अध्याय–4 चाय का विकास – उत्पादकता बढ़ाना

उद्देश्य–2 क्या चाय बार्ड द्वारा आरम्भ किए गए विकासात्मक कार्यकलाप भारत में चाय की उत्पादकता बढ़ाने पर प्रभाव डाल सके।

भारतीय बाजारों के लिए चाय का आधिक्य

4.1 चाय अधिनियम 1953 चाय के विकास के क्षेत्र में चाय बोर्ड के निम्नलिखित उत्तरदायित्वों के परिभाषित करता है:

- उत्पादन और चाय की खेती की सीमा विनियमित करना,
- चाय की गुणवत्ता में सुधार करना,
- चाय के उत्पादकों तथा निर्माताओं के बीच सहयोगी प्रयास बढ़ाना,
- श्रमिकों के लिए बेहतर कार्यचालन स्थितियां प्राप्त करना और सुविधाओं तथा प्रोत्साहनों का प्रावधान/सुधार,

गत 13 वर्षों के दौरान भारत में चाय के उत्पादन, आयात तथा निर्यात और इसकी घरेलू खपत की स्थिति निम्न तालिका में दर्शाई गई है:

तालिका 3 भारत में चाय के उत्पादन, आयात एवं निर्यात तथा घरेलू खपत

वर्ष	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
उत्पादन	810	874	826	847	854	838	878	893	946	982	986	981 (अ)	979 (अ)	**966** (अ)
आयात	3	9	10	13	17	25	10	31	17	24	16	20 (अ)	25 (अ)	**20** (अ)
कुल उपलब्धता	813	883	836	860	871	863	888	924	963	1006	1002	1001 (अ)	1004 (अ)	**986** (अ)
निर्यात	203	210	192	207	183	201	174	198	199	219	179	203 (अ)	198	**193** (अ)
घरेलू खपत	597	615	633	653	673	693	714	735	757	771	786	802	819	**837**
कुल अवशोषण	800	825	825	860	856	894	888	933	956	990	965	1005	1017	**1030**
अधिशेष (+) घाटा (–) की उपलब्धता की तुलना में विनयन	***13***	***58***	***11***	***0***	***15***	***(-)31***	***0***	***(-)9***	***7***	***16***	***37***	***(-)4***	***(-)13***	**(-)44**
समस्त संचित अधिशेष	***13***	***71***	***82***	***82***	***97***	***66***	***66***	***57***	***64***	***80***	***117***	***113***	***100***	**56**

अ– अनुमानित

मिलियन कि.ग्रा.में (एम.के.जी.)

1997 (नौवीं पंचवर्षीय योजना का आरम्भ) से 2010 (दसवीं पंचवर्षीय योजना का तीसरा वर्ष) तक की अवधि के दौरान भारत में चाय का सम्पूर्ण उत्पादन 19 प्रतिशत तक बढ़ा था। चाय की घरेलू खपत भी स्थिर रूप से बढ़ी। तथापि इस अवधि के दौरान चाय का निर्यात स्थिर रहा तथा 2008 के पश्चात गिरावट दिखाता रहा। जिसके परिणामस्वरूप वर्ष 2010 में भारतीय बाजार में 56 मिलियन कि.ग्रा. चाय का समग्र अधिशेष हुआ।

चाय बोर्ड ने बताया कि अतिरिक्त चाय का कारण मांग की अपेक्षा आपूर्ति अधिक होना था। उन्होंने आगे बताया कि चाय खराब होने वाली मद होने और कुछ अवधि के लिए मांग–आपूर्ति अनुमानित होने के कारण यह अतिरिक्त या मांग से अधिक आपूर्ति व्यापार श्रृंखला में रही और निम्न कीमत पर अवशोषण द्वारा उपयोग की गयी।

4.2 अधिशेष की स्थिति के बावजूद स्थिर निर्यात भी इस तथ्य से जुड़ा है कि भारत में चाय के उत्पादन की लागत अपेक्षाकृत अधिक है, गुणवत्ता खराब है और पुराने बागानों के कारण उत्पादकता निम्न है। इसलिए चाय उद्योग को चाय की गुणवत्ता में सुधार तथा लागत कटौती, जो अन्य बातों के साथ चाय की उत्पादकता में वृद्धि से संबंधित है, के प्रति ठोस कदम उठाने की आवश्यकता है।

चाय बोर्ड के अनुसार अधिक आपूर्ति स्थिति, ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना के प्रमुख भाग के दौरान भी बने रहने की सम्भावना है और इस प्रकार चाय क्षेत्र के बेलगाम विस्तार को घटाने के लिए और उत्पादकता प्राप्तियों, छोटे उत्पादकों की क्षमता बढ़ाने, विपणन चैनलों को कारगर बनाने और मूलभूत सुविधाओं को सुधारने के माध्यम से प्रतिफल बढ़ाने तथा यूनिट लागत कम करने के उद्देश्य से ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना में उत्पादकता बढ़ाने पर केन्द्रित करना होगा।

उपर्युक्त पृष्ठभूमि में उत्पादकता की वृद्धि, गुणवत्ता सुधारने, उत्पादन की लागत घटाने, व विभिन्न योजनाओं के अन्तर्गत अलग अलग मामलों के संदर्भ में छोटे उत्पादकों को दी गई सहायता के प्रति बोर्ड द्वारा आरम्भ किए गए कार्यकलापों का अध्ययन किया। उन पर नीचे और क्रमशः अध्याय 5 तथा 6 में चर्चा की गई है।

भारत में चाय की उत्पादकता

4.3 प्रति हैक्टेयर उगाई गई चाय की उपज के रूप में उत्पादकता परिभाषित की गई है। भारत में चाय की उत्पादकता हाल ही के वर्षों[31] में कमी हुई है जैसा कि नीचे के ग्राफ से देखा जा सकता है।

उपर्युक्त तालिका यह दर्शाती है कि चाय बागान के क्षेत्र में वृद्धि के बावजूद गत चार वर्षों के दौरान उत्पादन में गतिहीनता हुई है।

[31] 2009 के बाद के आकंड़े चाय बोर्ड के पास उपलब्ध नहीं थे।

भारत में चाय की उत्पादकता में कमी

4.4 हमने देखा कि जहॉ सभी प्रमुख चाय उत्पादक देशों के संबंध में उत्पादकता में पिछले वर्षों में वृद्धि हुई है वहीं भारत में उत्पादकता में कमी हुई है जैसा कि निम्न तालिका से देखा जा सकता है:

तालिका 4 – विभिन्न चाय उत्पादक देशों की उत्पादकता (प्रति हैक्टेयर उगाई गई चाय की उपज) की तुलना[32]

देश का नाम	1994	1995	1996	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
चीन	519	528	538	636	662	692	718	707	731	735
भारत	1768	1770	1809	1690	1713	1703	1732	1705	1693	1690
इण्डोनेशिया	998	1010	1078	1182	1095	1127	1083	1026	1077	1071
जापान	1584	1579	1683	1868	2059	2084	2087	1943	1958	1964
मोरीशस	1681	1822	2251	2109	2199	2070	2278	2205	2376	2088
श्रीलंका	1300	1304	1349	1611	1633	1683	1648	1615	1692	1540

भारत में चाय की झाड़ियों की उम्र

4.5 पुराने बागान देश में उत्पादित चाय की निम्न उत्पादकता तथा घटिया गुणवत्ता के मूल कारणों में से एक था। गत दस वर्षों के लिए चाय बागानों के अधीन क्षेत्र और 40 वर्षों से अधिक पुरानी चाय झाड़ियों की मात्रा जो वाणिज्यिक रूप से उत्पादक नहीं थी, निम्नलिखित तालिका से देखी जा सकती है।

तालिका 5 – चाय झाड़ियों की उम्र[33]

अब तक	चाय के अंतर्गत कुल क्षेत्र (हेक्टयर)	40 वर्षों से अधिक आयु की झाडियों वाला चाय क्षेत्र (हेक्टयर)				पुनः रोपण/प्रतिस्थापना रोपण (हेक्टयर)		कुल पुनः रोपण/प्रतिस्थापना रोपण (हेक्टयर)	
	सम्पूर्ण भारत	एन.आई	एस.आई	सम्पूर्ण भारत	वृद्धि	एन.आई	एस.आई	जोड़	%
31.12.97	434294	128121	54484	182605		2364	64	2428	1.33
31.12.98	474027	128582	54647	183229	624	2587	18	2605	1.42
31.12.99	490200	129968	55271	185239	2010	2141	92	2233	1.21
31.12.00	504366	129320	53777	183097	-2142	1965	28	1993	1.09
31.12.01	509806	136068	54034	190102	7005	1577	15	1592	0.84
31.12.02	515832	140642	54168	194810	4708	1901	19	1920	0.99
31.12.03	519598	141422	54243	195665	855	2101	18	2119	1.08
31.12.04	521403	141474	54471	195945	280	733	0	733	0.37
31.12.05	556807	147982	54958	202940	6995	1451	0	1451	0.71
31.12.06	567020	180099	58230	238329	35389	2009	0	2009	0.84
31.12.07	578460	182050	58480	240530	2201	उपलब्ध नही	उपलब्ध नही	1820	0.75
31.12.08	579353 (अ)	188250	59360	247610	7080	उपलब्ध नही	उपलब्ध नही	उपलब्ध नही	--
					65005				

