

## अध्याय IV: भूमि आवंटन तथा उपयोग

भूमि योजना का अत्यन्त निर्णायक तथा आकर्षक संघटक होना प्रतीत हुई। सेज प्रयोजनों हेतु देश में अधिसूचित 45635.63 है। भूमि में से केवल 28488.49 हैक्टेयर (62.42 प्रतिशत) भूमि पर परिचालन आरंभ हुए। इसके अतिरिक्त हमने एक प्रवृत्ति नोट की जिसमें विकासकों ने सेज के नाम पर भूमि विशाल क्षेत्रों के आवंटन/खरीद के लिए सरकार से सम्पर्क किया। तथापि ऐसे अधिप्राप्त भूमि का केवल कुछ भाग सेज हेतु अधिसूचित किया गया था और बाद में मूल्य वृद्धि से लाभ लेने के लिए कुछ वर्षों के अन्दर अधिसूचना रद्द करने का भी सहारा लिया गया था। भूमि के क्षेत्र के अनुसार छः राज्यों<sup>10</sup> में अधिसूचित 39245.56 हैक्टेयर भूमि में से 5402.22 हैक्टेयर (14 प्रतिशत) भूमि डीनोटीफाई की गई थी और अनेक मामलों में वाणिज्यिक प्रयोजनों हेतु विपथित की गई थी। इन भूमियों के अनेक भूभाग 'सार्वजनिक प्रयोजनों का उपयोग कर अधिप्राप्त किए गए थे। इस प्रकार अधिग्रहीत भूमि सेज अधिनियम के उद्देश्यों को पूरा नहीं कर रही थीं।

भूमि तथा इसका विकास राज्य विषय हैं परन्तु भूमि अधिग्रहण समवर्ती सूची में है। सेज अधिनियम 2005 के अनुसार सेज की स्थापना के लिए भूमि का सामीप्य होना आवश्यक है और विकासक का भूमि पर अपिवर्तनीय अधिकार होना अपेक्षित है। भूमि विकासकों द्वारा किए गए प्रस्तावों के आधार पर राज्य सरकार द्वारा सीधे अथवा भूमि बैंक/एजेंसियों के माध्यम से आवंटित की जा रही है। भूमि, भूमि अधिग्रहण अधिनियम 1894 की धारा 6 के साथ पठित धारा 4 के तहत अधिग्रहीत की जाती है। यह ज्ञात तथ्य है कि सेज के लिए भूमि अधिग्रहण ने देश के विभिन्न भागों में व्यापक विरोधों को जन्म दिया है। इस प्रयोजन हेतु सम्पूर्ण देश में भूमि के बड़े भूभाग अधिग्रहीत किए जा रहे थे। सरकार द्वारा जनता से भूमि का अधिग्रहण निगम जगत को ग्रामीण जनता से सम्पत्ति का हस्तान्तरण होना सिद्ध हो रहा है। कर अवकाशों पर राजस्व की हानि और कृषि उत्पादन पर प्रभाव के प्रति प्रश्न पहले ही उठाए

<sup>10</sup> आंध्र प्रदेश, गुजरात, कर्नाटक, महाराष्ट्र, ओडिशा तथा पश्चिम बंगाल

गए हैं। योजना आयोग द्वारा जारी विशेषज्ञ समूह रिपोर्ट<sup>11</sup> ने भी सेज के लाभों पर प्रश्न चिन्ह लगाया था।

भूमि के अधिग्रहण/डीनोटीफिकेशन का निगरानी एमओसी एण्ड आई द्वारा किए जाने की आवश्यकता है क्योंकि अधिग्रहण सेज के नाम में है जो केन्द्रीय योजना है और इसमें भूमि अधिग्रहण अधिनियम, जो फिर केन्द्रीय अधिनियम है, का उपयोग अंतर्गस्त है।

इस अनुभाग में हमने भूमि आवंटन तथा भूमि उपयोग संबंधी मामलों की समीक्षा की।

#### 4.1 भूमि का स्वामित्व

वर्तमान ढांचे में सेज की स्थापना के लिए विकासक सीधी खरीद द्वारा भूमि प्राप्त कर सकता है। उन मामलों में जहाँ 'सार्वजनिक प्रयोजन' के अधीन राज्य सरकार भूमि प्राप्त करती है और भूमि राज्य सरकार अथवा राज्य सरकार उपक्रम जैसे आंध्र प्रदेश में एपीआईआईसी, कर्नाटक में केआईएडीबी आदि के स्वामित्व में है वहाँ राज्य सरकार शर्तों तथा निबन्धनों जिनके अधीन भूमि अधिग्रहीत की गई है और उस विशेष राज्य में अपनाई गई नीतियों तथा कार्यविधियों के आधार पर विकासक को या तो स्वामित्व नियमों (सेज नियम का नियम 11 (9) के अनुसार सेज के अन्दर भूमि बेच नहीं सकता है और संसाधन तथा गैर संसाधन क्षेत्र में भूमि सेज अधिनियम के अनुसार केवल पट्टा आधार पर आवंटित की जा सकती है।

हमने देखा कि विकासकों को सरकारी भूमि के हस्तान्तरण अधिकांशतः स्वामित्व आधार पर हो रहे थे। तकनीकी रूप से विकासक/यूनिट धारक के लिए उसके नाम पर हस्तान्तरित भूमि के स्वामित्व होने की अपेक्षा अपने कारबार प्रचालन के लिए मुख्य सम्बन्ध भूमि तक पहुंच होनी चाहिए। वर्षों से अपने निवेश आरंभ न करने वाले विकासकों के पृष्ठपट में भूमि के स्वामित्व का हस्तान्तरण सरकारी भूमि और अथवा इसे डीनोटीफिकेशन कराने के बाद विपथन के आधार पर अपने आर्थिक हितों के प्रोत्साहन के लिए इसका

<sup>11</sup> उग्रवादी प्रभावित क्षेत्रों में विकास चुनौतियां

उपयोग कर विकासकों के जोखिम के साथ बांधा जाता है जो राज्य के हित में नहीं है। इस प्रतिवेदन के पैरा 4.5 में उल्लिखित उदाहरण लेखापरीक्षा में की गई आपत्तियों को मजबूत करते हैं।

यह प्रतीत होता है कि सेज के लिए राज्य सरकार द्वारा भूमि का स्वामित्व विकासक को हस्तान्तरित किया जाता है। पट्टा पत्रक में विधिवत निर्मित वृद्धिके प्रावधानों से दीर्घावधि आधार पर विकासक/यूनिट धारक को पट्टा देने के लिए एमओसीएण्डआई द्वारा इस पर विचार किया जा सकता था। यह अधिसूचना रददगी के माध्यम से सेज भूमि के दुरुपयोग तथा विपथन को नियंत्रित करने में सहायता कर सकता है।

डीओसी ने अपने उत्तर में सेज नियमों के नियम 7 के प्रावधान को स्पष्ट करते हुए बताया (जून 2014) कि सेज की अधिसूचना के लिए सेज के रूप में कथित क्षेत्र का विकास करने के लिए विकासक के पास कानूनी स्वामित्व तथा अपरिवर्तनीय अधिकार होना चाहिए और कि यह भी सभी बाधाओं से मुक्त है और पट्टाधारी अधिकारों वाले विकासक के लिए पट्टा कम से कम 20 वर्षों की अवधि के लिए होगा। इसलिए सेज नियम इस पर जोर नहीं देता है कि विकासक भूमि का स्वामी होना चाहिए। यह निर्णय करना राज्य सरकार के लिए है कि क्या भूमि फ्रीहोल्ड अथवा पट्टाधारी आधार पर प्रदान की जानी है।

भूमि राज्य का विषय होने पर सेज पर बीओए केवल उन प्रस्तावों पर विचार करता है जो राज्य सरकार द्वारा विधिवत संस्तुत किए गए हैं। इसके अलावा मंत्रियों के शक्ति प्राप्त समूह (ईजीओएम) के निर्णय के अनुसरण में राज्य सरकारों को 15 जून 2007 को सूचित किया गया है कि अनुमोदन बोर्ड किसी सेज का अनुमोदन नहीं करेगा जहाँ राज्य सरकारों ने 5 अप्रैल 2007 के बाद ऐसे सेज के लिए भूमि का अनिवार्य अधिग्रहण किया है अथवा अधिग्रहण का प्रस्ताव किया है।

भारत सरकार ने सभी मुख्य सचिवों को पहले ही निर्देश सं. 29 दिनांक 18.8.2009 जारी किया है कि राज्य सरकार सेज की स्थापना के लिए भूमि का अनिवार्य अधिग्रहण नहीं करें और बीओए किसी सेज का अनुमोदन नहीं

करेंगे जहाँ राज्य सरकारों ने 5 अप्रैल 2007 के बाद ऐसे सेज के लिए भूमि का अनिवार्य अधिग्रहण किया है अथवा प्रस्ताव किया है। इसके अलावा सेज की अधिसूचना और इसका डीनोटीफिकेशन केवल राज्य सरकार से एनओसी के बाद किया जाता है।

