अध्याय 9
पहल (डीबीटीएल) योजना के माध्यम से सब्सिडी में बचत

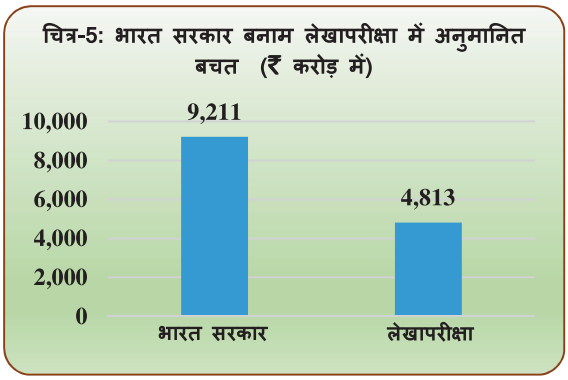
पहल (डीबीटीएल) योजना से अन्य बातों के साथ-साथ जाली/नकली कनेक्शनों को निकालने, सब्सिडी में विचलन तथा स्वत: चयन को प्रोत्साहित करना अपेक्षित था। बदले में यह वाणिज्यिक उपयोग में लिए जाने वाले घरेलू एलपीजी सिलेन्डरों के विचलन को कम करेगा, सब्सिडी व्यय में गिरावट आएगी और इससे सरकार के लिए बचत का सृजन होगा। पहल (डीबीटीएल) योजना को 54 जिलों में 15 नवम्बर 2014 को शुरू किया गया था और बाद में 1 जनवरी 2015 को शेष 622 जिलों में विस्तारित किया गया था। योजना को तीन माह की अनुग्रह अवधि दी गई थी। चूंकि, वर्ष 2014-15 के लिए योजना का विशेष प्रभाव 15 फरवरी से 31 मार्च 2015 की अवधि के लिए 54 जिलों तक सीमित था, जोकि ज्यादा महत्वपूर्ण नहीं रहा। 2015-16 के लिए बचत की मात्रा एमओपीएनजी तथा ओएमसीज से प्राप्त की गई थीा और निम्नलिखित देखा गया:

9.1 पहल (डीबीटीएल) योजना के आधार पर भारत सरकार द्वारा 2015-16 के लिए अनुमानित बचत

एमओपीएनजी ने अनुमान लगाया (फरवरी 2016) की 2015-16 के लिए एलपीजी सब्सिडी में ₹ 9,211 करोड़ की संभावित बचत होगी। इसकी संगणना यह विचार करने के बाद की गई है की 4.53 करोड़ घरेलू एलपीजी उपभोक्ता 2015-16 के दौरान सब्सिडी युक्त सिलेन्डर नहीं लेंगे (इसमें 1.42 करोड़ घरेलू उपभोक्ता जिन्होंने योजना में भाग नहीं लिया था, अत: सब्सिडी प्राप्त करने के लिए पात्र नहीं है और 3.11 करोड़ ब्लॉक किए गए/निष्क्रिय उपभोक्ता शामिल है)। यह भी माना गया है कि यह सभी उपभोक्ताओं ने प्रति सिलेन्डर ₹ 169.45 की सब्सिडी पर 12 सब्सिडी युक्त सिलेन्डर प्राप्त किए होंगे (दिल्ली राज्य में 2015-16 में औसत सब्सिडी)। एमओपीएनजी द्वारा संगणित सब्सिडी बचत का ब्यौरा नीचे दर्शाया गया है:

4.53 करोड़ घरेलू एलपीजी उपभोक्ता योजना में शामिल नहीं हुए/ब्लॉक किए गए/ निष्क्रिय x 12 सिलेन्डर प्रति वर्ष x ₹ 169.45 मौजूदा औसत सब्सिडी= ₹ 9,211 करोड़

भारत सरकार द्वारा अनुमानित सब्सिडी में बचत के लेखापरीक्षा विश्लेषण के परिणाम को नीचे दिए गए ग्राफ में दर्शाया गया है। इस संबंध में निम्नलिखित पहलुओं पर ध्यान दिए जाने की आवश्यकता है:



(i) 2014-15 में घरेलू एलपीजी सिलिन्डरों की प्रति व्यक्ति खपत का राष्ट्रीय औसत 6.27 सिलेन्डर थी। सब्सिडी बचत की गणना करते समय लगाया गया मुख्य अनुमान की ब्लॉक किए गए/निष्क्रिय उपभोक्ता ने 12 सिलिन्डरों का अधिकतम कोटा प्राप्त किया होगा जिस पर सब्सिडी भुगतान योग्य है, अतिशयोक्तिपूर्ण कथन प्रतीत होता है। 6.27 सिलिन्डरों के राष्ट्रीय औसत उठाव (2014-15 की औसत) पर विचार करते हुए मंत्रालय द्वारा अपनाई गई कार्यपद्धति के अनुसार 2015-16 के लिए सब्सिडी बचत ₹ 4,813[1] करोड़ होगी। प्रति व्यक्ति खपत का उच्चतर राष्ट्रीय औसत अपनाने के आधार पर सब्सिडी बचत में आया अंतर ₹ 4,398 करोड़ है। तथापि, वास्तविक सब्सिडी बचत वह है जो की निम्नलिखित पैरा 9.3 में दर्शाई गई है।

(ii) जैसाकि 1.42 करोड़ घरेलू उपभोक्ताओं जो पहल (डीबीटीएल) योजना में शामिल नहीं हुए, ने ₹ 1508.68 करोड़ की सब्सिडी बचत (1.42 करोड़ उपभोक्ता x ₹ 169.45 प्रति सिलेन्डर x 6.27 सिलेन्डर प्रति वर्ष) में योगदान दिया जोकि निश्चय ही 2015-16 में योजना कार्यान्वयन का प्रत्यक्ष परिणाम था, ₹ 3.11 करोड़ ब्लॉक किए गए/निष्क्रिय उपभोक्ताओं से हुई बचत 2015-16 में पहल (डीबीटीएल) योजना के कार्यान्वयन पर पूर्ण रूप से आरोपित नहीं की जा सकती। वास्तव में, यह देखा गया कि 1 अप्रैल 2015 को ब्लॉक किए गए/ निष्क्रिय घरेलू उपभोक्ताओं की संख्या 3.34 करोड़ थी जो घटकर 3.11 करोड़ हो गई (19 फरवरी 2016)।

एमओपीएनजी ने बताया (जून 2016) कि नकली/जाली/प्रतिच्छाया/निष्क्रिय घरेलू एलपीजी कनेक्शनों की पहचान करने के लिए गहन परिश्रम किया गया था और 1 अप्रैल 2016 तक ऐसे 3.46 करोड़ उपभोक्ताओं को ब्लॉक कर दिया गया था। डीबीटीएल तंत्र के कार्यान्वयन के परिणामस्वरूप ऐसे उपभोक्ताओं को ब्लॉक करना संभव हुआ, चूंकि सब्सिडी का हस्तांतरण केवल उन उपभोक्ताओं के खाते में किया जाता था जिन्होंने पहल के तहत पंजीकरण कराया था और जिन्होंने डी-डुप्लिकेशन को पास किया था। इसके अतिरिक्त, 1.33 करोड़ उपभोक्ता सब्सिडी नहीं ले रहे थे तथा कुल 4.79 करोड़ उपभोक्ताओं की गणना हुई तथा इन उपभोक्ताओं के लिए, जो सब्सिडी दायरे से बाहर थे, अनुमानित बचत ₹ 9740 करोड़ होगी (अर्थात 4.79 करोड़ उपभोक्ता x 12 सिलेन्डर x ₹ 169.45, 2015-16 के लिए

[1] 4.53 करोड़ उपभोक्ता x 169.45 प्रति सिलेन्डर x 6.27 सिलेन्डर प्रति वर्ष।

मौजूदा औसत सब्सिडी प्रति सिलेन्डर)। आगे यह बताया गया कि लागू सिद्धांत उचित था, चूंकि पिछला अनुभव यह था कि 12 सिलिन्डरों का पूरा कोटा उन संदिग्ध उपभोक्ताओं द्वारा प्राप्त कर लिया गया था जो घरेलू सिलिन्डरों का विचलन कर रहे थे।

