आयोजना व्यवस्थापन

विष्णुप्रसाद रेग्मी*

१. विषय प्रवेश

आयोजना र परियोजना पर्यायवाची शब्दका रूपमा प्रयोग हुँदै आएका छन् । विकास कार्यक्रमअन्तर्गत कुनै भौगोलिक क्षेत्र वा कार्यक्षेत्रमा निश्चित अवधि र लगानी रकम तोकी पूर्वनिर्धारित उद्देश्यका निम्ति तयार गरिएको व्यवस्थालाई आयोजनाका रूपमा लिने गरिएको छ । आयोजनाका सकारात्मक र नकारात्मक दुवै पाटा हुन सक्ने भए तापनि नेपालका सन्दर्भमा यसको सही व्यवस्थापन र उपयोग हुन नसक्दा भ्रष्टाचारको क्रिडास्थलका रूपमा चिनिने गरेको छ । यद्यपि यसको सैद्धान्तिक पक्षलाई मनन गर्दा कुनै निश्चित उद्देश्य वा कार्य सम्पन्न गर्ने प्रयोजनका लागि तोकिएको समय र स्रोतसाधनको लागतमा स्तरयुक्त सेवा वा वस्तु उत्पादन गर्ने नियोजित कार्यपद्धतिका रूपमा लिइन्छ । आयोजनाको उपयुक्त व्यवस्थापन गरी यसको मर्म र भावनाअनुरूप निर्माण, सञ्चालन र उपयोगमा लक्षित वर्गको सहभागिताको प्रबन्ध गर्न सकेमा सीमित स्रोतसाधनको प्रयोग गरेर थोरै समयमा निर्दिष्ट प्रतिफल प्राप्त गरी लक्षित वर्गको जीवनस्तरमा सुधार ल्याउन र गरिबी न्यूनीकरण गर्नमा सहयोग पुऱ्याउन सकिन्छ ।

२. आयोजनाको परिभाषा र विशेषता

आयोजनालाई निम्नलिखित रूपमा परिभाषित गर्ने गरिएको छ :

विश्व बैङ्कले आयोजनालाई Project are activities launched in order to achieve definite results utilizing definite inputs with in definite time frame. भनेर परिभाषा गरेको छ ।

राष्ट्रिय योजना आयोगले विश्व बैङ्कसँग मिल्दोजुल्दो परिभाषा गरेको छ, जुन यसप्रकार छ, 'एक योजनाबद्ध, अन्तर्सम्बन्धित र संयोजित क्रियाकलापहरूको ढाँचा हो, जुन निर्धारित बजेट र समयावधिभित्र निश्चित उद्देश्यहरू हासिल गर्नका लागि बनाइन्छ ।'

अन्तर्राष्ट्रिय औद्यौगिक संस्था UNIDO को भनाइमा, 'कुनै समुदायभित्र निश्चित समयको अन्तरालमा वस्तु वा सेवाको उत्पादनमा अभिवृद्धि गर्ने प्रयोजनका लागि आवश्यक पर्ने सुविधा सृजना वा बिस्तार वा विकासका लागि गरिने लगानी प्रस्ताव नै आयोजना हो ।'

यी माथि उल्लिखित परिभाषाहरूलाई नियाल्दा आयोजनामा निम्नलिखित विशेषताहरू पाउन सकिन्छ :

- आयोजनाको निश्चित उद्देश्य र लक्ष्य हुन्छ ।
- आयोजना लगानी क्रियाकलाप हो, जुन पुँजीनिर्माणका लागि गरिन्छ र यसबाट आयोजना अवधिभर लाभ प्राप्त गरिन्छ ।
- आयोजनामा वित्तीय, भौतिक, श्रम आदि स्रोतसाधनको उपयोग हुन्छ ।
- आयोजनाबाट मूर्त वा अमूर्त फाइदा प्राप्त हुन्छ ।

