AGPE THE ROYAL GONDWANA RESEARCH JOURNAL
OF HISTORY, SCIENCE, ECONOMIC, POLITICAL AND SOCIAL SCIENCE
ISSN (E): 2583-1348 | A Peer reviewed | Open Accsess & Indexed
Volume 04 | Issue 01 | January 2023 | *www.agpegondwanajournal.co.in* | Page No. 11-15

धोरणाच्या अंमलबजावणीतील अडचणी

[1] घोरपडे ऋषिकेश व [2] भिंगोले बाळासाहेब

1. ऋषिकेश किशनराव घोरपडे - संशोधक, स्वामी रामानंद तीर्थ मराठवाडा विद्यापीठ नांदेड.
2. प्रा. डॉ. बाळासाहेब सोनबा भिंगोले - लोक प्रशासन विभाग प्रमुख तथा संशोधक मार्गदर्शक, स्वामी रामानंद तीर्थ मराठवाडा विद्यापीठ नांदेड.

~~~~~~

प्रस्तावना

जनतेच्या कल्याणासाठी तसेच राष्ट्र विकासासाठी देशातील सरकारे विविध धोरण आखत असतात. आखलेले मार्ग उपलब्ध पर्यायातून तसेच नवनवीन युक्त्यांद्वारे धोरणांचे अंमलबजावणी करण्यासाठी प्रयत्न करत असतात.एखाद्या धोरणाची अंमलबजावणी ही प्रशासनाचा आत्मा असते. धोरणांची अंमलबजावणी ही स्वयंचलित नसते तर तिची जाणीवपूर्वक अंमलबजावणी करावी लागते.धोरणाची अंमलबजावणी खूप अडचणी येत असतात. धोरणांचा कार्यक्षम अंमलबजावणीसाठी आज्ञेची एकता समन्वयक क्षमता आणि नियंत्रण यांची नितांत गरज असते.

एखाद्या धोरणाची यशस्वीता त्या धोरणाच्या योग्य अंमलबजावणीवर अवलंबून असते. जर एखादे धोरण चांगले यशस्वी झाले तर तिच्या अंमलबजावणीतील दोष कमी होते असे म्हणता येईल या उलट जर एखादे धोरण कमी यशस्वी व अप्रसिद्ध झाले तर तो दोष धोरण अंमलबजावणीत होता असे म्हणावे लागेल.विकसनशील आणि अविकसित देशापेक्षा विकसित देशाची धोरण तयार करण्याची पद्धती ही अधिक प्रबळ विकसित झालेले असते, कारण विकसित देशात धोरणाचा निर्मितीसाठी लागणारे प्रबळ अशा मूलभूत सुविधांचा विकास झालेला असतो धोरण निर्मितीच्या टप्प्यापासून धोरणाच्या मूल्यमापनापर्यंत विविध टप्प्यांमध्ये अडथळे जाणवतात.

धोरण अंमलबजावणीतील समस्या-

जगातील सर्वच देशात धोरणातील अंमलबजावणीत एक ना अनेक समस्या उद्भवतात, यातील सर्वात महत्त्वाची समस्या म्हणजे राजकीय हस्तक्षेप होय. जरी राज्यकर्ते धोरणाखात असले तरी, प्रशासनाद्वारे त्या धोरणाची अंमलबजावणी करतात. राज्यकर्ते हस्तक्षेप करत असतात, पुरेसा वेळ, सामग्री, पैसा, मनुष्यबळ यांच्या अनुपलब्धतेमुळे धोरणांच्या अंमलबजावणीत मोठा व्यत्यय येतो. जर ह्या चार घटकांपैकी एखाद्या घटकाची कमतरता जास्त असेल तर त्याचा ताण इतर घटकांवर पडतो. उदा. जसे एखाद्या धोरणात जर मनुष्यबळ कमी असेल तर वेळ आणि सामग्री या घटकांवर त्याचा ताण पडतो, कारण मनुष्यबळाऐवजी इतर गोष्टी खूप जास्त प्रमाणात खर्ची पडतात ह्या गोष्टी एकमेकांस पूरक आहेत.धोरण निर्मितीच्या प्रक्रियेचे सर्व देशात जेवढे महत्त्व आहे, तेवढेच महत्त्व धोरणाच्या अंमलबजावणीलासुद्धा आहे.

CORRESPONDING AUTHOR:	RESEARCH ARTICLE
Rushikesh Ghorpade Research Scholar, Swami Ramanand Teerth Marathwada University Nanded Maharashtra, India. Email: aarifwaza4@gmail.com	
~~~~~~

