



الربط بين المساعدات النقدية والقسائم والحماية الاجتماعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

دراسة حالة العراق

المآخذ الرئيسية

نبذة: اكتسبت المساعدات النقدية منذ عام 2014 أهمية متزايدة في الاستجابة الإنسانية الدولية للاجئين والنازحين والعائدين والمجتمعات المضيفة، مع وجود اتجاه تدريجي نحو توحيد وتنسيق المساعدة النقدية من خلال اعتماد المنح متعددة الأغراض وتنسيق تقديم المساعدات من خلال الاتحادات. وإلى جانب ذلك، فقد التزمت الحكومة العراقية بتطوير نظام شبكة الأمان وأصبحت شبكة الحماية الاجتماعية بمثابة برنامج التحويلات الاجتماعي الرئيسي القائم على النقد في البلاد. وهناك إقرار من قبل الجهات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية بأن مسؤولية تقديم المساعدة يجب أن تنتقل تدريجيًا من الجهات الفاعلة الإنسانية إلى الحكومة حيثما أمكن.

ربط مساعدات القوائم النقدية والحماية الاجتماعية: تعاون شركاء التنمية والشؤون الإنسانية والحكومة معًا منذ عام 2018 من أجل وضع خارطة طريق للمضي قدمًا في ربط مساعدات القوائم النقدية والحماية الاجتماعية. وأقرت ورشة عمل عقدتها وزارة التنمية الدولية والبنك الدولي ودراسة لاحقة بين الوكالات لتحديد النطاق يديرها برنامج الأغذية العالمي بأن من الأفضل وضع برنامج شبكة الحماية الاجتماعية لتلبية احتياجات الأسر المتضررة من النزاع المعرضة للصدمات أو الفقر في المستقبل. وعلاوة على ذلك، يمكن أن يوفر التداخل بين نماذج الاستهداف لشبكة الحماية الاجتماعية والمساعدة المقدمة من الجهات الفاعلة الإنسانية نقطة انطلاق لمواءمة مساعدة القوائم النقدية مع الحماية الاجتماعية ودعم الانتقال التدريجي لعبء العمل الإنساني إلى البرنامج الحكومي.

الدروس الرئيسية من تجربة العراق:

يمكن للجوانب السياسية والقانونية تمكين هذا النهج وتقييمه: كان هناك دعم حكومي واضح في العراق من أجل استخدام الطرائق النقدية، وكانت الحماية الاجتماعية أولوية استراتيجية للحكومة في خطة التنمية الوطنية، الأمر الذي تسبب في إنشاء بيئة مواتية لمناقشة هذه القضايا. ومن ناحية أخرى، فقد ساهمت التغييرات التي أدخلت على الحكومة في عام 2018 في تأخير المضي قدمًا في التخطيط للعمل.

نقاط الدخول: لا يزال من الممكن أن تكون هناك نقاط دخول لإنشاء روابط بين مساعدات القوائم النقدية والحماية الاجتماعية في سياقات النزوح، حتى عندما لا تزال أنظمة الحماية الاجتماعية الوطنية في طور الظهور. وفي هذه الحالة، توفر مواءمة مساعدات القوائم النقدية الإنسانية مع نظام الحماية الاجتماعية مسارًا لنقل بعض عبء العمل الإنساني لضمان تلبية احتياجات الفقراء بشكل مزمّن والمستضعفين على نحو أكثر استدامة وتنبؤًا من قبل الحكومة. ويمكن للجهات الفاعلة الإنسانية في حال خروجها عن دورها «التقليدي» بصفتها «جهات منفذة» أن تعمل أيضًا «كعناصر تمكين» لتطوير القدرات الأوسع نطاقًا لهذه الأنظمة والبرامج الوطنية.

هناك مخاطر ومزايا أيضًا للربط: يتطلب تفعيل هذه الرؤية أنظمة وإجراءات قوية لإدارة البيانات بين الجهات الفاعلة المعنية، ورغبة في مشاركة البيانات. ويجعل تعدد الجهات الفاعلة الإنسانية التي لدى كل منها نظام إدارة بيانات ومجالات خاصة بها من الصعب توحيد عبء الحالات الإنسانية التي يمكن الرجوع إليها. ولا توجد بروتوكولات لمشاركة البيانات بين الحكومة والجهات الفاعلة الإنسانية، مما يؤدي إلى عدم الكفاءة والازدواجية والثغرات.

هناك حاجة إلى التنسيق عبر المنظمات والمجالات: تأثر التقدم المحرز حتى الآن بشكل كبير جراء التحسينات التي تم إجراؤها على التنسيق والتي تم تحقيقها على المستويات كافة. وظهرت الجهات المانحة كلاعب رئيسي يقود التنسيق الضروري على المستويين التشغيلي والسياسي على حد سواء. ومن أجل تحسين تنسيق الأنشطة «عبر الرابطة» ودعم الرؤية المذكورة أعلاه، أنشأت الحكومة والجهات الفاعلة الإنسانية منتدى الحماية الاجتماعية في العراق في أواخر عام 2018.

