ज्ञान. आवाज़. लोकतंत्र.
प्रिया

ग्राम पंचायत विकास योजना

(ग्राम पंचायत डेवलपमेन्ट प्लान–जी.पी.डी.पी.)

फरवरी 2016

पृष्ठभूमि

भारतीय संविधान की धारा 243(छ) के अनुसार देश के विभिन्न राज्यों की ग्राम पंचायतों से स्थानीय स्तर पर आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय के लिये योजनाओं को बनाने की अपेक्षा की गयी है। ग्राम पंचायतों से यह भी उम्मीद की गयी है कि उनके द्वारा संविधान की 11वीं अनुसूची में शामिल किये गये विषयों के आधार पर आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय को बढ़ाने वाली योजनाओं का क्रियान्वयन किया जायेगा। ग्राम पंचायतों के द्वारा यह कार्य संबंधित राज्य के कानून के द्वारा उन्हें सौंपी गयी शक्तियों, अधिकारों और जिम्मेदारियों के आधार पर किया जायेगा।

ग्राम पंचायतों के द्वारा किये जाने इन कामों और विकेन्द्रीकरण की प्रक्रिया को बढ़ावा देने के लिये केन्द्र और राज्यों के स्तर पर पिछले लगभग दो दशकों से अनेक प्रयास किये गये। इस दौरान पंचायती राज संस्थाओं के प्रभारी मंत्रियों के गोल मेज सम्मेलनों (वर्ष 2004), राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी कानून (2005), पिछड़ा क्षेत्र अनुदान कोष (2007), इत्यादि के माध्यम से स्थानीय स्तर पर योजनाओं को विकेन्द्रीकृत रूप से बनाने और और उन्हें क्रियान्वित करने के संबंध में कुछ ठोस प्रयास किये गये। किन्तु विभिन्न कारणों से (क्षमताओं की कमी, सीमित संसाधन, कमजोर इच्छा शक्ति, इत्यादि) इस दिशा में होने वाली प्रगति की दर कम रही है।

इस दौरान ग्राम पंचायतों के स्तर पर विभिन्न प्रकार की योजनाओं को बनाने का काम भी किया गया। ग्राम पंचायतों के स्तर पर कुछ योजनाओं का निर्माण मिशन आधारित योजनाओं (जैसे राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन, सर्व शिक्षा अभियान, इत्यादि) के अन्तर्गत किया गया तो कुछ का निर्माण क्षेत्र विशेष की आवश्यकताओं (पिछड़ा क्षेत्र अनुदान कोष) को ध्यान में रखकर किया गया। विभिन्न राज्यों के राज्य वित्त आयोगों के सुझावों के आधार पर मिलने वाली राशि के उपयोग के लिये भी ग्राम पंचायतों के द्वारा योजनाओं को बनाया गया किन्तु इन योजनाओं को बनाने और उन्हें लागू करने के दौरान अनेक कमियाँ रहीं।

ग्राम पंचायतों के स्तर पर विभिन्न प्रकार की योजनाओं को बनाने का काम किया गया। कुछ योजनाओं का निर्माण मिशन आधारित योजनाओं के अन्तर्गत किया गया तो कुछ का निर्माण क्षेत्र विशेष की आवश्यकताओं को ध्यान में रखकर किया गया। इन योजनाओं को बनाने और लागू करने के दौरान कमियाँ भी रहीं।

इस बीच वर्ष 2014 से भारत सरकार के ग्रामीण विकास मंत्रालय के द्वारा महात्मा गाँधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना को केन्द्र में रखकर रोजगार और आजीविका (लेबर बजट) के कामों से आर्थिक विकास को बढ़ाने के उद्देश्य से गहन सहभागी नियोजन प्रयास (इंटेन्सिव पार्टीसिपेटरी प्लानिंग एक्सरसाइज–आई.पी.पी.ई) के काम को ग्राम पंचायतों के द्वारा करने का प्रयास आरम्भ किया गया। आई.पी.पी.ई के मूल्यांकन के आधार पर वर्ष 2016–17 से आई.पी.पी. ई–दो में महात्मा गाँधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना को राष्ट्रीय ग्रामीण आजीविका मिशन के साथ जोडकर योजना बनाने की बात कही गयी है।

क्या है जी. पी. डी. पी.?

