تشرين الثاني ٢٠٢٢

زيادة استخدام

المساعدات النقدية والقسائم في المجال الإنساني

الفـــــــرص والعوائـــــــق والعقبـــــــات

USAID
من الشعب الأمريكي

CALP NETWORK
الكرامة وحق الإختيار للأشخاص في الأزمات

الشكر والتقدير

قامت شبكة CALP بإجراء هذه الدراسة، حيث أعدتها كورينا كريدلر من برنامجHuman Outcomes، ونيكلاس ريجر من منظمة Development Initiative.
ونتقدم بالشكر والتقدير للعديد من الأفراد والمنظمات الذين ساهموا بتقديم البيانات والرؤى لإعداد هذه الدراسة.
شكراً للزملاء على مساهماتكم في إعداد هذا التقرير: أوكسانا ديفيس، وبول هارفي، وروث ماكورماك، ومونتي أوديرا، وكارين بيتشي، وهولي راديس، وآبي ستودارد، وجو آن، ويتكومب، ولين يوشيكاوا.
كما نتقدم بالشكر لفيل داينز لقيامه بنسخ التقرير وإستيل كالب على التصميم.

تم انجاز هذه الدراسة بفضل الدعم السخي المقدم من الشعب الأمريكي من خلال الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID). المحتويات هي مسؤولية شبكة CALP ولا تعكس بالضرورة وجهات نظر الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية أو حكومة الولايات المتحدة.

صورة الغلاف:
سعيد، ٥٠ عامًا، يعيش في عدن ولديه خمسة أطفال.
يتلقى المساعدة النقدية الإنسانية كل شهر من
برنامج الأغذية العالمي الذي يمكّنه من شراء الطعام لأطفاله.
© برنامج الأغذية العالمي/ هبة الله منصر. حزيران ٢٠٢١.

المحتويات

الملخص التنفيذي ٠٤

١ مقدمة ٠٧

٢ ماذا لو حققت جميع الوكالات أهدافها الكمية؟ ٠٩
٢,١ الأهداف والإنجازات الكمية الحالية حتى الآن ٠٩
٢,٢ الأهداف الكمية الحالية كمقياس لإمكانية توسيع نطاق المساعدات النقدية والقسائم ١١

٣ ما هي الحواجز السياقية لتوسيع نطاق المساعدات النقدية والقسائم؟ ١٤
٣,١ اليمن ١٤
٣,٢ زيمبابوي ١٦
٣,٣ الفلبين ١٨

٤ ما هي المساعدة العينية التي يمكن تحويلها إلى مساعدات نقدية وقسائم؟ ٢٠
٤,١ قيود الطريقة في مصدر التمويل ٢١
٤,٢ إزالة القيود في مصدر التمويل ٢٣

٥ تحويل المساعدة العينية "القابلة للاستهلاك" إلى مساعدات نقدية وقسائم: ما هو وقت ومكان حدوث ذلك ٢٤
٥,١ إزالة القيود في مصدر التمويل ٢٥
٥,١,١ المساعدة الغذائية العينية ٢٥
٥,١,٢ التخزين المسبق للمواد غير الغذائية من قبل الوكالات المانحة ٢٦
٥,٢ التموضع المسبق من قبل الوكالات التشغيلية ٢٧
٥,٢,١ التموضع المسبق من قبل الوكالات التشغيلية ٢٧
٥,٢,٢ زيادة استخدام المساعدات النقدية والقسائم على مستوى الدولة وداخل القطاعات ٢٨

٦ التأثير المحتمل لتوسيع نطاق المساعدات النقدية والقسائم على نظام العمل الإنساني ٣٠
٦,١ التغييرات في أنماط التمويل ٣٠
٦,٣ تداعيات تنسيق المساعدة الإنسانية ٣١

٧ الاستنتاجات والتوقعات ٣٤

الملحق: هدف البحث ونطاقه ومنهجيته وقيوده ٣٦

الملخص التنفيذي

شهد استخدام المساعدات النقدية والقسائم زيادة سريعة في السنوات الأخيرة، حيث تضاعف تقريبًا كنسبة من المساعدة الإنسانية الدولية منذ عام ٢٠١٦ وتمثل الآن حوالي ١٩٪. يُنظر إلى التطور عمومًا على أنه تطورات رئيسية في النظام الإنساني في العقد الماضي وما زال التغيير مستمراً.

وجدت دراسة أجراها المعهد العالمي للسياسات العامة في عام ٢٠١٦ أن المساعدة النقدية والقسائم يمكن أن تمثل ٣٧-٤٢٪ من إجمالي المساعدات الإنسانية إذا كانت هي الطريقة الافتراضية حيثما كان ذلك ممكنًا ومناسبًا. يعتبر الاستخدام الحالي للتحويلات النقدية المشروطة بعيدًا عن هذا المستوى، **وبينما يستمر في الزيادة، تتباطأ وتيرة النمو. هذا يطرح أسئلة مهمة:**

- **ما سبب تباطؤ وتيرة النمو؟**
- **هل كانت التوقعات خاطئة؟**
- **ما هو مجال النمو؟**
- **ما هي الفرص المتاحة لزيادة استخدامات المساعدات النقدية والقسائم؟**

بالنظر إلى المجريات الحالية، وما يعتقده الناس أنه ممكن، وما تخبرنا به الأرقام، يتبين وجود إمكانية لزيادة استخدام المساعدات النقدية والقسائم بشكل أكبر. من الواضح أيضًا أنه لا يوجد مجال كبير للنمو مع وجود مسرّعات بسيطة، حيث إن إمكانات النمو لن تتحقق إلّا من خلال إجراءات متعددة، من خلال منظمات وأماكن متعددة.

تناول البحث نطاق المزيد من مجالات نمو المساعدات النقدية والقسائم من ثلاث جوانب مختلفة:

تم إعداد المستهدفات التنظيمية الحالية لاستخدام المساعدات النقدية والقسائم من خلال دمج ما يلي:

أ الأحجام التي كان من الممكن تحقيقها إذا كانت الوكالات التي حددت هدفًا لاستخدام المساعدات النقدية والقسائم قد حققت أهدافها بحلول عام ٢٠٢١،

ب وأحجام المساعدات النقدية والقسائم التي أبلغت عنها الوكالات التي لم تحدد هدفًا.

باستخدام هذا النهج، **كان من الممكن أن يصل الاستخدام العالمي للتحول الطارئ إلى ٣٠٪ من إجمالي العمليات الإنسانية المبلغ عنها في عام ٢٠٢١.** ويعتبر ذلك أعلى بكثير من المعدل المبلغ عنه حاليًا وهو ١٩٪، إلّا أنه لا يزال أقل بكثير من تقدير معهد السياسات العامة العالمي.

تم التحقق من التحديات التي تواجه توسيع نطاق عمل المساعدات النقدية والقسائم مع التركيز على ثلاث دول: اليمن، وزيمبابوي، والفلبين. تضمنت التحديات الرئيسية لمواصلة توسيع نطاق عمل المساعدات النقدية والقسائم ما يلي:

- نقص التمويل العام.
- الحاجة إلى استجابات دقيقة تراعي مدى اختلاف الجدوى من حيث الموقع والتوقيت، على سبيل المثال، قد لا يكون التحذير من المخاطر المحتملة مجديًا في الأيام الأولى من بعض الاستجابات، ولكن عادةً ما يصبح ممكنًا عندما تتعافى الأسواق والشبكات.
- لا يزال تنسيق النهج بين الجهات الفاعلة يمثل تحديًا، بما في ذلك الحاجة إلى مزيد من التشغيل البيني حول تسجيل المستفيدين واستهدافهم.
- تتطلب إدارة التغييرات السياقية المتكررة برامج مرنة للاستجابة بفعالية.
- تأثير آراء الجهات المانحة على استخدام المساعدات النقدية والقسائم في أي سياق معين.
- دور مواد الإغاثة المخزنة مسبقًا في الاستجابة الإنسانية، بما في ذلك الضغوط لاستخدام المخزونات والقضايا المتعلقة برؤية الاستجابة.

---

١ مبادرات التنمية (٢٠٢٢). تقرير المساعدات الانسانية العالمية ٢٠٢٢.
٢ معهد السياسات العامة العالمي (٢٠١٦). محركات وحاضنات التغير في النظام الانساني الصفحة ٥

- الدرجة التي يتم بها دمج برامج المساعدات النقدية والقسائم أو يمكن دمجها مع برنامج الحماية الاجتماعية للحكومة.
- توافر الخدمات المالية على المستويين الوطني والمحلي، وعلاقاتهم مع الجهات الفاعلة الإنسانية.

تم استكشاف إمكانية تحويل المساعدة العينية إلى مساعدات نقدية وقسائم، بالتركيز في الغالب على المساعدات الغذائية، ولكن أيضًا النظر في المواد غير الغذائية. في حين أن هناك مجالًا واضحًا لتغيير بعض هذه المساعدة العينية إلى مساعدات نقدية وقسائم، فمن المستحيل تقدير رقم عالمي نظرًا لنقص التتبع والإبلاغ العام عن المساعدة العينية.

تحدد بعض الموارد التي تقدمها الحكومات المانحة نوع المساعدة التي سيتم استخدامها. وعادة ما يتخذ هذا شكل موارد عينية تقدمها الجهة المانحة، أو بدرجة أقل، مواد الإغاثة التي يتم شراؤها وشحنها من قبل المانح، غالبًا في أعقاب وقوع كارثة مفاجئة. أكبر حجم منفرد من المساعدات مع مثل هذه القيود هو المعونة الغذائية من "الباب الثاني" من قانون الزراعة الأمريكي. تشمل مساعدات الباب الثاني التبرعات المباشرة للسلع الزراعية الأمريكية، وتكاليف الشحن المقيدة، وبعض التمويل المرن للإغاثة في حالات الطوارئ وبرامج التنمية (بما في ذلك، على سبيل المثال لا الحصر، المساعدات النقدية والقسائم). **تمت صياغة تأثير إحلال ميزانية الباب الثاني بأكملها إلى المساعدات النقدية والقسائم. لو تم إجراء تغيير في عام ٢٠١٧، على سبيل المثال، لكان إجمالي الحجم العالمي من المساعدات الإنسانية غير المباشرة في ذلك العام ٢١٪ بدلًا من ١٥٪ من إجمالي المساعدة الإنسانية الدولية.**

يصبح اختيار الطريقة مقيدًا أيضًا بمجرد استخدام التمويل لشراء مواد الإغاثة وتخزينها مسبقًا. يجب أن تسمح زيادة الاستعداد النقدي، من الناحية النظرية، للوكالات بتقليل التخزين المسبق لمواد الإغاثة. من المستحيل معرفة ما قد يعنيه هذا من حيث المساعدات النقدية والقسائم الإضافي، نظرًا لعدم وجود تتبع جماعي للبضائع المخزنة مسبقًا.

في حين أن معظم الذين تمت مقابلتهم شعروا **"بعبء الإثبات على أن المساعدات النقدية والقسائم أكثر فعالية من المساعدة العينية التي تم تحقيقها في قطاع الأمن الغذائي، فقد انقسمت الآراء بشأن القطاعات الأخرى، حيث يُنظر إلى البعض على أنه يحرز تقدمًا جيدًا والبعض متردد لزيادة استخدام المساعدات النقدية والقسائم." يثير استخدام النقد متعدد الأغراض أسئلة حول مواقع المساءلة لتحقيق النتائج القطاعية، وهي حقيقة قد تعيق توسيع نطاقها.** من المحتمل أن تكون الإمكانية الأكبر لتوسيع نطاق المساعدات النقدية والقسائم في المساعدات النقدية متعددة الأغراض وليست في المساعدات النقدية والقسائم القطاعية، حيث إن الأول هو المجال الذي لم يتغير فيه تخطيط استجابة النظام الإنساني بشكل كبير.

لفهم التوازن الأكثر فاعلية بين المساعدات النقدية متعددة الأغراض، والتحويلات النقدية المشروطة الخاصة بقطاع معين، والمساعدات العينية، هناك حاجة إلى تتبع وتقارير أكثر دقة، ولا سيّما المساعدة العينية. هناك أيضًا حاجة إلى معالجة الحوار

الملخص التنفيذي

المؤسسي المفقود بين جهات الخدمات اللوجستية والجهات الفاعلة في المساعدات النقدية والقسائم حول الحد من التوضيع المسبق للسلع العينية جنبًا إلى جنب مع تعزيز الاستعداد النقدي.

في بعض السياقات، تأتي أكبر احتمالية لزيادة استخدام المساعدات النقدية والقسائم من الروابط الأقوى بالحماية الاجتماعية ومن مصادر التمويل الجديدة في الدول المتضررة من الأزمات، مثل المؤسسات المالية الدولية. على سبيل المثال، في الأزمة الإنسانية الحالية التي تمر بها سري لانكا، فإن دعم البنك الدولي البالغ ١٦٠ مليون دولار أمريكي لمزايا الحماية الاجتماعية الحالية يتجاوز بكثير الدعم النقدي أو العيني الذي تقدمه الوكالات الإنسانية. يجب على الجهات الإنسانية الفاعلة الدعوة إلى زيادة التمويل من المؤسسات المالية الدولية وتمويل المناخ والضرائب المحلية لتمويل الحماية الاجتماعية لتلبية الاحتياجات الأساسية بشكل أفضل في الأزمات من خلال مجموعة من الموارد. وبدلاً من التركيز على مجرد تعديل مزيج الطرائق التي توفرها المساعدات الإنسانية الدولية، فإن نظرة أكثر شمولية تتجاوز النظام الإنساني التقليدي يجب أن تمكن أشكالًا أكثر تنوعًا من المساعدة المالية للوصول إلى الأشخاص في الأزمات.

يؤدي الاستخدام المتزايد للتحول إلى العمل الجماعي إلى الضغط على النظام الإنساني للتغيير وفي نفس الوقت يتطلب النظام تغييرات لتوسيع نطاق المساعدات النقدية والقسائم، حيث هناك ضغط واضح في كلا الاتجاهين. وجدت الدراسة أنه مع زيادة استخدام المساعدات النقدية والقسائم، من المحتمل أن تغير أنماط التمويل في إحدى المراحل منطق تنظيم النظام بناءً على القطاعات. على الرغم من أن الكثير من الأشخاص شعروا أن مثل هذا التغيير ضروري لزيادة المساعدات النقدية والقسائم، وأنه سيحدث في الوقت المناسب، إلّا أن هناك من يشكك في وتيرة التغيير.

بالنظر إلى الآثار المترتبة على توسيع نطاق المساعدات النقدية والقسائم وفقًا لإمكانياته، يتوقع العديد من الأشخاص توطيد الاتجاه الحالي نحو تقليل وزيادة المنح المقدمة للمنظمات الكبيرة، لا سيما الأمم المتحدة، ولكن أيضًا بعض اتحادات المنظمات الدولية غير الحكومية الكبيرة. يجلب هذا الاتجاه توترًا بين أنماط التمويل للمساعدات النقدية والقسائم والالتزامات بإضفاء الطابع المحلي على الاستجابة الإنسانية والتمويل. في حين أن هذه المشكلات قد تجتذب اتجاهات مختلفة في الوقت الحالي، إلا أن هناك طرقًا لمعالجة ذلك، لا سيّما مع تطور النظام.

عند توسيع نطاق المساعدات النقدية والقسائم، ترى الجهات المانحة إمكانية تحقيق مكاسب في الكفاءة من حيث تكاليف المعاملات والوقت، وربما أيضًا مكاسب الفعالية. في حين أن هناك خوفًا عامًا من أن المنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية ستخسر في عملية تعزيز تسليم المساعدات النقدية والقسائم، فقد أكدت بعض الجهات الفاعلة في المنظمات غير الحكومية أنه سيكون هناك دائمًا دور لها من للقيام بالأمور التالية: (أ) المراقبة من مستوى المجتمع لضمان المساءلة أمام السكان المتضررين، (ب) نقل المهارات إلى الجهات الفاعلة المحلية، (ج) تمكين المجتمع المدني المحلي في وظيفة المساءلة الخاصة به. ومما لا يثير الدهشة، أن الجهات الفاعلة في القطاع الخاص رحبت بالاتجاه نحو زيادة أو تقليل العقود، وهو ما يُنظر إليه على أنه أكثر فعالية من حيث التكلفة.

> **يؤدي الاستخدام المتزايد للمساعدات النقدية والقسائم إلى الضغط على النظام الإنساني لتغييره، وفي الوقت نفسه، يتطلب النظام تغييرات لتوسيع نطاق المساعدات النقدية والقسائم، فهناك ضغط واضح في كلا الاتجاهين.**

في مواجهة الاحتياجات الإنسانية المتزايدة على مستوى العالم، هناك حاجة إلى زيادة حجم وأنواع التمويل لتلبية الاحتياجات، فضلاً عن الحاجة إلى استخدام الموارد الحالية بشكل أكثر فعالية. **يتطلب المزيد من النمو في حصة المساعدات النقدية والقسائم في النظام الإنساني تحليلاً دقيقًا لكل سياق على حدة وقطاع تلو الآخر للمفاضلات لتحديد المزيج الأنسب من المساعدات النقدية والقسائم والطرائق العينية. إلى الحد الذي تكون فيه الأهداف مفيدة لتحفيز الطموح والعمل، خلص البحث إلى أنه إذا تم تسليم المساعدات النقدية والقسائم حيثما كان ذلك ممكنًا ومناسبًا، فقد يمثل ٣٠٪ على الأقل وما يصل إلى ٥٠٪ من المساعدات الإنسانية العالمية.**

١ مقدمة

يعتبر نمو المساعدات النقدية والقسائم محركًا رئيسيًا للتغيير في نظام العمل الإنساني. تلتزك الجهات المعنية في المجال الإنساني بضمان الاستخدام الروتيني للمساعدات النقدية والقسائم ضمن إطار عمل الصفقة الكبرى لعام ٢٠١٦، والعمل الجوهري المنجز في هذا المجال منذ ذلك الحين مما يجعله أحد أكثر مسارات عمل الصفقة الكبرى نجاحًا.

خلصت دراسة أجراها المعهد العالمي للسياسات العامة في عام ٢٠١٦ إلى أن البرامج القائمة على النقد يمكن أن تمثل ٣٧-٤٢٪ من جميع المساعدات الإنسانية الدولية إذا تم استخدام المساعدات النقدية والقسائم كطريقة افتراضية حيثما كان ذلك ممكنًا ومناسبًا. تمت الإشارة إلى هذه الأرقام على نطاق واسع في الخطاب الإنساني وهي تستند إلى الافتراضات التالية: سيتم تسليم البرامج النقدية في ٧٠ إلى ٨٠٪ من جميع السياقات الإنسانية. هناك، سيمثلون حصصًا مختلفة لكل قطاع، بدءًا من الغذاء (نحو ٩٠٪) والمأوى والمواد غير الغذائية (نحو ٧٠٪)، إلى التعليم (نحو ٣٠٪) والقطاعات التي لن يتم فيها استخدام الأموال على الإطلاق (مثل الحماية).[٣]

قدم تقرير معهد السياسات العامة تنبؤات مختلفة حول كيف يمكن لتوسيع نطاق المساعدات النقدية والقسائم أن يغير تقديم المساعدات. بعد مرور ست سنوات، تم تحقيق بعض هذه التنبؤات والبعض الآخر لم يتحقق. على سبيل المثال، لم يعد "عبء الإثبات" ضمن مسؤوليات المساعدات النقدية والقسائم بالكامل، ولكن التحول نحو المساعدة النقدية متعددة الأغراض لم يتم بالقدر المتوقع. وتستمر الأمور في التطور.

وفقًا لمنظمة Development Initiatives، ارتفعت نسبة المساعدات الإنسانية المقدمة على شكل مساعدات نقدية وقسائم إلى ١٩٪ في عام ٢٠٢١،[٤] مما يجعلها تقريبًا نصف ما توقعه معهد السياسات العامة.
إذًا أين توجد خزانات النمو غير المستغلة التي يمكن أن تفسر الاختلاف بين الاستخدام الحالي لطريقة المساعدات النقدية والقسائم والتوقعات بشأن ما يمكن أن يكون ممكنًا؟ يتناول هذا التقرير هذا السؤال، وبدرجة أقل، يتناول كيف يمكن إطلاق عمليات النمو.

يمكن تحقيق زيادة في حجم المساعدات النقدية والقسائم للأغراض الإنسانية من خلال ثلاث طرق:

٠١

تحول في توازن الأنشطة الحالية، على سبيل المثال، توفير مواد غذائية وغير غذائية أقل عينية والمزيد من المساعدات النقدية والقسائم حيثما كان ذلك ممكنًا ومناسبًا.

٠٢

تطوير روابط أقوى مع مساعدات التنمية و أنظمة الحماية الاجتماعية الوطنية التي توفر النقد للأشخاص المحتاجين.

٠٣

زيادة التمويل الإنساني الإجمالي، زيادة الغلاف الكلي بدلاً من إعادة تنظيمه.

قموا بتنزيل الرسومات من هنا

٣ معهد السياسات العامة العالمي (٢٠١٦). محركات وحاضنات التغيير في النظام الإنساني الصفحة ٥
٤ منظمة Development Initiatives (٢٠٢٢). تقرير المساعدات الانسانية العالمية ٢٠٢٢.

فِرق الهلال الأحمر الأفغاني تقديم المساعدات النقدية للأسر التي تأثرت بالفيضانات المفاجئة بارِوان بروفينس. ٧٢ عامًا، أب لـ ١١ طفلاً، مسرورًا لاستقباله المساعدة النقدية لإعادة بناء منزله الذي دمرته الفيضانات.

© الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر/ مير عبد الله. سبتمبر ٢٠٢٢.

تركز هذه الدراسة على الخيار الأول، أي إمكانية حدوث تحولات في الأنشطة الحالية، على الرغم من أن حجم الاحتياجات ومخاطر الكوارث المتزايدة تتطلب اتخاذ الإجراءات الثلاثة جميعها. تم استخدام نهج ثلاثي المسارات لاستكشاف هذا السؤال:

ركز الأول على الأهداف الكمّية الخاصة بالوكالات. هنا، تحقق البحث من النسبة المئوية لإجمالي العمليات الإنسانية التي كان سيتم تسليمها باستخدام المساعدات النقدية والقسائم إذا وصلت جميع الوكالات إلى أهدافها الكمية في عام ٢٠٢١. نظر هذا التمرين في ٢٢ منظمة ذات أهداف داخلية أو خارجية والتي قامت مجتمعة بتنفيذ حوالي ٩٠٪ من إجمالي التدخلات الإنسانية الدولية في عام ٢٠٢١.

