Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

وثيقة صادرة عن

مجموعة البنك الدولي

للاستخدام الرسمي فقط

تقرير رقم 136046-اليمن

المؤسسة الدولية للتنمية

مؤسسة التمويل الدولية

الوكالة الدولية لضمان الاستثمار

مذكرة المشاركة القُطْرية

بشأن

الجمهورية اليمنية

لفترة السنتين الماليتين 2020-2021

11 أبريل/نيسان 2019

وحدة الإدارة المعنية باليمن
منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

إدارة منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بمؤسسة التمويل الدولية

الوكالة الدولية لضمان الاستثمار

تخضع هذه الوثيقة لقيود التوزيع الحصري، ولا يجوز استعمالها إلا لمن يتلقاها في إطار القيام بواجباته الرسمية. ولا يجوز بخلاف ذلك الكشف عن مضمونها بدون تخويلٍ من مجموعة البنك الدولي.

صدرت مذكرة المشاركة القُطْرية الأخيرة بتاريخ 20 يونيو/حزيران 2016

أسعار العملة المقابلة
(سعر الصرف في 24 مارس/آذار 2019)
1 دولار = 578 ريالا يمنيا

السنة المالية
1 يوليو/تموز – 30 يونيو/حزيران

الاختصارات والأسماء المختصرة

التمويل الإضافي	التمويل الإضافي
ASA	الخدمات الاستشارية والتحليلية
CBY	البنك المركزي اليمني
CEN	مذكرة المشاركة القُطْرية
CRW	نافذة التصدي للأزمات
DDR	نزع السلاح وتسريح المحاربين وإعادة دمجهم
DFID	وزارة التنمية الدولية البريطانية
ECRP	المشروع الطارئ للاستجابة للأزمات
EHNP	المشروع الطارئ للصحة والتغذية
FCV GCTRA	دول هشة ومتأثرة بالصراع والعنف
FMFA	الاتفاقية الإطارية للإدارة المالية
FPA	اتفاق الأمم المتحدة للمبادئ الاستئمانية
FY	السنة المالية
GCC	مجلس التعاون الخليجي
GDP	إجمالي الناتج المحلي
GoY	الحكومة اليمنية
GTFP	برنامج تمويل التجارة العالمية
IBM	المراقبة التكرارية للمستفيدين
IDA	المؤسسة الدولية للتنمية
IDP	النازحون داخليا
IFC	مؤسسة التمويل الدولية
MENA	منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
MIGA	الوكالة الدولية لضمان الاستثمار
NDC	مؤتمر الحوار الوطني
PWP	برنامج الأشغال العامة
RAWFD	شباب ريفيون مناصرون للتنمية
RPBA	تقدير جهود الإنعاش وبناء السلام
SFD	الصندوق الاجتماعي للتنمية
SME	منشأة أعمال صغيرة ومتوسطة
SORT	أداة منهجية لتصنيف مخاطر العمليات
TA	المساعدة الفنية
TPM	إشراف خارجي
UN	الأمم المتحدة
UNDP	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
UNICEF	منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف)
US	الولايات المتحدة
WBG	مجموعة البنك الدولي
YR	ريال يمني

	البنك الدولي للإنشاء والتعمير	**مؤسسة التمويل الدولية**	**الوكالة الدولية لضمان الاستثمار**
نائب الرئيس:	فريد بلحاج	سيرجيو بيمينتا	كايكو هوندا، نائبة الرئيس التنفيذي
المدير:	مارينا ويس	مؤيد مخلوف	ميرلي بارودي
رئيس فريق العمل:	راجا بنتاويت كاتان	وليد لبادي	مينا كاميت

إطار المشاركة القُطْرية لفترة السنوات المالية 2020-2021 بشأن الجمهورية اليمنية

جدول المحتويات

أولا. مقدمة 1
ثانياً: السياق العام لليمن 2
ثالثاً. الأثر القطاعي واحتياجات الإنعاش 4
سياق الأوضاع الإنسانية والفقر 4
المساواة بين الجنسين والشباب 4
المؤسسات وتقديم الخدمات الأساسية 5
احتياجات الإنعاش الاقتصادي 6
رابعاً. السياق الاقتصادي 6
خامسًا. استجابة مجموعة البنك الدولي في اليمن حتى الآن 8
الجدول 1: أثرى تحليل الرفاهة العمليات الجارية 10
سادساً. مذكرة المشاركة الجديدة لمجموعة البنك الدولي مع اليمن 11
الهدف (أ): الاستمرار في مساندة تقديم الخدمات الأساسية والحفاظ على المؤسسات 12
الهدف (ب): تقديم المساندة لمصادر كسب الرزق، ورأس المال البشري، والإنعاش الاقتصادي الأساسي 13
الخدمات الاستشارية والتحليلية 15
إطار استراتيجي سريع الاستجابة قابل للتكيف 15
الجدول 2: خيارات التتابع والانتقاء 15
سابعًا. التمويل 17
ثامنًا. الشراكات 17
الشراكة بين مجموعة البنك الدولي والأمم المتحدة 17
الحوار والتنسيق مع المانحين 18
التشاور مع أصحاب المصلحة 18
تاسعًا. المخاطر وتخفيف آثارها 19
الجدول 3: الأداة المنهجية لتصنيف مخاطر العمليات 19
المخاطر الأمنية، والسياسية، والمتعلقة بالحوكمة 19
مخاطر الاقتصاد الكلي 20
مخاطر التنفيذ في قطاعات محددة 20
مخاطر التصميم الفني 20
مخاطر القدرات المؤسسية 20

المخاطر المالية والتعاقدية 21
المخاطر البيئية والاجتماعية 21
المخاطر المتعلقة بأصحاب المصلحة 21
تكريس رصد مخاطر العمليات..... 21
الملحق 1: خريطة الصراع في اليمن 22
الملحق 2: تطور الأوضاع السياسية والصراع في اليمن 23
الملحق 3: نتائج حافظة البنك الدولي الحالية في اليمن 24
الشكل ألف-1 التغطية الجغرافية للمشروعات الجارية 25
الملحق 4: حافظة المشروعات الاستشارية والتحليلية باليمن 26
الملحق 5: إطار الرصد التكيفي..... 30
الملحق 6: إعادة المشاركة: النهج والتحضير 31
التحضير لإعادة المشاركة..... 32
الملحق 7: الخريطة..... 33

الإطارات

الإطار 1. محركات الهشاشة والقدرة على الصمود في اليمن 3
الإطار 2. الاقتصاد السياسي للكارثة – التشوهات الاقتصادية، والريوع، والنفط 3
الإطار 3. الأزمة الإنسانية في اليمن بالأرقام 4
الإطار 4. المرحلة الثالثة للتقدير الديناميكي للاحتياجات باليمن 5
الإطار 5. تعميق انعدام الأمن الغذائي من جراء الصراع 7
الإطار 6. الإشراف الخارجي 11
الإطار 7. المؤسسات الوطنية الرئيسية باليمن 12
الإطار 8. موضوعات متداخلة – تغير المناخ، المساواة بين الجنسين، الشباب، والقدرة على الصمود 14

أولا. مقدمة

1. **يخوض اليمن غمار صراع معقد يُلحق أضرارًا مادية، ويدمر الاقتصاد، ويضعف المؤسسات، ويخلف أزمة إنسانية غير مسبوقة.** وتعاني البلاد، مع دخول الصراع عامه الخامس، من تحديات أمنية وسياسية هائلة على الأرض، تلف بالغموض الفرص القريبة لتحقق السلام.

2. **ووسط هذا السياق، تحدد مذكرة المشاركة القُطْرية الحالية ملامح برنامج مجموعة البنك الدولي لمساندة اليمن، اعتمادًا على استراتيجية مجموعة البنك الدولي الإقليمية الموسعة لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.** حيث توفر هذه الاستراتيجية إطارًا شاملًا للاستجابة للتحديات التي يواجهها اليمن اليوم، وتستهدف تحقيق السلام والاستقرار من خلال التدخل أثناء نشوب الصراع، للتصدي لأسباب الصراع الرئيسية والتخفيف من تبعاته على المواطنين وعلى الاقتصاد، في آن واحد. وكانت الأولوية القصوى، أثناء الصراع، هي حفظ القدرات المؤسسية، وتحسين المرونة في تقديم الخدمات، ومساندة الفئات الفقيرة والضعيفة من اليمنيين المتأثرين بالصراع. وتماشيًا مع استراتيجية منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تهدف مجموعة البنك الدولي إلى الانخراط في اليمن عن طريق الاستفادة من رأس المال البشري والحلول المقدمة من القطاع الخاص، مع بناء أسس اقتصاد مستقر وشامل في الوقت نفسه. وفي إطار تعظيم تمويل التنمية، يسعى كل من البنك الدولي، ومؤسسة التمويل الدولية، والوكالة الدولية لضمان الاستثمار إلى تحديد الحلول التي يتصدرها القطاع الخاص، من خلال نهج تعاقبي، لتلبية احتياجات البنية التحتية ومساندة خلق فرص عمل. وترى مذكرة المشاركة القطرية ضرورة معالجة محركات الصراع والهشاشة، وذلك من خلال تجديد العقد الاجتماعي وبناء القدرة على الصمود لدى اللاجئين والنازحين داخليًا، وتعزيز احتواء النساء والشباب.

3. **انطلاقًا من تاريخها الطويل في مساندة اليمن، تقدم مشاركة مجموعة البنك الدولي في إطار مذكرة المشاركة الجديدة مع اليمن مساندة ضرورية على صعيد الربط بين العمل الإنساني والعمل الإنمائي.** حيث نجحت المجموعة خلال مذكرة المشاركة السابقة في تكييف مشاركتها في اليمن، وعملت بطرق مبتكرة على تقديم إجراءات تدخلية فعالة في خضم الصراع الدائر. ويمثل ترتيب العمل الراهن تحولًا من الإشراف إلى التقليدي الذي كان متبعًا في اليمن قبل نشوب الحرب. وقد استبدل بالإشراف القياسي لمجموعة البنك الدولي على المشروعات شراكة عمليات مع الأمم المتحدة، تسهم بموجبها مجموعة البنك الدولي في التمويل (الموجه عبر الأمم المتحدة) بالإضافة إلى الخبرات الفنية والعملياتية، في حين تتولى وكالات الأمم المتحدة تنفيذ المشروع ميدانياً بالتنسيق مع المؤسسات الوطنية، وتشرف على التنفيذ. ومع المضي قدمًا، ستواصل مذكرة المشاركة تأطير الإجراءات التدخلية المتوخاة لمجموعة البنك الدولي أثناء الصراع للربط بين الاستجابة الإنسانية وحفظ المؤسسات وتقديم الخدمات، بدلًا من المشاركة الإنمائية التقليدية ذات المدى المتوسط. وفي حالة استدامة الصراع، قد ينظر في وضع استراتيجية جديدة.

4. **تهدف مذكرة المشاركة للسنتين الماليتين 2020-2021 إلى استمرارية برنامج مجموعة البنك الدولي لتقديم الخدمات الأساسية، مع تقديم مساندة تدريجية لأولويات التنمية الاقتصادية ورأس المال البشري.** وتشتمل مذكرة المشاركة على هدفين اثنين هما: (أ) الاستمرار في مساندة تقديم الخدمات والحفاظ على المؤسسات؛ (ب) تقديم المساندة لمصادر كسب الرزق، ورأس المال البشري، والإنعاش الاقتصادي الأساسي. وتدعم هذه الأهداف الغايات العامة المتمثلة في إرساء أسس السلام، وبناء التماسك الاجتماعي، واستهداف الأبعاد الهيكلية للهشاشة. وتحكم أهداف المذكرة مبادئ المشاركة في السنتين الماليتين 2020–2021 وترتب أولويات الأنشطة خلالهما. ويعمل تصميم المذكرة على توجيه المشاركة من خلال الأهداف بدلًا من توجيهها من خلال القطاعات، الأمر الذي يتيح لمجموعة البنك الدولي الاستجابة بمرونة لاحتياجات البلد، والتواؤم مع التمويل المتاح والسياق الأمني. وتتوخى المذكرة تقديم المساندة من خلال الإقراض الموجَّه والمساعدات الفنية والخدمات الاستشارية والتحليلية من أجل التحضير لمرحلة ما بعد انتهاء الصراع والمساعدة في تحديد شكلها.

5. **يجب التصدي لمشكلات قابلية التعرض للمعاناة وانعدام الأمن الغذائي من خلال الموازنة بين الإنعاش وإعادة الإعمار الماديين وبين الإجراءات التدخلية المعززة للتماسك الاجتماعية معالجة الأبعاد الهيكلية للهشاشة.** وتكمن القيمة الإنمائية المضافة لمجموعة البنك الدولي، التي تعمل جنبًا إلى جنب مع الأطراف الفاعلة في مجال العمل الإنساني العاملة باليمن، في الخبرات التي تقدمها وتركيزها على الحفاظ على المؤسسات، والاستفادة من المجتمعات المحلية وإشراكها في تقديم الخدمات وإعادة الإعمار. وتوجه مساعدة المجموعة من خلال المؤسسات الوطنية القوية التي تشرك الشباب، وتخلق الوظائف، وتحافظ على القدرة على المشاركة بعد انتهاء الصراع. ويختلف هذا عن المساعدة الإنسانية التي تعتمد عادة على المؤسسات المتوازية في تقديم الخدمات، وتتسم بنطاق تغطية أقل وقدرة أقل على الاستمرارية.

6. **تضطلع مجموعة البنك الدولي، عبر المؤسسة الدولية للتنمية، بدور بنّاء يضع برامج العمل ويجمع بين أطراف مجتمع المانحين الدوليين.** وتعتبر عمليات المجموعة في اليمن، التي تُجريها بالاشتراك مع الأمم المتحدة، المثال التوضيحي الأحدث لكيفية تعامل الأطراف الفاعلة في مجال المساعدة الإنسانية والتنمية "بطريقة العمل الجديدة" التي تشتد الحاجة إليها. وتقوم المجموعة، بوصفها مؤسسة، بدور مهم في إرساء الأسس والأولويات للمساعدة الإنمائية الأوسع نطاقًا في اليمن. وقد حافظ جهاز الإدارة العليا لمجموعة البنك الدولي، أثناء الصراع، على الحوار الاستراتيجي الثنائي مع الأطراف الرئيسية في اليمن والجهات المانحة، بما فيها الأمم المتحدة، والمملكة المتحدة، وألمانيا، والمملكة العربية السعودية، والإمارات العربية المتحدة، والولايات المتحدة، وفرنسا، واليابان. كما تعد الإجراءات التدخلية الإنمائية

لمجموعة البنك الدولي مكملة وداعمة للقدر الكبير من الدعم الإنساني الدولي. حيث تم التعهد بتقديم معونات إنسانية يبلغ مجموعها 2.1 مليار دولار في مؤتمر المانحين رفيع المستوى لصالح اليمن الذي عقد بجنيف في شهر فبراير/شباط 2019، وكان من أكبر المساهمين السعودية (750 مليون دولار) والإمارات (750 مليون دولار)، والمملكة المتحدة (260 مليون دولار).

7. **تتميز مجموعة البنك الدولي بخبراتها الممتدة عبر عقود في اليمن ومساندتها لبناء المؤسسات الوطنية الرئيسية.** وعلى الرغم من التعليق المبدئي لعمل المؤسسة الدولية للتنمية بسبب الصراع، فقد أعادت برمجة محفظتها الحالية التي تبلغ قيمتها 1.36 مليار دولار، بطريقة مبتكرة حيث تحولت من محفظة تقليدية لأوقات السلم إلى الاستجابة التكيفية والفعالة للأزمات. وعلى مدى العقدين الأخيرين، استفادت المشروعات التي تنفذها المؤسسات اليمنية الوطنية مثل الصندوق الاجتماعي للتنمية ومشروع الأشغال العامة من قيادة البنك الدولي، ومشاركته في حشد المانحين، وتسهيله لعملية التنفيذ. ولا تزال هذه المؤسسات الوطنية تعمل اليوم على تقديم الخدمات الضرورية المنقذة للحياة بدلًا من تقديم الخدمات من خلال الحكومة المركزية.

8. **تعد مذكرة المشاركة القطرية وسيلة استراتيجية ضرورية ومناسبة لتأطير مبادئ مشاركة مجموعة البنك الدولي في اليمن في السنتين الماليتين 2020–2021.** فالتمويل المقدم في إطار العملية الثامنة عشرة لتجديد موارد المؤسسة الدولية للتنمية سيُستنفد مع الانتهاء من المشروعات الجارية في المحفظة، ولن يتأكد التمويل في إطار العملية التاسعة عشرة إلا في يونيو/حزيران 2020. وفي ظل هذا التقلص في مجمل الموارد، يتعين تحديد الأولويات الآن لصياغة المشاركة المستقبلية بناءً على النتائج المتحققة مؤخرًا والدروس المستفادة الناشئة. ولما كانت المذكرة تستهدف إثراء استراتيجيات قصيرة الأجل في ظل أجواء من الغموض والصراع، وحيث إن فترة المذكرة السابقة انتهت العام الماضي، فقد أصبح التوقيت مناسبًا لمذكرة جديدة لليمن. وعلاوة على ذلك، ففي ضوء الدور الحيوي الذي تقوم به مجموعة البنك الدولي في مجتمع المانحين، فمن شأن إصدار مذكرة المشاركة القطرية في الوقت الحالي أن يخدم غرضًا مزدوجًا يتمثل في توجيه المشاركة الاستراتيجية للمجموعة، فضلًا عن إعادة إحياء الدعوة الموجهة إلى المجتمع الدولي لزيادة حصة المساعدات الإنمائية، لدفع اليمن قدمًا، بدلًا من الاكتفاء بالحفاظ على توازن البلاد من خلال المساعدات الإنسانية.

9. **في حين تشكل المشاركة في اليمن في ظل السياق الراهن مشكلات متعددة للمؤسسة الدولية للتنمية، فإن النتائج التي ستحققها ستكون ملموسة كما إن كلفة التقاعس عن العمل أكبر بكثير.** ولا شك أن العمل في ظل صراع جارٍ يمثل تحديًا لنموذج عمل مجموعة البنك الدولي التقليدي، إلا أن التجربة اليمنية تظهر مدى الفاعلية التي يمكن أن تحققها أجندة التنمية الخاصة بالمجموعة في سياق الهشاشة والصراع والعنف. فقد حققت إجراءات تدخلية للمؤسسة الدولية للتنمية منذ عام 2016 نتائج هائلة على طول سلسلة العمل الإنساني والعمل الإنمائي في فترة زمنية قصيرة، في حين كان التقاعس عن العمل سيحدث آثارًا مباشرة وملموسة على أشد الفئات فقرًا وضعفًا من المواطنين اليمنيين. علاوة على ذلك، فإن تكلفة معاودة المشاركة ستكون أكبر، وستحتاج إلى وقت أطول. ويقدم النموذج اليمني دروسًا بالغة الأهمية لتمويل المشروعات الاستثمارية في أوقات الصراع، من شأنها أن تعين مجموعة البنك الدولي على تصميم العمليات والإشراف عليها بأسلوب مختلف في سياقات الهشاشة والصراع والعنف.

10. **السلام هو النتيجة المستدامة الوحيدة القادرة على وقف المزيد من التدهور في المؤسسات، والتناقص في رأس المال البشري، والكارثة الإنسانية.** وبإمكان مجموعة البنك الدولي وغيرها من المانحين الدوليين القيام بدور مهم في مساندة تقديم الخدمات الأساسية ومصادر كسب الرزق، ولكن ليس بإمكانها تقديم حل شامل للأزمة في اليمن. ولا تزال المجموعة ثابتة على موقفها الداعي إلى وقف الحرب، مع استمرارها في الوقت ذاته في دفع عجلة التحول الاقتصادي بالبلاد.

ثانياً: السياق العام لليمن

11. **ترجع جذور الصراع الحالي الدائر في اليمن إلى عقود طويلة من المظالم والعنف من جراء الفساد، وسيطرة النخبة على الموارد، والانقسامات القبلية والإقليمية والطائفية** (الإطار 1). وقد تشكلت الملامح السياسية المعاصرة لليمن في أوائل القرن التاسع عشر، عندما تم الاتفاق على مجالات السيطرة البريطانية والعثمانية في الشمال والجنوب. وعلى الرغم من الجهود المبذولة لإنشاء سلطة مركزية قابلة للاستمرار، في أعقاب توحيد شطري اليمن الشمالي والجنوبي عام 1990، فقد ظلت الدولة مُقسّمة على طول هذه الحدود بين الشطرين إلى اليوم. وفي حين شهدت البلاد فترات من الاستقرار النسبي والجزئي (الإقليمي)، فإنها نادرًا ما شهدت غيابًا تامًا للعنف. وفي هذا السياق، عملت مجموعة البنك الدولي على التصدي لهذه المشكلات عميقة الجذور، المتمثلة في التفتت والحرمان، وبذلت جهودًا من أجل تعزيز الاحتواء والمشاركة والقدرة على الصمود داخل المجتمع المدني اليمني المتسم تقليديًا بحيويته.

12. **منذ أن نشب الصراع على نطاق واسع عام 2011 إبان الثورة على الرئيس السابق علي عبد الله صالح، لم يتمكن اليمن من استعادة الاستقرار وإرساء تحول سياسي متين.** وفي أعقاب هذه الأحداث، بدأ مؤتمر الحوار الوطني عام 2013 لمعالجة المظالم الاجتماعية والاقتصادية والسياسية المتجذرة. وفي نهاية الأمر، استحوذ على هذا الجهد حسن النية، الذي لا يخلو من أخطاء، نُخب راسخة ومتعارضة. وكان من المخرجات المؤثرة لهذه العملية التوصية بترسيم ست مناطق متمايزة تدعم قيام هيكل اتحادي. إلا أن هذه التوصية، التي خلت من بيان كيفية تقاسم الموارد بين المناطق الجديدة، أسفرت عن امتعاض بين صفوف العديد من الجماعات، وأسهمت في الانقسام بدلًا من تحقيق الاستقرار. واستمرت مستويات المعيشة في التدهور، مما أجج من مشاعر سخط المواطنين على الحكومة. وانهارت عملية مؤتمر الحوار الوطني في يونيو/حزيران 2014 حيث ثارت الانقسامات السياسية على طول الخطوط الشطرية القديمة مجددًا، ونشب صراع شامل في أوائل عام 2015 (الملحق 1).

13. **لا تزال السلطة في اليمن مفتتة، والمؤسسات المتوازية منقسمة على طول الخطوط الجغرافية.** وقد أعلنت حكومة اليمن المعترف بها دوليًا بقيادة الرئيس عبد ربه منصور هادي عدن عاصمة مؤقتة، في وقت لا تزال فيه صنعاء تحت سيطرة الحوثيين (الملحق 2). وأدت السلطة الموازية إلى نشأة فرعين منفصلين للبنك المركزي اليمني وانقسام إداري. وعلاوة على ذلك، أدى العدد الكبير من الأطراف الدولية صاحبة المصلحة إلى زيادة تعقيد ديناميات الاقتصاد السياسي في اليمن (الإطار 2). وفي ظل وجود علامات تشير إلى أن الصراع في اليمن يزداد سوءًا، تظهر الحاجة الماسة إلى المعونات الدولية لمساندة تقديم الخدمات الأساسية، في الوقت الذي لا تزال فيه الحكومة منقسمة.

الإطار 1. محركات الهشاشة والقدرة على الصمود في اليمن

أسهمت عوامل تاريخية وأخرى كامنة، لا يرتبط بعضها ببعض، في الصراع الدوري المستمر باليمن. ويتعين على أي جهد يبذل لإنهاء هذه الدورات المتكررة وإرساء سلام دائم يحقق الاستقرار السياسي، أن يلم إلمامًا جيدًا بهذه العوامل.

ومن بين العوامل التي تم الوقوف عليها ما يلي: (1) ضعف شرعية الدولة، وسلطتها، وقدراتها؛ (2) عقود من استحواذ النخبة استنادًا إلى هياكل قبلية (يجري استقطابها)؛ (3) الموارد الطبيعية المتناقصة التي تخلق ضغوطًا اقتصادية إضافية؛ (4) التفتت الاجتماعي (القبلي والجغرافي والطائفي) الذي يعقد الهوية الوطنية وآفاق التوصل إلى رؤية موحدة للدولة؛ (5) انعدام المساواة الاجتماعية والإقصاء السياسي والاقتصادي، على نحو أسهم في هشاشة الأوضاع.