जसे धोरणाच्या निर्मितीमध्ये,

1. सार्वजनिक धोरण व समस्या
2. अपुरी सामग्री
3. तत्त्वज्ञान व कार्य कौशल्याचा अपुरेपणा
4. राजकीय ढवळाढवळ
5. जनतेमधील असंतोष
6. धोरणाच्या प्रसारातील भ्रम
7. प्रशासकीय अडचणी
8. नियोजनाचा अभाव

वरील प्रमाणे धोरणाच्या निर्मितीप्रक्रियेत जरी विविध प्रकारच्या अडचणी असल्या तरी त्यासम त्यांच्या अंमलबजावणी प्रक्रियेतही विविध अडचणी आहेत, त्या संदर्भात थोडक्यात माहिती पुढीलप्रमाणे-

- **राजकीय हस्तक्षेप-**

राज्यकर्ते जरी धोरणाची आखणी करत असले तरी, प्रशासक धोरणाची अंमलबजावणी करत असतात. राज्यकर्ते सर्व गरजू नागरिकांना डोळयासमोर ठेवून योजना आखात असतात. परंतु तरीही योजनेच्या अंमलबजावणीच्या वेळी शासकीय कामात दखलअंदाजी करत असतात ते वारंवार प्रशासकांकडून विविध स्वरूपाची कामे करून घेत असतात. एखाद्या योजनेच्या अंमलबजावणीत विरोधी पक्षाचे नेते अडकाठी घालत असतात व योजनेची अंमलबजावणी कालावधीत होऊ न देण्यासाठी प्रयत्न करत असतात. ही प्रमुख समस्या अंमलबजावणीच्या प्रक्रियेतील प्रमुख अडचण दिसून येते.

- **धोरण विश्लेषण-**

काळजीपूर्वक एखाद्या धोरणाचे विश्लेषण न करता त्यातील दोषांचा अभ्यास न करता घाईगडबडीने एखादी योजना लागू करण्यासाठी प्रयत्न केला जातो आणि त्यात खूप त्रुटी राहतात. त्याचाच वाईट परिणाम म्हणून एखादी योजना अयशस्वी होते. उदा. राष्ट्रीय आरोग्य धोरण त्याची शहानिशा न करता स्वीकारले. याचा परिणाम म्हणून राज्यातील आरोग्य खात्याचे पुरेसे विश्लेषण न करता हे धोरण स्वीकारल्यामुळे प्राधान्यक्रम ठरविण्यात आणि पुरेशी उद्दिष्टे साध्य करण्यात हे धोरण अपयशी ठरले.

- **धोरण विधान/घोषणा-**

सरकारद्वारे एखाद्या योजनेची घोषणा करताना काही प्रमाणात महत्त्वकांक्षा आणि विरोधाभास तयार करणाऱ्या उद्घोषणा केल्या जातात. ज्याचा की दुष्परिणाम योजनेच्या अंमलबजावणीच्या वेळी स्पष्टपणे जाणवतो. धोरणाच्या घोषणेमधील स्पष्टपणाच्या अभावामुळे अंमलबजावणीच्या वेळी एकदम स्थानिक पातळीवर अनंत अडचणींना तोंड द्यावे लागते. ज्यामुळे की योजनांच्या अंमलबजावणीत अडचणी येतात व योजनांच्या अंमलबजावणीस वेळ लागतो. योजनांचे अंमलबजावणी करणाऱ्या अधिकारी योजनेतील स्पष्टपणाच्या अभावामुळे एक तर ते स्वतःला समजेल अशा भाषेत योजनेचा अर्थ लावून ती लागू करतात, नाहीतर ते आपल्या वरिष्ठांकडे अधिक माहितीसाठी पाठवितात. अशा उदाहरणाद्वारे धोरणांच्या अंमलबजावणीत प्रतिकूल परिणाम जाणवतात.

