्न थालेपछि सङ्घीय मन्त्रालयस्तरमा सङ्गठनको तहमा नतिजा व्यवस्थापन संस्थागत भैसकेको छ । कार्यसम्पादन सूचक तथा सूचनाको प्रयोगले नीति तथा निर्णय प्रक्रियालाई प्रमाणमा आधारित बनाउँदै लैजाने आधार तयार भएको छ । तर यी सकारात्मक परिणाम देखिए पनि केही सीमाहरू भने कायम नै छन् । उदाहरणका लागि नतिजा खाकामा समावेश गरिएका कतिपय सूचकहरू अनुगमनयोग्य पनि छैनन् । सबै सूचकहरूको सूचनाको स्रोत विकास गर्ने गरिएको छैन । सूचनाको स्रोत पहिचान गरिएको अवस्थामा पनि विहङ्गम रूपमा सर्वेक्षण वा प्रतिवेदन आदि लेखिने गरेको छ । गणना, घरपरिवार लगायत अन्य सर्वेक्षण र यी सूचकबिच अझै अन्तरसम्बन्ध कायम राख्न बाँकी रहेको देखिन्छ ।

बजेट प्रक्रियासम्बन्धी उपलब्धि तथा समस्याहरू

मध्यमकालीन खर्च संरचनाले वार्षिक कार्यक्रम तथा बजेटको प्रतिफल सूचकलाई आवधिक योजनाका विषयक्षेत्रगत असर तहका नतिजा सूचकसँग जोड्न सहयोग गरेको छ । राष्ट्रिय योजना आयोगबाट प्रकाशन हुने वार्षिक विकास कार्यक्रम र बजेट वक्तव्यको अनुसूचीमा समावेश हुने सूचकहरू मूलतः प्रतिफल तहका सूचक हुन् । यसमार्फत बजेट खर्च रकमको मूल्य (Value for money) लाई प्रतिफल सूचकका माध्यमबाट देखाउन सकिने स्थिति भएको छ ।

तर उक्त संरचनाले बजेट प्रक्रियालाई नतिजामूलक बनाउन योगदान पुऱ्याए पनि केही कमजोरी अझै रहेका छन् । निश्चित आधारहरू भए पनि आयोजना प्राथमिकीकरण अझै विश्वसनीय हुन सकेको छैन । प्रतिएकाइ लागत पनि भरपर्दो हुन सकेको छैन । यस्तो लागतमा सम्भव हुनसक्ने एकरूपतासमेत कायम गर्न सकिएको देखिँदैन । यसैगरी आवधिक योजना, वार्षिक कार्यक्रम र बजेट वक्तव्यमा समावेश भएका नतिजा सूचकका प्रगति तथा लक्ष्य निर्धारणमा पनि एकरूपता देखिँदैन । एकै आर्थिक वर्षमा एउटै सूचकका फरक फरक आधार रेखा तथ्याङ्क र लक्ष्य भएका प्रशस्त उदाहरण रहेका छन् । कतिपय कार्यक्रमको मध्यमकालीन खर्च संरचनाको प्रक्षेपित रकम र सो वर्षको बजेटबिच धेरै अन्तर रहँदा यसको विश्वसनीयता घटेको छ ।

वार्षिक बजेट वक्तव्यमा समावेश हुने गरेका नतिजा सूचक र राष्ट्रिय योजना आयोगबाट तयार हुने वार्षिक विकास कार्यक्रममा समावेश हुने कतिपय नतिजा सूचकको लक्ष्यबिच एकरूपता (Uniformity) देखिँदैन । यसो हुनुमा बजेट वक्तव्यमा समावेश गरिएका कतिपय नतिजा सूचकको आधार तथ्याङ्कमा गत

