लेखा·योग

130. जन-सेवी संगठनों की वित्तीय जवाबदेही - 2

Oct-06/ रा.आश्विन १९२८: Released: नवम्बर 2008

Accountaid™
Accounting for Aid. Aid in Accounting

इस अंक में

नियमन का उद्देश्य • दाता संस्थाएँ • नाना व्यवस्थाएँ पृष्ठ 1
व्यक्तिगत दाता • लाभार्थी एवं हिताधिकारी • आम जनता पृष्ठ 2
स्वैच्छिक संगठन (एनजीओ) • बाहरी या भीतरी? • बाहरी जवाबदेही के कारक पृष्ठ 3

www.AccountAid.net

लेखा योग 129 से आगे...

नियमन का उद्देश्य

यदि हम उद्योग जगत के नियमन की तुलना अलाभकारी संगठनों (नोट फॉर प्रोफिट) के नियमन से करें तो हमें दोनों के बीच कई भिन्नताएँ दिखाई देती हैं। कंपनी अधिनियम 1956, निर्देशकों के आचरण को नियमित करता है, सूचनाओं को सार्वजनिक करने की शर्तें तय करता है और उत्तम शासन के मानक निर्धारित करता है। वैसे तो इसका मकसद मुख्य रूप से शेयरधारकों को सुरक्षा प्रदान करना है लेकिन दूसरी तरफ यह कानून इस बात का भी ख़याल रखता है कि जनता के पैसे का किसी और काम के लिए इस्तेमाल न हो और उसका दुरुपयोग भी न किया जा सके। बॉम्बे पब्लिक ट्रस्ट अधिनियम 1950, कई मायनों में कंपनी अधिनियम की सोच से मिलता जुलता है।

दाता संस्थाएँ

जवाबदेही के प्रति दातव्य संस्थाओं का रवैया कुछ हद तक उनकी अपनी संरचना पर निर्भर करता है। उदाहरण के लिए जन-सेवी संस्थाएँ औपचारिक जवाबदेही की प्रणालियों पर ज़्यादा निर्भर दिखाई देती हैं। जबकि दूसरी तरफ धार्मिक संस्थाएँ अनौपचारिक निगरानी पर ज़्यादा ज़ोर देती हैं।

ठीक इसी प्रकार से जो संस्थाएँ लोगों से व्यक्तिगत तौर पर धन इकट्ठा करती हैं, वे इस बारे में ज़्यादा चिंतित दिखाई देती हैं कि उस पैसे का इस्तेमाल कैसे किया जाएगा। निजी वित्तपोषित ट्रस्ट इस बारे में ज़्यादा चिंतित दिखाई नहीं देते हैं। ये संगठन ऐसी जनसेवी संस्थाओं को ढूंढने पर ज़्यादा ज़ोर देते हैं, जो अनुदान राशि का अच्छी तरह से उपयोग कर सकें। सरकारी सहायता से चलने वाली संस्थाएँ, जवाबदेही की समझ से ज़्यादा, नौकरशाही से प्रभावित होती हैं। इस कारण से इन में कागज़ी कारवाई काफी होती हैं।

नाना प्रकार की व्यवस्थाएँ

अनुदान देने वाली अधिकतर संस्थाएँ अकसर अपने दिए गए अनुदान राशि के सही ढंग से इस्तेमाल पर ही ज़ोर देती हैं। फलस्वरुप उनकी समीक्षाएं स्वरूप और सीमा के हिसाब से बहुत विस्तृत नहीं होती। वित्तीय जवाबदेही के रवैये में भी काफी फर्क दिखाई देते हैं।

कुछ दातव्य संस्थाएँ चाहती हैं कि सारे वाऊचर और संबंधित दस्तावेजों की फोटो प्रतियां उन्हें भेजी जाएं ताकि वे खुद उनकी जांच कर सकें। कई संस्थाएँ स्वप्रमाणित व्यय वक्तव्यों (statement) से ही संतुष्ट हो जाती हैं। कुछ संस्थाएँ ऐसी भी होती हैं जो अपने सारे पार्टनर संगठनों की सालाना वित्तीय समीक्षा करती हैं, जबकि कुछ संस्थाएँ केवल गिने-चुने पार्टनर संगठनों की ही समीक्षा करती हैं। कुछ संस्थाएँ जटिल एवं बहुस्तरीय निगरानी व्यवस्था अपनाती हैं।

