

## कार्यकारी सार

### प्रस्तावना:

तरलीकृत पेट्रोलियम गैस (एलपीजी) एक विशुद्ध ईंधन है तथा इसीलिए भारत सरकार (जीओआई) इसे उपभोक्ताओं के लिए सस्ता बनाकर घरेलू उपयोग के लिए इस ईंधन के प्रयोग को लोकप्रिय बनाना चाहती है। अधिक परिवर्तनशील अन्तर्राष्ट्रीय कीमतों से उपभोक्ताओं का संरक्षण करने के लिए घरेलू एलपीजी की सब्सिडी प्राप्त आपूर्ति अभिप्रेत थी। सब्सिडी से उत्पन्न तेल विपणन कम्पनियों (ओएमसीज) अर्थात् इंडियन ऑयल कॉरपोरेशन लिमिटेड (आईओसीएल), भारत पेट्रोलियम कॉरपोरेशन लिमिटेड (बीपीसीएल) तथा हिन्दुस्तान पेट्रोलियम कॉरपोरेशन लिमिटेड (एचपीसीएल) की कम वूसली की प्रतिपूर्ति अंशतः भारत सरकार से बजटीय सहायता के माध्यम से तथा अंशतः कच्चे तेल की खरीद पर अपस्ट्रीम कम्पनियों द्वारा दी गई सब्सिडी के माध्यम से की गई थी। भारत सरकार ने 54 जिलों में (पहला चरण) उपभोक्ताओं को प्रत्यक्ष रूप से एलपीजी पर सब्सिडी का हस्तांतरण करने के लिए 'प्रत्यक्ष हस्तांतरित लाभ योजना' (पहल (एलपीजी हेतु प्रत्यक्ष लाभ हस्तांतरण) योजना) प्रारम्भ की (15 नवम्बर 2014) और तथा बाद में 1 जनवरी 2015 को शेष 622 जिलों में विस्तारित किया गया (दूसरा चरण)। पहल (डीबीटीएल) योजना के तहत सब्सिडी का लाभ उठाने हेतु एक उपभोक्ता के लिए आधार संख्या अनिवार्य नहीं थी।

### पहल योजना के उद्देश्य :

पहल (डीबीटीएल) योजना के उद्देश्य निम्नलिखित थे:

- विपथन हेतु प्रोत्साहन हटाना
- झूठे/नकली कनेक्शनों को हटाना
- हकदारी की सुरक्षा तथा उपभोक्ताओं को सब्सिडी सुनिश्चित करना
- वास्तविक उपयोगकर्ताओं को एलपीजी सिलेंडरों की उपलब्धता/वितरण सुधारना
- सब्सिडी में स्व-चयन मंजूर करना

पहल (डीबीटीएल) योजना में योग्य उपभोक्ताओं के बैंक खाते में प्रत्यक्ष रूप से सब्सिडी का प्रभावी हस्तांतरण करके ओएमसीज की घरेलू एलपीजी वितरण प्रक्रिया में चोरी तथा विपथन रोकने की परिकल्पना की गई थी। योजना को एलपीजी वितरणको, जिन्होंने उपभोक्ताओं के साथ इंटरफेस बनाया, के अपने नेटवर्क के माध्यम से ओएमसीज द्वारा क्रियान्वित किया जा रहा है।

