



ربط الحماية الاجتماعية ومساعدات النقد والقسائم في مجال المساعدات الإنسانية

نتائج المساعدات الإنسانية
نيسان 2020

المحتويات

| | |
|----|---|
| 4 | شكر وتقدير |
| 5 | الملخص التنفيذي |
| 5 | العوامل التي تستدعي خلق الرابط |
| 5 | أطر العمل والنظرية |
| 6 | النتائج: الحاجة للحذر والتبعات على شكل بناء القدرات |
| 6 | 1 الحاجة لإعداد التقرير |
| 7 | 2 نظرة عامة - آخر مستجدات الربط بين المساعدات النقدية والقسائم والحماية الاجتماعية |
| 7 | 1.2 المفاهيم الأساسية |
| 8 | 2.2 الدوافع الأساسية وتطور الأسباب التي تستدعي الربط بين المساعدات النقدية والقسائم والحماية الاجتماعية |
| 9 | 2.3 ربط المساعدات النقدية والقسائم مع الحماية الاجتماعية - ضمن السياقات القطرية محل الدراسة |
| 13 | 2.4 اعتبارات متعلقة بالسياسات والبرامج |
| 13 | 2.4.1 الأطر القانونية والسياسات |
| 13 | 2.4.2 الحوكمة والتنسيق |
| 13 | 2.4.3 إدارة المعلومات وحماية البيانات |
| 14 | 2.4.4 آليات وطرق إيصال المساعدات وتكاملها |
| 14 | 2.4.5 التغطية والتأهل ومعايير الاستهداف |
| 15 | 2.4.6 تحديد نوع التحويل النقدي ومستواه وتكراره ومدته |
| 15 | 2.4.7 الإنذار المبكر والعمل المبكر، والتمويل القائم على التوقعات |
| 15 | 2.4.8 تدرج المخاطر وتمويل مخاطر الكوارث |
| 16 | 2.5 تأملات |
| 16 | 2.5.1 الاقتصاد السياسي |
| 16 | 2.5.2 توضيح أهداف الجهات الفاعلة المختلفة |
| 17 | 2.5.3 النوع الاجتماعي |
| 18 | 2.5.4 العمر والإعاقة |
| 18 | 2.5.5 البرامج التحويلية والوقائية |
| 18 | 3 الخلاصة |
| 20 | الملاحق |
| 20 | الملحق (1): أهداف ونطاق وتركيز الاستشارات (من الشروط المرجعية) |
| 21 | الملحق (2): قائمة الاختصارات |
| 22 | الملحق (3): مسرد المصطلحات |
| 23 | الملحق (4): قائمة المقابلات مع المبلغين الرئيسيين |
| 24 | الملحق (5): التزامات ربط المساعدات النقدية والقسائم بالحماية الاجتماعية في الاتفاقات المتعددة الأطراف رفيعة المستوى |
| 25 | الملحق (6): التصور المفكك/ تصور تصنيف سياق البلد |
| 27 | الملحق (7): الحماية أم الحماية الاجتماعية؟ |
| 28 | الملحق (8): الموارد الرئيسية |
| 32 | الملحق (9): قائمة المراجع |

موجز متقدم

ربط الحماية الاجتماعية ومساعدات النقد والقوائم في مجال المساعدات الإنسانية

نتائج المساعدات الإنسانية
نيسان 2020

دانييل لونغهيرست، بول هارفي، ريتشل ساباتس-ويلر، ريتشل سلايتر



شكر وتقدير

تم إعداد هذا التقرير بتكليف من شراكة التعلم النقدي وتم تمويله بسخاء من قبل وزارة الخارجية الألمانية الاتحادية. تم تطوير الدراسة من قبل فريق Humanitarian Outcomes، الذي يتألف من دانييل لونغهيرست، وبول هارفي، وراشيل سلاتر، وراشيل سابيتس-ويلر بدعم من موظفي برنامج كاليفورنيا للعلم. بما في ذلك جولي لوسون-ماكدوال، ومارتن بيتمان، وروث ماكورماك، وغابرييل سميث (مستشار مستقل). كان الهدف من هذا التقرير هو تقديم موجز متقدم حول ربط المساعدات النقدية والقوائم في مجال المساعدات الإنسانية بالحماية الاجتماعية من خلال ملخص موجز للمناقشات وعرض "أحدث التقنيات" للمفاهيم الأساسية، والمحركات، والسياقات القطرية وسياسات اعتبارات البرمجة. نحن ممتنون للعديد من المخبرين الرئيسيين والمشاركين في المسح الذين ساهموا بوقتهم وأفكارهم وتجاربهم في تطوير هذا التقرير

الملخص التنفيذي

تنامي زخم وحجم الأعمال المتصلة بفكرة ربط مساعدات النقد والقوائم والحماية الاجتماعية. يهدف هذا الموجز المتقدم الخاص بشراكة التعلم النقدي وهي - القائمة على الدراسات السابقة والمسوحات والمقابلات - لإثراء نهج شراكة التعلم النقدي العام في هذا المجال، ومن ثم إثراء جهود بناء القدرات والدعم الفني المرافق له. سننظر لمختلف السياقات التي تم فيها بذل الجهود لربط مساعدات النقد والقوائم مع الحماية الاجتماعية، والممارسات الجيدة التي تطورت في هذه السياقات، إلى جانب النظر في مدى تحديات العمل في سياق الأزمات. أما الجزء الثاني من هذه الورقة - وهو خاص بالعمل الداخلي لشراكة التعلم النقدي - فيقدم التوصيات بشأن بناء القدرات في هذا المجال.

العوامل التي تستدعي خلق الرابط

إن ربط المساعدات النقدية والقوائم مع الحماية الاجتماعية موات لأسباب عدة، منها تحسين شمولية وتغطية وكفاية أنظمة وبرامج الحماية الاجتماعية. كما أنه يتيح المجال لأن تقدم هذه الأنظمة المعززة مساعدات أكثر فعالية لمن يعيشون في ظل الأزمات، فتدعمهم ليصبحوا أكثر صمودًا أمام التحديات وتقلل من اعتمادهم على المساعدات الإنسانية. في المقابل، يمكن أن يسهم ذلك في بناء الدولة، وتعزيز العقد الاجتماعي، وتقليل هشاشة الدولة، وتيسير تكييف المساعدات الإنسانية في الأزمات طويلة الأمد بحيث تسهم في بناء أنظمة الحماية الاجتماعية الوليدة - وإن كانت الأدلة على هذه الآثار ما زالت تحتاج إلى الكثير من الترتيب.

إن الحاجة للتغيير مؤكدة في ظل المشكلات العديدة التي تواجه تقديم المساعدات على المستوى الاجتماعي خلال الأزمات. فالعديد من الأشخاص المحتاجين للمساعدة لا يتلقونها، أو يتلقون مساعدات غير منتظمة ولا يمكن الاعتماد عليها. وذلك يعزى لعدد من العوامل: مثل عدم كفاية التمويل في العديد من السياقات، وعدم ملائمة استخدام المساعدات الإنسانية بدلاً من مساعدات الحماية الاجتماعية الرسمية لمواجهة الحاجات الملحة في الأزمات طويلة الأمد، وشح التمويل التنموي في السياقات الأكثر هشاشة، وتعدد أنواع الإقصاء التي يواجهها الأشخاص المستضعفون. فضلاً عن ذلك، كثيراً ما يقل الوضوح بشأن الطرق التي ينبغي أن يبني بها الأطراف الفاعلون في القطاع الإنساني والتنموي القيادة الوطنية بالتزامن مع احترام المبادئ الإنسانية والإقرار بالقيود التي تواجهها الدول.

أصبحت الظروف ملائمة أكثر للربط بين المساعدات النقدية والقوائم والحماية الاجتماعية بسبب ازدياد التشارك في الأهداف العالمية والوطنية، والتقاطع الواضح بين الفئات السكانية المستهدفة، ومناذج العمل المشتركة (لا سيما النقد) وتنامي تغطية برامج الحماية الاجتماعية. إلا أن من مكامن الضعف في الدراسات التي تربط بين مساعدات النقد والقوائم والحماية الاجتماعية أن المبررات النظرية لتعزيز الروابط كانت قوية لكن الأمثلة العملية على ذلك كانت ضعيفة على أرض الواقع. وقد تغير هذا الوضع مع ظهور مجموعة من التجارب الأكثر ثراء وتنوعاً والتي يمكن أن نستقي منها الدروس - من مواقع مختلفة كالكاربي ومنطقة السهل الإفريقي وتركيا واليمن والفلبين.

أطر العمل والنظرية

ثمة إطاران سائدان يوجهان العمل في هذا المجال. الإطار الأول هو الحماية الاجتماعية القابلة للتكيف التي تنظر في الطرق التي تربط فيها بين إدارة مخاطر الكوارث والتكيف مع تغير المناخ والحماية الاجتماعية إلى تقليل آثار الصدمات والتحديات التي تؤثر على سبل عيش الناس وصمودهم. والثاني هو مفهوم الحماية الاجتماعية التي تعتمد الاستجابة للصدمات الذي يقدم إطار عمل وتصنيفات للتفكير في مختلف الطرق التي يمكن من خلالها ربط المساعدات النقدية والقوائم مع الحماية الاجتماعية من خلال التوسع العامودي والأفق الفئوي، والبناء على الأنظمة القائمة والتماسي وتعديل التصميم. سعيًا منا للنهوض بالبرامج وتحديد الثغرات والمخاطر، سنتجنب التصنيفات في هذه الورقة وسننظر في طريقة تطبيق أطر العمل من ناحية تشغيلية في سياقات مختلفة.

يعد الجدول بشأن ربط المساعدات النقدية والقوائم بالحماية الاجتماعية جزءاً من نقاش أوسع وطويل حول طرق الربط بين الإغاثة والتنمية. تغطي المصطلحات في هذا النقاش عدداً من المفاهيم المختلفة، بدءاً من ربط الإغاثة بالتنمية إلى «الاستمرارية» والصمود، ومؤخراً «مفهوم الرابطة»، لكن ما يعزز كل هذه المفاهيم هي تلك الدعوات لتعزيز التعاون بين الأطراف الإنسانية والإمائية الدولية والدول المتأثرة بالأزمات والمجتمع المدني. من أهم المشكلات المتصلة بهذه المواضيع الذي طال أمده أنه يميل لافتراض أن تعزيز الروابط أمر سليم وقابل للتحقيق بين مختلف الأطراف، إذا افترضنا إمكانية تصميم المفهوم والحلول التقنية الملائمة لها. لكن لو كان الحال كذلك، فإن الدراسات المنشورة تخفق إلى حد كبير في تفسير سبب صعوبة تحقيق هذا الأمر على أرض الواقع، كما أنها تميل لتجنب الاختلافات الجوهرية في المبادئ والنهج وطرق العمل التي أدت إلى صعوبة إنشاء هذه الروابط.

في نقاشنا الحالي، نجد أن طرق التفكير المختلفة بشأن دور الدولة تقع في صلب هذه الاختلافات. تركز الحماية الاجتماعية بشدة على دعم الدولة لتقديم المساعدة الاجتماعية وغيرها من أشكال الدعم للمواطنين ضمن عقدها الاجتماعي الأوسع نطاقاً، لكن العمل الإنساني يميل للإبتعاد بعض الشيء عن الدولة والمواطنة سعيًا لصون المبادئ الإنسانية ويقدم الدعم كحل أخير في الأزمات عندما تكون الضغوط على الدولة أكبر مما تستطيع أن تحتمل أو إذا كانت متواطئة في الأزمة أو لا تسيطر على أراضيها. ومن هنا تبرز مشكلات مختلفة وبالقدر ذاته من الأهمية بشأن جهود التنسيق، ومسارات التمويل، والأدوات الفنية، وترتيبات الشراكة وما إلى ذلك.

النتائج: الحاجة للحذر والتبعات على شكل بناء القدرات

الرأي العام الذي نعرضه في هذه الورقة هو أنه على الرغم من أن الربط بين المساعدات النقدية والقوائم والحماية الاجتماعية أمر واعد وقد شهد ابتكارات برامجية مثيرة للاهتمام، إلا أنه ينبغي توخي الحذر بشكل أكبر بشأن افتراض أنه فكرة جيدة دائماً بصرف النظر عن السياق. على الأطراف الفاعلة اتخاذ قرارات أكثر دقة بشأن الظروف الملائمة لتعزيز الربط بين المساعدات النقدية والقوائم والحماية الاجتماعية، وما يعنيه ذلك بالنسبة للتوازن السليم بين أدوات التنمية والإغاثة في مختلف المواقع.

تنطبق النظرة إلى التحدي هذه أيضاً على ما يلزم من حيث التدريب وبناء القدرات. حتى الآن، تم في الغالب التعامل مع هذه الناحية من منظور فني - المطلوب هو تدريب الأطراف الفاعلة في قطاع الحماية الاجتماعية على القيام بعمل أفضل في مراعاة المخاطر والتخطيط للآزمات، وتدريب الأطراف الإنسانية على التنبيه لفرص الربط مع الحماية الاجتماعية على المدى الطويل. تنظر ورقة الإحاطة هذه في التحديات الفنية والحلول المقترحة لها؛ ومنها الأدوات القانونية وأدوات السياسات وآليات الحوكمة والتنسيق، والجدول القائم والحد بشأن منهجيات وطرق الاستهداف، وتحديات حماية البيانات الناجمة عن جهود تنسيق نظم إدارة المعلومات، والفرص الناشئة لتمويل وإدارة المخاطر، وربط التأهب مع الإنذار المبكر والعمل المبكر بما في ذلك النهج القائمة على التوقعات. كما أننا ننظر في تعزيز البعد الجندري في البرمجة، ومن ذلك الربط مع قطاعات وخدمات أخرى في البرمجة التكميلية التي تربط الخدمات النقدية بأشكال أخرى للمساعدة.

لكن بعض التحديات في اتخاذ القرار بشأن الربط بين المساعدات النقدية والقوائم والحماية الاجتماعية وطرق الربط بينها لا يمكن تناولها بحلول تقنية. لا ينبغي الاقتصار على تدريب العاملين على إيجاد حلول فنية ملائمة، بل ينبغي تزويدهم أيضاً بالأطر الأخلاقية السليمة والفتنة السياسية والمهارات التحليلية لتجاوز المعضلات واتخاذ قرارات مستنيرة بشأن طرق العمل. من المسائل التي لا تغطيها المنشورات والتدريبات الحالية في الجانب الإنساني ما يلي:

- كيف ينبغي أن يتعامل الأطراف الفاعلون في الإغاثة مع التوترات بين المبادئ؟ هل يمكن أن تكون المساعدة الاجتماعية حيادية وغير متحيزة ومستقلة خلال الآزمات؟ هل تستطيع الأطراف الإنسانية الفاعلة الحفاظ على التزامها بالمبادئ الإنسانية خلال العمل مع المساعدة الاجتماعية التي تديرها الحكومات؟
- هل يمكن ربط الحماية الاجتماعية بالمساعدات الإنسانية النقدية في الأماكن التي لا تخضع لسيطرة الحكومة؟ هل يعني ذلك أن تعمل المنظمات الإنسانية مع الجماعات المتمردة وغير الرسمية وهل ذلك ممكن في ظل تشريعات مكافحة الإرهاب الحالية؟ ما هي المسؤوليات التي تتحملها الحكومات إزاء رفاه المواطنين في المناطق التي لا تخضع لسيطرتها؟
- سياسات التوسع في سياقات اللاجئين. هل تستطيع الوكالات الإنسانية أو ينبغي لها أن تقنع وتدعم الحكومات لشمول اللاجئين في الأنظمة الوطنية لقطر معين؟ في المقابل، كيف تتخذ الحكومات القرار بشأن توسعة تغطيتها أو عدم توسعتها دون الالتزام بما يفوق طاقتها؟

لذلك نقترح أن يشمل بناء القدرات - إلى جانب تطوير المهارات التشغيلية - التركيز على تجهيز الناس بالمهارات البسيطة السليمة لحل المعضلات واتخاذ قرارات مستنيرة - وغالباً إستراتيجية - لتطوير نهج ملائمة لكل سياق إزاء الحماية الاجتماعية في الآزمات. ذلك ينطوي على مجموعة أكبر من أنشطة التدريب والدعم الفني - كالإعارة والتوجيه والتعلم من الأقران - لتشجيع الجمع المبدئي للأفكار بين الأطراف الفاعلة الإنسانية والإمائية وربما إنشاء شراكات جديدة لتقديم هذا التدريب.

1 الحاجة لإعداد التقرير

في نهاية عام 2019، فوضت شراكة التعلم النقدي الفريق المعني بنتائج المساعدات الإنسانية¹ بإعداد موجز متقدم بشأن الربط بين المساعدات النقدية والقوائم والحماية الاجتماعية وتقديم التوصيات للشراكة بشأن كيفية بناء قدراتها في هذا المجال.

تم إعداد هذا الموجز من خلال بحث يتبع ثلاث منهجيات: مراجعة الدراسات السابقة (انظر الملحق 8 للاطلاع على قائمة المراجع)، والمقابلات مع مقدمي المعلومات الرئيسيين (انظر إلى الملحق 4 للاطلاع على قائمة التواصل) ومسح عبر الإنترنت. تهدف الورقة لعرض ملخص دقيق للمناقشات التي درت حول ربط المساعدات النقدية والقوائم مع الحماية الاجتماعية إلى جانب آخر المستجدات في هذا الموضوع. تبدأ الورقة بنظرة عامة موجزة على أهم المفاهيم ومراجعة نشأتها وتطورها² ثم تنتقل إلى عرض حالة ربط المساعدات النقدية والقوائم مع الحماية الاجتماعية في عدد من سياقات الدول، ومن ثم عرض سلسلة من مجالات السياسات والبرمجة ذات الأولوية. أخيراً، تستعرض الورقة أهم الرؤى التي تسلط الضوء على الثغرات والمخاطر المحتملة في طرق التفكير والنهج المتبعة حتى الآن. كما تستعرض مختلف أجزاء الورقة النتائج والتأملات من المقابلات مع مقدمي المعلومات الرئيسيين.

يغطي موضوع ربط المساعدات النقدية والقوائم مع الحماية الاجتماعية تخصصات مختلفة منها: المساعدات الإنسانية، وإدارة المخاطر والكوارث، والحماية الاجتماعية وإلى حد ما التكيف مع تغير المناخ. وتعنى به مجموعات مختلفة ضمن هذه المجالات - كالمختصين في التنمية الدولية، والمسؤولين الحكوميين، والباحثين، والمنظمات غير الحكومية، والناشطين في المجتمع المدني، والأفراد والمجتمعات المتأثرين بالآزمات الإنسانية. ويتمتع كل منهم بمستويات متفاوتة من الوعي بالموضوع ولدى كل منهم حاجات مختلفة لبناء القدرات. بما أن هذه الورقة لا تستطيع تغطية جميع هذه النواحي بالتفصيل أو مخاطبة جميع الجماهير بالتساوي، فإننا سنوجه القارئ لمصادر إضافية في كل قسم وسنحاول التركيز على أهم المواضيع.

¹ فريق متعدد المؤسسات يتألف من بول هارفي (المخرجات الإنسانية) وريتشل ساياتس-ويلر (معهد دراسات التنمية) وريتشل سلايتز (جامعة ولفر هامبتون - CIDT) ودانيل لونغهيرست (استشاري مستقل).

² يمكن الاطلاع على تفاصيل العمل المفاهيمي هنا: أوكسفورد بوليسي مانجمنت (www.opml.co.uk/projects/shock-responsive-social-protection-systems)، الحماية الاجتماعية عبر الرابطة بين المساعدة الإنسانية والتنمية (SPaN) (www.worldbank.org/en/programs/sahel-adaptive-social-protection-program-trust-fund#5)، معهد دراسات التنمية (IDS) (www.ids.ac.uk)، TRANSFORM (مصدر قريب) - (www.socialprotection.org/institutions/transform)، (ac.uk/files/dmfile/ASPGuidanceNotes_FINAL.pdf)

2 نظرة عامة - آخر مستجدات الربط بين المساعدات النقدية والقوائم والحماية الاجتماعية

2.1 المفاهيم الأساسية

حتى تاريخه، كانت الدراسات والممارسات المتصلة بالربط بين المساعدات النقدية والقوائم والحماية الاجتماعية تعتمد بشكل رئيسي على مجالين بحثيين هما: الحماية الاجتماعية القائمة على التكيف والحماية الاجتماعية القائمة على الاستجابة للصدمة.

تنظر الحماية الاجتماعية القائمة على التكيف في طرق الربط بين إدارة المخاطر والكوارث والحماية الاجتماعية والتكيف مع تغير المناخ لتقليل أثر عوامل الضغط والصدمة والأزمات على الأسر والمجتمعات الضعيفة (ديفيس وآخرون، 2009؛ فينسينت وكال، 2012). أما الحماية الاجتماعية القائمة على الاستجابة للصدمة (أوبراين وآخرون، 2018) فتلقي نظرة أضيقت على الروابط بين قطاعي الحماية الاجتماعية وإدارة المخاطر والكوارث (وذلك يشمل المساعدة الاجتماعية). يركز هذا النهج "على الصدمات التي تؤثر على قسم كبير من السكان في وقت واحد (الصدمة الجماعية). ويشمل تكيف برامج ونظم الحماية الاجتماعية للتكيف مع التغيرات في السياق والمتطلبات التي تتبع الصدمات التي تحدث على نطاق واسع. يمكن أن يكون ذلك استباقياً عن طريق بناء أنظمة وخطط وشراكات تستجيب للصدمة قبل وقوعها للتأهب على نحو أفضل للاستجابة الطارئة. كما يمكن أن يكون بأثر رجعي، لدعم الأسر بعد وقوع الصدمة. بهذه الطريقة، يمكن للحماية الاجتماعية أن تكمل وتدعم تدخلات استجابة طارئة أخرى (أوبراين وآخرون، 2018، ص. 7). تنقسم الحماية الاجتماعية القائمة على الاستجابة للصدمة إلى خمس فئات: التوسع الأفقي والعمودي، والبناء على أنظمة قائمة، والتماشي، وتعديل التصميم. يمكن الاطلاع على توضيح لكل من هذه المفاهيم في مسرد المصطلحات في الملحق 3. وقد طورت مؤسسات أخرى تعريفات مرتبطة بها.³

في الممارسة العملية، يتفاوت ربط المساعدات النقدية والقوائم مع الحماية الاجتماعية بين السياقات المختلفة، وقد يتجاوز نطاق تركيز مؤسسة «أوكسفورد بوليسي مانجمنت» على الاستجابة للصدمة واسعة النطاق - فكر مثلاً في مختلف أشكال تعزيز النظم والقدرات وبناء الصمود والنهج الحقوقي وغيرها من الأنشطة التي تنفذها الأطراف الإنسانية والتي ترتبط (أو ينبغي أن ترتبط) بنظم الحماية الاجتماعية ضمن تقديم المساعدات النقدية والقوائم. واستخراج هذه الفروقات يثير جدلاً نشطاً بين المختصين في هذا المجال. لغايات تحليلنا، سننظر إلى مختلف الروابط بين المساعدات النقدية والقوائم والحماية الاجتماعية على أنها جزء من التعريف الأوسع نطاقاً للحماية الاجتماعية القائمة على الاستجابة للصدمة. يراعي هذا التعريف مختلف السياقات؛ بدءاً من السياقات التي لا تضم أنظمة حماية اجتماعية وحتى السياقات التي تضم نظم حماية اجتماعية متقدمة، كما أنه يراعي مختلف الطرق التي تصمم بها الأطراف الإنسانية الفاعلة أنشطتها لتحسين التنفيذ والتنسيق وتطوير وتنسيق نظم الحماية الاجتماعية المستقبلية. إلا أننا نضيف أن تعريف خيار «المواثمة» ضمن التصنيف ما يزال عامًا وغامضًا (المواثمة مع ماذا وماذا وماذا؟) ويغطي العديد من الأنشطة التي يهتم بها المختصون في القطاع الإنساني وقد عرضنا بعض هذه الأنشطة أدناه لكنها تحتاج للمزيد من التفصيل.⁴ أخيراً، على الرغم من إمكانية تطبيق الحماية الاجتماعية القائمة على الاستجابة للصدمة على مختلف أدوات الحماية الاجتماعية (مع أمثلة قطرية على المساعدة الاجتماعية والتأمين وسياسات سوق العمل النشط) إلا أن التركيز الأساسي لهذه الورقة منصب على الربط بين المساعدات النقدية والقوائم والمساعدة الاجتماعية⁵ وتطوير نظم الحماية الاجتماعية المتصلة بها.

