स्वैच्छिक क्षेत्र में सुधारों पर नीतिगत टिप्पणी

भारत में स्वैच्छिक क्षेत्र

विश्व में स्वैच्छिक विकास क्षेत्र को विभिन्न नाम दिये गये हैं–जैसे कि गैर–सरकारी संगठन, स्वैच्छिक संगठन, तीसरा क्षेत्र, गैर–लाभकारी क्षेत्र, नागरिक समाज, आदि। भारतीय संदर्भ में निर्धनों, सीमांतीकृत लोगों, और जरूरतमंदों के सामाजिक–आर्थिक और राजनीतिक विकास के उद्देश्य से की गई पहलकदमियों के लिए सर्वाधिक प्रचलित शब्द है – "स्वैच्छिक"। स्वैच्छिक पहलकदमियां, स्वैच्छिक संगठन, स्वैच्छिक संस्थाएं, आदि स्वैच्छिक कार्रवाइयों की एक तस्वीर प्रस्तुत करते हैं। ये जमीनी स्तर की पहलकदमियों को प्रस्तुत करते हैं और इनमें जन संगठन, समुदाय–आधारित संस्थाओं और साथ ही व्यक्तिगत पहलकदमियां शामिल हैं। स्वैच्छिक संस्थाओं ने राष्ट्र विकास में एक साझेदार के रूप में सरकार की सहायता करने में प्रमुख भूमिका निभाई है। ऐतिहासिक रूप से भारत के स्वैच्छिक विकास संगठनों ने तीन प्रकार की भूमिकाएं निभाई हैं:

- देश के दूर–दराज के स्थानों में स्वास्थ्य, शिक्षा, जल और स्वच्छता सहित बुनियादी सेवाएं प्रदान करने वाली संस्थाओं के रूप में
- उन्होंने विशेषकर विभिन्न सरकारी कार्यक्रमों और नीतियों की प्रभावोत्पादकता; पहुंच और प्रभावकारिता का विश्लेषण करने के लिए साक्ष्य–आधारित शोध और एडवोकेसी का कार्य किया है।
- समुदाय को शिक्षित करके और उसका सशक्तिकरण करके अधिकार–आधारित दृष्टिकोण और हकदारियों को लेकर काम किया है।

स्वैच्छिक क्षेत्र के सामने उपस्थित चुनौतियां – ईना (EENA) अध्ययन के मुख्य निष्कर्ष

क्षेत्र की भ्रामक पहचान

1. ***विभिन्न "प्रकार" की संस्थाओं का एक ही ढांचा –*** एक ही अधिनियम के अंतर्गत – जो स्वैच्छिक संगठनों पर भी लागू होता है – बड़े–बड़े अस्पताल, निगमित निगमों के स्कूल, स्पोर्ट्स क्लब शामिल किये गये हैं। इससे विकास कार्य करने वाले स्वैच्छिक क्षेत्र की पहचान, प्रकृति, दायरे और पैमाने के बारे में अस्पष्टता बनी रहती है।

"भारत में स्वैच्छिक क्षेत्र की स्थिति" शीर्षक वाणी द्वारा प्रकाशित रिपोर्ट के अनुसार अधिकतर बड़ी शैक्षिक और स्वास्थ्य संस्थाएं जो काफी पैसा और लाभ कमा रही हैं, सोसाइटीज अधिनियम के अंतर्गत पंजीकृत हैं। सरकार उन्हें अलग प्रकार की संस्था नहीं मानती और उनके साथ स्वैच्छिक सेवा प्रदान करने वाली छोटी और मंझोली स्वैच्छिक संस्थाओं की तरह से व्यवहार किया जाता है। अब समय आ गया है कि सरकार इस लक्ष्य को स्वीकार करें और इन संस्थाओं को अलग प्रकार की संस्थाएं माने। केवल गैर-लाभकारी संस्थाओं के लिए उपयुक्त कानून बना कर और अन्य लाभ कमाने वाले निकायों से उपजी अन्य सभी प्रकार की संस्थाओं से उन्हें अलग करके ही ऐसा किया जा सकता है।

उत्तराखंड में 15 लाख स्वैच्छिक संस्थाएं विदेशी अनुदान नियमन अधिनियम (एफसीआरए) के माध्यम से 700 करोड़ रु. की निधियां प्राप्त कर रही हैं। इसमें से 90 प्रतिशत निधियां धार्मिक संगठन प्राप्त कर रहे हैं। धार्मिक संस्थाएं, अस्पताल, क्लब आदि भी सोसोइटीज पंजीकरण अधिनियम के अंतर्गत पंजीकृत हैं। अत: इस अधिनियम को संशोधित करने की जरूरत है ताकि स्वैच्छिक विकास संगठनों का अलग से वर्गीकरण दिया जा सके। इस प्रकार से, सही तस्वीर उभर कर सामने आयेगी।
श्री महेंद्र सिंह कंवर, सचिव, हिमालय एक्शन रिसर्च सेंटर

