



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

دراسة حالة اليمن

المآخذ الرئيسية

نبذة: قبل حدوث الأزمة الإنسانية الممتدة التي تجتاح اليمن حالياً، كانت الحكومة قد وضعت أسساً لنظام حماية وطني اجتماعي من خلال صندوق الرعاية الاجتماعية الذي قدم تحويلات نقدية لأكثر من 1.5 مليون أسرة. وقد حدّ النزاع المستمر منذ عام 2014 من قدرة الحكومة على استيفاء مسؤولياتها المتعلقة بالحماية الاجتماعية.

ربط مساعدات القوائم النقدية والحماية الاجتماعية: بدأت اليونيسيف في عام 2015 برنامجاً نقدياً إنسانياً «استخدم» في العديد من الأنظمة الإدارية الخاصة بصندوق الرعاية الاجتماعية. وكان الأساس المنطقي هو استخدام وإدامة أفضل عناصر العمليات الخاصة بصندوق الرعاية الاجتماعية دون المساس بالمبادئ الإنسانية. ونفذت اليونيسيف منذ عام 2017 برنامج التحويلات النقدية الطارئة الذي يواصل تقديم المساعدة النقدية للمستفيدين من صندوق الرعاية الاجتماعية في غياب دعم الدولة. وبينما يتم تمويله وتنفيذه من قبل الجهات الإنسانية الفاعلة، فإن الهدف الاستراتيجي هو الحفاظ على «قيمة العلامة التجارية» لصندوق الرعاية الاجتماعية من أجل تجديده في المستقبل عندما تسمح الظروف بذلك. كما تمول الجهات المانحة أيضاً برنامج الأغذية العالمي من أجل تقديم المساعدة الغذائية (مساعدات القوائم النقدية والغذاء) لنحو 12.4 مليون شخص. ومنذ عام 2018، ركزت وزارة التنمية الدولية في اليمن وشركاؤها بشكل متزايد على تصميم الاستجابة بطريقة تحسّن تنسيق ومواءمة الاستجابة مع الأنظمة الوطنية وتتيح الانتقال السلس إلى ملكية الحكومة في سيناريو تحسين الاستقرار.

الدروس الرئيسية المستفادة من تجربة اليمن:

يمكن للجوانب السياسية والقانونية تمكين هذا النهج أو عرقلته: أدت طبيعة النزاع إلى فرض الجهات المانحة قيوداً على تحويل الأموال إلى الحكومة المركزية بما في ذلك صندوق الرعاية الاجتماعية، مما أثر على طبيعة تصميم برنامج التحويلات النقدية الطارئة وفرض على اليونيسيف العمل كوسيط. وهناك جانب آخر يتمثل في القضايا القانونية المتعلقة بحماية بيانات المستفيدين التي قيدت استخدام البيانات التي تم جمعها لأغراض إنسانية ليتم مشاركتها واستخدامها من قبل الآخرين.

نقاط الدخول: قد يكون هناك قيمة لمحاولة ربط المساعدة الإنسانية والحماية الاجتماعية حتى في الأزمات الإنسانية الهشة والمعقدة. ويمكن من خلال استخدام المؤسسات الوطنية الحفاظ على أنظمة الحماية الاجتماعية المصممة للأوضاع الأكثر استقراراً للمستقبل مع المساهمة في تقديم الاستجابة الفورية الطارئة. وكانت نقطة الدخول الرئيسية هي العلاقة السابقة بين اليونيسيف وصندوق الرعاية الاجتماعية قبل حدوث الأزمة. وكما هو الحال في بلدان أخرى في المنطقة، فقد تولت الجهات المانحة ووكالات الأمم المتحدة هذه الإجراءات في المقام الأول عوضاً عن المنظمات غير الحكومية.

هناك قيود ومزايا أيضاً للربط: لقد كان من الضروري إجراء العديد من التعديلات التشغيلية على إجراءات التنفيذ الخاصة بصندوق الرعاية الاجتماعية لبرنامج اليونيسيف من أجل أن تكون فعالة في أوضاع النزاع.

هناك حاجة للتنسيق عبر المنظمات والتخصصات: برزت الجهات المانحة كجهات فاعلة رئيسية في قيادة التنسيق الضروري على المستوى التشغيلي وعلى مستوى السياسات. وشكّلت الجهات المانحة مجموعة مانحة تمتد عبر الفجوة التنموية الإنسانية. وسيكون تحسين التنسيق بين الجهة الفاعلة الرئيسية في نظام النقد الإنساني ضرورياً أيضاً للمضي قدماً في هذه الرؤية - ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن جداول الأعمال التنافسية للوكالات التشغيلية تشكل قيوداً.

