

اليمن

القضية المنظورة أمام هيئة التفتيش إجابات عن أسئلة من الطالبين وهيئة التفتيش سبتمبر/أيلول 2010

• يود الطالبان معرفة ما إذا كان البنك الدولي قد اتخذ إجراءات بشأن ما أبدته منظمات المجتمع المدني من ملاحظات (يشير الطالبان إلى أنه "ليس بوسعهما التأكد أو التيقن بشكل تام من أن الملاحظات ووجهات النظر التي عبر عنها المجتمع المدني خلال المشاورات قد تحولت إلى واقع واعتمدها البنك بالفعل أم أنها مجرد إجراء شكلي"):

إن المشاورات مع أصحاب المصلحة، حينما تم تنظيمها بشكل جيد، قد ساعدت على تحسين نوعية صنع السياسات وتصميم المشروعات، وأثرت تأثيراً إيجابياً في توجيه البرامج القطرية، وعززت من إحساس البلد المعني بالمسؤولية عن الإصلاحات الرئيسية، وساهمت في النهوض بمستوى الشفافية والمساءلة في القطاع العام. ولذلك، فإن البنك الدولي يشجع المقترضين على التشاور مع المجتمع المدني على نطاق أوسع وإشراكه، حسب مقتضى الحال، في الأنشطة التي يراها البنك، ومن بينها الأعمال الاقتصادية والقطاعية، وكل مراحل تجهيز المشروعات وتنفيذها ومتابعتها وتقييمها. وفي هذا الشأن، بعث المدير القطري لجيبوتي ومصر واليمن برسالة في 15 ديسمبر/كانون الأول 2009 يوصي فيها الحكومة بأن تتشاور مع أصحاب المصلحة في عدة موضوعات رئيسية وأنشطة يساندها البنك (تشمل تغيير المناخ، ومكافحة الفساد وتدعيم صندوق الرعاية الاجتماعية، ويعرض كذلك تقديم المساعدة لتحقيق ذلك. وفي هذا الخصوص، قامت بعثتان بزيارة اليمن (3-5 نوفمبر/تشرين الثاني 2009، و12-15 ديسمبر/كانون الأول 2009) لتأكيد هذه الرسائل ولتدعيم ما قدمه البنك من نصح بإجراء مشاورات تقودها الحكومة بشأن العمليات التي يساندها البنك. وفي مايو/أيار 2010، قامت إدارة منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بتقييم آثار هذا النصح في مذكرة تقييمية تم إطلاع الحكومة عليها في يونيو/حزيران 2010.

ساهمت المشاورات مع المجتمع المدني والمستفيدين في اليمن في إثراء تصميم المشروعات مثل مشروع التنمية الحضرية المتكاملة، والمشروع الثاني لتنمية مدن الموانئ. ونظم مكتب البنك الدولي في صنعاء اجتماعاً للتشاور يوم 18 يناير/كانون الثاني 2009 مع ممثلي منظمات المجتمع المدني بغرض مناقشة مشروع تحسين جودة التعليم العالي - وهو مشروع جديد للبنك - وتبادل الملاحظات بشأنه.

فيما يتعلق ببرنامج منحة الإصلاح المؤسسي، أعاد البنك الدولي تذكير الحكومة في كل بعثة إشراف بالتزاماتها بالتشاور مع المجتمع المدني بشأن هذا البرنامج. وقد فعل هذا من خلال المناقشات المباشرة وأيضاً من خلال مذكراته. ووصفت هذه المذكرات بإيجاز موضوع المناقشات مع المجتمع المدني في كل بعثة إشرافية.

وبعض القضايا التي أثّرت في مشاورات البنك مع المجتمع المدني أثّرت مع النظراء من الحكومة وطرحت نتيجة بعض هذه المناقشات للتشاور مرة أخرى في وقت لاحق. وأحد الأمثلة على ذلك ما تردد في البداية من أن