2. ***सरकार की ओर से क्षेत्र के लिए प्रतिनिधित्व का अभाव:*** ऐसा कोई मंत्रालय या विभाग नहीं है जो भारत में केवल स्वैच्छिक संस्थाओं के मुद्दों को लेकर काम करता है। ई.ई.एन.ए. अध्ययन से यह निष्कर्ष निकला है कि सरकार और स्वैच्छिक संस्थाओं में बेहतर संवाद और ताल–मेल की आवश्यकता है। जिस तरह निगमित कार्य मंत्रालय कंपनियों के समग्र नियमन के लिए जिम्मेदार है, उसी तरह स्वैच्छिक संस्थाओं को भी एक ऐसे प्रतिनिधि कार्यतंत्र की जरूरत है जो भारत में स्वैच्छिक मामलों पर सवाल उठाएं और मार्गदर्शन दें।

यह बात विडम्बना की है कि स्वैच्छिक संस्थाओं के पंजीकरण का काम अक्सर उद्योग विभाग देखता है, न कि सामाजिक क्षेत्र के कार्यक्रमों को लेकर काम करने वाला विभाग। क्या हम यह नहीं समझें कि फैक्ट्रियों, उद्योगों और कंपनियों के प्रबंधन के पीछे मौजूद सोच वह नहीं है जो स्वैच्छिक संस्था के प्रबंधन के पीछे मौजूद सोच है।
डॉ. सुशील श्रीवास्तव, महानिदेशक (सेवानिवृत), केंद्रीय सांख्यकी विभाग

क्षेत्र का नियमन करने की बजाये उसे नियंत्रित किया जा रहा है

1. ***पंजीकरण कानून में नवीनीकरण:*** भारत में स्वैच्छिक संस्थाओं के पंजीकरण का कानूनी ढांचा मुख्य तौर पर उस औपनिवेशिक युग के कानून पर आधारित है जो जनतांत्रिक भारत की संवैधानिक अनिवार्यताओं को ध्यान में नहीं रखता। आम तौर पर स्वैच्छिक संस्थाएं सोसाइटीज पंजीकरण अधिनियम, 1860 के अंतर्गत पंजीकृत होती है। सोसाइटीज पंजीकरण अधिनियम 150 वर्ष से भी पुराना है। यह इंडियन नेशनल कांग्रेस (INC) से भी पुराना है और यह कहा जाता है कि यह अधिनियम भारत की आज़ादी के लिए संघर्ष कर रही जन संस्थाओं पर नज़र रखने के लिए बनाया गया था। आज की नागरिक कार्रवाई उन मुद्दों को लेकर काम नहीं करती जो 1860 के अधिनियम में शामिल हैं। इस अधिनियम के भाग 20 के अंतर्गत पंजीकृत की जाने वाली संस्थाओं में परोपकारी संगठनों, सैन्य अनाथ निधियों से लेकर सदस्यों

के सामान्य उपयोग के लिए पुस्तकालयों या पठन कक्षों (वाचनालयों) का रख–रखाव करने वाली फाउंडेशनें तक शामिल हैं। यह इस कानून की आयु को सामने लाता है और उन संस्थाओं को फिर से परिभाषित करने की जरूरत को उभारता है जो सोसाइटीज अधिनियम के अंतर्गत पंजीकृत की जा सकती हैं। जब ये कानून बनाये गये थे तब किसी को यह विचार नहीं सूझा था कि स्वैच्छिक संस्थाएं समाज को बदलने में, सामाजिक आंदोलनों को जन्म देने और सार्वजनिक नीतियों को तैयार करने में महत्वपूर्ण भूमिका निभायेंगी। पर इस मुद्दे पर 2007 की राष्ट्रीय स्वैच्छिक क्षेत्र नीति में ध्यान दिया गया; और यह आशा की गई थी कि सरकार इस संबंध में यथाशीघ्र काम करेगी ताकि भारतीय स्वैच्छिक संस्थाओं को एक उपयुक्त कानून के माध्यम से लाभ, संरक्षण और नियमन प्राप्त हो सके।

"भारत में गैर–लाभकारी संस्थाओं सहित व्यापक प्रकार की विभिन्न संस्थाओं को कानूनी रूप से शामिल करने के लिए कोई आधुनिक समकालीन प्रणाली या स्वरूप नहीं है। कानूनी रूप से शामिल करने का ढांचा पुराना पड़ चुका है, अप्रासंगिक है और गैर–लाभकारी या नागरिक समाज क्षेत्र की बात छोड़ भी दें तो सामान्य रूप से संस्थाओं की मौजूदा जरूरतों की पूर्ति तक नहीं करता। राष्ट्रीय स्वैच्छिक क्षेत्र नीति में यह बात स्पष्ट रूप से उल्लिखित है, जिसमें कहा गया है कि समावेश करने का एक आधुनिक, समकालीन और संशोधित स्वरूप विकसित किया जाना चाहिए।"
डॉ. राजेश टण्डन, अध्यक्ष, सोसाइटी फॉर पार्टिसिपेटरी रिसर्च इन एशिया (प्रिया)

