



ऑम्बड्स्मैन का अंतिम आकलन

कंप्लायंस विभाग को हस्तांतरित

भारत/महिंद्रा फ़ार्म सर्विसिज़ -01,-02,-03,-04/ गोपनीय

महिंद्रा शुभलाभ सर्विसिज़ लिमिटेड (एमएसएसएल) परियोजना  
से संबंधित शिकायतें

27 मार्च 2008

कंप्लायंस एड्वाइज़र/ ऑम्बड्स्मैन का कार्यालय  
अंतर्राष्ट्रीय वित्त निगम/  
बहुपक्षीय निवेश गारंटी एजेन्सी

## ऑम्बड्समैन का अंतिम आकलन

### महिंद्रा शुभलाभ सर्विसिज़ लिमिटेड (एमएसएसएल) परियोजना से संबंधित शिकायतें

मार्च 2007 और फरवरी 2008 के बीच, सीएओ ऑम्बड्समैन ने महिंद्रा शुभलाभ सर्विसिज़ लिमिटेड (एमएसएसएल) परियोजना से संबंधित चार अलग-अलग शिकायतों का समाधान करने के लिए सभी पक्षों को एक दूसरे के साथ समझौता करवाने का प्रयास किया। 2002 में आईएफसी ने 22 लाख डॉलर का इक्विटी निवेश करके इस परियोजना को समर्थित किया था, ताकि भारत में चार वर्ष की अवधि के दौरान 180 कृषि सेवा केन्द्र (एससी) विकसित किए जा सकें।

ऑम्बड्समैन के आकलन में चारों शिकायतकर्ताओं, एमएसएसएल प्रतिनिधियों और आईएफसी स्टाफ व प्रबंधकों के साथ अनेक साक्षात्कार, वार्ताएं, तथा ई-मेल संचार शामिल थे। आकलन का लक्ष्य था कि शिकायतों में जो मुद्दे उठाए गए, उन्हें स्पष्ट किया जाए, और यह देखा जाए कि क्या सभी पक्ष किसी एक समाधान पर हामी भर सकते हैं या नहीं।

हमारे पास दायर की गई चार शिकायतों में निम्नलिखित खास मुद्दे उठाए गए थे:

- परियोजना ने किसानों को ईको-फ्रेन्डली (पर्यावरण-हितैषी) कीटनाशकों तथा खादों के बारे में न ही कोई प्रशिक्षण और न ही कोई शिक्षा प्रदान की।
- परियोजना ने पर्यावरण-हितैषी तथा ऑर्गेनिक खेती का वायदा किया था, पर उसने केवल परंपरागत कृषि उत्पाद उपलब्ध कराए।
- परियोजना ने फ्रैन्चाइज़ियों (मताधिकारियों) को बड़ी मात्रा में कीटनाशक सप्लाई करके उनसे कहा कि वह इसे स्थानीय किसानों को बेचें।
- अनेक किसानों की फसलें नष्ट हो गईं और ज़मीन की उर्वरता पर प्रतिकूल असर भी पड़ा क्योंकि परियोजना ने अत्यधिक मात्रा में कीटनाशकों का प्रयोग करवाया।
- परियोजना का यह दावा ही गलत था कि उसे कृषि उत्पादकता के मामले में गहन जानकारी है, और इसके परिणामस्वरूप, किसानों तथा फ्रैन्चाइज़ियों, दोनों को नुकसान भुगतना पड़ा।
- परियोजना ने कोई ऐसी विशेषज्ञता या आधारभूत संरचना प्रदान नहीं की जिससे कृषि क्षेत्र में काम करने वाले लोगों को कोई मूल्यवर्द्धन प्राप्त हुआ।
- परियोजना ने कोई ऐसी विद्या या तकनीकी विशेषज्ञता प्रदान नहीं की जिससे किसानों की उत्पादकता में वृद्धि आई।
- परियोजना की वचनबद्धताएं अधूरी रह गईं, और परियोजना के आधारिक विचार को अमल में लाने से पहले इसके औचित्य पर शोध नहीं किया गया।
- किसानों को भारी नुकसान सहना पड़ा और वे नई प्रौद्योगिकी की ओर बढ़ने तथा इसे अपनाने में असमर्थ रह गए।