تدرس هذه الورقة طرق تطبيق ربط المساعدات النقدية والقوائم مع الحماية الاجتماعية في مختلف السياقات ومختلف قضايا التشغيل. لهذه الغاية، نشير أيضاً إلى أن عمل سيفرت وآخرون (2019) الذي ساهم في تطوير تصنيف إدارة البرامج التشغيلية عن طريق تقسيم نظم الحماية الاجتماعية والنظم الإنسانية إلى مكونات تشغيلية (مثل الاستهداف والتنسيق ونظم التنفيذ وما إلى ذلك)، ووضع مستويات مختلفة للتواصل الممكن والتكامل والقيادة مع الأنظمة التي تقودها الحكومة (انظر إلى الملحق 6 للاطلاع على تصور لذلك). كما نشير إلى أن كل فئة تشغيلية قد تشمل استثماراً أكبر من قبل المختصين في المساعدة الإنسانية في التفاصيل الفنية المتصلة باستخدام أدوات وخبرات المساعدة الإنسانية وإدارة مخاطر الكوارث وأيضاً تطبيق المبادئ الإنسانية لمعرفة احتمال ووقت إمكانية تطبيق كل منها. سنعود لهذه الناحية في أقسام التأملات والتوصيات. أخيراً، لقد تطور هذا النقاش بين المختصين في الحماية الاجتماعية فابتعد عن التصنيفات وتوجه إلى ضمان تحسين الحماية الاجتماعية القائمة على الاستجابة للصدمة (وعدم انتفاصها) لتغطية وشمولية وكفاية برامج الحماية الاجتماعية، وهي ثلاثة معايير نص عليها مفهوم الحماية الاجتماعية الشاملة (TRANSFORM، سيصدر قريباً).

إن الدمج بين عوامل الحماية الاجتماعية وإدارة المخاطر والكوارث والمساعدات الإنسانية (وأيضاً التكيف مع تغير المناخ إلى حد ما) يلقي الضوء على استخدام الفهم المتفاوت لمصطلحات مهمة مثل "المخاطر" و"الهشاشة" و"الصدمة". هذا الأمر مهم عند محاولة وضع إطار عام لمن يحاول المختصون مساعدتهم وطرق دعمهم والنواحي التي يتصل بها هذا الدعم. وفي ظل عدم الإجماع على مصطلحات مشتركة، اعتمدنا على عدد من المصادر (مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، 2017؛ واليونيسف، 2018؛ تشيرير وآخرون، 2019) سعياً لإيجاد لغة مشتركة لأغراض هذا الحوار. يستعرض الملحق 3 المصطلحات الكاملة.

³ مثل «الحماية الاجتماعية المستجيبة لتغير المناخ» (كورياكوس وآخرون، 2013) و«الحماية الاجتماعية عبر الرابطة بين الإغاثة والتنمية» (تشرير وآخرون، 2019). فضل البنك الدولي بشكل أكبر في مفهوم الحماية الاجتماعية التكوينية منذ عام 2014 ضمن برنامج الحماية الاجتماعية التكوينية في منطقة الساحل الذي ركز على ركنين أساسيين مترابطين هما بناء صمود الأسر وتحسين قدرات برامج ونظم الحماية الاجتماعية على الاستجابة للصدمة (البنك الدولي، 2020).

⁴ منها تقديم إطار عمل أوضح لتفعيل المبادئ الإنسانية المتصلة بالقضايا التشغيلية «غير المجمع» وضمان التغطية في السياقات التي تضعف فيها قدرة الحكومة، وربط البرامج الإنمائية الدولية والاستجابة للأجانب مع الحماية الاجتماعية، والاستهداف وتحديد قيمة الحوالات، وطرق الإيصال الشركاء، والهوية الرقمية، وإدارة البيانات المتكاملة، وحماية البيانات، والتأهب، والإبلاغ والعمل المبكر، والتمويل القائم على التنبؤ، وتحليل الهشاشة المتكامل، وتمويل مخاطر الكوارث، والنوع الاجتماعي وكيف ينطبق على الاعتبارات السياسية والبرامجية.

⁵ تعرف المساعدات الاجتماعية أيضاً بشبكات الأمان الاجتماعي أو التحويلات النقدية الاجتماعية، وتتألف من التحويلات النقدية أو العينية التي تستهدف الأسر الفقيرة أو الأكثر هشاشة للمساعدة في تسهيل الاستهلاك والحماية من الصدمات. وهي تحويلات غير قائمة على الاشتراكات ومباشرة ومنظمة ويسهل توقعها وقبولها موارد عامة في حال إدارتها من قبل الحكومة وتنعج ضمناً أو صراحة جزءاً من سياسة الدولة للحماية الاجتماعية (رولن وآخرون، 2018؛ تشيرير، مقل).

لأغراض هذه الورقة، تعرف المخاطر على أنها احتمال وقوع أمر ما من خلال التفاعل بين المخاطر والتعرض لها ومكان الضعف وقدرات التكيف (مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، 2017). بما أن مصطلح «المخاطر» يميل ضمن مصطلحات إدارة مخاطر الكوارث للتركيز في الغالب على الأحداث المتصلة بالمناخ والجو، فإننا سنستخدم كلمة أكثر شمولاً هي «الصدمة» للإشارة إلى مجموعة واسعة من الأحداث (الكوارث الطبيعية أو الاقتصادية أو الوبائية أو النزاعات وما إلى ذلك) التي تهدد الأسر والحكومات ونظم الحماية الاجتماعية لمعالجتها في السياقات الأكثر هشاشة (TRANSFORM، سيصدر قريباً). يمكننا أن نعتبر ضمن هذا السياق أن الصدمة هي تحقق خطر يمكنه أن يؤدي إلى خسائر أو نتائج سلبية. أما الكارثة فتشير إلى الوضع الذي تكون فيه الآثار واسعة النطاق وكثيراً ما تكون أكبر من القدرة المحلية والوطنية (مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، 2017).

تشير الدراسات إلى أن تحسين التكامل بين المساعدات الإنسانية وإدارة المخاطر والكوارث والحماية الاجتماعية والتكيف مع تغير المناخ قد يفرز طريقة أكثر شمولية لمعالجة الدوافع متعددة الأبعاد للمخاطر (أي ليس التركيز فقط على الهشاشة أمام الفقر أو انعدام الأمن الغذائي أو التعرض للمخاطر وما إلى ذلك). سيساعد تكامل النهج الأسر الفقيرة والضعيفة ونظم الحماية الاجتماعية التي تخدمهم على زيادة القدرات على التكيف وامتصاص الصدمات والتكيف - باختصار الصمود (براون، 2014).

2.2 الدوافع الأساسية وتطور الأسباب التي تستدعي الربط بين المساعدات النقدية والقوائم والحماية الاجتماعية

لقد ازداد تركيز البحوث والتحليلات وتطوير السياسات على ربط المساعدات النقدية والقوائم مع الحماية الاجتماعية خلال الأعوام الستة الماضية بدافع من عوامل متعددة. تلخص هذه الورقة الدراسات المتاحة حالياً وتشير أيضاً إلى بعض الثغرات المحتملة في وضع المفاهيم والنموذج التشغيلي.

بدايةً، شهدت الأعوام الأخيرة زيادة في نسبة المساعدات الإنسانية المقدمة من خلال النقد والقوائم كما يتضح من التزامات عالمية مثل جدول الأعمال الإنسانية (2016) والقمة العالمية للعمل الإنساني (2016) وأهداف التنمية المستدامة (انظر إلى الملحق 5 للاطلاع على ملخص لهذه الأهداف والالتزامات) مدعومة بأهداف طموحة لأهم المنفذين.⁶ في عام 2018، وصل حجم المساعدات النقدية إلى مستوى قياسي بلغ 4.7 مليار دولار، من أصل 2.8 مليار دولار في عام 2016 (مبادرات التنمية، 2019؛ 2018). يقدر تقرير صادر عن معهد السياسات العامة العالمي بأنه لو تم تتبع الأدلة بشكل منهجي لاقتراب المبلغ من 40% (ستيتس وآخرون، 2016). في حال انطبقت الشروط الملائمة، يعتبر النقد خياراً أكثر مرونة وكفاءة من حيث التكلفة وملاءمة لحاجات المستفيدين مقارنة بالمساعدات العينية،⁷ وهو ملائم بشكل خاص للحوار بشأن ربط المساعدات النقدية والقوائم مع الحماية الاجتماعية نظراً لقابلية استبداله.

على الرغم من أن النقد في مقدمة دوافع تحسين كفاءة وفعالية الاستجابة الإنسانية، إلا أن الفجوة بين الحاجات الإنسانية والموارد المتاحة تتسع كل عام، حتى مع استقطاب القطاع الإنساني للمزيد والمزيد من المال. خلال الأعوام العشرة من 2007 حتى 2016، ازدادت المناشدات الإنسانية للتمويل بنسبة 272%؛ من 5.5 مليار دولار إلى 20.5 مليار دولار، إلا أن نسبة الحاجات غير الملباة ازدادت باستمرار من 32% إلى 40% (مبادرات التنمية، 2018). تم توجيه ما نسبته 2.5% من هذه المساعدات من خلال الحكومات (مبادرات التنمية، 2017). بحلول عام 2015، تم توجيه 88% من المساعدات الإنسانية الرسمية إلى مستفيدين على المدى المتوسط والطويل، ومن بين كل 20 مستلم للمساعدات الإنسانية الدولية، كان 18 شخصاً يعيشون أزماً طويلة المدى امتدت لثلاث سنوات أو أكثر (مبادرات التنمية، 2017). وصل النزوح القسري إلى مستويات غير مسبوقة، حيث نزح أكثر من 70 مليون شخص في عام 2018، وهو أكبر رقم سجلته المفوضية السامية لشؤون اللاجئين على الإطلاق، في حين يعيش نحو أربعة من كل خمسة لاجئين في وضع نزوح منذ خمسة أعوام أو أكثر (المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، 2019أ).

إن عدد وطبيعة وشدة الأزمات الإنسانية في تغير وارتفاع، وهي مدفوعة بتغير المناخ ومو السكان والتدهور البيئي، لذلك يواجه النظام الإنساني صعوبة في مواكبة هذا التغيير. القليل جداً من التمويل الإنساني الدولي موجه للحكومات الوطنية المسؤولة بشكل أساسي عن الأشخاص المتأثرين بالأزمات والصدمات.

إن الصدمات التي تسبب الهشاشة في معظم الدول «صادمة» فقط من حيث الآثار وليس من حيث قابلية توقعها. فمعظمها متكرر ومتراكم ومتعدد السنوات بطبيعته. وذلك يفرض (مجدداً) السؤال حول أسباب استخدام الآليات المصممة للاستجابة للحاجات الحادة أو غير المتوقعة (الاستجابة الإنسانية) في الكثير من الأحيان لمعالجة مشكلات مزمنة في الأساس. لقد أدرك المجتمع الدولي الحاجة «لترق عمل جديدة» (مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، 2017) يجري من خلالها معالجة المخاطر متعددة الأبعاد بطريقة أكثر استدامة وتكاملاً واعتماداً على الاستثمار في القدرات والنظم والقيادة الوطنية كلما أمكن ذلك (انظر إلى الملحق 5 للاطلاع على بعض المصطلحات الخاصة بالالتزامات العالمية).

في الوقت ذاته، تواصل تغطية برامج الحماية الاجتماعية اتساعها بسرعة كبيرة - مثلاً، لدى 130 دولة برنامج واحد على الأقل للتحويلات النقدية غير المشروطة (البنك الدولي، 2015) ويستخدم قطاع الحماية الاجتماعية في الغالب النقد كوسيلة مفضلة للتحويل، خصوصاً للمساعدات الاجتماعية (رولن وآخرون، 2018)، وذلك يثبت إمكانات جيدة للربط مع المساعدات النقدية والقوائم. وكما يذكر تشيرير (سيصدر قريباً)، فإن المساعدات النقدية والقوائم والحماية الاجتماعية تطورا بشكل متناغم. عززت التجارب الناجحة لاستخدام التحويلات النقدية في خطط الحماية الاجتماعية في مناطق مثل المكسيك والبرازيل الدفع لاستخدام النقد في القطاع الإنساني، وعلى غرار ذلك، تطورت خطط حماية اجتماعية كبرى (مثل برنامج الحماية الاجتماعية الإنتاجي في إثيوبيا وبرنامج شبكة الأمان من الجوع في كينيا) جزئياً من مسعى المجتمع الإنساني للابتعاد عن تقديم المساعدات الإنسانية كل عام والاتجاه لنهج رسمي ومؤسسي وطويل الأمد في تقديم المساعدة الاجتماعية. كثيراً ما تسد المساعدات النقدية والقوائم الثغرات في الاستجابة للهشاشة المزمنة عند غياب نظم الحماية الاجتماعية أو عدم قدرتها على استيعاب الضغوط، لكنها في الغالب آلية غير كافية لتلبية الحاجات المزمنة.

⁶ بلغت نسبة المساعدات النقدية من مجموع المساعدات التي قدمها كل من برنامج الأغذية العالمي والمفوضية السامية لشؤون اللاجئين - وهما أكبر وكالتين إنسانيتين، 50% في عام 2017 (راماسياتو، 2017) وهما يمثلان معاً نحو ثلثي مجموع التحويلات النقدية التي قدمت في عام 2016 والتي بلغت 2.8 مليار دولار (أبيل وآخرون، 2018). وقد قدمت عدة منظمات غير حكومية التزامات طموحة ضمن مبادرة «الصفقة الكبرى» بزيادة تقديم التحويلات النقدية، على غرار جهات مانحة كبرى مثل وزارة التنمية الخارجية البريطانية ومكتب الاتحاد الأوروبي للمساعدات الإنسانية «إيكو».

⁷ تمت الإشارة إلى منافع ومخاطر وقيود النقد - كما هو الحال بالنسبة لأدوات أخرى - في مواضع أخرى (انظر إلى هوفمان وآخرون، 2010؛ هارفي وآخرون، 2010؛ مشروع «إسفير»، 2011؛ برنامج الأغذية العالمي، 2014؛ أبيل وآخرون، 2018).

كلما ازدادت فعالية نظام الحماية الاجتماعية بقيادة وطنية في معالجة الصدمات بمختلف أنواعها قلت الحاجة للمساعدات الإنسانية الإضافية. ويرافق ذلك الأمل بتقليل تنوع النهج المختلفة المنفذة على مستوى الدولة والتي تتسم بالازدواجية أحياناً. يقر هدف التنمية المستدامة الأول الآن بهذا الأمر، حيث يتحدث هذا الهدف عن الرابط بين عوامل الضغط والصدمات والتنمية الإنسانية والدور الذي ينبغي أن تؤديه الحماية الاجتماعية في بناء صمود الفقراء والمستضعفين (البنك الدولي، 2018). لكن على مستوى العالم، تغطي برامج الحماية الاجتماعية 18% فقط من الخمس الأكثر فقراً في الدول متدنية الدخل (البنك الدولي، 2018).

كما يُنظر إلى استخدام أنظمة الحماية الاجتماعية القائمة مسبقاً للوصول إلى الأشخاص المتأثرين بالأزمات على أنه يتمتع بإمكانية عدم التأخير في تقديم المساعدات وكفاءة التكلفة بشكل أكبر مقارنة بالهيكل الإنساني الفريد من نوعه أو الموازي. ازدادت الدراسات بشأن فعالية التكلفة والقيمة مقابل المال⁸ في هذا القطاع وهي تظهر بشكل عام المنافع الواضحة والمقنعة للاستثمار في العمل المبكر وتدابير الصمود مقابل الاستجابة التقليدية الطارئة (فينتون وآخرون، 2012). لكن ما زالت هناك ثغرات كبيرة في الأدلة على استخدام نظم وبرامج الحماية الاجتماعية لمعالجة الصدمات المختلفة (أوبراين وآخرون، 2018 ب). تقديم التنازلات والمقايضات مسلم به ويتفاوت بين مختلف السياقات. مثلاً، قد يحقق ربط المساعدات النقدية والقوائم بنظم الحماية الاجتماعية الوطنية التغطية واسعة النطاق والاستدامة لكنه قد يقوض الفعالية (تقليل قيمة التحويلات مثلاً). قد يزيد الربط من سرعة الإيصال على المدى الطويل لكن تصميم وتأسيس الربط بالحماية الاجتماعية قد يستغرق وقتاً طويلاً وقد يكون أقل مرونة وانفتاحاً للتعديل لاحقاً. استخدام منصة واحدة للدفع قد يعزز توفير التكلفة لكنه قد يقلل عدالة الوصول للمستفيدين. على الأرجح، لن يكون هناك حل واضح مريح لجميع الأطراف، لكن ينبغي مراعاة التوازن بين المتطلبات بحذر والإقرار بأثر قرارات التصميم على مخرجات المنفعة مقابل التكلفة⁹.

هذه العوامل مجتمعة - بيئة السياسات العالمية المواتية، والتداخل المتكرر بين الحالات التي تتولاها الحماية الاجتماعية والمساعدة الإنسانية، وازدياد استخدام النقد كطريقة سائدة، وتشابه أنظمة وعمليات التنفيذ، والدفع لتوسعة نطاق تغطية الحماية الاجتماعية (وذلك يشمل السياقات الهشة) - تشير إلى إمكانات كبيرة لتعزيز الروابط. لذلك، ازدادت الدراسات بشأن الربط بين المساعدات النقدية والقوائم والحماية الاجتماعية والحماية الاجتماعية القائمة على الاستجابة للصدمات بشكل أساسي خلال السنوات الخمس الماضية (وهي تعكس خبرات مختلفة مبنية على دروس مستفادة من دول متنوعة كالكاربيبي وقيرغستان والفلبين ومنطقة السهل الأفريقي والصومال وتركيا واليمن)، فأفرزت قاعدة متنامية من الأدلة المدمجة في الإستراتيجيات المؤسسية والبرامج (انظر إلى أوبراين وآخرون، 2018 ب؛ تشيرير وآخرون، 2019). اعتمد كل شريك دولي رئيسي لغة هذه الدراسات (لكن ذلك لا ينطبق بالضرورة على الحكومات). وفي هذا الشأن، تجدر الإشارة لعدة نقاط:

- ما زال الكثير من أدلة دراسات الحالة¹⁰ سردياً أو يفتقر للتقييم القوي الذي يستغرق الوقت والمال.
- باستثناء بعض الدول (مثل إثيوبيا وكينيا والفلبين وتركيا)، خضعت هذه الجهود للاختبار على نطاق ضيق، لا سيما فيما يتعلق بمستويات الحاجات.
- معظم الأدلة متصل بالكوارث الطبيعية، في حين بدأت النتائج من سياقات النزاع والنزوح بالظهور للتو (مثلاً في تركيا و السهل الأفريقي وأوغندا واليمن).
- قليلاً ما تشير الدراسات السابقة (لا سيما دراسات الحالة) إلى محدودية تحقيق الحماية الاجتماعية للأهداف الطموحة للحماية الاجتماعية القائمة على الاستجابة للصدمات (من حيث التحليل الفني وقدرات التنفيذ والتغطية والتمويل والمعلومات والوصول وما إلى ذلك)، وتذكر تفاصيل بسيطة عندما تكون القطاعات الأخرى في وضع أفضل يؤهلها للاستجابة للصدمات من خلال نهج موازي أو تكميلي.
- الأدلة محدودة على جانب مخرجات تعزيز النظم على الرغم من أن المنظمات تشير باستمرار إلى أنها من مبررات إنشاء الحماية الاجتماعية المستجيبة للصدمات.
- استكشاف المنفعة مقابل التكلفة والمقايضات لجعل الحماية الاجتماعية أكثر استجابة للصدمات محدود.
- دائماً ما تتطلب الثغرات والحالات الطارئة قدرات إضافية على الاستجابة الطارئة بغض النظر عن مدى التقدم الذي تصل إليه الحماية الاجتماعية المستجيبة للصدمات.
- مع أن الدراسات تبدو شاملة إلى حد كبير وواضحة بشأن مبررات الربط بين المساعدات النقدية والقوائم والحماية الاجتماعية، إلا أن المصادر بشأن طرق تنفيذ هذا الربط أقل توفراً أو تفتقر للتفاصيل التشغيلية.

2.3 ربط المساعدات النقدية والقوائم مع الحماية الاجتماعية - ضمن السياقات القطرية محل الدراسة

تتفاوت سياقات الدول بشكل كبير حسب أنواع الصدمات التي تشهدها (كثيراً ما تقع عدة صدمات معاً) وبرامج المساعدات الإنسانية ونضج أنظمة الحماية الاجتماعية ومستويات القدرات والإرادة السياسية. قمنا هنا بتعديل تصنيف «السيناريوهات» الخمسة الذي وضعه ويندر-روسي وآخرون (2017) والذي يستخدم قدرات نظام الحماية الاجتماعية على الاستجابة للصدمات واسعة النطاق كنقطة انطلاق (انظر إلى الملحق 6 للاطلاع على تصور ووصف لهذا التصنيف). هذه الأمثلة مصممة لتبسيط الضوء على المعرفة المكتسبة بشأن الربط بين المساعدات النقدية والقوائم والحماية الاجتماعية، مع الإقرار بأن مثال الدولة قد يلائم أكثر من سيناريو واحد وأن هناك تداخلاً فيما بين هذه السيناريوهات. إضافة إلى هذه السيناريوهات تم تصنيف «سياقات النزوح القسري» على أنها سيناريو سادس مستقل، بسبب الشعور بأنه يستحق تركيزاً أكبر.

⁸ تعرف إدارة التنمية الدولية البريطانية القيمة مقابل المال وفق أربعة معايير - الاقتصاد والكفاءة والفعالية والعدالة.

⁹ غمة تركيز على مشروع البحث التشغيلي الذي أطلقته إدارة التنمية الدولية البريطانية، ومن المقرر أن تشر نتائجها في عام 2020.

¹⁰ تم نشر مجموعة متنوعة من دراسات الحالة للحماية الاجتماعية المستجيبة للصدمات مؤخراً، ويمكن الاطلاع على معظمها في الموقع الإلكتروني: www.socialprotection.org. في المجموعة مغلقة العضوية للحماية الاجتماعية في سياقات الأزمات. في هذه الورقة، حاولنا الاعتماد على أكبر عدد ممكن منها بما فيها التي قدمتها «أكسفورد بوليسي مانجمنت»-www.opml.co.uk/projects/shock-responsive-social-protection-systems، والحماية الاجتماعية عبر الرابطة بين المساعدة الإنسانية والتنمية (SPaN) <https://europa.eu/capacity4dev/sp-nexus/wiki/guidance-package-span-resources> و TRANSFORM (يسعد فرينجا: www.socialprotection.org/institutions/transform) و البنك الدولي www.worldbank.org/en/programs/sahel-adaptive-social-protection-program-trust-fund#5

النظام المفكك أو الضعيف

في الدول الهشة التي تعاني من سلسلة من الصدمات، قد تكون قدرات أنظمة الحماية الاجتماعية ضعيفة أو مقوضة، وعلى غرار الأنظمة الوليدة (انظر إلى الفئة التالية أدناه) تصبح الأطراف الإنسانية ضرورية لتقديم مجموعة من أشكال الدعم، لكن استغلال بعض العناصر من نظام الحماية الاجتماعية قد يكون مفيداً. في اليمن، تشاركت أوكسفام مع صندوق الرفاه الاجتماعي الحكومي لاستخدام قوائم المستفيدين الخاصة بالصندوق ومكتب البريد في محافظة الحديدة لإيصال التحويلات النقدية إلى نصف مليون أسرة ضعيفة خلال أزمة الغذاء. ثم استخدمت أوكسفام هذه التجربة في جهود مناصرة فعالية هذا النهج مع الجهات المانحة والمؤسسات متعددة الأطراف (وايتهيد، 2013). وقدمت اليونيسف برنامجاً للتحويلات النقدية الإنسانية أعاد إحياء عناصر من خطة المساعدات الوطنية التي تعطلت بسبب النزاع المسلح في عام 2015 (مثل التصميم وتنفيذ الأنظمة والموارد البشرية) ووظفها مع الإبقاء على أهم طرق التشغيل المتسمة بالحفاظ على المبادئ الإنسانية.