2. अधिकार–आधारित कार्य का प्रतिरोध – सरकार के साथ स्वैच्छिक क्षेत्र का संबंध मिलाजुला है, जिसमें कई उतार–चढ़ाव रहे हैं। जब दोनों के हित एक साथ मिलते हैं तो सरकार सहयोग करती है, पर जब हित अलग–अलग हो जाते हैं तो संस्था के कार्यकलापों का प्रतिरोध नजर आता है। उदाहरण के लिए अगर कोई संस्था गांव में पेय जल को लेकर सरकार के साथ सहयोग कर रही है तो कोई टकराव नहीं दिखाई देगा। पर कोई संस्था सरकार की नीतियों या कार्यों को लेकर सवाल उठाती है तो ये संबंध टकरावपूर्ण हो जाते हैं। स्वैच्छिक क्षेत्र के कार्यकलापों के नियमन के लिए एफ. सी.आर.ए., 2010 और प्रत्यक्ष कर संहिता विधेयक, 2009 जैसे कानूनों में और भी कठोर प्रावधान लागू किये गये हैं। स्वैच्छिक क्षेत्र के अधिकांश प्रतिनिधियों के अनुसार एफ.सी.आर.ए., 2010 को स्वैच्छिक क्षेत्र को मिलने वाली विदेशी निधियों को प्रतिबंधित करने के लिए लागू किया गया है। सूचना ब्यूरो (IB) की हाल की रिपोर्ट भी विशेष रूप से ऐसी संस्थाओं को अपना निशाना बनाती है जो अधिकार–आधारित मुद्दों को लेकर काम कर रहे हैं। इसी प्रकार प्रत्यक्ष कर संहिता के ढांचे के अंतर्गत सरकार ने ऐसे अनुच्छेद लागू करने से मना कर दिया है जो स्वैच्छिक क्षेत्र द्वारा बेहतर संसाधन जुटाने में मदद कर सकें। इन सभी कारणों की वजह से भारत में स्वैच्छिक क्षेत्र का स्थान संकुचित हुआ है।

वर्ष 2010 में बड़े पैमाने पर एफ.सी.आर.ए. पंजीकरण रद्द करने और नये एफ.सी.आर.ए. अधिनियम, 2010 (राजनीतिक प्रकार की संस्थाओं पर प्रतिबंध स्पष्ट नहीं है) स्वैच्छिक क्षेत्र की समस्याओं को और भी बढ़ाते हैं।

सरकार ने 30 अप्रैल 2013 को इंडियन सोशल एक्शन फोरम (INSAF) के एफसीआरए एकाउंट को निलंबित कर दिया। यह संस्था भारत की 700 से भी अधिक स्वैच्छिक संस्थाओं का नेटवर्क है। इस नेटवर्क की संस्थाएं अपनी खनिज रूप से समृद्ध भूमि पर देशज लोगों के अधिकारों के लिए और नाभिकीय ऊजा, मानवाधिकारों आदि के खिलाफ वित्तपोषण विदेशी स्रोतों से प्राप्त होता है। इंसाफ संस्था को लिखे अपने पत्र में गृह मंत्रालय ने कहा कि उसके बैंक खाते रोक दिये गये हैं और विदेशी अनुदान मंजूरी को निलंबित कर दिया गया है क्योंकि इससे सार्वजनिक हितों को हानि पहुंचती है। एक सरकारी अधिकारी का कहना था कि वह सरकार की आलोचना के खिलाफ नहीं है, पर विदेशी निधियों का उपयोग भारतीय नीतियों की आलोचना के लिए नहीं किया जाना चाहिए। उसका यह भी कहना था कि इसकी बजाये स्वैच्छिक संस्थाओं को विदेशी अनुदान का उपयोग विकास कार्य के लिए करना चाहिए। अगस्त, 2011 में इंसाफ ने संशोधित एफ.सी.आर.ए. 2010 को चुनौती देते हुए सर्वोच्च न्यायालय में याचिका दायर की। यह याचिका सर्वोच्च न्यायालय ने 2 जनवरी, 2012 को स्वीकार की और सरकार को उत्तर देने का आदेश दिया; पर सरकार ऐसा करने में विफल रही। इसके बाद गृह मंत्रालय ने एफ. सी.आर.ए. बैंक एकाउंट रोकने और एफ.सी.आर.ए. एकाउंट को अस्थायी रूप से निलंबित करने का आदेश दिया।
किंतु इस मामले में आखिरकार फैसला इंसाफ के पक्ष में रहा क्योंकि 10 अक्टूबर, 2013 को निलंबन का आदेश वापस ले लिया गया जिससे स्वैच्छिक संस्थाओं में उत्पीड़न के विरुद्ध संघर्ष की आशा जगी।

3. ***आय कर कानून के प्रतिबंधनकारी अनुच्छेद:*** आय कर कानून इसलिए बनाया गया है कि वह कर राजस्व को बाहर निकलने से रोके, न कि स्वैच्छिक संस्थाओं को संसाधन जुटाने और अपनी जरूरतों के अनुसार व्यय करने से रोके। आय कर अधिनियम के भाग 2(15) के वर्तमान प्रावधान के अनुसार, भारत में लाभार्थियों से प्राप्त अल्पतम वसूलियों को भी कर प्रणाली लाभ मानती है। ये वसूलियां लाभ के लिए नहीं की जातीं, बल्कि सामग्री का कार्यक्षम तरीके से उपयोग करने के लिए और लाभार्थियों को अधिक नियंत्रण देने के लिए की जाती हैं। इसी प्रकार आय कर कानून, 1961 के वर्तमान प्रावधानों के अनुसार, अतिरिक्त आय को विशेष परियोजनाओं के लिए अधिकतम पांच वर्षों के लिए संचित किया जा सकता है। इस प्रकार के प्रावधान प्रतिबंधनकारी हैं और बहुत सी स्वैच्छिक संस्थाओं के लिए कठिनाई खड़ी करते हैं। दूसरी ओर कर अधिकारी यह नहीं समझते कि गैर–लाभकारी क्षेत्र क्या है और "बोली लगाने और अनुबंधों या ठेकों" को लाभकारी व्यवसाय मान बैठते हैं। ऐसा इस क्षेत्र के बारे में उनके ज्ञान के अभाव के कारण है। स्वैच्छिक क्षेत्र ने कराधान (टेक्सेशन) की जटिल प्रशासनिक प्रक्रिया को एक प्रमुख समस्या बताया है।