يتطلب التقدم رؤية طويلة الأمد ومهيولًا عبر الرابطة: يتطلب إحداث التغييرات اللازمة للالتزام والاستثمار على المدى المتوسط والطويل. وفي الوقت ذاته، يتراجع التمويل المقدم من الجهات المانحة الإنسانية. وقد دعت المنظمات غير الحكومية إلى استمرار التمويل الإنساني بينما لا تزال أنظمة الحماية الاجتماعية الوطنية غير متطورة.

نبذة عن السياق

لقد كان العراق يتعامل مع أزمة مطولة ومعقدة على مدار السنوات الست الماضية. وساهمت كل من الآثار العابرة للحدود للنزاع في سوريا وتمرد تنظيم الدولة الإسلامية في الفترة ما بين 2014-2017 وصدّات الاقتصاد الكلي في حدوث دورات من الاضطرابات والنزوح وتعميق مشكلة الفقر وانعدام الأمن الغذائي، وخاصة بالنسبة للأسر النازحة¹. وكانت الاستجابة الإنسانية الدولية في العراق تعالج احتياجات الأسر المتضررة جراء النزوح في ظل غياب نظام حماية اجتماعية متطور.

واكتسبت المساعدات النقدية منذ عام 2014 أهمية متزايدة في الاستجابة الإنسانية الدولية للاجئين والنازحين والعائدين والمجتمعات المضيفة، مع ظهور أساس دلالي متين لدعم فعاليتها في تلبية مجموعة من الاحتياجات الأساسية. وكان هناك اتجاه تدريجي نحو توحيد وتنسيق المساعدة النقدية من خلال أ. اعتماد المنح متعددة الأغراض التي أصبحت أداة التحويل الأساسية لتلبية الاحتياجات المتعددة، واستكمالها من خلال تحويلات إضافية لاحتياجات محددة². ب. تعاون المنظمات غير الحكومية الدولية التي تنفذ مساعدات القوائم النقدية للعمل معاً (الاتحاد النقدي للعراق) بهدف بناء نهج منسق لتقديم المساعدة النقدية متعددة الأغراض، وتعزيز التنسيق التشغيلي بشكل أوثق، وتوسيع النطاق الجغرافي³. وبقيت المساعدات النقدية متعددة الأغراض التي قدمتها الجهات الفاعلة الإنسانية قصيرة الأمد بطبيعتها، وهي مصممة بشكل أساسي كاستجابة طارئة. وفي حالة تقديم مساهمة قيمة لتلبية احتياجات البقاء العاجلة للأسر، فقد تم إقرار ذلك على أنه ليس أكثر أشكال المساعدة فاعلية أو استدامة في الأزمات الممتدة لمعالجة ما يعتبر في كثير من الحالات احتياجات طويلة الأمد أو مزمنة.

لقد كان إنشاء نظام شبكة أمان فعالة أولوية استراتيجية للحكومة العراقية وشركاء التنمية منذ عام 2012، وكان يتم إحراز تقدم قبل التمرد، مثل اعتماد قانون الحماية الاجتماعية، والجهود المبذولة لإصلاح شبكة الحماية الاجتماعية، وبرنامج التحويلات الاجتماعية الرئيسي القائم على النقد في البلاد⁴. وأدى انخفاض أسعار النفط وتأجج النزاع في عام 2014 إلى عرقلة الجهود المبذولة لإصلاح الاستهداف، وتحسين الكفاءة، وتوسيع نطاق تغطية الحماية الاجتماعية.

وهناك اعتراف واسع النطاق بين الجهات الحكومية وغير الحكومية بأن مسؤولية إيصال المساعدة إلى الأسر يجب أن تنتقل تدريجياً من الجهات الفاعلة الإنسانية إلى الحكومة مع استمرار العمل الإنساني لدعم الاحتياجات قصيرة الأمد والملحة. وفي حين يستمر تصنيف العراق من بين الدول الأكثر هشاشة في العالم⁵، إلا أن الوضع يتحسن تدريجياً. وهذا مكن الحكومة العراقية والجهات الفاعلة الإنسانية منذ أواخر عام 2017 من التركيز على وضع حلول أكثر استدامة. وينعكس هذا الالتزام في أولويات خطة التنمية الوطنية واستراتيجية الحد من الفقر لعام 2018-2022⁶.

