मूल्यांकन रिपोर्ट

आईएफसी के ऑडिट के लिए सीएओ द्वारा मूल्यांकन

सीएओ अनुपालन

CI-R6-Y08-F095
जून 17, 2008

महिन्द्रा शुभलाभ सर्विसेस लिमिटेड (एमएसएसएल), परियोजना 11230
भारत

महिन्द्रा शुभलाभ सर्विसेस लिमिटेड (एमएसएसएल)

के मामले

अन्तर्राष्ट्रीय वित्त निगम (आईएफसी)
बहुपक्षीय निवेश गारंटी एजेन्सी (एमआईजीए)
सदस्य, विश्व बैंक समूह
हेतु
कंप्लायंस एडवाइजर/ऑम्बड्ज़्मैन (अनुपालन सलाहकार/मध्यस्थ) (सीएओ) कार्यालय

विषय-सूची

1. सीएओ की अनुपालन मूल्यांकन प्रक्रिया का सूक्ष्म विवरण
2. वे पृष्ठभूमि और चिंतायें जिनके कारण मूल्यांकन कराया गया
3. सीएओ के निष्कर्ष
4. सीएओ का निर्णय

सीएओ के बारे में

सीएओ का मिशन सहारे की एक निष्पक्ष, भरोसेमंद, एवं प्रभावी स्वतन्त्र क्रियाविधि के रूप में काम करना और आईएफसी व एमआईजीए की पर्यावरण सम्बन्धी और सामाजिक जवाबदेही में सुधार लाना है।

सीएओ (कंप्लायंस एडवाइजर/ऑम्बड्ज्मैन कार्यालय) एक स्वतन्त्र पद है जो सीधे विश्व बैंक समूह के प्रेसीडेंट को रिपोर्ट करता है। सीएओ विश्व बैंक समूह की निजी क्षेत्र की दो ऋणदात्री शाखाओं: अन्तर्राष्ट्रीय वित्त निगम (आईएफसी) और बहुपक्षीय निवेश गारंटी एजेंसी (एमआईजीए) के द्वारा चलायी जाने वाली विकास परियोजनाओं के द्वारा प्रभावित समुदायों से प्राप्त शिकायतों की समीक्षा करता है।

सीएओ के बारे में और अधिक जानकारी के लिए, कृपया www.cao-ombudsman.org वेबसाइट देखें।

1. सीएओ की अनुपालन मूल्यांकन प्रक्रिया का सूक्ष्म विवरण

जब सीएओ को आईएफसी या एमआईजीए की किसी परियोजना के बारे में कोई शिकायत प्राप्त होती है, तो यह पहले उसे सीएओ ऑम्बड्ज़्मैन के पास भेजता है, जो उपयुक्त होने पर, समझौते करवा कर शिकायतों पर फुर्ती के साथ और प्रभावी रूप से जवाबी कार्यवाही करने के लिए काम करता है। अगर सीएओ ऑम्बड्ज़्मैन इस निष्कर्ष पर पहुँचता है कि सम्बन्धित पक्ष कराये जाने वाले समाधान के लिए तैयार नहीं हैं, तो सीएओ के वाइस प्रेसीडेंट को सीएओ की अनुपालन शाखा, सीएओ कंप्लायंस से शिकायत में उठायी गयी चिंताओं का मूल्यांकन करने हेतु आईएफसी या एमआईजीए की अनुपालन ऑडिट के लिए अनुरोध करने का विवेकाधिकार प्राप्त है। अथवा, विश्व बैंक समूह के प्रेसीडेंट या आईएफसी या एमआईजीए के वरिष्ठ प्रबन्धतन्त्र से अनुरोध के द्वारा अनुपालन ऑडिट शुरू किया जा सकता है।

सीएओ कंप्लायंस का मूल्यांकन यह निर्धारित करने के लिए प्रारम्भिक जाँच-पड़ताल है कि क्या सीएओ को आईएफसी या एमआईजीए का अनुपालन ऑडिट कराने की दिशा में आगे बढ़ना चाहिये या नहीं। सीएओ कंप्लायंस के मूल्यांकनों के ज़रिये सीएओ सुनिश्चित करता है कि आईएफसी और एमआईजीए के अनुपालन ऑडिट केवल उन्हीं मामलों में शुरू किये जायें जिनमें सामाजिक या पर्यावरण सम्बन्धी परिणामों के सम्बन्ध में काफी गंभीर चिन्तायें व्यक्त की गयी हों।