स्त्रोतः चाय सांख्यिकी, एन.आई*–उत्तर भारत,* एस.आई *दक्षिण भारत, उपलब्ध नही–चाय बोर्ड के पास उपलब्ध नहीं थी, अ–अनुमानित*

[32] 2009 के बाद के आकंड़े चाय बोर्ड के पास उपलब्ध नहीं थे।
[33] 2008 के बाद के आकंड़े चाय बोर्ड के पास उपलब्ध नहीं थे।

काफी कम पुनः रोपित क्षेत्र

4.6 जैसा कि उपर्युक्त सांख्यिकी ने दर्शाया, 1997 में चाय खेती के अधीन 4,34,294 हैक्टेयर के कुल क्षेत्र में से 1,82,605 हैक्टेयर (42 प्रतिशत) चाय झाड़िया आर्थिक रूप से व्यवहार नहीं थीं क्योंकि वे 40 वर्ष से अधिक पुरानी थीं। इसके अलावा 1 जनवरी 2009 तक अनुत्पादक चाय झाड़ियों का क्षेत्र 1,82,605 से 247610 हैक्टेयर तक लगातार बढ़ा है जो 36 प्रतिशत वृद्धि दर्शाता है। परिणामस्वरूप, वाणिज्यिक रूप से अनुत्पादक झाड़ियों के अन्तर्गत कुल क्षेत्र 1997 में 42 प्रतिशत से बढ़कर 2009[34] में 57 प्रतिशत हो गया। इन चाय झाड़ियों का वाणिज्यिक रूप से अनुत्पादक बने रहना जारी है और उत्पादकता बनाए रखने के लिए पुनः रोपण/स्थानापन्न रोपण आवश्यक है।

पुनः रोपित क्षेत्र

हमने देखा कि सम्पूर्ण रूप से देश में पुनः रोपण/स्थानापन्न रोपण की प्रतिशतता अथाह रूप से निम्न थी और दो प्रतिशत से भी कम थी। दक्षिण भारत में पुनः रोपण/स्थानापन्न रोपण की स्थिति नगण्य थी। इस दर पर 31 दिसम्बर 2001 तक 190102 हैक्टेयर के पुनः रोपण/स्थानापन्न रोपण के पिछले बकाया को पूरा करने में अन्य 114 वर्ष[35] लगेगें और 31 दिसम्बर 2008 तक पिछला बकाया पूरा करने में 149 वर्ष[36] लगेगें। इसका देश में चाय बागानों की उत्पादकता पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ेगा। यह दर्शाता है कि पुनः रोपण की धीमी गति के साथ चाय झाड़ियों की बढ़ती उम्र भविष्य में चाय उद्योग के लिए उच्च जोखिम प्रस्तुत करेगी।

मंत्रालय ने अक्तूबर 2009 में सहमति जताई कि पुनः रोपण/स्थानापन्न रोपण को आर्थिक सहायता देने की योजना में आरम्भ से ही उद्योग का निष्पादन धीमा रहा है।

---

[34] 31 दिसम्बर 1997 को चाय बागान के अधीन कुल क्षेत्र पर आधारित

[35] 2001 से 2007 तक के बीच किया गया औसत पुनः रोपण/स्थानापन्न रोपण 1663 हैक्टेयर था। इस प्रकार 31 दिसम्बर 2001 तक 190102 हैक्टेयर के पिछले बकाया को पूरा करने में और अन्य 114 वर्ष लगेगें (190102/1663)।

[36] 2001 से 2007 तक के बीच किया गया औसत पुनः रोपण/स्थानापन्न रोपण 1663 हैक्टेयर था। इस प्रकार 31 दिसम्बर 2008 तक 247610 हैक्टेयर के पिछले बकाया को पूरा करने में और अन्य 149 वर्ष लगेंगे (247610/1663)।

पुनः रोपण में आवश्यक निवेश

4.7 पुनः रोपण चाय खेती में पूंजी गहन कार्यकलाप है क्योंकि पूंजी निवेश के अलावा चाय उत्पादन के लिए उपज देना आरम्भ करने के लिए नई चाय झाड़ी को कम से कम पांच वर्ष लगते है। पुनः रोपण के लिए चाय उत्पादक की कुल लागत में आर्थिक सहायता के लिए चाय बोर्ड द्वारा पूंजी निवेश तथा सगर्भता अवधि के दौरान पांच वर्षों से अधिक की फसल हानि शामिल होती है।

हमने देखा कि 40 वर्षों से अधिक पुरानी (1 जनवरी 2009 को) 247610 हैक्टेयर चाय झाडियों के पुनः रोपण के लिए पूंजी निवेश ₹6091.21 करोड़[37] (औसत यूनिट लागत के आधार पर) और चाय बोर्ड के लिए 25 प्रतिशत की दर पर आर्थिक सहायता की लागत ₹1522.80 करोड़ परिकलित की गई। हमने यह भी देखा कि यूनिट लागत पुनः रोपण हेतु अपेक्षित निम्नतम राशि का केवल एक संकेतक थी क्योंकि इसमें कारोबार की अस्थाई बन्दी के कारण सगर्भता अवधि के दौरान पुनः रोपण के परिणामस्वरूप उत्पादक द्वारा वहन की जाने वाली लागत को हिसाब में नहीं लिया गया। इस विशाल आवश्यकता के प्रति चाय बोर्ड ने दसवीं पंचवर्षीय योजना के दौरान केवल ₹21.06 करोड़ वार्षिक तथा ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना के पहले चार वर्षों में (मार्च 2011) ₹18.87 करोड़ वार्षिक पुनः रोपण सहित सभी कार्यकलापों पर खर्च किए।

इसलिए, उत्पादकता बढ़ाने के लिए 40 वर्ष से अधिक की चाय झाड़ियों को स्वीकार्य स्तर (1 जनवरी 2009 को 57 प्रतिशत से) तक लाने के लिए पुनः रोपण में चाय बोर्ड का हस्तक्षेप सकलरूप में अपर्याप्त था जैसाकि अनुवर्ती पैराग्राफों में भी स्पष्ट किया गया है।

हमने आगे देखा कि चाय बोर्ड ने पुनः रोपण हेतु निधियों की आवश्यकता का वास्तविक रूप में अनुमान नहीं किया और कार्यकलाप की कवरेज बढ़ाने के लिए योजना नहीं बनाई। वे अन्य एजेंसियों से धन जुटाने में भी विफल हुए जैसा कि मंत्रालय द्वारा सुझाव दिया गया था। अपर्याप्त पुनः रोपण के लिए पर्याप्त निधियों की कमी एक मुख्य कारण था।

मंत्रालय ने अक्तूबर 2009 में बताया कि पुरानी झाडियों के पुनः रोपण/नया करने के लिए निधि आवश्यकता भारतीय कृषि तथा ग्रामीण विकास बैंक (नाबार्ड) के परामर्श से परिकलित की गई थी जो देश में विभिन्न चाय उत्पादक क्षेत्रों में रोपण की यूनिट लागत निर्धारित करने के लिए उत्तरदायी था। तथापि यह तथ्य शेष रहता है कि यद्यपि यूनिट लागत नाबार्ड के परामर्श से परिकलित की गई थी परन्तु निधियों की कुल आवश्यकता तथा पर्याप्त हस्तक्षेप का प्रावधान नहीं किया गया था।

चाय बागान विकास योजना (टी.पी.डी.एस.)

