

تقرير رقم: 48995-YE

هيئة التفتيش

تقرير وتوصية

اليمن: منحة سياسات التنمية للإصلاح المؤسسي (المنحة رقم H336-YEM)

18 يونيو/حزيران 2009

هيئة التفتيش

تقرير وتوصية عن طلب التفتيش

اليمن: منحة سياسات التنمية للإصلاح المؤسسي (المنحة رقم H336-YEM)

1. في 13 أبريل/نيسان 2009، تلقت هيئة التفتيش طلباً لإجراء تفتيش ("الطلب") فيما يتصل ببرنامج سياسات التنمية للإصلاح المؤسسي في اليمن ("البرنامج")، والذي حصل على مساندة من خلال منحة رقم H336-YEM ("المنحة"). تقدم بالطلب السيد عبد القادر على عبد الله والسيد يحيى صالح محسن، وكلاهما من سكان العاصمة اليمنية صنعاء، باسمهما ونيابة عن المرصد اليمني لحقوق الإنسان، وهي منظمة محلية غير حكومية. يفيد الطلب، ضمن أشياء أخرى، بأن البنك لم يلتزم بمبادئ الشفافية والإفصاح عن المعلومات فيما يتعلق بعملية سياسات التنمية للإصلاح المؤسسي في اليمن التي يؤكدان أنه سينجم عنها آثار سلبية على الأجور والتوظيف وتقليص الفقر.

2. سجلت الهيئة الطلب في 20 أبريل/نيسان 2009، وقدم جهاز الإدارة رده في 19 مايو/أيار 2009 ("رد جهاز الإدارة"). كما نصت الفقرة 19 من قرار سنة 1993 الذي أنشأ هيئة التفتيش ("قرار سنة 1993")¹، فإن الغرض من هذا التقرير هو تحديد مدى استيفاء الطلب للشروط وتقديم توصية إلى المديرين التنفيذيين فيما إذا كان ينبغي التحقيق في المسائل الواردة في الطلب.

ألف. البرنامج

3. يعود منشأ منحة سياسات التنمية للإصلاح المؤسسي إلى إستراتيجية المساعدة القطرية لليمن 2006-2009، وقد وافق عليها مجلس المديرين التنفيذيين في السادس من ديسمبر/كانون الأول 2007. وللبرنامج هدفان، الأول هو تنفيذ إصلاحات استثمارية تتيح لليمن تنويع أنشطته الاقتصادية بغية تقليص اعتماده على عائدات النفط. والهدف الثاني هو تدعيم نظام الإدارة العامة وإدارة المالية العامة من خلال إصلاح جهاز الخدمة المدنية، وأنظمة المشتريات العامة، وتعزيز شفافية العائدات النفطية عن طريق انضمام اليمن إلى مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية. ويرمي هذان الهدفان إلى مساعدة البلاد على تقليص معدلات الفقر وزيادة النمو وتحسين إدارة القطاع العام.

4. تهدف المنحة إلى مساعدة الحكومة على تحقيق مكونات منفصلة لإستراتيجيتها المتوسطة الأجل كما هو موضح في خطة التنمية الاجتماعية والاقتصادية للحد من الفقر للسنوات 2006-2010 وهي أيضاً وثيقة إستراتيجية الحد من الفقر الخاصة باليمن. للمضي قدماً في تنفيذ أولويات هذه الخطة على المدى القصير، يتركز جدول الأعمال الوطني للإصلاح على إصلاح مناخ الاستثمار ونظام الإدارة العامة وتدعيم المؤسسات الديمقراطية. توضح مصفوفة إجراءات نظام الإدارة العامة الرشيدة التي وضعت عام 2006 الأنشطة التي ترمي على الأجلين القصير والمتوسط إلى تحقيق جوانب معينة من جدول أعمال الإصلاح.²

5. تم وضع تصور منحة سياسات التنمية للإصلاح المؤسسي بعد أن أدركت الحكومة أنه ستكون هناك حاجة إلى "مساعدة تكملية" لتنفيذ الإصلاحات. إن البرنامج "يشجع ويثيب إجراءات مختارة رئيسية مرتبطة بهذا الجهد الإصلاحي الديناميكي الذي بدأ في الأونة الأخيرة."³ وتنص وثيقة البرنامج على أن المنحة "تأتي ضمن التسلسل الإستراتيجي في إطار جهد يرمي إلى تدعيم الإدارة الاقتصادية توقعاً لعملية لاحقة تشمل قطاعاً بأكمله أو عملية برمجية (مثل اعتمادات مساندة تخفيض أعداد الفقراء). وتعتبر إستراتيجية المساعدة القطرية هذه المنحة بداية جديدة لقرود تمنح لليمن وتستند

¹ قرار المؤسسة الدولية للتنمية 6-93، بتاريخ 22 سبتمبر/أيلول 1993 (قرار 1993).