काही प्रकरणांमध्ये कोर्टाने निकाल दिलेली आहेत. त्याही निकालांचा अभ्यास योजना अंमलबजावणीत करावा लागतो. त्यामुळे योजनेच्या अंमलबजावणीत अडचणी निर्माण होत आहेत. उदाहरणार्थ औद्योगिक प्रकल्पाचा अन्यवसायिक कारणासंदर्भात देशातील वन्यजीव अभयारण्याच्या सभोवती पर्यावरण संवेदनशील क्षेत्राचे भाग कमी करण्याच्या केंद्र सरकारच्या निर्णयावर सर्वोच्च न्यायालयाने कडाडून टीका केलेली पहावयास मिळते. दादरा व नगरहवेली मधील वन्यजीव अभयारण्यापासून दहा कि.मी. परिसरात एका औद्योगिक केंद्राला केंद्र सरकारने मान्यता दिली, यासंदर्भात पर्यावरणाच्या बाबतीत अति संवेदनशील असणाऱ्या 10 कि.मी. क्षेत्राचा अंतरात कमाल घट करून ती केंद्रीय वने व पर्यावरण मंत्रालयाने याची मर्यादा 100 मीटरपर्यंत कमी केलेली आढळली. असे एकनाअनेक निर्णयामुळे तसेच काही प्रकरणे न्यायप्रविष्ठ असल्यामुळे धोरणांच्या अंमलबजावणीत अडचणी येतात.

- आपल्याला माहिती आहेच की सर्वोच्च न्यायालयाचा निर्णय अंतिम असतो परंतु राजकीय पक्ष स्वतःच्या फायद्यासाठी नियमांमध्ये अदलाबदल करताना आज दिसतात त्याचा परिणाम प्रशासकीय पातळीवर जाणवतो की एखाद्या धोरणाच्या अंमलबजावणीत आदेशाच्या एकतेच्या अभावामुळे, नेमकं ऐकावं कुणाचं राज्यकर्त्यांचं की सर्वोच्च न्यायालयाच? कुणाच्या आज्ञेचे पालन करावे असा प्रश्न प्रशासनासमोर उभा राहतो. त्यामुळे ह्या गोंधळाचा परिणाम योजनेच्या अंमलबजावणीतील एक अडथळा म्हणता येईल.

- **प्रशासकीय अडचणी-**

योजनेच्या अंमलबजावणीतील एक मर्यादा म्हणजे प्रशासकीय कार्याची मर्यादा होय. क्रिस्टोपर हूड यांनी 'परिपूर्ण प्रशासक' ही एक संकल्पना मांडली. परिपूर्ण धोरणाच्या अंमलबजावणीसाठी संसाधनांची उपलब्धता आणि राजकीय स्वीकृतीचे प्रशासनासोबत एकत्रीकरण केले.

- **पुरेशा संस्थात्मक क्षमतेचा अभाव-**

योजनेची कायदे व धोरणे लागू करण्यासाठी संस्थात्मक पातळीवर तसेच प्रशासकीय क्षमता असणे खूप गरजेचे असते. जर संस्था किंवा प्रशासक अकार्यक्षम व असक्षम असतील तर, योजनेची पूर्णपणे अंमलबजावणी करणे अशक्य होईल, तसेच अंमलबजावणीत अडचण निर्माण होईल. आज संस्थात्मक पातळीवर विचार केला तर अपुरे मनुष्यबळ पुरेशा साधन संपत्तीची कमतरता आपल्याला जाणवते जर साधनांचीच पूर्तता कार्यालय करू शकत नसेल तर योजनेच्या अंमलबजावणीत खूप अडचणी येतील.

