अध्याय-1

परिचय

अध्याय - 1

परिचय

यह अध्याय स्मार्ट सिटीज़ मिशन, 'स्मार्ट समाधान' और स्मार्ट सिटी की विशेषताओं, स्मार्ट सिटीज़ के चयन की प्रक्रिया, स्मार्ट सिटीज़ मिशन के कार्यान्वयन के लिए रूपरेखा और देहरादून स्मार्ट सिटी लिमिटेड के संगठनात्मक ढाँचे पर एक परिचय प्रदान करता है। इस अध्याय में लेखापरीक्षा उद्देश्यों, लेखापरीक्षा मानदण्डों, लेखापरीक्षा का क्षेत्र एवं निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए अपनाई गई कार्यविधि के साथ-साथ प्रतिवेदन की संरचना को भी शामिल किया गया है।

भारत सरकार ने स्मार्ट सिटीज़ मिशन (एस सी एम) का सूत्रपात (25 जून 2015) ऐसे शहरों को बढ़ावा देने के उद्देश्य से किया जो बुनियादी ढाँचे, अपने नागरिकों को बेहतर जीवन स्तर, स्वच्छ एवं सुस्थिर वातावरण और 'स्मार्ट समाधानों' के अनुप्रयोग प्रदान करते हैं।

एस सी एम एक केन्द्र प्रायोजित योजना है, जिसमें प्रत्येक चयनित शहर के लिए केन्द्र द्वारा ₹ 500 करोड़ की वित्तीय सहायता हेतु प्रावधान किया गया है, जिसमें राज्य/शहरी स्थानीय निकायों की समान हिस्सेदारी होती है। हालाँकि, मई 2022 से, आठ पूर्वोत्तर राज्यों और तीन हिमालयी राज्यों[1] के लिए फंडिंग पैटर्न को बदलकर 90:10 कर दिया गया था।

1.1 स्मार्ट सिटी के स्मार्ट समाधान एवं विशेषताएँ

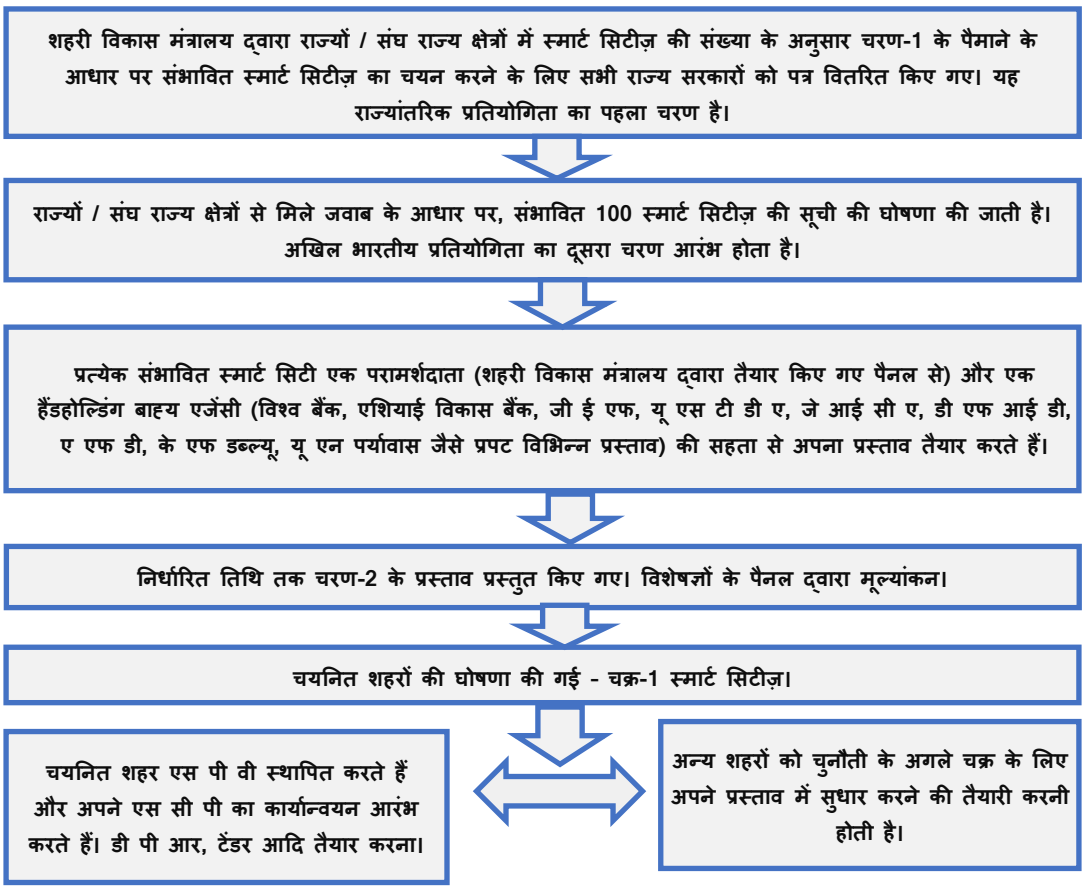
एस सी एम दिशा-निर्देशों के प्रस्तर 2.5 में 'स्मार्ट समाधानों' की निम्नलिखित उदाहरणात्मक सूची दी गई है। तथापि, यह सूची संपूर्ण नहीं थी, और शहर अतिरिक्त अनुप्रयोगों को शामिल करने के लिए स्वतंत्र थे।