² وثيقة البرنامج: الجمهورية اليمنية: منحة سياسات التنمية للإصلاح المؤسسي، 6 نوفمبر/تشرين الثاني 2007، الفقرة 19.

³ المصدر نفسه، الفقرة 25.

إلى السياسات ومساعدة على تهيئة الظروف لعملية برامجية لاحقة لاعتمادات خفض عدد الفقراء تتألف من ثلاثة أجزاء ومن المقرر تدشينها (هكذا) في العام الثالث من الإستراتيجية المساعدة القطرية"⁴

6. وينبغي تحقيق أهداف البرنامج من خلال خمسة مكونات *التركز إلى أعمال تحليلية مسبقة وحوار موسع مع النظراء الحكوميين الرئيسيين وأصحاب المصلحة المحليين (ومنهم أعضاء في جمعيات المجتمع المدني)، وخبراء قطريين ومانحين آخرين*"⁵ ويتركز كل مكون على جدول أعمال للإصلاح يحدد مجموعة من الإجراءات والتدابير التي تشكل الظروف اللازمة لصرف الشريحتين الأولى والثانية من المنحة.

7. تتألف مكونات البرنامج مما يلي:

أ. المكون الأول - إصلاح ضريبة الدخل: يساند هذا المكون هدف الحكومة الرامي إلى تقليص التسهيلات، وإلغاء التقديرات الجزافية عند تحديد الضرائب، وإزالة الغموض الذي تواجهه الشركات العاملة في اليمن. "الإجراءات المسبقة" اللذان يستند إليهما هذا المكون هما "إعداد قانون جديد للضريبة على دخل الشركات وموافقة وزارة المالية عليه وعرضه على مجلس الوزراء" و "تنفيذ القانون الجديد للضريبة على دخل الشركات" من خلال إصدار اللائحة التنفيذية للقانون.

ب. المكون الثاني - الإصلاح التنظيمي والمؤسسي لتوثيق حيازة الأراضي وتسجيلها: الإجراءات المسبقة المتصلة بهذا المكون هي إعداد قانون جديد لتسجيل الأراضي وعرضه على البرلمان، وعدة إجراءات متصلة بتنفيذ هذا القانون (مثل إعداد اللائحة التنفيذية، وتعيين أمين سجل مستقل للأراضي، وإصدار مرسوم وزاري لتوضيح التفويض المنوطة به الهيئة العامة للأراضي والمساحة والتخطيط العمراني).

ج. المكون الثالث - تدعيم المشتريات العامة: إيماناً بأن سلامة المشتريات العامة أمر ضروري لقدرة الحكومة على "أن تدير الخدمات العامة إدارة تساند نمو يقوده القطاع الخاص"، فإن الإجراءات المسبقة للزمين لهذا المكون هما الموافقة على اللائحة التنفيذية لقانون المشتريات العامة الذي تم الموافقة عليه وإنشاء مجلس لمراقبة سياسة المشتريات.

د. المكون الرابع - تحسين شفافية العائدات: الإجراءات المسبقة اللازمة لهذا المكون هي إصدار الحكومة إعلاناً رسمياً عن تمسكها بمبادئ مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية والتدابير التي سوف تستخدمها لتحقيق هذه المبادئ، ونشر تقارير مدققة من قبل جهات مستقلة.

هـ. المكون الخامس - إصلاح الحكومة المركزية - إصلاح الإدارة العامة يهدف هذا المكون إلى مساندة ما بدأته الحكومة من إصلاحات إدارية للقطاع العام. الإجراءات المسبقة المرتبطة بهذا المكون هي الموافقة على برنامج صندوق الخدمة المدنية وتنفيذه، وتنفيذ الإصلاحات التي ينص عليها قانون الأجور لعام 2005 قبل زيادة الأجور، ووضع قاعدة بيانات محوسبة للموظفين ونظام التعريف الحيوي لتحديد هوية الموظفين.

8. تحققت بالفعل مجموعة الإجراءات المسبقة الستة اللازمة لصرف الشريحة الأولى للمنحة وقت الموافقة عليها. وتورد مصفوفة سياسات العمليات (الملحق 2) من وثيقة البرنامج كل الإجراءات الخاصة بالسياسات والتي يجب تحقيقها في إطار المكونات الخمسة للبرنامج وما يلزم تنفيذه من تدابير لصرف الشريحة الخاصة به.