في هذه السياقات، كثيراً ما تُفرض قيود كبيرة على قدرات الحكومات، وتطراً الحاجة لمحاولة الوصول للأشخاص المقيمين في مناطق غير خاضعة لسيطرتها، والحفاظ على الالتزام بالمبادئ الإنسانية، إلى جانب نقص دعم الموازنة المباشر للبرامج المنتظمة. لذلك، إلى جانب استخدام بعض العناصر من أنظمة الحماية الاجتماعية القائمة، تُمة تأكيد على الجهود لتحسين الروابط بين الحماية الاجتماعية والأطراف الإنسانية وتوضيح أدوارهم، ودمج مبادئ الحماية الاجتماعية في برامج المساعدة الإنسانية عند الإمكان، ومناصرة نهج أكثر شمولية إزاء تطوير أنظمة الحماية الاجتماعية في المستقبل.

نظام الحماية الاجتماعية الوليد

في العديد من الدول الفقيرة أو التي تعاني من نزاعات مطولة، تكون أنظمة الحماية الاجتماعية إما غير متوفرة أو وليدة أو معطلة، ويؤدي النظام الإنساني دور شبكة الحماية الاجتماعية غير الرسمية لسنوات عديدة (تشرير، 2014). وكثيراً ما يكون التركيز هنا على طريقة تصميم مساعدات النقد والقوائم والأنظمة التي تدعمها لدمج مبادئ الحماية الاجتماعية ووضع الأساس لنظام حماية اجتماعية في المستقبل. في الصومال، تم تطوير خارطة طريق لتحويل مشاريع تحويلات نقدية إنسانية المتعددة إلى برامج مساعدة اجتماعية على المدى المتوسط تتماشى مع سياسات الحكومة الجديدة بشأن الحماية الاجتماعية ومدعومة من فريق من الجهات المانحة ومرفق دعم فني جديد (تشرير وآخرون، 2019). في مالي، وضعت المنظمات غير الحكومية الدولية التي تدير برامج التحويلات النقدية في المناطق الشمالية غير المستقرة عمليات تصميم وإدارة مشتركة (إطار عمل منطقي، أدوات تصميم، قيم التحويلات، طريقة التسجيل، المراقبة والتقييم) تتسق مع برنامج الحكومة الوليد للتحويلات النقدية الاجتماعية في الجنوب، بما يتيح التقدم نحو تحقيق تغطية وطنية (تشرير وآخرون، 2019). في موريتانيا، حيث نظام الحماية الاجتماعية نظام وليد، تم تصميم عدد من العناصر المستجيبة للصدمات بالتعاون بين الأطراف الفاعلة في الحماية الاجتماعية والمساعدة الإنسانية،¹¹ بما فيها استبيان متناغم للاستهداف المشترك، والاستخدام المشترك للسجل الاجتماعي الوطني، وتقديم مبالغ تكملية موسمية للمستفيدين من برنامج المساعدة الاجتماعية المنتظم (متسق مع المبالغ الخاصة بالاستجابة الإنسانية) ومنصة دفع مشتركة للأطراف الفاعلة في الحماية الاجتماعية والمساعدة الإنسانية، ولدعم هذه الجهود، تم تحسين التأهب وآليات الإنذار والعمل المبكر (مثل الربط مع بيانات المراقبة عبر الأقمار الصناعية وأدوات تمويل مخاطر الكوارث المستكشفة حالياً). تتلقى الحكومة الدعم حالياً لدمج هذه الجهود في خارطة الطريق الأطول أمداً للحماية الاجتماعية المستجيبة للصدمات وإطارها التشغيلي (البنك الدولي، 2017؛ برنامج الأغذية العالمي، 2019).

عدم قدرة نظام الحماية الاجتماعي التابع للدولة على الاستجابة للأزمات المتكررة

في السياقات التي توجد فيها أنظمة حماية اجتماعية بسيطة أو محدودة، لكن الهشاشة ومستويات الهشاشة المزمنة فيها ما زالت عالية، تم توظيف الربط بين مساعدات النقد والقوائم والحماية الاجتماعية لتبرير التحول بعيداً عن الاستجابات الإنسانية المتكررة والتوجه نحو البرامج طويلة الأمد التي تعالج الحاجات المتوقعة والمزمنة بشكل منهجي، لا سيما عندما تتصل الدوافع الرئيسية بالصدمات المتصلة بالمناخ والجو. في مالوي، اختبرت الأطراف الفاعلة في الحماية الاجتماعية والمساعدة الإنسانية طرقاً مختلفة لربط برنامج التحويلات الاجتماعية الوطني باستجابة الأمن الغذائي في مواسم الجفاف من خلال التنسيق والتوسعة العمودية واستخدام مقدم خدمات دفع واحد لكل من دفعات الحماية الاجتماعية المساعدة الإنسانية إضافة إلى تقييم إمكانية استخدام السجل الاجتماعي للاستهداف الخاص بالاستجابة للصدمات (هولمز وآخرون، 2017؛ لونغهيرست وساباتس-ويلر، 2019). وفي أوغندا، وظفت الحكومة دعم البنك الدولي لتطوير آلية أوتوماتيكية مستجيبة للصدمات تقدم دفعات إضافية للأسر المتضررة من الجفاف من خلال المراقبة عبر الأقمار الصناعية للغطاء النباتي المتصلة بتمويل مخاطر الكوارث¹²، إلى جانب تقديم برامج شبيهة ببرامج الحماية الاجتماعية للاجئين.¹³

إن الانتقال إلى النهج المستجيبة للصدمات يتطلب الوقت وبناء الشراكات والاستثمار الفني من قبل مجموعة من الأطراف الفاعلة. في الأماكن التي تشهد انتشاراً واسع النطاق للفقر الشديد والمزمن، تُمة حاجة لتوسعة نطاق المساعدة الاجتماعية على المدى الطويل مع الحفاظ على المساعدة الإنسانية. إلى جانب التحديات الفنية والتشغيلية، تتطلب هذه الرؤية قيادة من قبل الحكومات والجهات المانحة (تشرير، 2014). تم تحقيق تقدم أقل في إيجاد التركيبة السليمة من الأدوات لمعالجة خليط الحالات المزمنة والحادة في المواقع التي تعاني من أزمات مطولة وصدمات طبيعية مثل جمهورية الكونغو الديمقراطية وأفغانستان.

¹¹ بقيادة البنك الدولي وبرنامج الأغذية العالمي العاملين مع الأطراف الفاعلة في مجالي الحماية الاجتماعية المساعدة الإنسانية داخل وخارج الحكومة على التوالي.

¹² صندوق شمال أوغندا الثالث للعمل الاجتماعي (NUSAF 3) - <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P149965>

¹³ مشروع الاستجابة التنموية لتأثيرات النزوح في مشروع القرن الأفريقي لأوغندا - <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P152822>

نظام وطني محدود للحماية الاجتماعية المستجيبة للصدمة

الدول التي لديها نظام حماية اجتماعية بتغطية واسعة واستخدمته بفعالية للاستجابة للكوارث. في الفلبين،¹⁴ يغطي برنامج التحويلات النقدية المشروطة الرائد للحكومة (برنامج بنتاويد باميليانغ بيليينو، المعروف ببرنامج 4P) نحو 4.4 مليون أسرة من أصل 20.2 مليون أسرة في الفلبين، ومنهم نسبة عالية من الأسر الفقيرة في المناطق المعرضة للكوارث. تفوض جميع الأطراف المعنية بتوظيف السجل الاجتماعي الوطني الذي يضم بيانات 75-80% من الأسر على المستوى الوطني لبرامجهم. وقد أتاحت هذه الشروط لكل من برنامج الأغذية العالمي واليونيسف استخدام برنامج 4P بعد إعصار هايان في عام 2013 لتمويل دفعات إضافية للأسر المتضررة من الإعصار ومساعدتها في تلبية احتياجات إضافية، وتقديم الدفعات أيضاً لغير المستفيدين من البرنامج من خلال المنظمات غير الحكومية الدولية في استجابة منسقة (أوبراين وآخرون، 2018 ب). دعمت الحكومة هذه الجهود عن طريق المصادقة على إعفاء من مشروطة برنامج 4P لمدة ثلاثة أشهر في المناطق المتضررة التي أعلنت «حالة كارثية».¹⁵ أثبت استخدام هذه الأنظمة القائمة مسبقاً فعالية أكبر بكثير في توفير الوقت والتكاليف، وبفضل مذكرة التفاهم الموقعة بين الحكومة ووكالات الأمم المتحدة، تم توظيف برنامج 4P لاحقاً بنفس الطريقة للاستجابة لإعصار روبي في عام 2014 (جنتيليني وآخرون، 2018).

في كينيا، يستطيع برنامج شبكة الأمن من الجوع¹⁶ تقديم المساعدات الاجتماعية المنتظمة - باستخدام قاعدة بيانات مركزية وحسابات مصرفية - والدفعات الإضافية المستجيبة للصدمة (إما عمودياً للمستفيدين القائمين أو أفقياً لأسر إضافية مسجلة مسبقاً) التي يتم إطلاقها أوتوماتيكياً باستخدام نظام مراقبة عبر الأقمار الصناعية للغطاء النباتي (مقياس غير مباشر جيد في كينيا لقياس معدلات سوء التغذية). يستغرق هذا البرنامج نحو 10 أيام منذ انطلاق المحفز حتى إصدار الدفعات للمستفيدين، في حين أن المساعدات الإنسانية التقليدية قد تصل للمستفيدين بعد مرور 3 إلى 9 أشهر من الإعلان عن حالة الطوارئ (تشييرير وآخرون، 2019). إلا أن هذا النهج يواجه تحديات أيضاً؛ أبرزها المقايضة الواعية بين البساطة والتكلفة والدقة. تتيح إمكانية توسعة نطاق هذه الآلية مستوى واحداً من الدفع الموحد لكل من يعيش في منطقة جغرافية واحدة بعد الوصول إلى نقطة الإطلاق. وقد أدى ذلك إلى أخطاء كبيرة في الإقصاء والشمول وبرزت مخاوف من عدم كفاية المبالغ التكميلية لتلبية الحاجات الإنسانية. لكن في الدول التي يؤثر فيها التفاوت في تساقط الأمطار الموسمية على الغذاء والأمن الغذائي (كما هو الحال في معظم مناطق أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى) تتمتع برامج المساعدة الاجتماعية القادرة على التوسع لمعالجة الحاجات الموسمية بشكل أفضل بإمكانات واعدة.

نظام حماية اجتماعية عالي الاستجابة للصدمة (جزء أو كل)

تقدم الدول التي تتمتع بنظام حماية اجتماعية متطور أو ناشئ حزمًا متكاملة من الدعم للمواطنين والفئات السكانية المتضررة من الصدمات. في تركيا، تم إدارة كل أشكال الاستفادة من المساعدة الاجتماعية من خلال نظام مركزي وقاعدة بيانات (نظام معلومات المساعدة الاجتماعية المتكامل - ISAIS) تضم معلومات لما مجموعه 44 مليون شخص. يستخدم هذا النظام شكلاً من أشكال الاختبار القدرة المالية غير المباشر لتحديد التأهل لبرامج الحماية الاجتماعية تلقائياً. في حين يدعم برنامجان ممولان من جهات دولية اللاجئيين: برنامج التحويلات النقدية المشروطة الذي يدعم الحاجات الأساسية، وبرنامج التحويلات النقدية المشروطة للتعليم اللذان يصلان معاً إلى 1.9 مليون مستفيد من أصل 4.1 مليون لاجئ في البلاد. يوظف البرنامجان أنظمة حكومية مثل السجل الوطني (ISAIS) للاستهداف وإدارة الحالات، مع أن كلاهما ينفذ بالتوازي مع برامج المساعدة الاجتماعية الوطنية من خلال الهلال الأحمر التركي بصفته الشريك المنفذ في الميدان. فضلاً عن ذلك، أقرت الدولة بحاجات اللاجئيين غير المتصلة بالنقد ويسرت الاستفادة القانونية من خدمات الصحة وحماية الطفل والخدمات القانونية وبرامج الوصول إلى سوق العمل ضمن حقهم في البقاء في تركيا (تشييرير وآخرون، 2019).

سياقات النزوح القسري¹⁷

تنطبق حوافز ربط مساعدات النقد والقوائم بالحماية الاجتماعية على سياقات النزوح القسري. يمكن أن يسهم الأسلوب المنهجي في ربط المساعدة الإنسانية مع الحماية الاجتماعية في تخفيف الحاجات الإنسانية وضمان تقديم مساعدات عادلة للنازحين ومستضيفيهم ودعم الاستدامة والسلام والإدماج (تشييرير وآخرون، 2019).¹⁸ لكن موضوع الحق بالحماية الاجتماعية للنازحين - سواء النازحين داخلياً أو اللاجئيين على وجه التحديد - يتطلب المزيد من البحث.

إن إنشاء نظام حماية اجتماعية يتمتع بالمرونة الفنية والتغطية الكافية لتقديم الدعم والخدمات للنازحين داخلياً (الذين يحتفظون بحقهم في الحماية الاجتماعية على غرار المواطنين في الدولة) في مختلف المناطق الجغرافية أمر صعب بحد ذاته - لا سيما إذا كانت مجتمعات النازحين تنتقل باستمرار - سواء من حيث القدرات على الإيصال أو النواحي الفنية للبرنامج (عادة ما يرتبط تقديم المساعدات بعناوين سكن وأوضاع ثابتة). وتتعدّد هذه الصورة في حالات اللاجئيين. يرى مناصرو حقوق اللاجئيين أنه بمجرد الاعتراف باللاجئ، ينبغي أن يتمتع بجميع حقوقه بما فيها الحماية الاجتماعية الممنوحة له بموجب اتفاق عام 1951. لكن ثمة تحديات واضحة في تقديم المساعدة الاجتماعية للاجئيين في السياقات التي لا تستطيع فيها الدول تغطية سكانها بالحماية الاجتماعية، فتخشى وقوع اضطرابات سياسية أو تشجيع توطين اللاجئيين وإحباط محاولتهم للعودة. لذلك تخضع الاستفادة اللاجئيين القانونية من الحماية الاجتماعية لجدل كبير في العديد من الدول، وهذه الحقوق في الممارسة العملية محدودة، وقد تؤخر الدول تقديمها.

¹⁴ المرجع - <https://www.opml.co.uk/files/Publications/a0408-shock-responsive-social-protection-systems/opm-case-study-2017-srsp-philippines.pdf?noredirect=1>

¹⁵ فضلاً عن ذلك، تخصص الحكومة نحو 5% من الموازنة الوطنية لإدارة مخاطر الكوارث سنوياً، حيث يخصص 70% من هذه النسبة للتأهب وتخفيف المخاطر و30% للاستجابة.

¹⁶ انظر: <https://odihp.org/blog/shock-responsive-social-protection-in-practice-kenyas-experience-in-scaling-up-cash-transfers/>; <https://europa.eu/capacity4dev/sp-nexus/documents/span-2019-case-study-kenya-hunger-safety-net-programme-hsnp>

¹⁷ يشير مصطلح «النازحون قسرياً» إلى النازحين داخلياً وطالبي اللجوء والعاثين من الجوع، لكن بسبب ضيق المجال لا يمكن دراسة كل هذه الفئات بالتساوي هنا، حيث ركزنا على النازحين داخلياً واللاجئيين.

¹⁸ وفقاً لاتفاقية عام 1951، المادة 23 «تتفق الدول الموقعة على منح اللاجئيين المقيمين قانونياً في أراضيهم نفس المعاملة من حيث الإغاثة والمساعدات العامة كما هو الحال للمواطنين».

مع أن معظم الدول وقَّعت على الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي يشمل الحماية الاجتماعية بصفها حقاً من حقوق الإنسان، والعديد من هذه الدول يضع حدوداً دنياً للحماية الاجتماعية لزيادة التغطية الشاملة لها¹⁹، إلا أن الاستفادة من الحماية الاجتماعية كثيراً ما لا تمتل حَقاً قانونياً للمواطنين في الكثير من الدول. وذلك يفرض سؤالاً رئيسياً بشأن قدرة الحكومة على تقديم الحماية الاجتماعية لغير المواطنين وطرق تقديمها (من دون أساس تشريعي أو المبالغة في الالتزام المالي أو السياسي)، والدور الذي ينبغي أن يؤديه الشركاء الدوليون في إقناعها بشمول اللاجئين في أنظمتها الوطنية.

تظهر بعض الأدلة أن الدول تقدم برامج على نمط برامج الحماية الاجتماعية للنازحين داخلياً واللاجئين. وبدفع جزئي من زخم السياسات الناجمة عن الميثاق العالمي بشأن اللاجئين وإطار عمل الاستجابة الشاملة للاجئين، ويدعم الشركاء الدوليون تقديم هذه البرامج من خلال توضيح طرق توسعة أنظمة الحماية الاجتماعية لاستيعاب النازحين قسرياً، والانتقال التدريجي من التنفيذ الإنساني المتسق إلى البرامج الموازية المصممة بحيث تشمل بعض خصائص النظام الوطني، حتى الإدماج الكامل (ميتشل، 2018).

في قبرغستان، تنازلت الحكومة مؤقتاً عن التنظيمات بموجب مرسوم يوسع برنامج المساعدة الاجتماعية الوطني ليشمل المواطنين النازحين عقب اشتباكات عرقية عنيفة، وذلك بدعم من دراسة جدوى²⁰ أجرتها اليونيسف قبل الأزمة (تشيرير وآخرون، 2019). أما في الأردن، فقد نما استخدام النقد للاستجابة الإنسانية السريعة للاجئين، حيث تشترط السياسات الحكومية التقديم العادل للدعم لكل من اللاجئين والمجتمعات المستضيفة بما يخفف التوترات مع المجتمعات المستضيفة (تشيرير وآخرون، 2019). يجري حالياً حوار بين الحكومة والشركاء الدوليين لنقل دعم اللاجئين إلى برامج المساعدة الاجتماعية الوطنية (مثل صندوق المعونة الوطني) لكن الحكومة متخوفة من خطر فقدان الدعم الدولي إذا فعلت ذلك. كما يجري النظر في إستراتيجية مشتركة توظف الدعم الخارجي لتطبيق نظام حماية اجتماعية وطني وربطه بالاستجابة للاجئين على المدى المتوسط (مثلاً خمس سنوات أو أكثر). تمت الإشادة بالحكومة التركية على حزمة الدعم الشامل التي قدمتها للاجئين باستخدام أجزاء من نظام الحماية الاجتماعية الوطني حيث منحت المفوضية الأوروبية الحكومة 6 مليارات يورو (إلى جانب دعم كبير خاص بها) لتمكين ذلك. لكن الشروط المتصلة بهذا الدعم تشمل قيوداً كبيرة على حرية الحركة. فعلى دعم الاتحاد الأوروبي الحكومة التركية من خلال نظام الحماية الاجتماعية الخاص بها لضمان عدم انتقال اللاجئين إلى أوروبا، وفي المقابل تستخدم الحكومة هذا الأمر كنقطة ضغط سياسي. هذا الوضع يتسم بالتناقض - فهو من ناحية شكل يُشاد به للبرمجة المتكاملة عبر «الرابطة»، لكنه أيضاً ينطوي على تقويض استقلالية الأطراف الإنسانية الفاعلة والمستفيدين على حد سواء. هذه الأنواع من المقايضات موجودة في كل المفاوضات بشأن التغطية الإنسانية لكن إدخال الحماية الاجتماعية في المعادلة هو المستجد.

الاستجابة لوباء «كوفيد-19» (فيروس كورونا) - الربط بين الاستجابة الإنسانية واستجابات الحماية الاجتماعية²¹

«كوفيد-19» هو مرض يصيب الجهاز التنفسي أعلنت منظمة الصحة العالمية في 11 مارس 2020 أنه وصل إلى مرحلة الجائحة. وفي وقت كتابة هذا التقرير (26/3/2020) أثر على 198 دولة ومنطقة، وأصاب 492056 شخصاً وأدى إلى وفاة 22175 شخصاً. وفي الوقت الذي تسارع فيه الدول لمعالجة هذه الحالة الطارئة الصحية، فهي توظف أيضاً مجموعة متنوعة من تدابير الحماية الاجتماعية المستجيبة للصدمة للمساعدة في تخفيف الأثر الاقتصادي للوباء إثر فرض تدابير العزل الصحي والتباعد الاجتماعي وضمان تلقي الأشخاص الأكثر هشاشة الدعم والرعاية الأساسيين.

اعتباراً من 20 مارس 2020، قدمت 54 دولة برامج حماية اجتماعية جديدة أو عدلتها أو وسعتها. كانت برامج التحويلات النقدية هي الأكثر استخداماً (30) تبعتها دعم الأجور (11) وأشكال متنوعة من الإجازات المرضية المدعومة ومساهمات الأمن الاجتماعي وتأمين البطالة. تم إدخال 13 برنامج تحويلات نقدية جديد (مثلاً في بوليفيا والهند وإيران والبيرو)، وتعمل الدول على تعديل برامج المساعدة الاجتماعية الخاصة بها بطرق مختلفة، مثل تقديم موعد الدفعات المستقبلية (مثل كولومبيا وإندونيسيا) وتقديم دفعات إضافية (مثل الأرجنتين وأرمينيا وأستراليا وتركيا) وزيادة مستويات المنفعة (مثل الصين) وزيادة تغطية الخطط النقدية القائمة (مثل البرازيل) ووقف المشروطة (مثل المملكة المتحدة وإيطاليا) أو إدخال مستفيدين مستقبليين مبكراً في البرامج (مثل الأردن).

تعمل المنظمات الإنسانية على إنقاذ الأرواح ومنع انتشار الفيروس من خلال الاستجابة الصحية العامة، كما تسلط الضوء في الوقت ذاته على الآثار طويلة الأمد للوباء على سبل العيش والعلاقات الاجتماعية والاقتصادية والأنظمة الوطنية. ينظر إلى الحماية الاجتماعية على أنها ضرورة ليس فقط للرفاه الاقتصادي ولكن أيضاً لإنقاذ الأرواح ومساعدة الناس في إدارة الوباء والتعافي منه. لذلك تدرس الأطراف الإنسانية طرقاً لربط جهود الاستجابة ببرامج الحماية الاجتماعية وأنظمتها للمساعدة في تغطية الاحتياجات الأساسية وحماية الإنجازات الإنمائية والتركيز على الفئات الأكثر هشاشة مثل كبار السن وذوي الاحتياجات الخاصة والأيتام والنساء الذين سيتأثرون بشكل غير متناسب على الأرجح. تقدم منظمات مثل شراكة التعلم النقدي المصادر والتوجيهات لمساعدة الأطراف الإنسانية في دراسة تبعات الجائحة ومن ذلك طرق ربط مساعدات النقد والقوائم بالحماية الاجتماعية.²²

¹⁹ "الحد الأدنى للحماية الاجتماعية" هي المصطلح المستخدم لوصف مجموعات محددة من ضمانات الأمن الاجتماعي التي من المفترض أن يتضمن بالحد الأدنى، وصول جميع المحتاجين خلال جميع مراحل حياتهم إلى الخدمات الصحية الأساسية وأمن الدخل الأساسي وهما يؤمنان مآ الوصول إلى السلع والخدمات التي تعتبر ضرورية على المستوى الوطني.

²⁰ تغطية مواضع مثل قدرات الشركاء وتغطية الأنظمة وشروطها وتسجيل المستفيدين وشروط التأهل والتشريعات ذات الصلة ومعوقات عملية الدفع.