### विशेषताएं

यद्यपि पहल (डीबीटीएल) योजना वाणिज्यिक उपभोक्ताओं को सब्सिडी प्राप्त एलपीजी सिलेंडरो के विपथन के संदर्भ में प्रयोजन को सम्बोधित करती प्रतीत होती है तथापि, वाणिज्यिक उपभोक्ताओं को गैर-सहायता प्राप्त घरेलू एलपीजी के विपथन का जोखिम अभी भी विद्यमान है। लेखापरीक्षा ने पाया कि 2015-16 के प्रथम सात महीनों में 24 से अधिक सिलेंडरो का उपभोग करने वाले अधिकतर घरेलू उपभोक्ता 2014-15 के सम्पूर्ण वर्ष से 2.6 गुना है। यह भी देखा गया था कि आईओसीएल में 23,104, एचपीसीएल में 5,662 तथा बीपीसीएल में 7,993 घरेलू उपभोक्ताओं ने 2015-16 के प्रथम सात महीनों में 12 से अधिक सिलेंडरो का उपभोग किया था। चूंकि इसमें उपभोक्ताओं की दो श्रेणियों पर उद्ग्रहित अन्तरीय करों तथा शुल्को के कारण गैर सहायता प्राप्त आर्थिक घरेलू एलपीजी की लागत में अधिक भिन्नता है अतः घरेलू गैर-सब्सिडी प्राप्त सिलेंडरो के अधिक उपभोग से जुड़े विपथन का जोखिम है।

#### (पैराग्राफ 3.1 एवं 3.2)

लेखापरीक्षा ने ओएमसीज द्वारा अनुरक्षित उपभोक्ता डाटाबेस में एक ही आधार संख्या या एक ही बैंक खाते के कई एलपीजी कनेक्शन देखे। कई कनेक्शनों के कुछ मामलों में दो या दो से अधिक कनेक्शनों वाले कई कनेक्शनों ने सब्सिडी तथा स्थाई अग्रिम लिए जबकि शेष मामलो में, कई कनेक्शनों में से एक 'चालू' रहा जबकि अन्य कनेक्शनो को 'हस्तांतरित' 'इन-ट्रांजिट' के रूप में दर्शाया गया था। यद्यपि, सब्सिडी का भुगतान केवल 'चालू' कनेक्शन के लिए किया गया था तथापि, भविष्य में 'हस्तांतरित' या 'इन-ट्रांजिट' कनेक्शनों को सब्सिडी के भुगतान की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता।

#### (पैराग्राफ 4.1.1 (i) एवं (ii))

नेशनल इनफॉरमेटिक्स सेंटर द्वारा किए गए प्रतिलिपिकरण को कम करने का कार्य वर्तमान में वास्तविक समयाधार पर है, इस बात को ध्यान में रखते हुए यह अपेक्षा करना उचित था कि ओएमसीज द्वारा दिया गया उपभोक्ताओं का डाटाबेस 'एक ही नाम एक ही पते' (एसएनएसए) वाला कोई नकली कनेक्शन नहीं होगा। लेखापरीक्षा ने वितरक डाटाबेस के 34 प्रतिशत नमूनों की संवीक्षा की तथा एसएनएसए मामलों के बिल्कुल समान (100 प्रतिशत मेल) संख्या पाई। ऐसा सभी तीन ओएमसीज में देखा गया। इसके अलावा, लेखापरीक्षा ने डाटाबेस में कई कनेक्शनो का पता लगाने के लिए 'एक ही नाम, एक ही जन्मतिथि तथा एक ही पंजीकृत मोबाइल नम्बर' वाले कनेक्शनों की मौजूदगी का भी जांच की। लेखापरीक्षा जांच में इन मानदंडों के आधार पर कई कनेक्शनों की मौजूदगी दर्शायी। ओएमसीज के प्रथम मानदण्ड के प्रति 34,729 कनेक्शनों से जुड़े कुल 15,885 उपभोक्ता पाए गए, द्वितीय मानदण्ड के प्रति 24,329 कनेक्शनों से जुड़े 11,171 उपभोक्ता पाए गए।

**(पैराग्राफ 4.1.1 (iii) एवं (iv))**

लेखापरीक्षा ने 'एक ही आधार नम्बर' तथा 'एक ही बैंक आईएफएससी तथा एक ही बैंक खाता संख्या' वाले विविध कनेक्शनो की मौजूदगी सत्यापित की। सत्यापन ने विविध कनेक्शनो की मौजूदगी को दर्शाते हुए 37,090 आधार नम्बरों से जुड़े 74,180 एलपीजी उपभोक्ताओं की पहचान की। 'एक ही बैंक आईएफएससी तथा एक ही बैंक खाता संख्या वाले मामले में, 17,694 एलपीजी 'चालू' उपभोक्ता आईडी 8,847 समान बैंक आईएफएससी तथा समान बैंक खाता संख्या से जुड़े थे।