9. تنص وثيقة البرنامج على ضرورة أن يكون له أثر مفيد بوجه عام، لكنها تحدد اثنين من الشواغل الاجتماعية المحتملة بشأن السياسات الوقائية، الأول هو "الأثر السلبي المحتمل لتسجيل الأراضي على الفقراء والضعفاء"⁶ و"حقوق ملكية الأراضي للنساء"⁷ والثاني هو "هل من المحتمل أن يؤثر إصلاح قانون الضرائب على دخل الشركات تأثيراً سلبياً على الفقراء." مهمما يكن من أمر، فإن وثيقة البرنامج توضح أن هذه الاهتمامات والشواغل يعالجها التزام الحكومة بمراقبة آثار هذه السياسات والتخفيف منها من خلال السياسات الوقائية المناسبة.⁸

⁴ المصدر نفسه، الفقرة 28.

⁵ المصدر نفسه، الفقرة 37.

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

⁷ المصدر نفسه، الفقرة 85.

⁸ المصدر نفسه، الفقرة 88.

10. تورد وثيقة البرنامج أيضا المخاطر المحتملة على البيئة من جراء بعض إصلاحات السياسات. فقد يؤدي إصلاح قانون ضرائب الدخل إلى الاستثمار في قطاعات تتسبب في تدهور البيئة (مثل التعدين)، وقد يؤدي إصلاح توثيق ملكية الأراضي إلى تحويل الأرض الزراعية إلى الاستخدام الصناعي أو التنمية في مناطق هشة من الناحية البيئية. غير أنه تم النص على ضرورة أن يدرك خطاب سياسات التنمية الذي تصدره الحكومة هذه المخاطر المحتملة وأن يتضمن تعهدا بالتخفيف من آثارها.⁹

11. تنص وثيقة البرنامج أيضا على أنه "خلال مشاورات واسعة، صادفت عملية الإعداد [لمنحة سياسات التنمية للإصلاح المؤسسي] بعض جوانب الضعف في إجراءات المشاركة المتبعة."¹⁰

باء. التمويل

12. اليمن: منحة سياسات التنمية للإصلاح المؤسسي هي عملية تمولها المؤسسة الدولية للتنمية تبلغ قيمتها قرابة 50.73 مليون دولار أمريكي وتتألف من شريحتين متساويتين كل منهما حوالي 25.47 مليون دولار. وتم صرف الشريحة الأولى فور بدء نفاذ اتفاقية المنحة بعد إنجاز الإجراءات المسبقة للشريحة الأولى (ولا سيما الإجراءات التشريعية)، ومن المقرر صرف الشريحة الثانية على أقصى تقدير بعد 18 شهرا من بدء النفاذ وهو الإطار الزمني الذي من المتوقع أن يتم فيه إنجاز "الإجراءات المتفق عليها" وخاصة الإجراءات المسبقة للشريحة الثانية للمنحة. وتتركز الإجراءات المسبقة للشريحة الثانية بوضوح على تنفيذ إصلاحات السياسات التي ينص عليها البرنامج.¹¹ ومن المقرر إقبال مشروع المنحة في 30 يونيو/حزيران عام 2010.

جيم. الطلب

13. يثير الطلب ثلاث مسألة متصلة بالبرنامج.

14. *المسألة الأولى* تتعلق بالإفصاح عن المعلومات. يقول الطالبان إنهما تعرضا، وعلى الأرجح، سيستمران في التعرض لأضرار "من جراء سياسة حجب المعلومات التي مارسها مكتب البنك الدولي في اليمن ورفضه الإفصاح عن المعلومات" المتصلة بالبرنامج. وأضاف الطالبان قولهما إن ضغوط المجتمع المدني أدت إلى الكشف عن النسخة الإنجليزية لوثيقة البرنامج لكن "مكتب البنك في صنعاء رفض إعطاء [هما] نسخة مترجمة إلى العربية أو التعاون مع المجتمع المدني في ترجمتها".

15. قال الطالبان إنهما أجريا عدة مكالمات هاتفية مع المكتب القطري في صنعاء للمطالبة بوثيقة البرنامج وأوردا قائمة بعدد من المراسلات التي تطلب من المكتب القطري في صنعاء الكشف عن "نسخة كاملة من برنامج الإصلاح المؤسسي وترجمتها". ويقولان إنهما تلقيا نسخة بالإنجليزية من وثيقة البرنامج. غير أن المكتب القطري، في مراسلة جرت في وقت لاحق، رفض تزويدهما بترجمة عربية للوثيقة. وعلى حد قول الطالبين، ففي 30 يناير/كانون الثاني 2008، قدمت أكثر من 20 منظمة يمنية رسالة إلى المكتب القطري تؤكد مطالبتها بنسخة كاملة من وثيقة البرنامج بالعربية لكنها "لم تتلق ردا على طلبها ولقيت كل مراسلاتها ورسائلها تجاهلا".