अनुपालन ऑडिट यह पता लगाने के लिए आकलन करता है कि आईएफसी और एमआईजीए ने संबद्ध नीति के प्रावधानों और सम्बन्धित मार्ग निर्देशों व कार्यविधियों को लागू किये जाने का अनुपालन किया है अथवा नहीं। अनुपालन ऑडिट का प्राथमिक फोकस आईएफसी और एमआईजीए पर होता है, परन्तु प्रायोजक की भूमिका पर भी विचार किया जा सकता है।

अनुपालन ऑडिट मूल्यांकन, और उसके बाद होने वाला कोई भी ऑडिट, मूल शिकायत या अनुरोध के कार्य-क्षेत्र के अन्दर ही रहना चाहिये। यह अन्य मुद्दों को सुलझाने के लिए शिकायत या अनुरोध की सीमा से बाहर नहीं जा सकता है। ऐसे मामलों में, शिकायतकर्ता या अनुरोध करने वाले व्यक्ति को नयी शिकायत या अनुरोध करने के बारे में विचार करना चाहिये।

सीएओ अनुपालन मूल्यांकन इस बारे में विचार करेगा कि ऑडिट के अन्य मापदंडों के साथ-साथ, अन्तर्राष्ट्रीय कानूनी वचनबद्धताओं को दर्शाते हुए, आईएफसी/ एमआईजीए ने किस तरह स्वयं को राष्ट्रीय कानून के अनुपालन के बारे में आश्वस्त किया था। सीएओ को न्यायिक प्रक्रियाओं के सम्बन्ध में कोई अधिकार नहीं है। सीएओ कोई अपील कोर्ट या कानून लागू करवाने की क्रियाविधि नहीं है, ना ही सीएओ अन्तर्राष्ट्रीय अदालती व्यवस्थाओं या मेज़बान देशों की अदालती व्यवस्थाओं के बदले काम करने वाला संस्थान है।

मूल्यांकन के मापदंड सीएओ के परिचालन सम्बन्धी मार्गनिर्देशों में बताये गये हैं। ये मापदंड आईएफसी या एमआईजीए के अनुपालन ऑडिट करने के महत्व को जाँचने के लिए कुछ प्रश्नों के रूप में बनाये गये हैं। ये मापदंड निम्नलिखित हैं:

- क्या सामाजिक और पर्यावरण के मामले में ऐसा सबूत है जो विपरीत परिणाम (या अनुभव किया जाने वाला जोखिम) बताता है, जो दर्शाता हो कि नीतिगत प्रावधानों (या अन्य ऑडिट मापदंडों) का पालन नहीं किया गया है?
- क्या सामाजिक और पर्यावरण से सम्बन्धित काफी विपरीत परिणामों के जोखिम का ऐसा सबूत है जो दर्शाता हो कि नीतिगत प्रावधान, मानक, मार्गनिर्देश, आदि, चाहे उनका अनुपालन किया गया है अथवा नहीं, बचाव का पर्याप्त स्तर प्रदान करने में असफल रहे हैं?
- क्या सामाजिक और पर्यावरण से सम्बन्धित काफी विपरीत परिणामों का ऐसा सबूत (या अनुभव किया जाने वाला जोखिम) है जहाँ पर नीतिगत प्रावधानों, मानकों (या अन्य ऑडिट मापदंडों) को लागू करने का नहीं सोचा गया लेकिन शायद उन्हें लागू किया जाना चाहिए था?

- क्या ऐसा सबूत है कि किसी नीति, मानक, मार्गनिर्देश या कार्यविधि के किसी पहलू को लागू किये जाने के कारण सामाजिक एवं पर्यावरण सम्बन्धी विपरीत परिणाम प्राप्त हुए?
- क्या सामाजिक एवं पर्यावरण सम्बन्धी विपरीत परिणामों के कारण को निहित कारणों या परिस्थितियों की विस्तृत जाँच-पड़ताल के बिना परियोजना टीम के हस्तक्षेप के माध्यम से तुरन्त पहचाना नहीं जा सकता है और उसे ठीक नहीं किया जा सकता है?
- क्या अनुपालन ऑडिट से ऐसी जानकारी या निष्कर्ष प्राप्त होंगे जिनसे भावी परियोजनाओं के लिए नीतियों (या अन्य ऑडिट मापदंडों) को लागू किये जाने के बारे में बेहतर जानकारी मिल सके?

