

هيئة التفتيش

التقرير النهائي والتوصية

بشأن

طلب التفتيش

اليمن: منحة سياسات التنمية للإصلاح المؤسسي

(المنحة رقم H336-YEM)

1. في 13 أبريل/نيسان 2009، تلقت هيئة التفتيش طلباً للتفتيش (سيشار إليه بتعبير 'الطلب' كلما ورد) يتصل ببرنامج اليمن: منحة سياسات التنمية للإصلاح المؤسسي (سيشار إليه كلما ورد بتعبير 'البرنامج' أو 'منحة الإصلاح المؤسسي') الذي يلقي مساندة من المنحة رقم H336-YEM (سيشار إليها بتعبير 'المنحة'). وكان الطالب مقدماً من السيد عبد القادر على عبد الله والسيد يحيى صالح محسن، وهما من سكان صنعاء باليمن باسمهما ونيابة عن المرصد اليمني لحقوق الإنسان، وهي منظمة محلية غير حكومية. ويزعم الطالب، ضمن أشياء أخرى، أن البنك لم يلتزم بمبادئ الشفافية والإفصاح عن المعلومات فيما يتعلق بعملية سياسات التنمية للإصلاح المؤسسي في اليمن التي يدعيان بأنه سيكون لها آثار سلبية على الأجور والوظائف والحد من الفقر. وسجلت هيئة التفتيش الطلب يوم 20 أبريل/نيسان 2009.

2. هذا هو التقرير النهائي والتوصية فيما يتصل بطلب التفتيش بشأن منحة الإصلاح المؤسسي. وقد أصدرت هيئة التفتيش التقرير الأول والتوصية، كما هو موضح في الجزء (هـ) أدناه، يوم 18 يونيو/حزيران 2009. والغرض من هذا التقرير هو تقديم توصية للمديرين التنفيذيين بشأن ما إذا كان ينبغي إجراء تحقيق في الأمور المزعومة التي وردت في الطلب.

ألف. البرنامج

3. وافق مجلس المديرين التنفيذيين للبنك الدولي على برنامج منحة سياسات التنمية للإصلاح المؤسسي يوم 6 ديسمبر/كانون الأول 2007. وللبرنامج هدفان. فأما الهدف الأول فهو تنفيذ الإصلاحات الاستثمارية التي تتيح لليمن تنويع موارده الاقتصادية بغرض تقليل اعتماده على عائدات النفط. وأما الهدف الثاني فهو تدعيم الحوكمة وإدارة المالية العامة من خلال إصلاح جهاز الخدمة المدنية، ونظم المشتريات، وتعزيز شفافية العائدات النفطية بانضمام اليمن إلى مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية. ويقصد بهذين الهدفين مساعدة اليمن على الحد من الفقر، وزيادة معدل النمو، وتحسين الحوكمة في القطاع العام.

4. من المتصور تحقيق أهداف البرنامج من خلال خمسة مكونات تركز إلى أعمال تحليلية مسبقة وحوار موسع مع النظراء الحكوميين الرئيسيين وأصحاب المصلحة المحليين (ومنهم أعضاء في جمعيات المجتمع المدني)، وخبراء قطريين ومانحين

آخرين¹، ويتركز كل مكون على جدول أعمال للإصلاح يحدد مجموعة من الإجراءات والتدابير التي تشكل الظروف اللازمة لصرف الشريحتين الأولى والثانية من المنحة. وتشتمل المكونات الأساسية للبرنامج على ما يلي: إصلاح ضرائب الدخل، وإصلاح ملكية الأراضي وتسجيلها، وتدعيم المشتريات العامة، وتحسين شفافية العائدات، وإصلاح الإدارة العامة.

5. تحدد وثيقة البرنامج اثنين من الشواغل الاجتماعية المحتملة للسياسات الوقائية، الأول هو الأثر السلبي المحتمل لتسجيل الأراضي على الفقراء والضعفاء² و"حقوق ملكية الأراضي للنساء"³ والثاني هو "هل من المحتمل أن يؤثر إصلاح قانون الضرائب على دخل الشركات تأثيراً سلبياً على الفقراء." غير أن وثيقة البرنامج توضح أن هذه الاهتمامات والشواغل يعالجها التزام الحكومة بمراقبة آثار هذه السياسات والتخفيف من آثارها من خلال السياسات الوقائية المناسبة.⁴ وتنص وثيقة البرنامج أيضاً على "أنه خلال مشاورات واسعة، صادفت عملية الإعداد [المنحة الإصلاح المؤسسي] بعض جوانب الضعف في إجراءات المشاركة المتبعة."⁵