इस उत्तर को इस तथ्य के मद्देनजर देखा जाना चाहिए कि डि-डुप्लिकेशन जून 2012 में नेशनल इंफॉरमैटिक्स सेंटर के माध्यम से ओएमसीज द्वारा किया गया था और जिसके परिणामस्वरूप नकली/जाली/प्रतिच्छाया/निष्क्रिय घरेलू एलपीजी कनेक्शनों को ब्लॉक कर दिया गया था। दूसरी तरफ, डीबीटीएल योजना जून 2013 में शुरू की गई थी और पहल (डीबीटीएल) योजना नवम्बर 2014 में शुरू की गई थी। इसलिए जाली, प्रतिच्छाया या निष्क्रिय उपभोक्ताओं की पूरी ब्लॉकिंग पहल (डीबीटीएल) योजना के परिणामस्वरूप नहीं हो सकती। अन्य शब्दों में, जैसेकि लेखापरीक्षा द्वारा ऊपर बताया गया है, पहल (डीबीटीएल) योजना का वास्तविक परिणाम उन 1.33 करोड़ उपभोक्ताओं के कारण हुई सब्सिडी बचत थी जिन्होंने अपने आधार नबर और बैंक अकाऊंट को योजना के साथ लिंक नहीं किया था। इसके अलावा, लेखापरीक्षा का मत है कि प्रति 6.27 सिलिन्डरों की राष्ट्रीय प्रति व्यक्ति खपत अनुमानित बचत की गणना हेतु 12 सिलिन्डरों के पूरे अनुमत कोटा की बजाय अधिक उपयुक्त और वास्तविक पैरामीटर है।

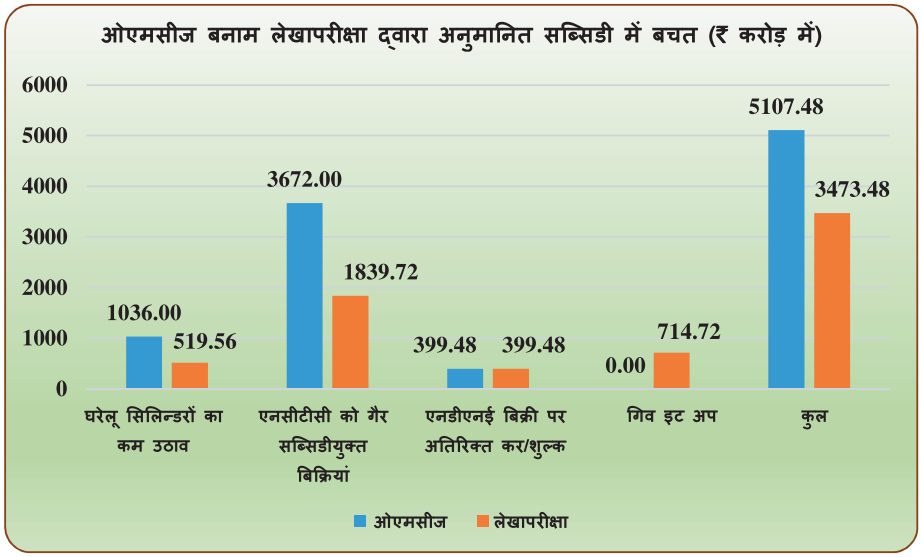
9.2 वर्ष 2015-16 के लिए ओएमसी द्वारा अनुमानित बचत:

लेखापरीक्षा ने पाया कि ओएमसीज ने वर्ष 2015-16 के लिए प्रक्षेपित सब्सिडी बचत की गणना भिन्न प्रकार से की थी। आईओसीएल (एलपीजी के लिए भारत सरकार के साथ ओएमसीज की संयोजक एजेंसी) ने निम्नलिखित पर विचार करते हुए पेट्रालियम नियोजन एवं विश्लेषण सैल (पीपीएसी) को अपनी प्रस्तुति में ₹ 5107.48 करोड़ की सब्सिडी बचत का अनुमान लगाया था:

- घरेलू एलपीजी खपत में कमी के कारण बचत (घरेलू सिलिन्डरों के उठाव में कमी के साथ 2014-15 की तुलना में 2015-16 में घरेलू उपभोक्ता आधार में वृद्धि पर विचार करते हुए): **₹ 1,036 करोड़**
- 1.73 करोड़ घरेलू उपभोक्ताओं को गैर-सब्सिडीयुक्त बिक्रियों के कारण बचत (सितम्बर 2015 तक नान कैश ट्रांसफर कम्पलाइन्ट उपभोक्ता): **₹ 3,672 करोड़**
- गैर-घरेलू व छूट न दिए गए (एनडीएनई) एलपीजी सिलिन्डरों की बिक्री में बढ़ोतरी के कारण अतिरिक्त कर/शुल्क: **₹ 399.48 करोड़**