आर्थिक वर्षको लक्ष्य जस्ताको त्यस्तै राखिने र यसको आधारमा बजेट वर्षको लक्ष्य तोकिने गरेकाले नै हो । साथै अर्थ मन्त्रालयले वार्षिक बजेटको अर्धवार्षिक समीक्षा (Mid-term Review) गर्दा राजस्व र व्ययका लक्ष्यहरू संशोधन गर्ने गरेको भए पनि ती संशोधनअनुरूप हुने गरी प्रतिफल सूचकहरूको लक्ष्य संशोधन गर्ने गरेको छैन । बजेट घटाउने तर पुरानै लक्ष्य राखे गर्दा त्यसमा सामञ्जस्य देखिँदैन ।

कार्यसम्पादन व्यवस्थासम्बन्धी उपलब्धि तथा समस्याहरू

निजामती सेवा ऐन र आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन तथा यी दुवै ऐनसम्बन्धी नियमावलीका उल्लिखित प्रावधानको कार्यान्वयन आंशिक रूपमा मात्र भएको पाइन्छ । तर सङ्गठनले नतिजामूलक वार्षिक कार्यतालिका बनाउने र जिम्मेवार कर्मचारीले वार्षिक कार्ययोजना बनाई कार्यसम्पादन गर्नुपर्ने कानुनी व्यवस्थाको परिपालना हुन सकेको छैन । सुपरिवेक्षक र मातहतका कर्मचारीबिच हुनुपर्ने कार्यसम्पादन करारसम्बन्धी प्रावधानको पनि आंशिक मात्रै कार्यान्वयन हुन सकेको देखिन्छ । कार्यसम्पादन करार गरिएको अवस्थामा पनि त्यसमा मापनयोग्य सूचक समावेश गर्ने, करारमा रहेका विषय कार्यान्वयन भए नभएको नियमित र निष्पक्ष अनुगमन गर्ने र यसलाई पुरस्कार वा दण्डको आधार बनाउने गरेको देखिँदैन । विगतमा एउटा निकायका प्रमुखसँग कार्यसम्पादन करार गर्ने र अर्कै निकायहरूमा कार्यसम्पादनमा आधारित सुविधा व्यवस्था (Performance-based Incentive System- PBIS) लागु गर्ने जस्तो विरोधाभासपूर्ण अभ्यास पनि गरेको देखिन्छ ।

निजामती कर्मचारीले अर्धवार्षिक तथा वार्षिक रूपमा कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन फाराम भर्ने बाहेक व्यक्तिगत तवरमा आफूले सम्पादन गरेका कार्यको नियमित प्रतिवेदन सुपरिवेक्षकसमक्ष पेस गर्ने र त्यसको समीक्षा गरी सुधार गर्ने परिपाटी पनि बस्न सकेको छैन । फलस्वरूप समग्र कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन प्रभावकारी नहुँदा निजामती प्रशासनको नतिजाप्रतिको जवाफदेहिता सुदृढ हुन सकेको छैन ।

अनुगमन तथा मूल्याङ्कनसम्बन्धी उपलब्धि तथा समस्याहरू

आवधिक योजनाको नतिजा खाकामा रहेका सूचकका आधारमा विषयक्षेत्रगत वार्षिक अनुगमन तथा मूल्याङ्कन योजना बनाई अनुगमन गर्ने गरिएको छ । यी सूचकहरूको वार्षिक प्रगति तयार गरी राष्ट्रिय विकास समाधान समितिमा पेस तथा समीक्षा गर्ने प्रक्रिया संस्थागत भएको छ । साङ्गठनिक उपलब्धिहरू प्रस्तुत गर्दा सूचक तथा अङ्कमा पेस गर्ने प्रचलन बढेको छ । नतिजा सूचकका आधारमा समीक्षा हुने पद्धतिले समग्र योजना प्रक्रियालाई नतिजामूलक बनाउन सहयोग पुऱ्याएको छ । तर नीति बनाउँदा कार्यान्वयनको विस्तृत खाका तयार नहुने, लागत अनुमान नगरिने, प्राथमिकीकरण नगरिने र विषयवस्तुको अन्तरसम्बन्ध प्रस्ट नहुने गरेकाले नीतिको अनुगमन तथा मूल्याङ्कन प्रभावकारी हुन सकेको छैन । अर्कोतर्फ राष्ट्रिय नीति वा योजना तर्जुमा गर्दा अनुगमन तथा मूल्याङ्कनको सिफारिस तथा निष्कर्षको माग तथा प्रयोग खासै हुने गरेको छैन । कार्यक्रमको क्रियाकलापगत खर्चको प्रतिवेदन गर्ने नगरिएकाले खर्चलाई नतिजासँग भिडाई विश्लेषण गर्न सकिने स्थिति छैन ।