4.8 चाय बागान विकास योजना पुनः रोपण/स्थानापन्न रोपण, छंटाई कर नए करने, सिंचाई सुविधाओं का सृजन, विस्तार सेवाओं की सरल पहुंच के लिए छोटे उत्पादकों के बीच स्वयं सहायता समूहों का गठन करने और हरी पत्ती के लिए उचित कीमत सुनिश्चित करने के उद्देश्यों को प्राप्त करने के उद्देश्य से दसवीं योजना अवधि के लिए लागू की गई थी। टी.पी.डी. योजना के अन्तर्गत उत्पादकों द्वारा आरम्भ किए जाने वाले निम्नलिखित कार्यकलापों के लिए चाय बोर्ड ने आर्थिक सहायता के रूप में वित्तीय प्रोत्साहन मुहैया किए:

चाय बागान विकास योजना के अन्तर्गत आर्थिक सहायता

सभी उत्पादक (उनको जोत क्षेत्र के आकार का लिहाज किए बिना)

- पुनः रोपण/स्थानापन्न रोपण के लिए (पैरा 4.9)
- नवीकरण, छंटाई और रिक्तियों को भरने के द्वारा समेकत के लिए (पैरा 4.10)
- सिंचाई सुविधाओं के सृजन के लिए (पैरा 4.11)

[37] 247610 हैक्टेयर X ₹2.46 लाख मैदानों (₹2.10 लाख), पहाड़ों (₹2.50 लाख) तथा दार्जलिंग पहाडियों (₹2.77 लाख) में लागू प्रति हैक्टेयर पुनः रोपण की यूनिट लागत का औसत

- लघु उत्पादक (10.12 हैक्टेयर तक जोत क्षेत्र)
- पूर्वोत्तर राज्यों तथा उत्तराखण्ड में नए रोपण के लिए (पैरा 4.12)
- पायलट चाय उत्पादक सामितियों की स्थापना करना (स्वयं सहायता समूह) (पैरा 4.13)
- क्षेत्र प्रचालनों के लिए यांत्रिक साधनों (छंटाई मशीनों) के उपयोग के लिए (पैरा 4.14)

दसवीं पंचवर्षीय योजना (2002–07) के दौरान भारत सरकार से ₹105.00 करोड़ की राशि प्राप्त हुई थी और चाय बोर्ड ने टी.पी.डी.एस. के अन्तर्गत आर्थिक सहायता के रूप में ₹105.28 करोड़ वितरित किए थे। बड़े उत्पादकों द्वारा पुनः रोपण के लिए तीन किश्तों में तथा छोटे उत्पादकों द्वारा पुनः रोपण के लिए दो किश्तों में प्रति हैक्टेयर अनुमोदित यूनिट लागत के 25 प्रतिशत की दर पर आर्थिक सहायता वितरित की जानी थी। स्थानापन्न रोपण के मामले में आर्थिक सहायता मैदानों/पहाड़ों के लिए तीन/चार किश्तों में वितरित की जानी थी।

ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना में विशेष प्रयोजन चाय निधि (एस.पी.टी.एफ.) स्थापित की गई है। इसके अन्तर्गत आवेदन को किसी वाणिज्यिक बैंक से 50 प्रतिशत ऋण के साथ चाय बोर्ड द्वारा 25 प्रतिशत आर्थिक सहायता की अनुमति दी जाती है। इसके लिए प्रतिपूर्ति के प्रति चार वाणिज्यिक बैंकों से सरकार द्वारा ₹150 करोड के बराबर एक उधार सुरक्षित किया गया है। आवेदक या तो ऋण तथा आर्थिक सहायता या केवल आर्थिक सहायता का विकल्प दे सकता है। 2007–08 से 2008–09 तक के दौरान भारत सरकार से ₹35.50 करोड़ की कुल राशि प्राप्त हुई थी और चाय बोर्ड ने अभी तक ₹38.07 करोड़ वितरित किया था।

कार्यकलापों की संस्वीकृति में कमी

4.8.1 टी.पी.डी.एस. तथा एस.पी.टी.एफ. से संबंधित कुछ सामान्य लेखापरीक्षा निष्कर्ष नीचे दिए गए हैः

दसवीं पंचवर्षीय योजना के अन्तर्गत चाय बोर्ड द्वारा स्थापित लक्ष्यों की तुलना में कार्यकलाप वार संस्वीकृतियों की स्थिति निम्नवत थीः

तालिका 6 –दसवीं पंचवर्षीय योजना के अन्तर्गत लक्ष्यों की तुलना में कार्यकलापों की संस्वीकृति

गतिविधियॉं	लक्ष्य	संस्वीकृति	कमी प्रतिशतता में
नए रोपण	2700 है0	8444 है0	-
पुनः रोपण	5000 है0	15429 है0	-
छंटाई कर नया करना और इनफीलिंग	15000 है0	10903 है0	27
लघु होलड़िंग में इनटेंसिव छंटाई	25000 है0	0 है0	100
सिंचाई सुविधाओं का सृजन	9000 है0	169 है0	98
पायलट चाय उत्पादकता सोसाइयटी का गठन	100 (संख्यावार)	37	63

हमने देखा कि दसवीं पंचवर्षीय योजना के अन्तर्गत

- चाय बोर्ड ने दसवीं पंचवर्षीय योजना के अन्तर्गत पुनः रोपण/स्थानापन्न रोपण के लिए मात्र 5000 हैक्टेयर का लक्ष्य निर्धारित किया जो दसवीं पंचवर्षीय योजना के आरम्भ में 1,90,102 हैक्टेयर वाणिज्यिक रूप से अनुत्पादक चाय बागानों का मात्र 2.63 प्रतिशत था।
- चार कार्यकलापों, जैसे छंटाई कर नया करने, छोटे जोत क्षेत्र में गहन छंटाई, सिंचाई सुविधाओं का सृजन तथा चाय उत्पादक समितियों की स्थापना, में लक्ष्यों की तुलना में संस्वीकृतियों में भी कमी हुई थी।

- छोटे जोत क्षेत्रों में गहन छंटाई के लिए कोई निधि वितरित नहीं की जा सकी थी, सिंचाई सुविधाओं के सृजन तथा चाय उत्पादक समितियों की स्थापना के अन्तर्गत कमी क्रमशः 98 तथा 63 प्रतिशत थी।

हमने आगे देखा कि ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना के पहले चार वर्षों (2007–08 तथा 2010–11) में:

- पहले चार वर्षों (मार्च 2011) में पुनः रोपण के लिए 54524 हैक्टेयर क्षेत्र के लक्ष्य के प्रति संस्वीकृतियों में 66 प्रतिशत कमी हुई थी क्योंकि केवल 18642 हैक्टेयर क्षेत्र संस्वीकृत किया गया था। 15 वर्षों में पुनः रोपण/स्थानापन्न रोपण के अधीन कवर किए जाने वाले लक्ष्यित 2,04,462 हैक्टेयर क्षेत्र संस्वीकृति की इस दर पर प्राप्त करने के लिए 43 वर्ष[38] लगेंगे। छंटाई कर नया करने के लिए चाय बोर्ड/मंत्रालय ने ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना के दौरान 16,890 हैक्टेयर (3378 हैक्टेयर प्रतिवर्ष की दर पर) का लक्ष्य निर्धारित किया अर्थात योजना के पहले चार वर्षों में 13512 हैक्टेयर। इसके प्रति 58 प्रतिशत की कमी दर्ज करते हुए केवल 5702 हैक्टेयर वास्तव में संस्वीकृत किया गया था।

हमने देखा कि प्राप्त वास्तविक पुनः रोपण संस्वीकृत की अपेक्षा पर्याप्त रूप से निम्न था क्योंकि दसवीं पंचवर्षीय योजना में 15,429 हैक्टेयर की संस्वीकृति के प्रति छः कलैण्डर वर्षों (2002 से 2007) में वास्तविक पुनः रोपण केवल 10,052 हैक्टेयर था। चाय बोर्ड ने वर्ष 2008–10 के लिए संस्वीकृतियों के विरूद्ध वास्तविक उपलब्धता प्रस्तुत नहीं की थी।

मंत्रालय ने लक्ष्यों की प्राप्ति में कमियों के लिए श्रमबल की कमी को एक कारण के रूप में आरोपित किया। अक्तूबर 2009 में यह भी मान लिया गया कि बड़े क्षेत्रों में पुनः रोपण आरम्भ करने में उद्योग की ओर से अनिच्छा, क्योंकि कार्यकलाप विशाल निवेश लागत की मांग करते हैं, पुरानी चाय उखाडने के कारण तत्काल फसल हानि और सगर्भित अवधि के दौरान लगभग शून्य आय के कारण, लक्ष्य निम्न स्तर पर निर्धारित किए गए थे।

इसलिए चाय बोर्ड को अधिक क्षेत्र कवर करने के लिए पुनः रोपण कार्यकलाप को निधि आवंटन बढ़ाने की आवश्यकता है ताकि अधिक से अधिक चाय बागान मालिक योजना का लाभ उठाने के लिए आगे आएं।