يتطلب إحراز التقدم رؤية طويلة الأمد وتمويلًا عبر الرابطة: يجب على الوكالات الإنسانية وشركاء التنمية فهم الديناميكيات والاتجاهات والعمليات معاً، والتفكير من الناحية التنموية بشكل أكبر، مع الاستمرار في تقديم المساعدة الفورية المطلوبة. وينبغي تمويل المساعدة من الخارج في المستقبل المتوقع.

نبذة عن السياق

لقد كانت اليمن قبل النزاع الحالي واحدة من أفقر الدول في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، إلى جانب انتشار انعدام الأمن الغذائي وسوء التغذية وسوء الصحة التي تفاقمت بسبب التخلف الهيكلي وانتشار الفقر. وفي عام 2011، تطورت احتجاجات «الربيع العربي» لتصبح شهوياً من النزاع المسلح، مع ترك آثار اجتماعية واقتصادية سلبية كبيرة وتفاقم الوضع الهش السائد بالفعل. وفي عام 2012، كان 54% من السكان يعيشون تحت خط الفقر¹.

ووضعت الحكومة الانتقالية في عام 2012 خطة انتقالية لتحقيق الاستقرار والتنمية (2012-2014) والتي أعطت الأولوية لتوسيع الحماية الاجتماعية من أجل تحسين الظروف المعيشية للسكان الأشد فقراً. وفي ذلك الوقت، كان يتألف نظام الحماية الاجتماعية في اليمن من منظمين شبه حكوميتين: صندوق الرعاية الاجتماعية والصندوق الاجتماعي للتنمية، اللتان توفران التحويلات النقدية والدعم المجتمعي لأشد الفئات فقراً في اليمن. وأدار صندوق الرعاية الاجتماعية برنامج الحماية الاجتماعية الرائد الذي يحمل نفس الاسم، حيث أنشئ في عام 1996 وقدم تحويلات نقدية غير مشروطة للمستفيدين على أساس ربع سنوي. ووسع البرنامج نطاق تغطيته بشكل كبير بين عامي 2012 و2013 من خلال استخدام نهج جديد يستهدف الفقر تم الترويج له من قبل البنك الدولي، وشمل البرنامج بحلول عام 2014 ثلث السكان (أكثر من 1.5 مليون أسرة). وقد اعتمد منذ عام 2012 على دعم الموازنة من الجهات المانحة لتغطية نحو 25% من التحويلات. وتأسس الصندوق الاجتماعي للتنمية بموجب القانون في عام 1997 كمنظمة غير ربحية وبعد أحد الأدوات الرئيسية لشبكة الأمان الاجتماعي في اليمن، ويدعمه البنك الدولي أيضاً. وكان تركيز الصندوق منصباً على التنمية المجتمعية والمحلية، وبناء القدرات، وتنمية المشاريع الصغيرة والصغيرة جداً، وبرامج النقد مقابل العمل التي تركز على العمالة.

وتصاعد النزاع في اليمن في عام 2012 عقب سيطرة قوات المعارضة على العاصمة صنعاء، مما أدى إلى التدخل العسكري من قبل المملكة العربية السعودية ودول عربية أخرى. وتسبب النزاع الممتد في النزوح القسري، وتآكل مصادر العيش، وانعدام الأمن الغذائي الشديد، واللجوء إلى استراتيجيات التكيف المدمرة، مما يجعل اليمن أسوأ أزمة إنسانية في العالم². وتسبب النزاع في إيقاف برامج الحماية الاجتماعية الحكومية عملياتها، حيث تعين إيقاف دعم الميزانية من الحكومة وشركاء التنمية على حد سواء. وأدى ذلك إلى إزالة مصدر حيوي للدخل للفقراء والمستضعفين. وبدأت المنظمات الدولية مع تدهور الوضع بتدخلات إنسانية، وتم الاعتماد على النظام الإنساني منذ عام 2015 لتلبية الاحتياجات الفورية المتزايدة للفئات الأكثر ضعفاً. وكان هناك انتقال تدريجي من المساعدات العينية إلى مساعدات النقد والقوائم، ومنذ عام 2016 كان هناك زيادة كبيرة في مساعدات النقد والقوائم الإنسانية في اليمن والتي لديها الآن أحد أكبر أحجام مساعدات النقد والقوائم في أي استجابة على مستوى العالم³. وأصبحت المساعدات الإنسانية (الغذاء والقوائم والنقد) مدمجة ضمن إطار عمليات برنامج الأغذية العالمي واليونيسيف حيث تعمل بشكل منفصل عن بعضها البعض.

