

कृषि विपणन एवं कृषि विदेश व्यापार विभाग

2.1 राज्य कृषि उत्पादन मण्डी परिषद् और मण्डी समितियों की कार्यप्रणाली

2.1.1. परिचय

उत्तर प्रदेश कृषि उत्पादन मण्डी अधिनियम, 1964 (अधिनियम) उत्तर प्रदेश में कृषि उत्पादन¹ के क्रय एवं विक्रय का विनियमन और मण्डी समितियों के स्थापना, पर्यवेक्षण एवं नियंत्रण का प्रावधान करता है।

अधिनियम की धारा 5 के अन्तर्गत, राज्य सरकार, कृषि उत्पादन के सन्दर्भ में किसी क्षेत्र को मण्डी क्षेत्र के रूप में अधिसूचित करती है और वह अधिसूचना में वर्णित तिथि से प्रभावी होती है। राज्य में 251 विनियमित मण्डी क्षेत्र (विनियमित मण्डी) है। प्रत्येक मण्डी क्षेत्र के लिये एक समिति होती है जिसे उस मण्डी क्षेत्र की मण्डी समिति² कहते हैं, यह मण्डी समिति कृषि उत्पादन मण्डी समिति के नाम से भी जानी जाती है।

अधिनियम की धारा 26-क में राज्य कृषि उत्पादन मण्डी परिषद् (परिषद्) की स्थापना का प्रावधान है। परिषद्, मण्डी समितियों के कार्य और उनके अन्य मामलों जिनमें मण्डी समितियों द्वारा नये मण्डी स्थलों के निर्माण एवं मौजूदा मण्डी और मण्डी क्षेत्रों के विकास हेतु कार्यक्रम भी शामिल है, पर पर्यवेक्षण एवं नियंत्रण के लिये जिम्मेदार है। मण्डी समितियाँ और परिषद् निगमित निकाय हैं और उन्हें स्थानीय प्राधिकरण माना जाता है।

2.1.2 संगठनात्मक व्यवस्था

कृषि विपणन एवं कृषि विदेश व्यापार विभाग, शासन स्तर पर उत्तर प्रदेश राज्य कृषि उत्पादन मण्डी परिषद् (परिषद्) का प्रशासनिक विभाग हैं। अन्य सदस्यों³ के अतिरिक्त, परिषद् में एक अध्यक्ष और तीन उपाध्यक्ष होते हैं जो राज्य सरकार

¹ अधिनियम की धारा 2 के अनुसार कृषि उत्पाद का अर्थ कृषि, बागवानी, द्राक्षा-कृषि, मधुमक्खी पालन, रेशम कीट पालन, मछली पालन, पशुपालन या वन उत्पादन की ऐसी वस्तुओं से है जो अनुसूची में निर्दिष्ट हैं और इसमें दो या दो से अधिक ऐसी वस्तुओं का मिश्रण शामिल है तथा इसमें प्रसंस्कृत की गयी वस्तु भी सम्मिलित है।

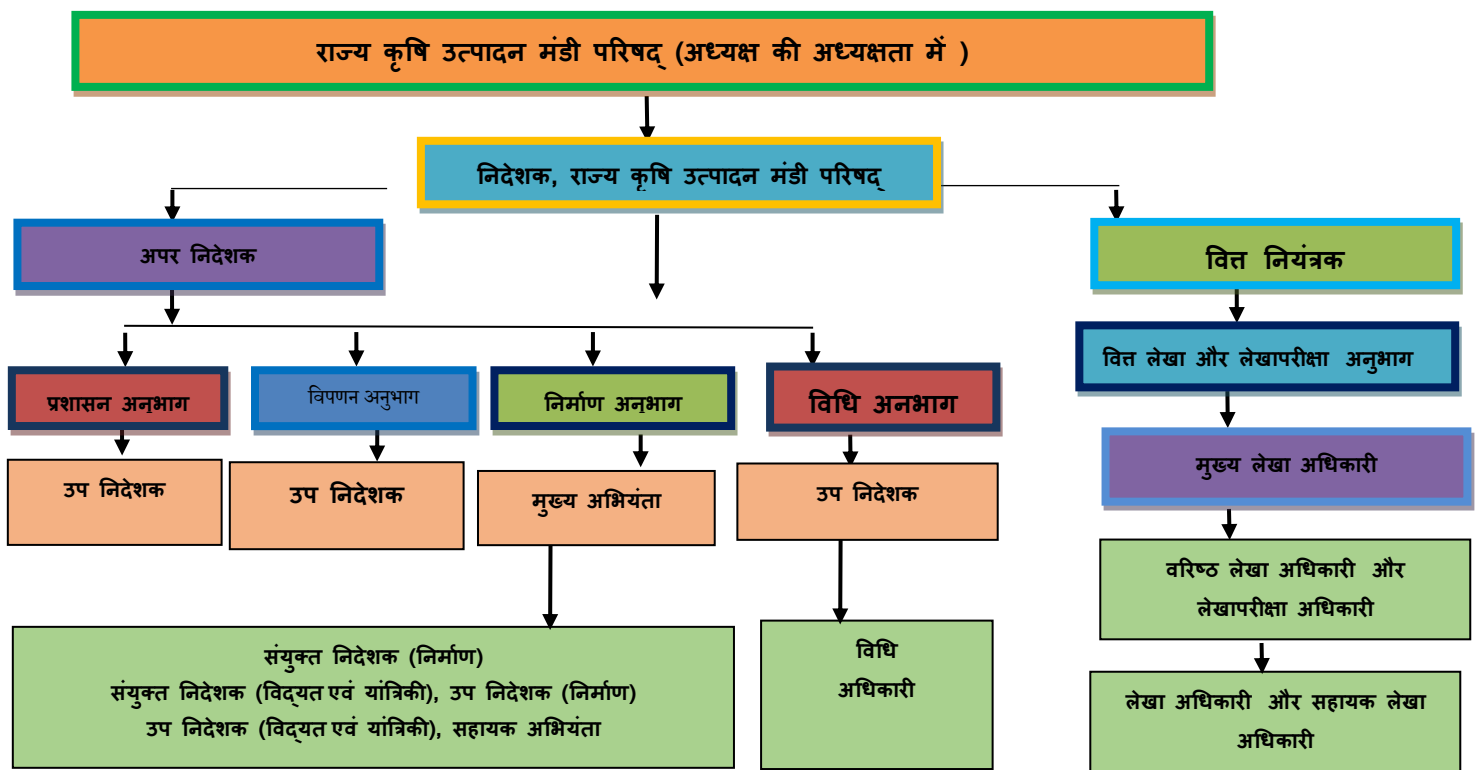
² अधिनियम की धारा 12 में मंडी समिति की स्थापना का प्रावधान है।

³ कृषि उत्पादन आयुक्त, उत्तर प्रदेश (या सचिव की श्रेणी से अन्यून उसका नाम निर्देशित); प्रमुख सचिव/सचिव (वित्त विभाग); प्रमुख सचिव/सचिव (खाद्य एवं नागरिक आपूर्ति विभाग); प्रमुख सचिव/सचिव (कृषि विभाग); निबंधक; सहकारी समितियाँ, उत्तर प्रदेश; कृषि निदेशक उत्तर प्रदेश; भारत सरकार के कृषि विपणन सलाहकार; निदेशक, उद्यानिकी एवं फलोपयोग, उत्तर प्रदेश; निदेशक, कृषि विपणन, उत्तर प्रदेश; उत्तर प्रदेश कृषि एवं प्रोद्योगिक विश्वविद्यालय अधिनियम 1958 के अंतर्गत स्थापित किसी भी विश्वविद्यालय के कुलपति; राज्य सरकार ऐसे छः उत्पादकों को जो मंडी समितियों के सदस्य के रूप नामित हो नियुक्त करेगी; दो व्यक्ति राज्य सरकार द्वारा ऐसे व्यापारियों/आढ़तियों में से जो मंडी समितियों के सदस्य के रूप नामित हो नियुक्त करेगी और मंडी निदेशक।

द्वारा नियुक्त गैर-आधिकारिक सदस्य होते हैं। मण्डियों का निदेशक (निदेशक) परिषद् का पदेन सचिव होता है। परिषद् के पर्यवेक्षण के साथ-साथ परिषद् के सभी अधिकारियों पर सामान्य नियंत्रण एवं निर्देशन, निदेशक में निहित है।

परिषद् के पास 16 क्षेत्रीय कार्यालय हैं जिनका प्रमुख उप निदेशक (प्रशासन/विपणन) होता है। निर्माण कार्यों के सम्पादन हेतु परिषद् के पास चार⁴ जोन के अन्तर्गत 19 क्षेत्रीय कार्यालय हैं एवं पांच विद्युत् एवं यांत्रिकी (वि०/या०) खण्ड हैं। सिविल और विद्युत् एवं यांत्रिकी दोनों खण्डों का नेतृत्व परिषद् कार्यालय में तैनात मुख्य अभियंता करता है। परिषद् की संगठनात्मक संरचना को नीचे चार्ट 1 में दर्शाया गया है :

चार्ट 1: उत्तर प्रदेश राज्य कृषि उत्पादन मण्डी परिषद् की संगठनात्मक संरचना

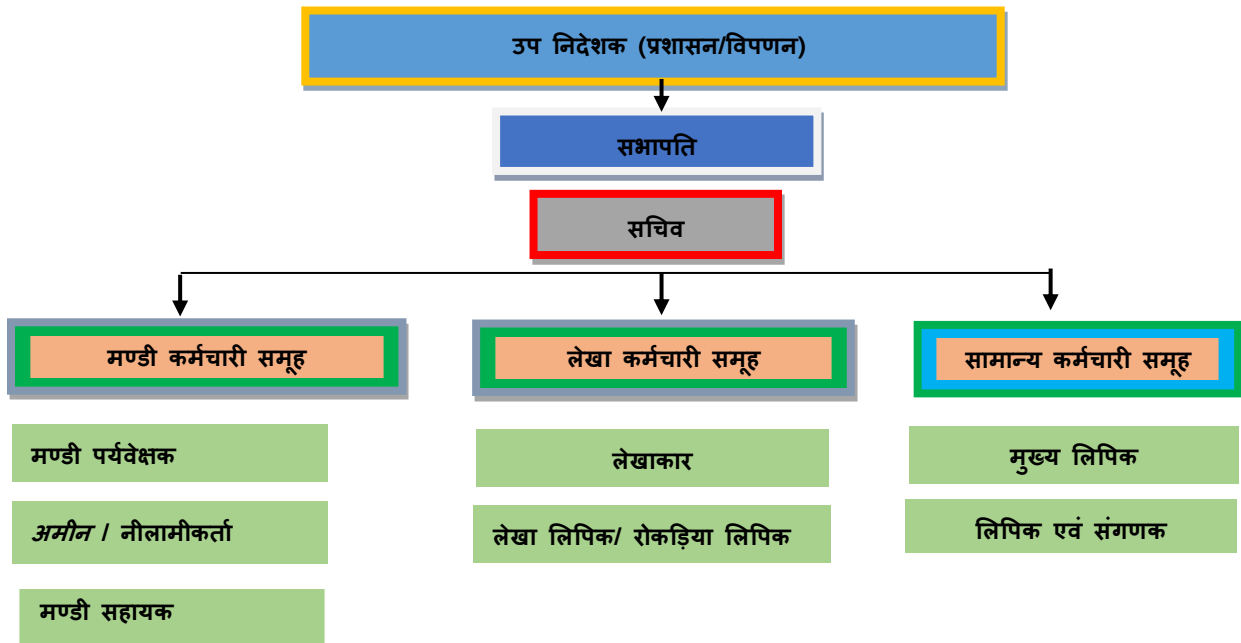


(स्रोत: उत्तर प्रदेश राज्य कृषि उत्पादन मण्डी परिषद्)

अधिनियम के धारा-13 के अन्तर्गत मण्डी समितियों में 15 नामित सदस्य और एक सदस्य सचिव होता है। इन्हीं 15 नामित सदस्यों में से एक सभापति एवं एक उप सभापति चुना जायेगा। यद्यपि वर्तमान में, मण्डी समितियों एवं सभापति की समस्त शक्तियां एवं उत्तरदायित्व सम्बंधित जिलाधिकारी में निहित हैं। सचिव, मण्डी समिति का मुख्य कार्यकारी अधिकारी होता है। मण्डी समितियों की संगठनात्मक संरचना चार्ट-2 में दी गयी है :

⁴ लखनऊ, बरेली, आगरा एवं गोरखपुर

चार्ट-2: मण्डी समितियों का संगठनात्मक चार्ट



(स्रोत: उत्तर प्रदेश राज्य कृषि उत्पादन मण्डी परिषद्)

2.1.3 लेखापरीक्षा के उद्देश्य

लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह आकलन करना था कि क्या:

1. परिषद् के पास प्रभावी और कुशल अनुश्रवण संरचना एवं आंतरिक नियंत्रण तंत्र था;
2. वित्तीय और मानवशक्ति प्रबन्धन सक्षम थे;
3. मण्डी समितियों ने मण्डी क्षेत्र में प्रभावी ढंग से सुविधाएं प्रदान की और किसानों/व्यापारियों द्वारा उनका उपयोग किया जाना सुनिश्चित किया गया; और
4. विकास कार्य पारदर्शी, मितव्ययी एवं प्रभावी ढंग से संचालित किये गये थे।

2.1.4. लेखापरीक्षा मानदंड

मण्डी परिषद् और मण्डी समितियों के निष्पादन का विश्लेषण करने के लिये मानदंडों के स्रोत निम्नलिखित थे:

1. उत्तर प्रदेश कृषि उत्पादन मण्डी अधिनियम, 1964;
2. उत्तर प्रदेश कृषि उत्पादन मण्डी नियमावली, 1965;
3. उत्तर प्रदेश राज्य कृषि उत्पादन मण्डी परिषद् के आदेश और परिपत्र;
4. उत्तर प्रदेश कृषि उत्पादन मण्डी समिति (अल्पकालिक व्यवस्था) अधिनियम, 1972;
5. राज्य सरकार की क्रय नियमावली और सम्बन्धित आदेश;

6. कार्यों के निष्पादन से संबंधित उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग के आदेश और परिपत्र;
7. उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग की दर अनुसूची; और
8. भारत सरकार के वित्त मंत्रालय द्वारा जारी सामान्य वित्तीय नियमावली, 2017 (सा.वि.नि.)

