

कार्यकारी सार

पृष्ठभूमि

विशेष आर्थिक क्षेत्र राष्ट्रीय-राज्य में एक भौगोलिक क्षेत्र है जिसमें सामान्यतः देश में प्रचलन की अपेक्षा अधिक उदार आर्थिक नीतियों और अभिशासन व्यवस्था के लिए एक भिन्न विधिक ढांचे का प्रावधान है। इस प्रकार, सेज अधिनियम के अन्तर्गत अधिसूचित भौगोलिक क्षेत्र भारत के सामान्य सीमाशुल्क क्षेत्र से बाहर होने के लिए घोषित किए गए थे।

एक नया नियामक ढांचा स्थापित करने के लिए भारत सरकार ने एग्जिम पॉलिसी के भाग के रूप में अप्रैल 2000 में एक व्यापक सेज पॉलिसी घोषित किया जो फरवरी 2006 में समर्पित सेज अधिनियम द्वारा अपनाया गया। इस अधिनियम का उद्देश्य वृहत्तर आर्थिक क्रियाकलाप के रूप में आर्थिक उत्पादन और विकास को बढ़ावा देना, निर्यात निवेश को प्रोत्साहन देना और रोजगार तथा आधारभूत संरचना का सृजन था। उद्देश्यों की प्राप्ति आयकर अवकाशों, कई अप्रत्यक्ष करों से विभिन्न छूटों और अन्य लाभों के रूप में सेज क्रियाकलापों के प्रोत्साहन के माध्यम से होनी थी। इस अधिनियम की सफलता के लिए डीओसी, डीओआर, सीबीईसी, सीबीडीटी, राज्य सरकारें, बैंकों आदि से आगे-पीछे कार्रवाई करना अपेक्षित था।

अधिनियम के अधिनियमन के बाद देश को सेज के लिए भूमि अधिग्रहण पहल की रोक के कई विरोधों का सामना करना पड़ा जो परिभाषित उद्देश्यों के अलावा उनके सामाजिक मूल्यांकन की आवश्यकता को इंगित करता है। यद्यपि, अनुवर्ती वर्षों में सेज को दिए गए अस्वीकार्य रियायतों पर कई लेखापरीक्षा निष्कर्षों के अलावा भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के 2008 के प्रतिवेदन संख्या 6 में अप्रत्यक्ष करों के लागू करने में कई कमियां प्रकाशित की गई थीं; सेज का व्यापक निष्पादन निर्धारण आसन्न था। सेज द्वारा प्राप्त छूटों¹ की मात्रा को

¹ सेज के कार्यचालन पर वाणिज्य पर संसदीय स्थाई समिति की 83 वीं रिपोर्ट, जून 2007 के अनुसार ₹ 1.76 लाख करोड़।

ध्यान में रखकर व्यक्त शुल्क की तुलना में उनके निष्पादन का निर्धारण करना आवश्यक था।

इस निष्पादन लेखापरीक्षा का उद्देश्य नियामक ढांचे, नीति कार्यान्वयन, प्रचालन मुद्दों और सेज के आंतरिक नियंत्रण की यथेष्टता का निर्धारण करना था। भारत में सेज के सामाजिक और आर्थिक लाभों का अध्ययन करने के लिए एक प्रयास भी किया गया।

नवम्बर 2013 और जनवरी 2014 के बीच आयोजित हमारी लेखापरीक्षा में वाणिज्य और उद्योग मंत्रालय (डीओसी, डीजीएफटी) के अन्तर्गत और सीमाशुल्क, केंद्रीय उत्पाद एवं आयकर विभाग के अन्तर्गत पूरे देश में स्थित अनेक अधिकारियों बीओए², डीसी, सेज प्राधिकारी, सेज यूनिट द्वारा अनुरक्षित अभिलेखों की समीक्षा शामिल है। हमने विभिन्न मंत्रालयों/विभागों राज्य सरकार के पीएसयूज/सार्वजनिक क्षेत्र के बैंकों से भी सूचना प्राप्त की थी। इस प्रयोजन के लिए तैयार की गई प्रश्नावली के माध्यम से पणधारियों के फीडबैक विकास कमिश्नरों, डेवलपर्स/सेज यूनिटों, निर्यातकों, व्यापार और उद्योग संघ से प्राप्त किए थे।