16. *المسألة الثانية* تتصل بالمشاركة. إذ يقول الطالبان إن البنك الدولي والمكتب القطري "خالفا مبدأ الشراكة مع المجتمع المدني الذي يتبناه البنك الدولي ويدعو إليه" وخالفا مبدأ الشفافية والإفصاح عن المعلومات. وأضافا قولهما إن عدم وجود ترجمة يتناقض مع مبدأ إتاحة المعلومات الذي أكد عليه الرئيس السابق للبنك الدولي في تقدمته لمنشور سياسة الإفصاح الصادر في يونيو/حزيران 2002. وذكر أن الرئيس السابق للبنك "شدد على أهمية إتاحة المعلومات بوصف ذلك عاملا جوهريا في تحقيق التنمية المستدامة وتحسين الشفافية والمساءلة في التنمية". وأردفا قائلين "إنه شدد أيضا على أهمية إتاحة المعلومات من أجل تعزيز المساندة الشعبية للجهود الرامية إلى تحسين معاش الناس في البلدان النامية".

⁹ وثيقة البرنامج: الجمهورية اليمنية: منحة سياسات التنمية للإصلاح المؤسسي، 6 نوفمبر/تشرين الثاني 2007، الفقرة 105.

¹⁰ المصدر نفسه، الفقرة 36.

¹¹ المصدر نفسه، الفقرة 34.

17. المسألة الثالثة تتعلق بأثار الإصلاحات التي تساندها المنحة. يقول الطالبان "وفقا لتقديرات البنك الدولي، فإن تنفيذ برنامج الإصلاح المؤسسي في اليمن سيؤدي إلى ارتفاع الأسعار وزيادة معاناة الفقراء في المجتمع اليمني. فمعدل الفقر الذي يبلغ حاليا نحو 45% سيزيد 9.2% ليصل إلى 54.2%. ويضيف الطالبان أن البرنامج سيؤدي إلى تقليص الأجور بنسبة 1.6% من إجمالي الناتج المحلي. ويشكك الطالبان في سلامة الإصلاحات المقترحة في البرنامج قائلين إن "التكلفة الاجتماعية" لهذه الإصلاحات ستكون كبيرة وسوف تؤدي إلى "زيادة معدلات الفقر والبطالة". وقال الطالبان إنه لو كان تم الكشف عن محتويات البرنامج من قبل، لاستطاعت منظمات المجتمع المدني المساهمة بتقديم توصيات فيما يتعلق بتبني سياسات ضريبية عادلة ولأمكن اقتراح بدائل أخرى "لتوفير الموارد من خلال إجراءات لمكافحة الفساد وتبني سياسات جيدة لمعالجة مشكلات الفقر والبطالة".

18. لاحظت هيئة التفتيش في إشعارات التسجيل أن المزاعم المذكورة أعلاه قد تشكل بين أشياء أخرى عدم امتثال من جانب البنك لأحكام مختلفة من منشورات سياسات عمليات البنك وإجراءاته التالية:

منشور سياسات العمليات/إجراءات البنك OP/BP 8.60 الإقراض لأغراض سياسات التنمية
سياسة البنك بشأن الإفصاح عن المعلومات (يونيو/حزيران 2002)

دال. رد جهاز الإدارة

19. في 19 مايو/أيار 2009، قدم جهاز الإدارة رده على طلب التفتيش.¹²

20. فيما يتصل بالإفصاح عن وثيقة المنحة، يرى جهاز الإدارة أنه امتثل لمتطلبات سياسات البنك المتبعة، لأن وثيقة البرنامج كشف عنها في الموقع الخارجي للبنك على شبكة الإنترنت في 11 ديسمبر/كانون الأول 2007 خلال ثلاثة أيام عمل من موافقة مجلس المديرين التنفيذيين وأصبحت نسخ من وثيقة البرنامج متاحة في مركز المعلومات العامة للبنك في صنعاء.¹³ وقال جهاز الإدارة أيضا إنه التزم أيضا بتسهيل وصول الجمهور إلى المعلومات التي كشف عنها البنك وبدأ ترجمة وثيقة برنامج المنحة إلى العربية وسيقدم الترجمة إلى الطالبين وغيرهما من أصحاب المصلحة المباشرة في غضون ثلاثة أسابيع.¹⁴

21. فيما 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. ويقول جهاز الإدارة إنه على اقتناع ورضا أنه تم الوفاء بمنشور سياسات البنك OP 8.60 الذي يلزم البنك "بمنح البلدان المقترضة بالتشاور مع أصحاب المصلحة الرئيسيين والسعي لمشاركتهم". أبرز البنك هذا المطلب في رسالة إلى الحكومة في 5 ديسمبر/كانون الأول 2006.¹⁵ وساند البنك مشاورات الحكومة بشأن تصميم جدول أعمال السياسات العامة الذي يحصل على مساندة بموجب اتفاقية المنحة. وقال البنك إنه فضلا عن ذلك فقد شارك في مجموعة ثلاثية من المشاورات: (1) خلال إعداد مشروع المنحة في ديسمبر/كانون الأول 2006 ومارس/أذار 2007، و(2) مشاورات قطاعية بشأن كل مكون من مكونات مشروع المنحة، و(3) مشاورات بشأن الأنشطة ذات الصلة.¹⁶