व्यक्तिगत दाता

ज़्यादातर व्यक्तिगत दाताओं के पास किसी संगठन की वित्तीय लेखांकन रिपोर्टों की जाँच पड़ताल के लिए, न तो समय होता है और न ही उनकी इच्छा होती है। इस कारण से वे अपनी सहजबुद्धि और मनानुसार ही चलते हैं। इसके अलावा व्यक्तिगत दाताएँ धार्मिक संस्थाओं के प्रति ज़्यादा आश्वस्त दिखाई देते हैं। जब स्वैच्छिक संगठनों और अन्य सामाजिक संगठनों की बात आती है, तो व्यक्तिगत दाता अपने पैसे के सही इस्तेमाल का पता लगाने के लिए तरह-तरह से प्रयास करते हैं। लेकिन इसका यह मतलब नहीं है कि वे संस्था के खातों की जाँच करते हैं या लेखांकन रिपोर्टों की मांग करते हैं।

लाभार्थी

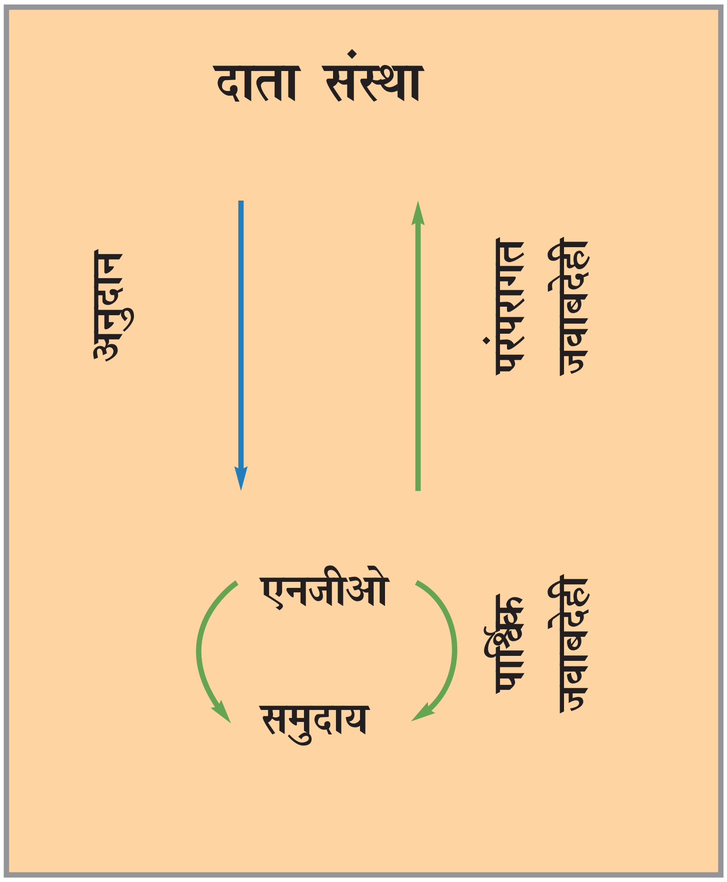
लाभार्थी भी इस बारे में उत्सुक हो सकते हैं कि गैर-सरकारी या जन-सेवी संगठन पैसा कैसे जुटाते हैं या उसे कैसे खर्च करते हैं। किसी एनजीओ के बारे में उनकी सोच इससे भी प्रभावित हो सकती है। मगर, आमतौर पर लाभार्थी भी अपने आसपास के गैर-सरकारी या जन-सेवी संगठनों से लेखांकन सूचनाओं या रिपोर्टों की मांग नहीं करते।