2.1.5 लेखापरीक्षा का क्षेत्र और कार्यप्रणाली

निष्पादन लेखापरीक्षा में बिना प्रतिस्थापन के आनुपातिक मात्रा की सम्भाव्यता पद्धति का उपयोग करके उत्तर प्रदेश राज्य कृषि उत्पादन मण्डी परिषद्, लखनऊ एवं इसके चयनित⁵ 15 क्षेत्रीय कार्यालयों और 38 मण्डी समितियों (परिशिष्ट 2.1.1) का वर्ष 2017-18 से 2021-22 तक की अवधि के अभिलेखों की लेखापरीक्षा जुलाई से दिसंबर 2022 की अवधि में की गयी।

लेखापरीक्षा पद्धति में चयनित कार्यालयों के संरक्षित अभिलेखों की जाँच में, चयनित कार्यालयों से सूचना/आंकड़ों का संग्रहण, लेखापरीक्षा पूछताछ के साथ-साथ निर्माण कार्यों का भौतिक सत्यापन करना शामिल था।

अपर मुख्य सचिव, कृषि विपणन और कृषि विदेश व्यापार विभाग, उत्तर प्रदेश शासन के साथ प्रारंभिक बैठक (08 जून 2022) करने के साथ ही निष्पादन लेखा परीक्षा प्रारम्भ की गयी। लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर राज्य सरकार और परिषद् के विचार लेने के लिये समापन बैठक दिनांक 29 सितम्बर 2023 को आयोजित की गयी थी। समापन बैठक कि अवधि में लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर राज्य सरकार के उत्तर, व्यक्त किये गये विचार एवं अग्रेतर मण्डी परिषद् से अगस्त 2024 तक प्राप्त अतिरिक्त सूचनाओं को इस प्रतिवेदन में उपयुक्त रूप से सम्मिलित कर लिया गया है।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

2.1.6 अधिनियम द्वारा प्रावधानित ढांचे के अन्तर्गत परिषद् की कार्यप्रणाली

2.1.6.1 नामित और निर्वाचित सदस्यों के बिना मण्डी समितियों का संचालन किया जाना

समय-समय पर संशोधित अधिनियम, 1964 की धारा 26'छ' और 26'ठ' के अन्तर्गत परिषद् को मण्डी समितियों के कार्यकलाप एवं उसके अन्य मामलों पर पर्यवेक्षण और नियंत्रण रखना आज्ञापित है।

⁵ चयनित 15 क्षेत्रीय कार्यालयों में उप निदेशक (प्रशासन/विपणन) के 16 संभागीय कार्यालयों में से तीन, 19 निर्माण प्रभागों में से 10 और परिषद् के पांच विद्युत एवं यांत्रिक प्रभागों में से दो शामिल हैं। इसके अलावा, राज्य के सभी चार क्षेत्रों (बुंदेलखंड, मध्य, पूर्वी और पश्चिमी) की 251 में से 38 मंडी समितियों का चयन किया गया।

अधिनियम⁶ की धारा 13 में राज्य सरकार द्वारा हितधारकों (अधिनियम के अन्तर्गत लाइसेंस रखने वाले उत्पादकों, व्यापारियों, आढ़तियों, पल्लेदारों और मापकों) के बीच से मण्डी समितियों में 15 सदस्यों एवं एक सदस्य सचिव के नामांकन का प्रावधान है। ये मनोनीत सदस्य मण्डी समिति में उत्पादकों के प्रतिनिधियों में से मण्डी समिति के सभापति एवं उप सभापति का चुनाव करने के लिये जिम्मेदार होते हैं। मण्डी समिति का कार्यकाल तीन वर्ष का होता है, जब तक राज्य सरकार द्वारा इसे पहले ही समाप्त न कर दिया जाये और सभापति, उप सभापति तथा सदस्यों का कार्यकाल मण्डी समिति के कार्यकाल का सहविस्तारी होता है।

पूर्व में, उत्तर प्रदेश कृषि उत्पादन मण्डी समिति (अल्पकालिक व्यवस्था) अधिनियम, 1972 के धारा-2 के अन्तर्गत मण्डी समिति एवं उसके सभापति, उप सभापति की शक्तियां, कार्य एवं कर्तव्य जिलाधिकारी में निहित थे। यद्यपि इस प्रावधान को उत्तर प्रदेश कृषि उत्पादन मण्डी अधिनियम, 2004 द्वारा इस निर्देश के साथ निरस्त कर दिया गया था कि मण्डी समिति का कार्य जिलाधिकारी द्वारा तब तक किया जायेगा जब तक कि अधिनियम के धारा-13 के अन्तर्गत मण्डी समिति का गठन नहीं हो जाता।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य सरकार द्वारा वर्ष 2019 में मण्डी समिति के गठन हेतु एक समय-सीमा जारी की गयी जिसमें अगस्त 2019 में मण्डी समितियों में चुनाव प्रक्रिया शुरू करने हेतु आदेश जारी किया जाना आवश्यक था एवं इसके बाद मण्डी परिषद् के निदेशक को अक्टूबर 2019 तक राज्य सरकार को, सदस्यों के नामांकन के लिये नाम प्रेषित किया जाना था। यद्यपि चुनाव की प्रक्रिया प्रारम्भ नहीं हो पायी। फलस्वरूप मण्डी समिति का गठन न होने के कारण मण्डी समिति की शक्तियां, कार्य एवं कर्तव्य जिलाधिकारी के अधीन ही रहा। इस प्रकार जिन मण्डी समितियों का संचालन नामित सदस्यों और निर्वाचित सभापति द्वारा किया जाना था वो सरकारी अधिकारियों द्वारा ही शासित थीं।

राज्य सरकार ने अपने उत्तर में बताया (सितम्बर 2023) कि जब मण्डी समिति स्तर पर सदस्यों के नामांकन की प्रक्रिया लागू की गयी तो हितधारकों के अभिलेखों जैसे मतदान सूची, खतौनी, भूमि अभिलेख, व्यापारियों के अभिलेख आदि के मिलान में कठिनाई थी। राज्य सरकार ने अपने उत्तर में यह भी बताया कि वर्ष 2020 के प्रारम्भ में राज्य में कोविड-19 महामारी में अप्रत्याशित परिस्थितियां उत्पन्न हुई। राज्य सरकार ने पुनः अपने उत्तर में बताया कि जून 2020 में भारत सरकार द्वारा कृषि सुधार हेतु तीन कृषि कानून बिल राज्य में लागू किया गया जिसके परिणामस्वरूप मण्डी क्षेत्र केवल मण्डी स्थल तक सीमित हो गया जबकि अन्य हितधारक मण्डी स्थल के बाहर व्यापार करने के लिये स्वतंत्र थे। इस परिस्थिति में केवल मण्डी स्थल के हितधारकों हेतु निर्वाचन प्रक्रिया लागू करना उचित नहीं

⁶ उत्तर प्रदेश कृषि उत्पादन मंडी (संशोधन) अधिनियम, 2018 के अंतर्गत संशोधित

पाया गया | दिसंबर 2021 में भारत सरकार द्वारा कृषि कानून निरस्त किये जाने के बाद मण्डी क्षेत्र की पहले की व्यवस्था को बहाल कर दिया गया। यद्यपि राज्य में विधान सभा के चुनाव होने के कारण निर्वाचन प्रक्रिया लागू नहीं की जा सकी। राज्य सरकार ने पुनः अपने उत्तर में बताया कि उत्तर प्रदेश विधान सभा की प्रतिनिहित विधायन समिति की मार्च 2023 में आयोजित बैठक में यह निर्णय लिया गया कि अधिनियम की धारा-13 में व्याहारिक सुधार एवं संशोधन की आवश्यकता है। इस सम्बन्ध में सक्षम स्तर पर उचित विचार-विमर्श के बाद निर्णय लिया जायेगा।

तथ्य यह है कि परिषद्, मण्डी समितियों में सदस्यों के नामांकन के लिये अधिनियम के प्रावधान को लागू नहीं कर सका, जिसके परिणामस्वरूप अधिनियम में परिकल्पित नामित सदस्यों के स्थान पर राज्य सरकार के अधिकारियों द्वारा मण्डी समिति का शासन जारी रहा। परिणामस्वरूप, मण्डी समितियों की शक्तियां जिलाधिकारी को सौंपने की अल्पकालिक प्रशासनिक व्यवस्था, जो वर्ष 1972 में लागू की गई थी, एक स्थायी व्यवस्था बन गई। इसके अतिरिक्त, परिषद् द्वारा अग्रतर दी गई सूचना (अगस्त 2024) के अनुसार, मण्डी समितियों के चुनाव से संबंधित मामला अभी भी प्रक्रियाधीन है।

2.1.6.2 आंतरिक लेखापरीक्षा

आंतरिक लेखापरीक्षा एक स्वतंत्र, वस्तुनिष्ठ आश्वासन और परामर्श गतिविधि है जिसे मूल्य संबंधन और संगठनात्मक संचालन में सुधार करने के लिये बनाया गया है। इसे आंतरिक लेखापरीक्षा की वार्षिक लेखापरीक्षा योजना में नियोजित सभी इकाइयों के लिये मानवशक्ति की उपलब्धता के अनुसार पेशेवर तरीके से संचालित किया जाना चाहिये।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2017-22 की अवधि में परिषद् के विभिन्न इकाइयों (यथा क्षेत्रीय कार्यालय, उप निदेशक (निर्माण), उप निदेशक (विद्युत और यांत्रिक) और परिषद् कार्यालय के विभिन्न अनुभाग) और मण्डी समितियों के आंतरिक लेखापरीक्षा हेतु वार्षिक लेखापरीक्षा योजना तैयार नहीं की गई थी। परिषद् के वित्त नियंत्रक की स्वीकृति से तदर्थ आधार पर लेखापरीक्षा निर्धारित किये गये थे।

2017-22 की अवधि में मण्डी समितियों के सम्पादित आंतरिक लेखापरीक्षा की स्थिति तालिका-1 में दी गई है।

तालिका 1: 2017-22 की अवधि में मण्डी समितियों के
आंतरिक लेखापरीक्षा की स्थिति

वर्ष	कुल इकाईया	लेखापरीक्षा हेतु प्रस्तावित इकाईया	प्रस्तावित इकाईयो के सापेक्ष लेखापरीक्षित इकाईयों की संख्या	कुल इकाईयों के सापेक्ष लेखापरीक्षित इकाईयों का प्रतिशत
2017-18	251	65	65	26
2018-19	251	65	0	0
2019-20	251	8	8	3
2020-21	251	43	43	17
2021-22	251	15	15	6
योग			131	

(स्रोत: उत्तर प्रदेश राज्य कृषि उत्पादन मण्डी परिषद्)

जैसा कि तालिका-1 से स्पष्ट है, 2017-22 की अवधि में 131 इकाईयों की लेखापरीक्षा की गयी और इनमें से 27 इकाईयो की पुनरावृत्ति थी। इस प्रकार, 2017-22 की अवधि में 251 में से 147⁷ मण्डी समितियों (58 प्रतिशत) की लेखापरीक्षा नहीं की गयी। इसके अतिरिक्त, मण्डी समितियों के लिये आंतरिक लेखापरीक्षा का प्रतिशत अधिकतम 26 प्रतिशत (2017-18) से लेकर न्यूनतम शून्य प्रतिशत (2018-19) तक रहा। नमूना जांच की गई 38 मण्डी समितियों में से 19 मण्डी समितियों (50 प्रतिशत) में 2017-22 की अवधि में आंतरिक लेखापरीक्षा नहीं की गयी (परिशिष्ट 2.1.2)।

राज्य सरकार ने अपने उत्तर में बताया (सितम्बर 2023) कि आंतरिक लेखा परीक्षा प्रकोष्ठ में मानवशक्ति की कमी के कारण, प्रतिनियुक्ति पर तैनात लेखापरीक्षकों द्वारा आंतरिक लेखापरीक्षा की गई। राज्य सरकार ने आगे कहा कि सितंबर 2018 से नवंबर 2019 के बीच दो वर्षों तक लेखापरीक्षकों की अनुपलब्धता के कारण आंतरिक लेखापरीक्षा बाधित रही, यद्यपि विभिन्न विभागों से प्रतिनियुक्ति पर लेखापरीक्षक उपलब्ध कराने का अनुरोध किया गया था। मार्च 2020 में कोविड-19 महामारी के कारण भी आंतरिक लेखापरीक्षा प्रभावित हुई और इन कारणों से वार्षिक लेखापरीक्षा योजना तैयार नहीं की जा सकी। यद्यपि, उपलब्ध मानवशक्ति के साथ आंतरिक लेखापरीक्षा की गयी। राज्य सरकार ने यह भी कहा कि भविष्य में परिषद् और मण्डी समितियों के आंतरिक लेखापरीक्षा हेतु वार्षिक योजना तैयार करने के लिये विशेष प्रयास किये जायेंगे।

⁷ 251 कुल इकाई -104(131 लेखापरीक्षित इकाई - 27 पुनरावृत्ति इकाई)= 147 इकाई जिनकी लेखापरीक्षा नहीं की गयी |

2.1.7 वित्तीय प्रबंधन

परिषद् और इसके अधीन मण्डी समितियों के संचालन हेतु मण्डी शुल्क और विकास सेस वित्त के मुख्य स्रोत हैं। अधिनियम की धारा 17 (iii-बी) के अन्तर्गत, मण्डी क्षेत्र में निर्दिष्ट कृषि उत्पादन की बिक्री के लेनदेन पर निर्धारित दरों पर मण्डी शुल्क देय है। जैसा भी प्रकरण हो, आढ़तिया/व्यापारी, मण्डी समिति को मण्डी शुल्क और विकास सेस का भुगतान करने के लिये उत्तरदायी हैं।

अधिनियम की धारा 19 (1) के अनुसार, प्रत्येक मण्डी समिति के लिये 'मण्डी समिति निधि' की स्थापना की जानी थी, जिसमें उसके द्वारा प्राप्त सभी धनराशि, उसके द्वारा लिये गये सभी ऋण और उसे दिए गये अग्रिम और अनुदान शामिल होंगे, जमा किया जायेगा। अधिनियम की धारा 19 (5) के अन्तर्गत, प्रत्येक मण्डी समिति को एक वर्ष में अपनी कुल प्राप्तियों⁸ का 50 प्रतिशत परिषद् को अंशदान के रूप में देना था और प्राप्तियों का केवल 50 प्रतिशत ही अपने पास रखना था, जो अधिकतम ₹10 करोड़ तक हो सकता था।

अग्रेतर, अधिनियम⁹ की धारा 26 के अन्तर्गत परिषद् स्तर पर तीन निधियाँ यथा परिषद् निधि, उत्तर प्रदेश राज्य मण्डी विकास निधि और केन्द्रीय मण्डी निधि स्थापित थी। इन निधियों में जमा की जाने वाली धनराशि और इसके उद्देश्य नीचे दिये गये हैं :

(i) परिषद् निधि

परिषद् द्वारा या उसकी ओर से प्राप्त सभी धनराशि, उत्तर प्रदेश राज्य मण्डी विकास निधि और केन्द्रीय मण्डी निधि के अन्तर्गत जमा की जाने वाले धनराशि को छोड़कर, परिषद् निधि में जमा की जाती है। इस निधि का उपयोग वेतन, पेंशन, परिषद् की स्थापना से सम्बंधित अन्य व्ययों के भुगतान और सामान्यतया अधिनियम के उद्देश्यों को पूर्ण करने के लिये किया जाता है। जुलाई 2019 में, राज्य सरकार ने परिषद् को निर्देश दिया था कि वह मण्डी समितियों से प्राप्त अंशदान का 35 प्रतिशत परिषद् निधि में जमा करे।

(ii) उत्तर प्रदेश राज्य मण्डी विकास निधि

अधिनियम की धारा 19(5) के अन्तर्गत मण्डी समितियों से प्राप्त समस्त अंशदान उत्तर प्रदेश राज्य मण्डी विकास निधि में जमा किये जाते हैं, सिवाय ऐसे प्रतिशत के जिसे राज्य सरकार परिषद् निधि में जमा करने का निर्देश दे। जुलाई 2019¹⁰ में, राज्य सरकार ने परिषद् को मण्डी समितियों से प्राप्त

⁸ लिए गए ऋण, विकास सेस से प्राप्त धनराशि एवं केंद्र या राज्य सरकार से प्राप्त अनुदान को छोड़कर

⁹ धारा 26 त, 26 तत, 26 ततत

¹⁰ 2019 के पहले, परिषद् को मंडी समितियों से प्राप्त अंशदान का 80 प्रतिशत उत्तर प्रदेश राज्य मंडी विकास निधि में प्राप्त होता था।

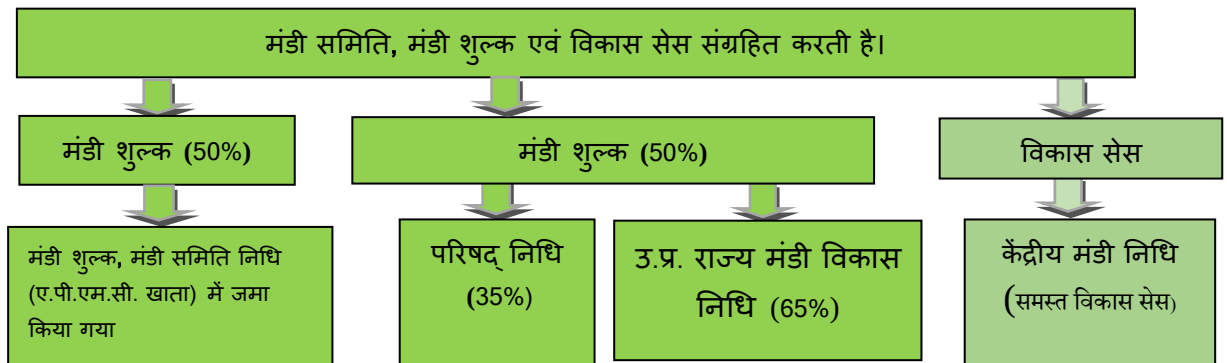
अंशदान का 65 प्रतिशत उत्तर प्रदेश राज्य मण्डी विकास निधि में जमा करने का निर्देश दिया था। इस निधि का उद्देश्य मण्डी क्षेत्र में आधारभूत संरचना, सुविधाओं का विकास करना, बाजार सर्वेक्षण और अनुसंधान करना, क्रय-विक्रय की सामान्य स्थितियों में सुधार करना और अन्य उद्देश्यों के लिये मण्डी समितियों के अधिकारियों और कर्मचारियों को प्रशिक्षण प्रदान करना है।