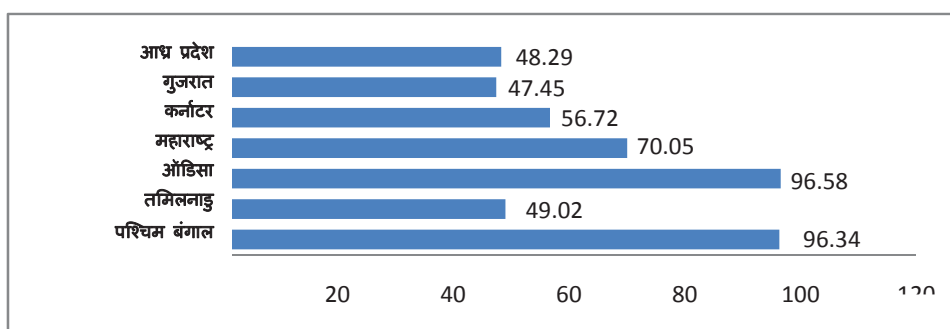
डीओसी का उत्तर सेज के डीनोटीफिकेशन के बाद भूमि के दुरुपयोग और विपथन के मामले का समाधान नहीं करता है। विभाग तंत्र स्पष्ट करे कि उन्हें विकासकों द्वारा ऐसे दुरुपयोग अथवा विपथन को रोकना है।

#### 4.2 सेज को भूमि आवंटन

सेज अधिनियम 2005 के अधिनियम से देश में 60374.76 हैक्टेयर को कवर कर सेज के 576 औपचारिक अनुमोदन दिए गए थे जिनमें से 45635.63 हैक्टेयर कवर कर 392 सेज आज तक (मार्च 2014) अधिसूचित किए गए हैं।

हमने पाया कि 392 अधिसूचित जोन में से केवल 152 परिचालन (28488.49 हैक्टेयर) में आए हैं। शेष 424 सेज को आवंटित भूमि (31886.27 हैक्टेयर) का उपयोग नहीं किया गया था (कुल अनुमोदित सेज का 52.81 प्रतिशत) यद्यपि 54 मामलों में अनुमोदन तथा अधिसूचनाएं 2006 से पहले के हैं। हमने पाया कि कुल 392 अधिसूचित सेज में से आंध्र प्रदेश, महाराष्ट्र, ओडिशा तथा गुजरात में 30 सेज (1858.17 हैक्टेयर) में विकासकों ने परियोजनाओं में निवेश आरंभ नहीं किया था और भूमि 2 से 7 वर्षों से उनके आधिपत्य में निष्क्रिय पड़ी हुई थी। प्रमुख राज्यों में उपयोग न किए गए क्षेत्र की मात्रा नीचे दर्शाई गई हैं:

चित्र 7: विभिन्न राज्यों में निष्क्रिय(प्रतिशत) पड़ी सेज भूमि



एक मामला जहाँ आवेदक यद्यपि पहले का उपयोग करने में असफल रहा फिर भी दूसरा औपचारिक अनुमोदन दिया गया था, बॉक्स-7 में उल्लिखित है।

**बॉक्स-7: पहले का उपयोग करने में विफलता के बावजूद दूसरा अनुमोदन दिया गया**

में. काकीनाडा सेज (केसेज) आंध्र प्रदेश को फरवरी 2012 में 1013.60 हैक्टेयर भूमि पर काकीनाडा में पहले ही अनुमोदित सेज के समीप एक अन्य बहु उत्पाद सेज की स्थापना के लिए 'औपचारिक अनुमोदन' दिया गया था यद्यपि 1035.66 हैक्टेयर (सैद्धान्तिक अनुमोदन 2002 में दिया गया था) का पहला सेज 12 वर्षों में उपयोग नहीं किया गया था।

डीओसी ने बताया (अप्रैल 2014) कि केन्द्र सरकार सेज के लिए किसी भूमि का आवंटन नहीं करती है, केवल राज्य सरकारें समय-समय पर अपने औद्योगिक आधारभूत संरचना निगमों के माध्यम से भूमि प्राप्त करती है। अधिकांश अवसरों पर भूमि निजी विकासकों द्वारा प्राप्त की जाती है। राज्य सरकार की सिफारिश पर भूमि के अधिकार तथा सामीप्यता के सत्यापन के बाद डीओसी सेज का अनुमोदन करता है।

डीओसी ने अपने उत्तर में बताया (जून 2014) कि यद्यपि सेज अधिनियम केन्द्रीय अधिनियम हैं परन्तु भूमि या तो स्वयं विकासक द्वारा प्राप्त की जाती है अथवा राज्य सरकार द्वारा आवंटित की जाती है। इसका अधिग्रहण सुगम बनाया जाता है। किसी सेज के डीनोटीफिकेशन से पूर्व राज्य सरकार से निर्बाधन हमेशा मांगा जाता है। इस प्रकार भूमि के मामले में, हमारी संधीय प्रणाली में केन्द्रीय मंत्रालय का हस्तक्षेप उचित नहीं हो सकता है। इस मामले को सम्बन्धित राज्य सरकारों द्वारा देखे जाने की आवश्यकता है।

लेखापरीक्षा का मत है कि अधिसूचना के बाद 2 से 7 वर्ष बीत जाने के बाद भी सार्वजनिक हित खण्ड के अंतर्गत भूमि अधिग्रहण अधिनियम के प्रयोग द्वारा प्राप्त भूमि पर विकासक परियोजना का कार्यान्वयन नहीं कर सके। इसके अलावा यह ध्यान में रखकर कि अनेक मामलों में कृषि भूमि प्राप्त की गई थी और किसी आर्थिक कार्यकलाप बिना भूमि के विशाल भूभाग प्राप्त करने की प्रवृत्ति का स्थायित्व भविष्य में सामाजिक चिन्ता का मामला होगा जिसमें कृषि आवंटित करने में सावधानी की आवश्यकता होगा।

### 4.3 प्रतिबंधित भूमि का आवंटन

भारत के उच्चतम न्यायालय ने सिविल अपील संख्या 4787/2001 (एसएलपी सं. 13695/2000) में आदेश दिया (25 जुलाई 2001) कि वन, पोखर आदि जो प्रकृति की देन हैं, उत्तम परिस्थितिक संतुलन कायम रखते हैं और इसलिए उचित तथा स्वस्थ पर्यावरण के लिए संरक्षित किए जाने की आवश्यकता है। इसके अलावा केन्द्र सरकार ने रक्षा अधिसूचित भूमि से 500 वर्ग गज के अन्दर निर्माण कार्यकलाप प्रतिबन्धित करते हुए अप्रैल 2006 में निर्देश जारी किए। अक्टूबर 2010 के सेज निर्देश सेज की स्थापना के लिए सिंचित तथा दोहरी फसल भूमि के उपयोग पर प्रतिबंध निर्धारित करते हैं।

हमने पाया कि 9 सेज को भूमि आवंटित की गई थीं जो आंध्र प्रदेश, महाराष्ट्र तथा पश्चिम बंगाल में विभिन्न संविधियों (रक्षा, वन सिंचित भूमि) के अधीन प्रतिबंधित थी जिसमें 2949.61 हैक्टेयर भूमि अन्तर्गत थी जैसा नीचे विवरण दिया गया है:

भूमि का स्वरूप	सेज का नाम	राज्य	भूमि का क्षेत्र (है.)		सेज के रूप में अधिसूचित प्रतिबंधित भूमि का %
			सेज के रूप में अधिसूचित	प्रतिबंधित श्रेणी के अन्तर्गत	
रक्षा भूमि	मै. हैदराबाद जेम्स	आंध्र प्रदेश	80.93	29.54	36.5
वन भूमि	मै. इन्दूर टेक		101.21	101.21	100
	मै. स्टारगेज		101.21	101.21	100
	मै. ब्राह्मणी		101.21	101.21	100
	मै. जेटी होल्डिंग्स		28.34	28.34	100
	मै. आदित्यपुर इण्डस्ट्रियल एरिया पश्चिम बंगाल		36.42	21.93	60.19
सिंचित भूमि	मै. श्रीसिटी	आंध्र प्रदेश	1538.12	1538.12	100
	मै. काकीनाडा सेज		2049.26	1018.02	49.67
हरित भूमि	मै. गीतांजली जेम्स लि.	महाराष्ट्र	10.03	10.03	100
जोड़			4046.73	2949.61	72.88

आंध्र प्रदेश राज्य में मै. श्री सिटी तथा मै. काकीनाडा सेज के मामले में सेज के लिए पहचानी गई भूमि क्रमशः तेलगूगंगा तथा पितापुरम सिंचाई

परियोजनाओं के अन्तर्गत आती है। काकीनाडा सेज के संबंध में आंध्र प्रदेश सरकार ने दिसम्बर 2009 में पितापुरम ब्रांच नहर के आयाकट से सेज के आने वाली भूमि को निकाल देने की अनुमति दी।

डीओसी ने अपने उत्तर में बताया (जून 2014) कि 'भूमि' राज्य का विषय है। राज्य सरकारों को सलाह दी गई है कि प्रथम प्राथमिकता बेकार तथा बंजर भूमि को दी जानी चाहिए और केवल तब, यदि आवश्यक हो, एक फसल कृषि भूमि सेज के लिए प्राप्त की जा सकेगी। लेखापरीक्षा द्वारा उद्धरित मामले एकाकी मामले हैं और सेज के औपचारिक अनुमोदन हेतु मंत्रालय को मामलों की सिफारिश करने से पूर्व ऐसे मामले राज्य सरकारों द्वारा देखे जाने हैं।

विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं है। यह प्रतीत होता है कि डीओसी ने स्वयं को योजना के निगरानी तथा उचित कार्यान्वयन के उत्तरदायित्व से मुक्त कर लिया है।

