लेखा·योग

140. राष्ट्रीय स्वैच्छिक क्षेत्र नीति - 2007, भाग 3

फरवरी 2012 में जारी

Accountaid™
Accounting for Aid. Aid in Accounting

इस अंक में

4.8 द्विपक्षीय अनुदानों तक आसान पहुंच पृष्ठ 1

4.9 मददगार नौकरशाही • 5.6.2 सरकारी अनुदानों के लिए प्रत्यायन व्यवस्था विकसित की जाये पृष्ठ 2

6.2 उत्तरदायित्व, पारदर्शिता, अभिशासन • दुनिया की दूसरी स्वैच्छिक क्षेत्र नीतियां पृष्ठ 3

क्या यह नीति भारत में कामयाब होगी? पृष्ठ 4

लेखा योग 139 से आगे...

4.8 द्विपक्षीय अनुदानों तक आसान पहुंच

साल 2000 में भारत सरकार ने कुछ द्विपक्षीय अनुदानों को समाप्त करने का फैसला लिया था। इसका मकसदये था कि निगरानी लागतों में कमी लायी जाये। बड़े द्विपक्षीय अनुदानों के साथ संबंध पहले की तरह जारी रखे गए।

इसका परिणाम यह हुआ कि कुछ प्रभावित देशों ने अपनी द्विपक्षीय सहायता ही बंद कर दी। अन्य देशों को ये विकल्प दिया गया कि वे चाहें तो अपने द्विपक्षीय अनुदान सरकार की बजाय स्वैच्छिक संगठनों को दे सकते हैं। यदि कोई एजेंसी स्वैच्छिक संगठनों को द्विपक्षीय अनुदान देने का फैसला करती तो इसके लिए उसे सरकार से अपने प्रस्ताव पर मंजूरी लेना जरूरी था।

इससे काफी भ्रम पैदा हुआ। बहुत सारी द्विपक्षीय एजेंसियां अपने सारे कार्यक्रमों के लिए सरकार से मंजूरी लेने लगीं। यहां तक कि ऐसे अनुदानों के लिए भी सरकार की स्वीकृति ली जाने लगी जो गैर-द्विपक्षीय समझौतों के तहत दिये जा रहे थे।[1] दूसरी बात, कोई तय प्रक्रिया नहीं सुझाई गई थी जिसकी वजह से काफी विलंब और परेशानी पैदा हुई।

4.8 केंद्र सरकार ने सामाजिक एवं आर्थिक महत्व की परियोजनाओं के लिए स्वैच्छिक संगठनों को प्रत्यक्ष रूप से सहायता देने के लिए द्विपक्षीय एजेंसियों हेतु दिशा निर्देश तैयार किए हैं। यह दोनों, एफसीआरए और आर्थिक कार्य विभाग द्वारा विनियमन के माध्यम से इस प्रकार की निधियों तक पहुंच का नियंत्रण करता है। इस प्रणाली को संबंधित मंत्रालय द्वारा गठित संयुक्त परामर्शी दल के परामर्श से सरल बनाए जाने की आवश्यकता है (पैरा 5.4 में दिए गए सुझाव के अनुसार)।

अब सरकार ने एक संयुक्त सलाहकार समूह के जरिए इस भ्रम को दूर करने का प्रस्ताव रखा है। यह समूह स्वीकृति की प्रक्रिया को तेज करने के तरीके सुझायेगा।