وفي حين أن المساعدة الإنسانية ضرورية لتلبية الاحتياجات الحرجة في سياق تشغيلي مليء بالتحديات ومعقد بشكل كبير حيث تستمر الأزمة الممتدة، فقد أقرت الجهات المانحة ووكالات الأمم المتحدة أيضاً أن الاعتماد على النظام الإنساني لمعالجة الحرمان الهيكلي هو أمر غير مستدام وغير فعال. وعلاوة على ذلك، كانت هناك أسس نظام وطني للحماية الاجتماعية في اليمن. وقد أدى ذلك إلى اعتراف متزايد من قبل الجهات المانحة بالحاجة إلى إيجاد طرق لتحويل الاستجابة الإنسانية باتجاه شيء أكثر ملاءمة لأزمة ممتدة (فترة طويلة متوقعة من مستويات عالية من الاحتياجات) وبطريقة تدعم استعادة أنظمة شبكات الأمان⁴.

ربط مساعدات القوائم النقدية والحماية الاجتماعية - القصة حتى الآن

بدأت اليونيسيف في عام 2015 في إقامة روابط بين نظام الحماية الاجتماعية الوطني وبرنامج مساعدات القوائم النقدية الخاص بها وذلك من خلال صندوق الرعاية الاجتماعية. وكان الهدف هو تقديم المساعدة الإنسانية مع الحفاظ على المؤسسات والأنظمة الوطنية وبناء قدراتها في نفس الوقت للاستجابة لاحتياجات الناس. وبدأ ذلك بتقييم للجدوى أخذ بعين الاعتبار جوانب مثل العوامل والمخاطر السياسية، وقوانين الحكومة والجهات المانحة، ونقاط القوة والضعف في تصميم برنامج صندوق الرعاية الاجتماعية، وميزات التنفيذ والقدرة المؤسسية.

ونفذت اليونيسيف ابتداءً من عام 2015 إلى عام أوائل عام 2017 برنامجاً لمساعدات القوائم النقدية ممولاً من قبل الجهات المانحة الإنسانية، والذي كان يهدف إلى تحسين القدرة الشرائية وتلبية الاحتياجات الأساسية لأكثر من 20000 أسرة مستضعفة تأثرت جراء النزاع في صنعاء وتعز. وتم تصميم البرنامج وتنفيذه بشكل منفصل عن برنامج صندوق الرعاية الاجتماعية التابع للحكومة اليمنية، ولكن اليونيسيف استفادت من العديد من الأنظمة الإدارية لصندوق الرعاية الاجتماعية من أجل تنفيذ برنامج مساعدات القوائم النقدية، بما في ذلك موظفي مؤسسات الرعاية الاجتماعية وآلية الدفع⁵. وكان الأساس المنطقي هو الاستفادة من أفضل عناصر عمليات صندوق الرعاية الاجتماعية والحفاظ عليها دون المساس بالمبادئ الإنسانية.

وإزداد دعم الجهات المانحة للانتقال إلى النهج ذات المدى الطويل خلال الفترة ما بين عامي 2016 و2017. وتم في عام 2016 عقد ورشة عمل للجهات

¹ EUD 2019

² في عام 2018، كان نحو 75% أو 22.2 مليون يمني يعتمدون على شكل من أشكال المساعدة الإنسانية من أجل البقاء على قيد الحياة. (وزارة التنمية الدولية 2019). ويحتاج نحو 80% من مجموع السكان - أكثر من 24 مليون شخص - إلى أحد أشكال المساعدة الإنسانية والحماية. وتقدر الأمم المتحدة أن أكثر من 12 مليون شخص في اليمن غير قادرين على الوصول إلى الغذاء، ويعاني نحو 10 ملايين شخص من نقص حاد في الغذاء.

³ هوتون وآخرون (2018).

⁴ وزارة التنمية الدولية (2018).

⁵ EUD (2019).