²¹ هذا المثال يعتمد بشكل كبير على تقييم البند الدولي في الوقت الحقيقي لإجراءات الدول - www.ugogentilini.net/wp-content/uploads/2020/03/global-review-of-social-protection-responses-to-COVID-19-2.pdf

²² انظر: www.calpnetwork.org/themes/cva-and-covid-19-resources-guidance-events-and-questions/

2.4 اعتبارات متعلقة بالسياسات والبرامج

تسلط الدراسات المنشورة حول الربط بين المساعدات النقدية والقوائم والحماية الاجتماعية الضوء على عدد من الاعتبارات البرمجية. هذا القسم مستمد من سلسلة من الأطر التحليلية (أوبراين وآخرون، 2018؛ تشيرير وآخرون 2019؛ سيفرت وآخرون، 2019). ربما يكون الدرس الرئيسي المستفاد من هذه الأعمال أنه من غير المفيد النظر إلى المساعدات الإنسانية والحماية الاجتماعية على أنها قطاعات موحدة، ولا النظر إلى الربط بين المساعدات النقدية والقوائم والحماية الاجتماعية من خلال مجموعة من الفئات فقط. لكن العملي أكثر هو "تفكيك" المسائل السياسية والتشغيلية بتفصيل أكبر، والنظر في مختلف الخيارات الممكنة للربط بالنسبة لكل دولة أو مبادرة اعتماداً على مستوى النضج وإمكانية التكامل مع الأنظمة الوطنية (سيفرت وآخرون، 2019؛ كوكريتي، 2016). يستعرض الملحق 6 تصوراً وتوضيحاً لإطار عمل «مفكك» يعدد أنواع الفئات التشغيلية التي يمكن دراستها للربط في سياق دولة محددة. ونحن نتبع هذه الفئات بشكل عام، لكننا نعدل قليلاً في العناوين.

2.4.1 الأطر القانونية والسياسات

كثيراً ما لا تنص السياسات والإستراتيجيات الوطنية على الربط بين المساعدات النقدية والقوائم والحماية الاجتماعية، على الرغم من بدء بعض الأمثلة على ذلك بالظهور (انظر مثلاً إلى سياسة الدعم الاجتماعي الوطني في مالawi - المرحلة الثانية²³). وبما أن القانون لا ينص في بعض الدول على الحق بالحماية الاجتماعية، فإن المسار نحو التمويل الحكومي المستدام لجهود مثل جهود الحماية الاجتماعية القائمة على الاستجابة للصدمة قد يكون طويلاً، ويتعقد الوضع أكثر بالنسبة للجنين والنازحين (انظر أعلاه). على الرغم من ذلك، فإن النص على مبادئ الحماية الاجتماعية في السياسات والإستراتيجيات متعددة القطاعات وتقسيم الأدوار بين الأطراف الفاعلة في المساعدة الإنسانية والحماية الاجتماعية ضروري لكنه لا يلقى الاهتمام الكافي.

2.4.2 الحوكمة والتنسيق

التعاون والتنسيق الفعال مبدأ أساسي للحماية الاجتماعية القائمة على الاستجابة للصدمة وهو التحدي الأكبر في الوقت ذاته، لأنه يتطلب استجابات وأهدافاً متعددة القطاعات ومعظمها يتطلب تقديم التنازلات. يلزم وضع آليات تنسيق ضمن وزارات/ مديريات إدارة مخاطر الكوارث والحماية الاجتماعية، وبين مختلف الوزارات، وبين الحكومة والأطراف الفاعلة الدولية/ المحلية، وبين النهج الإنمائية والإنسانية. كثيراً ما تدار الحماية الاجتماعية وإدارة المخاطر والكوارث والمساعدة الإنسانية من قبل وزارات أو أقسام مختلفة، ويكون لكل منها آليات تنسيق وجهات مانحة وقنوات تمويل ومشروطة ونقاط دخول إلى الاتفاقيات الدولية، وكلها تتنافس على موارد شحيحة (بيني وآخرون، 2012؛ كوريكوز وآخرون، 2013؛ براون، 2014). في العادة، لا تعمل الوزارات معاً دون بروتوكول أو أمر رسمي موقع. والحماية الاجتماعية بحد ذاتها لا تقع ضمن مسؤوليات وزارة واحدة، كما أن الدائرة المسؤولة عن إدارة السجل الوطني كثيراً ما تختلف عن الدائرة المسؤولة عن البرامج. تقدم وزارات أو مديريات إدارة المخاطر والكوارث نقطة دخول مجدية لتنسيق الترابطات بين المساعدات النقدية والقوائم والحماية الاجتماعية لكنها تتعرض حتى الآن للتجاهل أو تعاني من تدني القدرات.

ينبغي أن تشارك الأطراف المعنية وتتخذ قراراتها بطريقة منهجية وشاملة ومؤسسية. في بعض الحالات، تم تشكيل فرق متعددة الوزارات بموجب مرسوم (مثل الأمر الوطني في النيجر) أو حول برنامج محدد (مثل برنامج شبكة الأمان الإنتاجية في إثيوبيا أو برنامج شبكة الأمن من الجوع في كينيا). سلط مقدمو المعلومات الرئيسيين في هذه الورقة الضوء على أن المنتديات الفنية على المستوى القطري مثل فرق العمل النقدي تستطيع بذل المزيد من الجهود للجمع بين الأطراف المعنية وقد بذل بعضها الجهود للترابط مع فرق ومبادرات الحماية الاجتماعية بشكل صريح أكثر (انظر مثلاً في العراق والباهاما ونيجيريا). بما أن الحماية الاجتماعية القائمة على الاستجابة للصدمة مفهوم جديد، ثمة حاجة أيضاً لجهود مستمرة لضمان فهمه حتى المستوى المحلي، وقبول كل من سلطات المناطق والجهات المنفذة والمجتمعات له (اليونيسف وبرنامج الأغذية العالمي، 2018). من التحديات التي تواجه الحماية الاجتماعية القائمة على الاستجابة للصدمة تنظيم ما تم تجريبه وإضفاء الطابع الرسمي عليه ضمن نهج متماسكة. دون هذه الجهود، سيهدد المفهوم المصمم لتوحيد الأطراف الفاعلة بالتسبب بالمزيد من التجزئة، لأن كل من هذه الأطراف سيضع آليات خاصة به للاستجابة للصدمة، الأمر الذي يجعل التنسيق في الميدان خلال الصدمة أكثر صعوبة.

كما هو مذكور سابقاً، فيما عدا التحديات التشغيلية والفنية، يتطلب الربط بين المساعدات النقدية والقوائم والحماية الاجتماعية ومأسسة الحماية الاجتماعية القائمة على الاستجابة للصدمة القيادة والرؤية من قبل الحكومات والشركاء الدوليين (تشيرير، 2014). وهذا يعني مثلاً، أن على الحكومات أن تعمل - إلى جانب التنسيق - على دمج مبادئ الحماية الاجتماعية المستجيبة للصدمة في السياسات القطاعية والمرايم والتشريعات، وتحدد الحيز المالي للحماية الاجتماعية والحماية الاجتماعية القائمة على الاستجابة للصدمة، ودعمها لتطوير قدراتها ومساءلتها في تحقيق الحماية الاجتماعية القائمة على الاستجابة للصدمة.

2.4.3 إدارة المعلومات وحماية البيانات

من أسس تنسيق المساعدات النقدية والقوائم مع الحماية الاجتماعية تنسيق أنظمة البيانات. لأن برامج الحماية الاجتماعية والمساعدة الإنسانية تضع في الغالب قواعد بيانات مختلفة للمستخدمين وأنظمة إدارة معلومات منفصلة بتصنيفات متفاوتة للمعلومات، أصبح عدد متزايد من الحكومات يطور سجلات اجتماعية موحدة²⁴. تسجل السجلات الاجتماعية كمّاً كبيراً من البيانات الديمغرافية والاجتماعية والاقتصادية بشأن الأمر الأكثر هشاشة (سواء كانت مدرجة بالبرامج أم غير مدرجة فيها) باستخدام أداة جمع بيانات متفق عليها. وبذلك، تهدف الحكومات لتنسيق البرامج وتحديد الأمر المؤهلة ودعم إدارة حالات المستخدمين وتقليل تكاليف العمليات المتوازية (تشيرير وفاروق، 2016). وينظر إلى هذه الأنظمة على أنها أساسية لتمكين البرامج متعددة السنوات والموسمية أو القائمة على الأزمات من العمل جنباً إلى جنب وبطريقة مستجيبة. لكن شركاء الحماية الاجتماعية يقودون التمرين في الغالب، وهو بحاجة لإقبال أكبر في القطاع الإنساني لمعالجة قضايا مهمة متصلة بالتصميم وحماية البيانات والتوافقية والأخلاقيات.

²³ تدرس عدة دول خيارات مختلفة للحماية الاجتماعية المستجيبة للصدمة ضمن سياسات الحماية الاجتماعية الوطنية الخاصة بها، ومن هذه الدول كينيا وميانمار ودول أخرى.

²⁴ لأغراض الإيجاز، نركز هنا فقط على السجلات الاجتماعية، لكن تم تطوير السجلات الموحدة أيضاً في العديد من الدول. يعمل السجل الموحد كمخزن للمعلومات يربط بين أنظمة إدارة معلومات قائمة مسبقاً (منها السجلات الاجتماعية) لدى الوزارات والشركاء، كما أنه يربط أيضاً بقواعد بيانات خارجية مثل سجلات الصحة والعمالة والضريبة والسجل المدني (تشيرير وفاروق، 2016).

على الرغم من إمكانات إدارة البيانات المتكاملة والسجلات الاجتماعية في تحسين إدارة البرامج والتنسيق والمراقبة وكفاءة التكلفة، إلا أن بعض المسائل تتطلب بحثاً أكبر من قبل المجتمع الإنساني. على المستوى التشغيلي، قد لا تكون بيانات الحماية الاجتماعية شاملة على نحو كاف (مثلاً من حيث أنواع الهاشاش) أو محدثة بحيث تستخدم بسرعة في أوقات الصدمات، وذلك بسبب محدودية التغطية و/ أو تكلفة تحديث المعلومات. قد تلزم روابط بين السجلات الاجتماعية وقواعد البيانات الأخرى عندما تتعرض مناطق جغرافية أو فئات سكانية غير مشمولة في السجل الاجتماعي للصدمات، لكن جعل نظم إدارة المعلومات «تتحدث» مع بعضها البعض قد ينطوي على التحديات، لا سيما إذا لم تتوفر هوية وطنية برقم تعريف فريد ليربطها ببعضها البعض، وذلك يزيد من خطر الازدواجية والتزوير وأخطاء الشمول/ الإقصاء.²⁵ ثمة مخاوف كبيرة بشأن مدى منح الأشخاص للموافقة المستنيرة الفعلية على استخدام بياناتهم في السياقات الإنسانية. من المخاوف الشائعة بين الممارسين في القطاع الإنساني أن الاستهداف القائم على الفقر (وهو الاستهداف الذي تُستخدم من أجله بيانات السجل الاجتماعي في الكثير من الأحيان) لا يعد في الغالب طريقة ملائمة لاستهداف الاستجابات الطارئة.

عموماً ثمة خطر واضح من أن التوجه العالمي نحو استخدام الهويات الرقمية قد يولد أشكالاً جديدة من السيطرة والفساد وسوء الإدارة والتمييز (حسين ونيس، 2014). يتمحور إطار العمل العالمي الناشئ لمراكز إدارة الهويات حول هدف التنمية المستدامة رقم 16.9 الذي يتوخى تقديم شكل من أشكال الهوية القانونية لنحو 2.4-1.1 مليار شخص لا يحملون هوية حول العالم. وقد شملت عدد من أهداف التنمية المستدامة الأخرى «الإدماج المالي» ضمن أهدافه. كما تقع الهوية الرقمية في جوهر اتفاقية مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب إلى جانب السيطرة على الهجرة والحدود وهي حوافر أساسية بالنسبة للدول. أدخلت منظمات إنسانية عديدة اليوم بعض أشكال أنظمة الهوية الرقمية وبعضها يدرس اعتماد معايير قابلة للتبادل تقودها على نطاق واسع وكالات الأمم المتحدة مثل المفوضية السامية لشؤون اللاجئين وبرنامج الأغذية العالمي. وتدعم مشاريع مثل مشروع البنك الدولي «الهوية من أجل التنمية» من خلال صندوق الاتحاد الأوروبي التعاون مع الدول لوضع سجلات قابلة للتبادل وأنظمة هويات رقمية وطنية، وتحسين قدرات الأطراف الإنسانية واللامائية في مجال «الحماية الاجتماعية الرقمية».²⁶ تضم الغالبية العظمى من هذه الأنظمة مكوناً بيومترياً، وقد تم إدخاله في مبادرة «الصفقة الكبرى» (2016) والاتفاق العالمي بشأن اللاجئين.

مع أن هذه الأنظمة تجلب منافع كبيرة للدول والأفراد من حيث الإدماج القانوني والاجتماعي والاقتصادي، كما أنها تحسن كفاءة الأنظمة، إلا أن تنفيذها له تبعات على الحريات المدنية وحقوق الإنسان، خصوصاً في الحروب التي كثيراً ما تكون الحكومات طرفاً فيها (حسين ونيس، 2014؛ بيرينز وآخرون، 2019). وتتفاقم هذه المخاطر بسبب عدم توفر معايير عالمية لمعالجة المجموعة الواسعة من مشكلات حماية البيانات والحقوق الأساسية، أو غيرها من قوائم التحقق والموازنات الواجب تنفيذها قبل تمويل أو تشغيل هذه الأنظمة. لذلك قد ينظر إلى حماية البيانات على أنها الاعتبار الأساسي في المسألة الإنسانية حيث «لا يجري توثيق أو فهم المخاطر والأضرار والمنافع المتصلة بالبيانات في السياقات الإنسانية على النحو الكافي» (كونر وماريلي، 2017؛ ويلتون بارك، 3: 2019).²⁷

2.4.4 آليات وطرق إيصال المساعدات وتكاملها

يتيح تفضيل قطاع الحماية الاجتماعية للتحويلات النقدية وازدياد استخدام القطاع الإنساني لها فرصة للتقارب بين المجالين من حيث طرق الإيصال والشركاء. لكن على الرغم من ازدياد استخدام مساعدات النقد والقوائم، إلا أن معظم المساعدات الإنسانية ما زالت عينية وتتطلب ترتيبات إيصال مختلفة. اعتماداً على نوع الصدمة (خصوصاً سريعة البداية)، قد نظراً الحاجة في بعض الأحيان لتبديل طرق الإيصال أو وضع سلة مختلطة من طرق الإيصال وهو خيار لا تقدمه الحماية الاجتماعية. كما أن التغطية والقدرات والمنافع العالمية لبرامج الحماية الاجتماعية ما زالت محدودة، خصوصاً في الدول متدنية الدخل أو السياقات الهشة، كما أنها تعاني من ضعف المأسسة (منظمة العمل الدولية، 2017؛ رولن وآخرون، 2018). قد يقيد ذلك استخدامهم للتدابير على الفور (لكن ذلك لا يعني أنه لا ينبغي دعمهم للتوسع) وقد يتطلب وضع نظام مواز أو إضافي. بما أن معظم المنظمات الإنسانية تعاني أيضاً من محدودية التغطية، ما زالت المشكلة الأعم هي محدودية الموارد لتلبية مستوى الاحتياجات، خصوصاً في السياقات الهشة والأزمات المطولة.

أصبحت البرمجة المكتملة (تسمى أيضاً «كاش بلس») تلقى اهتماماً متزايداً في كل من برامج المساعدات الاجتماعية المتركزة حول التنمية وبرامج المساعدات النقدية الإنسانية. تتفحص هذه البرامج تعزيز الروابط بين الدعم النقدي وغيره من أشكال الدعم من أجل توليد آثار تضافرية وتحسين المخرجات في القطاعات الفنية مثل الصحة والحماية والحد من العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي. ثمة مجال هنا ليتعلم الأطراف الفاعلون في التنمية والإغاثة من بعضهم البعض بشأن النواحي الناجحة من البرمجة المكتملة (هارفي وبافانيلو، 2019).

من أهم الدروس التي برزت بشأن منافع وتحديات ربط الحماية الاجتماعية بالأنظمة الإنسانية أهمية المرونة. ثمة حاجة للتكيف والتبسيط وإرخاء عمليات الإدارة لتلبية مختلف الاحتياجات ومعالجة القيود التي تبرز خلال الاستجابة للصدمات. كما ينبغي أيضاً التركيز على صمود الأنظمة خلال الأزمات وضمان استمرار عملها.

2.4.5 التغطية والتأهل ومعايير الاستهداف

من أكثر المواضيع التشغيلية جدلاً وتعقيداً في ربط المساعدات النقدية والقوائم بالحماية الاجتماعية، التأهل والاستهداف اللذان يتمركزان حول تحديد وقياس الهاشاش والحاجات ومقدار الدعم الذي ينبغي أن يتلقاه الناس. إن الجدل في هذه المسألة قائم في جوهره حول الحقوق والتغطية - من ينبغي أن يتأهل للدعم، ومن ينبغي أن يستلم أو لا يستلم الدعم في سياقات نادراً ما تكفي فيها الموارد. في الوضع المثالي، ينبغي أن تكون الحماية الاجتماعية القائمة على الاستجابة للصدمات مدعومة بالحماية الاجتماعية المنتظمة والكافية في الأوقات الطبيعية وتمويل المناشدات الإنسانية بالكامل. لكن في الواقع، كثيراً ما تكون الحماية الاجتماعية خلال الأوقات الطبيعية غير كافية ولا منتظمة، كما يتعذر تغطية الاحتياجات الإنسانية بالكامل. وذلك يفرض خيارات صعبة بشأن الطريقة المثلى لتخصيص الموارد الشحيحة المتاحة.

²⁵ من الفروقات بين قواعد البيانات اختلاف برمجة البرامج، والنماذج/ الحقول، وتقسيم المناطق جغرافياً، وأدوات جمع البيانات.

²⁶ انظر: <https://id4d.worldbank.org>

²⁷ هذا القسم أيضاً مستقى من ورقة مستصدر قريباً عن "awo.agency" و"أوين سوسيتي فاونديشن" بشأن معايير أنظمة الهوية الرقمية.

يستخدم استهداف برامج الحماية الاجتماعية والمساعدة الإنسانية مجموعة متنوعة من المنهجيات القائمة على الفقر والتصنيف والمجتمع، وكثيراً ما تفضل برامج المساعدة الاجتماعية الاستهداف القائم على الفقر (مثل اختبار القدرة المالية غير المباشر) في حين تميل الجهات الإنسانية إلى الاستهداف المجتمعي. لكل من الطريقتين إيجابيات وسلبيات وهما تخضعان لجدل حاد بشأن دقتيهما وموضوعيتهما وتكلفتيهما وسرعتيهما (انظر مثلاً إلى كيد وآخرون، 2017). في الواقع تجمع برامج كثيرة بين المنهجين. الواضح بالنسبة للجهات الإنسانية أن التنازلات والحلول السريعة مطلوبة في سياقات يضيق فيها الوقت والقدرات والبيانات (برنامج الأغذية العالمي، 2006).²⁸ بسبب محدودية الموارد في مواجهة الحاجات الهائلة (في كل من برامج الحماية الاجتماعية والبرامج الإنسانية) كثيراً ما ينصب التركيز على تقليل أخطاء الشمول مع أن أخطاء الإقصاء تمثل المشكلة الأكبر.

يتطلب تحديد الروابط بين المساعدات النقدية والقوائم والحماية الاجتماعية تقييمات هاشية متكاملة تراعي عدة مخاطر وأشكال للهشاشة (الفقر وانعدام الأمن الغذائي والتعرض لخطر الصدمات) دون أن تخلط بينها. وكثيراً ما يكون إيجاد أدوات عملية لتنفيذ تقييم الهشاشة المتكامل صعباً على المستوى القطري. بدأت عدة دراسات في النظر في تركيبة المنهجيات والمؤشرات وطرق التمويل التي تدعم استهداف كل من الحاجات المزمنة والحادة المؤقتة على النحو الأمثل (مثل جمع تحليل اقتصاد الأسرة واختبار القدرة المالية غير المباشر) (شنيترز، 2016) أو الجمع بين المؤشرات الفئوية ومؤشرات الأمن الغذائي. اعتماداً على مستوى نضج نظام الحماية الاجتماعية ورويته المستقبلية، قد ينطوي الانتقال من المنافع القائمة على الحاجات (التقديرية) إلى الفئوية (المستحقات الفردية) أو الدخل الأساسي الشامل على امتيازات كبيرة.

لكن ثمة أسئلة مهمة ينبغي الإجابة عنها من حيث العمليات والتمويل والاقتصاد السياسي. وعلى غرار ذلك بالنسبة للتصميم والاهداف طويلة الأمد - هل يهدد تحويل اهتمام برامج الحماية الاجتماعية وأنظمتها لمعالجة الكوارث أهدافها الأساسية بضمان نضج نظام الحماية الاجتماعية وتقديم حماية أكبر في جميع مراحل الحياة؟ مع أن الإجابة لا ينبغي أن تكون واحدة، إلا أنه في السياقات التي تشج فيها الموارد ويقبل فيها النطاق السياسي، تبقى مخاطر الإنقار على الموارد في مقدمة المخاوف بالنسبة للكثيرين، ومنهم مقدمو المعلومات الرئيسيين لهذه الورقة.

2.4.6 تحديد نوع التحويل النقدي ومستواه وتكراره ومدته

برامج الحماية الاجتماعية مصممة لتكون منتظمة وكافية ومتوقعة وممولة من قبل الحكومات (على المدى القصير أو الطويل). في حين تهدف مساعدات النقد والقوائم لدعم إنقاذ الأرواح وسبل العيش لفترة زمنية محدودة في مواجهة صدمات محددة (على الرغم من أن الخط الفاصل بينهما مبهم في الأزمات المطولة). كلاهما يعتمد على تقييمات الاحتياجات لأسر فردية من أجل تحديد قيم التحويلات، لكن في ظل السياقات الطارئة ونقص قدرات المستفيدين على التكيف، قد تكون قيمة تحويلات المساعدات النقدية والقوائم أضعاف قيم الحماية الاجتماعية.²⁹

إن اتساق هذه الأنظمة ينطوي على التنازلات، ومن غير المفاجئ أن يكون تحديد قيم التحويلات النقدية - التي تمثل القسم الأكبر من تكلفة أي برنامج - مسبباً للاضطراب بشكل إيجابي وسلي أيضاً. مثلاً، زيادة قيمة التحويلات النقدية للمستفيدين من المساعدة الاجتماعية خلال الأزمات أو مواسم الجفاف (التوسع العمودي) ثم تقليلها مرة أخرى قد يكون أمراً مرحباً به (خصوصاً إذا تم في الوقت المناسب ومن خلال مقدم خدمات مالية واحد) لكنه قد يؤدي أيضاً على إرباك المجتمعات بشأن أسباب وقف المساعدات واستلام أسر معينة مبالغ أكبر من غيرها. في بعض الأحيان، لا تفضل المجتمعات فكرة «الغمس مرتين» - أي استلام مستفيد واحد عدة أشكال من الدعم بدلاً من حصول الجميع على القليل منه (حكومة مالايو واليونيسف، 2017؛ هولمز وآخرون، 2017) على الرغم من أن مبدأ البرمجة متعددة المستويات يعد أساسياً في الحماية الاجتماعية.

كثيراً ما تسعى الأطراف للتوصل لتسوية معينة، إما بزيادة قيم الحماية الاجتماعية مؤقتاً بحيث تكافئ المساعدات الإنسانية (كما حدث في مالايو وموريتانيا) أو بتحديد قيمة تقل عن المتطلبات الإنسانية للتماشي مع برامج الحماية الاجتماعية (كما حدث في كينيا وقيرغستان ونيبال). لكن في جميع الحالات الأخيرة هذه، لوحظ أن القيم كانت متدنية جداً بالنسبة لتلبية حاجات الأسر في الحالات الطارئة، لكنها أسهمت في الغالب في قبول الحكومات لها، وذلك مثال مهم على المقايضة.