लेखापरीक्षा ने ओएमसीज द्वारा लगाए गए अनुमान और अनुमानित सब्सिडी बचत की गणना का विश्लेषण किया था। विश्लेषण के परिणाम निकट चार्ट में दर्शाए गए है। इस संबंध में, निम्नलिखित पहलुओं पर ध्यान दिए जाने की आवश्यकता है:

(i) ओएमसीज ने सब्सिडी बचत[1] की गणना करते समय प्रति उपभोक्ता 6.27 सिलेन्डिरों की औसत वार्षिक खपत और ₹ 338 प्रति सिलेन्डर की औसत सब्सिडी (2014-15 में दिल्ली बाजार में लागू औसत सब्सिडी दर) पर विचार किया था। तथापि, 2014-15 के औसत राष्ट्रीय उठाव के आधार पर प्रति उपभोक्ता 6.27 सिलेन्डर की वार्षिक खपत का अनुमान उचित था, ₹ 338 प्रति सिलेन्डर पर 2014-15 की औसत सब्सिडी दरें लेने के परिणामस्वरूप 2014-15 की तुलना में 2015-16 के दौरान कीमतों में तीव्र गिरावट के मद्देनजर बचत की अधिक अभिव्यक्ति हुई। वास्तव में, यदि 2015-16 के लिए ₹ 169.45 प्रति सिलेन्डर की औसत सब्सिडी पर विचार किया जाए (जैसाकि एमओपीएनजी द्वारा अपने अनुमान में उपयोग किया गया था), तब अनुमानित सब्सिडी बचत में सब्सिडी के मूल्य को छोड़कर ओएमसीज की उस पद्धति को अपनाते हुए ₹ 2359.28 करोड़ (₹ 1839.72 करोड़ + ₹ 519.56 करोड़) तक कमी आएगी।



(ii) पहल (डीबीटीएल) योजना के कार्यान्वयन के साथ-साथ 'गिव इट अप कैम्पेन' चालू है जिसके परिणामस्वरूप 67.27 लाख घरेलू उपभोक्ताओं ने 29 फरवरी 2016 तक बाहर

[1] घरेलू एलपीजी खपत तथा घरेलू उपभोक्ताओं को घरेलू उपभोक्ताओं को गैर-सब्सिडीयुक्त बिक्री में कमी से संबंधित सब्सिडी बचत

निकलने का निर्णय लिया। इसके परिणामस्वरूप भी ₹ 714.72[1] करोड़ की सब्सिडी में अनुमानित बचत हुई। अत: 2015-16 के लिए प्रक्षेपित कुल अनुमानित सब्सिडी बचत ₹ 3473.48[2] करोड़ गिनी जाएगी (ब्यौरे अनुबंध-III में है)।

(iii) यह भी नोट किया जा सकता है कि ओएमसीज ने 1.73 करोड़ नान कैश ट्रांसफर कम्पलाइन्ट (एनसीटीसी) घरेलू उपभोक्ताओं का अनुमान लगाया था (सितम्बर 2015 तक)। तथापि, उनकी संख्या में फरवरी 2016 तक 1.42 करोड़ हो गई है जैसे कि एमओपीएनजी द्वारा बताया गया। चूंकि, एनसीटीसी उपभोक्ताओं के आधार पर सब्सिडी में बचत, जैसाकि ओएमसी द्वारा संगणना की गई, को तर्कसंगत बनाने की आवश्यकता होगी।

उपर्युक्त (i), (ii) और (iii) में ही इंगित किए गए अनुमानों में विसंगतियों के आधार पर अनुमानित बचत में अंतर ₹ 1,634 करोड़ है। तथापि, वास्तविक सब्सिडी बचत वह है जो निम्न पैरा 9.3 में दर्शाई गई है। सब्सिडी बचत, जैसेकि ओएमसीज द्वारा ₹ 5107.48 करोड़ पर संगणित तथा लेखापरीक्षा द्वारा ₹ 3473.48 करोड़ पर संशोधित (उपर्युक्त (i), (ii) तथा (iii) की टिप्पणियों के अनुसार), अनुबंध-III में दी गई।