ربط مساعدات القوائم النقدية والحماية الاجتماعية - القصة حتى الآن

لقد كانت هناك بالفعل جهود من جانب الجهات الفاعلة الإنسانية في مجال النقد من أجل الارتباط بنظام الحماية الاجتماعية الوطني قبل عام 2018، وإن كان ذلك بطريقة مخصصة وغير منسقة. فعلى سبيل المثال، كانت اليونيسف تعمل منذ عام 2015 من خلال مسؤولي الرعاية الاجتماعية في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية في محافظة واحدة (دهوك)، و"دعم" هذه المؤسسات من أجل تنفيذ مساعدات القوائم النقدية الإنسانية هناك⁷. كما قام الاتحاد النقدي للعراق بتجريب آلية تقدم المساعدة للأسر النازحة تحتاج إلى الوصول إلى الوثائق المدنية ثم حالة هذه الحالات إلى الحماية الاجتماعية الحكومية. كما عملت مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين أيضاً بالشراكة مع الإدارات الحكومية لدعم الأسر النازحة في إثبات هويتها القانونية والوصول إلى الخدمات الحكومية والمزايا الاجتماعية⁸. وفي أواخر عام 2017، بدأ الحوار بشأن إنشاء روابط بين المساعدة النقدية الإنسانية والحماية الاجتماعية لتعزيز الحلول الدائمة في اكتساب أهمية وأصبح تركيزه منصباً بشكل أكبر على المستوى الوطني والاستجابة بشكل عام.

في البداية، اجتمعت الجهات المانحة في البلاد في جهد استراتيجي لتحسين التنسيق والمواءمة والفعالية لبرامج النقد الإنساني في العراق، بما في ذلك ربط المساعدات النقدية الإنسانية بأنظمة الحماية الاجتماعية التابعة للحكومة العراقية⁹.

وفي كانون ثاني/يناير 2018، نظم برنامج الأغذية العالمي ورشة عمل للجهات الفاعلة الإنسانية لبدء حوار بشأن كيفية تحسين قابلية تبادل البيانات عبر برامج مساعدات القوائم النقدية.

¹ خان وكليسي (2019). يقدر البنك الدولي أن معدل الفقر بين السكان المتضررين من النزوح (38 في المئة) هو ضعف بقية السكان تقريباً، في حين يعتبر نحو 2.8 مليون شخص في البلاد من الفئات المستضعفة وفقاً لبيانات تقييم الاحتياجات متعددة المجموعات.

² خان وكليسي (2019). منذ عام 2015، كان هناك فصل محدد في خطة الاستجابة الإنسانية للنقد متعدد الأغراض.

³ أوكسفام العراق (2018).

⁴ اليونيسف (2017): برنامج الأغذية العالمي (2019).

⁵ خان وكليسي (2019).

⁶ تغطي استراتيجية الحد من الفقر الجديدة 2018-2022 الأولوية لإصلاح وتطوير شبكة الأمان، بما في ذلك تحسين تغطية الفقراء والمستضعفين، وإصلاح البرامج غير الفعالة، وتطوير أنظمة مشتركة لمشاركة البيانات، وتحديد الاحتياجات المزمنة والمؤقتة، وزيادة دعم المتضررين جراء الكوارث، والمشاركة مع الجهات الفاعلة غير الحكومية في التنفيذ (برنامج الأغذية العالمي 2019).

⁷ سميث (2017)، اليونيسف (2017).

⁸ وزارة التنمية الدولية في العراق (2017).

⁹ وزارة التنمية الدولية في العراق (2017).

وفي نيسان/أبريل 2018، عقدت وزارة التنمية الدولية بالشراكة مع البنك الدولي ووزارة العمل والشؤون الاجتماعية ورشة عمل لمدة يومين جمعت ممثلين من الحكومة والمنظمات الإنسانية الدولية لوضع خارطة طريق للمضي قدماً في ربط مساعدات القوائم النقدية والحماية الاجتماعية¹⁰. وتم الإقرار بأن برنامج التحويلات النقدية لشبكة الحماية الاجتماعية التابع لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية كان الأفضل لتلبية احتياجات الأسر المتضررة من النزاع والمعرضة للصدمة أو الفقر في المستقبل. وتمت مشاركة المعلومات الخاصة بنماذج استهداف الاختبار بالوسائل غير المباشرة لقياس مستوى الدخل التي تستخدمها وزارة العمل والشؤون الاجتماعية في شبكة الحماية الاجتماعية، ومن قبل الاتحاد النقدي للعراق وأعضاء مجموعة العمل الأخرى المعنية بالنقد في برامج النقد الإنسانية متعددة الأغراض. وتم اكتشاف أن لهذه النماذج درجة كبيرة من التداخل في المعايير، مما يشير إلى أن هذه البرامج قدمت نقطة انطلاق جيدة للجهود المستقبلية لمواءمة مساعدات القوائم النقدية مع الحماية الاجتماعية. وحددت خطة العمل الإجراءات الرئيسية للمضي قدماً في إنشاء الروابط، بما في ذلك الاستهداف والإحالات وإدارة المعلومات¹¹.