लेखापरीक्षा ने देखा कि सेज की अधिसूचना के बाद उनके केवल 38.78 प्रतिशत प्रचालनात्मक होने के साथ उनके लिए अनुमोदनों की विविधता की आवश्यकता थी। आबंटित भूमि का 52 प्रतिशत निष्क्रिय रहा था जबकि अनुमोदन 2006 के थे। सेज में विनिर्माण क्षेत्र में क्रियाकलाप में गिरावट थी। सार्वजनिक प्रयोजनों के लिए अधिप्राप्त भूमि अधिसूचना हटाने के बाद विपथित की गई (कुछ मामलों में 100% तक)। सत्रह राज्य राज्य स्तर विधानों की मैचिंग के साथ सेज अधिनियम के कार्यान्वयन में साथ नहीं थे जिससे सिंगल विंडो प्रणाली हो गई जो बहुत प्रभावी नहीं रही। डेवलपर्स और यूनिट धारक किसी आंतरिक लेखापरीक्षा ढांचे के अभाव में लगभग बिना निगरानी के छोड़ दिए गए। इससे राजस्व प्रशासन के लिए भारी जोखिम उत्पन्न हुआ।

² सेज की स्थापना के लिए पूरे देश से प्राप्त आवेदनों की संवीक्षा और अनुमोदन के लिए जिम्मेदार एमओसी एवं आई में अनुमोदन के बोर्ड में 19 सदस्य निकाय है।

(i) सेज का निष्पादन और सामाजिक आर्थिक प्रभाव

यद्यपि सेज के उद्देश्य और इसके निष्पादन में बड़े पैमाने पर रोजगार सृजन, निवेश, निर्यात और आर्थिक विकास का दावा किया गया तथापि देश के आर्थिक विकास पर राष्ट्रीय डाटाबेस के रूझान, व्यापार, आधारभूत संरचना, निवेश, रोजगार आदि आर्थिक विकास पर सेज की कार्यात्मकता के कोई महत्वपूर्ण प्रभाव नहीं इंगित करते हैं।

वाणिज्य विभाग का परिणाम बजट दर्शाता था कि आधारभूत संरचना के विकास के लिए सेज का पूंजी परिव्यय 1 अप्रैल 2002 से डेवलपिंग एक्सपोर्ट इन्फ्रास्ट्रक्चर एण्ड एलाइड ऐक्टिविटीज (एएसआईडीई) स्कीम के लिए राज्यों की सहायता के अन्तर्गत निधिबद्ध था। 11वीं पंच वर्षीय योजना (2007-12) के दौरान एएसआईडीई के अन्तर्गत ₹ 3793 करोड़ के परिव्यय का प्रावधान किया गया था। स्कीम के अन्तर्गत ₹ 2050 करोड़ 10 वीं योजनावधि के दौरान खर्च किया गया था और 11वीं पंच वर्षीय योजना के दौरान ₹ 3046 करोड़ (1 जनवरी 2013 तक) खर्च किया गया था। तथापि, इसे सेज के परिव्यय अथवा घरेलू निवेश को दर्शाने के लिए शामिल नहीं किया गया है।

