लेखा-योग

१२२ · विअविअ विधेयक २००६ – भाग १

फरवरी – ०६ / माघ १९२७; फरवरी – ०७ में प्रकाशित

इस अङ्क में

विअप्रनि विधेयक २००५ का क्या हुआ ? १
अधिनियम का उद्देश्य १
राष्ट्र-हित के हानिकारक क्रियाकलाप १
अधिनियम अब जन-सेवी संस्थाओं (एन पी ओ) पर केन्द्रित २
जन-सेवी संस्थाओं को प्रभावित करने वाले परिवर्तन २
१. विदेशी अभिदाय पर प्राप्त होने वाला ब्याज २
२. विदेशी अभिदाय से होने वाली आय २
३. शुल्क आदि ३
४. एक से अधिक बैंक खाते ३
५. शुल्क का भुगतान ४

भारत सरकार ने अभी हाल ही में विदेशी अभिदाय (विनियमन) विधेयक, २००६ राज्य सभा में प्रस्तुत किया है। जब यह विधेयक (बिल) पारित होगा, तब यह वर्तमान विअविअ[१], १९७६ का स्थान ले लेगा। इस प्रक्रिया में एक या दो वर्ष लग सकते हैं।

लेखा-योग के अङ्कों की इस श्रंखला में हम उन परिवर्तनों पर चर्चा करेंगे जो इस नए विधेयक में प्रस्तावित हैं।

विअप्रनि विधेयक २००५ का क्या हुआ ?

वास्तव में, कुछ परिवर्तनों के साथ यह विअप्रनि – विदेशी अभिदाय (प्रबन्धन एवं नियन्त्रन) विधेयक ही है।

इस विधेयक का नाम बदलकर विअविअ-विधेयक करने से इसमें भ्रान्ति (confusion) उत्पन्न हुई है। साथ ही, जैसे कि पहले सोचा गया था, यह कोई संशोधनकारी अधिनियम नहीं है। अब प्रस्तावित विअविअ (FCRA) विधेयक २००६ के पास होने के बाद वर्तमान विअविअ (FCRA) १९७६ को समाप्त कर दिया जाएगा।

[१] विअविअ – विदेशी अभिदाय (विनियमन) अधिनियम, १९७६ [Foreign Contribution (Regulation) Act, 1976]

अधिनियम का उद्देश्य

यह परिवर्तन सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण है। अन्य सभी परिवर्तन इसी पर आधारित हैं।

वर्तमान विअविअ का मुख्य उद्देश्य यह सुनिश्चित करना था कि विदेशों से प्राप्त धनराशि भारतीय चुनावों[२] को प्रभावित न करे।

परन्तु इस नये विअविअ विधेयक में अधिनियम का केन्द्र बिंदु राजनीति से हटकर राष्ट्र-हित के हानिकारक क्रियाकलापों[३] पर केन्द्रित है।

राष्ट्र-हित के हानिकारक क्रियाकलाप

राष्ट्र-हित के हानिकारक क्रियाकलाप क्या होते हैं? हम सभी यह जानते हैं परन्तु सम्भवतः इसकी किसी संवैधानिक परिभाषा पर एकमत नहीं हो सकते। इस विषय पर विधेयक में भी कोई उल्लेख नहीं किया गया है। हालाँकि यह वर्तमान अधिनियम की धारा

[२] Preamble to the FCRA 1976: 'An act to regulate the acceptance and utilisation of foreign contribution or foreign hospitality by certain persons or associations, with a view to ensuring that parliamentary institutions, political associations and academic and other voluntary organisations as well as individuals working in the important areas of national life may function in a manner consistent with the values of sovereign democratic republic, and for matters connected therewith or incidental thereto.'

[३] Preamble to the FCRA Bill 2006: 'A Bill to consolidate the law to regulate the acceptance and utilisation of foreign contribution or foreign hospitality by certain individuals or associations or companies and to prohibit acceptance and utilisation of foreign contribution or foreign hospitality for any activities detrimental to the national interest and for matters connected therewith or incidental thereto.'