وزادت هذه العوامل تعقيدًا من جراء المحركات الناشئة التي تهدد الاستقرار السياسي والاجتماعي، ومن ذلك، صعود الجماعات المتطرفة وظهور تنظيمي القاعدة في الجزيرة العربية والدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) ونموهما، على نحو زاد من اضطراب التناغم الاجتماعي والسياسي في البلاد. ومثّل الشباب المحروم مصدرًا لتجنيد الأفراد لصالح هذه الجماعات المتطرفة العنيفة. وازداد الوضع تعقيدًا مع تزايد النزوح والهجرة داخليًا واضطهاد المرأة القائم منذ زمن طويل.

ومع ذلك، فإن انتشار المجتمع المدني النابض بالحياة، والهوية الجغرافية والاجتماعية المتميزة لليمن، يشكلان دعامة بالغة الأهمية لقدرة المجتمع والمؤسسات على الصمود.

المصدر: التقييم الديناميكي للهشاشة في اليمن، يوليو/تموز 2016

الإطار 2. الاقتصاد السياسي للكارثة – التشوهات الاقتصادية، والريوع، والنفط

مع اختفاء الآليات الرسمية لتقديم الخدمات بصورة كبيرة، وتآكل وظائف الحكومة المركزية باليمن، انتشرت المؤسسات غير الرسمية التي تقدم الخدمات الاجتماعية. وعجل تعليق رواتب الخدمة المدنية منذ عام 2015 من انهيار المؤسسات، وقوض قدرة الحكومة على تقديم الخدمات العمومية. وتشكلت ترتيبات وشبكات للاقتصاد غير الرسمي، وازدهرت أحيانا مدعومة بالتحويلات وما تبقى من عائدات قطاع النفط، واقتصاد الحرب بصفة عامة. وقد أدت المصالح المكتسبة منذ زمن طويل، بالإضافة إلى سيطرة القوى والشبكات التقليدية والسياسية على الريوع الاقتصادية، إلى إعاقة وتعقيد التحول نحو اقتصاد قائم على آليات السوق ونظام حكم أكثر احتواء.

وأتاح التمويل الذي وفّره اقتصاد النفط وريعه استغلال الموارد بصورة غير مستدامة، وظهور مجموعة متنوعة من المحفزات على الصراع، وخلق الأسباب المباشرة للأحداث التي وقعت عام 2011 – ما شكل مقدمة إلى الصراع الحالي. ومنذ أوائل تسعينيات القرن الماضي، وفر اقتصاد النفط ريوعًا ومجموعة واسعة من الخيارات للمحسوبية، وتعميق التشوهات الموجودة مسبقًا في الاقتصاد، وأضاف إليها تشوهات جديدة.

وتفاقمت المظالم طويلة الأمد بسبب زيادة اعتماد الدولة على الاقتصاد الريعي، فضلًا عن الانقسامات القبلية والإقليمية والطائفية، مع بزوغ اقتصاد الحرب في اليمن، واستفادة جميع الأطراف من الفوضى والعنف. وقوض "انتهازيو" الحرب في اليمن – وهم المنظمات المتطرفة العنيفة والمليشيات المحلية على وجه التحديد – الجهود الرامية إلى إنهاء الصراع وتحقيق الاستقرار بالبلاد. وقد خلص *تقرير بعنوان خسائر الحرب: الآثار الاقتصادية والاجتماعية للصراع في سوريا*، أصدرته مجموعة البنك الدولي مؤخرًا (2017) عن سوريا، إلى أن مثل هذا التعطيل للتنظيم الاقتصادي سيكون له تداعيات بالغة على الحوافز الاقتصادية والسياسية، ومن ذلك زيادة المحسوبية، وتآكل الثقة بين المجتمعات وداخلها، وفقدان رأس المال الاجتماعي. وهذه العوامل لا تحد من إمكانات النمو الاقتصادي وحسب، ولكنها تمثل أيضًا واحدة من أصعب التحديات التي تواجه الاستقرار المستقبلي في اليمن.

ثالثاً. الأثر القطاعي واحتياجات الإنعاش

سياق الأوضاع الإنسانية والفقر

14. **تسبب الصراع العنيف، والنزوح الجماعي، والصدمات المتعددة التي مني بها اليمن على مدى السنوات الأخيرة في تأثير مدمر.** ووصفت الأمم المتحدة الوضع الراهن بأنه "أسوأ كارثة إنسانية في العالم"، وعلى الرغم من استمرار محادثات السلام، كانت كلفة الصراع في ازدياد مستمر. وكان اليمن قبل الصراع أفقر بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا فعليًا، وبعد أكثر من أربع سنوات من القتال انهار الاقتصاد، ودمرت البنية التحتية الضرورية، ما أدى إلى انعدام مزمن في الأمن الغذائي، وهيأ الظروف لأكبر وباء لداء الكوليرا يشهده العالم. ووفقا لتقديرات الأمم المتحدة، فإن 80% من اليمنيين – أي 24.4 مليون نسمة – بحاجة إلى مساعدات إنسانية، من بينهم 14.4 مليون تقريبًا في حاجة ملحة إليها. ويعتمد السكان بشدة على المساعدات الغذائية، حيث يقدم برنامج الأغذية العالمي المساعدات الغذائية الطارئة إلى 6.9 مليون شخص كل شهر (الإطار 3).

15. فقد ما يقدر بنحو 40% من الأسر المعيشية مصدر دخلهم الرئيسي. ويشير تحليل أوضاع الرفاهة إلى أن الصراع، وما يرتبط به من عوامل، أدى إلى زيادة إجمالي معدل الفقر، حيث يتراوح، وفقًا للتقديرات، من 71% إلى 78% (وكانت النساء أشد تضررًا من الرجال). ولم يحصل حوالي 1.25 مليون موظف حكومي – من بينهم الموظفون الحيويون في مجالات الصحة والتعليم وإمدادات المياه – على رواتبهم، أو حصلوا عليها بصورة متقطعة منذ عام 2015. وتسبب هذا في تآكل القوة الشرائية، وأدى إلى تدهور كبير في قدرات المؤسسات الحكومية باليمن وعملها. ويشكل هذا الاتساع في رقعة الفقر، وانعدام الأمن الغذائي، والمرض عجزًا هيكليًا مفجعًا، من شأنه أن يؤثر على تنمية رأس المال البشري على الأجل الطويل. كما يبين مؤشر رأس المال البشري أن إنتاجية الطفل المولود اليوم في اليمن ستبلغ 37% عندما يكبر، مقارنة مع نسبة إنتاجية كاملة اذا تمتع بقدر كامل من التعليم والصحة الجيدة.

16. **تسبب الصراع، في النزوح القسري لما يقدر بنحو 3.3 مليون يمني، يقيم ثلثاهم في منطقة الشمال الغربي.** وتتسم أزمة التنقل بالتعقيد، حيث يمثل اليمن نفسه الآن بلد منشأ، وعبور، ووجهة للاجئين، والنازحين داخليًا، والعائدين، والمهاجرين إلى بلدان مجلس التعاون الخليجي لأسباب اقتصادية. ووفقًا لتقديرات الأمم المتحدة، فقد وصل إلى اليمن، على الرغم من الصراع، أكثر من 100,000 مهاجر ولاجئ فيما بين عامي 2017 و 2018، في زيادة عن مستويات عامي 2014 و 2015. وعلى الرغم من سيولة الحركة، فإن بؤر النازحين داخليًا ومستوطنات اللاجئين تتطلب اهتمامًا منسقًا ومخصصًا، ومساعدة متعددة القطاعات؛ فالاحتياجات الإنسانية الأساسية لهؤلاء السكان كبيرة، ويزيدها تعقيدًا الاحتياجات النفسية الاجتماعية المرتبطة بالصدمة والنزوح.

الإطار 3. الأزمة الإنسانية في اليمن بالأرقام

من العوامل الدافعة للأزمة الإنسانية باليمن، التي تعد الأزمة الأسوأ في العالم، الصراع الدائر والانهيار الاقتصادي وانهيار المؤسسات والخدمات العامة.

- **ما يقرب من 10 ملايين شخص على شفير المجاعة والموت جوعًا.** وتعاني 230 مديرية من أصل 333 باليمن (أي 69%) من انعدام الأمن الغذائي. ويشمل هذا 148 مديرية مصنفة بحسب التصنيف المتكامل لمراحل الأمن الغذائي في المرحلة الرابعة (حالة طارئة) و 45 مديرية ذات أسر في المرحلة الخامسة من التصنيف (المجاعة).
- **تجاوزت معدلات سوء التغذية الحاد حد الطوارئ الموضوع من قبل منظمة الصحة العالمية البالغ 15% في خمس محافظات و 37 مديرية.** وسجل ما يقرب من 30% من المديريات مستويات حرجة لسوء التغذية. وهناك مليونا طفل دون الخامسة يعانون من سوء التغذية و 1.1 مليون حامل ومرضع بحاجة إلى علاج عاجل للبقاء على قيد الحياة.
- **أقل من 50% من المرافق الصحية بالبلاد يعمل بشكل كامل.** وهذه المرافق العاملة تفتقر إلى الإخصائيين، والمعدات، والأدوية. وتناقصت تغطية التحصينات بنسبة تتراوح من 20% إلى 30% منذ بدء الصراع، ولم يحصل معظم العاملين الصحيين على رواتبهم منذ عامين أو أكثر.
- **لا تتجاوز نسبة السكان الموصلين بشبكات المياه العامة العاملة جزئيًا 22% من سكان المناطق الريفية و 46% من سكان المناطق الحضرية.** وتبلغ نسبة السكان القادرين على الحصول على مياه الشرب الآمنة أقل من 55%.
- **36% من الفتيات و 24% من الفتيان في عمر الدراسة لا ينتظمون في المدارس.** ولم يتقاض نصف (51%) المعلمين رواتبهم منذ عام 2016. وتعرضت مئات المدارس للتدمير، وتضرر أكثر من 1,500 منها من جراء الغارات الجوية أو القصف المدفعي.

المصدر: مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية التابع للأمم المتحدة، فبراير/شباط 2019.

المساواة بين الجنسين والشباب

17. **تسببت الخسائر الناجمة عن الصراع في تفاقم انعدام المساواة بين الجنسين باليمن.** حيث يحتل اليمن المرتبة الأخيرة في مؤشر الفجوة بين الجنسين من حيث المشاركة والفرصة الاقتصادية، الذي يصدره المنتدى الاقتصادي العالمي، بعد أن كان بالمرتبة 138 من 142 بلدًا عام 2014، والمرتبة 132 من 136 عام 2013. وتراجع المؤشر الكلي للفجوة بين الجنسين من 0.52 عام 2014 إلى 0.48 عام 2015. وقد أدى التصاعد الكبير في أعمال العنف والمخاوف الأمنية من جراء الحرب الدائرة إلى زيادة محدودية فرص النساء، المحدودة أصلًا، في الوصول إلى الأنشطة الاقتصادية، وكذا قدرتهن على التنقل ومشاركتهن في المجال العام.

18. **تستمر قابلية تعرض النساء والشباب للمعاناة في الازدياد مع تواصل الصراع.** حيث تقارب نسبة النساء والأطفال بين النازحين داخليًا 76%، وتشكل الأسر المعيشية النازحة داخليًا التي تعيلها نساء دون 18 عامًا ما يقرب من 21%. وتزداد تبعات الدمار الاقتصادي تفاقمًا بالنسبة النساء بفعل مشكلات مثل زيادة معدلات زواج الأطفال، ونقص فرص التعليم، ومناخ العنف المكثف الموجه ضد المرأة. ويشكل النساء والأطفال النسبة الأكبر من ضحايا الحرب من المدنيين. وقد شهدت الحالات المسجلة للعنف القائم على نوع الجنس زيادة بنسبة 36% عام 2017 وحده، وتصاعدت معدلات زواج الأطفال إلى نسبة تقدر بنحو 66% عام 2017.

19. **وتسبب الصراع في تعطل بالغ في تمويل نظام التعليم الحكومي وعمله،** حيث أصبح ما لا يقل عن مليوني طفل (ثلث تعداد السكان في سن الدراسة) خارج الدراسة، في حين يفتقر 4.1 مليون طفل إلى المساعدات المالية من أجل التمكن من الانتظام في الدراسة. ومع ذلك، فحتى أولئك المنتظمون في الدراسة، تنخفض بينهم معدلات إتمامها؛ على سبيل المثال، كان معدل إتمام الدراسة في الصف السادس 69.8% فقط عام 2012، ولعلها أصبحت أسوأ الآن بسبب الصراع الجاري. وقد كشفت المرحلة الثالثة من التقدير الديناميكي للاحتياجات، التي أجريت في 2017–2018 (الإطار 4)، أن ما يتراوح من ثلث إلى ربع المدارس، على مستوى 16 مدينة باليمن، غير صالحة للأنشطة التعليمية من جراء الصراع. كما تضرر ثلاثة أرباع البنى التحتية التعليمية في تعز أو دمرت، في حين كانت الأضرار في بعض المدن، مثل ذمار ورداع، أقل من 10%. وفي العديد من الحالات، تعاني المدارس التي لا تزال عاملة من التكدس، وتواجه عجزًا في المعلمين المؤهلين، ونقصًا في مرافق الصرف الصحي والمعدات الأساسية، بما فيها الطاولات الدراسية والمقاعد والكتب المدرسية. ويشكل هذا تحديات هائلة تعيق تقديم الخدمة التعليمية، خاصةً للفتيات، والأطفال النازحين داخليًا، والأطفال بالمناطق الريفية. وعلى الرغم من التعهد بتقديم ارتباطات تعليمية في مؤتمر المانحين رفيع المستوى لصالح اليمن لعام 2018 فإنها لا تغطي سوى 2% فقط من إجمالي الاحتياجات في قطاع التعليم.

الإطار 4: المرحلة الثالثة للتقدير الديناميكي للاحتياجات باليمن

يمثل التقدير الديناميكي للاحتياجات باليمن تقديرًا متعدد المراحل، يجري أثناء الصراع، ويعتمد بصفة أساسية على مصادر البيانات المأخوذة عن بعد، بما في ذلك صور الأقمار الصناعية، وتحليلات وسائل التواصل الاجتماعي، لتكوين فكرة عن الأضرار، والقدرة على العمل، والبؤر القادرة على الصمود. وتثلث هذه البيانات، قدر الإمكان، بالمعلومات المتاحة من الحكومة اليمنية وغيرها من الشركاء على الأرض. كما يستخدم فريق اليمن أيضًا نظامًا لتتبع الإنفاق ونشر المعلومات، يستند إلى نظام المعلومات الجغرافية (**GIS**) في توفير خرائط **GIS** محدثة لمناطق المشروع، للمساعدة في رصد التقدم المحرز وتحسين الإشراف على المشروع. وقد أفاد هذا التقدير عمليات القياس التقديري لاحتياجات إعادة الإعمار والإنعاش باليمن، وشكل مصدر بيانات بديلًا لإحاطة مجموعة البنك الدولي والحكومة اليمنية والمجتمع الدولي بمستجدات تأثير الأزمة على الأصول، وتقديم الخدمات، والمؤسسات.

المؤسسات وتقديم الخدمات الأساسية

20. **تسببت الأزمة في اليمن في انحلال الوظائف الحكومية الرئيسية.** فمع دخول الصراع عامه الخامس، انخفض إجمالي تحصيل الإيرادات المحلية المعلوم إلى أدنى من 5% من إجمالي الناتج المحلي، نظرًا لانخفاض تحصيل الضرائب المباشرة وغير المباشرة بصفة أساسية، وكذلك انخفاض أداء مصلحة الجمارك، والانخفاض الكلي في النشاط الاقتصادي. وخلال فترة الصراع، نقل البنك المركزي اليمني مقره إلى عدن، تاركًا أكثر قدراته القائمة في صنعاء، ما أدى إلى خلق أجواء جديدة من الضبابية في القطاع المالي اليمني. وقد أدت هذه الازدواجية في الأنظمة، والافتقار إلى تقاسم الموارد فيما بين الفروع، إلى تضاؤل الثقة في مؤسسة اقتصادية، كانت في الأصل تعاني من سوء الأداء، حتى من قبل الصراع. ونتيجة لهذا، لم تصدر أي موازنة معتمدة فيما بين عامي 2014 و 2019،[1] وتوقف وضع الخطط متعددة السنوات للإيرادات والمصروفات، وعانى تنفيذ الموازنة ومصداقيتها بشدة، ولم تتح أي تقارير مالية لعامي 2016 و 2017، وصارت عمليات التدقيق الداخلي مقيدة بسبب القيود على التعيين، ولم تصدر أي بيانات مالية مدققة خارجيًا منذ ديسمبر/كانون الأول 2014. ولهذا، سيكون استئناف صرف رواتب الموظفين الحكوميين من الأولويات بالغة الأهمية في مذكرة المشاركة القطرية الجديدة. حيث يجري حاليًا وضع اللمسات الأخيرة لمذكرة نقاش مشتركة بين البنك الدولي والأمم المتحدة حول رواتب الموظفين الحكوميين، ومن المزمع تقديم مساعدة فنية في إطار مذكرة المشاركة الجديدة لمساندة بناء قدرات البنك المركزي اليمني في مجال أنظمة صرف الرواتب.

21. **أدى الصراع إلى تفاقم الفجوات في الخدمات والقيود المؤسسية على المياه والصرف الصحي.** وحتى من قبل الأزمة، شهدت القدرة على الحصول على مصادر مياه مُحسَّنة تناقصًا من 66% إلى 55% على المستوى الوطني، فيما بين عامي 1990 و 2010 (حيث هبطت من 96% إلى 72% في المناطق الحضرية ومن 59% إلى 47% في المناطق الريفية خلال نفس الفترة). وزاد عدم الانتظام في تقديم خدمات المياه – والتي كانت متقطعة في معظم المدن قبل الصراع – مما اضطر المستهلكين إلى البحث عن مصادر بديلة لإمدادات المياه، بما في ذلك ناقلات المياه الخاصة والمساجد. وعلاوة على ذلك، كانت هناك زيادة هائلة في عدد أعطال شبكة الصرف منذ بدء الصراع، نظرًا لانعدام الصيانة؛ لأسباب منها بصفة أساسية خفض رواتب عمال الصرف الصحي والتوقف عن صرفها. ولما كانت موارد المياه الجوفية تستنفد بالفعل بمعدل ينذر بالخطر في الأحواض الرئيسية بالمرتفعات مثل صنعاء وتعز وعمران وصعدة ورداع، فإن استمرار

[1] طرحت الحكومة اليمنية في أوائل مارس/آذار 2019 موازنة معتمدة جديدة لعام 2019.

استخراج موارد المياه الجوفية المحدودة بطريقة غير مراقبة ولا منضبطة، يشكل مصدرًا كبيرًا للقلق، خاصة في ضوء ارتباط الموارد المائية بالهشاشة والصراع والعنف. كما يمكن أيضًا ربط تردي أوضاع إمدادات المياه والصرف الصحي بأزمة الكوليرا التي وقعت مؤخرًا.

22. **ألقى الصراع والفقر والجوع ومياه الشرب غير المأمونة أعباء شديدة الوطأة على قطاع الرعاية الصحية.** فوفقًا للمرحلة الثالثة من التقدير الديناميكي للاحتياجات، تعرض 29% من المرافق الصحية باليمن إلى درجة ما من درجات التضرر، وخرج 45% من المرافق الصحية من العمل حاليًا. وتفاقم الوضع الإنساني المتردي من قبل في اليمن نتيجة تفشي أمراض متتالية كالكوليرا والدفتريا على مدار العام الماضي. وفيما بين 1 يناير/كانون الثاني 2018 و 3 فبراير/شباط 2019، بلغ عدد إجمالي تراكمي للحالات المشتبه بإصابتها بداء الكوليرا 413,770، من بينها 543 وفاة بأسباب مرتبطة بها. ويمثل الأطفال دون الخامسة 32% من مجموع الحالات المشتبه بها. وقد أثر وباء الكوليرا على 22 محافظة من أصل 23 و311 مديرية من أصل 333 مديرية باليمن.

23. **لانقطاع المواصلات آثار بعيدة المدى.** فعلى الرغم من النمو الكبير الذي شهدته شبكة طرق اليمن على مدى العقود الأخيرة – الأمر الذي كان له آثار كبرى على السكان والنشاط الاقتصادي، من خلال تشجيع التجارة الداخلية والخارجية، وربط جزء متنام من السكان بالخدمات العامة والأسواق، وضمان وصول واردات المواد الغذائية إلى المناطق النائية – فقد لحق الدمار الجزئي أو التام بأكثر من 24% من إجمالي شبكة الطرق. وتعد استعادة شبكة الطرق شرطًا أساسيًا لتمكين مقدمي الخدمات من استئناف تقديم الخدمات بشكل كامل. وتلعب الأضرار التي لحقت بشبكة طرق التوزيع دورًا بالغ الأهمية في تحديد أسعار المواد الغذائية. حيث تسببت الأضرار التي وقعت بمحاور الطرق مثل عدن–صنعاء، والحديدة–صنعاء، وصافر–مأرب–البيضاء–ذمار في القيام بتحويلات طويلة ومكلفة. وأصبحت الرحلة من الموانئ الرئيسية إلى صنعاء والمراكز السكانية الكبيرة تستغرق حاليًا أكثر من خمسة أيام، في حين كانت لا تستغرق سوى يوم أو يومين قبل الصراع. ونتيجة لذلك، تضاعفت أسعار نقل السلع الرئيسية كالقمح والدقيق والصلب ثلاث مرات بين عامي 2015 و 2019، الأمر الذي أدى إلى زيادة السعر النهائي للمنتجات المنقولة.

احتياجات الإنعاش الاقتصادي

24. **احتياجات الإنعاش وإعادة الإعمار في اليمن هائلة، وعاجلة، ومرشحة للتصاعد.** فوفقًا للمرحلة الثالثة من التقدير الديناميكي للاحتياجات، تقدر احتياجات الإنعاش على المدى القصير (العام الأول) في المدن الست عشرة محل الدراسة بنحو 2–3 مليار دولار، وتتراوح الاحتياجات على المدى المتوسط (من عامين إلى خمسة أعوام) من 9 إلى 11 مليار دولار، في حين تقدر احتياجات إعادة الإعمار على المدى الطويل (أكثر من خمسة أعوام) بما يصل إلى 14 مليار دولار في 16 مدينة فقط. وتقدر الاحتياجات الكلية لإعادة الإعمار على مدى خمسة أعوام لليمن بأكمله استقرائيًا بما يصل إلى 32 مليار دولار. وقد تعرض قطاع الإسكان إلى أسوأ الأضرار، حيث تضرر 32% من المنازل تضررًا جزئيًا، وتعرض 1% إلى الدمار التام. كما شهدت قطاعات التعليم والصحة والنقل وإمداد المياه والصرف الصحي والصحة العامة أضرارًا تراوحت من 27% إلى 31%. ومن بين إجمالي احتياجات إعادة الإعمار، يرتبط ما يقدر بنسبة 59% منها بإعادة إعمار قطاع الإسكان، و 20% بقطاع الكهرباء، و 10% بقطاع الصحة.

25. **تتجاوز كلفة الصراع بكثير الدمار الذي طال البنية التحتية.** فكما أظهرت الأعمال التحليلية الأخيرة، مثل تقرير *خسائر الحرب* المعني بسوريا والصادر عن مجموعة البنك الدولي عام 2017، فإن آثار الحرب على التمزق الاجتماعي والانهيار الاقتصاد تفوق بكثير كلفة البنية التحتية، وستحتاج إلى وقت أطول كثيرًا لاستعادتها. ولم تعد أنظمة تقديم الخدمات العامة والرعاية الاجتماعية تعمل باليمن، وأدى تعليق رواتب الخدمة العامة منذ عام 2015 إلى انقطاع الدخول، وتسبب في تناقص خطير في قدرات الحكومة المؤسسية على تقديم الخدمات العامة. وفتح الانهيار الناتج في الخدمات العامة الباب أمام تقديم الخدمات بطريقة غير رسمية ولا مركزية. وخلف الفراغ الداخلي في السلطة، وصعود قوة النخب المحلية والمليشيات المسلحة، وبزوغ نجم "انتهازيي " الحرب آثارًا بعيدة المدى على الحوافز والسلوكيات الاقتصادية والسياسية. وعلاوة على ذلك، أجج الصراع الخصومات الإقليمية وأعاد إحياء الحركات الانفصالية.