2.4.7 الإنذار المبكر والعمل المبكر، والتمويل القائم على التوقعات

لقيت إحدى سمات تصميم المساعدات الإنسانية وإدارة مخاطر الكوارث وهي ربط أنظمة الإنذار المبكر بالمساعدات الاجتماعية القابلة للتوسعة وغيرها من برامج الحماية الاجتماعية اهتماماً متنامياً في مناطق مثل منطقة الساحل. يتشارك التمويل القائم على التوقعات مع ميزات الإنذار المبكر والعمل المبكر، لكنه يركز على استخدام تنبؤات المناخ والجو المتصلة بنقاط إطلاق محددة مسبقاً وتمويل مخاطر الكوارث وخطط الاستجابة (المعروفة أحياناً بروتوكولات العمل المبكر) لتحسين فعالية التأهب للحالات الطارئة والاستجابة لها وجهود التعافي (معهد التنمية الخارجية، 2018).³⁰ يقدم التمويل القائم على التوقعات منهج تفكير مفيد للحماية الاجتماعية المستجيبة للصدمات، ومن ذلك ضمان تأهب الأنظمة وتخصيص الموارد (وتجنب العمل "دون جدوى" عن طريق الاستثمار في تدابير التأهب عندما لا تتحقق الصدمة) وطريقة تصميم نقاط إطلاق موضوعية للعمل بناء على مؤشرات متفق عليها مسبقاً وطرق التخطيط والاستعداد والاتصال مع المجتمعات. كانت هذه العملية المتبعة مثلاً في كينيا ضمن برنامج شبكة الأمن من الجوع.

2.4.8 تدرج المخاطر وتمويل مخاطر الكوارث

يفرض حشد الموارد للحماية الاجتماعية المستجيبة للصدمات تساؤلاً بشأن الأنشطة التي ينبغي تمويلها والجهات الممولة لها. مثلاً، ما هي الجهة التي ينبغي أن تدفع تكلفة «التكاملة العمودية» - صندوق احتياطي في البرنامج العادي أو جهة مانحة إنسانية تبني على برنامج الحماية الاجتماعية؟ ما هي آليات التمويل الأكثر ملاءمة لمعالجة الصدمات قبل وخلال وبعد وقوعها، وما هي المخاطر التي ينبغي أن تُنقل إلى شركاء آخرين (مثل شركات التأمين)؟

²⁸ مشاركة المستفيدين جزء أساسي أيضاً من المسألة الإنسانية مع أنها قد تكون محدودة في الأزمات سريعة البداية والنزاعات (بيرنز وآخرون، 2011).

²⁹ عادة ما تمثل قيم تحويلات برامج الحماية الاجتماعية 30-10% من حاجات الأفراد أو الأسر للشهر الواحد، وقد تتأثر كثيراً باعتبارها الاستدامة المالية على المدى الطويل والرغبة في عدم التسبب بالالتكالية. عادة ما يحتاج المستفيدون من المساعدات الإنسانية لتغطية 100-65% من حاجاتهم الشهرية باستخدام منهجيات مثل سلة الحد الأدنى من الإنفاق، مع الإشارة إلى أن هناك حدوداً دنياً مثل الحدود التي عرفتها معايير إسفير ينبغي ألا تقل عنها المساعدات.

³⁰ انظر أيضاً إلى أعمال الاتحاد الدولي للصليب الأحمر والهلال الأحمر ومركز الصليب الأحمر والهلال الأحمر للمناخ: www.forecast-based-financing.org/wp-content/uploads/2018/10/DRK_Broschuere_FUND_Web_ENG.pdf

تعتمد الإجابة على هذه الأسئلة على السياق، وبالتالي هناك حاجة لفهم أي الصدمات يؤثر على من وأين، إلى جانب فهم مجموعة الأدوات البرمجية والشركاء والآليات المتاحة لمعالجة هذه الصدمات.³¹ يعد هذا النوع من تدريب المخاطر تمييزاً أساسياً من تحليل تمويل وتأمين مخاطر الكوارث الذي تجريه جهات مثل البنك الدولي مع وزارات المالية.³² كما يدعم تحليل تمويل وتأمين مخاطر الكوارث العديد من متطلبات تصميم ربط مساعدات النقد والقوائم بالحماية الاجتماعية، مثل تحديد مستويات المخاطر وإعداد نماذج محسوبة التكاليف لآثار الكوارث، وإعداد مبررات الاستثمار الاقتصادية للتأهب والإنذار والعمل المبكر، وتحديد خطط الاستجابة الطارئة كشرط مسبق لصرف تمويل مخاطر الكوارث المخصص مسبقاً.

يمكن بذل المزيد من الجهود بالتعاون مع الأطراف الإنسانية الفاعلة لوضع إستراتيجيات تمويل وتأمين مخاطر الكوارث. ثمة حاجة لبذل هذه الجهود من أجل تحديد التركيبة الملائمة من الأدوات المالية للاستجابة للصدمات (مثل الصناديق المشتركة القطرية) التي قد تحفز أيضاً التركيبة الملائمة من الأطراف الفاعلة للمشاركة في الحماية الاجتماعية المستجيبة للصدمات (كونينديك، 2018). وفي هذا الشأن، يمكن أن تؤدي الجهات المانحة دورها عن طريق إبداء اهتمامها بالبرامج التي تتبع نمط الحماية الاجتماعية القائمة على الاستجابة للصدمات والتي تتطلب تقديم طلبات مشتركة من الأطراف الفاعلة في مجال المساعدة الإنسانية والحماية الاجتماعية - كما فعلت إدارة التنمية الدولية البريطانية في لبنان (تشيرير وآخرون، 2019).

من الواضح أن هياكل التمويل تؤثر بشكل كبير على العمل البرامجي (كونينديك، 2018). ما دامت الأنشطة التي تستطيع الجهات الإنسانية أن تدعمها محدودة، وما دامت تسعى للحصول على التمويل قصير الأمد للاستجابة لكوارث وشبكة الوقوع، لن تستطيع المشاركة في جدول الأعمال الأوسع المتصل بربط المساعدات النقدية والقوائم بالحماية الاجتماعية بالكامل. يجب تقديم طرق جديدة لدعم التنسيق والبرمجة متعددة الأطراف، وقد يمثل استكشاف تمويل وتأمين مخاطر الكوارث وغيره من آليات التمويل الابتكارية مساراً مثمراً في ربط المساعدات النقدية والقوائم بالحماية الاجتماعية. أما التبعات الأكبر للحماية الاجتماعية المستجيبة للصدمات فهي أن الانتقال إلى استخدام أنظمة الحماية الاجتماعية بقيادة الحكومات قد يعني أن تحمّل الحكومة وشركائها في التنمية لأعباء تمويل الاستجابة للصدمات قد يزداد. لذلك من الضروري أيضاً بالنسبة لشركاء التنمية أن يناقشوا الحيز المالي وفهم خيارات ضمان التمويل الحكومي الأطول أمداً للحماية الاجتماعية القائمة على الاستجابة للصدمات والمرتبطة بإستراتيجية حماية اجتماعية تشمل تمويل مخاطر الكوارث.

ينبغي التزام الواقعية بشأن إمكانيات النهج الجديدة في تمويل مخاطر الكوارث والإقرار باحتمال استمرار الحاجة للدعم الدولي المستدام - سواء من مصادر إنسانية أو إثمائية - لاختبار النهج الجديدة وتوسعة نطاقها إلى جانب مساعدة الناس في تلبية احتياجاتهم الأساسية في العديد من الأزمات من خلال أنظمة وبرامج تقليدية.

2.5 تأملات

يوفر ربط المساعدات النقدية والقوائم بالحماية الاجتماعية فوائد متعددة. إن مواءمة الطرق وتطوير مرونة أكبر ضمن نظام الإجراءات الخاصة للتعامل مع مجموعة أكبر من الصدمات وإدارتها ينطوي على إمكانية الحد من ازدواجية الجهود والتكلفة وتجنبهما وتعزيز التنسيق وبناء القدرات الوطنية وتحسين النتائج للمستفيدين. وينعكس هذا في منشورات دراسة الحالة على الحماية الاجتماعية المستجيبة للصدمات.

مع ذلك، فإن الجهود المبذولة للتغلب على انقسامات المجتمعات الإنسانية والإثمائية تقع على رأس الاختلافات النظرية والهيكلية والسياسية العميقة. إن الجهات الفاعلة الدولية والوطنية في قطاع التنمية موجهة بشكل أساسي نحو المنافسة بدلاً من توجيهها نحو التنسيق والتكامل (برون، 2014 وكونينديك، 2018). تتخلل هذه القضايا موضوع ربط المساعدات النقدية والقوائم بالحماية الاجتماعية وتثير العديد من المخاوف التي يتم عرضها بشكل موجز أدناه.

2.5.1 الاقتصاد السياسي

لا يزال الاقتصاد السياسي لربط المساعدات النقدية والقوائم بالحماية الاجتماعية يلقى اهتماماً غير كافٍ في أبعاد متعددة: هل يمكن للجهات الفاعلة الإنسانية والإثمائية الحفاظ على التزاماتها بالمبادئ الإنسانية أثناء العمل مع المساعدة الاجتماعية التي تديرها الحكومة؟ هل يعني الربط بين العمل الإنساني والحماية الاجتماعية فقدان بطيء للتأثير والموارد والرؤية لفاعلي العمل الإنساني وإدارة مخاطر الكوارث؟ كيف يمكن بناء الثقة عبر الوزارات والشركاء بهيكليات وتفويضات مختلفة اختلافاً جوهرياً والتي تتنافس أحياناً بشكل مباشر على الموارد؟ ما هي أسئلة الاقتصاد السياسي التي تحتاج وزارة أو جهة مانحة للإجابة عليها لتبني فكرة ربط العمل الإنساني بالحماية الاجتماعية؟

في وسط هذه الأسئلة، توجد طرق معروفة ومختلفة للتفكير في دور الدولة. يركز مفهوم الحماية الاجتماعية بشكل كبير على دعم الدول لتقديم المساعدات الاجتماعية لمواطنيها كجزء من عقد اجتماعي أوسع، متجذر في التشريعات، ودمج في السياسات القطاعية، وتمويله من الموارد المحلية. وفي الوقت نفسه، يتطلب العمل الإنساني مسافة معينة واستقلالاً معيناً عن الدولة لدعم المبادئ الإنسانية وان تعمل كمقدم للخدمة كملجأ أخير عندما تكون الدولة مهزومة أو متواطئة أو تفتقر إلى عمليات السيطرة. يمكن أن تكون هناك فرص لاستكشاف بعض هذه الأسئلة والتوترات من خلال مبادرات البحث وبناء القدرات.

2.5.2 توضيح أهداف الجهات الفاعلة المختلفة

هل من المناسب ربط المساعدات النقدية والقوائم بالحماية الاجتماعية في جميع الحالات، أو أن هناك خطراً من إرهاق أنظمة الحماية الاجتماعية من خلال محاولة التأكد من أنها تستجيب لمجموعة متزايدة من الصدمات؟ يتضح من أدبيات الحماية الاجتماعية القائمة على الاستجابة للصدمات أن قدرة نظام الحماية الاجتماعية على إدارة مجموعة واسعة من الصدمات المتغيرة تعتمد على مجموعة من العوامل (القدرة، والنضج، ونوع الصدمة، والتنسيق) (أوبرين وآخرون، 2018ب)، وأنه حتى في حالة وجود برنامج أو نظام مناسب بشكل جيد ومؤسسي للحماية الاجتماعية، فقد لا يكون في وضع يسمح له بتضمين عدد إضافي من الحالات استجابة للصدمات إضافية (ويندر-روسي وآخرون، 2017).

³¹ مثل الصناديق الاحتياطية والتماهي مع الموارد الإنسانية ومعدلات الأزمات وسندات الكوارث وتأمين الخسائر الكارثية.

³² انظر مثلاً إلى الدليل التمهيدي للبنك الدولي بشأن تمويل مخاطر الكوارث: www.financialprotectionforum.org/publication/disaster-risk-finance-a-primer-core-principles-and-operational-framework

في العديد من البلدان، تكون المساعدة الاجتماعية محدودة التغطية أو غير متوفرة في المناطق التي يصعب الوصول إليها. وفي هذه الحالات، قد تُصح بعض الدول بشكل أفضل بإبقاء أنظمة المساعدة الاجتماعية وأنظمة العمل الإنساني منفصلة، والتركيز بالأحرى على تحسين وإضفاء الطابع الرسمي على التنسيق الشامل وأنظمة الدعم المشتركة. قد يعني العمل بشكل أكثر فعالية مع الحكومات لتمكينها من مساعدة ودعم مواطنيها في أوقات الأزمات بناء القدرة على الاستجابة للكوارث كجزء من أنظمة إدارة الكوارث الوطنية بدلاً من العمل على جعل الحماية الاجتماعية أكثر استجابة للصدمات. وحتى في البلدان ذات القدرات الأعلى حيث تم تحقيق التكامل إلى حد ما، فإن الصورة معقدة. يوضح مثال تركيا الوارد أعلاه كيف يمكن أن يؤدي ربط العمل الإنساني بالحماية الاجتماعية إلى نتائج متناقضة.

يمكن أن يؤدي «الاعتماد» على نظام الحماية الاجتماعية لتقديم المساعدة الصحية إلى تحسين كفاءة تقديم المساعدات الصحية في حين أنه لا يقدم سوى القليل عن طريق بناء القدرات الحكومية العامة أو تغيير أولويات تمويل الجهات المانحة نحو الملكية الوطنية. يمكن تحقيق نقل عبء الاستجابة الإنسانية على أنظمة الحماية الاجتماعية دون تقليل مستويات الحاجة العامة إذا لم تعالج البرامج الأساسية طويلة الأجل هذه المستويات بسبب عدم كفاية التغطية أو التمويل أو التصميم أو القدرة.

قد يتماشى هذا مع الأهداف الإنسانية لزيادة سرعة الاستجابة للأزمة وحسن توقيتها وكفاءتها، ولكن قد يمثل هذا إشكالية من حيث أهداف التنمية لتقوية وتعزيز الأنظمة الوطنية، والمخاطر التي تزيد من إرهاق نظام الحماية الاجتماعية أو تشتيت الانتباه عن الأهداف الأساسية إذا لم يتم تصميمه بشكل مناسب. إن التوفيق بين الأهداف المختلفة هو سياق محدد ويتطلب الالتزام بإغلاق التنسيق عبر القطاعات، مع تجنب الانتهازية. وحيثما يُعتبر التكامل مناسباً وقابلًا للتطبيق ويمكن تعزيز القدرات المحلية، يجب أن يكون هدف بناء القدرات الوطنية محورياً، وأن يتم الالتزام بالتعلم من التجارب لتعزيز الاستجابات المستقبلية. ومرة أخرى، يجب أن يكون التركيز على تطوير المبادئ الأساسية للحماية الاجتماعية الشاملة حيثما أمكن ذلك - كيفية زيادة التغطية وزيادة الشمولية والكفاية لبرامج الحماية الاجتماعية الحالية مع مرور الوقت.

باختصار، يشكل التكامل مخاطر بالإضافة إلى مكافآت، ثمة حاجة إلى مزيد من الحذر عند افتراض أن ربط مساعدات النقد والقوائم بالحماية الاجتماعية هو أمر إيجابي بشكل لا لبس فيه أو قابل للتطبيق عالمياً. تحتاج الدول المتضررة من الأزمات والمنظمات التي تدعمها إلى اتخاذ قرارات أكثر دقة حول ما إذا كان من الضروري ربط المساعدات النقدية والقوائم بالحماية الاجتماعية، وأين وكيف يتم ذلك. هناك حاجة إلى الواقعية والطموح والصبر بنفس القدر لضمان عدم إجهاد أنظمة الحماية الاجتماعية قبل الأوان، ودعم الدول بشكل كافٍ، وألا يتم اعتبار عملية ربط مساعدات النقد والقوائم بالحماية الاجتماعية استراتيجية خروج سريعة لفاعلي العمل الإنساني. وكما يلاحظ كاريير (لاحقاً) فإنه:

”بشكل جوهري والأهم من ذلك، تدعو هذه الأجنحة إلى تغيير كامل لعقلية ونهج المساعدة الإنسانية والحماية الاجتماعية. يتطلب التوفيق بين وجهات النظر المختلفة وترجمتها إلى عمل بناء. ومن منظور المانحين، فإن السؤال هو كيف يمكن إقناع الحكومات بأن تكون أكثر شمولاً، ومن وجهة نظر الحكومة، فإنها تواجه مخاطر سياسية واقتصادية غير متناسبة وتركها تتحمل تكاليف ذلك؛ ومن وجهة نظر المنظمات الإنسانية الدولية، قد تكون هناك معضلات حول كيفية التوفيق بين الالتزامات بالحيادية والاستقلال مع تلك المتعلقة باحترام المسؤولية الأساسية للحكومات (سيفيرت وآخرون، 2019).

إن توضيح طبيعة الاحتياجات الإنسانية، والاتفاق على الأهداف المشتركة على المدى القصير والمتوسط، وإعادة تحديد الأدوار والمسؤوليات الخاصة بهذه الرؤية تتطلب مهارات ميسرة لتوجيه الحوار والتفاوض بشأن الاختلافات بين الجهات الفاعلة.

2.5.3 النوع الاجتماعي

تؤدي الكوارث والنزاعات إلى تفاقم عدم المساواة وتؤثر على السكان بشكل مختلف بسبب النوع الاجتماعي والعمر والإعاقة. يمكن أن تؤدي تدخلات الطوارئ نفسها إلى خطر تفاقم الانقسامات هذه إذا لم يتم التخطيط لها وتقديمها بشكل صحيح.³³ كما لاحظ برنامج شراكة التعلم النقدي وغيره من البرامج، فإنه من غير المفهوم نسبياً كيفية تنفيذ الاستجابات الإنسانية بطريقة تراعي الفوارق بين الجنسين، والعلاقة بين المساعدات النقدية في هذه العملية.³⁴

باستثناء واحد أو اثنين من الاستثناءات البارزة (على سبيل المثال، كاريير وآخرون، 2019)، حتى الآن كانت جميع الجهود المبذولة لمعالجة التفاوت بين الجنسين غائبة تقريباً في مناقشات الحماية الاجتماعية القائمة على الاستجابة للصدمات. مع ذلك، توجد في الحماية الاجتماعية مجموعة راسخة من الأدلة حول فوائد توفير المساعدات النقدية للأسر للمساعدة في معالجة الديناميات والتفاوت بين الجنسين (ميشرا، 2017). لذلك يبدو أن «تفكير الربط» في النوع الاجتماعي وربط العمل الإنساني بالحماية الاجتماعية غير موجود.

قد يكون هذا نتيجة لعدة عوامل، مثل الافتقار إلى أدلة البيانات المصنفة حسب النوع الاجتماعي، وانعدام الاهتمام والإرادة السياسيين، وحقيقة أن النوع الاجتماعي عملية شاملة وليست «مركبة» بسهولة (كاريير وآخرون، 2019). ولكن هناك أيضاً قضايا أوسع نطاقاً قيد العمل. ومن المسلم به على نطاق واسع في الحماية الاجتماعية أن المساعدات النقدية وحدها لا تؤدي إلى النتائج المرجوة في مجال سوء التغذية والصحة والتعليم (رولين وآخرون، 2017)، ولكن يجب أن تكون مصحوبة بمجموعات من الخدمات الاجتماعية (مثل الرعاية الصحية الأولية والتعليم والتغذية) و/أو تغيير السلوك (على سبيل المثال، بشأن رعاية الأطفال وتغذيتهم، والشمول المالي، والحقوق والاستحقاقات القانونية)، وما يسمى بالقيمة النقدية cash plus أو «متعددة المستويات» (ميشرا، 2017).

يعد هذا أمراً بالغ الأهمية بشكل خاص للنساء والفتيات، نظراً لديناميكيات القوة غير المتكافئة في الأسر، وأهمط العمل والرعاية الجنسانية، والافتقار النسبي إلى الوصول إلى الموارد المالية والاجتماعية والسياسية مقارنة بالرجال (رولين وآخرون، 2018). ومع ذلك، يمكن أن يكون نطاق الخدمات الاجتماعية في البلدان منخفضة القدرات محدوداً، ويرتبط الصراع بشكل غير مفاجئ بتدهور أنظمة إيصال وتقديم الخدمات (كارنتر وآخرون، 2012). قد يؤدي هذا إلى تصور أن النوع الاجتماعي في سياق اعتبارات الحماية الاجتماعية القائمة على الاستجابة للصدمات المعقدة بالفعل قد يكون أكثر من أن يعالج بطريقة شاملة.

³³ انظر مصادر شراكة التعلم النقدي المتنوعة حول الجنس ومساعدات النقد والقوائم التي تتحدث عن هذه النقاط: www.calpnetwork.org/publication/collected-papers-on-gender-and-cash-transfer-programmes-in-humanitarian-context

³⁴ يرجى الرجوع إلى الموقع الإلكتروني: www.devex.com/news/opinion-for-cash-transfers-to-work-we-can-t-ignore-gender-93575

يمكن أن يكون نهج (خطوة بخطوة) مفيداً لإعادة إدخال النوع الاجتماعي كبُعد مُتجاهل للتحليل لربط المساعدات النقدية والقوائم بالحماية الاجتماعية، وهذا قد يستلزم أولاً تطبيق التركيز على النوع الاجتماعي عبر إطار تشغيلي «مفكك» (النظر في الميزات البرمجية والنظامية المختلفة كما نوقش أعلاه) لفهم أين يجب أن تكون الأولوية. ثانياً، يمكن أن يعني هذا الاهتمام فيما إذا كانت الأسر مؤهلة لتدخلات متعددة (واحدة من المزايا المفترضة للعمل بطريقة منسقة في الحماية الاجتماعية القائمة على الاستجابة للصدمة)، وحيث يلزم النظر إلى ما هو أبعد من النقد نحو الخدمات الاجتماعية والتدابير المصاحبة كجزء من نهج أكثر شمولاً، وإن كان يتم تقديمه تدريجياً مع مرور الوقت.

وأخيراً، يمكن أن يعني توسيع نطاق التفكير ليشمل أجندة الحماية الاجتماعية القائمة على الاستجابة للنوع الاجتماعي، من خلال النظر إلى المشهد السياسي لفهم السياسات الشاملة للنوع الاجتماعي والفاعلين السياسيين الموجودين، وربما الأهم من ذلك، كيف يمكن للحماية الاجتماعية (والعمل الإنساني) تأطير النساء أكثر من مجرد كونهن أمهات ومقدمات رعاية ولكن مساهمات في عمليات التغيير والاقتصاد ومتلقيات للحماية الاجتماعية في حد ذاتهن (هولمز وآخرون، 2019).

باختصار، يمكن أن يساعد منظور النوع الاجتماعي في الوصول إلى نظرة أكثر شمولاً حول كيفية الوصول إلى الأشخاص الضعفاء في الأزمات وخارجها، فضلاً عن المساهمة في استراتيجيات الخروج في نهاية المطاف للجهات الفاعلة في العمل الإنساني واستراتيجيات الانتقال إلى الجهات الرسمية في طرق الحماية الاجتماعية المستجيبة للصدمة التي تقودها الحكومة.

ولكي يحدث ذلك، هناك حاجة إلى مزيد من الأدلة على مختلف نقاط الاتصال المحتملة مع أنظمة الحماية الاجتماعية الوطنية، والنظر في برامج المساعدات النقدية الاجتماعية وما بعدها لتشمل الخدمات الاجتماعية، والأخصائيين الاجتماعيين، والتأمين الاجتماعي، وسياسات العمل، وما إلى ذلك (كارير، ستم مناقشته لاحقاً).

2.5.4 العمر والإعاقة

يمثل كبار السن والأشخاص ذوو الإعاقة وأسرهم تمثيلاً غير متناسب بين أفقر الأشخاص. في حين أن الوصول إلى الحماية الاجتماعية يمكن أن يلعب دوراً رئيسياً في تعزيز الرفاه، فإن البرامج الحالية لا تصل إلى الغالبية العظمى من الأشخاص ذوي الإعاقة، ويواجه كبار السن معيقات بسبب نقاط الضعف الحالية وزيادة خطر انتهاكات الحماية (ملينيك ودافيس، 2012؛ وزارة التنمية الدولية 2015؛ وزارة التنمية الدولية 2015 ب). الموانع الجسدية والتواصلية والمتعلقة بالأوضاع، وغياب الوعي في تصميم البرنامج، تجعل من الصعب على كبار السن والأشخاص ذوي الإعاقة الحصول على الدعم (مونت، 2010؛ كيد وآخرون، 2019).