باء. التمويل

6. برنامج: منحة سياسات التنمية للإصلاح المؤسسي في اليمن هو عملية تمويلها المؤسسة الدولية للتنمية وتبلغ قيمتها قرابة 50.73 مليون دولار وتتألف من شريحتين متساويتين كل منهما حوالي 25.47 مليون دولار. وتم صرف الشريحة الأولى فور بدء نفاذ اتفاق المنحة بعد إنجاز الإجراءات المسبقة للشريحة الأولى (ولا سيما الإجراءات التشريعية)، ولم يكن قد تم بعد صرف الشريحة الثانية وقت إعداد مسودة هذا التقرير. وتتركز الإجراءات المسبقة للشريحة الثانية بوضوح على تنفيذ إصلاحات السياسات التي ينص عليها البرنامج.⁶ ومن المقرر إقفال مشروع المنحة في 31 ديسمبر/كانون الأول عام 2010.

جيم الطلب

7. يثير الطلب ثلاث قضايا متصلة بالبرنامج: فالقضية الأولى تتعلق بالإفصاح عن المعلومات والترجمة، والقضية الثانية تخص التشاور والمشاركة، وأما القضية الثالثة فتتصل بالإصلاحات التي تساندها المنحة.

8. نوهت هيئة التفتيش في إشعار التسجيل إلى أن المزاعم المذكورة في الطلب قد تشكل، على سبيل المثال لا الحصر، عدم امتثال البنك الدولي لمختلف أحكام منشورات سياسات عمليات البنك وإجراءاته التالية:

¹ وثيقة البرنامج، الجمهورية اليمنية: منحة سياسات التنمية للإصلاح المؤسسي، 6 نوفمبر/تشرين الثاني 2007، الفقرة 37.

² وثيقة البرنامج، الجمهورية اليمنية: منحة سياسات التنمية للإصلاح المؤسسي، 6 نوفمبر/تشرين الثاني 2007، الفقرة 80.

³ المرجع نفسه، الفقرة 85.

⁴ المرجع نفسه، الفقرة 88.

⁵ المرجع نفسه، الفقرة 36.

⁶ المرجع نفسه، الفقرة 34.

دال.رد جهاز الإدارة

9. قدم جهاز الإدارة في 19 مايو/أيار 2009 رده على طلب التفتيش والذي يشتمل على خطة عمل لمتابعة القضايا التي أثارها طالب التفتيش.⁷

10. فيما يتصل بالإفصاح عن وثيقة منحة الإصلاح المؤسسي، رأى جهاز الإدارة أنها امتثلت لمتطلبات سياسات البنك المعمول بها.⁸ وقال جهاز الإدارة أيضا إنه بدأ ترجمة وثيقة برنامج المنحة إلى العربية وسيقدم الترجمة إلى الطالبين وغيرهما من أصحاب المصلحة في غضون ثلاثة أسابيع.⁹ وفيما يتعلق بالمشاركة، قال جهاز الإدارة إنه يتفق مع الطالبين على أهمية الشراكة مع أصحاب المصلحة بوصفها عاملا جوهريا في تحقيق التنمية المستدامة وتحسين الشفافية والمساءلة في التنمية. وقال جهاز الإدارة إنه راضٍ بشأن الوفاء بمنشور سياسات البنك OP 8.60 الذي يلزم البنك "بتوجيه النصح للبلدان المقترضة بالتشاور مع أصحاب المصلحة الرئيسيين والسعي لإشراكهم."¹⁰ وفيما يتصل بالآثار الاجتماعية للإجراءات التي تساندها منحة الإصلاح المؤسسي، فإن جهاز الإدارة رأى أن هذه الإجراءات من المتوقع أن يكون لها آثار إيجابية اجتماعية وعلى أوضاع الفقر.¹¹