نظرت الثانية في الحواجز السياقية لتوسيع نطاق المساعدات النقدية والقسائم، واستكشاف الوضع في سياقات البلدان الثلاثة: اليمن، وزيمبابوي، والفلبين.

استكشفت الدراسة الثالثة ما هي المساعدة العينية التي يمكن تحويلها عمليًا إلى المساعدات النقدية والقسائم. يركز هذا المسار في الغالب على المساعدات الغذائية، ولكن مع بعض المواد غير الغذائية، ويفكك هذا المسار في مسألة مكان وجود سلطة صنع القرار فيما يتعلق بخيارات الطريقة والعوائق التي تحول دون التغيير.

ثم يتناول التقرير الآثار التنظيمية والنظامية المحتملة لتوسيع نطاق المساعدات النقدية والقسائم. يدرس سيناريوهات التغييرات في أنماط التمويل، والممارسات التنظيمية للجهات المانحة والجهات المنفذة، وكذلك نظام تنسيق الشؤون الإنسانية. ويشير إلى المكان الذي يلزم إجراء مزيد من البحث والحاجة إلى الدعوة المستمرة للحفاظ على الزخم لتوسيع نطاق المساعدات النقدية والقسائم.

تعتمد الدراسة على مقابلات مع مصادر المعلومات الرئيسية مع ٦٢ محاوراً من ٣٢ وكالة، إما يعملون على المستوى العالمي أو في أحد السياقات الثلاثة (اليمن وزيمبابوي والفلبين)، ومراجعة الأدبيات ذات الصلة وتحليل البيانات للأحجام المالية للتحويلات النقدية المشروطة.

٢ ماذا لو حققت جميع الوكالات أهدافها الكمية؟

٢,١ الأهداف والإنجازات الكمية الحالية حتى الآن

وتستند البيانات الأكثر شمولاً للحجم العالمي للمساعدات النقدية والقسائم في المجالات الإنسانية إلى البيانات المبلغ عنها ذاتيًا من الوكالات المنفذة. يتم جمع البيانات سنويًا بواسطة برنامج CALP ومنظمة Development Initiatives ويتم الإبلاغ عنها في تقرير المساعدة الإنسانية العالمية لمنظمة [٥] Development Initiatives وتقرير حالة النقد في العالم الصادر عن شبكة CALP.[٦]

وجدت مراجعة لمشهد سياسة المساعدات النقدية والقسائم في عام ٢٠٢٢ [٧] أن ٢٢ جهة فاعلة، في مرحلة ما على مدى السنوات الست الماضية، حددوا هدفًا كميًا للتحليل النقدي اليومي. ضمت هذه المجموعة أربع جهات مانحة (الاتحاد الأوروبي والمملكة المتحدة وإسبانيا وبلجيكا)، ووكالة واحدة للأمم المتحدة (مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين)، والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، وجمعية وطنية واحدة (الصليب الأحمر البريطاني)، وثلاثة المنظمات غير الحكومية المحلية (مؤسسة جوبا، العمل من أجل تنمية الساحل، جمعية رعاية الأسرة اليمنية) و١٢ منظمة غير حكومية دولية.[٨]

استخدمت المنظمات مجموعة متنوعة من الأساليب لتحديد وتعديل قيمة المستهدف:

- كان البعض حذرين في تقييمهم إلى أي مدى يمكنهم توسيع نطاق المساعدات النقدية والقسائم خوفًا من التقصير أو بسبب مخاوف بشأن التغيير الجذري.
- اختار البعض هدفًا طموحًا، اغتنام الفرصة "لتحقيق أهداف عالية" وإظهار الرؤية وخلق الزخم. ما إذا كان سيتم الوصول إلى الهدف في النهاية في الوقت المحدد أم لا يعتبر أمرًا ثانويًا.
- لقد تجاوزت مجموعة صغيرة من الوكالات أهدافها، ولكنها لم تجددها على مستوى أعلى.
- وجد البحث وكالة واحدة فقط خفضت هدفها بعد أن فهمت مدى تعقيد ليس فقط زيادة النقد، ولكن أيضًا تتبع الزيادة بشكل صحيح.

بالإضافة إلى إظهار الطموح الاستراتيجي، كانت هناك مجموعة من العوامل التي تحدد حجم المساعدات النقدية والقسائم المنظمات المختلفة التي تهدف إلى تحقيقه. كانت طبيعة البرمجة، من حيث القطاعات وإمكانية تحويل المساعدة إلى المساعدات النقدية والقسائم، عاملاً محددًا مهمًا. بالنسبة لإحدى المنظمات غير الحكومية الدولية ذات الهدف المنخفض على ما يبدو وهو ١٤٪ بالنسبة إلى المساعدات النقدية والقسائم، فإن توفير المعدات الطبية يشكل جزءًا كبيرًا من ميزانيتها ولا يمكن تسييلها. لذلك قد يُنظر إلى الأهداف التنظيمية الفردية على أنها متحفظة أو طموحة حسب السياق وأنواع المساعدة الإنسانية المقدمة.
تم تحديد معظم أهداف المساعدات النقدية والقسائم كنسبة مئوية من الحافظات الإنسانية الشاملة (الأكثر شيوعًا) أو المساعدة الإنمائية الرسمية (على سبيل المثال، إسبانيا). من بين الجاهات المانحة، كان الهدف الأكثر طموحًا لدى مكتب عمليات الحماية المدنية والمساعدات الإنسانية الأوروبية هو تحقيق ٣٥٪. GiveDirectly هي المؤسسة التشغيلية الوحيدة التي تهدف إلى تقديم كل مساعداتها في شكل نقدي.

5 المرجع نفسه.
6 شبكة CALP (2020). تقرير حالة النقد في العالم لعام 2020.
7 النتائج الإنسانية/ شبكة CALP (مرتقب). مراجعة مواقف السياسة المتعلقة بالمساعدة النقدية والقسائم في النظام الإنساني.
8 12 منظمة غير حكومية دولية حددت أهدافًا هي أكشن إيد وخدمات الإغاثة الكاثوليكية ومنظمة المساعدات الكنسية الدنماركية وتوفير الغذاء للجوعى ومؤسسة GiveDirectly ولجنة الإنقاذ الدولية ومنظمة الإغاثة الإسلامية عبر العالم وأطباء العالم - بلجيكا وميرسي كوربس وأوكسفام ومنظمة الناس في حاجة وورلد فيجن إنترناشونال.
9 لا يوجد هدف لألمانيا، لكن وزارة الخارجية الألمانية تتعقب نسبة المساعدات النقدية والقسائم سنويًا وتشير التقارير إلى أنها وصلت إلى 20.6% في عام 2020 (14.5% مساعدات نقدية و6.2% القسائم).

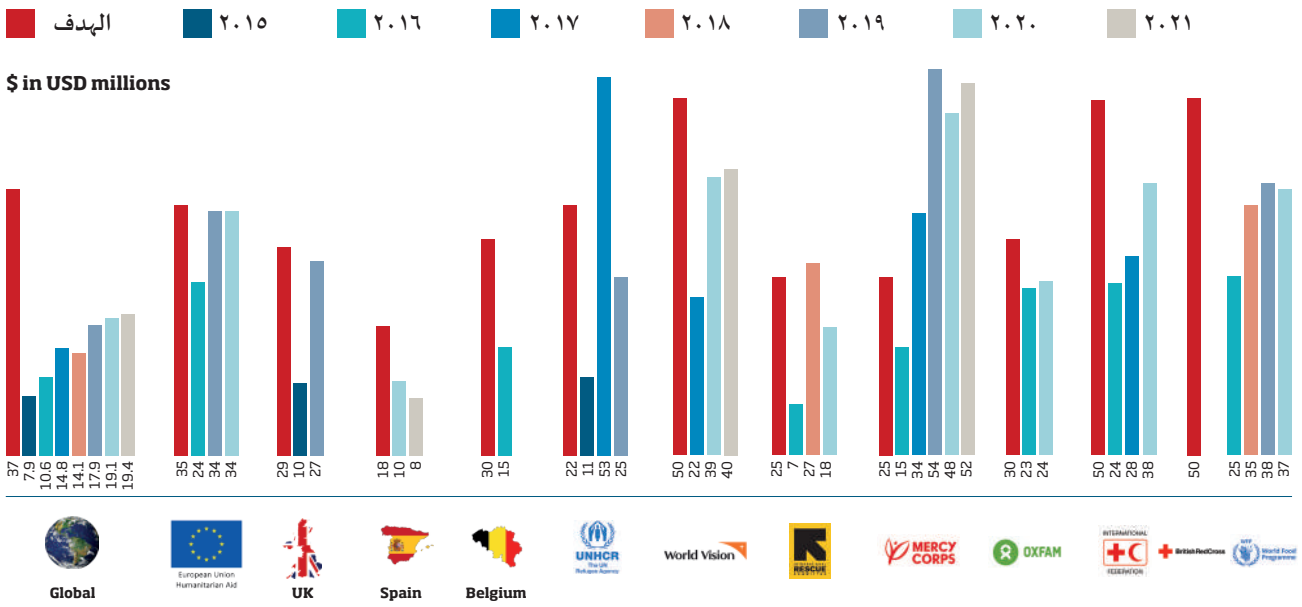
من بين الجهات التشغيلية الفاعلة التي تمت مقابلتهم، تباينت الأهداف من أقل من ٥٪ إلى ٥٠٪، وكان هدف الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر/لجنة الإغاثة وورلد فيجن التي لديها النسبة المئوية الأعلى المستهدفة (٥٠٪). ثلاث جهات فاعلة تحدد حجم الأهداف. حددت المفوضية كلاً من الحجم المستهدف (٦٧٠ مليون دولار أمريكي بحلول عام ٢٠٢١) والنسبة المئوية المستهدفة (٢٢٪ بحلول عام ٢٠٢٥، ضعف خط الأساس البالغ ١١٪ في عام ٢٠١٥) وهي الوكالة الوحيدة التابعة للأمم المتحدة التي حددت هدفًا كميًا.

لدى العديد من الصناديق القائمة في الدول مستهدفات كمية. وجد التقرير المستقل السنوي للصفقة الكبرى لعام ٢٠٢٢ أن هناك "انخفاض في النسبة المئوية لأموال الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ المقدمة للأشخاص المتضررين كنقد وقسائم - من ١٦,٢٪ في عام ٢٠٢٠ إلى ٨٪ في عام ٢٠٢١. أفاد مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية أن الرقم المرتفع بشكل استثنائي لعام ٢٠٢٠ يعكس مخصصات نقدية فريدة بقيمة ٨٠ مليون دولار أمريكي مقدمة من الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ لانعدام الأمن الغذائي بسبب جائحة فيروس كورونا، [10] ومن المثير للاهتمام، أنه حتى الرقم المرتفع أقل من المتوسط العالمي (١٩٪) للمساعدات الإنسانية الدولية المقدمة في شكل مساعدات نقدية وقسائم.

بالنظر إلى أن تمويل الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ خالٍ من التخصيص من خلال طريقة التسليم، فإن هذا يطرح السؤال عن سبب اختيار وكالات الأمم المتحدة المستقبلة بشكل عام للمساعدات النقدية والقسائم أقل من النظام الإنساني العالمي ككل. هناك أمثلة إيجابية تنحرف في الاتجاه الآخر، على سبيل المثال الاستجابة لإعصار أوديت في الفلبين حيث تم نشر ٦٠٪ من تمويل الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ كتحويلات المساعدات النقدية والقسائم إلى الأشخاص في أزمة. يمكن لمزيد من البحث حول هذا الموضوع أن يلقي الضوء على ما إذا كان تمويل الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ يمكن اعتباره خزانًا لإمكانات المساعدات النقدية والقسائم غير المستغلة.

تتبع الأهداف متغير للغاية. بعض الوكالات لا تتبع التقدم، وبعض مسار التقدم، ولكن لا تنشر البيانات، وقليل من الوكالات، [11] على سبيل المثال، تنشر تقريرًا نقديًا سنويًا وتنشر ورلد فيجن المعالم السنوية. عند الاتصال للحصول على التحديثات، أفادت العديد من المنظمات أن الهدف قد توقف عن الاستخدام أو لم يتم إضفاء الطابع المؤسسي عليه بالكامل. ذكرت إحدى الوكالات أن الإدارة العليا فقدت الاهتمام بتتبع الرقم، ولذلك قرروا وقف جهود التتبع؛ أدرك آخر أنه لا يمكنه التتبع إلا "بطريقة خفيفة ومرنة للغاية" ولم يُنظر إلى البيانات على أنها دقيقة بما يكفي لمشاركتها خارجيًا. مع كل هذه المحاذير، تم تجميع الأهداف والتقدم المحرز حيث توجد البيانات.

الشكل ١ الأهداف والإنجازات الكمية الحالية



المصادر: التقارير العامة للوكالات عن المساعدات النقدية والقسائم والعمليات الإنسانية، والتقارير الذاتية للصفقة الكبرى أو التقارير المستقلة السنوية للصفقة الكبرى لمنشأة التنمية الخارجية (ODI)/فريق السياسات الإنسانية (HPG) (٢٠٢٢).

قموا بتنزيل الرسومات من هنا

10 منشأة التنمية الخارجية (ODI)/فريق السياسات الإنسانية (HPG) (2022). الصفقة الكبرى لعام 2021: مراجعة مستقلة الصفحة 76. بشكل عام، زادت موارد الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ بشكل هامشي من عام 2020 إلى عام 2021. يمكن الافتراض، ولكن يجب التحقق من أن مخصصات فيروس كورونا كانت تعتبر مساعدات نقدية متعددة الأغراض وليست متعلقة بالأمن الغذائي، ومن ثم زيادة استخدام المساعدات النقدية والقسائم.

11 خريطة الطريق لبرمجة النقد والقسائم من ورلد فيجن 2021: المعالم الرئيسية المتحققة

٢,٢ الأهداف الكمية الحالية كمقياس لإمكانية توسيع نطاق المساعدات النقدية والقسائم

تقدم أهداف المساعدات النقدية والقسائم بيانًا بطموحات الوكالة الخاصة لتوسيع نطاق المساعدات النقدية والقسائم وإشارة إلى وجهة نظرها فيما تعتقد أنه يمكن تحقيقه.

على هذا الأساس، استخدم البحث هذه الأهداف للتوصل إلى قيمة محتملة للتحليل النقدي اليومي. مزايا هذا النهج التصاعدي لحساب رقم عالمي جديد هي:

المصداقية: تستند القيمة إلى تقييم المنظمات الخاص لإمكانياتها، مما يؤدي إلى إنشاء مجموعة من الأهداف المحددة ذاتيًا وليس إجراءً مفروضاً من الخارج.
المساءلة: هؤلاء الفاعلون الذين وضعوا هدفًا وآليات لرصده، قد قدموا طرقًا لمساءلة أنفسهم عن توسيع نطاق المساعدات النقدية والقسائم.

تم التعبير عن معظم الأهداف الموجودة كنسبة من البرامج أو النفقات الإنسانية.

لتطوير رقم إجمالي، تم دمج البيانات على النحو التالي:

- تم استخدام أهداف كمية خارجية. قدمت الوكالات التي لديها مثل هذه الأهداف ما يقرب من ٤٠٪ من المساعدات النقدية والقسائم التي تم تنفيذها في عام ٢٠٢١، وفقًا لجمع وحسابات CALP ومنظمة Development Initiatives.

- تم تحديد أهداف بديلة للوكالات الأخرى، بناءً على التقييمات التي أجراها المخبرون الرئيسية. أدى ذلك إلى زيادة تغطية مجموعة بيانات CALP وDevelopment Initiatives إلى حوالي ٩٠٪. من خلال تطبيق الأهداف البديلة على النفقات الإنسانية للوكالة المعنية في عام ٢٠٢١،[١٢] تم حساب الحجم الافتراضي المحتمل للمساعدات النقدية والقسائم.

- بالنسبة للمنظمات التي ليس لديها أي معلومات عن أهداف المساعدات النقدية والقسائم، أضفنا أحجامًا فعلية من المساعدات النقدية والقسائم التي تم تنفيذها في عام ٢٠٢١ جنبًا إلى جنب مع النفقات الإنسانية لنفس العام إلى عينتنا، مما رفع تغطية مجموعة بيانات CALP وDevelopment Initiatives إلى ٩٧٪.

- ثم تم تجميع الأحجام المحسوبة من المساعدات النقدية والقسائم والنفقات الإنسانية الفعلية عبر جميع المنظمات لتحقيق إجمالي عالمي. تضمنت العينة النهائية بيانات لـ ٤١ منظمة تغطي وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية وحركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر، حيث يمثل إجمالي نفقاتها الإنسانية ما يقرب من ٨٠٪ من إجمالي المساعدة الإنسانية الدولية المقدمة في عام ٢٠٢١ (٣٣,٢ مليار دولار أمريكي).[١٣]

وبهذا النهج، فإن الحجم العالمي الإجمالي للتحويلات النقدية المشروطة قد يصل إلى ٧,٨ مليار دولار أمريكي إذا كانت جميع المنظمات في عينتنا قد وصلت إلى أهداف المساعدات النقدية والقسائم الخاصة بها في عام ٢٠٢١. ستكون هذه زيادة تقارب الخمس (١٩٪) في الحجم الإجمالي لعمليات المساعدات النقدية والقسائم الخاصة بهم وستمثل ٣٠٪ من إجمالي الإنفاق الإنساني عبر جميع تلك المنظمات.[١٤]

يمكن وصف هذه الحصة بأنها "الإمكانات" العالمية الحالية التي يتم تقييمها ذاتيًا للتقييم الذاتي في حالات الطوارئ ضمن إجمالي المساعدة الإنسانية التي تقدمها تلك الجهات الفاعلة. هذا التقدير أقل من تقدير معهد السياسات العامة (٣٧-٤٢٪) للإمكانات العالمية للمساعدات النقدية والقسائم في النظام الإنساني. يأتي الاختلاف من مناهج مختلفة للغاية لا يمكن مقارنتها بشكل مباشر. تعتمد نسبة ٣٠٪ الناتج عن هذا البحث على منهجية "تنازلية" ويأتي مع تحذير من أن المنظمات المختلفة تعرض مستويات متفاوتة على نطاق واسع من الطموح لتوسيع نطاق المساعدات النقدية والقسائم، مما يعني أنه يجب اعتبارها تقديرًا متحفظًا.

12 بالنسبة لعدد صغير من المنظمات، لم تكن البيانات المتعلقة بالإنفاق الإنساني في عام 2021 متاحة بعد، وتم استخدام عام 2020 كبديل بدلاً من ذلك.
13 يتم حساب هذا الرقم من نفس البيانات الأساسية التي تم تقديمها في تقرير المساعدة الإنسانية العالمية لعام 2022. ومع ذلك، يتم تعديل إجمالي المساعدات الإنسانية الدولية IHA في تقرير المساعدة الإنسانية العالمية GHA للتضخم، أي بالأسعار الثابتة، للحصول على أرقام قابلة للمقارنة بمرور الوقت. هذه الأرقام بالأسعار الحالية، وبالتالي لم يتم تعديله لمراعاة التضخم، مثل المساعدات النقدية والقسائم وبيانات الإنفاق الإنساني حسب المنظمة، لأن هذه الأرقام تمثل سنة واحدة فقط.
14 نظرًا لأن برنامج الأغذية العالمي هو المنفذ الوحيد الأكبر لبرنامج المساعدات النقدية والقسائم، فقد توقع البحث التغيير إذا كان البرنامج يهدف أيضًا إلى تسليم 50% من عملياته بأكملها على شكل مساعدات نقدية وقسائم. في هذه الحالة، ستزيد النسبة العالمية من 30% إلى 34%.

٣,٢ آراء حول النسبة الحالية من المساعدات النقدية والقسائم# وإمكانية التوسع

يعتقد جميع المخبرين الرئيسيين أن هناك مجالًا لمزيد من النمو في استخدام المساعدات النقدية والقسائم. كانت مجموعة صغيرة فقط على استعداد لتقدير النطاق، والذي كان موجهًا في الغالب حول الأهداف الطموحة الحالية مثل الهدف الذي حدده الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر ومنظمة ورلد فيجن: ٥٠٪. رأى خمسة من المخبرين الرئيسيين أن هذا الهدف الطموح، ولكن يمكن تحقيقه. وحذر أحدهم من أن الكثير من الإرادة السياسية والتنسيق والتعاون ستكون مطلوبة لمثل هذا التغيير الجذري، لكنه اعترف بأن التحركات الكبيرة التي اتخذها برنامج الأغذية العالمي على مدى السنوات الـ ١٥ الماضية نحو المساعدات النقدية والقسائم تظهر أن التحولات بهذا الحجم كانت ممكنة.

اقترح اثنان من المجيبين أن الأهداف الإقليمية يجب أن توضع داخل منظمتهما، لأن إمكانات المناطق تكون متفاوتة. يمكن أن يؤدي تحديد أهداف إقليمية بطريقة تشاركية مدفوعة بالسياق إلى زيادة الملكية الجماعية وتقليل الشكوك حول النهج المتحيز والمفروض من الخارج. يمكن أن تؤدي المدخلات الجماعية في هذه الأهداف أيضًا إلى مزيد من المساءلة لضمان تحقيقها. وضعت إحدى الوكالات أهدافًا إقليمية جنبًا إلى جنب مع هدف عالمي، لكن هذه ليست متاحة للجمهور.

تم تحديد حقيقتين رئيسيتين من قبل المخبرين الرئيسيين عندما طُلب منهم تقدير مقدار المساعدات النقدية والقسائم التي يمكن أن تكون ممكنة.

١. يحدد السياق مكان ومقدار المساعدات النقدية والقسائم الممكن.