26. **يظهر تقرير *مسارات السلام*، الذي اشتركت في إعداده مجموعة البنك الدولي والأمم المتحدة، أن السلام لا يصحب بالضرورة التقدم الاجتماعي والاقتصادي والسياسي.** ويعني هذا أن على مجموعة البنك الدولي ألا تتابع وحسب المؤشرات الإنمائية التقليدية لما يتحقق من تقدم، ولكن يتعين عليها كذلك أن تعجل الجهود المانعة من تفشي الصراع أو تصاعده أو تكراره أو استمراره. وفي ضوء القيود الهيكلية الهائلة في اليمن، يجب أن تتضمن أي جهود للإنعاش إعادة بناء المؤسسات، وأن تأخذ في الاعتبار الوضع السياسي الاقتصادي المعقد والفريد لليمن. وعلى المستوى الدولي، يُؤلّف الإنفاق على الوقاية والجهود المبذولة لتحقيقها جزءاً ضئيلاً من الإنفاق على الاستجابة للأزمة وإعادة الإعمار. ومن الضروري وضع أسس للرفاهة المستدامة والشاملة والجامعة لإعادة إعمار اليمن والإفلات بها من دائرة الصراع الحالية.

رابعاً. السياق الاقتصادي

27. **أسفر استمرار انخفاض قيمة الريال اليمني في عام 2018 عن ضغوط تضخمية فاقمت من حدة الأزمة الإنسانية.** فقد انخفضت قيمة الريال اليمني مقابل الدولار، من متوسطه السنوي (الاسمي) البالغ 320 ريالا يمنيا عام 2017 إلى 750 ريالا في أواسط أكتوبر/تشرين الأول 2018، ليعاود الارتفاع إلى 586 ريالا للدولار الواحد في الأسبوع الثاني من مارس/آذار 2019. ومن المقدر أن يؤدي انخفاض قيمة الريال بنسبة 10% إلى زيادة معدل الفقر بما يتراوح من 2.3 إلى 5.6 نقطة مئوية، تبعًا للزيادة في أسعار المواد غير الغذائية (الإطار

5). وكان للمساعدة المالية المقدمة من السعودية، والتي شملت وديعة بمبلغ ملياري دولار ومنحة قيمتها 200 مليون دولار للبنك المركزي اليمني، أثر بالغ الأهمية في استعادة سلطة البنك المركزي اليمني وتثبيت سعر الصرف منذ أواخر عام 2018. إلا أن محادثات السلام التي جرت في ديسمبر/كانون الأول 2018، أخفقت في التوصل إلى توافق سياسي حول إعادة توحيد البنك المركزي اليمني المنقسم بين عدن وصنعاء.

الإطار 5. تعميق انعدام الأمن الغذائي من جراء الصراع

اليمن على شفير المجاعة. فوفقًا لأحدث تقديرات التصنيف المتكامل لمراحل الأمن الغذائي، الذي أجري في ديسمبر/كانون الأول 2018، يعاني 20.1 مليون شخص في اليمن حاليًا من "انعدام الأمن الغذائي" من بينهم 9.6 مليون شخص يعانون من "انعدام شديد في الأمن الغذائي". وللمرة الأولى تعين بؤر "للجوع الكارثي" في 45 مديرية، يواجه فيها 238,000 شخص خطر الموت جوعًا.

وخلافًا لحالات انعدام الأمن الغذائي التقليدية، فإن المجاعة الحالية في اليمن مدفوعة بزيادة التضخم الناجم عن الصراع، وليست نتيجة لعدم توافر المواد الغذائية. ويعتمد اليمن بشكل شبه كلي على الواردات لتلبية طلب السوق المحلية على السلع الغذائية الأساسية. ويشير مستوردو المواد الغذائية باستمرار إلى تزايد تكلفة العملة الأجنبية وندرتها بوصفها إحدى أهم القيود التي تواجههم في السنوات الأخيرة. وقد أدت زيادة تكلفة الاستيراد والشحن من جراء الصراع إلى زيادة أسعار السلع الغذائية. فقد ارتفعت تكلفة سلة الإعاشة الدنيا بنسبة 121% بين فبراير/شباط 2015 ونهاية ديسمبر/كانون الأول 2018، وزادت بنسبة 60% خلال عام 2018 وحده. ويبلغ انعدام الأمن الغذائي أشده في مناطق القتال الدائر، ويؤثر بشكل خاص في النازحين داخليًا، والأسر المضيفة، والشرائح المهمشة، والأجراء الزراعيين الذين لا أرض لهم. ولا يزال الصراع المسلح هو الدافع الرئيسي لانعدام الأمن الغذائي باليمن، حيث يقلص من القدرة على الحصول على الغذاء، ويستنفد المدخرات والأصول، ويتسبب في هبوط معدلات التشغيل والدخل. وفي ظل هذا السياق، كانت المساعدات الغذائية من العناصر بالغة الأهمية في كل من الاستراتيجيات الإنسانية والإنمائية التي تتصدى للجوع.

وتعد مجموعة البنك الدولي شريكًا رئيسيًا في جهود مكافحة انعدام الأمن الغذائي؛ فليس بإمكان المساعدات الإنسانية الغذائية وحدها أن توقف تدهور ظروف المجاعة. بل يتعين أن تكون المعونات الإنسانية مصحوبة بإجراءات تعالج الدوافع الرئيسية لانعدام الأمن الغذائي، وذلك من خلال استجابة متكاملة تركز على استعادة مصادر كسب الرزق وتحسن القوة الشرائية. ويمكن لمجموعة البنك الدولي أن تقدم المساندة الفنية وأن تقيم حوارًا مستدامًا يُعنى بالتنمية، لمكافحة دوافع انعدام الأمن الغذائي. وتهدف إجراءات تدخلية لمجموعة البنك الدولي إلى توسيع نطاق منافع المشروع ليتجاوز فرص الدخل المؤقتة إلى العديد من أبعاد التنمية البشرية والرفاهة.

وتتطلب المشكلات المحيطة بانعدام الأمن الغذائي وتضخم الأسعار بذل جهود منسقة تتجاوز مجموعة البنك الدولي. وذلك لأن دوافع انعدام الأمن الغذائي وسوء التغذية متعددة الأوجه؛ حيث تتضمن تحديات تتعلق بسلسلة إمداد استيراد المواد الغذائية مثل انخفاض القوة الشرائية، وصعوبة الحصول على تصاريح دخول الموانئ وتأخر صدورها، وارتفاع تكلفة الحصول على النقد الأجنبي وصعوبته، والنقص في أوراق البنكنوت المحلية، وارتفاع التكاليف والمخاطر المرتبطة بالمدفوعات المحلية والدولية (نقص السيولة ونفاد الأموال الورقية). ويجب على المساعدة الفنية والخدمات الاستشارية والتحليلية المقدمة من مجموعة البنك الدولي أن توجه الدعوة إلى غيرها من الأطراف الدولية الفاعلة في مجال التجارة، والقطاع الخاص، وما سواهم. فنظرًا للتقلبات الشديدة التطورات المرتبطة بالصراع، يتعين متابعة أوضاع انعدام الأمن الغذائي والتغذية بصورة متواترة.

المصدر: تأمين واردات السلع الأساسية إلى اليمن. مجموعة البنك الدولي، 2017.

28. **يعاني القطاع المصرفي من أزمة كبرى في السيولة، في ظل فقدان الثقة خارجيًا وداخليًا في البنوك المحلية، الأمر الذي أدى سحب واسع النطاق للودائع.** وتسبب توقف صادرات النفط والغاز أثناء الصراع في ضغوط هائلة على المالية العامة، التي كانت تعتمد في السابق على عائدات الهيدروكربونات. ومع اعتماد معظم البنوك على سندات الخزينة في تحقيق القدر الأكبر من الإيرادات قبيل الحرب (أكثر من 60% من أصول النظام المصرفي في أوراق حكومية)، فقد صار القطاع مكشوفًا إلى حد بعيد. ولا يزال القطاع المصرفي الصغير باليمن (16 بنكًا) يعمل بصورة جزئية، ويركز في أعماله على معاملات صغار المستهلكين واستيراد السلع الحرجة.

29. **تشير التقديرات وفقًا للبيانات الأولية المتاحة إلى أن مستوى رصيد الدين العام اليمني عام 2018 سيبلغ 94% من إجمالي الناتج المحلي تقريبًا.** وترجع الزيادة المقدرة في رصيد الدين إلى حد كبير إلى زيادة الاقتراض الداخلي (بالإضافة إلى إعادة تقييم سعر صرف العملة الاسمي لرصيد الدين). وزاد الاقتراض الداخلي عبر الائتمان من البنك المركزي من حوالي 761 ريال يمني في 2014 إلى ما يقدر بنحو 3,752 مليار ريال يمني في 2018، الأمر الذي يعكس نموًا تراكميًا يقارب 393%. وترتبط هذه الزيادة إلى حد بعيد بالصراع الدائر، بما في ذلك فشل الحكومة في تلبية احتياجاتها المالية العامة، والانكماش الاقتصادي الحاد منذ 2015، بالإضافة إلى آثار التقويم الاسمي نظرًا للانخفاض الهائل في سعر الصرف.

30. **لا يزال القطاع الخاص في اليمن متأثرًا بشكل كبير بالصراع الدائر.** وكان مناخ الاستثمار باليمن يعاني أصلًا من صعوبات من قبل الصراع، مدفوعة بضعف الحوكمة، ويزيدها تعقيدًا سياسات سعر الصرف التي كانت تعطي الأفضلية للواردات الرخيصة. ومنذ أن اندلع الصراع، أصبحت البيئة التشغيلية أكثر تضييقًا، نظرًا لعدم التمكن من الوصول إلى أسواق المدخلات (للطاقة، والعمالة، والسلع الوسيطة، والخدمات) والأسواق المالية والتصديرية المتدهورة. ووفقًا لمسح أجرته مجموعة البنك الدولي في أكتوبر/تشرين الأول 2018، أغلقت حوالي 25% من الشركات في البلاد، وقلص ما يزيد على 51% من الشركات الباقية حجم عملياتها وضيقت نطاقها. وأرجع ما يقرب من 73% من الشركات المغلقة سبب الإغلاق إلى المشكلات الأمنية والقيود المالية. ونتيجة لهذا، ساءت البطالة – ذات المعدل المرتفع بالفعل

– بصورة أكبر، وزادت تكلفة ممارسة الأعمال، وتقلصت العائدات وقاعدة العملاء، وهاجر رأس المال الخاص إلى الخارج. وصارت العمليات التجارية أصعب كذلك، مما أثر سلبًا على أسعار السلع الغذائية الأساسية المستوردة والأدوية.

خامسًا. استجابة مجموعة البنك الدولي في اليمن حتى الآن

31. **لدى اندلاع الصراع، دفع الوضع الأمني، المتدهور وغير المتوقع، مجموعة البنك الدولي إلى إغلاق مكتبها في صنعاء في فبراير/شباط عام 2015 وإخلاء موظفيه إلى القاهرة وعمان.** وأسفر اتخاذ القرار بتفعيل سياسة العمليات 7.30 (بشأن "التعامل مع الحكومات الفعلية("، في 11 مارس/آذار 2015، عن تعليق جميع المدفوعات إلى الحكومة اليمنية، المقدمة لها بموجب المشروعات الممولة من المؤسسة الدولية للتنمية والصناديق الاستئمانية التي تنفذها البلدان المستفيدة، والامتناع عن الإشراف التقليدي داخل البلاد.

32. **على الرغم من هذا التعليق المبدئي لجميع المشروعات الجارية، أعادت مجموعة البنك الدولي مشاركتها في اليمن من خلال استراتيجية مبتكرة بموجب سياسة العملية 2.30 (بشأن "التعاون الإنمائي والصراعات").** وأتاح هذا للمؤسسة الدولية للتنمية المشاركة في اليمن، بناءً على طلب من المجتمع الدولي بديلًا عن الطلب الرسمي من جانب الحكومة. وقدم ممثل الأمم المتحدة باليمنى الطلب الرسمي لإعادة المشاركة. وبموجب هذا النهج، تتبع مشاركة مجموعة البنك الدولي في اليمن نموذج شراكة فريدًا، تقدم بموجبه المجموعة التمويل والخبرة الفنية، وتسهم وكالات الأمم المتحدة المتخصصة بخبرتها التشغيلية في أعمال الإشراف الداخلي على المشروع. وإلى جانب الأمم المتحدة، تشارك المؤسسات الوطنية، والأطراف الفاعلة في القطاع الخاص، والمجتمعات المحلية أيضًا في تنفيذ المشروعات الممولة من المؤسسة الدولية للتنمية. وتمت هذه الاستراتيجية الفريدة للمشاركة بالتعاون مع الوثيق مع العديد من الوحدات على مستوى مجموعة البنك الدولي (بما فيها الوحدة القانونية، ووحدتي شؤون سياسة العمليات والخدمات القُطرية، وتمويل التنمية)، واستفادت من مساندتها. وبفضل مرونة هذه الوحدات، وحماسها للمشاركة في ظل سياق عالي المخاطر، وعالي المردود، مثل اليمن، نجحت مشاركة مجموعة البنك الدولي في اليمن واستمرت حتى تاريخه. ويمثل نموذج العمل الأفقي هذا استجابة سريعة قادرة على التكيف من جانب مجموعة البنك الدولي إلى التحديات التي يفرضها العمل في بيئة الصراع.

33. **بعد معاودة المشاركة، وحدت حافظة المشروعات في مجالات استراتيجية أساسية، تمتلك فيها مجموعة البنك الدولي ميزة نسبية، وتتناول تقديم الخدمات الأساسية، والحفاظ على المؤسسات، وتلبية احتياجات بناء القدرة على الصمود.** وفي ديسمبر/كانون الأول 2015، وبالنظر إلى الاحتياجات الصحية بالغة الأهمية على الأرض، قام البنك برفع إيقاف الصرف – على أساس استثنائي – عن اثنين من مشروعات الصحة، وهما مشروع مكافحة البلهارسيا ومشروع الصحة والسكان، وذلك بغية مواصلة الترتيبات مع منظمة الصحة العالمية ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف)، لتوريد وتوزيع الأدوية والإمدادات الطبية الضرورية، وما يتصل بذلك من أنشطة. وفي نوفمبر/تشرين الثاني 2016، ومع ظهور الأزمات الغذائية والصحية، ألغي الجزء الأكبر من حافظة المشروعات المعلقة، ودمجت الموارد في إجراءين تدخلين طارئين (ما زالا جاريين): المشروع الطارئ للاستجابة للأزمات والمشروع الطارئ للرعاية الصحية والتغذية. وبالإضافة إلى هذين المشروعين – اللذين تبلغ ارتباطاتهما المجمعة الإجمالية 1.12 مليار دولار (مع تمويل إضافي مقترح بقيمة 400 مليون دولار) – توسعت حافظة مشروعات مجموعة البنك الدولي باليمن لتشمل ثلاثة مشروعات أخرى: مشروع إعادة تأهيل صغار المزارعين وتحسين الإنتاج الزراعي (36 مليون دولار)، والمشروع الطارئ للخدمات الحضرية المتكاملة (150 مليون دولار)، والمشروع الطارئ لتوفير الكهرباء (50 مليون دولار). وكان محور التركيز البرامجي والتحليلي للحافظة هو تعزيز جهود الإغاثة الطارئة، عن طريق مساندة الخدمات الأساسية، والإبقاء على عمل المؤسسات (الملحق 3).

34. **ونشرت مساندة مجموعة البنك الدولي للمساعدات الغذائية استراتيجية لمكافحة الجوع.** إدراكًا من المشروع الطارئ للاستجابة للأزمات للحاجة إلى زيادة القوة الشرائية لدى الفئات الأكثر معاناة وتأثرا على وجه السرعة، وزع المشروع في المتوسط 5,000 ريال يمني شهريًا على 1.5 مليون أسرة، ليصل إلى قرابة 9 ملايين فرد. وأظهر أحدث تقرير متابعة بعد الصرف (ديسمبر/كانون الأول 2018) أن 86% من المستفيدين أنفقوا أموالهم على المواد الغذائية. وقد أثبت المشروع الطارئ للاستجابة للأزمات قدرته على توفير استجابة مستدامة للتحديات التي تواجه التنمية الاقتصادية والبشرية خلال الصراع، تضع القوة الشرائية، وتوليد فرص تشغيل، والتنمية القائمة المشاركة على رأس أولوياتها. ويتناول المشروع الطارئ للاستجابة للأزمات الاحتياجات وأوجه المعاناة المتعددة، مثل الأمن الغذائي، وترشيد الاستهلاك، والتأمين من الصدمات، والحفاظ على رأس المال البشري، وتنشيط سوق العمل، وذلك من خلال مجموعة واسعة من الإجراءات التدخلية التي تتضمن برامج أشغال عامة، وتقديم خدمات أساسية، وتوظيف الشباب، والتنمية المحلية، والبنية التحتية المجتمعية، وتنمية المشروعات الصغرى والصغيرة، والمساعدات الاجتماعية من خلال التحويلات النقدية.

35. **مساندة مجموعة البنك الدولي لتقديم الخدمات الأساسية في قطاعات الرعاية الصحية والمياه والصرف الصحي تعمل كذلك على الربط بين العمل الإنساني والعمل الإنمائي.** حيث تساعد مجموعة البنك الدولي على استدامة الخدمات الأساسية، والقدرات المؤسسية في قطاع الرعاية الصحية، عن طريق تدريب ما يقرب من 8000 اختصاصي صحي، وتقديم دعم للتكاليف لما يقرب من 3000 مرفق صحي، تمثل 50% من مرافق الرعاية الصحية الأولية التابعة للقطاع العام، و 30% من المستشفيات العامة. وتساعد مجموعة البنك الدولي في التصدي للأسباب الجذرية للكوليرا، من خلال توفير الخدمات الصحية الأساسية والتغذية الضرورية، والطاقة، والمياه والصرف الصحي، وإدارة المخلفات الصلبة. وحتى تاريخه، عولج أكثر من 664,000 شخص، من أصل مليون شخص مشتبه بإصابته بالكوليرا، وانخفض معدل وفيات الحالات من 2.3% إلى 0.21%، وأنقذت أرواح ما يقدر بنحو 18,000 شخص. وساعدت المساندة التي قدمتها

المجموعة للخدمات بالمناطق الحضرية في تركيب أول مولد شمسي سطحي في مستشفى ومركز للأورام في صنعاء، يزوره 4,000 مريض يوميًا. وتوسع مشروع الخدمات الحضرية المتكاملة ليشمل 11 مستشفى كبيرًا إضافيًا في ثلاث مدن، وسيزود 49 مركزًا صحيًا بحلول شمسية صغيرة. ويعزز هذا النوع من التدخل إمدادات الكهرباء المستدامة للنظام الصحي، ويقلل الاعتماد على توليد الطاقة المستند إلى وقود الديزل. ويسهم المشروع الطارئ لتوفير الكهرباء في التصدي للكوليرا، عن طريق تزويد مقدمي الخدمات الحرجة – مثل العيادات الصحية وشركات المياه الريفية – بالكهرباء من خلال أنظمة الكهرباء الشمسية الممولة بالمنح، وعن طريق استعادة تقديم الخدمات في المناطق الريفية وشبه الحضرية تدعيمًا لخدمات المياه والنقل، والطاقة في المناطق الحضرية.

36. **لطالما كانت مشاركة الشباب والمجتمع المحلي، وستبقى، من الخصائص التشغيلية المميزة لاستجابة مجموعة البنك الدولي في اليمن.** فقد أعد برنامج الصندوق الاجتماعي للتنمية المدعوم من مجموعة البنك الدولي، شباب ريفيون مناصرون للتنمية، في عام 2004، حيث يستهدف الطلاب بالمناطق النائية، ويزودهم بالبرامج ذات الصلة بالتنمية بالتوازي مع الدراسة الجامعية. ويواصل برنامج شباب ريفيون مناصرون للتنمية العمل، بل ويتوسع وسط الأزمة الحالية في ظل تنويع للبرامج التدريبية لتتضمن أدوات للتنمية في سياق الصراع. وينفذ شباب البرنامج مكونات المشروع الطارئ للاستجابة للأزمات بشكل مباشر، ويضطلعون بمبادرات تتراوح من حملات التوعية، وبرامج التدريب المجتمعي المعنية بالتوعية بالمياه والنظافة الشخصية إلى مكافحة الكوليرا وحملات إعادة التشجير لتعزيز الحفاظ على الموارد الطبيعية. وتتيح مشاركة الشباب في تنفيذ البرنامج المشاركة المحلية والمجتمعية في مشروعات كانت لتُدار خارجيًا، وتخلق مسارات لتنمية المهارات والتدريب أثناء العمل، وتضع الأسس للمشاركة المدنية من أجل التنمية المستدامة. وسيكون الاهتمام الأقوى بالمشاركة الشبابية والمجتمعية جزءًا لا يتجزأ من أنشطة بناء القدرة على الصمود على الأجل الطويل المتوخاة في مذكرة المشاركة الجديدة مع اليمن.

37. **من الميزات النسبية الأخرى لمشاركة مجموعة البنك الدولي هي مساندة القطاع الخاص، بوصفها وسيلة بالغة الأهمية لاستهداف تحقيق القدرة على الصمود والتنمية المستدامة، والتي غالبًا ما يغفل تناولها في ظل الاستجابة الإنسانية التقليدية.** وقد ساند المشروع الطارئ للاستجابة للأزمات تسع مؤسسات تمويل أصغر مستهدفة، أفادت حتى اليوم 11,775 منشأة صغيرة ومتوسطة بطريقة غير مباشرة، وقدمت منحة مباشرة إلى 2,655 منشأة صغيرة ومتوسطة، وأعفتها من ديون مستحقة، وساندت إعادة تأهيل هذه المنشآت، وأسهمت في نهاية المطاف في زيادة القوة الشرائية. كما قدمت مجموعة البنك الدولي أيضًا مساعدة جوهرية إلى الصندوق الاجتماعي للتنمية باليمن من خلال إعداد برنامج لضمانات الائتمان الجزئية (برنامج ضمان القروض). وقد مكنت مساندة مجموعة البنك الدولي برنامج ضمان القروض من التوقيع على اتفاقات شراكة مع ستة مؤسسات وبنوك للتمويل الأصغر (الوطنية للتمويل الأصغر وآزال للتمويل الصغير والأصغر الإسلامي) وسمحت بتقديم القروض إلى أكثر من 153 منشأة صغيرة ومتوسطة حتى تاريخه. ويعمل المشروع الطارئ للخدمات الحضرية المتكاملة، وبصفة خاصة المشروع الطارئ لتوفير الكهرباء، مع موردين من القطاع الخاص بالدرجة الأولى.

38. **على الرغم من سياق الصراع، تواصل مجموعة البنك الدولي مساندة استمرار عمل الشركات الخاصة باليمن وتعزيز قدرتها على الصمود.** لمساندة القطاع الخاص في اليمن، تملك مؤسسة التمويل الدولية حافظة استثمارات، بقيمة تقارب 52 مليون دولار، في مشروعين للصناعات التحويلية: مصنع للإسمنت وشركة تعبئة مياه. ونظرًا لتزايد الطلب، يسعى مصنع الإسمنت إلى الحصول على تسهيل ائتماني إضافي من مؤسسة التمويل الدولية لإمداد المصنع بحل للطاقة الشمسية. وتدعم مؤسسة التمويل الدولية أيضًا العديد من مؤسسات التمويل الأصغر، بما فيها إحدى المؤسسات المحلية في تحولها إلى بنك مرخص. كما تعد مؤسسة التمويل الدولية أيضًا تسهيلًا لتقاسم المخاطر، لتعزيز إقراض المنشآت الصغيرة والمتوسطة التي تستعمل الطاقة الشمسية. وكان للمساعدة الفنية والخدمات الاستشارية والتحليلية محكمة التوقيت للمؤسسة الدولية للتنمية نبراسًا لتصميم عمليات مجموعة البنك الدولي، ومكنت من زيادة المساندة المقدمة إلى المنشآت الصغيرة والمتوسطة والقطاع الخاص باليمن. كما ساندت مؤسسة التمويل الدولية هذه الجهود عن طريق بدء برنامج حوكمة الشركات للمنشآت الصغيرة والمتوسطة، والذي يقدم للشركات العائلية تدريبًا على حوكمة الشركات، من خلال المعهد اليمني للمديرين. وتعمل مؤسسة التمويل الدولية، منذ عام 2017، مع شركاء تنمية آخرين، على إعداد تسهيل تمويل التجارة، لمساندة الواردات اليمنية من السلع الغذائية الأساسية، عبر البنوك المحلية. وقد اتسمت العملية بالصعوبة نظرًا لمحدودية مشاركة البنوك الدولية، والآلية الحالية التي تدار بها الواردات الغذائية. ولكن في ظل تجدد الاهتمام، ستستمر مؤسسة التمويل الدولية في الوقوف على سبل لمساندة التسهيل المقترح بمساعدة من المانحين الثنائيين والحكومة اليمنية. وستكون زيادة مشاركة القطاع الخاص عاملًا أساسيًا لمساندة مصادر كسب الرزق والإنعاش الاقتصادي الأساسي، في ظل مذكرة المشاركة الجديدة مع اليمن.