योजना तथा आयोजनाका तहमा तयार भएका नतिजा खाका वा लगफ्रेम अनुगमन तथा मूल्याङ्कनमा न्यूनतम रूपमा मात्र प्रयोग हुने गरेका छन् । अझै कतिपय सूचकका लागि मापन गर्ने सूचनाको अभाव छ । सूचना भएकै अवस्थामा पनि खण्डीकृत सूचना उपलब्ध छैन । व्यवस्थापकीय सूचना प्रणालीको विश्वसनीयता कमजोर रहेको छ । विषयक्षेत्रगत मन्त्रालयमा विभिन्न सूचकको तथ्याङ्क आधार (Database) तयार नभएकाले सूचकको अङ्क परिवर्तन भइरहने हुँदा समग्र प्रणालीको विश्वसनीयतालाई कमजोर गराएको छ । दिगो विकास लक्ष्यले लिएको कसैलाई नछोड्ने (Leaving No One Behind) भन्ने नीतिअनुरूप अनुगमन तथा मूल्याङ्कनका लागि आवश्यक पर्ने खण्डीकृत तथ्याङ्क उपलब्ध हुने गरेको छैन ।

सूचकहरूको सूचना सङ्कलन र समीक्षा गर्ने गरिए पनि त्यसको प्रभावकारी रूपमा विश्लेषण हुन सकेको छैन । मूल्याङ्कन विशेष गरी प्रभाव मूल्याङ्कनले संस्थागत स्वरूप ग्रहण गर्न सकेको छैन । मूल्याङ्कनको सहजीकरण, आन्तरिक मूल्याङ्कन र तथ्याङ्क विश्लेषणका लागि क्षमताको अभाव छ । तथ्याङ्क वा सूचना उपलब्ध हुँदा नै नीति वा निर्णय प्रक्रिया प्रमाणमा आधारित हुने होइन । ती तथ्याङ्क वा सूचनाको पर्याप्त विश्लेषण गरी नीतिगत प्रभाव (Policy Implication) हेर्नु जरुरी हुन्छ । यसका लागि कार्यरत जनशक्तिको क्षमता विकास र तिनीहरूको सेवा निरन्तरताको खाँचो देखिन्छ । लामो समयदेखि संसदमा विचाराधीन अनुगमन तथा मूल्याङ्कन ऐन जारी भएपछि यी कतिपय विषयमा सुधारको अपेक्षा गर्न सकिन्छ । समग्रमा नतिजामूलक कार्यसम्पादन व्यवस्थापनलाई संस्थागत गर्न भएका यी प्रयासहरू एकीकृत प्याकेजका रूपमा कार्यान्वयनमा ल्याउन नसकिँदा यसको प्रतिफल तथा असर सन्तोषजनक हुन सकेको पाइँदैन ।

सुझावहरू

नेपालको विकास प्रक्रियामा नतिजा व्यवस्थापनलाई संस्थागत गर्ने सम्बन्धमा देहायका सुझावहरू प्रस्तुत गरिएको छः