* उपसचिव, सामान्य प्रशासन मन्त्रालय

- आयोजना बर्सौंसम्म सञ्चालन हुन सक्छ ।
- आयोजनाको आरम्भ र अन्तिम विन्दु हुन्छ ।
- आयोजना यसको अवधिभर दिगो रहनुपर्छ ।
- सामान्यत: आयोजना सञ्चालन एकाइ हुन्छ ।
- आयोजना राष्ट्रिय र क्षेत्रीय योजनाका रूपमा हुन्छ र यो कार्यक्रमको भाग हो ।
- आयोजना जनमुखी र परिवर्तनशील हुन्छ ।
- आयोजनाको छुट्टै पहिचान हुन्छ र यो जोखिमपूर्ण हुन्छ ।
- निरन्तरता ।

उल्लिखित विशेषताका कारण आयोजना भनेको धेरै वर्षका लागि फाइदा दिने खालको सामूहिक क्रियाकलाप हो भन्ने बुझिन्छ ।

३. आयोजनाको वर्गीकरण : सामान्यत: आयोजनालाई निम्नानुसार वर्गीकरण गर्न सकिन्छ :

क. **उत्पादनशील आयोजनाहरू** : कृषि, वन तथा खानीसम्बन्धी उत्पादनशील आयोजनाहरू,

ख. **पूर्वाधार विकास आयोजना** : आर्थिक वृद्धि र विकासलाई सुनिश्चित गर्ने खालका भौतिक तथा सार्वजनिक निर्माणसम्बन्धी आयोजनाहरू,

ग. **जनसाधन विकास तथा संस्थागत सेवा आयोजना** : विकासको प्रमुख साधन जनशक्तिको क्षमता बिस्तार, व्यवस्थापकीय दायित्व निर्वाह गर्न सक्ने दक्षता अभिवृद्धि जस्ता मानवीय क्षमता विकासका कार्यक्रमहरू,

घ. **सामाजिक आयोजनाहरू** : सार्वजनिक स्वास्थ्य, शिक्षा तथा समाज कल्याणसम्बन्धी सेवा उपलब्ध गराउने आयोजनाहरू आदि ।

४. आयोजना चक्र (Project Cycle)

आयोजना चक्रलाई विकास आयोजनाको जीवन चक्रका रूपमा पनि लिइन्छ । आयोजनाभित्रका परिभाषित र क्रमबद्ध क्रियाकलापलाई नै आयोजना चक्र भनिन्छ। अर्को शब्दमा आयोजना व्यवस्थापनअन्तर्गत सञ्चालन गर्नुपर्ने आपसमा सम्बद्ध र शृङ्खलाबद्ध कार्यहरूलाई आयोजना चक्र भनिन्छ। यस्ता क्रियाकलापहरू यसप्रकार छन् :

क. **आयोजना पहिचान** : पहिलो चरणको कार्य आयोजनाको पहिचान हो । स्थानीय जनता, जनप्रतिनिधि, सरकारी निकाय, अनुसन्धान संस्था, दातृ संस्थाको सहभागितामा आयोजना पहिचान हुने गर्दछ । निम्नलिखित आधारमा आयोजना पहिचान हुन सक्छ :

- पूरा गर्न नसकिएका माग तथा आवश्यकता बोध गरेर,
- विकासका लागि आवश्यक वस्तु, सेवा, मानवीय साधनको कमी महसुस गरेर,
- विकासका लागि उपलब्ध भएका साधनहरूको पूर्ण उपयोग गर्न नसक्नाको कारण विवेचना गरेर,
- एउटा आयोजनाको सफलताका लागि अत्यावश्यक ठानिएको परिपूरक अथवा सम्बद्ध आयोजनाबारे जानकारी लिएर आदि ।

ख **आयोजना तयारी** : आयोजनाको पहिचान भइसकेपछि आयोजना तयारी गर्नुअगाडि निम्नलिखित विषयमा पूर्व सम्भाव्यता अध्ययन गर्नुपर्दछ ।

- आयोजनाको उत्पादनले पाउन सक्ने बजार,
- लाभान्वित हुने समूह
- वैकल्पिक प्राविधिक स्रोतको तुलनामा उपलब्धिको स्थिति,
- हाल उपलब्ध सीप तथा जनशक्ति,

- मुख्य भौतिक साधन उपलब्ध हुन सक्ने अथवा नसक्ने सम्भावना,
- लागतको क्रमिक वृद्धि,
- आयोजना कार्यान्वयनमा हुन सक्ने अवरोध र जोखिम,
- लैङ्गिकता आदि ।