المانحة للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بشأن التعافي وإعادة الإعمار بعد النزاع في اليمن، حيث ألقت الدول الأعضاء الضوء على أهمية الحفاظ على المؤسسات اليمنية لتجنب الانهيار الاقتصادي، وعلى دعم الجهات المانحة للربط والانتقال النهائي من الاستجابة الطارئة إلى إعادة الإعمار والتنمية⁶. وبدأ البنك الدولي في عام 2016 أيضًا إعادة المشاركة بشكل كبير في تمويل الحماية الاجتماعية في اليمن من خلال وكالات الأمم المتحدة بهدف مزدوج يتمثل في مساعدة اليمنيين الفقراء بشكل مباشر ومع الحفاظ أيضًا على بعض قدرات نظام الحماية الاجتماعية الوطني في اليمن⁷.

وأطلقت اليونيسيف في عام 2017 مشروعًا للتحويلات النقدية الطارئة بتمويل من البنك الدولي وآخرين حيث كان يهدف إلى مواصلة المدفوعات النقدية إلى عبء العمل السابق لصندوق الرعاية الاجتماعية. ويستهدف هذا 1.5 مليون أسرة مستضعفة (أكثر من 9 ملايين شخص) على الصعيد الوطني، حيث يستفيد من قائمة المستفيدين من صندوق الرعاية الاجتماعية لعام ٢٠١٢. وفي حين يتم تمويل البرنامج وتنفيذه من قبل الجهات الفاعلة الإنسانية، فإن الهدف الاستراتيجي هو الحفاظ على «قيمة العلامة التجارية» لصندوق الرعاية الاجتماعية من أجل استعادته في المستقبل باعتباره آلية التحويل الاجتماعي الرسمية، والتي ستكون في متناول الخزينة الحكومية بشكل جزئي على الأقل في ظل ظروف مستقبلية ملائمة. ويتم تمويل برنامج التحويلات النقدية الطارئة بنسبة 100% حتى نهاية عام 2020. ومنذ عام 2017، كانت الجهات المانحة بما فيها البنك الدولي والاتحاد الأوروبي وبنك التنمية الألماني ووزارة التنمية الدولية تمول الصندوق الاجتماعي للتنمية من أجل تنفيذ مجموعة من برامج المرونة المجتمعية على مستوى المقاطعة والقرية بما في ذلك النقد مقابل العمل.

وتواصل الجهات المانحة تمويل برنامج الأغذية العالمي من أجل تقديم المساعدة الغذائية في شكل مساعدات قوائم نقدية وأغذية لنحو 12.4 مليون شخص من خلال المنظمات غير الحكومية الدولية والوطنية.

وفي عام 2018، أصدرت وزارة التنمية الدولية في اليمن، من خلال إطار عمل وزارة التنمية الدولية (DFID BASIC)، مجموعة من الدراسات لتقييم نقاط الدخول لكيفية تصميم وزارة التنمية الدولية والشركاء الاستجابة بطريقة تحسن تنسيق ومواءمة الاستجابة مع الأنظمة الوطنية وتعزز نظام الحماية الاجتماعية في اليمن - صندوق الرعاية الاجتماعية والصندوق الاجتماعي للتنمية بشكل رئيسي⁸ - من أجل استكشاف الخيارات لزيادة دعم الحماية الاجتماعية، وتمكين الانتقال السلس إلى ملكية الحكومة في سيناريو تحسن الاستقرار. وحدد ذلك أنواع وميزات الحماية الاجتماعية القائمة وبرامج النقد الإنسانية في اليمن، واستعرض قدرة هذه الآليات القائمة وتكاملها وحدودها، وحدد فرص توسيعها ومواءمتها ودعمها من أجل تعزيز الانتقال المستقبلي إلى ملكية الحكومة، وزيادة قدرة واستخدام الآليات الوطنية لتحقيق الأهداف الإنسانية والمرونة.

وخلصت هذه الدراسة إلى أن تجزئة آليات إيصال المساعدات الإنسانية هو أمر مكلف ويؤدي إلى الازدواجية والتغرات في التغطية. وتوصي بأنه في حين سيظل اليمن معتمدًا بشكل كبير على المساعدات الخارجية في المستقبل المنظور، فإنه يتعين على المجتمع الدولي تصميم وتنفيذ هذه المساعدة ضمن رؤية طويلة الأمد تهدف إلى ضمان تهيئة الظروف والقدرات لنظام مؤسسي، وتحسين أنظمة التسليم للاستجابة الممتدة بطرق تستند إلى ذلك. وتشمل التوصيات ما يلي:

- استمرار تمويل الجهات المانحة لليونيسيف للحفاظ على صندوق الرعاية الاجتماعية كمؤسسة حماية اجتماعية طويلة الأمد من أجل الحد بشكل تدريجي من اعتماد السكان على برنامج الأغذية العالمي باعتباره الوسيلة السائدة لتقديم التحويلات النقدية والحفاظ على نظام فعال لتقديم المساعدات الاجتماعية على المدى الطويل.
- الإجراءات التي تسمح بقدر أكبر من التوافقية والتماسك بين البرامج المختلفة من أجل استهداف وتسجيل منسقين.
- الاتفاق على أدوار متميزة ومتكاملة لصندوق الرعاية الاجتماعية والصندوق الاجتماعي للتنمية وبناء القدرات لزيادة المشاركة لتقديم الحماية الاجتماعية، وإعطاء الأولوية للسلطات اللامركزية لتولي هذا الدور في حين يتم تقييد أدوار السلطات الوطنية.
- الاستمرار في تمويل إيصال النقد الإنساني من خلال برنامج الأغذية العالمي على المدى القصير والمتوسط باعتباره أكبر نظام موحد لتقديم المساعدة المباشرة، في حين يتم إنشاء نظام بديل طويل الأمد⁹. ولذلك يقترح التنسيق النقدي كخطوة أولى نحو ذلك بغية توفير استجابة حماية اجتماعية أكثر قابلية للتنبؤ في المستقبل.

⁶ EUD (2019).

⁷ جينيليني وآخرون، (2018)، الأحمدى ودي سيلفا (2018).

⁸ وزارة التنمية الدولية (2018).

⁹ غودمان وآخرون (2019).

دروس من التجربة

يمكن للعوامل السياسية والقانونية تمكين هذا النهج وتقييده

تلقي تجربة اليمن الضوء على أهمية النظر في كيفية تأثير العوامل القانونية والسياسية على الجهود المبذولة لربط مساعدات القوائم النقدية والحماية الاجتماعية في حالات النزاع. وكان هناك بالفعل فهم ودعم شائعين لاستخدام الطرائق النقدية من قبل السلطات، بالنظر إلى إمكانية وصول نظام الحماية الاجتماعية الوطني، لذلك لم يشكل قبول الطرائق النقدية أي مشكلة¹⁰. وقد أدت طبيعة النزاع إلى فرض الجهات المانحة قيوداً على تحويل الأموال إلى الحكومة المركزية، بما في ذلك صندوق الرعاية الاجتماعية، مما أثر على طبيعة تصميم برنامج التحويلات النقدية الطارئة وكان يعني أنه يجب على اليونسيف أن تعمل كوسيط. وكان يعني ذلك أيضاً أن باستطاعة اليونسيف استخدام الخدمة البريدية الوطنية، وهي مزود خدمة الدفع الرئيسي لبرنامج صندوق الرعاية الاجتماعية، من أجل تقديم النقد. ومن ناحية أخرى، فإن الصندوق الاجتماعي للتنمية مستقل عن الحكومة اليمنية، وبالتالي كان شريكاً للجهات المانحة الرئيسية لتنفيذ البرامج الكبيرة في اليمن¹¹. ويتمثل جانب آخر في القضايا القانونية المتعلقة بحماية بيانات المستفيدين. وقد حد هذا من مدى مشاركة واستخدام الآخرين للبيانات التي تم جمعها لأغراض إنسانية. ومع ذلك، فإن بيانات التسجيل لدى صندوق الرعاية الاجتماعية والصندوق الاجتماعي للتنمية حائزة على موافقة مستتيرة، الأمر الذي سهل الإجراءات حتى الآن.

نقاط الدخول

تبين حالة اليمن أن هناك قيمة يمكن اكتسابها من الجهود المبذولة لربط المساعدة الإنسانية والحماية الاجتماعية حتى في الأزمات الإنسانية الهشة والمعقدة. وعند وجود أنظمة إيصال وطنية للحماية الاجتماعية قبل الأزمة فإنها توفر إمكانية استخدامها للاستجابة من خلال توفير نقطة انطلاق لآليات الاستهداف والإيصال. ويمكن من خلال استخدام المؤسسات الوطنية الحفاظ على أنظمة الحماية الاجتماعية التي تم إنشاؤها من أجل ظروف أكثر استقراراً للمستقبل، والمساهمة أيضاً في توفير الاستجابة الفورية في حالات الطوارئ¹². وعلى الرغم من أن المساعدات النقدية الإنسانية غير مستدامة على المدى الطويل، إلا أنها تلعب دوراً أساسياً في تشكيل الانتقال نحو نهج أكثر اتساقاً على المدى القصير والمتوسط.

