अध्याय 1
प्रस्तावना

1.1 प्रस्तावना

तरलीकृत पेट्रोलियम गैस (एलपीजी) एक स्वच्छ ईंधन है। भारत सरकार (जीओआई) घरेलू उपयोग के लिए इस ईंधन के उपयोग को लोकप्रिय बनाने के लिए एलपीजी की घरेलू आपूर्ति को सब्सिडी प्रदान कर रही है तथा घरेलू उपभोक्ताओं के लिए इसे सस्ता करके प्रस्तुत कर रही है। सामान्य तौर पर एलपीजी को भारत सरकार की तेल विपणन कम्पनियों (ओएमसीज) द्वारा सब्सिडी प्राप्त मूल्य पर घरेलू ग्राहको को उपलब्ध कराया गया। सब्सिडी प्राप्त एलपीजी से उत्पन्न ओएमसीज की कम वसूलियों की क्षतिपूर्ति अंशत: भारत सरकार से बजटीय समर्थन के माध्यम से तथा अंशत: कच्चे तेल की खरीद पर अपस्ट्रीम कम्पनियों द्वारा दी गई सब्सिडी के माध्यम से की गई थी। भारत सरकार ने उपभोक्ताओं को प्रत्यक्ष रूप से एलपीजी गैस पर सब्सिडी का हस्तांतरण करने के लिए ''प्रत्यक्ष हस्तांतरित लाभ योजना'' (पहल (एलपीजी हेतु प्रत्यक्ष लाभ हस्तांतरण) योजना) प्रारंभ की (15 नवम्बर 2014)। योजना को तीन ओएमसीज अर्थात इंडियन ऑयल कॉरपोरेशन लिमिटेड (आईओसीएल), हिन्दुस्तान पेट्रोलियम कॉरपोरेशन लिमिटेड (एचपीसीएल) तथा भारत पेट्रोलियम कॉरपोरेशन लिमिटेड (बीपीसीएल) द्वारा एलपीजी वितरकों के अपने नेटवर्क के माध्यम से लागू किया जा रहा है। योजना तथा इसके क्रियान्वयन के महत्व को ध्यान में रखते हुए, पहल (डीबीटीएल) योजना के क्रियान्वयन की जांच करने के लिए एक लेखापरीक्षा की गई थी।

1.2 लेखापरीक्षा उद्देश्य तथा कार्यक्षेत्र

लेखापरीक्षा उद्देश्यों में यह सम्मिलित है कि क्या योजना के क्रियान्वयन से:

- एलपीजी सिलेंडरों के विपथन हेतु प्रोत्साहन को प्रभावी रूप से हटाया गया;
- नकली/झूठे एलपीजी कनेक्शनों को प्रभावी रूप से हटाया गया;
- उपभोक्ताओं की हकदारी की रक्षा के लिए व्यवस्था की गई तथा सब्सिडी सुनिश्चित की गयी;

- वास्तविक उपयोगकर्ताओं को एलपीजी सिलेंडरों की उपलब्धता/ वितरण में प्रभावी रूप से सुधार किया गया;
- सब्सिडी में स्व-चयन को अनुमति दी (अर्थात सब्सिडी छोड़ना);
- क्या दक्षतापूर्ण और वर्णित प्रक्रिया के अनुपालन में किया गया।

लेखापरीक्षा ने 1 जनवरी 2015 से 31 अक्तूबर 2015 तक की समयावधि के लिए तीन ओएमसीज द्वारा योजना के क्रियान्वयन को शामिल किया।

1.3 लेखापरीक्षा नमूना तथा नमूनाकरण प्रक्रिया

31 अक्तूबर 2015 तक, देश में 19.26 करोड़ पंजीकृत घरेलू एलपीजी उपभेक्ताओं को सेवा प्रदान करने वाले 16,781 एलपीजी वितरक थे। ओएमसी वार एलपीजी वितरकों तथा उपभोक्ताओं को नीचे तालिका में दर्शाया गया है:

तालिका-1: ओएमसी-वार एलपीजी वितरकों तथा उपभोक्ताओं का विवरण

विवरण	आईओसीएल	एचपीसीएल	बीपीसीएल	कुल
एलपीजी वितरकों की कुल संख्या	8,343	4,271	4,167	**16,781**
चालू एलपीजी घरेलू उपभोक्ताओं की संख्या (करोड़ में)				
आधार नकद हस्तांतरण अनुवर्ती (एसीटीसी) उपभोक्ता	4.17	2.08	2.25	**8.50**
बैंक नकद हस्तांतरण अनुवर्ती (बीसीटीसी) उपभोक्ता	2.82	1.58	1.55	**5.95**
कुल नकद हस्तांतरण अनुवर्ती (सीटीसी) उपभोक्ता	6.99	3.66	3.81	**14.45**
गैर नकदी हस्तांतरण अनुवर्ती (एनसीटीसी) उपभोक्ता	0.83	0.40	0.48	**1.72**
कुल चालू घरेलू एलपीजी उपभोक्ता	**7.82**	**4.06**	**4.29**	**16.17**
चालू उपभोक्ताओं के अलावा अन्य की संख्या	1.58	0.76	0.74	**3.09**
कुल पंजीकृत घरेलू एलपीजी उपभोक्ता	**9.40**	**4.82**	**5.03**	**19.26**
कुल सक्रिय उपभोक्ताओं के लिए नकद हस्तांतरण अनुवर्ती (%)	89.34	90.08	88.75	**89.37**
कुल सक्रिय उपभोग्ताओं के लिए गैर नकद हस्तांतरण अनुवर्ती (%)	10.66	9.92	11.25	**10.63**