تم تسليط الضوء على الاختلافات الإقليمية القوية في النسبة المئوية للمساعدات النقدية والقسائم التي تقدمها المنظمات. بالإضافة إلى ذلك، يمكن أن يؤدي رد فعل النظام الإنساني على أزمات مختلفة إلى اختلافات كبيرة في المساعدات النقدية والقسائم. أعطت إحدى المنظمات غير الحكومية الدولية مثالاً على برنامجها الجديد الخاص بالمساعدات النقدية والقسائم في أوكرانيا الذي يزيد حجمه عن ضعف حجم جميع برامج المساعدات النقدية والقسائم الأخرى مجتمعة. ذكرت العديد من الجهات الفاعلة المشاركة في شبكة الأمان الاجتماعي في حالات الطوارئ في تركيا حجم وتأثير ذلك البرنامج الواحد مقارنة بمحفظة المساعدات النقدية والقسائم الإجمالية. علاوة على ذلك، كما يوضح مثال زيمبابوي (انظر القسم ٣,٢)، يمكن أن تتغير آراء المساعدات النقدية والقسائم بمرور الوقت وتؤثر على التصورات المتعلقة بالجدوى.

٢. قد تؤدي الالتزامات المتضاربة إلى إعاقة إمكانية توسيع نطاق المساعدات النقدية والقسائم.

بما أن الجهات المانحة قد التزمت بتقديم المزيد من التمويل غير المخصص كجزء من الصفقة الكبرى، فقد ذكرت العديد من الجهات المانحة التي تم مقابلتهم أنهم لا يفرضون خيارًا نموذجيًا على شركائهم، على الرغم من أن البعض يشجع على النظر المنتظم في المساعدات النقدية والقسائم. قدم نفس الحجة ممثلو المنظمات غير الحكومية الدولية الذين يعملون بشكل رئيسي من خلال المنظمات المحلية. في كلتا الحالتين، اعتُبرت قيمة السماح للوكالة المنفذة بتحديد تصميم البرنامج المناسب أكثر أهمية من فرض المساعدات النقدية والقسائم كطريقة للتسليم. بالنسبة إلى منظمة غير حكومية دولية تعمل حصريًا من خلال شركاء محليين، كان يُنظر إلى "المعرفة النقدية" للشريك (أي رغبة الشركاء وخبرتهم وقدرتهم على تقديم المساعدات النقدية والقسائم) على أنها عامل أكثر أهمية لقدرتها على توسيع نطاق المساعدات النقدية والقسائم من الجدوى أو وظائف السوق في سياق معين.

سلط العديد من المخبرين الرئيسيين الضوء على جهودهم لتحسين الاستعداد النقدي كشرط مسبق لتوسيع نطاق المساعدات النقدية والقسائم، وذلك بشكل أساسي من خلال تعزيز قدرات المساعدات النقدية والقسائم لفرقهم في الدول، ولكن أيضًا قدرات المنظمات الشريكة المحلية. وبينما رأى العديد تقدمًا قويًا، شدد البعض على أن الزيادة في الاستعداد النقدي لم تكن بالضرورة مصحوبة بانخفاض في الاستعداد العيني. اعتبر أحد الأشخاص أن زملاءه في الوكالة لا يزالون "معتادون على تقديم المساعدات عن طريق الطرود ووضع الملصقات عليها"، وشدد آخر على حقيقة أن التنفيذ العيني سهل ويمكن التنبؤ به وطريقة "آمنة" جدًا للتنفيذ، كما تُعرف الأسعار، يمكن أن كميات المخزونات يمكن الإبلاغ عنها بسهولة، ومن منظور إداري ورؤية، "الجميع سعداء". أكد هذا الشخص على الحاجة إلى التغيير من "ما هو مريح إلى ما هو فعال". وسلط العديد من المحاورين العاملين في الفلبين وموظفي الجهات المانحة العاملين في سلاسل التوريد العالمية الضوء على جانب الوضوح.

اقترح المخبرون الرئيسيون القلائل الذين كانوا متشككين في الأهداف الكمية الثابتة استخدام علامات المساعدات النقدية والقسائم الأخرى. وكبديل لتتبع التطور الكمي للطريقة، تقوم بعض الوكالات بالفعل بتتبع عدد البرامج التي تستخدم المساعدات النقدية والقسائم؛ ويقوم البعض بتتبع عدد المنظمات الشريكة التي تستخدم المساعدات النقدية والقسائم. اقترح أحد الأشخاص أيضًا أنه يجب العثور على معايير نوعية لتحليلات الاستجابة ومراقبتها لقياس استخدام المساعدات النقدية والقسائم بالكامل من الوقت عند الاقتضاء".

أبرز المخبرون الرئيسيون من مجموعة عالمية أن الأهداف الكمية، حتى في سياقات محددة، ليست قابلة للتطبيق على قدم المساواة في جميع القطاعات وفي بعض الحالات تأتي بنتائج عكسية، مع التركيز الشديد على الحل بدلاً من المشكلة. وشددوا على أن قدرة المساعدات النقدية والقسائم على معالجة العوائق التي تحول دون الوصول إلى الخدمات الاجتماعية الأساسية تعتمد بشكل كبير على السياق، وأن المزيد من المساعدات النقدية والقسائم لا يعني برمجة أكثر فعالية. وبالتالي، يجب أن تكون استراتيجية الاستجابة وتصميم البرنامج مدفوعين بتحليل قوي للمشكلة. تحقيقًا لهذه الغاية، حددت مجموعة الصحة العالمية لنفسها هدفًا للتحليل المنهجي للعقبات التي تحول دون الوصول إلى الرعاية الصحية عبر خطط الاستجابة الإنسانية، مع إرشادات حول كيفية اعتبار المساعدات النقدية والقسائم حلاً محتملاً في تحليل الحاجز هذا.[١٥]

عندما يُسأل عن أي أجزاء من النظام الإنساني لديها أكبر إمكانية للنمو في برمجة المساعدات النقدية والقسائم:

- يحدد المخبرون الرئيسيون بشكل متكرر السمات مثل تلك التي نراها في البلدان المتوسطة الدخل، حيث تميل الأسواق إلى أن تكون أكثر مرونة ويقدم مقدمو الخدمات المالية خدماتهم في جميع أنحاء الدولة.

- رأى اثنان من المخبرين الرئيسيين إمكانات خاصة في الأزمات الجديدة.

- فقط المخبرين الرئيسيين الذين يعملون لدى المنظمات غير الحكومية الأمريكية حددوا التمويل من خلال "الباب الثاني" من قانون المزارع الأمريكي كمستودع للنمو (انظر القسم ٥,١,١).

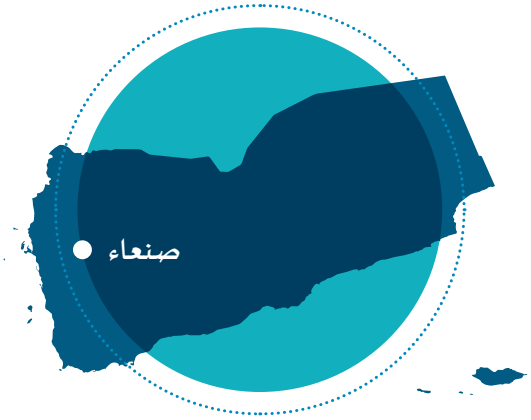
- فيما يتعلق بإمكانية توسيع نطاق المساعدات النقدية والقسائم في القطاعات المختلفة (انظر القسم ٥,٢,٢)، رأى المخبرون الرئيسيون في كثير من الأحيان مجالًا للتحسين في قطاعات غير غذائية محددة تتضمن نقل الأصول، وقال أحد المجيبين أن الغذاء على الصعيد العالمي يتم صرفه بشكل جيد ".

15 منظمة الصحة العالمية ومجموعة الصحة العالمية (2021). دور المساعدة النقدية والقسائم في تحقيق النتائج الصحية: استخدام إطار المعوقات الصحية لتحديد الاستجابة المناسبة.

٣ ما هي الحواجز السياقية لتوسيع نطاق المساعدات النقدية والقسائم؟

السياق هو الأساس لتصميم أي استجابة فعالة. يمكن أن تظهر القضايا السياقية على أنها عوامل تمكين وعوائق على حد سواء لتوسيع نطاق المساعدات النقدية والقسائم مع تغير العوامل بمرور الوقت بحيث يصبح البلد الذي كان في السابق غير مهيأ لتقديم المساعدات النقدية والقسائم والعكس صحيح. في هذا القسم، يتم استكشاف الحواجز السياقية، واستخلاص الدروس المستفادة من اليمن وزيمبابوي والفلبين.

١,٣ اليمن



تقدم اليمن مثالاً على أزمة واسعة النطاق حيث، بالنظر إلى حجم المساعدة الإنسانية الدولية (٢,٧ مليار دولار أمريكي في عام ٢٠٢١)،[١٦] يمكن ملاحظة زيادة طفيفة في النسبة المئوية للمساعدات النقدية والقسائم على المستوى العالمي.

لا تزال الاحتياجات الإنسانية في عام ٢٠٢٢ مرتفعة حيث يحتاج ما يقرب من ثلاثة أرباع السكان (٢٣,٤ مليون نسمة) إلى المساعدة الإنسانية والحماية، من بينهم ١٩ مليون نسمة بحاجة إلى مساعدات غذائية.[١٧] **ازدادت أهمية المساعدات النقدية والقسائم، وخاصة المساعدات النقدية متعددة الأغراض، كجزء من الاستجابة للأزمة في اليمن في السنوات الأخيرة. في حين أن الجهات الفاعلة في اليمن ترى أن هناك مجالًا... لتوسيع نطاق المساعدات النقدية والقسائم بشكل أكبر، فإن النقص العام في التمويل للحفاظ على الاستجابة والحاجة إلى تنسيق برامج المساعدات النقدية والقسائم الحالية تعتبر عقبات أمام تحقيق ذلك.**

وفقًا لمجموعة عمل النقد والأسواق في اليمن، ارتفع إجمالي تحويلات الأموال النقدية الإضافية من ٤٣٥ مليون دولار أمريكي في عام ٢٠٢٠[١٨] إلى ٦٠٤ مليون دولار أمريكي في عام ٢٠٢١.[١٩] وبلغ هذا ٢٢٪ من تمويل خطة الاستجابة الإنسانية في عام ٢٠٢٠ و٢٥٪ في عام ٢٠٢١، مع استخدام مزيد من التمويل لتكاليف البرمجة ذات الصلة بالمساعدات النقدية والقسائم. تمت معظم تحويلات المساعدات النقدية والقسائم في إطار مجموعة الأمن الغذائي (٤٧٦ مليون دولار أمريكي، ٧٩٪ من الإجمالي).

في عام ٢٠٢١، بلغت قيمة تحويلات المساعدات النقدية متعددة الأغراض ٨٠ مليون دولار أمريكي، وهو ما يمثل زيادة تقارب خمسة أضعاف مقارنة بعام ٢٠٢٠ (١٧ مليون دولار أمريكي)، عبر الاستجابة متعددة القطاعات للاجئين والمهاجرين وآلية الاستجابة السريعة وأنشطة المساعدات النقدية والقسائم الأخرى. استمر النمو، ولأول مرة، تم تسجيل المساعدات النقدية متعددة الأغراض في خطة الاستجابة الإنسانية لليمن ٢٠٢٢ ببند خاص، بمتطلبات يبلغ مجموعها ٦٩ مليون دولار أمريكي. على الرغم من النمو، لا تزال المساعدات النقدية متعددة الأغراض تمثل ٣,٣٪ فقط من إجمالي متطلبات خطة الاستجابة الإنسانية. الجهات الفاعلة الرئيسية التي تقدم المساعدات النقدية والقسائم في اليمن هي الاتحاد النقدي اليمني والمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

اتفق المخبرون الرئيسيون على أن هناك مجالًا لزيادة حجم التحوّل الطارئ وزيادة أهميته في إطار الاستجابة الشاملة للأزمة، مع تقدير أحد الأشخاص الذين تمت مقابلتهم أن المساعدات النقدية والقائم يمكن أن تمثل ما يصل إلى ٥٠٪ أو ٦٠٪ من جميع أنشطة الإغاثة.

16 يعادل 12% من إجمالي التمويل الإنساني المخصص للدولة والمُبلّغ عنه لخدمة التتبع المالي في عام 2021
17 مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية (2022). خطة الاستجابة الإنسانية في اليمن 2022 (أبريل 2022).
18 مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية (2021). لمحة عن المساعدة النقدية والقسائم في اليمن من يناير إلى ديسمبر 2020.
19 ويستند هذا إلى البيانات الأولية المشتركة ثنائيا من قبل مجموعة عمل النقد والأسواق. عند استكمالها، سيتم إتاحتها على الإنترنت: https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/yemen/cash-and-marketing.

تتمتع اليمن ببنية تحتية نقدية جيدة نظرًا لاعتمادها التاريخي على التحويلات وأنظمة الحماية الاجتماعية التي يعود تاريخها إلى التسعينيات، مما أدى إلى وجود عدد كبير من مقدمي الخدمات المالية من ذوي الخبرة في تسهيل التحويلات النقدية والوصول إلى المناطق النائية.[٢٠] اعتادت المجتمعات اليمنية على التحويلات النقدية وتميلها بشكل إيجابي نحو التحويلات النقدية، حيث أفاد ٩٠٪ و١٠٠٪ من الأسر المعيشية في الاستطلاعات عن تفضيلها للمساعدات النقدية والقسائم. كما أشار المخبرون الرئيسيون إلى أنه في حين تدهور وضع الاقتصاد الكلي في اليمن بشكل كبير على مدار الأزمة، تعمل الأسواق المحلية في كل مكان تقريبًا في توفير المواد اللازمة لتلبية الاحتياجات الأساسية.

تتمتع اليمن ببنية تحتية نقدية جيدة بسبب اعتمادها التاريخي على التحويلات و أنظمة الحماية الاجتماعية التي يعود تاريخها إلى التسعينيات

وفقًا لمن تمت مقابلتهم، لا يزال اليمن سياقًا معقدًا يتم فيه تنفيذ المساعدات النقدية والقسائم. يتطلب التضخم، بالنسبة للغذاء والوقود على وجه الخصوص، والعملة الوطنية المتقلبة إجراء تقييمات منتظمة للتأكد مما إذا كانت المساعدات النقدية والقسائم هي الطريقة الأكثر فعالية لتحقيق أهداف البرمجة. وتسعى المراجعة الجارية لسلة إنفاق الحد الأدنى للعيش، بقيم مختلفة لشمال اليمن وجنوبه، لمراعاة الظروف الاقتصادية المختلفة، إلى معالجة هذا الأمر.

أدرك المخبرون الرئيسيون أن السلطات اليمنية تؤيد بشكل عام المساعدة النقدية لكنها أوقفت في بعض الأحيان بعض أنشطة المساعدات النقدية والقسائم أو سعت للتأثير على تصميم البرنامج. بالنسبة لمتلقي النقد غير المشروط من خلال صندوق الرعاية الاجتماعية، وهو إحدى آليتي الحماية الاجتماعية إلى جانب الصندوق الاجتماعي للتنمية، ظلت قائمة المستفيدين دون تغيير إلى حد كبير منذ بداية الصراع في عام ٢٠١٤، بسبب العملية السياسية المكثفة التي ستكون مطلوبة لتحديثها. باختصار، العلاقات مع السلطات المختلفة معقدة وتحتاج إلى التعامل معها بعناية من قبل الوكالات المنفذة.

أشار المخبرون الرئيسيون إلى أن انخفاض التمويل الإنساني لليمن نتيجة لأزمات أخرى (على سبيل المثال، أوكرانيا وأفغانستان) وإرهاق الجهات المانحة يمثل تحديًا كبيرًا لاستدامة حتى المستوى الحالي للاستجابة، لذا فإن توسيع نطاق المساعدات النقدية والقسائم ليس بالأمر السهل. كان اليمن من بين أكبر ثلاثة متلقين للتمويل الإنساني الدولي منذ عام ٢٠١٥، ومع ذلك تظل الاحتياجات مرتفعة كما كانت دائمًا. نظرًا لنقص التمويل، أفاد العديد من المخبرين الرئيسيين بالحاجة إلى تقليل حجم المساعدة الشاملة، بما في ذلك المساعدات النقدية والقسائم، على الرغم من رغبتهم في توسيع نطاق المساعدات النقدية والقسائم. على سبيل المثال، كانت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين تعتزم توسيع حافظة استثماراتها الخاصة بالمساعدات النقدية والقائم بعد النمو في عامي ٢٠٢٠ و٢٠٢١، لكنها شهدت حتى الآن انخفاضها بسبب نقص التمويل. وبالمثل، أبلغ برنامج الأغذية العالمي عن عجز في التمويل بأكثر من ٨٠٪ لبرامج المساعدات النقدية والقسائم الخاصة به اعتبارًا من أكتوبر ٢٠٢٢ فصاعدًا[٢١] (عجز أكبر مقارنة بالمساعدات الغذائية العينية)، وبالتالي سيتوقف عن برمجة قسائم السلع الأساسية في الربع الأخير من عام ٢٠٢٢. يتم تمويل التوزيع العيني لبرنامج الأغذية العالمي إلى حد كبير من خلال المساهمات العينية من غلاف الولايات المتحدة الباب الثاني، والتي تمثل ما يقرب من ربع إجمالي التمويل لخطة الاستجابة الإنسانية لعام ٢٠٢٢ حتى الآن.[٢٢]

ليس من السهل استبدال مساهمات الجهات المانحة العينية بالنقد. إن الأنشطة في اليمن التي تتلقى تمويلا أكثر مرونة من المساعدة الإنمائية الدولية من الولايات المتحدة تعاني بالفعل من نقص التمويل، ولا تستطيع الجهات المانحة متوسطة الحجم التدخل بسبب الحجم الهائل للمساهمات المطلوبة. أدت الحاجة الناتجة إلى ترشيد أنشطة الاستجابة إلى دعوات لتحسين الاستهداف. وأشار أحد المخبرين الرئيسيين من الجهات المانحة إلى أن اشتراط قيام الشركاء بإثبات أنهم يستهدفون أولئك الذين هم في أمس الحاجة إليها له أهمية أكبر من اختيارهم للطريقة من أجل الحفاظ على دعم الجهات المانحة. تماشياً مع ذلك، يدعو مكتب المفوضية الأوروبية للمساعدات الإنسانية إلى التحرك نحو معايير الاستهداف التي تعتمد بشكل متزايد على تقييم الضعف بدلاً من الحالة.

واعتبر البعض الحاجة إلى تنسيق أكبر للبرامج النقدية عبر الجهات الفاعلة الإنسانية ومع آليات الحماية الاجتماعية الحالية شرطًا مسبقًا لتوسيع نطاق المساعدات النقدية والقسائم في اليمن. في الوقت الحاضر، هناك القليل من الفهم للتداخل بين قوائم المستفيدين المختلفة، ويرجع ذلك جزئيًا إلى الافتقار إلى تبادل البيانات بشكل منهجي، بصرف النظر عن بعض الاتفاقيات الثنائية. دعا العديد من الأشخاص الذين تمت مقابلتهم إلى تحسين قابلية التشغيل البيني للقوائم للمساعدة في تقليل الازدواجية وتمكين المزيد من الإحالات بين برامج المساعدات النقدية والقسائم و/أو أنظمة الحماية الاجتماعية. في حين تم إحراز بعض التقدم، على سبيل المثال، تم إنشاء الاتحاد النقدي اليمني لمواءمة البرمجة حول المساعدات النقدية متعددة الأغراض وتقوم ببناء قنوات إحالة مع آلية الاستجابة السريعة ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والجهات الفاعلة الأخرى، ولا يزال هناك طريق طويل لنقطعه. ستكتسب الإحالات أهمية خاصة في ضوء انخفاض التمويل لضمان استمرار الرعاية.

20 شبكة CALP (2021). النقد الإنساني والحماية الاجتماعية في اليمن.
21 برنامج الأغذية العالمي (2022). لوحة معلومات الطوارئ في اليمن أغسطس 2022.
22 هذا وفقًا للبيانات الواردة من خدمة التتبع المالي التابع لمكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية في وقت كتابة هذا التقرير، 22 أغسطس 2022.

يمثل التحدي الإضافي الذي يحد من التوسع في برامج المساعدات النقدية والقسائم في شمال اليمن تأخيرات كبيرة في التسجيل البيومتري للمستفيدين المحتملين. وأشار أحد المخبرين الرئيسيين أيضًا إلى عدم وجود معلومات في الوقت الفعلي تعمل فيها الجهات الفاعلة في المساعدات النقدية والقسائم، على الرغم من أن مجموعة عمل النقد والأسواق تعمل على تحسين توافر البيانات.

في أعقاب الهدنة التي توسطت فيها الأمم المتحدة في أبريل ٢٠٢٢، ظهر بعض التفكير لتوسيع برامج سبل العيش، مع احتمال أن تؤدي المساعدات النقدية والقسائم دورًا فيها. يشعر الأشخاص الذين تمت مقابلتهم بأنه يتعين على الجهات المنفذة إعداد دراسة جدوى للمساعدات النقدية والقسائم مع الجهات المانحة في المجال الإنمائي. يجري حاليًا التوحيد فيما يتعلق بشبكات الأمان الاجتماعي، حيث يقوم الصندوق الاجتماعي للتنمية بدمج التحويلات النقدية غير المشروطة في إطار صندوق الرعاية الاجتماعية، مما يعزز الدور المركزي للصندوق الاجتماعي للتنمية كمزود للحماية الاجتماعية ونقطة محورية للعاملين في المجال الإنساني لإقامة روابط أفضل مع برامجهم للمساعدات النقد والقسائم. ولا تزال الجهود المبذولة لتفعيل هذا التعاون في مراحلها الأولى. كما يقوم الصندوق الاجتماعي للتنمية بطرح بطاقات الهوية الوطنية لمتلقيها، ويدعو الجهات الفاعلة للانضمام إلى المبادرة لتحقيق بعض التقدم الذي تمس الحاجة إليه في التنسيق. دعا أحد المخبرين الرئيسيين إلى مزيد من الاعتراف بأن بعض المديريات في اليمن تحتاج إلى الإغاثة الإنسانية، بينما يحتاج البعض الآخر إلى جهود الاستقرار والاستثمارات في البنية التحتية الصحية والتعليمية. يمكن أن تدعم البرمجة المتكاملة (على سبيل المثال، "Cash Plus") الأخير. بالنظر إلى المستقبل، يبدو من المعقول الاعتقاد بأن المساعدات النقدية والقسائم هي طريقة مناسبة لدعم الانتقال من المساعدة الإنسانية إلى المساعدة الإنمائية.