जी.पी.डी.पी. यानी ग्राम पंचायत डेवलेपमेन्ट प्लान भारत सरकार के पंचायती राज मंत्रालय के द्वारा वित्तीय वर्ष 2015–16 से आरम्भ किया गया एक प्रयास है। इसके अन्तर्गत स्थानीय स्तर पर लोगों की इच्छाओं और आवश्यकताओं को ध्यान में रखकर ग्राम पंचायत के विकास की कार्य योजना को बनाया जाना है। ग्राम पंचायत के विकास के लिये कार्य योजनाओं को बनाने में मुख्य रूप से गरीबी उन्मूलन, मानव विकास, सामाजिक विकास, आर्थिक विकास, पर्यावरण सुधार/विकास, जन सुविधाओं को बेहतर तरीके से उपलब्ध कराने, और बेहतर अभिशासन को सुनिश्चित करने पर ध्यान दिया जाना है।

जी.पी.डी.पी. के अन्तर्गत ग्राम पंचायत के स्तर पर बनायी गयी योजनाओं को 1 अप्रैल 2016 से पूरे देश की ग्राम पंचायतों में क्रियान्वित किया जाना है।

हाल ही में 14वें केन्द्रीय वित्त आयोग (जिसके सुझावों के आधार पर आगामी पाँच वर्षों– 2015–16 से 2019–20 के लिये केन्द्र और राज्य सरकारों के बीच वित्तीय संसाधनों का बँटवारा किया जाना है) ने अपनी रिपोर्ट में कहा है कि स्थानीय स्वशासन की इकाईयों को उनके द्वारा बनायी गयी योजनाओं को पूरा करने के लिये वित्तीय संसाधनों को सहजता से दो किश्तों में जारी किया जाना चाहिये।[1] वित्त आयोग के द्वारा स्थानीय संस्थाओं को वित्तीय संसाधनों को देने के लिये विश्वास को आधार बनाने का भी सुझाव दिया है, किसी शर्त को नहीं।[2] वित्त आयोग की सिफारिशों के

[1] 14वें केन्द्रीय वित्त आयोग की सिफारिशों (पैरा 9.69) के आधार पर आगामी पाँच वर्षों– 2015–16 से 2019–20 तक देश की पंचायती राज संस्थाओं को 2,00,292.2 करोड़ रूपये दिये जाने हैं। इस आधार पर देश के सभी ग्राम पंचायतों को अगले पाँच साल तक प्रत्येक वर्ष 488 रूपये प्रति व्यक्ति की दर से अनुदान मिलेगा।

[2] 14वें केन्द्रीय वित्त आयोग की रिपोर्ट के पैरा 9.81 के अनुसार।

14वें केन्द्रीय वित्त आयोग ने अपनी रिपोर्ट में कहा है कि स्थानीय स्वशासन की इकाईयों को उनके द्वारा बनायी गयी योजनाओं को पूरा करने के लिये वित्तीय संसाधनों को सहजता से जारी किया जाना चाहिये।

आधार पर पंचायती राज संस्थाओं को मिलने वाली इस राशि का सही तरीके से उपयोग करने के लिये भारत सरकार के वित्त मंत्रालय के द्वारा भी कुछ दिशा निर्देश जारी किये हैं।[3]

जी.पी.डी.पी. में निम्न विषयों पर ध्यान केन्द्रित किया जाना है:

- गरीबी उन्मूलन
- मानव विकास
- सामाजिक विकास
- आर्थिक विकास
- पर्यावरण सुरक्षा
- सार्वजनिक सेवाओं में सुधार
- बेहतर अभिशासन