واعتمدت دراسة استطلاعية في عام 2018 يديرها برنامج الأغذية العالمي¹² لاحقاً على ذلك لمواصلة وضع خيارات ملموسة للمواءمة. وحددت هذه الدراسة مشاريع شبكة الأمان الحكومية الرئيسية وبرامج التحويلات الإنسانية العاملة في العراق، ومقارنته التغطية والقدرة، وميزات التصميم والتنفيذ، والتكامل بين المشاريع. وخلصت إلى أن إصلاحات شبكة الحماية الاجتماعية قد جعلتها برنامج «شبكة الأمان الأساسية» في النظام الوطني الناشئ. واستنتجت أنه يمكن لمواءمة البرامج النقدية متعددة الأغراض للجهات الفاعلة الإنسانية مع شبكة الحماية الاجتماعية أن يدعم الانتقال التدريجي لحجم العبء الإنساني إلى البرنامج الحكومي، مما يوفر آلية دعم طويلة الأمد للأشخاص النازحين الأكثر ضعفاً إلى ما بعد الفترة القصيرة من دورة برنامج المساعدات النقدية متعددة الأغراض الحالية، مما يؤدي إلى إنشاء مسارات للخروج للجهات الفاعلة الإنسانية مع المساهمة في تطوير النظام الوطني. كما أوصت أيضاً بأنه يمكن للإصلاحات في الاستهداف وقيمة التحويل والتقديم في نظام التوزيع العام أن تجعله سهل المنال وأكثر ملاءمة لاحتياجات المستضعفين والنازحين. وألقت الضوء على العديد من الإجراءات التي ينبغي للجهات الفاعلة الإنسانية اتخاذها لتمكين هذه التغييرات، بما فيها مواءمة نهج الاستهداف والمعايير بين برامج النقد متعددة الأغراض وشبكة الحماية الاجتماعية، وإنشاء قابلية التبادل للنظام والمحددات الفريدة لتسهيل مشاركة البيانات، والحصول على الموافقة من المستفيدين من برنامج النقد متعدد الأغراض لمشاركة بياناتهم مع وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، وبناء قدرات الأخصائيين الاجتماعيين في الوزارة، ودعم النازحين لاستبدال البطاقات التموينية المفقودة وإعادة التسجيل في نظام التوزيع العام في مواقعهم الجديدة، ودعم الحكومة العراقية لمراجعة سلة الإنفاق الدنيا للسلة الغذائية¹³.

وتم منذ ذلك الحين اتخاذ العديد من الإجراءات للمضي قدماً في جدول أعمال «الانتقال المسؤول إلى شبكة الحماية الاجتماعية» وأجرت مجموعة العمل الفنية في الاتحاد النقدي للعراق مراجعة لنموذج استهداف برنامج النقد متعدد الأغراض الخاص بها وتعاونت مع مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، والبنك الدولي، وREACH، ومجموعة العمل المعنية بالنقد لتطوير واختبار نسخة منقحة عن الاختبار بالوسائل غير المباشرة لقياس مستوى الدخل لاستهداف مساعدات القوائم النقدية في المستقبل. ويضيف هذا مؤشرات جديدة بهدف المواءمة مع استهداف شبكة الرعاية الاجتماعية من أجل «التحديد المسبق» للأسر التي يحتمل أن تكون مؤهلة للحصول على المساعدة الحكومية وتيسير الانتقال المستقبلي إلى المشروع الوطني¹⁴. وتمت الموافقة على النماذج الجديدة من قبل مجموعة العمل المعنية بالنقد في تشرين أول/أكتوبر 2018 ليتم اعتمادها من قبل الجهات الفاعلة الإنسانية في مجال النقد في كانون ثاني/يناير 2019. واستثمرت اليونيسف في بناء القدرات لموظفي الرعاية الاجتماعية في مجالات مثل جمع البيانات، واستهداف مساعدات القوائم النقدية الإنسانية، وإدارة الحالة، وإدارة الشكاوى. ويواصل الاتحاد النقدي في العراق مساعدة الأسر النازحة لاستعادة الوثائق المدنية المفقودة. ومن المرجح أن يكون إنشاء مركز بيانات مشترك بين مجموعة البنك الدولي ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين هو الأساس لمواءمة البيانات المطلوبة¹⁵.

¹⁰ وزارة التنمية الدولية في العراق (2018 ب)، وزارة التنمية الدولية في العراق (2018 أ).

¹¹ أوكسفام العراق (2018).

