

स्मार्ट सिटी मिशन का नगर निगमों के प्रशासन पर प्रभाव

कविता शर्मा

शोधार्थी

कला एवं समाज विज्ञान विभाग

श्याम विश्वविद्यालय लालसोट, दौसा, राजस्थान

सारांश

भारत में शहरीकरण की तीव्र गति ने शहरी स्थानीय शासन की संस्थाओं, विशेषकर नगर निगमों, पर अभूतपूर्व दबाव उत्पन्न किया है। इसी संदर्भ में जून 2015 में केंद्र सरकार द्वारा स्मार्ट सिटी मिशन (SCM) का शुभारंभ किया गया, जिसका उद्देश्य 100 चयनित शहरों में आधारभूत संरचना, तकनीक-आधारित समाधान और जीवन की गुणवत्ता में सुधार करना था। प्रस्तुत शोध पत्र राजनीति विज्ञान के दृष्टिकोण से इस प्रश्न की पड़ताल करता है कि स्मार्ट सिटी मिशन ने नगर निगमों के प्रशासन उनकी संस्थागत संरचना, निर्णय-प्रक्रिया, वित्तीय प्रबंधन, तकनीकी क्षमता तथा लोकतांत्रिक उत्तरदायित्व — को किस प्रकार प्रभावित किया है।

अध्ययन द्वितीयक स्रोतों — आवासन एवं शहरी कार्य मंत्रालय के प्रतिवेदन, संसदीय स्थायी समिति की रिपोर्टें, नीति आयोग एवं कैंग के दस्तावेज़, तथा विद्वत साहित्य पर आधारित है, और 2015–16 से 2024–25 की अवधि का विश्लेषण करता है। अध्ययन के निष्कर्ष द्विधात्मक हैं। एक ओर, मिशन ने नगर निगमों में परियोजना-प्रबंधन की संस्कृति, एकीकृत कमान एवं नियंत्रण केंद्रों (ICCC) के माध्यम से डेटा-आधारित प्रशासन, ई-गवर्नेंस, तथा अधिकारियों की तकनीकी क्षमता को उल्लेखनीय रूप से बढ़ाया है। दूसरी ओर, कंपनी अधिनियम, 2013 के अंतर्गत गठित विशेष प्रयोजन वाहनों (SPV) ने निर्वाचित परिषदों को निर्णय-प्रक्रिया के हाशिये पर धकेल कर 74वें संविधान संशोधन की विकेंद्रीकरण-भावना को क्षीण किया है, जिससे 'तकनीकी-प्रबंधकीय शासन बनाम लोकतांत्रिक स्थानीय स्वशासन' का द्वंद्व उभरा है। पत्र का निष्कर्ष है कि स्मार्ट सिटी मिशन ने नगर निगमों की प्रशासनिक क्षमता का 'आधुनिकीकरण' तो किया, किंतु उनके लोकतांत्रिक 'सशक्तीकरण' के प्रश्न को अनुत्तरित छोड़ दिया; अतः भावी शहरी मिशनों में SPV मॉडल का नगर निगमों में विलय, महापौर-प्रणाली का सुदृढीकरण एवं वार्ड-स्तरीय सहभागिता अनिवार्य किए जाने चाहिए।

मुख्य शब्द: स्मार्ट सिटी मिशन, नगर निगम, 74वाँ संविधान संशोधन, विशेष प्रयोजन वाहन (SPV), शहरी स्थानीय शासन, विकेंद्रीकरण, ई-गवर्नेंस, उत्तरदायित्व।

प्रस्तावना

अध्ययन की पृष्ठभूमि

भारत नगरीय रूपांतरण के ऐतिहासिक दौर से गुजर रहा है। 2011 की जनगणना के अनुसार लगभग 31 प्रतिशत जनसंख्या नगरों में निवास करती थी, और अनुमान है कि 2047 तक यह अनुपात 50 प्रतिशत के निकट पहुँच जाएगा। नगर भारत के सकल घरेलू उत्पाद में लगभग दो-तिहाई योगदान करते हैं, किंतु उनकी शासन-संस्थाएँ नगर निगम, नगर पालिकाएँ और नगर पंचायतें वित्तीय दुर्बलता, मानव-संसाधन की कमी, तथा सीमित स्वायत्तता से ग्रस्त रही हैं। 74वें संविधान संशोधन अधिनियम, 1992 ने नगरीय स्थानीय निकायों को संवैधानिक दर्जा, बारहवीं अनुसूची के 18 कार्य, नियमित चुनाव, राज्य वित्त आयोग तथा जिला एवं महानगर योजना समितियों की व्यवस्था दी; तथापि तीन दशकों बाद भी अधिकांश राज्यों में कार्यों, कार्मिकों और कोष का वास्तविक हस्तांतरण अधूरा है। इसी संस्थागत पृष्ठभूमि में 25 जून 2015 को स्मार्ट सिटी मिशन प्रारंभ हुआ। मिशन ने 'प्रतिस्पर्धी संघवाद' की भावना से चैलेंज-प्रतियोगिता के माध्यम से चरणबद्ध रूप से 100 शहरों का चयन किया, जिनमें क्षेत्र-आधारित विकास और अखिल-नगर समाधान दोनों घटक सम्मिलित थे। केंद्र सरकार ने प्रति शहर लगभग 500 करोड़ रुपये (कुल लगभग 48,000 करोड़ रुपये) का अंशदान दिया, जिसके समतुल्य राशि राज्यों/नगर निकायों को जुटानी थी। मिशन की सर्वाधिक विशिष्ट और राजनीति विज्ञान की दृष्टि से सर्वाधिक विवादास्पद संस्थागत नवाचार था: प्रत्येक शहर में कंपनी अधिनियम, 2013 के अंतर्गत विशेष प्रयोजन वाहन (SPV) का गठन, जिसे परियोजनाओं के नियोजन, अनुमोदन, वित्त-विमोचन, क्रियान्वयन एवं मूल्यांकन का सम्पूर्ण अधिकार दिया गया।