मार्च 2007 में, सीएओ ऑम्बड्समैन ने सभी पक्षों से मिलने तथा इन मुद्दों पर विस्तारित चर्चा करने के लिए भारत में एक आकलन यात्रा की। जुलाई 2007 में सीएओ ने एक प्रारंभिक रिपोर्ट लिखी जिसमें परियोजना का वर्णन, शिकायतों तथा खास आरोपों का विवरण, मार्च 2007 की आकलन-यात्रा के दौरान उपयोग की गई पद्धतियों तथा परिणामों का विवरण, एमएसएसएल के दृष्टिकोणों और प्रत्युत्तरों का वर्णन, तथा शिकायतों का समाधान करने के कुछ प्रस्तावों का वर्णन दिया गया था। प्रत्येक पक्ष को रिपोर्ट की व्याख्या पर टिप्पणी और स्पष्टीकरण देने का मौका दिया गया, और इसके बाद प्रारंभिक रिपोर्ट लिखी और वितरित की गई।

प्रारंभिक रिपोर्ट लिखने का लक्ष्य यह था कि सभी पक्ष इन मुद्दों और दृष्टिकोणों की बेहतर समझ प्राप्त कर सकें और संभावित समाधानों की पहचान कर सकें। सीएओ ने उस समय प्रारंभिक रिपोर्ट को प्रकाशित नहीं किया, और कहा कि शिकायतों के लिए समाधान ढूँढ लेने के मामले पर यदि सहमति बन जाए, या समझौता प्रक्रिया यदि अटक जाए और इसकी वजह से सीएओ कंप्लायंस मूल्यांकन प्रक्रिया उत्पन्न हो जाए, तो ऐसी परिस्थिति में रिपोर्ट प्रकाशित कर दी जाएगी। यह रिपोर्ट अब सार्वजनिक कर दी गई है।

30 जनवरी, 2008 को एमएसएसएल ने सीएओ ऑम्बड्समैन को सूचित किया कि यदि शिकायतकर्ता कंपनी की समाधान शर्तों के बारे में एक बार फिर से सोचने को तैयार नहीं हैं, तो कंपनी आगे समझौता नहीं करना चाहती है।

एमएसएसएल की अंतिम शर्तों पर चर्चा तथा आकलन करने के लिए चारों शिकायतकर्ताओं से संपर्क किया गया और सीएओ ऑम्बड्समैन इस निष्कर्ष पर पहुंचा कि समाधान समझौता नहीं किया जा सकता है, और 7 मार्च 2008 को सीएओ को इस मामले के बारे में लिखित सूचना भेजी गई। आईएफसी के वरिष्ठ प्रबंधकों को भी औपचारिक रूप से सूचित किया गया, और 17 मार्च 2008 को यह शिकायतें सीएओ कंप्लायंस विभाग के पास हस्तांतरित कर दी गईं।

पक्षों के बीच समझौता न हो पाने का कारण यह था कि वह इस बात पर एकमत नहीं हो सके कि उन्हें किस प्रकार की तृतीय-पक्ष सहायता के जरिए शिकायतों का समाधान ढूँढना चाहिए।

एमएसएसएल ने निवेदन किया कि इन मामलों को आर्बिट्रेशन, यानि विवाचन के जरिए सुलझाया जाए, जबकि शिकायतकर्ताओं ने मीडियेशन, यानि मध्यस्थता का निवेदन किया। समझौते की समूची प्रक्रिया के दौरान, एमएसएसएल ने कहा कि वह सीएओ तथा आईएफसी की मौजूदगी में शिकायतकर्ताओं के साथ आमने-सामने की बैठक करने को तैयार है। एमएसएसएल मध्यस्थता की किसी औपचारिक प्रक्रिया में भाग नहीं लेना चाहता था, और न ही सीएओ द्वारा प्रस्तावित वैकल्पिक "मेड-आर्ब" (मध्यस्थता-विवाचन) प्रक्रिया में। ("मेड-आर्ब" एक ऐसी प्रक्रिया है जिसमें सभी पक्ष सबसे पहले तो विवाद का समाधान मध्यस्थता के जरिए करने की कोशिश करते हैं, और बाकी मुद्दों को, या जिन मुद्दों पर समझौता नहीं हो पाता है, उनको तीन सदस्य की एक विवाचन समिति के सामने निर्णय के लिए भेज देते हैं।)