22. فيما يتصل بالأثار الاجتماعية للإجراءات التي يساندها مشروع المنحة، فإن جهاز الإدارة يذكر أنه من المتوقع أن يكون لهذه الإجراءات آثار إيجابية اجتماعية وعلى أوضاع الفقر.¹⁷ وسوف تقلل ضريبة الدخل على الشركات

¹² رد جهاز الإدارة على طلب استعراض هيئة التفتيش لمنحة سياسات التنمية للإصلاح المؤسسي في اليمن (المنحة رقم: Grant No. 336; YEM)، 19 مايو/أيار 2009.

¹³ رد جهاز الإدارة، ص. 18 الفقرة 56.

¹⁴ رد جهاز الإدارة، ص. 5 الفقرة 8 وص. 21 الفقرة 64.

¹⁵ رد جهاز الإدارة للبنك، ص. 11 الفقرة 37.

¹⁶ رد جهاز الإدارة، ص. 12 الفقرة 39.

¹⁷ رد جهاز الإدارة، ص. 19 الفقرة 60.

الإعفاءات والثلغرات ومن المتوقع أن تزيد عائدات المالية العامة للدولة. ومن المتوقع أن يدعم قانون تسجيل الأراضي حقوق ملكية الأراضي. ويهدف قانون المشتريات العامة الجديد إلى تدعيم الشفافية والمنافسة، وتشير الخبرات في البلدان الأخرى إلى أن هذا يحد من نقشي الفساد ويخفض أسعار الأشغال والسلع والخدمات التي يتم الحصول عليها من خلال المشتريات العامة. وليس من المحتمل أن تؤدي المراجعات من جهات مستقلة لمدفوعات النفط والغاز إلى أي تكاليف اجتماعية، لكنها قد تزيد من عائدات المالية العامة التي يمكن استخدامها في تحسين مستويات المعيشة. ومن المتوقع أن يكون لإصلاح جهاز الخدمة المدنية أثر اجتماعي إيجابي عام، وأن تكون برامج تعويضات الموظفين عن خفض أعداد العاملين والإحالة إلى التقاعد سخية بالمعايير الدولية.¹⁸

23. مع أن جهاز الإدارة يعتقد أنه بذل كل جهد ممكن لتطبيق سياسات البنك وإجراءاته في إعداد مشروع المنحة، فإنه عبّر عن الأسف لموضعي سهو في إعداد الوثيقة. وهذان الموضعان هما عدم وصف عملية التشاور في إعداد المنحة في وثيقة البرنامج وتأخر الكشف عن وثيقة معلومات المشروع في دار المعلومات قرابة تسعة أشهر. وتعتقد الإدارة أيضا أن حقوق الطالبين أو مصالحهما لم ولن تتأثر تائرا مباشرا أو سلبيا من جراء عدم تنفيذ البنك لسياسات عملياته وإجراءاته.¹⁹

24. فضلا عن ذلك، فإن جهاز الإدارة يقترح متابعة إجراءات المشاركة وتدعيمها لمساندة الإصلاحات في اليمن، وتوفير ترجمة لوثيقة البرنامج للطالبين وغيرهما من أصحاب المصلحة المعنيين بحلول يونيو/حزيران 2009، واستعراض وتعزيز نظام مراقبة الامتثال الفعال لسياسة الإفصاح وترجمة واثاق معلومات المشروعات، واثاق التقييم المسبق للمشروعات، واثاق البرامج في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ومواصلة مراقبة المخاطر المرتبطة بمشروع المنحة بالتشاور مع أصحاب المصلحة، ودعوة الطالبين إلى لقاء مع ممثلي البنك في مايو/أيار أو أوائل يونيو/حزيران حسبما يناسبهما لإطلاعهما على خطط البنك بشأن الترجمة ومناقشتها بشأن مخاوفهما وكيفية تدعيم علاقات الشراكة.²⁰

هاء. الأهلية

25. يجب أن تحدد هيئة التفتيش ما إذا كان الطلب يستوفي المعايير اللازمة لإجراء تفتيش، كما هو مبين في قرار عام 1993 الذي أنشأ الهيئة وإيضاحاته اللاحقة الصادرة في 1999،²¹ وأن يوصي بشأن ما إذا كان يجب التحقيق في الأمور المزعومة في الطلبات.