**(पैराग्राफ 4.1.2 (i) एवं (ii))**

लेखापरीक्षा ने देखा कि उपभोक्ताओं की जन्मतिथि को एलपीजी डाटाबेस में सही प्रकार से नहीं डाला गया। इसके अलावा एलपीजी कनेक्शनो को एलपीजी नियंत्रण आर्डर के उल्लंघन में अवयस्कों को जारी किया गया। लेखापरीक्षा संवीक्षा ने अनुपयुक्त इनपुट नियंत्रणों के अभाव को दर्शाते हुए ओएमसी के उपभोक्ता डाटाबेस में पिन कोडो, आधार संख्या को गलत डालने तथा आईएफएससी की गलत प्रविष्टि को भी उजागर किया। उपभोक्ता डाटाबेस में ऐसी विसंगतियां डाटाबेस में अमान्य प्रविष्टियां तथा खराब इनपुट नियंत्रण का प्रमाण है

जिसमें उपभोक्ता डाटाबेस की सत्यता तथा समेकितता निहित है। इसके अलावा, यह योजना के तहत सब्सिडी का लाभ लेने में उपभोक्ताओं को असमर्थ भी बना सकता है।

**(पैराग्राफ 4.4)**

यद्यपि ओएमसीज ने उपभोक्ताओं की शिकायतों से संबंधित अधिकतर योजना की चर्चा की है तथापि, सात दिनों के अन्दर उपचारात्मक कार्रवाई नहीं की जा सकी। लेखापरीक्षा ने पाया कि सात दिनों के अन्दर उपचारात्मक कार्रवाई की उपलब्धि दर आईओसीएल में 86 प्रतिशत, एचपीसीएल में 76 प्रतिशत तथा बीपीसीएल में 82 प्रतिशत थी। हालांकि, लेखापरीक्षा को प्रस्तुत डाटा के अनुसार 1 जनवरी 2015 से 15 अगस्त 2015 तक सम्पूर्ण उपलब्धि दर पहल (डीबीटीएल) योजना के संदर्भ में प्राप्त शिकायतों के 97.8 प्रतिशत थी। यद्यपि इसमें ऐसे मामले थे जहां पर शिकायतों के निपटान में लिया गया समय एक माह से लेकर छः माह से अधिक के बीच था (आईओसीएल में 1,611 मामले, एचपीसीएल में 2,292 तथा बीपीसीएल में 11,740 मामलों)।

**(पैराग्राफ 5.1)**

लेखापरीक्षा जांच में प्रतिवर्ष 12 सिलेंडरों के कोटे से अधिक सब्सिडी प्राप्त एलपीजी सिलेंडरों का मामला तथा विविध कनेक्शनों के लिए स्थाई अग्रिम के भुगतान के मामले देखे गए। 2014-15 में प्रतिवर्ष 12 सब्सिडी प्राप्त सिलेंडरों की सीमा को तोड़ा गया था तथा अप्रैल 2014 से 31 मार्च 2015 तक 15.57 लाख चालू घरेलू उपभोक्ताओं ने 12 से अधिक सब्सिडी प्राप्त सिलेंडर प्राप्त किए थे जिसके परिणामस्वरूप सब्सिडी का अधिक भुगतान हुआ। जांच किए गए नमूने में इन्ट्रा ओएमसी के प्रतिलिपिकरण को कम करने ने दर्शाया कि वर्ष 2014-15 के दौरान विविध कनेक्शन वाले 37,499 उपभोक्ताओं तथा वर्ष 2015-16 (31 अक्टूबर 2015 तक) के दौरान 8,707 उपभोक्ताओं ने अपने 12 से अधिक सब्सिडी प्राप्त सिलेंडरों का लाभ प्राप्त किया था। इसके अलावा, 51,443 उपभोक्ताओं ने विविध कनेक्शनों पर ₹ 1.30 करोड़ की स्थाई अग्रिम राशि प्राप्त की थी।