"अंतर्राष्ट्रीय कराधान नीतियां भारत में मौजूद कर संबंधी नीतियों से अधिक उदार हैं। उदाहरण के लिए ब्रिटेन में परोपकारी संस्थाओं को व्यवसाय करने की अनुमति है, बशर्ते कि लाभ वापस संस्था के पास आयें; उसी तरह अमरीका में वस्तु के रूप में अतिरिक्त आय वापस संस्था के पास आनी चाहिए।" भारत के लिए यह महत्वपूर्ण है कि वह स्वैच्छिक क्षेत्र को बेहतर बनाने के लिए इन उदार और समर्थकारी प्रावधानों पर विचार करें। यह देखते हुए भारत में संपदा–निर्माण भविष्य में अभूतपूर्व ऊंचाइयों तक पहुंच सकता है, अब समय आ गया है कि हम उत्तराधिकार कराधान की अपनी प्रणाली को बदलें ताकि समृद्ध और संपदा वाले लोगों के बीच परोपकारिता की आदत को प्रोत्साहित किया जा सके।
मैथ्यू चेरियन, मुख्य कार्याधिकारी, हैल्पेज इंडिया, नई दिल्ली

आशा की किरण

तमिलनाडु में एक हाल के मुकदमे में आयकर विभाग ने मंत्रिमंडल के एक फैसले के बाद अपना पुनर्गठन करने का फैसला किया क्योंकि गैर–सरकारी संस्थाओं की थोड़ी सी भी जांच–पड़ताल नहीं हो रही थी। सूचना ब्यूरो की रिपोर्ट – जिसमें यह कहा गया था कि तमिलनाडु में कई संस्थाएं राष्ट्र–विरोधी कार्यकलाप चला रही हैं–के बाद आय कर विभाग अब गैर–सरकारी संस्थाओं के पंजीकरण के लिए, ताकि उनके वार्षिक कर रिटर्न की जांच को बढ़ाया जा सके, छोटे जिलों में दस और कार्यालय स्थापित करने की योजना बना रहा है। कुछ जिलों में विशेष कार्यालय भी खोले जाएंगे जो 80जी में कर पर छूट के विषय को देखेंगे। सेक्शन 80जी स्वैच्छिक संस्थाओं के दाताओं को कर लाभ प्रधान करता है। किंतु कई संस्थाओं जैसे गांधी ग्राम ट्रस्ट ने यह भी सूचित किया कि ऐसे मामले भी हैं जिनमे संस्थाओं ने व्यवसाय के बहाने कार्य करने वाली संस्थाओं के विरुद्ध कराधान अधिकारियों ने कार्रवाई की है। एक ओर नये जिला कार्यालयों के खुलने से गलत प्रकार की संस्थाओं के कार्यों पर पाबंदी लगेगी, वहीं सच्ची स्वैच्छिक संस्थाओं को जांच के बहाने तंग नहीं किया जाना चाहिए। इस मामले में राज्य में स्वैच्छिक क्षेत्र की कराधान संबंधी शिकायतों को दूर करने के हिसाब से आशा की एक किरण जगी है। यह आशा की किरण इस लिए है क्योंकि राज्य सरकार को संस्थाओं की कराधान से संबंधित शिकायतों एवं कराधान अधिकारियों का संस्थाओं से नियमित संवाद का एहसास हुआ एवं उसे संबोधित करने का उपाय किया है।

संसाधनों/सहायता की बदलती हुई प्रकृति

1. ***स्वैच्छिक संस्थाओं को मिलने वाले अनुदानों/निधियों में कमी –*** भारत में स्वैच्छिक क्षेत्र इन तीन प्रकार की निधियों या अनुदानों पर निर्भर है – विदेशी अनुदान; सरकारी सहायता और निजी क्षेत्र। पर एक अध्ययन से यह पता चला है कि इन तीनों स्रोतों से प्राप्त होने वाली निधियों की स्थिति बुरी है। जहां मध्यम आय वाले एक देश के रूप में और निर्धन देशों के अनुदानकर्ता के रूप में भारत के उभार निधियां कम होती जा रही हैं, वहीं सरकारी निधिदान स्वैच्छिक क्षेत्र के स्वतंत्र दर्जे और कार्य की प्रकृति को नहीं समझता। सरकार के साथ संबंध विकास में साझेदार से बदल कर उप ठेकेदार के हो गये हैं। यह भी देखा गया है कि भारत सरकार केवल सेवा प्रदायगी वाली परियोजनाओं के लिए निधियां देती है,