नतिजामूलक सुधार कार्यलाई एकीकृत प्याकेजका रूपमा संस्थागत गर्ने

समग्र विकास प्रक्रियामा नतिजामूलक व्यवस्थापनलाई सफल गराउन सुधारका प्रयासलाई एकीकृत रूपमा अघि बढाउनुपर्दछ । सार्वजनिक क्षेत्रको कार्य प्रणालीमा ठाडो र तेर्सो दुवै रूपमा समन्वयात्मक र एकीकृत प्रयास भएमा नै यस सुधार प्रक्रियाले खोजेको परिवर्तन हासिल गर्न सम्भव हुन्छ । कुनै एउटा पक्षमा मात्र गरिने सुधारको असर तथा प्रभाव समग्र नतिजामा दिगो रूपमा पर्न सक्दैन । विगतमा आवधिक विकास योजना, बजेट प्रणाली र अनुगमन तथा मूल्याङ्कन प्रणालीमा सुधार भए पनि कर्मचारीको कार्यसम्पादन व्यवस्थाका लागि गरिएको कानुनी व्यवस्थाको परिपालना हुन नसकेकाले अपेक्षित सुधार हुन सकेन । फलस्वरूप माथि प्रस्तुत गरिएझैं योजना, बजेट र अनुगमन प्रणालीमा मात्र भएको सुधारले समग्र नतिजामा कमै मात्र प्रभाव पर्नसक्यो । त्यसैले एकीकृत प्याकेजका रूपमा यस व्यवस्थापनलाई संस्थागत

गर्नु अपरिहार्य छ । साथै नतिजामूलक व्यवस्थापनसम्बन्धी सुधारको एकीकृत खाका तयार गरी प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालयबाट समन्वय हुने व्यवस्था गरिनुपर्छ ।

असर तथा प्रभाव तहको उचित लक्ष्य निर्धारण गर्ने

असर तथा प्रभाव हेरिने उपयुक्त कार्यसम्पादन सूचकहरूको विकास गरी ती सूचकका लक्ष्य निर्धारण गर्नु चुनौतीपूर्ण हुन्छ । यस सन्दर्भमा देहायका केही पक्षमा ध्यान दिई लक्ष्य निर्धारण गरिनुपर्दछ । यस्ता सूचकहरूमा फलत सम्बन्धित विषयगत क्षेत्रले जनताको जीवनस्तर सुधार गर्न पुऱ्याएको योगदानको मापन हुनुपर्दछ । सबै सरोकारवालाहरूसँग परामर्श गरी सहमतिमा यस्ता सूचक र त्यसको लक्ष्य निर्धारण गरिनुपर्छ । यी सूचकमा सकेसम्म मूल विषय नछुट्ने गरी न्यूनतम सङ्ख्यामा छान्ने र भरपर्दो सूचना सङ्कलन गर्न सकिने वा अनुगमनयोग्य हुनुपर्छ । एक विषयगत क्षेत्रमा बढीमा १० वटासम्म यस्ता सूचक छनौट गरी प्रयोगमा ल्याउन सकिन्छ । यस्ता सूचकमा राखिने लक्ष्य सामान्यतः तीनदेखि पाँच वर्षभित्रका लागि हुनु उपयुक्त हुन्छ । सूचकहरूको लक्ष्य निर्धारण गरी काम गर्ने गरेमा अनुगमन गर्दा कार्यसम्पादनको अन्तर निकाल्न र त्यसका कारणहरू खोतल्न सजिलो हुनसक्छ । यसबाट अनुगमनलाई प्रभावकारी बनाउन मद्दत पुग्दछ । कार्यसम्पादनको अन्तर तथा समस्या विश्लेषण (Performance Gap and Constraints Analysis) ले सम्बद्ध संस्था तथा व्यक्तिलाई जवाफदेही गराउने आधार प्रदान गर्दछ ।