وكانت نقطة الدخول الرئيسية هي العلاقة بين اليونسيف وصندوق الرعاية الاجتماعية قبل الأزمة، وهذا يعني أن اليونسيف لديها بالفعل فهم جيد لنقاط القوة والقيود لهذه الأنظمة الوطنية وعلاقات الثقة القائمة. ويستند مشروع برنامج التحويلات النقدية الطارئة على عمل تعزيز النظام الذي بدأته اليونسيف في أوقات ما قبل الأزمة. وكان بناء القدرات جزءاً أساسياً من نهج اليونسيف حتى الآن، كما أنه توصية رئيسية من تقرير تقييم وزارة التنمية الدولية بشأن الكيفية التي يمكن بها للجهات الفاعلة الإنسانية إضافة قيمة للمضي قدماً. وتشرك اليونسيف موظفي صندوق الرعاية الاجتماعية في بناء القدرات الفنية، في حين أدخل مشروع الطوارئ آليات شكاوى ومطالبات محسنة وعمليات معززة من المرجو أن يتم نقلها إلى صندوق الرعاية الاجتماعية بعد انتهاء النزاع¹³. وبالنظر إلى طبيعة الأزمة، فإن مشاركة الإدارات الحكومية المحلية عوضاً عن الوطنية هي التي وفرت نقطة دخول مناسبة حتى الآن.

وكما هو الحال في بلدان أخرى في المنطقة، فقد أدارت الجهات المانحة ووكالات الأمم المتحدة النقاشات والأنشطة في هذا المجال في اليمن. وتلعب المنظمات غير الحكومية دوراً في كشركاء منفذين لبرنامج الأغذية العالمي ولكنها لم تكن قادرة على المشاركة بكامل طاقتها¹⁴. وبالنسبة لليمن في المستقبل، تشير الدراسات إلى أن من بين وكالات الأمم المتحدة هذه فإن اليونسيف هي في وضع أفضل لقيادة الانتقال إلى نهج الحماية الاجتماعية. ويتعلق هذا بالشراكات المؤسسية (تشارك منظمة اليونسيف مع صندوق الرعاية الاجتماعية من أجل تقديم النقد، وهذا هو البرنامج الوطني الرئيسي للتحويلات النقدية)، والتغطية (تعمل منصة مدفوعات برنامج التحويلات النقدية الطارئة عبر البلاد، بما فيها المناطق التي لا يمكن لبرنامج الأغذية العالمي الوصول إليها)، وقابلية تبادل البيانات (تعمل اليونسيف مع مجموعة بيانات صندوق الرعاية الاجتماعية، في حين يسجل برنامج الأغذية العالمي الأسر باستخدام معايير الضعف المحددة الخاصة بالبرنامج). وسيواصل برنامج الأغذية العالمي أداء دور حيوي في تقديم المساعدة على المدى القصير والمتوسط، ولكن هناك جوانب أقل من نهجه الحالي تتماشى مع تصميم شبكة الأمان الوطنية. ومع ذلك، فقد أقرت الدراسة التي اللاحقة التي أجرتها وزارة التنمية الدولية (DFID BASIC) بأن الأطر الزمنية للابتعاد عن تمويل برنامج الأغذية العالمي ستستغرق وقتاً أطول مما كان متوقعاً في بداية الأمر. وبالتالي سيكون من المهم على المدى القصير والمتوسط ضمان التنسيق بين برامج التحويلات النقدية الطارئة وبرنامج الأغذية العالمي من أجل تحسين الفعالية والاستجابة.

¹⁰ هوتون وآخرون (2018).

¹¹ EUD (2019).

¹² جيتيليني وآخرون (2018).

¹³ EUD (2019)، غودمان وآخرون (2019).

¹⁴ من الجدير بالذكر أنه وفي الأشهر الأخيرة كان لدى المنظمات غير الحكومية دور متزايد من خلال اتحاد النقد اليمني ومجموعة العمل المعنية بالنقد والأسواق.