#### 4.4 संसाधन क्षेत्र में भूमि का कम उपयोग

चयनित परिचालन सेज में उपयोग की गई भूमि की मात्रा के विश्लेषण से पता चला कि सेज के लिए चिन्हित संसाधन क्षेत्र<sup>12</sup> का आठ राज्यों में 4185.19 हेक्टेयर के क्षेत्र वाले 18 सेज में अभिप्रेत प्रयोजन हेतु इष्टतम उपयोग नहीं किया जा सका। वे 50 प्रतिशत के प्रतिमान के प्रति संसाधन क्षेत्र में केवल 16.29 प्रतिशत भूमि का उपयोग कर सके। यद्यपि उनमें से अनेक 2006/2007 (गुजरात में अडानी पोर्ट्स को छोड़कर) में अधिसूचित किए गए थे फिर भी उपयोग की प्रतिशतता नीचे के ब्यौरों के अनुसार नितलीय है:

---

<sup>12</sup> संसाधन क्षेत्र सेज का एक क्षेत्र है जो यूनिटों हेतु विनिर्माण, सेवा तथा आधारभूत संरचना के लिए है। इस प्रयोजन हेतु निर्धारित किए जाने वाला निम्नतम क्षेत्र कुल सेज का निम्नतम 50% प्रतिशत है।

विकासक का नाम	कम प्रयुक्त संसाधन क्षेत्र (%) (क्षेत्र हेक्टेयर में)	सैंक्टर/उद्योग
<b>आंध्र प्रदेश</b>		
फेब सिटी	91.16 (296.26)	सेमी कण्डक्टर
एपी सेज	83.89 (1573.78)	बहु उत्पाद
श्रीसिटी	93.56 (719.48)	बहु उत्पाद
ब्राण्डिक्स	88.31(234.03)	एपरेल
<b>चण्डीगढ़</b>		
में. रेन बैक्सी लेबोरेटरीज लि.	87.10 (27.00)	फार्मास्यूटीकल्स
<b>गुजरात<sup>13</sup></b>		
अदानी पोर्टस सेज	87.11 (5639.09)	बहुउत्पाद
<b>महाराष्ट्र</b>		
वोखारदत इन्फ्रास्ट्रक्चर	89.78 (58.52)	फार्मास्यूटीकल्स
<b>ओडिशा</b>		
इडाको सेज चन्दाका इण्डस्ट्रियल एस्टेट	30.70 (21.24)	सूचना प्रौद्योगिकी
<b>राजस्थान</b>		
बोरनादा सेज	52.88 (23.38)	हस्ताशिल्प
<b>कर्नाटक</b>		
इन्फोसिस लिमि. सेज (मैसूर)	60 (13.22)	सूचना प्रौद्योगिकी
क्वेस्ट सेज	91.29 (97.07)	इंजीनियरी उत्पाद
के आईएडीबी खाद्य संसाधन सेज	73.56 (52.99)	खाद्य संसाधक
केआईएडीबी सेज हासन	78.22 (63.97)	फार्मास्यूटीकल्स
केआईएडीबी फार्मास्यूटिकल्स सेज	55.47 (92.54)	टक्सटाईल
<b>तमिलनाडु</b>		
जे माती दी फ्री ट्रेड जोन प्रा.लि.	90.48 (76.71)	एफटीडब्ल्यूजैड
फ्लेक्ट्रोनिक्स टेक्नालाजीज इण्डिया प्रा.लि.	56.57 (46.95)	इलैक्ट्रॉनिक हार्डवेयर
न्यू चेन्नई टाउनशिप प्राइवेट लिमिटेड	89.75 (54.48)	बहु सेवाएं
न्यू चेन्नई टाउनशिप प्राइवेट लिमिटेड	82.12 (51.84)	लाइट इंजीनियरी
औसत (%) / (अन्तर्गस्त क्षेत्र)	85.78 (9142.54)	
जोड़	83.71 (3503.45)	

यद्यपि उपर्युक्त सूचीबद्ध 17 सेज अप्रैल 2006 से अगस्त 2008 के बीच अधिसूचित किए गए थे फिर भी संसाधन के लिए उद्दिष्ट 4185.19 हेक्टेयर

<sup>13</sup> 2009 में अधिसूचित संसाधन क्षेत्र के रूप में अधिसूचित क्षेत्र से घटाने के द्वारा निकला अप्रयुक्त भूमि का क्षेत्र लेखापरीक्षा को भेजा नहीं गया था।



भूमि में से 3503.69 हेक्टेयर संसाधन क्षेत्र (83.71 प्रतिशत) का उपयोग नहीं किया गया था। अदानी पोर्टस के मामले में 6472.86 हेक्टेयर अधिसूचित (मई 2009) क्षेत्र में से अभी तक 5639.09 हेक्टेयर (87.11 प्रतिशत) अप्रयुक्त छोड़कर केवल 833.77 का उपयोग किया था।

दो दृष्टान्तों में कर्नाटक में केआईडीबी द्वारा विकसित क्षेत्र विशेष सेज (खाद्य) में यूनितों का अप्राधिकृत आवंटन पाया गया था जहाँ यूनितें (मै. हासन बायो मास पावर कम्पनी प्रा. लि. तथा मै. याकिमा फिलर्स प्राइवेट लि.) आवश्यक अनुमोदनों बिना सेज क्षेत्र का अधिभोग कर रहे थे। यूनितों के कार्यकलाप भी क्षेत्र विशेष सेज से संबंधित नहीं थे।

इसके अलावा राजस्थान में जयपुर सेज-11 तथा बोरानाडा सेज में 74 एलओए रद्द किए गए थे। तथापि 32.72 एकड़ भूमि विकासक को वापस नहीं की जा सकी क्योंकि यूनितों ने 99 वर्षों के लिए पट्टा अनुबंध किया है परिणामतः भूमि खाली नहीं की है। इस प्रकार यूनितें उनके एलओए रद्द किए जाने के बाद भी भूमि खाली करने की इच्छुक नहीं थीं। पट्टा अवधि का एलओए की वैधता अवधि (पाँच वर्ष) के साथ सामंजस्य होना चाहिए।

डीओसी ने लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार करते हुए अपने उत्तर में बताया (जून 2014) कि एलओए की समाप्ति अथवा रद्दगी के मामले में पट्टा अनुबंध की समाप्ति के संबंध में सेज नियमों में प्रावधान पहले ही विद्यमान है। इसके अलावा सेज में उपलब्ध खाली भूमि पहचान का उपयोग करने के उद्देश्य से अधिसूचित सेज के संसाधन क्षेत्र में खाली स्थानों की पहचान करने के लिए एक प्रयोग किया गया था और सेज में खाली स्थानों से संबंधित विस्तृत सूचना व्यापक परिचालन हेतु राष्ट्रीय विनिर्माण प्रतिस्पर्धा परिषद एफआईसीसीआई सीआईआई, एसोचेम, एमएसएमई मंत्रालय, औद्योगिक नीति तथा प्रोत्साहन विभाग आदि को प्रस्तुत की गई है ताकि सेज के प्रचार में सहायता मिल सके।

डीओसी ने आगे बताया कि यह सत्य है कि कभी-कभी सेज की भूमि यूनित स्थापित न करने के कारण खाली रह सकती है परन्तु सेज में निवेश अनेक कारकों जैसे सरकारी नीतियों में परिवर्तन, बाजार दशाएं आदि पर निर्भर करता

हैं और यूनितों (जिन्होंने संसाधन क्षेत्र अधिकार में ले लिया है) की स्थापना का निर्णय वैश्विक मंदी, उद्योग विशेष कारणों, स्थानीय कारकों आदि जैसे कारकों के दल पर निर्भर करता है। डीओसी यूनितों की स्थापना करने के लिए ठेकेदारों को सरलीकरण के प्रयास करता है।

लेखापरीक्षा का उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि संबंधित डीसी, सेज यूनित से भूमि खाली कराने में असफल हो गए थे यद्यपि उनके एलओए रद्द हो गए थे।

#### 4.5 सेज भूमि का विघटन

(क) भूमि अधिग्रहण अधिनियम, 1894 की धारा 6 'सार्वजनिक प्रयोजन' के अन्तर्गत भूमि प्राप्त करने के लिए राज्य सरकारों को अधिकार प्रदान करती है।

जून 1996 में आंध्र प्रदेश सरकार ने भूमि अधिग्रहण करते समय छोटे तथा सीमांत किसानों के हित को ध्यान में रखने के आदेश जारी किए। आंध्र प्रदेश में आंध्र प्रदेश औद्योगिक आधारभूत संरचना निगम लि. (एपीआईआईसी), एक सरकारी उपक्रम औद्योगिक आधारभूत संरचना प्रदान करता है और औद्योगिक नगर क्षेत्र विकसित करता है। एपीआईआईसी ने सेज की स्थापना के लिए भूमि अधिग्रहण अधिनियम के अन्तर्गत भूमि प्राप्त करने के लिए राजस्व अधिकारियों से अनुरोध किया और इस संबंध में जारी ड्राफ्ट अधिसूचना तथा ड्राफ्ट घोषणा में यही बताया गया था।

