लेखा·योग

138. राष्ट्रीय स्वैच्छिक क्षेत्र नीति 2007; भाग 1

फरवरी 2012 में जारी

Accountaid™
Accounting for Aid. Aid in Accounting

इस अंक में

भूमिका पृष्ठ 1

सरकार के लिए एक मार्गदर्शिका • नीति का दायरा • नीति के मुख्य भाग पृष्ठ 2

नियमन के जरिए प्रोत्साहन • 4.1 जवाबदेही के साथ स्वायत्तता • 4.2 पंजीकरण कानूनों का सरलीकरण पृष्ठ 3

भूमिका

17 जुलाई 2007 को भारत सरकार ने राष्ट्रीय स्वैच्छिक क्षेत्र नीति अधिसूचित की थी।[1] यह सरकार का एक अभिनव प्रयास है। इस नीति में स्वैच्छिक क्षेत्र के महत्व को औपचारिक रूप से मान्यता दी गयी है। इसमें गैर-सरकारी संगठनों तथा अन्य स्वैच्छिक संगठनों के साथ सरकार के संबंधों की भी एक मोटा-मोटी रूपरेखा तय की गयी है।

यहां पर एक संदेह पैदा होता है। क्या इस नीति को सरकार द्वारा लागू किया जाएगा? हाल ही में हुई एक कार्यशाला में एक विद्वान वक्ता ने इस तर्क को उलट डाला। उनका कहना था कि एक बार नीति का ऐलान हो जाने के बाद समूचा सरकारी तंत्र भी उससे बंध गया है। फलस्वरूप, यह स्वैच्छिक क्षेत्र के लिए दुर्लभ अवसर है। अवसर इस मायने में है कि अब ये सुनिश्चित किया जा सकता है कि इस नीति में जो आश्वासन किये गये हैं वे हकीकत की शक्ल लें। इसके लिए जरूरी है कि इस नीति का अध्ययन किया जाये, उस पर बहस हो और यह नीति निर्जीव न हो।

लेखा योग के इस अंक में गैर-सरकारी संगठनों के लिए इस नीति के असर पर चर्चा की गयी है। यह चर्चा खास तौर से गैर-सरकारी संगठनों को प्रभावित करने वाले प्रावधानों पर केंद्रित है।

[1] दि गजट ऑफ इंडिया-एक्ट्राऑर्डिनरी, भाग 2 - खण्ड - 3 - उपखंड (2), संख्या 945, मंगलवार, 31 जुलाई 2007/ श्रावण 9, 2929 में प्रकाशित।

पॉलिसी (नीति) में *पुरम*

आप मानें या न मानें, सच यह है कि *'पॉलिसी'* (नीति) शब्द संस्कृत के *'पुर'* शब्द से निकला है। पॉलिसी का मतलब होता है प्रबंधन, शासन और प्रशासन का एक तरीका। और *पुर* का मतलब होता है शहर। प्रश्न यह है कि इन दोनों के बीच संबंध क्या है? इस सवाल से भाषाशास्त्र के छिपे हुए रहस्यों की एक आश्चर्यजनक दुनिया हमारे सामने खुल जाती है। इन शब्दों को देख कर पता चलता है कि शब्द और विचार किस तरह दुनिया भर की सैर कर आते हैं और इस दौरान नये हिज्जे व नये अर्थ ग्रहण करते जाते हैं।

ऑनलाइन एटाइमोलॉजिकल डिक्शनरी के अनुसार *पॉलिसी* शब्द पुरानी फ्रांसीसी भाषा के शब्द *पॉलीसी* (चौदहवीं शताब्दी) से उपजा है जिसका मतलब होता है नागरिक प्रशासन। फ्रांसीसियों ने यह शब्द लैटिन भाषा के *पोलीसिया* (politia) शब्द से लिया था जिसका मतलब होता है राज्य। लैटिन भाषा में यह शब्द ग्रीक भाषा के *पोलीटिया* (politeia) शब्द से आया था। परंतु ग्रीक भाषा का ये शब्द *पोलिस* यानी शहर या राज्य शब्द पर आधारित था। हार्वर्ड विश्वविद्यालय में भाषाशास्त्र और शास्त्रीय कृतियों के विशेषज्ञ तथा भारोपीय अध्ययनों के प्रमुख विद्वान प्रोफेसर केल्वर्ट वाटकिंस के अनुसार *पोलिस* शब्द (जैसे मेट्रोपो. लिस में होता है) *पेले* (प्रायः उंचाई पर स्थित बंद जगह) शब्द से निकला है। ये दोनों शब्द संस्कृत के *पुर* या *पुरम* शब्द के रिश्तेदार हैं जिनका मतलब होता है 'शहर'या 'गढ़'।