إن الأشخاص ذوو الإعاقة معرضون بشدة للأزمات لأنهم أقل احتمالاً من الآخرين فيما يتعلق بالاستفادة من التدخلات أو المساعدة الإنسانية، خاصة بسبب محدودية المعلومات التي يمكن الحصول عليها، ونقص بيانات الإعاقة، والمواقف السلبية أو المعرفة بين أفراد الأسرة والمجتمعات ومنفذي البرنامج (غروس وآخرون، المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، 2019 ب، شروود وبيرس، 2016، بيرس، 2013، هاندي كاب إنترناشونال، 2015، روهويندر، 2018). تشير الأدلة أيضاً إلى أنه غالباً ما يتم تجاهل كبار السن في العمليات الإنسانية (هيلب أيج، 2012 و2014). تحتاج المساعدات الإنسانية النقدية والقوائم والمساعدة الاجتماعية والبرامج التي تحاول بناء روابط بينهما إلى إيلاء اهتمام أكبر لقضايا السن والإعاقة.

2.5.5 البرامج التحويلية والوقائية

غالباً ما يكون الأشخاص الذين يحتاجون إلى المساعدة الاجتماعية في الأزمات عرضة لخطر العنف (بما في ذلك العنف القائم على نوع الجنس والعنف الجنسي)، وهم في حاجة خاصة إلى الحماية، كما تفرض عليهم قيود تتعلق بحقوق العمل أو التنقل بحرية (ديني وماليت، 2017). هناك حاجة ماسة للحماية التي تركز ليس فقط على المساعدة ولكن على مجالات مثل الحق في العمل وحرية التنقل والحماية من العنف، وتحديدًا عندما يكون من الصعب للغاية فرضها.

هناك حاجة للتركيز على مدى إمكانية دمج المنهجيات التحويلية بنجاح في المساعدة الإنسانية والاجتماعية المرتبطة بها. قد يكون لمنهج «القيمة النقدية» Cash Plus أو نهج البرمجة التكميلية تأثيراً تآزرياً بين المساعدات الأساسية والحماية للحد من مخاطر العنف وتخفيف عواقبه. هناك أيضاً مجال لمزيد من التركيز على كيفية دعم الحماية الاجتماعية لكسب العيش وتحقيق الاندماج (هارفي وبافانيللو، 2017).

3 الخلاصة

اكتسب ربط المساعدات النقدية والقوائم بالحماية الاجتماعية، كجزء من جدول أعمال الحماية الاجتماعية القائمة على الاستجابة للصدمة الأوسع، زخماً كبيراً واهتماماً كبيراً في السنوات الخمس الماضية. ويرجع ذلك إلى مجموعة من العوامل مثل تركيز الالتزامات العالمية على مواءمة أكبر للأهداف والأنظمة والبرامج والطلب على تعزيز التنسيق وتوفير التكاليف في العمليات، والسماح المشتركة بشكل متزايد لبرامج الحماية الإنسانية والاجتماعية. إنه جزء أساسي من جهد أوسع لمدة 30 عاماً لتحسين العلاقة بين عمليات التنمية والأنشطة الإنسانية لتقديم خدمة أفضل للمستضعفين في البلدان الفقيرة والهشة والمتأثرة بالصراعات، مع تزايد وتيرة وكثافة المناخ والصدمات الأخرى، مما يدفع إلى تسجيل أرقام قياسية من الحاجة الإنسانية حول العالم.

لقد قطعت المناقشات المفاهيمية والسياسات التي تربط المساعدات النقدية والقوائم بالحماية الاجتماعية شوطاً طويلاً في وقت قصير، وهناك الآن انتشار للمواد (دراسات الموقف، ودراسات الحالة، والملاحظات الإرشادية، والبحث الأكاديمي) حول كيفية تخطيط المنظمات المختلفة أو تشغيلها للروابط، مما يعكس عدداً متزايداً من الأنشطة على أرض الواقع.

ومع ذلك، لا يزال هناك عدد من الثغرات في الأدبيات، ودعوة ملحة من الممارسين للحصول على دعم مركز ومخصص في تخطيط وتنفيذ الروابط على المستوى الإقليمي والقطري.

تقدم هذه الورقة، بتكليف من برنامج شراكة التعلم النقدي، نظرة عامة على كيفية تطور مفاهيم ربط المساعدات النقدية والقوائم بالحماية الاجتماعية والحماية الاجتماعية القائمة على الاستجابة للصدمة على نطاق أوسع، وكيف يتم تفعيل الروابط عبر سياقات البلدان المختلفة، وما هي بعض اعتبارات البرمجة الرئيسية، وبعض التأملات الأخرى للنظر فيها مع تطور جدول الأعمال هذا. يوفر الجزء الثاني، الداخلي لبرنامج شراكة التعلم النقدي، مجموعة من توصيات بناء القدرات بناءً على التحليل والبحث الذي تم إجراؤه هنا.

إن الحجة العامة الواردة في هذه الورقة هي أنه في حين أن ربط المساعدات النقدية والقوائم بالحماية الاجتماعية يبشر بالكثير وأدخل ابتكاراً برنامجياً مثيراً للاهتمام، هناك حاجة لفهم أفضل للطرق المختلفة التي يمكن بها لمساعدات النقد والقوائم الارتباط بالحماية الاجتماعية من منظور إنساني، وفعالية هذه المنهجية. ينصح بالحد من افتراض أن الارتباط إيجابي بشكل لا لبس فيه وأن النتائج قابلة للتطبيق عالمياً.

يحتاج الفاعلون إلى اتخاذ قرارات أكثر دقة حول ما إذا كان من الصواب الربط بين الحماية الاجتماعية ومساعدات النقد والقوائم بشكل أقوى، وفي أي ظروف، وماذا يعني ذلك لتحقيق التوازن الصحيح بين أدوات التنمية والأدوات الإنسانية في أماكن مختلفة. ومع ذلك، فإن النهج يحمل الكثير من الوعود وخلق بعض النتائج والرؤى المبكرة المشجعة. لذلك، نمة حاجة إلى مزيد من العمل لسد بعض الفجوات المعرفية العالمية، ولكن الأهم من ذلك، لدعم احتياجات بناء القدرات على المستوى الميداني، مع التركيز على الحلول الواقعية.

ونظراً لأن هذا النهج يصبح أكثر تجسيدا في طرق عمل المؤسسات المختلفة، تشير هذه الورقة إلى أنه ستكون هناك حاجة أكبر للاتفاق على الأساليب والأدوات الرئيسية وإضفاء الطابع الرسمي عليها، وزيادة الطلب على الممارسين الذين لديهم «ملفات تعريف مختلطة»، أولئك الذين لديهم خبرة في العمل الإنساني والحماية الاجتماعية (وكذلك القطاعات الأخرى ذات الصلة). ونظراً لأن العديد من التحديات التي تمت مواجهتها في دمج هذين العاملين لا تؤدي إلى الحلول التقنية وحدها، يتعين على الممارسين الجمع بين معرفتهم العملية والمزيج الصحيح من المهارات الشخصية لإدارة، ما هو في الواقع، عمليات التغيير والتفاوض وبناء الثقة، بهدف تقديم برامج محسنة ونتائج أفضل للمجتمعات المتأثرة بالصدمة.

الملاحق

الملحق (1): أهداف ونطاق وتركيز الاستشارات (من الشروط المرجعية)

تغطي المهمة الفترة الزمنية من ١ كانون ثان 2020 إلى 30 آذار 2020. والهدف من هذه المهمة:

- تزويد برنامج شراكة التعلم النقدي بنظرة عامة محدثة حول آخر التحليلات والممارسات في ربط عملية الحماية الاجتماعية بالمساعدات الإنسانية النقدية والقوائم، وبالاستناد إلى ذلك، يتم الخروج بتوصيات لمراجعات وإضافات إلى مواد التدريب.
- سيعمل المخرج الرئيسي الذي يقوم به الاستشاريون، وهي ورقة إحاطة رفيعة المستوى، بتحليل الأسئلة أدناه للتوصية باستراتيجية وشكل/ محتوى لمراجعة مواد بناء القدرات الخاصة ببرنامج شراكة التعلم النقدي حول ربط الحماية الاجتماعية بالمساعدات الإنسانية النقدية والقوائم:
- أ ما هي التطورات الهامة في السنوات الأربع الماضية من حيث الأطر التحليلية والسياسات والممارسات الوطنية والإقليمية والعالمية؟
- ب ما هي المواد التدريبية رفيعة المستوى التي تم وضعها وماهي المنظمات التي قامت بوضعها ولأي جمهور يتم توجيهها (على سبيل المثال، دورة التحويل التي تركز على أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، حيث قدمت منظمة "Key Aid" مؤخراً تدريباً مشابهاً في دورة الممارس الرئيسي، وقد تقوم اليونيسف بتخصيص مجموعة أدوات، ولدى منظمة الأغذية والزراعة عمل حديث فيما يتعلق بالنوع الاجتماعي والحماية الاجتماعية، يعمل معهد دراسات التنمية حالياً على تطوير دورة تعليمية إلكترونية عبر الإنترنت، ستكون وحدة منها حول الحماية الاجتماعية القائمة على الاستجابة للصدّات، وما إلى ذلك؟)
- ج كيف تطور جمهور التدريب (مثل المسؤولين الحكوميين ومنظمات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية، وما إلى ذلك)؟
- د أين توجد فجوات في المواد التدريبية الموجودة؟ (ملاحظة: يعمل برنامج شراكة التعلم النقدي أيضاً على تطوير صفحة معلومات وثلاث دراسات حالة متعمقة لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا) كيف يجب أن توجه فجوات المعلومات هذه حيث يجب علينا دعم الآخرين أو ما هو العمل الإضافي الذي يجب علينا تطويره في هذا المجال؟
- استناداً إلى النظر في القضايا المذكورة أعلاه، سيوصي المستشار (المستشارون) بالتدريب الإضافي الذي يجب أن يتم تطويره بواسطة برنامج شراكة التعلم النقدي، و/ أو كيفية تعزيز مواد بناء القدرات الموجودة لديهم ولأي جمهور وسياق.



الملحق (2): قائمة الاختصارات

| الاختصار | العنوان الكامل |
|----------|--|
| ALMP | سياسات سوق العمل النشطة |
| CCA | التكيف مع تغير المناخ |
| CVA | المساعدة (الإنسانية) النقدية والقوائم |
| DRF | تمويل مخاطر الكوارث |
| DRM | إدارة مخاطر الكوارث |
| EWS | نظام الإنذار المبكر |
| FSP | مقدم الخدمة المالية |
| GBSG | مجموعة فرعية للصفقات الكبرى حول الروابط بين النقد الإنساني والحماية الاجتماعية |
| GRMs | آليات التظلم والإحالة |
| HE | التوسع الأفقي |
| HEA | منهج اقتصاد الأسرة |
| HA | مساعدة إنسانية |
| HSNP | برنامج شبكة الأمان من الجوع (كينيا) |
| IDPs | شخص / نازح داخلياً |
| IFIs | المؤسسات المالية الدولية |
| ISPA | تقييمات الحماية الاجتماعية المشتركة بين الوكالات |
| IPC | نظام تصنيف المرحلة المتكامل |
| MIS | نظم المعلومات الإدارية |
| MoU | مذكرات التفاهم |
| M+E | الرصد والتقييم |
| MDTF | الصندوق الاستثماري المتعدد المانحين |
| NGO | منظمة غير حكومية |
| ODA | المساعدة الإيمائية الخارجية |
| PSNP | برنامج شبكة الأمان الإنتاجية (إثيوبيا) |
| PMT | اختبار وسيلة الوكيل |
| PFM | الإدارة المالية العامة |
| SRSP | الحماية الاجتماعية القائمة على الاستجابة للصدمة |
| SP | حماية اجتماعية |
| SR | السجل الاجتماعي |
| VE | التوسع الرأسي |

الملحق (3): مسرد المصطلحات

- **التكيف مع تغير المناخ** - في النظم البشرية، تعني عملية التكيف مع المناخ الفعلي أو المتوقع وآثاره، من أجل تخفيف الضرر أو استثمار الفرص المفيدة. أما فيما يتعلق بالنظم الطبيعية، فإن عملية التكيف مع المناخ الفعلي وآثاره قد تسهل التدخل البشري التكيف مع المناخ المتوقع (الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ، 2012).
- **تعديلات التصميم** : يمكن تعديل تصميم برامج وأنظمة الحماية الاجتماعية بطريقة تراعي الأزمات التي يواجهها البلد عادةً (أوبرين وآخرون، 2018 أ).
- **الكوارث** : تشبه إلى حد كبير مصطلح «الأزمة»، وتتعلق بالصدمة. تُعرّف الكوارث بأنها «تعطل خطير لعمل المجتمع على أي نطاق بسبب الأحداث الخطرة التي تتفاعل مع ظروف التعرض والضعف والقدرة» (مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، 2017). وكثيراً ما يتم تمييزها عن الصدمة من خلال تجاوز القدرات المحلية أو الوطنية للتعامل مع استخدام مواردها الخاصة، وبالتالي تتطلب شكلاً من أشكال المساعدة الخارجية.
- **الحد من مخاطر الكوارث/ إدارة مخاطر الكوارث**: الحد من مخاطر الكوارث هو هدف سياسة إدارة مخاطر الكوارث، ويتم تحديد أهدافه وغاياته في استراتيجيات وخطط الحد من مخاطر الكوارث. إدارة مخاطر الكوارث هي عملية تطبيق سياسات واستراتيجيات الحد من مخاطر الكوارث. يهدف الحد من مخاطر الكوارث/ إدارة مخاطر الكوارث إلى منع مخاطر الكوارث الجديدة، والحد من مخاطر الكوارث الحالية، وإدارة المخاطر المتبقية، والمساهمة في تعزيز الصمود، والحد من خسائر الكوارث، وتحقيق التنمية المستدامة (مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، 2017).
- **الخطورة**: ظاهرة خطيرة قد تسبب خسائر في الأرواح أو الممتلكات أو الاضطراب الاجتماعي والاقتصادي أو التدهور البيئي، إلخ (مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، 2017). إنه احتمال حدوث شيء ما. لا يؤدي كل خطر إلى صدمة أو كارثة (على سبيل المثال، يمكن أن تكون الأمطار الغزيرة شديدة الخطورة، ولكن قد لا تؤدي إلى الفيضانات).
- **التوسع الأفقي**: الدمج المؤقت للمستفيدين الجدد من المجتمعات المتضررة من الكوارث في برنامج الحماية الاجتماعية (أوبرين وآخرون، 2018 أ).
- **المساعدة الإنسانية**: تهدف المساعدة الإنسانية إلى إنقاذ الأرواح، وتخفيف المعاناة، والحفاظ على كرامة الإنسان أثناء وبعد الأزمات والكوارث التي هي من صنع الإنسان والمرتبطة بالأخطار الطبيعية، فضلاً عن تعزيز التأهب عند حدوث مثل هذه الحالات. إنها متجذرة في المبادئ الإنسانية للبشرية، والحيادية، والاستقلال (مشروع اسفير، 2018 ؛ مبادرات التنمية، 2018).
- **الاعتماد**: استخدام جزء من نظام أو برنامج قائم من خلال استجابة برنامج جديدة (إما من قبل الحكومة أو الشركاء) (أوبرين وآخرون، 2018 أ).
- **الصمود**: قدرة النظام أو المجتمع المعرض للمخاطر على مقاومة الآثار واستيعابها والتكيف معها والتعافي منها بطريقة فعالة وفي الوقت المناسب، بما في ذلك من خلال الحفاظ على هيكله ووظائفه الأساسية ومن خلال إدارة المخاطر (مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، 2017).
- **الخطر**: في حين أنه لا يوجد تعريف عالمي للخطر، فإن مجموعات إدارة مخاطر الكوارث والتكيف مع تغير المناخ تعرفها بشكل عام على أنها تتفاعل بين ثلاثة عوامل: **المخاطر** (أو «الصدمة» بشكل أوسع)، **مستويات التعرض للخطر** (أو الصدمة)، و**مستويات الضعف/ القدرة على التكيف** (الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والسياسية وما إلى ذلك).
- **استخدام بنية تحتية موازية**: تطوير عنصر أو أكثر من عناصر الاستجابة الإنسانية المتوازية التي تتماشى بأفضل طريقة ممكنة مع العناصر المستخدمة في برنامج الحماية الاجتماعية الحالي أو المحتمل أو نظام إدارة مخاطر الكوارث المستقبلي. يختلف هذا عن الاعتماد على عناصر النظام، حيث يستخدم بنية تحتية متوازية بدلاً من نفس النظام (أوبرين وآخرون، 2018 أ).
- **الصدمة**: الصدمة هي إدراك المخاطر (حدث يجمع بين التعرض ونقاط الضعف الموجودة مسبقاً/ نقص القدرة على التكيف). يمكن أن تشير الصدمة أيضاً إلى اللحظة التي تصبح فيها عملية البداية البطيئة (الضغط) حدثاً شديداً. يمكن أن تكون للصدمة خصائص مختلفة (ناتجة عن الطقس والمناخ، وبائية، متصلة بالنزاعات، وهيكلية (مثل ارتفاع أسعار الغذاء))، ويمكن أن تكون بطيئة وسريعة الظهور بطبيعتها. يمكن أن تؤثر على الفرد أو الأسرة (خصوصية) أو عدد كبير من الأشخاص في نفس الوقت (متغير مشترك).
- **المساعدة الاجتماعية**: مساعدات متكررة أو مشروطة أو غير مشروطة ويمكن التنبؤ بها للنقد أو السلع أو الخدمات المقدمة على أساس طويل الأجل للأسر الضعيفة أو المعدومة أو أفراد معينين (مثل المسنين والحوامل)، وذلك بهدف السماح لهم بتلبية الاحتياجات الأساسية أو بناء الأصول لحماية أنفسهم وزيادة المرونة ضد الصدمات وفترات الضعف من دورة الحياة. وتشير المساعدة الاجتماعية عادةً إلى المساعدة الحكومية المقدمة نقداً، ولكن يمكن أن يشير أيضاً إلى المساعدة العينية (برنامج شراكة التعلم النقدي، 2017). تشمل المصطلحات الأخرى المستخدمة في الحماية الاجتماعية «المساعدات الاجتماعية» أو «شبكات الأمان الاجتماعي». يمكن تنفيذ المساعدة الاجتماعية من قبل الحكومة أو المنظمات غير الحكومية أو مقدمي الخدمات المالية، وعادة ما يتم تمويلها من خلال الضرائب أو الجهات المانحة (أوبرين وآخرون، 2018 أ).
- **الحماية الاجتماعية**: هي الإجراءات التي تتخذها الدولة أو القطاع الخاص لمعالجة المخاطر والضعف والفقر المدقع. تشير الحماية الاجتماعية إلى أنظمة شاملة بما في ذلك شبكات الأمان، والمساعدة الاجتماعية، وسياسات سوق العمل، وخيارات التأمين الاجتماعي (مثل المعاشات التقاعدية، والتأمين الصحي)، والخدمات الاجتماعية الأساسية (مثل التعليم والصحة والتغذية) (برنامج شراكة التعلم النقدي، 2017). «إنها مجموعة من السياسات والبرامج التي تهدف إلى منع أو حماية جميع الأشخاص من الفقر والضعف والاستبعاد الاجتماعي طوال فترة حياتهم، مع التركيز بشكل خاص على الفئات الضعيفة» (تقييمات الحماية الاجتماعية المشتركة بين الوكالات، 2018).
- **التوسع الرأسي**: تتم زيادة قيمة الفائدة أو مدة برنامج الحماية الاجتماعية مؤقتاً لبعض أو جميع المستفيدين (أوبرين وآخرون، 2018 أ).



الملحق (4): قائمة المقابلات مع المبلغين الرئيسيين

| معلومات التواصل | ةس س و م ا | م س إ ل ا |
|---------------------------------------|---|--------------------|
| Ric_Goodman@dai.com | DAI | ريك جودمان |
| Abarrantes@developmentpathways.org.uk | Development Pathways | الكسندرا بارنتس |
| E-Henderson@dfid.gov.uk | وزارة التنمية الدولية بالمملكة المتحدة | إميلي هندرسون |
| Massimo.Larosa@echofield.eu | المديرية العامة للحماية المدنية الأوروبية وعمليات المساعدة الإنسانية | ماسيمو لا روزا |
| msamson@epri.org.za | معهد أبحاث الطاقة الكهربائية | مايكل سامسون |
| Natalia.winderrossi@fao.org | منظمة الأغذية والزراعة | ناتاليا ويندر روسي |
| Federico.Spano@fao.org | منظمة الأغذية والزراعة | فيديريكو سبانو |
| Ana.ocampo@fao.org | منظمة الأغذية والزراعة | آنا أوكامبو |
| calum.mclean001@gmail.com | مستقل | فيديريكو سبانو |
| EDelo@redcross.org.uk | حركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر | إيما ديلو |
| nkukrety@unicef.org | اليونيسف | نوبور كوكريتي |
| cmariani@unicef.org | اليونيسف | كلير مارياني |
| gab_smithers@hotmail.com | مستقل | غابرييل سميث |
| cecile.cherrier@gmail.com | مستقل | سيسيل شيرير |
| f.zehrarizvi@gmail.com | مستقل | زهرة رضوي |
| valentinabarca@gmail.com | مستقل | فالتينا بارثا |
| isabelle.pelly@googlemail.com | مستقل | إيزابيل بيلي |
| helene@keyaidconsulting.com | Key Aid Consulting | dهيلين جويلارد |
| sarahbaileyk@gmail.com | برنامج الأغذية العالمي / معهد التنمية الخارجية | سارة بيلي |
| Karin.Seyfert@opml.co.uk | مكتب إدارة شؤون الموظفين | كارين سيفرت |
| larissa.pelham@oxfam.org | أوكسفام | لاريسا بيلهام |
| clare.obrien@wfp.org | برنامج الأغذية العالمي | كلير أوبراين |
| Diana.king@wfp.org | برنامج الأغذية العالمي | ديانا كينغ |

الملحق (5): التزامات ربط المساعدات النقدية والقوائم بالحماية الاجتماعية في الاتفاقات المتعددة الأطراف رفيعة المستوى