नीचे तालिकाबद्ध चार सेज के संबंध में हमने पाया कि 11328.15 हैक्टेयर आवंटित भूमि में से मात्र 6241.03 हैक्टेयर भूमि वास्तव में सेज प्रयोजनों हेतु अधिसूचित (55.09 प्रतिशत) की गई थी। आवंटित भूमि निजी विकासकों द्वारा सेज की स्थापना हेतु भूमि अधिग्रहण अधिनियम के खंड 'सार्वजनिक प्रयोजन' के अन्तर्गत सरकारी मशीनरी का उपयोग का प्राप्त की गई थी। शेष 5087.12 हैक्टेयर अन्य निजी डीटीए ग्राहकों को आवंटित की गई थी अथवा विकासक के पास रखी गई थी। इस प्रकार 11,328.15 हेक्टेयर कुल भूमि का 44.91 प्रतिशत अभिप्रेत सेज उद्देश्य के लिए उपयोग नहीं किया गया था।

हमने यह भी देखा कि अधिसूचित भूमि में से 1667.66 हेक्टेयर भूमि 59.62 प्रतिशत तक अभिप्रेत प्रयोजन हेतु सम्पूर्ण गैर उपयोग को कम कर विकासकों द्वारा बाद में डीनोटीफाई की गई थी:

सेज का नाम, राज्य	भूमि कर क्षेत्र (हेक्टेयर)					सेज हेतु अधिग्रहीत भूमि परन्तु सेज हेतु प्रयुक्त नहीं (%)
	विकासक द्वारा अनुरोध	अधिग्रहीत तथा विकासक को सौंपी गई	सेज के रूप में अधिसूचित	डीनोटीफाइड	विकास के पास गैर सेज भूमि	
<b>आंध्र प्रदेश</b>						
एपीआईआईसी	3760.20	3760.20	2206.03	905.21	2459.38	65.40
<b>उच्च्युतपुरम</b>						
श्रीसिटी विन्नूर	5442.50	3158.70	1538.12	449.54	2070.12	65.53
काकीनाडा सेज केएसपीएल	3995.54	3849.55	2049.26	-	1800.29	46.76
<b>गुजरात</b>						
डिजायंस सुरसेज	559.70	559.70	447.62	312.91	424.99	75.93
<b>जोड़</b>	<b>13757.94</b>	<b>11328.15</b>	<b>6241.03</b>	<b>1667.66</b>	<b>6754.78</b>	<b>59.62</b>

निजी उद्योगों को भूमि के विघटन/मोड़ का एक मामला निम्न बॉक्स 8 में भी उल्लिखित है।

#### बॉक्स 8: निजी उद्योगों हेतु भूमि का विपथन

में. श्रीसिटी सेज, आंध्र प्रदेश ने अपने आवेदन में घोषित किया कि प्राप्त भूमि तथा निगम द्वारा आवंटित भूमि केवल बहु उत्पाद सेज के विकास के लिए उपयोग की जाएगी। विकासक ने सेज की स्थापना के लिए 5442.5 हेक्टेयर भूमि के लिए अनुरोध किया (फरवरी 2006) जिसमें से 3158.70 हेक्टेयर विकासक को सौंप दी गई थी (मई 2006 से दिसम्बर 2011)। भूमि शुष्क भूमि के लिए ₹ 2.5 लाख प्रति एकड़ तथा नम भूमि ₹ 3.0 लाख प्रति एकड़ की दर पर प्राप्त की गई थी। विकासक ने केवल 1538.12 हेक्टेयर भूमि अधिसूचित की (सितम्बर 2007 से अप्रैल 2010) और आगे 449.54 हेक्टेयर भूमि डीनोटीफाई की (अक्टूबर 2010 तथा नवम्बर 2011)। इस प्रकार कुल आवंटित भूमि में से 2070.12 हेक्टेयर भूमि अभिप्रेत उपयोग हेतु उपयोग नहीं की गई थी। यह भी देखा गया था कि डीनोटीफाइड भूमि निजी डीटीए उद्योगों यथा अल्सटाम, पेप्सीको, केडबरी, एमएमडी, यूनीकेम, कोलगेट, जैडटीटी, आईएफएमआर, केलोग्स, एसएण्ड जे टर्नी का कान्ट्रेक्टर, टेकप्रो, श्रीपावर, आरएमसी/डब्ल्यूएमएम, डानवेली, आयुरेवेट, टीआईआई, गोदावरी उद्योग, थाइकीकुवा को आवंटित की गई थी। तथापि मूल्य, जिस पर डीटीए यूनिटों को भूमि आवंटित की गई थी, लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं की गई थी।

इसी प्रकार, गुजरात में एस्सार स्टील लि. तथा रिलायंस इण्डस्ट्रीज लि. जामनगर सेज में क्रमशः 247.522 हेक्टेयर तथा 708.13 हेक्टेयर डीनोटीफाइड क्षेत्र डीटीए यूनिटों को आवंटित किया गया था।

बैठक (अप्रैल 2007) में प्राइवेट सेज के लिए भूमि प्राप्त करने के लिए भूमि अधिग्रहण अधिनियम के उपयोग को प्रतिबंधित करने की आवश्यकता पर जोर

दिया और मार्ग निर्देश जारी किए कि भूमि अधिग्रहण अधिनियम निजी क्षेत्र को भूमि हस्तान्तर करने के लिए आगे उपयोग नहीं होगा। मार्गनिर्देश जून 2007 में वाणिज्य सचिव द्वारा सभी डीसी को परिचालित किए गए थे। इसके अलावा एमओसीएण्डआई ने अपने निर्देश संख्या 29 दिनांक 18 अगस्त 2009 में इसे दोहराया। तथापि श्रीसिटी सेज के संबंध में भूमि अधिग्रहण अधिनियम का उपयोग कर चरणों में एपीआईआईसी द्वारा प्राप्त की गई थी और ईजीओएम तथा एमओसीएण्डआई द्वारा जारी निर्देशों के उल्लंघन में मई 2007 से दिसम्बर 2011 तक के बीच सौंपी गई थी।

सेज के अन्तर्गत अनुमत एक ईओयू मामला नीचे बॉक्स-9 में उल्लिखित है:

#### बॉक्स 9 सेज के अन्तर्गत अनुमत ईओयू

पश्चिम बंगाल में फाल्टा सेज के अन्तर्गत में, सेनपेट (इण्डिया) लि. को ईपीजैड यूनिट की स्थापना के लिए एफईपीजैड के सेक्टर II में प्लॉट सं. 51 से 56 आवंटित किए गए थे। 2003 में 100% निर्यातोन्मुख यूनिट (ईओयू) में परिवर्तन के रूप में द्वारा सेज से बाहर निकालना यूनिट ने चुना और मंत्रालय द्वारा इसे अनुमत किया गया था।

हमने देखा कि यद्यपि यूनिट को ईओयू में बदलने की अनुमति दी गई थी फिर भी विकासक को प्रत्यक्ष रूप से सेज से बाहर होने के लिए नहीं कहा गया था परन्तु उसे उन्हीं परिसरों का उपयोग करना जारी रखना अनुमत किया गया था। इसके अलावा यूनिट द्वारा उपभोग किए जा रही भूमि के डीनोटीफिकेशन के कोई आदेश लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किए गए थे और यूनिट उन्हीं परिसरों से 100 ईओयू के रूप में अपने कार्यकलाप करना जारी रखे हुई थी।

(ख) विकास योजना गुडगाँव-मानेसर 2021 में सेज का प्रावधान किया गया था उच्च प्रौद्योगिकी तथा उच्च सूक्ष्मता से संबद्ध गैर प्रदूषक औद्योगिक यूनिटें स्थापित की जानी थीं।

यद्यपि अन्तिम विकास योजना 2021 चालू थी परन्तु 24 मई 2011 को विकास योजना 2025 अधिसूचित की गई थी जिसमें 4570 हैक्टेयर क्षेत्र सेज के लिए उद्दिष्ट किया गया था। विकास योजना में सेज के लिए भूमि के उद्दिष्टीकरण के अलावा डीएलएफ सेज, यूनीटेक सेज, ओरियन्ट क्राफ्ट सेज,

मेट्रोवैली सेज आदि जैसे सेज भी भारत सरकार द्वारा अधिसूचित किए गए थे। सेज में औद्योगिक यूनिटें स्थापित करने के स्थान पर विकास योजना 2025 का 15 नवम्बर 2012 को अधिसूचित विकास योजना 2031 द्वारा स्थान ले लिया गया। विकास योजना 2031 में 4570 हेक्टेयर भूमि सेज भूमि के लिए उद्दिष्ट की गई जिसमें शामिल सेज के विकास के लिए किसानों से प्राप्त 1458.03 एकड़ भूमि इस तर्क कि सेज को लेने वाले नहीं बचे थे, पर आवासीय/वाणिज्यिक उपयोग में परिवर्तित की गई थी।

लेखापरीक्षा में यह पाया गया था कि सेज सैक्टर आवासीय तथा वाणिज्यिक सैक्टरों में बदले गए थे। जोनिंग प्लान बदलने से सेज का कार्यान्वयन प्रतिकूल रूप से प्रभावित हुआ था। वास्तव में रिलायंस हरियाणा सेज लिमिटेड (आरएचएसएल) ने राज्य सरकार से अनुरोध किया (जनवरी 2012) कि वर्तमान में सेज के विकास के लिए उद्दिष्ट क्षेत्र को अस्थिर करने का राज्य सरकार का सुझाव तब आया जब आरएचएसएल परियोजना में पर्याप्त निवेश कर चुका था। आरएचएसएल ने आगे बताया कि यदि राज्य सरकार क्षेत्र को अस्थिर करती है तो आरएचएसएल सेज के 12500 एकड़ के विस्तार को छोड़ देने पर सेज के 2500 एकड़ के प्रथम चरण का विकास भी पूरा करने में समर्थ नहीं होगा। इस क्षेत्र को डीनोटीफाई करने से आरएचएसएल द्वारा कल्पित सेज, जिसमें राज्य सरकार भी एक प्रमुख पणधारी था, आरएचएसएल द्वारा छोड़ दिया गया था जैसी उपर्युक्त पैराग्राफ में चर्चा की गई।