शोध समस्या

राजनीति विज्ञान में स्थानीय शासन का मूल प्रश्न शक्ति के वितरण और उत्तरदायित्व की दिशा से जुड़ा है। स्मार्ट सिटी मिशन ने नगर निगमों के समानांतर एक कंपनी-स्वरूप संस्था खड़ी की, जिसका नेतृत्व प्रायः नौकरशाह (मुख्य कार्यकारी अधिकारी) करते हैं, जिसके निदेशक-मंडल में राज्य एवं केंद्र के प्रतिनिधि होते हैं, और जिसकी जवाबदेही मतदाताओं के प्रति नहीं, अंशधारकों के प्रति है। इससे यह मौलिक प्रश्न उठता है कि क्या मिशन ने नगर निगमों का प्रशासनिक 'सामर्थ्य-वर्धन' किया अथवा उनका 'अधिकार-हरण' क्या तकनीकी दक्षता के नाम पर निर्वाचित स्थानीय नेतृत्व की संवैधानिक भूमिका संकुचित हुई यही प्रस्तुत अध्ययन की केंद्रीय शोध समस्या है।

अध्ययन का महत्व

स्मार्ट सिटी मिशन की परियोजनाएँ मार्च 2025 तक पूर्णता के चरण में पहुँचीं; अतः इसके संस्थागत प्रभावों का समग्र मूल्यांकन अब संभव और आवश्यक है। द्वितीय, मिशन का SPV मॉडल भावी शहरी कार्यक्रमों के लिए 'नमूना' बन सकता है; इसकी लोकतांत्रिक लागतों की पड़ताल नीति-निर्माण हेतु अपरिहार्य है। तृतीय, यह अध्ययन 74वें संशोधन की तीन दशकों की यात्रा के आलोक में केंद्र-राज्य-नगर संबंधों के बदलते स्वरूप 'नव-केंद्रीकरण' की प्रवृत्ति को समझने में योगदान देता है। चतुर्थ, हिंदी में शहरी शासन पर व्यवस्थित शोध साहित्य अपेक्षाकृत सीमित है; यह पत्र उस रिक्तता को आंशिक रूप से भरता है।

साहित्य समीक्षा

शहरी स्थानीय शासन एवं 74वाँ संविधान संशोधन

भारतीय स्थानीय शासन पर शास्त्रीय साहित्य में विकेंद्रीकरण को लोकतंत्र की पाठशाला माना गया है। 74वें संशोधन के क्रियान्वयन पर हुए अध्ययनों (यथा निर्विक सिंह; के.सी. शिवरामकृष्णन, 'Power to the People?', 2000) का सुसंगत निष्कर्ष है कि संवैधानिक प्रावधानों के बावजूद राज्यों ने नगर निकायों को कार्य, कार्मिक और कोष सौंपने में उदासीनता दिखाई; महापौर प्रायः अल्पकालिक व आलंकारिक रहे तथा वास्तविक कार्यपालिका शक्ति राज्य-नियुक्त आयुक्तों में केंद्रित रही। शिवरामकृष्णन (2013) ने महानगर योजना समितियों की निष्क्रियता को 'संवैधानिक वादाखिलाफी' कहा। यह साहित्य स्मार्ट सिटी मिशन के मूल्यांकन की कसौटी प्रदान करता है कोई भी शहरी कार्यक्रम विकेंद्रीकरण को गहरा करता है या उथला, यही मूल्यांकन का मानदंड होना चाहिए।

परा-सांविधिक निकाय एवं SPV मॉडल

शहरी शासन-साहित्य में विकास प्राधिकरणों, जल बोर्डों जैसी परा-सांविधिक संस्थाओं की दीर्घ आलोचना उपलब्ध है कि वे निर्वाचित निकायों की परिधि के बाहर कार्य कर उत्तरदायित्व-श्रृंखला तोड़ती हैं। स्मार्ट सिटी SPV इसी परंपरा का नवीनतम रूप माने गए हैं। खान (2017), प्रसाद व अन्य, तथा हाउसिंग एंड लैंड राइट्स नेटवर्क (HLRN, 2017–18) के अध्ययनों ने SPV को '74वें संशोधन का व्युत्क्रम' कहा; इनका तर्क है कि परिषद के अनुमोदन-अधिकार SPV को प्रत्यायोजित करने का प्रावधान नगर निगम को 'अंशधारक' मात्र बना देता है। इसके विपरीत मंत्रालय एवं समर्थक विद्वानों का पक्ष है कि SPV निर्णय-गति, व्यावसायिक प्रबंधन एवं वित्तीय अनुशासन हेतु आवश्यक 'डिलीवरी-वाहन' है, न कि नगर निगम का स्थानापन्न।

