मूल्यांकन रिपोर्ट

आईएफसी के ऑडिट के लिए सीएओ मूल्यांकन

सीएओ अनुपालन

CI-R6-Y08-F097
जून 16, 2008

रामकी परियोजना, 23966
भारत

रामकी एनविरो इंजिनीयर्स लिमिटेड (आरईईएल) की खतरनाक कचरा प्रबन्धन इकाई

का मामला

अन्तर्राष्ट्रीय वित्त निगम (आईएफसी)
बहुपक्षीय निवेश गारंटी एजेन्सी (एमआईजीए)
सदस्य, विश्व बैंक समूह
हेतु
कंप्लायंस एडवाइजर/ऑम्बड्समैन (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/ऑम्बड्समैन 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 ऑम्बड्समैन 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 ऑम्बड्समैन 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. जून 2005 में, आईएफसी ने बोर्ड को रामकी एनवाइरो इंजिनीयर्स लिमिटेड (आरईईएल) के माध्यम से छह ख़तरनाक कचरा प्रबन्धन इकाइयों की स्थापना और उनके परिचालन हेतु आंशिक रूप से वित्त व्यवस्था प्रदान करने के लिए, आरईईएल के वित्तपोषण हेतु, तथा रामकी इंफ्रास्ट्रक्चर लिमिटेड (आरआईएल) के माध्यम से नगरपालिका के लिए एक ठोस कचरा प्रबन्धन इकाई की स्थापना हेतु आंशिक रूप से वित्त व्यवस्था प्रदान करने के लिए आरआईएल के वित्तपोषण हेतु प्रस्ताव दिये।

2. जून 2005 के अपने स्ट्रीमलाइंड प्रोसीजर बोर्ड (अधिक उपयोगी और कारगर कार्यविधि सम्बन्धी बोर्ड) के पेपर में, आईएफसी ने कहा कि भारत में पर्यावरण के रूप में सुस्थिर कचरा प्रबन्धन सम्बन्धी कार्यव्यवहारों को अपनाये जाने की शीघ्र आवश्यकता है, और आईएफसी की भागीदारी से कई भारतीय राज्यों में औद्योगिक ग्राहकों और नगरपालिकाओं को कचरा निस्तारण की आधुनिक सेवायें प्रदान करने में मदद मिलेगी, और ऐसा करना बाद में कचरे के स्वच्छ निस्तारण के ज़रिये हवा, पानी और मिट्टी के प्रदूषण को कम करने, जनसाधारण के स्वास्थ्य में सुधार लाने, तथा आर्थिक विकास को और अधिक सुस्थिर बनाने में सहायक होगा।

3. सीएओ को क्रमश: अगस्त और सितम्बर 2005 में दो शिकायतें प्राप्त हुईं। तीसरी शिकायत अक्तूबर 14, 2007 को दर्ज की गयी थी जिसपर दक्षिणी भारत के गाँव गुम्मिडिपूंडी के निवासियों, तथा मुम्बई के कॉर्पोरेट अकाउन्टेबिलिटी डेस्क के द्वारा हस्ताक्षर किये गये थे। शिकायत गुम्मिडिपूंडी गाँव के नजदीक सिपकोट (SIPCOT) औद्योगिक क्षेत्र में आरईईएल द्वारा संचालित ख़तरनाक कचरे के उपचार की एकीकृत इकाई की स्थापना और परिचालन से सम्बन्ध रखती है।

4. शिकायतकर्ता दावा करते हैं कि क्लाइंट के द्वारा किये गये पर्यावरण सम्बन्धी आकलन उस कठोरता के साथ नहीं किये गये हैं जिसे आईएफसी के मार्गनिर्देशों में आवश्यक बताया है, किये गये आकलनों की जानकारी स्थानीय समुदायों के साथ नहीं बांटी गयी, और दूसरी जगहों पर क्लाइंट के द्वारा चलायी जाने वाली कचरे को भस्म करने वाली भट्टियां उत्सर्जन नियंत्रण के अन्तर्राष्ट्रीय मानकों को पूरा नहीं करती हैं, विशेष रूप से दुराग्रही जैविक प्रदूषकों, जैसे कि डाइऑक्सिन और फ्यूरेंस के मामले में। शिकायतकर्ताओं का यह भी कहना है कि नगरपालिका के कानूनों के उल्लंघन के अलावा भी, आईएफसी की शर्तों के अनेक उल्लंघन हुए हैं।