¹² كان هذا في إطار منشأة المساعدة الفنية للمفوضية الأوروبية العامل في تسع دول تواجه أزمات ممتدة بما فيها العراق، وكان المنشأة هو استكشاف كيف يمكن تعزيز أنظمة الحماية الاجتماعية في سياقات النزوح الهشة والفسرية لتلبية الاحتياجات الإنسانية بطريقة أكثر فعالية من حيث التكلفة وأكثر كفاءة ويمكن التنبؤ بها.

¹³ برنامج الأغذية العالمي (2019).

¹⁴ أوكسفام العراق (2018).

¹⁵ خان وكليسي (2019).

الدروس المستفادة من التجربة

يمكن للعوامل السياسية تمكين هذا النهج وتقييمه

تسلط تجربة العراق الضوء على الطرق المختلفة التي يمكن أن تؤثر بها العوامل السياسية على التقدم في هذا المجال من الناحية الإيجابية والسلبية على حد سواء. وكان هناك بالفعل دعم حكومي واضح لاستخدام الطرائق النقدية التي كانت تستخدم على نطاق واسع في العمليات الإنسانية وكذلك في نظام الحماية الاجتماعية الوطني. ومن العوامل الرئيسية الأخرى تدابير السياسات التي تم اتخاذها من قبل الحكومة، كما هو منصوص عليه في خطة التنمية الوطنية واستراتيجية الحد من الفقر، والتي تهيئ البيئة المواتية لمناقشة هذه القضايا. ومن ناحية أخرى، ساهمت الانتخابات والتغييرات التي طرأت على الحكومة في عام 2018 في تأخير التقدم في تخطيط العمل. وقد تكون هناك أيضًا عوائق سياسية أمام إصلاح نظام التوزيع العام نظرًا لكون المصالح المتاحة معرضة للخطر.

نقاط الدخول

توضح تجربة العراق أنه لا يزال من الممكن وجود نقاط دخول لبناء الروابط بين مساعدات القوائم النقدية والحماية الاجتماعية في سياقات النزوح، حتى عندما لا تزال أنظمة الحماية الاجتماعية الوطنية في طور الظهور. وفي هذه الحالة، توفر مواثمة مساعدات القوائم النقدية الإنسانية مع نظام الحماية الاجتماعية مسارًا لنقل بعض عبء الحالات الإنسانية الحالية لضمان تلبية الحكومة لاحتياجات الفقراء والمستضعفين بشكل مزمن على نحو أكثر استدامة وتوقعًا مع مرور الوقت، بينما يتم التعامل مع الاحتياجات الإنسانية بطريقة أكثر كفاءة وتوقعًا¹⁶. ويوجد لدى الجهات الفاعلة الإنسانية نقاط دخول مختلفة لدعم هذا الانتقال. ويمكن للجهات الفاعلة الإنسانية أيضًا أن تعمل «كعناصر تمكين» من أجل تطوير القدرات الأوسع نطاقًا لهذه الأنظمة والبرامج الوطنية بعيدًا عن دورها «التقليدي» بصفتها «جهات منفذة». وتقدم الدراسة الاستطلاعية لبرنامج الأغذية العالمي عدة اقتراحات تتضمن ما يلي:

- الاستهداف: مواءمة أساليب الاستهداف المستخدمة في البرامج النقدية متعددة الأغراض مع شبكة الحماية الاجتماعية، بناءً على اختبار الوسائل غير المباشرة لقياس مستوى الدخل.
- تقديم المساعدات النقدية متعددة الأغراض «كمساعدة انتقالية» لسد الفجوة في الدخل بينما تنتظر الأسر المؤهلة الوصول إلى المزايا الحكومية¹⁷.
- تحسين أنظمة إدارة البيانات المستخدمة في برامج الحماية الاجتماعية الوطنية.
- بناء قدرات الباحث الاجتماعي، وجلب دعم القدرات من وكالات الأمم المتحدة وشركاء مجموعة العمل المعنية بالنقد.
- دعم توسيع نطاق تغطية شبكة الحماية الاجتماعية من خلال المساعدة في عملية التسجيل، رهناً بالتمويل الحكومي.
- تصفية السجلات وإلغاء التكرار فيها وتوحيدها للمساهمة في سجل اجتماعي ناشئ للأسر لاستخدامه في البرامج الحكومية والشريكة الأخرى (في كل من الحماية الاجتماعية طويلة الأمد والطوارئ).

تنظر أداة تقييم الضعف الاجتماعي والاقتصادي لتحديد الأسر المستضعفة في برنامج المنح النقدية متعددة الأغراض في الضعف متعدد الأبعاد وبالتالي يمكن أن تسهل الإحالات عبر القطاعات. وإلى جانب تحديد الأشخاص الذين هم بحاجة إلى المنح النقدية متعددة الأغراض، يمكنها أيضًا تحديد الأسر المستضعفة بشدة التي تحتاج إلى مساعدات إنسانية محددة أخرى. وإلى جانب تحديد المؤهلين في شبكة الحماية الاجتماعية، يمكنها تحديد أولئك الذين هم غير المؤهلين ولكنهم لا يزالون مستضعفين والذين يمكن دعمهم بطرق أخرى (من خلال النظام الإنساني أو البرامج الحكومية المستقبلية الأخرى)¹⁸.