स्मार्ट सिटी मिशन का मूल्यांकनपरक साहित्य

मिशन के क्रियान्वयन पर संसद की आवासन एवं शहरी कार्य संबंधी स्थायी समिति के प्रतिवेदनों ने धीमी वित्तीय प्रगति, छोटे शहरों में SPV की क्षमता-कमी और अभिसरण की समस्याएँ रेखांकित कीं। नियंत्रक-महालेखा परीक्षक तथा अनेक राज्य-स्तरीय लेखा-परीक्षाओं ने परियोजना-चयन एवं व्यय में अनियमितताओं की ओर संकेत किया। अकादमिक साहित्य में दत्ता (2015) ने मिशन को 'उद्यमशील नगरवाद' (entrepreneurial urbanism) का उदाहरण बताया; हो (Hoelscher, 2016), आइजेंक (2017) आदि ने 'स्मार्टनेस' की तकनीकी-केंद्रित परिभाषा, नागरिक-सहभागिता की औपचारिकता और क्षेत्र-आधारित विकास से उपजे असमान लाभ-वितरण ('एन्क्लेव-विकास') की आलोचना की। दूसरी ओर ICCRC आधारित कोविड-प्रबंधन (2020–21) ने मिशन की प्रशासनिक उपादेयता का प्रमाण भी प्रस्तुत किया, जिसे अनेक मूल्यांकन सकारात्मक मानते हैं।

समीक्षा का सार

समग्रतः साहित्य दो ध्रुवों में विभाजित है प्रशासनिक-आधुनिकीकरण का पक्ष (गति, तकनीक, क्षमता) और लोकतांत्रिक-विकेंद्रीकरण का पक्ष (निर्वाचित निकायों की प्रधानता)। दोनों ध्रुवों को एक ही विश्लेषण-चौखटे में रखकर नगर निगम-प्रशासन पर मिशन के समग्र प्रभाव का मूल्यांकन विशेषतः हिंदी माध्यम में अपेक्षाकृत विरल है; यही प्रस्तुत अध्ययन का प्रस्थान-बिंदु है।

शोध अंतराल

उपलब्ध साहित्य में तीन अंतराल स्पष्ट हैं। प्रथम, अधिकांश अध्ययन मिशन के प्रारंभिक वर्षों (2015–2019) पर केंद्रित हैं; मिशन-समापन (2023–2025) तक की समग्र अवधि का संस्थागत मूल्यांकन सीमित है। द्वितीय, परियोजना-प्रगति (आउटपुट) पर पर्याप्त सामग्री है, किंतु नगर निगमों की प्रशासनिक संरचना, स्वायत्तता और उत्तरदायित्व पर पड़े संस्थागत प्रभाव (आउटकम) का राजनीति-शास्त्रीय विश्लेषण अल्प है। तृतीय, SPV और निर्वाचित परिषद के अंतर्संबंध का अनुभवजन्य वर्गीकरण सहयोग, समानांतरता या अतिक्रमण व्यवस्थित रूप से नहीं हुआ है। प्रस्तुत पत्र इन्हीं अंतरालों को संबोधित करता है।

अध्ययन के उद्देश्य

प्रस्तुत अध्ययन के विशिष्ट उद्देश्य निम्नलिखित हैं:

1. स्मार्ट सिटी मिशन की संस्थागत संरचना विशेषतः SPV मॉडल तथा नगर निगमों के साथ उसके संबंधों का विश्लेषण करना।
2. मिशन के कारण नगर निगमों की प्रशासनिक कार्य-पद्धति (नियोजन, वित्त, ई-गवर्नेंस, सेवा-प्रदाय) में आए परिवर्तनों का अध्ययन करना।
3. 74वें संविधान संशोधन द्वारा प्रदत्त विकेंद्रीकरण के मानदंडों पर मिशन के प्रभाव का मूल्यांकन करना।
4. मिशन की भौतिक-वित्तीय प्रगति एवं नगर निगमों की क्षमता-वृद्धि के प्रमुख संकेतकों का परीक्षण करना।
5. नगर निगमों की स्वायत्तता और उत्तरदायित्व को सुदृढ़ करने हेतु नीतिगत सुझाव प्रस्तुत करना।

शोध प्रविधि

शोध की प्रकृति एवं अभिकल्प

यह अध्ययन वर्णनात्मक-सह-विश्लेषणात्मक (descriptive-cum-analytical) प्रकृति का है, जो गुणात्मक संस्थागत विश्लेषण और द्वितीयक आँकड़ों के परिमाणात्मक परीक्षण दोनों का समन्वय करता है। संस्थागत विश्लेषण हेतु 'ऐतिहासिक संस्थावाद' तथा 'बहु-स्तरीय शासन' की विश्लेषण-पद्धतियाँ अपनाई गई हैं।

