लेखा·योग

139. राष्ट्रीय स्वैच्छिक क्षेत्र नीति - 2007, भाग 2

फरवरी 2012 में जारी

Accountaid™
Accounting for Aid. Aid in Accounting

इस अंक में

4.3 अखिल भारतीय पंजीकरण • 4.4 आत्म-नियंत्रण पृष्ठ 1

4.5 सार्वजनिक पहुंच में सुधार पृष्ठ 2

4.6 सार्वजनिक दान को प्रोत्साहन • 4.7 एफसीआरए का सरलीकरण पृष्ठ 3

लेखा योग 138 से आगे...

4.3 अखिल भारतीय पंजीकरण

क्या कोई गैर-सरकारी संगठन अपने गृह राज्य की सीमा के बाहर भी काम कर सकता है? यद्यपि आमतौर पर इसमें कोई समस्या नहीं है मगर कुछ मामलों में पंजीकार ऐसी सोसायटी के पंजीकरण को खारिज कर देते हैं जो एक से अधिक राज्यों में काम करती है।

इस समस्या से निपटने और गैर-सरकारी संगठनों को कई राज्यों में काम करने का मौका देने के लिए सरकार एक नया पंजीकरण कानून लागू करना चाहती है। इस संभावित कानून के तहत पंजीकृत गैर-सरकारी संगठनों को अपने कार्यक्षेत्र वाले प्रत्येक राज्य में पंजीकरण कराने की आवश्यकता नहीं होगी। यह व्यवस्था परिवहन प्राधिकरणों द्वारा जारी किये जाने वाले ऑल इंडिया परमिट जैसी होगी।

परंतु यह फिसलन भरा रास्ता है। इसीलिए सरकार बहुत सावधानी से इस दिशा में बढ़ रही है। फिलहाल सरकार ने यही कहा कि वह इस बात की समीक्षा करेगी कि ऐसा कानून व्यावहारिक होगा या नहीं।

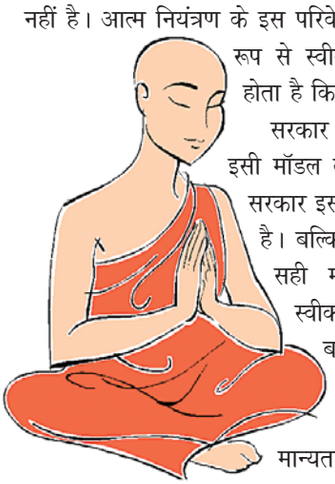
4.3 सरकार एक सरल और उदार केन्द्रीय कानून बनाने की संभाव्यता की जाँच भी करेगी, जो वीओज के पंजीकरण के संबंध में एक वैकल्पिक अखिल भारत अधिनियम के रूप में कार्य करेगा, विशेष रूप से उनके लिए जो देश के विभिन्न हिस्सों में, और विदेशों में भी कार्य करने की इच्छा रखते हैं। इस तरह का कानून प्रचलित केन्द्रीय और राज्य कानूनों सहित सह-विद्यमान होगा, जिससे प्रकृति और इसके कार्यकलापों के क्षेत्र के आधार पर वीओजष को एक अथवा अधिक कानूनों के अंतर्गत विकल्प की अनुमति होगी।

4.4 आत्म नियंत्रण

भारतीय मानसिकता बाहर से नियमन और निगरानी के मुकाबले हमेशा आत्म नियंत्रण की अवधारणा को ज्यादा महत्व देती रही है। यह सोच इस मान्यता पर आधारित है कि सभी नागरिक उत्तरदायी वयस्क होते हैं जो अपना भला-बुरा खुद सोच सकते हैं। कड़े नियंत्रण वाले समाजों में रहने वाले लोगों को ऐसा दृश्य अराजकता वाला लग सकता है मगर पास से देखने पर पता चलता है कि स्थिति इतनी भी खराब

4.4 स्वैच्छिक क्षेत्रक विशेष रूप से इसके अभिशासन, जवाबदेही और पारदर्शिता पर सार्वजनिक चर्चा होती रहती है। व्यापक रूप से यह माना जाता है कि स्वैच्छिक क्षेत्रक को उपयुक्त स्व-विनियमन के माध्यम से इन मुद्दों का समाधान करना चाहिए। सरकार इस तरह के विकास को प्रोत्साहित करेगी और तत्पश्चात् स्वैच्छिक क्षेत्रक के लिए एक स्वतंत्र, राष्ट्र-स्तरीय स्व-विनियामक एजेंसी को मान्यता देगी।