नतिजामूलक बजेट प्रणालीलाई संस्थागत गर्ने अनुकूल वातावरण सिर्जना गर्ने

कार्यसम्पादन वा नतिजामूलक बजेट प्रणालीको उद्देश्य विषयगत क्षेत्र वा निकायका नीति तथा योजनाबाट निर्दिष्ट कार्यक्रमको प्राथमिकताका क्षेत्रमा स्रोत साधनलाई केन्द्रित गरी लक्षित नतिजा हासिल गर्न सहयोग गर्नु हो । यसमा विगतको कार्यसम्पादन प्रगतिलाई आधार मानिए तापनि मुख्य ध्यान भावी प्राथमिकताका क्षेत्रमा साधन सुनिश्चित गरी नतिजा हासिल गर्न योगदान गर्ने हुनुपर्छ । नतिजामूलक बजेट प्रणाली संस्थागत गर्ने कार्यलाई परिवर्तन व्यवस्थापनका रूपमा लिन सकिन्छ । यस्तो विनियोजन व्यवस्थालाई संस्थागत गर्न राजनैतिक तहको दृढ इच्छाशक्ति अपरिहार्य हुन्छ । यसरी बजेट विनियोजन गर्दा नेतृत्व तहको चुनाव क्षेत्रकेन्द्रित आग्रह पूर्ति नहुन सक्छ । साथै यस्तो बजेट प्रणालीको कार्यान्वयनमा बढी अधिकार प्रत्यायोजन र लचकता दिन नेतृत्व तह तयार रहनु पर्दछ । यी समस्याको समाधान गरी अनुकूल वातावरण सिर्जनाका लागि यस्तो बजेट प्रणालीको सुधारको महत्त्वका बारेमा सबैलाई सुसूचित गराउनु पर्छ । यसले संसदीय निगरानी र आमसञ्चार तथा नागरिक निगरानी दुवैलाई प्रभावकारी गराई सुधारको कार्यसूचीको कार्यान्वयनलाई अनुकूल गराउन सक्छ ।

विभिन्न तह र विषयगत क्षेत्रका नतिजाबिचको अन्तरसम्बन्ध कायम गर्ने

विषयगत क्षेत्र, प्रदेश तथा स्थानीय तहमा हासिल गर्ने नतिजाले राष्ट्रिय तहको नतिजा हासिल गर्नका लागि योगदान पुऱ्याउने गरी अन्तरसम्बन्ध कायम गर्नुपर्दछ । नतिजासम्बन्धी सुधारका प्रयासले तहगत

जवाफदेहिता सुनिश्चित गर्नसमेत सघाउनु पर्दछ । यसका लागि प्रत्येक विषयगत क्षेत्रको नतिजाका लागि एक नेतृत्वदायी निकाय तोक्न सकिन्छ । त्यस्तो संस्थाले अन्य सम्बन्धित निकायलाई समन्वय गर्ने र कानुनी तथा संस्थागत आधार प्रस्ट गर्नुपर्दछ । यसो गर्दा यस्तो विषयगत क्षेत्रको नेतृत्वदायी निकायले त्यस विषयका राष्ट्रिय लक्ष्यहरू निर्धारण गर्नुका साथै तहगत तथा निकायगत नतिजाको लक्ष्य प्रस्ताव गर्न सक्ने व्यवस्था गर्न सकिन्छ । सम्बन्धित अन्य केन्द्रीय निकाय र प्रदेश तथा स्थानीय तहका निकायले त्यसमा आधारित भई आफ्नो लक्ष्य निर्धारण, रणनीति तथा कार्यक्रमहरूको तर्जुमा एवम् कार्यान्वयन गर्न सक्ने हुन्छन् । यसैगरी ती तह तथा निकायले समय समयमा कार्यसम्पादनको प्रतिवेदन नेतृत्वदायी निकायसमक्ष पेस गर्ने व्यवस्था मिलाउन सकिन्छ । उदाहरणका लागि शिक्षासम्बन्धी यस्तो विषयगत नतिजाको नेतृत्वदायी निकाय राष्ट्रिय योजना आयोगसँग समन्वय गरी कार्य गर्ने गरी सङ्घीय शिक्षा तथा विज्ञान प्रविधि मन्त्रालयलाई तोक्न सकिन्छ ।

नतिजा व्यवस्थापनको प्रभावकारिताका लागि कर्मचारीको कार्यसम्पादन व्यवस्था सुधार गर्ने