आँकड़ों के स्रोत

अध्ययन पूर्णतः द्वितीयक स्रोतों पर आधारित है:

- (क) आवासन एवं शहरी कार्य मंत्रालय के मिशन-डैशबोर्ड, दिशानिर्देश एवं वार्षिक प्रतिवेदन;
- (ख) संसद की स्थायी समिति (आवासन एवं शहरी कार्य) के प्रतिवेदन;
- (ग) नियंत्रक-महालेखा परीक्षक एवं राज्य लेखा-परीक्षा प्रतिवेदन;
- (घ) नीति आयोग, विश्व बैंक व शोध-संस्थानों (CPR, HLRN, ORF, PRS) के अध्ययन; तथा

(ड) समकक्ष-समीक्षित शोध-पत्र एवं ग्रंथ। खंड 8 की तालिकाओं में प्रस्तुत आँकड़े उपर्युक्त स्रोतों से संकलित सन्निकट/उदाहरणात्मक अनुमान हैं, जो प्रवृत्तियों और परिमाण-क्रम को दर्शाते हैं; अकादमिक प्रस्तुति से पूर्व नवीनतम आधिकारिक आँकड़ों से इनका मिलान अपेक्षित है।

अध्ययन-अवधि एवं क्षेत्र

अध्ययन-अवधि 2015–16 (मिशन-प्रारंभ) से 2024–25 (विस्तारित समापन) तक है। क्षेत्र अखिल-भारतीय है, जिसमें 100 स्मार्ट शहरों के समग्र आँकड़ों के साथ-साथ चुने हुए दृष्टांत (इंदौर, भोपाल, पुणे, सूरत, वाराणसी आदि) उपयोग किए गए हैं।

विश्लेषण-उपकरण

प्रवृत्ति-विश्लेषण, प्रतिशत एवं संयुक्त वार्षिक वृद्धि दर; संस्थागत मानचित्रण (SPV-नगर निगम संबंधों का वर्गीकरण); तथा 74वें संशोधन के मानदंडों (कार्य, कोष, कार्मिक, सहभागिता, उत्तरदायित्व) पर आधारित गुणात्मक मूल्यांकन-रूब्रिक का प्रयोग किया गया है।

सैद्धांतिक ढाँचा

विकेंद्रीकरण बनाम नव-केंद्रीकरण

अध्ययन का प्रथम सैद्धांतिक स्तंभ लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण का सिद्धांत है — शक्ति का वह हस्तांतरण जो निकटतम स्तर पर निर्वाचित, उत्तरदायी संस्थाओं को सशक्त करे (सहायकता-सिद्धांत/subsidiarity)। इसके प्रतिपक्ष में 'नव-केंद्रीकरण' की अवधारणा है, जिसमें केंद्र-प्रवर्तित योजनाएँ, शर्त-युक्त अनुदान और मिशन-मोड कार्यक्रम राज्य व स्थानीय स्तर की प्राथमिकताओं को केंद्र की डिजाइन से प्रतिस्थापित करते हैं। स्मार्ट सिटी मिशन इन दोनों प्रवृत्तियों के संधि-स्थल पर स्थित है।

तकनीकी-प्रबंधकीय शासन (Technocratic Governance)

द्वितीय स्तंभ 'स्मार्ट अर्बनिज़्म' की वैश्विक बहस से लिया गया है: तकनीक-आधारित शासन दक्षता व पारदर्शिता बढ़ा सकता है, किंतु जब नीति-निर्माण अल्गोरिद्म, डैशबोर्ड और परामर्शदाता-रिपोर्टों में स्थानांतरित हो जाए तो राजनीतिक विमर्श, प्रतिनिधित्व और स्थानीय ज्ञान हाशिये पर चले जाते हैं। इस दृष्टि से ICCC जैसे नवाचार 'प्रशासनिक सशक्तीकरण' और 'लोकतांत्रिक विस्थापन' दोनों की संभाव्यता रखते हैं।

उपर्युक्त दोनों स्तंभों को मिलाकर पत्र एक द्वि-आयामी चौखटा प्रस्तावित करता है: क्षैतिज अक्ष पर प्रशासनिक क्षमता (नियोजन, वित्त, तकनीक, सेवा-प्रदाय) तथा ऊर्ध्व अक्ष पर लोकतांत्रिक स्वायत्तता (परिषद की निर्णायक भूमिका, महापौर की स्थिति, नागरिक सहभागिता, उत्तरदायित्व-शृंखला)। मिशन का प्रभाव इन्हीं दोनों अक्षों पर मापा गया है।

विक्षेपण एवं व्याख्या

मिशन की भौतिक एवं वित्तीय प्रगति

तालिका 1: स्मार्ट सिटी मिशन की समग्र प्रगति (संकलित/उदाहरणात्मक अनुमान)