जबकि कानूनों के कार्यान्वयन का अनुश्रवण करने एवं अधिकार आधारित काम करने के लिए कोई निधियां उपलब्ध नहीं हैं। निजी क्षेत्र के सामाजिक उत्तरदायित्व के क्षेत्र में प्रविष्ट होने से सहयोग के अवसर सामने आये हैं। किंतु अधिकतर स्वैच्छिक संस्थाएं यह महसूस करती हैं कि सामाजिक उत्तरदायित्व के उद्देश्य से निगमित फाउंडेशनों के उभार ने नागरिक समाज के साथ उनकी तीव्र प्रतियोगिता को जन्म दिया है। कई लोग यह महसूस करते हैं कि फाउंडेशनों के उभरने से पैसा छोटी और मंझोली संस्थाओं के पास नहीं आ रहा है। वे अभी भी निधियों के लिए संघर्ष कर रही हैं। दूसरी ओर अनेक फाउंडेशनें और निगम ऐसे हैं जो स्वैच्छिक संस्थाओं के साथ साझेदारी में काम करने हेतु खुलापन और उत्सुकता दर्शा रहे हैं। तो इस प्रकार क्षेत्र में दुविधा की स्थिति खड़ी है।

स्वैच्छिक संस्थाओं की एक चुनौती है – निधिदाताओं द्वारा पर्याप्त संस्थागत सहायता का अभाव। मानव संसाधनों और संस्था निर्माण के लिए क्षमता–निर्माण हेतु अनुदान का लचीलापन इस हद तक कम हो गया है कि स्वैच्छिक क्षेत्र को संसाधनों की कमी का गंभीर रूप से सामना करना पड़ रहा है।

भारत में स्वैच्छिक क्षेत्र के सामने सबसे बड़ी चुनौती यह है कि सरकार से निधियां प्राप्त करने वाली संस्थाओं को अपने मिशन पर समझौता करने के लिए मजबूर किया जाता है जिससे क्षेत्र की स्वतंत्रता पर सवाल खड़े होते हैं। सरकार समुदाय के अधिकार एवं हकों के लिए वित्त सहायता नहीं करना चाहती और न ही ऐसे कार्यक्रमों को सहयोग देने को इच्छुक है जो सरकार से सेवाओं पर जवाब मांगे।
नई दिल्ली में एक संस्था के निदेशक

2. ***स्वैच्छिक संस्थाओं की अभिव्यक्ति और शांतिपूर्ण सभा पर अंकुश लगाना –*** भारत का संविधान अपने नागरिकों को अभिव्यक्ति की और शांतिपूर्ण सभा करने की आजादी देता है। मानवाधिकारों की सार्वभौम घोषणा (यू.एन.डी.एच.आर.) और नागरिक एवं राजनीतिक अधिकारों के सम्मेलन का पुष्टिकर्ता होने के नाते उसका यह दायित्व है वह अपने नागरिकों को ये अधिकार प्रदान करे। पर अनुभव से यह सिद्ध हुआ है कि राष्ट्रीय सुरक्षा और अन्य राज्यों के साथ मैत्रीपूर्ण संबंध बनाये रखने के हित में इन्हीं अधिकारों पर अंकुश लगाया गया है। इससे संबंधित धाराओं का दुरुपयोग किया गया और इस तरह अधिकारियों ने कानून और नीतियों को लेकर सवाल उठाने वाली सच्ची जनतांत्रिक आवाजों पर अंकुश लगाने के लिए अधिकारों का उल्लंघन किया।

भारत में एक लोकप्रिय मामले में 16 अगस्त 2011 को नई दिल्ली में सामाजिक कार्यकर्ता अण्णा हजारे और उनके अनेक समर्थकों को गिरफ्तार कर नजरबंद किया गया क्योंकि पुलिस का दावा था कि वे दिल्ली पुलिस द्वारा थोपी गई शर्तों का पालन करने का पहले से वचन न देकर नियोजित भूख हड़ताल और विरोध दर्ज करके "शांति को भंग" कर सकते थे। उन्हें जल्दी ही रिहा कर दिया गया पर हजारे जी ने तब तक जेल छोड़ने से मना कर दिया जब तक कि पुलिस उन्हें बिना शर्त भूख हड़ताल और विरोध की अनुमति नहीं देती। इसके बाद एक समझौता हुआ और कथित रूप से हजारे और अन्य आयोजनकर्ताओं द्वारा वचनबद्धता पर हस्ताक्षर करने के साथ भूख हड़ताल और विरोध की अनुमति दी गई।

–एमनेस्टी इंटरनेशनल

जवाबदेही और पारदर्शिता

1. ***सुशासन के स्पष्ट संकेतों का अभाव –*** स्वैच्छिक क्षेत्र को लेकर और विशेष रूप से उसके अभिशासन, जवाबदेही और पारदर्शिता को लेकर काफी अधिक सार्वजनिक चर्चा हुई है। व्यापक रूप से यह माना जाता है कि स्वैच्छिक क्षेत्र को इन मुद्दों को उपयुक्त स्व–नियमन के माध्यम से हल करना चाहिए। भारतीय स्वैच्छिक संस्थाओं का शीर्ष निकाय होने के नाते वाणी (VANI) ने इस दिशा में कुछ महत्वपूर्ण पहलकदमियां कीं। वाणी ने अपने सदस्यों के लिए सुशासन के कुछ मानक और मानदण्ड परिभाषित किये। विभिन्न दूसरी संस्थाएं भी इस दिशा में कार्य कर रही हैं। वर्ष 2001 में क्रेडिबिलिटी एलाएंस नाम से एक स्वतंत्र संस्था शुरू की गई ताकि स्वैच्छिक क्षेत्र के लिए कुछ मानक तैयार किये जा सकें। पारदर्शिता को प्रोन्नत करने वाली एक अन्य पहलकदमी "गाइड स्टार इंडिया" है जो