अपर्याप्त प्रलेखन

4.8.2 हमने देखा कि चाय बोर्ड ने पार्टियों, जिनको आर्थिक सहायताएं अदा की गई थीं और उनके प्रति इस योजना के अंतर्गत राशियां वितरित की गई थी, की सूची नहीं बनाई। इसलिए हम अभी निश्चित नहीं कर सके कि कुल 1,59,190 में से कितने बागानों ने आर्थिक सहायता का लाभ उठाया। हमने 2002–07 के दौरान ₹60.51 करोड़ की राशि के 2,565 भुगतान मामलों वाले खाता बही से पुनः रोपण/स्थानापन्न रोपण के अन्तर्गत आर्थिक सहायता के सभी भुगतानों की सूची तैयार की। हमने 2002–07 के दौरान ₹2.40 करोड़ की राशि के 1,320 भुगतान मामलों वाले छंटाई कर नया करने के अन्तर्गत आर्थिक सहायता के सभी भुगतानों की भी सूची बनाई। इन सूचियों का लेखापरीक्षा में समीक्षा के लिए नमूना चयन के लिए उपयोग किया गया था (देखें अनुबन्ध–1)।

मंत्रालय ने बताया कि प्रत्येक कार्यकलाप के लिए प्रत्येक आवेदन अलग–अलग संसाधित किया गया था और किया गया भुगतान रोकड़ बही तथा लैजर में प्रदर्शित किया गया था और इसलिए पार्टियों, जिनकों आर्थिक सहायता अदा की गई थी, के नामों की कोई अलग सूची नहीं बनाई गई थी। तथापि मंत्रालय ने बताया कि अब से किए गए संवितरण तथा सहायता किए गए कार्यकलाप के सभी विवरण सहित अलग सूची तैयार की जाएगी।

[38] (204462)/(18642/4)=43 वर्ष

पुनः रोपण हेतु क्षेत्र की पहचान में विलम्ब

4.8.3 चाय फसल के लिए मल्टी सेंसर, सेटलाइट की क्षमताओं का उपयोग कर भिन्न वेवलेंथ बैण्ड तथा भिन्न मौसमों में डाटा प्राप्त किया जा सकता है। चाय फसल के स्वास्थ्य का सेटलाइट डाटा संसाधन की नार्मलाइज्ड डिफरेंश वेजीटेरियन इण्डैक्स (एन.डी.वी.आई.)[39] तकनीक के आधाार पर विश्लेषण किया जा सकता है। आधार सत्य डाटा के साथ एन.डी.वी. आई. स्वस्थ फसल तथा खराब उपज वाली फसल की पहचान करने में सहायता करते है और उस हैसियत से चाय बागानों की उम्र सेटलाइट व्युत्पन्न सूचना का उपयोग कर परिकलित की जा सकती है और पुनः रोपण के लिए क्षेत्रों की खोज की जा सकती है।

चाय बोर्ड ने ₹5 करोड़ की लागत पर भारतीय अन्तरिक्ष अनुसंधान संगठन (इसरो) के साथ अक्तूबर 2008 में एक परियोजना आरम्भ की जो चाय उत्पादक क्षेत्रों को भापने, उखाडने तथा पुनः रोपण के लिए निम्नीकृत चाय क्षेत्रों की पहचान करने, छोटे उत्पादकों की पहचान करने और तकनीकी तथा विपणन सहायता देने के लिए चाय बोर्ड की सुगमता के लिए डाटाबेस उत्पन्न करने के लिए नए क्षेत्रों की स्थल उपयुक्तता का विश्लेषण करने के लिए सेटेलाइट डाटा संसाधन की एन.डी.वी.आई. तकनीक का उपयोग करने के लिए थी।

हमने देखा कि यद्यपि चाय बोर्ड को चाय बागानों (संसाधन, उत्पादन, श्रम प्रबन्धन तथा अन्य सुसंगत डाटा) से सम्बन्धित सभी सुसंगत मानचित्र तथा डाटा और चाय बागानों के संबंध में मिट्टी मानचित्र/स्वस्थाने अवलोकन मुहैया करने थे परन्तु जनवरी 2010 तक इसरो को ये मुहैया नहीं किए गए थे। इसलिए कार्य प्रभावीरूप से आरम्भ नहीं किया जा सका था।

उपर्युक्त योजनाओं के अन्तर्गत शामिल किए गए कार्यकलापों की विशेष लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर नीचे चर्चा की गई है।

पुनः रोपण/स्थानापन्न रोपण

4.9 पुनः रोपण/स्थानापन्न रोपण की योजना की प्रमुख विशेषताएं निम्न थीः

पुनः रोपण/स्थानापन्न रोपण को आर्थिक सहायता देने की शर्तें तथा निबन्धन

- अनुमोदन पूर्व निरीक्षणों के दौरान, चाय बोर्ड को उत्पादन, उत्पादकता, गुणवत्ता सुधार आदि पर पिछले कार्यकलापों के प्रभाव का मूल्यांकन और आवेदन के पिछले निष्पादन जिसके लिए बागान को आवश्यक दस्तावेज मुहैया कराने थे, का सत्यापन करना था।
- यह सुनिश्चित करने,कि अगली किश्त का अनुमोदन करने से पहले पूर्व कदम की सभी अपेक्षाएं पूरी की गई थीं, के लिए एक निगरानी तन्त्र स्थापित करना था।
- अनुमोदन पूर्व निरीक्षण से पहले आरम्भ किए गए क्षेत्र कार्यकलाप वित्तीय सहायता के पात्र नहीं थे। निरीक्षण के बाद क्षेत्र कार्य के साथ आगे बढ़ने के लिए आवेदक को क्षेत्रीय कार्यालय द्वारा एक अनापत्ति प्रमाण पत्र (एन.ओ.सी.) जारी किया जाना था। शर्त में छुट की गई थी यदि एन.ओ.सी. अनुचित रूप से विलम्बित था या चाय बोर्ड को आवेदन की प्रस्तुतीकरण की तारीख से 75 दिनों के बाद क्षेत्र कार्यकलाप आरम्भ किए गए हो।
- इसी प्रकार तीन और निरीक्षण किए जाने थे।

[39] नार्मलाइज्ड डिफरेंश वेजीटेरियन इण्डेक्स (एन.डी.वी.आई) साधारण संख्यात्मक संकेतक है जिसे प्रतीकात्मक रूप में दूरस्थ बोध मापों का विश्लेषण करने में उपयोग किया जा सकता है परन्तु अन्तरिक्ष प्लेट फार्म से आवश्यक रूप से नहीं और यह निर्धारित करने कि क्या अवलोकित किए जा रहे लक्ष्य में सजीव हरी वनस्पति सम्मिलित है अथवा नहीं।

- आवेदक केवल तभी आर्थिक सहायता के पात्र थे यदि उनके भविष्य निधि (पी.एफ.) देय ₹10,000 से कम थे। ₹10,000 से अधिक देयों के लिए उन्हें न्यायालय डिक्री या किश्तों में पी.एफ. देयों के बकायों का भुगतान करने के लिए पी.एफ. अधिकारियों से लिखित सहमति प्रस्तुत करनी थी। चाय बोर्ड को चालू पी.एफ. अंशदान के भुगतान के चालानों से पी.एफ. देयों के औचित्य का सत्यापन करना अपेक्षित था।
- पुनः स्थापना[40] के संबंध में विशेष शर्तो का आवेदकों द्वारा पालन किया जाना था।

दसवीं पंचवर्षीय योजना के दौरान पुनः रोपण/स्थानापन्न रोपण के 2,565 भुगतान मामलों में से हमने 309 बागानों तथा 430 खण्डों को शामिल कर 701 मामलो (27 प्रतिशत) का नमूना चयन किया। 2007–09 के दौरान 156 उत्पादकों को वितरित ₹38.07 करोड़ में से हमने 18 उत्पादकों (12 प्रतिशत), जिन्होंने 57 बागानों से संबंधित ₹5.49 करोड़ की आर्थिक सहायता प्राप्त की, के अभिलेखों का चयन किया। इस संबंध मे हमने निम्नलिखित देखाः