यद्यपि, बीपीसीएल (अप्रैल 2016) लेखापरीक्षा के निष्कर्षों से सहमत थी, फिर भी एचपीसीएल ने इस मामले पर विशिष्ट प्रतिक्रिया नहीं दी (मई 2016)। दूसरी तरफ, यद्यपि आईओसीएल ने इस मामले पर कोई विशिष्ट प्रतिक्रिया नहीं दी थी, फिर भी इसने ''एलपीजी सब्सिडी पर बचत'' पर संसदीय प्रश्न के संबंध में एमओपीएनजी को ओएमसीज की तरफ से दिया गया उत्तर भेजा था (मई 2016)। उक्त की संवीक्षा से पता चला कि एलपीजी सब्सिडी पर बचतों की गणना करते समय आईओसीएल ने एमओपीएनजी द्वारा अपनाए गए समान उपागम का पालन किया (उपर्युक्त पैरा 9.1 देखे) जैसाकि 31 मार्च 2016 को अद्यतित था (4.48 करोड़ ब्लॉक किए गए/ निष्क्रिय उपभोक्ताओं, प्रति उपयोक्ता प्रति वर्ष 12 सिलेन्डरों के उठाव और 2015-16 में ₹ 156.48 प्रति सिलेन्डर की औसत सब्सिडी पर विचार करते

[1] 67.27 लाख उपभोक्ता x ₹ 169.45 सब्सिडी प्रति सिलेन्डर x 6.27 सिलेन्डर प्रतिवर्ष= ₹ 714.72 करोड़

[2] ₹ 2359.28 करोड़ + ₹ 714.72 करोड़ + ₹ 399.48 करोड़ (एनडीएनई बिक्री पर अतिरिक्त कर/शुल्क) = ₹ 3473.48 करोड़

हुए जिससे ₹ 9,144 करोड़ की बचत संगणित हुई)। इस कार्यप्रणाली की कमियों को उपर्युक्त कथित पैरा में पहले ही दर्शाया गया है।

9.3 2014-15 की तुलनीय अवधि की तुलना में 2015-16 की पहली तीन तिमाहियों (अप्रैल से दिसम्बर 2015) में वार्षिक सब्सिडी बचत

लेखापरीक्षा ने अप्रैल 2014 से दिसम्बर 2014 के दौरान उक्त के प्रति अप्रैल 2015 से दिसम्बर 2015 के दौरान वास्तविक सब्सिडी भुगतान की तुलना की थी। यह देखा गया कि अप्रैल 2015 से दिसम्बर 2015 तक भुगतान की गई सब्सिडी ₹ 12,084.23 करोड़ थी जिसके प्रति 2014-15 में समान अवधि के दौरान ₹ 35,400.44 करोड़ की सब्सिडी थी। 2014-15 की तुलना में 2015-16 में सब्सिडी भुगतान में कमी (अप्रैल से दिसम्बर 2015 तक नौ माह की अवधि हेतु संगणित) घरेलू सिलिन्डरों के उठाव में कमी, जिस पर सब्सिडी का भुगतान किया जाता था, और 2015-16 में कच्चे तेल में तीव्र गिरावट से उत्पन्न न्यूनतर सब्सिडी दरों का संयुक्त प्रभाव था।

2014-15 (अप्रैल-दिसम्बर 2014) की तुलना में 2015-16 (अप्रैल-दिसम्बर 2015) में सब्सिडी में कुल कमी ₹ 23,316.21 करोड़ थी (अर्थात ₹ 35,400.44 करोड़-₹ 12,084.23 करोड़)।न्यूनतर सब्सिडी दरों तथा मात्रा में न्यूनतर उठाव के योगदान से सब्सिडी भुगतान में यह कमी आई थी जिसका सार निम्नानुसार है (विस्तृत गणना अनुबंध IV में दी गई है)।

- 2015-16 न्यूनतर सब्सिडी भुगतान पर कम सब्सिडी दरों का प्रभाव प्राप्त करने हेतु 2014-15 और 2015-16 के बीच सब्सिडी दरों में अंतर को ठीक करते समय 2015-16 के खपत स्तर पर विचार किया गया था जो ₹ 21,552.28 करोड़ गिना गया था।

- सब्सिडीयुक्त एलपीजी के उठाव की घटी हुई मात्रा के प्रभाव का पता लगाने के लिए 2014-15 से 2015-16 में खपत स्तर में कमी पर विचार करते समय सब्सिडी दरें 2014-15 के स्तरों पर स्थिर रखी गई थी जो पहल (डीबीटीएल) योजना का परिणाम था। यह ₹ 1,763.93 करोड़ बनती है।