[1] हिमाचल प्रदेश, जम्मू एवं कश्मीर एवं उत्तराखण्ड।

स्मार्ट सिटी की विशेषताओं में क्षेत्र-आधारित विकास में मिश्रित भूमि उपयोग को बढ़ावा देना, आवास और समावेशिता, पैदल चलने योग्य इलाकों का निर्माण, खुले स्थानों को संरक्षित और विकसित करना, विभिन्न प्रकार के परिवहन विकल्पों को प्रोत्साहित करना, अभिशासन को नागरिक अनुकूल एवं लागत प्रभावी बनाना, शहर को एक पहचान देना और क्षेत्र-आधारित विकास में बुनियादी ढाँचे और सेवाओं के लिए 'स्मार्ट समाधान' लागू करना शामिल है।

1.2 स्मार्ट सिटीज़ के चयन की प्रक्रिया

एस सी एम दिशानिर्देशों के प्रस्तर 9 के अनुसार, प्रत्येक इच्छुक शहर 'सिटी चैलेंज' नामक प्रक्रिया में स्मार्ट सिटी के रूप में चयन के लिए प्रतिस्पर्धा करता है। चयन प्रक्रिया में दो चरण होते हैं: चरण-1 में परिभाषित मानदण्डों जैसे मौजूदा सेवा स्तर, संस्थागत प्रणाली/ क्षमताओं, स्व-वित्तपोषण और पिछले ट्रैक रिकॉर्ड एवं सुधार, के आधार पर राज्यों द्वारा शहरों का चयन किया जाता है। चरण-2 चैलेंज राउंड है, जहाँ स्मार्ट सिटी का अंतिम चयन होता है। चरण-2 में, आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय स्तर पर राष्ट्रीय और अंतर्राष्ट्रीय विशेषज्ञ, संगठनों एवं संस्थानों के पैनल वाली एक समिति द्वारा मूल्यांकन के लिए स्मार्ट सिटी प्रस्ताव (एस सी पी), जिसमें विजन, संसाधनों को जुटाने की योजना और बुनियादी ढाँचे के उन्नयन और स्मार्ट अनुप्रयोगों के संदर्भ में अभीष्ट परिणाम शामिल हों, को शहरों द्वारा तैयार किया जाना था। स्मार्ट शहरों के चयन में शामिल विभिन्न कदम नीचे दिए गए हैं:



1.3 उत्तराखण्ड में एस सी एम के कार्यान्वयन के लिए ढाँचा

एस सी एम में देश के 100 शहरों को 'स्मार्ट समाधान' के साथ क्षेत्र-आधारित विकास और पैन सिटी पहलों के आधार पर अनुकरणीय मॉडल के रूप में विकसित करने की परिकल्पना की थी, जिन्हें 'सिटी चैलेंज प्रक्रिया' के माध्यम से चुना गया था। इन शहरों का चयन जनवरी 2016 से जून 2018 की अवधि के दौरान चार दौर में किया गया। शहर स्तर पर एस सी एम के कार्यान्वयन के लिए एक 'विशेष प्रयोजन साधन (एस पी वी) की स्थापना की आवश्यकता थी। उत्तराखण्ड में, एकमात्र शहर देहरादून को एस सी एम के अंतर्गत तीसरे दौर में 23 जून 2017 को चुना गया था।