39. **مجموعة البنك الدولي هي الطرف الدولي الوحيد في اليمن الذي لديه برامج تغطي جميع المديريات البالغ عددها 333 مديرية.** ويعمل في اليمن، إجمالًا، 28 منظمة غير حكومية دولية، و 10 وكالات تابعة للأمم المتحدة، ينصب تركيزها في الدرجة الأولى على الحماية الاجتماعية والمياه وخدمات الصرف الصحي والنظافة الصحية والصحة. وفي حين يُعنى المشروع الطارئ للاستجابة للأزمات والمشروع الطارئ للرعاية الصحية والتغذية بالخدمات الضرورية في مجالات الصحة والمياه وخدمات الصرف الصحي والنظافة الصحية والأمن الغذائي، تقدم مشروعات الزراعة والخدمات الحضرية والكهرباء، فضلًا عن مشاركات القطاع الخاص، مساندة مستدامة لأجندة التنمية طويلة الأجل، في مشهد يتسم بقلة كثافة الجهات المانحة.

40. **على الرغم من المخاطر والبيئة التشغيلية المعقدة، ظل أداء المشروع في ظل مذكرة المشاركة السابقة قويًا.** وكان أداء الحافظة جيدًا، وجاء تقييم المشروعات ما بين مرضٍ إلى حدٍ ما ومرضٍ (الملحق 3). وبلغ إجمالي مدفوعات الحافظة الطارئة 1.06 مليار دولار (73%). وتمكنت الحافظة من حل التحديات الاستئمانية بكفاءة، حيث خضعت للمتابعة من خلال إشراف استئماني صارم؛ اجتماعات شهرية لاستعراض المخاطر؛ اتصالات شفافة وفعالة بين مجموعة البنك الدولي والأمم المتحدة وشركاء التنفيذ؛ وآليات مجتمعية لرفع

المظالم. وتتسم المشاركة في اليمن بالتعقيد، والمخاطر العالية، والمردود العالي. وقد واجهت الحافظة عددًا ضخمًا من التحديات (المالية والتعاقدية، الوقائية، الاجتماعية، الأمنية)، وكان العديد منها خارجًا عن البرنامج ولا سبيل للتعامل معها بطريقة مريحة. ومع ذلك، نجحت المشاركة في الحفاظ على الخدمات الأساسية، وتحقيق استدامة القدرات المؤسسية، وإرساء أسس للرخاء المشترك والشامل للجميع، في بيئة ما بعد الصراع.

41. **تمثل الحافظة التحليلية القوية لمجموعة البنك الدولي ومنتجاتها المعرفية إسهامات فريدة في المجتمع الدولي العامل في اليمن، وستظل من السمات الجوهرية لمذكرة المشاركة الجديدة مع اليمن.** وقد استعانت مجموعة البنك الدولي في اليمن بمشاركات تنطوي على خدمات استشارية وتحليلية (الملحق 4) مبتكرة وقوية من الناحية الفنية من أجل: (1) المساعدة في إعداد ودعم التصميم الفني للعمليات؛ (2) الحفاظ على الوجود في القطاعات/المجالات التي لم تكن العمليات فيها ممكنة؛ (3) متابعة إعداد أجندة فنية لأعمال إعادة الإعمار المستدامة على الأجل الطويل. فعلى سبيل المثال، تضمن التقدير الديناميكي للاحتياجات متعدد المراحل أساليب مبتكرة لجمع البيانات في ظل غياب الوجود الميداني (الإطار 4). وزود تحليل الرفاهة باليمن (الجدول 1) الفريق القطري بمعلومات قيمة وجيدة التوقيت ليسترشد بها في تصميم المشروع وتنفيذه، مركزًا على جمع البيانات والعمل التحليلي، ومستعينًا بالجهاز المركزي للإحصاء باليمن شريكًا رئيسيًا في جمع البيانات. وكفل هذا النوع من المساندة المؤسسية بقاء فاعلية الجهاز المركزي للإحصاء، الأمر الذي من شأنه أن يتيح جمع المعلومات الإحصائية داخليًا مستقبلاً في زمن السلم. ويمثل هذا العمل التحليلي علامة بارزة في مشاركة مجموعة البنك الدولي باليمن، ويظهر نوع المشاركة الذي تتوخاه المؤسسة الدولية للتنمية في ظروف الهشاشة والصراع والعنف.

الجدول 1: أثرى تحليل الرفاهة العمليات الجارية

المكون	المخرج	كيف أثرى العمليات
البحث عن مصادر بيانات بديلة لقياس الرفاهة	إدراج وحدات معنية بالتوظيف والقدرة على الحصول على الخدمات ضمن الاستقصاء الهاتفي لبرنامج الأغذية العالمي.	زود بمعلومات حول انتشار استخدام الطاقة الشمسية وتوزيعه الإقليمي لإفادة وثيقة التقييم المسبق لبرنامج مشروع الطاقة. زود بمعلومات عن قطاعات المياه، والطاقة، والخدمات البلدية لصالح المرحلة الثالثة للتقدير الديناميكي للاحتياجات. زود فريق التعليم بتقديرات من أجل الإعداد للمشروع.
إعداد تقرير عن آثار الصدمات المرتبطة بالصراع على أوضاع الفقر	محاكاة لآثار ارتفاع أسعار المواد الغذائية، وعدم دفع الرواتب الحكومية، وانخفاض قيمة العملة على أوضاع الفقر.	مدخلات فصلية إلى فريق الحماية الاجتماعية عن الحجم الفعال للتحويلات النقدية نسبة إلى خط الفقر. زود فريق الإدارة القطرية بمدخلات من أجل العروض الإيضاحية الموجهة لمجتمع العمل الإنساني (عرضان إيضاحيان في جنيف). مدخلات لفريق الإدارة القطري من أجل مذكرة المشاركة مع اليمن.
تحليل آثار تقييد الوصول إلى الموانئ	مذكرة وعرض إيضاحي يصفان ازدياد الحرمان الذي تتعرض له الأسر المعيشية المشمولة بالمسح في الفترة التي تلت الحصار السعودي في نوفمبر/تشرين الثاني 2017 مباشرة.	زود المرحلة الثالثة من التقدير الديناميكي للاحتياجات بمدخلات. أفاد النقاش حول كيفية تأثير الهجوم على الحديدة على الرفاهة باليمن.
تحليل مدى تأثير الصراع على النساء على نحو مختلف عن تأثيره على الرجال	مذكرة وعرض إيضاحي يصفان كيفية معاناة النساء بصورة أكبر من الرجال من حيث انعدام الأمن الغذائي والاستقلالية في أعقاب بدء الصراع.	ستفيد النتائج بمعلومات يستعان بها في تحسين استهداف الأسر المعيشية التي تعولها النساء في ظل مذكرة المشاركة الجديدة. يلقي الضوء على الحاجة إلى شواهد إضافية على آثار الصراع على كل من الجنسين على وجه التحديد، وسيستعان بنتائجه في إفادة تصميم العمليات مستقبلًا.

42. **اضطلعت مجموعة البنك الدولي بدور حاشد للمانحين والوكالات الدولية وتساعد في وضع برنامج عمل عملية الإنعاش في اليمن وتحديد أولوياتها.** تواصل مجموعة البنك الدولي إرساء الأسس لمساعدة إنمائية أوسع نطاقًا في اليمن. وتهدف مذكرة المشاركة إلى تكرار دعوة المجتمع الدولي إلى زيادة حصة المساعدات الإنمائية. وستكون مجموعة البنك الدولي في وضع أفضل يسمح لها بالاضطلاع بدور مركزي في مجال التنسيق والحوار مع المانحين؛ تمكن من حشد الموارد، وتوجه الحوار بين المانحين حول المضي قدمًا في جهود الإنعاش وإعادة الإعمار. وفي ظل مذكرة المشاركة الجديدة، ستحتفظ مجموعة البنك الدولي بدورها في الجمع بين المانحين، وتشجيع الحوار، ومساندة الهياكل التنسيقية.

43. **لا مجال للتقليل من الأهمية المحورية لمساندة مجموعة البنك الدولي في اليمن.** فمنذ عام 2016، تناولت حافظة مشروعات اليمن الحفاظ على القدرات المؤسسية على الرغم من الانهيار الاقتصادي والسياسي، وساعدت في مكافحة الجوع والكوليرا، وشكلت منصة لكل من الحكومة اليمنية والمانحين لبحث آليات التعاون الدولي لمساندة تعزيز القدرة على الصمود وبناء السلام. وتطلعًا إلى السنوات المقبلة، فإن مجموعة البنك الدولي، بما لها من تاريخ طويل من العمل في اليمن، بالإضافة إلى حياديتها ومصداقيتها، ستمثل موردًا قيمًا للغاية عندما يحين الوقت الذي يكون فيه البلد وأطراف الصراع على استعداد للعمل على إنهائه، والبدء في الحوار حول التنمية المستدامة.

44. **من ناحية أخرى، تجدر الإشارة إلى أن المشاركة في اليمن تفرض على مجموعة البنك الدولي تحديات تشغيلية متعددة؛ تتطلب الإشراف المستمر، والقدرة العالية على تحمل المخاطر.** ويعد افتقار مجموعة البنك الدولي إلى الوجود الميداني للموظفين، والبيئة الأمنية المتدهورة، من التحديات التي تشيع في كثير من البلدان التي تعاني من الهشاشة والصراع والعنف. وحتى اليوم، تدبرت المؤسسة الدولية للتنمية هذه القيود بكفاءة. وقد ساعد الارتباط الملحوظ بين موظفي مجموعة البنك الدولي ونظرائهم بالأمم المتحدة على مستوى الإدارة العليا، والمستويين الاستراتيجي والعملياتي، في تجاوز الفروق في الممارسات التنظيمية والتكليفات بينهما. ويرجع الفضل إلى "البعثات العكسية "المتكررة، التي قدمت خلالها المؤسسة الدولية للتنمية مساندة فنية وتشغيلية هائلة للعاملين الميدانيين، في إقامة شراكة بناءة مع الأمم المتحدة والوكالات القائمة على الإشراف الخارجي (الإطار 6). وتضمن هذه الشراكة الوقوف على المشكلات المتعلقة بالعمليات والتنفيذ ومعالجتها معالجة فعالة. وستظل المشاركة في اليمن، في الفترة المقبلة، بحاجة إلى درجة عالية من سرعة التحرك، وتحمل المخاطر، والمرونة.

الإطار 6. الإشراف الخارجي

يستعان بالإشراف الخارجي على نطاق واسع في المشروعات للتحقق بصورة مستقلة من جوانب التصميم، والامتثال، والحوكمة، والمساءلة، أو لمتابعة تنفيذ المشروعات. كما يمكن الاستعانة بالإشراف الخارجي في التحقق الكمي والمادي، فضلًا عن التثبت من جودة الإجراءات التدخلية ومخرجاتها. ويمكن التعاقد مع أطراف خارجية من قبل المقترض، أو عن طريق مجموعة البنك الدولي مباشرة، سواء فيما يتعلق بموضوع محدد لا تتوافر مجموعة المهارات اللازمة له داخليًا، أو لعدم تمكن الموظفين من الانتقال إلى منطقة المشروع (كما في حالة اليمن.**)**

ويتزايد لجوء شركاء التنمية إلى الإشراف الخارجي في البيئات المتقلبة أو غير الآمنة. ويجوز أن ينتمي وكلاء الإشراف الخارجي إلى القطاع الخاص أو إلى المنظمات غير الحكومية المحلية أو الدولية. وقد ثبتت قيمة إشراك المجموعات والمجتمعات المحلية في عملية التحقق المستقل في العديد من الحالات، سواء أكان ذلك من خلال التعاقد المباشر، أو من خلال مشاركة مجموعات وسيطة.

وفي اليمن، تنفذ مجموعة البنك الدولي حافظة مشروعاتها الطارئة من خلال وكالات الأمم المتحدة. ففي أول مشروعين طارئين، كان التعاون بين مجموعة البنك الدولي والأمم المتحدة موجهًا بواسطة اتفاق المبادئ الاستئمانية ، الذي كان متاحًا حينها. وبموجب اتفاق المبادئ الاستئمانية، يسند الإشراف الاستئماني إلى وكالات الأمم المتحدة؛ حيث تتخذ إجراءات العناية الواجبة وفقًا لمتطلباتها، وترسل تقارير الإشراف الخارجي إلى البنك الدولي. ومع ذلك، فغالبية حافظة المشروعات الطارئة الحالية في اليمن (أربعة مشروعات) محكومة بالاتفاق الإطاري للإدارة المالية، والذي ينطبق أيضًا على المشروعات الجديدة والتي تم تمديدها، في حالة اختيار الأمم المتحدة كوكالة منفذة (التمويل الإضافي الرابع الجديد، للمشروع الطارئ للاستجابة للأزمات يجري وفقًا للاتفاق الإطاري للإدارة المالية). وبموجب الاتفاق الإطاري، يضطلع البنك الدولي بالتزامات إشرافية ورقابية كاملة للوفاء بمسؤولياته الاستئمانية. وتخضع مهام واختصاصات الإشراف الخارجي للمناقشة ويتفق عليها مع البنك. وفي بعض الحالات، ربما عقد اتفاق غير رسمي بأن يرسل وكيل الإشراف الخارجي التقارير مباشرة إلى البنك. وفي كلتا الحالتين، يداوم البنك على حوار وثيق ومفصل مع الوكالة المستفيدة حول المراقبة والنتائج، فضلًا عن إجراء تقديرات للمخاطر ووضع تدابير للتخفيف منها .

وعلى الرغم من الطلب المرتفع على خدمات الإشراف الخارجي باليمن، لا يوجد سوى القليل من الجهات التي تقدم خدمات الإشراف المستقلة والتخصصية، نظرًا للسياق التشغيلي غير الآمن به. ولهذا، يتعين الاستفادة من خيارات الإشراف الخارجي بصورة أفضل، بما في ذلك الاستعانة بالمجتمعات المحلية، أو المنظمات غير الحكومية، أو غيرها من الفئات والأطراف المؤهلة تأهيلًا كافيًا. ومن المهم أيضًا بناء قدرات وكلاء الإشراف الخارجي للمساعدة في زيادة توافر قدرات مختصة بالإشراف الخارجي في اليمن.

سادساً. مذكرة المشاركة الجديدة لمجموعة البنك الدولي مع اليمن

45. **تحت مظلة الغاية العامة المتمثلة في بناء أسس للسلام في اليمن، ستتناول مذكرة المشاركة الجديدة الأهداف الرئيسية التالية: (أ) الاستمرار في مساندة تقديم الخدمات والحفاظ على المؤسسات؛ (ب) تقديم المساندة لمصادر كسب الرزق، ورأس المال البشري، والإنعاش الاقتصادي الأساسي. وترتكز هذه الأهداف إلى مبادئ جامعة تحافظ على القدرة على الصمود، مثل مشاركة الشباب، واحتواء الجنسين، وبناء السلام، والتي تعد حيوية لوضع أسس الإنعاش وإعادة الإعمار.** وستحافظ مذكرة المشاركة على مبدأ العمل في جميع أنحاء البلاد بما فيه صالح اليمنيين كافة. وتتسق مذكرة المشاركة اتساقًا وثيقًا مع استراتيجية مجموعة البنك الدولي الموسعة لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ولا سيما من حيث استمرار التركيز على أساسيات الإنعاش، وإعادة الإعمار، وتجديد العقد الاجتماعي، فضلًا عن زيادة التركيز على تنمية رأس المال البشري. وتماشيًا مع الاستراتيجية، ستسعى مجموعة البنك الدولي إلى إيجاد فرص لتعظيم التمويل من أجل التنمية من خلال حشد مصادر التمويل، والخبرة، والحلول، تعزيزًا للنمو المستدام في اليمن. وستتابع مجموعة البنك الدولي تنفيذ آليات مبتكرة لزيادة الاستجابة والفاعلية، بما في ذلك العمل مع قطاع الممارسات العالمية لمكافحة الفقر من أجل التعلم ووضع أطر شراكة مع اليمن قابلة للتكيف ومراقبة تكرارية للمستفيدين.

الهدف (أ): الاستمرار في مساندة تقديم الخدمات الأساسية والحفاظ على المؤسسات

46. **بموجب الهدف الأول، سيستبقي برنامج مجموعة البنك الدولي المشاركة الحالية المساندة لتقديم الخدمات الأساسية، بما في ذلك الصحة، والكهرباء، والخدمات الحضرية، وتوليد الدخل، والزراعة.** وقد نظمت الموارد الأساسية للعملية الثامنة عشرة لتجديد موارد المؤسسة الدولية للتنمية على نحو استراتيجي من أجل بناء القدرة على الصمود، واستكمال إجراءات تدخلية مواجهة الأزمة من خلال مشروعين: المشروع الطارئ للخدمات الحضرية المتكاملة (150 مليون دولار)، والمشروع الطارئ لتوفير الكهرباء (50 مليون دولار). وسيستمر تنفيذ المشروعات الجارية في ظل مذكرة المشاركة الجديدة، إلا أن مخصصاتها ستستنفد المبلغ المتبقي من الأموال الأساسية للعملية الثامنة عشرة لتجديد الموارد.

47. **سيظل الحفاظ على القدرات المؤسسية أحد المبادئ التي ترتكز إليها مشاركة مجموعة البنك الدولي في اليمن.** حيث توجه حصة كبيرة من مساندة المؤسسة الدولية للتنمية عبر مؤسسات قادرة على الصمود لتقديم الخدمات، مثل: الصندوق الاجتماعي للتنمية ومشروع الأشغال العامة، والتي ساعد البنك الدولي في إنشائهما خلال أكثر من عقدين من المشاركات السابقة. ويتوقع من هذه المؤسسات، في حال استبقائها وتدعيمها، أن تقوم بدور جوهري على المدى القريب، وأثناء تحول اليمن إلى السلام والاستقرار. وبموجب مذكرة المشاركة، سيواصل البنك الدولي العمل مع الصندوق الاجتماعي للتنمية ومشروع الأشغال العامة، مع البحث في الوقت نفسه على سبل جديدة للشراكة مع المؤسسات الوطنية الأخرى (الإطار 7). ويمكن بحث الاعتماد على مؤسسات (مثل وحدات تنفيذ المشروعات ووحدات إدارة المشروعات) وإجراءات إضافية؛ إذا ما استكملت بآليات المراقبة والإشراف المالي والتعاقدي والفني المناسبة. ومن شأن إعادة إشراك هذه المؤسسات – كتلك العاملة في قطاعي النقل والمياه – أن يساعد على الحفاظ على قدراتها على التنفيذ، وتمكين الانتقال السلس لدى انتهاء الأزمة، واستعادة نظام تقديم الخدمات، ومساندة وظائف التشغيل والصيانة.

الإطار 7: المؤسسات الوطنية الرئيسية باليمن

على الرغم من ضعف القدرات الحكومية باليمن، فإنه يوجد بها شركاء وطنيون مهمون، أظهروا قدرًا كبيرًا من المرونة والأهلية أثناء الصراع. وقبيل الصراع، كان هناك باليمن أكثر من 20 وحدة تنفيذ مشروعات/وحدة إدارة مشروعات، أنشئت عبر مساندة من مجموعة البنك الدولي وغيرها من المانحين الدوليين. وتحمل هذه الوحدات أعوامًا من الخبرة المتراكمة في مجال تنفيذ استثمارات المانحين. وعلى الرغم من الصراع الدائر، واصلت مساندة تنفيذ مشروعات مجموعة البنك الدولي الجارية، والاستفادة من المعرفة الخاصة بكل قطاع، والعلاقات مع الكيانات المحلية في جميع أنحاء البلاد، والخبرة الميدانية. وقامت هذه المؤسسات المحلية بدور مهم في تحسين القدرة على الحصول على خدمات المياه، والصرف الصحي، والطرق، والتعليم، والري وغيرها من الخدمات في المجتمعات الفقيرة. وقد أظهرت تجربة مجموعة البنك الدولي مع هذه الوحدات ما تتمتع به هذه المؤسسات من سمعة طيبة في مجال العناية المالية والتعاقدية الواجبة، وكفاءة في تحقيق النتائج، وحياد سياسي.

ومن أمثلة الشركاء الوطنيين المزمع إشراكهم في ظل مذكرة المشاركة الجديدة:

قطاع النقل: يعمل بمكتب الإدارة المركزية لبرنامج تنمية الطرق الريفية ووحدة التنفيذ التابعة لصندوق صيانة الطرق موظفون ذوو كفاءة فنية وتخصصية عالية، ولديهم إلمام عميق بإرشادات وإجراءات المشتريات والإدارة المالية المتبعة في مجموعة البنك الدولي. ومنذ إنشائهما في عامي 2000 و 2005، على التوالي، استثمر البنك الدولي في بناء قدرات كل منهما، لضمان جودة العمل، والتنفيذ في الوقت المحدد. وقد أسهم تخطيطهما اللامركزي وطرقهما التشاركية إسهامًا كبيرًا في تنفيذ المشروعات بسلاسة، والتقليل من المشكلات الاجتماعية أثناء تنفيذ المشروعات.

قطاع المياه: نفذت وحدة إدارة مشروعات المياه الحضرية العديد من المشروعات في اليمن. حيث أنشئت عام 2002 بوصفها وحدة إدارة مشروعات مستقلة ماليًا وإداريًا، لإدارة الأنشطة المتعلقة بتنفيذ قرض البنك الدولي القابل للتعديل لبرنامج إمدادات المياه والصرف الصحي. وقد اجتذبت الوحدة أموالًا من عدة مانحين، ونفذت مشروعات من بينها: شبكات إمدادات مياه بطول 1,000 كم، وخطوط مجاري بطول 250 كم، وخزانات بسعة إجمالية تبلغ 40,000 م3، وثلاث محطات لمعالجة المياه المستعملة، وحفر وتشييد 65 بئرًا إنتاجية واستكشافية، والعديد من أشغال إعادة التأهيل.

ومن الضروري تنمية قدرات وحدات تنفيذ المشروعات/وحدات إدارة المشروعات ودمجها تدريجيًا في الوزارات التنفيذية. وتهدف مجموعة البنك الدولي إلى التعامل مع المؤسسات الوطنية باعتبارها شركاء حيويين، سواء في مرحلة الصراع الدائر، أو في مرحلة السلام بعد انتهاء الصراع. وهكذا، سيشكل بناء القدرات ووضع خطة لدمج القدرات المبنية في وحدات تنفيذ المشروعات/وحدات إدارة المشروعات بطريقة استراتيجية في الوزارات التنفيذية، أحد مجالات التركيز المهمة لمذكرة المشاركة الجديدة.

48. **إذا أمكن حشد موارد إضافية، فمن الممكن أن يتضمن الهدف الأول لمذكرة المشاركة الجديدة إعادة بناء منظومة النقل، وتقديم خدمات المياه والصرف الصحي والنظافة الصحية، وتوفير التعليم الأساسي، في ظل توقع ظهور احتياجات إضافية.** وفي حين لا تحدد مذكرة المشاركة أولويات قطاعية صريحة من البداية، فإنها تحدد المبادئ التي من شأنها أن تصوغ القرارات بشأن المشروعات المحتملة والخدمات الاستشارية والتحليلية، ما إن تتضح صورة الموارد المتاحة وتطور السياق اليمني.