(iii) केन्द्रीय मण्डी निधि

मण्डी समिति को विकास सेस के रूप में प्राप्त समस्त धनराशि को प्रत्येक माह में परिषद् को भुगतान करना होता है, जिसे बाद में केन्द्रीय मण्डी निधि में जमा किया जाता है। इस निधि का उपयोग वित्तीय रूप से कमजोर और अविकसित मण्डी समितियों को ऋण और अनुदान के रूप में सहायता प्रदान करने के लिये किया जाता है। इसका उपयोग मण्डी स्थलों, सम्पर्क मार्गों और अन्य विकास कार्यों के निर्माण, रखरखाव और मरम्मत के लिये भी किया जाता है।

ऊपर उल्लिखित तीन निधियों में मण्डी शुल्क और विकास सेस का निधि प्रवाह चार्ट 3 में दर्शाया गया है।

चार्ट 3: मण्डी शुल्क और विकास सेस का निधि प्रवाह



(स्रोत: उत्तर प्रदेश राज्य कृषि उत्पादन मण्डी परिषद्)

2.1.7.1 मण्डी शुल्क और विकास सेस की प्राप्तियां और व्यय

वर्ष 2017-22 की अवधि में मण्डी शुल्क और विकास सेस की प्राप्तियां और व्यय तालिका-2 में दिये गये हैं।

तालिका 2: वर्ष 2017-18 से 2021-22 की अवधि में प्राप्तियां और व्यय

(₹ करोड़ में)

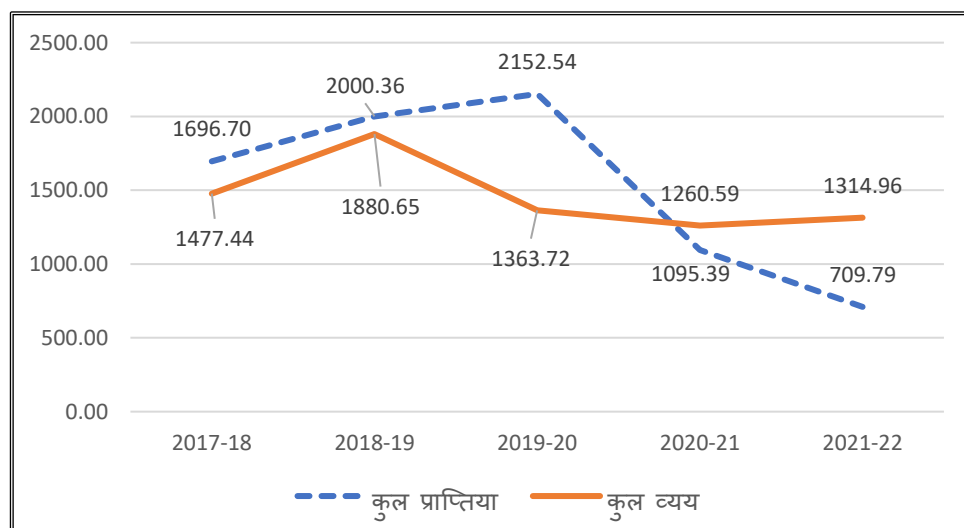
वर्ष	प्राप्तियां						व्यय				
	मण्डी शुल्क ¹¹			विकास सेस (परिषद् स्तर)	केन्द्र एवं राज्य सरकार से अनुदान	योग	मण्डी समिति या	परिषद			योग
	(मण्डी समिति स्तर पर)	(परिषद् स्तर)						परिषद् निधि	विकास निधि	सेस निधि	
		परिषद् निधि	विकास निधि								
2017-18	208.7	311.18	856.84	266.84	53.14	1696.70	434.02	267.01	698.82	77.59	1477.44
2018-19	262.84	396.34	976.13	309.85	55.2	2000.36	614.92	315.82	825.42	124.49	1880.65
2019-20	912.04 ¹²	378.97	520.3	335.66	5.57	2152.54	655.38	214.48	350.81	143.05	1363.72
2020-21	416.83	250.75	242.56	173.04	12.21	1095.39	617.58	225.23	278.29	139.49	1260.59
2021-22	270.44	167.29	148.43	115.27	8.36	709.79	802.29	129.45	260.73	122.49	1314.96
योग	2070.85	1504.53	2744.26	1200.66	134.48	7654.78	3124.19	1151.99	2414.07	607.11	7297.36

(स्रोत: उत्तर प्रदेश राज्य कृषि उत्पादन मण्डी परिषद्)

जैसा कि तालिका 2 से स्पष्ट है, कुल प्राप्तियों (₹ 7,654.78 करोड़) में से, परिषद् ने ₹ 4,173.17 करोड़ का व्यय किया, जबकि 251 मण्डी समितियों ने ₹ 3,124.19 करोड़ का व्यय किया। 2017-18 से 2021-22 की अवधि में प्राप्तियों और व्यय की प्रवृत्ति ग्राफ-1 में दर्शायी गयी है।

ग्राफ 1: मण्डी समितियों और परिषद् की प्राप्तियां और व्यय

(₹ करोड़ में)



¹¹ इसमें व्याज से प्राप्त आय, लाइसेंस शुल्क, प्रीमियम एवं दुकानों का किराया आदि अन्य आय में सम्मिलित है।

¹² वर्ष 2019-20 में, दिनांक 29.07.2019 की अधिसूचना के माध्यम से मंडी समितियों को अंशदान की निर्धारित सीमा ₹ 25 लाख (2018-19 तक) से बढ़ाकर ₹ 10 करोड़ करने के कारण मंडी समितियों की प्राप्तियां पिछले वर्ष की प्राप्तियों की तुलना में अधिक है।

परिषद् एवं मण्डी समितियों की प्राप्तियों को दर्शाने वाले ग्राफ में 2020-21 और 2021-22 में गिरावट की प्रवृत्ति दिखी, जो 2021-22 में अपने निम्नतम बिंदु (₹709.79 करोड़) पर पहुंच गयी। परिणामस्वरूप, परिषद् एवं मण्डी समितियों की प्राप्तियों की तुलना में व्यय में असंतुलन रहा और वर्ष 2020-21 और 2021-22 की अवधि में व्यय उनकी प्राप्तियों से अधिक रहा।

राज्य सरकार ने अपने उत्तर में बताया (सितम्बर 2023) कि जून 2020 में किसान अधिनियम के लागू होने के कारण परिषद् एवं मण्डी समिति की आय पर 2020-21 और 2021-22 की अवधि में प्रतिकूल प्रभाव पड़ा। इसलिये, पिछले वर्ष की देनदारियों, वेतन भुगतान और आवश्यक स्थापना व्यय में भुगतान किये जाने के कारण प्राप्तियों और व्ययों में संतुलन नहीं था। अग्रेतर, राज्य सरकार ने कहा कि वर्तमान में किसान कानून निरस्त होने के बाद प्राप्तियों और व्यय में यह असंतुलन नहीं होगा।

2.1.7.2 केंद्र प्रायोजित योजनाओं के लिये उपलब्ध निधियों का उपयोग

परिषद् को 2017-18 से 2021-22 की अवधि में तीन केन्द्र प्रायोजित योजनाओं (के.प्रा.यो.) अर्थात् इलेक्ट्रॉनिक राष्ट्रीय कृषि बाजार (ई-नाम), राष्ट्रीय कृषि विकास योजना (आरकेवीवाई) और बुंदेलखंड पैकेज (बीकेपी) के क्रियान्वयन के लिये केन्द्र सरकार से निधियां प्राप्त हुईं। योजनाओं के अन्तर्गत परिषद् को प्राप्त निधियों और उनके उपयोग का विवरण तालिका-3 में वर्णित है।

तालिका 3: केंद्र प्रायोजित योजनाओं के लिये उपलब्ध निधियों का उपयोग

(₹. करोड़ में)

सीएसएस के नाम	प्रारंभिक अवशेष (2017-18)	प्राप्त निधि (2017-18 से 2021-22)	कुल उपलब्ध धनराशि	कुल व्यय (2017-18 से 2021-22)	अवशेष धनराशि (2021-22)
ई-नाम	7.59	65.30	72.89	35.82	37.07
आरकेवीवाई	2.65	42.77	45.42	4.37	41.05
बीकेपी	14.49	30.87 ¹³	45.36	40.38	4.98
योग	24.73	138.94	163.67	80.57	83.1

(स्रोत: उत्तर प्रदेश राज्य कृषि उत्पादन मण्डी परिषद्)

जैसा कि तालिका-3 में प्रदर्शित है, कुल उपलब्ध निधियों में से एक बड़ी राशि (50.77 प्रतिशत) अव्ययित रही। 2017-18 से 2021-22 तक ई-नाम और आरकेवीवाई योजनाओं के लिये उपलब्ध कुल निधियों का उपयोग क्रमशः केवल 49.14 प्रतिशत और 9.62 प्रतिशत था।

लेखापरीक्षा में आगे पाया गया कि ई-नाम और आरकेवीवाई योजनाओं की धनराशि परिषद् निधि के बैंक खाते में रखी गई थी, जिसके कारण इन योजनाओं के

¹³ इसमें ₹ 4.50 करोड़ की ब्याज राशि शामिल है। अन्य दो योजनाओं, आरकेवीवाई और ई-नाम के संबंध में, परिषद् ने अर्जित ब्याज का आंकड़ा प्रदान नहीं किया क्योंकि योजना निधि को परिषद् निधि के बैंक खाते में रखा गया था।

अन्तर्गत अव्ययित धनराशि पर अर्जित ब्याज का अलग से हिसाब नहीं रखा गया था जो जीएफआर के नियम 230(8)¹⁴ के प्रावधानों के प्रतिकूल था।

राज्य सरकार ने अपने उत्तर में बताया (सितम्बर 2023) कि के.प्रा.यो. के अन्तर्गत व्यय न की गई धनराशि का उपयोग करने के प्रयास किये जा रहे हैं। आरकेवीवाई की समस्त अवशेष धनराशि ₹ 41.05 करोड़ का उपयोग कर लिया गया है और उपभोग प्रमाण-पत्र भी जारी कर दिया गया है। राज्य सरकार ने आगे बताया कि ई-नाम योजना की अव्ययित धनराशि का उपयोग करने के प्रयास किये जा रहे हैं।

2.1.7.3 परिषद् निधि में ब्याज का अनियमित हस्तांतरण

परिषद् स्तर पर प्राप्तियों को परिषद् निधि, उत्तर प्रदेश राज्य मण्डी विकास निधि और केन्द्रीय मण्डी निधि के अन्तर्गत अलग-अलग रखा जाता है। विशिष्ट व्ययों को पूरा करने हेतु इन निधियों का रख-रखाव किया गया है। इसलिये, इन निधियों के बैंक खातों से अर्जित ब्याज को सम्बंधित निधियों के बैंक खातों में रखा जाना चाहिये।

(क) परिषद् द्वारा ब्याज का हस्तांतरण

लेखापरीक्षा में पाया गया कि परिषद् ने 2016-21 की अवधि में उत्तर प्रदेश राज्य मण्डी विकास निधि (₹ 244.90 करोड़) और केन्द्रीय मण्डी निधि (₹ 147.44 करोड़) में अर्जित ब्याज के ₹ 392.28 करोड़ को परिषद् निधि में स्थानांतरित किया। इस तरह के ब्याज का हस्तांतरण उस अधिनियम का उल्लंघन था जिसके अन्तर्गत इन निधियों की स्थापना विशिष्ट गतिविधियों को पूर्ण करने के लिये की गई थी।

राज्य सरकार ने अपने उत्तर में बताया (सितम्बर 2023) कि उत्तर प्रदेश राज्य मण्डी विकास निधि और केन्द्रीय मण्डी निधि में 2016-21 की अवधि में अर्जित ब्याज निदेशक के अनुमोदन के अनुसार परिषद् निधि में स्थानांतरित किया गया था। इसके अतिरिक्त, यह राशि परिषद् द्वारा कमजोर मण्डी समितियों को उनके स्थापना व्यय को पूर्ण करने के लिये स्थानांतरित की गई थी।

उत्तर तर्कसंगत नहीं था, क्योंकि परिषद् निधि, उत्तर प्रदेश राज्य मण्डी विकास निधि और केन्द्रीय मण्डी निधि, उत्तर प्रदेश कृषि उत्पादन मण्डी अधिनियम, 1964 में उल्लिखित विशिष्ट उद्देश्यों के लिये स्थापित किये गये हैं। इसलिये, उत्तर प्रदेश राज्य मण्डी विकास निधि और केन्द्रीय मण्डी निधि से अर्जित ब्याज को परिषद् निधि में स्थानांतरित करना अधिनियम का उल्लंघन था। इसके अतिरिक्त, उ.प्र. कृषि उत्पादन मण्डी नियमावली, 1965 के नियम 128 सी के अनुसार यह आवश्यक है कि केन्द्रीय मण्डी निधि की आधी निधि का उपयोग राज्य सरकार की अनुमोदन

¹⁴ जीएफआर नियम 230(8) में प्रावधान है कि किसी भी अनुदान प्राप्तकर्ता संस्थान को जारी अनुदान पर अर्जित सभी ब्याज या अन्य आय को खातों के अन्तिमीकरण के तुरंत बाद अनिवार्य रूप से भारत की संचित निधि में जमा कर दिया जाना चाहिए।

से किया जायेगा। यद्यपि, परिषद् ने राज्य सरकार की आवश्यक स्वीकृति लिये बिना केन्द्रीय मण्डी निधि से कुल ब्याज ₹ 147.44 करोड़ में से ₹ 83.27 करोड़ (अर्जित ब्याज पर राज्य सरकार का हिस्सा) अनाधिकृत रूप से परिषद् निधि में स्थानांतरित किया था।

(ख) उप निदेशक (निर्माण) कार्यालयों द्वारा ब्याज का हस्तांतरण

प्रत्येक उप निदेशक (निर्माण) (डीडीसी) कार्यालयों में तीन अलग-अलग बैंक खातों में धनराशि रखी जाती है, अर्थात् स्थापना खाता (स्थापना व्यय के लिये), निर्माण खाता (निर्माण कार्य के व्यय के लिये) और जमानत खाता (ठेकेदारों से जमानत के रूप में प्राप्त राशि के लिये)। 2017-18 से 2021-22 की अवधि में, डीडीसी स्तर पर रखे गये तीनों प्रकार के खातों पर अर्जित ₹ 15.29 करोड़ के ब्याज को डीडीसी द्वारा मुख्यालय में अनुरक्षित परिषद् के स्थापना खाते में स्थानांतरित कर दिया गया।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि उत्तर प्रदेश राज्य मण्डी विकास निधि, केन्द्रीय मण्डी निधि और परिषद् निधि से डीडीसी को निर्माण कार्य के लिये धनराशि उपलब्ध कराई गई थी। यद्यपि, निर्माण कार्यों के बाद डीडीसी के पास अवशेष धनराशि पर अर्जित ब्याज को डीडीसी स्तर पर निर्माण बैंक खातों में अवशेष राशियों के मिश्रित होने के कारण सम्बंधित निधियों, अर्थात् यूपी राज्य मण्डी विकास निधि, केन्द्रीय मण्डी निधि और परिषद् निधि में स्थानांतरित नहीं किया गया।