शिकायतकर्ताओं का कहना है कि फ्रैन्चाइज़ संविदा जटिल भी है और कानूनी शब्दावली से भरपूर भी। इस कारण, विवाचन का विस्तार केवल विशेष संविदात्मक मुद्दों तक सीमित रह जाएगा, और विवाचक आईएफसी की सामाजिक और पर्यावरणीय वचनबद्धताओं के अनुपालन होने या न होने के मामले पर कोई आदेश नहीं दे सकेगा। उनका यह भी मानना है कि विवाचन से पहले और उसके दौरान चूंकि वह कानूनी प्रतिनिधित्व या कानूनी सलाह के लिए पैसे देने में असमर्थ होंगे, इसलिए यह प्रक्रिया भ्रामक और अविश्वसनीय होगी। हालांकि शिकायतकर्ता इस बात को मानते

हैं कि उन्होंने समझौते को बिना पूरी तरह समझे हस्ताक्षरित कर दिया था, उनका यह भी कहना है कि चूंकि इस परियोजना को विश्व बैंक का समर्थन प्राप्त था, इसलिए इसमें सफलता की ऊंची संभावना अंतर्निहित थी, और प्रतिकूल सामाजिक तथा पर्यावरणीय नतीजों की कम संभावना थी।

इस आकलन के अंतर्गत व्यापक तथा जटिल वार्ताएं की गईं। यह इसलिए चूंकि पक्षों की संख्या बड़ी थी, वह भारत के अलग-अलग हिस्सों में स्थित थे, देश की आर्थिक परिस्थिति जटिल है, और चूंकि आईएफसी सामाजिक संघातों बनाम वाणिज्यिक संघातों के बीच जो भिन्नता करता है, उसके बारे में स्पष्टता का अभाव था।

इस विषय पर, आईएफसी परियोजना के प्रबंधकों तथा कर्मचारियों का यह मानना है कि यह मामला वाणिज्यिक है - चूंकि शिकायतकर्ता फ्रैन्चाइजी हैं और इन्होंने संविदात्मक समझौता किया है - इसलिए उन्हें सीएओ के दायरे में नहीं आना चाहिए, क्योंकि सीएओ को केवल आईएफसी/एमआईजीए द्वारा किए गए निवेशों के पर्यावरणीय तथा सामाजिक संघातों को संबोधित करने की जिम्मेवारी सौंपी गई है।

लेकिन सीएओ ने निश्चित किया कि निम्नलिखित कारणों के आधार पर इन चार शिकायतों ने सीएओ की पात्रता शर्तें पूरी की हैं:

- शिकायतें एक ऐसी परियोजना से जुड़ी हैं जिसमें आईएफसी/एमआईजीए प्रतिभागी है;
- शिकायतों में जिन मुद्दों पर सवाल उठाए गए हैं, वह आईएफसी/एमआईजीए द्वारा किए गए निवेशों के पर्यावरणीय तथा सामाजिक संघातों को संबोधित करने की सीएओ की जिम्मेवारी से जुड़े हैं;
- शिकायतों में जिन पर्यावरणीय तथा सामाजिक संघातों का आरोप लगाया गया है, अगर वह हुए हों तो शिकायतकर्ताओं पर इसका असर पड़ सकता है।

शिकायतकर्ता और प्रायोजक, दोनों ने ही सीएओ ऑम्बड्समैन को इस बात का सबूत दिया कि परियोजना से जो परिणाम मिलने की आशा थी, वह नहीं मिल पाया, और मूल व्यावसायिक मॉडल की असफलता के कारण इसका सामाजिक परिणाम बुरा साबित हुआ। इस तथ्य का अतिरिक्त प्रमाण दो खतों में पाया जा सकता है। इन खतों को एमएसएसएल फ्रैन्चाइज़ के एक शिकायतकर्ता के पास अनेक किसानों ने भेजा था। यह खत जनवरी 2008 में लिखे गए थे और सीएओ तथा आईएफसी को भेजे गए थे। इनमें सीएओ के समक्ष शिकायत दायर करने वाले एक भूतपूर्व फ्रैन्चाइज़ी का समर्थन किया गया था।