11. قال جهاز الإدارة أيضا إنه يعتقد أن حقوق الطالبين أو مصالحهما لم ولن تتأثر تأثرا مباشرا أو سلبيا نتيجة لعدم تنفيذ البنك سياسات عملياته وإجراءاته.¹² غير أن جهاز الإدارة اقترح متابعة إجراءات المشاركة وتدعيمها لمساندة الإصلاحات في اليمن، وإتاحة ترجمة لوثيقة البرنامج للطالبين وغيرهما من أصحاب المصلحة المعنيين بحلول يونيو/حزيران 2009، ومراجعة وتحسين النظام لمراقبة الامتثال الفعال لسياسة الإفصاح وممارسات الترجمة لوثائق معلومات المشروعات، ووثائق التقييم المسبق للمشروعات، ووثائق البرامج في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ومواصلة مراقبة المخاطر المرتبطة بمنحة الإصلاح المؤسسي بالتشاور مع أصحاب المصلحة المباشرة، ودعوة الطالبين إلى لقاء مع ممثلي البنك في مايو/أيار أو أوائل يونيو/حزيران 2009 حسبما يناسبهما لإحاطتهما علما بخطط الترجمة ولمناقشة مخاوفهما والسبل الممكنة لتقوية هذه الشراكة.¹³

⁷ رد جهاز الإدارة على طلب استعراض هيئة التفتيش لبرنامج منحة سياسات التنمية للإصلاح المؤسسي في اليمن (المنحة رقم YEM 336)، 19 مايو/أيار 2009.

⁸ رد جهاز الإدارة، ص. 18 الفقرة 56.

⁹ رد جهاز الإدارة، ص. 5 الفقرة 8 و ص. 21 الفقرة 64.

¹⁰ رد جهاز الإدارة، ص. 11 الفقرة 37.

¹¹ رد جهاز الإدارة، ص. 19 الفقرة 60.

¹² رد جهاز الإدارة، ص. 23 الفقرة 69.

¹³ رد جهاز الإدارة، ص. 22-23 الفقرة 68.

هاء. الأهلية

12. زار فريق من هيئة التفتيش يتألف من عضو الهيئة ألف جبرف ومسؤولي العمليات سيرج سلوان ومشكاة الزمان صنعاء باليمن في المدة 9-12 يونيو/حزيران 2009 وذلك بغرض تحديد مدى أهلية الطلب وتقديم توصية إلى المديرين التنفيذيين فيما إذا كان ينبغي التحقيق بشأن المسائل الواردة في الطلب.

13. اجتمع فريق الهيئة خلال الزيارة مع الموقعين على طلب التفتيش، وممثلين عن السلطات المحلية، وموظفي البنك، ومنظمات المجتمع المدني. وتأكدت هيئة التفتيش خلال الزيارة أيضا أن الطالبين طرفان مؤهلان بموجب قرار تقديم طلب تفتيش لهيئة التفتيش".

14. في 18 يونيو/حزيران 2009، رفعت هيئة التفتيش تقريرها وتوصيتها إلى مجلس المديرين التنفيذيين. ونوهت هيئة التفتيش في تقريرها إلى أن الطالبين وطلبهما يتسمون بالأهلية. ونوهت الهيئة أيضا إلى الخطوات المهمة التي اقترحتها أو اتخذها جهاز الإدارة في رده على الطلب من أجل معالجة القضية البالغة الأهمية والخاصة بترجمة الوثائق.

15. نوهت الهيئة في تقريرها لمجلس المديرين التنفيذيين إلى أن الطلب يثير ثلاث قضايا متصلة بالبرنامج. القضية الأولى تتعلق بالإفصاح عن وثيقة البرنامج وترجمتها إلى العربية. ونوهت الهيئة أيضا إلى أن البنك اتخذ إجراءات عملية وأن ترجمة وثيقة البرنامج إلى العربية تم تنفيذها. وأكد الطالبان تسلمهما الوثيقة يوم 8 يونيو/حزيران 2009، ورأت الهيئة وكذلك الطالبان أن هذه القضية تم حلها.

16. تتصل القضية الثانية - كما ورد في تقرير هيئة التفتيش - بالتشاور. ونوهت الهيئة إلى الاختلاف الشديد في وجهات النظر بين الطالبين وجهاز الإدارة بشأن المتطلبات المتصلة بالتشاور والواردة في منشور السياسات OP 8.60. فجهاز الإدارة رأى أنه تم الوفاء بهذه المتطلبات، لكن الطالبين أكدوا أن عملية التشاور لم تكن كافية. ونوهت الهيئة إلى أن هذا الرأي لا يقتصر على موقعي الطلب وحدهما. فقد كان أيضا مبعث اهتمام وقلق لمنظمات المجتمع المدني التي التقت بها هيئة التفتيش خلال الزيارة، وكان معظمها أيضا طرفا في المراسلات السابقة مع المكتب القطري للبنك. غير أن الهيئة سجلت رضا الطالبين عن عملية التشاور التي جرت في مارس/آذار 2009 فيما يتعلق بأنشطة البنك الأخرى.