एस सी एम का क्रियान्वयन उत्तराखण्ड सरकार के शहरी विकास विभाग (श वि वि) द्वारा किया गया, जिसके मुखिया प्रमुख सचिव/सचिव थे, जिन्हें स्मार्ट सिटी का राज्य मिशन निदेशक भी नामित किया गया था। श वि वि के अंतर्गत, देहरादून में एस सी एम को लागू करने के लिए देहरादून स्मार्ट सिटी लिमिटेड (डी एस सी एल) की स्थापना कंपनी अधिनियम, 2013 के अंतर्गत 15 सितंबर 2017 को एक एस पी वी के रूप में की गई थी। उत्तराखण्ड सरकार ने समय-समय पर भारत सरकार और उत्तराखण्ड सरकार द्वारा दिए गए निर्देशों के अनुसार एस सी एम को लागू करने और निगरानी करने के लिए दो समितियों, उच्चाधिकार प्राप्त संचालन समिति **(**एच पी एस सी**)** एवं अंतर-विभागीय समन्वय टास्क फोर्स, की भी स्थापना (जुलाई 2015) की थी। डी एस सी एल ने विभिन्न हितधारकों[2] के बीच सहयोग को सक्षम करने और सलाह देने के लिए एक स्मार्ट सिटी सलाहकार फोरम भी स्थापित किया (नवंबर 2018) था।

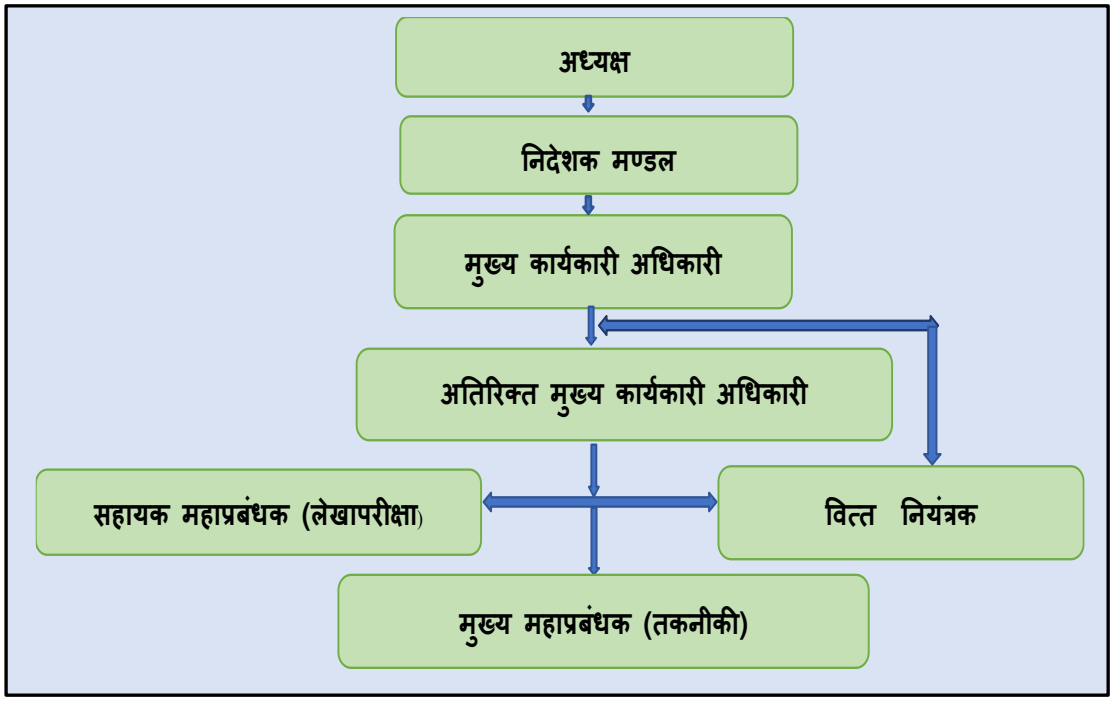
1.4 डी एस सी एल का संगठनात्मक ढाँचा

गढ़वाल के मंडलायुक्त को डी एस सी एल के अध्यक्ष के रूप में नामित (अगस्त 2017) किया गया था। अध्यक्ष के अलावा, पाँच अन्य सदस्यों को भी अगस्त 2017 में निदेशक के रूप में नामित किया गया था। अध्यक्ष की सहायता मुख्य कार्यकारी अधिकारी (सी ई ओ), अपर मुख्य कार्यकारी अधिकारी, वित्त नियंत्रक, सहायक महाप्रबंधक (लेखापरीक्षा), मुख्य महाप्रबंधक (तकनीकी) और अन्य विभिन्न अधिकारियों द्वारा की जाती है। वर्तमान में, डी एस सी एल के बोर्ड में 10 निदेशक हैं। डी एस सी एल के शीर्ष प्रबंधन का संगठनात्मक ढाँचा नीचे दिए गए **चार्ट-1.1** में दर्शाया गया है:

---

[2] जिलाधिकारी, सांसद, विधायक, महापौर, एस पी वी के सी ई ओ, स्थानीय युवा, तकनीकी विशेषज्ञ तथा एसोसिएशन/ सोसायटी से कम से कम एक सदस्य।

चार्ट-1.1: डी एस सी एल का संगठनात्मक ढाँचा



डी एस सी एल ने विभिन्न कार्यदायी संस्थाओं और सरकारी विभागों के माध्यम से परियोजनाओं को क्रियान्वित किया, जिनमें ब्रिज एंड रूफ कंपनी (इंडिया) लिमिटेड[3], केंद्रीय लोक निर्माण विभाग, लोक निर्माण विभाग, सिंचाई विभाग, उत्तराखण्ड पेयजल संसाधन विकास एवं निर्माण निगम और नगर निगम देहरादून शामिल हैं।

1.5 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा का मुख्य उद्देश्य यह आकलन करना था कि क्या:

1. एस सी एम के कार्यान्वयन के लिए योजना पर्याप्त और प्रभावी थी तथा इसका उद्देश्य एस सी एम के उद्देश्यों को प्राप्त करना था;
2. राज्य सरकार द्वारा निर्धारित समयसीमा में डी एस सी एल को निधियां जारी की गईं तथा डी एस सी एल द्वारा शेष निधियों का संचालन कुशल और एस सी एम के उद्देश्यों के अनुरूप था;
3. डी एस सी एल द्वारा एस सी पी के अनुसार परियोजनाओं को मितव्ययिता से, कुशलतापूर्वक एवं प्रभावी ढंग से कार्यान्वित किया गया; एवं
4. एस सी एम के कार्यान्वयन और परिणामों की निगरानी के लिए स्थापित तंत्र पर्याप्त और प्रभावी था।

[3] भारी उद्योग मंत्रालय, भारत सरकार के अधीन एक सार्वजनिक क्षेत्र का उद्यम।

1.6 लेखापरीक्षा मानदण्ड

लेखापरीक्षा मानदण्ड के मुख्य स्रोत निम्नलिखित थे:

- आवासन एवं शहरी कार्य मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा जून 2015 में जारी एस सी एम दिशानिर्देश;
- आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय द्वारा जारी परामर्श;
- आवासन और शहरी कार्य मंत्रालय और उत्तराखण्ड सरकार की संस्वीकृतियाँ एवं निधि अवमुक्त आदेश;
- राज्य स्तरीय उच्चाधिकार प्राप्त संचालन समिति की बैठकों, बोर्ड बैठकों और स्मार्ट सिटी सलाहकार फोरम की बैठकों के कार्यवृत्त एवं वार्षिक लेखे;
- निविदा अभिलेख और कार्यों के लिए निष्पादित अनुबंधों के नियम एवं शर्तें तथा लागू नियम एवं आदेश; सामान्य वित्तीय नियम 2017;
- उत्तराखण्ड अधिप्राप्ति नियमावली 2017 एवं बजट मैनुअल 2012; तथा
- भारत सरकार/उत्तराखण्ड सरकार द्वारा समय-समय पर जारी अधिसूचनाएं, परिपत्र एवं आदेश।

1.7 लेखापरीक्षा का क्षेत्र एवं कार्यविधि

देहरादून में एस सी एम के कार्यान्वयन में मितव्ययिता, दक्षता और प्रभावशीलता का पता लगाने के लिए, एस सी एम परियोजनाओं के निष्पादन की 2018-19 से 2022-23 की अवधि को आच्छादित करते हुए, निष्पादन लेखापरीक्षा जुलाई 2023 से दिसंबर 2023 तक की गई।