आईएफसी इस बात पर बहस नहीं कर रहा है कि परियोजना प्रत्याशित लक्ष्यों को प्राप्त करने में विफल रही, और उसने कहा है कि आईएफसी से समर्थन पाने वाले अनेक व्यावसायिक मॉडलों ने इसी तरह प्रत्याशित सफलता नहीं प्राप्त की है।

आईएफसी-समर्थित मूल परियोजना के अंतर्गत, भारत में 180 स्थानों पर एएससी स्थापित करने की आशा थी। शुरुआत के कुछ ही समय बाद, एएससी फ्रैन्चाइज़ खरीदने वाले अनुमानतः 55 लोगों ने अपनी दुकानें बंद कर दीं। जिन गरीब या निम्न-आय वाले किसानों को लाभान्वित करने के लिए एएससी परियोजना चालू की गई थी, उन लोगों की सेवा बहुत कम समय के लिए, या कभी नहीं की जा सकी।

अपने नुकसान की पूर्ति करने, तथा कंपनी को चलाते रहने के प्रयास में, एमएसएसएल ने एएससी का विचार त्याग कर, अपनी कंपनी को कीटनाशक तथा अन्य कृषि-रसायनों का विक्रेता तथा वितरक के रूप में फिर एक बार स्थापित किया।

आईएफसी के अनुसार, इन सेवा केन्द्रों का लक्ष्य था किसानों को एक ही स्थान पर यह सारी सेवाएं प्रदान करना: (1) बीज, खाद, और कीटनाशक जैसी उचित सामग्रियां, (2) मशीनों को भाड़े पर लेने की सुविधा, (3) कृषि तकनीकों के बारे में तथा बाजार के बारे में जानकारी प्राप्त करने की सुविधा, (4) संविदात्मक कृषि सामग्रियों हेतु आवेदन तथा सलाहकारी सेवाएं, और (5) वाणिज्यिक बैंकों से फ़सलों के लिए वित्तपोषण पाने की सुविधा।

2002 में आईएफसी द्वारा की गई पर्यावरणीय समीक्षा के सारांश में लिखा है कि परियोजना के व्यावसायिक मॉडल का लक्ष्य है "कृषि क्षेत्र की पैदावार बढ़ाकर, उत्पादन की लागतें घटाकर और रासायनिक कीटनाशकों पर किसानों की निर्भरता कम करके, खेती के मुनाफ़े तथा वहनीयता में सुधार लाना... इसके अलावा, समेकित कीट प्रबंधन, अरासायनिक प्रणालियों तथा रासायनिक उत्पादों के सुबोध प्रबंधन के जरिए परियोजना किसानों तथा पर्यावरण के स्वास्थ्य और हितों को लाभान्वित करेगी।"

अपने आकलन के तहत, सीएओ ऑम्बड्समैन ने आईएफसी को संस्तुति दी कि वह अपने ग्राहक के साथ मिले और इन मुद्दों का समाधान ढूढ़ने के लिए मध्यस्थता प्रक्रिया में भाग ले। आईएफसी ने जवाब दिया कि अपने किसी ग्राहक के विरुद्ध लाई गई शिकायत को हल करने के प्रयास में भाग लेना, या मध्यस्थता प्रक्रिया को प्रोत्साहित करना सामान्य व्यापारिक प्रथा नहीं है, और ऐसा करने से उसके नाम पर आंच लग सकती है।

पक्षों के बीच इन मुद्दों पर समझौता करने की सहमति के अभाव में, और सीएओ के परिचालनिक दिशा-निर्देशों के अनुसार, यह शिकायतें सीएओ कंप्लायंस के समक्ष हस्तांतरित कर दी गई हैं।