मूल्यांकन के दौरान, सीएओ अनुपालन, चिन्ताओं की वैधता को समझने के लिए और यह पता लगाने के लिए कि क्या ऑडिट आवश्यक है, आईएफसी या एमआईजीए की परियोजना टीम और अन्य संबद्ध पक्षों के साथ चर्चायें करता है।

अनुपालन मूल्यांकन के पूरा हो जाने के बाद, सीएओ केवल दो विकल्पों में से किसी एक को चुन सकता है: मामले को बंद करना, अथवा आईएफसी या एमआईजीए का अनुपालन ऑडिट शुरू कराना।

सीएओ विश्व बैंक समूह के प्रेसीडेंट, विश्व बैंक समूह के बोर्ड, आईएफसी या एमआईजीए के वरिष्ठ प्रबन्धतन्त्र, तथा जनसाधारण को अपने निर्णय के बारे में सूचित करने के लिए सीएओ अनुपालन मूल्यांकन के निष्कर्षों और निर्णय को लिखित में एक मूल्यांकन रिपोर्ट में रिपोर्ट करेगा और बतायेगा।

अगर सीएओ, अनुपालन मूल्यांकन के परिणास्वरूप, अनुपालन ऑडिट शुरू कराने का निर्णय लेता है, तो वह सीएओ के परिचालन सम्बन्धी मार्गनिर्देशों के अनुरूप ऑडिट के लिए विचारार्थ विषय की सीमाएं निर्धारित करेगा।

2. वे पृष्ठभूमि और चिंतायें जिनके कारण मूल्यांकन कराया गया

1. मार्च 2007 और फरवरी 2008 के बीच सीएओ ऑम्बड्ज्मैन, महिन्द्रा शुभलाभ सर्विसेस लिमिटेड (एमएसएसएल) परियोजना के सम्बन्ध में चार अलग-अलग शिकायतों में शामिल पक्षों के बीच समझौता वार्ताओं में व्यस्त रहा। आईएफसी ने चार वर्ष की अवधि में तैयार किये जाने वाले, भारत में 180 कृषि सेवा केन्द्रों (एएससी) के विकास के लिए $2.2 मिलियन पूँजी के निवेश के साथ परियोजना को वर्ष 2002 में आर्थिक सहायता प्रदान की थी।

2. आईएफसी के अनुसार, सेवा केन्द्रों को किसानों को एक ही दुकान पर निम्नलिखित चीजों की आपूर्ति प्रदान करने के उद्देश्य से बनाया जाना था: (i) उपयुक्त साधन जैसे कि बीज, खाद, और कीटनाशक दवायें, (ii) किराये पर दिये जाने वाले यन्त्र, (iii) खेती की तकनीकों के बारे में जानकारी और बाजार सम्बन्धी जानकारी, (iv) ठेके पर खेती कराये जाने सम्बन्धी साधन और सलाहाकार सेवायें, तथा (v) वाणिज्यिक बैंकों से फसल ऋण की सुलभता।

3. अगस्त 2002 के अपने स्ट्रीमलाइंड प्रोसीजर बोर्ड (अधिक उपयोगी और कारगर कार्यविधि सम्बन्धी बोर्ड) के पेपर में, आईएफसी ने कहा कि इस परियोजना से "खेती की पैदावार को बढ़ाकर खेती की लाभप्रदता और उसे संभालने की क्षमता में सुधार आयेगा, तथा यह उत्पादन की लागतों और रासायनिक पदार्थों के द्वारा हानिकारक जीवों से छुटकारा पाने की निर्भरता को कम करेगी।" आईएफसी ने आगे कहा कि विकास के प्रभाव से एकीकृत फसली प्रवन्धन के ज़रिये उत्पादकता और किसान की आय में वृद्धि होगी, प्रत्येक कृषि सेवा केन्द्र द्वारा 100 स्थानीय कर्मचारियों को नौकरी पर रखे जाने से स्थानीय रोजगार बढ़ेगा, और इसके अलावा इसका प्रदर्शनात्मक प्रभाव पड़ेगा जिससे कृषि सम्बन्धी कारोबार के क्षेत्र में प्रतिष्ठित कम्पनियों के अतिरिक्त खिलाड़ियों को इस मैदान में उतरने के लिए आकर्षित करने की सम्भावना बढ़ेगी। इसके अलावा, इस परियोजना से एकीकृत हानिकारक जीव प्रबन्धन, गैर-रासायनिक विधियों एवं रासायनिक उत्पादों के जानकारी पर आधारित प्रवन्धन के द्वारा किसानों के स्वास्थ्य व उनकी कुशलता तथा पर्यावरण को लाभ पहुँचेगा।