पूर्व सम्भाव्यताबाट प्राप्त उल्लिखित तथ्यका अतिरिक्त निम्नलिखित पक्षमा समेत विस्तृत विवेचना गर्नुपर्छ :

- प्रस्तावित आयोजना मुलुकको राष्ट्रिय विकास नीति एवं प्राथमिकतासँग मिल्दोजुल्दो छ वा छैन ?
- विद्यमान नीतिगत कुराहरू आयोजनाको उद्देश्यसँग मेल खाने छन वा छैनन् ?
- आयोजना प्राविधिक दृष्टिकोणबाट उपयुक्त छ वा छैन ? यसका साथै उपलब्ध प्राविधिक विकल्पहरूमध्ये उपयुक्त प्रविधि सहजै उपलब्ध हुन सक्छ वा सक्दैन ?
- आयोजना प्रशासनिक दृष्टिकोणबाट उपयुक्त तथा सञ्चालन गर्न बाधा नपार्ने खालको छ वा छैन ?
- आयोजनाको उत्पादन तथा सेवाको पर्याप्त माग हुन्छ वा हुदैन ?
- आयोजना आर्थिक दृष्टिबाट मनासिब एवं वित्तीय दृष्टिले सम्भाव्य छ वा छैन ?
- आयोजनाको प्रकृति त्यसबाट लागू हुने जनसमूहको परम्परा र संस्कृतिसँग मिल्दोजुल्दो छ वा छैन ?
- आयोजना वातावरणीय एवं लैङ्गिक दृष्टिकोणबाट उपयुक्त छ वा छैन ? आदि ।

ग. आयोजना विवेचना र स्वीकृति

आयोजनाको सम्भाव्यता अध्ययन भई तयारी चरण पूरा भइसकेपछि प्राप्त तथ्यका आधारमा विश्लेषण गरी कानुनी रूपमा स्वीकृति दिइन्छ । विभिन्न गणितीय सूत्रहरूको प्रयोग गरी तथ्यहरूको विश्लेषण गरिन्छ । आयोजनाको खर्च र उपलब्धि निश्चित गरी आयोजना सञ्चालनका लागि अख्तियारी प्राप्त निकायबाट स्वीकृति दिइन्छ ।

घ. आयोजनाको सम्झौता, कार्यान्वयन र अनुगमन

आयोजनाको स्वीकृतिपश्चात् दातृ पक्षसँग आयोजना प्रस्तुत गरी सम्झौता गर्ने, ऋण फिर्ता गर्ने तरिका र अवधि, व्याज दर निश्चित गर्ने, प्राविधिक व्यवस्था गरी सङ्गठनात्मक ढाँचाको व्यवस्था, पदपूर्ति, कार्यान्वयन कार्ययोजनाका साथै अनुगमन तथा सुपरीवेक्षण कार्यतालिका तयार गरी कार्यान्वयनमा उतारिन्छ । अनुगमन तथा सुपरीवेक्षण तालिकाअनुसार अनुगमन गर्ने र कार्यान्वयन स्तरमा कुनै समस्या देखा परे समस्याको समाधान गरी आयोजनालाई नतिजामूलक बनाउने प्रयास गरिन्छ ।

ङ. आयोजनाको मूल्याङ्कन

मूल्याङ्कन खास गरी आयोजनाको उद्देश्यका आधारमा यसका क्रियाकलापहरूको सान्दर्भिकता, दक्षता, प्रभावकारिता र प्रभावको सुव्यवस्थित र उद्देश्यपूर्ण तरिकाले निर्धारण गर्ने प्रक्रिया हो । यो चालू कार्यक्रमलाई सुधार गर्ने र भावी योजना वा कार्यक्रम र निर्णयविधिमा व्यवस्थापनलाई सहयोग पुर्‍याउने सङ्गठनात्मक पद्धति हो । आयोजना कार्यान्वयनको चरणमा चालू मूल्याङ्कन, समाप्तिमा अन्तिम वा आवधिक र समाप्तिको केही वर्षपछाडि प्रभाव मूल्याङ्कन गरिन्छ ।