مئات الآلاف من اليمنيين سيتشردون من جراء قانون تسجيل الأراضي. ونوقش هذا الأمر مع الهيئة العامة للأراضي والمساحة والتخطيط العمراني، وأكد نائب رئيس الهيئة للبنك أن سياسة الحكومة لا تسمح بطرد هؤلاء المواطنين من أرضهم. وهناك مثال آخر مرتبط بعملية مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية التي يشعر المجتمع المدني بالاستياء تجاهها لعدم تحقيق تقدم وما يتصوره من نكوص عن تنفيذ اتفاقات تم التوصل إليها مع مجلس المبادرة. وأثار البنك هذه المخاوف وأسباب الاستياء مرارا مع النظراء. غير أن كثيرا من هذه المخاوف كان مرتبطا بإجراءات لم تتخذها الحكومة بعد، بما في ذلك الآثار المحتملة لقانون ما زال يجري دراسته. وكانت بعض المخاوف متصلة بالبطء في تنفيذ إجراءات معينة وتوافقت هذه المخاوف مع مخاوف البنك. وأبلغ البنك الحكومة بوضوح مدى الأهمية العاجلة لتنفيذ الإصلاحات، ومن ذلك خلال زيارات خاصة قامت بها نائبة رئيس البنك والمدير القطري ورئيس القطاع وغيرهم من كبار المديرين.

- فيما يتعلق بالفقرة 14 من تقرير جهاز الإدارة عن سير العمل والتي تشير إلى أن "فرق العمل قامت أيضا في سياق مشروعاتها ذات الصلة بتنظيم دورات تدريب أخرى هدفها تدعيم قدرات منظمات المجتمع المدني في اليمن على المساهمة الفعالة في المشاورات بشأن الإصلاحات الاقتصادية وأنشطة البنك"، يؤكد الطالبان أن هذه الدورات التدريبية لم تُعقد بعد.

لقد تم تنظيم عدد من الأنشطة التي لم تكن تُسمى دائما "دورات تدريبية" ولكنها استهدفت تدعيم قدرات منظمات المجتمع المدني على المشاركة الفعالة في المشاورات بشأن الإصلاحات الاقتصادية وأنشطة البنك ودعيت المنظمات المعنية للمشاركة فيها في سياق مشروع منحة الإصلاح المؤسسي في اليمن (على سبيل المثال، الدورة التدريبية يوم 16 ديسمبر/كانون الأول 2009 و31 يناير/كانون الثاني 2010 عن المتابعة والتقييم). وشارك الطالبان في هذه الأنشطة. وتم حشد خبراء البنك الدولي للمشاركة في هذه الدورات وتوزيع مواد تفصيلية مترجمة بالعربية. ويأمل فريق مشروع منحة الإصلاح المؤسسي في تنظيم دورة تدريبية أخرى هذا العام بشأن اثنتين من أساليب المتابعة القائمة على المشاركة خضعتا للمناقشة في هذه الدورات، وهما بطاقات إفادة المواطنين وبطاقات تقييم المجتمعات المحلية.

تم تنظيم ثلاث دورات تدريبية في سياق مشروع منحة الإصلاح المؤسسي، كما هو مذكور في تقرير جهاز الإدارة عن سير العمل. كانت الأولى عن رفع مستوى الشفافية في إدارة عائدات الصناعات الاستخراجية (النفط والغاز والمعادن) (19-29 أكتوبر/تشرين الأول 2009)، والثانية لتقديم عرض عام لعملية مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية في اليمن، وحالة التنفيذ العالمي للمبادرة والخطوات التالية الرئيسية للمبادرة (15 فبراير/شباط 2010 - لمدة نصف يوم)، والثالثة عن أفضل الممارسات في المبادرة من شتى أنحاء العالم (مثل موريتانيا وكازاخستان) (5-6 أبريل/نيسان 2010).

فضلا عن ذلك، تضمن اجتماع عقد مع منظمات المجتمع المدني يوم 29 يونيو/حزيران 2010 بمكتب البنك في صنعاء شرحا لحالة الإصلاحات التي يساندها برنامج منحة الإصلاح المؤسسي، وأسفر عن مناقشة برنامج

الإصلاحات الذي ستساعده على الأرجح منحة سياسات التنمية الجديدة، وأفضليات المجتمع المدني فيما يتصل بالسياسات وكذلك المعلومات عن قضايا السياسات العامة وتبادلها، بما في ذلك عملية أصدقاء اليمن التي لاقت إشادة بالغة من ممثلي منظمات المجتمع المدني الحاضرين.