4. कृषि सेवा केन्द्र चलाने के लिए फ्रैंचाइज अनुबन्धों पर हस्ताक्षर करने वाले व्यक्तियों के द्वारा दर्ज की गयी शिकायतों में दावा किया गया था कि एमएसएसएल ने:

- किसानों को पर्यावरण के अनुकूल कीटनाशकों और खाद के प्रयोग के बारे में प्रशिक्षित या शिक्षित नहीं किया
- पर्यावरण के अनुकूल और जैविक खेती का वादा किया था, लेकिन केवल पारम्परिक कृषि उत्पाद प्रदान किये
- वादे के अनुसार, खेती की उत्पादकता में सुधार लाने के लिए कृषि की विशेषीकृत जानकारी नहीं रखी, जिससे किसानों और फ्रैंचाइजी दोनों को नुकसान हुआ
- किसानों के लिए उत्पादकता बढ़ाने हेतु कोई जानकारी या तकनीकी सुविज्ञता प्रदान नहीं की, और इसके परिणामस्वरूप उन्हें व फ्रैंचाइजियों को भारी नुकसान उठाना पड़ा।

5. शिकायतकर्ताओं ने आगे कहा कि फ्रैंचाइज अनुवंध और परियोजना की विचारधारा प्रस्तुत किये जाने के समय उन्हें इस बात से बहुत तसल्ली मिली थी कि आईएफसी के रूप में विश्व बैंक इसमें भागीदार है, जिससे उन्हें परियोजना की व्यवहार्यता में, और आय के प्रकाशित किये गये भावी अनुमानों में बहुत विश्वास था। उन्होंने आगे कहा कि वे अपने किसी भी दावे को स्थानीय कानूनी व्यवस्था के माध्यम से आगे जारी रख पाने की स्थिति में नहीं हैं क्योंकि उनके पास ऐसी प्रक्रिया का व्यय उठा पाने की वित्तीय सामर्थ्य नहीं है।

6. जैसा कि मार्च 2007 में सार्वजनिक रूप से उपलब्ध करायी गयी रिपोर्ट में बताया गया था, सीएओ ऑम्बड्ज्मैन ने अपने आकलन के दौरान निम्नलिखित तथ्य पाये; आईएफसी-समर्थित मूल परियोजना में भारत में 180 जगहों पर कृषि सेवा केन्द्र स्थापित करने का प्रयास किया गया था। इसकी शुरुआत के फौरन बाद ही, कृषि सेवा केन्द्र फ्रैंचाइजी अनुबंध खरीदने वाले अनुमानतया 55 लोगों ने अपनी दुकानें वंद कर दीं। आईएफसी इस बात का खण्डन नहीं करता है कि परियोजना अपने वांछित लक्ष्यों को प्राप्त करने में असफल रही। एमएसएसएल ने कहा कि अपने नुकसानों की क्षतिपूर्ति करने और कम्पनी को चलाते रहने के प्रयास में, उसने कृषि सेवा केन्द्र की परिकल्पना त्याग दी और स्वयं को कीटनाशक दवाओं व अन्य कृषि रसायनों के मार्केटर और वितरक के रूप में फिर से स्थापित कर लिया।

3. सीएओ के निष्कर्ष

7. शिकायतों में उठाये गये मुद्दों के अनुपालन मूल्यांकन के संदर्भ में सीएओ की चिंतायें हैं: (i) कृषि रसायनों के प्रयोग के कारण पर्यावरण सम्बन्धी कोई सम्भावी विपरीत परिणाम, और (ii) परियोजना के फलस्वरूप किसानों के लिए आजीविका का कोई नुकसान।

8. आईएफसी ने बताया कि उसने विश्व स्वास्थ्य संगठन (डब्ल्यूएचओ) की श्रेणी 1a व 1b के रसायनों की खुदरा बिक्री को खत्म करने के बारे में स्वयं को आश्वस्त करने के लिए सभी यथोचित प्रयास किये, और इस बारे में आश्वस्त किया जाता है कि हानिकारक कीटों के प्रबन्धन के सम्बन्ध में पर्यावरण सम्बन्धी व सामाजिक वांछित परिणाम प्राप्त किये गये थे। आईएफसी ने आगे बताया कि उसे इस प्रकार का कोई संकेत नहीं मिला है कि कीटनाशकों के अत्यधिक या गलत प्रयोग से कीटनाशकों की वजह से भूमि में गिरावट आ जाने के फलस्वरूप किसानों को अपनी आजीविका गंवानी पड़ी हो।

