

प्रेस विज्ञप्ति

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का कार्यालय

नई दिल्ली

08 अगस्त 2023

**सीएजी की निष्पादन लेखापरीक्षा रिपोर्ट भारत में चाय के विकास में टी बोर्ड
भारत की भूमिका संसद में प्रस्तुत**

'भारत में चाय के विकास में टी बोर्ड भारत की भूमिका' पर भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक की 2023 की निष्पादन लेखापरीक्षा रिपोर्ट संख्या 8 आज संसद में प्रस्तुत की गई।

टी बोर्ड भारत की स्थापना 1 अप्रैल 1954 को चाय अधिनियम, 1953 की धारा 4 के प्रावधानों के अनुसार की गई थी। भारत में बोर्ड को चाय उद्योग के समग्र विकास का कार्य सौंपा गया है और यह वाणिज्य एवं उद्योग मंत्रालय के प्रशासनिक नियंत्रण के अंतर्गत कार्य कर रहा है। टी बोर्ड को भारत सरकार द्वारा सहायता अनुदान के माध्यम से वित्त पोषित किया जाता है और बोर्ड को उपलब्ध सभी निधियों को केंद्रीय बजट के माध्यम से दिया जाता है जिसका उपयोग चाय अधिनियम की धारा 10 की परिकल्पना के अनुसार किया जाता है। यह आंतरिक अतिरिक्त बजटीय संसाधन से एक अल्प राशि भी उत्पन्न करता है।

निष्पादन लेखापरीक्षा नवंबर 2021 और अप्रैल 2022 के दौरान की गई थी जिसमें वर्ष 2016-17 से 2020-21 तक की अवधि को शामिल किया गया था।

इससे पहले, वर्ष 2008 से 2010 के दौरान भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा "भारत में चाय विकास में टी बोर्ड की भूमिका" पर एक निष्पादन लेखापरीक्षा की गई थी, जिसे वर्ष 2011-12 की रिपोर्ट संख्या 10 द्वारा मुद्रित किया गया था। इस रिपोर्ट पर लोक लेखा समिति द्वारा चर्चा की गई थी। समिति ने अपनी 65वीं रिपोर्ट (फरवरी 2013) में अपनी सिफारिशों और अपनी 100वीं रिपोर्ट (फरवरी 2014) में लोक लेखा समिति की टिप्पणियों/ सिफारिशों पर सरकार द्वारा की गई कार्रवाई को सामने रखा।

वर्तमान लेखापरीक्षा के दौरान, वर्ष 2011-12 की रिपोर्ट संख्या 10 में की गई सिफारिशों और लोक लेखा समिति की रिपोर्ट पर टी बोर्ड भारत द्वारा की गई कार्रवाई की भी जांच की गई।

महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्ष

विनियामक गतिविधियाँ

छोटे चाय उत्पादकों ने वर्ष 2020-21 में कुल चाय उत्पादन में 50 प्रतिशत से अधिक का योगदान दिया। हालांकि, छोटे चाय उत्पादकों की पहचान और पंजीकरण के लिए एक अच्छी तरह से परिभाषित रणनीति के अभाव में मार्च 2021 तक 38 प्रतिशत छोटे चाय उत्पादक टी बोर्ड से पंजीकृत नहीं थे और टी बोर्ड की विनियामक गतिविधियों और विकासात्मक सहायता के दायरे से दूर थे। इसी तरह, 1,573 बड़े चाय उत्पादकों में से 119 उत्पादक, मार्च 2021 तक टी बोर्ड से पंजीकृत नहीं थे।

(पैरा 3.2.1 और 3.2.2)

चाय नियम, 1954 में परिकल्पित आवश्यक अनुपालन के बिना छोटे चाय उत्पादकों को रोपण की अनुमति प्रदान की गई थी। 200 मामलों की नमूना जांच में, लेखापरीक्षा ने पाया कि चाय बागान के लिए भूमि की उपयुक्तता की पुष्टि करने वाली मृदा परीक्षण रिपोर्ट प्रस्तुत नहीं की गई थी और साथ ही, उक्त मामलों में छोटे चाय उत्पादकों द्वारा प्रस्तुत विवरणों की पुष्टि करने के लिए टी बोर्ड के अधिकारियों द्वारा कोई निरीक्षण नहीं किया गया था। 196 मामलों में, रोपण क्षेत्र को दर्शाने वाले सर्वेक्षण मानचित्र प्रस्तुत नहीं किए गए थे।