٢,٣ زيمبابوي

تم اختيار زيمبابوي كمثال على استجابة صغيرة يمكن أن يتم تقديمها في الغالب على شكل مساعدات نقدية وقسائم. لقد تغير سياق تطوير المساعدات النقدية والقسائم بشكل ملحوظ عدة مرات في زيمبابوي، **في بعض الأحيان تكون لصالح، ولكن في كثير من الأحيان مقابل جدوى المساعدات النقدية والقسائم. سعت وكالات المعونة للحفاظ على القدرة على تنفيذ البرامج المرنة الضرورية للتكيف مع هذه التغييرات المتكررة في الوقت الفعلي.**
تدهورت حالة انعدام الأمن الغذائي على مدى عدة سنوات نتيجة لصدمات الموارد الطبيعية (الجفاف، والفيضانات، والأعاصير، ودودة الحشد الخريفية، وأمراض الماشية)، والتحديات الاقتصادية (انخفاض الناتج المحلي الإجمالي، والتضخم المفرط، وأزمة السيولة النقدية، ونقص العملات الأجنبية)، وارتفاع المستوى الرسمي البطالة (٨٥٪) والأوبئة (فيروس كورونا، والملاريا، وأمراض الإسهال).

كان إنتاج المحاصيل أقل بكثير من المتوسط على مدى السنوات الماضية، ويكافح المزارعون أصحاب الحيازات الصغيرة مع العلامات الواضحة بالفعل لتغير المناخ. على مدى السنوات العشر الماضية، كان ٦٠٪ من المواسم تنتج محصولاً كان أقل بكثير من المتوسط. أدى هذا إلى زيادة الاعتماد على الواردات، وثبت أن الأسعار المرتفعة لا يمكن تحملها للأسر التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي، لا سيما في المناطق الحضرية. أثر جائحة فيروس كورونا بشكل غير متناسب على الأشخاص المعرضين للخطر بالفعل. تعاني شبكات الأمان الاجتماعي الحكومية من نقص الموارد وعدم الاتساق وعدم الاعتماد عليها ومجزأة في التنسيق والتغطية وقدرات محدودة لتوسيع نطاقها لتلبية الاحتياجات.[٢٣] أفاد ٥,٥٪ فقط من الفقراء في المناطق الحضرية أنهم يتلقون الدعم من شبكة الأمان الاجتماعي الحكومية.

يتكون الدعم الذي يقدمه المجتمع الإنساني من مساعدة سنوية واسعة النطاق لموسم الجفاف، تدعم ما يصل إلى ١,٥ مليون نسمة سنويًا في جميع أنحاء البلاد. هناك أيضًا استجابة حضرية للمساعدات النقدية والقسائم التي وصلت إلى ما يقرب من ٣٢٦٠٠٠ نسمة في ذروتها في أوائل عام ٢٠٢١،[٢٤] لكن التغطية انخفضت منذ ذلك الحين إلى ٥٠٠٠٠ مستفيد فقط نتيجة للانخفاض الحاد في التمويل، بشكل أساسي من المملكة المتحدة، التي كانت في السابق أكبر مانح منفرد لهذا البرنامج.

يعكس تطور المساعدات خلال موسم الجفاف التي يقدمها البرنامج التحديات الرئيسية في الحفاظ على المساعدات النقدية والقسائم باعتباره الطريقة الأكثر انتشارًا. تم تقديم هذه المساعدة في الغالب كنقد حتى نهاية عام ٢٠١٩، عندما أصبح استخدام الدولار الأمريكي في زيمبابوي مستحيلًا.بسبب نقص الأوراق النقدية المتاحة، وبعد ذلك أصبحت غير قانونية بموجب اللوائح الحكومية. على الرغم من إعادة تقديم الدولار الأمريكي كعملة قانونية في منتصف عام ٢٠٢٠، إلّا أن نقص السيولة المستمر كان عائقاً رئيسياً أمام استخدامه، إلى جانب اتساع الفجوة بين أسعار الصرف الرسمية والموازية.

23 البنك الدولي (2021). تحديث زيمبابوي الاقتصادي.
24 برنامج الأغذية العالمي في زيمبابوي (2021). التقرير السنوي للدولة.

كثيراً ما تتغير اللوائح الحكومية التي تسمح للجهات الفاعلة في القطاع الخاص بالعمل بمعدلات موازية - ووكالات المساعدة لربط قيمة التحويل بالدولار الأمريكي. وهذا يشكل تحديًا كبيرًا لضمان احتفاظ المستلمين بالقوة الشرائية الكاملة لقيمة التحويل المستلمة. إن قدرة القطاع الخاص على ضمان استمرار الأسواق في العمل، لا سيما في المناطق القروية النائية حيث تشتد الحاجة إلى المساعدة في موسم الجفاف، غير واضحة. تعتقد بعض وكالات المعونة، ولا سيما المنظمات غير الحكومية الدولية، أن السوق لديها القدرة على توسيع نطاق برامجها، لكن البعض الآخر، مثل برنامج الأغذية العالمي على سبيل المثال، يقدر القدرة على أنها غير كافية إلى حد كبير.

نظرًا لوجهات النظر المختلفة هذه، فقد تطورت مناهج مختلفة للتعامل مع هذه التحديات. على سبيل المثال، تنفذ منظمة غير حكومية دولية ما يقرب من نصف برنامجها العام باسم المساعدات النقدية والقسائم، مع التركيز بشكل أساسي على المناطق الحضرية وشبه الحضرية. يستخدمون المساعدات النقدية والقسائم في مجموعة واسعة من أنشطة البرنامج: كجزء من تدخلهم في التغذية (مع التركيز على الوقاية)، كجزء من الأمن الغذائي الحضري، وكتدخل طارئ لشبكة الأمان الاجتماعي. وقد أفادوا بأن متلقي المساعدات يؤكدون تفضيلهم للمساعدات النقدية والقسائم في مراقبة ما بعد التوزيع ويشيرون إلى المشاركة داخل المنظمة كشرط أساسي مسبق لمواصلة استخدام المساعدات النقدية، على الرغم من تحديات الاقتصاد الكلي. وأشار المخبر الرئيسي إلى أن كونك صاحب المنحة وليس شريكًا في التنفيذ هو أيضًا شرط مسبق مهم، مما يمكّنهم من اختيار الطريقة بأنفسهم.

كان إنتاج المحاصيل أقل بكثير من المتوسط على مدى السنوات الماضية، ويسعى المزارعون أصحاب الحيازات الصغيرة مع العلامات الواضحة بالفعل لتغير المناخ. على مدى السنوات العشر الماضية، كان ٦٠٪ من المواسم تنتج محصولًا كان أقل بكثير من المتوسط.

سلط برنامج الأغذية العالمي الضوء على الحاجة إلى "الخطأ في جانب الحذر" وبرر قراره بتنفيذ ١٠٠٪ من المساعدة العينية لموسم الجفاف على أساس تحليل المخاطر، إلى جانب القلق بشأن القدرة على تغطية أكبر عدد ممكن من الأشخاص كما هو مخطط في البداية. نظرًا لأن سعر سلة الغذاء قد تضاعف خلال الأشهر الأخيرة، فإن نشر المساعدات النقدية والقسائم كان سيعني زيادة هائلة في التكاليف وبالتالي انخفاض كبير في عبء الأشخاص الذين يتلقون المساعدة. واعتُبر حقيقة أن السلع الغذائية قد تم طلبها بالفعل في وقت كانت فيه الأسعار العالمية منخفضة كعامل رئيسي يضمن القدرة على الاستجابة - رغم أنه من المسلم به أنه من خلال طريقة أقل تفضيلاً من قبل المتلقين. في حين أن البرنامج ينفذ استجابات "مختلطة" في بلدان أخرى، أي المزج بين المساعدات العينية والنقد والقسائم، فإن فريق الإدارة في زيمبابوي لم يعتبر ذلك ممكنًا على الرغم من أن طبيعة التمويل الأساسي كانت ستسمح بذلك، وإن كان ذلك مع زيادة عبء إدارة المنح لكل من البرنامج والجهة المانحة.

أثبتت مرونة البرنامج، والتبديل بين أساليب المساعدة ودمجها في منطقة جغرافية أكبر، أنها جوانب رئيسية في توسيع نطاق المساعدات النقدية والقسائم في زيمبابوي. ومع ذلك، أكد أحد المخبرين الرئيسيين لوكالة مانحة كبيرة أن عملياتها الداخلية لا تفضي إلى الاستجابة وسرعة الحركة. على سبيل المثال، تجبرهم المهلة الزمنية لتوقيع اتفاقيات المنحة هم والشركاء على اتخاذ قرارات بشأن الطريقة قبل أشهر من الحصاد، ويمكن أن تستغرق التغييرات اللاحقة أسابيع أو شهور للموافقة عليها (حتى عندما تكون فترة المنحة سنة واحدة فقط). يُنظر إلى هذا الواقع على أنه عامل رادع قوي للنظر في تعديلات البرنامج مثل إعادة النظر في خيار الطريقة.

تم تسليط الضوء على تأثير تفضيل المتبرعين للتحول النقدي للأطفال عدة مرات في المقابلات كعامل مهم في توسيع نطاق المساعدات النقدية والقسائم الذي حدث في عام ٢٠٢١. يُنظر إلى إحدى الجهات المانحة على أنه يدعم بشكل أساسي تلك المنظمات غير الحكومية التي يمكنها تقديم المساعدات النقدية والقسائم. افترض أحد المخبرين الرئيسيين أن بعض المنظمات غير الحكومية لن تكون قادرة على الوصول إلى بعض فرص التمويل، لأنها لم تظهر القرار والخبرة اللازمتين لتعبئة المساعدات النقدية والقسائم في البيئة الاقتصادية والسياسية الحالية الصعبة.

كان يُنظر إلى حقيقة أن المملكة المتحدة، المعروفة بأنها جهة مانحة موجهة بشكل خاص إلى المساعدات النقدية والقسائم، لم تعد تساهم في الاستجابة الإنسانية في زيمبابوي كعامل أدى إلى تراجع استخدام الطريقة. مع الحد من استخدام المساعدات النقدية والقسائم، انخفض نشاط التنسيق أيضًا - وهي حقيقة مرتبطة بفقدان الموارد البشرية التي خصص جزء من وقتها (المشاركة) لرئاسة مجموعة العمل النقدية. إذا زادت المساعدات النقدية والقسائم مرة أخرى، يفترض المخبرون الرئيسيون أن الاهتمام بمجموعة العمل النقدي سيزداد وسيكون له تأثير إيجابي على أنشطة البرمجة.

٣,٣ زيمبابوي

تقدم الفلبين مثالاً على سياق الكوارث الطبيعية المتكررة حيث تؤدي الجهات الفاعلة المحلية، الحكومية وغير الحكومية، دورًا مهمًا، حيث يتم استخدام التخزين المسبق لمواد الإغاثة على نطاق واسع، إلى جانب مع المساعدات النقدية والقسائم المرتبط بخطة الحماية الاجتماعية للحكومة.

تحتل الفلبين مراتب متقدمة من حيث تعرض السكان للمخاطر. ولدى الحكومة آليات قوية للتعامل مع الكوارث على أساس تجربتها مع الكوارث. تعد وزارة الرعاية الاجتماعية والتنمية الوكالة الرائدة للاستجابة للكوارث بالإضافة إلى الحماية الاجتماعية. في عام ٢٠٢٢، أطلقت وزارة التنمية والرعاية الاجتماعية بالتعاون مع البنك الدولي دليل عمليات للتحويلات النقدية الطارئة أثناء الكوارث.[٢٥] يعترف الدليل بالنقد كطريقة قيمة للمساعدة في الاستجابة للكوارث ويتضمن فرصًا لمواءمة وتوحيد بروتوكولات وإجراءات المساعدات النقدية والقسائم.

أحدث كارثة واسعة النطاق كانت إعصار راي، المعروف محليًا باسم أوديت، الذي ضرب الفلبين في ١٦ ديسمبر ٢٠٢١. وتسبب الإعصار في هطول أمطار غزيرة ورياح عنيفة وفيضانات وعرام عواصف. أثر على ما يقدر بنحو ١٦ مليون نسمة، وترك حوالي ٢,٤ مليون نسمة في حاجة إلى المساعدة. ناشد المجتمع الإنساني الحصول على ١٠٧,٢ مليون دولار أمريكي للاستجابة للاحتياجات الإنسانية الأكثر إلحاحًا خلال الأشهر الستة الأولى. تم استلام ٦١ مليون دولار أمريكي، وكانت الولايات المتحدة واليابان والصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ أهم ثلاثة مساهمين.[٢٦] قامت كل من الولايات المتحدة والمكتب الأوروبي للمساعدات الإنسانية بتمويل اتحادات للاستجابة للإعصار ودفعتا لاستخدام المساعدات النقدية والقسائم إلّا أن جهات مانحة أخرى عارضت استخدام المساعدات النقدية متعددة الأغراض. ذكر المخبرون الرئيسيون أيضًا أمثلة على اثنين من الجهات المانحة الأخرى الذين إما طلبوا من الوكالات استخدام القسائم أو عدم استخدام تمويلهم من أجل المساعدات النقدية والقسائم على الإطلاق، على الرغم من حقيقة أن الاستخدام الفعال للمساعدات النقدية والقسائم قد تم إثباته في الدولة خلال الاستجابات السابقة.

بدأت الوكالات الإنسانية في استخدام المساعدات النقدية والقسائم للاستجابة للكوارث في الفلبين في عام ٢٠٠٩، وزاد عدد المنظمات والبرامج التي تقدم المساعدات النقدية والقسائم منذ ذلك الحين. توقع تقييم CALP للاستجابة لإعصار هايان في عام ٢٠١٣ أن ٤٠٪ من الاستجابة بأكملها تم تنفيذها على شكل مساعدات نقدية وقسائم، في حين تم نقل ٦٠٪ من تمويل الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ لإعصار أوديت إلى المساعدات النقدية والقسائم (البيانات الخاصة باستجابة أوديت بالكامل غير متوفرة بعد).

أبرز المخبرون الرئيسيون أهمية تسلسل طرائق التحويل المختلفة بشكل فعال كمفتاح لاستجابة سريعة ومناسبة تأخذ في الاعتبار كل من جدوى المساعدات النقدية والقسائم وكذلك تفضيلات المجتمع. في الأيام الأولى بعد الكارثة، يكون اتصال الشبكة معطلاً بشكل عام وتتقطع الأسواق كثيرًا، وبالتالي فإن الاستجابة العينية الأولية غالبًا ما تكون الطريقة الأنسب. في تلك المرحلة، تستجيب الحكومة والوكالات المحلية بمواد جاهزة مسبقًا بينما تلعب الجهات الفاعلة الدولية دورًا داعمًا، على سبيل المثال، يوفر برنامج الأغذية العالمي القدرة اللوجستية لنقل حزم الأغذية العائلية التي تقدمها الحكومة. عندما تستأنف الأسواق ويتم استعادة الاتصال، يمكن للوكالات بعد ذلك زيادة الاستجابة المحلية بتحويلات نقدية إضافية و/ أو زيادة عدد المستفيدين إذا تم توسيع قدرة الحكومة.

يدير برنامج الأغذية العالمي حاليًا أكبر برنامج إنساني للتحويلات النقدية الطارئة، تليها المنظمة الدولية للهجرة. في حالة المنظمة الدولية للهجرة، يتم توجيه الأموال النقدية لاحتياجات المأوى، ولكن نظرًا لعدم وجود قيود، فهي بحكم الواقع المتمثل بالمساعدات النقدية متعددة الأغراض، مثل دعم برنامج الأغذية العالمي. تقدم المنظمات غير الحكومية المساعدة في حالات الطوارئ عبر مختلف القطاعات، بما في ذلك أعمال إصلاح المأوى ومرافق الصرف الصحي، لاستبدال الوثائق القانونية المفقودة أو التالفة، ولتيسير الوصول إلى الخدمات الصحية. وفقًا لبيانات الرصد الخاصة بمجموعة العمل النقدي، تلقت ٦٤٪ من الأسر المدعومة مساعدات نقدية متعددة الأغراض، و٢٦٪ تلقت مساعدات النقد والقسائم لقطاع محدد، ولم تكن هناك بيانات لـ ١٠٪ المتبقية.

تحدث المخبرون الرئيسيون عن التركيز القوي على تقديم المساعدة النقدية الإنسانية من خلال الشركاء التشغيليين المحليين وتعزيز قدرة المساعدات النقد والقسائم، بما في ذلك على المستوى دون الوطني. بالنظر إلى المستقبل، في حين شعر الناس أن تمويل برامج المساعدات النقدية متعددة الأغراض في المجال الإنساني كانت على نطاق واسع، فإنه قد يستمر في الذهاب إما إلى وكالة تابعة للأمم المتحدة أو اتحاد المنظمات غير الحكومية الدولية، إلّا أن الوكالات غير الحكومية، وخاصة المجموعات المحلية، ستبقى تعمل في الميدان بشكل فعال.

25 وزارة التنمية والرعاية الاجتماعية والبنك الدولي يطلقان دليل عمليات التحويلات النقدية الطارئة.
26 مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الانسانية لتنسيق الشؤون الإنسانية في الفلبين: سوبر تايفون راي (أوديت).

كما يتم اختبار استخدام النقد في الإجراءات الاستباقية في الدولة. تقوم بعض المنظمات مثل الصليب الأحمر الفلبيني (بدعم من الصليب الأحمر الألماني) ومنظمة الأغذية والزراعة (الفاو) بتجربة جدوى العمل مع وزارة التنمية الاجتماعية والرعاية الاجتماعية وأنظمة الحماية الاجتماعية الوطنية لتقديم النقد، والاستهداف والتسجيل المسبق الأشخاص الذين يستخدمون السجل الاجتماعي الوطني وقواعد البيانات الأخرى. كما ستختبر اليونيسف توفير التحويلات المتوقعة من المساعدات النقدية متعددة الأغراض باستخدام أنظمة الحماية الاجتماعية الحكومية الوطنية الحالية بهدف التخفيف من آثار الكوارث. ستساهم الأدلة المتولدة في تطوير سياسة وزارة التنمية والرعاية الاجتماعية التي تعزز أنظمة الحماية الاجتماعية الوطنية للاستجابة الإنسانية والاستجابة للكوارث في المستقبل.

تعد الفلبين من بين أفضل الدول من حيث تعرض السكان للأخطار. الحكومة لديها آليات قوية للتعامل مع الكوارث على أساس تجربتها مع الكوارث.

يرى المخبرون الرئيسيون في الفلبين أن المساعدات النقدية والقسائم يمكن أن تكون نسبة أعلى من الاستجابة الإجمالية، لأنها بلد متوسط الدخل، ومكتظ بالسكان، مع سهولة الوصول إلى الأسواق، ووجود راسخ لمقدمي الخدمات المالية والحكومة التي تزداد بشكل متزايد لصالح استخدام النقد. وهناك مجموعة من العوامل التي تحد من إمكاناتها بما في ذلك القدرة المتقلبة للمستجيبين وحقيقة أن توحيد مناهج المساعدات النقدية والقسائم (على سبيل المثال، الحد الأدنى من سلة الإنفاق، والاستهداف، وقيم النقل) قد بدأت مؤخرًا.

بالإضافة إلى ذلك، أشارت بعض الجهات الفاعلة إلى الحاجة إلى أن يُنظر إليهم على أنهم يتصرفون علنًا وبصورة مرئية، وأن توزيع النقود قد لا يولد نفس الاهتمام الإعلامي مثل توزيع الصناديق والطرود، وهو ما يمكن أن يكون دافعًا للجهات الفاعلة - السلطات المحلية

٤ ما هي المساعدة العينية التي يمكن تحويلها إلى مساعدات نقدية وقسائم؟

تضمن توسيع نطاق المساعدات النقدية والقسائم حتى الآن، بدرجات متفاوتة، والتحول من المساعدات العينية. هناك إمكانية التحول أكثر. السؤال هو "ما هو مقدار التحول"؟ في هذه الدراسة، يُنظر إلى المساعدة العينية على أنها "مستهلكة" (على سبيل المثال، يمكن استبدالها)، وبالنسبة للاستجابة المحددة وأهداف البرنامج، حيث تعتبر المساعدات النقدية والقسائم بديلاً مناسبًا، مع الأخذ في الاعتبار وظائف السوق والتفضيلات التي يعبر عنها السكان المتأثرون.

هناك ثلاث فئات رئيسية من الموارد العينية فيما يتعلق بهذا البحث:

١. أ) الموارد العينية التي تُستخدم، بسبب السياق و/أو المتطلبات التشغيلية، لتقديم المساعدة التي لا يمكن تقديمها على شكل مساعدات نقدية وقسائم

٢. ب) الموارد العينية التي تقدمها الحكومة المانحة، أي في المصدر. ويمكن أن يشمل ذلك الموارد الملزمة قانونًا بتقديمها عينيًا، والموارد التي يتخذ فيها موظفو الجهات المانحة قرارًا باستخدامها كمساعدة عينية

٣. ج) البضائع المشتراة من قبل وكالة تشغيلية، بناءً على مجموعة من خيارات تصميم البرنامج، باستخدام التمويل المقدم من الجهة المانحة. يمكن أن تأخذ هذه السلع شكل مواد إغاثة أو مشتريات مسبقة التخزين بعد تصميم الاستجابة.

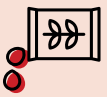
الشكل ٢ المساعدة العينية التي لا يمكن تحويلها إلى مساعدات نقدية وقسائم

تشمل الحاجة إلى السلع العينية التي تحول دون تسليم المساعدات النقدية والقسائم ما يلي:

المواد غير الغذائية ومواد المأوى في أعقاب حالات الطوارئ الحادة والنزوح مباشرة قبل أن تتمكن الأسواق من الاستجابة أو عندما تكون هناك متطلبات فنية محددة لا يمكن تلبيتها في الأسواق المحلية.