१० में सूचीबद्ध क्रियाकलाप से व्यक्त होता है जिसे विअविअ विधेयक २००६ की धारा १२(३)(एफ)[४] में पुनः प्रस्तुत किया गया है।

एक महत्त्वपूर्ण छूट आतंकवादी क्रियाकलापों से सम्बन्धित है। यह वाक्यांश प्रायः विदेशी राशि से सम्बन्धित अनौपचारिक चर्चा में निकल आता है। हालाँकि "आतंकवाद" शब्द इस नए विधेयक में कहीं भी प्रयोग नहीं हुआ है।

अधिनियम अब जन-सेवी संस्थाओं (एन पी ओ) पर केन्द्रित

विअविअ मूलतः राजनीतिक दलों के लिए तैयार किया गया था। जन-सेवी संस्थाओं (एन पी ओ[५]) को मूल अधिनियम में सुरक्षात्मक उपाय के रूप में सम्मिलित किया गया था। बाद में वर्ष १९८४ में जन-सेवी संस्थाओं पर अधिक ध्यान केन्द्रित किया गया। इसके बाद उनको विअविअ के अन्तर्गत पञ्जीकरण कराने के लिए कहा गया। उस समय से लेकर अब तक लगभग ३०,००० जन-सेवी संस्थाएँ विदेशी अभिदाय प्राप्त करने के लिए पञ्जीकरण करा चुकी हैं। विअविअ विभाग अब अपना अधिकांश समय जन-सेवी संस्थाओं के विअविअ पञ्जीकरण तथा उनके परिवीक्षण (मॉनीटरिंग) करने में व्यतीत करता है।

[४] धारा १२(३)(एफ): ... उप-धारा (१) में संदर्भित व्यक्ति द्वारा विदेशी अभिदाय की स्वीकृति निम्नलिखित के लिए हानिकारक नहीं होनी चाहिए:-

(i) भारत की प्रभुसत्ता एवं अखण्डता के लिए; या

(ii) राष्ट्र की सुरक्षा, युद्धनीति, वैज्ञानिक या आर्थिक हित के लिए; या

(iii) सार्वजनिक हित के लिए; या

(iv) किसी भी विधान मण्डल के स्वतन्त्र या निष्पक्ष चुनाव के लिए; या

(v) किसी अन्य राष्ट्र के साथ मैत्रीपूर्ण सम्बन्धों के लिए; या

(vi) धार्मिक, जातीय, सामाजिक, भाषाई, क्षेत्रीय समूहों, प्रजातियों अथवा समुदायों के बीच सामंजस्यता के लिए। ...

[५] एन० पी० ओ० शब्द के अन्तर्गत लोकहित वाली संस्थाएँ (एन० जी० ओ०) आती हैं जो कि सामाजिक कार्य या गरीबी उन्मूलन आदि कार्यों में सलंग्न है। इसके साथ-साथ अन्य लोकोपयोगी संस्थाएँ (शैक्षणिक, स्वास्थ्य व धार्मिक संस्थाएँ) भी आती हैं जिनको एन० जी० ओ० नहीं माना जाता।

यह नए विधेयक में भी दिखता है। इस विधेयक में जन-सेवी संस्थाओं द्वारा उठाए गए कुछ मुख्य विषयों को सम्बोधित किया गया है। इसमें ऐसे कई अन्य परिवर्तन किये गये हैं जो कि जन-सेवी संस्थाओं को प्रभावित करेंगे।

जन-सेवी संस्थाओं को प्रभावित करने वाले परिवर्तन

चूँकि मूल विअविअ (१९७६) जन-सेवी संस्थाओं के लिए तैयार नहीं किया गया था, इसलिए इसके क्रियान्वयन (implementation) में कुछ समस्याएँ भी उत्पन्न हुईं। सौभाग्यवश इन अधिकांश प्रकरणों में विअविअ विभाग ने संयम तथा समझदारी से काम लिया। अब इस नए विधेयक में कुछ ऐसी त्रुटियों को दूर करने का प्रयास किया गया है:

१. विदेशी अभिदाय पर प्राप्त होने वाला ब्याज

विअविअ विभाग ने जब तक जुलाई २००१ में प्रारूप विअ-३ (Form FC-3) को संशोधित नहीं किया था तब तक इस पर बहुत अधिक भ्रम उत्पन्न होता था। यह संशोधन इस भ्रम को दूर करने में सहायक हुआ। हालाँकि इसके बाद भी कुछ शंकाएँ रह गई थी। यह सारी शंकाएँ इस नए स्पष्टीकरण[६] में दूर हो जाएँगी। इस स्पष्टीकरण में यह उल्लेख किया गया है कि विदेशी अभिदाय पर अर्जित ब्याज को भी विदेशी अभिदाय माना जाएगा।

२. विदेशी अभिदाय से होने वाली आय

इससे एक और नया भ्रम उत्पन्न होता है। यदि हम विअविअ धनराशि किसी सरकारी प्रतिभूति (security) या म्यूच्यूअॅल फण्ड (Mutual Fund) में निवेश करते हैं तो इसका क्या परिणाम होगा? इस समस्या के समाधान के लिए विधेयक में यह प्रस्ताव किया गया है कि "विदेशी अभिदाय से उपार्जित

[६] Explanation 2, section 2(1)(h) of FCRA Bill 2006: 'The interest accrued on the foreign contribution deposited in any bank referred to in sub-section (1) of section 17 or any other income derived from the foreign contribution or interest thereon shall also be deemed to be foreign contribution within the meaning of this clause.'

किसी भी आय को विदेशी अभिदाय ही माना जाएगा"।

परन्तु इस नये वाक्यांश से क्या मतलब है? क्या इसका मतलब विदेशी अभिदाय द्वारा प्रत्यक्ष रूप से उपार्जित आय से है? अथवा इसमें विदेशी अभिदाय से स्थापित किसी परियोजना से अप्रत्यक्ष रूप से प्राप्त होने वाली आय भी सम्मिलित होगी? उदाहरण के लिए- यदि आप विदेशी अभिदाय से दस गायें

क्रय करते हैं तो क्या उनके दूध के विक्रय से होने वाली आय को भी विदेशी अभिदाय माना जाएगा?

आशा है कि विआविअ विभाग इस रोचक प्रश्न को लेखाकारों एवं अङ्केक्षकों के निर्णय पर छोड़ देगा।

३. शुल्क आदि

यदि आप विआविअ (१९७६) की सही अर्थों में व्याख्या करते हैं तो किसी विदेशी छात्र द्वारा स्कूल को भुगतान किया गया शुल्क भी विआविअ[७] के अन्तर्गत सम्मिलित होगा। नए विधेयक में इस समस्या का समाधान धारा २(१)(एच) के स्पष्टीकरण[८] द्वारा किया गया है।

इसका अर्थ यह हुआ कि यदि आप किसी विदेशी स्रोत को कुछ सेवाएँ प्रदान करते हैं और इसके परिणामस्वरूप आपको कुछ शुल्क की प्राप्ति होती है तो ऐसी प्राप्तियों को विदेशी अभिदाय नहीं माना जाएगा। इस स्पष्टीकरण में सम्मेलन-शुल्क, पत्र-पत्रिका के लिए चंदा, शिक्षण-शुल्क और परामर्श सेवाएँ आदि सभी प्रकार के शुल्क सम्मिलित हैं। इस स्पष्टीकरण से सम्भवतः कई जन-सेवी संस्थाओं तथा विद्यालयों एवं महाविद्यालयों को राहत[९] मिलेगी जो प्रकाशन, अनुसंधान या प्रशिक्षण सम्बन्धी क्रियाकलापों में कार्यरत हैं।

इस स्पष्टीकरण में वस्तुओं तथा सामग्रियों के विक्रय भी सम्मिलित है। दिल्ली हाट पर हस्तशिल्पों का विक्रय करने वाली जन-सेवी संस्थाओ को अब किसी विदेशी द्वारा क्रय करने पर विआविअ के सम्बन्ध में चिन्तित होने की आवश्यकता नहीं है।