(पैरा 3.2.3)

हालांकि बोर्ड द्वारा, रोपण की अनुमति प्रदान करने के लिए शुल्क उद्ग्रहण की मंजूरी दी गई थी (जून 2017), लेकिन इसके संग्रह न होने से ₹41.36 लाख के राजस्व की हानि हुई। वस्तु एवं सेवा कर (जीएसटी) के प्रावधानों के कार्यान्वयन में विलंब के कारण, टी बोर्ड ने लाइसेंस शुल्क पर इसे संग्रह नहीं किया, जिसके परिणामस्वरूप सरकारी खजाने को ₹32.39 लाख के राजस्व की हानि हुई।

(पैरा 3.2.4 और 3.3.3)

इसके अलावा, हालांकि चाय अधिनियम, 1953 ने चाय की गुणवत्ता का निरीक्षण करने के लिए टी बोर्ड को अधिकृत किया, लेकिन वर्ष 2016-17 से 2020-21 के दौरान कारखानों का पर्याप्त निरीक्षण नहीं किया गया। निरीक्षण की कमी 78.62 प्रतिशत और 91.95 प्रतिशत के बीच थी, जो टी बोर्ड की ओर से खराब निगरानी को दर्शाता है।

(पैरा 3.4.1)

टी बोर्ड ने अपने अधिकारियों को विनिर्माण इकाइयों से चाय के नमूने संग्रह करने और परीक्षण के लिए अधिकृत प्रयोगशालाओं में भेजने का निर्देश दिया। खाद्य सुरक्षा और मानक (खाद्य व्यवसायों का लाइसेंसिंग और पंजीकरण) विनियम, 2011 के खंड 12 के अनुरूप, छह महीने में एक बार, गुणवत्ता आश्वासन के लिए, नमूनों का परीक्षण किया जाना है। हालांकि, लेखापरीक्षा ने पाया कि लेखापरीक्षा अवधि के दौरान नमूना संग्रह में 84 प्रतिशत से 97 प्रतिशत तक की कमी थी जो खराब निगरानी को दर्शाता है।

(पैरा 3.4.2)

चाय (अपशिष्ट) नियंत्रण आदेश, 1959, के अनुसार, सभी चाय कारखानों को अपने उत्पादन का न्यूनतम दो प्रतिशत चाय अपशिष्ट घोषित करना चाहिए। हालांकि, 72 प्रतिशत से 78 प्रतिशत चाय निर्माण इकाइयों ने वर्ष 2018-19 से 2020-21 के दौरान दो प्रतिशत से कम चाय अपशिष्ट उत्पन्न किया। इसके अलावा, ऐसे उदाहरण थे जहां कारखानों ने कोई चाय अपशिष्ट उत्पन्न नहीं किया।

(पैरा 3.4.4)

चाय विपणन नियंत्रण (संशोधन) आदेश, 2015 में प्रत्येक चाय उत्पादक जिले में हरी पत्ती मूल्य निगरानी समिति के गठन का प्रावधान है। समिति को छोटे चाय उत्पादकों को देय औसत हरी पत्ती मूल्य की निगरानी करनी है। आदेश में प्रत्येक माह में एक बैठक आयोजित करने की आवश्यकता निर्धारित की गई है। हालांकि, असम के 18 चाय उत्पादक जिलों में से 10 में, वर्ष 2016-17 से 2020-21 के दौरान एक भी बैठक आयोजित नहीं की गई थी और शेष आठ जिलों में, एक वर्ष में आयोजित बैठकों की संख्या चार से कम थी। इसी तरह, पश्चिम बंगाल के पांच चाय उत्पादक जिलों में, वर्ष 2016-17 से 2020-21 की अवधि के दौरान एक वर्ष में आयोजित बैठकों की संख्या दो से भी कम थी।