जब दुनिया की दूसरी भाषाएं *पुर* शब्द के साथ खेल रही थीं उसी समय भारतीयों ने इसकी जगह एक नया शब्द गढ़ लिया - नीति। इस आश्चर्यजनक रूप से सटीक शब्द को 'नी' तथा 'क्तिन', इन दोनों धातुओं को मिलाकर बनाया गया है। बनारस हिंदू विश्वविद्यालय के प्रो. श्रीनारायण मिश्रा ने *शुक्रनीति* (1968) की प्रस्तावना में समझाया है कि इसका अर्थ होता है किसी व्यक्ति को गलत रास्ते से सही रास्ते पर ले जाना।

हालांकि भारतीयों ने प्राचीन काल में जाने-अनजाने में *पॉलिसी* शब्द में अपना योगदान दिया था मगर जहां तक स्वैच्छिक क्षेत्र के लिए नीति विकसित करने की बात है तो बहुत सारे दूसरे देश पहले ही यह काम कर चुके हैं या इस दिशा में हमसे काफी आगे हैं। इस बारे में और विवरण के लिए देखें, लेखा योग 140, 'दुनिया भर की स्वैच्छिकक्षेत्र नीतियां'।

स्रोतः http://www.etymonline.com; पृष्ठ 402, डिक्शनरी ऑफ वर्ड ऑरिजिंस, श्री जॉन आयटो (1992); पृष्ठ 64, अमेरिकन हैरिटेज डिक्शनरी ऑफ इंडो यूरोपियन रूट्स, प्रो. केलवर्ट वाटकिंस (2000); पृष्ठ 13, शुक्रनीति, पं. श्री बृम्हाश्नर मिश्रा (1968)।

www.AccountAid.net

सरकार के लिए एक मार्गदर्शिका

इस नीति में ये नहीं कहा गया है कि स्वैच्छिक क्षेत्र को क्या करना चाहिए और क्या नहीं करना चाहिए। गैर-सरकारी संगठन सामान्य कानूनों के तहत अपनी इच्छा के अनुसार उचित कदम उठाने के लिए स्वतंत्र हैं। इस नीति में सिर्फ यही बताया गया है कि गैर-सरकारी संगठनों के साथ सरकार के संबंध कैसे होंगे। लिहाजा ये नीति गैर-सरकारी संगठनों के लिए नहीं बल्कि *सरकार* के लिए एक मार्गदर्शिका है।

ये नीति कानून भी नहीं है। यह सिर्फ एक उद्देश्य वक्तव्य है। लेकिन यह नीति स्वैच्छिक क्षेत्र को प्रभावित करने वाले कानूनों (जैसे एफसीआरए, आयकर, पंजीकरण कानून आदि) की रूपरेखा को प्रभावित करेगी।

नीति का दायरा

इस नीति में 'स्वैच्छिक संगठनों' को काफी व्यापक अर्थों में परिभाषित किया गया है। परंतु यह नीति केवल ऐसे स्वैच्छिक संगठनों पर ही लागू होगी जो निजी और स्वशासित हैं। इसका मतलब यह है कि कापार्ट[2] और एनआईआरडी[3] तथा विभिन्न राज्यों में सरकार द्वारा स्थापित या संचालित किए जा रहे ग्रामीण विकास संस्थान आदि लाभ निरपेक्ष संगठन इस नीति के तहत नहीं होंगे। जो स्वैच्छिक संगठन मालिकों या निदेशकों को लाभ प्रदान करते हैं (जैसे कोऑपरेटिव संस्थाएं) वे भी इस नीति के तहत नहीं होंगे। यदि आप इस प्रावधान को और विस्तार दें तो स्वयं सहायतासमूहों (एसएचजी) को भी इस नीति के दायरे से बाहर रखना होगा। एक शर्त ये भी है कि स्वैच्छिक संगठन के लक्ष्य वउद्देश्य परिभाषित हों - भले ही संगठन पंजीकृत हो या केवल एक अनौपचारिक समूह का संगठन हो।