इसके अतिरिक्त निम्नलिखित नीतियों ने अन्य प्रयोजनों हेतु भूमि का उपयोग करने के लिए विकासकों को प्रेरित किया:

- राज्य सरकार ने ग्रुप हाउसिंग कालोनी तथा वाणिज्यिक कालोनियों की अधिकतम ऊँचाई की सीमा हटा दी जिसके लिए टाउन एण्ड कन्ट्रीप्लानिंग डिपार्टमेंट (टीसीपीडी) द्वारा लाइसेंस जारी किए गए थे। इस अधिसूचना के बाद विकासकों को असंख्य मंजिलों के निर्माण की अनुमति दी गई थी। परिणामतः रीयल एस्टेट में लगे विकासकों को लाभ दिए गए थे।
- हरियाणा भूमि धारिता सीमा अधिनियम 1972 की धारा 5 हरियाणा

भूमि धारिता सीमा (संशोधन) अध्यादेश 2011 (हरियाणा अध्यादेश 2011 की सं.4) लागू करने के द्वारा संशोधित की गई थी। इस संशोधन से व्यष्टियों तथा निजी कम्पनियों को गैर कृषि प्रयोजनों हेतु भूमि के असीमित टुकड़े खरीदने की अनुमति दी गई थी। बाद में एक अधिसूचना जारी की गई थी और अधिनियम 30 जनवरी 1975 से पूर्वव्यापी प्रभाव से संशोधित किया गया माना गया था। पूर्वव्यापी प्रभाव से अधिसूचना प्रत्यक्ष रूप से भूमि सीमा अधिनियम में निर्धारित स्वीकार्य सीमा से अधिक भूमि स्वामित्व वाले व्यक्तियों को लाभ पहुँचाने के लिए थी। इस संशोधन से विकासक, जिन्होंने सेज डीनोटीफाई कराए थे, भी सेज के अतिरिक्त प्रयोजनों हेतु इस भूमि को रखने के योग्य हो गए थे।

- जुलाई 2013 में डीनोटीफाईड सेज को साइबर पार्क/साइबरसिटी में बदलने की एक नीति प्रतिपादित की गई थी। लागू प्रभारों के भुगतान पर क्षेत्र का 10, 4 तथा 2 प्रतिशत तक क्रमशः ग्रुप हाउसिंग, वाणिज्यिक तथा मनोरंजनक संघटक के प्रयोजनों हेतु अनुमत किया गया था। चूंकि इस निति के लागू होने से विकासकों को ग्रुप हाउसिंग तथा मनोरंजनक प्रयोजनों हेतु भी डीनोटीफाईड सेज भूमि का उपयोग करने की अनुमति दी गई थी, इसलिए सेज का उद्देश्य विफल हो गया था।

डीओसी ने अपने उत्तर (जून 2014) में बताया कि ईजीओएम के निर्णय के आधार पर डीओसी ने सभी राज्य सरकारों को यह कहते हुए निर्देश (15.6.2006) जारी किए थे कि 'बीओए किसी सेज का अनुमोदन नहीं करेंगे जहाँ राज्य सरकारों ने 5 अप्रैल 2007 के बाद ऐसे सेज के लिए भूमि का अनिवार्य अधिग्रहण कर लिया है अथवा करने का प्रस्ताव किया है:

चूंकि भूमि राज्य का विषय है इसलिए राज्य सरकारें इस विषय पर कानून/नियम बनाने के लिए स्वतंत्र हैं। एमओसीएण्डआई कोई ऐसे नियम बनाने के लिए निर्देश अथवा मार्गनिर्देश देने का कोई अधिकार नहीं रखता है। फिर भी 18.08.2009 को निर्देश तथा 13.09, 2013 को स्पष्टीकरण जारी करने के द्वारा मंत्रालय द्वारा पहले ही आवश्यक कदम उठाए गए हैं।

भूमि सेज कानून के सुसंगत प्रावधानों के अनुसार ली गई रियायतों/लाभों को भुगतान पर डीनोटीफाई की जाती है और उसका गुजरात सरकार की भूमि उपयोग नीति के अनुसार डीटीए में नई परियोजनाएं स्थापित करने के लिए औद्योगिक उपयोग किया जाता है।

लेखापरीक्षा द्वारा उल्लिखित आपत्तियों के विशेष उत्तर डीओसी द्वारा नहीं दिए गए हैं।

*सिफारिश:* एमओसीएमआई सेज के नाम पर सरकार से भूमि के विशाल भूभाग लेने वाले और सेज के रूप में अधिसूचना के लिए इसका कुछ भाग रखने वाले विकासकों से संबंधित सेज नीति तथा प्रक्रियाओं की समीक्षा करें।

#### 4.6 एनसीआरपीबी के अनुमोदन बिना सेज का विकास

क्षेत्र का सन्तुलित तथा सुमेलित विकास सुनिश्चित करने के उद्देश्य से राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र योजना बोर्ड अधिनियम 1985 के अन्तर्गत मार्च 1985 में जीओआई द्वारा राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र योजना बोर्ड की स्थापना की गई थी। हरियाणा में परिचालनीकृत सभी पाँच सेज एनसीआर में आते हैं।

एनसीआरपीबी अधिनियम की धारा 17 के अनुसार प्रत्येक भाग लेने वाले राज्य को उस राज्य के अन्दर आने वाले क्षेत्र की उप क्षेत्रीय योजना तैयार करनी है। अधिनियम की धारा 19 के अनुसार प्रत्येक भाग लेने वाले राज्य को ऐसी योजना बोर्ड को प्रस्तुत करनी है और यह सुनिश्चित करने कि यह एनसीआरपीबी की क्षेत्रीय योजना के अनुकूल है, के बाद उपक्षेत्रीय योजना को अन्तिम रूप देना है।

राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र की क्षेत्रीय योजना 2021 17 सितम्बर 2005 को एनसीआरपीबी द्वारा अधिसूचित की गई थी। राज्य के क्षेत्रीय योजना की अनुरूपता के लिए एक उप क्षेत्रीय योजना तैयार करना अनिवार्य था। एनसीआपीबी द्वारा क्षेत्रीय योजना के तैयार के नौ वर्ष बाद भी हरियाणा द्वारा उपक्षेत्रीय योजना अनुमोदित नहीं कराई गई है।

2012 की सीडब्ल्यूपी 19050 में पंजाब तथा हरियाणा उच्च न्यायालय ने माना (23 जनवरी 2014) की एनसीआर में आने वाले क्षेत्रा के विकास कार्य एनसीआरपीबी द्वारा उप क्षेत्रीय योजना के अनुमोदन बिना किए जा रहे थे।

राज्य सरकार न माननीय पंजाब एवं हरियाणा उच्च न्यायालय में बताया था कि उन्होंने एनसीआरपीबी द्वारा उप क्षेत्रीय योजना अनुमोदित किए जाने तक नए लाइसेंस देने, भूमि उपयोग बदलने तथा आगे अधिग्रहण को रोक रखेगा।

उपक्षेत्रीय योजना तैयार न करने के परिणाम स्वरूप डीनोटीफाई सेज को लाइसेंस देना रोक दिया गया है।

डीओसी ने अपने उत्तर (जून 2014) में बताया कि सिंगल विंडो तन्त्र में राज्य सरकार का उद्योग विभाग नोडल विभाग है जिससे डीओसी को अपना अनापत्ति प्रमाणपत्र भेजने से पूर्व एनसीआरपीबी सहित सम्बन्धित सभी एजेंसियों से सभी आवश्यक निर्बाधन/अनुमोदन प्राप्त करने की अपेक्षा की जाती है। उद्योग विभाग से एक बार एनओसी प्राप्त हो जाने पर यह मान लिया जाता है कि सभी आवश्यक अनुमोदन मौजूद हैं। सभी सेज राज्य सरकार की सिफारिश पर अनुमोदित किए जाते हैं।

विभाग का उत्तर तथा लेखापरीक्षा द्वारा उल्लिखित मामले दर्शाते हैं कि उद्योग विभाग द्वारा जारी एनओसी के प्रति सत्यापन के लिए बीओए के पास कोई तन्त्र नहीं था।

#### **4.7 सेज ने भूखण्ड का अनुमोदन मुख्यतः अस्पताल और प्रशिक्षण संस्थानों के लिए किया**

बीओए, एमओसीएंडआई सेज नियमावली, 2006 की धारा 3 के तहत स्थापित प्रक्रिया के द्वारा सेज की स्थापना को मंजूरी देता है। नियम 5 विभिन्न सेज की स्थापना के लिए क्षेत्र आवश्यकता को निर्दिष्ट करता है। नियम 7 एक सेज के रूप में क्षेत्र घोषणा के लिए अधिसूचना के मामलों हेतु विकासक द्वारा प्रस्तुत किए जाने वाले विवरण का उल्लेख करता है।