هناك قيود ومزايا أيضًا للربط، ويعد تعديل التصميم والعمليات مهمًا للتغلب على هذه القيود

- لقد كان من الضروري إجراء العديد من التعديلات التشغيلية على إجراءات تنفيذ صندوق الرعاية الاجتماعية لبرنامج النقد الخاص باليونيسيف مع برنامج التحويلات النقدية الطارئة من أجل أن تكون فعالة في سياق النزاع. وشملت هذه التعديلات ما يلي:
- مراجعة عملية الاستهداف بحيث لا تعتمد فقط على معايير الاستهداف القائمة الخاصة ببرنامج صندوق الرعاية الاجتماعية وقوائم المستفيدين المرتبطة بها.
 - مراجعة إجراءات التسجيل لتمكين تحديد المستفيدين دون هوية وطنية.
 - التعاقد مباشرة مع أحد مزودي خدمات الدفع في برنامج صندوق الرعاية الاجتماعية من أجل صرف مساعدات القوائم النقدية الإنسانية للمستفيدين.
 - مراقبة البرنامج من خلال مراقبي الطرف الثالث حيث تم تقييد إمكانية الوصول.
 - وعلى الرغم من إمكانية تحسين التوافق بين مساعدات القوائم النقدية والحماية الاجتماعية في اليمن، تسلط دراسة وزارة التنمية الدولية الضوء أيضًا على بعض التحديات والتي يجب أخذها أيضًا بعين الاعتبار:
 - على الرغم من حجم المساعدة الدولية إلا أن هناك كمية قليلة جدًا من البيانات بشأن فعالية أو قيود البرامج التي يجري تنفيذها، والأساس الدلالي غير كاف لاتخاذ قرارات استراتيجية حاسمة بشأن «أفضل» اتجاه للمساعدة المستقبلية.
 - إن قائمة المستفيدين من برنامج التحويلات النقدية الطارئة في صندوق الرعاية الاجتماعية قديمة إلى حد ما، ومع ذلك، يرغب البنك الدولي في تجنب المخاطر السياسية لإعادة اختيار المستفيدين. وفي الوقت ذاته، فإن الفعالية محدودة بالحد الأدنى من قيمة التحويلات النقدية، وهذا لا يلبي الاحتياجات الأساسية بسبب انخفاض القيمة مقابل تكلفة السلع (التي يتم استيراد معظمها). ويتردد البنك الدولي في زيادة ذلك بسبب الخوف من أن هذا لن يكون مستدامًا من قبل الحكومة في المستقبل. ولكن هذا يعني أنه لم يتم تعديل عدد الحالات لنحو 9 ملايين شخص أو ازداد الدعم ليعكس الاحتياجات المتزايدة بشكل كبير.
 - بالنظر إلى السياق الإنساني، فإن من الضروري الاتفاق على قيمة تحويل تتماشى مع سلة الإنفاق الدنيا للبقاء على قيد الحياة.

هناك حاجة للتنسيق عبر المنظمات والمجالات، وهذا يتطلب الاستثمار والقيادة من الجهات المانحة

- لقد تم إبراز أهمية التنسيق للمضي قدمًا في هذه الرؤية بوضوح في اليمن. وستتطلب تحقيق نهج متماسك للبرامج التعاون بين الجهات المانحة الإنمائية والإنسانية، والوكالات المنفذة، والسلطات اليمنية.
- وتعد الجهات المانحة لاعبًا رئيسيًا في قيادة التنسيق اللازم على المستويين التشغيلي والسياسي على حد سواء. وتمول مجموعة صغيرة من الجهات المانحة الدولية حاليًا آليات إيصال المساعدات الإنسانية كافة، بما فيها تلك المرتبطة بالنظام الوطني ومن هم خارج هذا النظام. وبالإضافة إلى ذلك، فقد شارك البنك الدولي بشكل كبير في تطوير برامج شبكات الأمان الوطنية وكان ذا تأثير بشكل كبير¹⁵. وشكلت الجهات المانحة مجموعة مانحة تمتد عبر الفجوة الإنسانية الإنمائية، والتي من المرجح أن تعزز تعاونًا أوثق لحل القضايا البارزة، مثل مراجعات الاستهداف أو المحددات المشتركة للمستفيدين. وفي عام 2019، فوضت وزارة التنمية الدولية دور تنسيق مخصص بهدف تحسين القيادة الجماعية بين الجهات المانحة الرئيسية نحو تطوير نظام نقدي مشترك في اليمن مع فرص للملكية المحلية¹⁶.
- وسيكون تحسين التنسيق بين الجهة الفاعلة الرئيسية في نظام النقد الإنساني ضروريًا للمضي قدمًا في هذه الرؤية. وهذا يعني ترشيحًا معينًا للأنظمة، والاتفاق على المنظمة التي ستكون الأفضل في قيادة ودعم الجوانب المختلفة لتطوير النظام. وتلقي دراسة وزارة التنمية الدولية الضوء على أن جداول الأعمال المتنافسة لهذه الوكالات التي تسعى كل منها للحفاظ على آثارها وأنظمتها التنظيمية قد تعرقل الجهود المبذولة لتحسين تنسيق العمل الإنساني والحماية الاجتماعية. وعلى الرغم من أن اليمن هي إحدى الدول التجريبية لنظام النقد المشترك الخاص بالأمم المتحدة، فقد أشارت الدراسة الخاصة بوزارة التنمية الدولية إلى أنه لم يكن هناك أي تقدم ملموس داخل الأمم المتحدة في جدول الأعمال هذا حتى عام 2019. وتوصي بأن هذا المجال يتطلب مشاركة ورقابة من قبل الجهات المانحة الدولية. وهذا هو سبب رئيسي وراء خطط الوزارة لإنشاء مجموعة عمل مانحة جديدة معنية بالحماية الاجتماعية والنقد¹⁷.