राज्य सरकार ने अपने उत्तर में बताया (सितम्बर 2023) कि सभी उप निदेशकों (निर्माण/वि.एवं यां.) को उनके कार्यों के अनुमान के आधार पर अनुबन्धवार और निधिवार राशि हस्तांतरित की गई थी। चूंकि उप निदेशक (निर्माण/वि.एवं यां.) निर्माण गतिविधियों के लिये एकल बैंक खाता संचालित कर रहे थे, इसलिये ब्याज को इस बैंक खाते में स्थानांतरित कर दिया गया और इस प्रकार ब्याज का निधिवार विभाजन सम्भव नहीं था।

तथ्य यह है कि अव्ययित अवशेष राशि पर अर्जित ब्याज को सम्बंधित निधियों (उ.प्र.राज्य मण्डी विकास निधि, केन्द्रीय मण्डी निधि और बोर्ड की निधि) में स्थानांतरित नहीं किया गया था, बल्कि इसे परिषद् निधि से संबंधित बैंक खाते में स्थानांतरित किया गया था।

2.1.7.4 अनाद्रित चेकों के सापेक्ष वसूली न होना

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 12 दिसंबर 2022 तक व्यापारियों द्वारा जमा किये गये 5,925 चेकों के सापेक्ष कुल ₹ 69.92 करोड़ के अनाद्रित चेकों में से ₹ 36.19 करोड़ की धनराशि राज्य के 16 क्षेत्रों की मण्डी समितियों द्वारा वसूली नहीं की गयी थी। इसमें नमूना जाँच की गई 38 मण्डी समितियों में से 19 मण्डी समितियों के 387 अनाद्रित चेको (परिशिष्ट 2.1.3) की धनराशि ₹ 7.26 करोड़ जो 200 व्यापारियों द्वारा जमा किया गया था, सम्मिलित है। इसके अतिरिक्त

387 अनाद्रित चेकों में से 71 के विरुद्ध ₹ 88.68 लाख (12 प्रतिशत) की राशि के वसूली प्रमाण पत्र (आरसी) जारी किये गये थे।

राज्य सरकार ने उत्तर में बताया (सितम्बर 2023) कि मण्डी समितियों को सभी बकाया (मण्डी शुल्क, विकास सेस आदि) केवल नकद या डिजिटल भुगतान के रूप में वसूलने के निर्देश दिए गये हैं तथा विशेष परिस्थितियों में राष्ट्रीयकृत बैंकों के बैंक ड्राफ्ट स्वीकार किये जा सकते हैं। राज्य सरकार ने आगे बताया कि मण्डी समितियों ने किराये के बकाया से सम्बंधित चेक अनाद्रित होने के प्रकरणों में दुकानों का आवंटन रद्द कर दिया है तथा कई फर्म/व्यापारियों के विरुद्ध आर.सी. भी जारी की गई है। राज्य सरकार ने यह भी बताया कि बकाया की वसूली तथा अधिकारियों/कर्मचारियों की जिम्मेदारी तय करके जांच का ब्यौरा प्रस्तुत करने के लिये डी.डी.ए. तथा लेखा अधिकारियों की एक टीम गठित कर दी गई है।

2.1.7.5 व्यापारियों को आवंटित दुकानों के प्रीमियम राशि की वसूली न होना

मण्डी स्थलों में दुकानें नीलामी के माध्यम से आवंटित की जाती हैं। नीलामी में सफल प्रतिभागी को दुकान के लिये निर्धारित प्रीमियम का 50 प्रतिशत आवंटन की तिथि से 15 दिन के भीतर तथा शेष 50 प्रतिशत आवंटन के तीन माह के भीतर जमा करना था। अभिलेखों की जांच में पाया गया कि राज्य में परिषद् के सभी 16 सम्भागों में मार्च 2022 तक ₹ 81.96 करोड़ रुपये का प्रीमियम बकाया था। अग्रेतर नमूना जांच की गई 38 में से 20 मण्डी समितियों के अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि दिसंबर 2023 तक 227 आवंटियों के विरुद्ध ₹13.77 करोड़ रुपये का प्रीमियम, व्यापारियों द्वारा भुगतान नहीं किया गया था। यह भी पाया गया कि इन 227 प्रकरणों में से 89 दुकानें विगत दो वर्षों में आवंटित की गई थीं, 115 दुकानें विगत दो से पांच वर्षों के मध्य आवंटित की गई थीं और 23 दुकानें पांच वर्ष पूर्व आवंटित की गई थीं (परिशिष्ट 2.1.4)।

राज्य सरकार ने बताया (सितम्बर 2023) कि परिषद् ने संबंधित डीडीए को व्यापारियों को आवंटित दुकानों के बकाया प्रीमियम की शीघ्र वसूली के निर्देश दिये हैं।

2.1.7.6 व्यापारियों से दुकानों के किराये की वसूली न होना

अभिलेखों की जांच से पता चला कि राज्य में मण्डी समितियों द्वारा आवंटित दुकानों/गोदामों से मार्च 2022 तक क्रमशः ₹ 11.78 करोड़ और ₹ 1.33 करोड़ का किराया और उपयोगकर्ता शुल्क बकाया था।

नमूना जांच की गई मण्डी समितियों में, दिसंबर 2023 तक 1,048 दुकानों की धनराशि रु. 2.15 करोड़ का किराया लम्बित था (परिशिष्ट 2.1.5)। 527 दुकानों के प्रकरणों में किराये की वसूली (₹ 0.39 करोड़) की लम्बित अवधि एक वर्ष तक की थी और 521 दुकानों के प्रकरणों में (₹ 1.76 करोड़) लम्बित अवधि एक वर्ष से अधिक की थी।

राज्य सरकार ने अपने उत्तर में बताया (सितम्बर 2023) कि मण्डी परिषद् ने व्यापारियों को आवंटित दुकानों के किराये की शीघ्र वसूली के लिये संबंधित उप निदेशक प्रशासन को आवश्यक आदेश जारी कर दिए गये हैं।

2.1.7.7 सीमेंट और मैक्सफाल्ट हेतु असमायोजित अग्रिम

जुलाई 2016 से पूर्व, मण्डी परिषद् के निर्माण कार्यों में उपयोग किये जाने वाले सीमेंट और मैक्सफाल्ट को परिषद् द्वारा क्रय करके ठेकेदारों को उपलब्ध कराया जाता था। जुलाई 2016 में परिषद् द्वारा इस प्रणाली की समीक्षा कर इसे बंद कर दिया गया।

छह डीडीसी के अभिलेखों की लेखापरीक्षा में पाया गया कि निर्माण कार्यों के लिये सीमेंट और मैक्सफाल्ट क्रय करने के लिये विभिन्न एजेंसियों¹⁵ को 2016 तक दिये गये अग्रिमों को मार्च 2022 तक समायोजित नहीं किया गया था जैसा कि तालिका-4 में दर्शाया गया है।

तालिका 4: असमायोजित अग्रिम राशि

(₹ लाख में)

डीडीसी कार्यालय का नाम	असमायोजित अग्रिम (सीमेंट)	असमायोजित अग्रिम (मैक्सफाल्ट)	कुल असमायोजित अग्रिम (मार्च 2022)
आगरा	0.00	04.63	04.63
कानपुर	102.41	26.55	128.96
लखनऊ	39.10	18.52	57.62
मुरादाबाद	7.58	3.59	11.17
प्रयागराज	305.64	18.35	323.99
वाराणसी	15.07	19.99	35.06
योग	469.8	91.63	561.43

(स्रोत: नमूना चयनित डीडीसी कार्यालय)

जैसा कि तालिका-4 में वर्णित है, पांच वर्ष से अधिक समय बीत जाने के बाद भी, सीमेंट और मैक्सफाल्ट की आपूर्ति के लिये विभिन्न एजेंसियों को किये गये ₹ 5.61 करोड़ रुपये के अग्रिम भुगतान को मार्च 2022 तक संबंधित डीडीसी द्वारा अभी भी समायोजित किया जाना शेष है। शासन ने बताया (सितम्बर 2023) कि मैक्सफाल्ट और सीमेंट के अग्रिम के समायोजन के लिये आवश्यक निर्देश जारी किये गये हैं।

2.1.7.8 वेतन एवं सेवानिवृत्ति लाभों की सुरक्षा हेतु समय निधि का सृजन

अभिलेखों की जांच से पता चला कि भारत सरकार द्वारा कृषक उपज व्यापार एवं वाणिज्य (संवर्धन एवं सुविधा) अध्यादेश, 2020 के घोषणा (5 जून 2020) के

¹⁵ एसोसियेटेड सीमेंट निगम, उ.प्र. राज्य सीमेंट निगम, भारतीय तेल निगम आदि

पश्चात् परिषद् ने वर्ष 2020-21 एवं उसके पश्चात् मण्डी समितियों की प्रत्याशित कम आय के दृष्टिगत परिषद् एवं मण्डी समितियों के कर्मचारियों के वेतन एवं सेवानिवृत्ति लाभों की सुरक्षा हेतु क्रमशः दो समग्र निधियां (13 जून 2020) बनायीं। परिषद् के कर्मचारियों के समग्र निधि हेतु धनराशि (₹ 300 करोड़) परिषद् निधि से ली गई तथा मण्डी समितियों के कर्मचारियों के समग्र निधि हेतु धनराशि (₹ 500 करोड़) उत्तर प्रदेश राज्य मण्डी विकास निधि से ली गई।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि दोनों समग्र निधियां, किसान अधिनियम 30 नवंबर 2021 को निरस्त होने के बावजूद भी जारी रखी गयी (सितम्बर 2023)। शासन ने अपने उत्तर में बताया कि समग्र निधि मण्डी समितियों के कर्मचारियों के वेतन और सम्बन्धित व्यय के लिये मण्डी विकास निधि से बनायी गयी थी। समग्र निधि के सृजन में योगदान उन मण्डी समितियों से लिया गया था जिनकी वित्तीय स्थिति मजबूत थी। यह निधि संचालक मंडल की अनुमोदन से बनायी गयी थी। अग्रेतर यह भी कहा गया कि सेवा/सेवानिवृत्ति लाभों पर होने वाले सभी व्यय राज्य सरकार से कोई सहायता लिये बिना ही परिषद् के पास उपलब्ध संसाधनों से पूर्ण किया जाता है।

तथ्य यह है कि किसान अधिनियम के निरस्त होने के बाद भी समग्र निधि को भंग करने का निर्णय नहीं लिया गया।

2.1.8 मानवशक्ति प्रबंधन

अधिनियम की धारा 23 में प्रावधानित है कि मण्डी समितियों के सभापति या सचिव, समिति द्वारा पारित उप-नियमों या प्रस्तावों के अन्तर्गत सशक्त सीमा तक, ऐसे अधिकारियों और कर्मचारियों की नियुक्ति कर सकते हैं, जो इस अधिनियम के प्रयोजनों को पूर्ण करने के लिये आवश्यक हों। अधिनियम की धारा 26-X के अन्तर्गत शक्तियों का प्रयोग करते हुए परिषद् द्वारा उत्तर प्रदेश कृषि उत्पादन मण्डी परिषद् (अधिकारी और कर्मचारी स्थापना) विनियम, 1984 और उत्तर प्रदेश कृषि उत्पादन मण्डी समिति (केंद्रीकृत) सेवा नियम, 1984 बनाया गया था।

परिषद् में मानवशक्ति की कमी

2018 से 2022 कि अवधि में परिषद् के लिये स्वीकृत पद के सापेक्ष कार्यरत पदों की स्थिति तालिका-5 में दी गई है।

तालिका-5: अप्रैल 2018 और अप्रैल 2022 तक परिषद् में स्वीकृत, कार्यरत और रिक्त पद

(आंकड़े संख्या में)

कर्मिको का समूह	स्वीकृत पद		कार्यरत पद		रिक्त पद (प्रतिशत)	
	1 अप्रैल 2018	1 अप्रैल 2022	1 अप्रैल 2018	1 अप्रैल 2022	1 अप्रैल 2018	1 अप्रैल 2022
समूह क	82	64	50	32	32 (39)	32 (50)
समूह ख	191	118	61	70	130 (68)	48 (41)
समूह ग	1000	712	498	327	502 (50)	385 (54)
समूह घ	214 ¹⁶	193	214	193	0	0
योग	1487	1087	823	622	664 (45)	465 (43)

(स्रोत: उत्तर प्रदेश राज्य कृषि उत्पादन मण्डी परिषद्)

तालिका-5 से स्पष्ट है कि अप्रैल 2018 में 823 से अप्रैल 2022 में 622 तक 201 कर्मियों (24 प्रतिशत) की कमी आई है। विभिन्न संवर्गों में मार्च 2022 तक कर्मियों की उपलब्धता की स्थिति (परिशिष्ट 2.1.6) में वर्णित है।

मण्डी समितियों में मानवशक्ति की कमी

राज्य में मण्डी समितियों में मानव संसाधन के समग्र रिक्तियों की स्थिति तालिका-6 में दी गई है।

तालिका 6: 2017-18 से 2021-22 के अवधि में राज्य में मण्डी समितियों में स्वीकृत, कार्यरत और रिक्त पदों की संख्या

(आंकड़े संख्या में)

पद ¹⁷	स्वीकृत पद		कार्यरत पद		रिक्त पद (प्रतिशत)	
	1 अप्रैल 2018	1 अप्रैल 2022	1 अप्रैल 2018	1 अप्रैल 2018	1 अप्रैल 2022	1 अप्रैल 2018
सचिव	325	325	115	72	210 (64.62)	253 (77.85)
मण्डी कर्मचारी (निरीक्षक तथा अमीन/नीलामकर्ता)	1107	1107	504	404	603 (54.47)	703 (63.50)
लेखा एवं सामान्य कर्मचारी	571	571	237	152	334 (58.49)	419 (73.38)
चालक	25	25	21	13	4 (16.00)	12 (48.00)
समूह घ कर्मचारी	3408	3408	2061	1506	1347 (39.52)	1902 (55.81)
योग	5436	5436	2938	2147	2498 (46)	3289 (61)

(स्रोत: उत्तर प्रदेश राज्य कृषि उत्पादन मण्डी परिषद्)

¹⁶ परिषद् में समूह घ संवर्ग को मृत संवर्ग घोषित किया गया है। ये पद संबंधित स्थानापन्न कर्मियों की सेवानिवृत्ति के साथ समाप्त हो जायेगा।

¹⁷ सचिव (समूह क, ख एवं ग के पद) और मंडी कर्मचारी (निरीक्षक और अमीन/नीलामकर्ता), लेखा और सामान्य कर्मचारी, चालक समूह ग के पद हैं।

तालिका-6 से स्पष्ट है कि 2017-22 की अवधि में, मण्डी समितियों में कार्यरत कर्मचारियों की संख्या में 791(27 प्रतिशत) की कमी आई जो अप्रैल 2018 में 2,938 पदों से घटकर अप्रैल 2022 में 2,147 पद रह गई। इसके अतिरिक्त, कुल रिक्त पदों का समग्र प्रतिशत अप्रैल 2018 में 46 प्रतिशत से बढ़कर अप्रैल 2022 में 61 प्रतिशत हो गया। सचिव पद की रिक्तियां अप्रैल 2018 में 65 प्रतिशत से बढ़कर अप्रैल 2022 में 78 प्रतिशत हो गईं, जो सभी श्रेणियों के कर्मचारियों में सबसे अधिक थीं। नमूना जांच की गई 38 में से 19 मण्डी समितियों में सचिव का पद रिक्त था।

समूह 'ख' के पदों के सम्बन्ध में राज्य सरकार ने बताया कि परिषद् ने मण्डी परिषद एवं मण्डी समितियों में समूह 'ख' के 64¹⁸ रिक्त पदों पर भर्ती हेतु अध्याचन (जनवरी 2018, मार्च 2018 एवं अक्टूबर 2019) उत्तर प्रदेश लोक सेवा आयोग (यूपीपीएससी) को भेजा था, जिसे जुलाई 2020 में संशोधित कर 46 पद कर दिया गया। इसके सापेक्ष 17 पदों पर नियुक्ति की गई। तत्पश्चात, किसान अधिनियम के निरस्त होने के पश्चात, भर्ती हेतु 37¹⁹ पदों का अध्याचन भी यूपीपीएससी को भेजा गया (मई 2023 एवं अगस्त 2023) जिसके सापेक्ष भर्ती की प्रक्रिया चल रही है।