संकेतक	2018	2021	2023	2025 (समापन)
चयनित शहर (संचयी)	99	100	100	100
स्वीकृत परियोजनाएँ (लगभग)	5,151	6,452	7,970	8,000+
पूर्ण परियोजनाएँ (%)	12	48	76	90+
स्वीकृत निवेश (₹ लाख करोड़)	2.05	1.90	1.71	1.64
केंद्रीय निधि विमोचन (₹ हजार करोड़)	9.9	27.2	38.4	46+

स्रोत: आवासन एवं शहरी कार्य मंत्रालय के मिशन-ऑकड़ों से संकलित

प्रगति-प्रवृत्ति स्पष्ट है प्रारंभिक वर्षों की मंथर गति (SPV-गठन, विस्तृत परियोजना-प्रतिवेदन, निविदा-प्रक्रियाओं में समय) के बाद 2019–2023 में क्रियान्वयन ने तीव्रता पकड़ी और विस्तारित समय-सीमा (मार्च 2025) तक अधिकांश परियोजनाएँ पूर्ण हुईं। परियोजना-लागत का लगभग 80 प्रतिशत भाग क्षेत्र-आधारित विकास में केंद्रित रहा, जो औसतन नगर-क्षेत्रफल के 5 प्रतिशत से भी कम हिस्से पर व्यय हुआ 'एन्क्लेव-विकास' की आलोचना का सांख्यिकीय आधार यही है।

SPV मॉडल और नगर निगम: संस्थागत अंतर्संबंध

तालिका 2: SPV बनाम नगर निगम — संस्थागत तुलना

आयाम	नगर निगम	स्मार्ट सिटी SPV
विधिक आधार	राज्य नगरपालिका अधिनियम; अनुच्छेद 243-थ	कंपनी अधिनियम, 2013
नेतृत्व	निर्वाचित महापौर/परिषद; आयुक्त	बोर्ड + नौकरशाह CEO
जवाबदेही	मतदाता, परिषद, राज्य	अंशधारक (राज्य/निगम), बोर्ड
निर्णय-प्रक्रिया	परिषद/समिति प्रस्ताव	बोर्ड संकल्प
नागरिक निगरानी	बैठकें सार्वजनिक; RTI	RTI लागू, किंतु व्यवहारतः सीमित पारदर्शिता
निर्वाचित प्रतिनिधित्व	प्रत्यक्ष	नाममात्र (महापौर/कतिपय पार्षद)

आयाम	नगर निगम	स्मार्ट सिटी SPV
		सदस्य)

स्रोत: मिशन दिशानिर्देशों एवं विद्वत साहित्य पर आधारित लेखकीय संकलन।

मिशन-दिशानिर्देशों ने राज्यों/नगर निगमों को परामर्श दिया कि परिषद के अनेक अनुमोदन-अधिकार SPV को प्रत्यायोजित कर दिए जाएँ। व्यवहार में तीन प्रकार के अंतर्संबंध देखे गए: (क) समन्वित मॉडल जहाँ आयुक्त ही CEO रहे और परिषद को सूचित-सम्मिलित रखा गया (यथा कतिपय मध्यम शहरों में); (ख) समानांतर मॉडल SPV और निगम पृथक्-पृथक् कार्यरत, समन्वय औपचारिक; तथा (ग) अतिक्रमण मॉडल बड़े निर्णय SPV-बोर्ड में, परिषद प्रायः दर्शक। संसदीय समिति एवं अनेक अध्ययनों ने पाया कि पार्षदों को परियोजनाओं की जानकारी तक सीमित रूप से मिलती रही, जिससे स्थानीय लोकतंत्र में 'सूचना-असमानता' उत्पन्न हुई।

प्रशासनिक क्षमता पर प्रभाव

तालिका 3: नगर-प्रशासन में क्षमता-संकेतक (उदाहरणात्मक)

संकेतक	2015 (पूर्व)	2025 (पश्चात)
ICCC युक्त शहर	0	100
एकीकृत ऑनलाइन नागरिक-सेवा पोर्टल वाले मिशन-शहर (%)	~25	~95
GIS-आधारित संपत्ति-सर्वेक्षण अपनाने वाले मिशन-शहर (%)	~15	~70
PMU/परियोजना-प्रबंधन इकाई वाले निगम (%)	~10	~90
डेटा-अधिकारी/डेटा-नीति वाले शहर (%)	0	~60

स्रोत: मंत्रालय-प्रतिवेदनों एवं मूल्यांकन-अध्ययनों से संकलित (उदाहरणात्मक)।

प्रशासनिक आधुनिकीकरण के साक्ष्य सुदृढ़ हैं। एकीकृत कमान एवं नियंत्रण केंद्र यातायात, ठोस-अपशिष्ट, जल, स्ट्रीट-लाइट व शिकायत-प्रबंधन के 'नगर-मस्तिष्क' बने; कोविड-काल में यही केंद्र 'वॉर-रूम' के रूप में परिवर्तित होकर आपदा-प्रशासन के उपकरण सिद्ध हुए। परियोजना-प्रबंधन इकाइयों, बाह्य विशेषज्ञों और प्रतिस्पर्धी रैंकिंग-संस्कृति ने निगम-कार्मिकों में क्षमता-अंतरण किया। ई-गवर्नेंस विस्तार से सेवा-प्रदाय की गति व पारदर्शिता बढ़ी। अतः पक्का अस्वीकृत होती है मिशन ने प्रशासनिक क्षमता पर सार्थक धनात्मक प्रभाव डाला।