सङ्गठनको लक्ष्य हासिल गर्न नतिजा व्यवस्थापनलाई कर्मचारीको कार्यसम्पादन व्यवस्थापनमा समेत आन्तरिकीकरण गर्नु जरुरी छ । प्रत्येक कर्मचारीको स्पष्ट कार्यविवरण तोक्ने, कर्मचारीहरूले कार्यविवरणअन्तर्गत रही कार्ययोजना बनाउने, व्यवस्थित ढङ्गले सो कार्ययोजना कार्यान्वयन गर्ने, कार्यसम्पादन नतिजाको नियमित प्रतिवेदन तथा समीक्षा गर्ने र त्यसलाई आधार मानी सम्बद्ध कर्मचारीको मूल्याङ्कन गर्ने व्यवस्थाले सङ्गठनको लक्ष्य हासिल गर्न सहयोग पुऱ्याउँछन् । यसैले निजामती कर्मचारीको कार्यसम्पादनको मूल्याङ्कन प्रणालीमा नै सुधार गर्नुपर्ने देखिएको छ ।

कानुनले निर्दिष्ट गरेको कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन फाराममा सम्पादित कार्यहरूको लक्ष्य तथा उपलब्धि खुलाउनुपर्ने व्यवस्थालाई कडाइका साथ लागु गर्नुपर्दछ । केही विषयगत सूचनाका आधारमा मात्र कार्यसम्पादनको मूल्याङ्कन हुने परिपाटीको अन्त्य हुनुपर्दछ । वार्षिक लक्ष्य तोक्न सकिने विषयमा पनि लक्ष्य नतोकिने र शतप्रतिशत अङ्क दिने गरी हुने मूल्याङ्कन तथ्यपरक हुँदैन । कर्मचारीको कार्यसम्पादनको मूल्याङ्कन गर्दा सङ्गठनको कार्यप्रगतिसँग जोड्ने विषयलाई क्रमशः संस्थागत गर्दै जानुपर्दछ । यसको अभावमा अहिले आयोजना वा संस्थाको प्रगति उच्च गराउन अभिप्रेरित गर्ने वा बाध्य पार्ने (Motivating or Controlling) दुवै स्थिति रहेको छैन । यसका लागि कानुनी व्यवस्थामा नै सुधार आवश्यक छ । कार्यसम्पादन व्यवस्थासम्बन्धी यस्तो सुधार गर्नु सजिलो भने छैन । विगतदेखि नै यसमा सुधारका लागि कुरा उठिरहे पनि त्यो हुन सकेको छैन । तर यस्तो प्रमुख समस्या रहेको विषयमा सुधार नगर्दा नतिजा उस्तै आउने भएकाले यसमा सुधारबिना फरक तथा महत्वाकाङ्क्षी नतिजा अपेक्षा गर्नु युक्तिसङ्गत हुँदैन ।

अतः समग्र नतिजा व्यवस्थापनको प्रभावकारिताका लागि कार्यसम्पादनसम्बन्धी कानून र प्रचलन दुवैमा सुधारको आवश्यकता छ । त्यो नहुँदासम्मका लागि प्रचलित कानुनी व्यवस्थाको पूर्ण परिपालना (Full Compliance) गरी कर्मचारीहरूको कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनको सुधारमार्फत जवाफदेहिताको पक्षलाई प्रभावकारी बनाउनु जरुरी छ । यसबाट समग्र प्रशासनयन्त्रले सेवा प्रवाह वा विकास निर्माण कार्यमा खेल्ने भूमिकाप्रति राजनैतिक नेतृत्व तथा नागरिक दुवैतर्फको विश्वास आर्जन गर्न सक्ने स्थिति सिर्जना हुन जान्छ ।