5. आईएफसी का कथन था कि उसे पूरा विश्वास है कि परियोजना के उसके आकलन के दौरान, और साथ ही शिकायतों के जवाबों में उपयुक्त कार्यविधियां अपनायी गयीं थीं। आईएफसी ने दिसम्बर 2003 में शिकायतकर्ताओं के लिए विस्तृत उत्तर तैयार किया, और जनवरी 2006 में उन्होंने स्थल का दौरा किया। आईएफसी का आगे कहना है कि उसकी राय में परियोजना आईएफसी की शर्तों और सर्वोत्तम अन्तर्राष्ट्रीय कार्य-व्यवहारों के अनुरूप तैयार की गयी है, और उन्हीं के अनुरूप उसे चलाया जायेगा।

3. सीएओ के निष्कर्ष

मूल्यांकन टीम के निष्कर्ष निम्नलिखित हैं:

6. अक्तूबर 2007 में, आईएफसी ने क्लाइंट के साथ अपनी प्रस्तावित वचनबद्धता में एक संशोधन के लिए अनुरोध किया था। उस संशोधन को दिसम्बर 2007 में आईएफसी के प्रबन्धतन्त्र के द्वारा मंजूरी दे दी गयी। आईएफसी के प्रबन्धतन्त्र ने इस संशोधन को मार्च 1996 से सौंपे गये अधिकार पर आईएफसी के मेमोरैंडम (घोषणा-पत्र), और बाद में अप्रैल 1996 में उस मेमोरैंडम को बोर्ड द्वारा मंजूर किये जाने के संदर्भ में मंजूरी दी थी। यह मेमोरैंडम आईएफसी द्वारा वचनबद्ध या वितरित निवेशों को नया रूप देने का अधिकार बोर्ड से लेकर आईएफसी सौंपता है, बशर्ते कि बैलेंस शीट में प्रकट होने वाली राशि निर्धारत राशि से अधिक नहीं हो।

7. इस रिकंस्ट्रक्सन यानि पुन: संयोजन में खतरनाक कचरा प्रबंधन इकाई के निर्माण और परिचालन में शामिल कम्पनी, आरईईएल को दी गयी वचनबद्धताओं को रद्द करना, और आरआईएल में वचनबद्ध निवेश के आंशिक हिस्से के साथ आगे बढ़ना शामिल था। जून 2005 में बोर्ड की प्रस्तुति से, आरआईएल का पुनर्गठन कर दिया गया था, और नगरपालिका के कचरा प्रबन्धन का कारोबार समूह की दूसरी कम्पनी को दे दिया गया था। आईएफसी ने आरआईएल में जनवरी 2008 में निवेश किया। इसलिए आईएफसी का वर्तमान निवेश आवश्यक रूप से इंजिनियरिंग, प्रोक्योरमेंट (प्राप्ति), कंस्ट्रक्शन (निर्माण) - 'ईपीसी कॉन्ट्रेक्टर' में है और इसका खतरनाक या नगरपालिका के कचरा प्रबन्धन से कोई सम्बन्ध नहीं है।

8. आईएफसी का कहना है कि पुन: संयोजित निवेश के विकास सम्बन्धी असर से कॉर्पोरेट वित्तपोषण को बढ़ावा मिलेगा, और कम्पनी के विस्तार कार्यक्रम से प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष रूप से भारत में और विदेश में नये रोजगार पैदा होंगे।

4. सीएओ का निर्णय

सीएओ निम्नलिखित निर्णय पर पहुँचा है:

9. 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 साबित नहीं करते हैं, ना ही यह सामाजिक या पर्यावरण सम्बन्धी सम्भावी विपरीत परिणामों का सूचक है।

10. आईएफसी के निवेश का अव शिकायतकर्ताओं के नजदीक में स्थित खतरनाक कचरा संयन्त्र से कोई सम्बन्ध नहीं है। सीएओ का आदेश यानि मैन्डेट उन शिकायतों पर गौर करना है जो उस परियोजना से सम्बन्धित हों जिनमें आईएफसी भागीदारी कर रहा है, या वह उस बारे में सक्रियता के साथ विचार कर रहा है। आईएफसी के अपने निवेश के पुन: संयोजन के बाद, शिकायतों में उठाये गये मुद्दे सीएओ के मैन्डेट से बाहर की गतिविधियों से सम्बन्ध रखते हैं।

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