- **القيمة العالمية للعمل الإنساني** - بيان مشترك قدمته الجهات الفاعلة في مجال الحماية الاجتماعية إلى القمة العالمية للعمل الإنساني «حيث يمكن ربط الحماية الاجتماعية والعمل الإنساني أن يرأب الصدع بين التنمية الإنسانية» (مجلس التعاون المشترك بين الوكالات المعني بالحماية الاجتماعية <https://ipci.org/pub/sites/default/files/SPIACBstatementWHS.pdf> (2016 SPIAC-B))
- **الصفقة الكبرى** - كجزء من القمة الإنسانية العالمية، أشار الموقعون على الصفقة الكبرى إلى أنه ينبغي عند تسليم النقد (الخاص بالمساعدة الإنسانية)، وحيثما أمكن ومناسب، أن يستخدم الآليات المحلية والوطنية أو ربطها أو مواءمتها مع نظام الحماية الاجتماعية (الالتزام الأساسي 3)، وأن تلتزم منظمات المساعدة والجهات المانحة "بزيادة برامج الحماية الاجتماعية وتعزيز الأنظمة الوطنية والمحلية وآليات التكيف من أجل بناء الصمود في السياقات الهشة" (الالتزام الأساسي 10).
https://interagencystandingcommittee.org/system/files/grand_bargain_final_22_may_final-2_0.pdf
- **يشير النهج المشترك للمتبرعين لبرمجة النقد الخاص بالمساعدات الإنسانية إلى أن** «يتوقع المانحون رؤية البرامج النقدية تستخدم الآليات المحلية والوطنية أو ترتبط بها أو تتماشى معها مثل أنظمة الحماية الاجتماعية، حيثما كان ذلك ممكناً ومناسباً» (النهج المشترك للمتبرعين لبرمجة النقد الخاص بالمساعدات الإنسانية، 2019).
<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/common-donor-approach-feb-19.pdf>
- **أهداف التنمية المستدامة** - تعترف الوثيقة الختامية لأهداف التنمية المستدامة، «تحويل عالمنا: جدول أعمال 2030 للتنمية المستدامة»، بالآثار غير المتناسبة للصددمات المتغيرة على أكثر الفئات ضعفاً. يدعو الهدف ١ من أهداف التنمية المستدامة إلى وضع حد للفقر (المدقق) بجميع مظاهره بحلول عام 2030، بما في ذلك من خلال ضمان الحماية الاجتماعية للفقراء والضعفاء، وزيادة فرص الحصول على الخدمات الأساسية، ودعم الأشخاص المتضررين من الأحداث الشديدة المتعلقة بالمناخ وغيرها من العوامل الاقتصادية والاجتماعية والصددمات والكوارث البيئية. وتسعى الغاية 1.3 (الهدف 1) إلى تنفيذ أنظمة وتدابير الحماية الاجتماعية المناسبة وطنياً للجمع، وبحلول عام 2030 تحقيق تغطية كبيرة للفقراء والضعفاء. تهدف الغاية 1.5 (الهدف 1)، الذي يتعلق بالحماية الاجتماعية التكيفية، إلى بناء صمود الفقراء والضعفاء وتقليل تعرضهم للأخطار الشديدة المتعلقة بالمناخ وغيرها من الصدمات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية الكوارث (البنك الدولي، 2018).
<https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>
- **«طريقة العمل الجديدة»**، التي وقعها الأمين العام وثمانية من مدراء الأمم المتحدة في القمة العالمية للعمل الإنساني، وأقرها البنك الدولي والمنظمة الدولية للهجرة، والتي تعتمد على ثلاثة أهداف: (1) تعزيز الأنظمة الوطنية والمحلية - ولكن لا تحل محلها- (2) تجاوز الفجوة الإنسانية - التنموية من خلال العمل من أجل تحقيق نتائج جماعية، بناءً على الميزة النسبية وعلى فترات زمنية متعددة السنوات ؛ (3) توقع الأزمات- وعدم إنتظار حدوثها - (مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، 2017).
www.agendaforhumanity.org/sites/default/files/20170228%20WoW%2013%20high%20res.pdf
- تم التوقيع على التزامات محددة لحالات اللاجئين بموجب إعلان نيويورك الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة بشأن اللاجئين والمهاجرين (2016)، بما في ذلك الالتزام "بوضع استراتيجيات وطنية لحماية اللاجئين في إطار أنظمة الحماية الاجتماعية الوطنية".
www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_71_1.pdf



الملحق (6): التصور المفكك / تصور تصنيف سياق البلد

وصف سيفرت وآخرون (2019)، كيف يمكن تصنيف مختلف السياسات والمسائل البرمجية التي يجب مراعاتها عند ربط العمل الإنساني بالحماية الاجتماعية (تركز الورقة على سياقات النزوح واللاجئين، ولكن يمكن تطبيقها على نطاق أوسع). يتم تعيين السياسات بعد ذلك مقابل إطار مكتب إدارة شؤون الموظفين المتكيف الذي يقوم بتقييم كل مشكلة مقابل مستوى من التكامل، من التكامل المنخفض (النظام الموازي) إلى التكامل الكامل (بقيادة الأنظمة الوطنية). لم يكن الهدف من الورقة النظر إلى العمل الإنساني والحماية الاجتماعية كنظامين لا يمكن اختراقهما، بل النظر في كل مسألة على حده حول كيفية دمج ومواءمة النهجين بشكل أفضل.

| | نظام موازي | التماشي | البناء على الأنظمة القائمة | نظام ذات قيادة وطنية |
|---|------------|---------|----------------------------|----------------------|
| التمويل | ■ | | | |
| أطر السياسات القانونية | | ■ | | |
| تحديد معايير الأهلية وشروط التأهيل | | ■ | | |
| تحديد نوع النقل، المستوى والتردد والمدة | | | ■ | |
| الحكم والتنسيق | | | | ■ |
| مدى الوصو | ■ | | | |
| التسجيل | | ■ | | |
| الإلتحاق | ■ | | | |
| الدفعة | | | ■ | |
| إدارة حالة | | | | ■ |
| الشكاوي وطلبات الاستئناف | | | | ■ |
| الحماية | | | ■ | |
| تحليل الضعف والرصد والتقييم | | ■ | | |
| إدارة المعلومات | ■ | | | |

المصدر: سيفرت وآخرون (2019)

سيناريوهات سياق البلد

ما هو موضح أدناه مبني على دراسة ويندر روسي وآخرون (2017)، وهو يلخص السيناريوهات المختلفة التي تجمع بين نضج نظام الحماية الاجتماعية الحالي بناءً على قدرة الدولة وصمودها في الاستجابة للصدمات.

| الرقم | نوع سياق الحماية الاجتماعية | الوصف |
|-------|--|---|
| 1 | نظام مفكك أو ضعيف للغاية | السياق الذي لا يوجد فيه بند رسمي للحماية الاجتماعية و/ أو الهياكل القائمة (الرسمية وغير الرسمية) قد تحطمت أو أضعفت بشدة بسبب الأزمات أو الصراع |
| 2 | نظام المساعدة الاجتماعية الناشئة | يتم وضع المكونات الأولية لأنظمة الحماية الاجتماعية، مما يوفر دعمًا قصيرًا إلى متوسط الأجل في الغالب فيما يتعلق بالمخاطر الشديدة أو التهديدات أو الأزمات، مع ذلك، لم يتم وضع نظام متماسك. |
| 3 | نظام المساعدة الاجتماعية الناشئة | يتم وضع المكونات الأولية لأنظمة الحماية الاجتماعية، مما يوفر دعمًا قصيرًا إلى متوسط الأجل في الغالب فيما يتعلق بالمخاطر الشديدة أو التهديدات أو الأزمات، مع ذلك، لم يتم وضع نظام متماسك |
| 4 | نظام الدولة للحماية الاجتماعية غير قادر على الاستجابة للأزمات المتكررة | يوجد برنامج أو نظام حماية اجتماعية ويتم إضفاء الطابع المؤسسي عليه داخل هيكل الدولة، مع ذلك فهو جامد وغير مرن أو مثقل للغاية؛ فهو غير قادر على التكيف مع عبء الحاجة المتزايدة في حالة حدوث صدمة أو أزمة |
| 5 | نظام حماية اجتماعية وطني محدود يستجيب للصدمات | يوجد برنامج أو نظام للحماية الاجتماعية يتضمن مشاركة الدولة الملتزم بها (حتى لو كانت ممولة من المانحين). النظام قادر جزئيًا على الاستجابة لصدمات يمكن التنبؤ بها وزيادة تغطية تلك الأسر المتضررة من الصدمة ومؤهلة لتلقي الحماية الاجتماعية |

المصدر: من دراسة ويندر روسي وآخرون (2017)

الملحق (7): الحماية أم الحماية الاجتماعية؟³⁵

ما هي الحماية؟

الحماية هي واجب الحفاظ على سلامة أولئك المعرضين للضرر من العنف أو الإكراه أو سوء المعاملة.

الحماية الاجتماعية هي «مجموعة من السياسات والبرامج التي تهدف إلى منع أو حماية جميع الأشخاص من الفقر والضعف والاستبعاد الاجتماعي طوال حياتهم، مع التركيز بشكل خاص على الفئات الضعيفة» (تقييمات الحماية الاجتماعية المشتركة بين الوكالات، 2016).

هل هذا صحيح؟ من المسؤول؟

الحماية حق ومسؤولية قانونية. تتحمل الدولة المسؤولية الأساسية عن ضمان سلامة الأشخاص داخل حدودها. وعندما لا تفعل الدولة أو لا تستطيع القيام بذلك بشكل فعال، يمكن للمنظمات الوطنية والدولية أن تلعب دوراً في ضمان الوفاء بالالتزامات الأساسية، من خلال المراقبة والتحقيق والإبلاغ والتوعية بشأن حقوق الإنسان وتقديم الدعم التقني والمالي.

غالباً ما يُنظر إلى الحماية الاجتماعية كحق وفقاً للإعلان العالمي لحقوق الإنسان (1948). تتمتع النساء والرجال والفتيات وحقوق متساوية وغير قابلة للمساومة في الاحتياجات الأساسية لحياة كريمة طوال فترة حياتهم. وعلى هذا النحو، فإن الحماية الاجتماعية هي مسؤولية الدولة تجاه مواطنيها، ولكن يتم توفيرها بشكل غير رسمي من قبل العديد من الجهات الفاعلة المختلفة، بما في ذلك أفراد المجتمعات نفسها.

تركز كل من «الحماية» و«الحماية الاجتماعية» على مخاطر الحماية ونقاط الضعف - ولكن في جانب الحماية يكون التركيز على الإكراه والعنف، وفي جانب الحماية الاجتماعية يكون التركيز على الحماية من التعرض للفقر والحرمان (والذي يُقاس بطرق متنوعة). يركز كلاهما على الرفاهية وتأمين حياة كريمة. ويسعى الفهم المتزايد للحماية والحماية الاجتماعية على حد سواء إلى تمكين الأشخاص والمجموعات الضعيفة حتى يتمكنوا من تغيير شروط المشاركة من أجل حياة آمنة وسبل العيش المنتجة.

ما هو محور الحماية؟

تركز الحماية بشكل كبير على العنف القائم على النوع الاجتماعي وحماية الأطفال وحقوق اللاجئين أو عديمي الجنسية وحقوق الأقليات أو الفئات المهمشة. إن الحماية هي هدف مركزي لجميع الأعمال الإنسانية، ومساعدة الناس على البقاء في مأمن من العنف والإكراه وسوء المعاملة، واتخاذ خطوات لمنع وتقليل المخاطر وكذلك استعادة الرفاهية والكرامة للأشخاص المتضررين من الأزمات، ولا سيما الأكثر ضعفاً. ويشمل ذلك أيضاً ضمان إدارة المخاوف المتعلقة بالضرر والحماية للتدخلات الإنسانية نفسها أو تقليلها أو تخفيفها.

تهدف الحماية الاجتماعية الرسمية إلى تقديم دعم كافٍ ويمكن التنبؤ به لمعالجة المخاطر خلال الحياة. من المهم أن نفهم كيف أن لدى الرجال والنساء والفتيات والفتيان احتياجات وتحديات مختلفة في مراحل الحياة المختلفة.

لا يمكن أن توجد الحماية الاجتماعية ولا الحماية وحدها ويجب أن يصحبهما الوصول إلى التعليم اللائق والرعاية الصحية والصرف الصحي والخدمات الأساسية الأخرى بالإضافة إلى إجراءات مكافحة التمييز وتوفير أسواق العمل العادلة والأطر التشريعية.

ما هي البرامج أو الأنشطة النموذجية؟

تشمل برامج الحماية تلك التي تهدف إلى منع أو تخفيف العنف القائم على النوع الاجتماعي، والحد من استراتيجيات التكيف السلبية والتي لا رجعة فيها (مثل الزواج المبكر والقسري، والحمل المبكر، وعمالة الأطفال) وبرامج لمنع العنف أو الإكراه، وتلك التي تخلق أماكن آمنة في السياقات الإنسانية أو تقديم الدعم للناجين من العنف.

يتم توفير الحماية الاجتماعية الرسمية من خلال ثلاث آليات رئيسية: (1) المساعدة الاجتماعية (بشار إليها أحياناً باسم «شبكات الأمان الاجتماعي») - على سبيل المثال الغذاء، والمساعدات النقدية والقسائم، والتغذية المدرسية، والأشغال العامة (يمكن أن يشمل ذلك أيضاً الخدمات الاجتماعية)؛ (2) التأمين الاجتماعي - الأمومة والبطالة والتأمين الصحي والمعاشات؛ و (3) سياسات سوق العمل النشطة. وكما لوحظ، فإنه يتم توفير الكثير من الحماية الاجتماعية بشكل غير رسمي أيضاً كدعم داخل المجتمع من خلال التبادل والشبكات الاجتماعية.

يتم استكشاف الروابط المختلفة بين أنشطة الحماية الإنسانية والحماية الاجتماعية على النحو المبين في هذه الورقة، مثل ربط المساعدة الاجتماعية بالمساعدات الإنسانية بالنقد والقسائم، واستخدام هياكل التنسيق المشتركة وأدوات الاستهداف، والربط مع الإنذار المبكر، والعمل المبكر، والتخطيط للاستعداد، وما إلى ذلك. يمكن أن يساعد ذلك في إدارة الأزمات الإنسانية بشكل أفضل، وفي بعض الحالات، يمكن استخدام آليات الاستجابة التي تستخدمها الجهات الفاعلة الإنسانية، على سبيل المثال التحويلات النقدية، لإنشاء مساعدة اجتماعية أو لتوسيع أنظمة الحماية الاجتماعية القائمة أو تعزيزها أو مواءمتها.

³⁵ يعتمد هذا الملحق بشكل كبير على إرشادات أو كسفام - الحماية أم الحماية الاجتماعية (أو كسفام، سيصدر لاحقاً).

الملحق (8): الموارد الرئيسية

قد توسعت الأدبيات ذات الصلة حول هذا الموضوع بسرعة في السنوات الأخيرة. فيما يلي مجموعة مختارة من أهم المواد (التقارير، والأدوات، ودراسات الحالة، وما إلى ذلك) 36. للحصول على تحديثات مستمرة انضموا الى SocialProtection.org على الإنترنت حول "الحماية الاجتماعية في سياقات الأزمات".

| الاسم والرابط | النوع / الوظيفة | خبرات | المؤسسات المعنية | التركيز الإقليمي |
|---|--|-------|--|----------------------------------|
| تأودلأو ريراقنتلا | | | | |
| Climate resilience through social protection | وثيقة توليف | 2019 | المعهد الدولي للبيئة والتنمية | عالمي |
| Strengthening the capacity of ASEAN Member States to design and implement risk-informed and shock-responsive social protection systemsfor resilience (Regional Synthesis Report) | وثيقة توليف إقليمية | 2019 | برنامج الأغذية العالمي ، اليونيسيف ، منظمة الأغذية والزراعة ، الاتحاد الأوروبي ومكتب الولايات المتحدة لإدارة شؤون الموظفين | آسيا |
| Aligning Humanitarian Cash Assistance with National Social Safety Nets in Refugee Settings – Key Considerations and Learning here and accompanying mapping of Safety Nets for refugees here | وثيقة مرجعية / أدوات | 2019 | مفوضية شؤون اللاجئين | عالمي |
| Shock Responsive Social Protection in Latin America and the Caribbean, Synthesis Report and video | وثيقة توليف إقليمية / فيديو | 2019 | برنامج الأغذية العالمي ومكتب الولايات المتحدة لإدارة شؤون الموظفين | أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي |
| Building Shock-Responsive National Social Protection Systems in the MENA region | وثيقة توليف إقليمية | 2019 | اليونيسيف، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي - التصنيف الدولي للبراءات | الشرق الأوسط وشمال أفريقيا |
| Social Protection across the Humanitarian-Development Nexus. A Game Changer in Supporting People through Crises | وثيقة مرجعية / أدوات | 2019 | SPaN / المفوضية الأوروبية | عالمي |
| SPaN Guidance – Operational Note 1: Benefit Modalities SPaN Guidance – Operational Note 2: Targeting SPaN Guidance – Operational Note 3: Stakeholders SPaN Guidance – Operational Note 4: Operations SPaN Guidance – Operational Note 5: Integrated Financing SPaN Guidance – Operational Note 6 (Missing/forthcoming) SPaN Guidance – Operational Note 7: Nutrition Security SPaN Guidance – Operational Note 8: Vulnerable Groups SPaN Guidance – Operational Note 9: Fragility SPaN Guidance – Operational Note 10: Forced Displacement | وثيقة مرجعية / أدوات (ملاحظة: يجب الدخول إلى مجتمع SP.org - انظروا أعلاه) | 2019 | SPaN / المفوضية الأوروبية | عالمي |
| Building on government systems for shock preparedness and response the role of social assistance data and information systems with accompanying infographic and webinar | إعلان موقف | 2018 | المفوضية الأوروبية | عالمي |
| Human(itarian) Capital? Lessons on Better Connecting Humanitarian Assistance and Social Protection | وثيقة توليف | 2018 | برنامج الأغذية العالمي والبنك الدولي | عالمي |

| الاسم والربط | النوع / الوظيفة | خبرات | المؤسسات المعنية | التركيز الإقليمي |
|--|---|---------------------|--|----------------------------------|
| The Role of Cash Transfers in Social Protection, Humanitarian Response and Shock-Responsive Social Protection | ورقة عمل أكاديمية | 2018 | معهد دراسات التنمية | عالمي |
| 6 Background papers for the forthcoming World Bank position paper on Adaptive Social Protection (financing, information systems, delivery systems, institutions, programme design) | وثيقة توليف، إعلان موقف | لم يتم نشرها (2018) | ومكتب الولايات المتحدة لإدارة شؤون الموظفين والبنك الدولي | عالمي |
| Bridging Humanitarian Responses and Long-Term Development through Transformative Changes—Some Initial Reflections from the World Bank's Adaptive Social Protection Program in the Sahel – accompanied by two ITAD blogs – Five key principles for Adaptive Social Protection programming and Is my social protection programme 'shock-responsive' or 'adaptive'? | مقال صحفي؛ المدونات | 2018 | المعهد المعتمد للتقنيين المعماريين و ITAD بناء على عمل البنك الدولي في الساحل | أفريقيا |
| Shock Responsive Social Protection Systems Toolkit | أدوات | 2018 | وزارة التنمية الدولية بالمملكة المتحدة، ومكتب الولايات المتحدة لإدارة شؤون الموظفين بدعم من معهد التنمية الخارجية وشراكة التعلم النقدي | عالمي |
| Shock Responsive Social Protection Systems Synthesis Report, accompanied by a webinar and VIDEO | وثيقة توليف / فيديو / ندوة عبر الإنترنت | 2018 | وزارة التنمية الدولية بالمملكة المتحدة، ومكتب الولايات المتحدة لإدارة شؤون الموظفين بدعم من معهد التنمية الخارجية وشراكة التعلم النقدي | عالمي |
| Evidence on Social Protection in Contexts of Fragility and Forced Displacement | وثيقة توليف | 2018 | اليونيسيف | عالمي |
| Final Conference Report and Livestream Recordings of the International Conference on Social Protection in contexts of Fragility & Forced Displacement | إعلان موقف / ندوة عبر الإنترنت | 2018 | أصحاب مصلحة متعددين | عالمي |
| Shock-Responsive Social Protection Systems Research Literature Review (2nd edition) – also in French | مراجعة الأدبيات | 2017 | وزارة التنمية الدولية بالمملكة المتحدة، ومكتب الولايات المتحدة لإدارة شؤون الموظفين بدعم من معهد التنمية الخارجية وشراكة التعلم النقدي | عالمي |
| Social protection and resilience. Supporting livelihoods in protracted crises and in fragile and humanitarian contexts | إعلان موقف | 2017 | منظمة الأغذية والزراعة | عالمي |
| Shock Responsive Social Protection in Latin America and the Caribbean – Literature Review (in Spanish here and French here) | مراجعة الأدبيات | 2016 | برنامج الأغذية العالمي ومكتب الولايات المتحدة لإدارة شؤون الموظفين | أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي |
| Working with cash based safety nets in humanitarian contexts: Guidance note for humanitarian practitioners | أدوات / إرشادات | 2016 | شراكة التعلم النقدي | عالمي |

| الاسم والرابط | النوع / الوظيفة | تواريخ | المؤسسات المعنية | التركيز الإقليمي |
|--|-----------------|-----------|--|-------------------------------------|
| TOPIC GUIDE: Anticipating and responding to shocks: livelihoods and humanitarian responses | أدوات / إرشادات | 2015 | معهد التنمية الخارجية | عالمي |
| Responding to a crisis: the design and delivery of social protection | وثيقة توليف | 2014 | معهد التنمية الخارجية و وزارة التنمية الدولية بالمملكة المتحدة | عالمي |
| Shockwatch: Shock response readiness appraisal toolkit | أدوات | 2013 | معهد التنمية الخارجية و وزارة التنمية الدولية بالمملكة المتحدة | عالمي |
| يرخاً د لومو تيرطقة لاحتاسارد | | | | |
| Building resilience to climate change through social protection Lessons from MGNREGS, India | دراسة الحالة | 2019 | المعهد الدولي للبيئة والتنمية | آسيا |
| Approaches to Providing Cash Based Assistance in Protracted Crises: Lessons from Turkey | دراسة الحالة | 2019 | اليونيسيف | الشرق الأوسط وشمال إفريقيا / أوروبا |
| Malawi Shock Responsive Social Protection (SRSP) Case Study | دراسة الحالة | 2019 | معهد دراسات التنمية و برنامج ايرلندا للتنمية | أفريقيا |
| SPaN case study – Yemen, in English | دراسة الحالة | 2019 | SPaN /المفوضية الاوروبية | الشرق الأوسط وشمال إفريقيا |
| SPaN case study – Uganda, in English | دراسة الحالة | 2019 | SPaN /المفوضية الاوروبية | أفريقيا |
| SPaN case study – Ethiopia, in English | دراسة الحالة | 2019 | SPaN /المفوضية الاوروبية | أفريقيا |
| SPaN case study – Lebanon, in English | دراسة الحالة | 2019 | SPaN /المفوضية الاوروبية | الشرق الأوسط وشمال إفريقيا |
| SPaN case study – Bangladesh, in English | دراسة الحالة | 2019 | SPaN /المفوضية الاوروبية | آسيا |
| SPaN case study – Iraq, in English | دراسة الحالة | 2019 | SPaN /المفوضية الاوروبية | الشرق الأوسط وشمال إفريقيا |
| SPaN case study – Kenya – Hunger Safety Net Programme (HSNP), in English | دراسة الحالة | 2019 | SPaN /المفوضية الاوروبية | أفريقيا |
| SPaN case study – Somalia, in English | دراسة الحالة | 2019 | SPaN /المفوضية الاوروبية | أفريقيا |
| SPaN podcast and case study – Mali | دراسة الحالة | 2019 | SPaN /المفوضية الاوروبية | أفريقيا |
| Evaluation of the DG ECHO funded Emergency Social Safety Net (ESSN) in Turkey (blog too) | تقييم | 2019 | برنامج الأغذية العالمي ومكتب الولايات المتحدة لإدارة شؤون الموظفين و تحليلات التنمية | الشرق الأوسط وشمال إفريقيا / أوروبا |
| The potential of Nepal’s social security allowance schemes to support emergency flood response, in English | تقدير | 2019 | معهد التنمية الخارجية و وزارة التنمية الدولية بالمملكة المتحدة، و اليونيسيف | آسيا |
| Case Studies on Dominican Republic, Ecuador, Guatemala, Haiti, Dominica, Peru and El Salvador here | دراسة الحالة | 2017–2019 | برنامج الأغذية العالمي ومكتب الولايات المتحدة لإدارة شؤون الموظفين | أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي |



| الاسم والرابط | النوع / الوظيفة | تواريخ | المؤسسات المعنية | التركيز الإقليمي |
|---|-------------------|--------|--|----------------------------|
| Cash Transfers for Disaster Response: Lessons from Tropical Cyclone Winston (Fiji) | دراسة الحالة | 2018 | الجامعة الوطنية الأسترالية | المحيط الهادئ |
| Delivering social protection in the midst of conflict and crisis: The case of Yemen | دراسة الحالة | 2018 | البنك الدولي | الشرق الأوسط وشمال إفريقيا |
| How to Target Households in Adaptive Social Protection Systems? Evidence from Humanitarian and Development Approaches in Niger | دراسة الحالة | 2018 | البنك الدولي | أفريقيا |
| Webinar Shock-responsive social protection in practice: perspectives from Kenya and Mozambique | ندوة عبر الإنترنت | 2018 | وزارة التنمية الدولية بالمملكة المتحدة العالمي ومكتب الولايات المتحدة لإدارة شؤون الموظفين | أفريقيا |
| Webinar Shock-responsive social protection in practice: experiences in Pakistan and the Philippines | ندوة عبر الإنترنت | 2018 | وزارة التنمية الدولية بالمملكة المتحدة العالمي ومكتب الولايات المتحدة لإدارة شؤون الموظفين | أفريقيا |
| Webinar: Managing Disaster Differently: Shock-Sensitive Social Protection in Malawi | ندوة عبر الإنترنت | 2018 | الجمعية الألمانية للتعاون الدولي | أفريقيا |
| Cash Transfer Programmes (CTPs) in Challenging Contexts: Case study on CTP and risks in northern Mali – Final Report, French here | دراسة الحالة | 2018 | شراكة التعلم النقدي | أفريقيا |
| Mali, in English, French and Policy brief | دراسة الحالة | 2018 | وزارة التنمية الدولية بالمملكة المتحدة العالمي ومكتب الولايات المتحدة لإدارة شؤون الموظفين | أفريقيا |
| Kyrgyzstan Supporting national social protection systems to respond to needs at times of crisis: lessons from Kyrgyzstan | دراسة الحالة | 2017 | UNICEF | آسيا |
| Lesotho, in English, and Policy brief | دراسة الحالة | 2017 | وزارة التنمية الدولية بالمملكة المتحدة العالمي ومكتب الولايات المتحدة لإدارة شؤون الموظفين | أفريقيا |
| Mozambique, in English, Portuguese and Policy brief | دراسة الحالة | 2017 | وزارة التنمية الدولية بالمملكة المتحدة العالمي ومكتب الولايات المتحدة لإدارة شؤون الموظفين | أفريقيا |
| Sahel, in English, French and Policy brief – accompanied by a Working Paper on Shock-Responsive Social Protection in the Sahel: Community Perspectives also in French | دراسة الحالة | 2017 | وزارة التنمية الدولية بالمملكة المتحدة العالمي ومكتب الولايات المتحدة لإدارة شؤون الموظفين | أفريقيا |
| Pakistan, in English, and Policy brief | دراسة الحالة | 2017 | وزارة التنمية الدولية بالمملكة المتحدة العالمي ومكتب الولايات المتحدة لإدارة شؤون الموظفين | أفريقيا |
| Philippines, in English, and Policy brief | دراسة الحالة | 2017 | وزارة التنمية الدولية بالمملكة المتحدة العالمي ومكتب الولايات المتحدة لإدارة شؤون الموظفين | أفريقيا |