وعلى عكس البلدان الأخرى في المنطقة، حيث تولت الجهات المانحة ووكالات الأمم المتحدة النقاش والنشاط في هذا المجال، توجد في العراق نقاط دخول للعديد من الجهات الفاعلة بما فيها المنظمات غير الحكومية الدولية. واحتفظت المنظمات غير الحكومية، من خلال الاتحاد النقدي في العراق، بحصة أكبر من تصميم وتقديم العنصر النقدي للاستجابة الإنسانية، ونتيجة لذلك فهي تشارك بشكل مباشر في أي استراتيجية انتقالية. وفي حين لعبت بعض الجهات المانحة ووكالات الأمم المتحدة دورًا رائدًا (كان لوزارة التنمية الدولية دور رئيسي، في حين تنفذ منظمات الأمم المتحدة المساعدة الفنية الممولة من قبل مكتب المفوضية الأوروبية للمعونة الإنسانية)، فقد كانت العملية نفسها وخطط العمل الناتجة شاملة. وفي الحقيقة، فقد وضع عمل الاتحاد النقدي في العراق قبل عام 2018 الأسس الأساسية لهذا النهج من خلال تعزيز التصميم والتنفيذ المنسقين لمساعدات القوائم النقدية.

¹⁶ برنامج الأغذية العالمي (2019).

¹⁷ نظرًا لأن المساعدات النقدية متعددة الأغراض تعتبر مساعدة انتقالية، ستكون هناك حاجة إلى تمويل كاف لتغطية سلة إنفاق الحد الأدنى للبقاء/المساعدات النقدية متعددة الأغراض الحالية والممتدة قبل انتقال المستلمين إلى سلة إنفاق الحد الأدنى للبقاء.

¹⁸ أوكسفام العراق ()، برنامج الأغذية العالمي (2019).

كن على دراية بالمخاطر والقيود ومزايا المواءمة أيضًا

هناك إجماع واضح يظهر في العراق بشأن إمكانية مساهمة الجهات الفاعلة الإنسانية في تطوير نظام الحماية الاجتماعية الوطني من خلال المواءمة مع شبكة الحماية الاجتماعية. وفي الوقت نفسه، أوضحت الدراسة الاستطلاعية لبرنامج الأغذية العالمي، بالإضافة إلى المؤلفات الأخرى، بعض التحديات لهذا النهج التي يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار أيضًا:

- يتطلب تفعيل هذه الرؤية أنظمة وعمليات قوية لإدارة البيانات بين الجهات الفاعلة المعنية، والاستعداد لمشاركة البيانات. ويجعل تعدد الجهات الفاعلة الإنسانية التي لكل منها نظام لإدارة البيانات ومجالات خاصة بها من الصعب توحيد عدد الحالات الإنسانية للرجوع إليها¹⁹. ولا توجد بروتوكولات لتبادل البيانات بين الحكومة والجهات الفاعلة الإنسانية، مما يؤدي إلى عدم الكفاءة والازدواجية والثغرات²⁰.
- ينصب التركيز حتى الآن على شبكة الحماية الاجتماعية باعتبارها «النظير الطبيعي» للمساعدة الأساسية التي تستهدف الفقر التي تقدمها المنظمات الإنسانية من خلال المساعدات النقدية متعددة الأغراض. فمن ناحية، يعد هذا البرنامج هو الأكثر تطورًا والموضع المنطقي الذي يمكن للجهات الفاعلة أن تتحد حوله، ومن المهم ألا يكون طموحًا للغاية وأن يخطر بإرهاق النظام الوطني بمبادرات متزامنة متعددة. ومن ناحية أخرى، تقرر الدراسة الاستطلاعية لبرنامج الأغذية العالمي بأن أنظمة الحماية الاجتماعية الفعالة «تفصل» البرامج لمعالجة الفقر والضعف طوال دورة حياتها. وهناك خطر يتمثل في أن هذا التركيز على شبكة الحماية الاجتماعية يقلل من اهتمام الحكومة والشركاء في الحاجة إلى إحراز تقدم تجاه رؤية وطنية أوسع نطاقًا للحد الأدنى للحماية الاجتماعية، مع مجموعة من التحويلات إلى جانب الوصول إلى الخدمات لمختلف الفئات وفقًا لاحتياجاتها. وترتكز الدراسة الاستطلاعية لبرنامج الأغذية العالمي على أنه يمكن للجهات الفاعلة الإنسانية أن تساعد في دعم تطوير سجل اجتماعي تأسيسي يمكن أن يشكل الأساس لمنتهى الحماية الاجتماعية في المستقبل²¹.
- يمكن أن تتسبب فجوات القدرات في شبكة الحماية الاجتماعية في تقويض التقدم نحو الإصلاحات الضرورية. والوصول إلى شبكة الحماية الاجتماعية مفيد حاليًا بإطارات التطبيقات القصيرة، ويرجع ذلك بشكل أساسي إلى المخاوف بشأن القدرة المالية. وهناك حاجة إلى تطبيق متجدد لدعم السكان في السجل الاجتماعي. ويتطلب القيام بذلك استثمارات كبيرة في شبكة الأخصائيين الاجتماعيين. كما أن شبكة الحماية الاجتماعية لا تعمل في المناطق المحررة حديثًا، وتحتاج الجهات الفاعلة إلى استراتيجية اتصالات قوية لإدارة توقعات الأسر المدرجة في قائمة الانتظار. ويتطلب توسيع نطاق تغطية شبكة الحماية الاجتماعية المزيد من الموارد المالية²².