हालाँकि, इस प्रावधान का दुरुपयोग भी सम्भव है। उदाहरणार्थ, कुछ चतुर व्यक्ति कचरे से भरे माल-डिब्बे[१०] के निर्यात के फलस्वरूप लाखों डॉलर की प्राप्ति कर सकते हैं। इन परिस्थितियों में क्या होगा? इस प्रकार के दुरुपयोग को रोकने के लिए स्पष्टीकरण में मात्र वस्तु की लागत को ही सम्मिलित किया गया है। सम्भवतः बिक्री से प्राप्त लाभ को अब भी विदेशी अभिदाय माना जाएगा !

४. एक से अधिक बैंक खाते

वर्तमान विआविअ (१९७६) के अन्तर्गत जन-सेवी संस्थाओं को विआविअ निधि किसी निर्दिष्ट बैङ्क खाते में प्राप्त करना तथा रखना आवश्यक है। यदि आप इन धन-राशियों को किसी अन्य बैङ्क खाते में अंतरित (ट्रान्सफर) करते हैं तो इस सम्बन्ध में आपको कारण-बताओ सूचना दी जा सकती है। इस प्रावधान से कई स्थानों पर कार्यरत जन-सेवी संस्थाओं के लिए कई व्यावहारिक कठिनाईयाँ उत्पन्न होती हैं।

---

[७] लेखा-योग के अंक ५५, पृष्ठ १ में देखें।

[८] Explanation 3, section 2(1)(h): 'Any amount received, by any person from any foreign source in India, by way of fee (including fees charged by an educational institution in India from foreign student) or towards cost in lieu of goods or services rendered by such person in the ordinary course of his business, trade or commerce whether within India or outside India or any contribution received from an agent of a foreign source towards such fee or cost shall be excluded from the definition of foreign contribution within the meaning of this clause.

[९] इस स्पष्टीकरण में भारत में स्थित किसी विदेशी स्रोत से प्राप्ति भी सम्मिलित है। इसमें किसी विदेशी स्रोत के अभिकर्ता (जो कि भारत के बाहर स्थित है) से हुई प्राप्ति भी सम्मिलित है।

[१०] यह काण्ड (scam) निर्यात जगत में अच्छी तरह से जाना जाता है।

इस प्रतिबन्ध के कारण प्रायः नकद राशि को एक स्थान से दूसरे स्थान पर ले जाना पड़ता है।

प्रस्तावित विधेयक (विअविअ २००६) में इस समस्या का समाधान किया गया है। जन-सेवी संस्थाओं को केवल एक निर्दिष्ट बैङ्क खाते में धनराशि प्राप्त करने की अनुमति होगी। हालाँकि, बाद में वे धनराशि को अपनी संस्था के प्रचालन की आवश्यकतानुसार अन्य बैङ्क खातों में अंतरित कर सकते हैं। इस सम्बन्ध में उनको केवल यह अवश्य सुनिश्चित करना होगा कि इन बैङ्क खातों का प्रयोग विशेष रूप से विअविअ धनराशि[११] के लिए ही किया जा रहा हो।

५ शुल्क का भुगतान

विअविअ विधेयक (२००६) में एक अनोखी नई बात - शुल्क-भुगतान की है। इस विधेयक में निम्नलिखित प्रयोजनों के लिए अलग-अलग शुल्क का प्रावधान किया गया है:

- विअविअ पञ्जीकरण[१२] या पूर्वानुमति;
- विअविअ[१३] प्रमाण-पत्र का नवीनीकरण;
- किसी आदेश के संशोधन[१४] के लिए आवेदन;
- किसी अपराध की क्षमा के लिए आवेदन[१५]।

इस शुल्क का विचार कैसे उत्पन्न हुआ ? सम्भवतः सरकार विअविअ विभाग के रखरखाव पर हो रहे व्यय के बारे में चिन्तित है तथा इसकी भरपाई के लिए शुल्क उगाहने की योजना बना रही है।