आम जनता

पिछले एक-डेढ़ दशक से, कुछ जन-सेवी संगठन अपने खातों को जनता के सामने पेश करने लगे हैं। इसके लिए या तो संगठन किसी खास तारीख पर अपने सारे बही-खाते समुदाय के सामने रख देते हैं या अपने लेखा वक्तव्यों को छाप कर, सार्वजनिक स्थानों पर चिपका देते हैं ताकि स्थानीय समुदाय के लोग उसे बेरोक-टोक देख सकें। केवल एक प्रतीकात्मक कदम होते हुए भी ये अपने आप में काफी महत्वपूर्ण है। इस तरह के प्रयासों से पार्श्विक जवाबदेही (lateral-accountability) को बल मिलता है। यह तरीका वित्तीय प्रवाहों के अनुसार, यानी केवल अनुदान देने वालों के प्रति जवाबदेही की परंपरागत सोच से, कहीं ज़्यादा व्यापक और समावेशी है। अगर इस तरह का मॉडल सही ढंग से चले तो काफी असरदार साबित हो सकता है।

ज़्यादातर शहरी मध्यवर्ग, जन-सेवी संगठनों को अकसर संदेह की नज़र से देखता है। *इकॉनॉमिक टाइम्स*[1] के द्वारा, 8 जनवरी 2002 को कराए गए एक ऑनलाइन सर्वेक्षण से कुछ हैरान कर देने वाले नतीजे सामने आए। इस सर्वेक्षण में 93 प्रतिशत मतदाताओं का कहना था कि धर्मादा या परोपकारी संस्थाओं को करों में जो रियायत मिलती हैं उसे समाप्त कर देना चाहिए!

इन शंकाओं की बात तो अलग रही लेकिन ये भी सच है कि आम जनता के पास जन-सेवी संगठनों की जवाबदेही सुनिश्चित करने के लिए न तो समय होता है और न ही उतनी इच्छा दिखाई देती है। अगर आप अपने बही-खातें जनता के सामने रख दें या अपने खातों का ब्यौरा अखबार में छाप दें तो भी गिने-चुने लोग ही होंगे जो उन पर ध्यान देना चाहेंगे। लेकिन सिक्के का दूसरा पहलू ये भी है कि अगर आप अपनी जानकारियां सार्वजनिक नहीं करते हैं तो



आम जनता के पास गैर-सरकारी संगठनों की जवाबदेही सुनिश्चित करने के लिए न तो समय होता है और न ही उतनी इच्छा दिखाई देती है।

आपके बारे में प्रचलित नकारात्मक राय और मज़बूत हो जाती है। तब लोग आंख मूंद कर निराधार अपनी राय बनाने लगते हैं।

गैर-सरकारी संगठन

जन-सेवी संगठन, दाताओं के प्रति, जवाबदेही की परंपरागत सोच के साथ चलने में ही सहजता महसूस करते हैं। लिहाज़ा, कई संगठन दाताओं की शर्तों को पूरा करने के लिए ज़मीन-आसमान एक कर देते हैं।

कुछ जन-सेवी संगठन भी इस बात को मानते हैं कि सरकार ने जवाबदेही के

[1] दि टाइम्स ऑफ इंडिया, नई दिल्ली, 9 जनवरी 2002, पृष्ठ 15.

लिए जो शर्तें तय की हुई हैं वे सही हैं। लेकिन, ये संगठन भी स्थानीय प्रशासन के साथ अकसर टकराव की मुद्रा में रहते हैं। इसी वजह से वे इस बारे में चिंतित रहते हैं कि वे जो जानकारियां उपलब्ध करा रहे हैं, क्या उसका दुरुपयोग किया जा सकता है या फिर क्या उन्हें सरकार के इशारों पर चलने के लिए मजबूर किया जा सकता है।

कुछ जन-सेवी संगठनों का यह भी मानना है कि इस सिलसिले में लाभार्थियों की दिलचस्पी वाजिब है क्योंकि सभी संगठन उनके नाम पर ही पैसा इकट्ठा करते हैं।

फिर भी, ज़्यादातर जन-सेवी संगठन खुली, बहुपक्षीय जवाबदेही की अवधारणा के साथ सहज दिखाई नहीं देते। उन्हें लगता है कि यह दाता एजेंसी और एनजीओ के आपसी संबंधों में घुसपैठ है।