17. نوهت هيئة التفتيش أيضا إلى أنها تدرك أن تعبير "أثر مادي سلبي" المستخدم في قرار إنشاء الهيئة عند تحديد أهلية طلب ما، يتضمن عدم إتاحة الفرصة لأصحاب المصلحة المباشرة الرئيسيين للاستفادة من الحقوق التي تقضي بها السياسة المعنية في التشاور والمشاركة والحصول على المعلومات.

18. فيما يتعلق بالقضية الثالثة والخاصة بأثر الإصلاحات التي تساندها منحة الإصلاح المؤسسي، فإن الهيئة نوهت إلى أنه حينما اجتمعت مع الطالبين كانا قد تسلما للتو الترجمة العربية لوثيقة البرنامج. ومع أنهما كانا قد عبرا قبل ذلك عن رأيهما أن هذه الإصلاحات قد تسبب ضررا، فإنهما أحجما عن التعبير عن وجهات نظر قاطعة بشأن حجم الضرر المحتمل قبل أن يتاح لهما وقت كاف لاستعراض الوثيقة استعراضا دقيقا.

19. فيما يتعلق بالقضيتين الثانية والثالثة، فإن الهيئة أشارت إلى أن الطالبين يريان أنهما مترابطتان. ورأت الهيئة أنه سينعين عليها أن تجري استعراضا كافيا للوقائع ذات الصلة وسياسات البنك وإجراءاته المعمول بها من أجل التأكد من الامتثال أو عدمه فيما يتعلق بكفاية المشاركة والتشاور. ونظرا لأن هذا لا يمكن عمله إلا في سياق دراسة للنقاط التي أثرت في طلب التفتيش، فإن الهيئة أوصت مجلس المديرين التنفيذيين بالموافقة على التحقيق في الأمور التي أثرت في الطلب ماعدا قضية الترجمة لأن هذا القضية تم بالفعل حلها.

واو. خطة عمل معززة ومناقشات مجلس المديرين التنفيذيين

20. في 6 يوليو/تموز 2009، طلب أحد المديرين التنفيذيين أن يجري مجلس المديرين مناقشة لمعرفة وجهات النظر فيما يتعلق بتقرير الهيئة وتوصيتها. وقبل مناقشة المجلس، عرض جهاز الإدارة في 13 سبتمبر/أيلول 2009 خطة عمل معززة¹⁴ (انظر الملحق ألف) لمعالجة القضية المهمة المتبقية والقضية الأوسع الخاصة بالتشاور والمشاركة في إطار سياسات البنك المعمول بها.

21. بعد استعراض خطة العمل المعززة اتصلت هيئة التفتيش بالطالبين لاطلاعهما على مضمون هذه الإجراءات (سيشار إلى كل من خطة العمل المبدئية وخطة العمل المعززة فيما بعد بتعبير "خطة العمل"). وأبلغ الطالبان الهيئة باهتمامهما بتنفيذ هذه الإجراءات. ولذلك واستنادا إلى هذه الإجراءات واهتمام الطالبين بتنفيذها، اقترحت الهيئة إرجاء توصيتها بالتحقيق مثلما فعلت في بعض الحالات المماثلة السابقة، وذلك من أجل إتاحة الفرصة لمعالجة المخاوف التي أثرت في الطلب.

22. في 15 سبتمبر/أيلول 2009، اجتمع مجلس المديرين التنفيذيين وناقش تقرير وتوصية الهيئة فيما يتعلق بمنحة الإصلاح المؤسسي. وأشاد المجلس بالنهج البناء الذي اتبعته الهيئة وجهاز الإدارة وأشار إلى أهمية تنفيذ الإجراءات المقترحة. ولاحظ المجلس أيضا أهمية جهود الهيئة في تعزيز مساهمة المؤسسة، وفي لفت انتباهها إلى المسائل المهمة المتصلة بالتشاور والمشاركة والترجمة في سياق قرض لسياسات التنمية.

23. ختاماً، وافق المجلس على اقتراح الهيئة إرجاء توصيتها بالتحقيق وأشاد بالتزام جهاز الإدارة بالإبلاغ عن مدى التقدم في تنفيذ خطة العمل بحلول يونيو/حزيران 2010، على أن تقوم الهيئة بعد ذلك بإصدار توصية للمجلس بشأن ما إذا كان هناك مبرر لإجراء تحقيق وذلك على أساس مراجعتها المستقلة للوضع.