लेखापरीक्षा ने जोखिम आधारित नमूनाकरण को अपनाया तथा आगे संवीक्षा के लिए 34 प्रतिशत एलपीजी वितरकों का चयन किया।

ऐसे चयन के लिए विचार किए गए जोखिम मानदण्ड निम्नानुसार थे:

- अधिक जोखिम वर्ग के रूप में विचार की जा रही अधिक सब्सिडी भुगतान लेने वाले वितरकों सहित वितरक से संबंधित सब्सिडी अदा करना।
- अधिक जोखिम वर्ग पर विचार करने वाले बीसीटीसी उपभोक्ताओं की अधिक संख्या वाले वितरकों के पास बैंक नकद हस्तांतरण अनुवर्ती (बीसीटीसी) उपभोक्ताओं की संख्या क्योंकि ऐसे उपभोक्ताओं के पास आधार संख्या जांच की अतिरिक्त सुरक्षा नहीं है।
- नाम, पते या बैंक खाते में किए गए परिवर्तनों की अधिक बारंवारता, अधिक ज्ञात जोखिम की संभावना पर आधारित थे।
- अधिक जोखिम लेने वाली शिकायतो की अधिक संख्या सहित शिकायतों की संख्या ।
- विफल संव्यवहारों[1] की संख्या, विफल संव्यवहारों की अधिक संख्या, अग्रिम या सब्सिडी से वंचित उपभोक्ताओं का अधिक जोखिम।

वितरकों का चयन करते समय, नमूने में भौगोलिक क्षेत्र के प्रतिनिधि को उचित महत्व दिया गया। प्रत्येक ओएमसी के डाटाबेस को जोन-वार (उत्तर, दक्षिण, पूर्व तथा पश्चिम) आदेशित किया तथा शीर्ष 34 प्रतिशत नमूनों का चयन किया गया। यह भी सुनिश्चित किया गया कि प्रत्येक ओएमसी में वितरकों को कम्पनी के बाजार शेयर की सीमा तक नमूने में दर्शाया गया। आईओसीएल के पास आधे वितरक शामिल हैं जबकि अन्य दो ओएमसीज में प्रत्येक के पास एक चौथाई शेयर है तथा इस अनुपात को नमूने के चयन में अनुरक्षित किया गया।

31 अक्टूबर 2015 को तीन ओएमसीज के केन्द्रीय सर्वरों से प्राप्त डाटा को उपर्युक्त जोखिम पैरामीटरों के अनुसार सुव्यवस्थित किया गया था तथा 34 प्रतिशत वितरकों का चयन किया गया था।

वितरकों की ओर से विस्तृत सत्यापन के लिए शीर्ष एक प्रतिशत वितरक (165 एलपीजी वितरक) का भी चयन किया गया था।

---

[1] प्रत्येक संव्यवहार जिसे भारत के बैंक/राष्ट्रीय भुगतान निगम द्वारा वापिस/अस्वीकृत किया जाता है, को एक विफल संव्यवहार के रूप में वर्गीकृत किया जाता है।

एलपीजी ग्राहकों के मामले में, 19.26 करोड़ ग्राहकों की कुल जनसंख्या में से चयनित 34 प्रतिशत वितरकों के अन्तर्गत आने वाले 11.89 करोड़ घरेलु एलपीजी ग्राहकों (9.94 करोड़ सक्रिय तथा 1.95 करोड़ सक्रिय ग्राहकों के अलावा) के नमूने की लेखापरीक्षा जाँच की। लेखापरीक्षा में जाँच के लिए चयनित नमूने का विवरण निम्नलिखित तालिका में दिया गया है:

तालिका-2: लेखापरीक्षा के लिए चयनित ओएमसी-वार नमूना

ओएमसी का नाम	एलपीजी वितरकों की संख्या			पंजीकृत एलपीजी घरेलू ग्राहक (करोड़ में)		
	कुल	चयनित	%	कुल	चयनित	%
आईओसीएल	8,343	2,840	34.04	9.40	5.80	61.70
बीपीसीएल	4,271	1,460	34.18	4.82	3.25	64.61
एचपीसीएल	4,167	1,416	33.98	5.03	2.84	56.46
जोड़	**16,781**	**5,716**	**34.06**	**19.26**	**11.89**	**61.73**