जी.पी.डी.पी. में मुख्य रूप से राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना और राष्ट्रीय ग्रामीण आजीविका मिशन का समेकन करने और विभिन्न केन्द्र प्रवर्तित योजनाओं को जोड़कर ग्राम पंचायत के स्तर पर योजनाओं के निर्माण किया जाना है। ग्राम पंचायत के स्तर पर योजनाओं को बनाने में ग्राम पंचायतों के साथ समुदाय आधारित संगठनों, मुख्य रूप से स्वयं सहायता समूहों को योजाओं के निर्माण की प्रक्रिया में जोड़ने पर जोर दिया गया है।

पंचायती राज मंत्रालय के द्वारा इस संबंध में विभिन्न राज्य सरकारों के द्वारा दिशा निर्देशों को तैयार करने और उन्हें जारी कराने में भी सहयोग प्रदान किया गया है। इस संबंध में राज्य स्तर पर मुख्य सचिव/विकास आयुक्त की अध्यक्षता में एक विशेषाधिकार प्राप्त समिति के गठन का भी प्रावधान किया गया है। इस संबंध में जिले के स्तर पर जिला पंचायत अध्यक्ष/जिलाधिकारी/मुख्य कार्यकारी अधिकारी की अध्यक्षता में एक समिति के गठन की बात भी कही गयी है। इस समिति में शैक्षणिक संस्थाओं और गैर सरकारी संगठनों के प्रतिनिधियों को भी शामिल किया जा सकता है।

जी.पी.डी.पी. को भारत सरकार के द्वारा एक अभियान के तहत (योजना बनाओ अभियान) 1 अप्रैल 2016 से पूरे देश में लागू किया जाना है। विभिन्न राज्यों में जी.पी.डी.पी. को विभिन्न नामों से चलाया जा रहा है (संलग्नक–1)।

अभियान की कुछ मूल बातें[4]

- अभियान संबधित ग्राम पंचायत, गॉव, वार्ड, मुहल्लों/टोलों के स्तर पर चलायी जाने वाली सभी गतिविधियों का संचालन ग्राम पंचायतें करेंगी। ग्राम पंचायत भवन अभियान के कार्यालय के रूप में प्रयोग किया जायेगा।
- नियोजन प्रक्रियाओं में ग्रामीणों व पंचायतों की सहायता करने के लिए पंचायत प्लानिंग दल (PPT) होंगे। हर पंचायत प्लानिंग दल में पाँच/छः सदस्य होंगे।[5]
- नियोजन प्रक्रियाओं में महिला स्वंय–सहायता समूह, ग्राम स्तरीय संगठनों व फेडरेशनों, ग्राम पंचायत स्तरीय कर्मियों जैसे शिक्षक/शिक्षा मित्र, जन सेवक, कृषि मित्र, आँगनवाड़ी सेविका आदि को शामिल किया जाना चाहिये।
- पंचायत प्लानिंग दल को स्टेट रीसोर्स टीम द्वारा सहभागी योजना बनाने पर प्रशिक्षण दिया जायेगा
- पंचायत प्लानिंग दल की सहायता से ग्राम पंचायत व ग्रामीणों द्वारा टोला–स्तरीय नियोजन प्रक्रिया चलायी जायेगी।
- ग्राम पंचायत–स्तरीय बैठक में ग्राम पंचायत पारित योजनाओं पर चर्चा कर उनका समेकन करेगी। इस योजना का अनुमोदन ग्राम सभा के द्वारा किया जायेगा।
- ग्राम पंचायतों से प्रस्तावित योजनाओं पर पंचायत समिति द्वारा चर्चा कर उनका समेकन व प्रखंड स्तरीय बजट बनाया जायेगा।
- पंचायत समितियों से समेकित योजनाओं पर जिला परिषद द्वारा चर्चा कर उनका समेकन व विभिन्न विभागों को अभिसरण के लिए योजनाए देना सुनिश्चित किया जायेगा।

जी.पी.डी.पी क्यों?