الهدف (ب): تقديم المساندة لمصادر كسب الرزق، ورأس المال البشري، والإنعاش الاقتصادي الأساسي

49. **ستستمر مساندة مصادر كسب الرزق الأساسية وسيوسع نطاقها في ظل مذكرة المشاركة الجديدة.** فعند اختيار الأنشطة والمشروعات الجديدة، ستجعل الأولوية لتلك التي تسهم في حماية مصادر كسب الرزق للأسر المعيشية المعرضة للمعاناة، وقدرتهم على الاستجابة للأزمات كالكوليرا، وانعدام الأمن الغذائي، والصدمات الخارجية الأخرى. وسيجري هذا التحديد للأولويات ضمن التمويل الإضافي الرابع[2] من المشروع الطارئ للاستجابة للأزمات، والذي بموجبه سيوسع نطاق تغطية الإجراءات التدخلية الرامية إلى مساندة فرص العمل بالأجر ومصادر كسب الرزق، وستمدد التحويلات النقدية للمستفيدين الحاليين لربعين إضافيين لتحقيق استقرار نسبي للدخل، ومساندة مصادر كسب الرزق. وبالإضافة إلى الإجراءات التدخلية للمشروع الطارئ للاستجابة للأزمات، يخطط مشروع إعادة تأهيل صغار المزارعين وتحسين الإنتاج الزراعي إلى زيادة استعانة أصحاب الحيازات الصغيرة بالممارسات الزراعية المعززة للإنتاجية والتغذية، إسهامًا في مساندة مصادر كسب الرزق الأساسية. فمن شأن زيادة القدرة الشرائية وتوفر الغذاء تحقيق آثار متلاحقة من حيث تحسين النواتج الصحية، وتقليل أثر سوء التغذية على نماء الأطفال.

50. **تكوين رأس المال البشري وصونه هدف جوهري في استجابة المؤسسة الدولية للتنمية للأزمات.** تعد مساندة مصادر كسب الرزق الأساسية، عن طريق التحويلات النقدية ومساعدة الإنتاج الزراعي، ضرورية للإسهام في تحقيق الهدف الأطول أجلًا المتمثل في صون رأس المال البشري. وستستغرق منظومتا الصحة والتعليم وقتًا للتعافي، وسيظل الشعب اليمني مستشعرًا لآثار الصراع على رأس المال البشري الاجتماعي لفترة طويلة بعد عودة الاستقرار. ولهذا، يجب على المشاركات أن تعالج المحركات الأساسية للسلامة، والاستقرار، والمؤسسات الفعالة، والحفاظ على رأس المال البشري، بما في ذلك معالجة المظالم التي لم تتم تسويتها، والمؤسسات الإقصائية.

51. **ستظل مساندة القطاع الخاص من العناصر الرئيسية لبرنامج مجموعة البنك الدولي للإنعاش الاقتصادي باليمن.** على الرغم من معاناة القطاع الخاص باليمن، فإنه يظهر قدرة على الصمود. ومن الضروري الحفاظ على قدرات القطاع الخاص باليمن وإنجازاته ومساندتها، ليكون دعامة الإنعاش في البلد. وستتابع مؤسسة التمويل الدولية العمل على تعزيز بناء القدرات المؤسسية للقطاع الخاص، وستساعد على إيجاد مناخ استثماري موات يعزز خلق فرص العمل، ويجذب الاستثمار الأجنبي المباشر، ويساند إقامة المشروعات المحلية. واعتمادًا على جهود مجموعة البنك الدولي المشتركة لتعزيز البيئة التشغيلية للقطاع الخاص في اليمن، ستبحث الوكالة الدولية لضمان الاستثمار عن فرص لتأمين الاستثمار العابر للحدود من المخاطر السياسية، بوسائل مثل برنامج ضمانات الوكالة الدولية لضمان الاستثمار لنافذة القطاع الخاص التابعة للمؤسسة الدولية للتنمية. وستواصل مجموعة البنك الدولي، من خلال النهج التعاقبي، البحث عن حلول لدى القطاع الخاص لتعزيز تقديم الخدمات وزيادة فرص خلق وظائف. وقد نظم البنك الدولي مؤخرًا مناقشة مائدة مستديرة، وأنشأ منصة منظمة تجمع بين القطاع الخاص وغرف التجارة في جميع أنحاء البلد، للقيام بدور أكثر تفاعلًا في عملية الإنعاش وإعادة الإعمار في اليمن.

[2] منح تخصيص إضافي خاص من المؤسسة الدولية للتنمية قيمته 400 مليون دولار في نوفمبر/تشرين الثّاني 2018 من أجل استدامة الإجراءات التدخلية لشريان الحياة بموجب المشروع الطارئ للاستجابة للأزمات والمشروع الطارئ للرعاية الصحية والتغذية. ومن المزمع عرض هذه التمويلات الإضافية على مجلس المديرين التنفيذيين في نفس وقت عرض مذكرة المشاركة الحالية مع اليمن.

52. **إدراكًا لأهمية الشباب والنساء في تحقيق الاستقرار والرخاء والتنمية البشرية، سيولي برنامج مذكرة المشاركة اهتمامًا خاصًا باحتياجاتهم وتعزيز دورهم في بناء السلام وإعادة الإعمار.** لخدمة الشباب والنساء المعرضين للمعاناة بصورة أفضل، ستتضمن المشروعات والأنشطة المقبلة مؤشرات مصنفة حسب نوع الجنس والشباب، وستولي الخدمات الاستشارية والتحليلية المقبلة عناية خاصة بأبعاد نوع الجنس والشباب في موضوعات التنمية. على سبيل المثال، تقترح مذكرة المشاركة أن تبحث الخدمات الاستشارية والتحليلية في الرابط بين نوع الجنس، والمشاركة في اتخاذ القرارات، وبناء السلام في اليمن. وستولي المذكرة أيضًا أولوية لإجراء مشاورات مع النساء في المشاركات الحالية والمستقبلية، وبناء قاعدة موثقة بالشواهد من أجل زيادة المشاركة في عملية السلام. وفي القطاع الصحي، ستكون زيادة مساندة الخدمات النفسية الاجتماعية مفيدة للشباب خاصة في سياق الهشاشة والصراع والعنف. وبالنسبة للنساء، يمكن أن تشمل المساندة الصحية التخصصية الخدمات الإنجابية والتالية للولادة، فضلًا عن تقديم الرعاية للنساء اللاتي يتعرضن للعنف. وستتناول مذكرة المشاركة الجديدة التعليم باعتباره وسيلة بالغة الأهمية لاستهداف البطالة والأمين في صفوف الشباب، وتقديم الخدمات النفسية الاجتماعية، وتوزيع الموارد الصحية والمرتبطة بنوع الجنس. ومن شأن هذا التركيز المتعمد على النساء والشباب أن يرشد مجموعة البنك الدولي في معرفة المجالات التي ينبغي أن تتدخل فيها والسبيل إلى ذلك، خاصة فيما يتعلق بتصميم مبادرات تشاركية لتحقيق التنمية طويلة الأجل في زمن السلم. وانظر الإطار 8 للاطلاع على المزيد حول الموضوعات المتداخلة مثل تغير المناخ، والمساواة بين الجنسين، والشباب، والقدرة على الصمود.

الإطار 8. موضوعات متداخلة – تغير المناخ، المساواة بين الجنسين، الشباب، والقدرة على الصمود

يعد اليمن بلدًا معرضًا إلى حد كبير لتدهور الموارد الطبيعية والصدمات البيئية. ويفاقم تغير المناخ من آثار التوترات المجتمعية من طرق عدة؛ فالعوامل المناخية – بالإضافة إلى الحوكمة القاصرة، والحقوق الحصرية أو الاستيلاء المباشر على الأراضي، والحوافز الاقتصادية المشوهة (عن طريق دعم الطاقة السابق، على سبيل المثال) – حرمت العديد من الأسر المعيشية اليمنية من العوامل الإنتاجية مثل الأراضي، والمياه، والطاقة، وبالتالي حدت من إمكانية تحقيقهم للدخل. وعلى سبيل المثال، يشتهر إقليم تهامة بكثرة مواطنيه الذين لا يملكون أراضي، ويعيشون في فقر مدقع، ويعتمدون على كبار ملاك الأراضي، ويعانون أكثر من غيرهم في اليمن من انعدام الأمن الغذائي.

وقد حققت الحكومة اليمنية بعض التقدم في المساواة بين الجنسين والاحتواء الاجتماعي في السنوات السابقة على الصراع – ولا سيما فيما يتعلق بتوفير التعليم للفتيات – إلا أن الفجوات في الاحتواء الاجتماعي تبقى من المعوقات المهمة لتحقيق تنمية منصفة ومستدامة. ومع استمرار الفجوات والفروق بين الجنسين، التي كانت قائمة حتى قبل اندلاع الصراع (على سبيل المثال في مجال التعليم، والقيود القانونية على التحرك والانتقال واتخاذ القرارات، والحواجز أمام مشاركة النساء في القوى العاملة، وفي الحياة السياسية، وقلة الفرص المتاحة للتعبير عن الرأي، والعمل بأجر، وأنشطة العمل الحر) تجد النساء أنفسهن أكثر عرضة للمعاناة بسبب التحديات الاقتصادية والاجتماعية والأمنية التي يخلقها الصراع. وتتأثَّر الفروق الصارخة بين الجنسين بسياق التقاليد والأعراف المحافظة والصارمة فيما يتصل بالمساواة بين الجنسين، وتتحدَّد في إطار هذه الأعراف.

وكان سخط الشباب تجاه الحكومة من العوامل التي أسهمت في انتفاضة عام 2011. حيث دعا الطلاب والخريجون المتعطلون مرارًا إلى تحقيق الحكم الرشيد وتأمين الحريات. ولكن، عندما فشلت عملية مؤتمر الحوار الوطني، وبسطت النخب السياسية الراسخة سيطرتها على هياكل السلطة، تحطمت حركة الشباب. ولم يعد هناك أي جهد فعال ومستدام يبذل لبناء منابر للمشاركة المدنية للشباب في اليمن. واستشرت البطالة، فضلًا عن الأمية وارتفاع معدل خصوبة الشابات. ومن شأن تضخم أعداد الشباب أن يفاقم المشكلات السياسة والاجتماعية والاقتصادية الموجودة مسبقًا، كما توصلت الأبحاث إلى وجود رابط قوي بين الآفاق الاقتصادية للشباب والقلاقل الاجتماعية. وبالتالي، تعد المشاركة مع الشباب في اليمن عنصرًا بالغ الأهمية لجهود بناء أسس السلام.

ويتسم الصمود في اليمن تقليديًا بالقوة، ولا سيما على مستوى المجتمع، ولذا، لا بد أن تستفيد مبادرات التنمية من سمات الصمود في المجتمع. فقد عانى اليمنيون من ظروف الصراع وفرص للدخل والتنمية دون المستوى المثالي بدرجات متفاوتة، على مر أجيال عدة. وما فترة الصراع الحالي إلا واحدة من عدة فترات، وإن كانت أشدها من حيث الدمار الذي خلفته.

ويتطلب بناء سلام فاعل وتحقيق الإنعاش استجابة متعددة الأبعاد والقطاعات تتناول الأولويات السياسية، والأمنية، والإنسانية، والتنموية، بطريقة شاملة. وتسليمًا لكون تغير المناخ، والمساواة بين الجنسين، وبناء القدرة على الصمود هي عوامل متداخلة ذات أهمية بالغة في تعزيز الإنعاش وإعادة الإعمار في اليمن، فإن مذكرة المشاركة تشتمل على هذه العوامل على هيئة معايير اختيار للإجراءات التدخلية المقبلة وتحديد أولوياتها.

الخدمات الاستشارية والتحليلية

53. **بموجب مذكرة المشاركة الجديدة، ستعزز مجموعة البنك الدولي استخدامها للخدمات الاستشارية والتحليلية لمساندة المشرعات الجارية، وإفادة الاستثمارات المستقبلية في مجال الإنعاش وإعادة الإعمار.** ويمكن استخدام الخدمات الاستشارية والتحليلية بطريقة استراتيجية لتعميق المعرفة، وتوقع الاحتياجات، وبحث الأولويات المحتملة. على الرغم من عدم قدرتها بالضرورة على حمل شركاء التنمية الآخرين على أن يحذوا حذو مجموعة البنك الدولي، فإن الخدمات الاستشارية والتحليلية ذات الجودة العالية قد تساعد على إيجاد مبرر لمشاركة الآخرين. وهناك العديد من أنشطة الخدمات الاستشارية والتحليلية الجارية، أوشكت على الانتهاء، بما في ذلك تحليل الرفاهة في اليمن، والذي سيفيد في إعداد مشاركة مجموعة البنك الدولي المنصوص عليها في مذكرة المشاركة.

54. **وتم اقتراح برنامج جديد لأنشطة الخدمات الاستشارية والتحليلية للسنوات المالية 2020–2021.** وتشمل الموضوعات التخفيف من المخاطر المالية والتعاقدية، والمساعدة الفنية المقدمة للبنك المركزي اليمني، وسلاسل القيمة الزراعية، وإعادة إشراك القطاع الخاص، ومساندة الجاهزية للإنعاش، والمساواة بين الجنسين، وبناء السلام. وسيراعى في اتخاذ القرارات بشأن الخدمات الاستشارية والتحليلية المقبلة تحقيق الهدف المتمثل في تحسين إتاحة البيانات الموثوقة، وإنتاجها، واستخدامها، لمساندة العمليات والاستراتيجية (لكل من مجموعة البنك الدولي ومجتمع المانحين الدوليين). ويستدعي ذلك نهجًا ديناميكيًا يتيح لمجموعة البنك الدولي الاستجابة سريعًا للتغيرات الجسيمة في سياق العمليات. وإذا أمكن حشد موارد إضافية من أطراف متعددة، فمن الممكن توسيع برنامج الخدمات الاستشارية والتحليلية ليشمل استثمارات حيوية أخرى في مجال الإنعاش وإعادة الإعمار.

إطار استراتيجي سريع الاستجابة قابل للتكيف

55. **تشير التجربة إلى أنه من الصعب في الغالب تبين الحد الفاصل بين نهاية الصراع وبداية الانتعاش.** ولهذا، تولى قيمة أكبر للمساعدات سريعة الاستجابة، القابلة للتكيف، التي تتوسع لتلبي الاحتياجات الإنمائية الناشئة؛ إما تكملة للمساعدات الإنسانية أو بديلًا لها. ونظرًا للطبيعة المتقلبة للصراع وضرورة تكيف مذكرة المشاركة مع احتياجات الأوضاع وأولوياتها، تم اقتراح إطار لتتابع المشروعات وانتقائها (الجدول 2).

الجدول 2: خيارات التتابع والانتقاء

	بدون تمويل إضافي	تمويل إضافي حتى 500 مليون دولار	تمويل إضافي حتى مليار دولار
استمرار الصراع	• تنفيذ حافظة المشروعات الحالية المكونة من خمسة مشروعات حتى نفاد التمويل الأساسي	• تنفيذ حافظة المشروعات الحالية المكونة من خمسة مشروعات • سيساند التمويل الإضافي استمرار المكونات الرئيسية وتوسيع نطاق الإجراءات التدخلية الحالية • في القطاعات التي لن تتمكن فيها مجموعة البنك الدولي من مساندة الإقراض، سيعتمد على الخدمات الاستشارية والتحليلية والمساعدة الفنية	• تنفيذ حافظة المشروعات الحالية المكونة من خمسة مشروعات • سيساند التمويل الإضافي استمرار المكونات الرئيسية وتوسيع نطاق الإجراءات التدخلية الحالية، ويتيح التوسع إلى أولويات رأس المال البشري مثل التعليم، والمياه والصرف الصحي والنظافة الصحية والنقل
مؤشرات سلام لبناء الثقة على النحو المنصوص عليه في اتفاق السويد	• تنفيذ حافظة المشروعات الحالية المكونة من خمسة مشروعات حتى نفاد التمويل الأساسي • ستعمل مجموعة البنك الدولي على تسهيل دمج المرأة في عملية السلام	• تنفيذ حافظة المشروعات الحالية المكونة من خمسة مشروعات • سيساند التمويل الإضافي استمرار المكونات الرئيسية وتوسيع نطاق الإجراءات التدخلية الحالية • ستعمل مجموعة البنك الدولي على تسهيل دمج المرأة في عملية السلام. • المساعدة الفنية والخدمات الاستشارية والتحليلية تعكس أولويات بناء السلام	• تنفيذ حافظة المشروعات الحالية المكونة من خمسة مشروعات • سيساند التمويل الإضافي استمرار المكونات الرئيسية وتوسيع نطاق الإجراءات التدخلية الحالية، ويتيح التوسع إلى أولويات رأس المال البشري مثل التعليم، والمياه والصرف الصحي والنظافة الصحية والنقل. • المساعدة الفنية والخدمات الاستشارية والتحليلية تعكس أولويات بناء السلام وتساند النظام المالي

بوادر موثوق فيها على انتشار السلام في عموم البلاد واستمرار توقف القتال نسبيًا في المناطق الرئيسية	• تنفيذ حافظة المشروعات الحالية المكونة من خمسة مشروعات حتى نفاد التمويل الأساسي • ستعمل مجموعة البنك الدولي على تسهيل دمج المرأة في عملية السلام • ستعمل مجموعة البنك الدولي على وضع مذكرة استراتيجية جديدة تحدد سبل إعادة المشاركة في الإشراف التقليدي داخل البلاد وتمويله	• تنفيذ حافظة المشروعات الحالية المكونة من خمسة مشروعات حتى نفاد التمويل الأساسي • سيساند التمويل الإضافي استمرار المكونات الرئيسية وتوسيع نطاق الإجراءات التدخلية الحالية • ستعمل مجموعة البنك الدولي على تسهيل دمج المرأة في عملية السلام • المساعدة الفنية والخدمات الاستشارية والتحليلية تعكس أولويات بناء السلام وتدعيم الأطر المؤسسية • ستعمل مجموعة البنك الدولي على وضع مذكرة استراتيجية جديدة تحدد سبل إعادة المشاركة في الإشراف التقليدي داخل البلد	• تنفيذ حافظة المشروعات الحالية المكونة من خمسة مشروعات • سيساند التمويل الإضافي استمرار المكونات الرئيسية وتوسيع نطاق الإجراءات التدخلية الحالية، ويتيح التوسع إلى أولويات رأس المال البشري مثل التعليم، والمياه والصرف الصحي والنظافة الصحية والنقل. • المساعدة الفنية والخدمات الاستشارية والتحليلية تعكس أولويات بناء السلام وتساند النظام المالي، وتدعيم الأطر المؤسسية. • ستعمل مجموعة البنك الدولي على وضع مذكرة استراتيجية جديدة تحدد سبل إعادة المشاركة في الإشراف التقليدي داخل البلد

56. **ستتبع مذكرة المشاركة ثلاثة سيناريوهات محتملة للمساندة تبعًا للوضع السياسي والأمني.** وهي كالتالي: (1) التركيز على الحفاظ على القدرات المؤسسية الأساسية لليمن من أجل تقديم الحد الأدنى من الخدمات، أو (2) الحفاظ على القدرات المؤسسية الأساسية من أجل تقديم الحد الأدنى من الخدمات ومساندة أولوية واحدة جديدة أو اثنتين لقطاع رأس المال البشري، أو (3) طرح برنامج أكثر قوة للإنعاش وإعادة الإعمار في قطاعات رأس المال البشري مع مساندة بواسطة المساعدات الفنية/الخدمات الاستشارية والتحليلية تركز على أولويات بناء السلام. في السيناريو الأول؛ الذي لا يحدث فيه تغيير في مستوى الصراع، ستواصل مجموعة البنك الدولي التركيز على الإجراءات التدخلية ذات الأهمية البالغة في مجالي الصحة ومصادر كسب الرزق، بما في ذلك الحماية الاجتماعية، لوقف حدوث مزيد من التآكل في رأس المال البشري، مع الاستمرار في الاستفادة من استثمارات البنك الدولي على مدى العقدين الأخيرين عن طريق العمل على الحفاظ على القدرات المؤسسية.[3] وإذا سنحت فرصة لدعم بناء السلام – والعلامة على ذلك، على سبيل المثال، تحقق إجراءات بناء الثقة دعمًا لاتفاق الحديدة – فيمكن تحقيق السيناريو الثاني، والذي ستساند فيه مذكرة المشاركة برنامج إنعاش موسع في اليمن، يحافظ على جميع مشروعات الحافظة القائمة، ويوسع نطاق الإجراءات التدخلية الجارية في مجالات الصحة، والتغذية، والخدمات الحضرية، ويعمم إجراءات تدخلية تستهدف تلبية احتياجات رأس المال البشري ذات الأولوية. وستكون المشاركة مصحوبة بمجموعة من الإجراءات التدخلية الاستشارية والتحليلية (الملحق 4) لتعزيز نهج مذكرة المشاركة إزاء الفئات المعرضة للمعاناة (مثل النساء والشباب والنازحين داخليًا). وفي السيناريو الثالث، في حالة ظهور علامات موثوقة تشير إلى إحلال السلام، سيشمل النهج المتبع مساندة الاستثمارات الجوهرية ذات الأجل المتوسط إلى الطويل، في قطاعات مثل التعليم، والنقل، والمياه والصرف الصحي والنظافة الصحية، والنظام المالي، والصحة، والتغذية، وتقديم الخدمات الحضرية، مع مجموعة متنوعة من الخدمات الاستشارية والتحليلية لتعكس أولويات بناء السلام . ومن الممكن أن تتوفر إمكانية الوصول إلى نافذتي برنامج التسهيلات الموسعة ونظام التحول التابعين للمؤسسة الدولية للتنمية، وإن كان من غير المرجح أن تكفي هذه الموارد، نظرًا للطلب المتوقع. وسيكون هذا النهج مناسبًا كوسيلة لحشد مساهمات المانحين وتنسيقها في صندوق استئماني يديره البنك الدولي. وسيساعد إطار رصد تكيفي بسيط (الملحق 5) في تحديد مؤشرات التقدم الرئيسية، في ظل مذكرة المشاركة القطرية الجديدة، وسيوفر مجموعة من المبادئ التوجيهية والأهداف الفرعية تضع إطارًا لاختيار مشروعات الفترة التالية وترتيب أولويتها.

57. **كما هو الحال في العديد من حالات الصراع الأخرى، يتميز الوضع في اليمن بانعدام اليقين والضبابية نظرًا لتعقد المصالح وأطراف اللعب ومحركات الصراع الداخلية والخارجية، وتعددها.** ومما يتضح أكثر فأكثر أن أي اتفاق سلام متوقع يجب أن تتبعه جهود محلية عديدة وفعالة، للتوسط في العديد من النزاعات المحلية التي اندلعت خلال السنوات الثلاث الماضية. ويتطلب القيام بذلك اتباع نهج مرن قادر على استيعاب التطور غير المتوقع للصراع، خاصة على المستوى المحلي. وفي حين تركز مذكرة المشاركة القطرية هذه على استراتيجية المشاركة أثناء الصراع، يقدم الملحق 6 بعض التوصيات الأولية للمساعدة في إثراء الحوار والاستعدادات لإعادة المشاركة في اليمن بعد الصراع.

[3] أبرزت تجربة مجموعة البنك الدولي في العراق وغيرها من الأماكن أهمية التأهب لتوسيع نطاق المساندة إلى أبعد من الاحتياجات المباشرة، وإرساء الأسس للتنمية متوسطة الأجل.