**(पैराग्राफ 5.2)**

लेखापरीक्षा ने देखा कि 751 विफल संव्यवहारों में से 485 की असफलता की वजह वितरक थे जो ओएमसीज द्वारा डाटा प्रविष्टि की प्रभावी मॉनीटरिंग तथा पर्याप्त इनपुट नियंत्रण तथा डाटाबेस में इसकी यथार्थता सुनिश्चित करने के लिए वैद्यता की आवश्यकता पर जोर देते हैं। इसके अलावा, कुछ संव्यवहार विफल हुए क्योंकि कुछ ग्रामीण बैंक भारत के सिस्टम के भारतीय राष्ट्रीय भुगतान निगम (एनपीसीआई) पर नहीं थे। एलपीसीआई के भुगतान ब्रिज के साथ सभी उपभोक्ता बैंको का एकीकरण सुनिश्चित करने की आवश्यकता है।

**(पैराग्राफ 6.1)**

हालांकि उपभोक्ता पहल (डीबीटीएल) योजना में शामिल हुए हैं तथा उन्होंने अपने बैंक खाते तथा कुछ मामलों में आधार संख्या को घरेलू उपभोक्ता डाटाबेस से जोड़ा है। तथापि, स्थाई अग्रिम के हस्तांतरण हेतु संव्यवहार विफल हुए हैं। इसकी लेखापरीक्षा जांच ने दर्शाया कि 31 अक्टूबर 2015 तक कुल 47.23 लाख उपभोक्ताओं ने ₹ 169.09 करोड़ की राशि के स्थाई अग्रिम प्राप्त नहीं किए। चूंकि स्थाई अग्रिम के भुगतान का उद्देश्य किसी वित्तीय भार के बिना बाजार मूल्य पर एलपीजी सिलेंडरों को खरीदने में उपभोक्ता की सहायता करना है अतः यह अनिवार्य है कि सभी योग्य एलपीजी उपभोक्ता अपने सिलेंडरो को पहली बार भरने पर अग्रिम प्राप्त करें। उपभोक्ताओं को स्थाई अग्रिम का हस्तांतरण न करने से पहल (डीबीटीएल) योजना के अन्तर्गत स्थाई अग्रिम की व्यवस्था करने का प्रयोजन विफल हुआ।

**(पैराग्राफ 6.2)**

गैर नकदी हस्तांतरण अनुवर्ती (एनसीटीसी) के उपभोक्ता वे उपभोक्ता हैं जिन्होंने पहल (डीबीटीएल) योजना में भाग नहीं लिया है। बीपीसीएल द्वारा कार्यबद्ध एक विपणन अन्वेषण एजेंसी (मई 2015) ने दर्शाया कि अधिकतर 77 प्रतिशत एनसीटीसी उपभोक्ता योजना का एक भाग बनना चाहते थे परन्तु उन्हें जानकारी के अभाव, लम्बी प्रक्रिया, कम प्रक्रिया स्पष्टता, संसाधन हेतु लिया गया समय आदि से रोका गया। इसने इस संभावना पर जोर दिया कि सभी एलपीजी उपभोक्ताओं को बढ़ाने के लिए अधिक प्रयास किए जाएं ताकि हकदार उपभोक्ता सब्सिडी से वंचित न हो, विशेष रूप से इस बात को ध्यान में रखते हुए कि 28 प्रतिशत एनसीटीसी उपभोक्ता ग्रामीण उपभोक्ता हैं।