रोजगार के अवसरों का सृजन, निवेश प्रोत्साहन (प्राइवेट और विदेशी दोनों) और वैश्विक निर्यातों में भारत का भाग बढ़ाना, सेज अधिनियम के तीन महत्वपूर्ण उद्देश्य हैं। देश में नमूना सेज्स (152) का निष्पादन रोजगार (65.95% से 96.58% तक के बीच), निवेश (23.98% से 74.92% के बीच) और निर्यात (46.16% से 93.81% के बीच) में कतिपय गैर निष्पादन दर्शाता था। देश में सेज्स की उपलब्धि में योगदान कुछ विकसित राज्यों में स्थित कुछ सेज्स द्वारा है जो अधिकांशतः सेज अधिनियम के अधिनियमन से पूर्व स्थापित थे।

(ii) सेज की विकास पद्धति

भारत के सभी राज्यों के मध्य देश में सेज की अधिकतम संख्या (36) के प्रचालन उसके बाद तमिलनाडु, कर्नाटक और महाराष्ट्र को गौरव प्राप्त है। एक समयावधि में सेज का विकास घुमाव संतुलित क्षेत्रीय विकास को बढ़ावा देने के उद्देश्य को दुर्बल बनाते हुए उद्योग द्वारा शहरी समूह के लिए अधिमान

दर्शाता था। सेज विकास में अन्य महत्वपूर्ण प्रवृत्ति आईटी/आईटीईएस उद्योग की प्रधानता रही है। देश के सेज के 56.64 प्रतिशत आईटी/आईटीईएस क्षेत्र का पोषण करते हैं और केवल 9.6 प्रतिशत बहु उत्पाद विनिर्माण का पोषण कर रहे थे।

(iii) भूमि आबंटन और उपयोग

भूमि स्कीम का अत्यधिक निर्णायक और आकर्षक घटक होना प्रतीत होता था। सेज प्रयोजनों के लिए देश में अधिसूचित भूमि के 45635.63 हेक्टेअर में से भूमि के केवल 28488.49 हेक्टेअर (62.42%) में प्रचालन प्रारम्भ हुआ। इसके अलावा हमने ऐसी प्रवृत्ति देखी जिसमें डेवलपर्स सेज के नाम पर भूमि के काफी बड़े क्षेत्र के आबंटन/खरीद के लिए सरकार से सम्पर्क किया। तथापि, इस प्रकार अधिग्रहीत भूमि का केवल एक भाग सेज के लिए अधिसूचित किया गया था और बाद में कीमत वृद्धि से लाभ के लिए कुछ वर्षों के अन्दर डि-नोटीफिकेशन का आश्रय भी लिया गया था। भूमि के क्षेत्र के अनुसार छह राज्यों³ में अधिसूचित भूमि के 39245.56 हेक्टेअर में से 5402.22 हेक्टेअर (14%) भूमि की अधिसूचना रद्द कर दी गई और कई मामलों में व्यापारिक प्रयोजनों के लिए विपथित कर दी गई। इस जमीन के कई भूभाग को 'सार्वजनिक प्रयोजन' खंड को लागू करके अधिग्रहीत किया गया था। इस प्रकार, अधिग्रहीत जमीन सेज अधिनियम के उद्देश्यों को पूरा नहीं करते थे।

चार राज्यों (आन्ध्र प्रदेश, कर्नाटक, महाराष्ट्र और पश्चिम बंगाल) में 11 डेवलपर्स/यूनिटों ने सेज भूमि के रेहन के माध्यम से ₹ 6309.53 करोड़ ऋण लिया था। जिसमें तीन डेवलपर्स/यूनिटों ने सेज के विकास से इतर प्रयोजनों के लिए ऋण राशि (₹ 2211.48 करोड़ अर्थात् ₹ 6309.53 करोड़ का 35 प्रतिशत) क्योंकि संबंधित सेज में कोई आर्थिक क्रियाकलाप नहीं था।