سابعًا. التمويل

58. **نظمت الموارد الأساسية للعملية الثامنة عشرة لتجديد موارد المؤسسة الدولية للتنمية لليمن على نحو استراتيجي من أجل بناء القدرة على الصمود، واستكمال إجراءات تدخلية لمواجهة الأزمة من خلال مشروعين طارئين جديدين: المشروع الطارئ للخدمات الحضرية المتكاملة (150 مليون دولار)، والمشروع الطارئ لتوفير الكهرباء (50 مليون دولار).** وقد اعتمد التمويل الإضافي الثالث للمشروع الطارئ للاستجابة للأزمات أيضًا في ديسمبر/كانون الأول 2018، بتمويل مشترك من كل من وزارة التنمية الدولية البريطانية، ومكتب وزارة الخارجية الأمريكية لشؤون الشرق الأدنى، ومن المتوقع أن يستنفد بالكامل بحلول أبريل/نيسان 2019. وقد استنفدت هذه المشروعات الأموال المتبقية من العملية الثامنة عشرة لتجديد الموارد. وكان اليمن قد حصل من قبل على 200 مليون دولار، من خلال نافذة التصدي للأزمات من أجل التمويل الإضافي الثاني للمشروع الطارئ للصحة والتغذية. وفي ضوء شدة الأزمة التي شهدتها البلاد، منحت موارد خاصة بقيمة 400 مليون دولار في اجتماع استعراض منتصف المدة للعملية الثامنة عشرة لتجديد الموارد، الذي عقد في زامبيا في نوفمبر/تشرين الثّاني 2018. والغرض من هذه الموارد الخاصة تغطية مشروعين: التمويل الإضافي الرابع للمشروع الطارئ للاستجابة للأزمات (200 مليون دولار)، والمعروض على مجلس المديرين التنفيذيين إلى جانب مذكرة المشاركة هذه، والذي سيقدم التمويل لعنصر التحويلات النقدية في المشروع الطارئ للاستجابة للأزمات لربعين آخرين، فضلًا عن التمويل الإضافي للمشروع الطارئ للصحة والتغذية (200 مليون دولار)، والذي سيساعد على توسيع نطاق أنشطة الاستجابة للاحتياجات الصحية على الأجل القريب، والوقاية من سوء التغذية والأمراض المزمنة، بالإضافة إلى بناء القدرات المؤسسية لأنظمة الرعاية الصحية المحلية والعاملين بها. ويعمل كلًا من المشروع الطارئ للاستجابة للأزمات والمشروع الطارئ للصحة والتغذية على استدامة الخدمات الأساسية والمنقذة للحياة لصالح أكثر الفئات معاناة في اليمن.

59. **تشمل مصادر التمويل المحتملة على مدى العامين القادمين العملية التاسعة عشرة لتجديد موارد المؤسسة الدولية للتنمية، والإسهامات المحتملة من صندوق استئماني خارجي ممول من المانحين.** تشمل مدة مذكرة المشاركة القطرية العملية الثامنة عشرة لتجديد الموارد (السنة المالية 2020) وجزءًا من العملية التاسعة عشرة (السنة المالية 2021). وعلى الرغم من استنفاد اليمن لجميع الموارد المالية للعملية الثامنة عشرة لتجديد الموارد، فسيحصل على تخصيص جديد للموارد مستند إلى الأداء في بداية العملية التاسعة عشرة لتجديد الموارد، والذي يمكن – من حيث المبدأ – زيادته من خلال إحدى أنظمة المؤسسة الدولية للتنمية الخاصة بالبلدان الواقعة في الصراع والعنف أو المعرضة لمخاطر ذلك[4]. وكذلك، سيظل اليمن مؤهلًا للحصول على الموارد من أي من النوافذ التمويلية الخاصة للمؤسسة. وقد صممت مذكرة المشاركة هذه لوضع أهداف عامة للمشاركات، ومبادئ لاختيار الأنشطة وترتيب أولوياتها، واضعة في الاعتبار مجموعة متنوعة من سيناريوهات التمويل المحتملة.

ثامنًا. الشراكات

الشراكة بين مجموعة البنك الدولي والأمم المتحدة

60. **يرتكز نموذج المؤسسة الدولية للتنمية المبتكر لتنفيذ المشروعات باليمن إلى علاقة فعالة مع الأمم المتحدة.** وقد أظهرت تجربة اليمن كيف يمكن للأمم المتحدة ومجموعة البنك الدولي أن يقدما مساندة تكاملية في سياق الهشاشة والصراع والعنف. وفي غياب الإشراف داخل البلد، تعتمد العمليات الطارئة الجارية لمجموعة البنك الدولي على تعاون متوازن بين المجموعة والأمم المتحدة، حيث تسهم المجموعة من خلاله بالتمويل والخبرة الفنية والتشغيلية، في حين تقدم وكالات الأمم المتحدة مساندة التنفيذ ميدانيًا. ويعتمد نجاح هذه الشراكة على التقسيم الفعال للعمل استنادًا إلى الميزات النسبية لكل مؤسسة، وإدارة المخاطر واكتشافها مبكرًا، وإشراك الشركاء المحليين في الحفاظ على النظم الوطنية في ضوء أهداف التنمية طويلة الأجل. ومن بين عوامل النجاح الأخرى: صياغة المشروعات بالاستناد إلى الشواهد، والتفاوض المتأني حول الإجراءات التشغيلية، والحصول على موافقات مجلس المديرين التنفيذيين في الوقت المناسب، وصرف الأموال بسرعة، ووضع نموذج تدخل يستفيد من البرامج والبنية التحتية القائمة لزيادة القدرة على الإنجاز. وتمثل القيادة التي تعمل على صون هذه الممارسات الجيدة عاملًا بالغ الأهمية. وتقدم الطرائق الجديدة التي تتبعها عمليات البنك الدولي في اليمن نموذجًا لكيفية عمل الأطراف الفاعلة في العملين الإنساني والإنمائي معًا ضمن إطار "طريقة العمل الجديدة "التي تشتد الحاجة إليها، كما هو موضح من قبل مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية التابع للأمم المتحدة. ومن أمثلة التعاون بين الأمم المتحدة، ومجموعة البنك الدولي، وشركاء العمل الإنساني الآخرين، آلية مكافحة المجاعة التي طرحت مؤخرًا، والتي تسعى إلى صياغة روابط بين ترتيبات الإنذار المبكر، وتمويل الجهود الدولية للتخفيف من حدة المجاعة، وتنفيذها، وتدعيم هذه الروابط والتحفيز عليها. ويشارك اليمن في هذه المبادرة بوصفه طرفًا "طليعيًا". ويُظهر النموذج التشغيلي الحالي للمؤسسة الدولية للتنمية في اليمن، والذي يعد رمزًا للمشاركة المُصممة خصيصًا لسياق الهشاشة والصراع والعنف المتوخاة في العملية الثامنة عشرة لتجديد موارد المؤسسة، يظهر أن تمويل التنمية أثناء الصراع الدائر يمكن أن يعزز جهود الإغاثة الإنسانية.

---

[4] تحدد المخصصات الفعلية المستندة إلى الأداء سنويًا خلال فترة تجديد الموارد وتتوقف على ما يلي: (1) إجمالي الموارد المتاحة لدى المؤسسة الدولية للتنمية؛ (2) عدد البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة الدولية؛ (2) درجة تقييم الأداء للبلد، ونصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي، وتعداد السكان؛ (4) الأداء وغيره من محددات التخصيص الأخرى للمقترضين الآخرين من المؤسسة الدولية للتنمية.

61. **ويجري وضع اللمسات النهائية لدراسة تتناول الدروس المستفادة من اليمن لتقييم فاعلية مجموعة البنك الدولي في تنفيذ رسالتها الإنمائية وتحقيق القيمة المتصورة في بلد تحت نير صراع دائر.** وتحدد الدراسة نهج السياسات الناجحة التي يمكن تكرارها في سياقات أخرى تعاني من الهشاشة والصراع والعنف؛ وتحلل نهج عمليات مجموعة البنك الدولي، والمخاطر، والتحديات، والتكامل مع الأطراف الفاعلة في العمل الإنساني؛ وتنظر في طبيعة إطار سياسات البنك الدولي للعمليات الجارية وسط صراعات دائرة؛ وتناقش تحديات استدامة التمويل. وتعتمد الدراسة على تنامي الإدراك بأن الجهود الإنسانية، والتنموية، والرامية إلى بناء السلام، بحاجة إلى أن يعزز بعضها بعضًا للتعامل بكفاءة مع أوضاع الأزمات ومعالجة محركات الهشاشة. وتشرح هذه الدراسة الدروس المستفادة من تجارب مجموعة البنك الدولي الأخيرة في اليمن، والمدرجة في ثنايا مذكرة المشاركة هذه، وتستكملها – مثل الاستفادة من الشراكة الناجحة مع الأمم المتحدة، والاستعانة بالإشراف الخارجي في حالة انعدام الوجود الميداني، والعمل من خلال المؤسسات المحلية للحفاظ على القدرات، وضرورة التحلي بسرعة الاستجابة والانتقائية والعملية، مع التشديد على تتابع العمليات للاستفادة من الخبرة السابقة وتوسيع نطاق القطاعات المدعومة تدريجيًا، وكيفية الاعتماد على القيمة المضافة في قطاعات العمل غير الإنساني، والاستخدام المبتكر لتدابير تخفيف المخاطر. وتأخذ مذكرة المشاركة هذه في الحسبان جميع النتائج التي أسفرت عنها الدراسة، والتي توشك على الانتهاء في الأسابيع المقبلة.

الحوار والتنسيق مع المانحين

62. **يعد التضافر بين المؤسسة الدولية للتنمية والمانحين الآخرين من العوامل بالغة الأهمية لضمان تحقيق أقصى أثر تمويلي في صنع وبناء السلام باليمن.** وتمتاز المؤسسة الدولية للتنمية بقدرتها على الحشد في مجال التنسيق والحوار مع المانحين، تمكن من تعبئة الموارد وتوجيه الحوار بين المانحين حول المضي قدمًا في جهود الإنعاش وإعادة الإعمار. وعلى مدى العقدين الأخيرين، استفادت المشروعات المنفذة من قبل الصندوق الاجتماعي للتنمية ومشروع الأشغال العامة من مشاركة البنك الدولي في حشد المانحين وتسهيل التنفيذ. وحافظ جهاز الإدارة العليا بمجموعة البنك الدولي على الحوار الاستراتيجي الثنائي وتبادل الآراء مع الأطراف الرئيسية الفاعلة في اليمن والمانحين. كما تعمل مجموعة البنك الدولي عن كثب مع وزارة التنمية الدولية البريطانية، والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، وهولندا، ووزارة التعاون الاقتصادي الألمانية الاتحادية، والبنك الإسلامي للتنمية، والصندوق السعودي للتنمية، وحكومة الإمارات العربية المتحدة، ومختلف وكالات الأمم المتحدة، وصندوق النقد الدولي.

63. **في ظل مذكرة المشاركة الجديدة، ستظل مجموعة البنك الدولي ملتزمة بالحفاظ على قدرتها على الحشد والاضطلاع بدور قيادي في هياكل الحوار والتنسيق مع الشركاء.** وستزداد أهمية هذه الهياكل وفعاليتها أكثر فأكثر عندما يحل السلام. حيث تحتل مجموعة البنك الدولي موضعًا فريدًا يتيح لها سد الفجوة في حوار التنمية الاقتصادية، وتكميل الحوارات الإنسانية والسياسية. وقد مكنت آليات التنسيق القوية مع المانحين، والشراكات مع المجتمع الأوسع نطاقًا، مجموعة البنك الدولي من التنسيق لاجتماعات عامة سنوية أو نصف السنوية مع المانحين، ودعوات شهرية للمانحين، و"دراسات متعمقة "حول التخطيط والمشاركة في اليمن. وكانت هناك تحديات فيما يتعلق بإشراك المانحين الإقليميين، مثل دول مجلس التعاون الخليجي، وإيجاد بيئة مواتية وحوافز لمشاركتهم بصورة فعالة في منتديات الحوار الرئيسية للمانحين. ونقلت بعض اجتماعات الحوار والتنسيق مع المانحين التي تديرها مجموعة البنك الدولي إلى الرياض في أوائل عام 2018 لإتاحة الفرصة للمانحين من دول مجلس التعاون الخليجي للمشاركة في الحوار العام والتنسيق مع المانحين بشأن اليمن. كما تتوافر فرص للعمل المباشر مع مانحين آخرين. فعلى سبيل المثال، ثمة إمكانية للتعاون بين مجموعة البنك الدولي وألمانيا في مجال الإنعاش وإعادة الإعمار، وخاصة في مجال المياه (تقدير وكالة التعاون الدولي الألمانية)، والصحة، والتعليم، ومساندة القطاع الخاص، وكذلك العمل التحليلي المشترك. ويمكن لشركاء العمل الإنساني مواصلة المشاركة في منتديات التنسيق الإنمائي لتعظيم أوجه التضافر على مستوى الإجراءات التدخلية الإنسانية والإنمائية والرامية إلى بناء السلام. واستشرافًا للمستقبل، ستواصل مذكرة المشاركة الجديدة الاستفادة من الخبرة الفنية لمجموعة البنك الدولي وقيمتها المضافة في مجال الجهات المانحة، مع مساندة حافظة تحليلية قوية – في إسهام فريد من نوعه لمجموعة البنك الدولي في المجتمع الدولي المعني باليمن.

التشاور مع أصحاب المصلحة

64. **استفادت مذكرة المشاركة هذه من الحوار الدوري لمجموعة البنك الدولي مع الحكومة اليمنية، ومع شركاء التنمية، ومع الأطراف غير الحكومية.** ومن الصعب تطبيق نهج مجموعة البنك الدولي المعتاد للمشاورات داخل البلاد في اليمن، نظرًا لعدم وجود مكتب لها في هذا الوقت، كما إن الاقتصار على إجراء المشاورات مع اليمنيين في الشتات من شأنه أن يستبعد العديد من أصحاب المصلحة. ومع ذلك، اغتنمت مجموعة البنك الدولي فرصًا للتشاور مع الحكومة اليمنية وشركاء التنمية، وفي بعض الأحيان أيضًا مع الجمهور الأوسع، للتعرف على احتياجات البلاد، وأفضل سبل الاستفادة من أدوات مجموعة البنك الدولي الداعمة على نحو مفيد بالمقارنة مع الأدوات الأخرى للأطراف والشركاء الآخرين. وعلى الرغم من تعقد ظروف المشاركة، فإن استراتيجية مجموعة البنك الدولي حظيت بتأييد حاسم من جانب الحكومة اليمنية، والمؤسسات الوطنية، وشركاء التنمية بشأن المشاركة المقترحة. وعلاوة على ذلك، وتعزيزًا لسرعة أداء الاستراتيجية ومرونتها، ستجرى مشاورات موجهة عبر الإنترنت، بصفة منتظمة، تتناول مجموعة من المخاوف التي تنتاب مختلف مجموعات أصحاب المصلحة (بما في ذلك الجمهور العام، والشباب، والفئات الاجتماعية الفرعية، والمجموعات الإقليمية) لضمان التلقي المستمر للآراء بشأن الأولويات، وإفادة عملية تنفيذ هذه الاستراتيجية.

تاسعًا. المخاطر وتخفيف آثارها

65. **لا يزال التصنيف العام لمخاطر مشاركة مجموعة البنك الدولي في اليمن مرتفعًا، إلا أن كلفة التقاعس عن العمل ستكون أكبر من منظور السمعة ومن النواحي الاستراتيجية والمؤسسية والتنموية.** وستساعد المشاركة أثناء مرحلة الصراع في الحفاظ على القدرات المؤسسية بالغة الأهمية، ومساندة تقديم الخدمات للسكان المتضررين من الصراع، والتعجيل بتمكين مجموعة البنك الدولي من تقديم المساعدة بعد انتهاء الصراع عندما تلوح بوادر السلام. ويقدم هذا القسم مناقشة وجيزة للمخاطر التي يواجهها برنامج مجموعة البنك الدولي (الجدول 3)،

الجدول 3: الأداة المنهجية لتصنيف مخاطر العمليات

فئات المخاطر	التصنيف (مرتفع أو كبير أو متوسط أو منخفض)
المخاطر السياسية ومخاطر الحوكمة	مرتفعة
الاقتصاد الكلي	مرتفعة
الاستراتيجيات والسياسات القطاعية	مرتفعة
التصميم الفني للمشروع أو البرنامج	مرتفعة
القدرات المؤسسية للتنفيذ والاستدامة	مرتفعة
المخاطر المالية والتعاقدية	مرتفعة
المخاطر البيئية والاجتماعية	مرتفعة
أصحاب المصلحة	مرتفعة
مخاطر أخرى (الأوضاع الأمنية)	مرتفعة
الكلية	مرتفعة

المخاطر الأمنية، والسياسية، والمتعلقة بالحوكمة

66. **يرجع التصنيف المرتفع للمخاطر إلى حد كبير إلى سياق الصراع الجاري، والذي يشكل تحديات كبيرة أمام برنامج مجموعة البنك الدولي.** فقد تعثرت مفاوضات السلام على الرغم من المشاورات السياسية الأخيرة التي جرت في السويد بشأن تدابير بناء الثقة المبكرة. وقوضت قدرة المؤسسات على اتخاذ القرارات السياسية الفعالة والاحتوائية، والوفاء بالتزاماتها، الأمر الذي زاد من مخاطر الحوكمة. ولا يتوفر لدى مجموعة البنك الدولي أدوات للتصدي للمخاطر الأمنية والسياسية الهائلة، التي يعتمد التخفيف من آثارها على الجهود المنسقة للمجتمع الدولي تحت رعاية الأمم المتحدة. ومع ذلك، تقدم مشاركة مجموعة البنك الدولي في اليمن مساندة بالغة الأهمية لمفاوضات الأمم المتحدة. حيث تقدم مجموعة البنك الدولي المساندة الفنية والتحليلية للمشاركة الدولية، وتنسق مع الشركاء من أجل إفادة الجوانب الاقتصادية والاجتماعية لعملية بناء السلام وقيادتها. وعلى جانب العمليات، تم التخفيف من آثار المخاطر الأمنية والسياسية عن طريق تعليق مدفوعات مشروعات الحافظة غير الضرورية، وذات المخاطر المرتفعة، فضلًا عن إغلاق المكتب في صنعاء.

67. **للتغلب على المشكلات المتصلة بضعف القدرات الحكومية في اليمن، يعتمد برنامج مجموعة البنك الدولي على وكالات الأمم المتحدة والشركاء الوطنيين في الاضطلاع بالتنفيذ، والاستدامة، والإشراف على الجودة.** فقد أثر ضعف بيئة الحوكمة وانعدام المساءلة الاجتماعية في اليمن على جودة الخدمة، حتى من قبل أن ينشب الصراع. وزاد ضعف القدرات المؤسسية لليمن بقدر أكبر من جراء الصراع، على الرغم من وجود مؤسسات وطنية أظهرت صمودًا ومقدرة أثناء الصراع. وبني قرار اختيار وكالات الأمم المتحدة لتنفيذ حافظة مشروعات مجموعة البنك الدولي جزئيًا على تاريخ الأمم المتحدة الطويل في العمل في البلاد، وسجلها الحافل في تقديم الخدمات، ووجودها الفعال والمستمر في البلاد على الرغم من الصراع. وفي الواقع العملي، فإن تجربة اليونيسف، ومنظمة الصحة العالمية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الأغذية والزراعة (الفاو)، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع في تحديد الأسر المعيشية المؤهلة في المناطق المتأثرة بالصراع، من خلال الشراكات مع المنظمات غير الحكومية المحلية، والمنظمات المجتمعية، مكنت المؤسسة الدولية للتنمية من توفير تغطية برامجية شاملة على الرغم من عدم تمكنها من الوجود ميدانيًا بشكل مباشر. ويمكن التخفيف كثيرًا من مخاطر التنفيذ، والتأكد من إيصال الخدمات الممولة بطريقة فعالة وملبية للاحتياجات المحلية، عن طريق الاستفادة من التجربة الواسعة والمعايير المهنية لكل من الصندوق الاجتماعي للتنمية ومشروع الأشغال العامة، في المساعدة على إيصال خدمات مجتمعية جيدة التوجيه في جميع أنحاء البلاد. وهذا النهج المجتمعي، مع الاستعانة بتصميمات بسيطة وقياسية، يوفر تدابير معقولة تخفف من آثار المخاطر. وفي ظل هذه الظروف، لا يمكن تحقيق الاستدامة ولا التخفيف من المخاطر التي تهددها.

مخاطر الاقتصاد الكلي

68. **مخاطر ازدياد الاقتصاد الكلي تدهورًا مرتفعة.** على الرغم من التمكن من التحكم في انخفاض العملة إلى حد كبير في الأشهر الأخيرة، فإن البلاد لا تزال عرضة لمخاطر مرتفعة لحدوث المزيد من أزمات العملة والتضخم. ومما يفاقم من هذا الوضع، وجود أزمة كبرى في السيولة لدى القطاع المصرفي، واستمرار انقسام البنك المركزي اليمني، وتدهور السوق المالية والتصديرية، وتراكم الدين العام، وضعف أداء القطاع الخاص. ومع ذلك، تدعم هذه المخاطر مبررات مشاركة مجموعة البنك الدولي، باعتبارها شريكًا رائدًا في الإنعاش الاقتصادي. ومن بين التدابير التي من شأنها التخفيف من هذه المخاطر، التركيز على الحلول المتعلقة بالقطاع الخاص، بما في ذلك عن طريق المساندة المباشرة للمنشآت الصغير والمتوسطة ومؤسسات التمويل الأصغر، فضلًا عن الاستعانة بموردي القطاع الخاص في التوريدات الخاصة بالمشروعات. وتعد مجموعة البنك الدولي مساعدة فنية للبنك المركزي اليمني، بهدف تعزيز أنظمة المدفوعات، والإشراف، وجهود مكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب. وعلى الرغم من ذلك، ثمة بوادر تستدعي تفاؤلًا حذرًا في سياق الاقتصادي الكلي: حيث أصدر البنك المركزي اليمني في مارس/آذار 2019 أول ميزانية منذ خمس سنوات، كما تمت السيطرة على انخفاض العملة إلى حد كبير.

مخاطر التنفيذ في قطاعات محددة

69. **تعد مخاطر التنفيذ الخاصة بقطاعات محددة مرتفعة، ولكنها أديرت من خلال مشاركات قطاعية تصاعدية، من القاع إلى القمة، بأسلوب قائم على المشاركة.** حيث يتبع مشروع الصحة سياسات وأهداف القطاع الصحي المشتركة والراسخة منذ وقت طويل، في حين صمم المشروع الطارئ للاستجابة للأزمات والمشروعات المعنية بالزراعة، والخدمات الحضرية، والتوفير العاجل للكهرباء، بناءً على تجارب موثوقة في مجال الأشغال العامة كثيفة الاستخدام للأيدي العاملة والقدرات المؤسسية الوطنية. ومن السمات الفريدة لسياق الهشاشة والصراع والعنف الحاجة إلى الاعتماد على الإشراف الخارجي والتنفيذ بواسطة الشركاء (الإطار 6). وفي جميع عمليات المؤسسة الدولية للتنمية في اليمن، تتمتع وكالات الأمم المتحدة المشاركة في تنفيذها بخبرة طويلة في القطاعات المعنية، ولديها إلمام كامل بالسياسات القطاعية في اليمن. كما تتمتع الهيئات التي تم التعاقد معها في الداخل (مثل وحدات توزيع الأدوية المعتمدة التابعة لوزارة الصحة العامة والسكان) وكذلك شركاء التنفيذ المحليين (الصندوق الاجتماعي للتنمية ومشروع الأشغال العامة) بسجل إنجازات طويل ومرض في مجال تنفيذ السياسات وتطبيق أساليب احتوائية من القاعدة إلى القمة. كما أمكن التخفيف من المخاطر بقدر أكبر من خلال تنويع الإجراءات التدخلية وطرائق التنفيذ المطبقة (بما في ذلك إشراك المجتمع المحلي، والمنظمات غير الحكومية، والمنشآت الصغيرة والمتوسطة، والمقاولين).

مخاطر التصميم الفني

70. **مخاطر التصميم الفني مرتفعة.** في ضوء الوضع الأمني الضبابي، وضعف تقديم الخدمات الأساسية، وتعذر الوصول إلى بعض المناطق من جراء الصراع، فثمة مخاطر كبيرة قد تؤدي إلى صعوبة تنفيذ البرامج، الأمر الذي يعرض أهداف مذكرة المشاركة للخطر. ويتطلب العمل في أجواء الصراعات تصميمًا فنيًا يتميز بالانفتاح الذهني والإقبال على خوض المخاطر. وسيشدد برنامج مذكرة المشاركة، طوال فترة تنفيذه، على البساطة والمرونة، نظرًا لتعقد البيئة التشغيلية. وسيتم التخفيف من المخاطر أيضًا من خلال الشراكة القوية مع النظراء المحليين والدوليين. حيث تتمتع الأمم المتحدة بعقود من الخبرة في اليمن، ولديها وجود قوي وفعال للعمليات وسط الصراع. وعلاوة على ذلك، تقدم المؤسسات الوطنية القوية، مثل الصندوق الاجتماعي للتنمية ومشروع الأشغال العامة، الخدمات الأساسية بديلًا عن الهيئات الحكومية. وقد قامت مجموعة البنك الدولي ببناء قدرات هاتين المؤسستين على مدى العقدين الأخيرين، وهما يعدان من أكفأ المؤسسات في البلاد. وتتوافر تحليلات قطاعية كافية في مجالات المشاركة، وحيثما وجدت أي فجوات، فثمة خدمات استشارية وتحليلية معدة و/أو مزمعة.