लोकतांत्रिक स्वायत्तता पर प्रभाव

तालिका 4: 74वें संशोधन के मानदंडों पर मिशन का प्रभाव — गुणात्मक मूल्यांकन

मानदंड	प्रभाव की दिशा	संक्षिप्त आधार
परिषद की निर्णायक भूमिका	ऋणात्मक	अनुमोदन-अधिकारों का SPV को प्रत्यायोजन
महापौर की स्थिति	ऋणात्मक/अपरिवर्तित	CEO-केंद्रित कार्यपालिका; महापौर प्रायः बोर्ड-सदस्य मात्र
नगर-वित्त की स्वायत्तता	मिश्रित	अनुदान बढ़े, किंतु शर्त-युक्त; निगम-अंशदान का दबाव
नागरिक सहभागिता	मिश्रित	प्रारंभिक ऑनलाइन परामर्श व्यापक, क्रियान्वयन-चरण में क्षीण
उत्तरदायित्व-शृंखला	ऋणात्मक	कंपनी-स्वरूप से मतदाता-जवाबदेही अप्रत्यक्ष
क्षमता/कार्मिक	धनात्मक	PMU, प्रशिक्षण, डेटा-संस्कृति का अंतरण

स्रोत: लेखकीय मूल्यांकन-रूब्रिक

मूल्यांकन दर्शाता है कि विकेंद्रीकरण के लोकतांत्रिक मानदंडों परिषद-प्रधानता, महापौर-सशक्तीकरण, प्रत्यक्ष उत्तरदायित्व पर मिशन का प्रभाव प्रायः ऋणात्मक या मिश्रित रहा। अतः प $\square\square$ क $\square\square$ प $\square\square$ अस्वीकृत होती है, किंतु विपरीत दिशा में: SPV मॉडल ने निगमों की निर्णय-स्वायत्तता को सार्थक रूप से संकुचित किया। यह वही 'आधुनिकीकरण बिना सशक्तीकरण' का विरोधाभास है जिसे सैद्धांतिक चौखटे में रेखांकित किया गया था।

प्रमुख निष्कर्ष

- स्मार्ट सिटी मिशन ने 100 शहरों में लगभग 8,000 परियोजनाओं और 1.6 लाख करोड़ रुपये से अधिक के निवेश के साथ स्वतंत्र भारत का सर्वाधिक व्यापक नगर-नवीकरण कार्यक्रम क्रियान्वित किया; विस्तारित समय-सीमा (मार्च 2025) तक अधिकांश परियोजनाएँ पूर्ण हुईं।
- नगर निगमों की प्रशासनिक क्षमता में मापनीय उन्नयन हुआ सभी 100 शहरों में एकीकृत कमान एवं नियंत्रण केंद्र, परियोजना-प्रबंधन इकाइयाँ, GIS-आधारित सर्वेक्षण, ई-गवर्नेंस विस्तार तथा डेटा-आधारित निर्णय-संस्कृति (प $\square\square$ क $\square\square$ प $\square\square$ अस्वीकृत)।
- कंपनी अधिनियम के अंतर्गत गठित SPV ने निर्वाचित परिषदों के अनुमोदन-अधिकारों का बड़ा भाग अपने बोर्ड में स्थानांतरित कर 74वें संशोधन की विकेंद्रीकरण-भावना को क्षीण किया; पार्षदों की सूचना व सहभागिता प्रायः औपचारिक रही (प $\square\square$ क $\square\square$ प $\square\square$ अस्वीकृत)।
- क्षेत्र-आधारित विकास में लगभग 80 प्रतिशत निधि नगर के अत्यल्प भू-भाग पर संकेंद्रित रही, जिससे 'एन्क्लेव-विकास' एवं लाभ-वितरण की असमानता की आलोचना पुष्ट होती है।

- मिशन-लाभ बड़े व सक्षम निगमों की ओर झुके रहे; छोटे शहरों में SPV-क्षमता, परामर्शदाता-निर्भरता एवं अंशदान-दबाव बाधक रहे (प □□क□□प □□ अस्वीकृत)।
- समग्रतः मिशन ने नगर-प्रशासन का 'तकनीकी आधुनिकीकरण' किया, किंतु नगर-लोकतंत्र का 'संस्थागत सशक्तीकरण' नहीं; क्षमता और स्वायत्तता के अक्ष विपरीत दिशाओं में गति करते दिखे।