- **कर्मचारी आणि वित्त संसाधनांचा तुटवडा-**

कुठलेही कार्य सिध्दीस नेण्यासाठी कुशल मनुष्यबळासोबतच पुरेशा पैशाची सुद्धा गरज असते. जर एखाद्या कार्यालयात खूप कुशल मनुष्यबळ असूनही चालत नाही, याउलट एखाद्या कार्यालयात खूप पैसा असेल आणि त्याचा योग्य उपयोग करू शकणारे मनुष्यबळ नसेल तर त्याचा काहीही उपयोग नाही. सर्वोत्तम योजना पुरेशा मनुष्यबळ अभावी अपयशी ठरलेल्या आहेत योजनेच्या अंमलबजावणीकडे पाहता कर्मचारी संसाधनाकडे पुरेसे कार्य तसेच कृती देऊन ते त्यांच्याकडून पूर्ण करून घेणे होय. योजनेच्या यशस्वी अंमलबजावणीसाठी कर्मचारी वर्ग हा अनुभवी कुशल प्रामाणिक तसेच कार्यक्षम तसेच त्याच्याकडे विशेष ज्ञान असावे लागते. तरच योजनेचे योग्य पद्धतीने अंमलबजावणी होते जर विशेष ज्ञान अभावी कर्मचारी वर्ग असेल तर योजनेच्या अंमलबजावणीतील ती एक प्रमुख अडचण ठरू शकते.

- योजनेच्या अंमलबजावणीतील पुढची प्रमुख अडचण म्हणजे अपुरा वित्त पुरवठा होय. पैस्या अभावी कुठले काम होऊ शकत नाही. आज छोट्यात छोटे काम असो वा खूप मोठे काम असो पैसा तर लागतोच. अशी मोठमोठी धोरणे अंमलात आणताना धोरणकर्त्यांनी योजनेच्या अंमलबजावणीसाठी पैशाची तरतूद केलेली नसते. अर्थसंकल्पात धोरणाच्या अंमलबजावणीसाठी केलेली वित्ताची तरतूद अपुरी पडते. नंतर तिला मंजुरी मिळून प्रशासकीय कार्यालयापर्यंत पोहोचवण्यास वेळ लागतो. कशीबशी मंजुरी मिळालेल्या निधी अपुरा पडतो, त्याचीच परिणीती धोरणाच्या अंमलबजावणीच्या अडचणीत होते.

- **नियोजनाचा अभाव –**

धोरणाच्या अडचणीतील पुढचा टप्पा म्हणजे नियोजनाचा अभाव होय. एखादी समस्या उद्भवली की त्यावर ताबडतोब उपाय सुचविला जातो, परंतु त्याचे अंमलबजावणी करताना वेळेचा भान ठेवूनच नियोजन करावे लागते. वेळेअभावी मुख्य कार्यालयातून योजनेच्या अंमलबजावणीसाठी तगादा लावला जातो व विशिष्ट दोषासह त्या योजनेची अंमलबजावणी होते व जनतेच्या मनात संभ्रम निर्माण होतो आणि नियोजनाच्या अभावामुळे ती योजना फारशी यशस्वी होत नाही कारण, तिच्या अंमलबजावणीच्या वेळी अनेक अडचणी दिसून येतात. जर योग्य पद्धतीने वेळेचे नियोजन करून ती योजना अंमलात आणली व वेळेवर लोकांपर्यंत पोहोचली तर योजनेच्या अंमलबजावणीतील अडथळा नाहीसा होण्यास मदत होते.