26. استعرضت هيئة التفتيش الطلب ورد جهاز الإدارة عليه. وقام فريق من هيئة التفتيش يتألف من عضو الهيئة ألف جيرف ومسؤولي العمليات سيرجي سلوان ومشكاة الزمان بزيارة صنعاء باليمن في الفترة 9-12 يونيو/حزيران 2009. وخلال الزيارة، اجتمع فريق الهيئة مع الموقعين على طلب التفتيش، وممثلين عن السلطات المحلية، وموظفي البنك، ومنظمات المجتمع المدني.

27. تود هيئة التفتيش أن تعبر عن تقديرها للمرصد اليمني لحقوق الإنسان ولمسؤولي وزارة التخطيط والتعاون الدولي على مشاركتهم بوجهات نظرهم. وتود هيئة التفتيش أيضا أن تشكر المكتب القطري للبنك الدولي في صنعاء على إتاحتها المعلومات ذات الصلة ومساعدته في الترتيبات اللوجستية اللازمة، ورئيس فريق العمل على إحاطته فريق الهيئة علما بجوانب البرنامج ذات الصلة.

28. تأكدت هيئة التفتيش خلال الزيارة أن الطالبين طرفان يحق لهما بموجب قرار إنشاء الهيئة عرض طلب التفتيش على الهيئة. والطالبان من سكان صنعاء باليمن، ولهما مصالح واهتمامات مشتركة مثلما تقضي الفقرة التاسعة (أ) من القرار. وخلال الزيارة أيضا، اجتمعت هيئة التفتيش مع سبعة من منظمات المجتمع المدني الذين كانوا قد وقعوا طلب

¹⁸ رد جهاز الإدارة، ص. 19-20-21 فقرة 62.

¹⁹ رد جهاز الإدارة، ص. 23 الفقرة 69.

²⁰ رد جهاز الإدارة، ص. 22-23 الفقرة 68.

²¹ نتائج الاستعراض الثاني لمجلس المديرين التنفيذيين لهيئة التفتيش (إيضاحات 1999)، أبريل/نيسان 1999.

الكشف عن الوثائق المرتبطة بالبرنامج والموجه إلى مكتب البنك في صنعاء. وعبرت هذه المنظمات عن تأييدها لطلب التفتيش.

29. تنوه هيئة التفتيش إلى أن الوقائع المذكورة في الطلب "تؤكد في جوهرها على أن مخالفة خطيرة من جانب البنك لسياسات عملياته وإجراءاته كان لها أو من المرجح أن يكون لها أثر مادي سلبي على الطالبين" مثلما تقضي الفقرة 9 (ب) من القرار.

30. ترى هيئة التفتيش أنه، في سياق التشاور والمشاركة والكشف عن المعلومات المتصلة بالقروض لأغراض سياسات التنمية، فإن تعبير "أثر مادي سلبي" يتضمن افتقار الطالبين إلى الفرصة للمساهمة في إعداد العملية المذكورة، والعواقب السلبية التي قد يؤدي إليها الافتقار إلى هذه الفرصة.

31. في ذلك السياق، زعمت المنظمات التي التقت بها هيئة التفتيش خلال الزيارة أن الإصلاحات المقترحة في إطار البرنامج تنقصها المصداقية بسبب طريقة إعدادها. وعبرت المنظمات أيضا عن أملها في "مشاركة حقيقية في الإصلاحات لما لها من آثار على البلاد".

32. أكدت منظمات المجتمع المدني التي التقت بهيئة التفتيش في صنعاء أنه لم يجر إشراكها في عملية التشاور التي أدت إلى تصميم هذا القرض لأغراض سياسات التنمية. وأكد الطالبان أنه "حتى الآن، تم تجاهل المجتمع المدني في المشاورات، وأنه لم تجر مشاورات جيدة إلا خلال إعداد الإستراتيجية الجديدة للمساعدة القطرية واستعراض سياسة الإفصاح [في مارس/أذار 2009]". أضاف الطالبان أن هذه الإصلاحات ينظر إليها على أنها "نموذج موحد يناسب الجميع، وقد أخذت من حالات في شرق أوروبا وأن أشد الناس فقرا سيتحملون معظم العبء". زيادة على ذلك، قال الطالبان أن لديهما اقتراحات بشأن "سبل أخرى لزيادة العائدات" وتجنب الآثار السلبية التي قد تنشأ عن هذه الإصلاحات.

33. أكد الطالبان أن رفض البنك ترجمة وثيقة البرنامج هو طريقة "غامضة" للتصرف ربما تكون قد تسببت في أذى مباشر للمجتمع المدني وشعب اليمن. زعم الطالبان أن طريقة إعداد هذه العملية لم تمكنهما هما ومنظمات المجتمع المدني الأخرى في اليمن من المساهمة بشكل فعال في تصميمها.