५. नेपालमा आयोजनाको औचित्य र अवस्था

नेपालमा २०१३ सालदेखि योजनाबद्ध विकासको क्रम सुरु भयो । त्यसैबेलादेखि योजनाका लक्ष्य र उद्देश्य हासिल गर्न सहज हुनेदेखि आयोजना निर्माण गर्ने कार्यलाई गति प्रदान गरियो । नेपालमा आयोजनाको औचित्यलाई निम्नलिखित कारणका आधारमा पुष्टि गर्न सकिन्छ :

- छिटो र उच्च प्रतिफलका लागि,
- स्रोतसाधनको उच्चतम प्रयोग,

- व्यवस्थापकीय दक्षता, क्षमता, कुशलता अभिवृद्धिका लागि,
- व्यावसायिकताको विकास,
- सही विकल्पहरूको छनोट,
- कर्मचारीतन्त्रीय शैलीको अन्त्य,
- अनुगमन र मूल्याङ्कनमा सहजता आदि ।

नेपालमा आयोजनाहरूको विद्यमान अवस्थालाई निम्नलिखित रूपमा आँकलन गर्न सकिन्छ :

- वैदेशिक सहायताको विकास हुँदै जाँदा आयोजनाहरू निर्माण हुने गरेको,
- केन्द्रीकृत आयोजना पद्धति,
- सम्भाव्यताहरूको विश्लेषण र तथ्यपरक मूल्याङ्कन नगरी आयोजनाको स्वीकृती हुने गरेको,
- राजनीतिक र दाताको हस्तक्षेपले गर्दा लाभग्राही वर्गबाट स्वामित्वबोध नहुने,
- मर्मतसम्भार कोषको अभाव,
- कार्यान्वयनमा ढिलासुस्ती, बढी लागत र निरन्तरताको अभावले न्यून उपलब्धि,
- श्रमिकहरूको बन्दहड्ताल, निर्णय प्रक्रियामा ढिलाइ र क्षतिपूर्तिको दाबीले समयमा कार्य सम्पन्न हुन नसकी लागत बढ्ने गरेको,
- ठेक्कापट्टामा जटिलता, भ्रष्टाचार र दण्डहीनता,
- सरकारी संस्थाहरूमा सीमित मात्रामा भए पनि दक्षता, जवाफदेहिता र कार्यमूलकता बढेको
- गरिबी न्यूनीकरणमा सहयोग पुगेको,
- नयाँ प्रविधि भित्रिएको आदि ।

६. आयोजना व्यवस्थापनमा देखा परेका समस्याहरू

नेपालमा आयोजनाको सञ्चालन एवं व्यवस्थापनमा निम्नानुसारका समस्याहरू देखिने गरेका छन् :

क. नीतिगत समस्याहरू

- उपभोक्ता सहभागितामूलक अवधारणाको अभाव,
- वातावरणीय र संस्कृति प्रति ख्याल नगरिनु,
- लाभग्राही वर्गको आवश्यकताभन्दा पनि राजनीतिक र दाताको हस्तक्षेपको प्रभाव आयोजना छनोटमा,
- आयोजना डिजाइन नै त्रुटिपूर्ण,
- परम्परागत कार्य चरित्र,
- स्थानीय प्रविधिमा भन्दा आयातित प्रविधिमा जोड आदि ।

ख. सङ्गठनात्मक समस्याहरू

- कमजोर सङ्गठनात्मक क्षमता,
- आयोजना व्यवस्थापकलाई पर्याप्त अधिकार प्रत्यायोजन नहुनु,
- दक्ष व्यवस्थापकको छनोट नहुनु,
- संस्थागत पद्धतिको अभाव,
- सङ्गठनात्मक ढाँचामा पटकपटक हरेफेर,
- समन्वयको अभाव आदि ।

ग. व्यवस्थापकीय समस्या

- उद्देश्यमूलक र मापदण्डमा आधारित जनशक्ति छनोटको अभाव,
- परम्परागत व्यवस्थापकीय शैली,
- जनशक्तिको पूर्ण उपयोग नहुनु,