(पैरा 3.5)

चाय विपणन नियंत्रण (संशोधन) आदेश, 2015 में बताया गया है कि प्रत्येक पंजीकृत चाय निर्माता को भारत में ई-नीलामी के माध्यम से एक कैलेंडर वर्ष में निर्मित कुल चाय की 50 प्रतिशत से कम की बिक्री नहीं की जानी चाहिए। लेकिन लेखापरीक्षा के अंतर्गत आने वाले किसी भी वर्ष में 50 प्रतिशत की न्यूनतम सीमा प्राप्त नहीं की जा सकी। ई-नीलामी के माध्यम से बेची जाने वाली चाय देश में उत्पादित कुल चाय का 42 प्रतिशत से 44 प्रतिशत के बीच थी।

(पैरा 3.6.2)

विकासात्मक गतिविधियाँ

नीतियों के निर्माण और विभिन्न सब्सिडी योजनाओं के कार्यान्वयन के लिए, टी बोर्ड के पास चाय उद्योग का प्रमाणिक डेटाबेस होना चाहिए जिसे नियमित अंतराल पर अद्यतन किया जाना चाहिए। तथापि, टी बोर्ड ने चाय उद्योग पर चाय बागानों के विस्तार, चाय के प्रतिस्थापन और पुनरोपण, चाय की झाड़ियों का जीवनकाल, जिला-वार उपज, श्रम उत्पादकता दर आदि के क्षेत्रों के बारे में डाटाबेस नहीं रखा था।

(पैरा 4.3.3)

भारत में चाय की समग्र उत्पादकता वर्ष 2016-17 में 2,165 किलोग्राम प्रति हेक्टेयर से धीरे-धीरे घटकर वर्ष 2020-21 में 2,016 किलोग्राम प्रति हेक्टेयर हो गई थी। बड़े चाय उत्पादकों की उत्पादकता, छोटे चाय उत्पादकों की तुलना में, बड़े चाय उत्पादकों की चाय की झाड़ियों के जीर्ण होने के कारण, बहुत कम थी। बड़े चाय उत्पादकों के कुल चाय खेती क्षेत्रों का 46 प्रतिशत क्षेत्र आर्थिक रूप से व्यवहार्य नहीं था क्योंकि चाय की झाड़ियां 40 वर्षों से अधिक पुरानी थीं और व्यावसायिक रूप से अनुत्पादक थीं।

(पैरा 4.3.1 और 4.3.4)

योजना के दिशानिर्देशों में यह निर्धारित किया गया है कि यदि आवेदक के पास आवेदन और सब्सिडी के संवितरण के समय ₹10,000 से अधिक का भविष्य निधि बकाया है, तो कोई सब्सिडी वितरित नहीं की जानी थी। लेखापरीक्षा के दौरान पाया गया कि टी बोर्ड ने विभिन्न योजनाओं जैसे पौधारोपण बागान विकास योजना, गुणवत्ता उन्नयन और उत्पाद विविधीकरण योजना और पारंपरिक और हरी चाय उत्पादन योजना के अंतर्गत उपर्युक्त दिशानिर्देशों का पालन किए बिना ₹12.87 करोड़ की सब्सिडी वितरित की।

(पैरा 4.4.2.1, 4.5.2 और 4.5.4)

इसके अलावा, ₹1.55 करोड़ की सरकारी निधि एक लाभार्थी के बैंक खाते में पड़ी थी जो योजना के दिशानिर्देशों में निर्धारित समय सीमा के भीतर एक नया कारखाना स्थापित नहीं कर सका था। तथापि, टी बोर्ड द्वारा कोई वसूली शुरू नहीं की गई थी। इसके अलावा, टी बोर्ड ने योजना दिशानिर्देशों के अनुसार अनुमोदित सीमाओं से अधिक क्षेत्रों के लिए सिंचाई सुविधाओं के निर्माण के लिए, 23 चाय बागानों को ₹2.05 करोड़ की अधिक सब्सिडी वितरित की।