पिछले कार्यकलापों का प्रभाव अमूल्यांकित

4.9.1 नमूना जांच किए गए 309 बागानों में से 192 बागानों में चाय बोर्ड ने आर्थिक सहायता का पूर्व में भी भुगतान किया था परन्तु अनुमोदन पूर्व निरीक्षण करते समय उत्पादन, उत्पादकता तथा गुणवत्ता सुधार आदि पर गत कार्यकलापों के प्रभाव का इन मामलों में मूल्यांकन नहीं किया गया था। शेष बागानों में या तो आर्थिक सहायता पहली बार दी गई थी या तथ्य का आवेदन पत्र में दर्ज नहीं किया गया था। गत कार्यकलापों के प्रभाव का निर्धारण किए बिना आर्थिक सहायता अनुमान के द्वारा योजना की प्रभावकारिता को जोखिम में डाला गया था। मंत्रालय ने बताया कि पुनः रोपण का प्रभाव ए.एफ. फर्गुसन द्वारा आंका गया था और पुनः रोपण के पूर्व की उपज से तुलना में उत्पादकता बढ़ोतरी 42 से 74 प्रतिशत के बीच थी। हमने देखा कि ए. एफ. फर्गुसन ने केवल 299.98 हैक्टेयर क्षेत्र के प्रभाव का मूल्यांकन किया जो 2002 से 2007 तक के दौरान पुनः रोपण/स्थानापन्न रोपण के अन्तर्गत शामिल 15429.44 हैक्टेयर के कुल क्षेत्र का मात्र 1.94 प्रतिशत था। इसके अलावा योजना की शर्तो मे पूर्व अनुमोदन निरीक्षणों के दौरान सभी मामलों में प्रभाव का मूल्यांकन की आवश्यकता थी।

औसत से अधिक उत्पादकता वाले खण्डों को आर्थिक सहायता दी गई

4.9.2 ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना के पहले दो वर्षों में नमूना जांच किए गए 57 बागानों में से 20 बागानों में खण्डों के पुनः रोपण हेतु चाय बोर्ड ने आर्थिक सहायता दी थी जहॉं खण्डीय उपज भारत में चाय बागानो की औसत उपज की अपेक्षा उच्च (3170 किलोग्राम प्रति हैक्टेयर तक) थी। उस हैसियत से पुरानी चाय झाडियो का ऐसा बड़ा क्षेत्र अभी पुनः रोपित किया जाना था, के बावजूद चाय बोर्ड ने उच्च उत्पादकता वाली चाय झाडियों को प्राथमिकता दी।

निरीक्षण करने में विलम्ब

4.9.3 चाय बोर्ड द्वारा विभिन्न निरीक्षण करने में विलम्ब हुए थे। 76 प्रतिशत मामलों में अनुमोदन पूर्व–निरीक्षण करने में विलम्ब 31 से 1161 दिनों के बीच था। 92 प्रतिशत, 93 प्रतिशत तथा 69 प्रतिशत मामलो में क्रमशः पहला, दूसरा तथा तीसरा निरीक्षण करने में 32 दिनों से सात वर्षों का विलम्ब देखा गया था। इसके अलावा अनेक मामलो में दो या अधिक निरीक्षण एक ही दिन किए गए थे। निरीक्षण करने में विलम्बो ने विस्तृत तथा प्रयोजनकारी निगरानी तन्त्र स्थापित करने का मूल प्रयोजन विफल कर दिया। मंत्रालय ने बताया कि क्षेत्रीय निरीक्षण करने में विलम्ब का मुख्य कारण बोर्ड के अधिकार में सीमित श्रमबल था। तथापि यह तथ्य शेष रहा कि जनवरी 2010 तक विकास शाखा में निरीक्षण अधिकारियों की कोई गम्भीर कमी नहीं थी (संस्वीकृत पदः 56, तैनात व्यक्तिः 51)। इस प्रकार निरीक्षणों में विलम्ब ने वास्तविक पुनः रोपण की प्राप्ति को प्रतिकूल रूप से प्रभावित किया था जिससे उत्पादकता प्रभावित थी।

---

[40] चाय के अन्तर्गत एक फसली कृषि की लम्बी अवधि के बाद मिट्टी की भौतिक रासायनिक तथा जैविक विशेषताएं पर्याप्त रूप से नष्ट हो जाती है। पुनः स्थापन्न मिट्टी के जैविक पदार्थ और पौष्टिकता बढ़ाता है, मिट्टी संरचना सुधारने में सहायता करता है तथा उनके द्वारा बेहतर वायु मिश्रण तथा नमी भण्डारण, गहरी मिट्टी पतों से पौष्टिकता प्राप्त करता है और छंटाई के माध्यम से ऊपर मिट्टी में मिलाता है, सूक्ष्म जीव के कार्यकलाप बढ़ाता है तथा ऊपरी मिट्टी का संरक्षण करता है और मूल जड़ बीमारियों की आहार श्रंखला को तोड़ता है।

योजना शर्तों का अनुपालन किए बिना आर्थिक सहायता जारी करना

4.9.4 (क) 309 चाय बागानों में से 116 के संबंध में, चालानों के माध्यम से सत्यापन किए बिना चाय बागान मालिकों द्वारा प्रस्तुत पी.एफ. देयों की विवरणी के आधार पर बोर्ड ने आर्थिक सहायता का भुगतान किया था। 11 मामलों में आवेदकों द्वारा कोई स्पष्ट प्रमाणपत्र प्रस्तुत नहीं किया गया था और छः मामलों में पी.एफ. के बकाया देयों के बारे में कोई घोषणा प्रस्तुत नहीं की गई थी। चाय बोर्ड ने सिमुलबारी टी एस्टेट को भविष्य निधि के नियोक्ता के हिस्से के प्रति ₹11.99 लाख के बकाया देयों के बावजूद ₹4.82 लाख की आर्थिक सहायता वितरित की और कोई न्यायालय डिक्री या भविष्य निधि अधिकारियों से लिखित सहमति उपलब्ध नहीं थी। मंत्रालय ने बताया कि लेखापरीक्षा द्वारा उल्लेखित विशेष मामलों का पुनः निरीक्षण किया जाएगा और यदि पी.एफ. देयताएं स्वीकार्य स्तर से परे पाई गई तो प्रदत्त आर्थिक सहायता वापस ले ली जाएगी। उन्होंने आगे बताया कि अब से ऐसी चूकों का परिहार करने के लिए गम्भीर प्रयास किए जाएंगे।

4.9.4 (ख) चाय बोर्ड ने 12 बागानों को ₹52 लाख की आर्थिक सहायता जारी की जिन्होंने अनुमोदन पूर्व निरीक्षण के पहले क्षेत्र कार्यकलाप करना आरम्भ कर दिया था जिससे मिट्टी विश्लेषक रिपोर्ट के माध्यम से मिट्टी की भौतिक उपयुक्तता की स्थिति सुनिश्चित नहीं हुई। चाय बोर्ड ने आठ बागानों को ₹48 लाख की आर्थिक सहायता का भी अनियमित भुगतान किया जहॉ क्षेत्र कार्यकलाप एन.ओ.सी. जारी करने से पूर्व आरम्भ किए गए थे और इन मामलों में 75 दिनों के मानदण्ड का पालन नहीं किया गया था। अक्तूबर 2009 में मंत्रालय ने बताया कि कुछ मामलों में जहॉ मिट्टी रोपण आरम्भ करने के बाद विश्लेषित की गई है वहॉ मिट्टी उपयुक्तता विश्लेषण रिपोर्ट तथा चाय पौधों की सन्तोषजनक वृद्धि के आधार पर बागान की ओर से चूक को माफ कर दिया गया है। तथापि हमने देखा कि योजना की ऐसी शर्तों के अनुपालन की माफी अलग–अलग मामलों में अभिलेख में नहीं रखी गई थी।

पुनः स्थापना की शर्तों के पालन में कमियों के बावजूद आर्थिक सहायता देना

4.9.5 योजना पुनः रोपण के पूर्व मैदानों के लिए 18 माह तथा पहाड़ों के लिए 12 माह की निम्नतम पुनः स्थापना अवधि तथा पुनः रोपण से पूर्व मिट्टी की रासायनिक उपयुक्तता निर्धारित करती है। हमने 430 खण्डों के मामलों की समीक्षा की और देखा कि:

- ✓ 14 प्रतिशत खण्डों में इस तथ्य के बावजूद कोई प्रति स्थापन नहीं किया गया था कि चाय अनुसंधान संघ/दक्षिण भारत संयुक्त बागान मालिक संघ (टी.आर.ए./यू.पी.ए.एस.आई.) से कोई प्रमाण पत्र/सिफारिश कि वह अपेक्षित नहीं था उपलब्ध नहीं था।
- ✓ 318 खण्डों जहॉ पुनः स्थापना आरम्भ की गई थी, में से 32 प्रतिशत (100 खण्डों) में पुनः स्थापना के समापन की तारीख दर्ज नहीं की गई थीं। इस प्रकार पुनः स्थापना की निर्धारित अवधि का पालन लेखापरीक्षा में सत्यापित नहीं किया जा सका।
- ✓ 29 खण्डों में पुनः रोपण से पूर्व पुनः स्थापना की निम्नतम समय अवधि का चाय बागानों ने पालन नहीं किया था।
- ✓ 12 प्रतिशत खंडों में, चाय बागानों द्वारा मृदा आंकलन जांच रिपोर्टों को प्रस्तुत नही किया था।
- ✓ 114 खण्डों में यद्यपि रोपण के लिए उपयुक्त मिट्टी बनाने के लिए मिट्टी परीक्षण प्रयोगशालाओं द्वारा सिफारिशें की गई थी परन्तु चाय बोर्ड ने इस संबंध में इन चाय एस्टेट/बागानों द्वारा की गई कार्रवाई सुनिश्चित किए बिना आर्थिक सहायता जारी थी।

इसलिए चाय बोर्ड ने निर्धारित योजना शर्तों को पालन सुनिश्चित किए बिना आर्थिक सहायता के भुगतान जारी किए। अक्तूबर 2009 में मंत्रालय ने बताया कि यद्यपि 12–18 माह की पुनः स्थापना अवधि निर्धारित की गई थी परन्तु इस अवधि का पालन

अलंघनीय नहीं था और मिट्टी विश्लेषक रिपोर्ट के गुण दोषों के आधार पर पुनः रोपण की अनुमति दी गई थी। यद्यपि हम सहमत हैं कि इसका मिट्टी विश्लेषक रिपोर्ट के गुणदोष के आधार पर निर्णय किया जा सका था परन्तु चाय बोर्ड को आवेदकों द्वारा निर्धारित शर्तों तथा निबन्धनों का पालन सुनिश्चित किया जाना चाहिए था जहाँ पुनः स्थापना की आवश्यकता महसूस की गई और उसे आरम्भ किया गया है।

इस प्रकार निगरानी शिथिल तथा कमजोर थी क्योंकि निर्धारित निरीक्षण समय पर नहीं किए गए थे या किंचित नहीं किए गए थे। आर्थिक सहायता वितरित करते समय चाय बोर्ड पर्याप्त रूप से सुनिश्चित नहीं कर सका कि उत्पादक निर्धारित विभिन्न शर्तों का पालन कर रहे थे। बोर्ड ने उन्हीं उत्पादकों को पूर्व आर्थिक सहायताओं के प्रभाव का निर्धारण किए बिना और आर्थिक सहायताएं की अनुमति दी। इस प्रकार चाय बोर्ड का ध्यान वास्तविक पुनः रोपण, जो उत्पादकता बढ़ा सकता था, की पूर्णता सुनिश्चित करने की अपेक्षा आर्थिक सहायता वितरण पर अधिक था।

छंटाई द्वारा नवीनकरण

4.10 रोपण से आगे छंटाई कर नया करना अति महत्वपूर्ण प्रचालनों में से एक है जो प्रत्यक्ष रूप से चाय झाड़ियों की उत्पादकता निर्धारित करता है। इससे होने वाली विशाल फसल हानियों के बावजूद इसे आवधिक रूप से किया जाना है। चाय बोर्ड टी.पी.डी.एस. के अन्तर्गत छंटाई कर नये करने के कार्यकलाप के लिए आर्थिक सहायता देता है। योजना की मुख्य विशेषताएं निम्नवत थी।

छंटाई कर नया करने के लिए आर्थिक सहायता देने की शर्तें तथा निबन्धन

- चाय बोर्ड को उत्पादकता पर नया करने के प्रभाव का मूल्यांकन करना था (दीर्घावधि निष्पादन)
- प्रभावी होने के लिए, छंटाई कर नया करना केवल सम्भाव्य स्वस्थ झाडियों पर किया जाना चाहिए,
- छंटाई के कार्यकलाप आरम्भ करने की निर्धारित अवधि 1 अप्रैल से 30 सितम्बर तक थी। आवेदन विशेष रूप से उल्लेख करता है कि यदि छंटाई कर नया करना निर्धारित अवधि मे नहीं किया जाता है तो आवेदन अस्वीकृत किया जा सकता है।
- चाय बोर्ड अधिकारियों द्वारा निरीक्षणों के लिए विशेष समय अनुसूची निर्धारित की गई थी।
- सभी लाभभोगी चाय बोर्ड में पंजीकृत होने चाहिए।

1320 भुगतान मामलों में से हमने 187 बागानों तथा 220 खण्डों को शामिल कर 414 मामलों (31 प्रतिशत) का नमूना चयन किया। इस संबंध में हमने देखा कि:

नया करने के दीर्घावधि प्रभाव का मूल्यांकन करने मे विफलता

4.10.1 नमूना जांच किए किसी भी मामले में चाय बोर्ड ने उत्पादकता पर नया करने के प्रभाव का मूल्यांकन नहीं किया। अक्तूबर 2009 में मंत्रालय ने बताया कि ए.एफ. फर्गुसन की मूल्यांकन रिपोर्ट के अनुसार दसवीं योजना अवधि के दौरान नए किए गए क्षेत्रों में छंटाई पूर्व औसत उपज की तुलना में लगभग 47 प्रतिशत की उत्पादकता वृद्धि दर्ज की है। तथापि हमने देखा कि ए. एफ. फर्गुसन द्वारा नमूने के रूप में चयनित कुल क्षेत्र केवल 124.77 हैक्टेयर (छंटाई कर नया करने के अन्तर्गत कुल क्षेत्र का 1.14 प्रतिशत) था।

छटाई की हुई चाय की झाड़ी

नया करने की निर्धारित अवधि का पालन न करना

4.10.2 यद्यपि चाय बोर्ड ने 1 अप्रैल से 30 सितम्बर तक की अवधि के दौरान छंटाई कार्यकलाप आरम्भ करना निर्धारित किया परन्तु 220 खण्डों में से 167 खण्डों (76 प्रतिशत) में छंटाई कर नया करना उपरोक्त अवधि के बाद किया गया था।

निरीक्षण करने में विलम्ब

4.10.3 यद्यपि योजना में प्रत्येक निरीक्षण के लिए विशेष समय सूची निर्धारित की गई थी परन्तु लेखापरीक्षा में नमूना जांच किए गए 50 प्रतिशत (220 खण्डों में से 110) खण्डों में पहला निरीक्षण करने में एक से पांच वर्षों का विलम्ब हुआ था। कुन्नूर कार्यालय ने 40 प्रतिशत मामलों में अनुमोदन पूर्व तथा पहला निरीक्षण एक ही दिन किया था। इसने बताया कि क्षेत्रीय निरीक्षण करने में विलम्ब का प्रमुख कारण बोर्ड के अधिकार में सीमित श्रमबल था।

अपंजीकृत उत्पादकों को जारी आर्थिक सहायता

4.10.4 कुन्नूर कार्यालय में, लेखापरीक्षा में जांच किए गए सभी लाभभोगी छोटे उत्पादक थे जो चाय बोर्ड के साथ पंजीकृत नहीं थे। इस हैसियत से बोर्ड ने अपंजीकृत उत्पादकों को ₹12 लाख की आर्थिक सहायता का भुगतान किया जो आर्थिक सहायता प्राप्त करने के पात्र नहीं थे।

इस प्रकार चाय बोर्ड ने उत्पादकता पर छंटाई कर नया करने के प्रभाव का निर्धारण नहीं किया। नया करने के लिए (76 प्रतिशत मामलों में) विलम्बित निरीक्षणों तथा निर्धारित अवधि (अप्रैल से सितम्बर) के अनुपालन न करने ने योजना के अप्रभावी कार्यान्वयन को बढ़ा दिया। बढ़ी उत्पादकता सुनिश्चित करने के लिए छंटाई कर नया करने के कार्यान्वयन में कमियों को दूर करने की आवश्यकता है। मंत्रालय ने बताया कि लेखापरीक्षा द्वारा विशेष उल्लिखित कमियों तथा की गई सिफारिशों को योजना के बेहतर प्रशासन के लिए नोट कर लिया गया है।

सिंचाई सुविधाओं का सृजन

4.11 सिंचाई सुविधाओं के सृजन की योजना की प्रमुख विशेषताएं निम्न थी:

सिचांई सुविधाओं के सृजन को आर्थिक सहायता देने की शर्तें तथा निबन्धन

- चाय बोर्ड को फुहारा उपकरण, टपकन सिंचाई प्रणाली, पाइपलाइन, मोटर, पम्प सेट जैसी विभिन्न मदों की खरीद तथा रोक बांध, टयूबवैल आदि जैसे सिंचाई स्त्रोत के सृजन को आर्थिक सहायता (सिंचाई स्त्रोतों के सृजन की लागत सहित कुल लागत का 25 प्रतिशत या एक किश्त में ₹10,000 प्रति हैक्टेयर जो भी कम था), की दर पर देनी थी।
- चाय बोर्ड को अनुमोदन पूर्व निरीक्षण करना था और खरीदी गई मशीनरी प्रतिस्थापना के लिए "अनापत्ति प्रमाणपत्र" (एन.ओ.सी.) जारी करना था।
- यदि अनापत्ति प्रमाणपत्र आवेदन देने के 75 दिनों में जारी नहीं किया गया तो आवेदक कार्यकलाप के साथ आगे बढ़ सकता था।
- पश्च प्रतिष्ठापन पश्चात निरीक्षण भी करना था।

आर्थिक सहायता वितरण में कमियां

4.11.1 चाय बोर्ड ने दसवीं योजना के दौरान योजना के अन्तर्गत कवरेज के लिए 9000 हैक्टेयर का समग्र लक्ष्य निर्धारित किया। हमने इस लक्ष्य के प्रति 98 प्रतिशत की कमी देखी थी। 2002–2007 के दौरान 25 लाभभोगियों को ₹1.09 करोड़ की आर्थिक सहायता वितरित की थी। इस संबंध में हमने 20 मामलों की जांच की और देखा कि:

(क) चाय बोर्ड ने श्रमबल की कमी के कारण सात मामलों में अनुमोदन पूर्व निरीक्षण नहीं किए। इन मामलों में प्रतिष्ठापन पश्चात निरीक्षण 237 से 736 दिनों के अन्तराल के बाद किए गए थे।

(ख) आठ मामलों (40 प्रतिशत) में चाय बोर्ड ने आर्थिक सहायता वितरित की थी यद्यपि आवेदन प्रस्तुतीकरण से पूर्व एन.ओ.सी. जारी करने से पूर्व मशीनरी का प्रतिष्ठापन, पी.एफ. ऋण आदि के भुगतान में दोषी जैसे कारणों के कारण आवेदक आर्थिक सहायता लेने के पात्र नहीं थे।

(ग) जबकि मंत्रालय ने 2009 के दौरान आश्वासन दिया था कि लाभार्थियों के नामों को दर्शाती हुई एक सूची तैयार की जाएगी परन्तु मार्च 2010 तक ऐसी कोई सूची तैयार नहीं की गई थी।

सिचांई सुविधाओं के सृजन में 98 प्रतिशत की पर्याप्त कमी के कारण यह योजना उत्पादकता पर कोई सकारात्मक प्रभाव नहीं डाल सकी थी। चाय बोर्ड ने मई 2011 में बताया कि उन्होंने ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना के लक्ष्य प्राप्त कर लिए है।

पूर्वोत्तर राज्यों तथा उत्तराखण्ड में नए रोपण

4.12 पूर्वोत्तर राज्यों तथा उत्तराखण्ड में नए रोपण की योजना की प्रमुख विशेषताएं निम्न थी

नए रोपण की आर्थिक सहायता करने की शर्तें तथा निबन्धन

- टीपीडीएस के भाग के रूप में पूर्वोत्तर राज्यों तथा उत्तराखण्ड में नए बागानों (10.12 हैक्टेयर तक) के लिए आर्थिक सहायता अनुमत की गई थी।
- आवेदक को रोपित किए जाने की प्रस्तावित भूमि के ऊपर आवेदन का अधिकार होना चाहिए और चाय बोर्ड के पास पंजीकृत होना चाहिए।
- मिट्टी चाय की खेती के उपयुक्त होनी चाहिए।
- केवल अनुमोदित रोपण सामग्री रोपण के लिए उपयोग की जानी चाहिए।
- सभी खेती प्रचालन तथा मिट्टी संरक्षण उपाय आरम्भ किए जाने चाहिए।

योजना के निष्पादन में कमियां

4.12.1 गुवाहाटी कार्यालय ने पूर्वोत्तर राज्यों में 1563 लाभभोगियों को 2002–07 के दौरान ₹22.78 करोड़ वितरित किए गए थे। इस संबंध में हमने 10 प्रतिशत मामलों (163 खण्डों वाले 163 लाभभागी) की जांच की और देखा कि:

(क) यद्यपि आवेदकों ने योजना के अन्तर्गत आवेदनों के प्रस्तुतीकरण से पूर्व रोपण पूर्ण कर लिए थे फिर भी 90 प्रतिशत (163 में से 147) खण्डों में चाय बोर्ड ने आर्थिक सहायता वितरित की थी।

- 40 खण्डों (27 प्रतिशत) में रोपण अप्रैल 2002 से पहले और कुछ मामलों में काफी पहले 1998 में किया गया था उन्हें 'नए रोपण' के रूप में नहीं माना जा सकता।

- शेष 107 खण्डों में जहॉ रोपण अप्रैल 2002 के बाद तथा आवेदन के प्रस्तुतीकरण से पूर्व पूर्ण किया गया था, चाय बोर्ड ने अनुमोदन पूर्व निरीक्षण नहीं किए और मिट्टी की भौतिक उपयुक्तता निर्धारित नहीं की।

(ख) चाय बोर्ड ने पहले निरीक्षण में 33 से 1526 दिनों का विलम्ब किया। इन मामलों में से 69 में विलम्ब एक वर्ष से अधिक था।

(ग) यद्यपि मंत्रालय ने 2009 के दौरान आश्वासन दिया कि लाभभोगियों के नाम दर्शाते हुए एक सूची तैयार की जाएगी परन्तु मार्च 2010 तक ऐसी सूची तैयार नहीं की गई थी।

मंत्रालय ने इस संबंध में विशेष उत्तर नहीं दिया। चूंकि चाय बोर्ड ने पूर्वोत्तर राज्यों तथा उत्तराखण्ड में नए रोपण के लिए ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना में ₹36 करोड़ के परिव्यय से 7450 हैक्टेयर का लक्ष्य रखा है इसलिए इन कमियों को दूर किया जाना आवश्यक है।

इस प्रकार चाय बोर्ड ने ऐसे मामलों में आर्थिक सहायता वितरित की जहॉ रोपण आवेदनों के प्रस्तुतीकरण से पूर्व ही पूर्ण कर लिया गया था और इसलिए मिट्टी उपयुक्तता, उचित खेती प्रचालन का पालन तथा मिट्टी संरक्षण उपाय जैसी पूर्ण अपेक्षित शर्तों की पर्याप्तता निर्धारित नहीं की गई थी।

पायलट चाय उत्पादक समितियों की स्थापना करना (स्वयं सहायता समूह–एसएचजी)

4.13 पायलट चाय उत्पादक समितियां स्थापना करने की योजना की मुख्य विशेषताएं निम्न थी:

स्वयं सहायता समूहों को आर्थिक सहायता देने की शर्तें तथा निबन्धन

- एसएचजी को चाय विकास के प्रति उनके सामूहिक प्रयासों पर आर्थिक सहायता मुहैया की जानी थी। प्रत्येक समिति में 50 छोटे उत्पादक सदस्य होने थे और समितियां अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार पंजीकृत होने थे।
- विशेष कार्यकलापों में विस्तार–प्रौद्योगिकी तथा सूचना प्रसार, पत्ती संग्रहण, भण्डारण तथा परिवहन और समिति के सदस्यों को उर्वरक,संयंत्र सुरक्षा रसायन, फुहारे, छंटाई मशीने, सिंचाई उपकरण आदि जैसी प्रयोज्य सामग्री की खरीद तथा आपूर्ति शामिल है।

योजना के कार्यान्वयन में कमियां

4.13.1 हमने देखा कि 2002–07 की अवधि के दौरान 100 एसएचजी स्थापित करने के लक्ष्य को प्राप्त करने में 63 प्रतिशत की कमी हुई थी। चाय बोर्ड ने 37 एसएचजी को ₹2.27 करोड़ की आर्थिक सहायता वितरित की थी। हमने 21 एसएचजी (57 प्रतिशत) केस फाइलों की जांच की और देखा कि:

- समिति अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार कोई भी एसएचजी पंजीकृत नहीं थी।

- समिति के सदस्यों के लिए इन एसएचजी के कार्यकलापों, जैसे प्रौद्योगिकी तथा सूचना प्रसार, पत्ती संग्रहण, भण्डारण तथा परिवहन आदि के समर्थन में कोई दस्तावेजी साक्ष्य नहीं पाया गया था।