- प्रभावकारी संस्थागत संयन्त्रको अभाव,
- अनुशासन र इमान्दारीको अभाव आदि ।

घ. कार्यप्रक्रियागत समस्याहरू

- नियन्त्रणमुखी नियम र कार्यविधि,
- बजेट निकासामा जटिलता,
- पर्याप्त बजेट नहुनु,
- भ्रष्टाचार र चुहावट,
- ढिलो निर्णय,
- सूचना प्रणाली चुस्त नहुनु,
- जनशक्ति विकासमा ध्यान नदिनु,
- कार्यतालिकाको अवलम्बन गर्ने बानीको अभाव,
- परामर्शदाता नियुक्तिमा ढिलाइ आदि ।

ङ. व्यवहारजन्य समस्याहरू

- विकास योजनासम्बन्धी नकारात्मक धारणा,
- कर्मचारीमा उत्प्रेरणाको अभाव, कमजोर नैतिक बल,
- राजनीतिमा आचरणको अभाव,
- कार्यसम्पादनमा आधारित वृत्तिविकासको अभाव,
- कर्मचारीको छिटोछिटो सरुवा,
- अस्थायी कर्मचारी,
- न्यून तलब सुविधा,
- परिवर्तन विरोधी सोच,
- जवाफदेही निर्वाह नगर्ने प्रवृत्ति आदि ।

च. बाह्य समस्याहरू

- पर्याप्त पूर्वाधारको अभाव,
- स्रोतको न्यून उपयोग,
- निर्माण सामग्रीको आपूर्तिमा कठिनाइ आदि ।

आयोजनामा माथि उल्लिखित समस्याहरू आइपर्नुमा निम्नलिखित कारणहरूलाई जिम्मेवार ठान्न सकिन्छ :

- आयोजना स्वीकृति गर्दा नै आधारभूत कुराका सम्बन्धमा ध्यान नदिनु,
- उपयुक्त, आवधिक तथ्याङ्क एवं समकालीन सामाजिक आवश्यकताअनुरूप आयोजनाको स्वरूप निर्धारण नहुनु,
- आयोजनाको प्राविधिक पक्ष एवं व्यवस्थापन सीपको अभावका कारण परामर्शदाताप्रति अत्यधिक निर्भर रहनु,
- स्थानीय स्रोतसाधनको उच्चतम उपयोग गर्ने एवं जनसमर्थन जुटाउनेतर्फ पर्याप्त प्रयास नगरिनु,
- सङ्गठन तथा व्यवस्थापन पक्षलाई सुदृढ गराउने साथै जिम्मेवारी स्पष्ट किटान गर्ने प्रयास नहुनु,
- लाभ अथवा उपलब्धि सुनिश्चित गर्ने र त्यसलाई दिगो राख्ने दिशामा ध्यान नजानु,
- आयोजनाको कार्यसूचीअनुसार आवश्यक पर्ने वित्तीय स्रोतको प्रबन्ध हुन नसक्नु,
- आन्तरिक नियन्त्रण तथा प्रशासनिक अनुशासनको अभाव रहनु,
- पहिले सञ्चालित आयोजनाका पृष्ठपोषणलाई ख्याल नगरिनु,
- अनुगमन तथा मूल्याङ्कन व्यवस्था व्यावहारिक एवं प्रभावकारी नहुनु आदि ।

७. निष्कर्ष एवं सुझाव

जनताको जीवनस्तर उठाउने कार्यमा विकास आयोजनाहरूको महत्त्व अद्यापि छ। विकासले जनताको जीवनस्तरमा सकारात्मक परिवर्तन ल्याएमात्र विकास सफल हुन सक्छ । विकासमा लगानी गर्नु जति आवश्यक छ, त्यसलाई उपलब्धिमूलक एवं प्रभावकारी बनाउनु त्यतिकै कठिन छ। सामाजिक जटिलता एवं प्राविधिक विकास तथा स्रोतसाधनको उपलब्धताका दृष्टिबाट आयोजना कार्यान्वयनमा अनेक कठिनाइहरू देखा पर्नु स्वाभाविक छ। त्यस्तै आयोजना पहिचानलगायत प्रभाव मूल्याङ्कन गर्ने समयावधिसम्ममा संस्थाहरूले प्रशस्त श्रम, समय तथा साधनको व्यय गर्नुपर्ने हुन्छ । यस्तो जटिल स्थितिलाई सुधार गरी लगानीलाई प्रभावकारी बनाउन आयोजना व्यवस्थापनमा प्रचलित कानुन र व्यवस्थाले निर्धारण गरेका मापदण्डहरूलाई पालन गर्नगराउन सकेमा अवश्य पनि आयोजनाहरू फलदायी हुने आशा र विश्वास गर्न सकिन्छ। यसका लागि राजनीतिक प्रतिबद्धता र प्रशासनिक कटिबद्धता भने पूर्वसर्तकै रूपमा रहन्छ।