नीति के मुख्य भाग

यह नीति स्वैच्छिक क्षेत्र के सबलीकरण व प्रोत्साहन के प्रति सरकार की प्रतिबद्धता को पुष्ट करती है। यह नीति समाज के लिए स्वैच्छिक क्षेत्र के महत्व को मान्यता देती है। इसमें चार उद्देश्य तय किये गये हैं:

इस नीति में 'स्वैच्छिक संगठनों' को काफी व्यापक अर्थों में परिभाषित किया गया है। परंतु यह नीति केवल ऐसे स्वैच्छिक संगठनों पर ही लागू होगी जो निजी और स्वशासित हैं।

1 स्वैच्छिक संगठनों के लिए एक सकारात्मक वैधानिक वातावरण की रचना की जाये।
2 गैर-सरकारी संगठनों को भारत और अन्य देशों से पैसा जुटाने में मदद दी जाये।
3 स्वैच्छिक संगठनों के साथ सरकार की साझेदारी को पुष्ट किया जाये।
4 स्वैच्छिक संगठनों के अभिशासन व प्रबंधन को मजबूत किया जाये।

इन लक्ष्यों की पूर्ति किस तरह की जायेगी, इस बात पर प्रस्तुत नीति में काफी विचार किया गया है। इसके लिए वैधानिक परिवेश को नई दिशा देने पर चर्चा की गयी है। प्रस्तुत नीति में इस बात पर भी विचार किया गया है कि सरकार और स्वैच्छिक संगठन मिलकर प्रभावी ढंग से किस तरह काम कर सकते हैं। इस क्रम में परामर्श, परस्पर सहयोग तथा परियोजना वित्तपोषण आदि विकल्पों पर ध्यान दिया गया है। नीति के आखिर में इस बात पर विचार किया गया है कि स्वैच्छिक क्षेत्र का सुदृढ़ीकरण किस तरह किया जा सकता है और उसके दायरे को कैसे फैलाया जा सकता है।

[2] काउंसिल फॉर एडवांसमेंट ऑफ पीपुल्स ऐक्शन ऐण्ड रूरल टेक्नोलॉजी, नई दिल्ली।
[3] नैशनल इंस्टीट्यूट ऑफ रूरल डेवलपमेंट।

नियमन के जरिए प्रोत्साहन

ज्यादातर हम नियमन को एक प्रकार की मुसीबत की तरह देखते हैं। हमारी यह राय कानून या उसके रखवालों के साथ होने वाली रोजमर्रा मुठभेड़ों के अनुभवों से पैदा हुई है। हममें से ज्यादातर को मालूम है कि कानून के साथ हमारे ये संबंध न तो सुखद होते हैं और न ही मददगार। रोज-रोज के इस अनुभव की वजह से ही हममें से ज्यादातर लोग कानूनों, खासतौर से खुद से संबंधित कानूनों से घृणा करने लगते हैं या उनसे कतराने लगते हैं।

कानून की एक और भी समझ हो सकती है। कानून को लोगों की हिफाजत करनी चाहिए और उनकी अच्छी कोशिशों में मदद देनी चाहिए। कानून के जरिए किसी उत्पीड़न या किसी के रास्ते में रुकावट पैदा नहीं होनी चाहिए। यह सोचना गलत नहीं है क्योंकि अगर कानून न हो तो अराजकता फैल जायेगी। ऐसी सूरत में लोगों का सड़क पर चलना या घर पर रहना भी मुहाल हो जाएगा। लोग निजी सेनाएं रखने लगेंगे या अपनी हिफाजत के लिए गिरोह बना लेंगे।

इस लिहाज से यह नीति एक दिलचस्प आश्वासन देती है। यह नीति 'स्वैच्छिक क्षेत्र के लिए एक सुगम वातावरण स्थापित करने' को समर्पित है। यह लक्ष्य कैसे हासिल होगा? आइए देखें कि इस नीति में कौन-कौन सी मुख्य बातें कही गयी हैं। इस नीति का मूल पाठ सलेटी बॉक्स में दिया गया है।