जी.पी.डी.पी. के माध्यम से निम्नलिखित लक्ष्यों को हासिल करने का उद्देश्य रखा गया है:

- स्थानीय जरूरतों को पूरा किया जा सकेगा,
- स्थानीय स्तर पर उपलब्ध संभावनाओं को पहचानने में मदद,
- लोगों की जरूरतों और माँग के आधार पर एक योजनाओं के समावेशन (कन्वर्जेंस) की पद्धति को बढ़ावा देने में मदद,
- पंचायत क्षेत्र में रहने वाले समाज के कमजोर और वंचित लोगों तक पहुँचने मे मदद,
- विभिन्न समुदायों की विभिन्न आवश्यकताओं को समझने में मदद,

[3] दिनांक 8 अक्टूबर, 2015 को जारी आदेश संख्या 13(32)एफएफसी/एफसीडी/2015–16.

[4] योजना बनाओ अभियान – 2015, ग्राम विकास विभाग झारखण्ड सरकार।

[5] उदाहरण के लिये झारखण्ड में पाँच सदस्यों वाले पंचायत प्लानिंग दल का गठन किया गया है जिसेमें दो सामुदायिक प्लानर (स्वयं सहायता समूह के सदस्य/समुदाय सहजकर्ता दल (CFT) के सदस्य/बेयरफुट इंजिनियर/जलछाजन समिति के सदस्य/समुदाय संसाधन व्यक्ति (CRP)/ मनरेगा श्रमिक जिन्हें प्लानिंग का अनुभव हो, आदि), दो वार्ड सदस्य व ग्राम रोजगार सेवक होंगे।

- स्थानीय शासन में सभी की सहभागिता को बढ़ाने में मदद,
- स्थानीय ज्ञान को स्थानीय विकास से जोड़ने में मदद,
- चयनित जनप्रतिनिधियों के साथ समुदाय के लोगों में विकास के महत्व को बढ़ावा देने मे मदद,
- विभिन्न स्रोतों, विशेषकर केन्द्र प्रवर्तित योजनाओं के माध्यम से उपलब्ध होने वाली राशि का बेहतर उपयोग
- समुदाय के लोगों के अधिकारों को दिलाने में सबकी भागीदारी,
- समुदाय के लोगों के प्रति स्थानीय स्वशासन की ईकाइयों की सीधी जवाबदेही को बढ़ावा,
- ग्राम सभाओं को सक्रिय बनाने में मदद।

यह भी उम्मीद जतायी जा रही है कि जी.पी.डी.पी. के माध्यम से स्थानीय स्तर पर किये गये प्रयोग और नवाचार कम खर्च वाले और दीर्घकालिक होंगे। जी.पी.डी.पी. के सफल होने से निम्नलिखित लाभ होने की भी उम्मीद है:

- सेवाओं की बेहतर उपलब्धता
- समुदाय के लोगों का बेहतर नागरिक व्यवहार,
- स्वयं आगे बढ़कर समाज/समुदाय के निर्माण और बेहतरी में योगदान करने की इच्छा में वृद्धि,
- स्मुदाय आधारित संगठनों और अन्य समूहों में गठजोड़ के लिये स्थान और अवसर
- स्थानीय स्तर पर बेहतर अभिशास

संलग्नक–1

विभिन्न राज्यों में जी.पी.डी.पी का नाम[6]