नेपालका सन्दर्भमा आयोजना व्यवस्थापनमा देखिएका उल्लिखित समस्याहरूलाई निराकरण गर्न निम्नलिखित सुझावहरू प्रस्तुत गरिन्छ :

- राजनीतिक र दाताको चाहनामा भन्दा लाभग्राही वर्ग को हो ? सहयोगी समूह को हो ? आयोजनाको परिणाममा प्रभाव पार्ने अरू को हुन् ? पहिचान गरी आयोजनाको छनोट र डिजाइन गर्नुपर्छ।
- मानवीय, प्राविधिक, अवधारणात्मक ज्ञान, कौशल र नैतिक आचरण भएको व्यवस्थापक नियुक्ति गर्नुपर्छ।
- विकेन्द्रीकरणमा आधारित परियोजना पद्धति लागू गर्नुपर्छ।
- स्थानीय समुदाय र निकायको क्षमता अभिवृद्धि गर्नुपर्छ।
- आयोजँनाको लेखाप्रणालीमा सुधार गर्नुका साथै व्यवस्थापन परीक्षण, सार्वजनिक लेखा परीक्षणमा जोड दिनुपर्छ।
- कार्यान्वयन गर्ने संस्थाको Absorption capacity बढाउनुका साथै Project based information system लागू गर्नुपर्छ।
- स्थानीय साधन, सीप, ज्ञान, प्रविधि र जनशक्तिमा आधारित आयोजना छनोट गर्नुपर्छ।
- कार्यसम्पादनमा आधारित वृत्ति प्रणाली लागू गर्नुपर्छ।
- पुरस्कार र दण्डलाई नतिजामा आधारित बनाउनुपर्छ।
- अस्थायी कर्मचारी नियुक्ति प्रथाको अन्त्य हुनुपर्छ।
- जिम्मेवारी र उत्तरदायित्व निर्वाह गरे नगरेको नियमित अनुगमन र मूल्याङ्कन गर्नुपर्छ।
- आयोजनाको लेखा परीक्षणमा लाभग्राही वर्गको समेत सहभागिता गराउनुपर्छ।

आयोजना पहिचान गर्दादेखि नै यसका प्रत्येक चरणमा यी सुझावहरू कार्यान्वयनमा सरोकारवाला निकाय, संस्थाहरूले इमान्दारी देखाए विकास आयोजनाहरू नतिजामूलक हुनुका साथै आयोजना दिगो हुनेमा विश्वस्त हुन सकिन्छ।

सन्दर्भ सामग्री

अधिकारी, ध्रुव र चन्द्रमणि, (२०५६), आयोजना व्यवस्थापन तथा नियोजन, काठमाडौँ, सृष्टि प्रकाशन।

... ..., तीनवर्षीय अन्तरिम योजना (२०६४/६५-२०६६/६७), काठमाडौँ, राष्ट्रिय योजना आयोगको सचिवालय।

... ..., सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३, काठमाडौँ, कानुन किताब व्यवस्था समिति।

... ..., सुशासन (व्यवस्थापन र सञ्चालन) ऐन, २०६४, काठमाडौँ, कानुन किताब व्यवस्था समिति।

... ..., स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५, काठमाडौँ, कानुन किताब व्यवस्था समिति।

... ..., स्थानीय स्वायत्त शासन नियमावली, २०५६, काठमाडौँ, कानुन किताब व्यवस्था समिति।