هناك حاجة إلى التنسيق عبر المنظمات والمجالات، وهذا يتطلب استثمارًا وقيادة من الجهات المانحة

لقد تأثر التقدم المحرز حتى الآن بشكل كبير بالتحسينات التي تم إجراؤها على التنسيق والتي تم تحقيقها على المستويات كافة. وظهرت الجهات المانحة كلاعب رئيسي يقود التنسيق الضروري على المستويين التشغيلي والسياسي. وقد اجتمعت الجهات المانحة لتنسيق طلباتها وجهودها مع شركاء المساعدات النقدية الإنسانية، الأمر الذي حفز زيادة التنسيق بين المساعدات النقدية متعددة الأغراض ووضع الأسس للربط مع الحماية الاجتماعية. ثم عقدت وزارة التنمية الدولية والبنك الدولي ورشة العمل لعام 2018 التي جمعت الجهات الفاعلة الحكومية والإنسانية حول هذا الموضوع لأول مرة. وكان لتشكيل الاتحاد النقدي في العراق ومجموعة العمل المعنية بالنقد تأثير في دعم تبني النهج المنسقة لتصميم وتقديم المساعدات النقدية متعددة الأغراض والتي تساعد على المواءمة، وأتاحت اتباع نهج منسق لتجربة نموذج الاستهداف الجديد وتعميمه. وتميل الجهات الفاعلة الإنمائية والإنسانية إلى العمل بشكل منفرد. ومن أجل تحسين تنسيق الأنشطة «عبر الرابطة» ودعم الرؤية المذكورة أعلاه، أنشأت الحكومة والجهات الفاعلة الإنسانية منتدى الحماية الاجتماعية في العراق في أواخر عام 2018²³. وقد أدى ذلك إلى زيادة المشاركة بين مجموعة العمل المعنية بالنقد ومنتدى الحماية الاجتماعية واعتمادها نهجًا مشتركًا، بما في ذلك مشاركة مجموعة العمل المعنية بالنقد في اجتماعات الحماية الاجتماعية، والتقييمات المشتركة، والمراجعات المشتركة لقيم التحويل، وتنسيق أحداث التعلم وما إلى ذلك.

وسيكون الاستمرار في تحسين التنسيق التشغيلي ضروريًا للتغلب على التحديات المذكورة أعلاه، مثل تحسين اتساق إدارة البيانات وتسهيل مشاركة البيانات. وفي هذا الجانب، أوضحت الدراسة الاستطلاعية الخاصة ببرنامج الأغذية العالمي أن جداول الأعمال المتنافسة للوكالات التشغيلية التي ترغب كل منها في الحفاظ على أثرها وأنظمتها التنظيمية يمكن أن تقلل من حوافز التعاون، وقد تؤدي إلى ولايات الوكالة عوضًا عن الأولويات الوطنية لقيادة اتجاه التغيير. وقد يتسبب هذا في عرقلة الجهود المبذولة لتحسين تنسيق العمل الإنساني والحماية الاجتماعية.

¹⁹ وزارة التنمية الدولية في العراق (2017)، خان وكليسي (2019).

²⁰ برنامج الأغذية العالمي (2019).

²¹ برنامج الأغذية العالمي (2019).

²² برنامج الأغذية العالمي (2019).

²³ أوكسفام العراق (2018).