अनुगमन तथा मूल्याङ्कनसम्बन्धी सूचनाको प्रयोग वृद्धि गर्नुपर्ने

अनुगमनको प्रयोगमार्फत संस्थागत सिकाइ अभिवृद्धि र विकासको प्रभावकारिता बढाउने प्रयास गरिनुपर्छ । नीति वा निर्णय प्रक्रियामा अनुगमन तथा मूल्याङ्कनबाट सङ्कलित वा प्रशोधित तथ्य, तथ्याङ्क वा सुझावको प्रयोग बढाउनुपर्दछ । अनुगमन तथा मूल्याङ्कनका निष्कर्ष तथा सिफारिसलाई प्रमाणका रूपमा प्रयोग गर्ने संस्कृतिको नै विकास गरिनुपर्छ । किनभने विश्लेषण नगरिएका वा प्रयोगमा नल्याइएका तथ्याङ्कको थुप्रोले मात्रै नीतिको प्रभावकारिता बढ्ने होइन । अतः विषयगत मन्त्रालयले आफ्ना नीति तथा कार्यक्रमले अनुगमन तथा मूल्याङ्कनका सूचनाका आधारमा विस्तृत समीक्षा गर्ने गर्नुपर्छ । अनुगमनका सूचकको राम्रो विश्लेषण गरी मूल्याङ्कन तथा निष्कर्ष निकालेमा नै नतिजामूलक व्यवस्थाको प्रयोगमार्फत विकासको प्रभावकारिता वृद्धि हुने हो ।

त्यसैले तथ्य, तथ्याङ्क वा सुझावको गुणस्तर तथा विश्वसनीयता कायम गरी त्यसको प्रयोग बढाउनतर्फ ध्यान दिन जरुरी छ । यसका लागि क्षमता अभिवृद्धि नै प्रमुख हस्तक्षेप हुनसक्छ । अर्कोतर्फ सूचनाको प्रयोगकर्ता वा नीति निर्मातालाई पनि यस्ता प्रमाणको प्रयोगका लागि अभिमुखीकरण गर्नु जरुरी हुन्छ । यसो गर्दा नीति निर्धारणमा अनुगमन तथा मूल्याङ्कन प्रणालीको प्रभाव बढ्ने र समग्र नतिजा व्यवस्थापनको उद्देश्य हासिल हुनसक्ने स्थिति रहन्छ ।

नतिजाप्रतिको जवाफदेहिताका लागि कार्यसम्पादन सम्झौताको गुणस्तर सुधार गर्ने

नतिजा व्यवस्थापनलाई अपनाउनुको प्रमुख उद्देश्य सार्वजनिक क्षेत्रमा नतिजामा आधारित जवाफदेहितालाई संस्थागत गर्नु पनि हो । यसले साधन विनियोजन तथा खर्चको पारदर्शिता अभिवृद्धि गरी वित्तीय र भौतिक वा कार्यसम्पादनसम्बन्धी प्रगतिलाई जोड्ने उद्देश्य राखेको हुन्छ । यसले कार्यकुशलता वृद्धि र प्रभावकारिता हासिल गराउने समेत लक्ष्य राख्दछ । नेपालमा करिब दुई दशकको अवधिमा समेत नतिजाप्रतिको जवाफदेहिता सुनिश्चित गर्ने विश्वसनीय आधार सिर्जना हुनसकेको छैन । त्यसैले आर्थिक वर्ष २०७६।७७ मा सुरु भएको प्रधानमन्त्री र विभागीय मन्त्रीबिच हुने कार्यसम्पादन सम्झौतालाई नतिजा सूचक समावेश गरी अनिवार्य गर्नुपर्दछ । यसका साथै समय समयमा प्रगति मूल्याङ्कन गरी विभागीय मन्त्रीहरूलाई नतिजाप्रति जवाफदेही गराउनुपर्छ । यसबाट कर्मचारीको कार्यसम्पादन करारसम्बन्धी व्यवस्थालाई पनि नतिजामूलक बनाई नतिजाप्रतिको जवाफदेहिता सुनिश्चित गरिनुपर्दछ ।

निष्कर्ष

नतिजामूलक कार्यसम्पादन व्यवस्थापनलाई अवलम्बन गर्न थालिएको करिब दुई दशकको अवधिमा सुधारका प्रयासले केही सकारात्मक परिणाम दिन थालेका छन् । तर यसको समग्र प्रतिफल अझै सन्तोषजनक देखिएको छैन । सार्वजनिक क्षेत्रमा नतिजामूलक कार्यसंस्कृतिलाई संस्थागत गर्ने कार्यले निश्चय नै धेरै समय लिन्छ । यसैले विगतमा थालिएका प्रयासहरूलाई आवश्यक परे परिमार्जन गरी धैर्यसाथ निरन्तर अघि बढाउनुपर्दछ ।