زاي. تقرير جهاز الإدارة عن سير العمل

24. في 21 يونيو/حزيران 2010، رفع جهاز الإدارة إلى مجلس المديرين التنفيذيين "تقريره عن مدى التقدم في تنفيذ خطة عمل الإدارة" (انظر الملحق باء).¹⁵

¹⁴ خطة العمل: الوضع الحالي والمضي قدماً، حسب طلب هيئة التفتيش بشأن برنامج منحة سياسات التنمية للإصلاح المؤسسي في اليمن.

¹⁵ تقرير سير العمل المقدم إلى مجلس المديرين التنفيذيين بشأن تنفيذ خطة عمل الإدارة رداً على طلب التفتيش على منحة الإصلاح المؤسسي في اليمن، 21 يونيو/حزيران 2010.

25. قال جهاز الإدارة إنه على وجه العموم مقتنع أنه تحقق تقدم ملموس في كل الأنشطة الرئيسية لخطة العمل، ومنها ما يلي: (أ) الدخول في حوار مع الطالبين، و(ب) تدعيم ممارسات إدارة منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا فيما يتعلق بالإفصاح والترجمة والمشاورات وفق سياسات البنك المعمول بها، و(ج) رصد المخاطر المتصلة بتنفيذ البرنامج بالتشاور مع أصحاب المصلحة المباشرة، و(د) الاستمرار في تدعيم إجراءات المشاركة ذات الصلة في اليمن. وقال جهاز الإدارة أيضا إنه أشرك بشكل مستمر الطالبين في المشاورات بشأن تنفيذ برنامج منحة الإصلاح المؤسسي وبشأن البرنامج الأوسع للبنك الدولي في اليمن.

26. نوه جهاز الإدارة إلى أن تنفيذ خطة العمل تم في بيئة أمنية متدهورة بشدة، الأمر الذي أثر على الجدول الزمني لتنفيذ بعض الأنشطة، ولا سيما بين شهري يناير/كانون الثاني وفبراير/شباط 2010. وخلال هذه الفترة اضطر البنك إلى تبني نهج "السير الحذر" في اليمن، وأثر هذا على جهود البنك لإشراك منظمات المجتمع المدني، وخاصة خارج صنعاء.

27. فيما يتصل بالإفصاح عن المعلومات والترجمة والتشاور في إدارة منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، قال جهاز الإدارة إنه حتى 8 يونيو/حزيران 2010، كانت هذه الإدارة تمثل امتثالا كاملا بالتزامها بالإفصاح عن المعلومات فيما يتعلق بوثائق معلومات المشروعات، ووثائق التقييم المسبق للمشروعات، ووثائق المشروعات في حافظتها الحالية لمشروعات البنك الدولي للإنشاء والتعمير/المؤسسة الدولية للتنمية.

28. قال جهاز الإدارة أيضا إنه في أعقاب استعراض ممارسات الترجمة في إدارة منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تقرر أن تكون ترجمة كل وثائق العمليات الرئيسية (وثائق معلومات المشروع، ووثائق التقييم المسبق للمشروع، ووثائق المشروع) إلى العربية شرطا ضروريا لكل العمليات الجديدة في البلدان التي تكون فيها العربية هي لغة العمل الرئيسية. وصدرت تعليمات تفصيلية لهذه الغاية في 31 أكتوبر/تشرين الأول 2009. وأضاف جهاز الإدارة أنه حتى 8 يونيو/حزيران 2010، تم الإفصاح عن جميع وثائق معلومات المشروعات باللغة العربية ويجري بصفة مستمرة ترجمة وثائق التقييم المسبق للمشروعات الخاصة بالعمليات الجارية. ويقول جهاز الإدارة إنه بالتوازي مع ذلك، تستمر إدارة منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في ترجمة وثائق العمليات والإفصاح عنها بالفرنسية في بلدان المغرب الغربي وجيبوتي. ويقول جهاز الإدارة أيضا إن مواقع منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا باللغة العربية على شبكة الإنترنت تم تجديدها ويجري تحديث مضمونها أولا بأول.