(पैरा 4.4.2.1 और 4.4.3.2)

चाय अधिनियम 1953 के अनुसार श्रम कल्याण गतिविधियां टी बोर्ड के अनिवार्य कार्यों में से एक हैं। तथापि, सीमित आवंटन और मानव संसाधन विकास योजना के अंतर्गत परिकल्पित

वित्तीय लक्ष्यों को पूरा करने में असमर्थता के परिणामस्वरूप योजना का असंतोषजनक निष्पादन हुआ।

चाय अधिनियम, 1953 के अनुसार टी बोर्ड की श्रम कल्याण समिति द्वारा, टी बोर्ड को, विभिन्न श्रम कल्याण गतिविधियों के कार्यान्वयन में सहायता करने की जिम्मेदारी सौंपी गई थी। लेखापरीक्षा के दौरान पाया गया कि मार्च 2021 को समाप्त हुए पिछले पांच वर्षों के दौरान श्रम कल्याण समिति द्वारा केवल चार बैठकें की गई थीं। इस प्रकार, श्रम कल्याण समिति की कम बैठकों का श्रम कल्याण योजनाओं की निगरानी और कार्यान्वयन पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा।

(पैरा 4.6.4)

योजना आयोग/नीति आयोग के निर्देशों में वर्ष 2016-17 के दौरान अनुसूचित जाति उप-योजना के लिए 4.5 प्रतिशत के रूप में निधि के अनिवार्य आवंटन का प्रावधान है, जिसे वर्ष 2017-18 से बढ़ाकर 8.3 प्रतिशत कर दिया गया। तथापि, टी बोर्ड ने अनुसूचित जाति उप-योजना के लिए केवल 3.29 प्रतिशत आवंटित किया है। इसके अलावा, जनजातीय क्षेत्र उप-योजना स्कीम के लिए वर्ष 2018-19 से 2020-21 के दौरान, 4.3 प्रतिशत के अनिवार्य आवंटन के प्रति केवल 2.63 प्रतिशत था।

(पैरा 4.7 और 4.8)

टी बोर्ड के गुवाहाटी आंचलिक कार्यालय के अंतर्गत गोलाघाट क्षेत्रीय कार्यालय ने अपेक्षित दस्तावेजों के उचित निरीक्षण/सत्यापन के बिना अनुसूचित जाति उप-योजना और जनजातीय क्षेत्र उप-योजना स्कीमों के अंतर्गत सब्सिडी वितरित की, जो गंभीर प्रणालीगत खामियों को उजागर करता है और इसके परिणामस्वरूप सब्सिडी के कई अपात्र भुगतान हुए।

(पैरा 4.7.1 और 4.8.1)

अनुसंधान गतिविधियाँ

टी बोर्ड का अनुसंधान निदेशालय, देश में चाय अनुसंधान का समन्वय मुख्य रूप से तीन चाय अनुसंधान संस्थानों (टीआरआई), जिसमें दो निजी टीआरआई नामतः पूर्वोत्तर भारत के लिए चाय अनुसंधान संघ (टीआरए) और दक्षिण भारत के लिए दक्षिण भारत का संयुक्त बागान संगठन - चाय अनुसंधान संस्थान (यूपीएसआई-टीआरएफ) और दार्जिलिंग चाय उद्योग के लिए टी बोर्ड के अंतर्गत काम करने वाले दार्जिलिंग चाय अनुसंधान एवं विकास केंद्र (डीटीआर एंड डीसी) के माध्यम से करता है।

मार्च 2021 को समाप्त हुए पिछले पांच वर्षों के दौरान, टी बोर्ड ने दो निजी टीआरआई अर्थात् टीआरए और यूपीएसआई-टीआरए को 83.46 प्रतिशत अनुसंधान संबंधी निधि (₹66.62

करोड़) वितरित की। निजी टीआरआई को दिए गए ₹66.62 करोड़ में से केवल ₹4.63 करोड़ (6.95 प्रतिशत) का उपयोग, अनुसंधान के लिए किया गया और शेष ₹61.99 करोड़ (93.05 प्रतिशत) का उपयोग प्रशासनिक व्यय के लिए किया गया।