1.4 लेखापरीक्षा मानदंड

लेखापरीक्षा के लिए मानदंड़ निम्नलिखित के प्रावधानों से लिए गए है:

i) पैट्रोलियम तथा प्राकृतिक गैस मंत्रालय द्वारा प्रकाशित ग्राहक योजना 'पहल' प्रत्यक्ष हस्तांतरित लाभ (डीबीटीएल) (संस्करण 2) पर हस्तपुस्तिका।

ii) एलपीजी योजना पर प्रत्यक्ष हस्तांतरित लाभ योजना की समीक्षा पर धांडे समिति रिपोर्ट (मई 2014)।

iii) द्रवीकृत पेट्रोलियम गैस (आपूर्ति तथा वितरण विनियम) आदेश, 2000 तथा उसपर संशोधित द्रवीकृत पेट्रोलियम गैस (आपूर्ति तथा वितरण विनियम) आदेश, 2009।

iv) पहल (डीबीटीएल) योजना के कार्यान्वयन तथा प्रचालन से संबंधित पेट्रोलियम तथा प्राकृतिक गैस मंत्रालय तथा पेट्रोलियम योजना तथा विश्लेषण सैल (पीपीएसी) द्वारा जारी कार्यालय ज्ञापन तथा परिपत्र।

1.5 लेखापरीक्षा कार्य-प्रणाली

केन्द्रीय सर्वर से डाटा का, (पहल (डीबीटीएल) का लागू करने का मुख्य बिन्दु होने के कारण) जैसा 34 प्रतिशत एलपीजी वितरकों के संबंध में तीन ओएमसीज द्वारा उपलब्ध कराया गया, लेखापरीक्षा में नमूना जाँच तथा विश्लेषण किया गया। आरंभ में 15 अगस्त 2015 को वितरकों की जनसंख्या के एक प्रतिशत को लेखापरीक्षा संवीक्षा के लिए चयनित किया गया। इस नमूने में बहु-कनेक्शनों के दृष्टांतों ने एक बड़े नमूना आकार के विस्तृत विश्लेषण को आवश्यक बना दिया तथा इस कारण से, बाद में नमूना आकार को 31 अक्टूबर 2015 को डाटा से संबंधित 33 प्रतिशत बकाया के साथ 34 प्रतिशत बढ़ा दिया गया। डाटा विश्लेषण को इंटरएक्टिव डाटा एक्स्ट्रेक्शन एंड एनालिसिस (आईडीईए) सॉफ्टवेयर की सहायता से कार्यान्वित किया गया था।

लेखापरीक्षा ने ग्राहक डाटाबेस की विशिष्टता तथा विशुद्धता, दोहरीकरण में कमी सुनिश्चित करने के लिए ओएमसीज द्वारा स्थापित किए गए तंत्रों की उपयुक्तता, तथा स्थायी अग्रिम के भुगतान तथा कैश ट्रांसफर कम्पलाइंट ग्राहकों के लिए रिफिल सब्सिडी से संबंधित लेन-देनों की विशुद्धता की जाँच की। लेखापरीक्षा ने वितरकों की ओर से पालन की जा रही कार्य-प्रणाली तथा बनाए जा रहे प्रलेखन की जाँच के लिए देश के चार क्षेत्रों तथा तीन ओएमसीज में फैले 165 एलपीजी वितरकों (एलपीजी वितरकों की कुल जनसंख्या का एक प्रतिशत) के अभिलेखों का प्रत्यक्ष सत्यापन भी आयोजित किया। 'सक्रिय ग्राहकों' के नमूने का प्रयोग अधिकतर लेखापरीक्षा जाँच के लिए किया गया था, जबकि 'सक्रिय ग्राहको के अलावा' के संबंध में डाटा का प्रयोग, 'सक्रिय ग्राहकों' के संबंध में डाटा के साथ संयोजन में, बहु-कनेक्शनों पर विशिष्ट जाँचों के लिए किया गया था।

लेखापरीक्षा ने जैसा पेट्रोलियम तथा प्राकृतिक गैस मंत्रालय तथा ओएमसीज द्वारा सुझाया गया था पहल (डीबीटीएल) योजना के समग्र वित्तीय प्रभाव को वैध करने का भी प्रयास किया।

ड्राफ्ट लेखापरीक्षा रिपोर्ट, जिसमें लेखापरीक्षा निष्कर्ष निहित है, को 22 फरवरी 2016 को तीन ओएमसीज को जारी किया गया। ड्राफ्ट लेखापरीक्षा के लिए उत्तर अप्रैल 2016 (बीपीसीएल) तथा मई 2016 (आईओसीएल तथा एचपीसीएल), में प्राप्त किए गए थे, जो इस

रिपोर्ट में यथावत शामिल किए गए थे। ड्राफ्ट लेखापरीक्षा रिपोर्ट प्रट्रोलियम तथा प्राकृतिक गैस मंत्रालय (एमओपीएनजी) को जारी की गई थी (जून 2016)। प्रस्तुत किए गए उत्तर (जून 2016) यथावत् इस प्रतिवेदन में शामिल किए गए थे।