29. فيما يتصل بالتشاور، يقول جهاز الإدارة إنه أصدر تعليمات مفصلة في 29 أكتوبر/تشرين الأول 2009 إلى المديرين القطريين ومديري شؤون المكاتب القطرية ورؤساء فرق العمل لتدعيم التواصل مع أصحاب المصلحة المباشرة من منظمات المجتمع المدني. ويقول جهاز الإدارة إن أدلة منظمات المجتمع المدني حتى الآن متاحة في كل المكاتب القطرية (بما فيها اليمن) لاستخدام الموظفين. ويضيف الجهاز إنه فضلا عن ذلك فقد عقدت سلسلة دورات تدريبية لتعميم الممارسات الجيدة بشأن المشاورات وتدعيم فعالية المشاورات على مستوى المشروع: أولا لرؤساء فرق العمل ممن يوجد مقرهم في واشنطن، ثم لرؤساء فرق العمل ممن يوجد مقرهم في المكاتب القطرية وذلك في ندوة في بيروت بلبنان خلال منتدى العمليات الإقليمية في الفترة 17-19 مايو/أيار 2010.

30. فيما يتعلق بتنفيذ منحة الإصلاح المؤسسي، قال جهاز الإدارة إنه خلال كل بعثة إشرافية، كان فريق العمل يجتمع مع شريحة واسعة من منظمات المجتمع المدني تمثل وجهات النظر الرئيسية داخل المجتمع المدني لمناقشة التقدم المحرز في تنفيذ البرنامج. وعقدت هذه الاجتماعات باللغة العربية على أساس وثائق المعلومات المرجعية و/أو العروض التوضيحية بالعربية مع وجود 10 إلى 15 مشاركا في المتوسط من مثل هذا العدد من المنظمات في كل مرة. ويقول جهاز الإدارة إن هذه الاجتماعات تركزت في بادئ الأمر على منحة الإصلاح المؤسسي والمخاوف المتصلة بآثارها المحتملة. وأضاف الجهاز أن المشاورات تطورت إلى تقديم تعليقات تقييمية جوهرية ودراسة نشطة لأفضل السبل لتفاعل منظمات المجتمع المدني والبنك على نطاق أوسع.

31. أضاف جهاز الإدارة أنه بُذلت جهود خاصة للعمل بشكل وثيق مع منظمات المجتمع المدني المعنية بالمكون الخاص بمبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية من منحة الإصلاح المؤسسي. وفي 19-20 أكتوبر/تشرين الأول 2009، أُقيمت حلقة دراسية لمناقشة سبل رفع مستوى الشفافية في إدارة إيرادات الصناعات الاستخراجية. وفي 15 فبراير/شباط 2010، أُقيمت حلقة دراسية لنصف يوم وتضمنت تقديم عرض عام لعملية مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية في اليمن، وحالة التنفيذ العالمي والخطوات التالية الرئيسية للمبادرة، والقضايا الرئيسية التي يواجهها أعضاء المجتمع المدني في إطار هذه المبادرة. وأخيرا، أُقيم في يومي 5 و6 أبريل/نيسان 2010 حلقة دراسية تركزت على أفضل الممارسات في هذه المبادرة في شتى أنحاء العالم.

32. فضلا عن ذلك، يقول جهاز الإدارة إنه بُذلت جهود للتواصل مع الهيئات التي تمثل أصحاب المصلحة المباشرة الذين قد يتأثرون بالإجراءات التي تلقى مساندة في إطار منحة الإصلاح المؤسسي، ولا سيما المكونات الخاصة بملكية الأراضي وجهاز الخدمة المدنية. وقام فريق العمل بمتابعة القضايا التي أثّرت خلال هذه المناقشات (مثل إعادة التوطين المحتملة لشاغلي الأراضي العامة بوضع اليد وذلك في إطار جهد منظم محتمل لتسجيل الأراضي) وساعد الفريق في تسهيل تبادل وجهات النظر والتشاور بين منظمات المجتمع المدني والحكومة في هذه القضايا.

33. فيما يتعلق ببرنامج البنك في اليمن والطريق للمضي قدما، قال جهاز الإدارة إن المكتب القطري قام بترتيب لقاءات متكررة مع مجموعة واسعة من منظمات المجتمع المدني. وعقد، في المتوسط كل شهر لقاءان أو ثلاثة بشأن موضوعات متنوعة مثل العملية الجديدة لصندوق الرعاية الاجتماعية، ومشروع التنمية الحضرية المتكاملة، وبرنامج الحد من الطلب على القات، وتغيير المناخ. فضلا عن ذلك، استغلت الإدارة العليا للمنطقة كل اجتماع رسمي مع السلطات اليمنية في التأكيد على أهمية المشاورات وعرض مساعدة البنك في هذا الشأن. وبعث جهاز الإدارة أيضا برسالة عن طريق المدير القطري يوم 15 ديسمبر/كانون الأول 2009 يقدم فيها النصح للحكومة بأن تنتشور مع أصحاب المصلحة المباشرة في عدة أنشطة يساندها البنك ويعرض تقديم المساعدة لتحقيق ذلك. وفي هذا الشأن، قامت بعثتان بزيارة اليمن (3-5 نوفمبر/تشرين الثاني 2009، و12-15 ديسمبر/كانون الأول 2009) لتؤكد بصورة عملية على أهمية هذه المشورة لبلوغ تلك الغاية.