**(पैराग्राफ 7.1)**

घरेलू एलपीजी उपभोक्ताओं को एकमुश्त अग्रिम दिया जाता है ताकि पहल (डीबीटीएल) योजना में शामिल होने पर बाजार दर पर वितरित प्रथम सिलेंडर के लिए भुगतान करने हेतु उपभोक्ताओं को समर्थ बनाया जा सके। यह अग्रिम तब तक उपभोक्ता के पास होता है जब तक कि कनेक्शन समाप्त न हो, तब तक ओएमसी के पास प्रतिभूति जमा से अग्रिम को वसूल किया जाएगा। लेखापरीक्षा ने देखा कि ओएमसी द्वारा रखी गई प्रतिभूति जमा 29.92 लाख मामलों में भुगतान किए गए अग्रिम से काफी कम थी, कमी की राशि ₹ 68.39 करोड़ थी। जैसाकि इन मामलों में स्थाई अग्रिम (पीए) की वसूली संभव नहीं होगी। इसके अतिरिक्त, उपभोक्ता द्वारा पीए रखना जारी था भले ही उपभोक्ता की अवस्था गैर नकदी हस्तांतरण शिकायत (एनसीटीसी) से परिवर्तित हो गई हो। लेखापरीक्षा ने सामूहिक रूप से स्थाई अग्रिम के रूप में ₹ 49.21 करोड़ रखने वाले 9.58 लाख एनसीटीसी उपभोक्ता पाए।

**(पैराग्राफ 8.1)**

पेट्रोलियम तथा प्राकृतिक गैस मंत्रालय ने 2015-16 की एलपीजी सब्सिडी में ₹ 9,211 करोड़ तक संभावित बचतो का आकलन किया (फरवरी 2016) जबकि ओएमसीज ने इसी अवधि के लिए ₹ 5,107.48 करोड़ की बचतो का आकलन किया। मंत्रालय तथा ओएमसीज द्वारा अपनाई गई कार्य प्रणालियां भिन्न थी। हालांकि दोनों आकलनों में, लेखापरीक्षा ने अन्तर्निहित विसंगतियां देखी जो अनुमानित बचतो से कम होगी। पेट्रोलियम तथा प्राकृतिक गैस मंत्रालय ने उन निष्क्रिय या अवरूद्ध उपभोक्ताओं को माना जो सब्सिडी के हकदार नहीं थे, उन्होंने 2014-15 में 6.27 सिलेंडरो की राष्ट्रीय प्रति व्यक्ति औसत खपत के प्रति 12 सिलेंडरो के सम्पूर्ण कोटे का लाभ उठाया होगा। 6.27 सिलेंडर (ओएमसीज द्वारा उनके आकलन में उपयुक्त रूप में) की राष्ट्रीय औसत कुल खरीद को ध्यान में रखते हुए, वर्ष 2015-16 के लिए सब्सिडी में अनुमानित बचत केवल ₹ 4,813 करोड़ होगी।

**(पैराग्राफ 9.1)**

आईओसीएल (एलपीजी के लिए ओएमसी की समायोजन एजेंसी) ने 2015-16 के लिए सब्सिडी बचत की संगणना करते समय 2014-15 में औसत आर्थिक सहायता दर पर विचार किया। इसके परिणामस्वरूप 2014-15 की तुलना में 2015-16 में मूल्यों में अधिक गिरावट के संदर्भ में आर्थिक सहायता की बचतो को अधिक बताया गया है। यदि 2015-16 में

₹ 169.45 प्रति सिलेंडर की औसत सब्सिडी पर विचार किया जाए (पेट्रोलियम तथा प्राकृतिक गैस मंत्रालय द्वारा उनके आकलन में उपयुक्त रूप में) तथा 67.27 लाख उपभोक्ताओं (29 फरवरी 2016 तक) द्वारा 'गिव-इट अप' को अपनाने के कारण सब्सिडी में बचतों पर विचार करने के पश्चात सब्सिडी बचतों ओएमसीज द्वारा अनुमानित ₹ 5,107.48 करोड़ की बजाय ₹ 3,473.48 करोड़ तक कम होगी।