4.1 वीओज स्वतंत्र होने के कारण विकास के वैकल्पिक प्रतिमानों का पता लगा सकते हैं, सार्वजनिक हितों के विरूद्ध होने वाली सामाजिक, आर्थिक एवं राजनीतिक मान्यताओं को चुनौती दे सकते हैं, और गरीबी, वंचन तथा अन्य सामाजिक समस्याओं का मुकाबला करने के नये तरीके खोज सकते हैं। अतः यह महत्वपूर्ण है कि वीओज से संबंधित सभी कानून, नीतियाँ, नियम और विनियम उनकी जवाब देही सुनिश्चित करने के साथ-साथ स्पष्ट रूप से उनकी स्वायत्तता की सुरक्षा करें।

4.1 जवाबदेही के साथ स्वायत्तता

पहली बात तो ये है कि स्वैच्छिक संगठनों से संबंधित सभी कानूनों, नीतियों, नियमों और कायदे-कानूनों को ये सुनिश्चित करना चाहिए कि इन संगठनों की स्वतंत्रता और स्वायत्तता में बाधा न आये। ऐसी कोई भी चीज सरकार की नीति के विरुद्ध मानी जाएगी जो किसी संगठन के भीतरी मामलों में दखल देती है। मिसाल के तौर पर, प्रशासकीय खर्चों को 50 प्रतिशत तक सीमित कर देने से संबंधित प्रस्तावित एफसीआरए नियम इस आश्वासन के अनुरूप दिखायी नहीं देता। क्या इस नियम से स्वैच्छिक क्षेत्र की स्वायत्तता को ठेस पहुंचेगी? क्या इससे सरकारी अधिकारियों को स्वैच्छिक संगठनों के कामकाज में दखलंदाजी की छूट मिल जाएगी?

इस आश्वासन के साथ नीति में एक महत्वपूर्ण अपवाद का भी जिक्र किया गया है। इसके अनुसार, सरकार स्वैच्छिक संगठनों की जवाबदेही बनाये रखने के लिए एक हद तक हस्तक्षेप कर सकती है।

4.2 पंजीकरण कानूनों का सरलीकरण

1860 में ब्रिटिश शासन ने अपने नियंत्रण वाले प्रांतों में सोसायटी

4.2 स्वैच्छिक संगठनों को केन्द्रीय अथवा या राज्य नियमों के अंतर्गत सोसाइटियों, धर्मार्थ ट्रस्टों अथवा अलाभप्रद कम्पनियों के रूप में पंजीकृत किया जाए। कुछ राज्यों ने सोसाइटीज पंजीकरण अधिनियम (1860) को संशोधन सहित अपनाया है, जबकि अन्य राज्यों के स्वतंत्र कानून हैं। इसी तरह, धर्मार्थ ट्रस्टों से संबंधित नियम सभी राज्यों में अलग-अलग हैं। समय के साथ, इनमें से बहुत कानून तथा उनके समनुरूपी नियम जटिल व प्रतिबंधक हो गए हैं जिसके परिणामस्वरूप विलम्ब, उत्पीड़न व भ्रष्टाचार बढ़ा है। सरकार और स्वैच्छिक क्षेत्रक के बीच परस्पर क्रिया के लिए नोडल एजेंसी के रूप में योजना आयोग राज्य सरकारों को प्रचलित कानूनों और नियमों की समीक्षा करने और उन्हें सरल, उदार तथा यथा-संभव योक्तिक बनाने के लिए प्रोत्साहित करेगा। गैर-लाभप्रद कम्पनियों का पंजीकरण सुकर बनाने के लिए, सरकार कम्पनी अधिनियम (1956) के अनुच्छेद 25 के अंतर्गत प्रक्रियाओं को सरल बनाने के उपायों की जाँच करेगी, इसमें लाइसेंस, पंजीकरण और सदस्य-कर्मचारियों के पारिश्रमिक भी शामिल होगा।

पंजीकरण कानून लागू किया था। त्रावणकोर, कश्मीर, तेलंगाना जैसी अन्य रियासतों में वहां के अपने कानून थे। आजादी के साथ हमारे देश को ये सारे कानून विरासत में मिले।