नहीं है। आत्म नियंत्रण के इस परिवेश में भी अलिखित मगर व्यापक रूप से स्वीकार्य नियम होते हैं जिनसे तय होता है कि क्या सही है और क्या गलत है। सरकार स्वैच्छिक संगठनों के लिए भी इसी मॉडल को बढ़ावा देना चाहती है। परंतु सरकार इस मॉडल को थोपने नहीं जा रही है। बल्कि सरकार प्रतीक्षा करेगी कि एक सही मॉडल विकसित हो और उसे स्वीकार किया जाने लगे। यदि एक बार ऐसा हो जाता है तो सरकार उस मॉडल को और मजबूत करेगी तथा उसे औपचारिक मान्यता देगी।



www.AccountAid.net

4.5 सार्वजनिक पहुंच में सुधार

जीवन की समस्याओं के प्रति स्वैच्छिक क्षेत्र काफी खुला रवैया अपनाता है। बहुत सारे गैर-सरकारी संगठन अपनी वार्षिक रिपोर्टों, वेबसाइट्स तथा अपने खाता विवरणों को सार्वजनिक रूप से जारी करते हैं जिससे आम जनता का विश्वास हासिल कर सकें। कुछ गैर-सरकारी संगठन अपने खाते समुदाय के सामने भी प्रस्तुत करते हैं।

सारे स्वैच्छिक संगठन अपने खातों का विवरण तथा कुछ रिपोर्टों को सरकारी अधिकारियों के सामने भी प्रस्तुत करते हैं। **सिद्धांततः** इनमें से ज्यादातर सूचनाएं जनता द्वारा निरीक्षण के लिए भी खुली होती हैं। मगर व्यवहार के धरातल पर उल्टी-सीधी फाइलिंग प्रणाली और दुरूह निरीक्षण व्यवस्था के कारण इस सूचना को समझना लगभग असंभव हो जाता है। नयी नीति में

4.5 इसके साथ ही, स्वैच्छिक क्षेत्रक में व्यापक सार्वजनिक संवीक्षा आरंभ करके इसमें सार्वजनिक निष्ठा को कायम करने की आवश्यकता है। सरकार उन स्वैच्छिक संगठनों को जो सरकारी एजेंसियों से निधियन प्राप्त करते रहे हैं, के संबंध में सार्वजनिक निरीक्षण की प्रवृति को अंतर्निविष्ट करने के लिए केन्द्र और राज्य स्तर पर ऐसे दस्तावेज सार्वजनिक क्षेत्र में प्रस्तुत करने के लिए एजेंसियों को मानदंड शुरू करने हेतु प्रोत्साहित करेगी (इंटरनेट के माध्यम से आसान पहुँच के साथ)।

पहली बार इस बारे में नियम तय करने का आश्वासन दिया गया है कि विभिन्न निकायों के पास कौन-कौन से दस्तावेज जमा कराये जाएंगे। दूसरी बात, सरकार इंटरनेट के जरिए इस सूचना तक पहुंच मुहैया कराने का इंतजाम करेगी।

आशा की जा सकती है कि इसके दो लाभ होंगेः

1. जनता को गैर-सरकारी संगठनों के वित्तीय एवं अभिशासन संबंधी आयामों में और ज्यादा विश्वास पैदा होगा; तथा

2. इससे जनता द्वारा जांच पड़ताल और सुगम हो जायेगी।

किस तरह की जांच-पड़ताल होनी चाहिए? इसके लिए सबसे पहले तो इस तथ्य पर ध्यान दिया जा सकता है कि बहुत सारेगैर-सरकारी संगठन सिर्फ कागजों पर चल रहे हैं। ऐसे संगठनों के संस्थापक प्रायः आयकर 'सलाहकार' होते हैं जो इन संगठनों के जरिये अपने ग्राहकों को चंदे की फर्जी पावती रसीद जारी करते रहते हैं। यदि 35एसी या 80जी के तहत पंजीकृत गैर-सरकारी संगठनों से संबंधित सूचनाएं इंटरनेट पर उपलब्ध हों तो ऐसी धांधलियों को पकड़ना आसान हो जाएगा। इससे कर रियायतों के दुरुपयोग को रोकने में भी मदद मिलेगी जिससे न केवल सरकार को बल्कि असली गैर-सरकारी संगठनों को भी फायदा होगा।

4.6 सार्वजनिक चन्दा स्वैच्छिक क्षेत्रक संबंधी निधियों का एक महत्वपूर्ण साधन है, जो कि पर्याप्त रूप से बढ़ना चाहिए। कर प्रोत्साहन इस प्रक्रिया में एक सकारात्मक भूमिका निभाते हैं। स्टॉक और शेयर आजकल देश में धन का एक महत्वपूर्ण रूप हैं। वीओज्ष को शेयरों के अंतरण और स्टॉक विकल्प को प्रोत्साहित करने के लिए सरकार इस तरह के चन्दे हेतु टैक्स छूट का प्रस्ताव रखेगी। सरकार आयकर अधिनियम के अंतर्गत धर्मार्थ परियोजनाओं को दी जाने वाली आयकर छूटों की प्रणाली को सरल और सुकर भी बनाएगी। इसके साथ ही, यह सुनिश्चित करने के लिए, कि प्रोत्साहनों का निजी वित्तीय लाभ लेने हेतु चैरिटीज्ष द्वारा दुरूपयोग न हो, सरकार प्रशासन की कड़ाई और दंड प्रक्रियाओं पर विचार करेगी।