मीडिया और कुछ लोगों को भी ऐसा लगता है कि जन-सेवी संगठन वित्तीय तौर पर गैर- ज़िम्मेदार होते हैं।

कुछ लोग जन-सेवी संगठनों को मिलने वाली विदेशी आर्थिक सहायता को भी संदेह की नज़र से देखते हैं। यह सोच आंशिक रूप से हमारे औपनिवेशिक अनुभव की देन है। मुख्यधारा की राजनीति में 'विदेशी हाथ' के बार-बार ज़िक्र ने भी इस भावना को बल दिया है। विदेशी अभिदाय (विनियमन) अधिनियम, 1976[2] जैसे कानूनों से इस सोच को और ठोस आधार मिल जाता है। एक परेशानी ये भी है कि कुछ जन-सेवी संगठन स्पष्ट राजनीतिक दृष्टिकोण अपनाने लगते हैं, जिसकी वजह से कभी इस तरफ की तो कभी उस तरफ की पार्टियां उनसे नाराज़ हो जाती हैं।

जवाबदेही, जो आमतौर पर बाहर से थोपी जाती है, उसे बाहरी जवाबदेही कहा जाता है।

बाहरी या भीतरी?

जवाबदेही, जो आमतौर पर बाहर से थोपी जाती है, उसे बाहरी जवाबदेही कहा जाता है। इसका ज़ोर बाहर की तरफ होता है। इसमें अनिवार्य रूप से दो पक्ष होते हैं: एक व्यक्ति जवाबदेही मांगता है और दूसरा जवाबदेही साबित करता है।

जवाबदेही का एक और तरीका है जिसके बारे में लोग उतना नहीं जानते हैं। यह जवाबदेही आमतौर पर कुछ मूल्य-मान्यताओं पर आधारित होती है।

ये मूल्य-मान्यताएं धार्मिक, आध्यात्मिक, सामाजिक या सांस्कृतिक हो सकती हैं। इस तरह का आदमी दरअसल खुद अपने प्रति उत्तरदायी होता है। इस प्रकार, यह जवाबदेही अंतः केंद्रित होती है। *लेखायोग*[3] इसी तरह के जवाबदेही का एक उदाहरण है। अभी इस तरह के जवाबदेही को बहुत अच्छी तरह नहीं समझा गया है।

बाहरी जवाबदेही के चालक

व्यवहार के धरातल पर बाहरी जवाबदेही ही सबसे ज़्यादा प्रचलित रही है। यह प्रक्रिया आमतौर पर निम्नलिखित तरीकों से संचालित होती है:

1 दातव्य संस्थाओं की शर्तें
2 सरकारी कायदे-कानून

---

[2] इस सोच को नए एफसीआरए विधेयक 2006 में बहुत सख्त कानूनी अभिव्यक्ति मिली है। यह विधेयक 'राष्ट्रीय हितों के लिए हानिकारक गतिविधियों' पर अंकुश लगाने के उद्देश्य से लाया गया है।

[3] इस बारे में और जानकारी के लिए देखें *लेखा योग 115* का पृष्ठ 3.

accountable-subscribe@topica.com

3 साथियों/समकक्ष संस्थाओं का दबाव

4 जनता की अपेक्षाएं

दातव्य संस्थाएँ आमतौर पर लेखांकन और रिपोर्टिंग का कोई न कोई तरीका तय करती हैं। कई बार यह तरीका स्पष्ट और लिखित हो सकता है। कई बार यह अलिखित और अंतर्निहित होता है। व्यक्तिगत दान दाताओं के संदर्भ में ऐसा ज़्यादा दिखाई देता है।

अलग-अलग देशों में अलग-अलग सरकारी नियम-कानून होते हैं। इन नियमों के साथ आमतौर पर कुछ उत्प्रेरक/रियायतें भी जुड़ी होती हैं। उदाहरण के लिए, गैर-सरकारी संगठनों को करों से कुछ छूट मिल जाती है या दातव्य संस्थाओं को कुछ लाभ प्रदान किए जाते हैं। यह जवाबदेही का बहुत शक्तिशाली चालक तो है लेकिन इसकी प्रभावोत्पादकता अकसर औपचारिकताओं और कागज़ी कार्यवाहियों के बोझ तले दम तोड़ देती है।