[1] द्विपक्षीय एजेंसियां भारत सरकार तथा अपने मूल देश के बीच हुए द्विपक्षीय समझौते के तहत अनुदान का आश्वासन दे सकती हैं। ये विशुद्धतः द्विपक्षीय अनुदान होते हैं। इसके साथ ही एजेंसी के पास दूसरी वैकल्पिक निधियां भी हो सकती हैं जिन्हें एजेंसी अपनी इच्छा से जारी कर सकती है। ये निधियां किसी द्विपक्षीय एजेंसी के तहत आने वाले गैर-द्विपक्षीय अनुदान होते हैं।

www.AccountAid.net

4.9 मददगार नौकरशाही

लंबे समय से सरकारी फाइलों को लाल फीते में बांधकर रखा जाता रहा है। इस फीते की गांठ लगाना तो आसान है मगर उसे खोलना बहुत मुश्किल होता है! शायद यही वजह है कि जब कोई नया कारोबार खुलता है तो लोग लाल फीते को काटने के लिए बाकायदा कैंची का इस्तेमाल करते हैं। क्या पता ये इस बात का ही प्रतीक हो कि आखिरकार उस कंपनी ने नया कारोबार शुरू करने के लिए सरकार से सभी 53 मंजूरियां ले ली हैं!

नयी नीति लाल फीते को तार-तार कर देने का आश्वासन तो नहीं देती मगर उसमें लाल फीते की गांठ ढीली करने की बात जरूर कही गयी है। इसके लिए नौकरशाहों को इस बात का प्रशिक्षण दिया जाएगा कि उन्हें गैर-सरकारी संगठनों के साथ किस तरह निपटना चाहिए। यह प्रशिक्षण नये और पुराने, सभी नौकरशाहों को मिलेगा।

गैर-सरकारी संगठन लाल फीते से ज्यादा न डरें, यह सुनिश्चित करने के लिए समय सीमा तय करने का विकल्प भी अच्छा रहेगा। यानी, विभिन्न मंत्रालय एक समय सीमा तय कर देंगे जिसके भीतर ही विभिन्न प्रकार के पंजीकरण और अनुमतियों के लिए फैसले लिये जाएंगे। मंत्रालय एक ऐसी व्यवस्था भी विकसित करेंगे जिसमें गैर-सरकारी संगठन अपनी शिकायतें दर्ज करा सकें और उनको हल किया जा सके। भले ही यह कोई बहुत क्रांतिकारी कदम न हो मगर कम से कम इतना तो हुआ कि सरकार ने मान लिया है कि कोई परेशानी जरूर है।

4.9 सरकार सभी संबंद्ध केन्द्रीय और राज्य सरकारी संस्थाओं को सेवापूर्व और सेवा के अन्दर स्वैच्छिक क्षेत्रक के साथ सकारात्मक संबंधों पर प्रशिक्षण मापकों को शुरू करने हेतु प्रोत्साहित करेगी। ऐसीसंस्थाओं को स्वैच्छिक संगठनों के साथ सभी लेन-देनों हेतु समयबद्ध प्रक्रिया शुरू करनी चहिए। इनमें पंजीकरण, आयकर निकासियां, वित्तीय सहायता तथा अन्य प्रक्रियाएं शामिल होंगी। संस्थाओं की शिकायतों को पंजीकृत करने और शिकायतों के निवारण हेतु औपचारिक पद्धतियां होनी चाहिए।

5.6.2 यह विचार है कि स्वैच्छिक संगठनों के प्रत्यायन से बेहतर निधियन निर्णय होंगे और नीधियन प्रक्रिया अधिक पारदर्शी होगी। इसके अलावा, प्रत्यायन से बेहतर शासन, प्रबंधन और स्वैच्छिक संगठनों के निष्पादन को प्रोत्साहन मिल सकता है। बहरहाल, अब तक कोई भी वैध और विश्वसनीय प्रत्यायन प्रक्रिया उपलब्ध नहीं है। सरकार वैकल्पिक प्रत्यायन पद्धति विकसित करने के लिए स्वैच्छिक क्षेत्र स्थित एजेन्सियोंके साथ-साथ विभिन्न एजेन्सियों को प्रोत्साहित करेगी। इससे स्वैच्छिक संगठनों के सरकारी निधियन से संबंधित उनके आवेदनों पर विचार करने से पहले स्वैच्छिक क्षेत्र में ऐसी पद्धति पर विचार किए जाने, और स्वीकार्यता प्राप्त किए जाने के लिए समय मिल जाएगा।