³ आन्ध्र प्रदेश, गुजरात, कर्नाटक, महाराष्ट्र, उड़ीसा और पश्चिम बंगाल

(iv) कर प्रशासन

भारत में सेज ने 2006-07 और 2012-13 के मध्य ₹ 83,104.76 करोड़ (आईटी ₹ 55,158; अप्रत्यक्ष कर ₹ 27,946.76 करोड़) तक की राशि की कर रियायत का लाभ लिया था। कर निर्धारणों की हमारी संवीक्षा से ₹ 1,150.06 करोड़ (आयकर ₹ 4.39; अप्रत्यक्ष कर ₹ 1,145.67 करोड़ तक की राशि की अयोग्य छूटों/कटौतियां देने और ₹ 27,130.98 करोड़ तक की राशि के अप्रत्यक्ष कर और प्रत्यक्ष कर प्रशासन में प्रणाली कमियों के कई उदाहरणों का पता चला।

(v) निगरानी और नियंत्रण

देश में सेज के कार्य संबंधी विभिन्न मुद्दों पर सेज्स के अन्तर्गत डेवलपर्स, यूनिटों की फीडबैक प्रतिक्रिया, विकास कमिश्नरों, निर्यातकों, व्यापार और उद्योग से प्राप्त होती थी। ये प्रतिक्रियायें मुख्यतः अन्य के मध्य सिंगल विंडो क्लियरेंस सिस्टम, कुशल कर प्रशासन और डीजीटी तथा एमएटी लागू करने के निर्णय की समीक्षा के प्रति इंगित करती हैं।

डीसीज, डेवलपर्स और यूनिटों ने अपने फीडबैक में अधिकतर बताया है कि मॉनीटरिंग यथेष्ट थी। तथापि, लेखापरीक्षा की राय है कि मॉनीटरिंग ढांचे को सुदृढ़ करने की आवश्यकता है। आंतरिक लेखापरीक्षा के अभाव द्वारा संयोजित सेज्स की निष्पादन मूल्यांकन प्रणाली अपर्याप्तताओं से ₹ 1575.54 करोड़ की राशि जिसका पता नहीं चला के तथ्यों का अयथार्थ विवरण देने में डेवलपर्स को सुगमता हुई क्योंकि आवधिक रिपोर्टों में दिए गए डाटा का मूल अभिलेखों से प्रति सत्यापन के लिए कोई तंत्र नहीं था। इसके अतिरिक्त, सेवा कर, स्टैम्प शुल्क आदि के संबंध में दी गई छूटों को मॉनीटर करने के लिए कोई प्रणाली नहीं थी। परिणामतः प्रदत्त कुल रियायतों की मात्रा का विश्वसनीय अनुमान नहीं किया जा सका।

डीओसी के पास देश में सेज के डाटाबेस प्रबंधन प्रणाली के लिए कोई इसकी नीतिगत योजना नहीं है क्योंकि सम्पूर्ण डाटाबेस प्रबन्धन प्रणाली परियोजना, इसका रखरखाव और नीतिगत प्रबन्धन नियंत्रण एनएसडीएल को आउटसोर्स किया गया है। इस प्रकार नाजुक आईएस प्रणाली का मानीटरन आंतरिक रूप

से नहीं किया जाता है न ही किसी कमेटी का गठन प्रणाली के यथेष्ट मॉनीटरन के लिए किया गया है जैसाकि विशिष्ट आईएस संगठन में अपेक्षित है। डीओआर में महत्वपूर्ण पणधारी का अनुमोदन भी प्रणाली के राजस्व प्रशासन कार्य के संबंध में नहीं लिया गया था।

परियोजना और इसके अनुरक्षण क्रियाकलापों की पूर्ण आउटसोर्सिंग की दृष्टि से सेवा स्तर करारों की नीति नियंत्रण समीक्षा, स्रोत संहिता समीक्षा और आईटी अवंसरचना तथा अनुप्रयोग की निष्पादन लेखापरीक्षा को अनिवार्य रूप से सरकार के पास होने की आवश्यकता है। तदनुसार, अलग एवं विशिष्ट एसएलएज की समीक्षा होना अपेक्षित है और उसके अनुकूल सम्मिलित करना है।