**(पैराग्राफ 9.2)**

अप्रैल 2015 से दिसम्बर 2015 तक की समयावधि के दौरान वास्तविक सब्सिडी अदायगी अप्रैल 2014 से दिसम्बर 2014 तक की समयावधि के दौरान ₹ 35,400.46 करोड़ के प्रति ₹12,084.24 करोड़ थी। सब्सिडी अदायगी में ₹ 23,316.21 करोड़ की महत्वपूर्ण कमी उपभोक्ताओं द्वारा सब्सिडी प्राप्त सिलेंडरों की कुल खरीद में कमी तथा 2015-16 में कच्चे तेल की कीमतों में अधिक गिरावट से उत्पन्न कम सब्सिडी दरों के संयुक्त प्रभाव के कारण थी। लेखापरीक्षा जांच ने दर्शाया कि कच्चे तेल की कीमतों में गिरावट के कारण कम हुई सब्सिडी दर के परिणामस्वरूप ₹ 21,552.28 करोड़ का कम सब्सिडी का भुगतान हुआ जबकि उपभोक्ताओं द्वारा सिलेंडरों की कम हुई कुल खरीद के कारण इस पर प्रभाव ₹ 1,763.93 करोड़ तक निकला। इसलिए यह प्रमाणित होता है कि सब्सिडी बचतों के फलस्वरूप अधिक महत्वपूर्ण कारक 2015-16 में कम सब्सिडी दर है।

**(पैराग्राफ 9.3)**

लेखापरीक्षा इस प्रतिवेदन में दर्शाए गए मामलो को सम्बोधित करने के लिए निम्नलिखित सिफारिशें प्रस्तावित करता है:

- (i) वाणिज्यिक वर्ग को गैर-सब्सिडी प्राप्त घरेलू एलपीजी सिलेंडरों के विपथन को निरुत्साहित करने के लिए प्रभावी कार्रवाई की जाए।
- (ii) चयनित नमूने की लेखापरीक्षा संवीक्षा ने विविध कनेक्शनों की मौजूदगी दर्शायी, इसे ध्यान में रखते हुए ओएमसीज द्वारा सम्पूर्ण डाटाबेस की संवीक्षा की जाने की आवश्यकता है तथा प्रभावी कार्रवाई सुनिश्चित की जानी चाहिए। डाटाबेस की समेकितता को अनुरक्षित करने की आवश्यकता है। हालांकि, ओएमसीज ने उपभोक्ता डाटाबेस में नई वृद्धि के लिए उचित

जांच की संस्था को आश्वास्त किया है तथापि मौजूदा डाटाबेस की यथार्थता तथा समेकितता सुनिश्चित करने की अधिक आवश्यकता है। संदेहास्पद विविध कनेक्शनों के अवरोधन तथा गैर अवरोधन के उपयुक्त तथा पारदर्शी प्रलेखन को भी सुनिश्चित किए जाने की आवश्यकता है।

(iii) वितरक इंटरफेस में उपयुक्त इनपुट नियंत्रण, डाटा वैधीकरण तथा कठोर निगरानी अनिवार्य है जो केवल उपभोक्ता डाटाबेस की समेकितता ही नहीं सुधारेगा अपितु गलत सूचना से उत्पन्न विफल संव्यवहारो को भी हटाएगा।

(iv) लेखापरीक्षा ने गैर नकदी हस्तांतरण अनुवर्ति उपभोक्ता की संख्या में कमी का उल्लेख किया है। तथापि, अधिक ध्यान केन्द्रित सामाजिक आउटरीच प्रयासों की आवश्यकता है ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि योजना का ज्ञान और प्रक्रिया के संबंध में स्पष्टता न होने की वजह से पात्र उपभोक्ता सब्सिडी से वंचित न रह जाए।

(v) गैर नकदी हस्तांतरण अनुवर्ति उपभोक्ताओं के पास स्थाई अग्रिम अवरूद्ध करने और इसकी तुलना में कम सुरक्षा जमा राशि वाले उपभोक्ताओं से स्थाई अग्रिम की वसूली के मामलों के समाधान के लिए उचित नीति निर्णय की आवश्यकता है।