معظم الخدمات والإمدادات الصحية والتغذوية، ودعم جانب العرض في قطاع الصحة، على الرغم من وجود أدلة متزايدة على أن المساعدات النقدية والقسائم يمكن أن تحسن الوصول إلى الخدمات الصحية والاستفادة منها.[٢٧]

تتعلق معظم النفقات بجانب العرض في التعليم (على سبيل المثال، البنية التحتية للمدارس، وبيئة التعلم والقوى العاملة).



البذور والمعونة الغذائية ذات الأهداف الزراعية أو التغذوية المحددة حيث لا تكون المساعدات النقدية والقسائم بديلاً فعالاً (على سبيل المثال، منتجات التغذية العلاجية، والبذور غير المتوفرة في الأسواق المحلية).

أجزاء من خدمات المياه والصرف الصحي والنظافة (مثل الأعمال الهندسية)، خاصة تلك التي تركز على جانب العرض.

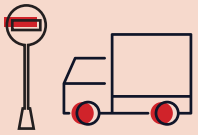
الخدمات المتعلقة بالحماية (على سبيل المثال، الخدمات المقدمة للناجين، وخدمات الاستشارة)، على الرغم من وجود أدلة مهمة على الأثر الإيجابي للمساعدات النقدية والقسائم على نتائج الحماية.[٢٨]

من المستحيل تحديد النسبة المئوية للمساعدات الإنسانية الدولية التي يتم إنفاقها على هذا الشكل من المساعدة، نظرًا لتباين العوامل المبررة ونقص البيانات الدقيقة والشاملة.

27 مجموعة الصحة العالمية وفريق المهام النقدية لمنظمة الصحة العالمية (2018). ورقة عمل للنظر في برامج التحويلات النقدية للصحة في السياقات الإنسانية.
راجع أيضًا الموارد المختلفة على صفحة الويب المواضيعية لبرنامج CALP حول الصحة والمساعدات النقدية والقسائم.

28 المفوضية / بول هارفي، سارة بافانيلو (2018). النقد متعدد الأغراض والنتائج القطاعية. مراجعة الدليل والتعلم.

الفئات الرئيسية الثلاثة للموارد العينية التي يمكن تحويلها إلى مساعدات نقدية وقسائم:



١.
الموارد التي لا يمكن تسليمها كمساعدات نقدية وقسائم بسبب الوضع السائد و/أو المتطلبات التشغيلية

٢.
الموارد المقدمة كمساعدات عينية من قبل الحكومة المانحة

٣.
السلع التي يتم شراؤها من وكالة تشغيلية حيث يكون نوع البرمجة والسياق مناسب للمساعدات النقدية والقسائم

١,٤ السياقات والمتطلبات التشغيلية غير مناسبة للمساعدات# النقدية والقسائم

السياقات المحددة أو الاحتياجات التشغيلية تعني أن المساعدة العينية قد تكون الخيار الأفضل ولا ينبغي تحويلها إلى نقود. علاوة على ذلك، هناك بعض الخدمات المقدمة للسكان المتضررين والتي لا تعمل كسوق أو تعاني من إخفاقات السوق، وبالتالي تكون البرمجة القائمة على السوق غير مناسبة.

تشمل العوامل السياقية التي تحول دون تسليم المساعدات النقدية والقسائم ما يلي:

- عندما تكون الأسواق ضعيفة أو مشوهة للغاية، في المناطق النائية للغاية أثناء المجاعة الحادة، أو الارتفاع السريع في الأسعار، أو الصراع النشط للغاية، فور ظهور الأخطار الطبيعية المفاجئة (على سبيل المثال، كما هو موضح في الفلبين) أو غيرها من التحديات المماثلة.
- القيود المفروضة على استخدام المساعدات النقدية والقسائم نتيجة لسياسات الحكومة الوطنية (على سبيل المثال، القيود التي كانت موجودة خلال فترات معينة في زيمبابوي).
- مخاطر الحماية على المستفيدين من الوصول إلى التحويلات أو التحديات الأمنية وقيود الوصول لوكالات المعونة ومقدمي الخدمات المالية.
- القيود الناتجة عن مكافحة غسل الأموال و / أو تشريعات مكافحة الإرهاب واستراتيجيات الحد من المخاطر ذات الصلة المطبقة من قبل الجهات المانحة أو مقدمي الخدمات المالية.

نظرًا لأن هذه الأشكال من المساعدة العينية لا تصلح للتحول إلى المساعدات النقدية والقسائم، فهي مستبعدة من البحث المتعلق بتوسيع نطاق المساعدات النقدية والقسائم.

أُجبرت أولينا، ٤٥ عامًا، والدة لطفل على الفرار من كييف بسبب الصراع في أوكرانيا. تلقت بطاقة نقدية من الصليب الأحمر وتخطط لإنفاق بعض المال لشراء ألعاب لابنها الصغير حيث اضطروا إلى ترك كل ما لديه في المنزل.

© الصليب الأحمر البريطاني / خط كاسيا. أبريل ٢٠٢٢

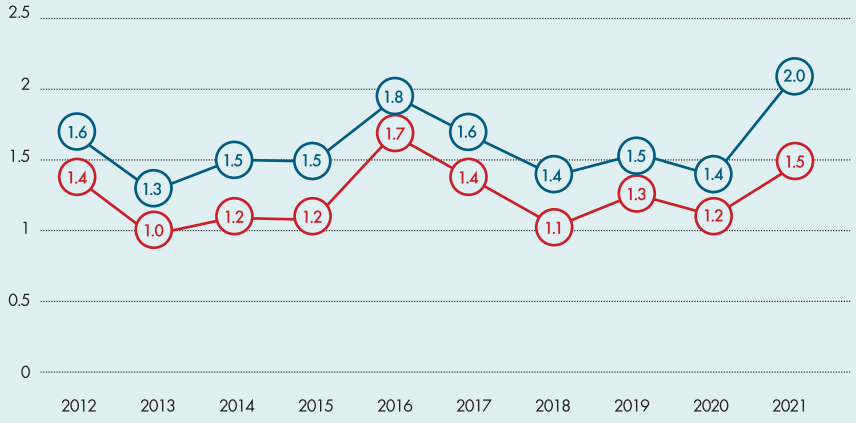
٢,٤ قيود الطريقة في مصدر التمويل

يتم توفير نسبة مئوية من الموارد الإنسانية العالمية عينيًا من قبل الحكومات المانحة، إما من إنتاجها (معظمها من السلع الغذائية) أو، بدرجة أقل، في شكل مواد إغاثة يتم شراؤها وشحنها مباشرة من قبل المانح إلى بلد ما، غالبًا في أعقاب كارثة مفاجئة (على سبيل المثال، مواد المأوى بعد الإعصار).

أكبر حجم منفرد من المساعدات مع مثل هذه القيود هو ما يسمى "الباب الثاني" من قانون المزرعة الأمريكي. هذه تبرعات مباشرة من السلع الزراعية الأمريكية، والتي يجب شحن بعضها باستخدام شركات الشحن الأمريكية، بالإضافة إلى بعض المساعدات المرنة القائمة على النقد للإغاثة والتنمية في حالات الطوارئ.[٢٩] تم استخدام ما بين ٧٧٪ و٨٦٪ من الموارد الواردة في الباب الثاني لأغراض الطوارئ بين ٢٠١٢-٢٠٢١، وهو ما يمثل ما بين ١,٣ مليار دولار أمريكي و٢ مليار دولار أمريكي سنويًا من المساعدات الإنسانية الدولية العالمية.

المساهمات العينية التي يشتريها موظفو الحكومة المانحة، على الرغم من عدم وجود متطلبات ميزانية أو قانونية للمانح للقيام بذلك، يمكن تقديمها نقدًا. هذه نسبة أقل من الموارد مقارنة بالباب الثاني وترتبط بشكل أساسي بالحكومات ذات الميزانيات الإنسانية الصغيرة، على سبيل المثال، كوريا الجنوبية التي تم الإبلاغ عنها، في عام ٢٠٢٠، أنها قدمت ٥٠٠٠٠ طن متري من الأرز بقيمة ٣٧ مليون دولار أمريكي. قامت حكومة جمهورية كوريا بتجهيز الأرز وتوفيره ثم شحنه إلى الفلبين وتوزيعه محليًا بواسطة برنامج الأغذية العالمي.[٣٠]

الشكل ٣:
السلع التي تنتجها الولايات المتحدة وتم شراؤها من خلال مكون الطوارئ في الفصل الثاني من تمويل الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية للبطولة الثانية للأعوام ٢٠١٢-٢٠٢١



● العنوان الإنساني المكون الثاني بمليار دولار أمريكي
● بالمليار طن متري

المصادر:
تقارير الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية السنوية للمساعدات الغذائية

يعتمد معظم الدعم المالي للوكالات على برامج الوكالة التي تحدد ما إذا كان سيتم تقديم الدعم في شكل مساعدات نقدية وقسائم أو المساعدات العينية. على هذا النحو، **تصبح هذه المساعدة العينية "قابلة للاستهلاك" في الموقف التي يكون فيها المساعدات النقدية والقسائم ممكنًا ويمثل جزءًا مهمًا من "الإمكانات غير المستغلة" ليتم تحويلها إلى مساعدات نقدية وقسائم.**

لا يمكن تحديد حجم هذه "الإمكانات غير المستغلة" نظرًا لعدم وجود بيانات شاملة حول نوع مساهمات الجهات المانحة (النقدية مقابل العينية)، ومرونة هذا التمويل، ونقص البيانات المتاحة للجمهور من قبل الوكالات المنفذة. على طريقة التسليم حسب القطاع أو الدولة.
يتم شراء الجزء الأكبر من هذه المساعدة العينية كجزء من البرامج الخاصة بدول محددة، وبالتالي لا يمكن تقييم درجة استهلاكها إلا على مستوى الدولة. يتم استخدام جزء أصغر للتخزين المسبق للمخزونات التي تحتفظ بها الوكالات، وخاصة وكالات الأمم المتحدة الكبيرة وحركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر، وكذلك بعض المنظمات غير الحكومية الدولية، كجزء من التخطيط للطوارئ و أنشطة التأهب العالمية. في حين أنها تسمح للوكالة بالاستجابة بسرعة كبيرة في حالة حدوث كارثة مفاجئة، فإنها تمثل "مسؤولية"، لأنه في حالة عدم حدوث كارثة كبيرة، يجب تجديد المخزونات بسبب العمر الافتراضي والقيود الأخرى.

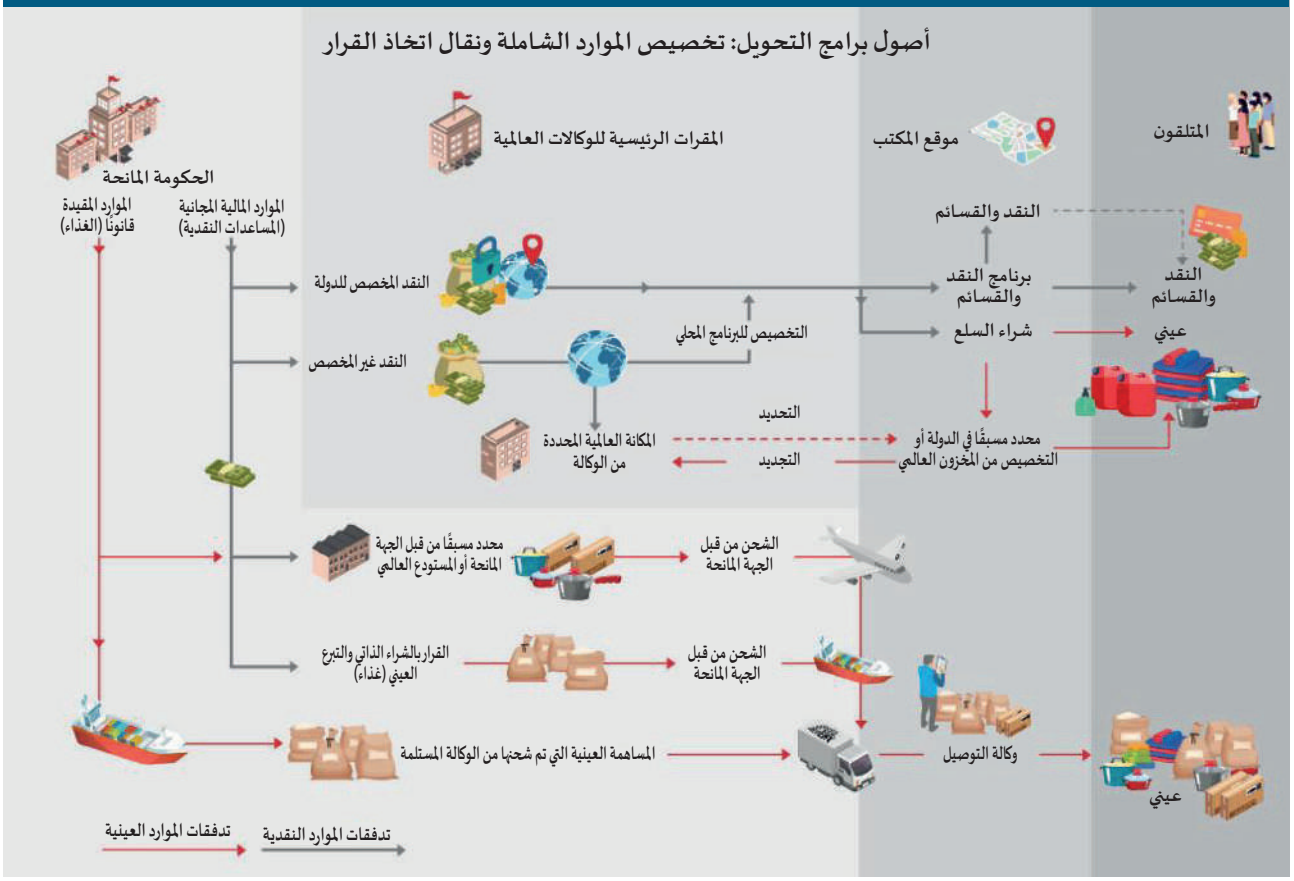
29 الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (2022). تقرير المساعدة الغذائية الدولية - السنة المالية 2021.
30 اتفاقية المساعدة الغذائية (2021). التقرير السردي السنوي 2020 الصفحة 19.

٥ تحويل المساعدة العينية "القابلة للاستهلاك" إلى المساعدات النقدية والقسائم: ما هو وقت ومكان حدوث ذلك؟

كما هو موضح سابقًا، لا توجد طريقة واحدة للوصول إلى نسبة مئوية أعلى بكثير من المساعدات النقدية والقسائم عن طريق تحويل المساعدة العينية "القابلة للاستهلاك" إلى مساعدات نقدية وقسائم. بل سيتطلب اتخاذ إجراءات على عدد من المستويات وسيشمل نقاط اتخاذ قرارات متعددة تشمل كلا من الجهات المانحة والوكالات التشغيلية.

يوضح الرسم البياني أدناه كيف تدخل الموارد المخصصة لعمليات نقل الأصول[٣١] إلى نظام التمويل الإنساني وتتدفق خلاله حتى تصل إلى الأشخاص في أزمة. يُظهر الرسم البياني من يمتلك سلطة تحديد خيارات الطريقة وفي أي نقطة في عملية التنفيذ. ويمكن أن يكون التأثير على نقاط القرار هذه محورًا للدعوة المستقبلية من قبل مجتمع المساعدات النقدية والقسائم.

الشكل ٤ مثال توضيحي لمراحل اتخاذ القرار



31 لا يشمل الرسم البياني التدفقات المالية التي تدعم المساعدة الإنسانية بخلاف عمليات نقل الأصول، بما في ذلك الخدمات مثل توفير الرعاية الصحية أو التعليم.

تتمثل إحدى المشكلات في أن البيانات اللازمة لتحديد نقاط القرار الحاسمة هذه ليست متاحة بشكل كافٍ. وهناك بعض الشفافية حول المساهمات العينية من قبل الجهات المانحة، حيث استحوذت خدمة التتبع المالي على حوالي ٢,٠ مليار دولار أمريكي في عام ٢٠٢١ - تمثل ٦٪ من إجمالي التمويل المبلغ عنه لبرنامج خدمة التتبع المالي في ذلك العام. ومع ذلك، لا يبدو هذا شاملاً - على سبيل المثال، بلغت المساهمات العينية من الولايات المتحدة في عام ٢٠٢١ التي تم تسجيلها في خدمة التتبع المالي ١,٢ مليار دولار أمريكي، وهو أقل بكثير من المساعدة الغذائية العينية الإنسانية التي قدمتها الولايات المتحدة بموجب الباب الثاني في العام نفسه، مُدرج على أنه ١,٩ مليار دولار أمريكي[٣٢] (حتى عند المحاسبة عن فترات إعداد التقارير المختلفة). لا تزال الفجوة الأكبر قائمة فيما يتعلق ببيانات قابلة للمقارنة حول المساعدة النقدية الطارئة والمساعدة العينية التي تنفذها الدولة والقطاع.

كما ذُكر سابقًا، تعتمد المجاميع العالمية السنوية لأحجام المساعدات النقدية والقسائم على العمل الإنساني التي تم تحويلها إلى الأشخاص الذين يمرون بأزمة إلى حد كبير على البيانات العالمية المجمعة التي تم جمعها مباشرة من الوكالات. على الرغم من الاتفاقيات والتوصيات التي تم التوصل إليها من خلال مسار العمل النقدي للصفقة الكبرى بشأن إعداد التقارير المتعلقة بالمساعدات النقدية والقسائم، لم يكن هناك تقدم يُذكر في إتاحة بيانات المساعدات النقدية والقسائم المصنفة في الوقت المناسب والتي يمكن الوصول إليها للجمهور. فقط عدد قليل من السياقات الخاصة بالدولة، مثل اليمن والصومال وأوكرانيا، أحرزت تقدمًا في جمع ونشر البيانات المصنفة على المستوى دون الوطني وحسب المجموعة، والتي يمكن أن توفر مدخلات قيمة للمناقشات على مستوى الدولة حول المكان الذي يمكن فيه للنمو في المساعدات النقدية والقسائم. بشكل عام، كان هناك رأي واضح بأن عبء الإبلاغ متحيز ضد المساعدات النقدية والقسائم وأنه يجب موازنة ذلك من خلال تتبع المساعدة العينية بنفس الطريقة. سيسمح هذا بمقارنة المثل مع الإعجاب وإزالة التصور السلبي بأن المساعدات النقدية والقسائم تضع مطالب عالية غير مفيدة لإعداد التقارير على الفرق.

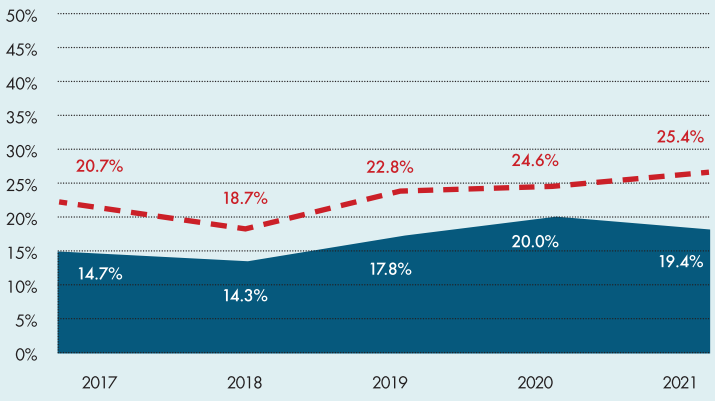
أفاد أحد ممثلي المجموعة العالمية في أن نقص بيانات المساعدات النقدية والقسائم يرجع جزئيًا إلى نقص التمويل لدعم إدارة المعلومات للمجموعات الميدانية، مما يحد من جمع البيانات والإبلاغ عن المساعدات النقدية والقسائم على مستوى القطاع. بالإضافة إلى ذلك، فإن التركيز على زيادة استخدام المساعدات النقدية والقسائم والإبلاغ عنه في الصفقة الكبرى يعني أيضًا أن الدافع إلى مزيد من الشفافية فيما يتعلق بمكان ومقدار تنفيذ المساعدات النقدية والقسائم لا تقترن بجهود مماثلة للمساعدة العينية. أوصى مسار العمل النقدي للصفقة الكبرى بالمناقشات حول هذا الموضوع من قبل منتديات أخرى، مثل مجموعة عمل إدارة المعلومات، ولكن مع عدم وجود قرار قاطع مشترك بين الوكالات بشأن هذا حتى الآن، لا يزال هناك خطر عبء إبلاغ إضافي على المساعدات النقدية والقسائم مقارنة بطرق التسليم الأخرى.