एस सी एम के अंतर्गत क्रियान्वित सभी 22 परियोजनाओं, जिनका विवरण ***परिशिष्ट-1.1*** में दिया गया है, से संबंधित अभिलेखों की जाँच डी एस सी एल एवं कार्यदायी संस्थाओं[4] के स्तर पर की गई। परियोजनाओं के प्रभाव एवं वास्तविक उपलब्धि का आंकलन करने के लिए प्रगतिरत एवं पूर्ण हो चुकी परियोजनाओं का संयुक्त भौतिक निरीक्षण भी किया गया। लेखापरीक्षा टिप्पणियाँ लेखापरीक्षित इकाई से एकत्र की गयी सूचना और साक्ष्य पर आधारित हैं। इसके अतिरिक्त, संबंधित कार्यदायी संस्था के प्रतिनिधियों के साथ लेखापरीक्षा द्वारा परियोजनाओं के भौतिक निरीक्षण के दौरान लिये गये चित्र भी लेखापरीक्षा टिप्पणियों का आधार हैं। सरकार और प्रबंधन को मसौदा

[4] लोक निर्माण विभाग, सिचाई विभाग एवं उत्तराखण्ड पेयजल संसाधन विकास एवं निर्माण निगम।

निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन 11 अप्रैल 2024 को प्रेषित किया गया और सरकार का उत्तर 30 मई 2024 को प्राप्त हुआ।

1.8 प्रवेश एवं समापन गोष्ठी

लेखापरीक्षा प्रारम्भ करने से पहले, लेखापरीक्षा उद्देश्यों, मानदण्डों, लेखापरीक्षा के क्षेत्र एवं कार्यविधि तथा निष्पादन लेखापरीक्षा की समयसीमा पर एक प्रवेश गोष्ठी[5] में डी एस सी एल के प्रबंधन के साथ चर्चा (25 जुलाई 2023) की गई। समापन गोष्ठी 21 जून 2024 को आयोजित की गई जिसमें लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर अपर सचिव, शहरी विकास मंत्रालय, उत्तराखण्ड सरकार, सी ई ओ, डी एस सी एल और अन्य विभागीय प्रमुखों/कार्यदायी संस्थाओं के प्रतिनिधियों के साथ चर्चा की गई। सरकार के उत्तरों/विचारों को प्रतिवेदन में उपयुक्त स्थानों पर सम्मलित किया गया है।

1.9 आभार

लेखापरीक्षा, के सुचारू संचालन के लिए समय-समय पर अभिलेख, सूचना और स्पष्टीकरण प्रदान करने में सी ई ओ, डी एस सी एल एवं कार्यदायी संस्थाओं के प्रभारी अधिकारियों द्वारा दिए गए सहयोग और समर्थन के लिए लेखापरीक्षा आभारी है। हालाँकि, आगामी प्रस्तर में उल्लिखित अभिलेख लेखापरीक्षा को प्रदान नहीं किए गए थे।

1.10 बाधाएँ/सीमाएं

बार-बार अनुरोध एवं मुख्य सचिव, उत्तराखण्ड सरकार के हस्तक्षेप के बावजूद, डी एस सी एल ने मूल और संशोधित एस सी पी दोनों को बनाने से संबंधित अभिलेख[6] लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किए। परिणामस्वरूप, लेखापरीक्षा शहर के निवासियों/ अन्य हितधारकों के साथ किए गए परामर्श, परियोजनाओं के चयन की प्रक्रिया और एस सी पी के अंतर्गत उन्हें वित्तपोषित करने के प्रस्तावों जैसी गतिविधियों से संबंधित अभिलेखों की समीक्षा करने में असमर्थ थी।

---

[5] उत्तराखण्ड सरकार के किसी भी प्रतिनिधि ने प्रवेश गोष्ठी में भाग नहीं लिया।

[6] (i) एस सी पी तैयार करने से पहले आयोजित नागरिक परामर्श से संबंधित अभिलेख। (ii) एस सी पी तैयार करने के लिए परामर्शदाता के चयन के लिए अपनाई गई प्रक्रिया का विवरण। (iii) परियोजना कार्यान्वयन के लिए क्षेत्र की पहचान करने के लिए किए गए मूल्यांकन/आकलन से संबंधित अभिलेख। (iv) एस सी एम के अंतर्गत प्रत्येक परियोजना के चयन के लिए अपनाए गए मानदंड। (v) आवासन एवं शहरी मामलों के मंत्रालय को प्रस्तुत किए गए दोनों, मूल एवं संशोधित, एस सी पी की प्रतियां।

1.11 प्रतिवेदन की संरचना

निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन को निम्नलिखित पाँच अध्यायों में संरचित किया गया है:

- **अध्याय-1: परिचय**
- **अध्याय-2: परियोजना प्रबंधन एवं निष्पादन**
- **अध्याय-3: अनुबंध प्रबंधन**
- **अध्याय-4: वित्तीय अनियमितताएँ**
- **अध्याय-5: शासकीय रूपरेखा**