34. تنص الإيضاحات الصادرة عام 1999 لقرار إنشاء هيئة التفتيش على أن الهيئة يجب أن تقتنع بأن الطلب "يؤكد أنه تم تجنب انتباه جهاز الإدارة إلى الموضوع وأنه، من وجهة نظر الطالب، فإن جهاز الإدارة لم يستجب استجابة كافية تظهر أنه اتبع أو يتخذ خطوات لاتباع سياسات عمليات البنك وإجراءاته" كما هو مبين في الفقرة 9 (ج).

35. خلال زيارة هيئة التفتيش، كما هو مذكور في الوثائق الملحقة بالطلب، ذكر الطالبان للهيئة مرارا المحاولات التي بذلها لدى المكتب القطري للبنك للحصول على الوثائق المتصلة بهذه المنحة. وقالوا إن الرد المبني للبنك كان إيجابيا، وإن البنك أرسل إليهما الوثيقة بلغتها الأصلية الإنجليزية. غير أنه نظرا لعجزهما عن قراءة الإنجليزية، فإنهما طلبا ترجمتها إلى اللغة الوطنية في اليمن، وهي العربية. ورد المكتب القطري قائلا إنه "مشغول بارتباطات أخرى" ويجد صعوبة في القيام بالترجمة. ومع ذلك، قدمت أكثر من 20 منظمة مختلفة التماسا إلى المكتب القطري طالبة النظر مرة أخرى في ترجمة الوثيقة، ولكن دون جدوى.

36. اقتنعت هيئة التفتيش، من ثم، بأن الطالبين أثارا انتباه جهاز الإدارة إلى موضوع الطلب، وأن الطالبين يريان أن جهاز الإدارة لم يستجب لطلبهما الاستجابة المناسبة.

37. تلاحظ هيئة التفتيش أن موضوع الطلب ليس له صلة بالمشتريات العامة كما تقضي الفقرة 9 (د).

38. كما هو مذكور عاليه، فإن المنحة وافق عليها مجلس المديرين التنفيذيين للمؤسسة الدولية للتنمية في 6 ديسمبر/كانون الأول 2007. وتاريخ الإقفال المتوقع للمنحة هو 30 يونيو/حزيران 2010. وحتى 13 أبريل/نيسان

2009، كان قد تم صرف 25.47 مليون دولار أمريكي أو 50 في المائة من المنحة. ومن ثم، فإن الطلب يفى بالشروط الواردة في الفقرة 9 (هـ) التي تقضي بأن المنحة المعنية لم يتم إقفالها أو يصرف جزء كبير منها.²²

39. فضلا عن ذلك، فإن هيئة التفتيش لم تقدم من قبل توصية بشأن موضوع الطلب لتفي بمتطلبات الفقرة 9 (و).

واو. ملاحظات

40. تلاحظ هيئة التفتيش أن الطالبين يثيران ثلاث مسائل رئيسية متصلة بالتزامات البنك فيما يتعلق بالمتطلبات المتصلة بالتشاور والمشاركة التي تنص عليها منشورات السياسات ذات الصلة (OP 1.00, OP 8.60 والإفصاح عن المعلومات).

41. أولا، لم يكن البنك متعاوناً حينما تقدم الطالبان بطلب للحصول على نسخة من وثيقة البرنامج بالعربية. ثانياً، أكد الطالبان أن عملية إعداد مشروع المنحة لم تتح لمنظمات المجتمع المدني وغيرها من أصحاب المصلحة من المنظمات غير الحكومية فرصاً كافية للمناقشة وربما التأثير على تصميم البرنامج الذي يلقي مساندة من خلال المنحة. ثالثاً، يزعم الطالبان أن الإصلاحات التي يتضمنها البرنامج لن تكون مفيدة، مؤكدين أن عناصرها المهمة ستؤدي على الأرجح إلى زيادة مستويات الفقر، مع الإشارة على وجه الخصوص إلى إلغاء دعم الوقود وربما إلى زيادة الضرائب من جراء الإصلاحات المقترحة للضرائب على دخول الشركات.

42. فيما يتعلق بالمسألة الأولى، تلاحظ هيئة التفتيش أن البنك استجاب وأنه تم إعداد ترجمة بالعربية لوثيقة البرنامج. يؤكد الطالبان تسلمهما الوثيقة في 8 يونيو/حزيران 2009. وترى هيئة التفتيش، وكذلك الطالبان، أن هذه المسألة تم حلها.