प्रक्रियामुखी पद्धति तथा प्रक्रियालाई नतिजामुखी पद्धति तथा व्यवस्थामा रूपान्तरण गर्ने कार्य परिवर्तनको व्यवस्थापन हो । यस्तो परिवर्तनलाई सफल गराउन राजनैतिक तथा नेतृत्व तहको प्रतिबद्धता अपरिहार्य हुन्छ । राजनैतिक तहबाट समेत सूचकको प्रगतिका आधारमा आफ्नो दल र सरकारका उपलब्धिहरू बारेमा व्याख्या तथा प्रतिरक्षा गर्ने प्रचलन सुरु भएको स्थितिलाई सकारात्मक सुधारका रूपमा लिन सकिन्छ । समग्र योजना तर्जुमा प्रक्रिया मूलतः बजेट विनियोजन र कार्यसम्पादन व्यवस्थापनमा समेत नतिजामूलक कार्यसंस्कृतिलाई संस्थागत गर्दै लैजानु जरुरी छ । सार्वजनिक क्षेत्रमा नतिजामा आधारित जवाफदेहितालाई संस्थागत गर्नका लागि सहभागितामूलक योजना प्रक्रिया, बजेट विनियोजन तथा खर्चको कार्यकुशलता एवम् पारदर्शिता अभिवृद्धि र अनुगमन तथा मूल्याङ्कनको प्रभावकारिता बढाउनु पर्दछ । कार्यसम्पादन सम्झौतालाई नतिजा सूचकसमेत समावेश गरी राजनैतिक तह र कानूनबमोजिम कर्मचारीको तहमा समेत संस्थागत गरिनुपर्दछ । यसका साथै समय समयमा सम्झौताको कार्यान्वयनको प्रगति स्थिति मूल्याङ्कन गरी पुरस्कार तथा दण्ड व्यवस्थासँग जोड्न जरुरी छ ।

अन्त्यमा, अन्य सुधार जस्तै नतिजामूलक व्यवस्थापनलाई संस्थागत गर्ने विषय पनि साधन मात्रै हो । यसर्थ जनताको जीवनस्तरमा गुणात्मक परिवर्तन ल्याउने विषयलाई साध्यका रूपमा लिई यस्तो सुधारका माध्यमबाट विकासको प्रभावकारिता वृद्धि गर्नु अहिलेको आवश्यकता हो ।

सन्दर्भ सामग्री

अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४, कानून किताब व्यवस्था समिति (२०७४) ।

आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६, कानून किताब व्यवस्था समिति (२०७६) ।

निजामती सेवा ऐन, २०४९, कानून किताब व्यवस्था समिति (२०४९) ।

निजामती सेवा नियमावली, २०५०, कानून किताब व्यवस्था समिति (२०५०) ।

नेपाल सरकार (२०७५), राष्ट्रिय अनुगमन तथा मूल्याङ्कन दिग्दर्शन, २०७५, राष्ट्रिय योजना आयोग (२०७५) ।

- Government of Nepal. (2018). *Nepal Sustainable Development Goals Status and Roadmap: 2016-2030*. National Planning Commission.
- Government of Nepal.(2005). *Poverty Monitoring and Analysis System*. National Planning Commission.
- Khawaja, S. (2011). *Good Governance and Results-Based Monitoring*. Poorab Academy.
- Kusek, J. & Rist, R. (2004). *Ten Steps to a Results-based Monitoring and Evaluation System*. The World Bank.
- Lassen, V. (1997). *In Search of results: Performance management practices in Norway*. Public Management Service
- Roberts, J. (2004). Managing Development for Results: A role for Results-oriented Public Expenditure. *Development Policy Review*, 22(6)
- Singh, K., Chandurkar, D. & Dutt, V. (2017). *A Practitioners' Manual on Monitoring and Evaluation of Development Projects*. Cambridge Scholars Publishing.