• يتطلع الطالبان إلى مواصلة العمل مع البنك الدولي في قرض سياسات التنمية القادم أو أي فرصة أخرى:

تمشيا مع الفقرة 6 من منشور سياسة عمليات البنك الدولي OP 8.60 والخاصة بعمليات سياسات التنمية، فإن البنك لا يجري مشاورات مباشرة بشأن برامج حكومية معينة، لكنه: (1) يقدم النصح للبلدان المقترضة بالتشاور مع أصحاب المصلحة الرئيسيين في البلد المعني وبشركهم في صياغة إستراتيجيات التنمية لهذا البلد، وذلك في إطار حوار هادئ، و(2) يشرح موظفو البنك في وثيقة البرنامج الترتيبات القطرية للمشاورات والمشاركة المتصلة بالعملية، ونواتج عملية المشاركة التي تم تطبيقها في صياغة إستراتيجية التنمية للبلد، و(3) يتيح البنك للجمهور الإطلاع على ما أجراه من أعمال تحليلية ذات صلة، ولا سيما فيما يتعلق بأوضاع الفقر والآثار الاجتماعية والآثار البيئية وذلك وفق سياسة البنك للإفصاح عن المعلومات. وعملا بسياسة البنك هذه، اجتمع البنك مع وزارة التخطيط والتعاون الدولي في 12 مايو/أيار 2010 في إطار بعثة تحديد منحة سياسات التنمية ووجه النصح للحكومة بإجراء مشاورات بشأن برنامج الإصلاح. وتم التأكيد على هذا النصح في رسالة بعث بها البنك إلى وزارة التخطيط والتعاون الدولي في 1 يوليو/تموز 2010. وخلال بعثة إعداد منحة سياسات التنمية (1-8 أغسطس/آب 2010)، قام البنك بجمع وتوثيق معلومات عن المشاورات التي قادتتها الحكومة فيما يتصل بالمنحة والتي يعكف البنك على إيجازها في وثيقة البرنامج التي يجري إعدادها حاليا.

• يريد الطالبان الحصول على مزيد من المعلومات عن اجتماعات المانحين ولقاءات جماعة أصدقاء اليمن المقبلة، ويأملان أن يساعد البنك، إلى أقصى حد ممكن، في الإفصاح عن مضمون الترتيبات الخاصة بمثل هذه الاجتماعات.

من المتوقع أن تشترك حكومتا اليمن والمملكة المتحدة في استضافة الاجتماع القادم لأصدقاء اليمن، وأن يعقد الاجتماع في نيويورك على هامش اجتماعات الجمعية العامة للأمم المتحدة في 24 سبتمبر/أيلول 2010. ويمكن للطالبين الاتصال بسلطات بلدهما لمعرفة مزيد من المعلومات عن هذا اللقاء لأن البنك الدولي لا يقوم بتنظيمه.

• فضلا عن الأسئلة المذكورة آنفا التي أثارها الطالبان، ردا على تقرير جهاز الإدارة عن سير العمل، فإن هيئة التفتيش أثارَت السؤال التالي خلال اجتماعها مع جهاز إدارة البنك وموظفيه يوم 2 أغسطس/آب 2010. فقد سألت الهيئة عن أثر الإصلاحات في سياق منحة الإصلاح المؤسسي وإجراءات التخفيف من الآثار فيما يتعلق بالفقرة 10 من تقرير جهاز الإدارة عن سير العمل:

تشير وثيقة برنامج منحة الإصلاح المؤسسي إلى "الأثر السلبي المحتمل لتسجيل الأراضي على الفقراء والضعفاء" وخاصة فيما يتعلق "بالمبادرات المنتظمة الواسعة النطاق لتسجيل ملكية الأراضي والتي نزعَت في بعض الأحيان

من الفقراء ملكية الأرض التي كانوا يتمتعون بحيازتها عرفيا أو التي كانوا مقيمين عليها بوضع اليد. ولا يتضمن مشروع منحة الإصلاح المؤسسي أو يساند برنامجا كهذا وليس لدى فريق المشروع أي علم باعتزام الحكومة تنفيذ أحدها." وأعلنت الحكومة في خطاب سياسة التنمية أنها تعترم اتخاذ إجراءات للتخفيف من آثار النظام الجديد لتسجيل الأراضي على الفقراء، والنساء خصوصا، الذين ربما لا يملكون الوسائل والموارد الكافية للتسجيل الرسمي (منحة الإصلاح المؤسسي ص 33 و 35). ونظرا لأن البرلمان لم يصدر قانون تسجيل الأراضي كما كان متوقعا، فلم يتم اتخاذ أي إجراء في هذا الشأن (الموافقة على القانون ليست عامل تفعيل وإنما إصدار اللائحة التنفيذية للقانون الجديد في مصفوفة السياسات). ومن الناحية النظرية يخلق قانون تسجيل الأرض الأساس لتسجيل الأرض بشكل منظم، وكان البنك الدولي (وما زال) يعترم حشد الخبرات الدولية الملائمة لمساعدة الحكومة في صياغة اللائحة التنفيذية التي تراعي الممارسات الجيدة لضمان صيانة الحقوق العرفية وحقوق الفقراء.