34. استشرافا للمستقبل، ذكر جهاز الإدارة أن إدارة المنطقة ستستمر في بذل كل جهد ممكن لمواصلة التركيز القوي على قضايا الإفصاح والترجمة، (ولا سيما الترجمة إلى العربية لوثائق معلومات المشروع، ووثائق التقييم المسبق للمشروع،

ووثائق المشروع، والخاصة بالمشروعات الجديدة التي يمولها البنك). وأضاف جهاز الإدارة أنه يلتزم بالمساعدة على إيجاد بيئة مواتية لإجراء مشاورات فعالة بين الحكومة ومنظمات المجتمع المدني حيثما أمكن في المنطقة. وأخيرا قال جهاز الإدارة إنه بعث في 21 يونيو/حزيران 2010 برسالة لموظفي البنك للتأكيد على أهمية الحفاظ على ما تحقق من إنجازات في إطار خطة العمل.

حاء. الملاحظات

35. خلصت هيئة التفتيش في تقريرها وتوصيتها بتاريخ 18 يونيو/حزيران 2009 إلى أن كفاية المشاورات وعملية المشاركة مع أصحاب المصلحة المباشرة الرئيسيين فيما يتعلق بمنحة الإصلاح المؤسسي لا يمكن التأكيد منها إلا في سياق تحقيق. ولذلك، فإنها أوصت مجلس المديرين التنفيذيين بإجراء تحقيق في القضايا التي أثرت في طلب التفتيش فيما يتصل بالتشاور والمشاركة. وتتوه هيئة التفتيش في هذا الشأن إلى أنه على الرغم من أن جهاز الإدارة اقترح في رده يوم 19 مايو/أيار 2009 إجراءات معينة لمعالجة بواعث قلق الطالبين، فإن هذه الإجراءات كانت تعالج أساسا القضية المهمة الخاصة بترجمة الوثائق. ومع أن هذه كانت خطوة ذات أهمية كبيرة للمتأثرين بالمشروع، وأبرزت أهمية ترجمة الوثائق الرئيسية التي تشكل جزءا من عملية إعداد السياسات، فإنها لم تعالج القضايا المهمة الأخرى الخاصة بالتشاور والمشاركة.

36. كما هو موضح من قبل، فإن الهيئة اقترحت لاحقا إرجاء التوصية بإجراء تحقيق في اجتماع مجلس المديرين التنفيذيين يوم 15 سبتمبر/أيلول 2009، وذلك في ضوء الإجراءات الإضافية التي اقترحها جهاز الإدارة في خطة العمل المعززة التي كانت تكتمل وتوسعة لإجراءات سابقة اقترحت في رد جهاز الإدارة يوم 19 مايو/أيار 2009.

37. استعرضت الهيئة أيضا "تقرير مدى التقدم في تنفيذ خطة عمل الإدارة". وأخذت الهيئة في الحسبان - عندما فعلت ذلك - متطلبات سياسة البنك الدولي الخاصة بالتشاور والمشاركة في قرض لسياسات التنمية، مثل منحة الإصلاح المؤسسي، والتي تنص عليها الفقرة السادسة من منشور سياسة العمليات OP 8.60. وتلزم هذه الفقرة البنك بتوجيه النصح للحكومة بالتشاور والمشاركة مع "أصحاب المصلحة المباشرة الرئيسيين" خلال إعداد قرض لغرض سياسات التنمية، ووصف عملية التشاور ونتيجتها في وثيقة البرنامج، وبتيسير إطلاع الجمهور على الأنشطة التحليلية ذات الصلة وذلك في إطار عملية التشاور. وتتوه الهيئة إلى أن عدم إشراك أصحاب المصلحة المباشرة الرئيسيين في عملية التشاور قد يزيد من احتمال وقوع أضرار مادية والافتقار إلى المساندة الشعبية العريضة للإصلاحات. فضلا عن ذلك، تنص الفقرة العاشرة من منشور سياسة العمليات OP 8.60 على أن يقوم البنك بتحليل "الآثار الهامة على أوضاع الفقر والآثار الاجتماعية" على الفقراء والفئات الضعيفة، وبالمثل فيما يتعلق "بالآثار المهمة على البيئة والغابات والموارد الطبيعية الأخرى للبلاد". ويجب إيجاز التحليلات في وثيقة البرنامج التي ستصف كيفية معالجة أي قصور في أنظمة المقترض قبل تنفيذ البرنامج أو أثناءه. وتتوه الهيئة إلى أن إجراء مشاورات كافية قد يكون عنصرا حاسما في تنفيذ الأعمال التحليلية التي يقضي بها منشور سياسة العمليات OP 8.60.