يتطلب التقدم رؤية وتمويلًا طويلًا الأمد عبر الرابطة

- يستنتج تقرير وزارة التنمية الدولية أن تحقيق هذه الرؤية يتطلب من الوكالات الإنسانية وشركاء التنمية فهم الديناميكيات والاتجاهات والعمليات الكامنة، والتفكير من الناحية الإنمائية بشكل أكبر مع الاستمرار في تقديم المساعدة الفورية المطلوبة. ولن تكون بعض الإجراءات الموصى بها في كلا التقريرين قابلة للتحقيق على المدى القصير، في حين أن النزاع المستمر يعني أنه لا يمكن تحديد «نقطة نهاية» حقيقية حتى الآن. وستحتاج المساعدة إلى التمويل الخارجي في المستقبل المنظور حيث لا توجد خطط للتمويل من خزانة الحكومة اليمنية ضمن اتفاقية انتقالية. ومن أجل هذه الغاية، فإن منصب المنسق المذكور أعلاه الممول من قبل وزارة التنمية الدولية مكلف بوضع خطة عمل واقعية لدعم نظام الحماية الاجتماعية على المدى القصير والمتوسط والطويل.

¹⁵ جينيليني وآخرون (2018)، غودمان وآخرون (2019).

¹⁶ وزارة التنمية الدولية (2019).

¹⁷ Pers. Comm، وزارة التنمية الدولية في اليمن.

المراجع

- الأحمدي، أ. ودي سيلفا، س (2018). تقديم الحماية الاجتماعية في خضم النزاع والأزمة: حالة اليمن، ورقة نقاش بشأن الحماية الاجتماعية والوظائف رقم 1801، البنك الدولي.
- وزارة التنمية الدولية (2018). الاختصاصات: وضع إطار عمل لربط النقد الإنساني والحماية الاجتماعية في اليمن.
- وزارة التنمية الدولية (2019). الاختصاصات: منسق الجهات المانحة للحماية الاجتماعية والروابط النقدية الإنسانية في اليمن، جزئي، كانون أول/ديسمبر 2019.
- EUD (2019). حزمة إرشادية بشأن الحماية الاجتماعية عبر الرابطة الإنسانية-الإمائية: دراسة حالة اليمن، EUD.
- جيتيليني، يو. ولوغتون، س، وأوبرين، سي. (2018). رأس المال البشري؟ دروس بشأن الربط الأفضل بين المساعدة الإنسانية والحماية الاجتماعية، ورقة مناقشة الحماية الاجتماعية والوظائف رقم 1802، البنك الدولي.
- غودمان، ار. وفراي، سي. وأحمد، ز. وستيلر ار. وقاطنة، أ. (2019). التقرير الأساسي: اليمن - ربط النقد الإنساني والحماية الاجتماعية (تقرير المرحلة الثانية)، DAI.
- هوتون، جي. وبوسر، اس. وتيرنبل، م. (2018). برنامج التحويلات النقدية في السياقات الصعبة: دراسة حالة عن برنامج التحويلات النقدية والمخاطر في اليمن 2015-2020، شراكة التعلم النقدي.
- سميث، ج. ربط التحويلات النقدية الإنسانية مع أنظمة الحماية الاجتماعية الوطنية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، دراسة حالة عن الدروس الداخلية المستفادة لليونيسف.
- يونيسف اليمن (2020). تقديم نتائج الأطفال، وحدة إدارة المشاريع، عرض باوربوينت من قبل يونيسف اليمن.



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