مخاطر القدرات المؤسسية

71. **مخاطر القدرات المؤسسية مرتفعة فيما يتعلق بالتنفيذ والاستدامة.** قدرات السلطات الحالية على التنفيذ ضعيفة للغاية، وزاد في ضعفها طول مدة انعدام الاستقرار، وتعقد أوضاع الاقتصاد السياسي، وتراكم متأخرات الرواتب في القطاع العام، وغياب تخطيط الموازنة طوال الأعوام الأربعة الأخيرة، وانقسام السلطة الحكومية. ولطالما كان انعدام المساءلة والشفافية في المؤسسات، واستحواذ مجموعات المصالح المكتسبة عليها بصورة واسعة النطاق، من بين نقاط التصدع التي كانت سببًا في نشوب الصراع بالبلاد منذ عقود. وقد أدى الانقسام السياسي والإداري والمؤسسي الحادث حاليًا إلى زيادة فرص الفساد والتربح من الحرب. وسينصب تركيز جهود التخفيف من المخاطر على بناء قدرات المؤسسات الوطنية ووحدات تنفيذ المشروعات أو وحدات إدارة المشروعات بهدف نقل القدرات الفنية وقدرات الأفراد إلى الوزارات التنفيذية عند بدء إعادة الإعمار. ويشكل إعادة دمج المؤسسات (مثل البنك المركزي اليمني) عنصرًا آخر من العناصر الحيوية لتحقيق الاستدامة المؤسسية على الأجل الطويل. وستجري مذكرة المشاركة مع اليمن تحليلًا للإدارة الحكومية والقطاعية لإعداد خطط عمل للاحتواء المنهجي لأصحاب المصلحة بغرض بناء قاعدة لإعادة دمج الوزارات التنفيذية، عندما يسمح السياق بذلك.

المخاطر المالية والتعاقدية

72. **المخاطر المالية والتعاقدية مرتفعة.** نظرًا لمحدودية قدرة البنك الدولي على القيام بالإشراف المالي والتعاقدي ميدانيًا، وذلك بسبب المخاطر السياسية والأمنية، فثمة مخاطر مرتفعة لوقوع حالات اختلاس و/أو تحويل مسار الأموال والاحتيال والفساد في مناطق جغرافية واسعة. وتشرك المشروعات الجارية بصورة مباشرة منظمة الصحة العالمية/اليونيسف/برنامج الأمم المتحدة الإنمائي/الفاو/مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع في تنفيذ أنشطة المشروعات من خلال اتفاقيات المشروعات المبرمة بين الحكومة ووكالات الأمم المتحدة، والتي تحدد نطاق الخدمات، والالتزامات العامة، ومتطلبات إعداد التقارير، واشتراطات الشفافية. وتخفف المخاطر عن طريق: المراجعة الداخلية والخارجية للحسابات وفقًا للوائح والقواعد المالية للأمم المتحدة؛ والإشراف والمتابعة من خلال الإشراف الخارجي؛ وتقديم تقارير مالية ومرحلية دورية؛ والتدقيق السنوي للقوائم المالية. وتشمل المتطلبات المالية والتعاقدية والمتعلقة بإعداد التقارير الواردة في الاتفاق الإطاري للإدارة المالية: آلية مشتركة لحل المشكلات، بما في ذلك حالات الاحتيال والفساد؛ والجزاءات المناسبة (بما في ذلك الحق في تعليق المدفوعات أو إنهائها)؛ وتحديد واضح للمسؤوليات بين كل من الأمم المتحدة ومجموعة البنك الدولي.

المخاطر البيئية والاجتماعية

73. **المخاطر البيئية والاجتماعية مرتفعة.** يغطي الاتفاق الإطاري للإدارة المالية الإجراءات الوقائية البيئية والاجتماعية، وآليات التنفيذ البيئي للأمم المتحدة التي ستطبق على العمليات الجارية. وتتفق المبادئ البيئية والاجتماعية التوجيهية للأمم المتحدة بصفة عامة مع تلك الخاصة بالبنك الدولي. وهي تساعد على الحد من الآثار البيئية والاجتماعية العكسية، محتملة الارتفاع، الناشئة عن اختيار المشروعات الفرعية وتنفيذها. وتشمل ترتيبات الإشراف الخارجي لهذه المشروعات متابعة الإجراءات الوقائية البيئية والاجتماعية والمساعدة في ضمان الامتثال. والمخاطر الرئيسية التي تحققت أثناء تنفيذ المشروعين القائمين هي المخاطر الاجتماعية المتعلقة بالثغرات الكبيرة في الامتثال لتدابير السلامة والصحة والمهنية، مما أدى إلى وقوع عدد من الوفيات المرتبطة بالعمل في المشروع الطارئ للاستجابة للأزمات، ومؤخرًا في مشروع إعادة تأهيل صغار المزارعين وتحسين الإنتاج الزراعي. وتم التصدي لحالات الوفيات المبلغ عنها في المشروع الطارئ للاستجابة للأزمات والمشروع الزراعي عن طريق مراجعة خطط ومجموعة أدوات الصحة والسلامة التشغيلية. وبالإضافة إلى ذلك، قام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، استجابة للتوصية بتعزيز إجراءاته الوقائية، بإضافة موظفين معترف بهم دوليًا وموظف متفرغ لشؤون الصحة والسلامة التشغيلية. وقد يتسبب سياق الصراع في حدوث توترات اجتماعية أثناء تنفيذ المشروع، فيما يتعلق بترتيب أولوية المشروعات الفرعية، ومواقعها، واختيار المشاركين. ولهذا، ستعقد مناقشات بين وكالات الأمم المتحدة وشركائها في التنفيذ للاتفاق على التدابير التي يمكن اتخاذها لمعالجة هذه المخاطر. وستقنن هذا التدابير لغرض إدارة المشروع ضمانًا لمشاركة المجتمعات، والإخضاع للمساءلة، وتحقيق الشفافية.

المخاطر المتعلقة بأصحاب المصلحة

74. **المخاطر المتعلقة بأصحاب المصلحة مرتفعة.** أظهرت المشاورات التي أجريت حتى تاريخه مع أصحاب المصلحة اليمنيين – من بينهم السلطات الحكومية، والقطاع الخاص، ومنظمات المجتمع المدني، وشركاء التنفيذ – أن أهداف مذكرة المشاركة القطرية تتسق مع غايات أصحاب المصلحة. ولكن نظرًا لتعقيد الاقتصاد السياسي، فثمة مخاطر لأن تتسبب المصالح المكتسبة في إعاقة الإصلاحات. ويتطلب الحد من هذه المخاطر فهمًا أفضل لمصالح الجماعات الأخرى، وربما تضمنت التواصل المستمر مع أصحاب المصلحة اليمنيين، وخاصة أولئك الذين لا تشترك مجموعة البنك الدولي أو تتشاور معهم بكثرة.

تكريس رصد مخاطر العمليات

75. **وضعت مجموعة البنك الدولي آلية انتصاف داخلية خاصة بها لإدارة المخاطر والتخفيف منها على مستوى الحافظة بأكملها.** وقد أثبتت آلية إدارة المخاطر فعاليتها في التعرف على المخاطر الناشئة وضمان الرصد الشامل للمخاطر. وتستخدم الآلية مصفوفة رصد مخاطر نصف شهرية تشمل مخاطر الأداة المنهجية لتصنيف مخاطر العمليات. وتساعد هذه الأداة الفريق على تحديد المخاطر المحتملة والناشئة والتصدي لها في الوقت المناسب. وهناك مصفوفة مماثلة مشتركة لإدارة المخاطر والتخفيف منها بمشاركة وكالات الأمم المتحدة.

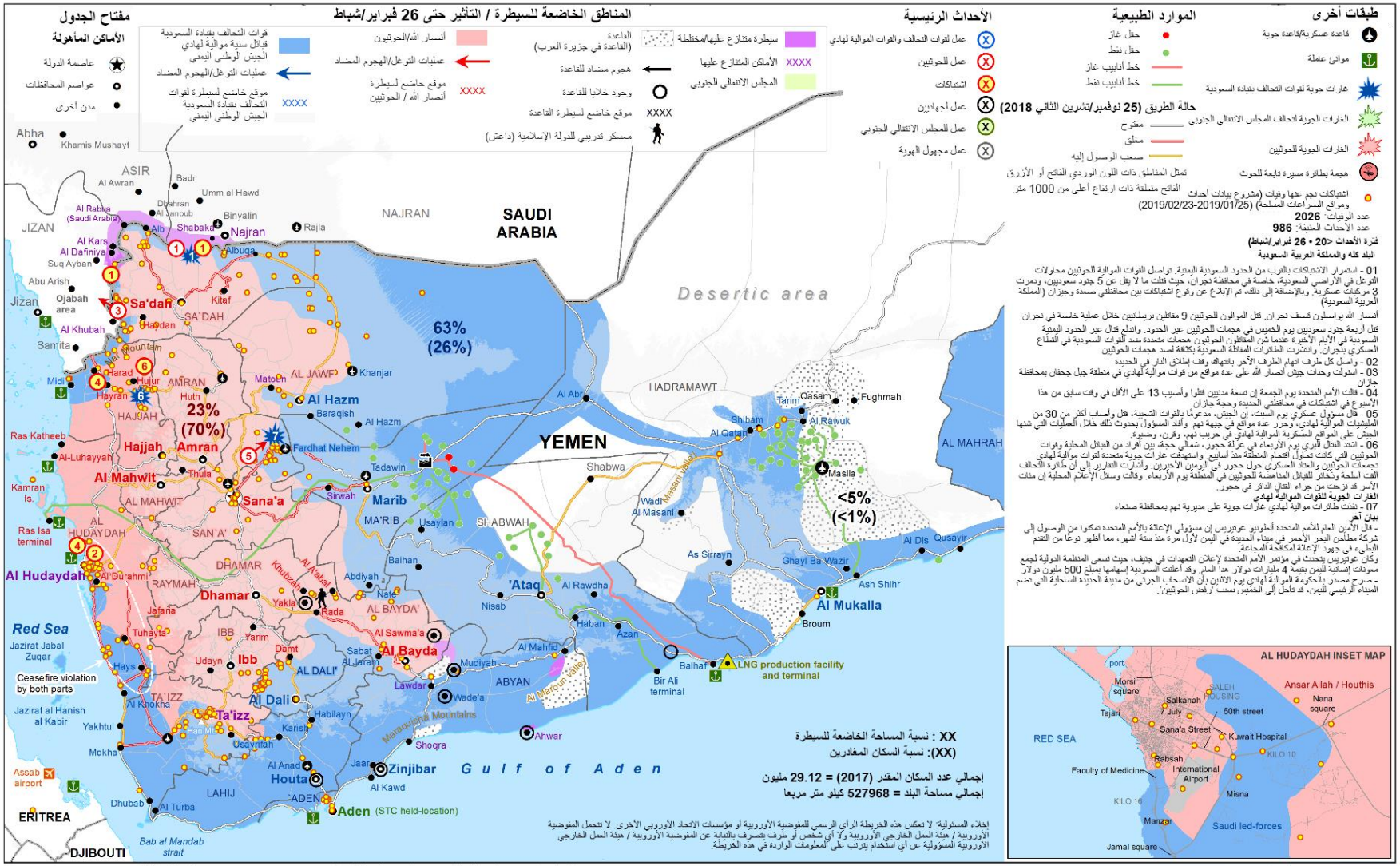
76. **تتبع المشروعات الجارية آلية منهجية لإدارة المشروع ومراقبته تدعم التنفيذ، والإدارة، والرصد والتقييم.** وهي تتيح الخدمات الاستشارية المطلوبة للمساعدة الفنية ومساندة التنفيذ، والاستعانة بالإشراف الخارجي في آليات الانتصاف من المظالم، والاتصال والتسهيل، والتحقق المجتمعي، والتحقق من المستهدفين، وتقدير المشروع. كما تصدر وحدة الإدارة القُطرية لليمن بمجموعة البنك الدولي موجزًا شهريًا يلخص وضع إنجاز الحافظة، بشكل عام من حيث المدفوعات المصروفة، والتقدم المحرز في التنفيذ، والنتائج.

الملحق 1: خريطة الصراع في اليمن

European Union EXTERNAL ACTION

خريطة الموقف في اليمن حتى 26 فبراير/شباط 2019

ترسل المعلومات التقييمية إلى العنوان التالي: EC-GLOBAL-ATLAS@ec.europa.eu



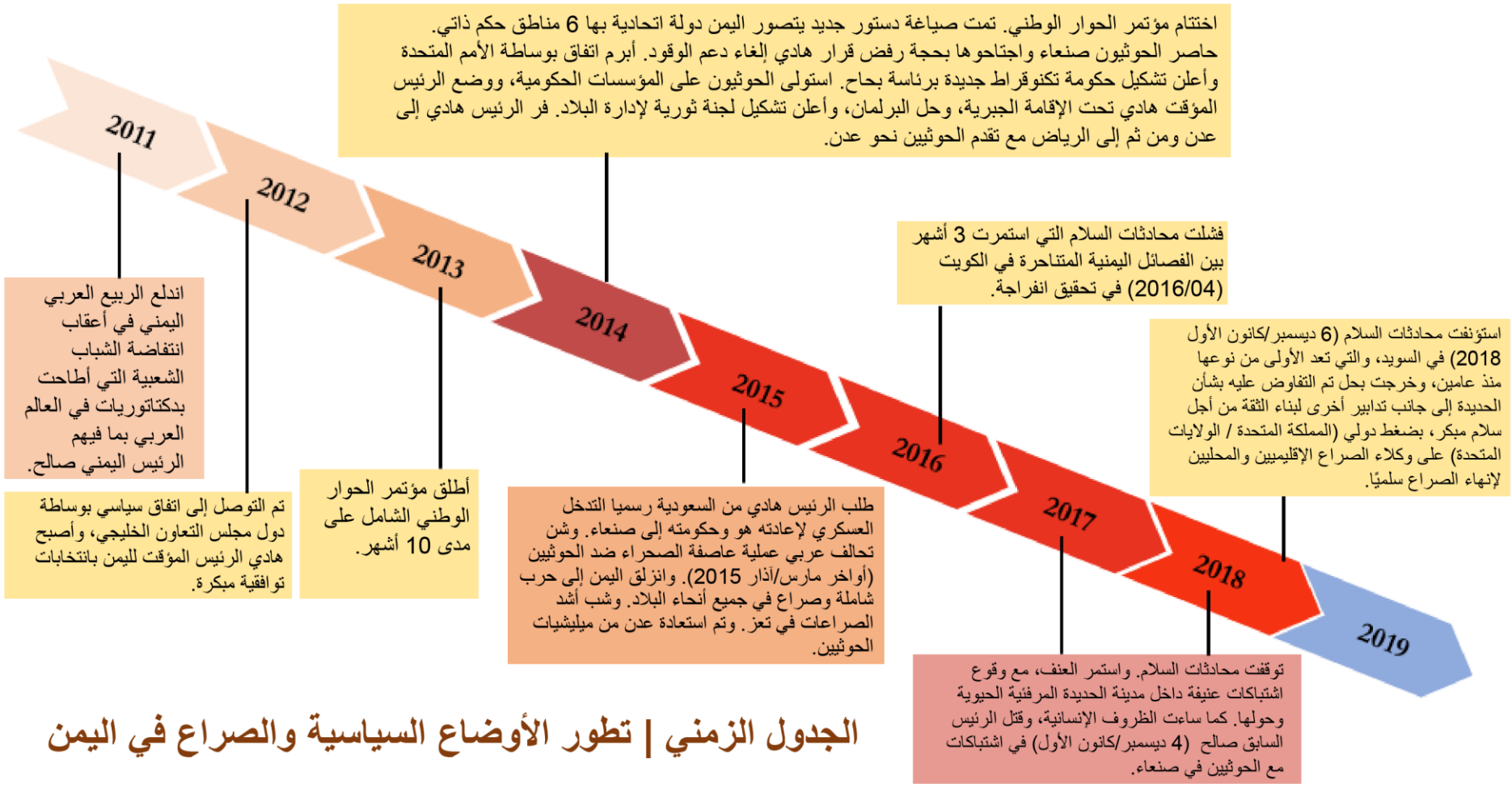
معرف الخريطة: 2459
تاريخ الإنتاج: 27 فبراير/شباط 2019
فهرس الخرائط: http://global-atlas.jrc.ec.europa.eu/

بيانات المصادر: Southfront.org, eia.gov, criticalthreats.org, mideast.liveuamap.com, logcluster.org, newsnow.co.uW, معلومات المخاطر، الاشتباكات التي نجم عنها وفيات مأخوذة من مشروع بيانات أحداث ومواقع الصراعات المسلحة (ACLED)

© المفوضية الأوروبية 2019. هذه الخرائط رسمت/أعدت/أنتجت من قبل المفوضية الأوروبية، مركز الأبحاث المشترك، بدعم مالي من "أداة المساهمة في الاستقرار والسلام". وهذه الخرائط محفوظة على بوابة ذات وصول مقيد ولا يسمح باستخدامها دون تصريح. لا يسمح بالتوزيع إلا بإذن صريح. مقياس رسم الخريطة 1:3,200,000 للطباعة على ورقم مقاس A3

European Commission

الملحق 2: تطور الأوضاع السياسية والصراع في اليمن



الجدول الزمني | تطور الأوضاع السياسية والصراع في اليمن

الملحق 3: نتائج حافظة البنك الدولي الحالية في اليمن

يعمل البنك الدولي في اليمن منذ أكثر من نصف قرن، ومنذ يوليو/تموز 2016 وهو يساند حافظة مشروعات الاستجابة للأزمة التي تبلغ قيمتها 1.36 مليار دولار، والمنفذة من خلال شراكات مبتكرة مع وكالات الأمم المتحدة والمؤسسات الوطنية. وكانت هذه المشروعات جزءًا من استجابة المؤسسة الدولية للتنمية المتكاملة للمجاعة، وبيانًا جليًا لقدرة المؤسسة على التنسيق والاستجابة لتحديات التنمية متعددة الأبعاد في ظروف الهشاشة والصراع والعنف، حسب تطورها مع مرور الوقت. ويعمل نموذج مشاركة المؤسسة الدولية للتنمية على العلاقة بين العمل الإنساني والعمل الإنمائي، حيث يهدف إلى الحفاظ على رأس المال البشري والقدرات المؤسسية مع تلبية الاحتياجات العاجلة.

الجدول أ-1. حافظة مشروعات البنك الدولي في اليمن

اسم المشروع	ملخص
المشروع الطارئ للاستجابة للأزمات (640 مليون دولار)	أظهر المشروع الطارئ للاستجابة للأزمات في اليمن القدرة على تقديم استجابة إنمائية فاعلة للتغلب على التحديات الإنمائية الاقتصادية والبشرية أثناء احتدام الصراع، وذلك من خلال مجموعة واسعة من الإجراءات التدخلية التي تعالج العديد من الاحتياجات ومواطن الضعف لدى 1.9 مليون أسرة إجمالًا (قرابة 40% من السكان). وتشتمل أنشطة مكوناته الأساسية على برامج أشغال عامة، وتقديم خدمات أساسية، وتوظيف الشباب، والتنمية المحلية، والبنية التحتية المجتمعية، وتنمية المشروعات الصغرى والصغيرة، والمساعدات الاجتماعية من خلال التحويلات النقدية. وهي تعالج، مجتمعةً، العديد من الاحتياجات والأولويات، ومنها الأمن الغذائي، وترشيد الاستهلاك، والتأمين من الصدمات، والحفاظ على رأس المال البشري وتنشيط سوق العمل. ويستخدم المشروع نموذجا فريدا للشراكة يجمع بين الخبرة الفنية والمشاركة المؤسسية والموارد والقدرات للبنك الدولي مع مختلف الأطراف الفاعلة ومنها وكالات الأمم المتحدة المتخصصة، والمؤسسات الوطنية القوية، والأطراف الفاعلة من القطاع الخاص، والمجتمعات المحلية. وقد أثبت هذا النموذج للشراكة أهميته البالغة في تقديم استجابة إنمائية في مواجهة التحديات التي يخلقها الصراع المستعر.
المشروع الطارئ للصحة والتغذية (483 مليون دولار)	يوفر المشروع الطارئ للصحة والتغذية فرصة الحصول على الخدمات الصحية، والمياه، والصرف الصحي، والتغذية. وحتى تاريخه، زود المشروع ما يزيد على 14.6 مليون يمني بخدمات الصحة والتغذية الأساسية. وساعدت الاستجابة الطارئة للكوليرا في إطار المشروع في معالجة أكثر من 640,000 حالة من بين مليون حالة يشتبه بإصابتها بالكوليرا، مما أدى إلى تقليص معدل وفيات الحالات من 2.3% إلى 0.21%. وساعد المشروع أيضًا في الحفاظ على الطاقة الاستيعابية الحرجة للقطاع الصحي من خلال توفير تمويل جزئي أو كامل إلى 40% من منشآت الرعاية الصحية الأولية التابعة للقطاع العام و 30% من المستشفيات العامة.
مشروع تقديم الخدمات الحضرية المتكاملة (150 مليون دولار)	يركز المشروع الطارئ للخدمات الحضرية المتكاملة على تقديم الخدمات الضرورية، وسيساند 1.4 مليون يمني، عن طريق توفير 1.5 مليون يوم عمل، وإنشاء 400 كم من الطرق، وتوليد ما يقدر بنحو 600,000 ميجاوات ساعة من الطاقة. وفي سبتمبر/أيلول، قام المشروع بتركيب طاقة شمسية غير متصلة بالشبكة في أكبر مستشفى عام بصنعاء، مما أتاح للمستشفى تقديم الخدمات إلى 4,000 يمني يوميًا.
مشروع إعادة تأهيل صغار المزارعين وتحسين الإنتاج الزراعي (36 مليون دولار)	يهدف مشروع إعادة تأهيل صغار المزارعين وتحسين الإنتاج الزراعي إلى استعادة الإنتاج الزراعي في أكثر سبع محافظات معاناة من انعدام الأمن الغذائي. وقد حصل نحو من 47,300 مستفيد على مجموعات بدء إنتاج تتضمن بذور للأغذية الأساسية وداجن لاستئناف الإنتاج الزراعي.
المشروع الطارئ لتوفير الكهرباء (50 مليون دولار)	ينطوي المشروع الطارئ لتوفير الكهرباء على إشراك مؤسسات التمويل الأصغر من خلال نوافذ تمويلية للحلول الشمسية صغيرة الحجم عالية الجودة للمنازل، والعيادات الصحية، والمدارس.