وأتارت هذه العملية هماً اجتماعيا ثانيا يتصل بإصلاح ضريبة دخل الشركات. وفي هذا الشأن، يجب ملاحظة أن نطاق نظام ضريبة دخل الشركات ليس واسعا مما يترك معظم الفقراء خارج اختصاصه. ومن ناحية أخرى، فإن كثيرا من المستفيدين الرئيسيين بالاستثناءات في النظام الحالي هم مستثمرون يتمتعون بنفوذ واسع و/أو وضع مالي جيد. وفي خطاب سياسة التنمية تلتزم الحكومة بمتابعة آثار الإصلاحات على الفئات الضعيفة حتى يمكن معالجة أي أثر سلبي من خلال الإجراءات الوقائية المناسبة (منحة الإصلاح المؤسسي ص 35). وتم إقرار قانون ضريبة الدخل الذي يتضمن حدا للضرائب على الأفراد يستبعد محدودي الدخل. غير أن أحكام القانون يراجعها الآن فريق من مجموعة البنك الدولي. وحالما تصدر اللائحة التنفيذية للقانون، فإن البنك يعترم تذكير الحكومة بالتزاماتها بمتابعة آثار الإصلاحات على الفئات الضعيفة، ومناقشة خطتها لتنفيذ ذلك.

وأخيرا تحدد منحة الإصلاح المؤسسي المخاطر المحتملة المتصلة بالآثار التوزيعية للمكون الخاص بإصلاح الإدارة العامة الذي يتضمن تقليص أعداد الموظفين المدنيين. وتعترم الحكومة التخفيف من هذه الآثار بتخيير الموظفين بين أمرين: حزمة التسريح (تُقدَّر في المتوسط تقريبا براتب سبع سنوات أي 11 ألف دولار للفرد) وحزمة التقاعد المبكر التي تتيح للموظفين الحصول على معاش تقاعدي يعادل مرتب آخر سنة قضاها في الخدمة مدى الحياة (بدون بدلات). وفي المتوسط، يبدو أن الموظفين العموميين الذين أنهى صندوق الخدمة خدمتهم خسروا ما بين 13 و 15 بالمائة من قوتهم الشرائية نتيجة للتسريح/التقاعد المبكر. والأفراد الذين اختاروا النظامين يبدو أنهم استطاعوا المحافظة على مستوى كاف من الدخل من الفوائد التي ستدفعها البنوك على مبالغ التعويض. ولذلك يبدو أن نظام التسريح المبكر سيخفف كثيرا، من خلال مناعه السخية، من خطره المحتمل في زيادة مستويات الفقر.

ويتطلب هذا المشروع التزاما كاملا في إطار الموازنة بتمويل هذه المزايا. وتلتزم الحكومة في خطاب سياسة التنمية "بالمحافظة على مدفوعات نهاية الخدمة عند مستويات تضمن حصول الموظفين المستغنى عنهم على تعويض مناسب، وتأسيس نظام رصد لمتابعة حالتهم الاقتصادية والاجتماعية فيما بعد" (منحة الإصلاح المؤسسي ص 36). ويجب ملاحظة أن عددا لا يُذكر من الموظفين الذين تم الاستغناء عنهم اختاروا حزمة التسريح بينما اختار الجميع

تقريباً حزمة التقاعد/المعاش المبكر. وحيث أن هذه المزايا تتحدد على أساس مستوى راتب الموظف في آخر سنة له في الخدمة، فإنها تضمن له تعويضاً معادلاً. وجرت متابعة خلال الفترة 2007-2008 التي غطتها الإجراءات التدخلية للشريحة الأولى للمنحة. واستمر البنك في تذكير الحكومة بالتزامها بالرصد والمتابعة.