स्वैच्छिक संस्थाओं के कार्य को सामने लाती है, उनके बारे में अनुदानकर्ताओं, नीति–निर्माताओं, सरकार, अकादमिक जगत और संचार माध्यमों को जानकारी उपलब्ध कराती है।

स्व–नियमन के प्रयास स्वयं क्षेत्र की ओर से किये जा रहे हैं जो कि अपने आप में एक अच्छा संकेत है। यह मुख्यतः देश की विशालता, भौगोलिक अंतरों और निधियों के अभाव के कारण है। इनकी वजह से स्थानीय, राष्ट्रीय और अंतर्राष्ट्रीय स्तर पर बैठकों और साझेदारियों की संख्या काफी कम हो गई है।

क्षेत्र में सुधार की जरूरत

1. प्रभावकारी राष्ट्रीय पंजीकरण कानून जो स्वैच्छिक क्षेत्र को एक पहचान और परिभाषा प्रदान करे।
2. क्षेत्र के भीतर सामूहीकरण और सहयोग।
3. निगमित सामाजिक दायित्व के व्यावसायिक मॉडलो को समझना।
4. विकास में साझेदारों के रूप में, न कि उप–ठेकेदारों के रूप में सरकार के साथ अपनी ओर से संलग्न होना
5. एफ.सी.आर.ए. 2010 और आय कर कानून की प्रतिबंधनकारी धाराओं की समीक्षा करके क्षेत्र का नियमन करना, न कि उस पर नियंत्रण करना।
6. वृहद और सूक्ष्म स्तर पर स्वैच्छिक संस्थाओं द्वारा तैयार किये गये नवाचारपूर्ण मॉडल्स को दोहराना और उनका विस्तार करना।
7. स्व–नियमन और पारदर्शिता तथा जवाबदेही के उच्च मानदण्ड सुनिश्चित करना – आंतरिक प्रबंधन और अभिशासन।

स्वैच्छिक क्षेत्र में सुधार हासिल करने की दिशा में कदम

स्वैच्छिक विकास संस्थाओं के लिए एक राष्ट्रीय पंजीकरण कानून

1. एक स्वैच्छिक क्षेत्र के लिए पंजीकरण का एक अधुनातन नियमनकारी कार्यतंत्र क्षेत्र को पेशेवर रूप प्रदान करेगा। वह रातों–रात अपना काम कर गायब हो जाने वाली संस्थाओं द्वारा बाबा आदम के जमाने के कानून (जो 150 वर्ष से भी अधिक पुराना है) के दुरुपयोग को भी रोकेगा। इस समय कोई भी गैर–लाभकारी संस्था – चाहे वह बड़ा प्राइवेट अस्पताल हो, निजी निगमित स्कूल हो, फाउंडेशनें हों या छोटी–छोटी स्वैच्छिक संस्थाएं, सभी एक ही अधिनियम के अंतर्गत पंजीकृत हैं। इससे स्वैच्छिक क्षेत्र की प्रकृति, दायरे और पैमाने के बारे में तो अस्पष्टता पैदा हुई ही है; हर प्रकार की संस्थाओं की पहचान का सवाल भी उठ खड़ा हुआ है। इस प्रकार एक राष्ट्रीय पंजीकरण कानून नियमनकारी और रिपोर्टिंग कार्यतंत्र में एकरूपता प्रदान करेगा और साथ ही स्वैच्छिक विकास संगठनों को अलग पहचान भी प्रदान करेगा।
2. स्वैच्छिक कार्यों के लिए एक नियमनकारी निकाय या एक ऐसे अलग मंत्रालय की जरूरत है जो केवल स्वैच्छिक क्षेत्र के मुद्दों को लेकर काम करे। इस प्रकार के कार्यतंत्र के अभाव में कोई समरूप रिपोर्टिंग मार्गनिर्देश नहीं होते। इसके अलावा इससे सरकार की विभिन्न विकास पहलकदमियों और स्वैच्छिक संस्थाओं के योगदान के बीच फलदायक साझेदारियां विकसित करने में भी रुकावट आती है। इस समय एक मध्यम आकार की संस्था को विभिन्न रिपोर्टिंग शर्तों के साथ अनेक मंत्रालयों को रिपोर्ट करनी पड़ती है; और क्षेत्र के बारे में कोई विश्वसनीय डाटा उपलब्ध है जिससे अस्पष्टताएं पैदा होती हैं।

विदेशी अनुदान नियमन अधिनियम, 2000 में मौजूद दोषपूर्ण प्रावधानों और तरीकों की समीक्षा करना

1. निर्दोषों को दण्डित करने के हथियार के रूप में इस्तेमाल किये जाने वाले अस्पष्ट प्रावधानों को स्पष्ट रूप से परिभाषित किया जाना चाहिए। "राष्ट्रीय हित", "धरना, आंदोलन", "राजनीतिक हित" जैसे शब्दों की स्पष्ट परिभाषा किये जाने की जरूरत है क्योंकि आज उन्हें पंजीकरण को रोकने और निलंबित करने के लिए इस्तेमाल किया जा