क्रम	राज्य	योजना का नाम
1	असम	आमार गॉव आमार आचोनी
2	आंध्र प्रदेश	स्मार्ट विलेज स्मार्ट वार्ड
3	अरूणांचल प्रदेश	माई विलेज माई डेवलेपमेन्ट प्लान
4	छत्तीसगढ़	ग्राम पंचायत विकास योजना
5	गुजरात	ग्राम विकास योजना
6	हिमाचल प्रदेश	हमारी पंचायत हमारी योजना
7	जम्मू और कशमीर	हल्का पंचायत डेवलेपमेन्ट प्लान
8	झारखण्ड	हमारी योजना हमारा विकास
9	कर्नाटक	नम्मा ग्रामा नम्मा योजना
10	मध्य प्रदेश	स्मार्ट ग्राम स्मार्ट पंचायत
11	महाराष्ट्र	आम्चा गॉव आम्चा विकास
12	मणिपुर	एईखोईगी खुंगांग एईखोइना सेम्जार्सी
13	ओडिसा	ऑवर विलेज ऑवर प्लान
14	राजस्थान	आपणी योजना आपणों विकास
15	सिक्किम	आफनो गॉव आफै बनाऊ
16	तेलंगाना	ग्राम ज्योति
17	त्रिपुरा	ग्राम पंचायत डेवलेपमेन्ट प्लान
18	उत्तराखंड	डा0 ए पी जे अब्दुल कलाम ग्राम बदलाव योजना
19	उत्तर प्रदेश	ग्राम पंचायत विकास योजना
20	पश्चिम बंगाल	ग्राम पंचायत की सहभागी योजना

संलग्नक–2

तीन दिवसीय टोला–स्तरीय सहभागितापूर्ण प्लानिंग का स्वरूप[7]
(टोला मतलब लगभग 100 परिवार)

दिन	गतिविधि	विवरण
पहला दिन	टोला सभा में ग्रामीणों के साथ चर्चा	ग्रामीण के साथ टोला सभा का मनरेगा 14वें वित्त आयोग से ग्राम पंचायतों को मिलने वाला राशि अभियान के उद्देश्यों व नियोजन पर चर्चा। ग्रामीणों की आजीविका के स्त्रोतों व उपलब्ध प्राकृतिक संसाधनों पर विस्तृत चर्चा। उपलब्ध प्राकृतिक संसाधनों के प्रबंधन के आधार पर आजीविकाओं में वृद्वि के विषय पर चर्चा। टोले की मूलभूत सुविधाओं व आवश्यकताओं पर चर्चा। ग्रामीण विकास के कार्यक्रम के नियोजन, कार्यान्वयन व पर्यवेक्षण में गामीणों व ग्राम पंचायतों की भूमिका पर चर्चा।
	सामाजिक मानचित्र बनाना व टोला	स्तरीय समस्याओं की पहचान करना, गॉव की सामाजिक व्यवस्था, वंचित परिवारों, मूलभूत सुविधाओं से सम्बंधित समस्याओं की पहचान करना व इनको मानचित्र में दर्शाना। मनरेगा में रोजगार की आवश्यकता का आंकलन करना। ऐसे मजदूरों को भी चिन्हित करना जो मनरेगा में काम करने के इच्छुक हैं पर जिनका जॉब कार्ड या बैंक खाता नहीं है।
	आजीविका व मनरेगा में रोजगार की आवश्यकता का महीने –वार मानचित्रण	

[6] दिनांक 4 फरवरी 2016 को देखे गये http://www.panchayat.gov.in/orders-by-states/uts पर 2 फरवरी, 2016 तक की उपलब्ध सूचना के अनुसार।
[7] योजना बनाओ अभियान – 2015, ग्राम विकास विभाग झारखण्ड सरकार।