लेखा-योग के अङ्क संख्या १२३ में क्रमशः

लेखा·योग क्या है - 'मानक हिन्दी कोश' के अनुसार योग के कम से कम ४० अर्थ होते हैं। गणित में योग का अर्थ है दो संख्याओं को जोड़ना। आध्यात्मिक रूप से योग का अर्थ तपस्या अथवा साधना होता है। श्रीमद्भगवद्गीता में भगवान श्रीकृष्ण ने निष्काम कर्म को योग बताया है। लेखा कर्म में यह तीनों भाव अत्यन्त महत्वपूर्ण हैं। यदि लेखाकार लेखा लिखने और योग लगाने में योगफल की चिन्ता न करें तो अवश्य ही संस्थाओं के लेखा-जोखा में सुधार होगा। लेखा·योग का यही उद्देश्य है।

लेखा·योग हर माह प्रकाशित होता है। इसमें जन-सेवी संस्थाओं के नियमन व लेखा प्रणाली से सम्बन्धित विषयों पर चर्चा की जाती है। यह विभिन्न जन-सेवी संस्थाओं, दातव्य संस्थाओं, व अङ्केक्षण प्रतिष्ठानों (ऑडिट फर्म) में लगभग ३५०० व्यक्तियों को वितरित किया जाता है। लेखा·योग के प्रत्युत्पादन या पुनर्वितरण को अकाउण्टएड इण्डिया प्रोत्साहित करता है यदि ऐसा अव्यवसायिक उद्देश्य से किया जाए एवं इनके स्रोत को अभिस्वीकार किया जाए।

विधि-व्याख्या - यहाँ पर उल्लेखित विधि की व्याख्या साधारण जानकारी हेतु की गयी है। अतः निवेदन है कि कोई भी महत्वपूर्ण निर्णय लेने से पूर्व अपने परामर्शदाताओं से सम्मति ले लें।

लेखा·योग का वाभ-स्वरूप - लेखा·योग के सभी पुराने अङ्कों के आँग्ल संस्करण (AccountAble) हमारे वाभ-स्थल www.AccountAid.net पर उपलब्ध हैं। चयनित लेखा·योग के अङ्कों तथा इस अंक का वाभस्वरूप भी वहीं उपलब्ध है।

आँग्ल भाषा में लेखा·योग - This issue of Lekha·Yog is available in English as AccountAble.

अकाउण्टएड पुड़िया (capsule) - जनसेवी संस्थाओं के लेखाङ्कन एवं इससे सम्बन्धित विषयों पर लघु जानकारी अकाउण्टएड पुड़िया में दी जाती है। इसे प्राप्त करने के लिए accountaid-subscribe@topica.com पर ई-प्रेष करें।

पत्राचार - आपके प्रश्नों और सुझावों का स्वागत है। हमारा पता है - अकाउण्टएड इण्डिया, ५५-बी, खण्ड सी, सिद्धार्थ विस्तार, नई दिल्ली-११० ०१४; दूरभाष - ०११-२६३४ ३१२८; प्रतिरूप प्रेषिका - २६३४ ६०४१; ई-प्रेष - accountaid@vsnl.com; accountaid@gmail.com.

© AccountAid™ India विक्रम संवत् २०६३ फाल्गुन; फरवरी २००७ ईस्वी।

tRS,AB/rAB,RS,CM/sAB/fAB/cpSA

---

[११] Section 17(1): 'Every person who has been granted a certificate or given prior permission under section 12 shall receive foreign contribution in a single account only through such one of the branches of a bank as he may specify in his application for grant of certificate:

Provided that such person may open one or more accounts in one or more banks for utilising the foreign contribution received by him:

Provided further that no funds other than foreign contribution shall be received or deposited in such account or accounts.'

[१२] धारा १२ (१)

[१३] धारा १६ (२)

[१४] धारा ३२ (५)

[१५] धारा ४१ (४)