इसके अतिरिक्त, टी बोर्ड ने लेखापरीक्षा की अवधि के दौरान इन निजी टीआरआई की कोई लेखापरीक्षा नहीं की। इसके अलावा, हालांकि दो निजी टीआरआई के कुल व्यय का 80 प्रतिशत भारत सरकार द्वारा सहायता अनुदान से वित्त पोषित था, ये सरकारी लेखापरीक्षा के क्षेत्र से बाहर हैं।

(पैरा 5.2)

11वीं और 12वीं योजना अवधियों के दौरान, टी बोर्ड द्वारा कई अनुसंधान परियोजनाओं को स्वीकृति दी गई और टीआरआई को प्रदान किया गया, जिसका उद्देश्य, मुख्य रूप से, चाय उद्योग के दीर्घकालिक लाभ के लिए अनुसंधान के बुनियादी और अनुप्रयुक्त पहलुओं पर था। हालांकि, अनुसंधान परियोजनाएं वांछित और लक्षित परिणाम देने और चाय उद्योग के उपयोग के लिए किसी भी वितरण योग्य हस्तांतरण में विफल रहीं, जो अनुसंधान परियोजनाओं के निगरानी तंत्र में टी बोर्ड की विफलता का संकेत देती हैं।

(पैरा 5.3.1)

यद्यपि डीटीआरएंडडीसी की स्थापना दार्जिलिंग चाय के विकास और सुधार के लिए अनुसंधान गतिविधियों को पूरा करने के लिए की गई थी, लेकिन पर्याप्त निधि का वितरण न होने और वैज्ञानिक श्रमबल में कमी के कारण, डीटीआरएंडडीसी दार्जिलिंग चाय उद्योग के लाभ के लिए अनुसंधान करने में अक्षम था।

(पैरा 5.3.2)

वाणिज्य संबंधी संसदीय स्थायी समिति ने, संसद में रखी अपनी 102वीं रिपोर्ट (अगस्त 2012) में जलवायु परिवर्तन के कारण, चाय उद्योग को मिल रही चुनौतियों पर चिंता व्यक्त की और सिफारिश की कि वाणिज्य विभाग को जलवायु परिवर्तन के कारण उत्पन्न लंबे समय तक सूखे से निपटने के लिए अनुसंधान गतिविधियों का संचालन करना चाहिए। हालांकि, वाणिज्य विभाग ने कार्रवाई रिपोर्ट (अगस्त 2013) में बताया कि टी बोर्ड ने इस संबंध में कार्रवाई शुरू की है, लेकिन लेखापरीक्षा के दौरान पाया गया कि टी बोर्ड ने 12वीं योजना और मध्यम अवधि की रूपरेखा अवधि के दौरान जलवायु परिवर्तन पर कोई अनुसंधान गतिविधि/परियोजना शुरू नहीं की।

(पैरा 5.3.4)

बाजार संवर्धन गतिविधियाँ

योजना के दिशा-निर्देशों ने भारतीय चाय की विविधता और समृद्धि के प्रचार के लिए प्रतिष्ठित सामाजिक नेटवर्क के माध्यम से विज्ञापन की वकालत की है। लेकिन सोशल मीडिया प्लेटफार्मों के माध्यम से चाय को बढ़ावा देने के लिए, टी बोर्ड की पहल पूरी तरह से असंगत थी और रिपोर्टिंग अवधि के दौरान सोशल मीडिया के माध्यम से प्रचार के लिए कोई बड़ी पहल नहीं की गई थी।

(पैरा 6.4.2)

टी बोर्ड ने अंतर्देशीय कंटेनर डिपो (आईसीडी), अमीनगांव, असम के माध्यम से निर्यात की जाने वाली चाय के लिए चाय निर्यातकों को वित्तीय सहायता प्रदान की। हालांकि, सहायता के बावजूद, कोलकाता बंदरगाह से निर्यात की तुलना में आईसीडी अमीनगांव के माध्यम से चाय का निर्यात वर्ष 2016-17 में 14.37 प्रतिशत से घटकर वर्ष 2020-21 में 7.97 प्रतिशत हो गया। निर्यात के संदर्भ में निर्यातकों के निष्पादन के मूल्यांकन के लिए किसी भी मानदंड के अभाव में, भारतीय चाय के निर्यात परिदृश्य की योजना के समग्र प्रभाव/वास्तविक सुधार का निर्धारण नहीं किया जा सका।