एक सेज की स्थापना के लिए प्रस्ताव सेज नियमावली, 2006 के फॉर्म ए में किया जाना है जिसमें आवेदक को अधिकृत प्रमाणपत्र तथा भूमि जिसे सभी ऋणभार से मुक्त होना आवश्यक है, की निकटता की आवश्यकता होती है।

परिचालन सेज के रिकॉर्डों की जांच से पता चला कि मै. डीएलएफ ने 25 एकड़ की न्यूनतम आवश्यकता के प्रति 37 एकड़ भूमि पर आईटी/आईटीईएस सेज की स्थापना के लिए सेज नियमावली, 2006 की धारा 3 के तहत स्वीकृति प्राप्त की (अक्टूबर 2006)। इस भूमि को क्रमशः 81.1% तथा 18.9% के भूमि खण्ड को शामिल करते हुए 29.82 एकड़ तथा 7.19 एकड़ के लिए दो हस्तांतरण विलेखों के माध्यम से मै. ईस्ट इंडिया होटल लिमिटेड (ईआईएचएल) से खरीदा गया था। बड़े भूमि खण्ड (29.82 एकड़) के हस्तांतरण विलेख में एक शर्त यह थी कि खरीददार को सार्वजनिक हित अर्थात् 300 बेड के अस्पताल का निर्माण तथा होटल मैनेजमेंट के एक संस्थान, के लिए मंजूरी प्राप्त भूमि का उपयोग करना चाहिए।

बीओए, एमओसीएवंआई ने सेज नियमावली के नियम 3 तथा 7 का उल्लंघन करते हुए हस्तांतरण विलेख में उपयुक्त भूमि की संवीक्षा के बिना अस्पताल तथा एक होटल मैनेजमेंट संस्थान के लिए पहले की चिन्हित भूमि पर आईटी/आईटीईएस सेज की स्थापना को स्वीकृति दी। बीओए ने संबंधित डीसी सेज के माध्यम से इसकी आवधिक संवीक्षा के दौरान किसी कमी का अवलोकन भी नहीं किया।

यह 29.82 एकड़ भूखण्ड हरियाणा राज्य सरकार द्वारा एक विवादित भूमि रिलीज आदेश से भी बुरी तरह प्रभावित थी। पंजाब तथा हरियाणा उच्च न्यायालय ने एक संबंधित सिविल रिट याचिका में निर्णय लिया (3 फरवरी 2011) कि भूमि रिलीज के समग्र लेन-देन शक्ति के कपटपूर्ण प्रयोग का परिणाम था तथा भूमि बेचने के लिए कंपनी को दी गई मंजूरी तथा बिक्री विलेख का कार्यान्वयन अमान्य था। राज्य सरकार को भूमि अधिग्रहण के लिए कार्यवाही आरम्भ करने तथा अनुमत सार्वजनिक उद्देश्य के लिए उपयोग करने का निर्देश दिया था।

यद्यपि मैं. डीएलएफ ने भारत के माननीय सर्वोच्च न्यायालय में उच्च न्यायालय के आदेश को चुनौती देते हुए एक स्पेशल लीव पेटिशन (एसएलपी) दायर की तथा सर्वोच्च न्यायालय ने आगे आदेशों तक प्रतिवादित निर्णय के प्रवर्तन रोक दिया था।

एमओसीएवंआई ने लेखापरीक्षा अवलोकन पर अपने उत्तर में कहा (जून 2014) कि चूंकि मामला विचाराधीन था अतः प्रस्ताव के लिए कोई टिप्पणी नहीं थी।

लेखापरीक्षा का मत है कि बीओए, एमओसीएवंआई ने टाइटल के सत्यापन के पर्याप्त कार्य तथा विकासक द्वारा प्रस्तावित भूमि का उपयोग किए बिना एक सेज का अनुमोदन किया तथा इसने सेज की प्रगति की निगरानी करते समय कमी को नहीं दर्शाया।

#### 4.8 भूमि का डीनोटीफिकेशन

सेज प्रयोजनों हेतु भूमि के पर्याप्त भूखण्डों की विकासक के द्वारा अपेक्षा की जाती है और सेज की स्थापना के लिए भूमि अधिग्रहण अधिनियम के सार्वजनिक प्रयोजन खण्ड के अन्तर्गत सरकारी तंत्र के माध्यम से सामान्यतया ऐसी भूमि प्राप्त की जाती है। सेज के रूप में अधिसूचित हो जाने के बाद कुछ विकासक बाद में सेज योजना से डीनोटीफिकेशन को चुनते हैं। यद्यपि, सेज नियम 2006 का नियम 11(9) सेज के अन्दर किसी भूमि को बेचनेसे विकासक को प्रतिबन्धित करते हैं परन्तु ऐसी डीनोटीफाइड भूमि के उपयोग पर कोई प्रतिबन्ध/शर्त नहीं है। यह सेज भूमि को डीनोटीफाई करने के लिए विकासक को और या तो अपने अधिकार में उसे रखने अथवा किसी प्रतिबन्धक नीति के अभाव में इसे बेचने के लिए प्रोत्साहित करता है। वास्तव में हरियाणा में यह प्रक्रिया प्रोत्साहित हुई थी (जैसा नीचे बाक्स 10 में दर्शाया गया है)।

**बाक्स सं.10-सरकार द्वारा भू उपयोग प्रतिरूप बदलने के लिए एक समय शिथिलीकरण**  
हरियाणा सरकार ने अपने नीति निर्णय दिनांक 9 जुलाई 2013 के तहत पहले ही डीनोटीफाइड सेज अथवा सेज जो बाद के छः माह के अन्दर डीनोटीफाइड हो जाएंगे के भूमि उपयोग प्रतिरूप को बदलने के लिए एक समय शिथिलीकरण किया। राज्य में 49 अनुमोदन (46 औपचारिक तथा 3 सैद्धान्तिक) 35 अधिसूचित तथा 5 परिचालन सेज थे। बीओए ने 2013 में पाँच डीनोटीफिकेशन तथा एक औपचारिक अनुमोदन की वापसी का अनुमोदन किया था।

मौजूद प्रणाली के अनुसार एक विकासक, जो योजना को जारी रखने का इच्छुक नहीं है के पास एक वचन कि उस समय तक ली गई रियायतों का वह वापस भुगतान करेगा जो अधिकांशतः केन्द्र तथा राज्य सरकारों द्वारा दी गई विभिन्न छूटों/रियायतों के प्रति ली गई रियायतों की प्रतिपूर्ति के रूप में होंगे, के साथ डीसी को उसके लिए आवेदन करने के द्वारा भूमि के भाग अथवा पूर्ण क्षेत्र की पहचान के लिए आवेदन करने का विकल्प है। राज्य की सिफारिश के आधार पर भूमि की मात्रा सैद्धान्तिक रूप से डीनोटीफाइ की जाती है, जो एक अन्य अधिसूचना (औपचारिक) के माध्यम से औपचारिक रूप से घोषित की जाती है। इसके अलावा इससे संलग्न और कोई शर्त नहीं हैं।

यह एक सामान्य ज्ञान है कि किसी परियोजना के अधिसूचना के परिणामतः परियोजना स्थल में और चारों ओर भूमि की दरें जैसे ही परियोजना की प्रकृति के आधार पर परियोजना प्रगति करती है, या तो शीघ्र अथवा यथासमय बढ़ जाती हैं। जैसा पहले ही बताया गया देश के अधिकांश सेज आईटी आधारित है और वे शहरी समूह में केन्द्रित हैं और इसलिए उन भूमि की मूल्य वृद्धि अपरिहार्य है। इस वातावरण में डीनोटीफिकेशन को हतोत्साहित करने के लिए अधिनियम में स्पष्ट प्रावधान की कमी के कारण विकासक सम्पूर्ण सेज अथवा सेज के लिए उनको आवंटित भूमि के एक भाग के डीनोटीफिकेशन का सहारा लेता है और अनेक मामलों में उन्हें वाणिज्यिक प्रयोजनों हेतु विपथित किया जाता है। हमने देखा कि आंध्र प्रदेश, महाराष्ट्र, कर्नाटक, पश्चिम बंगाल, गुजरात तथा ओडिशा में 230 अधिसूचित सेज में से 52 डीनोटीफाइड थे जिसमें लेखापरीक्षा अवधि के दौरान अधिसूचित 39245.56 है, भूमि में से 5402.22 है भूमि अन्तर्ग्रस्त है। 52 में से 100 प्रतिशत अधिसूचित भूमि 35 विकासकों के संबंध में डीनोटीफाइड थी, तर्क के ऊपर प्रश्न चिन्ह लगाता है जो प्राप्त भूमि के क्षेत्र को निश्चित करने और बाद में डीनोटीफिकेशन के आवेदन में दिए गए थे। निम्नलिखित तालिका राज्यवार डीनोटीफिकेशन व्यौरे दर्शाती है जो संकेत करते हैं कि 230 अधिसूचित सेज में से 52 सेज या तो आंशिक रूप से अथवा पूर्णतया डीनोटीफाइड (23प्रतिशत) थे जिसमें 5402 हेक्टेयर, भूमि अन्तर्ग्रस्त है।