١,٥ إزالة القيود في مصدر التمويل

١,١,٥ المساعدة الغذائية العينية

ركز البحث على تمويل الولايات المتحدة من الباب الثاني، حيث إنه يمثل أكبر بند في الميزانية يمكن تحديده وله قيود قانونية على اختيار الطريقة. **كتجربة فكرية، تم طرح السؤال التالي: ما مقدارزيادة المساعدات النقدية والقسائم كنسبة مئوية من المساعدة الإنسانية الدولية إذا تم تسليم ميزانية الباب الثاني بأكملها على شكل مساعدة نقدية وقسائم**

الشكل٥:
النسبة المئوية الحالية من المساعدات الدولية الإنسانية التي تم تسليمها كمساعدات نقدية وقسائم والتأثير المحتمل لتحويل الباب الثانوي من التمويل إلى مساعدات نقدية وقسائم



- النسبة المبلغ عنها للمساعدات النقدية والقسائم من إجمالي المساعدات الإنسانية الدولية
- النسبة المئوية للمساعدات النقدية والقسائم (CVA) للمساعدات الإنسانية الدولية (IHA) إذا كان الباب الثانوي عبارة عن مساعدات نقدية وقسائم

المصادر:
تحليلات معد التقرير بناءً على بيانات مبادرات التنمية حول كمية المساعدات النقدية والقسائم العالمية والمساعدات الإنسانية الدولية والتقارير السنوية للمساعدات الغذائية من الوكالة الأمريكية للتنمية المقدمة إلى الكونغرس

ملاحظات: يتم احتساب النسبة الحالية المبلغ عنها للمساعدات الإنسانية الدولية المقدمة كمساعدات نقدية

32 الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (2022)، تقرير المساعدة الغذائية الدولية - السنة المالية 2021

إذا تم تسليم ميزانية الباب الثاني بأكملها على شكل مساعدات نقدية وقسائم بين ٢٠١٧ و٢٠٢١، فإن الحجم العالمي للمساعدات النقدية والقسائم سيشهد نموًا كبيرًا، لا سيما خلال السنوات الأولى التي تتوفر عنها البيانات، على سبيل المثال، كانت هناك زيادة بنسبة ٤٠٪ في القيمة العالمية ارتفاع حجم القيمة المضافة في عام ٢٠١٧ من ١٤,٧٪ إلى ٢٠,٧٪.
من حيث المساعدات النقدية والقسائم كنسبة مئوية عالمية من المساعدة الإنسانية الدولية، سيظل هذا أقل بكثير من الإمكانات المقدرة من قبل معهد السياسات العالمي (٣٧-٤٢٪) والرقم ٣٠٪ المحسوب في القسم ٢ من هذا التقرير. وتتعارض هذه النتيجة مع وجهة النظر التي يتبناها البعض بأن المعونة الغذائية الأمريكية هي[٣٣] العائق الوحيد المهم أمام توسيع المساعدات النقدية والقسائم.

في السنوات الأخيرة، حدثت الغالبية العظمى من الزيادات في إجمالي الميزانية الإنسانية للولايات المتحدة في تمويل مساعدات التنمية الدولية، بينما ظل حجم ميزانية الباب الثاني دون تغيير نسبيًا. وهذا يعكس الفهم المتطور بأن المزيد من المرونة في التمويل واختيار طريقة التسليم أمر مهم. وفي دول محددة، مثل اليمن (انظر القسم ٣,١)، لا تزال أهمية تمويل الباب الثاني تلوح في الأفق بشكل كبير. وفقًا لبيانات خدمة التتبع المالي، إذا تم تنفيذ المساهمات العينية التي قدمتها الولايات المتحدة لخطة الاستجابة الإنسانية لعام ٢٠٢١ في اليمن باعتبارها مساعدات نقدية وقسائم بدلاً من ذلك، فإن حصة المساعدات النقدية والقسائم كجزء من خطة الاستجابة قد زادت من ٢٥٪ إلى ٣٩٪. وهذا يسلط الضوء مرة أخرى على الحاجة إلى التحقيق في الإمكانات المختلفة لتوسيع نطاق المساعدات النقدية والقسائم على المستوى القطري وكذلك على المستوى العالمي.

وبإجراء التحليل مرة أخرى، يُظهر تحليل المساعدة الغذائية الأمريكية أن ثلثي إجمالي حجمها (٢,٣ مليار دولار أمريكي) كان مقيدًا قانونًا بسبب قانون الزراعة في عام ٢٠٢١. ومع ذلك، كان اختيار الطريقة مجانًا للثلث المتبقي (الولايات المتحدة) ١,١ مليار دولار) من موارد المؤسسة الدولية للتنمية. لهذا المبلغ، عادة ما تقرر الوكالة المتلقية وليس الجهة المانحة ما إذا كانت ستسلمها على أنها مساعدة عينية أو مساعدة نقدية وقسائم.

فقط المخبرين الرئيسيين الذين يعملون لدى المنظمات غير الحكومية الأمريكية حددوا التمويل من خلال "الباب الثاني" من قانون المزارع الأمريكي كمستودع للنمو. كما ذكر أحدهم أنه بدلاً من تحويل السلع الغذائية إلى نقود عن طريق بيعها داخل الدولة - كما كانوا يفعلون في الماضي - يقومون الآن بتحديد طرق مفيدة لاستيعابها.

٢,١,٥ التخزين المسبق للمواد غير الغذائية من قبل الوكالات المانحة

أجرى مشروع استراتيجية التحديد المسبق للإمدادات في حالات الطوارئ تمرينًا لرسم الخرائط في عام ٢٠٢١ حدد ١٨ وكالة مختلفة، بما في ذلك من ست حكومات مانحة، والتي تدير مستودعًا / مخزنًا عالميًا حيث يتم تخزين مواد الإغاثة الموجودة مسبقًا.[٣٤] من المستحيل تحديد حجم التمويل الذي يتم تخصيصه مسبقًا، نظرًا لعدم وجود مساعدة عينية لتتبع النظام بالطريقة التي يتبعها CALP / Development Initiatives في تتبع المساعدات النقدية والقسائم.

أبلغت ثلاث وكالات مانحة تمت مقابلتها في هذه الدراسة عن استخدام مخزونها الخاص في حالة حدوث كارثة مفاجئة. وأفاد أحد الأشخاص الذين تمت مقابلتهم أن عمليات التسليم الأخيرة إلى أوكرانيا كانت بمثابة تذكير بمدى تكلفة ذلك والمستوى العالي للجهود الإدارية التي ينطوي عليها. وسلط ممثل آخر الضوء على أهمية هذه المخزونات للحكومات المانحة من حيث الوضوح الذي يمثله تسليمها، حيث أظهر للجمهور المحلي ووسائل الإعلام أنهم يساعدون الأشخاص المتضررين من الكوارث.

لا يتم تتبع حجم وقيمة المخزونات المخزنة مسبقًا مقارنةً بالمساعدات النقدية والقسائم على وجه التحديد من قبل معظم المانحين الذين تمت مقابلتهم. ومع ذلك، أكد مكتب المساعدة الإنسانية التابع للحكومة الأمريكية أن مخزونه العالمي يمثل قيمة تقريبية تبلغ ٥ ملايين دولار أمريكي، أي حوالي ٠,٥٪ فقط من إجمالي ميزانيته الإنسانية السنوية.

33 انظر على سبيل المثال معهد السياسات العالمي (2016). 5.محركات وحاضنات التغيير في النظام الإنساني الصفحة 5
34 مشروع استراتيجية التحديد المسبق للإمدادات في حالات الطوارئ (2012). مستودعات إنسانية للتخزين المسبق لمواد الإغاثة.

٢,٥ تغيير طريقة القرارات على مستوى الوكالات التشغيلية

١,٢,٥ التموضع المسبق من قبل الوكالات التشغيلية

يجب أن تؤدي زيادة الاستعداد النقدي إلى انخفاض في التخزين المسبق لمواد الإغاثة. تُظهر الأمثلة التي قدمتها الوكالات التشغيلية دليلًا على مثل هذه التغييرات في ممارسة التحديد المسبق للمواقع، لكن الافتقار إلى التتبع الجماعي لتحديد المواقع مسبقًا يجعل من المستحيل مقارنة الأحجام والميزانيات وتقييم القدرة على إطلاق إمكانات محددة لمزيد من المساعدات النقدية والقسائم.

هناك عدد قليل من الوكالات تنشر أرقامًا وهي مفيدة. ذكرت اليونيسف، على سبيل المثال، أنها أنفقت ٦٨٧ مليون دولار أمريكي في عام ٢٠٢١ على المشتريات لحالات الطوارئ. ومن هذا المبلغ، تم استخدام ٣٩٩ مليون دولار أمريكي لشراء الإمدادات والمعدات الطبية، أي للسلع التي لن - باستثناء حالات استثنائية للغاية - يمكن استبدالها بالمساعدات النقدية والقسائم. وقد تم إنفاق المبلغ المتبقي البالغ ٢٨٨ مليون دولار أمريكي على توريدات أخرى - وهو مبلغ يمثل ٨٢٪ من ٣٥١ مليون دولار أمريكي تم تحويلها إلى مساعدات نقدية وقسائم.

كما هو الحال مع الجهات المانحة (انظر القسم أعلاه)، أشار بعض المخبرين الرئيسيين إلى أهمية التغطية الإعلامية لتقديم المساعدة العينية. رأى أحد المخبرين الرئيسيين من المنظمات غير الحكومية الدولية أن الرؤية عنصر أساسي في طريقة اتخاذ القرار، مشيرًا إلى ضغوط من زملائه في العلاقات العامة. أثير هذا الجانب أيضًا في المناقشات حول استجابة أوديت في الفلبين. في المقابل، كانت هناك أيضًا تقارير تفيد بأن الطلبات الواردة من شركاء المنظمات غير الحكومية الدولية لتمويل مواد الإغاثة قبل التخزين آخذة في التناقص.

أوضح أحد المخبرين الرئيسيين أن حجم المخزونات الحالية بدلاً من الطريقة الأنسب يمكن أن يكون العامل المحدد في اتخاذ القرار، مستشهداً بزملائه الذين يسألون أولاً: "ماذا يوجد في المستودع؟" عند تصميم الرد.

أوضح أحد المخبرين الرئيسيين أن حجم المخزونات الحالية بدلاً من الطريقة الأنسب يمكن أن يكون العامل المحدد في اتخاذ القرار، مستشهداً بزملائه الذين يسألون أولاً: "ماذا يوجد في المستودع؟" عند تصميم الرد.

التغيير يحدث. أكد أحد المخبرين الرئيسيين على الحاجة إلى التمييز بين السبب والنتيجة، وشعر أن تحليل الاستجابة دون المستوى الأمثل، وليس حجم المخزون، هو المشكلة. ورأوا أن بناء القدرات الإضافية في هذا الصدد سيشهد زيادة تطوير فرق البرنامج لخطط الاستعداد / الطوارئ الخاصة بهم ومراجعة وتحديد المستوى المطلوب للمخزون المخزن مسبقًا، إن وجد. علاوة على ذلك، بينما تساهم المخزونات المادية في خيارات طريقة "التثبيت"، تساعد "المخزونات الافتراضية" في معالجة هذه المشكلة: يتم تأمين المخزون المطلوب من خلال الموردين المتعاقدين للاحتفاظ بالمخزون، والذي يتم الدفع مقابله فقط عند التسليم.

توجد أمثلة أخرى لجهود التغيير. أفاد مُخبر رئيسي يعمل لدى منظمة غير حكومية دولية أنهم أنشأوا وحدة أسواق في فريق سلسلة التوريد الخاص بهم للتأثير على الاستثمارات الضخمة المستمرة للوكالة في تقديم المساعدة العينية وبناء أوجه التكامل مع المساعدات النقدية والقسائم. وذكر آخر أنه في ٢٠١٣/٢٠١٤ استثمروا الوقت والمال في بناء مخزون عالمي من المواد غير الغذائية والخيام في مستودع الأمم المتحدة للإغاثة الإنسانية في دبي، لكنهم توقفوا في وقت لاحق عن هذه الممارسة بسبب الاستخدام المنخفض لهذه المخزونات. قامت وكالة أخرى بتخفيض مخزونها من المخزونات المخزنة مسبقًا وتعتمد بشكل متزايد على الاتفاقات الإطارية، وفي بعض الحالات المخزون الذي يحتفظ به المورد. في عام ٢٠٢١، على سبيل المثال، لم تستخدم هذه المنظمة أيًا من مخزونها الجاهز مسبقًا، ويرجع ذلك أساسًا إلى تكلفة الشحن، والتي تعتبر بالنسبة للعديد من الدول أكثر تكلفة من الشراء محليًا.

رأى العديد من الأفراد الحلقة المفقودة بين المساعدات النقدية والقسائم في المجل الإنساني وقطاع الخدمات اللوجستية. حدد العديد من المخبرين الرئيسيين **عدم وجود حوار مؤسسي بين الجهات اللوجستية والجهات الفاعلة في مجال التحوّل الطارئ وأوصوا بأن مناقشة الحاجة إلى تقليل الاستعداد العيني جنبًا إلى جنب مع زيادة الاستعداد النقدي تستحق مزيدًا من الاهتمام**، سواء داخل الوكالات أو في حوار السياسات العالمي. أشار أحد المخبرين الرئيسيين إلى التغيير القادم من الموظفين الجدد الذين يدخلون القطاع، بالنظر إلى حقيقة أن الجيل الأقدم من اللوجستيين قضوا معظم حياتهم المهنية مع القليل من التعرض للمساعدات النقدية والقسائم، بينما يتعرف الجيل الأصغر على المساعدات النقدية والقسائم من خلال التدريبات.

٢,٢,٥ زيادة استخدام المساعدات النقدية والقسائم على مستوى الدولة وداخل القطاعات

كما هو موضح سابقًا، هناك إمكانية غير مستغلة لزيادة استخدام المساعدات النقدية والقسائم على مستوى الدولة. العوامل الرئيسية هي المستويات الإجمالية للتمويل لأزمات محددة وما إذا كان يتم تقييم المساعدات النقدية والقسائم أم لا على أنه ممكن، لا سيما في الأزمات واسعة النطاق. وهناك عامل آخر وهو استعداد الحكومات المتضررة من الأزمات لتمكين برمجة المساعدات النقدية والقسائم والطموحات النسبية أو العزوف عن المخاطرة للمنظمات التي تتلقى التمويل فيما يتعلق ببرامج المساعدات النقدية والقسائم. لا تزال بعض الجهات الفاعلة تفضل اتخاذ جانب الحذر من خلال اختيار المساعدة العينية، كما هو موضح في مثال زمبابوي (القسم ٣,٢).

غالبًا ما يتطلب تقديم المساعدة، حيث تتطلب المساعدات النقدية والقسائم صياغة استجابة دقيقة، إما من حيث الجغرافيا (لأن المساعدات النقدية والقسائم ممكن في مناطق معينة، ولكن ليس في مناطق أخرى) أو من حيث الوقت - في المواقف التي لا يكون فيها تقديم المساعدات النقدية والقسائم ممكنًا في الأيام الأولى من الاستجابة السريعة ولكن يصبح ممكنا مع استئناف الأسواق والشبكات. حتى في نفس السياق، كما يوضح مثال زيمبابوي، تتوصل المنظمات المختلفة إلى استنتاجات مختلفة فيما يتعلق بجدوى المساعدات النقدية والقسائم، ويرجع ذلك جزئيًا إلى المواقع والأحجام المختلفة لبرامجها، ولكن أيضًا بسبب المستويات المختلفة من القدرة على تحمل المخاطر.

حيثما ومتى تعمل المنظمات غير الحكومية الدولية من خلال شركاء محليين، فإنها قد تسمح للشريك المحلي بتحديد خيار الطريقة. ولا تزال بعض هذه المنظمات لديها خبرة محدودة في استخدام المساعدات النقدية والقسائم وبالتالي تختار تقديم المساعدة العينية، حتى في الأماكن التي قد تعمل فيها الأسواق. ثم يتعين على الشركاء من المنظمات غير الحكومية الدولية موازنة قيمة الشراكة مقابل مبدأ "النقد أولاً" إذا كانت هذه هي الطريقة المفضلة من قبل المستفيدين.

وفيما يتعلق بتوسيع نطاق استخدام المساعدات النقدية والقسائم في القطاعات، فإن الافتقار إلى بيانات عالمية شاملة عن المساعدات النقدية والقسائم القطاعي يجعل من الصعب إثبات حجم التقدم (من حيث الحجم). وكان لدى المخبرين الرئيسيين وجهات نظر مختلفة للغاية، فقد رأى البعض تقدمًا قويًا، وشعر البعض الآخر أنه لا يزال هناك طريق طويل لنقطعه.

- بالنسبة لقطاع المأوى، شعر البعض أن تقدمًا كبيرًا قد تم إحرازه وأن هناك التزامًا واسع النطاق بزيادة المساعدات النقدية والقسائم للمأوى والمواد غير الغذائية حيثما أمكن،[35] كما هو مبين في أوراق الموقف المقابلة.[36]

- بالنسبة للتعليم، سلط أحد المحاورين الضوء على أن التعليم ليس سوقًا نموذجيًا، وأن الجهات الفاعلة تدعو إلى الوصول المجاني إلى التعليم الابتدائي ولا يرى الفاعلون في القطاع مزايا في إدخال عناصر البرمجة القائمة على السوق.

- لدى القطاع الصحي مخاوف متشابهة للغاية، على الرغم من أن عددًا قليلاً من المحاورين قدموا أمثلة على كيفية دعم المساعدات النقدية والقسائم لجانب الطلب، وتسهيل الوصول إلى الخدمات الصحية أو تجربة قسائم الأدوية. ساعدت التوجيهات المتعلقة بالمكاسب والعيوب المحتملة للفعالية الخاصة بالتعامل مع المساعدات النقدية والقسائم في قطاع الصحة في بناء فهم أكبر للمكان الذي يمكن فيه تطبيق المساعدات النقدية والقسائم وحيث تكون الطرائق الأخرى أكثر ملاءمة.[37]

- تم تصوير التغذية وحماية الطفل على أنهما يعتمدان بشكل كبير على عمل القطاعات الأخرى، لكن بعض المخبرين الرئيسيين سلطوا الضوء على التقدم المحرز فيما يتعلق بحجم المساعدات النقدية والقسائم في كل من هذه المجالات.

- يتمتع قطاع المياه والصرف الصحي والنظافة الصحية بخبرة كبيرة في العمل مع كيانات القطاع الخاص واستخدام البرمجة القائمة على السوق، ويرجع ذلك جزئيًا إلى المعرفة القابلة للنقل من استخدام المساعدات النقدية والقسائم في تدخلات المياه والصرف الصحي والنظافة في التنمية. رأى بعض المخبرين تقدمًا ملحوظًا تم إحرازه في قطاع المياه والصرف الصحي والنظافة الصحية، بينما أشار آخرون إلى الفرص الضائعة: أبلغ أحد المخبرين بانتظام عن رؤية مقترحات المشاريع التي تجمع بين النقد متعدد الأغراض والتوزيعات العينية لصفائح الماء.

لاحظ أحد الأشخاص الذين تمت مقابلتهم أن هناك حافزًا كبيرًا لخفض التكاليف، وأن الاستثمار في الاستعداد النقدي فوق المخزونات المخزنة مسبقًا، والتي يُنظر إليها على أنها عناصر استعداد أساسية، يضيف تكاليف لقطاعات مثل المياه والصرف الصحي والنظافة الصحية والمأوى، وبالتالي ليس من السهل بيعه، خاصة بالنسبة للكوارث الصغيرة المفاجئة. أشارت الجهات الفاعلة في الخدمات اللوجستية الذين تمت مقابلتهم في هذه الدراسة أيضًا إلى إمكانية توفير التكاليف عن طريق تجميع العناصر المعدة مسبقًا، والأخذ في الاعتبار بشكل أفضل وجود برامج المساعدات النقدية والقسائم أو قدرة الاستعداد النقدي عند التخطيط لمستويات المخزون الضرورية.

35 تتعقب المفوضية داخليًا كيفية توفير مواد الإغاثة الأساسية: في عام 2021، تم تقديم 65٪ من خلال المساعدات النقدية والقسائم و35% من خلال التوزيعات العينية. تم الإبلاغ عن النسبة الأخيرة على أنها انخفضت من 45% سابقة.

36 مجموعة المأوى العالمية (2016). **تقرير موقف مجموعة المأوى العالمية: النقد والأسواق في قطاع المأوى.**
المجموعات العالمية للمأوى والمياه والصرف الصحي والنظافة (2017). زيادة التحويلات النقدية القطاعية والقدرة على البرمجة القائمة على السوق.

37 انظر، على سبيل المثال، شبكة CALP. دراسات حالة من الأردن وبوركينا فاسو وبنغلاديش والعديد من الموارد المتاحة على صفحة الويب الموضوعية لـ CALP حول الصحة والمساعدات النقدية والقسائم.

شعر بعض المخبرين الرئيسيين أن بعض القطاعات لا تزال تظهر علامات على التردد في توسيع نطاق المساعدات النقدية والقسائم بسبب مخاوف من فقدان التمويل، وشعورهم بالحاجة إلى مزيد من الأدلة. في قطاع الأمن الغذائي، تحوّل "عبء الإثبات" على أن المساعدات النقدية والقسائم فعالة أو أكثر فاعلية من المساعدة العينية، ولكن في بعض القطاعات، مثل المياه والصرف الصحي والنظافة والمأوى حيث لا تزال نسبة كبية من الأصول تُنقل عينيًا، فالحاجة إلى الأدلة تسيطر على معظم الخطابات السياسية. شعر أحد المخبرين الرئيسيين أنه كان هناك الكثير من التركيز على انتظار الأدلة بدلاً من تبني موقف "يمكن أن نفعل"، من خلال تجربة أساليب المساعدات النقدية والقسائم للتدخلات القطاعية مع الالتزام بمبادئ "عدم إلحاق الضرر" بدون قاعدة أدلة ضخمة موجودة مسبقًا. شعر العديد من المخبرين الرئيسيين أنه لا يزال هناك ميل بين الزملاء في القطاع للحفاظ على السيطرة الوحيدة على النتائج القطاعية، مما قد يؤدي إلى تعزيز المساعدات النقدية والقسائم الخاص بقطاع معين، والمشروط أحيانًا، على حساب النقد متعدد الأغراض. ومع ذلك، لم يُنظر إلى هذا على أنه عقبة رئيسية أمام توسيع نطاق النقد عبر القطاعات، وأعرب المحاورون عن دعمهم للمخاوف الصحيحة بشأن الأسئلة الفنية والتركيز على الحفاظ على معايير الجودة.