ज़्यादातर देशों में संगठनों की अपनी एक उप-संस्कृति बन गई है। हमारे देश में विभिन्न प्रदेशों और क्षेत्रों में सहयोगियों या समकक्ष संस्थाओं की तरफ से तरह-तरह के दबाव रहते हैं, जो जवाबदेही में सुधार ला भी सकते हैं या उसे कमज़ोर भी कर सकते हैं। सहकारियों का दबाव सबसे प्रभावी चालक हो सकता है। कई बार इसी से एक स्वनियमन निकाय भी विकसित होने लगता है।

जनता की अपेक्षाएं एक ऐसा वातावरण रचती हैं जिसमें पहले तीनों कारक काम कर सकते हैं। अगर इन सबको सावधानी से विकसित किया जाए, तो वे औपचारिक जवाबदेही व्यवस्थाओं के फलने-फूलने में और ज़्यादा मदद दे सकते हैं। लेकिन, मास मीडिया के इस युग में जनता की अपेक्षाओं को आसानी से तोड़ा-मरोड़ा भी जा सकता है। लिहाज़ा इस विकल्प पर भी आसानी से भरोसा नहीं किया जा सकता।

लेखा योग 131 में जारी...

लेखा योग क्या हैः

'लेखा-योग' के प्रत्येक अंक में एनजीओ नियमन या लेखांकन से संबंधित किसी खास मुद्दे को उठाया जाता है और इसे 5,000 गैर-सरकारी संगठनों, एजेंसियों और ऑडिट कंपनियों को भेजा जाता है। अगर कार्यशालाओं या एनजीओ न्यूज़लैटर्स 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।

अंग्रेजी में लेखा-योगः

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

कानून की व्याख्याः

यहां कानून की जो व्याख्या दी गई है वह काफी सामान्य स्तर पर है। कोई भी अहम फैसला लेने से पहले अपने सलाहकारों से बात ज़रूर करें।

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 lekhayog-subscribe@topica.com. पर एक ई-मेल भेजें। इसके बाद पुष्टि के लिए टॉपिका आपको एक मेल भेजेंगी। अपनी सदस्यता चालू करवाने के लिए इस मेल का उत्तर अवश्य दें।

अकाउंटएड कैप्सूलः

इसमें एनजीओ लेखांकन और इससे जुड़े मुद्दों से संबंधित जानकारियां दी जाती हैं। इसकी सदस्यता लेने के लिए accountaid-subscribe@topica.com. पर ई-मेल भेजें। इसके बाद पुष्टि के लिए टॉपिका आपको एक मेल भेजेंगी। अपनी सदस्यता चालू करवाने के लिए इस मेल का उत्तर अवश्य दें।

इंटरनेट पर आपके खातेः

आपके खातों का सार-संकलन करके उन्हें इंटरनेट पर प्रकाशित किया जा सकता है। इसके अलावा उन्हें आप अपनी सालाना रिपोर्ट में भी शामिल कर सकते हैं। इस के उदाहरण www.AccountAid.net. पर देखें। और ज़्यादा जानकारी के लिए accountaid@gmail.com पर हमें लिखें।

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; फोन/फैक्स : 011-26343852;
ई-मेलः accountaid@gmail.com

© अकाउंटएड इंडिया विक्रम संवत २०६५ कार्तिक, ईस्वी सन् नवम्बर 2008.

श्री अनिल बरनवाल द्वारा अकाउंटएड इंडिया, नई दिल्ली, फोन 26343128 के लिए मुद्रित एवं प्रकाशित तथा प्रिंटवर्क्स, नई दिल्ली, फोन 26811689, 9810653101 से मुद्रित। लेखः श्री संजय अग्रवाल; अनुवादः श्री योगेन्द्र दत्त
सम्पादनः कु. संचिता चक्रबर्ती; डिज़ाइनः श्रीमती मोऊशुमी डे
केवल निजी प्रसार के लिए।
tYT/rAB,IA/sAB,SC/cAB,SC/eSC/cdSA

accountaid@gmail.com