विवेचन

राजनीति विज्ञान की दृष्टि से मिशन का केंद्रीय पाठ यह है कि 'शासन-सुधार' और 'लोकतंत्र-सुधार' पर्यायवाची नहीं हैं। दक्षता-केंद्रित संस्थागत डिज़ाइन (SPV, CEO, बोर्ड) ने वह गति और व्यावसायिकता दी जो पारंपरिक नगरपालिका-प्रक्रियाओं में दुर्लभ थी; किंतु इसी डिज़ाइन ने उत्तरदायित्व की दिशा मतदाता से हटाकर अंशधारक-राज्य की ओर मोड़ दी। यह प्रवृत्ति भारतीय संघवाद में 'नव-केंद्रीकरण' की व्यापक धारा से संगत है, जिसमें केंद्र-प्रवर्तित मिशन शर्तों, रैंकिंगों और प्रतिस्पर्धाओं के माध्यम से स्थानीय प्राथमिकताओं का राष्ट्रीय मानकीकरण करते हैं। इसका अर्थ यह नहीं कि तकनीकी नवाचार त्याज्य हैं। ICCC का आपदा-प्रबंधन में योगदान इसका प्रतिवाद है अपितु यह कि नवाचारों का 'स्वामित्व' निर्वाचित संस्था में निहित होना चाहिए। तुलनात्मक अनुभव (यथा केरल का जन-योजना अभियान, ब्राज़ील की सहभागी बजट-प्रणाली) दर्शाते हैं कि क्षमता और लोकतंत्र परस्पर-विरोधी नहीं, परिपूरक हो सकते हैं शर्त यह है कि तकनीक को प्रतिनिधि-संस्थाओं के अधीन रखा जाए, न कि उनके समानांतर। मिशन-समापन के उपरांत SPV की परिसंपत्तियों, ICCC-संचालन और ऋण-दायित्वों का नगर निगमों में सुव्यवस्थित हस्तांतरण ही यह निर्धारित करेगा कि मिशन की विरासत 'संस्थागत पूँजी' बनती है या 'अनाथ अवसंरचना'।

सुझाव

- SPV-विलय की स्पष्ट रूपरेखा: मिशनोत्तर चरण में SPV की परिसंपत्तियाँ, कार्मिक-विशेषज्ञता एवं ICCC-संचालन विधिवत् नगर निगमों में समेकित हों; SPV को स्थायी समानांतर संस्था न बनने दिया जाए।
- परिषद-प्रधानता की पुनर्स्थापना: भावी शहरी मिशनों में परियोजना-अनुमोदन व निगरानी के अंतिम अधिकार निर्वाचित परिषद में निहित हों; प्रत्यायोजन केवल क्रियान्वयन-स्तर तक सीमित रहे।
- महापौर-प्रणाली का सुदृढीकरण: प्रत्यक्ष निर्वाचित/पूर्णकालिक महापौर, पाँच-वर्षीय कार्यकाल तथा कार्यपालिका-शक्तियों का युक्तियुक्त हस्तांतरण ताकि नगर-नेतृत्व में लोकतांत्रिक वैधता व प्रशासनिक अधिकार का संयोग हो।
- वार्ड-स्तरीय सहभागिता की संस्थागत गारंटी: वार्ड समितियों/क्षेत्र सभाओं की सक्रियता, परियोजना-चयन में सामाजिक अंकेक्षण एवं सार्वजनिक सुनवाई अनिवार्य हों, ताकि 'स्मार्ट' निर्णय स्थानीय ज्ञान से अनुप्राणित रहें।

- वित्तीय विकेंद्रीकरण: राज्य वित्त आयोगों की संस्तुतियों का समयबद्ध क्रियान्वयन, संपत्ति-कर आधार का आधुनिकीकरण एवं नगर-बॉण्ड जैसी स्वायत्त वित्त-व्यवस्थाओं का विस्तार ताकि निगम अनुदान-निर्भरता से उबरें।
- क्षमता-समानीकरण: छोटे व मझोले शहरों हेतु साझा तकनीकी प्रकोष्ठ, राज्य-स्तरीय हैंडहोल्डिंग तथा सरलीकृत परियोजना-प्रारूप, ताकि मिशन-लाभों का वितरण क्षमता-असमानता को न बढ़ाए।
- डेटा-शासन के लोकतांत्रिक मानक: ICCC-डेटा की स्वामित्व-नीति, निजता-रक्षा और नगर-डेटा का सार्वजनिक (ओपन) प्रकटीकरण निगरानी-राज्य की आशंकाओं के प्रति संस्थागत सुरक्षा के रूप में।

अध्ययन की सीमाएँ

अध्ययन द्वितीयक स्रोतों पर आधारित है; तालिकाओं के आँकड़े संकलित उदाहरणात्मक अनुमान हैं जिनका मिलान नवीनतम आधिकारिक आँकड़ों से अपेक्षित है। 100 शहरों की विविधता में अखिल-भारतीय सामान्यीकरण की सीमाएँ हैं; SPV-परिषद संबंधों का वर्गीकरण उपलब्ध साहित्य पर आधारित है, प्राथमिक क्षेत्र-कार्य पर नहीं। मिशन के दीर्घकालिक प्रभाव (परिसंपत्ति-रखरखाव, ऋण-भार, संस्थागत हस्तांतरण) अभी प्रकट हो रहे हैं, अतः निष्कर्ष काल-सापेक्ष हैं।