الملحق (8) - قائمة المراجع

- أبل، ت. تشوبرا، أ.، جيكونز، أ.، مكورماك، ر.، سميث، ج.، فير غروبتا، أ.، 2018. تقرير حالة النقد العالمي. أوكسفورد: شراكة التعلم النقدي.
- منظمة «أجندا فور هيومانيتي». 2016. *The Grand Bargain – A Shared Commitment to Better Serve People in Need*. [عبر الإنترنت] متاح عبر الموقع: https://interagencystandingcommittee.org/system/files/grand_bargain_final_22_may_final-2_0.pdf
- بيني، س.، غودفري-وود، ر.، نيوشام، أ.، ديفيس، م.، 2012. *Resilience: New Utopia or New Tyranny? Reflection about the Potentials and Limits of the Concept of Resilience in Relation to Vulnerability-Reduction Programme*. ورقة عمل معهد دراسات التنمية (IDS) 05-04. برايتون: معهد دراسات التنمية.
- بيرينز، ج.، كامبو، س.، هوارث، س.، 2019. *Data responsibility in humanitarian action: from principle to practice*. WP1688. [عبر الإنترنت] متاح عبر الموقع: <https://www.wiltonpark.org.uk/wp-content/uploads/WP1688-Report-1.pdf>
- براون، إ.، 2014. *Social protection, climate change adaptation and disaster risk reduction (Rapid Literature Review)*. بيرمينغهام: GSDRC.
- بروك، ت.، كوستا، ج.، دي هوب، ج.، جينتيليني، ي.، بيتزمان، أ.، 2019. *Social Protection in Contexts of Fragility and Forced Displacement: Introduction to a Special Issue*. مجلة دراسات التنمية 6-1: 55.1. [عبر الإنترنت] متاح عبر الموقع: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/00220388.2019.1687882?needAccess=true>
- بوتشانان-سميث، م.، ماكسويل، س.، 1994. *Linking Relief and Development: An Introduction and Overview*. نشرة معهد دراسات التنمية 25.4. برايتون: معهد دراسات التنمية.
- بيرنز، ج.، فريز، ج.، جاسبارز، س.، ماكسويل، د.، يونغ، ه.، 2011. *Targeting and Distribution in Complex Emergencies: Participatory Management of Humanitarian Food Assistance*. مجلة «فود بوليسي» 43-535: 36.4.
- كارينتر، س.، سليتر، ر.، ماليت، ر.، 2012. *Social protection and basic services in fragile and conflict-affected situations: a global review of the evidence*. ورقة عمل 8. لندن: اتحاد بحوث تأمين سبل العيش.
- شراكة التعلم النقدي. 2017. *مسرد مصطلحات برامج التحويلات النقدية*. أوكسفورد: شراكة التعلم النقدي.
- تشرير، س.، 2014. *Cash Transfers and Resilience: Strengthening linkages between emergency cash transfers and national social transfer programmes in the Sahel*. [عبر الإنترنت] متاح عبر الموقع: <https://www.calpnetwork.org/publication/cash-transfers-and-resilience-strengthening-linkages-between-emergency-cash-transfers-and-national-social-transfer-programmes-in-the-sahel-discussion-paper/>
- تشرير، س.، رو، ج.، هوبسون، م.، سميث، ج.، 2019. *“Social Protection across the Humanitarian-Development Nexus. A Game Changer”*. بروكسل: المفوضية الأوروبية. *In Supporting People through Crises. Tools and Methods Series 26*.
- تشرير (سيصدر قريباً). *Links with humanitarian cash transfers*. في الدليل من إعداد إي. تشورينغ وم. لوي *Handbook on Social Protection Systems*. تشيلتنهام: إدوارد إلغار للنشر / بون: جامعة بون-راين-سيغ للعلوم التطبيقية.
- تشرير، ر.، وفاروق، س.، 2016. *Single Registries and Social Registries: clarifying the terminological confusion*. العدد 23 من منشورات *Development Pathways' Perspectives on social policy in international development*. أورينغتون: مجلة «ديفيلومنت باثوايز».
- كورنيليوس، أ.، بيني، س.، هولاند، ف.، 2018. *Is my social protection programme 'shock-responsive' or 'adaptive'?*. [عبر الإنترنت] متاح عبر الموقع: www.braced.org/news/i/is-my-social-protection-programme-shock-responsive-or-adaptive/
- ديفيس، م.، غونتر، ب.، ليفي، ج.، ميتشل، ت.، ت. تار. 2009. *Climate change adaptation, disaster risk reduction and social protection: Complementary roles in agriculture and rural growth*. ورقة عمل 320. برايتون: معهد دراسات التنمية.
- ديني، ل.، ماليت، ر.، 2017. *Service delivery and state capacity: Findings from the Secure Livelihoods*. لندن: اتحاد بحوث تأمين سبل العيش.
- مبادرات التنمية. 2018. *تقرير المساعدة الإنسانية العالمي 2017*. لندن: مبادرات التنمية.
- مبادرات التنمية. 2019. *تقرير المساعدة الإنسانية العالمي 2018*. المملكة المتحدة: مبادرات التنمية.
- ديفيرو، س.، ساباتس-ويلر، ر.، 2004. *Transformative social protection*. ورقة عمل معهد دراسات التنمية 232. برايتون: معهد دراسات التنمية.
- إدارة التنمية الدولية البريطانية. 2015. *Humanitarian Guidance Note: Ageing and Disability in Humanitarian Response*. لندن: إدارة التنمية الدولية البريطانية.
- إدارة التنمية الدولية البريطانية. 2015. *Disability Framework – One Year On Leaving No One Behind*. لندن: إدارة التنمية الدولية البريطانية.

- جينتيليني، أوغو. 2016. *Sorting through the Hype: Exploring the Interface between Humanitarian Assistance and Safety Nets*. البنك الدولي، «مذكرة السياسات رقم 19 بشأن الحماية الاجتماعية والعمل»، واشنطن العاصمة: مجموعة البنك الدولي.
- جينتيليني، أوغو، سارة لوتون، كلير أوبراين. 2018. *Human (Itarian) Capital? Lessons on Better Connecting Humanitarian Assistance and Social Protection*. برنامج الأغذية العالمي والبنك الدولي، *1802 Social Protection and Labor Discussion Paper*. واشنطن العاصمة: مجموعة البنك الدولي.
- حكومة ملاوي / اليونيسف. 2017. *Review of a Policy Decision – The Automatic Inclusion of Social Cash Transfer Programme Beneficiaries into the Food Emergency Response Caseload*. ليلونغوي: ملاوي.
- غروس، ن.، كيت، م.، لانغ، ر.، تراني، ج-ف. 2011. *Disability and Poverty: the need for a more nuanced understanding of implications for development policy and practice*. مجلة "ثيرد وورلد كوارترلي" 32.8: 1493–1513.
- "هانديكاب إنترناشونال". 2015. *Disability in humanitarian context: Views from affected people and field organisations*. فرنسا: هانديكاب إنترناشونال.
- هارفي، ب.، بافانيو، س.، 2019. *Multi-Purpose Cash and Sectoral Outcomes: a Review of Evidence and Learning*. جنيف: المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.
- هارفي، ب.، براودلوك، ك.، كلاي، إ.، رايلي، ب.، جاسبارز، س.، 2010. *Food aid and food assistance in emergency and transitional contexts: a review of current thinking*. لندن: فريق السياسات الإنسانية.
- منظمة «هيلب إيج». 2012. *Older people in emergencies; identifying and reducing risks*. لندن: منظمة «هيلب إيج».
- منظمة «هيلب إيج». 2014. *Minimum Standards: including older people in disaster risk management*. لندن: منظمة «هيلب إيج».
- هوفمان، ج.، هارفي، ب.، هيفر، ك.، ميرفي، ب.، 2010. *Delivering Money – Cash Transfer Mechanisms in Emergencies*. لندن: منظمة إنقاذ الطفل المملكة المتحدة/ شراكة التعلم النقدي.
- هولمز، ر.، كوستيلا، س.، مع بيلي، م.، كروكفيتش، أ.، بولتر، ر.، شارب، ك.، سكوت، ل.، 2017. *Towards A Shock Sensitive Social Protection System for Malawi*. لندن: معهد التنمية الخارجية ولاهاي: مركز الصليب الأحمر للمناخ.
- هولمز، ر.، جونز، ن.، ديومغو، ب.، 2019. *The politics of gender-responsive social protection*. ODI Working and discussion papers. لندن: معهد التنمية الخارجية.
- حسين، ج.، نيبست، س.، 2014. *An exploration of how development and humanitarian aid initiatives are enabling surveillance in developing countries*. ورقة عمل "I&N" [عبر الإنترنت]. 2014/1.
- منظمة العمل الدولية. 2017. *تقرير الحماية الاجتماعية العالمي 2019–2017*. جنيف: منظمة العمل الدولية.
- اللجنة الحكومية الدولية للتغيرات المناخية. 2012. *Managing the risks of extreme events and disasters to advance climate change adaptation: a special report of Working Groups I and II of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. منشورات جامعة كامبريدج.
- تقييمات الحماية الاجتماعية المشتركة بين الوكالات. 2018. *Codi Core Diagnostic Instrument – What Matters Guidance Note*. [عبر الإنترنت]. متاح عبر الرابط في - <https://ispatools.org/tools/CODI-What-Matters.pdf>.
- كوكريتي، ن.، 2016. *Working with Cash Based Safety Nets in Humanitarian Contexts: Guidance Note for Humanitarian Practitioners*. أوكسفورد: شراكة التعلم النقدي.
- كونر، س.، ماريلي، م.، 2017. *Handbook On Data Protection In Humanitarian Action*. جنيف: اللجنة الدولية للصليب الأحمر.
- كيد، س.، غيلدرز، ب.، بيلي-إيثياس، د.، 2017. *Exclusion by design: An assessment of the effectiveness of the proxy means test poverty targeting mechanism*. ورقة عمل رقم 56. جنيف: منظمة العمل الدولية/ مجلة «ديفيلومنت باثوايز».
- كيد، س.، وابلينغ، ل.، شود، ر.، غيلديرز، ب.، 2019. *Leaving No-one Behind: Building Inclusive Social Protection Systems for Persons with Disabilities*. ورقة عمل: شباط 2019. كينت: مجلة «ديفيلومنت باثوايز».
- كونينديك، ج.، 2018. *Rethinking the Humanitarian Business Model*. إحاطة مركز التنمية العالمية (CGD)، أيار 2018. واشنطن العاصمة: مركز التنمية العالمية.
- كوكريتي، ن.، 2016. *Working with Cash Based Safety Nets in Humanitarian Contexts: Guidance Note for Humanitarian Practitioners*. أوكسفورد: شراكة التعلم النقدي.

- كوريكوز، أ. هيلتبيرغ، ر.، وإيزمان، و.، كوستيلا، س.، كيريك، ر.، كورنيليوس، س. 2013. *Climate-responsive social protection*. ورقة نقاش رقم 1210. واشنطن العاصمة: البنك الدولي.
- لونغهيست، د.، ساباتس-ويلر، ر.، 2019. *Malawi Shock Responsive Social Protection (SRSP) Case Study*. ورقة عمل معهد دراسات التنمية 528. برايتون: معهد دراسات التنمية.
- ميشرا، أ. 2017. *Child Outcomes of Cash Transfer Programming. What works and what doesn't for children in humanitarian and development contexts*. لندن: منظمة إنقاذ الطفل المملكة المتحدة.
- ميتشل، أ. 2018. *Harnessing Social Protection for Forcibly Displaced People – Conceptual Overview*. جنيف: المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.
- مليك، ه.، ديفيس، م. 2012. *Disability and Social Protection in Indonesia*. بون: الوكالة الألمانية للتعاون الدولي.
- مونت، د. 2010. *Social Protection and Disability*. في ت. بارون وج. م. نوب (محررين)، *Poverty and Disability* (ص. 39-317). لندن: شركة "لينارد تشيشير ديسابيليتي".
- أوبراين، س.، هولمز، ر.، سكوت، ز.، بارشا، ف. 2018. *Shock-Responsive Social Protection Systems Toolkit: Appraising the use of social protection in addressing large-scale shocks*. أوكسفورد: أوكسفورد بوليسي مانجمنت.
- أوبراين، س.، سكوت، ز.، سميث، ج.، بارشا، ف.، كاردان، أ.، هولمز، ر.، واتسون، س.، كونغريف، ج. 2018. *Shock-Responsive Social Protection Systems Research: Synthesis Report*. أوكسفورد: أوكسفورد بوليسي مانجمنت.
- مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية. 2017. *New Way of Working*. جنيف: مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية.
- معهد التنمية الخارجية. 2018. *Forecasting hazards, averting disasters – Implementing forecast-based early action at scale*. لندن: المملكة المتحدة: معهد التنمية الخارجية.
- معهد التنمية الخارجية ومركز التنمية العالمية. 2015. *Doing Cash Differently – How Cash Transfers can Transform Humanitarian Aid*. لندن: معهد التنمية الخارجية. *Report of the High Level Panel on Humanitarian Cash Transfers*.
- أوكسفام (سيصدر قريبًا). *Protection or Social Protection?*. أوكسفورد: أوكسفام.
- بيرس، إ. 2013. *Disability Inclusion in the Syrian Refugee Response in Lebanon*. نيويورك: اللجنة المعنية باللاجئين (WRC).
- رولن، ك.، ديفيرو، س.، أبلدولاي، أ.، مارتورانو، ب.، بالرمو، ت.، راغنو، ل. 2017. *How to Make 'Cash Plus' Work: Linking Cash Transfers to Services and Sectors*. ورقة عمل مكتب إينوشنتي للبحوث 2017-10. فلورنس: مكتب اليونيسف للبحوث.
- راماسياتو، ج. 2017. *Cash-based Transfers – Analytical Paper on WHS Self-Reporting on the Agenda for Humanity*. روما: برنامج الأغذية العالمي.
- رولن، ك.، لونغهيست، د.، ساباتس-ويلر، ر. 2018. *The Role of Cash Transfers in Social Protection, Humanitarian Response and Shock-Responsive Social Protection*. ورقة عمل معهد دراسات التنمية (IDS) 517. برايتون: معهد دراسات التنمية.
- رويدر، ب. 2018. *Disability Stigma in Developing Countries*. تقرير برنامج المعرفة والأدلة والتعلم من أجل التنمية. برايتون: معهد دراسات التنمية.
- شنتزر، ب. 2016. *How to Target Households in Adaptive Social Protection Systems? Relative Efficiency of Proxy Means Test and Household Economy Analysis in Niger*. ورقة نقاش الحماية الاجتماعية رقم 1612. واشنطن: البنك الدولي.
- سيفرت، ك.، بارشا، ف.، جينيليني، و.، لوثر، م.، أبادي، س. 2019. *Unbundled: A framework for connecting safety nets and humanitarian assistance in refugee settings*. ورقة نقاش البنك الدولي رقم 1935. واشنطن: مجموعة البنك الدولي.
- شيروود، إ.، بيرس، إ. 2016. *Working to Improve Our Own Futures: Inclusion of Women and Girls with Disabilities in Humanitarian Action*. نيويورك: اللجنة المعنية باللاجئين (WRC).
- منظمة إسفير. 2018. *The Sphere Handbook: Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response, fourth edition*. جنيف: منظمة إسفير.
- مجلس التعاون بين الوكالات في مجال الحماية الاجتماعية. 2019. *Collaborating for Policy Coherence and Development Impact*. [عبر الإنترنت] متاح عبر الموقع: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@nylo/documents/genericdocument/wcms_644769.pdf
- ستيتس، ج.، بايندر، أ.، درزي-هورفاث، أ.، كروغر، س.، روبرت، ل. 2016. *Drivers and Inhibitors of Change in the Humanitarian System – Summary Report*. برلين: معهد السياسات العامة العالمي (GPPI).



- مشروع إسفير. 2011. *The Sphere Project – Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response*. جنيف: مشروع إسفير.
- TRANSFORM (سيصدر قريباً). *Shock Responsive Social Protection Systems – Manual for a Leadership and Transformation*. Curriculum On Building and Managing Social Protection Floors in Africa [عبر الإنترنت] متاح عبر الموقع: <http://socialprotection.org/institutions/transform>
- أولريشس/ م، ساباتس-ويلر، ر، 2018. *Social Protection and Humanitarian Response: What is the Scope for Integration?*. ورقة عمل معهد دراسات التنمية 516. برايتون: معهد دراسات التنمية.
- المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. 2019. *Global Trends – Forced Displacement in 2018*. [عبر الإنترنت] متاح عبر الموقع: www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf
- المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. 2019. *Working With Persons With Disabilities In Forced Displacement*. جنيف: المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.
- اليونيسف. 2018. *UNICEF Guidance on Risk-Informed Programming*. نيويورك: اليونيسف.
- اليونيسف وبرنامج الأغذية العالمي. 2018. *Operational Trial of a Vertical Expansion Malawi Social Cash Transfer Programme – CASE*. STUDY. مالاوي: اليونيسف/ برنامج الأغذية العالمي.
- مكتب الأمم المتحدة لحد من مخاطر الكوارث. 2017. مصطلحات. [عبر الإنترنت] متاح عبر الموقع: <https://www.unisdr.org/we/inform/terminology#letter-d>
- فتتون، س، فيتسبورغ، س، شيتاريك، ت، كولتر، ل، دولي، أوليفيا. 2012. *The Economics of Early Response and Disaster Resilience: Lessons from Kenya and Ethiopia*. لندن: إدارة التنمية الدولية البريطانية.
- فينسن، ك، كال، ت. 2012. *Adaptive Social Protection – Making concepts a reality – Guidance notes for practitioners*. برايتون: معهد دراسات التنمية.
- وايتهيد، ج. 2013. *The Yemen Cash Transfer Programme – How Oxfam used social welfare fund lists and the Post Office system to distribute funds and rebuild donor trust*. أوكسفورد: أوكسفام.
- ويلتون بارك. 2019. *Data responsibility in humanitarian action: from principle to practice*. WP1688. ستينينغ: ويلتون بارك.
- ويندر روسي، ن، سبانو، ف، ساباتس-ويلر، ر، كوهنستام، س، 2017. *Social Protection and Resilience. Supporting Livelihoods in Protracted Crises and in Fragile and Humanitarian Contexts*. ورقة موقف منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة. روما: منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة/ معهد دراسات التنمية.
- البنك الدولي. 2015. *The State of Social Safety Nets 2015*. واشنطن العاصمة: البنك الدولي.
- البنك الدولي. 2017. *Strategic Collaboration between World Bank Group and World Food Programme Bridging Humanitarian Assistance and Social Protection Systems – MAURITANIA CASE STUDY*. واشنطن العاصمة: البنك الدولي.
- البنك الدولي. 2018. *The State of Social Safety Nets 2018*. واشنطن العاصمة: البنك الدولي.
- البنك الدولي. 2020. *Sahel Adaptive Social Protection Program (ASPP)*. [عبر الإنترنت]. متاح عبر الرابط: <https://www.worldbank.org/en/programs/sahel-adaptive-social-protection-program-trust-fund#5> [تم الوصول إليه في 21/2/2020].
- برنامج الأغذية العالمي. 2006. *Targeting in Emergencies*. مذكرة سياسات المجلس التنفيذي. روما: برنامج الأغذية العالمي.
- برنامج الأغذية العالمي. 2014. *Cash and Vouchers Manual – 2nd ed*. روما: برنامج الأغذية العالمي.
- برنامج الأغذية العالمي. 2019. *WFP'S Strategic Engagement On Adaptive Social Protection – A Case Study of WFP and World Bank Partnership in Mauritania*. روما: برنامج الأغذية العالمي.
- القمة العالمية للعمل الإنساني. 2016. *Commitments to Action*. [عبر الإنترنت] متاح عبر الموقع: www.agendaforhumanity.org/sites/default/files/resources/2017/Jul/WHS_commitment_to_Action_8September2016.pdf



The Cash Learning Partnership

تم تصميم الحماية الاجتماعية والمساعدة الإنسانية على حد سواء لمساعدة الناس على التعامل مع الصدمات ، وأصبحت قضية ربطها واضحة بشكل متزايد. تشكل هذه الروابط الكثير من التفكير "المترابط" وقد تم تبنيها كسياسة من قبل معظم الجهات الفاعلة الرئيسية في مجال التنمية والعمل الإنساني. وقد أدى ذلك إلى مجموعة متزايدة من العمل بشأن الحماية الاجتماعية المتجاوبة مع الصدمات والتكيف بالإضافة إلى بعض مبادرات التمويل الجديدة. إلا أن ذلك يتركنا متساءلين حول لماذا يظل من الصعب إحداث التغيير بشكل منهجي وعلى نطاق واسع، وما إذا كان ذلك هو الشيء الصحيح الذي يجب القيام به دائماً

يدرس هذا التقرير أحدث ما توصلنا إليه في تفكيرنا حول ربط الحماية الاجتماعية والمساعدة الإنسانية، وخاصة من خلال استخدام النقد. إنه يبين بعض التحديات التي تتم مواجهتها من خلال مراجعة السياقات القطرية والاعتبارات البرمجية، وتحدد نقاط الدخول الرئيسية للمضي قدماً في جدول الأعمال، مع التركيز على تعزيز التزامنا الجماعي لتحسين النتائج للأشخاص بدعم (Humanitarian Outcomes) المتضررين من الأزمات. تم هذا البحث بتكليف من شراكة التعلم النقدية وأجري من قبل سخي من وزارة الخارجية الألمانية

تم إعداد هذا التقرير بتكليف من شراكة التعلم النقدي وتم تمويله بسخاء من قبل وزارة الخارجية الألمانية الاتحادية