5.6.2 सरकारी अनुदानों के लिए प्रत्यायन व्यवस्था विकसित की जाये

किसी भी अनुदानदाता की तरह सरकार के सामने भी अनुदानों से संबंधित फैसले लेते हुए एक दुविधा खड़ी हो जाती है। दुविधा ये रहती है कि सही संगठन को पैसा कैसे मिले? सरकार के मामले में यह सवाल और भी टेढ़ा हो जाता है क्योंकि सरकारी निणर्य प्रक्रिया में आपसी विश्वास या निजी विवेक को महत्व नहीं दिया जाता। वैसे भी अब सूचना अधिकार कानून की वजह से सरक. ारी अनुदान से संबंधित सारे फैसले जनता की नजर में आ गये हैं।

सरकार का पूरा विश्वास है कि ऐसी स्थिति में प्रत्यायन (accreditation) व्यवस्था मुसीबत से छुटकारा दिला सकती है। कम से कम इससे अनुदान जारी करने का कोई तार्किक आधार तो मिल जाएगा। उम्मीद की जा सकती है इसके सहारे सरक. ारी अधिकारियों को अपने फैसलों का औचित्य सिद्ध करने में मदद मिलेगी। इससे अलाभदायक अनुदान जारी करने या कागजी (पेपर मशे[2]) गैर-सरकारी संगठनों को दिये जाने वाले अनुदानों में भी कमी आयेगी।

परंतु अभी तक हमारे पास ऐसी कोई प्रत्यायन पद्धति (अनुदान जारी करने के लिए) नहीं है जो कारगर सिद्ध हो चुकी हो और जिसे बड़े पैमाने पर लागू किया जा सकता हो। लिहाजा, सरकार अलग-अलग मॉडलों के साथ प्रयोगों को प्रोत्साहित करेगी और देखेगी कि कौन सा रास्ता कामयाब साबित होता है। इसके बाद सरकार उसी मॉडल को अपने लिए अपना लेगी।

यह व्यवस्था ऐसे संगठनों या दाता एजेंसियों द्वारा जारी दिये जाने वाले अनुदानों पर लागू नहीं होगी जो इसे अपनाना नहीं चाहते।

[2] पेपर मशे।

6.2 उत्तरदायित्व, पारदर्शिता, अभिशासन

इस चर्चा की शुरुआत उत्तरदायित्व से हुई थी और इसे हम यहीं लाकर खत्म कर रहे हैं। नई नीति में साफ-साफ कहा गया है कि गैर-सरकारी संगठनों को उत्तरदायित्व और पारदर्शिता के क्षेत्र में खुद अपने पैमाने तय करने चाहिए।

यह नीति इस बात को मान्यता देती है कि एक नाप सबको सही नहीं आयेगा - यानी कायदे-कानून भी स्वैच्छिक संगठनों के उद्देश्यों और गति. विधियों के अनुसार भिन्न रहेंगे। सरकार इस क्षेत्र में अपने लिए केवल सहायक या सूत्रधार की भूमिका ही देखती है। इसके लिए चर्चाओं और जनमत निर्माण को प्रोत्साहित किया जा सकता है ताकि बड़े पैमाने पर नियमों को लागू किया जा सके। पुरस्कारों तथा प्रचार आदि के जरिए उत्तम अभिशासन पद्धतियों को समुचित मान्यता भी दी जा सकती है।