इसके बाद कुछ राज्यों ने या तो नये कानून बना लिए या पुराने कानूनों में ही फेरबदल करके उन्हें अपना लिया। इन कानूनों में आवेदन, आय, संगठन की समाप्ति, सरकारी दखलंदाजी आदि के बारे में काफी अलग-अलग प्रावधान किये गये हैं। नये कानून ज्यादा हस्तक्षेपवादी दिखायी देते हैं जिनकी तुलना में 1860 का मूल कानून किसी फरिश्ते जैसा लगता है! परोपकारी ट्रस्टों से संबंधित कानूनों में भी काफी फर्क हैं। कुछ राज्यों में इस बारे में कोई कानून नहीं है जबकि कई राज्यों में ये कानून काफी घुसपैठवादी दिखायी दे रहे हैं।

इन कानूनों का सरलीकरण करना और उन्हें तर्कसंगत बनाना एक कठिन मुद्दा है क्योंकि ये कानून मुख्यतः राज्य सूची का विषय हैं। परंतु प्रस्तुत नीति में योजना आयोग की सहायता से स्वैच्छिक संगठनों और राज्य सरकारों के बीच संवाद की संभावना दिखायी देती है। हो सकता है इससे कुछ ज्यादा कठिन मुद्दों को हल करने में मदद भी मिले।

अब अधिकाधिक गैर-सरकारी संगठन धारा 25 कंपनी के रूप में पंजीकरण कराने लगे हैं इसलिए सरकार को भी पंजीकरण एवं नियमन प्रणालियों के सरलीकरण के रास्ते ढूंढने होंगे।

लेखा योग क्या है:

'लेखा-योग' के प्रत्येक अंक में एनजीओ नियमन या लेखांकन से संबंधित किसी खास मुद्दे को उठाया जाता है और इसे लगभग 1500 गैर-सरकारी संगठनों, एजेंसियों और ऑडिट कंपनियों को भेजा जाता है। अगर कार्यशालाओं या एनजीओ न्यूजलैटर्स में गैर-व्यावसायिक कामों के लिए 'लेखा-योग' का पुनर्प्रकाशन या वितरण किया जाता है तो अकाउंटएड को कोई एतराज नहीं है बशर्ते आप इस बात का उल्लेख कर दें कि आपने यह सामग्री 'लेखा-योग' से ली है।

अंगेजी में लेखा-योग:

लेखा-योग अंग्रेजी में 'अकाउंटेबल' के नाम से उपलब्ध है।

इंटरनेट पर लेखा-योग:

'लेखा-योग' के कुछ चुने हुए अंक हमारी वेबसाइट - **www.AccountAid.net.** पर उपलब्ध हैं। लेखायोग के नए अंकों की अपलोडिंग के बारे में ई-मेल से जानकारी हासिल करने के लिए हमारी वेबसाइट पर जा कर रजिस्टर कर सकते हैं।

अकाउंटएड कैप्सूल:

इसमें एनजीओ लेखांकन और इससे जुड़े मुद्दों से संबंधित जानकारियां दी जाती हैं। इसकी सदस्यता लेने के लिए हमारी वेबसाइट पर जा कर रजिस्टर कर सकते हैं।

सवाल और स्पष्टीकरण?

अकाउंटएड एनजीओ लेखांकन या वित्तीय नियमन से जुड़े सवालों पर गैर-सरकारी संगठनों और उनके ऑडिटर्स को सलाह देता है। आप भी अपने सवाल ई-मेल या खत के जरिए हमसे पूछ सकते हैं। आप चाहें तो फोन पर भी हमसे बात कर सकते हैं।

टिप्पणियां:

आप अपनी टिप्पणियां और सुझाव अकाउंटएड इंडिया, 55 बी, पॉकेट सी, सिद्धार्थ एक्सटेंशन, नई दिल्ली - 110014 पर भेज सकते हैं।
हमारा फोन नंबर है 011-26343128; /फैक्स : 011-26343852
ई-मेल: **query@accountaid.net**

© अकाउंटएड इंडिया विक्रम संवत २०६७ पौष, ईस्वी सन् दिसंबर 2010.

कु. पल्लवी सहगल द्वारा अकाउंटएड इंडिया, नई दिल्ली, फोन 26343128 के लिए मुद्रित एवं प्रकाशित तथा प्रिंटवर्क्स, नई दिल्ली से मुद्रित।

लेख: श्री संजय अग्रवाल; अनुवाद: श्री योगेन्द्र दत्त
डिज़ाइन: श्रीमती मोऊशुमी डे
केवल निजी प्रसार के लिए।

query@accountaid.net