समूह 'ग' के पदों के संबंध में राज्य सरकार ने बताया कि 898 पदों पर नियुक्ति हेतु अध्याचन (जनवरी 2018, मार्च 2018 एवं अक्टूबर 2019) उत्तर प्रदेश अधीनस्थ सेवा चयन आयोग (यूपीएसएसएससी) को भेजा गया था। जुलाई 2020 एवं फरवरी 2021 में अध्याचन को संशोधित कर 442 पद कर दिया गया। इसके अतिरिक्त सचिव के 134 पदों का अध्याचन भी अगस्त 2023 में यूपीएसएसएससी को भेजा गया। समूह 'ग' के इन पदों पर नियुक्ति की प्रक्रिया चल रही है। राज्य सरकार ने बताया कि यूपीएसएसएससी के अनुसार भर्ती प्रक्रिया के सम्बन्ध में प्राप्त शिकायती मामलों की जांच के कारण भर्ती प्रक्रिया रोक दी गई थी तथा अब चयन प्रक्रिया चल रही है। राज्य सरकार ने यह भी बताया कि 2017-18 से अब तक मण्डी परिषद सेवा में 200 पद तथा मण्डी समिति में 442 पद पदोन्नति के माध्यम से भरे गये हैं।

2.1.9 शुल्क का आरोपण एवं संग्रहण तथा कृषको को सहायता का प्रावधान

मण्डी समितियों को मण्डी क्षेत्र में मण्डी अधिनियम और मण्डी नियमावली, 1965 के अधीन बनाये गये उप-विधियों के प्रावधानों को निष्पादित एवं लागू करना था। उन्हें निर्दिष्ट कृषि उत्पाद के क्रय एवं विक्रय के लिये सुविधाएं प्रदान करना, उत्पादको और क्रय एवं विक्रय में लगे हुए व्यक्तियों के बीच निष्पक्ष व्यवहार

¹⁸ सहायक अभियंता (27 पद), लेखा एवं लेखापरीक्षा अधिकारी (16 पद), विपणन अधिकारी-(2 पद) प्रोग्रामर-(1 पद), सहायक प्रोग्रामर-(3 पद), विधि अधिकारी-(1 पद), सचिव श्रेणी-2 (14 पद)।

¹⁹ 15 पद (सहायक अभियंता, लेखा एवं लेखा परीक्षा अधिकारी और प्रोग्रामर) और सचिव श्रेणी-2 के 22 पद

सुनिश्चित करना, विक्रेताओं को शीघ्र भुगतान करना और निर्दिष्ट कृषि उत्पाद के वर्गीकरण और मानकीकरण आदि के लिये सुविधाएं प्रदान करना था। मण्डी समितियों के पास अधिनियम के अन्तर्गत लाइसेंस जारी करने, नवीनीकृत करने, निलंबित करने या रद्द करने और मण्डी शुल्क एवं लाइसेंस शुल्क सहित अन्य प्रभार लगाने और वसूलने की शक्ति है।

2.1.9.1 आवकों की तौल

मण्डी नियमावली 1965, के नियम 77 के अधीन मण्डी समितियों को एक ऐसे अभिलेख का संरक्षण करना था जिसमें प्रमुख मण्डी स्थल या उप मण्डी स्थल में विक्रय के लिये लाये गये निर्दिष्ट कृषि उत्पाद के प्रत्येक पारेषण का नियमित एवं उचित लेखा जोखा अंकित हो। परिषद ने (अक्टूबर 2012) निर्णय लिया कि मण्डी में आवक की धर्मकांटा तौल पर्ची ही मण्डी के लिये प्रवेश पर्ची होगी। सचिव, मण्डी समिति धर्मकांटा पर सभी आवको का तौल सुनिश्चित करने एवं मण्डी शुल्क और विकास उपकर की देयता का आकलन करने के लिये उत्तरदायी होंगे, जिसकी नियमित रूप से उप निदेशक (प्रशासन/विपणन) द्वारा निगरानी की जानी थी। अग्रेतर, परिषद ने (दिसंबर 2019) धर्मकांटा को क्रियाशील रखने के निर्देश दिए गये थे क्योंकि अक्रियाशील धर्मकांटा से मण्डी शुल्क/उपकर का अपवंचन हो सकता है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

(i) नमूना जांच हेतु चयनित 38 मण्डी समितियों में से चार²⁰ मण्डी स्थलों में धर्मकांटा स्थापित नहीं किया गया था।

(ii) ई-मण्डी पोर्टल²¹ के द्वारा निर्गत विक्रय वाउचर (प्रपत्र संख्या VI) में प्रवेश पर्ची संख्या का उल्लेख नहीं किया गया था। इसके कारण प्रवेश पर्चियों के विवरण का मिलान विक्रय वाउचर के साथ नहीं किया जा सका।

शासन ने उत्तर में बताया कि अन्य मण्डी समितियों से प्रस्ताव प्राप्त होने पर वहाँ धर्मकांटा स्थापित किये जायेंगे। शासन ने आगे बताया कि मण्डी परिसर के प्रवेश द्वार पर केवल अनुमानित वजन लिया जाता है और आवक का वास्तविक वजन सफाई, छंटाई और वर्गीकरण के बाद प्रपत्र VI में दर्ज किया जाता है। शासन ने यह भी बताया कि मण्डी अधिनियम और नियमों के अनुसार न तो प्रवेश पर्ची

²⁰ चौबेपुर (कानपुर नगर), रसड़ा (बलिया), कदौरा (जालौन), बिसवां (सीतापुर)। चौबेपुर (कानपुर नगर) में, शिवराजपुर स्थित उप-मण्डी स्थल में तौल कांटा स्थापित नहीं किया गया था, जबकि मण्डी समिति, चौबेपुर में मुख्य मंडी स्थल का निर्माण नहीं किया गया था।

²¹ ई-मंडी विभिन्न हितधारकों के लिए एक वेब-आधारित मंच है जिसमें विभिन्न मॉड्यूल शामिल हैं, जैसे व्यापारियों को लाइसेंस जारी करने के लिए लाइसेंस मॉड्यूल, फॉर्म नंबर VI (विक्रेताओं के लिए बिक्री वाउचर) मॉड्यूल, फॉर्म नंबर IX (कमीशन एजेंट/थोक व्यापारियों का बिल) मॉड्यूल, डिजिटल भुगतान के लिए मॉड्यूल और किसानों को प्रवेश पर्ची जारी करने के लिए मॉड्यूल, आदि।

जारी करना अनिवार्य है और न ही इसका वास्तविक व्यापारिक गतिविधियों से कोई सम्बन्ध है। प्रलेखन और अभिलेख के रखरखाव में सुधार के लिये प्रवेश पर्ची तैयार की जाती है। आगे यह भी कहा गया कि यद्यपि अब ई-मण्डी पोर्टल में विक्रय वाउचर (प्रपत्र VI) में प्रवेश पर्ची संख्या दर्ज करने का प्रावधान कर दिया गया है।

राज्य सरकार का उत्तर परिषद के उस निर्णय के विपरीत है जिसमें अन्य बातों के साथ-साथ मण्डी शुल्क के अपवंचन की संभावना को कम करने के लिये मण्डी समिति में आवक की धर्मकांटा तौल पर्ची जारी करने की परिकल्पना की गई थी। इसके अतिरिक्त, परिषद ने ई-मण्डी पोर्टल पर वर्ष 2023 की दूसरी छमाही से ही विक्रय वाउचर में प्रवेश पर्ची संख्या दर्ज करने का प्रावधान सम्मिलित कर लिया था।

2.1.9.2 कल्याणकारी योजना के अन्तर्गत कृषकों को सहायता का प्रावधान

कृषकों का कल्याण सुनिश्चित करने के लिये, परिषद ने विभिन्न कल्याणकारी योजनाएँ संचालित की जिनका अप्रैल 2018 में पुनरुत्थान किया गया। योजना-वार विवरण तालिका-07 में दिया गया है।

तालिका 07 : मुख्यमंत्री कृषक कल्याण योजनाओं का विवरण 2017-22

क्र.सं.	योजना का नाम	2017-18		2018-19		2019-20		2020-21		2021-22	
		लाभार्थियों की संख्या	भुगतान की धनराशि	लाभार्थियों की संख्या	भुगतान की धनराशि	लाभार्थियों की संख्या	भुगतान की धनराशि	लाभार्थियों की संख्या	भुगतान की धनराशि	लाभार्थियों की संख्या	भुगतान की धनराशि
1.	मुख्यमंत्री कृषक दुर्घटना सहायता योजना	745	797.11	553	771.53	629	1121.16	350	566.31	133	189.07
2.	मुख्यमंत्री खेत खलिहान अग्निकाण्ड दुर्घटना सहायता योजना	21309	1338.14	10893	1097.75	17073	1667.84	3100	371.75	5096	572.11
3.	मुख्यमंत्री कृषक उपहार योजना	114	106.51	72	56.25	180	119.27	290	402.00	285	132.84
4.	मुख्यमंत्री कृषक छात्रवृत्ति योजना	769	286.52	875	322.92	955	348.48	737	265.32	985	354.60
5.	मुख्यमंत्री मण्डी समिति व्यापारी/आढती दुर्घटना सहायता योजना	यह योजना अप्रैल 2019 से संचालित की गयी थी				0	0	0	0	0	0
6.	मुख्यमंत्री मण्डी/उपमण्डी स्थल अग्निकाण्ड दुर्घटना सहायता योजना	यह योजना अप्रैल 2019 से संचालित की गयी थी				03	4.10	01	2.00	17	31.49
योग		22937	2528.28	12393	2248.45	18840	3260.85	4478	1607.38	6516	1280.11

(स्रोत: राज्य कृषि उत्पादन मण्डी परिषद उत्तर प्रदेश)

मुख्यमंत्री कृषक छात्रवृत्ति योजना के अन्तर्गत कृषि और गृह विज्ञान के स्नातक, स्नातकोत्तर और अनुसंधान शोधकर्ताओं को राज्य में शासकीय और शासकीय

सहायता प्राप्त कृषि²² विश्वविद्यालयों/संस्थानों/महाविद्यालयों में अध्ययन करने वाले किसानों और भूमिहीन मजदूरों के बच्चों को छात्रवृत्ति दी जानी थी। इस योजना के अन्तर्गत मेधावी छात्रों को प्रति माह ₹3,000 की दर से निर्धारित संख्या में छात्रवृत्ति देय थी।

अभिलेखों की जांच से पता चला कि 2017-18 से 2021-22 की अवधि में राज्य के 16 में से चार²³ क्षेत्रों में छात्रवृत्ति योजना से कोई भी छात्र लाभान्वित नहीं हुआ। अग्रेतर मात्र दो क्षेत्रों (अयोध्या और वाराणसी) द्वारा गृह विज्ञान के छात्रों को छात्रवृत्ति का लाभ प्रदान किया गया था।

परिषद ने अपने उत्तर (फरवरी 2024) में बताया कि 2017-18 से 2021-22 की अवधि में, राज्य के चार संभागों में मुख्यमंत्री किसान छात्रवृत्ति योजना के लिये आवेदन प्राप्त नहीं हुए थे और गृह विज्ञान विषय के लिये केवल दो संभागों में छात्रवृत्ति हेतु आवेदन प्राप्त हुए। परिषद ने आगे कहा कि योजना के प्रचार-प्रसार में वृद्धि कर छात्रवृत्ति के लिये आवेदन प्राप्त करने के प्रयास किये जा रहे हैं।

2.1.9.3 ई-नाम प्लेटफॉर्म पर मण्डी समितियों की कार्यप्रणाली

भारत सरकार द्वारा राष्ट्रीय कृषि बाजार (नाम) को बढ़ावा देने के लिये एक केन्द्रीय क्षेत्र की योजना प्रारम्भ की गयी (जुलाई 2015) जिसमें चयनित विनियमित थोक कृषि बाजारों में एकसमान ई-मार्केट प्लेटफॉर्म (ई-नाम) के स्थापना करने की परिकल्पना की गई। ई-नाम योजना का एक मुख्य उद्देश्य कृषि उत्पादों के अखिल भारतीय व्यापार को सुविधाजनक बनाने के लिये पहले राज्यों के स्तर पर और अंततः पूरे देश में एकसमान ऑनलाइन प्लेटफॉर्म के माध्यम से बाजारों को एकीकृत करना था। वित्तीय वर्ष 2021-22²⁴ तक राज्य में कुल 251 मण्डी समितियों में से 125 में ई-नाम योजना लागू की गई थी।

प्रदेश में मण्डी समितियों द्वारा ई-नाम प्लेटफॉर्म का उपयोग करके 2017-22 की अवधि में किये गये विपणन का विवरण तालिका-08 में दिया गया है।

²² संशोधित योजना (सितंबर 2018) में, छात्रवृत्ति स्नातक और स्नातकोत्तर छात्रों को दी जानी थी।

²³ अलीगढ़, बरेली, बस्ती, मिर्जापुर

²⁴ 2016-17 में 66 मंडी समितियां, 2017-18 में 34 मंडी समितियां और 2020-21 में 25 मंडी समितियां।

तालिका-08: ई-नाम प्लेटफॉर्म पर आवक, कारोबार की मात्रा/मूल्य, ई-भुगतान, व्यापारी, किसान, अंतर्राज्यीय और अंतःराज्यीय व्यापार

क्र.सं.	विवरण	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21	2021-22	योग
1.	अनुमानित आवक मात्रा (लाख कुंतल)	248.06	194.92	159.88	58.23	46.37	707.46
2.	व्यापार की मात्रा (लाख कुंतल)	108.62	109.96	118.73	38.35	30.78	406.44
3.	व्यापार का मूल्य (₹ करोड़ में)	1584.74	1819.00	2132.83	637.23	548.90	6722.70
4.	ई-भुगतान (₹ करोड़ में)	10.65	9.95	9.51	1.28	0.54	31.93
5.	ई-भुगतान में भाग लेने वाले किसान (संख्या)	3516	2370	1523	282	116	7807
6.	ई-भुगतान में भाग लेने वाले व्यापारी (संख्या)	912	713	392	148	57	2222
7.	पंजीकृत किसान (संख्या लाख में)	25.28	5.46	1.81	0.02	0.009	32.58
8.	पंजीकृत व्यापारी (संख्या)	17629	1805	708	1318	184	21644
9.	अंतर-राज्यीय व्यापार (₹ करोड़ में)	(आंकड़ों का वर्षवार विवरण नहीं उपलब्ध कराया गया)					0.39
10.	अंतःराज्यीय व्यापार (₹ करोड़ में)	(आंकड़ों का वर्षवार विवरण नहीं उपलब्ध कराया गया)					1.02

(स्रोत: राज्य कृषि उत्पादन मण्डी परिषद उत्तर प्रदेश)

जैसा कि तालिका-08 से स्पष्ट है कि ई-नाम प्लेटफॉर्म पर कृषि उत्पाद के आवक की मात्रा में 2017-18 से 2021-22 की अवधि में कमी की प्रवृत्ति देखी गयी। इसके अतिरिक्त ई-नाम प्लेटफॉर्म पर अंतर्राज्यीय और अंतःराज्यीय व्यापार दोनों में न्यूनतम गतिविधि थी, जो ई-नाम पोर्टल के उपयोग के संबंध में हितधारकों के बीच रुचि की कमी को दर्शाता है। लेखापरीक्षा में आगे देखा गया कि 2017-18 से 2021-22 की अवधि में ई-नाम प्लेटफॉर्म पर कृषि उत्पाद के आवक की अनुमानित मात्रा गैर ई-नाम आवक के सापेक्ष 1.91 प्रतिशत से 2.53 प्रतिशत के बीच रही।