यदि भारतीय जनता बढ़-चढ़ कर गैर-सरकारी संगठनों को मदद देने लगे तो स्थिति कैसी होगी? निश्चय ही देश भर में इस क्षेत्र की विश्वसनीयता और बढ़ जाएगी। इससे यह क्षेत्रदाता एजेंसियों से भी आजाद हो जाएगा। इससे गैर-सरकारी संगठनोंको अपनी समझ व जरूरतों के हिसाब से अपने कार्यक्रम व आर्थिक नीतियां तय करने का मौका मिलेगा।

4.6 सार्वजनिक दान को प्रोत्साहन

हमारे देश में हर रोज लोग नाना प्रकार से बहुत सारा दान देते हैं मगर इसमें बहुत छोटा हिस्सा ही गैर-सरकारी संगठनों तक पहुंच पाता है। इससे दाता एजेंसियों पर निर्भरता बढ़ जाती है जोकि प्रायः विदेशी संस्थाएं हैं और जिनके अपने हित व उद्देश्य होते हैं।

यदि भारतीय जनता बढ़-चढ़ कर गैर-सरकारी संगठनों को मदद देने लगे तो स्थिति कैसी होगी? निश्चय ही देश भर में इस क्षेत्र की विश्वसनीयता और बढ़ जाएगी। इससे यह क्षेत्रदाता एजेंसियों से भी आजाद हो जाएगा। इससे गैर-सरकारी संगठनोंको अपनी समझ व जरूरतों के हिसाब से अपने कार्यक्रम व आर्थिक नीतियां तय करने का मौका मिलेगा।

इस दिशा में बढ़ने का एक तरीका ये है कि लोगों को अपने शेयर और स्टॉक गैर-सरकारी संगठनों को दान देने की छूट मिलनी चाहिए। आज की स्थिति ये है कि अगर कोई व्यक्ति शेयर्स के रूप में दान देता है तो उसे करों में कोई रियायत नहीं मिलती। इसके लिए पहले उसे अपने शेयर बेचने पड़ते हैं और उससे जो पैसा मिलता है वह गैर-सरकारी संगठनों को दान देता है। इसका एक अर्थ ये भी है कि उसे पूंजी लाभ कर (कैपिटल गेन्स टैक्स) का खर्चा खुद उठाना पड़ता है।

लिहाजा अगर वित्त मंत्रालय इस प्रस्ताव को मंजूरी दे देता है तो गैर-सरकारी संगठनों को भारतीय शेयर बाजारों में पैदा हो रही 'नयी संपदा' में हिस्सेदारी का मौका मिल जाएगा।

इस व्यवस्था को और आकर्षक बनाने के लिए सरकार धारा 80जी तथा 35एसी के तहत मंजूरी की प्रक्रिया और और सरल बनाना चाहती है। लेकिन इसमें एक पेंच है - सरकार ऐसी कागजी संस्थाओं पर धावा बोल देगी जो जाली दान रसीदें जारी करके सरकार की सदाशयता का नाजायज फायदा उठा रही हैं। इससे असली गैर-सरकारी संगठनों को कोई परेशानी नहीं है आखिरकार करों में रियायत सिर्फ एक रियायत ही तो है, यह कोई मौलिक अधिकार तो है नहीं।

4.7 एफसीआरए का सरलीकरण

विदेशी अंशदान नियमन अधिनियम (एफसीआरए) को 1976 में लागू किया गया था। इसका मकसद ये था कि भारतीय राजनीति को विदेशी धन के असर से मुक्त रखा जाय। इस दिशा में यह कानून वाकई सफल हुआ है। परंतु जैसे-जैसे अस्सी और नब्बे के दशकों में गैर-सरकारी संगठनों का आंदोलन तेज होता गया, वैसे-वैसे सरकार की ये चिंता भी

बढ़ती गयी कि गैर-सरकारी संगठनों के जरिए विदेशी पैसा राजनीति में आ सकता है। इसलिए, नब्बे के दशक के मध्य से ही सरकार एफसीआरए में संशोधन के लिए जोर लगा रही है। फलस्वरूप, आखिरकार 13 दिसंबर 2006 को सरकार ने एक नया एफसीआरए विधेयक संसद में पेश कर दिया।