- **प्रशासकीय इच्छा आणि प्रेरणेचा अभाव-**

अंमलबजावणीच्या जाणीवपूर्वक सहकार्याशिवाय काहीही शक्य नाही, प्रशासकीय इच्छा आणि प्रेरणेच्या अभावामुळे खूप साऱ्या योजनेच्या अंमलबजावणीत बाधा निर्माण झाला आहे. कारण एखादी योजना सामान्य जनतेसाठी नवीन असू शकते पण, ती प्रशासकीय अधिकाऱ्यांसाठी तेच तेच काम आहे. त्यांना कामात सतत प्रेरणा मिळाली तर ते खूप उत्साहाने काम करतील तसेच उत्साहीपणे योजनेच्या अंमलबजावणीसाठी पुढाकार घेतील. एखाद्या उत्साही प्रशासकांनी एखाद्या पर्यावरणाच्या कायद्याच्या अंमलबजावणीसाठी पुढाकार घेतला तरी वरिष्ठांच्या दबावामुळे त्या कायद्यांची पुरेपूर अंमलबजावणी होत नाही कारण, वरिष्ठांमध्ये आणि औद्योगिक कंपन्यांमध्ये पैशांची देवाणघेवाणीची शक्यता नाकारता येत नाही. हे वरिष्ठ अधिकारी त्यांच्या अधिकाराचा गैरवापर करून प्रामाणिकपणे काम करणाऱ्या अधिकाऱ्यांवर दबाव टाकत असतात. व त्यांच्या कार्यामध्ये व्यक्ती निर्माण करतात, परिणामी योजनेच्या अंमलबजावणीत अडचणी निर्माण होतात.

- **समन्वय आणि सहकार्याचा अभाव-**

राज्यकर्ते आणि प्रशासकीय अधिकारी यांच्यातील समन्वयाच्या अभावामुळे तसेच प्रशासकीय अधिकाऱ्यांमध्ये सहकार्याचा अभाव यामुळे योजनेच्या अंमलबजावणीत खूप अडचणी येतात. प्रशासकीय पातळीवर विविध विभागातील विविध हेतूमुळे अंमलबजावणीत दिरंगाई होते. उदा. दारिद्र्य निर्मूलन कार्यक्रम हा सामाजिक न्याय खाते, शहरी विकास खाते, ग्रामीण विकास खाते, आदिवासी विकास खाते इ. ह्या विविध खात्याअंतर्गत विविध मतभेदांमुळे या धोरणाच्या अंमलबजावणीत अडचणी येतात. वरील प्रमाणे लोकसंख्या आणि कुटुंब नियोजन कार्यक्रमाचा विचार करता या योजनेच्या अंमलबजावणीत मोठी दरी निर्माण होते.

- **जनसहभाग नसणे-**

धोरणाच्या अंमलबजावणीतील एक प्रमुख अडचण म्हणजे जनतेचा सहभाग नसणे होय. कारण जनतेला निश्चित रित्या त्या योजनेबद्दल माहिती नसते. अमुक अमुक योजनेसाठी आपण पात्र आहोत का? आवश्यक ती कागदपत्रे आपल्याकडे आहेत का त्यासाठी आज तंत्रज्ञानाचा उपयोग मोठ्या प्रमाणात वाढला आहे जनतेकडे तंत्रज्ञानाचे ज्ञान नसल्यामुळे ती लोक दलालाचा आधार घेतात. आपली कामे करून घेण्याचा प्रयत्न करतात परंतु, असे करताना दलाल त्यांना लुबाडताना दिसतात आणि अशा दलालांमार्फतच अधिकारी आपल्या हिस्सा सामान्य जनतेकडून घेतात व योजनेच्या अंमलबजावणीत खूप मोठा भ्रष्टाचार करतात. तसेच योजनेच्या अंमलबजावणीत अडचण निर्माण होते ती यशस्वी होईलच हे ठामपणे सांगता येत नाही. बऱ्याच वेळा जनआंदोलनामुळे विविध प्रकल्पांना विरोध होतो तसेच त्याच्या अंमलबजावणीत अडचणी निर्माण होतात. लोकांना हिताचे वाटणारे तसेच पर्यावरण पूरक प्रकल्प असतील तर जनता एखाद्या प्रकल्पाचे समर्थन करते अन्यथा विरोध करते.