इस प्रकार, अखिल भारतीय व्यापार को सुविधाजनक बनाने के लिये पहले राज्यों के स्तर पर और अंततः पूरे देश में एकसमान ऑनलाइन प्लेटफॉर्म के माध्यम से बाजारों को एकीकृत करने की योजना के मुख्य उद्देश्य को अभी भी प्राप्त किया जाना शेष है।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया कि ई-नाम (अप्रैल 2016) के प्रारंभिक चरण के क्रियान्वयन में, मण्डी स्थलों के आंतरिक व्यापार को सुविधाजनक बनाने पर ध्यान केंद्रित था और धीरे-धीरे इसको अंतर-मंडी और अन्तःराज्यीय व्यापार पर लागू किया गया। 2017-18 से 2018-19 की अवधि में द्वितीयक व्यापार आवको की प्रविष्टि की गयी थी। 2020-21 और 2021-22 में कृषि कानून और कोविड-19 के कारण ई-नाम व्यापार में गिरावट आई। ई-नाम के अन्तर्गत अंतर्राज्यीय व्यापार को दिसंबर 2018 से लागू किया गया यद्यपि प्लेटफॉर्म के सुचारु संचालन के लिये

कई बाधाओं (जैसे गुणवत्ता आश्वासन, परिवहन और भुगतान के बाद के मुद्दे) को दूर करने की आवश्यकता थी जिसे संबंधित मंत्रालय के संज्ञान में लाया गया और जुलाई 2022 में एक नया प्लेटफॉर्म प्रारम्भ किया गया। अब तक ई-नाम पर राज्य के अन्दर ₹1.02 करोड़ की वस्तुओं का व्यापार किया गया था और अंतर-राज्य में ₹0.39 करोड़ की वस्तुओं का व्यापार किया गया था। राज्य सरकार ने बताया कि ई-नाम पोर्टल के उपयोग को बढ़ावा देने के लिये कई कदम उठाये गये हैं जैसे प्रत्येक माह 'ई-नाम दिवस' का आयोजन, सभी हितधारकों को प्रशिक्षण, माह में सबसे अधिक क्रय और विक्रय करने वाले किसानों और व्यापारियों को पुरस्कृत करने, प्रत्येक ई-नाम मण्डी में हितधारकों की सहायता के लिये ई-नाम मित्र नियुक्त करना आदि। राज्य की मण्डी समितियों द्वारा अंतर्राज्यीय व्यापार को बढ़ावा देने के लिये सभी लाइसेंसों को एकीकृत लाइसेंस में परिवर्तित करके लाइसेंस प्रक्रिया के नियमों में ढील दी गई जिससे अन्य राज्यों के व्यापारियों को कृषि उत्पादों की खरीद/बिक्री करने की अनुमति मिल सके। ई-नाम पोर्टल के माध्यम से आलू और अन्य निर्दिष्ट कृषि उपज के अंतर्राज्यीय व्यापार को बढ़ावा देने के लिये विशेष प्रयास किये जा रहे हैं।

तथ्य यह है कि राज्य में ई-नाम के क्रियान्वयन के छह वर्ष पश्चात भी इच्छित परिणाम प्राप्त नहीं हुए।

2.1.10 किसानों और व्यापारियों के लिये सुख-सुविधाओं का प्रावधान और उपयोग

अधिनियम की धारा 16 के अन्तर्गत, मण्डी समितियों को निर्दिष्ट कृषि उत्पाद के क्रय एवं विक्रय के लिये ऐसी सुविधाएं प्रदान करनी थीं जो परिषद द्वारा समिति को समय-समय पर दिए गये किसी भी निर्देश में निर्दिष्ट की जाये अथवा समिति द्वारा आवश्यक समझी जाये। प्रदान की गई सुविधाओं एवं इनके उपयोग पर लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर आगामी प्रस्तारों में चर्चा की गई है:

2.1.10.1 अनिर्मित मण्डी स्थल

अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार, मण्डी समितियों को प्रधान मण्डी स्थल/उप मण्डी स्थल में उत्पादकों और व्यापारियों को उपयुक्त सुविधाएं प्रदान करनी थीं। अभिलेखों की जांच से पता चला कि राज्य में 251 मण्डी समितियों में से 29 में प्रधान मण्डी स्थल का निर्माण नहीं किया गया था। इन 29 मण्डी समितियों में से 18 में प्रमुख मण्डी यार्ड और उप मण्डी यार्ड (परिशिष्ट-2.1.7) दोनों का अभाव था। इसलिये ये मण्डी समितियां निर्दिष्ट कृषि उत्पाद के क्रय एवं विक्रय के लिये एक नामित मण्डी स्थल और आवश्यक मण्डी सुविधाओं जैसे दुकानें, प्लेटफॉर्म, धर्मकांटा आदि के बिना संचालित थी। तथापि, इनके द्वारा देय मण्डी शुल्क और विकास सेस की वसूली की जा रही थी।

शासन ने अपने उत्तर (सितम्बर 2023) में बताया कि शेष मण्डी समितियों के लिये प्रधान/उप मण्डी स्थल के निर्माण का प्रस्ताव भूमि की उपलब्धता के अनुसार लिया जायेगा।

2.1.10.2 मण्डी क्षेत्र में कृषि उत्पाद के भंडारण के लिये स्थान का प्रावधान

मण्डी नियमावली, 1965 के नियम 47 के अन्तर्गत, मण्डी समितियां मण्डी क्षेत्र में निर्दिष्ट कृषि उत्पाद के भंडारण के लिये सुविधाएं प्रदान कर सकती हैं और उस उद्देश्य के लिये मण्डी क्षेत्र में गोदाम किराये पर ले सकती हैं या निर्माण कर सकती हैं।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि किसी भी नमूना जांच की गई मण्डी समिति ने अपने मण्डी क्षेत्र में किसानों को मण्डी स्थल में गोदामों का निर्माण करके या मण्डी क्षेत्र में गोदामों को किराये पर लेकर ऐसी सुविधाएं प्रदान नहीं करायीं। तथापि, सभी नमूना जांच की गई मण्डी समितियों के मण्डी स्थल में अविक्रित कृषि उत्पाद हेतु खुले प्लेटफार्म और टिन-शेड वाली संरचनाएँ उपलब्ध थीं जो नमी, वर्षा, आवारा पशुओं आदि के संपर्क में थीं।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (सितम्बर 2023) कि किसानों द्वारा मण्डी स्थल में लाई गई अविक्रित कृषि उत्पाद के लिये उपयुक्त स्थान की व्यवस्था हेतु उपनिदेशक (प्रशासन/विपणन) और मण्डी समितियों के सचिव को निर्देश जारी किये जा रहे हैं जिससे उनकी उपज को वर्षा, नमी और पशुओं आदि से सुरक्षित रखा जा सके।

2.1.10.3 लाइसेंस धारक तौलक/मापक और पल्लेदारों का प्रावधान

नियम 70 के अन्तर्गत, मण्डी/ उपमण्डी स्थल में काम करने वाले तौलक, मापक, पल्लेदारों आदि को मण्डी नियमावली, 1965 के प्रावधानों के अन्तर्गत लाइसेंस के लिये आवेदन करना आवश्यक है। मण्डी समिति द्वारा एक रजिस्टर में लाइसेंसधारक का नाम लिखा जाना था और इसे कार्यालय में प्रमुखता से प्रदर्शित किया जाना था। इसके अतिरिक्त, नियम 83 के अन्तर्गत विक्रय के लिये मण्डी स्थल में लायी गई किसी भी निर्दिष्ट कृषि उत्पाद का वजन या माप केवल लाइसेंस प्राप्त तौलक या मापक द्वारा ही किया जाना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि नमूना जाँच की गयी 38 में से आठ²⁵ मंडी समितियों में 2017-18 से 2021-22 की अवधि में तौलको, मापको और पल्लेदारों को कोई भी लाइसेंस निर्गत नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त, नमूना जाँच की गयी शेष 30 मण्डी समितियों में तौलको, मापको और पल्लेदारों के लाइसेंस धारकों की संख्या 2017-18 में 1698 से घटकर 2021-22 में 1062 हो गई

²⁵ चौबेपुर, दादरी, हापुड, बिंदकी, बीसलपुर, खागा, मिर्जापुर और रसड़ा

(परिशिष्ट-2.1.8)। अतः मण्डी समितियों द्वारा पर्याप्त संख्या में लाइसेंसधारी तौलको, मापको और पल्लेदारों को सुनिश्चित नहीं किया गया।

उत्तर (सितम्बर 2023) में राज्य सरकार ने बताया कि कोविड-19 महामारी के कारण, किसान अधिनियम के लागू होने और मई 2020 में मण्डी विनियमन के दायरे से 45 निर्दिष्ट कृषि उत्पाद की अधिसूचना रद्द होने के कारण, लाइसेंसधारियों की संख्या में कमी आई थी।

2.1.10.4 विवाद उप समिति और विकास उप समितियों का गठन नहीं किया जाना

मण्डी नियमावली, 1965 के नियम 56 (1) और 56 (2) के अन्तर्गत, मण्डी समिति, एक विवाद उप-समिति और एक विकास उप-समिति की नियुक्ति के लिये उत्तरदायी है। विवाद उप-समिति का प्राथमिक कार्य उत्पादकों और व्यापारियों के बीच विक्रय की शैली, दर, भुगतान, गुणवत्ता या वस्तु के वजन आदि से सम्बंधित शिकायतों का समाधान करना है। विकास उप-समिति मण्डी स्थल में भवनों, सड़कों और गलियों का निर्माण, रखरखाव और मरम्मत की व्यवस्था करने के लिये उत्तरदायी है जिसे समिति द्वारा कार्य के अनुमोदन के पश्चात उप-समिति को सौंपा जा सकता है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि नमूना जांच की गई किसी भी मण्डी समितियों ने व्यापारियों और उत्पादकों के बीच विवादों के समाधान हेतु कोई विवाद उप-समिति का गठन नहीं किया था। अग्रेतर, मण्डी समितियों ने मण्डी स्थल के विकास करने के लिये निर्माण/मरम्मत कार्य के लिये नियमित आधार पर सम्बंधित निर्माण खण्डों को प्रस्ताव भेजे। तथापि, नमूना जाँच की गई किसी भी मण्डी समितियों ने इन गतिविधियों की देखरेख के लिये कोई विकास उप-समिति का गठन नहीं किया। इस प्रकार, मण्डी नियमावली, 1965 में उल्लिखित प्रावधानों के बावजूद, मण्डी समितियाँ इन उप-समितियों के गठन के बिना संचालित थीं।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (सितम्बर 2023) कि परिषद, मण्डी समितियों में विवाद उप-समिति और विकास उप-समिति के गठन के लिये एक उचित स्तर पर आवश्यक कार्यवाही कर रहा है।

2.1.10.5 अक्रियाशील ग्रामीण अवस्थापना केंद्र (आर.आई.एन.)

बाजार की बुनियादी सुविधा या मण्डी साधारणतया गांवों से बहुत दूर होने के कारण स्थानीय किसानों की उपज को स्थानीय स्तर पर विक्रय किये जाने की सुविधा

प्रदान करने की दृष्टि से, बुंदेलखण्ड पैकेज²⁶ के अन्तर्गत ग्रामीण अवस्थापना केंद्र²⁷ (आरआईएन) बाजार के विकास पर विचार किया गया।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि बुंदेलखंड क्षेत्र के सात जिलों में कुल 133 आरआईएन का निर्माण किया गया था। यद्यपि इन 133 आरआईएन में से मात्र 26 (अगस्त 2023 तक) आरआईएन संचालित थे। नमूना जाँच की गयी मण्डी समिति ललितपुर के अभिलेखों की जांच में देखा गया कि उपनिदेशक (निर्माण), झांसी ने ₹ 19.31 करोड़ की लागत से 11 आरआईएन का निर्माण किया और अप्रैल 2016 में मण्डी समिति को सौंप दिया। लेकिन उनके निर्माण के बाद से, मात्र दो आरआईएन (तरगुआं और नागवास) संचालित थे। सचिव, मण्डी समिति ललितपुर ने कहा (नवंबर 2022) कि शेष आरआईएनों को क्रियाशील करने में कठिनाई हो रही है क्योंकि किसानों को मुख्य मण्डी स्थल में अपनी उपज का बेहतर मूल्य प्राप्त हो रहा था।

राज्य सरकार ने कहा कि आरआईएन में निर्मित दुकानों, गोदामों और अन्य संपत्तियों के शीघ्र आवंटन के लिये सम्बन्धित जिला मजिस्ट्रेट से परिषद द्वारा अनुरोध किया गया था। ऐसे प्रकरणों में जहां व्यापारियों ने दुकानों/गोदामों के आवंटन में रुचि नहीं दिखाई, वहां कृषि गतिविधि से सम्बंधित किसी भी कार्य के लिये स्वयं सहायता समूह या किसी इच्छुक व्यक्ति को दुकानों और गोदामों के अस्थायी आवंटन के लिये भी कार्यवाही की जा रही है जिससे यह सुनिश्चित किया जा सके कि व्यापक बुनियादी ढांचा क्रियाशील स्थिति में रहे। अग्रेतर, राज्य सरकार ने कहा कि ललितपुर जिले के 11 आरआईएन में निर्मित 44 दुकानें और चार गोदाम पहले ही व्यापारियों और खाद्य एवं नागरिक आपूर्ति विभाग को आवंटित किये जा चुके हैं। शासन ने आगे कहा कि दो आरआईएन (तिरगुआन और नागवास) खादद्यान मण्डी के रूप में क्रियाशील थे तथा ललितपुर के शेष नौ आरआईएन में गेहूं क्रय केंद्र आयोजित किये जा रहे थे।

तथ्य यह है कि बुन्देलखण्ड क्षेत्र में निर्मित 107 आरआईएन अभी तक क्रियाशील नहीं हुए हैं। ललितपुर जिले में क्रय केंद्रों के लिये नौ आरआईएन के बुनियादी ढांचे का उपयोग करना एक मौसमी गतिविधि थी, न कि वह इच्छित उद्देश्य जिसके लिये आरआईएन का निर्माण किया गया था।

²⁶ भारत सरकार ने सूखा निवारण के लिए एक विशेष पैकेज तथा बुंदेलखंड क्षेत्र (उत्तर प्रदेश के सात जिले और मध्य प्रदेश के छह जिले) के एकीकृत विकास के लिए एक व्यापक पैकेज को मंजूरी दी थी (दिसंबर 2009)

²⁷ किसानों को कम दूरी पर अपनी उपज बेचने के लिए सुविधाएं (अनाज, फल और सब्जी भंडारण केंद्र, मंच, पार्किंग क्षेत्र, यूटिलिटी ब्लॉक, शौचालय, आंतरिक सड़क, नाली आदि) उपलब्ध कराने के लिए सात जिलों (झांसी, जालौन, ललितपुर, बांदा, हमीरपुर, चित्रकूट और महोबा) में उप जिला स्तर पर ग्रामीण अवसंरचना केन्द्र (आर.आई.एन) का निर्माण किया गया।

2.1.10.6 अक्रियाशील कृषि विपणन केंद्र (ए.एम.एच)

परिषद ने 2011-12 से 2014-15 की अवधि में प्रदेश में 1,643 कृषि विपणन केंद्रों (ए.एम.एच) का निर्माण किया, जिसका उद्देश्य किसानों को उनके उत्पादन क्षेत्रों के निकट अपनी कृषि उपज बेचने के लिये स्थानीय बाजार प्रदान करना था। इन ए.एम.एच में 5,852 दुकानें, 1,508 प्लेटफार्म, 92 गोदाम और 1,237 हैंडपंप सम्मिलित थे। इन ए.एम.एच के निर्माण के लिये व्यय किये गये ₹ 406.44 करोड़ में से ₹ 265.50 करोड़ तेरहवें वित्त आयोग के अनुदान से प्राप्त किये गये, जबकि परिषद ने ₹ 140.94 करोड़ का योगदान दिया।

अभिलेखों की जांच से पता चला कि 128 मण्डी समितियों के अन्तर्गत निर्मित 1,643 ए.एम.एच में से 480 एएमएच (29 प्रतिशत) जनवरी 2024 तक अक्रियाशील थे। इसके अतिरिक्त, इन 128 मण्डी समितियों में से, 30 मण्डी समितियां ऐसी थीं जहां 170 ए.एम.एच (निर्माण लागत: ₹ 39.11 करोड़) में से कोई भी क्रियाशील नहीं थी (परिशिष्ट 2.1.9)।