यह विधेयक राष्ट्रीय नीति में किये गये एक खास आश्वासन को पूरा करता है। इस विधेयक में गैर-सरकारी संगठनों को विदेशी अंशदान के लिए द्वितीयक बैंक खाते खोलने और चलाने की छूट का प्रस्ताव रखा गया है। इससे ऐसे गैर-सरकारी संगठनों को खासतौर पर मदद मिलेगी जिनके कई दफ्तर चल रहे हैं।

परंतु कई क्षेत्रों को नजरअंदाज भी कर दिया गया है। मिसाल के तौर पर, ऐसा कोई संकेत नहीं दिया गया है कि जांच- पड़ताल नियमों में छूट दी जाएगी। यह विधेयक एफसीआरए प्रावधानों के सरलीकरण के आश्वासन को भी पूरा नही करता। उदाहरण के लिए, इसमें हर पांच साल में पंजीकरण के पुनर्नवीकरण की शर्त रखी गयी है। इस तरह गैर-सरकारी संगठनों के सिर पर सदा डेमोक्लेज़[1] की तलवार लटकती रहेगी। विधेयक में प्रशासकीय व्यय के बारे में भी नियम तय किये गये हैं। चूकि यह काफी मनोगत प्रावधान रहेगा इसलिए इसकी वजह से काफी भ्रम, खातों में हेरफेर और संभवतः कुछ हद तक उत्पीड़न की भी आशंका बनी रहेगी।

> 4.7 स्वैच्छिक संगठनों का अंतर्राष्ट्रीय वित्तपोषण ऐसे संगठनों तथा देश में उनके कार्य का समर्थन करने में लघु दिखाई देता है, परन्तु महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाता है। विदेशी वित्त पोषण प्राप्त करने वाला कोई भी संगठन विदेशी अभिदाय (विनियमन) अधिनियम के अंतर्गत पंजीकृत होना चाहिए। यह कानून उच्च रूप से कड़े जाँच मानदण्डों का दावा करता है जो वीओजष द्वारा विदेशी निधियां प्राप्त करने में अक्सर प्रतिबंध लगाता है। अनुमोदन होने पर ये निधियां एक ही बैंक खाते में रखी जानी चाहिए, इससे भिन्न-भिन्न स्थानों पर काम कर रहे वीओजष को बहुत कठिनाइयां होती हैं। सरकार वीओजष के संबंध में एफसीआरए की समीक्षा करेगी और संबंधित मंत्रालय द्वारा गठित किए जाने वाले संयुक्त परामर्शी दल के परामर्श से समय-समय पर स्वैच्छिक क्षेत्रों पर लागू इसके प्रावधानों को सरल बनायेगी (पैरा 5.4 पर दिए गए सुझाव के अनुसार)।

परंतु कई क्षेत्रों को नजरअंदाज भी कर दिया गया है। मिसाल के तौर पर, ऐसा कोई संकेत नहीं दिया गया है कि जांच- पड़ताल नियमों में छूट दी जाएगी। यह विधेयक एफसीआरए प्रावधानों के सरलीकरण के आश्वासन को भी पूरा नही करता। उदाहरण के लिए, इसमें हर पांच साल में पंजीकरण के पुनर्नवीकरण की शर्त रखी गयी है। इस तरह गैर-सरकारी संगठनों के सिर पर सदा डेमोक्लेज़[1] की तलवार लटकती रहेगी। विधेयक में प्रशासकीय व्यय के बारे में भी नियम तय किये गये हैं। चूकि यह काफी मनोगत प्रावधान रहेगा इसलिए इसकी वजह से काफी भ्रम, खातों में हेरफेर और संभवतः कुछ हद तक उत्पीड़न की भी आशंका बनी रहेगी।

...लेखा योग 140 में जारी

[1] कहते हैं कि डेमोक्लेस नामक व्यक्ति सायराक्यूज, सिसली के राजा डायोनिसीयस का एक दरबारी था। जब डेमोक्लेस ने अपने राजा का खूब दिल जीत लिया तो डायोनिसीयस ने उसे अपने साथ दावत पर बुलाया और प्रतीकात्मक रूप से डेमोक्लेस के सिर पर घोड़े के एक बाल में बांध कर एक नंगी तलवार लटका दी। तलवार यह दिखाने के लिए लटकायी गयी थी कि राजाओं की खुशी कितनी अस्थिर होती है। (स्रोतः दि फ्री डिक्शनरी, http://encyclopedia.farlex.com/

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-योगः

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

इंटरनेट पर लेखा-योगः

'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 कैप्सूलः

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।

टिप्पणियांः

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-मेलः **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।

लेखः श्री संजय अग्रवाल; अनुवादः श्री योगेन्द्र दत्त
डिज़ाइनः श्रीमती मोऊशुमी डे
केवल निजी प्रसार के लिए।

query@accountaid.net