उपर्युक्त विश्लेषण से यह स्पष्ट है कि 2015-16 में कम सब्सिडी दरों का प्रभाव अब तक सब्सिडी बचत में सबसे महत्वपूर्ण कारक रहा था। जबकि सब्सिडीयुक्त एलपीजी का कम उठाव जोकि पहल (डीबीटीएल) योजना के कार्यान्वयन का एक परिणाम माना जा सकता है, ने सब्सिडी में बचत में योगदान दिया था, तथापि इसका प्रभाव महत्वपूर्ण नहीं था।

उपर्युक्त से निम्नलिखित मुद्दे सामने आते है :

(i) एक वर्ष के दौरान किए गए प्रयासों के परिणाम के रूप में उस वर्ष सब्सिडी बचत की गणना करते समय बाहरी मानदंडों, जैसे कच्चे तेल के मूल्यों में परिवर्तन, पर विचार करने के पश्चात पिछले वर्ष की बचतों की तुलना में उस वर्ष प्राप्त की गई बचतों की तुलना करना उचित हो सकता है। इस प्रकार, उस वर्ष के दौरान समग्र रूप से किए गए प्रयासों के लिए वर्ष में बंद किए गए/निष्क्रिय उपभोक्ताओं की संख्या को जिम्मेदार ठहराना सही नहीं होगा।

(ii) सब्सिडी में बचत की गणना/अनुमान लगाते समय घरेलू उपभोक्ताओं द्वारा सिलिन्डरों के औसत उठाव तथा वर्ष के लिए औसत सब्सिडी दरों पर विचार किए जाने की आवश्यकता है। इसकी विशेष महत्ता है क्योंकि सिलिन्डरों का औसत उठाव योजना के अंतर्गत अनुमत सीमा के आधे से थोड़ा सा ज्यादा था (12 की सीमा के प्रति 6.27 का औसत उठाव) तथा सब्सिडी दरें प्रति सिलेन्डर आधी की गई थी (2014-15 में ₹ 338 प्रति सिलेन्डर की औसत सब्सिडी के प्रति यह 2015-16 में प्रति सिलेन्डर ₹ 169.45 थी (अप्रैल से दिसम्बर 2015 तक की अवधि के लिए औसत))।

(iii) 2014-15 की तुलनीय अवधि से 2015-16 (अप्रैल-दिसम्बर 2015) में वास्तविक सब्सिडी भुगतान की तुलना करने पर सब्सिडी बचत की भारी मात्रा देखी गई थी। यद्यपि, ऐसी बचत के 92 प्रतिशत के लिए केवल सब्सिडी दरों में आई कमी को जिम्मेदार ठहराया जा सकता है। जहां पहल (डीबीटीएल) योजना के कार्यान्वयन के साथ 'गिव इट अप कैम्पेन' को जोड़ने के परिणामस्वरूप घरेलू सब्सिडीयुक्त सिलिन्डरों के उठाव में कमी आई थी, वहीं परिणामी सब्सिडी बचत सब्सिडी दरों की गिरावट के माध्यम से सृजित बचत की तुलना में महत्वपूर्ण नहीं थी।

अप्रैल 2015 से दिसम्बर 2015 की अवधि के लिए सब्सिडी भार 2014 में तुलनीय अवधि के लिए ₹ 23,316.21 करोड़ तक कम था। तथापि, यह 2015-16 में उपभोक्ताओं द्वारा सब्सिडीयुक्त सिलिन्डरों के उठाव में कमी (₹ 1763.93 करोड़) तथा कच्चे तेल के मूल्य में भारी गिरावट से उत्पन्न निम्नतर सब्सिडी दरों (₹ 21552.28 करोड़) का संयुक्त प्रभाव था। जहां पहल (डीबीटीएल) योजना के कार्यान्वयन के साथ 'गिव इट अप कैम्पेन' को जोड़ने के परिणामस्वरूप घरेलू सब्सिडीयुक्त सिलेन्डरों के उठाव में कमी आई थी, वहीं परिणामी सब्सिडी बचत सब्सिडी दरों की गिरावट के माध्यम से सृजित बचत की तुलना में महत्वपूर्ण नहीं थी।