राज्य	अधिसूचित सेज की सं.	अधिसूचित क्षेत्र (हैं)	डीनोटीफाइड सेज की सं.		डीनोटीफाइड क्षेत्र (हैं)	डीनोटीफाइड क्षेत्र (सेज) का %
			आंशिक	पूर्ण		
आन्ध्र प्रदेश	78	13291.40	12	7	2102.08	15.81 (24.35)
महाराष्ट्र	66	9280.76	0	19	1856.21	20 (28.78)
कर्नाटक	40	2416.81	3	1	61.95	2.56 (10)
गुजरात	32	13432.19	2	4	1209.51	9.00 (18.75)
ओडिशा	5	635.70	0	2	152.35	23.97 (40)
पश्चिम बंगाल	9	188.70	0	2	20.12	10.66 (22.22)
<b>जोड़</b>	<b>230</b>	<b>39245.56</b>	<b>17</b>	<b>35</b>	<b>5402.22</b>	<b>13.76 (22.61)</b>

उपर्युक्त स्थिति संकेत करती है कि यद्यपि आंध्र प्रदेश देश में अधिसूचित सेज (78) की अधिकतम संख्या रखने की विशिष्टता रखता है परन्तु राज्य 19 डीनोटीफिकेशनों अर्थात् आंशिक तथा पूर्ण की कीर्तिमान संख्या भी रखता है।

यद्यपि सेज भूमि विकासकों द्वारा बेची नहीं जा सकती है परन्तु डीनोटीफिकेशन के बाद और अधिनियम में प्रतिबन्धात्मक प्रावधान के अभाव में भूमि जो सेज की स्थापना के लिए सरकारी तन्त्र का उपयोग कर प्राप्त की गई थी। अन्य वाणिज्यिक प्रयोजनों हेतु विकासकों द्वारा प्रयुक्त/बेची जा सकती है। उदाहरण के लिए आंध्र प्रदेश में श्रीसिटी में कुल 449.54 हेक्टेयर डीनोटीफाइड भूमि में से 228.61 हेक्टेयर 18 ग्राहकों को आवंटित की गई थी और आवंटन से सम्बन्धित व्यौरे लिखित में नहीं थे।

भूमि की विशाल मात्रा, जो अनेक वर्षों से किसी आर्थिक कार्यकलाप बिना डीनोटीफाई की गई थी, को ध्यान में रखकर बड़ा प्रश्न जिसका उत्तर दिया जाना शेष है, यह है कि क्या यह भूमि मूल स्वामियों को वापस की जाएगी जिनसे सार्वजनिक प्रयोजन खण्ड का प्रयोग कर यह खरीदी गई थी।

डीओसी ने अपने उत्तर (जून 2014) में बताया कि सेज की डीनोटीफाई करते समय सेज योजना से विकास अनुमत करने के लिए भूमि के उपयोग पर शर्तें राज्य सरकार को निर्धारित करनी हैं। तथापि विकासकों द्वारा डीनोटीफाइड भूमि खण्डों के किसी सम्भावित दुरुपयोग को रोकने के उद्देश्य से डीओसी ने भूमि के डीनोटीफिकेशन के संबंध में 13 सितम्बर 2013 को मार्ग निर्देश जारी किए हैं कि:

- I. ऐसे सभी प्रस्तावों में सम्बन्धित राज्य सरकार से सुस्पष्ट एनओसी होनी चाहिए।
- II. राज्य सरकारें यह भी सुनिश्चित करे कि ऐसे डीनोटीफाइड भूखण्ड आधारभूत संरचना के सृजन के प्रति उपयोग किए जाएंगे जो मूल रूप से परिकल्पित सेज के उद्देश्य में सहायक होगा।

डीनोटीफिकेशन के बाद ऐसे भूमि के भूखण्ड सम्बन्धित राज्य सरकारों के भूमि उपयोग मार्गनिर्देशों/मास्टर योजनाओं के अनुरूप होंगे।

लेखापरीक्षा का मत है कि उचित उपायों बिना नेमी रूप में विकासकों को वृद्धियां प्रदान करना और परिणामी डीनोटीफिकेशन तथा भूमि का विपथन सेज योजना के उद्देश्य को विफल कर रहा है।

#### 4.9 अपेक्षित भूमि प्रयोग अनुमति के बिना सेज का अनुमोदन

सेज अधिनियम, 2005 की धारा 3(2) में अन्य बातों के साथ-साथ निर्धारित है कि कोई व्यक्ति जो सेज स्थापित करना चाहता है वह संबंधित राज्य सरकार को सेज स्थापित करने के उद्देश्य के लिए प्रस्ताव भेजेगा। उप धारा 3(3) आगे अनुमति देता है कि उस मामले में ऐसा प्रस्ताव व्यक्ति द्वारा सीधे बोर्ड (जीओआई) को प्रस्तुत किया जाता है, जिसमें बोर्ड अनुमोदन प्रदान कर सकता है बशर्ते कि संबंधित व्यक्ति सेज नियमावली 2006 के नियम 4 में निर्धारित ऐसे अनुमोदन की तिथि से छः महीने की अवधि में राज्य सरकार से सहमति प्राप्त करेगा।

मैसर्स डीएलएफ साइबर सिटी द्वारा प्रस्तुत प्रस्ताव के आधार पर एमओसी एवं आई ने मैसर्स डीएलएफ को सेक्टर 24 और 25ए गुडगांव में आईटी/आईटीईएस के लिए सेज स्थापित करने के लिए सिद्धान्ततः अनुमोदन (जनवरी 2006) प्रदान किया। नियम 5(2) (बी) के अनुसार विशिष्ट रूप से आईटी/आईटीईएस के लिए सेज स्थापित करने के लिए न्यूनतम क्षेत्र की आवश्यकता एक लाख स्क्वेयर मीटर न्यूनतम के निर्मित प्रोसेसिंग क्षेत्र के साथ 10 हेक्टेयर थी। आईटी/आईटीईएस के लिए डीएलएफ साइबर सिटी सेज को 10.73 हेक्टेयर क्षेत्र के लिए भारत सरकार (अप्रैल 2007) द्वारा और बाद में कुछ संशोधनों के लिए साथ (मार्च 2010) 10.30

हेक्टेयर के क्षेत्र के लिए अधिसूचित किया गया था। सेज 05 नवम्बर 2007 से संचालित हो गया था।

लेखापरीक्षा ने देखा कि विकासक द्वारा पहचान किए गए क्षेत्र में 1.21 हेक्टेयर भूमि आवासीय जोन के अन्तर्गत आ रही भूमि शामिल थी जिस पर विकासक को शहर और नगर योजना विभाग (टीपीसीडी) द्वारा आवासीय कालोनी के विकास हेतु लाइसेंस प्रदान किया गया था। तथ्य राज्य सरकार के साथ-साथ एमओसी एवं आई को पता था; इसलिए वे आईटी/आईटीईएस सेज स्थापित करने के लिए न्यूनतम क्षेत्र की आवश्यकता (10 एकड़) को पूरा करने के लिए उस पर विचार नहीं किया जा सकता था। इस क्षेत्र को मई 2014 तक न तो टीपीसीडी से डी लाइसेंसड करवाया गया और न ही टीपीसीडी ने आवासीय जोन को औद्योगिक जोन में परिवर्तित किया।

1.21 हेक्टेयर भूमि के उपयोग के परिवर्तन पर टीपीसीडी द्वारा मंजूरी के अभाव में, आईटी/आईटीईएस सेज के लिए भूमि को समाविष्ट करना ठीक नहीं था।

एमओसी एवं आई ने अपने उत्तर में बताया (जून 2014) कि सेज नियमावली के नियम 3 के अनुसार, सेज स्थापित करने का प्रत्येक प्रस्ताव संबंधित डीसी को प्रस्तुत किया जाएगा, जो इसे अपनी निरीक्षण रिपोर्ट राज्य सरकार की सिफारिश और नियम 7 के तहत विनिर्दिष्ट अन्य ब्यौरे के साथ बोर्ड को प्रेषित करेगा। जहां तक मैसर्स डीएलएफ साइबर सिटी के मामले का संबंध है, वहां यह प्रस्तुत किया जाता है कि अधिसूचित क्षेत्र 10.30 हेक्टेयर है। जहां तक आवासीय जोन हेतु भूमि उपयोग के परिवर्तन का संबंध है, वहाँ मामला राज्य सरकार से संबंधित है। सेज का अनुमोदन राज्य सरकार की सिफारिश पर आधारित था।

एमओसी एवं आई को इस तथ्य के संदर्भ में अपने उत्तर की समीक्षा करनी चाहिए कि मई 2014 तक शहर और नगर योजना विभाग, हरियाणा द्वारा 1.21 हेक्टेयर भूमि को उपयोग का परिवर्तन नहीं किया गया है। इस प्रकार, एमओसी एवं आई द्वारा भूमि के टुकड़े पर आईटी/आईटीईएस सेज स्थापित करने के लिए प्रदान किया गया अनुमोदन सेज नियमावली के नियम 5 के उल्लंघन में था जिसमें 10 हेक्टेयर भूमि का न्यूनतम क्षेत्र अपेक्षित है।