राज्य सरकार ने अपने उत्तर (सितम्बर 2023) में बताया कि सहकारिता विभाग और मण्डी परिषद के बीच विवाद के कारण ए.एम.एच में दुकानों के आवंटन में विलम्ब हुआ। इस विवाद को सुलझाने हेतु यह निर्णय लिया गया (दिसंबर 2021) कि सहकारिता विभाग की भूमि पर निर्मित 804 खाली दुकानों को विभाग द्वारा ही आवंटित किया जायेगा और सहकारिता विभाग से इन रिक्त दुकानों को जल्द से जल्द आवंटित करने का अनुरोध किया गया है। शेष 187 खाली दुकानों का आवंटन सम्बंधित मण्डी समितियों के स्तर पर प्रक्रियाधीन था।

तथ्य यह है कि ए.एम.एच के अक्रियाशील होने के कारण किसानों को ए.एम.एच के माध्यम से सुविधाएं प्रदान करने के इच्छित उद्देश्य प्राप्त नहीं हुए।

2.1.10.7 व्यापारियों को मण्डी स्थलों में दुकानें अनावंटित रहना

लेखापरीक्षा में देखा गया कि दिसंबर 2023 तक 21 नमूना जांच की गई मण्डी समितियों के मण्डी स्थलों में 309 दुकानें रिक्त थीं। अभिलेखों की जांच से अग्रेतर पता चला कि 309 अनावंटित दुकानों में से 223 दुकानें जिनकी लागत ₹ 25.87 करोड़ थी, मण्डी समितियों को हस्तांतरित होने के उपरान्त कभी आवंटित नहीं की गई, जैसा कि (परिशिष्ट-2.1.10) में वर्णित है। दुकानों के आवंटन न होने के मुख्य कारण आवंटन के लिये आवेदन प्राप्त न होना, आरक्षित दुकानों हेतु आरक्षित श्रेणी के व्यापारियों का भाग न लेना, दुकानों के प्रीमियम की राशि अधिक होना, 45 निर्दिष्ट कृषि उत्पादों हेतु अधिसूचना रद्द किया जाना, व्यापार को निर्दिष्ट स्थान पर स्थानांतरित नहीं किया जाना आदि थे। इसके अतिरिक्त

जिन 223 दुकानों का कभी आवंटित नहीं किया गया था उनमें उप मंडी स्थल बरौली अहीर गांव, आगरा (30 दुकानों) और उप मंडी स्थल मलीहाबाद, लखनऊ (53 दुकानों) में निर्मित कुल 83 दुकानें सम्मिलित थीं। व्यष्टि अध्ययन-01 और व्यष्टि अध्ययन-02 में इन दो उप मंडी स्थल अक्रियाशील रहने के विवरण पर चर्चा की गई है।

केस स्टडी-01: आगरा के बरौली अहीर गांव में अक्रियाशील नई सब्जी/पुष्प मण्डी

लेखापरीक्षा ने देखा कि मण्डी समिति, आगरा ने आगरा के बरौली अहीर गांव में नए सब्जी/पुष्प मण्डी के विकास के लिये ₹ 3.70 करोड़ की लागत से 2.34 हेक्टेयर भूमि (दिसंबर-2015) का अधिग्रहण किया। उपनिदेशक (निर्माण), आगरा ने बरौली अहीर गांव में नये सब्जी/फल मण्डी स्थल हेतु ₹ 8.65 करोड़ की लागत से 43 सी श्रेणी की दुकानों और 30 सुपर मार्केट दुकानों का निर्माण कराया, जिन्हें जनवरी 2019 में मण्डी समिति आगरा को हस्तांतरित किया गया। तीन नीलामियों के उपरांत भी, आवेदनों की कमी के कारण 30 सुपर मार्केट दुकानें आवंटित नहीं की जा सकीं। मण्डी समिति, आगरा ने उत्तर में बताया कि बरौली अहीर मण्डी स्थल के निकट उपमण्डी स्थल बसई क्रियाशील थी, जिसके कारण व्यापारियों ने बरौली अहीर मण्डी स्थल में दुकानों के आवंटन में रुचि नहीं दिखाई। परिणामस्वरूप, आगरा के बरौली अहीर में नये सब्जी/पुष्प मण्डी के विकास में किये गये ₹12.35 करोड़ (₹8.65 करोड़ रुपए + ₹3.70 करोड़ रुपए) का निवेश अवरुद्ध रहा है क्योंकि इसका संचालन नहीं किया गया।

उत्तर में, शासन ने आवंटन प्रक्रिया में देरी के लिये COVID-19 महामारी को जिम्मेदार ठहराया (सितम्बर-23) और कहा कि सभी 43 दुकानों का आवंटन कर दिया गया है और सुपरमार्केट की 30 दुकानों का आवंटन प्रक्रियाधीन है।

केस स्टडी-02: लखनऊ के मलीहाबाद में अक्रियाशील उप-मण्डी स्थल

मण्डी परिषद ने मलीहाबाद में ₹ 56.30 करोड़ की लागत से एक उप मण्डी स्थल (आम मण्डी) फरवरी 2021 (जून 2021 में हस्तगत) में विकसित किया जिसमें 76 वातानुकूलित दुकानें, किसान भवन, एक प्रसंस्करण इकाई, कैंटीन आदि सम्मिलित हैं।

यद्यपि, अप्रैल 2022 तक 76 में से मात्र 11 दुकानों की नीलामी की जा सकी। मलीहाबाद में उप-मण्डी स्थल में व्यापारिक गतिविधियां दिसंबर 2022 तक प्रारम्भ नहीं हुईं और इसलिये, नवनिर्मित मण्डी स्थल से कोई मण्डी शुल्क या उपयोगकर्ता शुल्क वसूल नहीं किया गया। इस संदर्भ में, मण्डी समिति लखनऊ ने बताया (दिसंबर 2022) कि उप-मण्डी स्थल में लाइसेंस प्राप्त व्यापारियों की संख्या (लगभग 500) की तुलना में दुकानें कम थीं इसलिये, आम के व्यापार को उप-मण्डी स्थल में स्थानांतरित नहीं किया जा सकता।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (सितम्बर 2023) कि फरवरी 2023 तक 76 में से 23 दुकानें आवंटित कर दी गयी हैं और शेष दुकानों के लिये आवंटन प्रक्रिया चल रही है। सरकार ने आगे कहा कि निर्दिष्ट कृषि उत्पाद से आम को हटाने से व्यापारिक गतिविधियां और दुकान आवंटन की प्रक्रिया प्रभावित हुई। यद्यपि, अन्य निर्दिष्ट उत्पादों के व्यापार करने हेतु इन दुकानों के उपयोग के सम्बन्ध में मण्डी समिति से एक प्रस्ताव प्राप्त हुआ है और इन दुकानों के उपयोग में परिवर्तन के अनुमोदन के पश्चात दुकानों का आवंटन किया जायेगा। उत्तर स्वीकार्य नहीं था, क्योंकि मलीहाबाद उप-मण्डी स्थल अक्रियाशील रही (जनवरी 2024) तथा उप मण्डी स्थल को सौंपने के दो वर्ष से अधिक समय के उपरान्त भी कोई उपयोगकर्ता शुल्क/मण्डी शुल्क प्राप्त नहीं किया जा सका।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (सितम्बर 2023) कि रिक्त दुकानों के आवंटन के लिये मण्डी समिति द्वारा कार्यवाही की जा रही है।

2.1.10.8 मण्डी स्थल की दुकानें और स्थान केन्द्रीय रिजर्व पुलिस बल और उत्तर प्रदेश पुलिस के अधीन रहना

अधिनियम की धारा 16 के अन्तर्गत मण्डी समितियों को मण्डी स्थलों में उपयुक्त सुविधाएं उपलब्ध करानी थीं और विशेष रूप से में गलियों, दुकानों आदि का निर्माण और रखरखाव करना था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि मण्डी समिति अयोध्या में कृषि उत्पाद की व्यापारिक गतिविधियों के लिये निर्मित संपत्तियां (10 'ए' श्रेणी की दुकानें, 10 'बी' श्रेणी की दुकानें, छह 'बी-1' श्रेणी की दुकानें, 31 'सी' श्रेणी की दुकानें, दो नीलामी मंच) सितंबर 1990 से केन्द्रीय रिजर्व पुलिस बल (के.रि.पु.ब.) के कब्जे में थीं। लेखापरीक्षा में यह भी पाया गया कि 57 दुकानों में 54 दुकानें के.रि.पु.ब. के कब्जे से पूर्व ही व्यापारियों को आवंटित की जा चुकी थीं। मण्डी समिति ने के.रि.पु.ब. से सितंबर 1990 से मार्च 2022²⁸ तक की अवधि के लिये मार्च 2022 में ₹ 73.76 लाख का बिल प्रस्तुत किया। यद्यपि, अक्टूबर 2022 तक बिलों का भुगतान नहीं किया गया और परिसर भी के.रि.पु.ब. के कब्जे में रहा।

इसी प्रकार नमूना जांच की गयी मण्डी समिति बहजोई, संभल, में छह गोदाम, एक टाइप-III आवास सहित पास का खुला स्थान, कैंटीन और कैंटीन परिसर (दिसंबर 2011) पुलिस लाइन ने कब्जे में कर लिया था। चूंकि संपत्ति पुलिस विभाग के अधीन थी, इसलिये मण्डी समिति को विकसित बुनियादी ढांचे का लाभ नहीं मिल सका। मण्डी समिति ने देय भुगतान के लिये ₹ 29.49 लाख (सितंबर 2018) और ₹ 47.44 लाख (सितंबर 2022) की मांग की, लेकिन पुलिस विभाग द्वारा किराये का भुगतान नहीं किया गया।

²⁸ मण्डी समिति ने इससे पूर्व सितंबर 1990 से जून 2020 की अवधि के लिए जून 2020 में ₹ 70.13 लाख रुपये का बिल प्रस्तुत किया था, जो अभी तक लम्बित है।

इस प्रकार, कब्ज़ा होने के कारण, मण्डी समितियां, अयोध्या और बहजोई के व्यापारियों को अधिनियम की धारा 16 के अनुसार उपयुक्त सुविधाएं नहीं प्रदान कर सकी।

शासन ने बताया (सितम्बर 2023) कि अयोध्या और बहजोई के जिलाधिकारियों को मण्डी स्थल के प्रांगण में अनधिकृत अधिग्रहण को खाली कराने के लिये पत्र जारी किये गये हैं।

2.1.11 मण्डी स्थल/क्षेत्र में आधारभूत संरचना का विकास

लेखापरीक्षा में देखा गया कि नमूना जांच किये गये उप निदेशक निर्माण/मण्डी समितियों में किये गये निम्नलिखित आधारभूत संरचनाओं के विकास कार्य या तो क्रियाशील नहीं थे/निष्क्रिय थे या अविकसित रह गये थे।

2.1.11.1 नोएडा के पुष्प मण्डी में निवेश अवरुद्ध रहना

नोएडा मण्डी स्थल में पुष्प मण्डी के निर्माण का प्रस्ताव दिसंबर 2005 में प्राप्त हुआ था और सितंबर 2008 में इस स्थान को ₹ 38.75 करोड़ रुपये के कुल निवेश के साथ विकसित किया गया था, जिसमें कृषि और प्रसंस्कृत खाद्य उत्पाद निर्यात विकास प्राधिकरण (एपीडा)²⁹ (₹ 3.50 करोड़), राष्ट्रीय बागवानी मिशन दिल्ली (₹ 5.09 करोड़) और परिषद (₹ 30.16 करोड़) की वित्तीय सहायता शामिल है। पुष्प मण्डी में एक नीलामी केन्द्र, एक वातानुकूलित पुष्प कक्ष (प्राप्त करने, पैकिंग और प्रेषण के लिये), तीन शीतगृह इकाइयाँ, 114 दुकानें, 18 गुमटियाँ और एक उत्पादकों का विश्राम गृह शामिल हैं।

लेखापरीक्षा की जांच में पता चला कि 74 दुकानों की नीलामी अक्टूबर 2008 में हुई थी। तथापि, पुष्पों के खरीदारों की कमी के कारण पुष्प मण्डी संचालित नहीं हो सकी। जुलाई 2014 में निदेशक मण्डी परिषद के साथ हुई बैठक में व्यापारियों ने बताया कि परिवहन सम्बन्धी समस्याएं, नोएडा क्षेत्र में पुष्पों का उत्पादन न होना और खरीदारों की कमी पुष्प मण्डी के संचालित न होने के मुख्य कारण हैं। पुष्प मण्डी को जिस बाजार में परिवर्तित करने की कोशिशें भी विफल रहीं क्योंकि एपीडा ने जुलाई 2022 में पुष्प मण्डी को अनाज और किराने के थोक कारोबार के लिये उपयोग करने हेतु परिषद के प्रस्ताव पर सहमति नहीं दी।³⁰

²⁹ एपीडा की स्थापना भारत सरकार द्वारा दिसंबर 1985 में संसद द्वारा पारित कृषि और प्रसंस्कृत खाद्य उत्पाद निर्यात विकास प्राधिकरण अधिनियम के अंतर्गत की गई थी।

³⁰ एपीडा द्वारा मंडी परिषद को लिखे गए पत्र (जुलाई 2022) के अनुसार, पुष्प नीलामी केंद्र का उपयोग पुष्प व्यवसाय के साथ-साथ अनाज और किराना के थोक व्यवसाय के रूप में करना एपीडा के आदेश के विपरीत है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि पुष्प मण्डी के निर्माण से पहले कोई संभाव्यता एवं आवश्यकता के आधार पर मूल्यांकन नहीं किया गया था।³¹ अग्रेतर, अक्टूबर 2008 में दुकानों के आवंटन के बाद से जनवरी 2024 तक पुष्प मण्डी बंद रही। यद्यपि जब कनेक्शन काटा गया तब तक 1093 किलोवाट का स्वीकृत विद्युत भार अप्रैल 2018³² तक जारी रहा। मण्डी समिति ने अगस्त 2017 तक ₹ 1.09 करोड़ के कुल विद्युत बिल के सापेक्ष मार्च 2018 में ₹ 85 लाख के विद्युत शुल्क का भुगतान किया।

संयुक्त भौतिक सत्यापन (जुलाई 2022) के समय, लेखापरीक्षा ने पाया कि नीलामी केन्द्र में डिस्प्ले बोर्ड और उपकरण अक्रियाशील थे, तीन शीतगृह कक्ष जीर्ण-शीर्ण स्थिति में थे, दुकानें/गुमटियाँ/जेनरेटर कक्ष बंद थे और उत्पादकों का विश्राम गृह बिना किसी उपयोग के खाली पड़ा था। इस प्रकार, परियोजना पर ₹ 39.60 करोड़³³ का व्यय अलाभकारी रहा।

चित्र 1



चित्र 2



संयुक्त भौतिक सत्यापन के समय (27.07.2022) नोएडा पुष्प मण्डी में नीलामी कक्ष दीमक से क्षतिग्रस्त

शासन ने बताया (सितम्बर 2023) कि पुष्प मण्डी को संचालित करने के प्रयास किये गये, लेकिन इसे क्रियाशील नहीं किया जा सका। चूंकि मण्डी संचालित नहीं थी, इसलिये दुकानें जीर्ण-शीर्ण अवस्था में थीं जिससे कोई वित्तीय लाभ नहीं मिल रहा था। अनाज/किराना व्यापार के लिये दुकानों का उपयोग करने के अनुरोध को एपीडा ने इस सुझाव के साथ ठुकरा दिया कि एपीडा के अधिदेश के अनुसार प्रस्ताव पर पुनः कार्य किया जाये। शासन ने आगे कहा कि पुष्पों के साथ-साथ बासमती चावल, मक्का आदि अन्य निर्यात

³¹ जैसा कि मंडी समिति, नोएडा द्वारा सूचित किया गया (जनवरी 2024)।

³² जुलाई 2017 में अस्थायी रूप से कनेक्शन काटा गया तथा अप्रैल 2018 में स्थायी रूप से कनेक्शन काटा गया।