भावी शोध की दिशाएँ

भावी शोध हेतु उपयोगी दिशाएँ हैं: चुने हुए शहरों में पार्षदों, महापौरों व SPV-अधिकारियों के साक्षात्कारों पर आधारित तुलनात्मक केस-अध्ययन; मिशनोत्तर परिसंपत्ति-हस्तांतरण एवं रखरखाव-वित्त का अनुवर्ती मूल्यांकन; ICCC-डेटा शासन के निजता-पक्षों का विधिक-राजनीतिक विश्लेषण; छोटे शहरों में SPV-क्षमता का मात्रात्मक अध्ययन; तथा नगर-लोकतंत्र सूचकांक विकसित कर मिशन-पूर्व/पश्चात तुलना।

उपसंहार

स्मार्ट सिटी मिशन भारतीय नगर-शासन के इतिहास में एक निर्णायक प्रयोग के रूप में दर्ज होगा ऐसा प्रयोग जिसने नगर निगमों को इक्कीसवीं सदी की प्रशासनिक तकनीक से परिचित कराया, किंतु बीसवीं सदी के अधूरे विकेंद्रीकरण-प्रश्न को और जटिल बना दिया। मिशन का वास्तविक मूल्यांकन सड़कों, स्मार्ट-पोलों और डैशबोर्डों से नहीं, बल्कि इस कसौटी से होगा कि क्या भारतीय नगरों का शासन अधिक उत्तरदायी, अधिक समावेशी और अधिक स्वायत्त हुआ। उत्तर, इस अध्ययन के अनुसार, अभी अपूर्ण है: क्षमता आई है, सत्ता नहीं लौटी। आगे का मार्ग स्पष्ट है तकनीक को लोकतंत्र का सेवक बनाना, SPV की विरासत को निर्वाचित निगमों में विलीन करना, और 74वें संशोधन के अधूरे वादे कार्य, कोष, कार्मिक को पूरा करना। तभी 'स्मार्ट सिटी' सच्चे अर्थों में 'स्वशासित सिटी' बन सकेगी।

संदर्भ

1. आवासन एवं शहरी कार्य मंत्रालय, भारत सरकार। (2015)। स्मार्ट सिटी मिशन: मिशन वक्तव्य एवं दिशानिर्देश। नई दिल्ली।
2. आवासन एवं शहरी कार्य मंत्रालय। (विभिन्न वर्ष)। वार्षिक प्रतिवेदन एवं स्मार्ट सिटी मिशन डैशबोर्ड-ऑकड़े। नई दिल्ली।
3. संसद, आवासन एवं शहरी कार्य संबंधी स्थायी समिति। (विभिन्न प्रतिवेदन)। स्मार्ट सिटी मिशन का क्रियान्वयन-मूल्यांकन। लोक सभा सचिवालय, नई दिल्ली।
4. नियंत्रक-महालेखा परीक्षक। (विभिन्न वर्ष)। स्मार्ट सिटी परियोजनाओं संबंधी लेखा-परीक्षा प्रतिवेदन (चयनित राज्य)। नई दिल्ली।
5. भारत का संविधान: चौहतरवाँ संशोधन अधिनियम, 1992 (भाग IX-क, अनुच्छेद 243-त से 243-यछ)।
6. शिवरामकृष्णन, के. सी. (2000)। Power to the People? The Politics and Progress of Decentralisation. दिल्ली: कोणार्क।
7. शिवरामकृष्णन, के. सी. (2013)। 'Revisiting the 74th Constitutional Amendment for Better Metropolitan Governance', Economic and Political Weekly, 48(13)।
8. दत्ता, ए. (2015)। 'New Urban Utopias of Postcolonial India: Entrepreneurial Urbanization in Dholera Smart City', Dialogues in Human Geography, 5(1), 3–22।
9. हॉल्शर, के. (2016)। 'The Evolution of the Smart Cities Agenda in India', International Area Studies Review, 19(1), 28–44।
10. खान, एस. (2017)। 'The Other JNNURM to Smart Cities: Whither Urban Local Bodies?' (शहरी शासन विमर्श-पत्र), CPR/विद्वत् आलेख।
11. हाउसिंग एंड लैंड राइट्स नेटवर्क। (2017–18)। India's Smart Cities Mission: Smart for Whom? Cities for Whom? नई दिल्ली: HLRN।
12. प्रजा फाउंडेशन एवं जनाग्रह। (विभिन्न वर्ष)। नगर-शासन/ASICS प्रतिवेदन। मुंबई/बेंगलुरु।
13. नीति आयोग। (2021)। भारत में शहरी नियोजन क्षमता में सुधार। नई दिल्ली।
14. पीआरएस लेजिस्लेटिव रिसर्च। (विभिन्न वर्ष)। शहरी विकास: अनुदान-माँगों का विश्लेषण। नई दिल्ली।
15. आइजैक, ई. (2017)। 'What is in a Smart City? A Critical Review', समकालीन नगर-अध्ययन आलेख।
16. मिश्र, एस. एवं अन्य (सम्पा.)। (विभिन्न वर्ष)। भारतीय शहरी शासन पर चयनित हिंदी निबंध-संग्रह। नई दिल्ली।