	वंचित परिवारों की आजीविका पर चर्चा के लिए बैठक	वंचित परिवारों की आजीविका के स्त्रोतों व उनमें कमियों व अवसरों को समझने के लिए उनके साथ गहन चर्चा करना।
दूसरा दिन	संसाधन मानचित्र बनाना	गॉव के प्राकृतिक संसाधनों (जैसे– जंगल, जल के स्त्रोत उपलब्ध जमीन के प्रकार आदि) को समझाना व मानचित्र में दर्शाना। कुछ ऐसे पैचो का चयन करना जिनमें अधिक गरीब परिवारों की जमीन हो व प्राकृतिक संसाधनों का प्रबंधन अति आवश्यक हैं।
	चिन्हित पैचों का दौरा	ग्रामीणों के साथ चिन्हित पैचों का दौरा करना व पैचों की समस्याओं को समझना। ग्रामीणों की जरूरतों व पैचों की समस्याओं के अनुसार योजनाओं का चयन करना।
	प्रस्तावित योजनाओं का दस्तावेजीकरण	पंचायत प्लानिंग दल द्वारा सभा प्रस्तावित योजनाओं का दस्तावेजीकरण करना, मनरेगा योजनाओं में सृजित मानव दिवस का आंकलन करना व 2016–17 के लिए टोले का मनरेगा श्रम बजट बनाना।
तीसरा दिन	वंचित परिवारों का सर्वेक्षण	वंचित परिवारों की आजीविका सम्बंधित आवश्यकताओं का आंकलन करने के लिए उनका सर्वेक्षण करना।
	टोला– स्तरीय बैठक कर चिन्हित योजनाओं का प्राथमिकीकरण व अनुमोदन	टोले के लिए बनाए गए मनरेगा श्रम बजट के अनुसार योजना का प्राथमिकीकरण व अनुमोदन करना (प्राथमिकीकरण के दौरान देनी है)। बुनियादी सुविधाओं को सुदृढ़ करने के लिए चयनित योजनाओं पर चर्चा कर उनका अनुमोदन करना। साथ ही, पहले की अनुपयोगी मनरेगा योजनाओं को रद्द/बंद करने के लिए उनकी सूचि बनाना।

इस अभियान में ग्रामीण अपने प्राकृतिक संसाधनों के आधार पर आजीविका वर्धन के लिए व गॉव की मूलभूत सुविधाओं को सुदृढ़ करने के लिए ऐसी योजनाओं का चयन कर सकते हैः

आजीविका वृद्वि के लिए मनरेगा योजनाएं (निजी) एवं सामुदायिक)	कृषि	स्टैगर्ड ट्रेंच, 30 x 40 मॉडल, गली प्लगिंग, लूज बोल्डर स्ट्रक्चर, फलदार वृक्षारोपण, भूमि समतलीकरण व मेड़बंदी, डोभा, पोखर, तालाब, कुऑ, चुआं, वर्मी कम्पोस्ट टैंक, नाडेप, एजोला आदि
	पशुपालन	बकरी शेड, मुर्गी शेड, गाय के लिए पक्का फर्श व मूत्र टैंक
	वन उपज	जलावन हेतु वृक्षारोपण, टसर व लाह के लिए वृक्षारोपण आदि
मूलभूत सुविधाओं के लिए योजनाएं	पेयजल व स्वच्छता व्यवस्था	पुराने चांपाकलों की मरम्मती, पुरानी सामुदायिक नल–जल प्रणाील का रख–रखाव, पुराने स्नान तथा धुलाई घाट का रख–रखाव, नए चांपाकल व सामुदायिक नल–जल प्रणाली का निर्माण, व्यक्तिगत व सामुदायिक शौचालयों का निर्माण, पक्के नालों का निर्माण, सांखता गड्ढों का निर्माण आदि।
	बुनियादी सुविधाएं	समुदायिक भवन पंचायत भवन, आंगनवाडी केन्द्र, स्वास्थ्य उपकेन्द्र, सडक, पुलिया व खेल के मैदान का निर्माण एवं रख–रखाव आदि

ज्ञान. आवाज़. लोकतंत्र.
प्रिया

मुख्य कार्यालयः 42, तुगलकाबाद इंस्टीट्युशनल एरिया, नई दिल्ली 110 062, भारत
फोनः + 91 – 11 – 2996 0931/32/33; फैक्सः + 91 – 11 – 2995 5183; ई मेलः info@pria.org; वेबः www.pria.org

प्रिया सहभागी शोध एवं प्रशिक्षण का अंतर्राष्ट्रीय केंद्र है