³³ पुष्प मंडी के निर्माण पर ₹ 38.75 करोड़ तथा विद्युत शुल्क पर ₹ 85 लाख व्यय।

उत्पादों के लिये, नोएडा पुष्प मण्डी के दुकानों का उपयोग करने हेतु एपीडा के साथ पत्राचार जारी है। इसके अतिरिक्त, अन्य कृषि उत्पादन के निर्यात के लिये शीतगृह, नीलामी कक्ष और संग्रहण केंद्र को पट्टे या किराये के आधार पर आवंटित करने का प्रयास किया जा रहा है।

तथ्य यह है कि पुष्प मण्डी अपने निर्माण के 15 वर्ष बाद भी अक्रियाशील थी क्योंकि इसका निर्माण बिना किसी संभाव्यता और आवश्यकता आधारित मूल्यांकन, के किया गया था।

2.1.11.2 अक्रियाशील विशिष्ट मण्डी स्थल अमरपुर, ललितपुर

बुंदेलखंड पैकेज के अन्तर्गत ललितपुर जिले के अमरपुर गाँव में एक विशिष्ट मण्डी स्थल का निर्माण किया जाना प्रस्तावित था जो ललितपुर के वर्तमान मण्डी स्थल से पांच किलोमीटर दूर राष्ट्रीय राजमार्ग पर स्थित है।

उप निदेशक (निर्माण), झांसी ने दिसंबर 2013 से अक्टूबर 2016 की अवधि में ₹ 67.39 करोड़ की लागत से विशिष्ट मण्डी स्थल का निर्माण किया और अक्टूबर 2016 में इसे मण्डी समिति ललितपुर को हस्तान्तरित कर दिया। लेखापरीक्षा में पाया गया कि विशिष्ट मण्डी स्थल में निर्मित 290 दुकानों में से 40 दुकाने आवंटित कर दी गयीं और शेष 250 दुकानों की नीलामी आवेदन की कमी के कारण नवंबर 2022 तक नहीं की जा सकी, जबकि मई 2017 और जुलाई 2018 के बीच दस बार नीलामी के लिये नोटिस प्रकाशित किया गया था। मण्डी समिति द्वारा व्यापारियों के साथ आयोजित एक बैठक (जुलाई 2019) में, यह बताया गया कि विशिष्ट मण्डी स्थल में दुकानों का आकार छोटा था और मण्डी स्थल में व्यापार के लिये स्थितियां अनुकूल नहीं थीं।

राज्य सरकार ने उत्तर में (सितम्बर 2023) बताया कि शेष दुकानों के आवंटन की प्रक्रिया चल रही है। शासन ने आगे बताया कि यदि व्यापारी विशिष्ट मण्डी स्थल में दुकानों के आवंटन में रुचि नहीं दिखाते हैं, तो खाली दुकानों को अस्थायी आधार पर स्वयं सहायता समूह, किसान उत्पादक संगठन, किसान उत्पादक उद्योग या किसी अन्य इच्छुक पक्ष को कृषि गतिविधियों से संबंधित कार्य के लिये आवंटित करने हेतु आवश्यक कार्यवाही की जायेगी।

2.1.11.3 कन्नौज में आलू प्रसंस्करण इकाई का निर्माण बंद करना

परिषद ने ठठिया, कन्नौज में विशिष्ट आलू मण्डी स्थल के निर्माण हेतु ₹ 97.20 करोड़ की प्रशासकीय एवं वित्तीय स्वीकृति प्रदान की

(दिसम्बर 2015)। मुख्य अभियंता, मण्डी परिषद, लखनऊ द्वारा ₹ 63.12 करोड़ की विस्तृत परियोजना रिपोर्ट पर तकनीकी स्वीकृति प्रदान की (जनवरी 2016) जिसमें कैंटीन, किसान भवन, 60 'ए' श्रेणी की दुकानें, शौचालय, आंतरिक सड़कें, बाह्य विकास, प्रवेश द्वार/टोल प्लाजा, जल भण्डारण टैंक एवं भू-दृश्य निर्माण तथा शीतगृह एवं प्रसंस्करण इकाई का निर्माण किया जाना था। शीतगृह एवं प्रसंस्करण इकाई की अनुमानित लागत ₹ 26.65 करोड़ थी। मेसर्स ग्लेयर इन्फ्रास्ट्रक्चर लिमिटेड के साथ अप्रैल 2016 में ₹ 61.82 करोड़ की कुल लागत पर अनुबन्ध किया गया जिसमें कार्य पूर्ण करने की निर्धारित तिथि अक्टूबर 2017 निर्धारित थी।

लेखापरीक्षा ने पाया गया कि परिषद के निदेशक के निर्देश पर मार्च, 2017 में शीतगृह और प्रसंस्करण इकाई का निर्माण कार्य रोक दिया गया था। लेखापरीक्षा में आगे देखा गया कि उप निदेशक (निर्माण), कानपुर ने अनुबंध की लागत का 10 प्रतिशत जुर्माना लगाते हुए दिसंबर, 2019 में इस आधार पर अनुबंध समाप्त कर दिया कि ठेकेदार ने निर्धारित तिथि से दो वर्ष से अधिक समय बीत जाने के बाद भी विशिष्ट आलू मण्डी स्थल का निर्माण कार्य पूरा नहीं किया था। अनुबंध समाप्त होने की तिथि तक शीतगृह और प्रसंस्करण इकाई के निर्माण पर ₹ 11.71 करोड़ और 60 'ए' श्रेणी की दुकानों के निर्माण पर ₹ 2.79 करोड़ व्यय किये गये।

इसके बाद अक्टूबर, 2020 में मण्डी परिषद के अपर निदेशक (प्रशासन) की अध्यक्षता में गठित समिति ने विशिष्ट आलू मण्डी स्थल के शेष कार्य को पूरा करने का निर्णय लिया। शीतगृह एवं प्रसंस्करण इकाई को छोड़कर परियोजना के अधूरे निर्माण कार्य (दुकानें, शौचालय, कार्यालय भवन, सड़कें आदि) को पूर्ण कर अगस्त 2022 में मण्डी समिति, कन्नौज को हस्तगत करा दिया गया। शीतगृह एवं प्रसंस्करण इकाई अपूर्ण रह गई, जिसके परिणामस्वरूप शीतगृह एवं प्रसंस्करण इकाई के निर्माण पर किया गया ₹ 11.71 करोड़ का व्यय अलाभकारी रहा।

उत्तर में राज्य सरकार ने बताया (सितम्बर 2023) कि प्रथम चरण में 60 दुकानों और अन्य आवश्यक सेवाओं के लिये निर्माण प्रारम्भ किया गया था। तथापि परियोजना को पूर्ण करने में विलम्ब होने के कारण, अनुबन्ध निरस्त कर दिया गया और शेष कार्य किसी अन्य फर्म द्वारा पूर्ण किया गया। सभी 60 दुकानें आवंटित की जा चुकी हैं और मण्डी क्रियाशील है। शासन ने आगे बताया कि आलू प्रसंस्करण इकाई के निर्माण के लिये कोई अतिरिक्त कार्य नहीं करने का निर्णय लिया गया है और संरचना में आंशिक परिवर्तन करके

अपूर्ण निर्माण को नीलामी मंच और गोदाम जैसे अन्य उद्देश्यों के लिये उपयोग करने की प्रक्रिया चल रही है।

चित्र 3



चित्र 4



अपूर्ण प्रसंस्करण इकाई, ठठिया, कन्नौज का संयुक्त भौतिक सत्यापन (31.08.2024)

राज्य सरकार का उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि अगस्त, 2024 में किये गये संयुक्त भौतिक निरीक्षण से पता चला कि सम्पूर्ण शीतगृह और प्रसंस्करण इकाई की अपूर्ण संरचना जीर्ण-शीर्ण अवस्था में थी। इसके अतिरिक्त, मण्डी समिति, कन्नौज या मण्डी परिषद द्वारा उक्त संरचना का किसी भी उपयोगी उद्देश्य के लिये उपयोग करने का कोई प्रस्ताव नहीं लाया गया।

2.1.11.4 कर्मचारियों के अप्रयुक्त आवासीय भवन

नमूना जाँच की गई मण्डी समिति चांदपुर, बिजनौर और उप निदेशक (निर्माण), मुरादाबाद के अभिलेखों की जाँच में देखा गया कि मण्डी स्थल में ₹ 18.80 लाख की लागत से आवासीय भवन (टाइप-1: 8, टाइप-2: 10 और टाइप-3: 1) और सड़कें एवं नालियाँ बनाई गई थीं और उन्हें मण्डी समिति को हस्तान्तरित कर दिया गया था (मई 1991)। मण्डी समिति ने कहा (दिसंबर 2022) कि आवासीय भवनों को उनके हस्तांतरण के बाद से कभी आवंटित नहीं किया गया था।

संयुक्त भौतिक सत्यापन (18.10.2022) के समय आवासीय भवनों की स्थिति जीर्ण-शीर्ण अवस्था में पाई गई, जो झाड़ियों से घिरे हुए थे।

चित्र 5



चित्र 6



(मण्डी समिति चांदपुर, बिजनौर के आवासीय भवनों का संयुक्त भौतिक सत्यापन)

आवंटन न होने तथा उचित रख-रखाव के अभाव में आवासीय भवन समय के साथ अनुपयोगी हो गये तथा टूट-फूट कर क्षतिग्रस्त हो गये।

उत्तर में राज्य सरकार ने बताया (सितम्बर 2023) कि मण्डी समिति चांदपुर, बिजनौर में वर्ष 2003 में विभिन्न प्रकार के 19 आवासीय भवनों का निर्माण कराया गया था। मण्डी समिति ने इन आवासीय भवनों को गोदाम के रूप में उपयोग करने का प्रस्ताव पारित किया है, जो वर्तमान में क्रियान्वयन में है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि आवासीय भवन मार्च, 1991 में बनाये गये थे और मई, 1991 में मण्डी समिति को हस्तान्तरित कर दिये गये थे, जैसा कि कार्य के पूर्णता प्रमाण पत्र में दर्शाया गया है। इस प्रकार, 31 वर्ष बीत जाने के बाद भी, मण्डी समिति आवासीय भवनों का किसी भी रचनात्मक उद्देश्य के लिये उपयोग करने में विफल रही।

2.1.12 निष्कर्ष

अधिनियम के अन्तर्गत कृषि उत्पादन मण्डी समितियों (एपीएमसी) का संचालन और प्रशासन उनके सदस्यों द्वारा किया जाना था, जिनमें उत्पादक, व्यापारी, आढ़तिया, पल्लेदार और मापक शामिल थे। यद्यपि, निर्वाचित सभापति और उपसभापति का प्रभार सरकारी अधिकारियों के अधीन रखा गया था। प्रारंभ से ही, मण्डी समितियों के सदस्यों को नामित नहीं किया गया था, जिसके परिणामस्वरूप सभापति और उपसभापति के लिये कोई चुनाव नहीं हुआ।

परिषद को 2017-18 से 2021-22 की अवधि में केन्द्र प्रायोजित योजनाओं के लिये ₹ 138.94 करोड़ प्राप्त हुये। यद्यपि, कुल उपलब्ध निधियों

(₹ 163.67 करोड़) में से, ₹ 83.10 करोड़ (50.77%) परिषद के खाते में अप्रयुक्त रह गये। मण्डी स्थलों में दुकान मालिकों से प्रीमियम (₹ 81.96 करोड़), किराया (₹ 11.78 करोड़) और उपयोगकर्ता शुल्क (₹ 1.33 करोड़) की पर्याप्त राशि वसूल नहीं की गई। सीमेंट और मैक्सफाल्ट की आपूर्ति करने वाली फर्मों को किये गये ₹ 5.61 करोड़ के अग्रिम भुगतान को संबंधित उप निदेशक(निर्माण) द्वारा समायोजित नहीं किया गया। परिषद और मण्डी समितियों में सभी श्रेणियों के कर्मचारियों में मानवशक्ति की भारी कमी थी।

मण्डी समितियां व्यापारियों द्वारा प्रपत्र 6-आर (विक्रेताओं के बिक्री के वाउचर) में बताये गये वजन पर निर्भर थीं। ई-मण्डी प्लेटफॉर्म के माध्यम से निर्गत संबंधित 6-आर के साथ प्रवेश पर्ची का कोई संबंध नहीं था। ई-नाम का उद्देश्य, अखिल भारतीय व्यापार को सुविधाजनक बनाने के लिये पहले राज्य स्तर पर और अंततः पूरे देश में बाजारों को एकसमान ऑनलाइन प्लेटफॉर्म के माध्यम से एकीकृत करना था, किन्तु 2015-16 में प्रारंभ होने के छह वर्ष बाद भी प्राप्त नहीं हुआ, क्योंकि प्लेटफॉर्म के माध्यम से अन्तर-राज्यीय और अंतर्राज्यीय व्यापार नगण्य रहा। नमूना-जांच की गई किसी भी मण्डी समिति में विवाद उप-समिति और विकास उप-समिति का गठन नहीं किया गया था।

मण्डी समिति ललितपुर में 11 ग्रामीण अवस्थापना केन्द्र (रिन) पर किया गया कुल ₹19.31 करोड़ का निवेश निष्फल साबित हुआ क्योंकि यह किसानों को अपेक्षित लाभ प्रदान करने में विफल रहा। 2011-15 की अवधि में ₹406.44 करोड़ की लागत से 1643 कृषि विपणन केन्द्र (एएमएच) का निर्माण किया गया। तथापि, 30 मण्डी समितियों में ₹39.11 करोड़ की लागत से निर्मित 170 एएमएच अपने निर्माण के बाद से ही अक्रियाशील रहे। नमूना जांच की गई 21 मण्डी समितियों में 25.87 करोड़ रुपये की लागत वाली 223 दुकानें हस्तान्तरण के बाद से आवंटित नहीं की गई थीं। परिषद ने उचित सम्भाव्यता अध्ययन किये बिना परियोजनाएं प्रारम्भ कीं, जिसके परिणामस्वरूप सब्जी/ पुष्प मण्डी , आलू प्रसंस्करण इकाई, मण्डी स्थल, उप मण्डी स्थल आदि जैसे आधारभूत संरचनायें अप्रयुक्त पड़ी रहीं।

2.1.13 अनुशंसायें

- राज्य सरकार को उत्पादकों, व्यापारियों, आढ़तिया, पल्लेदारों में से मण्डी समितियों में सदस्यों को मनोनीत करना चाहिये तथा सदस्यों द्वारा उनके सभापति एवं उपसभापति के चुनाव हेतु कार्यवाही करनी चाहिये।
- निधियों के बेहतर उपयोग के लिये प्रभावी तंत्र तैयार किया जाना चाहिये तथा उस पर ध्यानपूर्वक निगरानी रखी जानी चाहिये।
- मण्डी समितियों और परिषद के समुचित संचालन को सुनिश्चित करने के लिये सभी श्रेणियों के कर्मचारियों की समय पर और उचित भर्ती की जानी चाहिये।
- मण्डी स्थलों के आन्तारिक परिसर में लाए गये प्रत्येक माल का वजन सुनिश्चित किया जाना चाहिये तथा मण्डी शुल्क की देय और भुगतान की गई राशि का मिलान किया जाना चाहिये। मण्डी स्थलों के संचालन में प्रणालीगत सुधारों के माध्यम से प्राप्तियों की वसूली सुनिश्चित किया जाना चाहिये।
- मण्डी स्थल/मण्डी क्षेत्र में नये आधारभूत संरचनाओं के विकास के लिये दीर्घकालिक नीति बनाई जानी चाहिये। उपयोगकर्ता मण्डी समिति के द्वारा उर्ध्वगामी दृष्टिकोण के आधार पर नये आधारभूत संरचना को आवश्यकतानुसार बनाया जाना चाहिये।
- सुविधाओं के बेहतर उपयोग के लिये, कृषि उत्पाद के क्रय एवं विक्रय हेतु बनाई गई अप्रयुक्त आधारभूत संरचनाओं का रख-रखाव किया जाना चाहिये और प्राथमिकता के आधार पर उन्हें उपयोग में लाया जाना चाहिये।