بالنسبة لبعض الخبراء القطاعيين، تظل مسألة كيفية ضمان بقاء المنفذين مسؤولين عن تلبية الاحتياجات القطاعية عند اختيار برمجة النقد متعدد الأغراض دون حل. أدرك العديد من المخبرين الرئيسيين أن التعاون بين مجتمع النقد مع خبراء المجموعة في صياغة مؤشرات نتائج النقد متعدد الأغراض قد[٣٨] أدى إلى بناء فهم متبادل أكبر. ومع ذلك، كان هناك نقطتان محوريتان قطاعتان للقطاع المتعلق بالتحكم في مخاطر الأعمال غير متأكدة من المعايير التي تم تطبيقها لتقرير مؤشرات نتائج المساعدات النقدية متعددة الأغراض القطاعية التي يجب مراقبتها. وأشاروا أيضًا إلى أنه لم تتحسن عملية الإبلاغ عن مساهمة برامج المساعدات النقدية متعددة الأغراض في النتائج القطاعية بشكل ملحوظ، مما يعني أن الحجم المتزايد من النقد متعدد الأغراض في بعض السياقات أدى إلى فهم أقل وضوحًا لبعض المجموعات لكيفية معالجة الاستجابة الإنسانية الشاملة احتياجات قطاعية محددة. ومع ذلك، أشار أحد المخبرين الرئيسيين في اليمن الذين ينفذون برامج دول البحر المتوسط الشريكة إلى أن البيانات من مراقبة ما بعد التوزيع توفر معلومات حول الإنفاق القطاعي من قبل السكان المتأثرين وأنه ربما ينبغي إعطاء هذه السياسات أولوية أكبر لفهم مساهمة تدخلات المساعدات النقدية متعددة الأغراض في التخفيف من الاحتياجات القطاعية.

بالنسبة لبعض الخبراء القطاعيين، تظل مسألة كيفية ضمان بقاء المنفذين مسؤولين عن تلبية الاحتياجات القطاعية عند اختيار برمجة المساعدات النقدية متعددة الأغراض بدون حل.

ذكر بعض المخبرين الرئيسيين أمثلة على الممارسات الجيدة التي تمكنوا من خلالها من التأثير على زيادة استخدام المساعدات النقدية والقسائم في القطاعات.

على سبيل المثال، تضع إحدى المنظمات غير الحكومية الدولية مستشارين نقديين مع التركيز على قطاع معين ضمن فرقهم الاستشارية الفنية لبناء الوعي بين الخبراء القطاعيين لحالات استخدام المساعدات النقدية والقسائم المناسبة.

طلبت إحدى وكالات الأمم المتحدة مستشار CashCap كدعم تقني لقيادات المجموعات العالمية. لوحظ أنه عندما يُطلب من منسقي المجموعات الفنية تعميم استخدام المساعدات النقدية والقسائم في الاستجابة، فإن ذلك يضيف تعقيدًا إلى ملف تعريف الوظيفة بالإضافة إلى خبراتهم القطاعية، ومن المهم أن يتمكنوا من تعزيز استخدام المساعدات النقدية والقسائم بالطرق المناسبة والممكنة (انظر القسم ٦,٣).

اعتقد أحد المخبرين الرئيسيين أن الإمكانات الكاملة لتوسيع نطاق المساعدات النقدية والقسائم موجودة في المساعدات النقدية متعددة الأغراض وليست المساعدات النقدية والقسائم القطاعية، لكن المساعدات النقدية متعددة الأغراض هي المجال الذي يكون فيها النظام الإنساني أقل ملاءمة للنمو. استشهد هذا الشخص بأوكرانيا كمثال على الاستجابة التي استخدمت مستويات كبيرة من المساعدات النقدية والقسائم لأن النظام الإنساني هناك واجه بعض المشكلات، على الأقل في البداية، في بناء استجابة تقليدية قائمة على القطاع. سلط أحد الخبراء القطاعيين في المساعدات النقدية والقسائم الضوء على أن العمل من قبل قطاعات مثل التعليم والمياه والصرف الصحي والنظافة الصحية أو الصحة على جانب العرض سيستمر مطلوبًا لكي تكون المساعدات النقدية متعددة الأغراض فعالة، على الرغم من التركيز بشكل أكبر على التآزر بين المساعدات النقدية متعددة الأغراض والتدخلات القطاعية، وأن هذا العمل لا يعتبر بديلًا عن المساعدات النقدية والقسائم.

حدد أحد المخبرين الرئيسيين المناقشة حول زيادة النقد الخاص بقطاع معين على أنه "تضليل". شعر أن الإمكانات الحقيقية تكمن في الشراكة مع الحكومات وربط المساعدات النقدية الإنسانية بالحماية الاجتماعية الوطنية. ذكر العديد من المحاورين التحويل الاجتماعي أو المساعدة الاجتماعية على أنها "فرصة هائلة للمعاملات المباشرة". أبلغت إحدى الوكالات عن جهود محددة لجمع الأموال من أجل التمويل غير المخصص لتشغيل مثل هذه البرامج بالإضافة إلى البرامج القائمة الخاصة بقطاع معين (معظمها غير مرتبطة ببرنامج المساعدات النقدية والقسائم). ولكن كان هناك أيضًا عدم يقين بشأن ما إذا كانت هذه التحويلات ستظل تُحسب على أنها "نقود إنسانية" والتحدي المستمر المتمثل في ضمان تلبية الاحتياجات القطاعية.

38 مسار العمل النقدي للصفقة الكبرى (2022). مؤشرات المخرجات متعددة الأغراض والإرشادات

٦ التأثير المحتمل لتوسيع نطاق المساعدات النقدية والقسائم على نظام العمل الإنساني

يتوقع جميع المخبرين الرئيسيين أن يؤدي توسيع نطاق المساعدات النقدية والقسائم إلى تغييرات جوهرية في الطريقة التي يتم بها تنظيم النظام الإنساني. ومن المتوقع أن تتغير أنماط التمويل، كما هو الحال في منطق تنظيم النظام في المقام الأول على أساس القطاعات أو التجمعات. ومن المتوقع أيضًا إجراء مزيد من التغييرات في طريقة تنسيق المساعدات الإنسانية، على الرغم من أن الكثيرين يشككون في وتيرة هذه التغييرات.

طُلب من المخبرين الرئيسيين ثلاثة أسئلة أولية فيما يتعلق بالتغييرات المحتملة الناتجة عن زيادة التوسع في المساعدات النقدية والقسائم حول أنماط التمويل، والآثار التنظيمية وهيكل التنسيق.
تم التعبير عن العديد من القضايا التي أثيرت في منشورات سابقة. على سبيل المثال، أجرى تقرير معهد السياسات العالمية الأولي تجربة فكرية حول "ماذا لو تم تنفيذ التحول إلى النقد بالكامل؟".[٣٩] وقد أدت العمليات الأخرى (خاصة العمل المنجز في إطار مسار العمل النقدي الخاص بالصفقة الكبرى) والمنشورات إلى تنقيح التحليل بشكل أكبر. تم استخدام هذا البحث كفرصة لإنشاء لقطة للقضايا والاهتمامات الرئيسية بعد خمس سنوات من تقرير معهد السياسات العامة العالمي الأولي.

٦,١ التغييرات في أنماط التمويل

تتوقع كل من الجهات المانحة والوكالات المنفذة أن يؤدي التوسع في المساعدات النقدية والقسائم إلى تغييرات كبيرة في أنماط التمويل. **يتوقع معظم المخبرين الرئيسيين تعزيز الاتجاه الحالي نحو منح أقل وأكبر للمنظمات الكبيرة**، في الغالب الأمم المتحدة، ولكن أيضًا بعض اتحادات المنظمات غير الحكومية الدولية الكبيرة. ومع ذلك، تم تحديد هذا الاتجاه من قبل شخص واحد على أنه لا يعتمد على طريقة ما، ولكن مدفوعًا بترشيد عمليات إدارة المنح والعلاقات للمانحين، مما يقلل من قدرة المانحين على تشكيل الطريقة التي يتم بها تقديم المساعدة الإنسانية. حتى أن أحد الأشخاص أشار إلى الاعتماد المشترك بين كبار المانحين والوكالات الكبيرة: يحتاج المانحون إلى صرف ميزانيات ذات قدرة محدودة على إدارة المنح ويريدون التأكد من أنهم يجتذبون الرؤية المناسبة لمساهماتهم. أسهل طريقة لتحقيق ذلك هي من خلال تقديم عقود كبيرة لوكالات الأمم المتحدة التي تعتمد على هذه الموارد لتنمية عملياتها. ومن ثم، فإن كلا المجموعتين لديهما مصالح مؤسسية في تعزيز هذا الاتجاه.

استشهد أحد المخبرين الرئيسيين بحجج القيمة مقابل المال لتقليل عدد الجهات الفاعلة التي تقدم النقد في الأزمات ورأى الحاجة إلى (إعادة) هيكلة إعداد وتمويل استجابات المساعدات النقدية والقسائم. وسيشمل ذلك إعادة تعريف نوع المنظمة المطلوبة لكل وظيفة ضمن الاستجابة الإنسانية، مع استمرار الوكالات المحددة في تنفيذ ولايتها، لا سيما تلك التي تركز على جوانب الحماية، وغيرها من ضمان التمسك بالمعايير القطاعية. لا يزال المخبرون الرئيسيون يرون إمكانية الاستفادة من القيمة المضافة للمنظمات المحلية، على سبيل المثال، من حيث تعبئة المجتمع وضمان المساءلة. وشدد ممثل إحدى المنظمات المحلية على أنه من المهم أيضًا بالنسبة لهم توجيه الميزانيات لعمليات النقل الفعلية، حيث إن النفقات العامة على هذه الميزانيات تسمح لهم بتمويل الموارد البشرية اللازمة لمهام أخرى - وهي مشكلة تواجهها المنظمات غير الحكومية الدولية أيضًا.

39 معهد السياسات العامة العالمي (2016). محركات وحاضنات التغير في النظام الانساني الصفحة 8

وصف أحد ممثلي الجهات المانحة "الجدل الأيديولوجي" حول ما إذا كان يجب المشاركة مع منظمات أكبر من خلال آليات غير مناسبة للشركاء الأصغر أو للتحرك نحو إجراءات تعاقد أصغر حجمًا. واعترف آخر صراحة بأن المزيد من التمويل لدول البحر المتوسط الشريكة - يُنظر إليه على أنه موضع ترحيب كبير - من شأنه أن يؤدي إلى تمويل أقل للقطاعات، بالنظر إلى النقص العام في الموارد. ولكن حتى داخل تلك المنظمة المانحة، هناك حصص داخلية لقطاعات معينة تشكل عائقاً في هذا الصدد. كما تم اقتراح المزيد من التمويل على أساس المنطقة، وفقًا للتحولات نحو المزيد من التنسيق على أساس المنطقة.

هناك توترواضح بين أنماط التمويل الناشئة للمساعدات النقدية والقسائم مع توسيع نطاقها - زيادة تركيز التمويل بين وكالات الأمم المتحدة أو اتحادات المنظمات الدولية غير الحكومية في المقام الأول - والتزام الصفقة الكبرى بإضفاء الطابع المحلي على الاستجابة الإنسانية والتمويل. أشار العديد من المخبرين الرئيسيين إلى أن الالتزامات بتوسيع نطاق المساعدات النقدية والقسائم والتوطين كانت متعارضة. في حين عزز الجميع التزامهم بالتوطين، تم اقتراح القليل من الحلول لحل هذا التوتر، باستثناء زيادة المشاركة مع أنظمة الحماية الاجتماعية التي تديرها الحكومات الوطنية.

قوبل خيار توجيه المزيد من التمويل من خلال الحكومات بالشك من قبل معظم المتحاورين من الجهات المانحة. قال اثنان إنهما ممنوعان قانونًا من استخدام التمويل الإنساني بهذه الطريقة، وقال آخر إنه على الرغم من إمكانية تصور ذلك من الناحية الفنية، فإنه لن يكون ممكنًا عمليًا في الوقت الحالي. طعن شخص مستقل في النظام من خلال اقتراحه أن الوضع الافتراضي الحالي لتفادي التمويل من خلال الحكومات يجب أن يواجه تحديًا بعبارة "إذا لم يكن الأمر كذلك، فلما لا؟". دعا أحد المخبرين الرئيسيين في اليمن إلى مشاركة أكبر من الجهات المانحة في مجال التنمية للتدخل وتعزيز الجهود الناشئة من قبل النظام الإنساني للتواصل مع أنظمة الحماية الاجتماعية، معتبرة أنه خارج نطاق المانحين الإنسانيين، بالنظر إلى استمرار الحاجة الإنسانية إلى تجاوز التمويل المتاح.

وأشارت بعض الجهات الفاعلة إلى بنوك التنمية المتعددة الأطراف كمقدمين محتملين لزيادة التمويل من أجل تحويل الاستجابة للأزمات بشكل أكبر إلى المساعدات النقدية والقسائم، نظرًا لمشاركتها المتزايدة في سياقات الأزمات في السنوات الأخيرة. تضاعف حجم المساعدات الإنمائية الرسمية التي تقدمها بنوك التنمية متعددة الأطراف لأكبر ٢٠ متلقًا سنويًا منذ عام ٢٠١٥ من ٥,٨ مليار دولار أمريكي إلى ١١,٦ مليار دولار أمريكي في عام ٢٠٢٠.[٤٠] وفي عام ٢٠٢٠، ورد أن ١,٢ مليار دولار أمريكي من هذا التمويل دعم أنظمة الحماية الاجتماعية في تلك المجموعة من الدول التي تمر بأزمات. ومع ذلك، كان هذا التمويل شديد التركيز، حيث وصل ٩٠٪ منه إلى سبع دول فقط، ونصفه تقريبًا موجه إلى بنغلاديش. تم تقديم ثلثها أيضًا في شكل قروض، مما يعني أن هذا الدعم من بنوك التنمية المتعددة الأطراف أصبح أقل وصولًا إلى الدول التي تعاني من الأزمات ذات القدرة المحدودة على اقتراض الأموال. بالإضافة إلى ذلك، حتى في حالة توفر التمويل من بنك التنمية المتعدد الأطراف لدعم التحويلات النقدية في سياقات الأزمات (على سبيل المثال، في اليمن) ، تظل التحديات التي تواجه الجهات الفاعلة الإنسانية للتنسيق من حيث الاستهداف والإحالات والمزيد.

٢,٦ الآثار المترتبة على الجهات المانحة والوكالات التشغيلية

كان لدى الجهات المانحة الذين تمت مقابلتهم من أجل هذه الدراسة آراء أكثر إيجابية فيما يتعلق بالتحولات المحتملة في النظام الإنساني وآثارها مقارنة بتلك الخاصة بالوكالات التشغيلية. وقالت إحدى الجهات المانحة إن **"الخسائر المحتملة ستفوقها المكاسب التي سيحققها النظام الإنساني بأكمله"**. كان المحاورون من جميع المجموعات على دراية بأن توسيع نطاق المساعدات النقدية والقسائم سيكون له تأثير على نماذج أعمال الوكالات. ومن الأمثلة العملية على التحول التشغيلي والاستراتيجي الاستباقي قرار الإدارة العليا للهلال الأحمر الماليزي بحل جميع بنيته التحتية اللوجستية خلال السنوات القادمة للتركيز بالكامل على المساعدات النقدية والقسائم. في المقابل، اعتبرت الاستجابة الحالية في أوكرانيا إشكالية من قبل المانحين بسبب وجود العديد من آليات التسليم الموازية، في حين أن المخبرين من المنظمات غير الحكومية الدولية في كثير من الأحيان يرون أنفسهم مزاحمين من قبل الأمم المتحدة.

عند توسيع نطاق المساعدات النقدية، ترى الجهات المانحة إمكانية تحقيق مكاسب في الكفاءة، على الأقل من حيث تكاليف المعاملات والوقت، وربما أيضًا مكاسب الفعالية. رأى اثنان ممن تمت مقابلتهم الحاجة إلى استثمار المزيد من الموارد في مراقبة طرف ثالث مستقل، والتي تم اقتراحها كمجال متخصص أو تخصص محتمل للمنظمات. ومع ذلك، شددت إحدى الوكالات التشغيلية على عدم وجود تمويل كافٍ يمكن الحصول عليه من مثل هذا النوع من النشاط، نظرًا لأن الجزء الأكبر من التمويل لدعم الأنشطة المتعلقة بالمساعدات النقدية والقسائم في التكلفة يأتي جنبًا إلى جنب مع الأموال المخصصة للتحويلات. قدم ثلاثة من المخبرين الرئيسيين أمثلة على أفراد في وظائف قيادية دافعوا بنجاح عن استخدام المساعدات النقدية والقسائم، سواء داخل مؤسساتهم الخاصة، ولكن أيضًا عبر استجابة أوسع من خلال القيادة من خلال القدوة وإظهار أن نسبة أعلى بكثير من المساعدات النقدية والقسائم كانت ممكنة. كثيراً ما أشار ممثلو المنظمات غير الحكومية إلى قيادة المانحين في هذا الصدد، لكن أحد ممثلي المانحين أشار أيضاً إلى قيادة المنظمات التشغيلية على أنها "تحديد النبرة".

40 منظمة Development Initiatives (2022). تقرير المساعدات الإنسانية العالمية 2022.

أعرب العديد من ممثلي المنظمات غير الحكومية الدولية عن مخاوفهم بشأن عدم توازن الملعب، وتحيزه لصالح عدد قليل من وكالات الأمم المتحدة وربما حركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر. كان يُنظر إلى الشبكة المشتركة لتوصيل النقد على أنها إحدى الطرق التي تستخدمها المنظمات غير الحكومية الدولية لخلق قوة من حيث العدد. يدرك بعض المخبرين الرئيسيين وجود مفاضلة بين القدرة على التقديم على نطاق واسع للغاية والقدرة على دعم معايير الجودة للمساعدات النقدية والقسائم. وصف أحد المحاورين فصل المهام ضمن برنامج المساعدات النقدية والقسائم حيث تقدم وكالة واحدة (كبيرة) الأموال، بينما يتم ضمان الاستهداف والمراقبة من قبل جهات فاعلة أخرى، يحتمل أن تكون أصغر حجمًا، على أنها "تعهيد العمل للمنظمات غير الحكومية". في حين أن هناك خوفًا عامًا من أن المنظمات غير الحكومية الدولية وكذلك المنظمات غير الحكومية المحلية ستخسر في عملية تعزيز تسليم المساعدات النقدية والقسائم، أكد بعض الفاعلين في المنظمات غير الحكومية الدولية أنه سيكون هناك دائمًا دور لهم لرصد ما يحدث في المجتمعات: رأى أحد الموظفين العاملين في الفلبين أنها قوة فريدة للجهات الفاعلة المحلية أن لديهم "النبض على الأرض" وبالتالي يمكنهم ضمان المساءلة أمام السكان المتضررين. ومن المهام الأخرى التي تم تحديدها بناء القدرات للجهات الفاعلة المحلية وتمكين المجتمع المدني المحلي في وظيفة المساءلة، لا سيما إذا تم توجيه التحويلات من خلال أنظمة شبكات الأمان الاجتماعي الوطنية أو مواءمتها معها.

رأى أحد المخبرين الرئيسيين الحجم المتزايد لميزانيات المساعدات النقدية والقسائم كفرصة لتأمين المزيد من التمويل لتطوير قدرة الجهات الفاعلة المحلية على المساعدات النقدية والقسائم ، حيث إن التكاليف المحددة للتدريب و أنظمة البناء ستنخفض بالتالي بما يتناسب مع الميزانية الإجمالية.

أفاد العديد من المخبرين الرئيسيين من المنظمات غير الحكومية الدولية بتكثيف الجهود لجمع الأموال الخاصة لتنفيذ برامج المساعدات النقدية والقسائم بشكل مستقل عن المؤسسات المانحة وبالتوازي مع العمليات الكبيرة التي تقودها الأمم المتحدة.

رأى أحد المخبرين الرئيسيين الحجم المتزايد لميزانيات المساعدات النقدية والقسائم كفرصة لتأمين المزيد من التمويل لتطوير قدرة الجهات الفاعلة المحلية على المساعدات النقدية والقسائم، حيث إن التكاليف المحددة للتدريب وأنظمة البناء ستنخفض بالتالي بما يتناسب مع الميزانية الإجمالية. وذكر آخر كيف تتغير علاقة الجهات الفاعلة المحلية مع برنامج الأغذية العالمي، على سبيل المثال، إذا لم تعد تنفذ المساعدة العينية من البرنامج وانتقلت إلى دور في برنامج المساعدات النقدية والقسائم مع مصادر التمويل الأخرى. في هذا السيناريو، يكتسبون تأثيرًا أكبر على خيارات تصميم البرنامج، ويحظى عملهم بمزيد من التقدير الصريح.

ترحب الجهات الفاعلة في القطاع الخاص بالاتجاه نحو عقود أقل وأكبر، لأن ذلك يمكّنها من الاستفادة من العمل على نطاق واسع بدلاً من الاضطرار إلى إدارة العديد من العقود الصغيرة. وأعربوا عن إحباطهم إزاء العدد الكبير من الطلبات العالمية لتقديم مقترحات لإنشاء عقود إطارية متفق عليها مسبقًا والتي نادرًا ما تؤدي إلى أعمال فعلية حيث تختار المكاتب القطرية في نهاية المطاف موفري الخدمات المالية المحليين الذين يقدمون غالبًا حلولًا أرخص. سلط أحد ممثلي الشركة الضوء على أن التعيين المسبق لقدرة عالمية لتقديم المساعدات النقدية والقسائم له تكلفة، وأن الرسوم المدفوعة، على سبيل المثال، في الفلبين، تدعم استعداد الشركة لتقديم خدمات مالية أيضًا في جنوب السودان.

يُنظر إلى القدرة على جمع بيانات المستلم وتخزينها وإدارتها على أنها ميزة تنافسية رئيسية في المنافسة على عقود المساعدات النقدية والقسائم واسعة النطاق. جادل أحد المخبرين الرئيسيين بأن المنظمات التي لديها اتفاقيات مشاركة البيانات سارية المفعول تحسبًا لتدخلات الاستجابة للطوارئ ستكون هي التي ستؤمن العقود مع الجهات المانحة، خاصة إذا كانت لديها أيضًا اتفاقيات مع الحكومات في الدول التي يوجد فيها سجل اجتماعي و/أو حيث يوجد أمان اجتماعي صافي قيد التشغيل. وافق مخبر رئيسي آخر على الميزة التنافسية للاستعداد المسبق، بحجة أن الفاعل الذي يهيمن على سوق المبادرات التنموية الرقمية سيؤثر على تشكيل المشهد العام. ما إذا كان ينبغي لوكالات المعونة بناء هذا النوع من التكنولوجيا - كما فعل كل من برنامج الأغذية العالمي (مع سكوب) واليونيسيف (مع الأمل)، على سبيل المثال - تم استجوابه من قبل الجهات الفاعلة في القطاع الخاص، مع الإشارة إلى ولايات هذه المنظمات وتسليط الضوء على خبرة القطاع الخاص طويلة الأجل في تطوير التكنولوجيا والأنظمة التي لا يمكن تكرارها بسهولة داخل وكالات الأمم المتحدة.