6.2 सभी पणधारियों की जवाबदेही और कार्यकलाप में पारदर्शिता सुशासन के मुख्य मुद्दे हैं। स्वैच्छिक क्षेत्र से आशा की जाती है कि वह अपने खुद के बेंचमार्क्स निर्धारित करे जो उन्नत शासन हेतु बराबर दबाव बनाए रखे। चूँकि स्वैच्छिक संगठनों के उद्देश्यों एवं कार्यकलापों में अंतर होता है, इसलिए जवाब देही एवं पारदर्शिता हेतु सभी के लिए एक समान मानदण्ड निर्धारित करना अव्यवहारिक है। इससे उपयुक्त सहायक संगठनों और स्वैच्छिक संगठन नेटवर्क तथा परिसंघों को इस मुद्दे पर चर्चा, विचार-विमर्श और सहमति के लिए प्रोत्साहन मिलेगा। इससे ऐसी एजेन्सियों को स्वैच्छा से मानदण्ड अपनाने हेतु स्वैच्छिक संगठनों को सलाह देने और सहायता देने के लिए भी प्रोत्साहन मिलेगा जिन्हें वे स्वीकार्य और उपयोगी महसूस करती हैं। सरकार श्रेष्ठ प्रणाली का प्रचार करके स्वैच्छिक संगठनों के बीच शासन में श्रेष्ठता को समुचित मान्यता प्रदान करेगी।

दुनिया की दूसरी स्वैच्छिक क्षेत्र नीतिया

बहुत सारे देशों में सरकार तथा गैर-सरकारी संगठनों का संबंध काफी उबड़-खाबड़ रहा है। दूसरी ओर, बहुत सारे देशों में सरकार और स्वैच्छिक क्षेत्र, दोनों साथ मिलकर काम कर रहे हैं। इन हालात के चलते बहुत सारे देशों ने ऐसे सहयोग और संबंधों के बारे में नीतियां या समझौते विकसित कर लिये हैं।[3]

कनाडाः वॉलंटरी सेक्टर एकॉर्ड। http://www.vsiisbc.org/eng/relationship/the_accord_doc/index.cfm (2001)

क्रोएशियाः नैशनल स्ट्रेटेजी फॉर क्रियेटिंग सपोर्टिव एन्वायर्नमेंट फॉर द डेवलपमेंट ऑफ सिविल सोसायटी। http://uzuvrh.hr/UserFiles/NacionalnaStrategija(1).pdf

डेनमार्कः चार्टर फॉर इन्टरएक्शन बिटवीन वॉलंटरी डेनमार्क/ एसोसिएशंस डेनमार्क ऐण्ड दि पब्लिक सेक्टर दिसंबर 2001।

एस्टोनियाः डेवलपमेंट प्लान फॉर सिविक इनिशियेटिव सपोर्ट (2007-2011) http://www.ngo.ee/1030

हंगरीः स्ट्रेटेजी पेपर ऑफ दि गवर्नमेंट ऑफ हंगरी ऑन सिविल सोसाइटी, 2002

इजराइलः विचाराधीन; विवरण के लिए देखें http://cmsprod.bgu.ac.il/Eng/Centers/ictr/Publications/2.htm for more

लातवियाः नैशनल प्रोग्राम फॉर स्ट्रेंग्दनिंग सिविल सोसायटी (2005-2009)

मैसेडोनियाः स्ट्रेटजी फॉर कोऑपरेशन विद दि सिविल सेक्टर (2007-2011) http://ecnl.org/index.php?part=14news&nwid=93

माल्टाः स्ट्रेंग्दनिंग दि वॉलंटरी सेक्टर (जुलाई 2005)

न्यूज़ीलैंडः नैशनल गवर्नमेंट पॉलिसी ऑन वॉलंटीयरिंग (2002) http://www.ocvs.govt.nz/documents/policies/government-policy-onvolunteering.pdf

पोलैंडः दि सिविल सोसाइटी ऑपरेशनल प्रोग्राम्स (प्रक्रियाधीन) http://www.pozytek.gov.pl/The,Civil,Society,Operational,Programs,605.html?PHPSESSID=bb004074a6cc4035354882b9a747d131