38. تتوه الهيئة عن رضا إلى تأكيد جهاز الإدارة أنه تحقق تقدم كبير في كل الأنشطة الرئيسية التي كانت جزءا من الخطة. وتقر الهيئة بأن تدهور البيئة الأمنية في اليمن خلال الاثنى عشر شهرا الماضية جعل من الصعب للغاية إشراك منظمات المجتمع المدني خارج العاصمة، وتشيد بجهاز الإدارة على جهوده في هذه الظروف. وتتوه الهيئة إلى أن تقرير سير العمل أقل وضوحا فيما يتعلق بالجهود التي بذلت للتواصل مع ممثلي الأطراف التي من المحتمل أن تتأثر بمنحة الإصلاح المؤسسي. وقد يكون هذا في جانب منه انعكاسا للقيود التي فرضها الوضع الأمني، لكن الهيئة تريد التأكيد على أن هذه القضية - وهي التشاور مع الأطراف التي من المحتمل أن تتضرر من آثار الإصلاحات- ذات أهمية حيوية لتهدئة مخاوف الطالبين. وتتوه الهيئة إلى أن الفقرة 16 من منشور سياسة العمليات OP 8.60 تلزم موظفي البنك "بالتحقق من نتائج الرصد والتقييم" وتشير إلى "مذكرة الممارسات الجيدة لقروض سياسات التنمية" مع التأكيد على ضرورة مشاركة المجتمع المدني في عمليات الرصد والتقييم (ص 96).

39. أطلعت الهيئة أيضا الطالبين على الترجمة العربية والنسخة الإنجليزية الأصلية لتقرير سير العمل من أجل دراستها وإيداء تعليقاتهما التقييمية. وينوه الطالبان في رسالة مكتوبة وردت منهما إلى تطورات إيجابية كثيرة في تفاعل البنك مع منظمات المجتمع المدني في اليمن، ومن ذلك ترجمة الوثائق إلى اللغة العربية ومستوى الشفافية والإفصاح عن المعلومات والمشاركة والتشاور فيما يتعلق بالمشروعات وقضايا السياسات.

40. أثار الطالبان بعض المخاوف والتساؤلات فيما يتعلق بالتعليقات التقييمية لمنظمات المجتمع المدني بشأن نتائج مختلف العمليات التشاورية. ورحبا بإتاحة الفرصة للمشاركة في المناقشات المتصلة بتصميم مرحلة ثانية للبرنامج وخاصة فيما يتعلق بآثاره على قطاعات المجتمع الأشد فقرا. وأحاطت الهيئة جهاز الإدارة علما بمخاوف الطالبين وتساؤلاتهما، وبعد تلقي الموافقة من الطالبين أبلغت جهاز الإدارة بتعليقاتهما التقييمية المكتوبة. وفي 8 سبتمبر أيلول 2010، أرسل جهاز الإدارة إلى هيئة التفتيش رده على هذه المخاوف (انظر الملحق جيم).

طاء التوصية

41. بالنظر إلى رضا الطالبين بشكل عام عما حققه جهاز الإدارة من تقدم فيما يتعلق بخطة العمل، والتي تتضمن عددا من الإجراءات المتصلة بالتشاور والمشاركة، والعرض العام الذي قدمته هيئة التفتيش لتقرير سير العمل، لا توصي الهيئة بإجراء تحقيق في القضايا التي أثرت في طلب التفتيش.

42. وإذا وافق مجلس المديرين التنفيذيين على التوصية، فإن الهيئة ستُخطر الطالبين وجهاز الإدارة بذلك.