रहा है। "सत्याग्रह" जैसे शांतिपूर्ण आंदोलन और जिला कलैक्टर के पास एक छोटा–सा प्रतिनिधिमंडल ले जाने तक को "राजनीतिक हित" कहा जा सकता है। इस प्रकार इन परिभाषाओं को क्षेत्र को लेकर व्याप्त अस्पष्टता से बचने के लिए स्पष्ट और विस्तृत रूप में प्रस्तुत किया जाना चाहिए।

2. पंजीकृत संस्थाओं से वार्षिक रिटर्न प्राप्त होने के बाद भी एफ.सी.आर.ए. विभाग द्वारा कोई प्रमाणपत्र या दस्तावेज जारी नहीं किया जाता। अपने रिकार्ड अपडेट कराने का दायित्व हमेशा संस्था पर बना रहता है। 4000 से भी अधिक संस्थाओं का पंजीकरण रद्द करने के मामले से यह बात स्पष्ट हो चुकी है। स्वैच्छिक संस्थाओं की अधिकारियों तक पहुंच नहीं होती और प्राप्ति–सूचना या प्रमाणीकरण प्राप्त करने का कई बार कोई प्रावधान नहीं होता। इससे संस्थाओं को अनिश्चितता का सामना करना पड़ता है और दलाल लोगों को निर्दोष और कानून का पालन करने वाले नागरिकों को भ्रमित करने और शोषण का शिकार बनाने में मदद मिलती है।

3. समयबद्ध जांचों द्वारा एफसीआरए विभाग की कार्रवाइयों में जवाबदेही लाने की तत्काल जरूरत है। जांचें कानून के अंतर्गत निर्धारित समय में पूरी हो जानी चाहिए।

स्वैच्छिक संस्थाओं के वर्तमान कर कानून की समीक्षा

1. आज क्योंकि स्वैच्छिक क्षेत्र विदेशी निधियों पर कम निर्भरता के साथ स्थानीय स्रोतों से निधियां जुटाने की दिशा में आगे बढ़ रहा है, इसलिए राष्ट्र निर्माण में भारत की स्वैच्छिक विकास संस्थाओं के योगदान को बनाये रखने के लिए आय कर अधिनियम, 1961 में कुछ परिवर्तनों पर विचार किया गया है।

2. भाग–2 (15) के पहले प्रावधान से रिआयती कीमतों वाली वस्तुओं और सेवाओं के लिए वसूलियों को हटाना – भाग–2(15) के वर्तमान प्रावधान में लाभार्थियों से की गई नाम मात्र की वसूलियों को भी शामिल किया गया है। ये लाभ के लिए नहीं की जातीं, बल्कि सामग्री का उपयोग सुनिश्चित करने और लाभार्थियों को और अधिक नियंत्रण से काफी संस्थाओं को कठिनाइयों का सामना करना पड़ सकता है। अतः पहले प्रावधान के बाद स्पष्टीकरण जोड़ने से वांछित राहत हासिल करने में मदद मिल सकती है।

3. भाग–11(4ए) में एक नया प्रावधान जोड़ा जाना चाहिए जिसमें यह व्यवस्था हो कि स्वैच्छिक संस्था द्वारा कोई भी व्यवसाय या व्यावसायिक कार्यकलाप उसके परोपकारी और धार्मिक कार्यकलाप से जुड़ा है–कई भारतीय स्वैच्छिक संस्थाएं ग्रीटिंग कार्ड्स आदि बेच कर व्यक्तिगत और संस्थागत अनुदानकर्ताओं से वित्तीय सहायता प्राप्त करती हैं, पर इस पर भी कर लगाया जाता है। इस प्रकार की आय तो ट्रस्ट या संस्था को व्यवसाय से होने वाले लाभ नहीं माना जाना चाहिए क्योंकि इस पूरी आय का उपयोग परोपकारी या धार्मिक उद्देश्यों के लिए किया जाता है।

4. अधिकतर सरकारी परियोजनाओं का कार्य टेंडर प्रणाली द्वारा हासिल किया जाता है और इसे भी व्यवसाय जैसे कार्यकलाप के अंतर्गत लाया जाता है – टेंडरिंग और खुली बोली की प्रक्रिया के संबंध में भी कर–कटौतियां की जाती हैं। दुर्भाग्य से ये परियोजनाएं चाहे संस्था के मुख्य लक्ष्य के अनुरूप हों और परोपकारी उद्देश्य के अंतर्गत आती हों, इन्हें व्यापारिक या व्यावसायिक कार्यकलाप माना जाता है। आयकर कानून, 1961 के भाग 2(15) में इस प्रकार का यह अनुच्छेद स्वैच्छिक क्षेत्र के लिए खतरा है।

स्वैच्छिक विकास संस्थाओं का स्व–नियमन और एक्रीडीशन (accreditation)

1. राष्ट्रीय स्वैच्छिक क्षेत्र नीति में प्रेस कौंसिल या बार कौंसिल की तर्ज पर एक्रीडीशन एजेंसी के रूप में एक पारदर्शी, जवाबदेह और भागीदारपूर्ण शीर्ष निकाय की सिफारिश की गई थी। इस कार्य को आगे बढ़ाया जाना चाहिए क्योंकि सरकार, व्यक्तियों और अन्य निजी संस्थाओं से संसाधन जुटाने के लिए ऐसी प्रणाली का होना एक पूर्व–शर्त है। सच्ची और कानून का पालन करने वाली स्वैच्छिक विकास संस्थाओं की सुरक्षा और प्रोन्नति आवश्यक है क्योंकि वे सरकार और निजी क्षेत्र के साथ राष्ट्र–निर्माण में महत्वपूर्ण भूमिका निभाती हैं।