#### 4.10 गैर-सेज प्रयोजनों के लिए उपयोग की गई सेज भूमि पर लिए गए ऋण

सेज नियम, 2006 के नियम 11 के उप नियम (9) के अनुसार, एक विकासक को विशेष आर्थिक जोन में भूमि नहीं बेचनी चाहिए। उप नियम (6) के अनुसार, पट्टे के आधार पर भूमि रखने वाले विकासक को अनुमोदन का वैध पत्र रखने वाले उद्यमी को पट्टा धारण अधिकार देना होगा। तथापि, ऋण लेने के लिए बैंको अथवा अन्य वित्तीय संस्थाओं के साथ पट्टाकृत भूमि को गिरवी रखने पर सेज अधिनियम, 2005 के तहत कोई प्रतिबन्ध नहीं है। इसके लिए भी कोई स्पष्ट प्रावधान अथवा निर्देश नहीं है कि बैंक ऋण लेने वाले विकासक द्वारा चूक के मामलों में ऋण राशि की वसूली कैसे करेगा क्योंकि सरकार तथा अन्य सेज भूमि के अन्तर्गत पट्टाकृत भूमि को बेचा नहीं जा सकता।

विभिन्न राज्यों में विकासकों/इकाईयों द्वारा गिरवी सेज भूमि का विवरण प्रस्तुत करने के लिए विभिन्न बैंको को किए गए हमारे अनुरोध के जवाब में, हमने 10 जवाब प्राप्त किए थे जिसके अनुसार आंध्र प्रदेश, कर्नाटक, महाराष्ट्र तथा पश्चिम बंगाल में 11 विकासकों/इकाईयों ने पट्टाधारी सरकारी भूमि को गिरवी रखने के प्रति ₹ 6,309.53 करोड़ के ऋण लिए थे।

इसके अलावा, हमने यह भी देखा कि 11 विकासकों/इकाईयों में से 3 ने अधिसूचित सेज भूमि के प्रति ₹ 2,211.48 करोड़ (₹ 6,309.53 करोड़ का 35 प्रतिशत) तक की राशि के ऋण लिए थे जिनका उपयोग नहीं किया गया जैसाकि नीचे वर्णन किया गया है।

विकासक/इकाई	गिरवी भूमि की सीमा (हेक्टेयर)	ऋण की राशि (₹ करोड में)	जमानत/गिरवी सेज भूमि का विवरण
मै. क्वेस्ट सेज डेवलपमेंट प्रा. लि., कर्नाटक	40.47	21.48	कास्मोस बैंक-₹ 9.18 करोड की गिरवी/पंजीकृत गिरवी भूमि तथा 66000 वर्ग फीट माप की इमारत, एक्सिस बैंक-₹ 12.30 करोड की गिरवी/पंजीकृत गिरवी भूमि तथा क्रमशः 47,902 वर्ग फीट और 25,156 वर्गफीट माप की इमारत
आरएमजेड वर्ल्ड इन्फ्रास्ट्रक्चर, कर्नाटक	5.651	1135.00	सम्पूर्ण गिरवी सेज भूमि
मै. न्यू फाउंड प्रोपर्टीज लि., महाराष्ट्र	21.26	1055.00	सम्पूर्ण गिरवी सेज भूमि
<b>जोड़</b>		2211.48	

इसलिए, सेज भूमि को गिरवी रखने से संबंधित विशिष्ट प्रावधानों के अभाव में, इसने सेज के विकास के अलावा अन्य उद्देश्यों के लिए सेज भूमि के प्रति ऋण लेने के लिए विकासकों/इकाईयों को प्रोत्साहित किया है।

डीओसी ने अपने उत्तर में बताया (अप्रैल 2014) कि पट्टा सेज भूमि को गिरवी रखकर वित्तीय संस्थाओं से ऋण लेना वित्तीय संस्थाओं का विषय है तथा डीओसी का इस पर कोई अधिकार नहीं है। तथापि, डीओसी ने अपने उत्तर (जून 2014) में केवल सेज के विकास के उद्देश्यों के लिए सेज भूमि को गिरवी रखकर लिए गए ऋणों के उपयोग को प्रतिबंधित करने के लिए सेज अधिनियम/नियमों में विशेष प्रावधान लाने के लिए लेखापरीक्षा सिफारिशों को स्वीकार न करते हुए कहा कि सेज अधिनियम/नियम विकासक पर बैंको/वित्तीय संस्थाओं के पक्ष में गिरवी रखने के पट्टा अधिकारों पर प्रतिबंध नहीं लगाते तथा बैंको को बीओए द्वारा सफल बोलीदाता के लिए एलओए/एलओपी की मंजूरी देने के अधीन वित्तीय परिसम्पत्तियों और प्रतिभूति ब्याज प्रवर्तन के प्रतिभूतिकरण तथा पुनः निर्माण (एसएआरएफएईएसआई) अधिनियम के अन्तर्गत कार्यवाही करने का अधिकार है।

इसके अलावा, सभी केन्द्रीय सरकारी सेज में, गिरवी रखने के लिए एनओसी जारी करते समय, इसका स्पष्ट रूप से उल्लेख किया जाता है कि भूमि गिरवी रखने का विषय नहीं है।



विभाग का उत्तर लेखापरीक्षा द्वारा उठाए गए इस मामले को संबोधित नहीं करता कि बैंक ऋण लेने वाले विकासक द्वारा चूक के मामलों में ऋण राशि की उगाही कैसे करेगा क्योंकि सरकारी तथा उस सेज भूमि से सम्बंधित पट्टाकृत भूमि को बेचा नहीं जा सकता।

#### 4.11 विकासक द्वारा पट्टे की शर्तों को पूरा न करना

आंध्र प्रदेश में, मै. ब्रांडीक्स एप्पेरेल को अतचूटपुरम मंडल, विशाखापट्टनम जिले में 404.70 हेक्टेयर भूमि पर टेक्सटाईल सेज के विकास, संचालन तथा अनुरक्षण के लिए अगस्त 2006 में एलओपी दिया गया। मै. एपीआईआईसी द्वारा 1 रूपये/एकड़ प्रति वर्ष की दर पर भूमि आबंटित की गई जिसमें जीओएपी 'प्रतिबद्धता पूर्णता तिथि'<sup>14</sup> की तिथि से 5 वर्षों तक पट्टा किराए को इस शर्त के आधार पर निर्धारित किया गया कि एसपीवी/उपयोगकर्ता जीओएपी प्रतिबद्धता पूर्णता तिथि से 5 वर्षों के अन्दर 60,000 व्यक्तियों के लिए रोजगार उत्पन्न करें। इसके अलावा, अनुबंधित अवधि के अन्दर व्यक्ति रोजगार देने में एसपीवी/उपयोगकर्ता की असफलता के मामलों में, इसे एक स्वतंत्र सनदी लेखाकार द्वारा निर्धारित अनुसार उस भूमि के निकटवर्ती इलाकों में प्रचलित पट्टे किराए के समान पट्टे किराए का भुगतान करना चाहिए जो एसपीवी द्वारा न बनाए गए रोजगार की सीमा के अनुपात में होना चाहिए अर्थात् यदि 30,000 व्यक्तियों के लिए रोजगार प्राप्त किया जाता है तो पट्टाकृत भूमि के केवल 50 प्रतिशत तक बढ़ा हुआ पट्टा किराया प्रभारित किया जाएगा यानी 500 एकड़ पर या इसके विकल्प पर पट्टेदार/एसपीवी भूमि के इस भाग को समर्पित करेंगे।

हमने देखा कि मार्च 2013 तक केवल आठ इकाईयों ने 11737 व्यक्तियों (19.6 प्रतिशत) को रोजगार देने के अपने ऑपरेशन को प्रारम्भ किया था। इसके अलावा, जीओएपी ने विकासक के लिए 'प्रतिबद्धता पूर्ति तिथि' को निर्धारित तथा सूचित नहीं किया था जिसके अभाव में भूमि के समर्पण तथा करार-भंग

<sup>14</sup> तिथि जिस पर परिकल्पित रूप में पूर्ण स्टेट स्पोर्ट को जीओएपी द्वारा लिखित में पूर्ण तथा सूचित किया जाता है।

से उत्पन्न पट्टा किराया दायित्व निभाने में विकासक के दायित्व को परिमाणित करने के लिए कोई कार्यवाही नहीं की जा सकी।

चूँकि सृजित रोजगार प्रतिबद्धता से काफी कम था अतः उक्त क्लॉज 4(ए) के अनुसार बढ़े हुए पट्टे किराए को एट्टे पर ली गई भूमि के 80.44 प्रतिशत यानी लगभग ₹ 35 लाख प्रति एकड़ (तुलनीय दर जिस पर एपीआईआईसी ने उसी मंडल अर्थात् एपीएसईजेड, एतचूटपूरम में सेज इकाईयों को भूमि आवंटित की है) की दर पर 804.40 एकड़ पर प्रभारित किया जाना चाहिए। जो ₹ 281.54 करोड़ है वरना विकासक को जून 2011 अर्थात् पांच वर्षों की अवधि समाप्त होने के पश्चात् भूमि के इस 80 प्रतिशत भाग को समर्पित कर देना चाहिए।

डीओसी ने अपने उत्तर में कहा (जून 2014) कि आर्थिक मंदी तथा एमएटी, डीडीटी लगाने के कारण, डीटीसी के कार्यान्वयन की अनिश्चितता ने सेज में निवेशों को प्रतिकूल रूप से प्रभावित किया है जिसके परिणामस्वरूप प्रसंस्करण क्षेत्र का कम उपयोग हुआ है।

जहां तक ब्रांडीक्स सेज का संबंध है, यह मामला आंध्र प्रदेश के विकासक, एपीआईआईसी तथा सरकार के बीच है।

डीओसी लेखापरीक्षा को अंतिम परिणाम सूचित कर सकता है।