يتطلب التقدم رؤية وتمويلاً طويلاً الأمد عبر الرابطة

سيطلب تحقيق هذه الرؤية في العراق مشاركة طويلة الأمد وتمويلاً لسنوات عدة «عبر الرابطة». ويسلط تقرير الدراسة الاستطلاعية لبرنامج الأغذية العالمي الضوء على أن تنفيذ التغييرات المطلوبة يتطلب الالتزام والاستثمار على المدى المتوسط والطويل. ويوصي أيضاً بأن تستعين الوكالات الدولية بالخبرة من إدارات التنمية والحماية الاجتماعية الخاصة بها لدعم هذه الرؤية. وتوصي مجموعة العمل المعنية بالنقد بتبني استراتيجيات متعددة السنوات ومتعددة الشركاء كنموذج فعال لإدارة التغييرات المطلوبة²⁴. ومع ذلك، فإن التمويل من الجهات المانحة الإنسانية أخذ في الانخفاض. فعلى سبيل المثال، ألغت حالة الأعمال الإنسانية لوزارة التنمية الدولية لعام 2019 الكثير من العمل الانتقالي المقترح وركزت بشكل أكبر على الأنشطة الإنسانية الأساسية للاتحاد النقدي في العراق وذلك بسبب قيود التمويل. ودعا الاتحاد النقدي في العراق إلى الحاجة إلى استمرار التمويل الإنساني في حين لا تزال أنظمة الحماية الاجتماعية الوطنية غير متطورة²⁵. وهناك أيضاً حاجة إلى استراتيجيات تمويل انتقالية تسهل التحول إلى تمويل أكثر استدامة للتنمية. وفي نهاية عام 2018، زاد الصندوق الاستثماري متعدد المانحين في العراق تمويله لتطوير شبكة الأمان.

المراجع

- وزارة التنمية الدولية في العراق (2019). المساعدة النقدية الإنسانية في العراق: أولويات قصيرة الأمد للمواءمة والدعوة، وثيقة تحدد الأولويات لمواءمة الجهات المانحة.
- وزارة التنمية الدولية في العراق (2018 أ). خطة العمل: بدء الروابط بين المساعدة النقدية الإنسانية متعددة الأغراض وشبكة الحماية الاجتماعية التابعة لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية في العراق.
- وزارة التنمية الدولية في العراق (2018 ب). نظرة عامة على ورشة العمل: ربط المساعدة النقدية الإنسانية متعددة الأغراض ببرنامج شبكة الأمان الاجتماعي التابع لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية في العراق.
- خان، س. وكليسي، م. (2019). المساعدات الإنسانية وشبكات الأمان الاجتماعي في الأزمات الممتدة: دراسة حالة للعراق، مجموعة العمل المعنية بالنقد في العراق.
- أوكسفام العراق (2018). الحماية الاجتماعية والنقد الإنساني في العراق: نحو انتقال مسؤول، بحث تم إصداره نيابة عن الاتحاد النقدي للعراق.
- سميث، ج. (2017). ربط التحويلات النقدية الإنسانية بأنظمة الحماية الاجتماعية الوطنية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، دراسة حالة للدروس الداخلية المستفادة لليونيسف.
- اليونيسف (2017). المؤتمر الدولي للحماية الاجتماعية في سياقات الضعف والنزوح القسري، بروكسل 28-29 أيلول/سبتمبر 2017: ملف الحماية الاجتماعية في العراق.
- برنامج الأغذية العالمي (2019). تحديد فرص انتقال الذين يعانون من فقر مزمن وضعف من المساعدات الإنسانية إلى المشاريع الوطنية، مذكرة إحاطة لبرنامج الأغذية العالمي، برنامج الأغذية العالمي.

²⁴ خان وكليسي (2019).

²⁵ أوكسفام العراق (2018).



The Cash Learning Partnership

أصبح بناء الروابط بين المساعدات النقدية والقسائم الإنسانية والحماية الاجتماعية موضوعًا بارزًا بشكل متزايد على مدى السنوات الخمس الماضية وكانت منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في قلب هذا التطور. الهدف من مجموعة الموارد هذه (وثيقة المساعدة و 6 دراسات حالة إقليمية) هو ضمان حصول مدربي شراكة التعلم النقدي والمشاركين في الدورات التدريبية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (وأماكن أخرى) على أهم الأمثلة وأكثرها صلة من المنطقة فيما يتعلق بربط الحماية الاجتماعية ومساعدات النقد والقسائم الإنسانية. تغطي الموارد العراق والأردن ولبنان وفلسطين وسوريا وتركيا واليمن. تلخص وثيقة المساعدة الأنشطة الرئيسية (البرامج، التقييمات والتحليلات والأحداث ومبادرات السياسة والتنسيق) ذات الأهمية، مع إبراز أهم الدروس المستفادة، ووضع علامات على الوثائق ذات الصلة. التركيز على دراسات الحالة القطرية المتعمقة حول التجارب الوطنية في ربط المساعدات النقدية والقسائم والحماية الاجتماعية في لبنان والعراق واليمن.

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