الشكل ألف-1 التغطية الجغرافية للمشروعات الجارية

الملحق 4: حافظة المشروعات الاستشارية والتحليلية باليمن

حافظة مشروعات البنك الدولي الاستشارية والتحليلية الجارية باليمن

المهمة	الأهداف	تاريخ الإتمام المزمع
برنامج المساعدة الفنية للمشروع التجريبي لتنشيط مؤسسات الأعمال والتوظيف (P146030)	يهدف هذا البرنامج إلى إسداء المشورة للصندوق الاجتماعي للتنمية بشأن تنمية منشآت الأعمال الصغرى والصغيرة والمتوسطة واستراتيجيات التوظيف، والإعداد لمشروعات موسعة لتنمية هذه المنشآت والتوظيف، والإسهام في قاعدة المعارف فيما يتعلق بالتحديات التي تواجهها المنشآت الصغرى والصغيرة والمتوسطة والتوظيف في اليمن.	مايو/آيار 2019
المساعدة الفنية بشأن نزع السلاح وتسريح المحاربين وإعادة دمجهم (P164767)	لإرساء أساس فني لإدراج نزع السلاح وتسريح المحاربين وإعادة دمجهم في عملية السلام، من حيث تخطيط برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج في اليمن، وتصميمها، وتنفيذها.	مايو/آيار 2019
إعادة الأعمال التجارية إلى اليمن (P164924)	للمساعدة في تحفيز نشاط القطاع الخاص في مجال الإنعاش وإعادة الإعمار في اليمن، عن طريق تحديد الفرص الحقيقية المتاحة للأطراف الفاعلة في القطاع الخاص للإسهام في الإنعاش وإعادة الإعمار، والإجراءات التدخلية اللازمة لتحقيق هذه الفرص.	يونيو/حزيران 2019
اليمن: تقديم الخدمات بقيادة المجتمع لتعزيز القدرة على الصمود (P164190)	لإفادة مشاركة المواطنين من أجل المشروع الطارئ للخدمات الحضرية المتكاملة في اليمن.	يونيو/حزيران 2019
دراسة استعراضية للنقل متعدد الوسائط في اليمن بعد الصراع: مشاورات مع أصحاب المصلحة (P165203)	الهدف من هذه الدراسة هو اقتراح استراتيجية لإنهاء مركزية قطاع النقل في اليمن يمكن تنفيذها بمجرد أن يتحقق السلام والاستقرار في البلاد.	وقد اكتملت المرحلة الأولى اعتبارًا من ديسمبر/كانون الأول 2018. والخطوة التالية هي تنفيذ المرحلة الثانية من التحليل والتي ستتضمن مشاورات داخل البلد. ويتوقع إتمامها في يونيو/حزيران 2019.
رؤية الإنعاش والتنمية باليمن - توقع المستقبل (P162031)	لمساعدة الحكومة اليمنية المستقبلية وتقديم المشورة لها بشأن قيادة عملية انتعاش تحتوي الجميع، وإرساء رؤيتها طويلة الأجل بشأن الإنعاش والتنمية، وتنسيق الحوار المستقبلي والمعونات مع الشركاء.	يونيو/حزيران 2019
تحليل الرفاهة في اليمن (P164726)	لسد الفجوات الرئيسية في فهم أوضاع الرفاهة في اليمن وإنتاج عمل تحليلي يساند عملية الانتعاش وإعادة الإعمار في اليمن.	سلمت الوثائق المكونة، وينتظر إتمام الملخص نهائيًا في سبتمبر/أيلول 2019

تعزيز القدرة على مجابهة الأخطار الطبيعية في المدن الرئيسية باليمن (P167087)	يهدف المشروع إلى تعزيز فهم المخاطر الطبيعية في مدن مختارة في اليمن وإدراج التصاميم الهندسية القادرة على مجابهة المخاطر الطبيعية في استثمارات البنية التحتية الحضرية الأساسية التي يتم تنفيذها في إطار المشروع الطارئ للخدمات الحضرية المتكاملة في اليمن.	يناير/كانون الثاني 2020
إصلاح قطاع الكهرباء باليمن (P163777)	وضع رؤية وخطة تنفيذ للإنعاش الكامل لقطاع الكهرباء في اليمن.	يونيو/حزيران 2020
نهج مقترح لتسهيل صرف رواتب الموظفين الحكوميين في اليمن (P166506)	هذه مذكرة مناقشة مشتركة بين البنك الدولي والأمم المتحدة (1) لتقييم التحديات والفرص الحالية في إدارة كشوف رواتب جهاز الخدمة المدنية في اليمن؛ (2) تقديم توصيات إلى المجتمع الدولي بشأن مساندة الحكومة اليمنية في التكاليف المتكررة لضمان حصول موظفي جهاز الخدمة المدنية الرئيسيين على رواتبهم وتقديم الخدمات الاجتماعية في جميع أنحاء البلاد؛ (3) تحفيز النقاش حول التحديات المؤسسية القائمة المتعلقة بنظام كشوف الرواتب، والتي يجب حلها على المدى المتوسط.	أرسلت المذكرة إلى مجموعة العمل للمانحين لإبداء الملاحظات في أواسط مارس/آذار 2019. وتخضع الوثيقة حاليًا للتنقيح بناءً على ذلك.

حافظة المشروعات الاستشارية والتحليلية المنجزة باليمن (2015 فصاعداً)

المهمة	الأهداف
تعزيز مشاركة الشباب وبناء الثقة في اليمن من خلال نهج مستند إلى حقوق الإنسان (P159053)	للتعرف على التأثير السببي لبرنامج تدريب الشباب (شباب ريفيون مناصرون للتنمية) على تطلعات الشباب، والثقة والتعاون بين الشباب المشاركين من مختلف أقاليم البلاد، بهدف فهم إمكانات إعادة بناء رأس المال الاجتماعي في اليمن، من خلال إجراءات تدخلية توفر الحماية الاجتماعية والوظائف، في ظل المشروع الطارئ للاستجابة للأزمات.
تقديم الحماية الاجتماعية في خضم الصراع والأزمة: حالة اليمن	تهدف هذه الوثيقة إلى التعرف على الخبرات والتجارب والدروس المستفادة من المشروع الطارئ للاستجابة للأزمات، من أجل الوصول إلى فهم أفضل لظروف العمل المعقدة في مثل هذا السياق.
التقدير الديناميكي للهشاشة في اليمن للسنة المالية 2019 (P168720)	يهدف هذا النشاط إلى إنتاج تحليل حول حجم الصراع في اليمن وعواقبه، وإمداد مجموعة البنك الدولي، والحكومة اليمنية، والمجتمع الدولي بإحدث المستجدات حول تأثير الأزمة على السكان، والأصول المادية، والبنية التحتية، وتقديم الخدمات، والمؤسسات بالجمهورية اليمنية.
تأمين واردات السلع الأساسية إلى اليمن: العقبات والحلول (P163099)	الهدف من هذا التقرير هو تقييم العقبات المالية واللوجستية أمام استيراد السلع الغذائية الأساسية إلى اليمن واقتراح حلول لحلها.
مذكرات عن أوضاع الفقر في اليمن (P153045)	لهذه المهمة ثلاثة أهداف رئيسية: (1) سد الفجوات الرئيسية في فهم وضع الرفاهة في اليمن؛ (2) التزويد بخط أساس مهم يمكن على أساسه إجراء تحليل أحدث للرفاهة على مستوى أبعاد مختلفة باستخدام أساليب المحاكاة/التوقع؛ (3) مساندة وبناء القدرات المحلية لجمع بيانات المسوح الأسرية، وقياس وتحليل أوضاع الفقر.
سلسلة مذكرات سياسات اليمن (P159636)	تهدف المذكرات إلى: (1) إسداء المشورة إلى الحكومة بشأن خطوات السياسات اللازمة لاسترجاع العمليات وتقديم الخدمات بسرعة فور انتهاء الصراع مباشرة، فترة ما بعد الصراع مباشرة، (2) تقديم محتوى لحوار السياسات لمساعدة الحكومة أيضًا في حوارها مع الأطراف غير التابعة للدولة فضلًا عن شركائها في التنمية، (3) استهداف المداخل إلى التعزيز المؤسسي أو التنظيمي، وتجاوز فترة ما بعد الصراع مباشرة (بناء المؤسسات وإعادة بنائها).
الدراسة التشخيصية عن خدمات المياه والصرف الصحي والنظافة الصحية: الأزمة المحيطة بالفقر والصراع والمياه في الجمهورية اليمنية (P152686)	يهدف هذا التقرير إلى تقديم فهم أفضل لصورة الفقر الحالية وطريقة تفاعله مع مستويات توفر خدمات المياه والصرف الصحي والنظافة الصحية وتقديمها في اليمن.
اليمن: استعادة إمكانية الحصول على الطاقة وتوسيع نطاقها (P158449)	يتمثل الهدف الإنمائي للمشروع في تنمية فهم مستكمل، مبني على أساس تجريبي، لخيارات استعادة القدرة على الحصول على الطاقة، وتوسيع نطاقها، واستدامتها، في إطار إعادة إعمار الاقتصاد اليمني وإنعاشه.

الجمهورية اليمنية #A017 تحسين البنية التحتية للقطاع المالي (P149118)	يتمثل الهدف في تطوير البنية التحتية للقطاع المالي لليمن، ولا سيما: (1) تحديث نظام الدفع والتسوية؛ (2) المساعدة في تحسين السلامة، والكفاءة، والشمول في البنية التحتية للقطاع المالي؛ (3) زيادة العمق، والاتساع، وجودة البيانات، والكفاية، وجودة التوقيت في السجل/المكتب الائتماني.
إنهاء مركزية التعليم في اليمن: الدروس المستفادة من بلدان مختارة (P152824)	يتمثل الهدف الإنمائي في إنتاج دراسة تحليلية متعمقة عن هياكل لامركزية التعليم في عينة من الدول الاتحادية، وتطبيق هذه الأنظمة والتجارب على اليمن. وسيساعد هذا البحث وزارة التعليم في إعدادها لتوجيه بشأن تكييف وتطوير نظام التعليم في سياق تحول اليمن إلى النظام الاتحادي بناء على ما انتهى إليه مؤتمر الحوار الوطني (مارس/آذار 2013-يناير/كانون الثاني 2014).
المذكرة الاقتصادية لليمن: النمو بصورة أسرع وأفضل وخلق فرص عمل (P147059)	الهدف من المذكرة الاقتصادية لليمن هو تحليل العقبات الرئيسية التي تحول دون إطلاق العنان لإمكانات النمو الاقتصادي في اليمن، وتزويد واضعي السياسات اليمنيين بمجموعة من التوصيات بسياسات محددة ذات أولوية، لإزالة القيود المعيقة للنمو، وضمان ترسخ السياسات في الواقع السياسي. وسوف توفر المذكرة الاقتصادية الركيزة التحليلية لخطة التنمية الاجتماعية والاقتصادية الخمسية الجديدة للحد من الفقر.
مساندة تطوير ميناء عدن، والمطار، والمنطقة الحرة (P147304)	يتمثل الهدف الإنمائي للمشروع في تزويد حكومة اليمن والسلطات المحلية في عدن بخطة من الإجراءات الملموسة المصممة لزيادة أنشطة الأعمال في مدينة عدن وجاذبيتها. ويروم هذا النشاط تحقيق ما يلي على وجه التحديد: (1) تحديد استراتيجية شاملة وإجراءات ملموسة لتطوير ميناء عدن، والمطار، والمنطقة الحرة وبناء اتفاق في الرأي بشأنها؛ (2) وضع سيناريوهات حالة العمل للميناء، والمطار، والمنطقة الحرة، ودمجها في تقدير شامل لخيارات التطوير؛ (3) تحديد المعايير الحاكمة والأهداف المتوخاة على المدى القصير، والمتوسط، والطويل (الأعوام الخمسة إلى الثلاثين القادمة).

الملحق 5: إطار الرصد التكيفي

الغاية العامة: بناء أسس السلام في اليمن من خلال الإبقاء على برنامج مجموعة البنك الدولي الحالي لتقديم الخدمات الأساسية مع توسيع نطاق المساندة للحفاظ على القدرات المؤسسية وأولويات رأس المال البشري، متى ما توافرت الموارد وسمح المناخ السياسي.	
أهداف مذكرة المشاركة الأساسية: وتشتمل مذكرة المشاركة القطرية على هدفين اثنين هما: (أ) الاستمرار في مساندة تقديم الخدمات والحفاظ على المؤسسات؛ (ب) تقديم المساندة لمصادر كسب الرزق، ورأس المال البشري، والإنعاش الاقتصادي الأساسي.	
الهدف (أ): الاستمرار في مساندة تقديم الخدمات الأساسية والحفاظ على المؤسسات	
الهدف الفرعي لمذكرة المشاركة	**المؤشر المحتمل (المؤشرات المحتملة)**
• توفير الخدمات المنقذة للحياة وتقديم الخدمات في المجالات الحرجة • الحفاظ على تقديم الخدمات الوطنية والقدرات المؤسسية	• نسبة الانخفاض في وقت السفر نتيجة لإعادة إنشاء الطرق والانخفاض المقدّر في تكلفة سلة الإعاشة الدنيا؛ • عدد المؤسسات الوطنية التي قدمت لها المساندة/أقيم شراكة معها؛ • زيادة في عدد الأسر القادرة على الاستمرار الذاتي، نتيجة لحزم إعادة تأهيل الإنتاج الزراعي، خلال عامين.
الهدف (ب): تقديم المساندة لمصادر كسب الرزق، ورأس المال البشري، والإنعاش الاقتصادي الأساسي	
• تعزيز القدرة على الصمود واستدامة مصادر كسب الرزق • الحفاظ على رأس المال البشري • الإنعاش الاقتصادي والاستقرار	• عدد ممثلي القطاع الخاص الذين وصلت إليهم مجموعة القطاع الخاص اليمني؛ • عدد مؤسسات الأعمال الخاصة التي أعيد تنشيطها؛ • النسبة المئوية للزيادة في التحويلات النقدية الموجهة نحو الأصناف غير الغذائية (أي نحو قروض الأعمال والمصاريف التعليمية).

الملحق 6: إعادة المشاركة: النهج والتحضير

1. **من بين الأولويات الأولى لإعادة المشاركة التركيز على تعزيز التماسك الاجتماعي الذي تآكل بشدة من جراء الأحداث الأخيرة.** ويعني هذا تعين إعطاء الأولوية للبرامج التي تعزز العمل الجماعي والأنشطة التي تحفز التماسك المحلي وتقوي الروابط المجتمعية. ومن المهم أيضًا مساعدة المجتمعات المحلية على التعامل مع استعادة الخدمات ومعالجة الاحتياجات المحلية العديدة التي نشأت عن سنوات من الصراع. وسيكون من الأفضل تحقيق ذلك من خلال الحكومات المحلية، أو المديريات، أو اتخاذ القرارات على مستوى مشابه. ومن ثم، سيكون من المهم إبراز أنشطة هذا المستوى التي تسمح بمشاركة مختلف الفئات داخل الإقليم الفرعي. ويعد التخطيط المحلي (في مقابل التخطيط على المستوى المركزي) من الطرق المهمة لضمان بناء التماسك أيضًا، ابتداءً من مستوى المديريات فصاعدًا. ومن بين المداخل الجيدة لذلك، الأدوات مثل برامج شبكات الأمان الاجتماعي ذات الخصائص التشاركية للغاية والمدارة على مستوى المحافظات. ولن يساعد الاستثمار في مثل هذه البرامج في الحفاظ على القدرات والمؤسسات المحلية وحسب؛ ولكنه سيوفر أيضًا الخدمات وفرص العمل التي تشتد الحاجة إليها، ويضمن قبولًا أكبر مما تحظى به البرامج التي تدار من العاصمة.

2. **ستعطى الأولوية للسكان النازحين قسريًا، والأشخاص الذين فقدوا أصولهم، وكذلك التعامل مع الصدمات.** فلكي تدوم المصالحة في اليمن، من الضروري التخفيف من التأثير السلبي للصراع على السكان الأشد معاناة من الصدمة. و من الصعب تصميم هذه الأنواع من الإجراءات التدخلية بطريقة فعالة، ولا تخلق توترات إضافية مع المجتمعات المضيفة والمجتمعات الأخرى. لذلك، من الأهمية بمكان إشراك المنظمات غير الحكومية وغيرها من المنظمات التي تتمتع بوجود ميداني كبير وإمكانية للوصول. كما إنه من الضروري معالجة مشكلة إرجاع أصول النازحين أو إعادة بنائها، وإبراز ذلك في أي برامج تتناول إعادة توطين النازحين داخليًا.

3. **من بين المهام الأكثر إلحاحًا استئناف أنشطة كسب الرزق المستدامة، والتي ترتبط معظمها بالزراعة والتجارة.** وتشمل هذه الأنشطة إصلاح الطرق الفرعية، واستعادة آبار المياه ومرافق التزود بالمياه، والوصول إلى الأسواق والبنية التحتية للأسواق الصغيرة، وتحسين الطاقة (السدود الصغيرة، الطاقة الشمسية)، وتسهيل الوصول إلى المدخلات والمعدات الأساسية، وما إلى ذلك. ومن شأن القيام بذلك أن يحفز على تحسين أنشطة كسب الرزق، ويساعد في الانتقال بسلاسة من المساندة الإنسانية إلى الإجراءات التدخلية الإنمائية الأساسية. ومن بين الآليات المفضلة لإنجاز هذه الأنشطة إعادة بناء القدرات لدى الجهات القادرة على إنجازها (مثل الصندوق الاجتماعي للتنمية، وبرامج الأعمال كثيفة الاستخدام للأيدي العاملة مثل مشروع الأشغال العامة، والمنظمات غير الحكومية، وبعض وكالات الأمم المتحدة)، نظرًا للمعوقات الشديدة التي تكبل قدرة المستويات الوزارية على استيعاب المعونات.

4. **جلب الصراع في اليمن مخاطر إضافية مثل مخاطر الانفصال، والتمرد المستمر، وانعدام الأمن.** سيتعين التصدي لتلك الأسباب الرئيسية للصراع. كما أوجد الصراع مصادر جديدة للتوتر – على سبيل المثال، من السهل أن يؤدي تدفق 2.8 مليون شخص من النازحين داخليًا إلى إجهاد الموارد الشحيحة للمجتمعات المضيفة، وإثقال كاهل القدرات المؤسسية المحدودة لتقديم الخدمات. لذا، يجب أن تكون الإجراءات التدخلية مصحوبة بآليات قوية لتسوية الصراع، وبناء قدرات الحكم الرشيد لدى الإدارة المحلية. كما ينبغي أن تستند إلى فهم قوي لديناميكيات الصراع المحلية في المناطق التي يجري التنفيذ فيها.

5. **يتعين وضع طرائق جديدة لتنفيذ البرنامج من خلال الوزارات التنفيذية، حيث كانت البرامج التي تنفذها هذه الوزارات، في السابق، تفتقر إلى الفعالية وتتسبب في اختناقات شديدة.** ومن المتوقع أن يزداد هذا الوضع سوءًا، في أعقاب انتهاء الصراع مباشرة. وسيستعان بتجربة أفغانستان كنموذج لتصميم آليات إنجاز أكثر فعالية لإعادة الإعمار؛ ويمكن تحفيز التفكير في هذا المجال من خلال التواصل وتبادل الآراء مع الفريق القُطري في أفغانستان.

6. **ينبغي أن تكون جهود إعادة المشاركة مصحوبة بحملة اتصالات قوية، وأن تقترن بآليات لضمان قدر كبير من الشفافية في استخدام موارد إعادة الإعمار.** فمن الضروري ألا تؤدي التصورات المتعلقة بكيفية استخدام المعونات ومواضع استخدامها في السياقات التي يغلب عليها التلاعب بالمعلومات، إلى زيادة حدة المظالم. وينبغي إنشاء وحدة خاصة مسؤولة عن نشر المعلومات حول المعونات بطريقة استراتيجية وشفافة. ففي بلد يتسم بالهويات شديدة المحلية، تعد كيفية توزيع المعونات على المناطق أمرًا ذا أهمية كبيرة. لذا، من المهم التأكد من تكوين تصور بعدالة توزيع المعونات بين المناطق.

7. **يجب تصميم الإجراءات التدخلية لمجموعة البنك الدولي بنهج التصفية فيما يتعلق بالصراع والحوكمة، حيث يستند إلى الخرائط الأولية لمختلف الديناميكيات الاجتماعية والسياسية على المستوى المحلي.** ومن المتوقع أن يكون الصراع كبيرًا حول الأرض والمياه واستعادة الأصول، على وجه الخصوص، خلال فترة إعادة الإعمار.

8. **يجب أيضًا دمج إدارة الموارد الطبيعية – وخاصة المياه والأراضي – في أنشطة الإنعاش الاقتصادي.** فمن الممكن أن تخلق أنشطة إعادة الإعمار ضغوطًا غير مقصودة على هذه الموارد الهشة أصلًا.

9. **سيتعين إجراء تقدير ديناميكي للجوانب الاجتماعية والاحتياجات وتحليل للمخاطر السياسية مقدمًا؛ لإفادة أنشطة الإنعاش.** وسيكون من الأهمية بمكان ضمان تجاوب مجتمع المعونة سريعًا مع مؤشرات التوتر وانعدام الأمن لدى ظهورها. فلا يوجد أي اتفاق سلام قادر على إعادة إرساء الأمن تلقائيًا في ربوع البلاد أو الانخراط الفوري في عملية مصالحة. لذلك، من المهم للغاية تعيين التوترات والتهديدات الأمنية، والتأكد من توفر آليات لدى الحكومة والجهات المانحة لنزع فتيل هذه التوترات ما أن تطل برأسها. ويجب أن تخدم مثل هذه الآلية مجتمع المانحين بأكمله، ومن ثم يمكن أن تكون بأيدي الأمم المتحدة. ويمكن بناء هذا النظام للإنذار المبكر بالاعتماد على الآليات القائمة التي أنشأها مجتمع العمل الإنساني. كما أنشأ البنك الدولي آليات رصد مماثلة في الفلبين وإندونيسيا، ولدى الأمم المتحدة خبرة في آليات الرصد والإنذار المبكر واسعة النطاق (في مالي، على سبيل المثال).

الإطار أ-6-1. محور التركيز الفوري لإعادة المشاركة بعد انتهاء الصراع

التصدي لمحركات الصراع في اليمن

1. وضع رؤية طويلة الأجل وبناء قدرات المؤسسات والدولة على المدى القصير والمتوسط.
2. الاستجابة لاحتياجات تسريح المقاتلين السابقين وإعادة إدماجهم اجتماعيًا واقتصاديًا.
3. استعادة الخدمات ومصادر كسب الرزق.
4. تعزيز التماسك الاجتماعي والمصالحة على المستوى المحلي.
5. إلغاء مركزية تقديم الخدمات وإسنادها إلى المحليات.
6. تعزيز شبكات الأمان الاجتماعي (الصندوق الاجتماعي للتنمية، مشروع الأشغال العامة، صندوق الرعاية الاجتماعية).
7. توجيه برامج وأنشطة إعادة المشاركة إلى النازحين داخليًا.

التحضير لإعادة المشاركة

10. **يتعين إجراء مناقشة مبكرة بين المانحين حول آلية (آليات) تنفيذ إعادة المشاركة.** وينبغي بحث مختلف الخيارات، وحصر تجارب البنك الدولي ذات الصلة. كما ينبغي تنظيم حلقة عمل حول تبادل الخبرات وأفضل الممارسات الدولية في مجال التخطيط لما بعد الصراع، وتحديد الأولويات، وتنفيذها على الصعيدين الوطني والمحلي. ولهذا الأمر أهميته، ولا سيما في الأنشطة التي تتطلب إعادة تأهيل البنية التحتية على نطاق واسع نسبيًا، ومساندة الوزارات والهيئات الحكومية في استئنافها لأنشطتها. ويجب أن يستمر الإشراف الخارجي باعتباره أداة مفيدة للتزويد بمعلومات ميدانية عن المخاوف الأمنية المستمرة، وانعدام وجود الدولة ونقص الخدمات في المناطق النائية بالبلاد.

11. **في حين تعد تقديرات الأضرار والاحتياجات المعنية باليمن ضرورية لتقدير تأثير الصراع على البنية التحتية المادية واحتياجات السكان المتضررين، فإنه من الضروري إجراء تقدير أشمل وأكثر تفصيلًا لاحتياجات ما بعد الصراع مثل تقدير جهود الإنعاش الاقتصادي وبناء السلام بمجرد أن يسمح الوضع.** وسيقوم تقدير جهود الإنعاش وبناء السلام بتقدير الاحتياجات المؤسسية والاجتماعية والاقتصادية وترتيب أولوياتها، دون الاقتصار على الاحتياجات من البنية التحتية المادية والأصول. وسيشكل هذا التقدير أداة للاصطفاف المشترك، يمكن أن تحشد حولها المعونات من المجتمع الإنمائي الدولي وتنسيقها. وينبغي أن يعتمد التقدير على تحليل دقيق للغاية لمخاطر الصراع في مختلف المحليات والديناميكيات، وأن يتضمن إجراء مشاورات مع أصحاب المصلحة المحليين. ونظرًا للطبيعة المفتتة لآليات الحوكمة، يجب أن يتبع التقدير نهجًا من القاعدة إلى القمة بدلًا من التقديرات المعتادة، وأن يدرج الجوانب ذات الحساسية على المستوى المحلي في عملية التخطيط لإعادة الإعمار.

الملحق 7: الخريطة