(पैरा 6.6.1)

वित्तीय प्रबंधन और आंतरिक नियंत्रण

हालांकि सामान्य वित्तीय नियम, 2017 आंतरिक संसाधनों के अधिकतम उत्पादन और अंततः आत्मनिर्भरता की प्राप्ति की वकालत करता है, टी बोर्ड वर्ष 2016-17 से वर्ष 2020-21 के दौरान आंतरिक संसाधनों से अपने कुल राजस्व का केवल 9.90 प्रतिशत उत्पन्न करने में सक्षम था, जिससे पता चला कि बोर्ड अपनी दिन-प्रतिदिन की गतिविधियों को पूरा करने के लिए ज्यादातर सरकारी अनुदान पर निर्भर था।

(पैरा 7.1)

टी बोर्ड के लिए कोई आंतरिक लेखापरीक्षा नियम पुस्तिका नहीं थी और बोर्ड ने आंतरिक लेखापरीक्षा करने के लिए कोई लेखापरीक्षा योजना तैयार नहीं की थी। आंतरिक लेखापरीक्षा का कवरेज भी अपर्याप्त था क्योंकि 17 क्षेत्रीय कार्यालयों में से 12 और सभी 12 उप-क्षेत्रीय कार्यालयों की पिछले पांच वर्षों यानी वर्ष 2016-17 से वर्ष 2020-21 तक के दौरान आंतरिक लेखापरीक्षा विंग द्वारा लेखापरीक्षा नहीं की गई थी। इसके अलावा, आंतरिक लेखापरीक्षा विंग के लिए कोई स्वीकृत पद नहीं था और अक्टूबर 2020 तक, कोई स्थायी कर्मचारी तैनात नहीं था। आंतरिक लेखापरीक्षा विंग में नवंबर 2020 में एक स्थायी कर्मचारी को प्रतिनियुक्त किया था और आंतरिक

लेखापरीक्षा विंग का काम टी बोर्ड के अन्य वर्गों के कर्मचारियों को नामित करके प्रबंधित किया गया था।

(पैरा 7.3)

इससे पहले, "भारत में चाय के विकास में टी बोर्ड की भूमिका" पर एक निष्पादन लेखापरीक्षा वर्ष 2011-12 की रिपोर्ट संख्या 10 द्वारा मुद्रित की गई थी। इस रिपोर्ट पर लोक लेखा समिति (पीएसी) द्वारा भी चर्चा की गई थी, जिसने अपनी 65वीं रिपोर्ट (15वीं लोकसभा) में अपनी सिफारिशें प्रस्तुत की थीं और इस रिपोर्ट पर की गई कार्रवाई रिपोर्ट को 100वीं रिपोर्ट (15 वीं लोकसभा) में प्रस्तुत किया गया था। समिति ने कहा कि कमियों को दूर करने के लिए उनकी पूर्व सिफारिशों/टिप्पणियों (1969-70 और 1987-88) के बावजूद सरकार बहुत जरूरी सुधारात्मक तंत्र स्थापित नहीं कर पाई है। लेखापरीक्षा ने पिछली निष्पादन लेखापरीक्षा रिपोर्ट में लेखापरीक्षा द्वारा की गई सिफारिशों और लोक लेखा समिति द्वारा अपनी रिपोर्ट में की गई सिफारिशों पर टी बोर्ड द्वारा की गई कार्रवाई की समीक्षा की। लेखापरीक्षा के दौरान पाया गया कि काफी समय बीत जाने के बाद भी टी बोर्ड द्वारा सिफारिशों पर पर्याप्त सुधारात्मक कार्रवाई की जानी शेष है।

(पैरा 7.4)