43. فيما يتصل بالمسألة الثانية، تنوه الهيئة إلى الاختلاف الشديد بين وجهتي نظر الطالبين وجهاز الإدارة. يرى جهاز الإدارة أنه تم الوفاء بالمتطلبات ذات الصلة بالمشاورات والواردة في منشور السياسات OP 8.60. أكد الطالبان خلال الاجتماعات بأن عملية التشاور لم تكن كافية، وكانت تمنح أفضلية للمنظمات التي لا تنتقد برنامج الإصلاح. تنوه هيئة التفتيش إلى أن المسائل التي أثبتت في الطلب فيما يتصل بالمشاركة والتشاور ليست مقصورة على موقعي الطلب وحدهما. كانت هذه المسائل أيضاً محل اهتمام ومخاوف منظمات المجتمع المدني التي التقت بها هيئة التفتيش خلال الزيارة، وكان معظمها أيضاً طرفاً 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.

44. فيما يتعلق بالمسألة الثالثة، تنوه الهيئة إلى أنه حينما اجتمعت مع الطالبين كانا قد تلقيا للتو الترجمة العربية لوثيقة البرنامج. ومع أنهما كانا قد عبرا قبل ذلك عن رأيهما أن هذه الإصلاحات قد تسبب ضرراً، فإنهما أحجما عن التعبير عن وجهات نظر محددة بشأن حجم الضرر المحتمل قبل أن يتاح لهما وقت كاف لاستعراض الوثيقة استعراضاً دقيقاً.

45. تنوه الهيئة إلى أن منشور السياسات OP 8.60 يلزم البنك بنصح الحكومة بالتشاور والمشاركة مع أصحاب المصلحة الرئيسيين خلال إعداد قرض لأغراض سياسات التنمية، ووصف عملية التشاور ونتيجتها في وثيقة البرنامج، وبتيسير إطلاع الجمهور على الأنشطة التحليلية ذات الصلة وذلك في إطار عملية التشاور. ويقضي أيضاً بأن يقوم البنك بتحليل الآثار المحتملة على الفقراء والمحرومين، وتلخيص هذا التحليل في وثيقة البرنامج، ووصف كيفية معالجة المسائل التي تم تحديدها.

46. فضلاً عن ذلك، تنوه الهيئة إلى أن مسألة إلغاء دعم الوقود مرتبطة ارتباطاً غير مباشر بالمنحة. ولا تتضمن اتفاقية المنحة نفسها تدابير يلزم تنفيذها لصرف أي شريحة، بينما يؤكد خطاب سياسات التنمية أنه يجري التخطيط لخفض دعم الوقود وأنه سيتم تنفيذه "انتظاراً لإصلاحات من أجل تعزيز برامج الحماية الاجتماعية".²³

²² بموجب القرار 1993، فإن هذا "سيعتبر هو الوضع حين يكون قد تم صرف 95 في المائة على الأقل من حصيد القرض." حاشية للفقرة 14 (ج).

زاي. توصية

47. فيما يتعلق بالمسألة الأولى التي أثارها الطلب، تنوه الهيئة إلى أنه تم تزويد الطالبين بالترجمة العربية لوثيقة البرنامج. فضلا عن ذلك، فإن رد جهاز الإدارة يشرح شرحا وافيا ظروف الإجراءات التي اتخذها البنك والحالات التي أحجم فيها عن التصرف في هذا الشأن. ولذلك، فإن الهيئة ترى أنه لا داعي لإجراء تحقيق في هذا الأمر.

48. فيما يتعلق بالمسألتين الثانية والثالثة، تنوه الهيئة إلى أن الطالبين يعتقدان أنهما مترابطتان. وفيما يتعلق بكفاية المشاركة والتشاور مع أصحاب المصلحة الرئيسيين المعنيين بهذا البرنامج، فإنه سيتعين على الهيئة أن تجري استعراضا مناسباً للوقائع ذات الصلة وسياسات البنك وإجراءاته المعمول بها من أجل التأكد من الامتثال أو عدمه. ولا يمكن تحقيق ذلك إلا في سياق تحقيق في النقاط التي أثرت في الطلب.

49. بالنظر إلى ما سبق، فإن الهيئة توصي أن يوافق مجلس المديرين التنفيذيين على إجراء تحقيق في الموضوعات التي أثرت في طلب التفتيش. وحيث أن جهاز الإدارة قدم ترجمة باللغة العربية لوثيقة البرنامج ومن ثم قام بتسوية هذه المسألة، فإن التحقيق لن يتركز على هذا الموضوع.

²³ وثيقة البرنامج، الجمهورية اليمنية: منحة سياسات التنمية للإصلاح المؤسسي، 6 نوفمبر/تشرين الثاني، 2007، خطاب سياسة التنمية، الملحق 1 - برنامج الإصلاحات الجارية في اليمن: الأهداف والتقدم المحرز، الصفحة 4.