٣,٦ تداعيات تنسيق المساعدة الإنسانية

أعرب العديد من المحاورين عن ارتياحهم للتوصل إلى نموذج تنسيق نقدي جديد في أوائل عام ٢٠٢٢.[٤١] وكان ممثلو الجهات المانحة على وجه الخصوص متفائلين بحذر، على الرغم من توقع أحدهم "العقبات المتزايدة"، وسلط آخرون الضوء على الحاجة إلى الحفاظ على الزخم نحو تلبية الاحتياجات الأساسية من خلال المزيد من المساعدات النقدية والقسائم، والتي يمكن تيسيرها من خلال النموذج الجديد، بناءً على تقييمات الاحتياجات المشتركة بين القطاعات.

شعرت إحدى الجهات المانحة أن "التوسع الإضافي سيضع هيكل التنسيق تحت الضغط، حيث سيكون هناك عدد أكبر / شركاء أكثر للتنسيق". من وجهة نظر بعض المخبرين الرئيسيين، فإن هذا يمثل تحديًا للارتقاء الفعال لأنهم يرون تنسيقًا قويًا للمساعدات النقدية والقسائم ييسر البرمجة الأكثر تناسقًا كشرط مسبق لتجنب الاستجابات المجزأة. ورحب أحد ممثلي إحدى وكالات الأمم المتحدة بحقيقة أن كرسيًا غير برنامجي في شكل مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية يمكن أن يخفف من التحديات حول المساعدات النقدية متعددة الأغراض والنقد القطاعي.

أشار أحد الأشخاص الذين تمت مقابلتهم من القطاع الخاص إلى حقيقة أن القليل من الجهات الفاعلة المشاركة في تنسيق الشؤون الإنسانية، بما في ذلك تلك التي تتعامل مع المساعدات النقدية والقسائم، تنظر بشكل منهجي، ناهيك عن الاستفادة منها، في قدرة شبكة الهاتف المحمول، على الرغم من أن العديد من القطاعات والجهات الفاعلة تعتمد بشكل كبير على شبكة "جيدة بما يكفي" لإجراء أنشطتها الرقمية المتزايدة.

سلط العديد من المحاورين، ومعظمهم من الوكالات التشغيلية، الضوء على نقص التمويل الكافي لأدوار التنسيق، لا سيما فيما يتعلق بتمكين المنظمات غير الحكومية المحلية من رئاسة مجموعات العمل النقدية. ودعوا مجتمع الجهات المانحة إلى استثمار الموارد في قدرة مجموعة العمل النقدية وإلقاء سلطتهم وشرعيتهم وراء النموذج الجديد وتطبيقه في سياقات مختلفة. أثار أحد الأشخاص مسألة كيفية تنفيذ النموذج الجديد في بلد لم يتم فيه تنشيط نموذج اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، أي حيث لا توجد مجموعات ويتم تنسيق النقد تحت قيادة المنسق المقيم. كان يُنظر إلى هذه الحالات على أنها لا تزال تتطلب تحديدًا أفضل لعمليات التنسيق النقدي والروابط مع النظام الإنساني الرسمي. أعرب العديد من المخبرين الرئيسيين، ومعظمهم من المنظمات غير الحكومية الدولية، عن قلقهم بشأن حقيقة أن التجارب المبكرة مع التنسيق النقدي في أوكرانيا ليست مشجعة. يتوقع بعض المحاورين العاملين لدى وكالات الأمم المتحدة أن الأمر سيستغرق بعض الوقت لإضفاء الطابع المؤسسي على التغييرات، حيث يتوقع شخص واحد ذلك، "سوف نتعثر على طول ثلاث إلى خمس سنوات".

أعرب المخبرون الرئيسيون في كثير من الأحيان عن رأي مفاده أن أخذ المساعدات النقدية والقسائم على نطاق واسع، جزئيًا من خلال نمو المساعدات النقدية متعددة الأغراض، من شأنه أن يثير التساؤل وربما يقلل من دور وسلطة المجموعات داخل بنية التنسيق. تم تصميم عدد من العمليات الرئيسية، لا سيما تقييمات الاحتياجات المشتركة وإعداد خطط الاستجابة الإنسانية، لنظام التجمعات، لذلك سيكون من الضروري إجراء إصلاح أكبر بكثير للنظام بأكمله، والذي سيستغرق وقتًا طويلاً. سلط أحد الأشخاص الذين تمت مقابلتهم الضوء على ميزة سهولة المساعدات النقدية متعددة الأغراض بالتحويلات الاجتماعية المقدمة كجزء من أنظمة الحماية الاجتماعية الوطنية. لكن أشار آخر إلى أن التفاعل المحدود بين مجموعات العمل النقدية والجهات الفاعلة الوطنية في مجال الحماية الاجتماعية يمثل تحديًا. رأى أحد الأشخاص الحاجة إلى إعادة تركيز عمل الوكالات القطاعية على وظيفتها المعيارية للإشراف على الجودة والمعايير، وشخص آخر رأى أيضًا دورًا قويًا للجهات الفاعلة في القطاع في مجال الوقاية. رأى اثنان من المخبرين الرئيسيين أن التنسيق - وربما التمويل - يجب أن يصبح أكثر اعتمادًا على الجغرافيا، لكن هذا من شأنه أن يؤدي سريعًا إلى السؤال حول من هو المسؤول و "هذا هو وقت بدء المشكلة".

41 اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات (2022). نموذج التنسيق النقدي

٧ الاستنتاجات والتوقعات

إذا كانت جميع الوكالات التي حددت هدفًا كميًا قد وصلت إليه في عام ٢٠٢١، وحققت جميع الوكالات التي لم تحدد هدفًا المستويات الفعلية المبلغ عنها، لكانت النسبة المئوية لإجمالي العمليات الإنسانية في عام ٢٠٢١ التي تم تسليمها من خلال المساعدات النقدية والقسائم، بشكل متحفظ، ٣٠٪. وهذا الرقم أعلى بكثير من نسبة ١٩٪ المبلغ عنها، لكنه لا يزال أقل بكثير من تقدير معهد السياسات العامة العالمي.

وجد البحث أنه لا يوجد قدرات كاملة لتوسيع نطاق المساعدات النقدية والقسائم. وبدلاً من ذلك، هناك العديد من المجالات التي يجب معالجتها ومن الواضح أن الرحلة المقبلة هي واحدة من المناصرة المستمرة والتغيير التراكمي.

إن الإمكانات الكاملة للتحول من المساعدات النقدية والقسائم هي هدف متحرك يختلف من أزمة إلى أخرى. تتمثل العوامل الرئيسية في المستويات الإجمالية للتمويل لأزمات معينة، واستعداد الحكومات المتضررة من الأزمات لتمكين برمجة المساعدات النقدية والقسائم، بالإضافة إلى القدرات المحددة، والمواقف تجاه المساعدات النقدية والقسائم، وتجنب المنظمات التي تتلقى التمويل المخاطرة. تسعى بعض الجهات الفاعلة إلى تحقيق برامج طموحة لتوسيع نطاق المساعدات النقدية والقسائم، في حين يتخذ البعض الآخر نهجًا أكثر تحفظًا للمخاطرة من خلال اختيار المساعدة العينية. تؤيد الوكالات التي تعمل من خلال شراكات محلية طويلة الأجل القيمة الأساسية لاحترام تفضيلات شركائها المحليين فيما يتعلق بطريقة تقديم الاستجابة، ويحتمل أن يكون ذلك على حساب تنفيذ المساعدات النقدية والقسائم حيثما كان ذلك ممكنًا وعلى حساب تفضيلات السكان المتضررين من الأزمة. إذا أدى الالتزام بالتوطين إلى مزيد من التمويل المباشر لهؤلاء الشركاء المحليين، فقد تصبح هذه المقايضة أكثر أهمية مما هي عليه حاليًا.

من أجل تحديد التوازن الأكثر فاعلية بين المساعدات النقدية والقسائم والمساعدة العينية بشكل أفضل، هناك حاجة إلى تتبع أقوى والإبلاغ عن المساعدة العينية وتفصيل متسق لاستخدام المساعدات النقدية والقسائم في القطاعات المختلفة. وهذا من شأنه أن يتيح إجراء مناقشات أفضل قائمة على الأدلة حول التوازن الأكثر فاعلية للمساعدات النقدية والعينية عبر مجموعة من الأزمات المختلفة، بما في ذلك المستوى الأكثر فاعلية للتأهب على المستوى العالمي والإقليمي الذي يشمل السلع المخزنة مسبقًا.

عدم اليقين بشأن البيانات وعدم كفاية التتبع والإبلاغ عن المساعدة العينية يجعل من الصعب الوصول إلى تقدير أكثر واقعية من ذلك المحسوب في القسم ٢. بدون تحولات كبيرة في كيفية تنظيم المساعدات الإنسانية، فمن المحتمل أن يكون هذا قدر ما يمكن توقعه.

لا يزال التحول الأكبر من المساعدات الغذائية المرتبطة بالولايات المتحدة أمرًا مستبعدًا من الناحية السياسية وقد يؤدي إلى تغيير الاتصال أقل مما يُفترض في بعض الأحيان. توجد إمكانية في الحد من التجهيز المسبق لمواد الإغاثة، ولكن في ظل عدم وجود تتبع للموارد المستخدمة لهذا الغرض، من المستحيل تحديد أهمية هذا المجال لزيادة توسيع نطاق المساعدات النقدية والقسائم. تم تحديد حلقة مفقودة في خطاب السياسة بين الجهات الفاعلة في مجال الخدمات اللوجستية والمساعدات النقدية والقسائم، حيث إن عددًا قليلاً من الوكالات يربط التغييرات الداخلية نحو زيادة استعدادها النقدي بالجهود المقابلة لتقليل التجهيز المسبق للمساعدات العينية وتخزينها. أظهر المتخصصون في الخدمات اللوجستية وعيًا قويًا بالحاجة إلى تضمين برامج المساعدات النقدية والقسائم، وإنشاء القدرة النقدية في تخطيطهم لمواد الإغاثة العينية وإبداء الاهتمام بمتابعة هذا الحوار بطريقة أكثر تنظيماً.

يوجد المزيد من "مقومات النمو" على مستوى الدولة، لا سيما في تلك البلدان، التي غالبًا ما تكون متوسطة الدخل، حيث تعمل الأسواق في جميع أنحاء البلاد، حيث يوجد مقدمو الخدمات المالية وتغطي شبكات الهاتف مناطق التدخل المتوخاة. يُنظر إلى قطاع الأغذية على أنه يساهم بالفعل بأحجام كبيرة في المساعدات النقدية والقسائم، على الرغم من أنه لا يزال أقل من الإمكانات الكاملة المتوقعة. هناك تقدم متباين فيما يتعلق بالقطاعات الأخرى وسيكون من المفيد إجراء مزيد من الدراسة للمواقف المختلفة في القطاعات تجاه المساعدات النقدية والقسائم. هل يُنظر إلى برامج المساعدات النقدية والقسائم على أنها خيار لتغيير، وربما استبدال الطرق الحالية لتنفيذ
البرامج دون أن يكون لها تأثير ضار على تحقيق النتائج القطاعية أم أنها تعتبر عنصرًا إضافيًا "من الجيد أن يكون لديك"؟ إذا لم يكن النهج هو تحويل المساعدة القطاعية إلى نقود، ولكن استخدام المساعدات النقدية والقسائم لإزالة الحواجز المالية للسلع والخدمات، فإن جدوى المساعدات النقدية والقسائم لا تعتمد على وظائف السوق. بل يعتمد على النية الكامنة وراء التحويل والحافز للحفاظ على السيطرة على النتائج القطاعية المقصودة. هذا السؤال يستحق المزيد من البحث.

ستأتي تحولات كبيرة مع تحرك منسق نحو المساعدات النقدية متعددة الأغراض، ربما تتماشى مع أنظمة الحماية الاجتماعية الوطنية. يتشكك المحاورون في مدى السرعة التي يمكن أن يحدث بها ذلك نظرًا للركود العام في النظام الإنساني والإحجام العام للقطاع عن الخضوع لعملية إعادة هيكلة أساسية.

من المهم عدم الإيحاء بأن الاختيار بين أساليب الحماية الاجتماعية والمساعدات النقدية والقسائم يكون محصلًا صفريًا، وأن زيادة التركيز على أحدهما سيؤدي حتما إلى تقليل الدعم المقدم للآخر. لا توجد قيمة في زيادة الأموال النقدية الإنسانية لمساعدة الأشخاص على تلبية الاحتياجات الأساسية إذا كان ذلك يعني تركهم بدون إمكانية الوصول إلى الرعاية الصحية أو المياه النظيفة أو أي جوانب أخرى من الحماية الاجتماعية. يجب على الجهات الفاعلة الإنسانية أن تدعو إلى زيادة مستويات أشكال التمويل الأخرى من المؤسسات المالية الدولية، وتمويل المناخ والضرائب المحلية لتمويل الحماية الاجتماعية، من أجل تلبية الاحتياجات الأساسية بشكل أفضل في الأزمات من خلال مجموعة من الموارد. لتحقيق الهدف النهائي المتمثل في ضمان حصول الأشخاص المحتاجين على أفضل دعم ممكن، يجب أن ننظر إلى ما وراء النظام الإنساني التقليدي بدلاً من التركيز فقط على تعديل مزيج الطرائق التي تقدمها المساعدات الإنسانية الدولية.

وسيتحقق بعض الوفورات الناتجة عن زيادة الكفاءة نتيجة إزالة القيود المفروضة حاليًا على توصيل المساعدات الغذائية. يمكن رؤية فوائد الكفاءة الأخرى من خلال توحيد عدد المنح النقدية الكبيرة متعددة الأغراض والمنظمات المشاركة، وبالتالي تقليل التكاليف التشغيلية وتحرير المزيد من الأموال ليتم تسليمها مباشرة إلى الأشخاص في أزمة. سيتطلب ذلك تغييرات منهجية كبيرة، وسيتعين مراجعة التكاليف النسبية للوكالات المختلفة، نظرًا لأن العديد من التكاليف المتغيرة لا تتعلق بأنظمة الدفع، ولكنها تنشأ من الحاجة إلى القيام بأدوار الاستهداف والمراقبة وغيرها من أدوار التنفيذ الأساسية في مواجهة الاحتياجات الإنسانية المتزايدة على مستوى العالم، هناك حاجة إلى زيادة الحجم الكلي للفطيرة وبرمجة الموارد الحالية بشكل أكثر فعالية لتلبية الاحتياجات. **سيتطلب المزيد من النمو في نصيب المساعدات النقدية والقسائم داخل نظام العمل الإنساني تحليل السياق حسب السياق والقطاع بقطاع للمفاضلات والمزيج الأنسب من الطرائق النقدية والعينية.**

إلى الحد الذي يكون فيه الطموح العالمي الخاص بالمساعدات النقدية والقسائم كحصة من المساعدة الإنسانية العالمية مفيدًا لتحفيز الطموح والعمل، يظل نطاق من ٣٠٪ على الأقل حتى ٥٠٪ لبعض المنظمات تقديرًا مفيدًا كما هو ممكن حاليًا.

تقوم أسيل تاري بتجميع بطاقة القسيمة الالكترونية نيابة عن أحد أفراد الأسرة في تسجيل مشروع نقدي غير محجوب الموقع بسيساید باام، شفاء، فانوا.

© أوكسفام/ أرلين باكس. فبراير ٢٠٢١.

الملحق

هدف البحث ونطاقه ومنهجيته وقيوده

أهداف البحث

كان الهدف من مشروع البحث هو تحديث فهم إمكانات المساعدات النقدية والقسائم في إطار المساعدة الإنسانية. ولتحقيق هذه الغاية، ركزت على مجالين رئيسيين للبحث:

١. ماذا تقول البيانات المتاحة عن الإمكانات الكاملة للمساعدات النقدية والقسائم و أين يمكن توسيع استخدامها؟

١. إذا تم تحويل المساعدة العينية المستهلكة إلى مساعدات نقدية وقسائم، فما هي العواقب بالنسبة للجهات المكونة المختلفة ولتنسيق المساعدة؟

نطاق البحث والقيود

على الرغم من أنه كان من الأفضل فصل النقود والقسائم في هذا البحث، نظرًا لضيق الوقت والميزانية بالإضافة إلى القيود الشديدة على البيانات المتاحة، لم يكن الفصل ممكنًا، وبالتالي تستخدم الدراسة المصطلحات وتعريف المساعدات النقدية والقسائم.

وبالمثل، كان من المثير للاهتمام تقييم إمكانات المساعدات النقدية والقسائم لجميع قطاعات المساعدة الإنسانية. ومع ذلك، يتم تنفيذ الجزء الأكبر من برامج المساعدات النقدية والقسائم في مجال الأمن الغذائي والمأوى/المواد غير الغذائية والمياه والصرف الصحي والنظافة الصحية، لذا فإن تحويل التوازن بين المساعدة المساعدات النقدية والقسائم والمساعدة العينية في هذه القطاعات الثلاثة سيكون له أكبر الأثر. ومن ثم، كان التركيز الأساسي للدراسة على هذه القطاعات. ومع ذلك، تم إجراء مقابلات مع المخبرين الرئيسيين مع الوكالات التي تنفذ برامج في قطاعات أخرى مثل الصحة والتعليم والحماية للتحقيق في إمكانية التوسع في هذه المجالات التقنية.

كان القيد الأكثر أهمية هو الوقت المتاح لمناقشة الآثار المترتبة على مستوى النظام لمزيد من المساعدات النقدية والقسائم، حيث كان من شأن ذلك أن يثير أسئلة أساسية إضافية فيما يتعلق بالطريقة التي يتم بها تسليم المساعدة الإنسانية. على الرغم من أنه لم يكن من الممكن دراسة مثل هذه القضايا بمزيد من التفصيل، إلا أن العرض العام الذي تم إجراؤه هنا لا يزال يُنظر إليه على أنه مفيد، نظرًا لأن توسيع نطاق المساعدات النقدية والقسائم ليس غاية في حد ذاته ولا عملية تحدث بشكل مستقل عن التطورات الأخرى في القطاع.

كما أثرت القيود الزمنية بشدة على القدرة على إجراء تحليل أكثر تعمقًا للوضع على مستوى الدولة. وبالتالي، فإن التحليل المقدم في القسم ٣ من التقرير هو لمحة سريعة تعمل على توضيح الديناميكيات المختلفة في سيناريوهات السياق المختلفة بدلاً من أن تهدف إلى الحصول على صورة شاملة لجميع العوامل التي تؤثر على خيارات الطريقة في الدول التي شملتها الدراسة.

معايير اختيار أمثلة الدول

تم اختيار أمثلة الدول لتمثيل مناطق مختلفة وكأمثلة على السياقات المختلفة التالية:

١. أزمة شديدة الوضوح يتم فيها إنفاق نسبة كبيرة من الموارد الإنسانية. حتى ولو بنسبة مئوية صغيرة من الزيادات في المساعدات النقدية والقسائم في هذه السياقات سيكون لها تأثير على مستوى المساعدات النقدية والقسائم على الصعيد العالمي.
السياق: اليمن

٢. أزمة متوسطة الحجم حيث من المتوقع أن يتم تنفيذ نسبة كبيرة من الموارد المخصصة للدولة على شكل مساعدات نقدية وقسائم. في حين أن هذا لن يغير النسبة المئوية على المستوى العالمي بشكل كبير، إلا أنه يوضح كيف يمكن تغيير التوازن بين المساعدات العينية والمساعدات النقدية والقسائم بشكل كبير داخل الدولة.
السياق: زيمبابوي

٣. دولة معرضة لكوارث طبيعية متكررة وحيث يلعب التخزين المسبق لمواد الإغاثة دورًا مهمًا وحيث تؤدي الجهات الفاعلة المحلية - الحكومية وغير الحكومية - دورًا مهمًا.
السياق: الفلبين

معايير الاختيار لتحديد الوكالات التي سيتناولها البحث

أجرى البحث مقابلات مع ١٠ جهات فاعلة غير عاملة في المساعدات النقدية والقسائم (الوكالات المانحة وهيئات التنسيق العالمية ومنسقي مجموعة العمل النقدي) و٢٢ وكالة تشغيلية.

في الغالب، تم اختيار الوكالات التشغيلية من بين القطاعات الثلاثة التي تشكل الجزء الأكبر من المساعدات النقدية والقسائم (الأمن الغذائي / سبل العيش، والمأوى / المواد غير الغذائية، والمياه والصرف الصحي والنظافة الصحية). ومع ذلك، فقد اعتبر أنه من المهم أيضًا تضمين بعض الممثلين من القطاعات الأخرى حيث لا يمثل المساعدات النقدية والقسائم (حتى الآن) طريقة مهمة.

تم اختيار المخبرين الرئيسيين بناءً على المعايير التالية:

- تمثيل مجموعات مختلفة من الجهات الفاعلة الإنسانية (الأمم المتحدة، RCRCM، المنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية، الجهات المانحة، التجمعات العالمية).
- عضوية الجهات المانحة في اتفاقية المساعدة الغذائية (نعم / لا) وقررت الجهات المانحة تقديم مساعدة عينية بدلاً من المساعدات النقدية والقسائم، حتى في حالة عدم وجود التزامات إدارية للقيام بذلك.
- ممثلو مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية (تنسيق النقد، خدمة التتبع المالي) ومنسقي مجموعة العمل النقدية في الدول المختارة.
- حجم عمليات المساعدات النقدية والقسائم (معظمهم من اللاعبين الكبار، ولكن أيضًا بعض الجهات الفاعلة الأصغر التي يمكنها تقديم "إثبات المفهوم" في سياقات معينة)؛
- الوكالات التشغيلية التي لديها هدف طموح فيما يتعلق بنسبة الميزانيات التي سيتم تسليمها على شكل مساعدات نقدية وقسائم
- التوازن الجغرافي للانتشار.

CALP
NETWORK
الكرامة وحق الإختيار للأشخاص في الأزمات