मंत्रालय ने बताया कि चूंकि उत्पादकों की बडी संख्या को एक मंच पर लाने में पर्याप्त कठिनाई हुई थी इसलिए सदस्यता के निम्नतम आकार को 20 प्रति एसएचजी तक सीमित करने का निर्णय लिया गया था और ऐसे एसएचजी की मान्यता के लिए मुहैया समूह अखिल असम लघु चाय उत्पादक संघ, जो असम में लघु चाय उत्पादकों का पंजीकृत शिखर निकाय है, से संबंध रखता था।

चाय बोर्ड ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना में निर्धारित शर्तों तथा निबन्धनों का पालन सुनिश्चित करे क्योंकि लक्ष्य प्राप्त करने और ₹6.80 करोड़ की आर्थिक सहायता वितरित करने के लिए 212 एसएचजी स्थापित करना उनका लक्ष्य है।

चाय बोर्ड ने मई 2011 में बताया कि उन्होंने ग्यारहवीं पचंवर्षीय योजना के पहले चार वर्षों के लक्ष्यों को प्राप्त कर लिया था।

क्षेत्रीय प्रचालनों के लिए यांत्रिक सहायता (छंटाई मशीनें) का उपयोग न करना

4.14 हमने आगे देखा कि यद्यपि बोर्ड ने क्षेत्रीय प्रचालनों के लिए छंटाई मशीनों के उपयोग हेतु 25,000 हैक्टेयर कृषि भूमि लक्ष्य रखा परन्तु ऐसी मशीनों का उपयोग कर कोई क्षेत्रीय प्रचालन नहीं किया गया था और 2002–11 के दौरान कार्यकलाप ने 100 प्रतिशत कमी दर्ज की। यद्यपि श्रीलंका, जापान तथा अफ्रीका जैसे प्रमुख चाय उत्पादक देशों में उपर्युक्त प्रथा अभिभावी है परन्तु चाय बोर्ड मंत्रालय द्वारा दी गई सहायता से बागान मालिकों के बीच इस प्रथा को लोकप्रिय नहीं कर सका। मंत्रालय ने कमी को निकट पर्यवेक्षण के लिए पर्याप्त श्रमबल की कमी को आरोपित किया।

हमारी सिफारिशें तथा चाय बोर्ड की प्रतिक्रिया

4.15 हमने नवम्बर 2009 में सिफारिश की कि अलग अलग मामलों तथा सम्पूर्ण योजना कार्यान्वयन के लिए दोनों में दस्तावेजीकरण को सुदृढ़ करने की आवश्यकता है। उनका कड़ाई से अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए विभिन्न विकासात्मक योजनाओं के लिए अनिवार्य शर्तों तथा निबन्धनों की पहचान करने की भी आवश्यकता है। हमने समय पर निरीक्षण करने और वितरित आर्थिक सहायता के प्रभाव का मूल्यांकन करने की आवश्यकता की भी सिफारिश की। यह सुनिश्चित करने कि 'नए रोपणवाले' केवल असली मामलों में नए रोपण के लिए आर्थिक सहायता दी गई थी, और निर्धारित शर्तों का पालन न करने के परिणाम स्वरूप आर्थिक सहायता को वापस लिया जाना चाहिए, के लिए चाय बोर्ड को एक तन्त्र विकसित करने की आवश्यकता है।

चाय बोर्ड ने दिसम्बर 2009 तथा अक्तूबर 2010 में इन सिफारियों को स्वीकार कर लिया और बताया कि:

- मुख्यालय, जोनल तथा क्षेत्रीय कार्यालयों में दस्तावेजीकरण प्रक्रिया को मार्च 2012 तक किसी भी समय योजना के कार्यान्वयन की प्रगति तथा अलग अलग बागानों को किए गए भुगतानों के ब्यौरों के आशुचित्र प्राप्त करने के लिए प्रबन्धन सूचना प्रणाली के सरल उत्पत्ति लिए डाटा एंट्री प्रोसेस के कम्प्यूटीकरण द्वारा सुदृढ़ किया जाएगा।
- क्षेत्रों में भौतिक निष्पादन का मूल्यांकन करने के लिए, जिनकों विगत में सहायता प्रदान की गई थी, नए आवेदनों के संबंध में नए निरीक्षण करते समय मार्च 2012 तक वित्तीय सहायता के लिए पात्र होने के लिए बागानों द्वारा महत्वपूर्ण अनिवार्य शर्तों को पूरा करना सुनिश्चित करने के लिए क्षेत्रीय कार्यालयों को नए निर्देश जारी किए गए थे (अगस्त 2010)।

निष्कर्ष 4.16 देश में चाय खेती की निम्न उत्पादकता के मूल कारणों में से एक पुराना रोपण था। इसलिए पुनः रोपण/स्थानापन्न रोपण, छंटाई कर नया करना आदि के कार्यक्रम उत्पादकता बढ़ाने के लिए आवश्यक है जो वर्षों से पर्याप्त रूप से कम हुई है। वाणिज्यिक रूप से अनुत्पादक झाडियों के अन्तर्गत कुल क्षेत्र 1997 में 42 प्रतिशत से बढ़कर 2009 में 57 प्रतिशत हो गया। 2009 तक पुनः रोपण के लिए पूंजी निवेश तथा आर्थिक सहायता की लागत क्रमशः ₹6091.21 करोड़ तथा ₹1522.80 करोड़ अनुमानित की गई है। इस विशाल आवश्यकता के प्रति पुनः रोपण सहित सभी कार्यकलापों पर चाय बोर्ड का वार्षिक खर्च दसवीं पंचवर्षीय योजना के दौरान मात्र ₹21.06 करोड़ तथा ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना के पहले चार वर्षों में ₹18.87 करोड़ था।

पुनः रोपण/स्थानापन्न रोपण के लक्ष्य काफी निम्न निर्धारित किए गए थे और दसवीं पंचवर्षीय योजना के दौरान शामिल क्षेत्र 31 दिसम्बर 2001 तक वाणिज्यिक रूप से अनुत्पादक झाडियों का मात्र 2.63 प्रतिशत था। इस दर पर 2007 तक पुनः रोपण/स्थानापन्न रोपण का पिछला बकाया को समाप्त करने में 145 वर्ष और लगेगें। इस प्रकार वाणिज्यिक रूप से अनुत्पादक झाडियों के पुनः रोपण द्वारा उत्पादकता बढ़ाने के लिए चाय बोर्ड द्वारा हस्तक्षेप पूर्णरूप से अपर्याप्त थे। उत्पादकता बढ़ाने पर उद्देशियत विभिन्न अन्य कार्यकलापों के कार्यान्वयन में भी कमियां थी। निरन्तर बढ़ती वाणिज्यिक रूप से अनुत्पादक झाडियां, जो 2008 के अन्त तक कुल झाडियों को 57 प्रतिशत हो गई, एक गम्भीर खतरा है और निकट भविष्य में चाय उद्योग के लिए प्रमुख जोखिम प्रस्तुत करेगा। जब तक कि नए रोपणों के लिए क्षेत्रों की खोज के साथ साथ वाणिज्यिक रूप से अनुत्पादक झाडियों की बढ़ती प्रवृति रोकने के लिए उचित तथा समय से हस्तक्षेप नहीं किए जाते है। इसके लिए वित्त तथा श्रमबल के रूप से ठोस प्रयास अपेक्षित होगें।

अनुत्पादक चाय झाडियों के स्थानापन्न द्वारा भारत में चाय की उत्पादकता बढ़ाने में चाय बोर्ड के खराब निष्पादन को ध्यान में रखकर हमारा विचार है कि चाय बोर्ड संकटग्रस्त चाय उद्योग की इस नाजुक स्थिति से प्रभावी रूप से निपटने के लिए पूर्णतया सज्जित नहीं है। उत्पादकता बढ़ाने के लिए चाय बोर्ड की क्रिया तथा सामयिकता, यदि कार्यन्वित हो तब भी, पहले ही अभिकल्पित योजनाओं की प्रभावकारिता सुधारने पर केवल प्रभाव डाल सकते है। इस प्रकार सरकार को इस नाजुक स्थिति का साकल्यवादी हृष्टिकोण अपनाने की और कार्यक्रमों, योजनाओं, सुपुर्दगी तन्त्र की पुनः कल्पना तथा काफी अधिक वित्तीय परिव्यय जैसे प्रमुख ढ़ांचागत तथा नीतिगत निर्णय लेने की आवश्यकता है।