9. आईएफसी ने कहा कि इस समय लागू संशोधित बिजनेस मॉडल के अन्तर्गत, कीटनाशक दवायें नियुक्त डीलरों के माध्यम से महिन्द्रा ब्राण्ड के कीटनाशकों के नाम से बेची जाती हैं। आईएफसी ने बताया कि इस बारे में एमएसएसएल उपयुक्त आश्वासन प्रदान करता है कि वह डब्ल्यूएचओ की श्रेणी 1a और 1b के कृषि रसायन प्राप्त नहीं करता है।

10. आईएफसी ने बताया कि कृषि रसायनों के चयन और उनके प्रयोग के सम्बन्ध में निर्णय अन्ततः किसान द्वारा वैयक्तिक रूप से लिया जाता है, और ये निष्कर्ष निकालने सम्भव नहीं हैं कि अलग-अलग खेत के स्तर पर अमुक समय पर कृषि रसायनों की सुरक्षित संभाल और प्रयोग की पद्धतियों और कार्यविधियों को कितनी अच्छी तरह से लागू किया गया था।

मूल्यांकन के निष्कर्ष निम्नलिखित हैं:

11. सीएओ इस निष्कर्ष पर पहुँचा है कि मूल रूप से बताया गया बिजनेस मॉडल स्थानीय किसानों के द्वारा कृषि रसायनों के और अधिक सुस्थिर प्रयोग के बारे में जानकारी पर आधारित निर्णय लेने की संभावना को बढ़ाने के लिए स्थानीय स्तर पर जानकारी और प्रशिक्षण पर भरोसा करता था। इस बात की सम्भावना कि जानकारी पर आधारित निर्णय लेने की योग्यता का यह स्तर स्थानीय स्तर पर हासिल नहीं किया गया था - यह बात पर्यावरण सम्बन्धी कोई विपरीत परिणाम स्थापित नहीं करती है, यह प्रत्याशित परिणामों को प्रदान कर पाने में असफलता सावित करती है।

12. शिकायतकर्ताओं ने यह मुद्दा उठाया है कि क्या आईएफसी ने स्वयं को इस बारे में आश्वस्त करने के लिए यथोचित प्रयास किये थे कि, उनके दृष्टिकोण में, परियोजना को बढ़ावा देने के लिए आईएफसी की साख के कारण बढ़ी हुई विश्वसनीयता का दुरुपयोग नहीं किया गया था, और क्या आईएफसी ने इस बारे में स्वयं को आश्वस्त किया था कि छोटे स्तर के निवेशकों ने फ्रैंचाइजी सम्बन्धी अनुबन्ध करने हेतु जानकारी पर आधारित निर्णय लेने के लिए वाणिज्यिक अभिप्रायों को पूरी तरह समझ लिया था। हालांकि, यह पता लगाना कि आईएफसी ने अपने प्रभाव का इस्तेमाल करने में कितनी सावधानी बरती, अनुपालन मूल्यांकन के आदेश के बाहर है।

4. सीएओ का निर्णय

सीएओ निम्नलिखित निर्णय पर पहुँचा है:

13. इस मामले में कृषि सेवा केन्द्र के लिए प्रत्याशित लाभ प्रदान करने में असफलता का अर्थ, सामाजिक विकास के विपरीत प्रभाव के सन्दर्भ में आजीविका के नुकसान के रूप में नहीं निकाला जा सकता है।

14. विकास के जिन परिणामों का बोर्ड से वादा किया गया था उन्हें प्रदान कर पाने में असफलता, या प्रत्याशित परिणाम में बदलाव, इस मामले में आईएफसी के किसी भी नीतिगत प्रावधानों या मापदंडों का उल्लंघन सावित नहीं करते हैं, ना ही यह सामाजिक या पर्यावरण सम्बन्धी सम्भावी विपरीत परिणामों का सूचक है।

15. इस बात के कोई संकेत नहीं हैं कि आईएफसी के द्वारा निवेशित परियोजना के प्रत्यक्ष परिणाम के रूप में कीटनाशकों से प्रभावित भूमि की गिरावट के कारण किसानों ने अपनी आजीविका गँवा दी।

उपरोक्त बिन्दुओं के आधार पर, सीएओ आगे कोई कार्यवाही नहीं करने के साथ इस मूल्यांकन को बंद कर देगा।