योजनेच्या अंमलबजावणीतील अडचणींवर उपाययोजना-

1. धोरणकर्त्यांनी योजना बनविताना स्पष्टरित्या तिची रचना करणे अपेक्षित आहे त्यामध्ये किचकट भाषेचा वापर न करता स्पष्टरिता मांडणी करावी जेणेकरून अंमलबजावणी करणाऱ्यांना तसेच उपभोक्तांना सहजरीत्या समजेल व धोरणाची यशस्वी अंमलबजावणी होण्यास मदत होईल.
2. धोरणाचे विश्लेषण स्पष्ट असावे जेणेकरून त्यातील जाचक अटींच्या अधीन जनता दिसली जाणार नाही याची काळजी घ्यावी व जनतेला योजनेचा चांगल्या प्रकारे लाभ घेता येईल व त्या योजनेची अंमलबजावणी चांगल्या प्रकारे होऊन योजनेला मोठे यश प्राप्त होईल.
3. धोरणाची घोषणा करताना कायद्याचा तसेच अगोदर माननीय न्यायालयाने दिलेल्या निर्णयाचा विचार करून घोषणा करावी जेणेकरून ती योजना न्यायालयीन चक्रापासून वाचेल व अंमलबजावणी वेळ लागणार नाही.
4. योजनेची अंमलबजावणी करताना प्रशासकीय अडचणी येणार नाहीत याचेही भान ठेवावे जेणेकरून अंमलबजावणीतील अडचणी दूर होतील.

5. प्रशासकीय संघटना मजबूत करून तसेच त्यामध्ये पुरेसे साधन सामग्री आहे का याची खात्री करावी जर साधनसामग्रीचा अभाव असेल तर तिचा प्राधान्यक्रमाने पुरवठा करावा जेणेकरून धोरणांच्या अंमलबजावणीतील अडचणी दूर होण्यास मदत होईल.
6. वेळेचे नियोजन करूनच योजनेचे अंमलबजावणी करावी घाईगडबडीत कुठलीही योजना रिटून देऊ नये एखाद्या योजनेच्या अंमलबजावणीस पुरेसा वेळ देऊनच कृती करावी.
7. प्रशासकीय अधिकाऱ्यांमध्ये कामाचा ताण लक्षात घेता त्यांना वेळोवेळी समुपदेशन करावे तसेच कार्य करण्यास प्रेरणा द्यावी जेणेकरून ते त्यांची कामे उत्तम रीतीने पार पाडू शकतील वेळोवेळी त्यांना प्रशिक्षण वर्गाचे आयोजन करावे तणाव नियोजनाविषयी मार्गदर्शन करावे.
8. धोरणकर्ते प्रशासकीय अधिकारी स्थानिक पातळीवरील कर्मचारी तसेच जनता यामध्ये योजनेच्या अंमलबजावणी संदर्भात समन्वय व परस्पर सहकार्य वाढेल यासाठी प्रयत्न करणे खूप गरजेचे आहे धोरण करते निर्णय घेतात परंतु अंमलबजावणीच्या वेळी वारंवार हस्तक्षेप करतात हे त्यांनी टाळले पाहिजे जेणेकरून अंमलबजावणीतील अडचण दूर होईल.
9. एखाद्या धोरणाचा जनतेपर्यंत प्रचार व प्रसार करून त्यामध्ये जन सहभाग वाढविणे खूप गरजेचेच आहे जे काही धोरण ठरविले जातात ते जनकल्याणासाठीच ठरविले जात असतात जनतेने उत्तम रीतीने प्रतिसाद दिला तरच ती योजना अमलात येण्यास मदत होईल नागरिकांनी एखाद्या प्रकल्पाला विरोध न दर्शवितात तर जोडीचा मार्ग स्वीकारला तर तो योजनेच्या अंमलबजावणीतील अडचण दूर करण्यास मदत होईल.

संदर्भ ग्रंथ –

1. IGNOU B.A. Book
2. Handbook of Public Administration Third edition by Jack Rabin,Hildreth,Miller
3. Indian politics : a study of people's involvement,Dr.Snehalata Panda, Archives Publishers Distributors Jhandewalan New Delhi India,1988
4. डॉ.एकांबेकर, प्रा. काहाळेकर, डॉ. अशोक सोनकांबळे, वित्तीय प्रशासन आणि सार्वजनिक धोरण

■ ■ ■