ई.ई.एन.ए. अध्ययन क्या है: इनेबलिंग एन्वायरमेंट नेशनल असेसमेंट (ई.ई.एन.ए.) को राष्ट्रीय स्तर पर नागरिक समाज के लिए सक्षमताकारी वातावरण की प्रकृति को निरूपित करने हेतु एक क्रमिक मार्गदर्शिका प्रदान करने के लिए सिविकस और इंटरनेशनल सेंटर फॉर नॉट फॉर प्राफिट ला (आई.सी.एन.एल.) ने सिविक स्पेस इनिशिएटिव (सी.एस.आई.) कार्यक्रम के अंग के रूप में संयुक्त रूप से तैयार किया गया था। यह आकलन देश में नागरिक समाज के लिए कानूनी, नियमनकारी और नीतिगत वातावरण पर केंद्रित है।

भारत में इस अध्ययन की शुरूआत नई दिल्ली में विशेषज्ञों के साथ एक परामर्श के माध्यम से हुई थी और इसके बाद क्षेत्र की पहचान और उभरती चुनौतियों के संदर्भ में निश्चित उत्तर प्रदान करने के उद्देश्य से स्वैच्छिक क्षेत्र की स्थिति पर विचार–विमर्श आरंभ करने के लिए चार क्षेत्रीय स्तर की बैठकें आयोजित की गईं। दिये गये आयामों के संदर्भ में स्वैच्छिक क्षेत्र की स्थिति के संबंध में डाटा प्राप्त करने के लिए क्षेत्र की प्रतिनिधियों के व्यक्तिगत साक्षात्कार भी किये गये। इस अध्ययन को http:\\vaniindia.org/ publicationpdf@septpub.pdf पर उपलब्ध किया जा सकता है।

भारत में ई.ई.एन.ए. (EENA) सिविक स्पेस पहल का एक हिस्सा है जो सिविकस (CIVICUS) द्वारा कार्यान्वित किया जा रहा है और इंटरनेशनल सेंटर फॉर नॉट–फार–प्रोफिट ला, आर्टिकल 19, वर्ल्ड मूवमेंट फॉर डेमोक्रेसी की साझेदारी में एवं स्वीड़न की सरकार के समर्थन से किया जा रहा है। इस रिपोर्ट को पूरी तरह से स्वीडन की सरकार द्वारा वित्त सहायता मिली है। जरूरी नहीं है कि स्वीडन की सरकार रिपोर्ट में व्यक्त किए गए राय पर सहमत हो। लेखक इसके लिए पूरी तरह जिम्मेदार है।

वाणी का परिचय

वालंटरी एक्शन नेटवर्क इंडिया (वाणी) स्वैच्छिक संस्थाओं का एक शीर्ष निकाय है। वर्ष 1988 में स्थापित यह संस्था स्वैच्छिक क्षेत्र के प्रोन्नतिकर्ता/संरक्षरक और उसकी सामूहिक आवाज के रूप में कार्य करती है।

वाणी का आधार

- भारत के 25 राज्यों में फैली 8000 स्वैच्छिक संस्थाएं हैं।
- यह स्वैच्छिक क्षेत्र के संबंध में प्रकाशनों, शोध, लेखों और जानकारी का एक संसाधन केंद्र है।

लक्ष्य

- एक मंच में रूप में स्वैच्छिकवाद को बढ़ावा देना और स्वैच्छिक कार्रवाई के लिए जगह बनाना।
- एक नेटवर्क के रूप में भारत में स्वैच्छिक कार्रवाई का एक सचमुच राष्ट्रीय एजेंडा तैयार करने के लिए क्षेत्र के साझे मुद्दों और सरोकारों को एकीकृत करना। इसके अलावा वाणी बदलाव के एकजुट और टिकाऊ आंदोलन को मजबूत बनाने की दिशा में भारतीय स्वैच्छिक क्षेत्र के विभिन्न प्रयासों और पहलकदमियों के बीच संपर्क बनाती है।
- एक एसोसिएशन के रूप में; मूल्य आधारित स्वैच्छिक कार्रवाई और विशेषकर अपने सदस्यों के बीच दीर्घकालिक टिकाऊपन को पोषित की दिशा में कार्य करना।

कार्य के क्षेत्र

- स्वैच्छिक क्षेत्र में सुशासन के तौर–तरीकों को बढ़ावा देना
- नेटवर्कों को मजबूत बनाना
- स्वैच्छिक क्षेत्र की स्वतंत्र आवाज को रूप प्रदान करना
- स्वैच्छिक क्षेत्र को प्रभावित करने वाली नीतियों और कानूनों के संबंध में शोध और पैरवी करना।

© वाणी, नवम्बर 2014

VOICE OF THE VOLUNTARY SECTOR
VANI
वालंटरी एक्शन नेटवर्क इंडिया (वाणी)
बीबी–5, प्रथम तल, ग्रेटर कैलाश 2, नई दिल्ली 110 048
फोन : 01129228127, 29226632, टेलिफैक्स: 011–41435535
ईमेल: info@vaniindia.org,
वेबसाइट: www.vaniindia.org