स्लोवेनियाः स्ट्रेटेजी ऑफ कोऑपरेशन ऑफ दि गवर्नमेंट ऑफ दि रिपब्लिक ऑफ स्लोवेनिया विद दि नॉन गवर्नमेंटल ऑर्गेनाइज़ेशंस।

यूनाइटेड किंगडमः थर्ड सेक्टर स्ट्रेटेजी फॉर कम्युनिटीज ऐण्ड लोकल गवर्नमेंट www.communities.gov.uk/documents/communities/pdf/3 24564 (प्रक्रियाधीन); स्थानीय परिषदों ने भी स्वैच्छिक क्षेत्र के साथ अलग से समझौते किये हैं (उदाहरण के लिए देखें http://www.hounslow.gov.uk/vol_sector_compact_07.pdf) इस तरह की नीति बनाना अच्छी बात है या बुरी? शायद दोनों। सरकार

[3] अन्य देशों में स्वैच्छिक क्षेत्र से संबंधित सरकारी नीतियों के बारे में सूचना देने के लिए प्रो. मार्क सिडेल का विशेष धन्यवाद। उनके अलावा आईएसटीआर समुदाय के सदस्यगण श्री/सुश्री गार्थ नाउलैंड-फोरमैन, कैटरीना हादज़ीमिकेवा, किरीट पटेल, पीटर आर एल्सन, रिसज़ार्ड स्कज़ीपीक एवं बेन गिडरॉन का भी धन्यवाद।

सरकार इस क्षेत्र में अपने लिए केवल सहायक या सूत्रधार की भूमिका ही देखती है। इसके लिए चर्चाओं और जनमत निर्माण को प्रोत्साहित किया जा सकता है ताकि बड़े पैमाने पर नियमों को लागू किया जा सके। पुरस्कारों तथा प्रचार आदि के जरिए उत्तम अभिशासन पद्धतियों को समुचित मान्यता भी दी जा सकती है।

के साथ आपसी सहयोग के बारे में स्पष्ट प्रावधानों का मतलब ये है कि इस क्षेत्र को मान्यता दी जा रही है और छोटे-मोटे अधिकारियों के अनाप-शनाप फैसलों से बचाव का इंतजाम किया जा रहा है। परंतु दूसरी ओर इसमें यह संभावना भी है कि सरकार इस क्षेत्र को अपनी एक शाखा बना डालेगी और स्वैच्छिक क्षेत्र अपनी स्वतंत्रता गंवा देगा।

क्या यह नीति भारत में कामयाब होगी?

सवाल यही है कि क्या यह नीति स्वैच्छिक क्षेत्र के लिए फायदे का सौदा रहेगी? अभी इस बारे में कहना मुश्किल है। इसका जवाब अरेबियन नाइट्स की एक कहानी में ढूंढा जा सकता है जो हमने बचपन में सुनी थी। ये कहानी अलादीन के कारनामों के बारे में थी।

किस्सा यूं है कि अलादीन के पास एक जादुई चिराग था जिसके भीतर एक जिन्न रहा करता था। जिन्न अपने मालिक की तमाम इच्छाएं पूरी कर सकता था। लेकिन इसमें एक पेच था। जिन्न को जगाने के लिए चिराग को जोर से रगड़ना पड़ता था।

राष्ट्रीय स्वैच्छिक क्षेत्र नीति भी अलादीन के चिराग जैसी ही है। इस चिराग के भीतर सरकारी मशीनरी का जिन्न रहता है। यह जिन्न स्वैच्छिक क्षेत्र की बहुत सारी इच्छाएं पूरी कर सकता है। लेकिन इसके लिए चिरागको रगड़ कर खूब चमकाना होगा वरना यह जिन्न कभी नहीं जागेगा।

नीति के पुलिंदे को हाथ में लिये-लिये यह उम्मीद करते रहना बेतुकी बात होगी कि इससे स्वैच्छिक क्षेत्र के दिन फिर जाएंगे।

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 २०६९ चैत्र, ईस्वी सन् मार्च 2012.
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